

行政程序 法律责任制度研究

王亚琴 著

Xingzheng chengxu falü zeren zhidu yanjiu

群众出版社

行政程序法律责任 制度研究

王亚琴 著

群众出版社

2006年·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政程序法律责任制度研究/王亚琴著. —北京: 群众出版社, 2006.6

ISBN 7-5014-3780-7

I. 行... II. 王... III. 行政程序-程序法-研究-中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 082011 号

行政程序法律责任制度研究

著 者: 王亚琴

责任编辑: 常玉兰

封面设计: 王 芳

责任印制: 张代英

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 52173000 转

地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编: 100078

网 址: www.qzchs.com

信 箱: qzs@qzchs.com

印 刷: 北京国工印刷厂

开 本: 850 × 1168 毫米 32 开本

字 数: 254 千字

印 张: 11.5

版 次: 2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5014-3780-7/D · 1811

印 数: 0001—3000 册

定 价: 23.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究

群众版图书, 印装错误随时退换

作者简介

王雅琴（又名王亚琴），北京人，北京第二外国语学院东欧语系本科毕业，获文学学士学位，中南政法学院法律系硕士研究生毕业，获法学硕士学位，英国伦敦大学经济政治学院访问学者，中国人民大学法学院博士研究生毕业，获法学博士学位，现为国家法官学院副教授，中国法学会行政法学研究会会员、国际法学研究会会员。主要从事行政法学、行政诉讼法学、WTO 争端解决机制与司法审查等方面的教学科研。独著或参与撰写学术著作、教材等十余部，在《行政法学研究》、《人民司法》、《法律适用》等专业刊物发表学术论文数十篇。

序

许崇德*

行政程序是现代行政法治发展中的重要的理论与实践问题，已得到学术界的普遍关注。而在行政程序的理论与制度框架中，行政程序法律责任又是核心的理论与实践问题。亚琴以其学术敏感与勤奋，紧扣我国行政法治发展的脉搏，选择行政程序法律责任问题进行研究，可以说是选择了学术最前沿问题，也显示出其所具有的学术眼光和敢于探索的勇气和精神。

这一著作以对目前我国有关违反行政程序法律责任的法律规定和司法实践现状进行分析为切入点，在此基础上主要对违反行政程序的含义、行政程序法律责任的法理基础、行政程序法律责任的构成、行政程序法律责任的承担主体、行政程序法

* 中国人民大学教授、博士生导师；中国宪法学研究会名誉会长、中国法学会学术委员会委员、国务院发展研究中心港澳研究所学术委员会主任，原香港、澳门特别行政区基本法起草委员会委员，原香港、澳门特别行政区筹备委员会委员。

2 行政程序法律责任制度研究

律责任的归责原则、行政程序法律责任的追究、行政程序性权利的救济以及对我国行政程序法律责任制度的立法等问题进行了深入研讨，其中具有创新的学术观点主要有：

作者论证了行政程序法律责任制度在整个行政法治和行政程序运作中的地位和功能，合理地建构了命题的学术和社会价值；

在行政程序违法基本范畴的理解上，作者提出对行政程序违法的“法”应作广义理解的主张，认为既包括有关行政程序立法的具体明确的规定，也包括有关行政程序立法中所体现出的法目的、法精神、法原则，同时还应包括行政程序立法所保护的行政程序性权利，避免因程序形式主义致使许多实质违反行政程序的行政行为被排除在法律责任之外的倾向，以有效发挥行政程序法在制约行政权和保障行政相对人合法权益方面的双重功能；

作者借鉴国外有关法治理论，提出行政权依法与“遵守权利的界限和约束”具有同等的法律价值取向。行政程序法通过设置行政相对人参与行政主体作出决定的选择过程，提升了行政相对人的法律地位，既为行政相对人提供程序权利保障，又使其通过参与行政过程抵制行政权行使的恣意和武断，行政主体违反公正的作为义务，侵害行政相对人的程序性权利，同样应当受到法律的追究；

作者提出违反行政程序法律责任的主体是行政权的行使者而不是相对人的主张，同时提出行政程序权能与行政实体权能不同，违反行政程序法律责任的主体不应当局限于目前我国的“行政主体”范围，应当通过立法将其扩大至包括国家以及所有具体行使行政职权的主体：行政机关、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织、公法人等；

在行政程序法律责任的归责原则上，作者首开先河，提出违反行政程序法律责任的归责原则应当能够反映行政程序的特殊性，为使大量的因缺乏行政程序正当性而侵犯行政相对人合法权益的行政主体不至于因为不具“违法要件”而被免除责任，应当确立较为宽泛的归责原则作为判断某种行政行为程序是否应当被追究法律责任的标准，即在我国行政程序法上应当确立“违反正当行政程序责任原则”；

作者认为从我国执法与司法实践来看，立法要求与责任实现机制之间存在着较大反差，为构建比较完善的包括补正、更正、转换责任形式以及国家赔偿（包括精神赔偿）在内的行政程序法律责任制度与权利保障体系，完善我国的行政程序法律责任形式和实现机制，加强对行政程序性权利的救济力度，提出应当在我国宪法中建立正当法律程序条款，并通过立法赋予司法审查权对建立正当行政程序原则享有司法能动性，以使其在行政程序法律责任制度中发挥司法审查的能动作用；

作者根据行政程序法律责任的研究成果，对正在制定中的“行政程序法”草案进行了分析，提出的立法建议具有重要的学术和实践价值，可供有关部门参考。

以上所举的几个主要方面反映了这一著作的学术深度。

我国对于行政程序问题的研究，为时尚不久远，关于行政程序的价值，尤其是有关行政相对人程序权利保护和行政机关程序义务要求，更有待于展开进一步深入的研究。亚琴在其博士论文的基础上，以保护行政相对人程序性权利为视角，对行政程序法律责任的有关问题，初步地从理论到实践，进行了有益的探索，成就此书。这既是其学术思想的凝聚，也是对国务院《全面推进依法行政实施纲要》关于“依法行政基本要求”之“程序正当”的回应，对于推进和深化我国行政法学关于行

政程序问题的研究，以及推进我国行政程序立法，无疑具有理论意义和现实意义。

值此著作出版之际，作为她的师长，欣慰之余，特此作序。

2006 年初夏于北京世纪城时雨园公寓

序

姜明安*

本书研究的是行政法学的一个前沿课题。对违反行政程序法律责任理论和实践的探讨在现代行政法学研究中具有重要的位置。我国自 20 世纪 80 年代行政诉讼制度建立以后,违反行政程序法律责任就一直是司法实践中一个难点问题。十多年来,行政法学理论界对此虽有一定研究,但缺乏有深度的研究成果。本文作者选择这一课题作为其博士学位论文选题之后,又在完成其博士学位论文的基础上进一步深化研究,著成本书,无疑是很有学术价值的。

本书分别从违反行政法律责任的一般概念、理论基础、责任构成、责任主体、归责原则、责任追究机制、权利救济和违反行政程序法律责任立法八个方面对这一课题进行了全面、深入的研究,取得了一系列有益的研究成果。这些成果无论对于推动违反行政程序法律责任学术研究的深入,还是对于促进完

* 北京大学法学院教授、博士生导师。北京大学宪法与行政法研究中心主任,中国法学会行政法学研究会副会长。

善违反行政程序法律责任的立法实践，都具有重要的意义。

本书的主要创新观点和见解有五：

其一，提出应对行政程序违法的“法”作广义理解，既包括有关行政程序立法的具体明确的规定，也包括有关行政程序立法中所体现的法的目的、法的精神、法的原则，同时还应包括行政程序立法所保护的行政程序性权利。

其二，提出了“违反行政程序法律责任的主体是行政权的行使者而不是行政相对人”的观点。

其三，提出违反行政程序法律责任归责原则应确立“违反正当行政程序责任原则”，以免使大量的缺乏行政程序正当性侵犯行政相对人合法权益的行政行为不致因不具“违法要件”而被免除责任。

其四，提出应当构建包括补正、更正、转换等责任形式以及国家赔偿（包括精神损害赔偿）在内的违反行政程序法律责任制度与权利保障体系。

其五，提出构建违反行政程序法律责任制度，需要考虑多方面的因素，包括行政程序规制行政权的强度、行政程序的性质、违法行政程序的具体表现、相应行政程序对作出实体决定的影响、违反行政程序行政行为对相对人行政程序性权利的侵害以及对社会公共利益的影响等。

本书作者从事行政法学研究时间并不长，但一直比较勤奋，故而取得了较多的、有益的学术研究成果。值此本书出版之际，愿以上述评语为序。

2006 年初夏于北京西八里庄公寓

目 录

导论——问题的提出：我国目前承担行政程序法律	
责任的现状分析·····	(1)
一、我国现行法律有关行政程序法律责任的规定·····	(1)
二、有关司法解释对我国《行政诉讼法》有关行政程序	
法律责任的补充规定·····	(21)
三、人权概念入宪将对我国行政程序法治产生	
重大的影响·····	(23)
四、我国司法实践对正当行政程序要求的发展·····	(25)
 第一章 违反行政程序概述·····	(32)
一、违反行政程序的概念·····	(32)
二、违反正当行政程序的性质·····	(35)
三、对违反行政程序的一般认识·····	(43)
 第二章 行政程序法律责任的法理基础·····	(53)
一、行政程序法的产生及其影响·····	(53)
二、行政程序法律责任的基本内涵·····	(61)

三、违反行政程序正当性承担法律责任的理由	(72)
----------------------------	------

第三章 行政程序法律责任的构成	(78)
------------------------------	-------------

一、行政程序法律责任构成要素	(78)
二、违反行政程序正当性的类型	(87)
三、违反行政程序正当性样态分析	(91)
四、对行政主体与行政相对人违反行政程序所承担的行政程序法律责任与不利法律后果是否性质相同的简要分析	(108)

第四章 行政程序法律责任的承担主体	(112)
--------------------------------	--------------

一、行政法律关系主体在行政程序法中的地位	(112)
二、行政程序法律责任主体的界定	(115)
三、行政程序法律责任主体	(122)

第五章 行政程序法律责任的归责原则	(140)
--------------------------------	--------------

一、归责与归责原则的含义	(140)
二、确定行政程序法律责任归责原则的意义	(142)
三、行政侵权归责原则模式与违反行政程序	(146)
四、我国行政程序法律责任归责原则模式选择及其评价	(165)
五、关于我国行政程序法律责任归责原则之构想	(171)

第六章 行政程序法律责任的追究	(194)
------------------------------	--------------

一、影响追究行政程序法律责任的相关因素	(196)
二、行政程序法律责任的追究程序	(199)
三、国外行政程序法律责任比较	(208)

四、我国现行立法规定的行政程序法律责任及其 实施现状·····	(217)
第七章 行政程序性权利的救济·····	(247)
一、保障行政程序性权利的重要性·····	(247)
二、行政程序性权利的救济途径与救济方式·····	(253)
三、行政相对人行使行政程序权益救济权的限制·····	(261)
四、我国现行立法对行政相对人行政程序性权益救济 的缺陷·····	(278)
第八章 对我国行政程序法律责任制度立法的 若干思考·····	(285)
一、我国《行政程序法（试拟稿）》有关条款点评···	(285)
二、关于行政程序法律责任制度的基本架构·····	(303)
主要参考文献·····	(327)
后记·····	(348)

导论——问题的提出：我国目前 承担行政程序法律责任的现状分析

一、我国现行法律有关行政程序法律责任的规定

我国 1989 年颁布、1990 年 10 月 1 日开始实施的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》），是我国行政法发展史上的重要里程碑，其对于我国行政法治建设的意义已在其实施的十几年中得到证明。在行政诉讼制度的推动之下，我国行政法典化的进程加快，《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）、《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）、《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）、《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）、《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）、《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称《治安管理处罚法》）等一部部行政法典陆续制定出来，行政法规、规章更是无以数计，规范着行政主体必须依法行政。但是，迄今为止，我国还没有一部统一的、完整的行政程序法。没有统一的行政程序法典，并不等于我国的立

法对于行政主体实施具体行政行为没有程序方面的规范要求。在《行政诉讼法》对行政程序合法性有关规定的推动下,上述一些单行行政法典均对我国行政主体实施行政行为应当遵循的程序合法性提出了一定的要求,有的已经提到相当的高度。除此之外,还有一些专门规定部门行政行为或地域性行政行为程序的法规、规章,如公安部部长周永康于2003年8月26日签署的第68号公安部令,发布的《公安机关办理行政案件程序规定》,就是一部完整、统一的规范公安机关办理行政案件的程序规定,该规定已于2004年1月1日起实施。要求行政主体实施行政行为程序合法,程序违法就应当承担相应的行政责任。与行政责任相对应的是行政救济。^①上述行政法典有的是从行政主体实施行政行为方面作出程序上规范的,有的是从司法审查方面对行政行为提出程序合法性要求的。

(一) 我国《行政诉讼法》有关行政程序法律责任的规定

很显然,从司法审查高度要求行政行为程序合法,必然包含着对其违法所应承担责任的追究以及对该行政相对方所受侵害权益的救济。那么,我国《行政诉讼法》的有关规定能否胜任这两项任务呢?

我国《行政诉讼法》第54条规定:“人民法院经过审理,根据不同情况,分别作出以下判决:(一)具体行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,判决维持。(二)具体行政行为有下列情形之一的,判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为:1. 主要证据不足的;2. 适用法律、法规错误的;3. 违反法定程序的;4. 超

^① 参见谈义:《行政法治的演变线索——从权力的实体控制到行为的程序控制》,《行政法学研究》1997年第1期。

越职权的；5. 滥用职权的……”该规定表明，行政主体的具体行政行为违反法定程序的可以作为判决撤销、并可判决被告重新作出具体行政行为的理由之一，即行政行为程序违法，即使实体方面完全正确，人民法院也不能判决维持。

但是，这样的判决似乎并不能在撤销违法行政行为的同时，给予行政相对人以完全意义上的行政救济。先让我们来看几个行政案例。

案例一：

河南省某县公安部门在依法处理某两对夫妇之间的纠纷时，对其中一当事人询问查证时，超期对其人身自由“限制达50余小时”，并在没有证据证明受害人所受轻伤系该当事人所致的情况下对其作出拘留15日的治安处罚裁决。该当事人不服，以治安处罚裁决违法为由申请复议，对复议机关作出的维持治安处罚裁决的复议决定仍不服，向人民法院提起行政诉讼。人民法院经审理以程序严重违法为由依法判决撤销该治安处罚裁决。^①

案例二：

新疆维吾尔自治区某自治州劳动教养委员会根据所辖某县公安机关查清的事实，认定某公民酗酒后又无故殴打他人，致人受伤住院治疗，并结合该公民一年前有两次类似违法行为之情节，认定该公民有流氓行为，一贯打架斗殴，实属屡教不改，根据《关于劳动教养问题的决定》，决定对该公民劳动教养3

^① 参见最高人民法院中国应用法学研究所编：《人民法院案例选》（1992～1999合订本）〔行政卷〕（上），中国法制出版社2000年版，第97～99页。

年。劳动教养决定书作出以后，未给当事人送达。在劳教所的当事人通过自己的父亲得知该决定书内容之后，认为该决定书认定事实有出入，适用法律不当，处理过重，委托自己的父亲代为申诉。州劳动教养委员会经复议作出维持原决定的复议决定，但仍未向当事人送达复议决定书。当事人的父亲经到州劳动教养委员会询问，才接到州劳动教养委员会作出的复议决定书，并将复议结论告知当事人。当事人不服复议决定，委托其父以原申诉理由向人民法院提起行政诉讼。人民法院以被告适用法律法规错误、程序违法为由，依法判决撤销被告作出的劳动教养决定。^①

案例三：

山西省某市城管部门依法确认某个体饮食店系违章建筑，发出限期拆除通知书后该个体户并未履行。于是该城管部门自行强制拆除了该系违章建筑的个体饮食店。该个体户不服，以具体行政行为程序违法为由向人民法院提起行政诉讼。依照我国有关法律法规规定，对于必须拆除的违章建筑，行政机关不享有强制执行权，依法必须申请人民法院强制执行。在本案中，被告城管部门为执行其行政决定，自行实施强制拆除行为，显属程序违法，应予撤销，虽然从实体法上来看，违章建筑依法应予拆除。然而，在本案中，人民法院判决撤销强制拆除违章建筑的具体行政行为已不可能，因为强制执行的标的物已不复存在。最后人民法院以判决被告城管部门一次性给付相对人由于强制拆除而损耗的砖瓦费（因为如果该个体户自己拆除违章建筑，砖瓦

^① 参见最高人民法院中国应用法学研究所编：《人民法院案例选》（1992～1999 合订本）〔行政卷〕（上），中国法制出版社 2000 年版，第 179～181 页。