



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

行政参与主体研究

李卫华◎著

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

行政参与主体研究

李卫华◎著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政参与主体研究 / 李卫华著. —北京: 法律出版社, 2012. 4

(华东政法大学校庆六十周年纪念文丛)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3250 - 4

I. ①行… II. ①李… III. ①行政法—研究 IV.
①D912. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 038632 号

华东政法大学校庆
六十周年纪念文丛

行政参与主体研究

李卫华 著

责任编辑 高山

装帧设计  ilovee

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 7.625 字数 177 千

版本 2012 年 5 月第 1 版

印次 2012 年 5 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

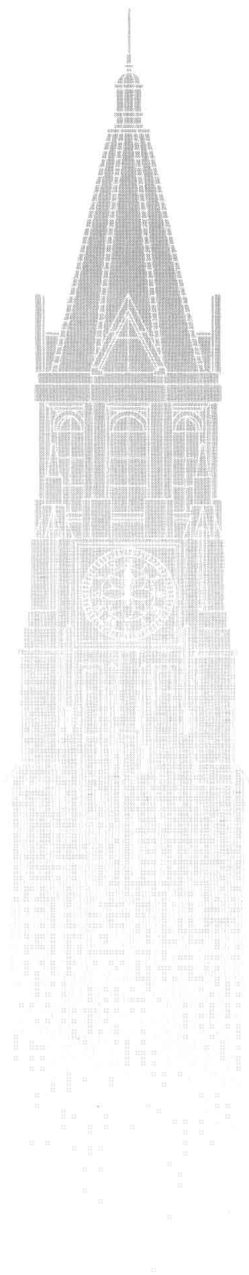
北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3250-4

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



编委会主任： 杜志淳 何勤华

编委会委员： 张智强 顾功耘 刘晓红

林燕萍 应培礼 马长山

王 迁 王立民 朱榄叶

刘宁元 刘宪权 牟逍媛

杨正鸣 吴 弘 肖国兴

何 敏 何明升 邱格屏

沈贵明 沈济时 沈福俊

张明军 范玉吉 罗培新

金可可 唐 波 高富平

傅鼎生 童之伟



沉舟侧畔千帆过

——华东政法大学校庆六十周年纪念文丛总序

沧海桑田，情怀依旧。六十年来，在逆境中崛起，在忧患中奋进，在辉煌中卓越，一代又一代华政人，将华政精神传承。从长宁旧居赏月苏州河畔，到松江新校读书玉泊湖旁，今天，华东政法大学迎来了六十周年华诞！六十年，华政为国家、为社会培养了大量优秀的人才，而他们，已经成长为国家的栋梁和母校的骄傲。

忆往昔，桃李不言，自有风雨话沧桑。1952年6月，经华东军政委员会批准，华东政法学院（现华东政法大学）由原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学等9所院校的法律系（法律学院）、政治系和社会系等合并组建成立。其后由于历史原因，学校曾于1958年和1972年两度停办，1979年3月经国务院批准复校。2007年3月，经教育部批准，华东政法学院正式更名为华东政法大学，2012年系华东政法大学建校六十华诞。

自1952年从苏州河畔的这一片红墙绿瓦中走出

新中国第一批政法干部开始,六十年来,华政经历了三起两落的命运。昨日的历练成就了今日的辉煌,近十万毕业生勤勉工作,开拓进取,奋发向上,成为共和国法治建设及各项事业的骨干力量。复校以来,尤其是2003年于松江进行“二次创业”以后,华政在办学条件、办学规模、办学层次、队伍建设、学科建设、科学研究、服务社会等方面均取得了飞速发展。目前,学校设有长宁、松江两个校区,占地面积1300余亩,是“教育部依法治校示范校”、“国家语言文字规范化示范校”、“上海市文明单位”、“上海市市级建筑保护单位”、“上海市花园单位”。学校现设有16个学院(部),现拥有法学一级学科博士学位、硕士学位授予权,以及政治学、马克思主义理论、公共管理、应用经济学一级学科硕士学位授予权,建有10个博士点、25个硕士点、23个本科专业及法学博士后流动站。2002年、2008年两次教育部本科教学工作水平评估均被评为优秀。目前,学校法律史学科为国家级重点学科,法律史学、经济法学本科教学团队为国家级教学团队,外国法制史、中国法制史、经济法学、司法鉴定概论为国家级精品课程,法学综合实验教学中心为国家级实验教学示范中心,法学、侦查学为教育部高等学校特色专业建设点,“开放型国际法律人才培养模式创新实验区”为教育部建设项目。学校已被社会各界广泛赞誉为“法学教育的东方明珠”。

建校六十年来,华政披星戴月,风雨兼程,赢得桃李满天下,更在中国的法制现代化进程中,留下了浓墨重彩的一笔。华政的莘莘学子,肩负着建设法治社会的重任,同时也见证着母校各方面的长足发展。硬件方面,从“帐篷办学”到长宁校区的精致典雅,再到松江校区的恢宏大气且美仑美奂;软件方面,从实现华东地区法学博士点零的突破,到一举拿下法学一级学科博士点、获得非法学专业硕士学位授予权,再到填补上海市法学国家重点学科零的空白。2009年至2011年,学校国家社科基金法学类课题立项数连续三年名列全国第一,2011年又实现了国

家社科基金重大项目的历史性突破。2007年3月,华政更名大学的成功,标志着学校从此踏上了建设多科性大学的新的征程。

岁月悠悠,薪火相传,六十岁的华政犹如惊鸿一瞥。此番出版校庆六十周年纪念文丛,华政并未走“遍寻成功校友、为其寻章摘句并编撰成册”之路径,而想虚中求实,为青年教师提供出版著作、展示才华之契机。故而,入选本文丛的,绝大多数是尚未获得教授职称的青年学者。华政奖掖才俊、提携后学之美意,尽在其中矣!

值此华政建校六十周年之际,谨祝这颗法学教育的东方明珠更加光彩夺目!

华东政法大学校庆六十周年纪念文丛编委会

2012年6月

序

本书是由李卫华博士的毕业论文修改而成,作为她的导师,得知此书即将出版,甚感欣慰。公民对行政过程的参与,是政治学和公共行政学长期关注的重要领域,也是行政法学的重要研究对象。近年来,行政法学日益重视对民主行政和参与行政现象的研究,不断拓展对参与行政原理、民主行政制度化以及行政立法、环境评价、城市规划等领域公众参与的广泛和深入研究。本书的研究焦点集中于参与行政过程的私人主体,对于私人主体的参与形态、法律地位、参与权利和相应法律保障等进行了系统论证和理论创新。

本书的研究成果,既是行政法学私人主体理论的重要拓展,又是公民参与理论的深化,也是公共行政体系的重要发展,是行政法学、政治学、公共行政学在主体理论方面的重要创新,具有重要的学术价值。

其一,本书系统论证了私人参与对行政过程的影响。这种影响可以集中概括为参与行政比较管理行政所表现的基本特征,即交互性、衡平性、公共性和法律性。参与行政不再仅是行政主体对私人的单向度

管理过程,而是行政主体与私人之间的意志和力量的交互过程;参与行政不再仅是行政主体建立管理秩序的行为,更是衡平不同私人利益、公共利益与私人利益、行政权力和公民权利的过程;参与行政不再仅是单纯依赖行政主体的力量实现国家利益的过程,又是依赖公众参与实现公共利益的过程;参与行政不再仅是双方主体力量博弈的自治过程,且是在法律规范和保障的范围之内的交互过程,合法性成为双方主体行为有效性的必要条件。因而,行政行为并不仅仅是行政主体单方意志的表现,而是行政主体、行政相对人和行政相关人交互作用的综合意志。这一理论判断,既沿袭和发展了权力与权利互动作用的理论脉络,同时也深化了行政法学关于行政程序动态过程的认识。

其二,本书系统阐述了行政相关人理论。行政相关人是指参与到业已发生的行政法律关系中、与行政行为有法律上利害关系、其合法权益在客观上受到行政行为影响的个人与组织。行政相关人与行政相对人同属于行政参与主体,与行政主体具有对应主体性,但两者在行政过程中的地位又有所区别。行政程序参与人与行政诉讼原告,在资格上具有同质性,即都与行政行为具有法律上的利害关系;在范围上具有一致性,即只要具有参与行政过程私人主体资格的人均有权对行政行为提起行政诉讼,而无论其是否事实上参与了行政过程。这一论证方法和理论认识,对于行政程序法明确行政程序参与主体的资格和范围,以及行政诉讼法拓展和确定原告的资格和范围,都具有重要的推动作用和适用价值。

其三,本书系统阐述了行政参与权利的性质、内容、作用机制以及制度保障。行政参与权利是政治权利,因而行政参与同政治参与具有内在关联性;行政参与权利是公法权利,因而其保障和实现都具有不同于私法权利的公法特色;行政参与权利是程序性权利,其实现依赖于行政程序法制的健全。依据参与权在行政过程不同阶段对权利主体的不

同意义、对行政主体产生的不同程序义务,以及对行政过程产生的不同推动作用为主线,可将行政参与权利划分为发起权、知情权、表达权、获平等对待权、防御权等内容。行政权力通过确认、保障、剥夺、限制等方式对私人权利发生影响;私人也要对行政权力发挥作用,以保障自己的合法权益;行政法律制度的目的就在于建立行政权力与公民权利的这种平衡互动机制。具体来讲,行政参与权对行政权力的作用机制可归纳为三个方面:参与与配合、监督与制约、抗辩与申诉。行政参与权利的实现,要求相应的权利宣示制度、规范转化制度和公力救济制度的保障。

本书作者在参与行政领域做出的理论探索和创新尝试,不仅为行政程序参与主体制度的发展提供了理论论证,也为行政诉讼原告资格的拓展提供了行政程序的注解,更为行政诉讼与行政程序的关联研究提供了一种新的研究思路。当然,本书作为一篇博士学位论文的转化成果,其系统性需要有所加强,实践性价值应当进一步展现。博士学位论文的出版既是一个阶段的科研总结,也是一个新的学术起点,希望作者以参与行政及法律保障为稳定的学术方向,拓展学术视野,加强关联研究,不断以新的理论探索增强博士论文研究成果的学术价值和影响。

本书以博士学位论文为基础,无疑属于作者的个人研究成果,展示了作者的学术旨趣和科研能量,也充分体现了作者多年的理论追求和创新精神。同时,本书也当然展现了团队合作和学术平台的作用,凝聚着团体的智慧和合作精神。撰写博士论文是博士生学习和研究生活的一部分,完整的博士生培养过程还包括博士生多样性的学习和研究形式,如参与科研项目的论证和研究、组织本专业和跨专业学术论坛、协助指导硕士研究生,等等。在类似的学术活动中经受学术训练,不仅有助于博士学位论文的选题和写作,更有助于博士生在学术涵养、专业素养、科研能力等方面有更多的积累和沉淀。指导和培养研究生多年,我

一直坚信团队合作和学术平台对于研究生成长、尤其是博士生培养的重要意义。每个研究生虽然各有自己的学术经历和研究兴趣,但在共同的研究课题和团队精神的凝聚下,围绕着社会焦点、学术热点和难点问题,展开学术争鸣和专题研讨,科研能力、良好学风、社会责任感等,均会在这种交互碰撞中获得发展。

李卫华博士曾经是我指导的第一批硕士研究生。在硕士研究生学习期间,她用功读书、勤于思考,积极参与学术活动,初步形塑了自己的学术潜质和品格。她以优异的成绩完成学业、获得硕士学位不久,即凭借优秀的学术表现和公认的学术潜力进入山东大学法学院任教。2005年,她又成为我指导的第一批博士研究生中有大学教学和科研经历的一位,凭借硕士研究生阶段的学术沉淀和五年专业教学与研究的学术积累,成为导师得力的学术助手和博士生科研活动的重要组织者。攻读博士学位期间,她参与课题论证、申报和研究,在“依法行政制度研究”、“行政执法过程研究”、“法治政府指标体系研究”等国家社科基金和省部级课题研究中得到了很好的科研锻炼,也检验了自己的科研能力和学术水平。她还在硕士、博士研究生的学术活动中发挥了重要的组织作用。2006年作为首届理事长和秘书长完成了“全国公法学博士生论坛”的筹备和第一届论坛会议的组织工作。

我欣喜地见证了李卫华博士的学术成长历程,勤奋和坚持使她一步一个脚印走到今天。我非常高兴她能够取得今天的学术成就,祝愿她在学术研究的道路上走得更远!

肖金明
2012年春节于济南

目 录

导 论	001
一、问题由来	001
二、理论现状	006
三、理论创新	010
四、研究意义	012
五、研究方法	013
第一章 行政参与的理论分析	016
一、行政参与的涵义	016
(一)行政参与的概念解析	016
(二)行政参与和政治参与	024
二、行政参与的理论渊源	030
(一)人的主体性思想	030
(二)自然正义原则	034
(三)人民主权观念	038
三、参与行政的基本特征	043
(一)交互性	043
(二)衡平性	051
(三)公共性	055

(四) 法律性 058

第二章 行政参与的多元形态:以参与主体为视角 060

一、个体参与 060

(一) 个体参与的现状 060

(二) 个体参与的障碍 065

(三) 个体参与的利弊分析 069

二、群体参与 073

(一) 群体参与的成因分析 073

(二) 群体参与和群体性事件 078

(三) 群体参与的利弊分析 080

三、组织参与 081

(一) 利益集团的参与 081

(二) 非政府组织的参与 084

(三) 组织参与的利弊分析 091

第三章 行政参与主体的法律地位 095

一、比较法的分析 095

(一) 法律称谓及立法方式 096

(二) 不同的法律表述 096

(三) 共通的法律规定 100

二、行政相对人 103

(一) 行政相对人概念的提出 103

(二) 行政相对人的涵义 105

(三) 行政相对人的意义 109

三、行政相关人 116

(一)行政相关人概念的提出 116

(二)行政相关人的涵义 120

(三)行政相关人的意义 122

四、行政相对人与相关人的比较 128

(一)关联性 128

(二)相异性 129

第四章 行政参与主体的权利 131

一、行政参与权的性质 131

(一)行政参与权是政治权利 131

(二)行政参与权是公法权利 133

(三)行政参与权是程序权利 139

二、行政参与权的内容 142

(一)发起权 142

(二)知情权 144

(三)表达权 146

(四)获平等对待权 148

(五)防御权 149

三、行政参与权的作用机制 151

(一)参与与配合 152

(二)监督与制约 155

(三)抗辩与申诉 158

第五章 行政参与主体地位的制度保障 164

一、参与资格的制度保障 164

(一)利害关系人制度 164

(二)共同代理人制度 176

(三)公益代表人制度 178

(四)起诉资格制度 184

二、参与权利的制度保障 188

(一)权利宣示制度 188

(二)规范转化制度 192

(三)公力救济制度 193

三、对应义务的制度规范 194

(一)义务明示制度 195

(二)程序规范制度 198

(三)责任监督制度 209

结语 213

参考文献 217

导 论

一、问题由来

对于行政参与主体问题的探讨,首先应该将其放在行政参与过程中分析。行政参与过程包含多项因素的互动作用,其中主要有主体因素、客体因素、制度因素、理论因素等。

就当前行政参与的现状而言,各项因素之间尚未形成一种协调和衡平状态,彼此之间纠结着矛盾和冲突,这种矛盾和冲突越来越成为束缚和阻碍行政参与发展的困境。这些困境主要有:在理论层面,表现为自发的行政参与要求理性自觉引导的迫切性与行政法主体理论的“小荷才露尖尖角”的矛盾和冲突;在制度层面,表现为现实关系中弱势的、不统一的行政参与亟待法律保障和规范的需求与行政程序法制的“犹抱琵琶半遮面”的矛盾和冲突。

首先,在实践层面,私人参与行政的高涨热情与行政主体“欲说还休”的两面态度的矛盾和冲突,要求行政法学进行系统的分析,并寻求有效的解决途径。

私人参与行政的高涨热情主要表现为:其一,参与形式的广泛性。既有张扬个性的个体参与,也有临时聚集的群体参与,还有组织性、团体性参与。其二,参与途径的多样性。有通过人大代表、政协委员提交议案和成为行政听证代表的制度化参与,也有新闻调查、网络交流、街头“散步”、“上书”高层、“拦车告状”等自发性的参与。其三,参与内容的广泛性。既有对行政立法、宏观调控、发展规划等重大公共决策的参与,也有对行政个案、具体程序等微观层面的参与。这样一种如火如荼的行政参与热情,实际上是改革开放、法治建设、市场经济发展对长期被压抑的参政议政的“主人翁”观念的释放,是对自由、民主、权利等人性追求的张扬,也是世界范围内自 20 世纪 60 年代以来“以公民为中心”的公共行政改革浪潮的支流之一。

处于行政参与漩涡中心的行政主体对这种“高涨热情”一方面积极应对、主动变革,另一方面却又迂回防范、惶恐不安,其态度和地位既矛盾又尴尬。行政主体“欲迎还拒”的矛盾态度,既有主观的原因,也有客观的根源。

从主观层面而言,行政主体及其工作人员行政哲学的转变是公民参与浪潮的必然效应。行政主体及其工作人员当然也置身于当前社会变革的大背景中,面对私人参与的强大压力,主动进行一些行政变革、采取积极的回应措施,必然成为行政活动的创新内容,如“人性化执法”、“一站式服务”、“干部公开竞聘”、“压缩公务开支”、“聘请人民监督员”、“曝光不文明执法行为”。这些行政过程中的创新机制,已经成为改革吏政、改善执法方式、提高行政效能、改善政府形象的重要途径。

但是,特权观念和利益角逐使这些变革都只能限于细枝末节,不可能触动行政强权的底线。因为,几千年来行政强权、威权臣服的观念不可能在短时间内消除殆尽,自我保护的人性本质也必然反映在行政应对私人参与的过程中。于是,“作秀”意义的、形式化的变革措施也就在