

法律科学文库

总主编 曾宪义

行政行为的 效力研究

叶必丰 著

On Validity of Agency Action

 中国人民大学出版社

行政行为的 效力研究

叶必丰 著

On Validity of Agency Action

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政行为的效力研究/叶必丰著.
北京:中国人民大学出版社, 2002
(法律科学文库/曾宪义总主编)

ISBN 7-300-04372-0/D·688

I. 行…

II. 叶…

III. 行政法-法律行为-研究-中国

IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 067006 号

法律科学文库

总主编 曾宪义

行政行为的效力研究

叶必丰 著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

本社网址: www.cru-press.com.cn

人大教研网: www.ttrnet.com

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 787×965 毫米 1/16 印张: 13.75 插页 2

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

字数: 221 000

定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作者简介

叶必丰,男,1963年出生于浙江省浦江县。现为法学博士、武汉大学法学院教授和博士生导师、中国法学会行政法研究会和WTO研究会理事、国家行政学院行政法研究中心和加拿大渥太华大学人权教育和研究中心兼职教授。已出版《行政处罚概论》、《行政法学》、《行政法的人文精神》和《应申请行政行为判解》等著作,发表学术论文和随笔一百多篇。

内容提要

本书是作者多年来致力于行政行为基本原理研究的重要成果之一，原本是作者的博士论文。全书以公共利益本位论为理论基础，系统、深入地分析和探讨了行政行为的先定力、公定力、确定力和执行力，论证了上述效力源于法律的观点，阐明了它们的基本构造，实证了它们在实务中的功用。本书还分析和探讨了行政行为的存续力，即行政行为的生效和失效规则、追溯力和延迟效力等。

This book is an important research project that the author has applied himself to study fundamental of agency action for several years, and is the paper of author's PHD. It is based on the theory of relationship between public interests and private interests. In this book, the author detailedly analyzed the validity of domination, the validity of presume-legal, the validity of invariableness, the validity of fulfillment and the validity of time of agency action, proved that the above validities originated from law, and demonstrated the effect of them.

《法律科学文库》 编委会

总主编
曾宪义

副总主编

赵秉志 (常务) 王利明 史际春 刘 志

编 委

(以姓氏笔画为序)

王利明	史际春	吕世伦	孙国华	江 伟
刘文华	刘 志	刘春田	许崇德	杨大文
杨春洗	陈光中	何家弘	李文彬	郑成思
赵中孚	赵秉志	高铭暄	郭燕红	曾宪义
程荣斌				



总 序

曾宪义

“健全的法律制度是现代社会文明的基石”，这一论断不仅已为人类社会的历史发展所证明，而且也越来越成为人们的共识。在人类历史上，建立一套完善的法律体制，依靠法治而促进社会发展、推动文明进步的例证，可以说俯拾即是。而翻开古今中外东西各民族的历史，完全摒弃法律制度而能够保持国家昌隆、社会繁荣进步的例子，却是绝难寻觅。盖因在摆脱了原始和蒙昧以后，人类社会开始以一种“重力加速度”飞速发展，人的心智日渐开放，人们的利益和追求也日益多元化。面对日益纷纭复杂的社会，“秩序”的建立和维持就成为一种必然的结果。而在建立和维持一定秩序的各种可选择方案（暴力的、伦理的、宗教的和制度的）中，制定一套法律制度，并以国家的名义予以实施、推行，无疑是一种最为简捷明快、也是最为有效的方式。随着历史的演进、社会的发展和文明的进步，作为人类重



要精神成果的法律制度，也在不断嬗变演进，不断提升自身的境界，逐渐成为维持一定社会秩序、支撑社会架构的重要支柱。17 世纪以后，数次发生的工业革命和技术革命，特别是 20 世纪中叶发生的电子讯息革命，给人类社会带来了天翻地覆的变化，不仅直接改变了讯息交换的规模和速度，而且彻底改变了人们的生活方式和思维方式，使人类生活进入了更为复杂和多元的全新境界。在这种背景下，宗教、道德等维系社会人心的传统方式，在新的形势面前越来越显得力不从心。而理想和实际的选择，似乎是透过建立一套理性和完善的法律体制，给多元化社会中的人们提供一套合理而可行的共同的行为规则，在保障社会共同利益的前提下，给社会成员提供一定的发挥个性的自由空间。这样，既能维持社会整体的大原则、维持社会秩序的基本和谐和稳定，又能在此基础上充分保障个人的自由和个性，发挥每一个社会成员的创造力，促进社会文明的进步。惟有如此，方能达到稳定与发展、整体与个人、精神文明与物质进步皆能并行不悖的目的。正因为如此，近代以来的数百年间，在东西方各主要国家里，伴随着社会变革的大潮，法律改革的运动也一直呈方兴未艾之势。

中国是一个具有悠久历史和灿烂文化的国度。在数千年传承不辍的中国传统文化中，尚法、重法的精神也一直占有重要的位置。但由于古代社会法律文化的精神旨趣与现代社会有很大的不同，内容博大、义理精微的中国传统法律体系无法与近现代社会观念相融，故而在 19 世纪中叶，随着西方列强对中国的侵略，绵延了数千年的中国古代法律制度最终解体，中国的法制也由此开始了极其艰难的现代化的过程。如果以 20 世纪初叶清代的变法修律为起点的话，中国近代以来的法制变革活动已经进行了近一个世纪。在这将近百年的时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争，道路选择、主义争执、民族救亡以及路线斗争等等，使整个中国一直处于一种骚动和不安之中。从某种意义上说，社会变革在理论上会给法制的变革提供一定的机遇，但长期的社会骚动和过于频繁的政治剧变，在客观上确实曾给法制变革工作带来过很大的影响。所以，尽管曾经有过许多的机遇，无数的仁人志士也为此付出了无穷的心力，中国近百年的法制重建的历程仍是步履维艰。直至 20 世纪 70 年代末期，“文化大革命”的十年动乱宣告结束，中国人开始用理性的目光重新审视自身和周围的世界，用更加冷静和理智的头脑去思考和选择自己的发展道路，中国由此进入了具有非凡历史意义的改革开放时期。这种由经济改革带动的全方位民族复



兴运动，也给蹉跎了近一个世纪的中国法制变革带来了前所未有的机遇和无限的发展空间。

应该说，自1978年中国共产党十一届三中全会以后的20年，是中国历史上社会变化最大、也最为深刻的20年。在过去20年中，中国人民高举邓小平理论伟大旗帜，摆脱了“左”的思想的束缚，在政治、经济、文化各个领域进行全方位的改革，并取得了令世人瞩目的成就，使中国成为世界上最有希望、最为生机勃勃的地区。中国新时期的民主法制建设，也在这一时期内取得了令人惊喜的成就。在改革开放的初期，长期以来给法制建设带来巨大危害的法律虚无主义即得到根除，“加强社会主义民主，健全社会主义法制”成为一个时期内国家政治生活的重要内容。经过近20年的努力，到90年代中期，中国法制建设的总体面貌发生了根本性的变化。从立法上看，我们的立法意识、立法技术、立法水平和立法的规模都有了大幅度的提高。从司法上看，一套以保障公民基本权利、实现司法公正为中心的现代司法诉讼体制已经初步建立，并在不断完善之中。更为可喜的是，经过近20年的潜移默化，中国民众的法律意识、法制观念已有了普遍的增强，党的十五大确定的“依法治国”、“建设社会主义法治国家”的治国方略，已经成为全民的普遍共识和共同要求。这种观念的转变，为中国当前法制建设进一步完善和真正以依法治国目标的实现提供了最为有力的思想保证。

众所周知，法律的进步和法制的完善，一方面取决于社会的客观条件和客观需要，另一方面则取决于法学研究和法学教育的发展状况。法律是一门专业性、技术性很强，同时也极具复杂性的社会科学。法律整体水平的提升，有赖于法学研究水平的提高，有赖于一批法律专家，包括法学家、法律工作者的不断努力。而国家法制总体水平的提升，也有赖于法学教育和法学人才培养的规模和质量。总而言之，社会发展的客观需要、法学研究、法学教育等几个环节是相互关联、相互促进和相互影响的。在改革开放的20年中，随着国家和社会的进步，中国的法学研究和法学教育也有了巨大的发展。经过20年的努力，中国法学界基本上清除了“左”的思想的影响，迅速完成了法学学科的总体布局和各分支学科的学科基本建设，并适应国家建设和社会发展的需要，针对法制建设的具体问题进行深入的学术研究，为国家的立法和司法工作提供了许多理论支持和制度上的建议。同时，新时期的法学教育工作也成就斐然。通过不断深入的法学



教育体制改革,当前我国法学人才培养的规模和质量都有了快速的提升。一大批用新思想、新体制培养出来的新型法学人才已经成为中国法制建设的中坚,这也为中国法制建设的进一步发展提供了充足和雄厚的人才准备。从某种意义上说,在过去20年中,法学界的努力,对于中国新时期法制建设的进步,贡献甚巨。其中,法学研究工作在全民法律观念的转变、立法水平和立法效率的提升、司法制度的进一步完善等方面所发挥的积极作用,也是非常明显的。

法律是建立在经济基础之上的上层建筑,以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性和针对性极强的学科。社会的发展变化,势必要对法律提出新的要求,同时也将这种新的要求反映到法学研究中来。就中国而言,经过近20年的奋斗,改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革的逐步深入,国家和社会的一些深层次的问题也开始显现出来,如全民道德价值的更新和重建,市场经济秩序的真正建立,国有企业制度的改革,政治体制的完善等等。同以往改革中所遇到的问题相比,这些问题往往更为复杂,牵涉面更广,解决问题的难度也更大。而且,除了观念的更新和政策的确定外,这些复杂问题的解决,最终都归结到法律制度上来。因此,一些有识之士提出,当前中国面临的难题或是急务在于两个方面:其一,凝聚民族精神,建立符合新时代要求的民族道德价值,以为全社会提供一个基本价值标准和生活方向;其二,设计出一套符合中国国情和现代社会精神的“良法美制”,以为全社会提供一系列全面、具体、明确而且合理的行为规则,将各种社会行为纳入一个有序而且高效率的轨道。实际上,如果考虑到特殊的历史文化和现实情况,我们会认识到,在当前的中国,制度的建立,亦即一套“良法美制”的建立,更应该是当务之急。建立一套完善、合理的法律体制,当然是一项极为庞大的社会工程。而其中的基础性工作,即理论的论证、框架的设计和实施中的纠偏等,都有赖于法学研究的进一步深入。这就对我国法学研究、法学教育机构和广大法律理论工作者提出了更高的要求。

中国人民大学法学院建立于1950年,是新中国诞生以后创办的第一所正规高等法学教育机构。在其成立的近半个世纪的岁月里,中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及极为丰硕的学术研究成果,在全国法学研究和法学教育领域中处于领先行列,并已跻身于世界著名法学院之林。长期以来,中国人民大学法学院的



法学家们一直以国家法学的昌隆为己任，在自己的研究领域中辛勤耕耘，撰写出版了大量的法学论著，为各个时期的法学研究和法制建设作出了突出的贡献。

鉴于当前我国法学研究所面临的新的形势，为适应国家和社会发展对法学工作提出的新要求，中国人民大学法学院和中国人民大学出版社经过研究协商，决定由中国人民大学出版社出版这套《法律科学文库》，陆续出版一大批能全面反映和代表中国人民大学法学院乃至全国法学领域高品位、高水平的学术著作。这套《法律科学文库》是一个开放型的、长期的学术出版计划，以中国人民大学法学院一批声望卓著的资深教授和著名中青年法学家为主体，并聘请其他法学研究、教学机构的著名法学家参加，组成一个严格的评审机构，每年挑选若干部具有国内高水平和有较高出版价值的法学专著，由中国人民大学出版社精心组织出版，以达到集中地出版法学精品著作、产生规模效益和名著效果的目的。

《法律科学文库》的编辑出版，是一件长期的工作。我们设想，借出版《文库》这一机会，集中推出一批高质量、高水准的法学名著，以期为国家的法制建设、社会发展和法学研究工作提供直接的理论支持和帮助。同时，我们也希望通过这种形式，给有志于法学研究的专家学者特别是中青年学者提供一个发表优秀作品的园地，从而培养出中国新时期一流的法学家。我们期望并相信，通过各方面的共同努力，力争经过若干年，《法律科学文库》能不间断地推出一流法学著作，成为中国法学研究领域中的权威性论坛和法学著作精品库。



序

应松年

必丰的又一部新作,《行政行为的效力研究》问世。

我在1992年的《行政行为法》一书中曾说过:“行政行为是行政法中最重要、最复杂、最富实践意义、最有中国特色,又是研究最为薄弱的一环。”十年来,“最为薄弱”的情况有了很大改变。行政行为方面的立法和行政行为法的研究取得了长足的发展:《立法法》、《行政处罚法》等相继颁行;论文、著作成果颇丰。但遗憾的是,作为行政行为中极为重要的效力问题,却很少有人问津。由于缺乏理论研究,在行政执行和行政诉讼实践中效力问题经常成为一个难以作出正确判断的问题。必丰是一位理论研究上的有心人,他从1994年就开始研究效力问题,1996年后,他有计划地对行政行为效力的各方面问题进行了系统研究,陆续发表了多篇论文,引起学术界的广泛关注。可以说,必丰是我国最早对行政行为的效



力进行全面、系统而深入研究的学者之一。他以数年的时间，不间断地研究行政行为的效力问题，表现了一个青年学者锲而不舍、孜孜以求的精神，我认为这正是一个学者能否获取成就的关键品格。本书可视为作者几年研究的一个小结。

在国内外有关行政行为的著述中，大都以表述几种效力及效力的内涵为限，必丰不以此为满足，而是追根溯源，提出并回答了：为什么会具有这些效力，也就是行政行为效力的根据和来源；这些效力到底是怎样发挥作用的，也就是与行政行为效力相应的制度应如何构筑；以及效力在制度和实务中具有什么样的作用，也就是行政行为效力及其理论的存在价值。作者以此为纲，对行政行为的效力从各个视角展开了广泛、深入的探讨，大大扩展了对行政行为效力研究的空间，同时，作者根据其自身的研究重新厘定了行政行为效力的种类，确定为先定力、公定力、确定力、拘束力、执行力和存续力。其中，关于先定力和存续力的研究，可能会引起争论。但一切新的探索、富有创见的独立思考，必然会导出论争、切磋、碰撞，由此而促进研究的深入和理论的繁荣，这是科学发展的逻辑轨迹，是一切创造性研究活动的价值和意义所在。相信必丰的这一著作，将拓展行政行为效力研究的深度。

必丰的新作不仅在理论上有新开拓，它也将有益于正在研究起草的行政程序法对于行政行为效力问题作出更为周至的规定。

在科学研究上付出的辛劳，总会有令人欣慰的回报。祝愿必丰百尺竿头，再创新的辉煌。

2002 年盛夏
于北京为公桥畔



序

姜明安

这是一本高品位的学术专著，是作者通过三年潜心研究——在职博士学位研究——而积淀的成果——博士学位论文。我作为本论文的评阅人之一，有幸先读到作者的这篇力作。该作确实给我留下了很深刻的印象。现在，必丰教授在其大作付梓之际，让我写几句话，作为本书之序。这里谨将当时本人对该博士论文写的几点评阅意见抄录如下，权且作为本人对该书的读后感吧。

第一，本文的选题具有重要的理论价值和实践意义。行政行为的效力问题是行政法学中最重要的理论问题之一，此问题研究的突破对于整个行政行为理论乃至行政救济理论、司法审查理论的完善都是至关重要的。过去我国行政法学在这一问题的研究上一直缺乏创新，很少有前沿性成果。本书作者在这一课题上所进行的卓有成效的研究，可以认为是填补了我国



行政法学在这一领域的空白。

第二，本文提出了许多创新性见解，取得了很有价值的理论成果。在此之前，作者在这一领域曾先后在有关法学核心刊物或权威杂志上发表过多篇力作，其是国内最早对行政行为效力开展专门的系统研究的学者。在这一领域，甚至在整个行政行为基本原理领域，本文作者的研究都居于领先地位。其关于行政行为效力源于法律的结论，以及对行政行为先定力、公定力、确定力和执行力的研究成果，都是具有创新性的。当然，有些研究结论还可以进一步深入论证，使之更加完善。如果说文章有某些不足的话，这可以认为是创新中难免出现的不足。

第三，在研究方法上，本文综合采用理性分析法、实证分析法、比较分析法和逻辑分析法。这些研究方法的运用使全文结论建立在充分说理、论据充足、逻辑严密的基础上。

综上，本文是一篇优秀的博士学位论文，本研究成果以及作者的其他研究成果表明，作者是行政法学界的一位很有潜力的优秀青年学者。

我相信，本书的出版将对我国行政法学的研究，特别是对行政行为效力这一行政法学重要课题的专题研究，起到积极的推动作用。

2002年7月
于北京大学



序

李 龙

《行政行为的效力研究》，本是作者的博士学位论文。我作为作者的导师，有机会首先与作者讨论并了解本书的内容、思想和观点。在论文即将作为专著出版之际，我很乐意为其作序。

本书阐述了行政行为的先定力、公定力、确定力、执行力和存续力。对这些效力的研究，不仅仅对行政法学，而且对法理学也具有重要意义。长期以来，法理学上对法律行为的效力主要是从私法上的法律行为中概括出来的，并没有反映公法行为的特点。因此，法理学上的法律行为效力理论，也只能用来解释私法行为，而无法解释公法行为。作者的这项研究，为法理学上对法律行为效力的重新概括提供了部门法论证。作者也为此作出了自己的贡献。

作者在此前，已经就行政行为的效力问题先后在法学类权威和核心刊物上发表过《行政



行为的确定力研究》、《论行政行为的公定力》和《行政行为的执行力》等论文。可以说，在国内，作者是最早对行政行为的效力开展专门、系统研究的，他在这一领域、甚至在整个行政行为的基本原理领域都具有领先地位。以此为基础，作者现在又进行了深入和系统的研究，把原来的认识提高到了一个新水平。如果把这项研究与该作者的前期研究结合起来看，那么关于行政行为效力来源于法律的结论，对行政行为先定力、公定力、确定力和执行力的研究成果，在国内都是填补空白的创新性研究。尤其是行政行为的先定力，至今还无人涉及。对此所进行的探索，不仅具有理论上的独创性，而且还因把民主参与纳入了行政行为效力考察的范围而具有重要的现实意义。对行政行为存续力即时间效力的研究，则纠正了多年来存在的谬误。

本书虽然只是研究行政法学中的一个具体问题，选题并不是很大，但是，它却具有很强的理论性，散发着浓厚的人文气息。在对先定力的讨论中，作者对命令与服从关系的批判，对服务与合作关系的导入，使行政权摆脱了站在人权对立面的角色，把先定力建立在相对人的行政参与的基础上。类似的理论分析，几乎贯彻于始终。作者在此前曾出版过《行政法的人文精神》一书，提出了公共利益本位论。在本书中，作者正是以此为理论基础和依据的。由此，作者为自己的研究建立了较高的理论平台和起点，使本书具备了相应的理论深度。这样的理论深度在目前的部门法学界是不多见的。这说明了作者所具有的理论功底和理论素养。

在本书中，也反映了作者独到的法治思想。在作者看来，行政行为的效力来源于法律而非权力，因为权力本身都来源于法律。从表面看来，这会陷入先有权力还是先有法律的争论之中，正像是先有母鸡还是先有鸡蛋的问题一样。历史也告诉我们这样的事实：革命——夺取政权和建立政权——制定法律——赋予权力。在作者看来，如果以革命作为观察的起点，那么法律本身是革命、政权及其权力的产物，行政行为的效力根据也可以归结为权力。然而，把法律作为权力的一种结果，就意味着权力高于法律，法律只是权力的一种工具，从而与法治相矛盾。这是作者所否定和批判的。作者所选取或截取观察角度是：法律赋予权力。这样，运用权力所作的行政行为的效力根据，自然也应当归结为法律。作者的这一认识，就为法治找到了逻辑的起点，为权力纳入法制轨道提供了理论依据。

在本书中，作者力求将理论与实践相结合。作者努力用实证方法来证