

北京市哲学社会科学规划办公室“九五”重点项目

# 行政程序法 比较研究

主编 皮纯协

中国人民公安大学出版社

北京市哲学社会科学规划办公室“九五”重点项目

# 行政程序法比较研究

主编 皮纯协

中国人民公安大学出版社  
·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政程序法比较研究/皮纯协主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2000.6

ISBN 7-81059-471-0

I. 行... II. 皮... III. 行政程序法-立法-对比研究-中国、国外 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 31145 号

### 行政程序法比较研究

XINGZHENG CHENGXUFA BIJIAO YANJIU

皮纯协 主编

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 河北抚宁印刷厂

---

版 次: 2000年6月第1版

印 次: 2000年6月第1次

印 张: 19.125

开 本: 850毫米×1168毫米 1/32

字 数: 480千字

印 数: 0001册~3000册

---

ISBN 7-81059-471-0/D·393

定 价: 35.00元

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话 (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public. bta. net. cn

## 行政程序法比较研究

**主 编** 皮纯协

**副主编** 张成福 刘太刚 刘育喆

王万华 余凌云

**撰稿人** 王万华 中国社会科学院法学所博士后  
王丛虎 中国人民大学法学院宪法与行政法博士研究生  
王金沙 广东省社会科学院法学所副教授  
邓旦旦 法学硕士 北京市公安局干部  
皮纯协 中国人民大学法学院教授 博士生导师组成员  
冯 军 中国社会科学院法学所博士后 中国社会科学院法学所副研究员  
刘 杰 中国人民大学法学院宪法与行政法博士研究生  
刘太刚 法学博士 中国人民大学成人教育学院副教授  
刘连泰 法学硕士 浙江省委党校讲师  
刘育喆 法学博士 中国人民大学法学院宪法与行政法教研室讲师  
吴德星 法学博士 中共中央政策研究室处长  
余凌云 法学博士 中国人民公安大学法律系行政法教研室副教授 硕士生导师

- 邢捷 法学硕士 中国人民公安大学法律系  
行政法教研室讲师
- 武学华 法学博士 中国石化进出口总公司  
职员
- 杜钢建 国家行政学院教授
- 张成福 法学博士 中国人民大学行政学所教  
授 博士生导师
- 莫于川 中国人民大学法学院宪法与行政法博  
士研究 重庆社会科学院副研究员
- 黄文军 法学硕士 国务院法制办干部
- 童卫东 法学硕士 全国人大法工委国家法室  
干部

# 导 言

《行政程序法比较研究》一书共计三编二十二章，及附件一、附件二。

## 第一编 行政程序法原理

本编为基础理论研究，共计五章。

第一章 行政程序法的概念。在对与行政程序法概念有关的若干倾向进行分析的基础上，作者对行政程序法的涵义进行了独到的分析，并进而分析了行政程序法在现代社会的作用。

第二章 行政程序法的价值。行政程序法是体现着一系列价值的价值系统，具体体现在以下几方面：对人性尊严的尊重；维护社会正义；实现民主行政；建立责任政府。

第三章 行政程序法的一般原则。行政程序法的一般原则大部分来源于宪法和法治国家的法律原则，具体包括：法律优位和法律保留原则；法的平等保护与行政公平原则；正当程序保障与程序正义原则；比例原则；诚实信用原则。

第四章 中国行政程序法的发展过程、现状及其改革趋势。本章分析了我国行政程序法的历史发展和当前存在的问题，提出制定统一的行政程序法典是实现行政程序立法统一的最有效的途径。

第五章 外国行政程序法的历史发展。本章分析了国外行政程序法产生的历史背景和条件，指出行政程序法的发展至今已经历了三次高潮。并对美国、德国、意大利、日本等国家行政程序法的历史发展和主要内容作了比较研究。

## **第二编 行政程序法的体系结构与基本制度**

本编对行政程序法的各个方面进行解析，共计三章。

**第六章 各国（地区）行政程序法体系结构之比较。**包括以下三部分内容：1. 行政程序法的适用范围比较；2. 行政程序法的基本内容比较；3. 行政程序法的立法架构比较。

**第七章 各国（地区）行政程序法公开制度之比较。**本章论述了行政公开的意义，指出行政公开制度主要包括以下基本制度：1. 政府文件对一般公众的公开；2. 行政会议对一般公众的公开；3. 行政程序中对当事人的公开，具体包括阅览卷宗和说明理由等制度；4. 对公民隐私权的保护。最后对中国行政公开制度提出的建议。

**第八章 各国（地区）听证制度之比较。**听证制度是现代行政程序法的核心制度，本章分析了听证的含义、听证的种类、听证的功能和听证的范围等基本问题，重点分析了正式听证制度，包括正式听证的适用范围、主体、通知、模式、内容和决定的作出等内容，提出我国应完善正式听证制度。

## **第三编 各种行政行为的法律程序**

本编对各种行政行为的程序作了具体分析，共计十四章。

**第九章 行政立法程序。**行政立法程序必须遵循两个基本原则：民主原则和效率原则。一个完善的行政立法程序则应包括三种法律制度：1. 行政立法公开制度；2. 行政立法听证制度；3. 行政立法公告制度。本章还分析了我国行政立法程序的现状，提出了完善我国行政立法程序的具体建议。

**第十章 行政决策程序。**综合介绍了行政决策程序的涵义、特征和程序。

**第十一章 行政计划程序。**本章对德国、法国、英国、美国、日本、印度等国家的行政计划及行政计划程序进行了比较研究，认为完善我国的行政计划程序应着手于加强行政计划程序规

范体系的建设，增强行政计划程序制度的民主性，公开性和科学性。

第十二章 行政许可程序。行政许可程序必须遵循以下基本原则：程序公开原则；程序公正原则；程序效率原则。行政许可程序的基本制度则主要包括：1. 情报公开制度；2. 听证制度；3. 说明理由制度；4. 时限制度；5. 回避制度。行政许可程序的内容不同国家有不同规定，本章着重分析了美国、德国、日本和葡萄牙的行政许可程序的内容。

第十三章 行政征收程序。本章对法国、日本和比利时的行政征收程序作了比较研究，指出行政征收按其实现方式的不同，分别适用自愿缴纳程序和强制征收程序。自愿缴纳程序包括以下几个环节：事项登记；缴纳鉴定；缴纳申报；税费征收；监控稽查。强制征收程序包括：缴纳担保；征收保全；催缴。

第十四章 行政处罚程序。本章对德国、日本、美国、奥地利、中国大陆、台湾地区的行政处罚程序作了比较研究，认为行政处罚的程序可以分为三种类型：司法性程序；行政性程序；介于司法性和行政性之间的程序。

第十五章 行政强制执行程序。本章对德国、日本和美国等国家的行政强制执行程序作了比较研究，指出战后各国对各自的强制执行进行改进，强制手段呈现出多样化的趋势。我国行政强制执行仍应保留司法执行的模式，但应对之进行完善。本章还指出构筑行政强制执行程序应遵循两个基本原则：随机应变之原则和尽量发挥心理强制之原则。行政强制执行制度的核心制度为告诫。

第十六章 行政指导程序。行政指导除了遵循法治的一般原则外，还应遵循以下特别原则：合法原则；合政策原则；合目的的原则；平衡兼顾原则；民主自愿原则；及时灵活原则；责任分担原则。本章还对荷兰、日本、韩国和澳大利亚等国的行政指导程



序作了比较研究，指出行政指导程序一般包括说明、交付、陈述意见、公布等环节。

第十七章 行政契约程序。本章对英国、法国和德国等国家的行政契约程序作了比较研究，指出在我国的行政契约制度构筑中，从程序上应当确认协商制度、听证制度、书面要式主义、公开原则、平等竞争原则、招标等适当的契约缔结方式、回避制度、说明理由制度、教示制度等重要的程序制度，同时建立上级机关的“参与保留”制度、严格的审计制度以及通过行政监察等途径追究失职者责任的归责机制。

第十八章 行政权限冲突的解决程序。本章在对西班牙、日本、台湾地区和澳门地区的行政权限冲突程序进行比较研究的基础上，分析了我国行政权限冲突的解决程序中存在的缺陷，进而提出立法构想，包括：规定解决行政主体权限冲突的基本原则；规定解决行政主体权限冲突的启动程序；补充协议程序、细化行政裁决程序、确立准诉讼程序。

第十九章 行政救济程序。本章按行政复议的阶段，对各国关于复议救济与诉讼的关系、复议机构、复议的提起（其中又包括范围、管辖、申请人形式和内容、申请效力、申请期限）、复议的审理和复议的决定等方面的规定作了比较研究，并对我国《行政复议法》作了评价。

第二十章、第二十一章，分别阐述了行政信访程序、行政监督程序。

第二十二章 完善我国行政程序制度的若干思考。本章在对传统行政程序和现代行政程序进行比较研究的基础上，分析了我国行政程序法存在的问题，以及完善的有利条件，提出建立、健全我国现代行政程序法的基本思路：1. 明确和严格行政程序的设定主体；2. 早日制定统一的《行政程序法》，集中规定各类行政行为应当遵循的程序以及行政机关自行设定行政程序应当遵守

的各项原则和规则；3. 通过法律，明确规定凡行政行为涉及公民、国家公务人员以及社会组织的合法权益时所应遵循的程序；4. 建立有效的行政程序的监督机制；5. 确认和保障具有行政裁判职能的行政机构与人员的独立地位，具有准司法特征的行政程序应得到进一步发展。

附件一 调查报告。调查报告在对我国行政程序实际状况进行实证调查研究的基础上写成，分析了我国行政立法程序、行政许可程序、行政计划程序、行政合同程序、行政处罚程序、行政强制执行程序、行政复议程序和行政监察程序等诸多行政行为程序中存在的问题，进而提出改进建议。

附件二 《中华人民共和国行政程序法》（建议稿）。建议稿是本书研究成果的集中体现。建议稿分七章、共计 77 条。第一章总则，包括定义、适用范围和基本原则等内容；第二章，行政程序参加人，规定了行政机构、行政相对人和回避制度；第三章，行政行为，规定了行政行为的效力等内容；第四章，抽象行政行为，规定了行政法规、部委规章、地方政府规章和规范性文件等的制定程序；第五章，具体行政行为，规定了一般程序、简易程序和听证程序；第六章，法律责任，规定了行政机关工作人员违法所应承担的法律责任；第七章，附则。

# 目 录

导言 .....	( 1 )
----------	-------

## 第一编 行政程序法原理

<b>第一章 行政程序法的概念</b> .....	( 1 )
一、行政程序法的涵义 .....	( 1 )
二、行政程序法的特征 .....	( 15 )
三、行政程序法的作用 .....	( 19 )
<b>第二章 行政程序法的价值</b> .....	( 23 )
一、价值与行政程序法的价值 .....	( 23 )
二、人性尊严与行政程序法的价值 .....	( 26 )
三、社会正义 .....	( 31 )
四、民主行政 .....	( 42 )
五、责任政府 .....	( 53 )
<b>第三章 行政程序法的一般原则</b> .....	( 69 )
一、行政程序法一般原则的性质 .....	( 69 )
二、法律优位与法律保留 .....	( 72 )
三、法的平等保护与行政公平 .....	( 79 )
四、正当程序保障与程序正义 .....	( 86 )
五、比例原则 .....	( 94 )
六、诚实信用 .....	( 99 )
七、行政效率 .....	( 105 )
<b>第四章 中国行政程序法的发展过程、现状及其改革趋势</b> .....	( 106 )

一、中国行政程序法的发展过程·····	(106)
二、中国行政程序法的现状·····	(108)
三、中国行政程序法的改革趋势·····	(110)
<b>第五章 外国行政程序法的历史发展·····</b>	<b>(113)</b>
一、概况·····	(113)
二、美国行政程序法的历史发展·····	(116)
三、德国行政程序法的历史发展·····	(125)
四、意大利行政程序法的历史发展·····	(131)
五、日本行政程序法的历史发展·····	(136)

## 第二编 行政程序法的体系结构与基本制度

<b>第六章 各国(地区)行政程序法体系结构之比较·····</b>	<b>(143)</b>
一、行政程序法的适用范围·····	(144)
二、行政程序法的基本内容·····	(155)
三、行政程序法的立法架构·····	(167)
<b>第七章 各国(地区)行政程序法公开制度之比较·····</b>	<b>(176)</b>
一、行政公开概述·····	(176)
二、行政公开的基本制度·····	(180)
三、加强中国行政公开制度的建设·····	(198)
<b>第八章 各国(地区)听证制度之比较·····</b>	<b>(202)</b>
一、关于听证的几个基本问题·····	(202)
二、正式听证程序·····	(220)

## 第三编 各种行政行为法律程序

<b>第九章 行政立法程序·····</b>	<b>(245)</b>
一、行政立法概述·····	(245)
二、行政立法程序概述·····	(252)
三、美国行政立法程序简介·····	(256)

四、中国行政立法程序展望·····	(263)
<b>第十章 行政决策程序</b> ·····	(269)
一、行政决策的含义和特征·····	(269)
二、行政决策的程序·····	(272)
<b>第十一章 行政计划程序</b> ·····	(275)
一、行政计划的一般考察·····	(275)
二、行政计划的国别考察·····	(282)
三、行政计划的问题考察·····	(295)
四、行政计划程序的考察·····	(298)
<b>第十二章 行政许可程序</b> ·····	(310)
一、行政许可概述·····	(310)
二、行政许可程序的原则·····	(313)
三、行政许可程序的基本制度·····	(318)
四、行政许可程序的内容·····	(325)
<b>第十三章 行政征收程序</b> ·····	(333)
一、研究行政征收的意义·····	(333)
二、行政征收的范围·····	(336)
三、行政征收的程序·····	(340)
四、对行政征收的法律规制·····	(343)
<b>第十四章 行政处罚程序</b> ·····	(347)
一、行政处罚概述·····	(347)
二、不同国家处罚程序简介·····	(353)
三、对不同国家行政处罚程序的评价·····	(369)
<b>第十五章 行政强制执行程序</b> ·····	(373)
一、强制执行体制的改进·····	(373)
二、强制手段的多样化·····	(380)
三、强制执行的程序·····	(385)
<b>第十六章 行政指导程序</b> ·····	(387)

一、行政指导范畴研究·····	(387)
二、行政指导的行为方式研究·····	(400)
三、行政指导程序问题研究·····	(407)
<b>第十七章 行政契约程序</b> ·····	(416)
一、行政契约的含义·····	(416)
二、行政契约中的实体权利义务	
——以行政机关享有主导性权利为特征·····	(417)
三、对行政契约的程序规范与控制·····	(426)
四、对行政契约的法律救济·····	(437)
<b>第十八章 行政权限冲突的解决程序</b> ·····	(440)
一、行政主体权限冲突的成因及表现·····	(441)
二、西班牙行政主体权限冲突及其解决程序·····	(442)
三、日本行政主体权限冲突及其解决程序·····	(446)
四、我国台湾、澳门地区行政主体的权限冲突	
及其解决·····	(448)
五、我国行政主体权限冲突解决程序的立法构思·····	(450)
<b>第十九章 行政救济程序</b> ·····	(453)
一、行政救济程序概述·····	(453)
二、复议救济与诉讼之关系·····	(455)
三、复议救济基本类型及机构·····	(459)
四、复议救济之提起·····	(465)
五、复议之审理·····	(479)
六、复议救济之决定·····	(482)
七、中国行政救济制度的启示·····	(487)
<b>第二十章 信访程序</b> ·····	(490)
一、信访程序的概念和性质·····	(490)
二、信访程序的原则·····	(491)
三、信访程序所适用的范围·····	(492)

四、信访程序的处理规则·····	(494)
五、法律责任·····	(496)
六、日本的苦情处理制度·····	(496)
七、香港的行政申诉制度·····	(497)
八、完善我国信访程序的思考·····	(498)
<b>第二十一章 行政监督程序·····</b>	<b>(500)</b>
一、行政监督的概念·····	(500)
二、检查监督·····	(500)
三、审计监督·····	(502)
<b>第二十二章 完善我国行政程序制度的若干思考·····</b>	<b>(506)</b>
一、行政法治需要的是现代行政程序·····	(506)
二、我国行政法治建设的重点应转向现代行政程序 ·····	(511)
三、建立、健全现代行政程序制度的一般条件·····	(517)
四、我国行政程序制度滞后现象原因分析·····	(519)
五、现阶段革新我国行政程序制度的有利条件·····	(524)
六、建立、健全我国现代行政程序法的基本思路·····	(528)
附件一 调查报告·····	(532)
附件二 立法建议·····	(559)
中华人民共和国行政程序法（建议稿）·····	(567)
参考书目·····	(583)
编后·····	(595)

# 第一编 行政程序法原理

## 第一章 行政程序法的概念

### 一、行政程序法的涵义

#### (一) 程序与行政程序

程序，顾名思义有过程和次序之义，对该词解释各家不同。有人称为“事情进行的先后次序”，<sup>①</sup>有人称为“按时间先后或依次安排的工作步骤”。<sup>②</sup>英语与“程序”相近的词有 Procedure，是指事物的过程、步骤、作法、手续之义。<sup>③</sup>“程序”一词在日语里称为“手续”，主要是指事物进行的顺序、方法、经过、处置、线索等意思。<sup>④</sup>从各种表述中可以看出，“程序”词义应包括：事物的进行过程；事物处理的方式、方法；事物进行的必要步骤；事物各步骤的次序；事物各步骤时间要求。相对于自然状态描述的概念，“程序”一词更有人文活动的因素，体现人们对

① 《现代汉语词典》，商务印书馆，1983年版，第138页。

② 《辞海》，上海辞书出版社，1990年版，第1974页。

③ 《大英汉词典》，外语教学与研究出版社，1992年版，第1229页。

④ [日]《国语大辞典》，小学馆，1981年版，第1713页。



各种事物的控制，例如，工作程序、医疗程序、会议程序、立法程序、诉讼程序等。这些都是人们为了控制某事物的进程而达到一定目的的空间和时间上的要求，以及制定规范控制该进程。例如道德规范、技术规范、法律规范等。程序法是规定有关程序的法律规范的法律文件，例如立法法规定立法的有关程序，诉讼法规定司法程序，行政程序法规定行政程序。从客观上讲，任何事物的发展，任何活动的进行都具有一定的过程、方式、方法、步骤、次序以及各步骤的时间区间等状态量，表现一定的程序性。但是，一般意义的程序不是消极反映这种存在，而是有目的的调整该事物的程序，使之公正、合理。

行政程序也是如此，从行政管理活动出现，便有行政管理的步骤、方式、方法、次序及时间的存在，但这并不是一般意义上的行政程序，表现为随机性和过多的主观任意性，缺乏公正、合理。在中国传统的行政管理中，也有诸如对官员的考试、任用、考核、奖惩等程序的规定，有时规定得还相当严格，但该程序的规定是以强化国家的行政权、维护对人民的统治为目的，缺乏外部的制约，否定人民大众的权利，即使制定成法，也不是现代意义上的行政程序法。行政程序的发展及其法制化，是社会的民主法治发展的结果。一方面社会事务增多，需要扩大行政权力；另一方面行政权力扩大需要对行政权进行限制，以保护人民的权利不被侵犯。这就要求用实体法规定行政权的同时，用行政程序法控制行政权的行使。人们一般认为民主性的程序制度在英美法系国家产生较早，在英国很早就出现了自然公正原则（可称自然正义原则）。随着社会的发展，实体法不得不给予行政机关巨大的权力，议会在授予行政机关权力的同时，往往规定行使权力的程序。在法律中如果没有程序的规定，行政机关则应当遵循自然公正原则。自然公正原则随具体情况而表现出很大的灵活性，但基本规则包括：“任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影