

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

Pearson
Education

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Administrative Law in
the Political System

(third edition)

政治体制中的 行政法

(第三版)

[美] 肯尼思·F·沃伦 著

Kenneth F. Warren

中国人民大学出版社



公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政治体制中的 行政法

(第三版)

[美] 肯尼思·F·沃伦(Kenneth F. Warren) 著

王丛虎 牛文展 任端平 宋凯利 等译

王丛虎 余凌云 校

图书在版编目 (CIP) 数据

政治体制中的行政法 (第3版) / (美) 沃伦著; 王丛虎等译.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)

ISBN 7-300-06666-6

I. 政…

II. ①沃…②王…

III. 行政法-研究-美国

IV. D971.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 075189 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

政治体制中的行政法 (第三版)

[美] 肯尼思·F·沃伦 著

王丛虎 牛文展 任端平 宋凯利 等 译

王丛虎 余凌云 校

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市新世纪印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 8 月第 1 版

印 张 50.75 插页 2

印 次 2005 年 8 月第 1 次印刷

字 数 1 067 000

定 价 78.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘 晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨 王浦劬

毛寿龙 刘 晶

刘国材 任宗哲

孙柏瑛 吴爱明

陈庆云 陈振明

竺乾威 周志忍

郭小聪 高培勇

彭和平 董礼胜

董克用 程远忠

蓝志勇 潘小娟

薛 澜 薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自 20 世纪



80年代以来,世界各国均开展了大规模的政府再造运动,政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作,这些著作分析了政府再造的战略,向人们展示了政府治理的前景。(4)学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派,如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作,以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看,这套译丛体现了以下特点:(1)系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2)权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师,或极具影响力的作者的著作。(3)前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前,公共行政大师罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中曾这样讲道:“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确,在公共行政与公共管理领域,事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求,立足于对中国特殊行政生态的了解,以开放的思想对待国际的经验,通过比较、鉴别、有选择的吸收,发展中国自己的公共行政与公共管理理论,并积极致力于实践,探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式,是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作,并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此,谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

译校者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

在翻译与校译本书的过程中，我们都深深地被其全新视角和丰富内涵所吸引。本书的作者肯尼思·F·沃伦教授是一位政治学家，同时也是一个政治评论家。他积极参与美国上层的政治活动。正是借助这种独特的背景，他能够高屋建瓴，将美国行政法放置在其政治体制中去审视。作者从美国的政治架构入手，以系统理论的分析方法，逐个分析了参与到美国行政法过程中的主体，从而给我们展示了一个宏大的行政法环境。作者正是在这样一个大的背景下，逐步展开对美国公共管理过程中所涉及的主要行政法问题的分析与研究。

行政权的迅猛发展是美国社会近几十年来最为突出的特点之一。本书在回顾美国行政权发展历史的基础上，全面地分析了行政权扩张的特点、表现及其原因。更为可贵的是，本书并没有就此打住，而是从宪政理念和行政法的前沿问题出发进一步地探讨了行政权的扩展对行政法和民主理念的影响。

纵观这部鸿篇巨著，涉及的问题看似松散，但结构却非常严谨。全书十二章紧紧围绕着行政权的问题展开。在对行政权发展历程及对美国行政法影响进行梳理之后，作者以行政权为红线展开全书的内容。该书的第4章、第6章、第7章和第8章分别从行政程序的民主责任、规章的制定权、法令的制定权、行政自由



裁量行为等方面论述了当今美国行政权及行政法发展过程中所呈现的特点。本书的第5章主要论述了行政人员在行使行政权中所涉及的与其他组织和人员的关系问题,而第10章则论述了在政府机关及其行政人员侵害了相对人合法权益时而被起诉的若干问题,这两章是从行政权的实际行使者的角度论述了行政权的问题,第11章则是从更深层次的角度——行政法的发展目的探讨了社会权利和个人权利的平衡问题。在该书的最后一章,为了让人们进一步了解行政法与公共管理的关系,作者专门探讨了美国高科技发展中出现的新问题。通过对核能管制程序的分析,本书向我们生动地展示了美国行政法在美国生活中的重要作用。

在翻译与校译的过程中,令我们难忘的还有书中大量翔实的历史事件和生动而具体的行政法案例。这是我国行政法学教材所不曾有的。正是借助这些材料,我们对美国行政法有了一个更为具体和亲切的感觉。尽管在翻译这些材料时,我们每一个翻译者都绞尽脑汁、苦不堪言,但是我们内心还是感到由衷的喜悦。因为,它让我们更能理解美国行政法。除此之外,书中大量的援引材料和有关论点交锋,更让我们大开眼界,也更能让我们体会美国行政法的精髓。

肯尼思·F·沃伦教授这部百万言的大作,给我们每一个翻译者提出了严峻的挑战。好在本书的作者沃伦教授、本套丛书的主编张成福教授自始至终给了我们极大的支持和帮助,这才使我们的翻译者和校对者一直保持着高昂的情绪,并顺利完成了翻译工作。本书由王丛虎主持翻译并对全面工作承担责任,其中封面、前言、中文版序言、目录、封底、人名索引、附录中法典、第1、2章由王丛虎翻译,第3章由王丛虎、杨安志、王君祥翻译,第4章由吴鹏翻译,第5、10、12章和案例目录由牛文展翻译,第6、7、9章由任端平、宋凯利翻译,第8章由姚金菊翻译,第10章由詹福满翻译,关键法律术语由黄文军翻译,关键术语索引由牛文展、王丛虎翻译。此外程步衣、谷红丽、郭京锋也参与了部分翻译和校对工作。同时需要感谢的是我所任教的中国人民大学公共管理学院行政管理专业2004级2班的部分研究生,他们的名字是赵峰、郭薇、刘晓佳、梅华、黄若虹、刘琼莲、李洁、齐霜、陈义俊、刘建等。他们以认真负责的态度参与了校对工作。全书由王丛虎、余凌云审校定稿,责任自当由主译和审校者承担。由于译校者水平有限,疏漏和错误之处恳请同仁多多指教。

王丛虎

2005年3月

于北京郊外的一个偏远的陋室

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《政治体制中的行政法》(第三版)由中国学者王丛虎等译为中文,尤其是它被列为中国公共行政与公共管理经典教材系列之一,我感到无比荣幸。我希望本书能更好地为中国政府和中国人民服务。

行政法是一门非常重要的法律学科,尽管行政法领域作为一个典型法律部门对美国的整个法律体系而言还相对陌生,因为直到第二次世界大战结束,它才作为一门重要的、独立的法律学科而崭露头角。在 20 世纪三四十年代,美国的行政权随着美国政府的强大而日益增强。那个年代,许多人感到国家的行政权占有绝对优势,严重威胁着政府民主性的发挥和个人及商业的自由。因而,通过发展行政法来限制和监督这种公共行政权力的泛滥被认为是恰当而可行的。

一般而言,行政法主要关注行政人员和公民个人、商业发生关系时的正当性程序和管制行为的基本公正问题。但更为重要的是,行政法还致力于研究行政规章的制定、行政裁决、行政调查和查封,以及随意的行政决定的制作如何趋于程序化、规范化以达到公平公正的标准,从而尽可能地限制独断、随意的行政决定的作出,并使其在法律的规则下运作。

本书关注行政法在美国政治体系中的情况,然而,它对任何



政府(比如中国政府)了解美国行政法的经验也大有裨益。行政法主要关注如何提高政府管理人员的行政效率与改善行政程序的运作过程,然而,这么做所面临的挑战还是相当大的。主要有以下两个原因:第一,行政法大多源于普通法或者法官的判决。这就通常使得行政法比其他部门法更难以理解(比如,成文法、法令或从它们的组合中总结出新的法律)。因为法官造法由于来源于不同的法庭而会产生千差万别的合法的司法权。通常来说,合法地从法律中引用是很困难的,因为没有一部完整的成文的行政法典。第二,在不同的场合提到行政法,对其理解也往往不甚明了。因此,美国法院曾一度感到有点难以操作,并尝试着对程序性正当程序作适当的延伸与扩展,因为公共行政官员在不同的场合可以做出不同的行政程序。也就是说,在同一场合下,针对完全相同的事实和情况所作的行政决定是相当公平的,而如果事实和情况稍有不同,所作的同一决定就会认为是不符合程序的。法官们通常不主张相同的程序适用于不同的场合。因此,美国政府总是千方百计地限制提供行政法,尤其在很多情况下限制提供合法的原则和方针。

中国人民为拥有源远流长的历史文化而感到自豪。中美两国政府和人民未来的合作会逐渐增强,两国政府彼此了解和尊重对方的法律和政治制度是最为重要的。中国政府和中国人民在世界政治秩序中最终会扮演一个更为强大而有影响力的角色。我非常荣幸地希望本书能帮助中国政府更好地了解美国法律政治制度,并为中国政府法律制度的健康发展而奉献自己的绵薄之力。

向中国人民表达我最诚挚的祝愿!

美国密苏里州圣路易斯大学

政治学教授

肯尼思·F·沃伦

2004 年秋

英文版前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《政治体制中的行政法》(第三版)代表着社会科学家撰写课本的一种尝试,这种尝试是为满足公共行政领域,特别是学习社会科学的同学们对通俗行政法教材的需要。该教材的目的是要告诉同学们行政法在美国政治体制中的地位,特别是行政法对行政机关依法定程序制定规章的行政行为所具有的影响以及指导和限制作用。就传统的行政法所包含的主题(如法律的制定、命令的发布、行政行为的司法审查)而言,本教材则独一无二地使用了非专业语言,而且特别考虑了社会科学专业同学们的要求。附录中所提供的注释是帮助那些对特定的法律词汇不是太熟悉的同学。同时,也特别希望行政人员在制定重要政策时注意运用行政法的指导性原则。系统理论(systems theory)一方面用于介绍给特定环境下管理机构的各类“政治行动者们”(political actors),另一方面也用于强调行政人员不仅要承担行政法律责任,而且还要承受来自于社会、经济和政治等各个方面的压力。从第3章开始,在每一章的最后都附有一个相关内容的行政法案例,并带有法律问题和法理评析,目的在于让同学们能了解法院是如何运用具体的行政法理论和原理来处理行政争议的。最后一章关于核能管制委员会对核能管制的案例研究目的在于:进一步证实行政法原理是如何在现实生活中得到验证的,以及“管制政策”(poli-



tics of regulation) 是如何不可避免地强调我们的行政人员在实践中要遵守行政法理念的。

为了使第三版达到现在的水平，我们已经付出了很大的努力。在第三版里，我们专门强调了最近在行政法领域里发生的新倾向，最近的法院判决以及克林顿执政期间所发生的事情，特别是“重塑政府”时代和新保守主义对行政法的发展影响很大。

本书是写给社会科学专业的学生的，特别是公共管理领域的学生。因为本书：(1) 是一本由社会科学家专门为社会科学专业的学生撰写的最通俗的行政法教材；(2) 并不是担当提前的法律培训或掌握专业法律词汇的任务；(3) 将法律和社会学科的文化融合在一起，帮助人们洞察行政法的本质特征；(4) 采用了法学院的课本中常用的案例分析方法，且倾向于用更直接地描述和分析的方法使得相对较难的行政法课题更容易理解；(5) 采用了绝大多数高年级社会科学的学生比较熟悉的普通的系统分析的方法，使得社会科学的学生能站在美国政治体制的高度去审视行政法；(6) 陈述了与社会科学关系密切的行政法主题（例如，起草和完成管制警察的政策）；(7) 用非常通行的 20 世纪 90 年代的观点看行政法的发展。

在撰写本书的过程中，很多人给我提供了帮助。我对他们无私的、有价值的工作表示深深的谢意。首先感谢听我的行政法课的本科生和研究生们。多年来，他们给了我宝贵的建设性的批评。因为，许多诚恳而又细心的学生对该书的第一版和第二版提供了宝贵的学术协助。我已经将他们的名字列入了前两版中并表示了感谢。在第三版，我想再一次对他们的技术协助、学术观点、精神支持和鼓励表示感谢：辛迪·哈特逊、休·穆尔、里德尔·汤普森、霍默·滕格、安布伯·米勒、特丽·韦尔斯、戴夫·里格多恩、罗恩·梅德卢、利奥·加维、保罗·布朗、汤姆·康奈尔、菲利普·福奇、史蒂夫·普鲁、乔·西米恩、乔治·温德尔、戴维·H·罗森布鲁姆、伯纳德·施瓦茨，特别要提到的是我的妻子安妮特·查丽特·沃伦。

肯尼思·F·沃伦

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章	行政法导论	1
1.1	本书的宗旨	1
1.2	本书的结构	3
1.3	本书的方法：系统理论	6
1.4	行政法的性质	9
1.5	行政法的范围	10
1.6	行政法越来越多的相关性	15
1.7	管制目标指向了格罗夫市立学院	17
	本章小结	19
	推荐读物	22
第 2 章	美国政治体制中的行政法	24
2.1	创设阶段：系统模型	24
2.2	行政机关处于主导地位	28
2.3	发挥主要作用的行动者	37
2.4	一些不太重要的行动者	53
2.5	运行：对行政体制批判性的审查	62
	本章小结	70
	推荐读物	79
第 3 章	行政权力的扩张及其对美国体制的冲击	80
3.1	行政体制的发展	80

3.2	历史上一个显著的进步: 将权力授予行政机关	92
3.3	行政人员和行政机关的权力	104
3.4	行政人员拥有太多权力吗?	105
3.5	反对官僚权力扩张的计划: 行政首长任期制的形成	109
3.6	行政权发展、公共利益和行政法思考	113
3.7	公共利益的调控: 管制与非管制之争	127
	本章小结	141
	案例分析	142
	评述与问题	148
	推荐读物	157
第4章	为实现行政程序中的民主责任制而进行的立法尝试	159
4.1	让管理者负责任	159
4.2	传统的国会监督权	164
4.3	通过指导性立法探索行政负责制	178
4.4	行政程序法: 对其在控制行政行为中的作用的审查	190
4.5	《阳光法》和夕阳法立法	201
	本章小结	204
	案例分析	206
	评述与问题	213
	推荐读物	220
第5章	保护行政人员免予不当干涉与骚扰	222
5.1	对行政程序的合法干涉与非法干涉: 概述	222
5.2	对行政人员以及其他人员加以防备: 利益冲突法	223
5.3	国会的权势兜售行为	230
5.4	随意更换行政人员: 总统的任免权	244
	本章小结	252
	案例分析	253
	评述与问题	256
	推荐读物	259
第6章	法规的制定: 立法机构的授权	261
6.1	制定行政法规日益增长的重要性	261
6.2	什么是法规的制定?	263
6.3	法规的制定: 漏洞及其意义	268
6.4	法规制定程序和公共政策制定的民主特征	273
6.5	使法规制定更民主的合理建议	283
6.6	里根政府控制行政法规制定的努力	291

本章小结	296
案例分析	297
评述与问题	303
推荐读物	310
第 7 章 命令的制定：行政机关充当司法机关	312
7.1 什么是命令的制定	312
7.2 区别命令的制定和法规的制定	314
7.3 行政决策中制定命令和制定法规的优点和缺点	316
7.4 在行政听证中遵循正当程序	324
7.5 行政听证和法院审理的比较	329
7.6 偏见、正当程序和管制效力	335
7.7 行政听证中考虑的证据	341
7.8 行政裁决中的命令	358
本章小结	368
案例分析	369
评述与问题	374
推荐读物	381
第 8 章 公共政策的实施：行政自由裁量行为	382
8.1 要式与非要式的行政行为	382
8.2 行政自由裁量的界定	384
8.3 自由裁量的历史回顾：法治与自由裁量	386
8.4 戴维斯对自由裁量问题的看法	389
8.5 对肯尼思·C·戴维斯自由裁量正义的批评	397
8.6 对戴维斯的回应：吉福德关于自由裁量的裁决模式	401
8.7 法院在控制自由裁量行为中的作用	404
8.8 推翻自由裁量行为的案例	405
8.9 支持自由裁量行为的案例	410
8.10 控制行政权的非传统替代方法	417
本章小结	426
案例分析	427
述评与问题	431
推荐读物	440
第 9 章 行政行为的司法审查	441
9.1 司法审查：概述	441
9.2 法院角色的转变	444
9.3 对行政行为进行司法审查的可能性	452



9.4	审查的范围	469
9.5	法院的命令和服从问题	478
	本章小结	480
	案例分析	481
	评述与问题	485
第 10 章	起诉政府及其行政人员	492
10.1	总述: 民主国家中的侵权责任问题	492
10.2	政府豁免权原则	493
10.3	起诉行政人员: 实现行政人员有条件豁免的道路	497
10.4	政府责任不断增加, 而官员责任逐步减小的趋势	514
10.5	总统豁免权问题	525
	本章小结	529
	案例分析	531
	评述与问题	536
	推荐读物	542
第 11 章	行政法的挑战: 如何寻求社会权利和个体权利的平衡	543
11.1	平衡: 行政机关的一大难题	543
11.2	面对大众约束的个体自由的保护: 简评	544
11.3	行政实践与《权利法案》	546
11.4	宪法第四修正案规定的行政行为	547
11.5	在行政国家不断兴起的过程中个人反对“自证其罪”的 权利在衰落	569
	本章小结	592
	案例分析	594
	评述与问题	600
	推荐读物	606
第 12 章	行政法与核能管制: 对核管制委员会管制程序的批评性分析	608
12.1	有史以来最具有风险的管制挑战: 核能管制	608
12.2	实施核管制计划的背景、发展过程与政治性尝试	609
12.3	核管制委员会的行政管理结构: 总体评价	615
12.4	核管制委员会颁发许可证实践中存在的问题	621
12.5	核管制委员会的检查程序与强制执行程序	627
12.6	对核管制委员会检查程序与强制执行程序的主要批评	630
12.7	法院在审查核管制行为中的表现	637
12.8	临终之际的核电工业	655
	本章小结	657



案例分析	661
评述与问题	665
推荐读物	673
附录 联邦行政程序法	675
美国法典第五编	675
修正案	685
关键法律术语	686
人名索引	703
关键术语索引	716
案例目录	771