

北京大学远程教育法学系列教材

行政法与行政诉讼法



沈 岍 编著

人 民 法 院 出 版 社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

北京大学远程教育法学系列教材

法理学 (已出版)

宪法学 (已出版)

行政法与行政诉讼法 (已出版)

刑法总论 (已出版)

刑法分论 (已出版)

刑事诉讼法 (已出版)

民法总论 (已出版)

民法分论

合同法 (已出版)

知识产权法

民事诉讼法 (已出版)

公司法/企业法

保险法

财政税收法

劳动法与社会保障法

商法总论

环境法

国际法 (已出版)

国际私法

国际经济法

国际贸易法

周旺生 编著

甘超英 编著

沈 岍 编著

陈兴良 编著

梁根林 编著

汪建成 编著

尹 田 编著

王 轶 编著

刘凯湘 编著

张 平 编著

刘家兴 编著

甘培忠 编著

李玉泉 编著

刘剑文 编著

叶静漪 编著

郭 瑜 编著

汪 劲 编著

饶戈平 编著

王 慧 编著

邵景春 编著

张智勇 编著

北京大学远程教育法学系列教材
行政法与行政诉讼法

责任编辑: 陈建德
张承兵

ISBN 7-80161-355-4



9 787801 613554 >

ISBN 7-80161-355-4/D · 355

定 价: 24.00元

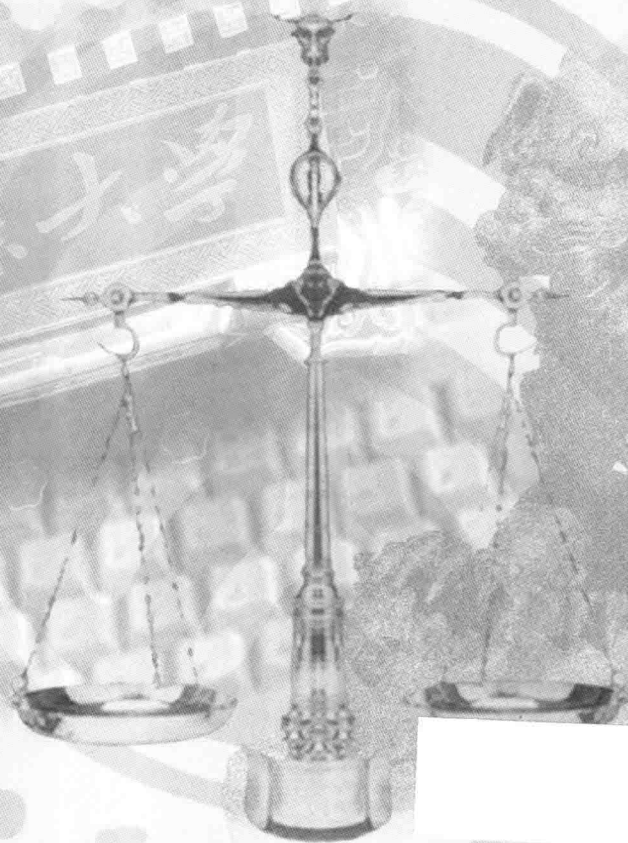
(内附教学光盘)

D92

35

北京大学远程教育法学系列教材

行政法与行政诉讼法



沈 岍 编著

人民法院出版社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/沈岍编著. —北京:人民法院出版社, 2002.9

北京大学远程教育法学系列教材

ISBN 7-80161-355-4

I. 行… II. 沈… III. ①行政法-中国-远距离教育:高等教育-教材 ②行政诉讼法-中国-远距离教育:高等教育-教育 IV. ①D922.1 ②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 054628 号

行政法与行政诉讼法

沈岍 编著

责任编辑 陈建德 张承兵

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京东交民巷 27 号(100745)

电 话 64813516(出版部)

64813540 64813518 64813514(发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 16 开本

字 数 233 千字

印 张 12.75

版 次 2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-355-4/D·355

定 价 24.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

北京大学远程教育法学系列教材编辑委员会

主 任：李 鸣

执行主任：乔聪启 汪 劲

委 员：（按姓名拼音排序）

陈兴良 甘超英 甘培忠 郭 瑜

李宝珍 李玉泉 梁根林 刘家兴

刘剑文 刘凯湘 马忆南 饶戈平

邵景春 沈 岍 盛杰民 汪 劲

汪建成 王 慧 王 轶 王 哲

叶静漪 尹 田 张 平 张玉镶

张智勇 赵昆坡 周旺生

责任编辑：陈建德

编写说明

网络的普及是现代社会的一个特征。现代远程教育也是因网络的普及而新生的教育手段，它以授课便捷、学习高效、自主性强、内容更新迅速等一系列传统教育所没有的特点而愈来愈受到全社会的关注和认可。为此，北京大学法学院结合现代网络远程教育的特点，在2001年初组织编写了《北京大学远程教育法学试用教材》，并辅之以教学课件，以帮助学员通过网络完成法学专业学习的任务。这套教材已在实际教学中使用了十多本，其中四本已由人民法院出版社公开出版发行。

《北京大学远程教育法学试用教材》经过一年多的试用，已经受到了读者的好评。特别是它将传统的纸质教材和网络合起来，使学员能充分利用网络这一现代化的教育手段进行自主性的学习，既有利于学员掌握基础知识，同时也便于学员通过网络学习和巩固相关内容。这已成为该教材有别于其他法学教材的特色。为此，北京大学法学院决定将该教材更名为《北京大学远程教育法学系列教材》，并成立专门的编辑委员会，在原有的基础上对该教材进行完善和补充，使其形式和内容相对确定，体系更为完整。

现代远程教育是诞生不久的新生事物，它的特点和规律还有待于我们去探索和发掘。我们编写的这套教材是否能真正符合现代远程教育的规律，能否对学员有更大的帮助，还有待于实践的检验。我们热忱欢迎读者和从事法学教育的专家学者提出指正意见，共同促进我国的现代远程法学教育的发展。

《北京大学远程教育法学系列教材》

编辑委员会

2002年8月

目 录

第一章 行政法导论	(1)
第一节 行政法的基本概念	(1)
第二节 行政法的基本原则	(5)
第二章 行政组织	(11)
第一节 行政主体	(11)
第二节 公务员	(17)
第三章 行政行为	(21)
第一节 行政行为基本原理	(21)
第二节 行政立法	(39)
第三节 行政处罚	(54)
第四节 行政强制	(69)
第五节 行政许可	(77)
第六节 行政确认	(83)
第七节 行政合同与行政指导	(87)
第八节 行政司法	(97)
第九节 行政复议	(106)
第四章 程序正义及行政程序制度	(114)
第一节 程序正义相关问题	(114)
第二节 行政程序的基本制度	(121)
第五章 行政诉讼	(128)
第一节 行政诉讼、司法审查与行政诉讼法	(128)
第二节 行政诉讼基本原则	(136)
第三节 行政诉讼的受案范围	(141)
第四节 行政诉讼管辖	(148)
第五节 行政诉讼参加人	(151)
第六节 行政诉讼证据规则	(158)
第七节 行政诉讼的程序	(166)
第八节 行政诉讼的判决	(171)

第六章 行政赔偿	(179)
第一节 行政赔偿责任的构成	(179)
第二节 行政赔偿的范围	(183)
第三节 行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关	(187)
第四节 行政赔偿程序	(189)
第五节 行政赔偿的方式和计算标准	(192)
附录：《行政法与行政诉讼法》教学大纲	(195)

第一章 行政法导论

第一节 行政法的基本概念

一、行政

(一) 行政的基本涵义

行政是组织的一种职能或者功能。职能、功能这两个词用英文表述是一致的,即 function。在汉语里,职能也往往是指事物、组织本身具有的功能或者应起的作用。

行政,就其最为广义的概念而言,是指组织的执行和管理职能。执行相对于决策而言,决策乃确定组织的目标、纲领和行动方案,执行则是对决策的贯彻实施。管理相对于运作而言,运作是组织进行的各种活动,而管理是对这些活动进行规划、指挥、组织、协调、控制,以使这些活动符合组织的目标、纲领和行动方案。

(二) 公行政和私行政

上述最为广义的行政概念,表现在社会现实生活中又存在两种意义上的行政。一为公行政,一为私行政。

所谓公行政,是指组织针对社会公共事务的执行、管理活动。其中最为典型的,当属国家行政机关从事的领域广阔、层级结构分明的公共行政管理。但是,公行政除了国家行政之外,还包括一些具有公共管理权能的非政府组织从事的行政管理活动,例如,公共社团(律师协会、会计师协会等)、公共事业单位(如公立学校等)在某些事项上行使与国家行政类似的公共管理职能。

所谓私行政,是指企业、社会组织、社会团体主要针对其内部事务的执行、管理活动。每个组织都必须为其生存、发展而具备执行、管理职能,但这类职能大部分是在内部事务上行使的,对社会一般不产生公共管理的效应,故称其为私行政。

在我国现阶段,非政府组织的哪些行政职能属于公共管理职能,受行政法的规范,哪些属于私行政范畴,受民法的调整,还处于一个摸索的阶段。在实践中,为了使正当权益受到某个组织侵犯的当事人得到有效的司法救济,若该组织与当事人之间的关系很难定性为民法上的平等主体之间的关系,或者很难以契约理论、契约规则以及其他民法规则进行调整,则当事人可通过行政诉讼获得相应的救济。例如,近年来发生的学生状告学校的行政诉讼案件。

(三) 形式行政和实质行政

上述公行政和私行政之分,目的在于明确行政法调整范围,明确行政诉讼和民事诉讼这两种不同的救济途径。而形式行政和实质行政的区分,虽有类似的目的,但更多是在强调当代行政已经不完全局限于对决策的执行。

形式行政和实质行政,主要是针对国家行政而作的区分。众所周知,现代国家的功能往往被划分为立法、行政、司法三种。简单而言,立法是制定规则,行政是执行规则,而司法是适用规则裁决纠纷。这是从国家活动的实质内涵角度出发,对行政进行的一种定位,故称之为实质行政或者功能意义上的行政。

这三种功能或者职能又分别被宪法规定由立法机关、行政机关、司法机关来行使。在一般情况下,当提及国家机关的行政时,往往是指行政机关的执法活动。这是从形式上的机关分类层面对行政予以的定位,故称为形式行政或者机关意义上的行政。不过,当代行政在西方国家中的地位、作用与日俱增。在我国,虽然市场经济机制的逐渐形成削弱了传统行政直接管理经济的职能,但在整个国家权力结构中,与立法权、司法权相比,行政权仍然占据主导地位。由此,当代国家行政机关的行政已经不再局限于执行规则的功能,其权力范围和行使方式还包括部分立法权、司法权。换言之,形式行政或者机关意义上的行政,并不意味着它的范围只是实质行政或者功能意义上的执行规则。

二、行政法

(一) 行政法的定义

对于什么是行政法,人们可以从不同角度、不同层面来作出描述,所以,行政法教科书中对行政法的定义是各种各样的。不过,给行政法下定义,与其说是为了达成表述上的完全统一,倒不如说是为了大致勾勒行政法的调整范围,大致表明行政法是调整此范围的各种规范的总称。所以,表述的不统一并不重要,关键在于如何使表述的内容尽可能覆盖行政法。

在我国法学界,一般习惯于从法律调整的社会关系角度来界定某个部门法的基本涵义。循此惯例,我们在这里将行政法界定为:行政法是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则体系。

(二) 行政关系和行政法律关系

行政关系,是公共行政组织在行使行政管理职能过程中与行政相对人、其他行政组织或者与行政组织所属公职人员之间发生的社会关系。

国家行政机关及其他行政组织,在进行公共行政管理时,总是会存在上述三个层面上的关系。其中,与行政相对人之间的管理与被管理关系,

是各种行政管理规则所调整的主要领域。然而,任何行政活动,并非由抽象的组织实体来完成,而是通过组织内部公职人员实施的。为激励并制约公职人员努力实现行政管理目标,如何在公共行政组织与其公职人员之间建构良好的关系,也是行政法所关注的问题。另外,在行政管理活动中,上下级行政机关之间,平行行政机关之间,行政机关与所属机构(如部与部属司、局、处等)、派出机构之间,行政机关与其委托行使某种特定行政职权的组织之间,也可能发生直接或者间接的关系,行政法也会对其予以规范。

为了研究和讨论之便利,一般将公共行政组织与行政相对人之间的关系,称为外部行政关系,而将公共行政组织之间、行政组织与其所属公职人员之间的关系,称为内部行政关系。尽管行政法更多地关心对外部行政关系的调整,但是,内部行政关系是否妥善,也会影响到公共行政组织对外部行政相对人的管理。而且,有时行政关系的内部和外部之间有着非常直接的关系。例如,法律规定某个行政管理决定由下级行政机关作出,但必须经过上级行政机关批准,这就形成了上下级行政机关之间的内部关系。然而,经上级行政机关批准的决定若有上级和下级行政机关的共同署名(盖章),那么,上下级行政机关就与行政相对人共同构成外部行政关系。

并非所有的行政关系,都受到法律的规范。不过,大部分还是由行政法规予以调整从而形成行政法律关系,即权利义务关系。姑且不论内部行政法律关系较为复杂的特性,单就处于主要地位的外部行政法律关系而言,其具有以下特征:第一,作为外部行政法律关系主体一方的必然是行政组织;第二,外部行政法律关系的双方当事人处于权利义务不对等的地位;第三,外部行政法律关系的发生不以当事人意思自治为前提,而是通常由行政法预先规定;第四,行政组织实体上的权利义务是重合的。

(三) 监督行政关系和监督行政法律关系

监督行政关系,是指国家立法机关、司法机关、上级行政机关、专门行政监督机关以及公民、法人和其他组织,在监督行政行为过程中,与公共行政组织及其所属公职人员之间发生的各种社会关系。

在当代倡行法治的国家,任何行政组织的任何行政活动,都被认为必须受到严格的监督,以使其能够真正符合行政法治的原则,保护公民、法人和其他组织的正当权益不受违法行政的侵犯。正是存在这样的基本要求,在行政管理关系的基础上,就产生了监督行政关系。上述外部行政管理关系结构主要由行政组织与行政相对人两方主体组成;与之不同的是,监督行政关系的结构是复杂的、多样化的。监督主体不仅包括具有权威性的、行使某种特定形式国家权力的国家机关,如立法机关、司法机关、上级行政机关、专门行政监督机关(如审计机关、行政监察机关),也包括不

享有国家权力的公民、法人或者其他组织。只是国家机关既可以依照法律赋予的职权主动并直接进行监督,也可以接受公民、法人或者其他组织的请求而依法实施监督。而公民、法人或者其他组织,只能依照法定程序,向国家机关提出请求,由接受请求的国家机关行使监督职能。

与行政关系相比较,很少有监督行政关系是不受法律调整的。换言之,监督行政关系和监督行政法律关系的外延基本上是一致的,对行政的监督通常都是依据法律而产生的。当然,从更为广泛的社会生活现实着眼,报纸、电视、广播等媒体也在实际发挥监督行政的作用,而似乎并不存在特定的法律对此类舆论监督予以规范。确实,目前我国欠缺健全的新闻法制,但是,媒体通过揭露事实、制造舆论的方式所实施的间接监督,受到公民享有言论自由、批评和建议权的宪法条款的保障,行政组织必须予以尊重。与上述所言国家机关、公民、法人和其他组织的监督不同的是,舆论监督并不同行政组织直接形成在监督和被监督上的一系列权利义务关系。

对比外部行政法律关系,监督行政关系经法律调整而形成的监督行政法律关系,有以下特点:第一,监督行政法律关系中相对于行政组织一方的必然是监督主体,而因监督主体的多样性,使该法律关系具备多重复杂性;第二,主体之间的权利义务关系具有反向的不对等性;第三,监督行政法律关系的发生、变更或消灭一般不由行政组织来决定;第四,监督行政的权利义务关系中,有相当一部分是为了让权益受到违法行政侵害的行政相对人获得救济。

(四) 行政法律关系和监督行政法律关系

行政法律关系和监督行政法律关系是行政法所调整的两个既有区别又有非常密切之联系的领域。行政法律关系是监督行政法律关系产生的基础,没有行政管理,也就谈不上监督行政。然而,行政管理的历史是非常久远的,而监督行政即便在古代的东西方存在,也是更多出于管理官吏的需要,很难做到为维护民众权益而进行有效监督。直至近代资产阶级革命倡导宪政、法治、权利保障以来,监督行政法律关系才得到越来越多的重视。无论资本主义国家还是社会主义国家,都努力通过行政法律制度来建构监督行政法律关系。在中国,不仅有着官本位传统,而且有一部分行政官员尚未从计划经济体制下行为和思维方式中解放出来。所以,在走向法治行政的过程中,监督行政法律关系的完善应是重中之重。

(五) 行政法体系

由于行政法规范的范围极为广泛,涉及公安、税务、工商、土地、环境保护等各个行政管理领域,而每个行政管理领域都有其自身的特点,难以用统一的规则进行调整。所以,行政法在形式上有一个不同于民法和刑法的显著特点,即不存在统一的行政法典。尽管我国有国务院组织法、地

方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、国家公务员暂行条例、立法法、行政处罚法、行政复议法、行政监察法、行政诉讼法、国家赔偿法等单行的法律法规,但它们只是对行政法的某一方面进行统一的规定,而不是全方位的。

行政法规则的分散性,并不意味着我们不能在逻辑上对行政法体系作一个分类。在学理上,一般认为行政法体系包括三个部分:其一为行政组织法,即涉及行政组织的构成、编制、职能、公职人员的任用和管理等方面法律规范之总和;其二为行政行为法,即涉及行政组织进行行政管理所采取的各种行为以及作出这些行为应当遵循的程序等方面法律规范之总和;其三为行政法制监督法、救济法,即涉及对行政组织作出的行政管理行为进行监督、行政相对人受到违法行政侵犯可获得的救济等方面法律规范之总和。这三个次层级的体系是相互联系、缺一不可的。

第二节 行政法的基本原则

一、行政法基本原则的涵义

行政法基本原则,是指指导和规制行政法的立法、执法以及指导、规制行政行为的实施和行政争议的处理的基础性规范。法律规范依其确定性、抽象性程度,可以分为规则、原则和基本原则三类。在行政法上,与其他部门法一样,存在大量的具体规则。而在行政法律规范的制定、执行、司法适用等环节上,也有某些相应的原则,如行政立法的民主参与原则、行政诉讼的合法性审查原则等。然而,规则、原则都是针对具体问题、具体层面或者具体环节而设定的,其本身难以覆盖整个行政法领域。行政法基本原则,则是贯穿于各个环节、各个领域、对具体规则和原则的产生具有指导和规制意义的最为基本的规范。甚至在一定的场合,在具体规则和原则匮乏或者模糊的时候,可以直接适用于行政行为的作出、行政争议的处理过程之中。

行政法基本原则是在行政法调控行政权的历史长河中逐步形成的,其本身存在一个变迁的过程。在如何充分发挥行政权的积极作用,尽可能降低其消极作用的问题上,不同时空的人们是有着不同的看法的。例如,在早期资本主义国家,契约自由、个人自治被认为是非常重要的原则,国家越少干预越好,由此观念出发,就形成了严格控制行政权的一系列制度。而在这些制度基础上又有“无法律则无行政”这一现在看来较为机械的基本原则,即行政机关的任何管理行为都必须有法律上的明确依据。但是,随着资本主义生产、生活方式的进一步发展,许多社会问题(如劳资关系紧张、性别和种族歧视、环境保护问题)产生,而契约自由、个人自治

是很难对这些社会问题作出有效回应的。国家逐步地积极介入经济、社会生活领域,行政管理的权能越来越广泛、行政官员所享有的自由裁量权也越来越大,“无法律则无行政”的机械原则难以适应这一变化。于是,传统的行政法制度得到变革,在新的制度上又体现出新的行政法基本原则,例如,实质法治原则、行政效率原则等。

二、我国行政法的基本原则

行政法基本原则是透过行政法制度反映出来的,也是行政法学者予以抽象、概括出来的。就此两点而言,对什么是我国行政法的基本原则这一问题,存在需要注意的两个方面:一方面,随着我国行政法制度的不断健全,人们在如何理解行政法基本原则方面有了不同于以往的更为丰富的认识;另一方面,学者的抽象、概括总是带有一己之见,仁者见仁、智者见智,很难达成完全统一的表述。尽管如此,我国学者对我国行政法基本原则的抽象、概括,部分是建立在我们自己的制度运作基础上,也有相当部分是在借鉴他国经验与学理的基础上,在规范意义而非现实意义上进行的表述,故而,存在某些共识。

为讲述方便起见,我们在此把行政法基本原则表述如下:

(一) 行政法治原则

“法治”这一词语,在汉语语境中的历史非常久远。但是,中国古代法家所提出的“法治”,与近代资本主义兴起前后西方思想家所主张的“法治”,是截然不同的。前者更多地把法律作为统治的一种手段、工具,统治者更多地强调以法治民、以法治吏;后者则更多地强调统治者在法律之下,国家任何机关都必须在宪法、法律规定的框架内活动,而宪法、法律则更多地表现出人本主义的价值取向,即以每个人的尊严、自治、自由发展为宗旨。虽然自人类提出法治理念以来,并没有任何国家已经达到这一理想目标,但是,如何建构一系列制度,使现实尽可能地去接近它,仍是人类奋斗的方向。

近代意义上的法治,是针对整个国家而言的,任何国家机关都必须受其约束。不过,在某种程度上,行政权相比立法权、司法权,已经在当代国家占据主导地位,法治的时代意义更多地体现在对行政权的规范之上。当然,对行政权的规范与监督,无法离开真正的分权,即立法权、司法权必须和行政权之间存在相当的独立性和制约性。法治在行政领域的延伸,可以具体包括如下要求:

1. 依法行政

依法行政是法治原则对政府行为的一个基本要求,即公共行政组织必须依照法定权限、法定方式、法定程序来实施行政管理行为。同时,由于现代行政管理事项繁多,未来会出现什么需要管理的问题也很难预测,

所以,立法机关的立法或者较为笼统、抽象,或者无法适应社会发展而出现缺陷,而依法行政的首要前提是存在可以有效调控行政权运作的法律规范。有鉴于此,依法行政原则也要求行政组织在法律允许的范围内加强行政法规、规章以及规则的制定,尽可能多地使行政行为受到规则的约束,减少行为的任意性。

2. 控制滥用自由裁量权

法律规则本身内在的、无法消除的特性,以及行政官员便宜行事,灵活应对各种具体事件的需要,使得自由裁量权的存在不可避免。然而,自由裁量权的存在,又意味着给行政官员任意决定、徇私舞弊、武断专横制造了可能性。所以,当代法治既允许行政自由裁量,也强调对自由裁量给予有效的控制,如立法的授权控制,行政程序规则的约束,行政复议与行政诉讼事后进行的合理性监督,等等。

3. 责任政府

依法行政,合理行使自由裁量权是从正面对行政的要求,任何公共行政组织若违背这一要求,都必须承担相应的法律后果,即法律责任。单纯强调政府必须如何,而忽视政府违反这一“必须的义务”后应当承担的责任,则无法从实质上控制行政权力的滥用。

4. 维护和促进人权

法治的意义不是仅仅停留于表面上的政府守法、负责,从这个概念在近代诞生以来,它始终是和人权保障联系在一起的。换言之,政府守法、负责的目的不是为了守法、负责本身,而在终极意义上是为了维护、促进人权。形式上的遵循法律,并不意味着能够达到真正的法治。纳粹政府也是守法的,但它却是在执行种族歧视、种族灭绝的法律。因此,建立在人权理念基础上的法治,是人类真正需要的法治。而这就要求:第一,无论是立法机关的立法还是行政立法,都应当充分考虑人的基本尊严、自由和权利;第二,行政机关在法律未作细致、明确规定,得享自由裁量权之时,亦应尊重、保障人的基本尊严、自由和权利。

(二) 行政公正原则

公正原则相当程度上是与自由裁量权联系在一起的,只有当行政官员在法律规定的框架内有选择行动的权力的时候,才会对其要求公正。不过,公正原则又不完全等同于法治原则中控制自由裁量权的要求,后者的外延明显大于前者,前者则脱胎于后者,且因为其对当代行政自由裁量的重要性而具有了单独提出的意义。公正原则的基本精神是公平、合理地对待行政相对人和处理行政管理事项,在学理上可以分为实体公正和程序公正。

所谓实体公正,就是行政组织作出的行政决定,在内容上必须达到不徇私情,不存偏见,不武断专横。反而言之,即相同情况相同对待,不同情况不同对待;合理考量相关因素,不考量不相关因素。

所谓程序公正,就是指行政组织在作出行政决定时,必须遵循形式上符合正义要求的程序。行政官员也是有血有肉、有着七情六欲的人,在行政决定的实体内容上要求其完全排除私情、偏见和疏忽是不可能的。在有权机关事后对行政决定进行审查时,也很难有非常一致的标准或者有非常确凿的证据,来衡量实体公正性。所以,行政法在制度设计上也更多强调程序上看得见的公正,具体包括:自己不得决定与自己切身利益有关的事项;在对两个以上行政相对人尤其是有着相互冲突之利害关系的行政相对人作出决定时,不得进行单方接触;在作出对行政相对人不利的行政决定之前应听取行政相对人的意见。尽管这些要求,不能保证行政决定在实体上一定是公正的,但在它们的约束之下,行政决定可以更大可能地接近公正。

(三) 行政公开原则

行政公开,现已成为各国普遍发展和推广的一项基本原则,因为它至少具备三项功能:其一,“阳光是最好的防腐剂”,保证行政官员在比较透明的环境中办事,就可以最大限度地消除黑箱操作,防止滥用权力和腐败。其二,保障知情权。这样可以使得公民、法人或者其他组织对掌握在政府手中的与自己生存、发展有关的信息予以了解。其三,加强行政相对人与政府的合作。因为政府为了引导经济发展、社会选择,往往愿意公开自己掌握、处理过的信息,行政相对人也希望得到这些信息,以调整自己的生产、经营以及其他行为方式。

行政公开的具体要求可以分为三个层面:

1. 行政决定公开

任何行政决定,只要涉及外部公共管理事项,无论是行政政策、行政立法、行政执法,还是行政裁决、行政复议,最终的决定内容都应当以适当的形式公开。

2. 行政过程公开

任何行政决定,都是在经历一定的程序(亦即过程)之后作出的。在日益强调行政管理的公正或者民主的当代,除法定事由以外,行政决定的过程一般也都需要公开。其中,对于行政立法以及其他抽象行政行为而言,民主参与已经成为一个必备的要求。这就意味着,行政组织若需针对某一类或者几类不特定数目的行政相对人群体制定具有规范性的、普遍性的规则,应当保障行政相对人的代表参与到这个制定规则的过程中,无论是通过非正式的、对拟议中的抽象行政行为提交书面意见的方式,还是通过正式听证会的方式。就具体的行政执法行为而言,为了保证决定的公正性,行政组织一般需要遵循听取行政相对人意见、告知行政相对人有关信息(包括在行政管理过程中享有的权利)、说明依据和理由等程序,而这实际上也是在向具体的行政相对人公开其管理过程。

3. 行政信息公开

上述行政决定、行政过程公开,在相当程度上也意味着行政组织将行政决定这一信息以及与决定有关的其他信息,向行政相对人公开。当然,行政组织掌握的信息不止这些,有许多信息是行政组织在管理过程中获得的,尽管不一定与行政决定有直接的关联性,但很可能会对个人、法人和其他组织的生存与发展产生影响。在日益强调保护公民权利、强调政府透明的时代,在日益重视行政组织与行政相对人在促进经济发展方面合作的时代,行政组织所掌握的信息,包括原始信息以及行政组织对原始信息进行分析处理后形成的信息,除属于法定保密范围的以外,一般都必须公开。而且,法定保密的范围也渐趋受到限制。

(四) 行政效率原则

任何组织,在实际运作中都会考虑到效率问题。所谓效率,乃针对成本投入和效益产出的关系而言,通常指以最小的成本投入获得同样的效益产出,或者以同样的成本投入获得最大的效益产出。在公共行政管理方面提倡效率原则,目的在于尽可能减少不必要的行政耗费(包括时间、人力、财物等),以实现管理效益的最大化。行政效率不仅可以使主要由纳税人税收构成的国家或者地方财政物尽其用,避免浪费,而且在具体行政过程中有利于节省特定行政相对人的成本支出,因为冗长的、拖沓的行政管理对于介入其中的行政相对人而言,也会加大其资源耗费。

行政效率原则主要有下述要求:

1. 行政组织精简

行政组织的数量多少、规模大小、人员众寡,对行政效率有着直接的影响。数量过多、规模过大以及人员庞杂,都会耗费大量的行政成本,而且会导致行政组织内部各个单元之间、行政组织之间在管理上的不协调、不一致,形成没有必要的内耗。然而,当代复杂、繁琐的行政管理,又不可能一味地追求“小政府”,否则,行政管理的目标无法实现,效率也就自然受到影响。因此,行政组织如何在数量、规模和人员上保持适当的度,是实现行政效率必须应对的问题。这一度的把握,不是简单的裁减或者合并,而应结合在市场经济中行政管理职能的定位、行政管理方式的革新等因素。在市场经济(或者更准确地说是混合经济)的条件下,行政组织应当管该管之事,若以前没有相应的机构,就必须设立机构,配备人员,不必强求一刀切的裁减;而不必要的行政管理则应当予以取消。否则,保留机构,保留管理事项,只作一时的人员裁减,行政组织也会在以后某个时期重新膨胀。同样,行政管理方式的革新,如电脑办公、监测系统电子化等,也是对行政组织数量、规模、人员的决定性因素之一。

2. 行政程序规则化、模式多样化

行政管理的成本有许多都是投入在管理过程之中,即行政程序之中。