



中国优秀博士论文
DOCTOR
— 法学 —

行政事实行为 研究

陈晋胜 著



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE



中国优秀博士论文
DOCTOR
法学

行政事实行为 研究

陈晋胜著



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

内容提要

本书全面梳理了行政事实行为的实践背景、理论沿革等基本理论；系统阐释了辅助型、沟通型和服务型三种行政事实行为，揭示了行政事实行为的时代特征、法律特征、行政特征和行为特征；深入地论证了对行政事实行为实际主体从思想、情理、道德和法律四方面进行规范的主要内容及其要求；认真研究了行政事实行为的四大功能和四种影响力；完善地设计了我国行政事实行为的救济制度。

责任编辑：王 辉
装帧设计：张 冀

责任校对：韦海军
责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事实行为研究/陈晋胜著. —北京：知识产权出版社，2010. 7
ISBN 978-7-5130-0025-3

I. ①行… II. ①陈… III. ①行政法—研究—中国 IV. ①D922.104
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 089187 号

行政事实行为研究

陈晋胜 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000893 82000860 转 8101

责任编辑：010-82000860-8129

印 刷：北京富生印刷厂

开 本：880mm×1230mm 1/32

版 次：2010年08月第1版

字 数：430千字

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82000893

责编邮箱：wanghui830811@163.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：17

印 次：2010年08月第1次印刷

定 价：58.00元

ISBN 978-7-5130-0025-3/D·998(2963)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

序

陈晋胜教授的专著《行政事实行为研究》出版了，这是我国学者关于行政行为研究的又一部新作。行政事实行为至今仍是行政行为研究领域较为薄弱的一环。本书着力行政事实行为的研究，应该说，这在一定程度上填补了空白，无疑将扩展和丰富行政行为的理论内涵，且对实践产生可喜影响。

本书对事实行为的研究，主要着力于行政事实行为的类型化、规范化和功能作用三个方面。类型化研究是科学分析的前提和基础。作者认为，行政事实行为是行政行为中极为重要且内涵丰富的一类，但其本身尚须作进一步的类型化探索，而这正是目前行政法学界需要着力研究的新课题。

作者以功能指向为标准，将行政事实行为划分为辅助型、沟通型和服务型三种，并分别进行论证和阐释。其中诸如辅助型行政事实行为对主行政行为具有修饰性功能之见解，沟通型行政事实行为在开展行政活动中具有的共识共赢价值、互信互帮价值、和谐共创价值等观点，以及服务型行政事实行为具有民心相融、民权尊重、民意实现、民生保障、民益（利）增强等价值观，在理论上富有创新性，且在实践方面将有助于现代政府“民本意识”的增强和“以民为本”的执法能力的提升。

规范化是行政行为理论的又一重要内容。作者对行政事实行

为基本规范的论证和阐释别具一格，且富有实际应用价值。作者把对行政事实行为实施“规范”的论证投放在“依法治国”和“依法行政”的大背景中进行全面审视，尤其是从“思想、情理、道德和法律”四方面的特别规范之阐释，从目的正当性、手段适当性、内容恰当性和形式稳定性等基本规范之分析，以及对行政事实行为实际主体进行规范的探索，都颇具创新性。这些论说，对于我国建设法治政府和规范政府行为都具有重要意义。

最后，关于行政事实行为的功能和作用，一直是行政法学界需要正视与回答的重要理论问题。作者认为行政事实行为无论在客观上还是主观上都具有政治民主化、法治人性化、管理优质化和服务精细化的基本功能，都具有形成力、控制力、限定力和界域力等基本影响力，这对现代政府转变职能、树立服务理念具有不可或缺的重要性和现实必要性。

总之，作者认为，现代政府不仅需要行政法律行为这样的刚性行为，而且需要行政事实行为这样的柔性行为。这两种行为既是现代政府全面推进依法行政之“两轮”，更是现代政府构建和谐社会、实现民富国强、向现代化腾飞之“两翼”。

我在1991年为《行政行为法》所写的前言中曾说过：“行政行为是行政法中最主要、最复杂、最富有实践意义、最具中国特色，又是研究最为薄弱的一环。”虽然经过20年来我国行政法学者的共同努力，行政行为法的理论研究已有长足发展，基本形成了我国的行政行为理论。但最近几年，在建设服务型政府与和谐社会的背景下，我国行政行为实践正呈现出新意迭出、丰富多彩的状态，传统行政行为理论在一些方面还难以作出充分的概括、分析、阐释以至指导行政行为实践。理论滞后于实践，迫切需要我国行政法学者加强实证调查，在此基础上，重新审视、总结和



构建我国行政行为的理论框架和行为模式，陈晋胜教授的专著正是这种不懈努力和积极尝试的难得的创新成果，读来深受启发。当然，任何新的理论观点的提出和确立，总有可能引发不同意见的争论和质疑，而争议正是理论发展和学术繁荣的重要推动力。相信将会有更多的研究行政行为的新作涌现。欣喜之际，乐为之序。

序
松平

2010年盛夏于北京世纪城

(中国法学会行政法学研究会会长，中国政法大学终身教授、博士生导师)

序 2

晋胜教授是一个非常勤奋，学术成果丰硕的学者。他的《警察法学概论》、《群体性事件研究报告》、《行政法实践的哲学分析》等专著和《中国特色的信访制度与和谐社会之构建》、《农民经济权利的宪法地位与行政法保护》等论文在公法学领域均有较大影响和受到学界好评，特别是他对群体性事件的研究尤为深入，取得了很有价值，对法律实务界有一定指导意义的成果，其中，《群体性事件的文化成因分析》、《群体性事件的经济成因分析》、《群体性事件的政治成因分析》和《群体性事件治理方略》等论文提出了诸多有创见性的观点。

《行政事实行为研究》是晋胜教授在行政法研究方面将行政法学的理论开拓与行政法的实践问题探讨紧密结合的又一力作。

行政事实行为概念自十九世纪为德国公法学者首创和使用以来，逐步得到各国公法学者的普遍认同。各国学者从本国实际出发，在理论上形成了各具特色的行政事实行为学说、观点。大陆法系各国，包括日本和我国台湾地区的学者，对行政事实行为的研究起步较早，成果较多，在该学说上达成了一系列共识，初步形成了行政事实行为的基本理论。在我国大陆，行政事实行为直至上世纪八十年代初才有学者提及，自那时近三十年来，学界对行政事实行为的研究即未间断过，形成了一批颇具见地的学术成

果。不过，这些成果相较于与我国学界行政事实行为有“姊妹”关系的行政法律行为的研究成果，则显得十分薄弱。相较于国外、境外对行政事实行为和法律行为的研究成果，则更存在较大差距。

随着行政法律行为理论的成熟及其应用，对行政事实行为理论做进一步深入研究的必要性和迫切性日益凸显出来。特别是随着我国社会转型和政府职能的转变，不断推进的政治民主化、法治人性化、经济市场化和社会自治化的进程，建设行政法治、社会法治的实践更是期待着学界有深入研究行政事实行为的力作、大作问世。

《行政事实行为研究》是晋胜教授在他的博士论文基础上修改而成的。该书在系统地对前人成果进行学理梳理和理论概括的基础上进行了诸多新的探索，特别是对行政事实行为的类型化、规范化以及救济制度化等方面提出了不少既有理论价值，又有实践意义的观点。

《行政事实行为研究》在研究思路和研究方法上均有一定创新，其创新点主要表现在下述五个方面：

其一，作者对现有中外行政事实行为研究成果的概括较为全面，评析较为客观。其关于行政事实行为与行政法律行为在基本原理、基础理论上具有同根性、同源性，以及在基本表现、基本形式、基本类型、基本功能、基本内容等诸多方面具有性之相融、质之相通、貌之相似、态之相像、习之相近、理之相容、因之相关、力之相依的同属性的理论观点，和在基本规范、基本作用、基本救济等诸多方面却又有着质之相离、力之相别、果之相异的学术见解，是在对前人成果总结和概括基础上的创新。

其二，作者对行政事实行为的主要作用进行了有益的探索。



认为行政事实行为具有政治民主化、法治人性化、管理优质化和服务精细化的基本功能，具有形成力、控制力、限定力和界域力等基本影响力。作者在行政事实行为方面对“功能”和“影响力”的深刻分析，从理论上阐明了现代政府转变职能、树立服务理念的现实必要性和重要性。

其三，作者通过对行政事实行为学术概念的起源、概念内涵和概念发展变化的分析，揭示出了行政事实行为的理论缘起；通过对不同学者关于行政事实行为“含义”的诠释、“效果”分析、关于行政事实行为“分类”、“救济”的不同观点阐释，梳理了行政事实行为的理论争鸣及发展沿革；通过对概念界定理论、关系界定理论、类型划分理论、司法救济理论的分析，阐释了行政事实行为的理论界域，并在此基础上指出了行政事实行为的理论发展趋势。

其四，作者对行政事实行为进行了科学的类型划分。以行政行为的指向为标准，将行政事实行为分为单一性的辅助型、双向性的沟通型和全面性的服务型三种基本类型，并在此基础上进行了必要的细化和阐释。

其五，作者通过对行政事实行为的政治表达性、法律从属性、社会适应性、职能服务性的论述，通过对行政事实行为的单方性、无偿性、强制性和裁量性的论述，通过对行政事实行为的自主性、非严谨性、及时性和附随性的论述，通过对行政事实行为的日常事务性、繁杂多样性、未经法定性与合情合理性的论述，全面揭示了行政事实行为的时代特征、法律特征、行政特征和行为特征。此外，作者对行政事实行为基本规范的论证和阐释别具一格，其在对行政事实行为进行“基本规范”的论证时，既有学理解读，又有实践考量；既有基本原则方面的规范论证，又



有基本内容、一般要求等思想、情理、道德和法律方面的特别规范之阐释；既有对行政事实行为的目的正当性、手段适当性、内容恰当性和形式稳定性等基本规范的分析，又有对行政事实行为实际主体进行规范的探索，这些研究对行政实践极具指导意义。

综上，晋胜教授的新著《行政事实行为研究》确实是我国公法学界目前在这一研究领域难得一见的力作。尽管本书也有某些不足之处，还有需要进一步深入研究的诸多理论问题和实践问题。但是，就该书当下所取得的成果而言，已属难能可贵。笔者认为，此书不仅值得行政法学界的朋友一读，而且也值得行政实务界的朋友一读，故以此序向所有对行政法学和行政法治有兴趣的读者推荐。



于北京八里庄公寓 2010 年 8 月 1 日

(中国法学会行政法学研究会副会长，北京大学
公法研究中心主任、教授，博士生导师)

中文摘要

行政事实行为理论作为行政行为理论的重要组成部分，在与其有着姊妹关系的行政法律行为理论比较中显得十分薄弱。当然，这样的研究状况绝非是我们的学者自身偏好所致，而是学者们所处的“国家”背景以及社会发展酿就的理论条件这个学术环境使然。在我国，随着改革开放，政治民主化、法制人性化、经济市场化、社会自治化的程度不断深入、挺进，呼唤着行政事实行为对国家作用的发挥。正是基于这样的研究动因，笔者在对国内外行政事实行为基本理论进行全面梳理的前提下，运用比较、分析等社会科学的基本方法，首先对相关理论进行了必要的抽象、概括、归纳和分类。继之，在此基础上以“立论”为中心，渐次展开了理论阐释、学理分析和系统论证。

论文共分五章内容。

第一章 全面梳理行政事实行为的基本理论。其中，从行政法学诞生的社会（政治）现实、基础（法制）条件和研究的社会氛围三方面进行了论题探源、论题深入和论题展现，勾画出了行政事实行为的实践背景；通过对行政事实行为理论缘起的揭示、对理论纷争的阐释、对理论界域的阐明、对理论趋势的分析，描述了行政事实行为的理论沿革；运用多学科的社会科学方法论证了行政事实行为在政治学、行政学、宪法学、法理学、行

政法学、诉讼法学、管理学、社会学、行为学 and 心理学等学科上的学科地位；在科学界定行政事实行为含义（概念）的必要性、基本方法、应有视角的基础上，对行政事实行为的含义进行了确正。

第二章 系统阐释行政事实行为的主要内容。一是以行政行为的功指为指向为标准，将行政事实行为分为辅助型、沟通型和服务型三种基本类型。通过对三种类型基本含义和特征、基本意义和价值、基本类型和形式的论释，具体指出了辅助型行政事实行为中存在着完善型、程序型、处理型、即时型、补充型、职责型和充实型七种行政事实行为；沟通型行政事实行为中存在着商议型、确认型、协调型、说明型、表意型、融合型和认知型七种行政事实行为；服务型行政事实行为中存在着透明型、知告型、建议型、帮助型、鉴证型、奖励型和惩戒型七种行政事实行为。二是通过对管理学基础的正当性考量和可疑性分析，阐释了行政事实行为中的行政主体基本权力和义务；通过对行政学基础的正当性考量和可疑性分析，阐释了行政事实行为中的行政相对人基本权利和义务；通过对行政事实行为中的权利与权力之历史融和、学理博弈与现实合作的分析，阐释了行政事实行为中的权利与权力之间的关系。三是通过对行政事实行为的政治表达性、法律从属性、社会适应性、职能服务性的论述，通过对行政事实行为的单方性、无偿性、强制性和裁量性的论述，通过对行政事实行为的自主性、非严谨性、及时性和附随性的论述，通过对行政事实行为的日常事务性、繁杂多样性、未经法定性与合情合理性的论述，揭示了行政事实行为的时代特征、法律特征、行政特征和行为特征等基本特征。

第三章 深入地分析行政事实行为的基本规范。通过对行政



事实行为应该遵守的政府法治原则、正当程序原则、责任行政原则和诚实信用原则的学理解读和实践考量,论证了行政事实行为的基本原则;通过对行政事实行为的目的正当性、手段适当性、内容恰当性和形式稳定性等基本规范的分析,论证了对行政事实行为实际主体进行规范的主要内容及其要求;通过对行政事实行为的思想、情理、道德和法律等内容的一般要求和具体要求的论证,阐释了对行政事实行为进行规范的主要内容及其要求。

第四章 认真地研究行政事实行为的主要作用。一是通过对行政事实行为的政治民主化功能、法治人性化功能、管理优质化功能和服务精细化功能的论述,阐释了行政事实行为的基本功能;二是通过对行政事实行为影响力的一般理论、主要类型(包括形成力、控制力、限定力、界域力)以及行政事实行为社会性“影响”基本理论、基本实践和基本评价与维护的论述,从学理上分析论释了行政事实行为的影响力。

第五章 完善地设计我国行政事实行为的救济制度。一是通过对行政事实行为的行政信访救济、行政复议救济基本理论的阐释,探索了行政事实行为行政信访、复议救济的基本实践。二是通过对行政事实行为的行政诉讼救济的法理学意义、国内外实践、制度设计和价值取向分析与论证,阐明了我国行政事实行为行政诉讼救济制度的主要内容。三是通过对行政事实行为行政赔偿的基本依据、基本程序、制度完善和行政补偿救济的论述,提出了完善我国行政事实行为行政赔偿救济制度的基本构想。

关键词: 行政行为 行政事实行为 行为理论 行为类型 行为救济

Abstract

The theory of administrative factualact is an important part of the theory of administrative act, and it seems extremely weak in the theory of administrative legal actions which has a sisters—relation to it. Certainly, such condition must not be the result of our scholar' fondness, but is the background of state which the scholars locate in as well as the academic condition which social development cause so. In our country, the administrative factual act is summoned to display its function to the nation, along with the degree of the reform and open policy, the politic democratization, the legal system humanization, the economic marketability, the social autonomization thorough gradually. Based on such research agent, the author combs comprehensively the elementary theory of administrative factual act in domestic and foreign country, uses the essential methods of social sciences like comparison and analysis, and carries on essential abstract, summary, induction and classification to the correlation theories. Then, in this foundation the author takes “the argument” as the center, launches gradually the theory explanation, the academic analysis and the system proves.



There are five chapters in the paper.

Chapter 1 The elementary theories of administrative factual act are combed comprehensively. Among them, the author seeks the source of the thesis and thorough to the thesis and develop the thesis at last form three aspects consist of the social (politics) reality, the basic (legal system) condition and the social atmosphere of research which the administrative jurisprudence was born from, outlines the practical background of administrative factual act; Describe the evolution of the theory of administrative factual act through to reevaluate the origin of the theory of administrative factual act, to explain the dispute of theories, to explore the board and area of the theories, to analysis the tendency of theory; Prove the academic statuses of administrative factual act in the science of politics, the science of administration, the science of constitution, the jurisprudence, the administrative jurisprudence, the procedure law science, the science of management, the sociology, and psychology and so on by multi-disciplinary of social sciences methods; Correct the meaning of administrative factual act positively firmly on the foundation of limiting the necessity, the essential method, the view of the meaning of administration factual act.

Chapter 2 The primary coverage of administrative factual act is explained. First, the author takes function direction of administrative act as the standard, divides the administrative factual act into three kinds of basic types: the assistance, the communication and the service. Through to explain the basic meaning and the characteristic, the



basic significance and the value, the basic type and the form of the three kinds of basic types, the author points out there are seven kinds of administrative factual act consist of the consummation, the procedure, the processing, the immediate, the supplement, the responsibility and the enrichment in the assistance—administrative factual act, and there are seven kinds of administrative factual act consist of the discussion, the confirmation, the coordination, the explanation, the expression, the fusion and the cognition in the communication—administrative factual act, and there are seven kinds of administrative factual act consist of the transparent, the telling, the suggestion, the help, the verification, the reward and the disciplinary punishment in the service—administrative act. Second, the author explains the basic authority and the duty of the administrative subject in administrative factual act through to explain the validity consideration and the doubt analysis of foundation of the science of management; explains the basic right and duty of administrative relative person through to explain the validity consideration and the doubt analysis of foundation of the science of administration; explains the relations between the right and duty in administrative factual act through to analysis the historical fusion, academic gambling and reality cooperation of the right and authority in administrative factual act. Third, through to elaborate the political expressivity, the legal dependency, the social compatibility and the function ministrant of administrative factual act, through to elaborate the unilateralism, free, compulsory and deliberation of administrative factual act, through to elaborate the independency, non-rigorous, timeliness and the supplementary of administrative factual act, through to



elaborate the daily business, the numerous and diverse multiplicity, the non — legal and reason of administrative factual act, the author promulgates the basic characteristic like the time characteristic, the legal characteristic, the administrative characteristic and the act characteristic of administrative factual act.

Chapter 3 Analyzes the basic standard of administrative factual act. The author elaborates the basic principle of administrative factual act though analyzing the academic explanation and practical consideration of rule of law principle, right procedure principle, responsibility administration principle and honest principle which should be observed in the administrative factual act; elaborates primary coverage and the request that regulate the actual subject of administrative factual act through to analysis some basic standards like goal validity, method aptness, content appropriate and form stable, By elaborating the general and specific request of the thoughts, the reasons, the morals, the legal and so on. It explains the main idea and demand of administrative factual act' s regulating.

Chapter 4 Earnestly studies the main function of administrative factual act. First , the author explains the basic function of administrative factual act through to elaborate the political democratization function, the rule of law humanization function, the manage superior function and the service refinement function of administrative factual act; Second , the author analysis the influence of administrative factual act from academic through to elaborate the general theory and the predominant type (including forms