

美 国 行 政 法

上

王 名 扬 著

中国法制出版社

特约编审:黄曙海

责任编辑:祝立明

美国行政法

MEI GUO XINGZENGFA

著者/王名扬

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/41.625 字数/1000 千

版次/1995年1月北京第1版 1997年8月北京第2次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-201-5/D·186

(北京文津街11号 邮政编码:100017) 定价:58.00元

To Professor Walter Gellhorn

School of law Columbia University New York

序 言

本书写作的目的是为了满足不同国家行政法的学习和教学的需要。美国出版的行政法学教科书配合美国法学院的教学方式，大都采取案例体制，实用性强，适宜于培养法官和律师，不符合我国教学的需要。中国人学习美国行政法的目的，着重研究美国的行政制度，视野超过判例法的范围。行政体系作为一种制度，当然不能忽视判例法的研究。尽管如此，行政法学作为法学的一个分支，必须有一个理论体系。行政法学的研究对象不能局限于判例法的范围。美国也有不少的行政法的教科书不采用案例体制，但是就其内容而言仍然没有彻底摆脱判例法的束缚，没有建立一个行政法学理论体系。当然，美国是一个判例法的国家，离开行政法的判例，不可能有重要的行政法的原则。正因为如此，本书虽然没有采取判例法的体制，仍然引用了大量的行政法的判例。引用行政法的判例不等于必需采取判例法的体系，束缚研究对象的范围。从比较法的观点来看，英国也是判例法国家，法国虽然是成文法国家，就行政法而言，也是一个判例法国家。成文法的规定限于特定的行政法事项，行政法的一般性原则，几乎都由判例产生。当代主要的行政法体系的共同特征，都是判例法占主导地位。然而只有美国采取判例法的教学和研究方式，判例

法的著作,在美国以外的国家也是有的。在其他国家中,判例法主要用于行政诉讼课程,或作为辅助教材,不用于行政法学的一般课程。法学教育的目的是培养法学家,只有首先是法学家然后才是好法官。美国也不例外,美国的大法官都是大法学家。当然,美国也有大量的行政法学专著,研究对象超过判例法的范围,有一定的学术贡献。

在美国的行政制度中,有很多先进的事物,值得注意。美国的行政公开制度居于世界领先地位,美国的管理和预算局及总审计署,在联邦行政的运行中发挥了极为重要的作用。各国的具体情况不同,美国的制度其他国家不一定能够实行,但是从行政法的研究而言,我们对美国行之有效的制度,应给予应有的注意。

美国是一个联邦国家,行政法的研究以联邦政府为主要对象。为了看到美国行政制度的全貌,对州和地方政府也不能完全忽视。本书在第五章及其他有关部分,对州和地方制度作了简要的介绍。

本书在写作过程中得到美国人士大量帮助,作者衷心感谢。首先要提到的是哥伦比亚大学盖尔霍恩(Gellhorn)教授,他是美国行政法学界很受尊敬的学者,在联邦行政程序法的起草过程中担任重要职务,对美国当代行政法学的发展作出了开拓性的贡献。作者赴美研究计划全赖他的安排得以实现。哥伦比亚大学法学教授盖尔霍恩、斯特劳斯(Strauss)、伯尔曼(Bermann)、皮耶斯(Pierce),和纽约大学教授施瓦茨(Schwartz),在本书写作过程中曾经给予启发,作者衷心感谢。哥伦比亚大学中国法研究所主任爱德华(Edwards)教授和副主任马丁(Martin)先生,对作者在美国的生活照顾周到,作者表示感谢。作者也感谢哥伦比亚大学法学院图书馆全体馆员对作者

利用图书资料的帮助。

美国福特基金会负担作者在美国大部分生活费用和研究费用，作者表示感谢。作者特别感谢老友王学曾先生。作者在美国最后阶段的生活费用和研究费用完全由他承担。没有他的帮助，本书不可能完成。作者尤其难忘的是王学曾夫人杜荫棠女士和女儿王晓黎小姐的赞助。这种赞助不仅由于过去在巴黎时的长期友谊，而且也由于他们侨居海外多年，怀念祖国心切，对促进祖国法学研究的提高和发展，抱有满腔热情，晓黎小姐不仅赞助我的研究计划，而且在法国替我办妥三个月的签证，以便我能利用法文资料作比较研究。

本书出版费用得到福特基金会的资助，作者对福特基金会致力于公益事业的崇高宗旨和无私贡献的高尚风格，再次表示衷心感谢。

王名扬

一九九四年九月二十日于北京

美 国 行 政 法

下

王 名 扬 著

中国法制出版社

目 录

序言	1
第一章 绪论	1
第一节 美国法律的渊源、技术和辅助的权威	1
一 英国的渊源	1
二 立法	4
三 判例法	15
四 立法和判例法的关系	31
五 辅助的权威	35
第二节 美国行政法	39
一 概述	39
二 美国行政法的发展	47
三 美国的行政法学	61
四 本书的编排	69

第一部分 行政制度的基本原则和组织

第二章	美国行政制度的基本原则	77
第一节	联邦主义	77
一	联邦主义的意义和历史背景	77
二	权力的分配和合作	81
三	联邦法律效力最高原则	84
四	充分忠实和信任原则	87
第二节	分权原则	89
一	分权的意义和历史背景	89
二	宪法关于分权的规定	92
三	形式主义的解释和功能主义的解释	94
四	当代的分权原则	98
第三节	法律平等保护原则	101
一	概述	101
二	司法审查	106
第四节	法治原则	110
一	法治的意义和历史渊源	110
二	法治的构成因素	114
三	法治和自由裁量、法律批评 以及革命的关系	117
第三章	联邦政府的行政组织	122
第一节	联邦政府组织概况	122
一	立法部门	122
二	司法部门	125
三	行政部门	130
第二节	总统	131

一	总统的产生	131
二	资格和任期	134
三	总统的权力	135
第三节	总统的执行机构	151
一	总统执行机构的产生、组织和扩张	151
二	白宫办公厅	158
第四节	内阁	163
一	内阁的性质和起源	163
二	内阁的组织和作用	164
三	内层内阁和内阁顾问会	166
第五节	部	167
一	部的作用和设立	167
二	部的组织	169
三	部长的权力	170
第六节	独立的控制委员会	172
一	独立机构的种类	172
二	独立控制委员会的起源和发展	174
三	独立控制委员会的组织和控制方法	176
四	独立控制委员会和联邦宪法	179
五	赞成和反对独立控制委员会的理由	183
六	对独立控制委员会工作的评价	186
第七节	政府公司	188
一	政府公司产生的背景和主要的业务	188
二	政府公司的组织和权力	190
三	政府公司的财政	191
第四章	联邦文官制度	194
第一节	近代文官制度的建立	195

一	文官制度的意义和目的	195
二	文官法的范围	196
三	分赃制的兴起	197
四	近代文官制度的建立	199
第二节	1978年的文官制度改革法	205
一	改革的需要和主要内容	205
二	人事管理局	208
三	功绩制保护委员会	209
四	特别律师办公室	210
五	高级行政职员	212
六	功绩加薪	215
七	劳动和管理关系	215
第三节	文官制度、官僚制和民主	220
一	文官制度是官僚制的一种形式	220
二	官僚制的利弊	223
三	民主控制官僚的权力	226
第五章	州和地方政府	229
第一节	州政府	229
一	州在联邦制度中的作用	230
二	州宪法	232
三	州立法机关	237
四	州司法部门	244
五	州行政部门	249
六	州和地方的关系	260
第二节	地方政府	262
一	概述	262
二	地方政府的组织和职能	270

三	都市地区的地方政府·····	280
第六章	 权力委任 ·····	291
第一节	立法权力的委任·····	292
一	联邦法院的判例和标准·····	292
二	州立法权的委任·····	303
三	立法权力委任的控制问题·····	305
第二节	司法权力的委任·····	309
一	司法权力委任的标准·····	309
二	民事司法权力和刑事司法权力的委任·····	313
三	补救措施和制裁权力的委任·····	315
第二部分 行政程序		
第七章	 调查 ·····	325
第一节	概述·····	325
一	调查的意义、需要和发展·····	325
二	调查权的根据和限制·····	327
三	强制取得信息的必要性·····	329
第二节	调查的方法·····	330
一	法定的记录和报告·····	330
二	检查·····	332
三	传票·····	337
第三节	调查档案的公开和保密·····	342
第八章	 法规和制定法规 ·····	347
第一节	法规概述·····	347
一	法规的意义、性质和种类·····	347
二	法规的成立和法律效力·····	352
三	法规的修改和废除·····	358

第二节	制定法规的程序	358
一	概述	358
二	非正式程序	359
三	例外的程序	363
四	正式程序	366
五	混合程序	369
六	协商程序	372
七	经济效益分析	373
第三节	制定法规和行政裁决的选择	375
一	制定法规产生行政裁决的效果	375
二	行政裁决代替制定法规	377
第四节	立法否决	378
第九章	正当的法律程序和 行政听证的权力	382
第一节	正当法律程序和听证、 不听证和迟延听证	382
一	正当法律程序和听证	382
二	不听证和迟延听证	385
第二节	正当法律程序所保护的利益	391
一	传统的特权和权利区别原则	391
二	正当法律程序保护利益的扩张	396
第三节	正当法律程序所要求的听证	408
一	灵活适用的正当法律程序	408
二	必须考虑的因素	410
三	事先听证和事后听证	412
第十章	正式程序裁决(一):正式的听证	417
第一节	正式程序裁决的意义和适用的范围	417

一	正式程序裁决的意义	417
二	正式程序裁决适用的范围	419
第二节	当事人、参加人、比较的听证	
	和使用律师权	422
一	当事人和参加人	422
二	比较的听证	426
三	使用律师权	427
第三节	听证程序的初步措施	429
一	通知书	429
二	听证的地点和性质	432
三	正式听证前的会议和显露案情	435
第四节	职能分离	437
一	职能分离和职能合并	437
二	完全的分离和内部分离	440
三	联邦行政程序法规定的职能分离	444
第五节	行政法官	449
一	主持听证的官员	449
二	行政法官的权力	454
第六节	偏见和回避	457
一	法律上的偏见	457
二	不是偏见的预定观点和事先接触	460
三	必需原则	462
四	申请回避的程序	463
第十一章	正式程序裁决(二):证明程序	468
第一节	证据的提供	468
一	独立的证据规则体系	468
二	提供证据的权利、举证责任和推定	470

三	可以接受的证据	473
四	证据的排除和特权	475
第二节	质证	479
一	质证的性质和作用	479
二	质证的范围	481
第三节	证据的判断	483
一	证据的证明力	484
二	证明的标准	486
三	必须具有最低限度的合格的证据规则	488
第四节	案卷排他性原则和官方的认知	492
一	案卷排他性原则	492
二	官方的认知	494
第十二章	正式程序裁决(三):决定程序	501
第一节	摩根案件的判决	502
一	第一摩根案件	502
二	不探索决定者的思维过程	505
第二节	联邦行政程序法的规定	508
一	行政机关内部设立行政司法机构	508
二	初步决定和建议性决定	510
三	临时决定和免除一切事先的决定	513
四	当事人提出意见的权利	514
五	决定的内容和形式	516
六	禁止单方面的接触	519
第三节	正式程序裁决最后决定的效力	521
一	一事不再理原则	521
二	间接的禁止翻供原则	525
三	遵守先例原则	526

第四节	行政决定的执行·····	527
一	执行手段·····	528
二	执行方式·····	531
第十三章	非正式程序裁决·····	535
第一节	概述·····	535
一	非正式程序裁决的意义·····	535
二	非正式程序裁决的重要性·····	536
三	公正的非正式程序裁决·····	539
第二节	自由裁量权的必要性和公正地行使·····	544
一	自由裁量权的意义和必要性·····	545
二	自由裁量权的公正行使(一): 传统的监督模式·····	547
三	自由裁量权的公正行使(二):公众参与·····	554

第三部分 行政的监督和制

第十四章	司法审查(一):一般概念·····	565
第一节	司法审查的意义、作用, 美国司法审查发展概况·····	565
一	司法审查的意义和作用·····	565
二	美国司法审查发展概况·····	567
第二节	取得司法审查的方法·····	569
一	法定的审查·····	570
二	非法定的审查·····	571
三	执行诉讼中的司法审查·····	581
四	宪法权利的司法审查·····	584
五	州的非法定审查·····	586
第三节	司法审查的法院和审判地点·····	589

☆目 录

一	司法审查的法院	590
二	审判地点	594
第四节	司法审查期间停止执行	
行政决定的条件	596	
一	概述	596
二	不可弥补的损害	597
三	申请人有理由认为可能取胜	598
四	公共利益	598
五	其他当事人的利益	598
第十五章	司法审查(二):受理条件	602
第一节	可受审查的行政行为	602
一	行政行为的意义	602
二	司法审查未被排除	604
第二节	合格的当事人	616
一	原告的起诉资格(一):概述	617
二	原告的起诉资格(二):事实上的损害	629
三	原告的起诉资格(三):利益范围标准 或者单一的事实的损害标准	634
四	合格的被告	640
第三节	提起诉讼的时间(一):成熟原则	642
一	概述	642
二	问题适宜于法院裁判(一):法律问题	646
三	问题适宜于法院裁判(二):最后决定	647
四	推迟审判对当事人造成困难	650
第四节	提起诉讼和时间(二):穷尽行政救济原则	651
一	意义和理由	651
二	不适用穷尽行政救济原则的例外	653