

行政法理论与 审判实务研究

全国法院系统第十二届学术讨论会论文选



人民法院出版社

PUBLISHING HOUSE OF PEOPLE'S COURT

行政法理论与审判 实务研究

——全国法院系统第十二届学术讨论会论文选

全国法院系统第十二届学术讨论会论文评选委员会编选

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法理论与审判实务研究/最高人民法院编. - 北京: 人民法院出版社, 2000

ISBN 7-80161-090-3

I. 第… II. 最… III. 行政诉讼法-中国-学术会议-文集 IV. D925.304-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 72591 号

行政法理论与审判实务研究

——全国法院系统第十二届学术讨论会论文选

全国法院系统第十二届学术讨论会论文评选委员会编选

人民法院出版社

(北京东交民巷 27 号 100745)

保定市大丰彩印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 25.875 印张 650 千字

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN 7-80161-090-3/D·090

定价: 40.00 元

全国法院系统第十二届学术讨论会

组委会人员名单

主 任：曹建明 最高人民法院副院长、
国家法官学院院长

副主任：方光成 国家法官学院副院长
王世民 国家法官学院副院长
曹三明 中国应用法学研究所副所长
孙绍有 人民法院出版社副社长

全国法院系统第十二届学术讨论会

评委人员名单

主 任：曹建明

副主任：江必新 应松年

委 员：赵大光 胡锦光 湛中乐

陈端红 金俊银 蔡小雪

杨临萍 甘 雯 王振宇

孙际泉 赵建华 鲍爱东



说 明

由国家法官学院、中国应用法学所和人民法院出版社联合举办的全国法院系统第十二届学术论文讨论会于2000年11月在云南玉溪举行。本届学术讨论会对我国行政法、行政诉讼法的理论与实践中的有关问题进行了充分的研讨，大会共收到各省、自治区、直辖市和解放军军事法院选送的论文700余篇。经过论文评审委员会的严格评选，共评出一等奖论文1篇，二等奖论文48篇，三等奖论文87篇。本书所编辑收录的是获一、二等奖的论文共49篇。

行政法理论的研究与实践在我国起步较晚，但发展很快，体现了社会主义经济、政治体制改革的必然要求，也为新时期人民法院的司法审查提出了更高的标准。本届学术讨论会论文内容涉及范围广，有行政法基本理论的探讨，司法审查体制的改革、人民法院受案范围的扩大、证据制度的改革、行政案件的执行、法院裁判文书的改革等诸多方面。论文的作者大多是具有丰富



审判实践经验，又有较深厚理论功底法官。本着对社会主义法治建设高度负责的精神，他们刻苦钻研，大胆探索，在论文中提出了大量有见地的学术见解，具有很强的针对性，有的观点还具有前瞻性，对我国行政法理论与实践具有相当的参考价值和指导意义。

本届学术讨论会的论文组织评选工作得到了最高人民法院行政庭及有关专家学者的大力支持。最高人民法院行政庭的段小京、孟凡平、马永欣法官，国家法官学院王亚琴副教授都对论文评选工作给予了鼎力相助，在此一并表示感谢。

编者在编辑本书的过程中，注意尽可能保持论文的原貌，只对个别明显错误之处作了一些技术性的修改，不准确的地方请广大读者指正。

编者

二〇〇〇年十月



目 录

一 等 奖

论行政行为说明理由

..... 北京市海淀区人民法院 王振峰 饶亚东 (2)

二 等 奖

具体行政行为概念质疑

..... 浙江省绍兴县人民法院 周慧娟 任成泉 (22)

具体行政行为对债权的侵害及其救济

..... 江苏省镇江市京口区人民法院 祁德胜 (34)

论抽象行政行为的司法审查

..... 江苏省徐州市中级人民法院 沙永梅 (51)

试论对行政自由裁量权的司法审查

..... 上海市闸北区人民法院 席建林 (65)

我国设立行政法院若干问题的研究与思考



..... 河北省高级人民法院 柴建国 (81)

试论建立我国行政审判权与行政权运行的良性互动关系

..... 浙江省东阳市人民法院 傅蔚蔚 张旭良 (96)

论行政强制执行的司法控制

..... 山东省济宁市中级人民法院 赵贵龙 (112)

我国行政强制执行体制的模式选择与构建

..... 江苏省徐州市泉山区人民法院 王 辉 魏俊哲 (130)

猜想与反驳: 论行政违法推定

..... 江苏省连云港市中级人民法院 王建鲁 戴 涛 (143)

行政合同及其价值定位

..... 浙江省绍兴市中级人民法院 毕金剛 (157)

论对行政超越职权的认定及司法审查权的行使

..... 江西省高级人民法院 葛 伟 (168)

论行政指导的司法救济与法制化问题

..... 国家法官学院行政法教研室 陈春梅 (189)

关于农民负担合同制管理模式的法律思考

..... 山东省胶南市人民法院 纪清胜 (200)

✧ 完善我国行政损害赔偿范围初探

..... 江苏省江宁县人民法院 刘红兵 (212)

浅谈工伤认定及相关法律适用

..... 重庆市高级人民法院 皮宗泰 (230)

论程序违法的具体行政行为的认定及处理

...江苏省镇江市润州区人民法院 宁 杰 张传军 余 波 (243)

交通事故责任认定案件相关问题探析



- 福建省漳州市中级人民法院 林玉辉 (259)
- ✓行政不作为行为致害的赔偿责任问题
- 浙江省绍兴市中级人民法院 单卫东 (273)
- ✓城市房屋拆迁中私房土地使用权补偿问题探析
- 兼论现行拆迁立法定位的错位与纠正
- 上海市黄浦区人民法院 吴晓梅 (284)
- 由“福州 IP 案”谈界定公安行政行为与侦查行为中的
两个基本问题
- 上海市浦东新区人民法院 唐左平 (301)
- 试论建立新型行政审判方式及其功能与运行
- 广东省广州市白云区人民法院 马 星 (319)
- 行政审判面临的问题与对策研究
- 广东省汕尾市城区人民法院 林念贺 (340)
- 试析政府采购行为的可诉性及处理
- 行政诉讼受案范围探索
- 福建省龙岩市中级人民法院 曾学明 (379)
- 行政案件之法律审与事实审辨析
- 上海市第一中级人民法院 潘福仁 (388)
- 论行政诉讼和行政审判确立效率原则的理性思考
- 江西省抚州地区中级人民法院 汤友洪 何能高 (401)
- ✓行政、民事关联诉讼的法律思考
- 上海市闵行区人民法院 黄 江 (416)
- 行政不作为可诉性问题研究
- 福建省莆田市中级人民法院 余文唐 (429)



特别权力关系与行政诉讼受案范围

——以高校行政诉讼案为中心

..... 上海市虹口区人民法院 王英兰 (446)

论行政诉讼准备程序之重构

..... 江西省上饶地区中级人民法院 方龙华 (461)

行政诉讼举证责任异论

..... 河南省高级人民法院 宋炉安 (482)

试论推定证据规则在行政审判实践中的适用

..... 上海市闸北区人民法院 席建林 (501)

论行政诉讼举证责任的转移

..... 广西壮族自治区高级法院 佟海霞 黄继伟 (524)

试论行政诉讼证据制度的完善

..... 江西省吉安地区中级人民法院 曾秋山 王文忠 (538)

行政诉讼质证规则研究

..... 湖南省高级人民法院 邓志伟 (556)

论合法性审查中法院对事实问题的审查判断

..... 北京市海淀区人民法院 王 燕 (577)

对损害公益行政行为司法审查若干问题探析

..... 江苏省连云港市中级人民法院 顾长洲 (594)

建立和完善行政诉讼证据制度的几点思考

..... 云南省昆明市中级人民法院 王琼芬 (612)

谈行政审判的规章适用

..... 广东省高级人民法院 李 季 (636)

论行政审判对行政规范的审查与适用



..... 广东省珠海市中级人民法院 董 皞 (649)	
不抵触原则在行政审判中的适用	
..... 福建省宁化县人民法院 吴登龙 (672)	
特区法规的位阶及其在行政审判中的适用	
..... 广东省深圳市中级人民法院 郝丽雅 (693)	
法院在行政诉讼中的协调应当废止	
..... 北京市门头沟区人民法院 吕玉宝 (710)	
论行政诉讼中被告改变被诉行政行为的法律冲突	
与立法完善	
..... 江苏省武进市人民法院 储春平 (722)	
建立行政诉讼调解制度若干问题思考	
..... 广东省高级人民法院 张占忠 (736)	
关于行政附带民事诉讼若干问题的思考	
——兼论行政诉讼法的解释第六十一条	
..... 上海市杨浦区人民法院 施金才 陈晓宇 (751)	
试论行政判决书的说理	
..... 江苏省连云港市中级人民法院 张文定 (764)	
“村提留、乡统筹费”非诉行政执行的法律思考	
..... 江苏省赣榆县人民法院 王宝鸣 (778)	
关于军事行政诉讼问题的探讨与研究	
..... 总政治部军事法院 谢 丹 杨坦辉 (796)	
附：获三等奖文章及作者目录..... (810)	

一 等 奖



论行政行为说明理由

北京市海淀区人民法院 王振峰 饶亚东

随着近年来我国法学界对程序正义的大力宣传介绍，人们对健全的程序在国家法律中的作用的认知日益普及深化，我们不得不正视这样一个现实：虽然我们正在转变重实体、轻程序的法律传统模式，在公开审判中对程序价值有了相当的重视，我国行政法领域也切实进行了一系列基本程序制度的努力，却仍处于起始阶段。《中华人民共和国行政处罚法》规定了一些基本的行政程序方面的制度，诸如听证制度、告知制度、职能分离制度等，但这些规定尚显粗糙，在当前行政诉讼活动中，行政程序违法、不履行行政机关告知义务、在作出行政行为之前不向相对人说明理由、侵犯相对人知情权，导致败诉现象屡有发生。目前，行政法学的专家们在极力呼吁，保障行政相对人的知情权、申辩权，行政机关的行政告知义务及行政决定的送达及宣布义务是所有行政机关及其工作人员必须严格遵守的自然法则，这是程序公平原则的具体体现。然而，仍有一些行政机关及其工作人员不以为然。为此，笔者作为法官，站在公平、正义的立场上，从审判实践的角度特撰此文，试图对行政程序中的说明理由制度作出一个比较详细的研究。



一 说明理由制度在各国的表现与发展

通常认为,行政行为说明理由是指:行政主体在作出行政对相对人合法权益产生不利影响的行政行为时,除法律有特别规定外,必须向行政相对人说明其作出该行政行为的事实因素、法律根据以及进行自由裁量时所考虑的政策、公益等因素。^①作为现代行政程序中的一个重要组成部分,说明理由制度也是经历了一个从无到有,从粗放渐至精确的发展过程。以英、法为例,在英国普通法上,以前行政主体并没有对其所作出的行政行为承担说明理由的义务,当事人也不具有法律上的强制手段要求行政主体说明作出行政行为的理由,“说明决定的理由从未成为自然正义的一项原则,甚至在法院似乎也不存在这样的规则,也并不认为给行政机构创设一个这样的原则是合适的。”^②随着行政参与行政合作势趋的发展以及对程序保障的需求,这种不说明理由的做法渐渐的被扭转,谨守先例的英国法律家们也开始对不说明理由的传统做法有所警醒。韦德先生认为“……有充分的理由认为给予决定理由是行使正义的一个基本要素。司法审查的扩展尖锐地揭示了这一需要,……自然正义可以为此提供最好的标题,因为给予决定的一个理由是正常人正义感所要求的。这也是所有对他人行使权力的人的一条健康戒律。”^③在一个案件的判词中,主审法官声称:“没有哪一个单独的因素比公共机构不负说明决

① 章剑生:“行政行为说明理由研究”,载《法学研究》1998年第3期。其它定义参见李春燕“行政行为说明理由制度的构建”,载《行政法学研究》,1998年第3期;姜明安“行政的现代化与行政程序制度”,载《中外法学》1998年第1期。

② [英]威廉·韦德著:《行政法》,192页。

③ [英]威廉·韦德著:《行政法》,192页。



定理由的义务更为严重地阻碍过英国行政法的发展了”。^①

在法国行政程序的传统上，要求行政处理必须说明理由，^②有三种情况：

(1) 法律有明文规定时，如中央政府解散市镇议会的命令必须说明理由；

(2) 行政法院的判例认为某些机构，由于他们的组成人员、机构性质和职务与一般行政机关不同，它们所作出的行政决定必须说明理由；

(3) 行政法院在行政诉讼中，可以要求行政机关提出说明文件，说明作出处理的理由。

行政行为说明理由最早在美国是由司法判例加以确认的。王明扬先生在《美国行政法》中提出，理由是对法律政策和自由裁量权所持观点的解释和说明……不能仅仅重述法律的规定，而没有任何解释。在一个案件中，劳动关系委员会发布了一个重新雇用的决定，唯一的说明是“实现法律所规定的政策”，没有其它说明。法院对上述作法表示了不满，认为国家劳动关系委员会仅仅重复法律的词语，没有说明这个决定为什么是或者怎样实现法律所规定的政策，因此要求国家劳动关系委员会必须说明理由。在另一个案件中，法律判词中明确表示：“行政机关必须说明理由，是行政法的一个基本原则”。^③

我国没有统一的法律规定行政程序中的说明理由制度，只是散见于个别的法律中，如《治安管理处罚条例》规定，在公安机关的治安管理处罚裁决书中，要记载简要事实和法条序数，《行

① [英] 威廉·韦德著：《行政法》，193 页。

② 在法国行政法理论中，行政处理是指行政机关对具体事件所作的决定，与行政条例构成行政行为的内容。

③ 王名扬：《美国行政法》第 517 页。



政处罚法》第39条规定，行政处罚决定书中应当载明“违反法律法规或规章的事实和证据。”虽然有所欠缺，但毕竟在法律上确立了我国行政法的行政说明理由制度。

二 说明理由制度的理论依据

为什么要求行政主体在作出行政行为时要说明理由？笔者认为可以归纳为以下四个方面：

（一）行政行为说明理由是行政正义的基本要求

“给予决定的理由是正常人的正义感所要求”。^①即使是在私人的交易活动当中，即便是接受一项馈赠，人们也有一种本能，要求知道行为的理由及依据，这是人类的一种天性。在公共生活中，对于权力的实施，人们不仅要求它是合乎法律的，更希望它是合乎正义的。行政权是一种极富扩张的权力，它的行使既不像立法权那样往往是合意的结果，也不像司法权那样中立。在事关相对方权利、义务的行政行为过程中，相对方更有权利了解行政主体实施该行为的目的及理由。“许多决定都可以目的不正当、不相联原因及其他各种法律错误而被撤销或被上诉，如果公民找不出决定背后的推理，他便说不出是不是可以复审，这样他便被剥夺了法律的保护”。^②

（二）行政行为说明理由是合作式行政的体现

随着行政改革的发展，行政法律关系的内容也开始出现变化。虽然以“命令与服从”为内容的行政法律关系仍然存在，但

^{①②} 见韦德：《行政法》193页。