

行政法基本原则研究

周佑勇 著

本书从比较与宪政视角，运用哲理与实证等方法，集中围绕行政法基本原则的确立与司法适用问题，展开全方位的研究，勉力建立我国成熟的行政法基本原则理论。



武汉大学学术丛书
WUHAN UNIVERSITY ACADEMIC LIBRARY
▶ 全 国 优 秀 出 版 社 ▶ 武汉大学出版社

武汉大学学术丛书



武汉大学学术丛书

国家教育部人文社会科学博士点基金项目

武汉大学法学院青年教师科研基金项目

行政法基本原则研究

On Basic Principles of Administrative Law

周佑勇 著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法基本原则研究/周佑勇著. —武汉: 武汉大学出版社,
2005. 2
(武汉大学学术丛书)
ISBN 7-307-04466-8

I. 行… II. 周… III. 行政法学—原则—研究—中国 IV.
D922. 101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 009039 号

责任编辑: 郭园园 责任校对: 程小宜 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)
印刷: 武汉中远印务有限公司
开本: 850×1168 1/32 印张: 11.25 字数: 287千字 插页: 3
版次: 2005年2月第1版 2005年2月第1次印刷
ISBN 7-307-04466-8/D·620 定价: 22.00元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题,
请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 提 要

行政法的基本原则是行政法学研究中的一个带有根本性的重大课题。本书基于比较与宪政的视角，运用矛盾与价值分析、哲理与实证分析等多种方法，集中围绕行政法基本原则是什么、有哪些及如何适用等三个方面的问题，对行政法基本原则进行了全方位的研究，勉力建立我国成熟的行政法基本原则理论体系。

全书共分五章：第一章着力于阐释行政法基本原则之于行政法学的特殊研究价值和研究方法；第二章采用比较研究的方法对西方两大法系各国行政法基本原则进行了科学的定位，并归纳总结出了它们所存在的普遍性规律和共性特征；第三章在对国内现有理论研究状况进行全面把握及评述的基础上，采用矛盾分析、价值分析与宪政分析的方法，重新界定了行政法基本原则的概念和确立标准，并首次提出行政法定、行政均衡和行政正当三大行政法基本原则；第四章对这三项行政法基本原则的具体内容和要求进行了进一步深入的分层研究；第五章从司法适用的角度，对行政法基本原则的效力问题进行了进一步深层次的哲理思考与实证分析。

序

应松年^①

我国从 20 世纪 80 年代恢复行政法的研究开始，行政法的基本原则就是一个引人注目但却始终是众说纷纭的课题。经过 20 年的发展，中国行政法学理论已渐趋成熟，对于行政法的基本原则问题，已有了作出科学概括的基础和条件；而行政法实践的发展，也迫切需要有一个能准确概括和反映行政法的客观规律和精神实质的基本原则，用以指导行政法治的发展。因此，本书所讨论的问题，无论是对理论研究，还是实践应用，都是很有意义的。

虽然众多的行政法学著作，都从不同角度提出了行政法的基本原则，但是像作者这样做系统、深入研究并单独成书的，却还是第一本。作者从如何确立和怎样运用行政法基本原则进行构思，广泛涉猎外国行政法关于基本原则的表述，并进行了细微的比较，在此基础上，结合中国的具体情况，提出中国行政法应该遵循的基本原则，进而从行政和司法两方面分别阐明基本原则在实践中的适用，使全书构成一个严密的整体。其中，作者对大陆和英美法系关于基本原则研究的比较分析；作者结合现代宪政所包含的民主、法治、人权等原则与精神和行政法基本原则关系的分析；作者将现代行政法的核心之一的正当程序原则引入行政法

^① 应松年系国家行政学院法学部主任、教授，中国政法大学教授、博士生导师，中国法学会行政法学研究会会长，全国人大法律委员会委员。

的基本原则等，都是极富见地的创新观点。

在对国外和国内所表述的众多行政法基本原则做细微深入的比较分析的基础上，作者提出行政法的基本原则应该是行政法定、行政均衡和行政正当三项。从我国行政法学界对行政法基本原则研究的发展过程看，应该说，正在向着更符合行政法发展规律，因而能更准确、更能为公众所接受的方向发展。在这一发展过程中，争论是不可避免的。可以肯定地说，作者这三项原则的观点将引起广泛的争议，不过这是在更高层次上新一轮的争议。不同意见的争议是学术发展的动力，也是通往客观真理的必经之途。我相信，这种切磋和交锋，反证了作者观点的学术价值和意义，也正是作者所竭诚期盼和欢迎的。

行政法的基本原则问题决不仅仅是理论问题。中国行政法20年的发展史，已经使人们深刻认识到：要想在法律中将行政法的规则巨细无遗地规定下来是不可能的，也是不明智的。生活无限丰富复杂且变化无尽，但是通过确立行政法的基本原则，使实践在没有法条明确规定的情况下，通过适用基本原则来解决，使基本原则具有法律效力，是一条可行的途径。周佑勇对基本原则研究的价值正在于此。

一本具有新见解的、视野开阔的行政法新专著又问世了。为好作品“鼓与呼”是我所乐于为之的事。

是为序。

2004年8月26日于北京为公桥畔

序

姜明安^①

佑勇博士是我国行政法学界的后起之秀，近年来不断有佳作问世。不久前，刚读完他的《行政法原论》（修订版）一书，深感其学术功底之厚。现在，他的《行政法基本原则研究》一书的书稿又摆在了我的书案之上，展卷初览，即感觉该书很有分量，很有新意，细读其中部分章节，更觉其有鲜明特色，值得向学界，特别是向年轻学者推荐。

首先，本书选题有重要理论价值和实践意义。行政法不同于民法、刑法，由于其调整范围广泛，且作为调整对象的行政活动变动性大，需要有较多的灵活性和较大的自由裁量空间，故任何国家难以对之制定一部统一的和稳定的法典。所谓“行政法”，通常是由一国分散的、数量庞大的行政法规范构成的一个体系。这些分散的、数量庞大的行政法规范之所以能构成一个体系，形成一个称为“行政法”的法律部门，关键在于有若干具有高度统率性、指导性和广泛适用性，同时又具有相对稳定性的基本原则构成这个体系的核心。因此，研究行政法，必须研究行政法的基本原则。不研究和把握行政法的基本原则，就不可能了解行政法，不可能掌握行政法，不可能运用行政法。行政法基本原则在行政法体系中虽然有如此重要的地位，历来也为中外学者所关

^① 姜明安系北京大学法学院教授、博士生导师，北京大学公法研究中心主任，中国法学会行政法学研究会副会长。

注。但是，迄今为止，学界却少有人对之做深入的专题研究，少有有分量的专门著作问世。佑勇博士的这一研究成果，对于完善我国行政法基本原则的有关理论及指导相关的立法、执法和司法实务工作，显然是很有意义、很有价值的。

其次，本书构思新颖，研究方法合理。行政法难以法典化的特点决定着基本原则在行政法中比其他部门法有更重要的地位，同时也决定了对这一问题的研究具有更大的难度，需要特别的构思和合理的方法才能得以证成。在本书中，作者主要围绕对行政法基本原则“如何确立”和“怎样运用”的两个方面进行构思，并分别采用比较分析、价值分析与宪政分析等方法阐明“如何确立”的问题；采用哲理分析与实证分析相结合的方法论证“怎样运用”的问题。本书系统、深入地完成了对行政法基本原则的全方位研究，可谓匠心独运，令人耳目一新。

再次，本书观点鲜明，新见迭出。在本书中，作者在认真梳理现有理论资料和批判吸收前人理论成果的基础上，形成和提出了许多创新观点和一系列独创的学术见解。如对国外行政法基本原则作出的准确归纳和科学定位，对国内现有研究状况的概括和评述，在此基础上对行政法基本原则标准重新界定和对其要领重新确定。其以全新视角将行政法基本原则概括为行政法定、行政均衡和行政正当三类原则，并对之进行了深入地分层研究，从而构筑了行政法基本原则研究的全新体系。

最后，本书运用了大量的中外文资料，论据充分。全书逻辑缜密，思路开阔，条理清晰，结构完整，写作规范，表述流畅，表现了作者的慎思与功力。

本书是作者继《行政法原论》之后在行政法学基础理论研究领域推出的又一部力作。全书所取得的整体成果和其中闪烁的思想火花，完全值得我们一读，故推荐之。

是为序。



中国当代哲学问题探索
中国辩证法史稿(第一卷)
德国古典哲学逻辑进程(修订版)
毛泽东哲学分支学科研究
哲学研究方法论
改革开放的社会学研究
邓小平哲学研究
社会认识方法论
康德黑格尔哲学研究
人文社会科学哲学
中国共产党解放和发展生产力思想研究
思想政治教育有效性研究
政治文明论
中国现代价值观的初生历程
精神动力论
广义政治论
中西文化分野的历史反思
第二次世界大战与战后欧洲一体化起源研究

国际经济法概论
国际私法
国际组织法
国际条约法
国际强行法与国际公共政策
比较外资法
比较民法学
犯罪通论
刑罚通论
中国刑事政策学
中国冲突法研究
中国与国际私法统一化进程(修订版)
比较宪法学

人民代表大会制度的理论与实践
国际民商新秩序的理论建构
中国涉外经济法律问题新探
良法论
国际私法(冲突法篇)(修订版)
比较刑法原理
担保物权法比较研究
澳门有组织犯罪研究
● 行政法基本原则研究

当代西方经济学说(上、下)
唐代人口问题研究
非农化及城镇化理论与实践
马克思经济学手稿研究
西方利润理论研究
西方经济发展思想史
宏观市场营销研究
经济运行机制与宏观调控体系
三峡工程移民与库区发展研究
21世纪长江三峡库区的协调与可持续发展
经济全球化条件下的世界金融危机研究
中国跨世纪的改革与发展
中国特色的社会保障道路探索
发展经济学的新发展
跨国公司海外直接投资研究
利益冲突与制度变迁
市场营销审计研究
以人为本的企业文化



中日战争史
 中苏外交关系研究(1931~1945)
 汗简注释
 国民军史
 中国俸禄制度史
 斯坦因所获吐鲁番文书研究
 敦煌吐鲁番文书初探(二编)
 十五十六世纪东西方历史初学集(续编)
 清代军费研究
 魏晋南北朝隋唐史三论
 湖北考古发现与研究
 德国资本主义发展史
 法国文明史
 李鸿章思想体系研究
 唐长孺社会文化史论丛
 殷墟文化研究
 战时美国大战略与中国抗日战场(1941~1945年)
 古代荆楚地理新探·续集
 汉水中下游河道变迁与堤防

随机分析学基础
 流形的拓扑学
 环论
 近代数论
 鞅与Banach空间几何学
 现代偏微分方程引论
 算子函数论
 随机分形引论
 随机过程论
 平面弹性复变方法(第二版)
 光纤孤子理论基础
 Banach空间结构理论
 电磁波传播原理
 计算固体物理学
 电磁理论中的并矢格林函数
 穆斯堡尔效应与晶格动力学
 植物进化生物学
 广义遗传学的探索
 水稻雄性不育生物学
 植物逆境细胞及生理学
 输卵管生殖生理与临床
 Agent和多Agent系统的设计与应用
 因特网信息资源深层开发与利用研究
 并行计算机程序设计导论
 并行分布计算中的调度算法理论与设计
 水文非线性系统理论与方法
 拱坝CAD的理论与实践
 河流泥沙灾害及其防治
 地球重力场逼近理论与中国2000似大地水准面的确定
 碾压混凝土材料、结构与性能
 喷射技术理论及应用
 Dirichlet级数与随机Dirichlet级数的值分布
 地下水的可视化研究
 病毒分子生态学
 解析函数边值问题(第二版)
 工业测量
 E本血吸虫超微结构
 能动构造及其时间标度
 基于内容的视频编码与传输控制技术

文言小说高峰的回归
 文坛是非辨
 评康殿文字学
 中国戏曲文化概论(修订版)
 法国小说论
 宋代女性文学
 《古尊宿语录》代词助词研究
 社会主义文艺学
 文言小学审美发展史
 海外汉学研究
 《文心雕龙》义疏
 选择·接受·转化
 中国早期文化意识的嬗变(第一卷)
 中国早期文化意识的嬗变(第二卷)
 中国文学流派意识的发生和发展
 汉语语义结构研究

中国印刷术的起源
 现代情报学理论
 信息经济学
 中国古籍编撰史
 大众媒介的政治社会化功能
 现代信息管理机制研究

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题之缘起与研究价值	2
一、行政法法典化的困难	2
二、法律整合价值	5
第二节 研究方法、构思与框架	14
一、研究方法	14
二、构思与框架	18
第二章 西方两大法系行政法基本原则之比较	23
第一节 大陆法系——以法、德为代表的分析	23
一、法国：行政法治与均衡原则	23
二、德国：依法行政、比例与信赖保护原则	41
第二节 普通法系——以英、美为代表的分析	59
一、英国：越权无效、合理与程序公正原则	59
二、美国：正当程序与行政公开原则	80
第三节 两大法系之共性比较与对接	97
一、普遍性的共同规律	97
二、共同发展趋势	101
三、欧共同体法所引起的变化	106
四、小结	109
第三章 我国行政法基本原则的确立	111

第一节 行政法基本原则理论之争	111
一、早期之“行政管理原则论”	112
二、晚近之“行政法治原则论”	115
三、对理论之争的评析	120
第二节 行政法基本原则的确立标准	123
一、行政法基本原则的形式标准	123
二、行政法基本原则的内在根据	128
第三节 行政法基本原则之宪政基础	140
一、宪政、宪法与行政法之关联	141
二、作为宪政精神具体化的行政法基本原则	146
三、小结	156
第四章 行政法基本原则的展开	
——作为行政行为之基本准则	158
第一节 行政法基本原则之一：行政法定原则	158
一、行政法治、依法行政与行政法定	158
二、职权法定原则	166
三、法律优先原则	174
四、法律保留原则	187
第二节 行政法基本原则之二：行政均衡原则	200
一、行政裁量与行政均衡	200
二、平等对待原则	213
三、禁止过度原则	219
四、信赖保护原则	228
第三节 行政法基本原则之三：行政正当原则	238
一、行政程序与行政正当	238
二、避免偏私原则	250
三、行政参与原则	256
四、行政公开原则	262

第五章 行政法基本原则的适用	
——作为司法审查之基本准则	272
第一节 行政法基本原则适用的效力根据	272
一、从规则中心主义到原则中心主义	273
二、价值、形式与事实的结合	279
三、法律原则的效力渊源	284
第二节 行政法基本原则适用的价值体现	291
一、法律解释之一般理论	292
二、法律原则：作为法律解释之基准	295
三、法律原则：补充法律漏洞之工具	300
第三节 行政法基本原则适用之个案分析	304
一、法律原则的运用及其意义	305
二、法律原则适用之不足与克服	310
三、中国法律原则的适用：任重而道远	315
主要参考文献	319
后 记	340

Table of Contents

Chapter I Introduction	1
§ 1 Cause of the Problem and Values of Studying	2
1. The Difficulties of Coding Administrative Law	2
2. The Value of Integrating Norms of Administrative Law	5
§ 2 Ways of Studying, Plotting and Framework	14
1. Ways of Studying	14
2. Plotting and Framework	18
Chapter II A Comparison of Basic Principles of Administrative Law Between Two Western Legal Systems	23
§ 1 Continental Law System—An Analysis in Which France and Germany are the Representatives	23
1. France: Rule of Administrative Law and the Principle of Proportionality	23
2. Germany: Administration According to Law, Principle of Proportionality and Principle of Confidence-Protecting	41
§ 2 Common Law System—An Analysis in Which England and the United States are the Representatives	59
1. England: Ultra Vires, Principle of Reasonableness and Principle of Procedural Justice	59
2. The United States: Due Process and Principle of Administrative Openness	80

§ 3 Comparison of General Characters and Connection
Between Two Legal Systems 97

1. Universally Common Laws 97

2. Common Developing Trend 101

3. Changes Evoked by European Community Acts 106

4. Summary 109

**Chapter III Establishment of Basic Principles of
Administrative Law in China 111**

§ 1 Theoretical Arguments on Basic Principles
of Administrative Law 111

1. Principle of Administration Held by "Pro-Soviet" Party 112

2. Principle of Rule of Administrative Law Held by
"Pro-Western" Party 115

3. Comments and Analyses on the Theoretical Arguments 120

§ 2 Standards for Establishing Basic Principles of
Administrative Law 123

1. Formal Standards for Establishing Basic Principles 123

2. Internal Basis for Establishing Basic Principles 128

§ 3 Constitutional Foundation of Basic Principles of
Administrative Law 140

1. Relationship Among Constitutionalism, Constitution
and Administrative Law 141

2. Basic Principles of Administrative Law as Particularization
of Constitutional Spirit 146

3. Summary 156

**Chapter IV Unfolding of Basic Principles of
Administrative Law 158**

§ 1	The First Basic Principle of Administrative Law:	
	A Principle of Legally Prescribed Administration	158
1.	Rule of Administrative Law, Administration According to Law and Legally Prescribed Administration	158
2.	A Principle of Legally Prescribed Functions and Powers	166
3.	A Principle of Law Priority	174
4.	A Principle of Law Reservation	187
§ 2	The Second Basic Principle of Administrative Law:	
	A Principle of Proportional Administration	200
1.	Administrative Discretion and Administrative Proportionality ...	200
2.	A Principle of Fair Play	213
3.	A Principle of Prohibiting Excessiveness	219
4.	A Principle of Confidence Protecting	228
§ 3	The Third Basic Principle of Administrative Law:	
	A Principle of Administrative Justice	238
1.	Administrative Procedure and Administrative Justice	238
2.	Principle of Avoiding Bias	250
3.	A Principle of Administrative Participation	256
4.	A Principle of Administrative Openness	262
 Chapter V Application of Basic Principles of		
	Administrative Law	272
§ 1	Validity Basis of Applying Basic Principles of Administrative Law	272
1.	From Norm Centralism to Principle Centralism	273
2.	A Combination of Value, Form and Fact	279
3.	Source of Validity for Legal Principle	284
§ 2	Manifestation of Values of Applying Basic Principles of Administrative Law	291

1. A Gist of Legal Interpretation Theory	292
2. Legal Principle: Basic Standard for Legal Interpretation	295
3. Legal Principle: Tool Replenishing Legal Loopholes	300
§ 3 Analysis on Individual Cases When Applying Basic Principles of Administrative Law	304
1. Application of Legal Principle and Its Meaning	305
2. Shortages of Applying Legal Principle and Its Overcoming	310
3. Applying Legal Principle in China: the Burden is Heavy and the Road is Long	315
Bibliography	319
Postscript	340

第一章 导 论

法的原则，即“法律的基础性真理或原理”，^①在法律体系或法律部门中居于基础性地位。而法的基本原则，则体现着法的根本价值，“是整个法律活动的指导思想和出发点，构成法律体系或法律部门的神经中枢”。^②行政法与其他部门法一样，也需要本部门法的原则，尤其是基本原则。所不同的是，行政法在形式上有着不同于其他部门法的典型特征，即难以制定一部统一的法典，因而行政法规只能分散于众多的单行法之中。但行政法作为一个独立的部门法，又是一个有机联系的整体。在成千上万的行政法规之间存在着内在的必然联系，体现着相同的原理、准则和基本精神，这就是行政法的基本原则。正是这些基本原则，使行政法规在多样性中贯穿着统一性，在纷繁复杂中形成有序的整体。这就说明行政法比其他部门法更需要基本原则，基本原则之于行政法学更具有特殊的研究价值。同时，行政法的这一特点决定着行政法基本原则无法通过行政法典的形式加以明确、统一的规定，而只能来自于理论的归纳、总结和加工。这又说明对行政法基本原则的研究较之于其他部门法而言，具有更大的难度，因而需要借助某些特殊的研究方法才能加以证成。

^① *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co. 1983, p.1074.

^② 沈宗灵主编：《法理学》，高等教育出版社1994年版，第40页。