

游走在撤销与无效之间的行政越权行为

李良亮

湘潭大学法学院, 湖南 湘潭

收稿日期: 2022年11月21日; 录用日期: 2022年12月1日; 发布日期: 2023年1月10日

摘要

《行政诉讼法》第70条规定“超越职权”是可撤销的一般事由,但对行政司法案例进行实证分析,行政机关的越权行为却被认定为无效,理由包括“重大且明显违法”、“不具有行政主体资格”以及“越权无效原则”。由于说明理由环节流于形式,仅点到为止,引发此违法情节中撤销与无效之间的界限不明。以此为契机,慎重考量实践中“超越职权”的各无效理由,只有当“超越职权”达到“重大且明显违法”程度时,撤销与无效才相互关联,因此无效理由应回归至“重大且明显违法”。对作为不确定法律概念的“重大且明显违法”予以精细化,即超越个别事务管辖或专属地域管辖之规定,对法秩序建构的行政职权分工构成了不可容忍的抵触,可将其纳入严重违法的无效情形,推进司法实践的协调统一。

关键词

超越职权, 越权无效, 不具有行政主体资格, 重大且明显违法

The Administrative Overreach that Walks between Revocation and Invalidation

Liangliang Li

School of Law, Xiangtan University, Xiangtan Hunan

Received: Nov. 21st, 2022; accepted: Dec. 1st, 2022; published: Jan. 10th, 2023

Abstract

Article 70 of the Administrative Procedure Law stipulates that “exceeding the authority” is a general cause that can be revoked. However, through empirical analysis of administrative judicial cases, the overstepping of the authority of administrative organs is identified as invalid, for rea-

sons including “major and obvious illegal”, “not having the qualification of administrative subject” and “the principle of invalid overstepping of the authority”. Due to the fact that the explanation of reasons is only formal, the boundary between revocation and invalidation in this illegal situation is unclear. Taking this as an opportunity, the invalid reasons of “exceeding authority” in practice are carefully considered. Only when “exceeding authority” reaches the level of “major and obviously illegal”, the revocation and invalid are related to each other. Therefore, invalid reasons should return to “major and obviously illegal”. The “major and obvious illegal” as an uncertain legal concept should be refined, that is, beyond the jurisdiction of individual affairs or exclusive regional jurisdiction, which constitutes an intolerable contradiction to the division of administrative powers in the construction of legal order. It can be included into the invalid situation of serious illegal, so as to promote the coordination and unification of judicial practice.

Keywords

Exceeding the Authority, Exceeding the Authority Is Invalid, Does Not Have the Administrative Subject Qualification, Significant and Clearly Illegal

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引出问题

新《行政诉讼法》第 70 条规定“超越职权”的撤销事由，意味着在一般情况下行政主体越权施行的行政行为属于可撤销行为，但实际案例中却存在不同的情况。笔者利用“北大法意”官网，限定行政领域为检索范围，以“超越职权”为“裁判审查过程”的关键词，以“无效”为“判决结果”的关键词，进行交叉检索，总共获得案件数量为 89 份。¹经筛选和剔除无关案件以及审级重复案件后，与本文研究主题高度契合的共有 58 份行政案件。对 58 份无效判决书的裁判理由进行逐一分析和整理，分别以“超越职权属于重大且明显违法情形，系无效行政行为”、“超越行政职权属于越权无效的行政行为”或者“被告不具有行政主体资格”为由确认行政行为无效。可见，在司法实践中，“超越职权”被确认无效的理由不只是“重大且明显违法”。本文尝试从现行法律制度和司法实践案例层面出发，剖析行政超越职权行为无效理由的司法现状，对各无效理由予以澄清。在无效理由澄清的基础上，列举何种情形的越权行为应归于无效，由此划分“超越职权”中撤销与无效之间的界限，以期解决立法和实践不一致的问题。

2. 行政越权之无效理由司法现状

2.1. 以“重大且明显违法”为由，说理笼统

“重大且明显违法”作为判断无效的普适性标准，其需法官对个案加以认定，但在行政越权案件中有关“重大且明显违法”的说理缺失。在本文样本中的 58 份判决中，其中有 19 份表示行政机关越权作出的行为因“重大且明显违法”而无效。以安徽洋洪集团建设有限公司诉怀宁县国土资源局资源行政管理案²为例，被告违反《土地管理法》之规定，拍卖出让地块的行政行为，被认定系超越职权的重大且明显违法行为，遂法院依据新法第 75 条确认拍卖出让行为无效。值得注意的是，裁判理由未对被诉行政

¹最后检索时间为 2022 年 3 月 15 日 <http://www.lawyee.com/>。

²参见潜山市人民法院(2017)皖 0824 行初 41 号行政判决书。

行为为何属于“重大且明显违法”作详细论述，径行判决确认无效。³质言之，当法院对“重大且明显违法”的说理环节仅寥寥几句，且流于形式，公众以及行政机关无法得知“超越职权”至何种程度才能被判定为“重大且明显违法”，缺乏可预知性。其次，“重大且明显违法”作为普适性标准，这一概括原因确立了一个原则性标准作为衡量行政行为是否无效的依据，[1]须对司法实践进行归纳总结。法院运用“超越职权”字眼却行确认无效之判决，⁴在普通公众看来，行政机关“超越职权”既可以确认无效又可以判决撤销，两种判决形式无法界分，第 70 条将失去其存在的独立意义。假如只能笼统地停留在“重大且明显的越权行为违法导致无效，轻微的越权行为违法导致撤销”，却不能给出进一步的解释和有说服力的论证的话，那么，会缺少司法操作性而变得没有价值。但要想阐释清楚，又难度极大。因为“重大明显”标准不可能是绝对的，它与“轻微”之间必然有着中间的过渡性、灰色地带，在司法上作任何绝对的分割，均难逃武断之指责。所以，目前应探究并解释说明行政机关的何种越权情形的违法程度已达至“重大且明显”，亟需从撤销判决中剥离出来，冠上“确认无效”之结果。

2.2. 以“不具有行政主体资格”为由，存在混淆情节

新法第 75 条规定“实施主体不具有行政主体资格”属于无效事由，行政主体超越职权认定为“不具有行政主体资格”的案例样本共计 11 份。梳理发现，法院存在将“不具有行政主体资格”理解为“不具有行使某种行政行为的主体资格”的倾向。譬如，将“不具有收取保证金行政主体资格”⁵、“没有作出该争议土地认定权属的主体资格”、“没有颁发农村居民宅基地用地许可证的行政主体资格”、“不具有作出拆除大坝加高部分行政行为通知的行政主体资格”⁶纳入“不具有行政主体资格”的范围内。譬如，刘新海诉彭玉珍与商丘市梁园区刘口乡人民政府确认行政行为无效一案⁷，彭玉珍所持土地使用证系刘口乡政府颁发，而根据当时《土地管理法》规定，刘口乡政府不具备颁发土地使用权证的主体资格，遂一审、二审认定该颁证行为属无效行为，依据第 75 条判决确认无效。本案中，刘口乡政府作为行政机关无颁发土地使用证的职权却行之，本身具备行政主体资格，该行为理应属于行政超越职权，但两级法院均未适用撤销判决转而对该行为确认无效，属实将“超越职权”与“不具有行政主体资格”相混淆。那么何谓实施主体不具有行政主体资格？其与超越职权之间的区别在哪里？为何法院在此处选择适用无效判决而非撤销判决？经考察得知有些法院以职权范畴为限，主张行政主体若超出其职权范围，即不具有实施超越职权范围的主体资格。换言之，在上述案件中“不具有行使某种行政行为的主体资格”属于“不具有行政主体资格”的情形之一，则致使行政越权这一违法情节既属于“不具有行政主体资格”，又属于“超越职权”，最终造成行政越权案件同案不同判。关于“不具有行政主体资格”与“超越职权”的关系，各家法院莫衷一是，可见法院在适用该标准时并未取得认知上的共识。同一个立法依据得不到使用者认知上的共识，始终是不妥的。在司法实践中需要立法依据，但是一个边界不清的适用标准可能会带给自由裁量权一个很大的空间，我们需要通过实践去探索并明晰这个问题。鉴于此，行政越权是否与确认行政行为无效的判定标准——“不具有行政主体资格”存在重合，关系到行政相对人的诉求以及司法实践的统一，亟待释明。

³ 此类案例还有(2017)苏 8602 行初 1788 号：法院认定被告明显超越职权，故被诉行为存在明显重大违法，属于无效行为。(2017)皖 0824 行初 41 号：法院认为被告在土地批准用途未经合法修改情况下，将该涉案地块以“商住”用地进行拍卖出让，显属超越职权重大且明显的违法行为，依法应当确认无效。(2017)豫 1525 行初 10 号：根据《土地管理法》第 11 条第 2 款规定县级人民政府核发建设土地使用权证，息县小商店镇人民政府为王巍办理集体土地建设土地使用权证的行政行为超越职权，是无效的行政行为。类似(2016)豫 1425 行初 42 号判决书认为颁发集体建设使用证系超越职权，属无效行为。

⁴ 在罗平县绿城种养殖开发有限公司与罗平县自然资源局一案中，原罗平规划局不具有相应的执法权，因而其对原告作出的罗规处字(2019)第 1 号违法行为处理决定属于超越职权的行为，因而被确认无效。参见南通经济技术开发区人民法院(2020)苏 0691 行初 812 号行政判决书。

⁵ 参见沾益县人民法院(2019)云 0328 行初 51 号行政判决书。

⁶ 参见宜宾市人民政府(2016)川 1521 行初 10 号行政判决书，二审维持原判。

⁷ 参见商丘市中级人民法院(2017)豫 14 行终 23 号行政判决书。

2.3. 以“越权无效”为由，不予以说明

样本案例中利用“越权无效”原则认定行为无效案件高达 28 份，典型案例如黑龙江省丰泽源房地产开发有限责任公司诉哈尔滨市国土资源局注销土地登记一案⁸，历经一审、二审和再审，最终以“超越职权”为由判决行政行为无效。一审、二审法院认为注销土地登记属于县级以上人民政府的法定职权，市国土局作出的注销丰泽源公司土地登记的具体行政行为属于超越法定职权，应予撤销。而再审法院却不认同一、二审法院的观点，根据《黑龙江省土地登记办法》第 33 条规定的注销土地登记的权利应由县级以上人民政府行使，认定市国土局注销丰泽源公司土地登记的行为属超越职权行为，最终依据越权无效原则确认注销行为无效。然而，法院未解释这一原则为何能判定行政行为无效，与第 75 条所列举的无效理由是否存在重合之处。纵观样本案例，有的法院直接沿用越权无效原则以无效论处，⁹亦有法院却依据越权无效原则，主张被诉行政行为应为无效，故予以撤销，¹⁰这种处理方式无疑让无效与撤销相混淆。所以，“越权无效原则”是否适配我国违法行政行为的效力判定，即是否能以其作为无效或撤销的理由，须加以考量。

3. 无效理由乱象之剖析

根据通说，一般的瑕疵是撤销的原因，重大且明显的瑕疵是无效的原因。“判断某一具体行政行为是无效还是可撤销，取决于其违法严重程度，但是这一判断标准具有一定的主观性，无效与可撤销并非泾渭分明，两者极易混淆”。^[2]因为无效和可撤销之间的界分是根据违法的严重程度人为地划分出来的，其间实际上存在着灰色的过渡地带，很难说非此即彼。纵观行政越权行为被确认无效的裁决理由，无非是“明显且重大违法”、“不具有行政主体资格”以及“越权无效”。诚如上文所问：超越职权的行政主体是否存在“不具有行政主体资格”的情形？“超越职权”的违法如何被判定为“重大且明显”？此情形既涉及第 70 条的撤销，又涵盖第 75 条的无效。现代行政的基本理念是保障公民权益不受行政权的恣意侵害，“不具有行政主体资格”、“明显且重大违法”分别系判断行政行为无效的明示原因和概括原因。然而，两者判断依据均存在理解上的偏差。

3.1. 行政越权之“重大明显违法”标准模糊

我国司法解释《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第 7 条¹¹在列举不予认可的法律文书情形时，将“重大明显违法”作为判断标准，其中包含超越职权。关于该条存在两种解释，其一“超越职权”无须具备重大明显性特点；其二“超越职权”无须具备明显性特点，但须具备重大性特征。此类司法解释的普适性作用存疑，不能适用所有行政行为类型，且上述“重大”“明显”标准是否等同于无效层面上的“重大且明显”应持谨慎态度。“重大且明显违法”仍须从司法实践中予以归类，主要包含几类：缺乏事实基础、内容在客观上无法实施、不符合法定形式要件、重复作出行政处罚等。对于行政越权行为，正如梁凤云法官所言，在需要达到“重大且明显违法”程度的列举中，最重要的是管辖权，包括缺乏事务管辖权、僭越管辖权等。台湾学者翁岳生教授也主张“欠缺事物管辖权之行政处分并不当然无效，仍需按照瑕疵一目了然，始为无效”，此时要求“明显”特征。而章志远教授认为行政主体超越权限所实施的行为，包括超越地域、级别和事项界限的行为都应纳入无效行为之行列，未谈论“重大”与“明

⁸ 参见黑龙江省高级人民法院(2016)黑行再 13 号行政判决书。

⁹ 还有(2018)赣 04 行初 37 号、(2017)赣 04 行初 55 号、(2014)连东行初字第 00053 号等行政判决书，均未区分“越权无效”既包含无效也包含可撤销。

¹⁰ 参见邵阳市大祥区人民法院(2016)湘 0503 行初 34 号行政判决书。

¹¹ 第七条：作为被诉行政许可行为为基础的其他行政决定或者文书存在以下情形之一的，人民法院不予认可：(一) 明显缺乏事实根据；(二) 明显缺乏法律依据；(三) 超越职权；(四) 其他重大明显违法情形。

显”之要求。由此导致法院认定属于超越职权的违法事由时，加上“明显”之前缀，抑或是直接认定“重大且明显违法”，而未给予违法程度标准的指引。

3.2. “不具有行政主体资格”存争议

“不具有行政主体资格”判定抽象，在实践中存在诸多争议，有学者建议将“实施主体不具有行政主体资格”理解为“实施主体不具有主体资格”更为妥当。有学者则将其范围界定为完全不具有行政主体资格，此观点易将行政行为“成立”和“效力”相混淆。有学者从“职权”的角度去阐释“行政主体资格”，[3]也有学者主张“不具有行政主体资格”就是指行政机关超越职权，不具有行为资格和能力。[4]若按照“职权”这一逻辑思路判断，则将“不具有行政主体资格”解释为实施主体“无权限”更为适当。而无权限是否属于“超越职权”的范围，根据行政法学界学者对超越职权表现形式的划分，存在两种不同观点：其一，“包含关系说”主张立法中“超越职权”包含了“无权限”，[5]可将无权限情形作为超越职权的方式处理，[6]且属于行政越权中最严重的一种违法形式。[7]此时，实施主体“无权限”与行政主体超越职权显然发生竞合。其二，“无交叉关系说”主张无权限与超越职权没有相互交叉的部分，[8]没有必要将“无权限”引入行政越权。[9]争议观点直接导致行政机关超越职权与“不具有行政主体资格”存在一定的混淆。

3.3. 越权无效原则的处理方式多样

越权无效原则是行政法的中心原则，任一公共当局不得在其职权范围外行事。[10]实际上，越权无效原则首创于英国，之后被各国行政法普遍确认为一项重要原则，韦德曾言：任何越权的或在管辖权之外的行政行为或行政命令在法律上都是无效的，也就是说，要剥夺它的法律效力。英国的法院严格遵守越权无效原则，对行政行为越权的情形均予以撤销并溯及既往，奠定了行政机关越权即无效的基础。而我国学理上一开始受到违法无效理论的局限，普遍认为违法行为必然无效，但处理方式系撤销违法行为，可见早期阶段“违法即撤销”理论代替了无效理论。1989年《行政诉讼法》也仅规定了撤销事由，未规定无效事由，显然撤销事由中存在无效情形。延续到2015年修法，新法第75条列举了确认无效事由，将无效与可撤销二分。行政越权无效(含可撤销)是行政法的基本原则并体现在第70条的“超越职权”与第75条规定中。¹²这说明越权行为存在两种不同的处理方式，不能一概以“越权无效”作为无效之理由。

4. 框定行政越权行为的无效情形

4.1. 无效理由回归“重大且明显违法”

首先，越权无效原则不可作为无效理由。我国的“行政超越职权”不应理解为英国的“越权”，因为后者相当于行政违法，而前者仅是行政违法的一部分，故行政行为的效力不能简单以“越权无效”原则作概括。更何况“越权无效原则”无法与我国违法行政行为尤其是行政越权行为相匹配，且越权无效通常包含可撤销，故司法实践中不应以此作为“超越职权”的无效理由。其次，司法实践未厘清“没有行政主体资格”与“没有职权”之间的关系，通说观点以行政权能判定行政主体资格，而非职权判定行政主体资格，故不宜直接将“超越职权”纳入“不具有行政主体资格”范畴中。最后，基于法规范分析，新《行政诉讼法》第70条规定“超越职权”的撤销事由，意味着在一般情况下行政主体越权施行的行政行为可撤销。而第75条的无效事由表明当“超越职权”瑕疵程度达至“重大且明显”时，行为可归属无效。第70条与第75条属于一般与特殊的关系，而两者的连接点为“重大且明显违法”。

¹² 参见最高院公报案例(2018)苏行终 1715号，判决中说明行政越权无效原则的适用问题，对绝大多数越权行为，可通过行政机关自纠、层级监督及法院裁判等途径以确认无效或撤销的方式予以纠正。

4.2. 行政越权行为之无效类型精细化

法院对“重大且明显违法”情形的探索固然具有一定的实践意义，但法官过分依赖于自己的主观理解而径行确认行政行为无效，无益于法律适用的统一性和准确性。^[11]基于此，有必要对“重大且明显违法”之情形予以客观化，以约束法院的自由裁量权。目前行政越权的瑕疵程度明显不一，只有当法官判断违法程度达到“重大且明显违法”则可属于无效行政行为。笔者以为，职权又分为一般职权与专属职权，专属职权是指由法律所设定专属于某一行政机关或某类行政机关行使的职权，专属职权又可分为个别事务管辖和专属地域管辖。由于专属职权具有法定性和排他性，具有不可逾越性，故违反个别事务管辖权或专属地域管辖权的行政行为则属于“重大且明显违法”，应予无效处理。

其一，超越个别事务管辖权属于重大且明显违法。个别事务管辖指行政机关仅管辖单一事项或得加以列举之有限事项，譬如卫生机关、水利部门等。如旭明公司诉五华区工商局行政处罚案¹³，被告五华区工商局超越了事务管辖权作出行政处罚，法院认定该行政行为为无效。实际上，行政主体客观上实施了根本不属于自己的事务权限内的具体行政行为，这种具体行政行为无法律依据。易言之，行政主体超越了不同属性的权限，属于无职权，则越权程度严重。为保证行政效率，行政机关之间有明确的业务分工，且该分工面向社会公开，为了保证行政决定的正确性。也就是说，超越个别事务管辖对法秩序建构的行政职权分工构成了不可容忍的抵触。站在一般理性人之角度，行政机关间的个别事务管辖权之僭越，属于一目了然之“明显”瑕疵，应自始无效。正如德国学者胡芬表示某些尤为重要的、特定的管辖权瑕疵，甚至有可能导致行政行为无效。^[12]所以各种部门法针对特定的行政主体配备特定的业务，造就特定的管辖权。若行政主体违反个别事务管辖，则构成完全越权，即无效。正如迈耶所言，行政行为具有非常明显的法律错误时无效：“当作出行政行为的机构不是行政机关，或某一事务根本不在该机关的管辖范围之内时，这样作出的行政行为就是无效的。于是国家意志的力量从一开始就不存在于这个行政行为之中，这个行为不发生作用”。综上，超越个别事务管辖的行政行为应判决确认无效，须将其从第70条撤销判决中剥离。

其次，违背专属地域管辖之规定属于重大且明显违法。首先，超越地域管辖是指行政主体僭越地域范围行使职权，而该职权与被逾越的行政主体职权相同。也就是说，行政机关享有处理该项事务的职权，但该事项并未发生在其管辖区域。但是，在实践中存在大量的“联合执法”、“异地用警”等现象，^[13]对于相对人而言通常难以识别该越权行为的违法性，不符合“明显性”这一要素。但是，违反专属地域管辖权的行政行为应属于无效行政行为，典型的为不动产所在地的专属地域管辖，如甲地行政机关强制拆除了乙地的不动产。《江苏省行政程序规定》第11条¹⁴还规定了主要营业地或者主要办事机构所在地，以及公民的住所地、经常居住地或最后居住地。按照《居民身份证法》第15条第3款、《企业法人登记管理条例》第25条第1款，除法定机关外，其他单位或组织不得扣押、收缴、吊销居民身份证、企业法人营业执照。若其他行政主体为之，则明显属于超越专属管辖。正如上述条文所列事项，与当事人权益息息相关。换言之，违背专属地域管辖规定，于相对人而言属于“重大”又“明显”违法，其达到重大且明显违法的程度，故属于严重违法的行政行为。我国台湾地区也认为，对于涉及不动产与地域相结合的权利或法律关系事件，依法应当由该不动产或者该地域行政机关管辖。最后，从可追认的角度出发，认为因为行政机关的地域限制，通常情况下，不同地域间的行政机关之间的权限并不存在追认的可能性。^[14]总而言之，违背专属地域管辖权的行政行为应纳入无效事由当中。

¹³参见云南省高级人民法院(2005)云高行监字第4号行政判决书。

¹⁴《江苏省行政程序规定》第十一条规定：法律、法规、规章对地域管辖未作明确规定的，由行政管辖事项发生地的行政机关管辖，但有下列情形之一的除外：（一）涉及公民身份事务的，由其住所地行政机关管辖；住所地与经常居住地不一致的，由经常居住地行政机关管辖；住所地与经常居住地都不明确的，由其最后居住地行政机关管辖；（二）涉及法人或者其他组织主体资格事务的，由其主要营业地或者主要办事机构所在地行政机关管辖；（三）涉及不动产的，由不动产所在地行政机关管辖。

5. 结语

对行政主体来说,法律是职权的渊源,如果主体在职权内行为,它是有效的,如果主体在职权外活动,则应该无效,这是法治国家的固有原则。我国行政诉讼法规定“超越职权”通常作为可撤销事由,因为超越职权本身存在瑕疵程度不一的情形,撤销与无效事由存在重叠现象。由于“实施主体不具有行政主体资格”备受争议、“越权无效原则”的渗透以及“重大且明显违法”的笼统说理,使得“超越职权”游走在“撤销”与“无效”之间,以致于实践中“超越职权”存在同案不同判现象。经探讨可知,越权无效原则不可作为违法行政行为的效力判断,尤其是行政越权行为;“不具有行政主体资格”应以行政权能判断,而非职权判断,故超越职权不应纳入“不具有行政主体资格”范畴内。所以,行政越权行为的无效理由仍应回归“重大且明显违法”事由。具体体现在:行政机关间个别事务或专属地域管辖权之僭越,属于一目了然之“明显”瑕疵,故行政机关僭越该范围的管辖权做出的行政行为应属无效。既对法律秩序建构的行政职权分工构成了不可容忍的抵触,而且一般人无需法律知识即可确认,其瑕疵达到重大且明显违法的程度,显属无效。这一做法将“超越职权”中的“重大且明显违法”情形予以确定,适当缩小了法院的作用空间。再者回归行政诉讼法的立法目的,即保护相对人的合法权益,给那些遭受明显不公正者提供权利救济,实现法律体系的和谐自洽,推进司法实践的协调统一。

参考文献

- [1] 章志远. 行政行为无效问题研究[J]. 法学, 2001(7): 13-18.
- [2] 余凌云. 行政行为无效与可撤销二元结构质疑[J]. 上海政法学院学报, 2005, 20(4): 68-71.
- [3] 黄涧秋. 行政诉讼确认无效判决的法律适用评析——围绕新《行政诉讼法》第 75 条展开[J]. 法治研究, 2016(5): 112-122.
- [4] 余凌云. 论行政协议无效[J]. 政治与法律, 2020(11): 2-12. <https://doi.org/10.15984/j.cnki.1005-9512.2020.11.001>
- [5] 胡建淼. 行政违法问题探究[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 272.
- [6] 皮宗泰, 李庶成. 行政审判中作为撤销根据的超越职权和滥用职权[J]. 现代法学, 1990(6): 54-57.
- [7] 杨正平, 李志雄. 论行政法上的越权无效原则[J]. 南京大学法律评论, 2005(2): 120-130.
- [8] 李荣珍, 王南瑛. 无效行政行为的司法认定研究[J]. 甘肃社会科学, 2020(6): 124-131.
- [9] 杨临宏. 行政越权论[J]. 思想战线, 2002(1): 125-130.
- [10] Wade, W. and Forsyth, C. (2000) *Administrative Law*. 8th Edition, Oxford University Press, New York, 35.
- [11] 沈岿. 法治和良知自由: 行政行为无效理论及其实践探索[J]. 中外法学, 2001(4): 468+475.
- [12] [德]弗里德赫尔穆·胡芬. 行政诉讼法[M]. 莫光华, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 410.
- [13] 张青波. 拒绝权视角下的无效行政行为[J]. 环球法律评论, 2019, 41(3): 69-85.
- [14] 王敬波. 司法认定无效行政协议的标准[J]. 中国法学, 2019(3): 64-83.