

论行政法基本原则中合理行政原则的适用

孟利超

浙江工商大学法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年6月25日; 录用日期: 2023年9月28日; 发布日期: 2023年10月30日

摘要

行政合理性原则不应该局限于法学理论上的研究, 而需要对其在实践中对行政合理性原则的适用问题加以关注, 在实践中得到检验和发展。行政合理性原则在日益强大的国家面前难免会遇到一些问题, 借鉴国外的司法审查经验, 适应现代文明法治建设的提升要求, 应当确立合理性原则为法律原则在行政诉讼法渊源的地位, 来推动行政裁量乃至整个司法裁量不断走向合理化。

关键词

合理性原则, 行政法, 自由裁量权

On the Application of Rational Administrative Principle in the Basic Principles of Administrative Law

Lichao Meng

School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jun. 25th, 2023; accepted: Sep. 28th, 2023; published: Oct. 30th, 2023

Abstract

The principle of administrative rationality should not be limited to the study of legal theory, but should be paid attention to its application in practice, to be tested and developed in practice. The principle of administrative rationality will inevitably encounter some problems in the face of increasingly powerful countries. Learning from foreign judicial review experience and adapting to the upgrading requirements of modern civilization rule of law construction, the principle of rationality should be established as the legal principle in the source of administrative procedural law, so as to promote the rationalization of administrative discretion and even the whole judicial discretion.

Keywords

Principle of Reasonableness, Administrative Law, Discretion

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. 引言

行政法合理性原则是与行政法的合法原则相互并存，它们两个都是行政法的基本原则，但是二者缺一不可，因为行政法合理性原则是行政法合法性原则的一种补充和说明。我们生活中常常挂在嘴边的一个词语就是“合理”，它经常能联系到法律的公平、正义等与凸显正义的词汇联系在一起。从这里可以看出行政合理原则是一个正义性原则，关系到我们社会的和谐发展和稳步增强。这就要求行政主体在行使行政权时以法律为准绳，并且还要符合合理的原则。

2. 行政合理性原则的概述

在行政合理性发展的初级阶段中人们的视野局限于规范约束行政行为，发展行政法的任务于是停留在制定合理的法律去衡量约束行政行为的合法性。这一阶段的行政自由裁量权处于一个绝“自由”的状态[1]。社会的不断发展和政府行政职能的不断强化，尤其是在19世纪，政府自由裁量权的飞速扩张，让人们感到威胁正在来临。通过这个事件之后，人们认识到了单单是约束行政权时不可行的，更应该控制的是行政自由裁量行为。我们应当记住一个真理：现实社会中绝对的和没有约束的自由裁量权是不存在的。我们应当始终坚信一个原则就是行政合理原则，单纯约束政府的行政行为是远远不够的。所以我们可以很容易看出行政合理性原则理所当然会成为行政法的一项重要基本原则。

合理行政是行政法中一个非常重要的原则，如果想要更透彻的了解合理行政的内部含义，我们必须去明确合理行政的内涵。合理行政看上去简单，其实不然，它包含了很多我们平常感觉不到的内容。行政权的公权力具有特殊性因此在其运用的时候具有一定的限度。社会的快速发展离不开合理行政为前提，行政机关对社会的管理也在慢慢扩大，与此同时行政机关行使的自由裁量权也在扩大，因此行政机关的工作人员的滥用职权、超越权限行使自己的权利去处理一些事项的现象变得显而易见，这些都会损害政府的高尚形象。合理行政原则限制行政机关工作人员的职权，对行政机关人员有一个“度”的限制，目的是为了防止行政权中的自由裁量权的滥用。合理行政原则具有广义和狭义的区别。广义的合理行政的基础是以行政决定应当具有合理性，禁止武断和随意处理行政决定，换句话说行政行为的作出必须具有一定的合理性即使行政机关作出是以宪法和法律的明文规定之下进行的。狭义的合理行政是行政机关的工作人员在作出一定行政行为的同时必须在其行使法定行政裁量权的范围之内[2]。综上所述，不管是在广义还是在狭义方面，行政法的合理原则都要求行政机关的工作人员在行使行政权时都应该严格遵守法律的明确规定，在自己的职权内行使行政权，还要想到行政相对人的本身情况，经过合理的反复思考还有仔细的考量最终作出合理、公正、恰当的法律行为。

3. 行政合理性原则国内外适用中的考查

对行政裁量行为英国、美国和德国行政法上都采取了较为宽泛的定义，并不严格区分要件裁量和效果裁量。同时对于究竟何为行政裁量没有明确的界定，而往往只作一种比较宽泛的事实性的描述。基于

我国行政合理性原则和其他国家的行政合理性原则进行比较，从而得到借鉴其他国家的考量因素，进而完善我国的行政合理性原则。

3.1. 我国行政合理性原则

我国关于行政合理性原则的适用可以从以下三个方面来介绍：1) 适用范围层面。可以划分为两个阶段：第一阶段是新中国建立后至《行政诉讼法》颁布前，处于没有行政法上的行政合理性原则理念，但有行政裁量规定，体现一定行政合理精神的法律规范的阶段；第二个阶段是《行政诉讼法》和国务院《行政复议条例》颁布至今这一阶段，立法机关借鉴法学理论关于行政合理性原则的研究成果，并在法律中加以规定，行政合理性原则在法律上得到较大体现。2) 适用效力层面。在中国对行政合理性原则是否是法律渊源则没有明确规定，甚至在理论上也鲜有明确中国行政法学教科书在论述行政法渊源时，除了一些细节的分歧，基本上以宪法、法律、法规、规章加上国际条约、法律解释等成文法为足，几乎没有教科书提到法律原则，更少主张法律原则应当成为我国行政法渊源的。3) 适用性质层面。在适用性质上，行政合理性原则不仅是狭义上的对行政行为方式、手段、结果以及程序的裁量之行为控制规则，也是对行政法律适用之法律解释规则。即在适用有关法律、法规、规章甚至规范性文件作出行政决策、行政决定之前，对有关法律作出解释以体现行政决策、行政决定之合法前提时，同样应当遵循行政合理性原则，对相关法律条文、法律概念特别是不确定概念作出合理的解释，以符合被解释之法律的目的和原则的要求。

3.1.1. 美国行政合理性原则

美国的行政合理性原则在其适用上是非常广泛的但是也是非常重视它在适用中的发挥的作用的。美国不单单注重的是它在行使行政自由裁量权的行为，更多的是关注行政机关作出的法律适用、法律解释等行为。在作出这些行为的同时应该注意到实体决定的合理，而且对步骤和制定方式的合理性也应该加以明确。在美国，法律行为只要是不合理的行为后果都是该行为会被撤销。这个决定和英国的越权无效行为时互通的。行政机关在对行政法规作出合理的说明时，要将合理的事实理由考虑进去，这样才能让公众对行政机关加以肯定。通过美国制定的每一项行政法规，我们看得出美国很注重每一项法律发挥的作用，非常的重视自己国家的法律体制。我们国家正是因为缺少必要的重视才会使得我国的法律得不到进一步的完善，所以我国应该取长补短，去学习法治发展强国制定的优法。

3.1.2. 英国行政合理性原则

英国是世界宪政和法治建设的发源地，是普通法的源泉国。英国在早期也在为发展行政自由裁量权而努力，在 16 到 19 世纪，行政合理性原则的判例源源不断的出现，这使得该原则的内涵不断发展和丰富，并且让行政法的法律地位也在不断增强。但是当时行政合理性原则在行政法基本原则中显得不那么明显，因为当时的社会背景和法治理念。20 世纪以前英国占据统治地位的是自由放任主义^[3]。行政机关的职能被局限于外交、国防等小方面目的是为了公民的自由能得到最大程度的保障。当时的潮流观念是“无法律即无行政”，为满足日益扩张的行政自由裁量权的需要，法律必须规定的更为严格、全面，这些得到了民众的大力支持和法官的衷心拥护。这些方面都让行政合理性原则的内涵变得日益丰富。

3.1.3. 德国行政合理性原则

在行政权力被滥用和无限膨胀的专政被推翻以后，民众对专制和自由的极度渴求下，全力要求必须限制政府的权力，在法律的授权范围内行使行政权，实现法治行政。事实表明，法律的约束力越强对行政权的限制具有反作用。通过总结 19 世纪的美国表明，严格的法律规范使得自由裁量权的范围被无限缩小，几乎到了无法控制的局面，这样自由裁量权就失去了它应有的功能。因此自由裁量权有了新的含义：

行政的自由裁量权对提高行政效率和处理灵活适应日益发展的复杂社会的行政事务具有不可替代的价值。行政自由裁量权的控制和约束是以行政合理原则为基础之上的，行政权不可或缺的就是自由裁量权，行政自由裁量权本质上是一种权力，但是我们不能小看这种权力，因为行政自由裁量权具有特殊的灵活性和广阔的自由度，所以控制这种权力时应当具有强制力[4]。在德国，行政合理性原则并没有在行政法基本原则中加以规定，但是人们内心法律意识很强，所以在各个领域都会体现出行政法合理性原则，并不是法律没有规定就涉及不广泛，而是在所有的领域都有涉及。

4. 行政合理性原则在适用中的问题

行政合理性原则与行政合法性原则被视为现代行政法的两大基本原则，行政法的基本原则问题是行政法研究的核心问题。在某种意义上讲，也反映了一个国家或地区行政法制实践和理论研究的发展水平。在中国，行政法理论研究起步较晚，虽然自建国以来大量的行政性法律、法规和规章均在一定程度上体现了合理性的精神，但直到 80 年代末 90 年代初，行政法治原则作为行政法的一个子原则，以及的两项基础性操作原则——合法性原则与合理性原则，为行政法学界所共认。但是世界上没有一个法律能完美融入到其实际生活中，所以行政合理性原则在适用中难免会遇到一些问题。

4.1. 行政合理性原则适用中法律地位没有得到重视

在我国行政合理性原则从一开始就被认为是与行政合法性原则的并列，并且与行政合法原则分工去解决行政行为的合法性与合理性方面的问题。这就让人们感觉到合理性原则显得并不是那么重要，所以人们心中对行政合理性原则的法律地位看的不够重视。行政合法性原则和行政合理性原则区分明显，一个解决行政行为中非法的问题，另一个则是对行政行为的是否合适、得当进行研究[5]。但是二者在法律的地位上是有区别的，我们在面对一项行政法律行为时首先应该考虑这个行为是否符合法律的明确规定，然后再去确定这个行政法律行为的作出是否适当、合理。我国公民内心是以法律为高高在上的，所以行政合法性原则已经慢慢被公认为是主要原则，而合理性行政原则被普遍认为只是行政合法性原则的一种补充说明。

这种情况不单单是在我国存在。通过对大陆法系中的思考发现德国在适用行政合理性原则更加特别，德国的行政法基本原则中找不到行政合理性原则，这意味着德国没有规定行政合理性原则为行政法的基本原则。虽然没有法律的明确规定，但是这丝毫不会影响德国公民遵守行政合理性原则。导致这一现象的一个重要方面是德国是一个法制建设发达的国家，法治实践经验丰富、法律基础扎实，因而让行政合理性原则已经完全融入到社会实践中。法律是规范行为的法律，法律应当尽可能的规范更多的行为，所以通过我们目前社会发展状况看来，行政合理性原则应当在行政法的基本原则中明确，无论哪个国家都要以行政合理性原则为依据，在自己国家的法律规定中明确指示，这样能让更多的人去意识到行政合理性原则的重要性。以我们国家为例，中国处于一个法治建设需要大力发展国家，在日常处理社会上的法律行为时难免会查阅到他国的法律，借鉴法治发展强国的法律会使一个国家的法制建设慢慢适应全球化。但是德国没有规定行政合理性原则，只是公民的内心确认，因而我们国家想要学习到德国合理行政是很难的，需要借助于全球的法治发展水平来思考一个国家的法律应该如何完善。综上所述可以看出德国虽然合理行政原则在公民内心已经得到普及，但是从法律的角度也可以观察出行政立法人员对行政合理原则的重视偏低，行政合理性原则应该确定其应用的法律地位。

因此，综上所述可以看出行政合理性原则是现代行政法的核心原则，行政合理性原则是行政法的最低限度的保障原则，行政合理性原则中也包含了合法性原则的思想，可以看的出来，行政合理性原则与行政合法性原则的划分不是绝对的，还存在着互相转化的可能性，即随着立法的完善，先前一些属于行政裁量领域中的合理性问题会转化成为合法性问题[6]。比如法律在对行政处罚进行规定时仅仅规定了处罚的

幅度和范围，其具体实施还是属于行政机关的自由裁量，具有行政合理性原则的特性，但是一旦通过行政立法的方式对其进行规定，对这些处罚幅度和范围进行明确规定具体适用的情形，那么此时行政机关失去了自由裁量，而是受到行政立法的约束，这样就会使得先前的行政合理性范围转化为行政合法性范围。但是还有一个重要的前提，是行政立法也必须是合理的。综上，合理性原则重视程度不高就很有可能上升到违反合法性原则的层面。

4.2. 行政合理性原则适用中内涵没有在法律中体现

行政合理性原则在适用中变现出来的内涵是极其丰富的，但是在相关法律当中并没有体现出来。例如我国的行政法中只有极少数的法律条文中体现了行政合理性原则，单纯的从一个法条中我们都可以秒懂法条的含义，但是在现代行政的发展中这些法条早已经不适用了。例如：行政处罚可以变更的前提条件是行政处罚显失公正。这些老掉牙的法条当时作出是符合行政行为的确立标准的，我们处在一个社会主义法制建设发展飞快的社会，法律的不断完善才能跟得上社会发展的步伐，因此我们国家应该以法制建设的发展放在首位，去磨合法律在日常生活中的不足^[7]。人们对法律的意识浅薄，跟我国行政合理性原则在适用中的体现少也有很大的联系，因为人学习法律的途径普遍是书本的学习，但是法律对这个方面的规定及其浅薄甚至没有规定，这就使得人们无法理解合理性原则的丰富内涵，让人们对于法律关于行政合理性原则的规定变得模糊，因此，我们国家要想让行政合理性原则深入人心，必须从源头处去让法律有更多的规定去让人们理解行政法基本原则的内涵。

4.3. 行政合理性原则适用中范围过窄

我国行政合理性原则范围过于狭窄，仅仅局限于对行政管理领域的控制而没有在行政诉讼中得到完整的体现。在我国众多的法律审查标准中，只有“滥用职权”和“显失公正”两个词来检验自由裁量权的适用是否符合标准，但是在司法实践中对这两个词的运用是少之又少的^[3]。在行政复议领域行政机关有权对具体行政行为在是否合法和适当进行审查，这说明行政合理性原则已经全面适用于行政复议领域。社会的快速发展使得行政自由裁量权的范围不断扩大，但是我国在对行政法的合理性审查方面的法律规定远远不够，因此将很多行政不当行为排除行政诉讼之外而不管不问，这样就产生一个弊端：行政相对人不服的一些行政不当行为却没办法进行法律上的保护和申诉，也就是我们通常说的行政诉讼，因为它既不符合行政诉讼的相关规定而且也不符合行政复议法的立法宗旨，还不符合当今发展迅速的世界各国行政合理性审查宽度的扩大的思想潮流。

行政合理性原则仅仅在滥用职权的方向上来看简洁明了，就是行政权的滥用，但是我们发现对行政权的具体划分界限是由难度的。行政机关为了自己的利益而不顾他人的合法利益去作出一项行为规范来约束相对人的权力的行为是极其可耻的。所以我们国家大力限制政府的职权，让政府控权直接关系到每个人的切身利益。相比德国的行政法，我们国家需要改进的地方真的是太多了，从行政法的基本原则方面可以看出，德国行政法的基本原则里没有行政合理性原则，德国的行政法基本原则简简单单包含比例原则和合法原则，但是如果我国行政法里没有行政合理性原则，我们国家的公民比法治发展强国的公民内心法律意识浅薄，这也是双方国家的公民在道德方面的差距。我们国家对行政合理性原则的规定太少、公民法律意识浅薄这些方面都会阻碍我国法制建设的进程。

5. 行政合理性原则在适用中的完善

基于行政合理性原则的产生来源于行政自由裁量权的存在和扩张，我国行政合理性原则主要适用于自由裁量领域尤其是在法院在适用行政合理性原则，对行政裁量行为实施合理性审查时，如果解决不好适度性问题，则在相关学术界和相关行政机关的难以达成共识，以及立法的漠然置之的双重夹击下，很

可能会使已走出的宝贵的一步又倒退，则行政合理性原则依然会在行政领域图有名声，而无实义，行政合理性原则的生命也将萎缩甚至枯竭。因此，我们国家对行政合理性原则应放在以下几个方面加以完善。

5.1. 行政合理性原则在整个裁量行为上的加强

1) 行政合理性原则不应该仅仅局限于自由裁量行为，而是应该在整个裁量行为上进行适用。从法律在实践中的作用来看，行政机关的羁束性行为是法律赋予的，成文法具有自己的语言表现在法律文本之上，但是语言涵盖不了一切，因此成文法存在自由裁量的可能性。在实践中，羁束性裁量和自由裁量的区分是很难的，尤其是在一定的情况下，自由裁量还可以转化成羁束性裁量来实现二者相互之间的转化。我们应该看清楚二者的实质，理性的分析它们之间的界限。所以说行政合理性行为不仅仅局限于自由裁量行为，而且应该在整个裁量行为上进行适用。

2) 在整个裁量行为上还应该控制行政权的行使。宪法和法律给予行政机关工作人员管理社会事务还有在经济、政治方面极其重要的权力。行政权具有自由裁量度大、管理领域广的特点来保证国家的强制力的确定行使，因而决定了行政权具有两面性。行政权时与公民、法人的利益最密切相关的国家权力。相反，行政权还是一个最容易违反和超越权限行使的一项国家权力。如果不对行政权加以强制力的限制和有效监督，就会让行政机关肆意妄为。因此制约和强制力监督行政权的核心是制约和监督权力。我国的行政法正处在社会变革的特殊时期，我们正在面临着对行政权的制约和对行政权的依赖这一个既是缺一不可又是不可避免的一个问题。建立和健全行政制约机制是我国发展社会主义市场经济体制和依法治国并且在依法行政中面临的一项紧迫的任务。

5.2. 行政合理性原则在事实裁量上的推广

行政合理性原则应当同时适用于法律裁量和事实裁量两个方面。依照我国的法律位阶规则和法律解释规则，行政机关行使行政权时应以高位阶的法律规范为准。由此而生的一个问题：当相同位阶的法律同时出现该怎么办。这就让行政机关具有自己的自由选择权了，行政机关行使自由选择权的同时肯定会体现出行政合理性原则，本身法律没有规定自由选择权，行政机关只能根据理性化的认知来选择最适合当事人的法律规范去行使权力。行政合理性原则在事实裁量中也凸显重要。行政机关可以援引对一些没有明确证据证明力等级规则的证据和信息的取舍，前提是在行政机关在证据和一些信息的认定事实是否存在。这就需要行政机关在行使行政权时必须以行政合理性原则为大前提来保障行政机关对事实的最终认定，既得符合法理和客观情况还需要能行使自由裁量权。

5.3. 行政合理性原则应在程序裁量上加以完善

行政合理性原则还应该包含行政实体裁量和行政程序裁量两个层面。行政机关对程序权利义务上的裁量方面也需要有很大的完善，单纯的注重实体裁量方面的内容不能完全深入人心，行政机关应该对自己的行政决定在方法、方式、形式上有自己的裁量方式。人们往往注重行政实体上对行政合理性原则的适用，而较少的关注该原则对程序裁量上的运转。实际生活中，在美国和英国从它们的合理性原则的发展历史上看，行政合理性原则首先适用的是程序上的裁量行为，而不是实体裁量行为。所以在我国去引进法治强国的行政合理性原则的同时不能忽视程序裁量行为发挥的重要作用。法律的发展需要完善，我们国家在发展法治上应该借鉴他国的优越长处，去补足自己的缺点和劣势，注重程序和实体方面才会使国家的法治稳定发展。

6. 结语

自由裁量权的日益扩张和滥用引导出来了行政合理性原则。我国改革开放以来，中华人民共和国在

成立以来吸取了国家和政府对行政权的经验和教训，尽自己最大的努力去控制和防止行政权力的腐败和滥用，必须全面、彻底的实行社会主义市场经济，建立一个有权的政府。坚持依法治国，建立一个社会主义法治国家的同时也需要有一个遵循正当程序的政府。毋庸置疑，加强对行政合理性原则的监督是一项重大、复杂而漫长的任务，我们国家社会主义市场经济的建立过程中都伴随着行政合理性原则的适用。在现代社会职能的不断完善，行政权已经扩大到了社会的各个角落，所以我们大力倡导合理行政，这样才能让整个社会变得更加和谐有序。

参考文献

- [1] 江必新. 行政诉讼问题研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1990.
- [2] 沈福俊, 林茗. 行政法基本原则的司法适用问题探究[J]. 法学论坛, 2006(3): 8-13.
- [3] 杨建顺. 行政裁量的运作及其监督[J]. 法学研究, 2004(1): 5-13.
- [4] 杨彦华. 论行政法基本原则[J]. 合理行政的探索, 2007(3): 2-6.
- [5] 李龙. 人本法律观[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [6] 吴偕林. 论行政合理性原则的适用[J]. 法学, 2004(12): 4-9.
- [7] 叶必丰. 行政合理性原则的比较与实证研究[J]. 江海学刊, 2002(6): 4-8.