

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.03.015

欢迎按以下格式引用:马生安.“两质态论”与“三效力说”:行政行为效力体系重构[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(3):121-127.

Citation Format: MA Shengan. "Two-Quality-State Theory" and "Three-Effect Theory": Reconstruction of the effect of administrative act[J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(3):121-127.

“两质态论”与“三效力说”： 行政行为效力体系重构

马生安

(南京大学法学院,江苏南京 210008)

摘要:公定力的本质其实就是行政行为的形式效力,公定力理论本身存在着无法克服的致命缺陷,应该以行政行为的“形式效力理论”取代公定力理论。在效力形态上,行政行为效力有形式效力与实质效力之分,即行政行为效力的“两质态论”;在效力内容的具体构成上,行政行为效力可以分为存续力、拘束力与实现力,即行政行为效力的“三效力说”。“三效力说”与“两质态论”之间是内容与形式的关系。对于行政行为效力体系的理论建构而言,二者不可分割、缺一不可;前者为“效力内容论”,后者为“效力形态论”,正是二者的对立统一,才构成了完整而又科学的行政行为效力体系。

关键词:形式效力;实质效力;存续力;拘束力;实现力

中图分类号:D922.1

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2015)03-0121-07

一、问题的由来

行政行为效力体系问题是行政行为效力研究中一个非常重要的问题^①,但至今仍是众说纷纭,未有共识。其实,尽管中外学者的观点和学说纷繁复杂,但都可以归入“公定力核心说”、“存续力核心说”及“公定力、存续力共存说”三大派别之中。

“公定力核心说”是对以公定力为核心建构行政行为效力体系的观点和学说的统称。传统“四效力说”是“公定力核心说”的典型代表,其发端于日本,在中国台湾地区及大陆学界均产生过广泛的影响,至今依旧在日本及中国大陆占据主流地位。在中国台湾地区,传统“四效力说”认为行政行为的效力包括公定力、确定力、拘束力和执行力^[1]。在中国大陆地区,公定力、拘束力、确定力和执行力“四效力说”则是中国行政法学界目前的通说^[2]。还有学者认为,行政行为的“四效力说”包括公定力、确定力、执行力和不可争力^[4]。

“存续力核心说”是对以存续力为核心建构行政行为效力体系的观点和学说的统称。例如,林胜鹄教授认为,行政行为的效力包括存续力、构成要件效力、确认效力及执行效力^[5]。李震山教授认为,行政行为的效力内容包括存续力、拘束力和执行力^[6]。李琦博士认为,行政行为的效力包括存续力、拘束力、执行力、不可争力、不可变更力^[7]。张健宝先生认为,行政行为效力包括存续力、构成要件效力和执行力^[8]。其中,现代

修回日期:2015-02-05

作者简介:马生安(1969-),男,法学博士,南京大学法学院博士后研究人员,江苏省盐城市中级人民法院副院长,三级高级法官,主要从事宪法与行政法研究。

^①行政行为是指行政主体基于行政职权作出的具有法律意义的公法行为,包括法律行为、准法律行为和事实行为。其中,行政决定是最为常见、最为典型的行政行为。充分研究行政决定的效力,并以其为参照,能够更好地研究其他类型的行政行为的效力。本文研究的行政行为效力,其实就是行政决定的效力。如非特别指明,本文将在“行政决定”的含义上使用行政行为这一概念。

“四效力说”是“存续力核心说”的典型代表,盛行于德、奥诸国,近年来又波及中国台湾地区,并对主流的传统学说形成巨大冲击。在中国台湾地区,现代“四效力说”认为,行政行为的效力包括存续力、构成要件效力、确认效力及执行效力^[5]。

“公定力、存续力共存说”是对以公定力与存续力为共同核心建构行政行为效力体系的观点和学说的统称(这是笔者的概括和总结,不一定准确)。该说认为,行政行为在效力体系的构成上,其实既包括公定力又包括存续力,二者与其他效力一起共同构成完整的行政行为效力体系。持该说的学者其实少之又少。例如,赵宏博士认为,行政行为的效力包括公定力、存续力、构成要件效力和执行力^[9]。叶必丰教授认为,行政行为的效力包括先定力、公定力、确定力、拘束力和执行力以及存续力。其中,存续力是行政行为效力在时间上的持续性或行政行为效力在时间上的持续存在^[10]。应该说,“公定力、存续力共存说”迥然不同于“公定力核心说”与“存续力核心说”,但这一学说至今没有引起人们充分的兴趣和足够的关注。

上述三大派别的学说,哪一派更为科学、合理?如何在现有研究成果的基础上批判地继承、发展,以形成科学的行政行为效力体系?这是我们在研究这一问题时不得不思考和面对的问题。本文的研究结论表明,“公定力核心说”、“存续力核心说”与“公定力、存续力共存说”都存在着严重的缺陷,都未能科学有效地解决行政行为效力体系的理论建构问题。其中缘由,笔者将在本文第四部分予以详细分析和解答。笔者试图以“两质态论”与“三效力说”建构行政行为效力体系的过程,其实也就是对这一问题予以分析和解答的过程。

二、形式效力与实质效力:行政行为效力之“两质态论”

(一)形式效力

1.形式效力的概念与特征

行政行为的形式效力是指行政行为一经成立(除自始无效外),因符合法定的形式效力要件而依法产生的法律效力。行政行为的形式效力是基于行政行为的形式效力要件而具有的法律效力,其发生的前提是行政行为形式上的存在。行政行为具有形式效力绝不意味着其已经当然地具备了实质效力,而仅仅是表明其在形式上的效力。至于该行政行为能否最终取得实质效力,还应当视其是否具备一切法定的实质有效要件而定。行政行为的形式效力也必然是法定的,由行政程序立法明确予以规定,通过判例法确定和通过法律解释的办法“依法推定”,是形式效力法定的三种方式。行政行为的形式效力不是绝对的、无条件的,而是有条件的、相对的。行政行为是否真的合法有效及能否取得实质效力,最终还要取决于该行为的内容是否符合实质有效要件。行政行为形式效力的程序性是就其在实定法中的位置而言的,以德国为代表的大陆法系国家和地区纷纷在其行政程序法典中对行政行为的效力(包括形式效力)问题作出统一规定。在现代法治社会,行政行为形式效力具有形式性、法定性、相对性、程序性之特征。

2.形式效力之价值目标与理论基础

任何法律制度都必然关注和追求一定的法律价值,形式效力制度关注和追求的法律价值,主要包括社会秩序、行政效率和公共利益三个方面。其中,社会秩序又是形式效力制度追求的主要法律价值。从形式效力制度追求的法律价值出发予以分析,由于其追求的法律价值的多元性,形式效力的理论基础也不是单一的而是复合的,“秩序需求说”、“效率需求说”、“法安说”和“公共利益保障说”共同构成了行政行为形式效力的理论基础。

(二)实质效力

1.实质效力的概念与特征

行政行为的实质效力是指行政行为因其内容符合法定的实质效力构成要件而依法产生的法律效力。实质效力产生的条件与形式效力相比,存在着巨大的差异,实质效力因为内容符合法定的实质效力要件而产生,但形式效力却仅仅只要求行政行为的成立,即可依法产生形式效力,而根本不问行政行为的内容是否合法有效(无效行政行为除外)。实质效力以行政行为内容的实质合法有效为根据,同形式效力的形式性和相对性相比,在法律上具有实质性(真实性)和稳定性,甚至绝对性的特点。在现代法治社会,实质效力具有实质性、法定性、相对稳定性和实体性之特征。

2.实质效力的价值目标与理论基础

行政行为的形式效力制度在追求法的秩序、效率和公共利益价值的同时,极易导致对自由和公正价值

的损害。行政行为的实质效力制度恰恰在于能够弥补形式效力制度对于自由和公正价值关注的不足,通过行政行为实质效力制度可更好地保障法之自由和正义价值的实现。总的来说,实质效力制度的价值目标主要有控制行政权力、保护公民的合法权益及保护公共利益三个方面;同理,由于实质效力制度追求的法律价值的多元性,其理论基础也不是单一的而是复合的,“控权说”、“权利保护说”、“公共利益保障说”、“行政法治说”共同构成了行政行为形式效力的理论基础。

(三)“两质态论”之理论意义与实践价值

其一,“两质态论”是科学的行政行为效力体系的重要组成部分。笔者的研究结论表明,公定力理论描述和解释的行政行为效力,其实就是行政行为的形式效力。“哲学社会科学的研究对象极其宽泛,涵盖了人和社会以及宇宙万物。研究对象的多样性决定了研究方法的多元性”^[11]。引入社会符号学原理予以分析,我们发现,公定力的本质虽然是行政行为的形式效力,却被冠之以“公定力”之名,显然“名不副实”。再之,公定力概念之内涵无法准确地描述解释行政行为的形式效力这一行政法现象。公定力概念之名称违背了社会符号学原理,无法继续使用,必须坚决予以摒弃。当然,在摒弃公定力理论的同时,对其形式效力之合理内核应该予以继承。因此,笔者主张用“形式效力”术语取代公定力概念,以行政行为的“形式效力理论”取代公定力理论。如果说形式效力理论是对公定力理论的扬弃,那么以形式效力与实质效力为内容的“两质态论”就是对公定力理论的进一步发展和超越。本文的研究结论表明,“两质态论”与“三效力说”共同构成了完整而又科学的行政行为效力体系,二者缺一不可。“两质态论”必须以“三效力说”为具体的表现形式,“三效力说”以“两质态论”为存在形态。形式效力与实质效力之“两质态论”是构成科学的行政行为效力体系的重要组成部分。

其二,“两质态论”有助于破解行政行为效力研究上长期悬而未决的理论难题。例如,公定力是否构成行政行为其他效力的基础和前提,其他效力是否需要公定力的支持?对这一问题存在争论,始终没有得到根本的解决。根据本文的研究结论,公定力其实就是行政行为的形式效力,它是行政行为的一种总和的、整体的而非部分的效力,形式效力与存续力、拘束力和实现力之间是一般与个别、普遍与特殊的关系。作为形式效力,其具体表现为存续力、拘束力和实现力,而非构成存续力、拘束力和实现力的基础和前提。公定力的本质既然是形式效力,行政行为的其他效力在理论上当然完全可以脱离公定力的支持而独立存在。揭示了“公定力”之本质——行政行为的形式效力之后,再剖析公定力理论在现代法治社会存在的致命缺陷,就可以回答公定力理论是应该予以保留抑或摈弃这一重大的理论问题。同样,实质效力理论也是一个非常重要的理论工具。形式效力理论与实质效力理论联袂作用,可以有效地解释和回答行政复议、行政诉讼等诸多理论与实践难题。

其三,“两质态论”为行政行为效力研究开辟了新的路径。长期以来,中外学者对于行政行为效力问题的研究实际上处于停滞不前的状态,中国学者研究的行政行为效力,实际上就是行政决定的效力,而非广义上的行政行为效力。研究表明,形式效力与实质效力之“两质态论”,不仅适用于描述和解释行政决定的效力,而且适用于描述和解释行政法规、规章的效力以及准行政法律行为的效力,具有广泛的适用性。从形式效力和实质效力出发,可以深入地研究行政行为效力的理论基础、价值目标、制度要求、行政行为的无效及行政救济期间的执行制度等诸多理论与实践问题,为研究行政行为效力问题提供了新的视角,开辟了新的路径。

其四,“两质态论”可以有效地指导立法、执法与司法实践。“两质态论”具有超强的实践指导功能。形式效力与实质效力是行政行为效力两种不同性质及质量状态的效力,二者在价值目标、真实程度和制度设计与要求等诸多方面有所不同,在价值目标和制度功能上,二者具有很强的互补作用。深入研究二者的理论基础、价值目标、制度功能,对于行政行为效力相关的立法、执法和司法制度的选择和安排,无疑具有非常重要的指导意义。

三、存续力、拘束力与实现力:行政行为之“三效力说”

(一)存续力

行政行为存续力是指非经法定的程序,不得对行政行为予以撤销、变更和废止的法律效力。其一,存续力约束的对象是公权力机关,而且是有实际能力撤销、变更和废止行政行为的公权力机关;其二,存续力的内容是非经法定的程序,不得对行政行为予以撤销、变更和废止;其三,存续力是行政行为的拘束力和实现

力的基础和前提;其四,存续力在行政行为成立时生效;其五,存续力的法律依据并非行政行为的内容本身,而以作出行政行为的相关行政程序法、行政行为法、行政组织法等法律为依据。

(二)拘束力

江必新教授认为,行政行为的拘束力可分为三个部分:一是对行为人自身的拘束力,二是对相对人的拘束力,三是对任意第三人(对世)的拘束力^[12]。本文将行政行为拘束力定义为:行政行为因其内容依法产生的对行政相对人及其利害关系人、行政主体、相关国家机关及法院的约束、限制的法律效力。其一,拘束力的约束对象是行政相对人及其利害关系人、行政主体、相关国家机关及法院;其二,拘束力是根据行政行为的内容而产生的效力;其三,拘束力的价值目标与制度功能就是要保障行政行为内容上的行政法权利义务关系的实现;其四,拘束力的产生以存续力为基础,与其同时或在其之后生效。

有学者认为,就字面上而言,“拘束”与“约束”大致同义,行政行为效力在很大程度上就是一种约束力,人们在理解拘束力时很容易把它看成是对行政行为各项效力的统称,易于混淆,还与其他概念相互交叉,没有独立存在的价值,不适宜单列为行政行为的一种效力。应该说,在以往诸多的学说中,确实存在着拘束力与其他效力交叉、重叠的问题。但是,根据本文存续力、拘束力和实现力之“三效力说”的界定,拘束力显然不会和存续力与实现力发生交叉、重叠的问题。拘束力作为一个传统的经典概念,一直是用来指称行政行为内容效力的专门术语,在没有合适的用语将其替代以前,应保留为宜。

(三)实现力

郭殊博士认为,实现力是行政行为自身所具有的,实现自我所体现的行政目标与内容的法律效果^[13]。江必新教授认为,所谓实现力是指行政行为作出后,相对人和利害关系人就具有履行行政决定内容的义务,保证行政决定内容实现的效力^[14]。本文在此将行政行为的实现力界定为:行政行为依法产生的,在行政主体或行政相对人等违反或拒不履行存续力或拘束力之法定义务时,由相应的有权机关采取相应措施,以保障其存续力或拘束力得以实现的法律效力。如此界定实现力,可以将其与拘束力予以有效的区分。其一,行政行为的实现力是指行政行为依法产生的法律效力,具有法定性;其二,实现力是保障存续力或拘束力实现的手段,保障性手段性是其最为本质的特征;其三,实现力在具体的内容构成上,既保障作为行政行为目的与核心效力的拘束力的实现,也保障作为行政行为前提与基础效力的存续力的实现。保障存续力的实现,其实也是为了保障拘束力的实现。一般来说,学者们论及的实现力,就是行政行为拘束力的实现。其实,保障存续力的实现也是实现力的重要内容之一,然而这一点却经常为人们所忽略;其四,实现力产生前提条件是行政主体或行政相对人等违反或拒不履行存续力或拘束力之法定义务;其五,实现力的依据并非行政行为的内容,而是以作出行政行为的有关行政程序法、行政行为法、行政复议法、行政诉讼法、行政组织法等为依据。

有学者认为,执行力完全可以代替实现力,没有必要搞“实现力”代替“执行力”的文字游戏,其实不然。其一,执行力的概念仅仅表达了对行政行为内容效力——拘束力实现的保障,忽略了对存续力实现的保障,这是其重要的缺陷之一,例如某一公权力机关,没有经法定的程序而撤销行政行为,这显然损害了行政行为的存续力。此种情形下如何保障存续力?显然,执行力无法涵盖和解决。其二,对于拘束力而言,在行政主体、立法机关和法院不履行拘束力之法定义务时,执行力也不能够涵盖和解决,而实现力更好一些。但是,执行力概念也没有废弃的必要,它作为实现力的下位概念,仍有其存在的价值。

(四)“三效力说”之基本内容

对于行政行为的效力而言,存续力是前提和基础效力,拘束力是目的与核心效力,实现力是手段与保障效力,每一项效力都具有特定的法律意义。三者的本质属性不同,价值目标和制度功能不同,产生的时间和条件也有所差异。三者之间彼此相互独立,不存在内涵交叉或重叠的现象。存续力、拘束力与实现力三个概念,可以对学者们提出来的各种效力进行有效的概括、吸收或替代,例如存续力可以有效地概括和吸收“不可变更力”、“不可争力”,并有效地替代“确定力”。拘束力可以有效地概括、吸收或代替“跨程序拘束力”、“确认效力”、“构成要件效力”与“既决力”。由于实现力比执行力的适用范围更广,可以实现力替代执行力,同时将执行力作为实现力的下位概念予以保留。与此同时,存续力、拘束力与实现力之间互相支持、互相依存,保障了行政行为效力内容上的和谐统一。总之,以存续力为基础和前提,以拘束力为目的及核心和以实现力为手段和保障之“三效力说”作为一个有内在联系的有机统一整体,共同构成了行政行为效力的

所有内容。

行政行为存续力、拘束力和实现力本质属性和功能的不同,决定了它们在效力系统中的地位各异。行政行为的存续力是行政行为维持自身的效力,当行政行为生效(形式效力)以后,首先表现为存续力,它是行政行为整体效力的基石,维系着行政行为的存续,初步稳定了行政法律关系。拘束力和实现力的展开均是在行政行为存续力基础上进行的。在行政行为存续力基础上,拘束力、实现力才得以逐步显现。其中,拘束力是目的与核心效力,是纵向深入与横向发散的效力;在存续力发生之际,拘束力未必生效。实现力是存续力、拘束力的手段和保障。由于实现力在行政主体或行政相对人等违反或拒不履行存续力或拘束力之法定义务时才开始产生,在行政主体或行政相对人等履行存续力或拘束力之法定义务时,则行政行为为根本不会产生实现力。因此,一个行政行为,并非都完全会产生存续力、拘束力和实现力。即便某一行政行为存续力、拘束力和实现力全部产生,但由于其产生的先后次序及时间不同,这三种效力并不具有共时性,而是呈现阶段性和时序性之特点。此外,行政行为效力的“三效力说”是“两质态论”下的“三效力说”。形式效力与实质效力,乃是存续力、拘束力和实现力的存在形态,而形式效力与实质效力又以存续力、拘束力和实现力为具体内容。

(五)“三效力说”之理论意义与实践价值

第一,“三效力说”建构了较为科学合理的行政行为“效力内容论”。行政行为的效力在具体内容构成上采取存续力、拘束力和实现力之“三效力说”,较为科学、合理,其优点较为明显:一是比较简单明了。与其他“四效力说”、“五效力说”、“六效力说”乃至“七效力说”等相比,“三效力说”简单明了。二是能够揭示不同效力内容的本质属性。存续力、拘束力和实现力的价值目标和制度功能各不相同,“三效力说”能够对不同性质的效力进行有效的区分,并科学地揭示其不同的本质属性。三是泾渭分明、互不交叉。“三效力说”克服了以往诸多学说在效力内容划分上存在的概念模糊、内容交叉、相互矛盾等缺陷,这也是其重要的优点之一。

第二,“三效力说”是行政行为效力体系的重要组成部分。根据本文的研究结论,“两质态论”与“三效力说”不可分割、缺一不可。正是二者的对立统一,才构成了完整而又科学的行政行为效力体系。“两质态论”必须以“三效力说”为具体内容,“三效力说”以“两质态论”为存在形态。存续力、拘束力和实现力之“两质态论”,构成了科学的行政行为效力体系的重要组成部分。

第三,“三效力说”能够有效地指导立法、执法和司法实践。“三效力说”之下的存续力、拘束力和实现力,其价值目标、理论基础和制度功能各异。深入研究存续力、拘束力和实现力之价值目标、理论基础和制度功能,籍以指导相关的制度选择和制度安排,是“三效力说”的实践价值所在。德国和中国台湾地区《行政程序法》分别对行政行为的存续力作出了规定,而中国在未来的《行政程序法》对存续力制度如何立法?一个生效的行政行为,对于后来的行政行为及司法判决是否具有拘束力?在何种情形或条件下具有拘束力?中国的行政强制执行模式及其具体制度如何选择和安排?这些实践中的诸多问题,都离不开“三效力说”的理论指导。

四、行政行为效力体系重构:“两质态论”与“三效力说”的对立统一

在行政行为效力体系的研究上,关于行政行为效力内容的研究,我们称之为“效力内容论”;关于行政行为效力形态的研究,我们称之为“效力形态论”。笔者认为,一个完整的行政行为效力体系,应该包括“效力内容论”与“效力形态论”两个方面。公定力的本质其实就是行政行为的形式效力,公定力概念违反了社会符号学原理,存在着无法克服的致命缺陷。笔者以“形式效力”取代公定力概念,从而保留了公定力概念形式效力之合理内核。在行政行为“效力形态论”的理论建构上,以“形式效力”取代“公定力”,同时引入实质效力的概念,以形式效力与实质效力建构行政行为效力之“两质态论”。行政行为的形式效力是指行政行为一经成立(除自始无效外),因符合法定的形式效力要件而依法产生的法律效力。行政行为的实质效力是指行政行为因其内容符合实质效力构成要件而依法产生的法律效力。形式效力与实质效力产生的条件和真实性不同,二者的价值目标、理论基础和法律制度也各不相同,是行政行为效力存在的两种不同性质及质量状态的效力,故称之为行政行为效力之“两质态论”。与此同时,将行政行为效力内容具体划分为存续力、拘束力和实现力,从而建立行政行为效力之“三效力说”。行政行为之“三效力说”与“两质态论”之间是内容与形式的关系。对于行政行为效力体系的理论建构而言,二者不可分割、缺一不可,二者的对立统一,构成

了完整而又科学的行政行为效力体系。

一个行政行为成立以后,除自始无效的行政行为以外,其立即产生形式效力,行政行为的形式效力也是一种总和的、整体的而非部分的效力,即具体表现为存续力、拘束力和实现力,以形式存续力、形式拘束力和形式实现力状态而存在。一个行政行为,并非都完全会产生存续力、拘束力和实现力。即便某一行政行为存续力、拘束力和实现力全部产生,但由于其产生条件、时间及先后次序不同,这三种效力并不具有共时性,而是呈现阶段性和时序性之特点。故形式效力与存续力、拘束力和实现力之间是一般与个别、普遍与特殊的关系。同理,行政行为的实质效力也是一种总和的、整体的而非部分的效力,故实质效力与存续力、拘束力和实现力之间也是一般与个别、普遍与特殊的关系。在形式效力通过法定的方式和途径转化为实质效力之后,实质效力也具体地表现为存续力、拘束力和实现力,即实质存续力、实质拘束力和实质实现力。一个行政行为,也并非都完全会产生实质存续力、实质拘束力和实质实现力。即便某一行政行为实质存续力、实质拘束力与实质实现力全部产生,但由于其产生的条件、先后次序及时间不同,这三种效力也并不具有共时性,同样呈现阶段性和时序性之特点。

行文至此,回头再对“公定力核心说”、“存续力核心说”与“公定力、存续力共存说”进行分析和评价,其优劣与高下自明。公定力的本质其实就是行政行为的形式效力,乃行政行为的一种效力形态,并非具体的效力构成内容;存续力作为具体的效力内容之一,构成了行政行为效力之基础与前提。“公定力核心说”因为以公定力为核心,故包括了行政行为效力质态(形式效力)的部分内容,但因为没有包括实质效力而不够完整,且遗漏了作为行政行为效力之重要内容的存续力。“公定力核心说”尽管在效力体系的建构上涵盖了行政行为效力之“效力形态论”与“效力内容论”两个方面的内容,但其并未明确区分“效力形态论”与“效力内容论”并分别予以论述。将形式效力之公定力作为具体的效力内容,且与其他效力并列,在逻辑上显然是非常错误的。“存续力核心说”在效力体系的建构上简单摒弃了公定力,直接以存续力为基础与核心构建行政行为的效力体系,故其只涵盖了行政行为效力之“效力内容论”,而对“效力形态论”问题丝毫没有涉及,因而是非常不完整的。“存续力核心说”在具体效力内容的构成上,分别有不同的观点与学说,但至今也未能对效力内容的具体构成进行科学有效的划分。“公定力、存续力共存说”尽管在效力体系的建构上涵盖了行政行为效力之“效力形态论”与“效力内容论”两个方面的内容,但同样也没有明确区分“效力形态论”与“效力内容论”并分别予以论述。将形式效力之公定力作为具体的效力内容,且与其他效力并列,在逻辑上显然也是非常错误的。“公定力、存续力共存说”既涉及了行政行为效力的“效力形态论”问题,又包括“效力内容论”之存续力,似乎总体上略为科学合理。

综上,“公定力核心说”、“存续力核心说”与“公定力、存续力共存说”之三大派别的学说,其实都存在着较为严重的缺陷,都未能科学有效地解决行政行为效力体系的理论建构问题。其中非常重要的原因,就是未能揭示公定力之形式效力本质,未能对“效力形态论”与“效力内容论”进行明确的区分,从而导致了将行政行为“效力内容论”与“效力形态论”混为一谈的逻辑错误。“公定力核心说”、“公定力、存续力共存说”将形式效力之公定力作为具体的效力内容与其他效力并列,即是如此。到目前为止,国内外学者关于“效力形态论”的研究鲜有涉及,关于“效力内容论”的研究不深不透,往往只有武断的结论,没有令人信服的分析 and 论证。

本文在分析和总结前人研究成果的基础上,以“两质态论”与“三效力说”的对立统一,尝试性地对行政行为效力体系予以重构。从理论层面看,深化行政行为效力体系问题研究,既是建构科学的行政行为效力体系的需要,也是进一步深化行政行为理论问题研究的必然要求。从实践层面看,深化行政行为效力体系问题研究,还可以有效地指导立法、执法和司法实践。

参考文献:

- [1]管欧.行政法概要[M].台北:三民书局股份有限公司,1964:193-194.
- [2]罗豪才.行政法学[M].新编本.北京:北京大学出版社,1996:112-114.
- [3]叶必丰.行政法学[M].武汉:武汉大学出版社,1996:130-135.
- [4]杨小君.行政法基础理论研究[M].西安:西安交通大学出版社,2000:161-163.
- [5]林胜鹁.行政法总论[M].台北:三民书局股份有限公司,1999:460-466.

- [6]李震山. 行政法导论[M]. 修订九版. 台北:三民书局股份有限公司,2012:358-366.
- [7]李琦. 行政行为效力新论—行政过程论的研究进路[D]. 北京:中国政法大学,2005:2.
- [8]张健宝. 行政行为效力体系的重构[D]. 济南:山东大学,2008:42-46.
- [9]赵宏. 行政行为效力问题研究[D]. 北京:中国政法大学,2002:2.
- [10]叶必丰. 行政行为的效力研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:21,151.
- [11]陈洪澜. 论多元主义对哲学社会科学研究方法的拓展[J]. 重庆大学学报:社会科学版, 2009(6):77-83.
- [12]江必新. 法律行为效力制度的重构[J]. 法学,2013(4):9-15.
- [13]郭殊. 论行政行为实现力[J]. 行政法学研究,2006(2):113-114.
- [14]江必新. 行政行为效力体系理论的反思与回顾[J]. 江苏社会科学,2008(5):130.

“Two-Quality-State Theory” and “Three-Effect Theory”: Reconstruction of the effect of administrative act

MA Sheng'an

(School of Law, Nanjing University, Nanjing 210008, P. R. China)

Abstract: The presumptive legality in essence is formal legal effect of administrative act, because the presumptive legality theory can not be retained by correcting its fatal mistakes, and it should be replaced by the “formal legal effect theory” of administrative act. In effect form, the effect of administrative act can be divided into formal legal effect and substantive legal effect, namely the “two quality-state theory” of the effect of administrative act. In the specific content of the effect of the constitution, the effect of administrative act consists of existence effect, binding effect and implementation effect, and namely “three effect theory” of the effect of administrative act. Between “three-effect theory” and “two-quality-state theory” is the relationship of content and form of the effect of administrative act. As to constructing the theories of the effect of the administrative act, “three-effect theory” and “two-quality-state theory” are inseparable and indispensable; the former is “on effect content”, the latter is “on effect quality and state”, and it is the unity of opposites of the above two, which constitutes a complete and scientific system of the effect of administrative act.

Key words: formal legal effect; substantive legal effect; existence effect; binding effect; implementation effect

(责任编辑 胡志平)