

# 程序违法行政行为的补正

杨登峰<sup>\*</sup>

---

**内容提要：**如何处理依法定程序行政与行政效率之间的矛盾是行政法经常面对的难题。在处理程序违法但实体内容正确的行政行为时所面临的正是这样一个问题，而补正则协调这两项原则之冲突的一项折中方案。对单纯程序违法的行政行为采取比较宽容的态度并加以灵活处理是国外行政法的总体趋势，只是宽容程度和处理方式有所不同。权衡我国相关因素并比之于其他国家，借鉴德国经验、确立补正制度是必要的，但在设定补正要件和期限时，应比德国更为严格，且应协调好补正与处理程序违法的其他制度之间的关系。

**关键词：**行政行为 程序违法 补正制度

---

行政行为违反了法定程序，但实体内容正确，该如何处理？如撤销，须重作内容相同的行为；不撤销，与行政合法原则相抵触。处理这一问题的方法有多种，补正是解决这一问题的方法之一，<sup>〔1〕</sup>而且近年来为我国法律界所热衷。

在我国，补正最早见于1990年的行政复议条例。然而，1999年制订的行政复议法却废除了这一制度。后来，补正再次出现在学者拟定的《重庆市行政程序暂行条例（试拟稿）》（2003年，以下简称《重庆程序条例试拟稿》）、<sup>〔2〕</sup>《中华人民共和国行政程序法（试拟稿）》（2004年，以下简称《程序法试拟稿》）<sup>〔3〕</sup>以及2008年颁布的《湖南省行政程序规定》（以下简称《湖南程序规定》）中。<sup>〔4〕</sup>特别是《湖南程序规定》，作为现行地方政府规章，率先规定了补正制度。

---

\* 南京师范大学法学院副教授。

本文系江苏省教育厅2009年高校哲学社会科学研究基金重点项目（课题编号：09SJB820001）和江苏省法学会2009年招标课题（编号：SFH2009A06）的中期成果。文章曾于2009年4月初在南京师范大学法学院举办的论文发表报告会上宣读。其间，李力、刘旺洪、蔡道通、贺日开、季金华教授，严海良、屠振宇博士，以及参加会议的众多博士和硕士研究生，对本文提出了很多宝贵意见。在此谨致诚挚谢意。

〔1〕 在我国，补正有多种意义。首先，它系指行政相对人未按法律规定提交相关材料时，事后补充材料的行为。如行政许可法第32条第1款第4项规定：“申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理。”其次，它系指法院对其判决书中笔误的更正。如民事诉讼法第140条第1款第7项规定：“裁定适用于下列范围：……（七）补正判决书中的笔误。”本文所谈的补正不是上述两种意义上的。

〔2〕 该稿见江必新等：《先地方后中央：中国行政程序立法的一种思路》，《现代法学》2003年第2期。

〔3〕 该稿为《行政程序法（专家试拟稿）》的第七稿，是继2003年专家试拟稿第6稿之后，国内部分行政法学专家在2004年6月中欧行政程序法国际研讨会和考察活动的基础上，经国内四个专题的调研完成的。

〔4〕 湖南省人民政府令第222号，2008年4月9日省人民政府第4次常务会议通过，自2008年10月1日起施行。

但是，上述文件并没有提供一个关于补正的清晰图景，学术界对补正制度历来也争执不已。<sup>〔5〕</sup>这样，究竟什么是补正，将来制定行政程序法时怎样规定，就值得深入探讨。基于这一考虑，本文将对补正制度的历史渊源及其生成基础作一比较研究，以便构建更加切合我国国情的补正制度。

## 一、我国立法中的补正及问题

补正的具体含义，上述几个文件均未界定。因此，只能根据诸文件的具体规定来解读。

### （一）对我国有关补正规定的解析

行政复议条例第42条对程序违法的规定有两点：第一，“具体行政行为有程序上不足的，决定被申请人补正”；第二，违反法定程序影响申请人合法权益的，决定撤销或变更。不清楚的是，什么是程序不足，程序不足与程序违法是什么关系？从而，程序违法但未影响申请人合法权益的或行政决定内容正确的，可否补正？

与行政复议条例相比，《重庆程序条例试拟稿》、《程序法试拟稿》和《湖南程序规定》对补正的规定更为具体。不仅规定了补正的主体和要件，还规定了补正的期限。<sup>〔6〕</sup>但是，要根据这些规定给补正下一个定义依然比较困难。因为，这三个文件的规定存在以下差异：第一，补正的一般要件不同。《重庆程序条例试拟稿》和《湖南程序规定》以“程序上存在轻微瑕疵或者遗漏且未侵犯公民、法人或者其他组织合法权益”为条件，而《程序法试拟稿》以“程序违法但不影响行政决定内容”为条件。应该说，影响行政决定内容的未必就侵犯公民的合法权益，因此两者显然是不同的。但不清楚的是，“程序上存在轻微瑕疵或者遗漏”是否属于“程序违法”。因为，在我国法学著述中，有人将“瑕疵”视为轻微的违法，有人则将“瑕疵”理解为违法、不当及其他不足的上位概念。

图表 1

法律文件 补正要件	行政复议条例	重庆程序条例稿	湖南程序规定	程序法试拟稿
文字表述错误	○	√	√	
计算错误	○	√	√	
行为日期未注明	○	√	√	
行为理由未说明	○	√	√	√
参与主体未参与	○	√		
申请人未申请	○	√		√
其他情形	○	√	√	√

注：○，表示不清楚；√，表示列入补正范围。

第二，可补正的具体要件有差异。三个法律文件提到的补正情形共有“文字表述或计算错误、行政行为没有注明作出日期、行政行为应当说明理由却没有说明、应当参与行政决定的主体

〔5〕 比如，在2003年3月北京宽沟召开的行政程序法试拟稿研讨会上，补正制度是争论较多的问题之一。参见王万华：《〈中华人民共和国行政程序法（试拟稿）〉研讨会综述》，《行政法学研究》2003年第4期。

〔6〕 参见《重庆程序条例试拟稿》第128条、《程序法试拟稿》第115条和《湖南程序规定》第164条。

未参与决定、依申请行政行为未经申请、其他程序违法或轻微程序瑕疵和遗漏”等六种，但各自的规定却不尽相同，其异同如图表1所示。而且，《湖南程序规定》将补正与更正混合在一起，即规定上述情形“应当予以补正或者更正”。

第三，补正期间不一样。《重庆程序条例试拟稿》规定：“行政决定的补正应当在行政复议程序终结之前完成；不经行政复议的，应当在提起行政诉讼之前完成。”《程序法试拟稿》规定：“补正应当在当事人提起行政复议或行政诉讼的期限届满前作出，并及时通知当事人。”

上述差异表明，我国法律界对补正的认识还不清晰，有分歧。不过，三个法律文件关于补正的总体观念还是具有一定的统一性。基于此，我们只能就补正作如下实然性界定：

补正，系指行政行为在程序上存在“问题”但未造成“实体性后果”的，相关主体事后于适当期限内自行弥补，从而消除程序之“问题”的过程。至于这里的“问题”是指“程序违法”还是指“轻微程序瑕疵或疏漏”，具体包括哪些情形，“实质性后果”是指“未侵犯公民、法人或其他组织的合法权益”，还是指“不影响行政决定的内容”，补正的期限与后果如何，则需进一步澄清。而要澄清这些问题，就必须廓清补正与其他处理程序违法的制度之间的关系。

## （二）与其他相关制度的界分

在我国，除了补正外，处理程序违法的制度还有撤销、改正与无效。

### 1. 补正与撤销

提到程序违法行政行为的撤销，首先要谈的是1989年制定的行政诉讼法。该法规定，行政行为违反法定程序的，可判决撤销。行政诉讼法制定后的第二年，国务院就制定了行政复议条例。按理说，这种情况下，如果行政机关按照条例的规定对“程序不足”作了补正，行政相对人依然提起行政诉讼时，该如何处理是需要回答的问题，因为此时涉及到“程序不足”是否属于违反法定程序、补正后如何裁判两个问题。但是，直到行政复议法废除行政复议条例的补正规定为止，最高人民法院没有就这些问题作出解释。这样，行政复议条例所规定的补正与撤销之间的边界就一直不清楚。

《湖南程序规定》等重建补正制度的三个文件也规定了对程序违法行政行为的撤销制度。但是，《湖南程序规定》和《行政程序法试拟稿》规定，行政行为违反法定程序的，予以撤销；〔7〕而《重庆程序条例试拟稿》规定，程序严重违法的予以撤销。在要件上，前两者的撤销范围覆盖整个程序违法行为，后者的范围仅涵盖严重程序违法行为，给补正留下了“非严重违法”这样一个空间。然而，在规定补正的一般要件时，《重庆程序条例试拟稿》与《湖南程序规定》却以程序上存在轻微瑕疵或遗漏且没有侵犯行政相对人的合法权利为要件，〔8〕而《程序法试拟稿》却以“不影响行政决定内容但需要进行补正”为要件。〔9〕这样，在这三个文件中，补正与撤销之间的界线也难以划清。

### 2. 补正与改正或纠正

改正或纠正是我国纠正违法行政行为的又一主要制度。例如，1995年的行政处罚法第55条规定，行政处罚违反法定程序的，由上级行政机关或有关主管部门责令改正。再如，2003年的行政许可法第72条规定，行政机关及其工作人员具有以下5种违法情形的，由上级行政机关或监察机关责令改正：（1）对符合法定条件的行政许可申请不予受理的；（2）不在办公场所公示依法应当公示的材料的；（3）在受理、审查、决定行政许可过程中，未向申请人、利害关系人履行法定告知义务的；（4）申请人提交的申请材料不齐全、不符合法定形式，不一次告知申请人必须

〔7〕 参见《湖南省程序规定》第162条、《行政程序法试拟稿》第111条。

〔8〕 参见《重庆市程序条例试拟稿》第128条第1款第3项、《湖南省程序规定》第164条第1款第4项。

〔9〕 参见《程序法试拟稿》第115条第1款第3项。

补正的全部内容的；(5)未依法说明不受理行政许可申请或者不予行政许可的理由的；(6)依法应当举行听证而不举行听证的。特别是，《湖南程序规定》在规规定补正的同时，于第158条规定：“行政机关行政程序违法的，行政机关应当依职权或者依申请自行纠正。”

在现代汉语中，改正既有“既往不咎、下不为例”的意思，也有“颠倒重来”或“改错为正”的意义。如果说行政处罚法和《湖南程序规定》的改正意义因条文过于简单不好确定的话，行政许可法规定的改正应该包括多种意义。比如，对“申请人提交的申请材料不齐全、不符合法定形式，不一次告知申请人必须补正的全部内容的”行为，改正就只能是“下不为例”；而“对符合法定条件的行政许可申请不予受理的”改正则可以是“改错为正”。因此，改正并不必然意味着行政主体对已作出的行政行为的纠正，也不意味程序违法行为经改正而归于合法，但又不排除这一点。

我国补正概念的再次提出是在行政许可法制定之后，合理地考虑，补正制度的构建者应考虑到行政许可法关于改正的规定。但是，将行政许可法规定的改正情形与前述诸文件规定的补正情形加以比较就会发现，改正与补正的情形呈交叉关系：某些兼容，如未说明理由等；某些不兼容，如《湖南程序规定》规定的文字表述错误，行政许可法规定的分次告知补正材料的。可见，补正不但与撤销界线不清，也与改正（纠正）关系不明。

### 3. 补正与无效

除了撤销、改正，无效也是处理程序违法行为的制度。行政处罚法第3条第2款规定：“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”但是，行政诉讼法和行政复议法并没有关于无效的规定。《最高人民法院关于〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》中虽然规定了无效判决，但没有明确无效判决的适用要件。另外，《湖南程序规定》等三个文件尽管规定了无效制度，但均没有明确规定程序违法可否导致行政行为无效，只在其兜底条款中规定，“行政决定具有其他重大明显瑕疵的”<sup>[10]</sup>或者“法律、法规规定无效的”，该行政行为无效。<sup>[11]</sup>这样一来，补正与无效制度之界线同样无从划定。

#### (三) 问题的进一步提出

由此可见，我国法律界重构的补正制度里里外外都有问题。这不仅源于对补正自身的认识不清楚，还源于对相关制度的认识不明确。这些问题不解决，所构建的补正制度就无法与整个法律体系相契合，最终会给法律实践造成困难。但不论解决哪个问题，单靠解释上述文件或相关法律制度难以凑效。这种情况下，不得不考虑的是，补正是我们法律界的“发明”，还是对其他国家相关制度的借鉴？如果是借鉴，借自何处，又该“鉴”些什么？回答这些问题应是帮助我们重建补正制度的一个便捷途径。因此，下面对其他国家和地区的补正及类似制度作一些考察。

## 二、补正制度的国外法渊源

纵览其他国家和地区的行政程序法典，规定补正制度的只有德国和我国台湾地区。<sup>[12]</sup>德国最早在1966年拟定的联邦行政程序法草案中就对补正做了规定。<sup>[13]</sup>1976年正式颁布德国联邦

[10] 参见《行政程序法试拟稿》第109条第1款第8项。

[11] 参见《湖南省行政程序规定》第161条第1款第3项、《重庆市行政程序条例试拟稿》第126条第1款第8项。

[12] 本文对外国行政程序法的考察，以应松年教授主编的《外国行政程序法汇编》（中国法制出版社2004年版）所编入的外国行政程序法典为限。另外，有些国家的相关制度虽然没有以补正命名，但本质上与补正制度基本相同。本文将其作为与补正制度相类似的制度。

[13] 参见德国联邦行政程序法草案第35条。

行政程序法（以下简称德国行政程序法）时于第45条保留了草案的内容。我国台湾地区于1999年制定行政程序法时也规定了补正制度。除了补正期间外，其他都与德国的补正制度相同。所以，这里先就德国的补正制度作一介绍。

#### （一）对德国补正制度的解读

按照德国行政程序法第42条、第44条、第45条和第46条的规定，德国补正制度的主要含义和内容可概括如下：

首先，补正是针对违法行政行为而言的，有瑕疵但尚不构成违法的行政行为不存在补正的问题。按照德国行政程序法第42条的规定，行政行为中的书写错误、计算错误，属于技术性“明显错误”，属于合法而非违法性瑕疵。这类瑕疵属于“更正”而非补正的范围。

其次，补正是针对一般性程序或形式违法而言的，如果行政行为实体违法，或者虽属程序和形式违法但“明显且重大”从而构成无效的，则不得补正。德国行政程序法第45条第1款开宗明义，“不导致第44条规定无效的对程序或形式的违反”方可补正。<sup>〔14〕</sup>

第三，并非所有一般性程序和形式违法都可补正，补正的情形仅限于正面列举的5种情形：（1）事后方提交引起行政行为所需的申请；（2）事后提出所需的说明理由；（3）事后补作对参与人的听证；（4）须协作的委员会，事后作出行政行为所需的决议；（5）其他行政机关补作其应作的共同参与。<sup>〔15〕</sup>其要件可比较列示为图表2：

图表2

法律文件 补正要件	重庆程序条例稿	湖南程序规定	程序法试拟稿	德国行政程序法
文字表述错误	√	√		
计算错误	√	√		
行为日期未注明	√	√		
申请人未申请	√		√	√
行为理由未说明	√	√	√	√
须听证未听证				√
参与机关未参与	√			√
协作委员会未作决议				√
其他情形	√	√	√	

第四，划定补正范围既不以未侵犯行政相对人或利害关系人的合法权益为标准，也不以不影响实体内容为标准，而以未影响决定内容为标准。对此，尽管德国行政程序法未明确规定，但可以从列举的补正情形推知。列举的五种补正情形中，说明理由、听证等应是正当程序中最重要，对决定内容有可能产生实质性影响。

第五，补正表示行政行为的一种效力状态，即对程序或形式违法行政行为采取补救措施后，该行政行为就“视为补正”。所谓“视为不正”，即程序或形式违法行政行为可因补正转化为自始合法的行政行为，任何人再不得以程序违法为由撤销该行政行为；如未采取补救措施，则可予以

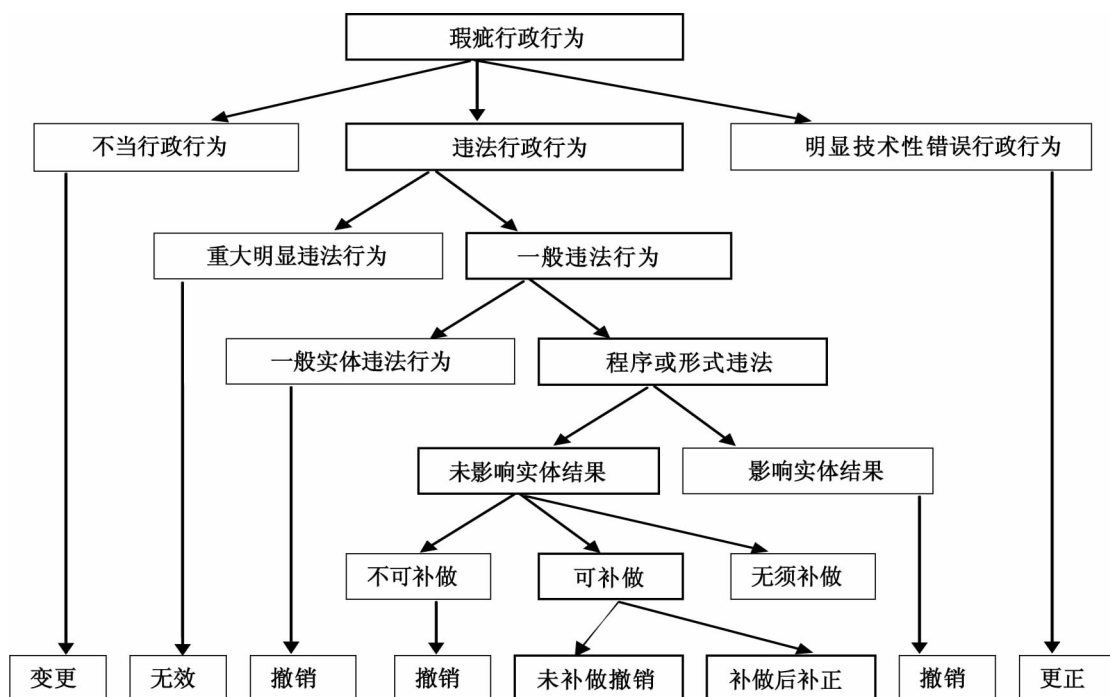
〔14〕 德国联邦行政程序法第44条是关于无效行为的规定。

〔15〕 参见德国联邦行政程序法第45条第1款。

撤销。<sup>[16]</sup>

第六，补正不仅可以在行政行为做出后、行政复议中做出，而且可在行政诉讼程序结束前做出。这在 1996 年修改后的德国行政程序法第 45 条第 2 款中予以规定。<sup>[17]</sup>

上述六个方面既涉及到补正与相关制度的外围关系，也涉及到补正制度的具体内容。对这些方面加以概括的话，则可将德国的补正制度界定为：补正，系指程序或形式违法但未影响实体内容的行政行为，因行政主体或相关主体于行政诉讼终结前补作了相关程序或形式，从而使其归于合法并因此不得撤销的一种效力状态。我们可通过图表 3 来展示德国补正制度的基本思路：



上述对德国补正制度的解读，其实既反映了与我国法律界构建的补正制度之间所存在的差异，同时也反映了两者之间所具有的相似性。在缺乏有关立法说明佐证的情况下，认为我国法律界借鉴了德国的补正制度，难免失于草率。为此，有必要对其他国家的状况作进一步的比较考察。

[16] 有意见认为，虽然对补正后的违法行政行为不得诉请撤销，但该行政行为在补正前的违法性仍不容否认，因此可就补正前的违法状态提起确认违法之诉。Obermayer, 1999, § 45 Rn. 76ff. 转引自林锡尧：《行政法要义》，台湾元照出版公司 2006 年版，第 355 页。

[17] 1976 年德国联邦行政程序法第 45 条第 2 款规定：“第 1 款第 2 至 5 项所列的行为，仅允许在前置程序结束前，或未提起前置程序时，在提起行政诉讼之前补作。”但这一规定在 1996 年予以修改，允许补正在诉讼终结前予以补正。参见 [德] 毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社 2000 年版，第 255 页；[德] 沃尔夫：《行政法》第 2 册，高家伟译，商务印书馆 2002 年版，第 76 页。另外，德国联邦行政法院法第 87 条（预备程序）第 1 款第 2 项规定：“1. 主审法官或编制报告法官须在言词审理前作出必要的命令，以便尽可能使争议在一个言词审理程序中审结。他尤其可以采取下列措施：……（7）要求行政机关在不超过 3 个月的期间内，补正其程序上或形式上的瑕疵，只要法官根据其自由心证，该补正不会影响诉讼案期终结。”第 94 条规定：“对诉讼争执的判决一部或全部取决于另一法律关系的是否存在，而该法律关系为另一具有诉讼系属的案件的标的，或须由另一行政机关做出确认的，法院可将诉讼中止，直至另一诉讼的审结或行政机关做出所有决定。符合诉讼集中原则时，法院也可根据申请，将审理中止，以便对程序及形式瑕疵做出补正。”

## （二）其他国家和地区的相关制度

除德国和我国台湾地区之外，其他国家均未在行政程序法中规定补正制度，但这并不意味着他们不会遇到此类问题，也不是说他们没有处理这类问题的相关制度。有些制度名异实同或相近。下面对日本、韩国、葡萄牙、法国、英国和美国等国家和地区的情况加以介绍。

### 1. 日本和韩国判例中的治愈、弥补制度

在日本，与补正相近的是治愈制度，但这一制度不是规定在行政程序法典中，而是体现在判例中。<sup>〔18〕</sup>但判例对治愈的意见并不一致，有承认的，也有否定的。<sup>〔19〕</sup>例如，法律要求履行一定事前程序但未履行，是否可以通过事后履行该程序予以治愈，日本有承认判例也有否认判例。<sup>〔20〕</sup>再如，违反薪金给予条例的程序规定提升薪金，是否可以根据事后提升薪金的延伸措施予以治愈，也有肯定判例和否定判例。<sup>〔21〕</sup>

日本学界对治愈则持谨慎的赞同意见。室井力认为：“无限制地对它做出承认则有可能违反法治主义的要求，所以，只有在瑕疵轻微，不侵害相对人的利益，而且尽管符合法治主义的要求，但同一行为的反复被认为不合理，在这种例外的情形才可予以承认。”<sup>〔22〕</sup>盐野宏也持相似意见。他认为：“瑕疵轻微，并且存在第三人的既存利益时，有承认治愈的余地，其它情况下，从依法律行政原理看，不应该轻易承认。”<sup>〔23〕</sup>

在韩国，与补正相近的概念是弥补。<sup>〔24〕</sup>与日本相似，韩国行政程序法未规定弥补制度，但判例和学说也谨慎地予以承认。判例认为：“有瑕疵的行政行为的弥补和转换从行政行为的性质和法治主义的角度看，原则上是不允许使用的，但为了避免行政行为的无用反复和当事人的法律稳定性，可以在不侵害权利与利益的范围内根据具体情况符合目的地予以认可。”<sup>〔25〕</sup>韩国学者金东熙认为：“在（程序）瑕疵较微小或存在第三人的既得利益时，可以认可这种弥补，但在其他情况下，根据依法律行政原理不能简单地认可这种弥补。”<sup>〔26〕</sup>在补正事项上，则将无权代理的追认、不特定目的物的事后特定、缺少其他机关或相对人合作的事后履行或补充、不具备公务员或行政厅资格的主体所作行为的认定等，纳入弥补的范围。<sup>〔27〕</sup>

### 2. 葡萄牙和我国澳门特别行政区的纠正制度

在葡萄牙行政程序法（1991年）和我国澳门特别行政区行政程序法（1994年）中，与补正相似的制度是“纠正”。葡萄牙行政程序法第137条规定：“一、不允许追认、纠正及转换无效或不存在的行为。二、……废止的期限规定，适用于对可撤销行为的追认，纠正及转换。……四、只要法定制度无任何变更，则追认、纠正及转换的效力溯及被追认、纠正及转换的行为作出之

〔18〕 参见〔日〕盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社1999年版，第117页；〔日〕室井力：《日本现代行政法》，吴微译，中国政法大学出版社1995年版，第110页。

〔19〕 同上，室井力书，第126页，注〔23〕。

〔20〕 日本最高法院1961年7月14日判决（民事集第15卷第7号，第1814页）认为，对农地收买计划不经诉愿裁决而继续履行其后的程序这种违法，可以根据事后裁决治愈，1971年1月22日判决（民事集第25卷第1号，第45页）认为，应在许可处分前听取温泉审议会的意见，即使在处分后补充进行，瑕疵也不得予以治愈。

〔21〕 前者见日本蒲和地方法院1989年3月20日判决（《判例时报》第1316号，第52页），后者见日本山口地方法院1988年3月31日判决（《判例时报》第1293号，第89页）。

〔22〕 前引〔18〕，室井力书，第110页。

〔23〕 前引〔18〕，盐野宏书，第117页。

〔24〕 韩国著名学者金东熙讲：“实践中对瑕疵进行弥补得到认可的，主要是形式、程序上的瑕疵在处分后得到补充的情况。”〔韩〕金东熙：《行政法I》，赵峰译，中国人民大学出版社2008年版，第250页。

〔25〕 韩国大判1983年7月26日，82b420。同上书，第249页，脚注〔1〕。

〔26〕 同上书，第250页。

〔27〕 同上书，第249页以下。

日。”从这一规定可以推知：第一，对违法行政行为可自行纠正，而这里的纠正实际上指补正；<sup>〔28〕</sup>第二，只要不属无效的情形就可纠正，纠正范围是开放的；第三，纠正应在提起行政诉讼之前作出；<sup>〔29〕</sup>第四，纠正的效果溯及至该行为做出之日。

由于特殊的历史关系，我国澳门特别行政区的规定与葡萄牙的规定如出一辙。<sup>〔30〕</sup>

### 3. 法国主要和次要程序违法的二元观

法国没有制定行政程序法典，相关行政法律文件，如行政机关说明理由及改善行政机关与公众关系法（1979年）也没有关于补正的规定。实务中，法国行政法院对程序违法一般会区分主要违法和次要违法作不同对待。只有主要违法才构成撤销的理由，对于次要违法则只有在可能影响行政决定的实体内容时予以撤销。例如，行政机关超越管辖权的，在行政处罚前未告知处罚理由或听取对方辩解意见的，仅在裁量行政中，法院才会撤销行政行为。<sup>〔31〕</sup>之所以限于裁量行政，是因为只有在裁量行政中程序违法才可能对实体内容产生影响。可见，在法国，对于不可能影响实体内容的次要程序违法行为，既不撤销，也无须补做。

### 4. 英美国家的事后听证制度

对行政行为违反议会规定的程序的情形，英国法院一般区分“强制性程序”与“指导性程序”做不同处理。如违反的是强制性程序，则予以撤销；如违反的是指导性程序，则不予撤销，也不要求补作。至于某一程序规则应归入强制性程序还是指导性程序，则取决于法院对所涉及的法律规定的解释。“在最为简单的案件中，如果法院认定（程序）错误不大，通常会认定程序规定是指导性的；而对严重的程序错误，则认定程序规定是强制性的。在明显侵害个人权利时，尤其如此。”<sup>〔32〕</sup>可见，标准并不在于程序自身，而在于程序错误及其对公民权利影响的程度，一般“采用的是一种广义、灵活的‘常识’性解释方法”。<sup>〔33〕</sup>其结果，强制性与指导性的划分具有主观性而无客观性，与法国的主要与次要的划分基本相同。

除了议会法律规定的程序外，英国行政机关还须遵循源自普通法的自然公正原则。自20世纪初就有判例认为，行政机关没有听证做出行政决定，如利害关系人提出抗议，行政机关可及时补做，补做听证的行政决定合法有效。有一个案例发生在特立尼达。依据法律，那里的总督有权把移民工作者的财产担保合同从一财产转至另一财产。州长没有征询财产主人的意见就发布了这样一个命令，但当财产主人抗议时，他补做了公平的听证。法院认为，由于听证是在有权取消命令时进行的，该程序合法有效。<sup>〔34〕</sup>

就听证而言，美国人的观点与英国人相似。他们认为，如果法律没有规定，单就宪法上正当法律程序的听证而言，只要不损害当事人的权利，完全可以事后进行。美国联邦最高法院1934年的一个判决反映了这种观点。法律授权州际商业委员会可不举行听证发布决定运输价格的命

〔28〕 追认、转换与补正的功能具有相似性。将纠正与追认、转换排列在一起，说明纠正与补正其实是一回事，只不过翻译者采用的词语不同而已。

〔29〕 参见葡萄牙行政程序法（1991年）第141条关于废止期限的规定。

〔30〕 我国澳门特别行政区行政程序法第118条规定：（1）不可追认、纠正及转换无效行为。（2）……以及规范作出废止之期限之规定，适用于对可撤销之行为之追认，纠正及转换……（4）只要法定制度无任何变更，则追认、纠正及转换之效力，溯及被追认、纠正及转换的行为作出之日。

〔31〕 See Rainer Grote, Ermessenlehre und Ermessenspraxis in Frankreich, NVwZ 1986, S. 269ff. 转引自前引〔16〕，林锡尧书，第296页以下。

〔32〕 [英]彼得·莱兰、戈登·安东尼：《英国行政法教科书》，杨伟东译，北京大学出版社2007年版，第378页。

〔33〕 同上书，第378页。

〔34〕 De Verteuil v. Knaggs [1918] AC 557. See similarly Pagliara v. A. - G. [1974] 1 NZLR 86. Compare Vestry of St. James and St. John Clerkenwell v. Feary (1890) 24 QBD 703. 转引自[英]威廉·韦德：《行政法》，楚建译，中国大百科全书出版社1997年版，第201页。



令。州及商业委员会如法炮制。申诉人主张委员会发出命令前没有听证，违背宪法上的正当法律程序。法院认为：“听证是否在命令制定以前进行……无关紧要，只要在命令执行以前提供完全的听证，就已足够。”〔35〕值得进一步说明的是，在关于金钱利益的行政决定中，除特殊情况，事后听证是一种常态。因为，金钱利益事后补偿，对当事人不产生任何损害，而事后听证可以方便行政机关迅速产生决定。金钱利益之外的其他决定，除非会对相对人产生不能弥补的损失，也可由行政机关立即决定。利益受到影响的当事人，可在事后要求进行符合该决定具体情况的听证。〔36〕

然而，美国人对程序的灵活态度还不止于此。在美国，听证不仅可以事后进行，甚至在对当事人的权利不产生重大不利影响时，可由法院的审查代替。当然，这种审查不是一般的审查。〔37〕只有在法院就案件的法律和事实问题全面审查即重新审理（De Novo Review）时法院的审查才可以代替听证。美国联邦最高法院认为：“如果法院的诉讼包括提交证据，对问题进行辩论等全部权利……，那么，联邦法院就不能因为在行政程序中没有举行听证，而否决行政机关的最终命令。”〔38〕可见，英美国家也承认程序的灵活性，即便是对作为自然公正或正当程序之核心的听证也不例外。

就上所述可作三点总结：第一，在各国处理单纯程序违法的制度中，德国的补正制度与我国法律界构建的补正制度最相似且早于我国。综合考虑我国几个文件的体例及相关内容，可以确定我国的补正制度主要是对德国补正制度的借鉴；第二，对程序违法采取宽松灵活的态度是西方法治国家的统一趋势。这就说明，借鉴德国的补正制度并非不可做出的选择。第三，即便各国对程序违法采取宽松态度，其程度和方式不尽相同。除了我国台湾地区外，德国的补正制度对其他国家和地区影响较小。或者说，其他国家和地区并没有简单模仿德国的补正制度。此时，我们有必要进而追问：我们借鉴德国的补正制度是否为最理想的选择？如果是，借鉴时如何根据我国国情加以改造？

### 三、制度选择的制约性因素

解决上述问题，必须对制约各国补正制度或类似制度的因素作一番考察，然后对我国当前的实际状况作比较分析。如果制约德国补正制度的因素与我国国情相接近，那就说明我们的选择是明智的。最后才有必要考虑如何基于我国的特殊情况对所借鉴的制度加以改造的问题。因此，本题先就制约各国处理程序违法行为之制度的因素作一分析。

#### （一）程序合法与程序经济原则的地位

补正制度产生于20世纪特别是二战之后。这一时期，为了解决自由竞争和科技进步所带来的各种问题，维护社会实体公平与正义，包括德国在内的西方各国陆续从自由法治国家转向社会福利国家。这一转型导致了行政权力的扩张和行政机关的膨胀，形成了所谓的行政国家，行政观念也随之发生了转变。过去，行政机关只是消极地维护社会的基本安全秩序，现在则积极地创造和改善人民生活的基本条件。众多行政任务交织在一起，不仅使行政机关肩负的责任更重，使人

〔35〕 United States v. Illinois Central R. Co., 291 U. S. 457, 463 (1934). 转引自王名扬：《美国行政法》，中国法制出版社1995年版，第389页。

〔36〕 同上书，第413页。

〔37〕 一般的司法审查主要是针对行政行为是否违法进行的。对于事实问题一般尊重行政机关的裁决，最多只要求具有实质性证据。这种审查不能代替听证的作用。

〔38〕 Jordan v. American Eagle Fire Ins. Co. 169F. 2d 281, 290(D. C. Cir. 1948). 转引自前引〔35〕，王名扬书，第389页以下。

民的幸福、社会的正义与行政的有效运作休戚与共，同时也使行政机关越来越强势，三权之间的均衡态势被打破，公民的权利也因此受到更大的威胁。

行政的这种变化带来了行政法的转变：一方面，制约行政权力的任务更为艰巨，制定行政程序法，强化行政程序监督遂成为行政法的新趋势；另一方面，“在国家支出日益庞大、财政日益困难的年代，行政行为之效率与效能的提升，已经成为主要的潮流”，<sup>〔39〕</sup>在行政程序的设计上，不得不给程序经济原则留下足够重要的位置。此时，坚持行政程序合法原则但对程序违法采取适当灵活的态度就是不得不做出的妥协。德国学者沃尔夫讲得很明确：“补正制度的目的是程序经济。”<sup>〔40〕</sup>当然，不同国家国情不同，行政法上的回应有所不同。对于经济发展任务繁重、法治状况较好的国家来说，会更倾向于程序的灵活性；反之，会更倾向于程序的严格性。对于德国来说，由于战争的创伤，制定行政程序法时仍面临着艰巨的社会和经济重建任务，故而行政效率在该国行政程序法典中占据着不容忽视的地位。但是，与法国、英国和美国相比，德国摆脱封建时代的时间最晚，按照基本法建设社会法治国家的任务很重，又不得不对程序违法行为采取比较谨慎的态度。这种情况下，选择注重效率兼顾公平的程序模式便在情理之中。韩国、日本等国家的情况也可由此得到说明。

## （二）程序独立与工具主义的价值观

20世纪以来，人们虽然认识到了行政程序的价值，但仍带有程序工具主义色彩。这是经济逻辑影响人们处世观念的结果。<sup>〔41〕</sup>按照经济逻辑，功利是评判价值的主要标准，人的行为也就以追求功利为目的，结果由此成为评判行为价值的依据。就像林德（Lind）和泰勒（Tyler）所断言的，“虽然学科特点不同，但理论工作者、经济学家、心理分析学家以及其他学科的专家都确信，人们首先关注的是他们从各种个人、社会机构和组织那里所得到的结果怎样，这种结果是他们评估个人幸福和成就与否的依据。”<sup>〔42〕</sup>这种结果至上的思想投影到法学领域，便导致了法律程序工具主义的盛行。<sup>〔43〕</sup>在程序工具主义者看来，“程序法的唯一目的，或者其力所能及的范围，就是最大限度地执行实体法。”<sup>〔44〕</sup>

但与此同时，人们也认识到了程序所具有的独立价值。这些价值包括人格尊严的维护、参与权的实现等。例如听证（或听取意见），其价值不仅在于帮助行政人员查清事实，还在于给人民以参与、陈诉苦情之机会。对此，古代一些开明的政治家有过深刻认识。古埃及第六王朝（公元前2300—2150年）的普特霍泰普（Ptahhotep）就曾说过：“假如你是领袖，就应平心聆听诉求；……比起求得胜诉，不幸的人更渴望倾其肺腑。……并非一切诉求皆得认同，善意聆听却可抚慰心痛。”<sup>〔45〕</sup>

如果真如程序工具主义者所讲的，程序仅仅是实现实体法的工具，没有自身独立的价值，

〔39〕 林滕鹤：《行政法总论》，台湾三民书局1999年版，第83页。

〔40〕 前引〔17〕，沃尔夫书，第94页以下。

〔41〕 See Morris R. Cohen, *Law and the Social Order: Essays in Legal Philosophy*, New York: Harcourt, Brace, 1993, p. 128.

〔42〕 转引自杨寅：《中国行政程序法治化——法理学与法文化的分析》，中国政法大学出版社2001年版，第42页以下。

〔43〕 法律程序的工具主义并不是20世纪才出现的新鲜事，始作俑者其实是19世纪早期的英国功利主义法学大师边沁，只不过在20世纪特别是二战后依然有人追从而使其威力不减罢了。

〔44〕 J. Bentham, *The Principle of Judicial Procedure*, p. 6. See Gerald J. Postema, *The Principle of Utility and the Law of Procedure: Bentham's Theory of Adjudication*, 11 *Georgia Law Review* 1422, 1422 (1977).

〔45〕 See Miriam Lichtheim (ed. & trans.), *Ancient Egyptian Literature: A Book of Readings*, 1973, Berkeley: University of California Press, pp. 61, 68. 转引自〔美〕杰瑞·L·马肖：《行政国的正当程序》，沈岩译，高等教育出版社2005年版，扉页。

那么,当行政行为程序违法但实体内容正确时,撤销行政行为就没有必要。但是,如果程序具有自身独立的价值,则即便行政决定内容正确,程序的违反也不可容忍。可见,这两个方面也是决定补正的重要因素。具体而言,当一个国家的法律工具主义观念越浓,对程序违法就会越宽容,当这种宽容发挥到极致的时候,单纯的程序违法就不但无须撤销,也无须补作。同样,当一个国家对程序的独立价值越重视,认可的独立价值越广泛,则对程序违法就会越严格,许可补正的范围会越窄。在欧美国家中,法国是至今未制定行政程序法的国家,他们对行政程序价值的认识可见一斑。<sup>[46]</sup>也就是在这个国家,对程序违法才最宽容,对于所谓的次要程序违法不撤销、不补作。相比之下,在德国、美国、日本这样一些先后制定了行政程序法、注重行政程序的国家,对行政程序违法则采取了相对比较严格的态度。

### (三) 行政程序立法的模式

本文所考虑的是在行政程序法中如何规定补正制度的问题,所以有必要进一步就补正与行政程序立法模式之间的关系进行考察和分析。

从目前各国立法情况看,行政程序立法模式有三种:一是法典式,如美国、德国;二是分散式,如我国目前的状况;三是判例式,如法国。从补正制度的立法现状看,规定补正制度的主要是法典式程序法,而不是分散式或判例式国家。原因在于,在制定统一行政程序法典的情况下,方有全面系统地思考和建构补正制度的可能和必要。但是,统一行政程序法典的立法模式也不是促成补正制度立法的充分条件,大多数行政程序法典并没有规定补正制度,如美国、日本、韩国。究其因,补正立法还与一国行政程序法典的内容结构有关。

按法典的内容结构,统一行政程序法典又可分为两种:一是纯粹程序模式,即只有程序规定,没有实体规定,如美国和日本;二是实体与程序相结合模式,即不但有程序规定而且有实体规定,如德国和葡萄牙。前文已说过,在德国和我国台湾地区行政程序法中,补正表示的是行政行为的一种效力状态,而不是一种过程。所以,在立法结构的设计上归于行政行为的效力部分。在纯粹程序模式下,由于不规定实体性的行为效力,自然也不会规定行政行为的补正。而在实体与程序相结合模式中,行政效力是不可或缺的部分,考虑并规定补正问题就必不可少。

上述考察揭示了各国处理程序违法的制度差异的根源所在。可以看出,处理程序违法的制度植根于一个国家特定期所肩负的经济与法治建设的任务,受制于对程序合法与程序经济原则关系的定位、对程序价值独立性与工具性的认识以及行政程序法的立法模式等因素。其中,程序经济原则和程序工具主义是导致容忍程序违法的因素,程序合法原则与程序价值独立主义是促成制裁程序违法行为的因素。对程序违法是严格制裁还是宽容相待,取决于对这两类对立因素的价值权衡。不同国家之所以选择不同的方式,正在于对各种因素价值权衡的结果不同。至于行政程序法的立法模式,则决定着是否为权衡的结果提供了一个必要的表达平台。

## 四、对我国未来补正制度的思考

按上述结论,只有在确定了我国行政程序立法的模式,正确分析当前时代特点并找出我国与其它国家的异同点,对两类对立因素作出恰当判断的基础上,才有可能正确解决是否借鉴以及如何借鉴德国补正制度的问题。下面先讨论我国行政程序立法模式的选择问题。

### (一) 我国行政程序法的立法模式

本文自开始就立足于《重庆程序条例试拟稿》、《程序法试拟稿》和《湖南程序规定》这三个

[46] 当然,法国、英国这些国家,之所以未制定程序法,也与其判例法形式有关。

文件展开讨论。而这三个文件采用的模式都是实体与程序相结合的法典模式，也就是德国行政程序法的模式。采用德国模式不是没有道理的。在我国，虽然分散式立法可以逐渐为行政活动确立一些实体和程序规则，但制定实体与程序相结合的行政程序法典更有助于整个行政活动尽快走上法治之路；尽管采用这种模式会给立法工作带来更多困难，但是借鉴他国的经验，制定这样的法典并不是没有可能。所以，我国将来采用实体与程序相结合的法典模式是本文论题的一个基本预设。

### （二）对我国两类制约性因素的权衡

经过 30 年的改革开放，我国经济建设在取得举世瞩目成绩的同时，依然面临很多问题。经济方面，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变。集中精力发展经济，提高社会福利，推动社会和谐发展，依然是我国当前行政所肩负的主要任务。法治方面，不容否认，群众集体上访和群发性事件越来越多，规模也越来越大，给社会稳定造成了严重威胁。可见，依法行政、人权保障依然任重道远。这就说明，贯彻依法行政原则和促进行政效率都十分重要。

在程序观念方面，我国传统上是一个重实体轻程序的国家。这种状况，即便到了近代乃至建国后相当长时期内，也没有得到改变。另外，我国的行政人员主要是工程技术人员和军人，法律专业人员只占极少数，因而具有浓重的技术官僚色彩。作为技术官僚，往往重视行政结果，却忽视行政过程；迷信政治运作，却排挤程序理性。<sup>〔47〕</sup> 这表明，轻程序的观念在我国不但具有悠久的历史传统，还具有深厚的社会根源，可谓根深蒂固。它导致的结果可能和程序工具主义所导致的结果相似，但本质还是不同。程序工具主义仍然强调程序的价值，有其积极意义；轻程序的观念则可能完全忽视甚至否认程序的价值，哪怕是程序的工具价值。这种状况下，如果我们过分地对程序违法取向宽容，则我国的法治建设将可能遭遇更加严峻的挑战，以正当程序规范行政权力的目的将难以实现。

从上述情况可以看出，不要说与英、美、法等最早推行宪政的国家相比，即便与德国、日本和韩国等国家相比，我国目前的法治程度还比较低。这种情况下，严格对待程序违法就非常必要。但是，当前我国人民生活的改善依然有赖于行政的有效运作，促进行政效率本身意味着对人权保障的促进。为此，对于单纯程序违法行为采取宽容灵活的态度也十分必要。这样，在制度设计上，就必须寻找一条足以使程序经济与依法行政两项原则双赢的路径。补正制度是对程序经济和依法行政的折中路线，正好符合我国当前的需要。与类似制度相比，它更为规范、明确，与我国的立法现状更相符。因此，借鉴德国的补正制度应是我们明智的选择。但在借鉴的同时，我们应坚持严于德国的政策，即在补正要件、补正期限的设置上，比德国更为谨慎或严格。

### （三）对我国补正制度的初步构思

在确立了构建我国补正制度的路径和政策之后，现在可以考虑补正立法的具体问题了，即：在哪些情形下可得到补正？在怎样的期限内得到补正？补正与无效、撤销和改正等制度的关系如何？

#### 1. 补正的要件

既然坚持“借鉴德国但严于德国”的补正政策，则我国补正的要件应在德国补正要件的范围内进一步压缩。实现这一点，应从以下几个方面加以考虑：

首先，有些程序具有独立的价值，如听证，若通过补作无法实现其价值，便不可补做。在我国，先定后审本来就是一个十分突出的问题，为学者所诟病，为百姓所痛恶。因此，补做听证不

〔47〕 参见叶俊荣：《面对行政程序法——转型台湾的程序建制》，台湾元照出版公司 2002 年版，第 16 页以下。

但不能实现“抚慰”的目的,反而可能加深被愚弄的感觉,不宜为之。<sup>〔48〕</sup>

其次,有些程序在于促成正确决定的作出,如缺省或错误运作这种程序,就无法判断决定是否正确,也无法判断是否侵犯了公民的合法权益。因此,应以“不影响行政决定”,而不是以“未影响行政决定”或“未侵犯公民的合法权益”为补正的一般条件。说明理由的价值不仅在于给人民一个说法,更在于使公务人员在说理过程中深入思考裁量的合法与合理性,防止决定恣意。<sup>〔49〕</sup>因此,“说明理由”应排除在补正范围之外。日本的做法不无道理。<sup>〔50〕</sup>

第三,补正意味着剥夺了公民以程序违法诉请撤销行政行为的权利。再者,如果不对补正情形严加限定,势必为行政机关与司法机关合谋造成机会。因此,规定补正情形应坚持法律保留原则,即便不能采用德国封闭性正面列举的方式,也不宜采用“其他不影响行政决定内容的情形”这样一种方式,至多可规定为“法律或行政法规规定的其他情形”。

基于以上三点,我国补正的要件可规定为以下几点:(1)行政决定应依申请作出,申请人事后提出的;(2)行政决定须报上级机关批准,上级机关事后补批的;(3)行政决定以其他行政机关的决定为条件,其他行政机关事后做出该决定的;(4)法律、行政法规规定的其他情形。

## 2. 补正的期限

确定我国补正的期限,可考虑两点:第一,将补正限定在提起行政复议或诉讼之前,虽可督促行政机关尽快补作,有利于保护公民的维权热情,但有些情形下,利害关系人的申辩本身是行政机关发现程序违法的契机,绝对禁止在申请复议或起诉后补正,反倒不利于补正功能的发挥。再者,现行法律中有诸多“由上级责令改正”的规定,允许在行政复议程序中补正与相关立法也比较吻合,因此将补正期限界定在“提起行政复议或行政诉讼期限届满之前”的看法不足取。第二,允许行政机关在行政诉讼终结前补正而不加限制,不但会过分放纵行政机关、挫伤公民的诉讼热情,同时也会极大地浪费司法资源。因此,德国允许在行政诉讼终结前补正的做法也有欠妥之处。基于这几方面的考虑,我们可将补正期限限定在行政诉讼的答辩期限届满之前。

## 3. 补正与相关制度

明确了补正的内部问题,并不意味着会自然地处理好它与相关制度的外部关系,因为这还取决于相关制度的概念本身是否清晰合理。前文已经表明,我国相关制度的概念并不明晰。不过,本文无力就这些概念展开讨论,只能基于前文所述就补正与相关制度的关系简要说明以下几点:(1)文字表述错误、计算错误、未载明决定作出的日期等问题,不是违法问题,属于更正的范围,而补正解决的是违法问题。因此,不应将二者混为一谈;(2)撤销制度是针对一般违法行政行为的。一般程序违法行政行为通常以撤销论处,但法律规定可以补正的,补正后不得撤销。因此,补正属于撤销制度的例外;(3)当补正范围限于前述三种情形时,补正与改正的范围已经分离。<sup>〔51〕</sup>当可改正的不可补正时,改正就只能局限在“下不为例”的意义上,从而成为与补正并列的概念;(4)无效的行政行为因其违法重大明显,自始、当然地无效,自然没有补救的余地,故应排除在补正范围之外。

解决了补正的内外问题,补正的概念也就基本明晰了:补正,系指对某些程序违法但非无效

〔48〕 如果有些听证事前进行不是十分必要,则可借鉴美国的经验直接规定为事后听证,即:如人民对行政决定满意,听证可不进行;如人民对行政决定不满意,再补做该听证。这不仅达到了节省行政资源的目的,还使事后补做非纠错化,既维护了人民权利也顾全了行政威信。

〔49〕 参见章剑生:《论行政行为说明理由》,《法学研究》1998年第3期。

〔50〕 日本最高法院判决,1972年12月5日,《民事判例集》第16卷第10号,第1795页。参见前引〔18〕,室井力书,第183页。

〔51〕 可比较行政许可法第72条规定的六种改正情形与本文最后划定的三种补正情形。

的行政行为，由行政机关补（重）做相应的程序，从而使之转为合法并免于撤销的制度。它既可指补作的行为，也可指补作的结果。德国和我国台湾地区的行政程序法是在后一种意义上使用的，从而与无效、可撤销等效力制度相并列。我国的三个文件则是在前一种意义上使用的。这样使用并非不可，但应相应地安排在行政程序法的行政监督部分。<sup>〔52〕</sup>

---

---

**Abstract:** It is an eternal problem about how to deal with the conflict between the principle of due process and administrative efficiency. When dealing with the administrative action violating some procedures but with a correct decision, the very problem emerges. There may be many ways to deal with the trouble. As an eclectic method, making an amendment has been advocated by many scholars recently.

The amendment, as a remedy, has been prescribed in Chongqing Administrative Procedure Interim Regulations (Expert Propositional Draft, 2003), Administrative Procedure Act of the People's Republic of China (Expert Propositional Draft, 2004), and especially Hunan Provincial Administrative Procedure Provisions (implemented on October 1st, 2008). But there are many differences among these three documents. What's more, the amendment is not compatible with other remedies about unlawful administrative actions, such as revocation, correction and voidance. So there are still a lot of problems to be resolved concerning to amendment.

The amendment has been prescribed in the Administrative Procedure Act of Germany, which was put into force in 1976, and the ideas of amendment embodied in the above three documents derived just from Germany. In other countries, such as France, Portugal, Japan, Korea, Britain and America, although the comparable legal system doesn't exist, they take also a lenient policy on administrative actions which only disobey procedure provisions. Therefore, it is feasible to use German amendment for reference, although appropriate alteration is necessary.

The particular circumstances of a nation decide the method selection, such as the economic and politic aim, the citizen's attitude to principle of procedural legality and efficiency, and the citizen's opinion on the procedural independent value and the procedure instrumentalism, etc. According to the situations of China at present, it is necessary to prescribe amendment system in the Administrative Procedure Act of China in the future. And we should choose a stricter policy than Germany. At least, when an administrator does not hold necessary hearing or give sufficient reasons, the decisions made by him should not be legitimated by amendment. What's more, this system should be compatible with other remedies for violation of procedures.

**Key Words:** administrative action, violation of legal procedure, amendment

---

---

---

〔52〕《程序法试拟稿》将补正安排在“行政决定的效力”部分，《湖南程序规定》将补正安排在“行政监督”部分，《重庆程序条例试拟稿》将补正安排在“作出行政决定”部分。