



法学部落

行政法视野里的 公物利用研究

侯宇 著

清华大学出版社



法学部落

行政法视野里的 公物利用研究

侯宇 著

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

行政法视野里的公物利用研究 / 侯宇著. —北京:清华大学出版社, 2012. 9
(法学部落)

ISBN 978-7-302-30373-2

I. ①行… II. ①侯… III. ①公共物品—行政法—研究—中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 242671 号

责任编辑:徐学军 朱玉霞

封面设计:傅瑞学

责任校对:王荣静

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:22.25 字 数:369 千字

版 次:2012 年 9 月第 1 版 印 次:2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价:42.00 元

产品编号:049824-01

序

在现实生活中,和民生息息相关的事情备受诟病,如高速公路无限期收费、景区门票持续上涨等。实际上,这些问题都属于行政法调整的范畴,具体而言,受公物制度的规范和约束。然而,由于我国行政法公物理论研究的滞后,人们对何为公物及公物的特性知之甚少,这必然导致制度设计之初就忽视、漠视公权力在公物管理过程中的权力边界及其可能带来的不利后果。实际执法活动中,由于没有一个健全的法律制度环境保证,公物的管理、利用领域存在极大的漏洞,如国有资产流失,政府采购中的黑箱操作,公物没有得到有效监管等情形,都与公物领域缺少相应的规范有着直接关系。

因此,对公物利用关系的研究无论对行政法理论和实践都具有重要的意义。具体而言,对公物利用关系的研究不仅会明晰产权结构,严格限制国有财产借助公权力进入市场盈利,限制公权力对市场的任意干预,推进公物管理的法治化进程,促进依法行政水平的提高,保障相对人的合法权益,而且还有利于探索公物运行的规律,为实践中保持公物运行的流畅做出指导,这将会有助于深化给付行政理念的形、人性尊严理念的提、有助于人权保障的落实。此外,对公物利用关系的研究将有助于弥补我国行政法学中公物研究的缺失,从而使我国行政法学形成行政主体法、行政行为法和公物法三位一体的良好格局,有助于完善我国行政法学体系。

本书试图从行政法律关系的视角对公物利用做出诠释。行政法学研究中,曾分别出现以行政行为形式论、行政过程论和行政法律关系论来构筑行政法学体系。然而,各种学说均有其局限性。鉴于行政法的公法特性,在借鉴民法中的请求权分析方法的基础上,本书试图透过防御权和请求权深入剖析公物利用关系。这种以行政法律关系论为基点、透过防御权和请求权来构筑行政法学体系的做法无疑是一种新的尝试,它不仅弥补以往各种行政法学分析框架的缺憾,而且还可以为公法学的研究提供一个全新的研究范式。

众所周知,权利是架构法律关系的核心要素,法律关系的分析实质是以权利

来建构的方法,即对法律关系中各方当事人的权利、义务进行剖析。因此,在行政法中引入法律关系分析框架,它所关注的不仅仅是行政决定的本身,其更重视在一个法规范下的生活事实中各种主体间的权利义务变动关系。因此,本书认为它是构筑行政法学体系的最佳方法论。借鉴民事法学体系构筑于请求权之上的做法,作者认为在公物研究领域注重权利分析,更应强调以请求权和防御权为核心来厘清各方权利义务的应然和实然状态,如此才能使得行政主体对公物的管理不至于盲目,恰如其分地协调各方利害冲突,以期最大限度地满足公物提升公共福祉的宗旨。为了使行政主体在公物领域的活动法定化、规范化、合理化,最终实现公共利益的最大化,发挥公物的最佳效益,适时制定统一的《公物法》势在必行。

侯宇是我指导的博士,在读期间,他致力于在我国属于行政法“灰色地带”的公物利用关系的研究并取得了一定成绩。本书是在其毕业论文的基础上修改而成,欣闻该书付梓,是为序。

胡建森

2012年3月于北京

目 录

导论 行政法学亟需公物研究	1
一、问题的引出	1
二、公物研究的现实意义	3
三、公物研究的理论意义	5
四、公物理论研究概况	8
五、研究路径与方法	11
第一章 何谓公物	13
第一节 公物概念的源与流	13
一、古罗马法之溯源	13
二、法国之滥觞与演变	15
三、德国之继受与发展	18
四、日本之吸纳与改造	19
五、我国台湾地区之移植与徘徊	20
六、其他国家之境况	21
七、我国之现状	22
八、本书之见解	24
第二节 公物的判定标准——兼论公物的范围	25
一、公物的判定标准	26
二、公物的具体范围	29
第三节 公物的特性	36
一、公物不可让渡	36
二、公物不受时效限制	38
三、公物原则上不得成为民事强制执行的标的	45
四、公物不得被征用	45

第四节 公物的设定、变更与废止	46
一、公物的设定	46
二、公物的变更	55
三、公物的废止	57
第五节 公物的分类	60
一、自然公物与人工公物	60
二、公众用公物与行政用公物	61
三、国有公物、集体公物和私有公物	64
四、绝对公物和相对公物	65
五、自有公物和他有公物	65
六、融通公物和不融通公物	66
七、法律上的公物与事实上的公物	66
第二章 公物利用的理论基础	67
第一节 法国公产利用理论基础的演变	67
一、公产所有权否认说	68
二、公产所有权说	69
三、法国的实践	73
第二节 德国和日本公物利用理论基础的嬗变	74
一、公法上的所有权说	75
二、公法上的所有权否认说	77
三、修正的私有所有权说	78
四、独立的公共财产权理论	79
五、不问所有权归属说——日本之鼎新	80
第三节 美国公物利用理论——公共信托理论的形成与发展	83
一、信托理论的起源	83
二、信托理论的承继——公共信托理论	86
三、公共信托理论在美国的发展	90
四、公共信托理论的作用	93
五、公共信托理论对公物制度的意义	98
第四节 我国公物利用理论基础的定位	99

一、公物利用各种理论基础之评析	99
二、我国公物利用理论基础的萌动	101
三、建立适合中国国情的公物利用理论基础	102
第三章 公物利用的基本原理	105
第一节 公物利用关系探微	105
一、公物利用关系的意义	106
二、公物利用关系的成立	107
三、公物利用关系主体的权利义务剖析	109
第二节 公物利用的方式、原则、界限及其保护	120
一、公物利用的方式	120
二、公物利用的原则	125
三、公物利用的界限	127
四、公物利用的保护	131
第三节 公共利益——公物利用的核心	135
一、公共利益——公物利用的核心	135
二、从公用到公共服务——法国公产利用中公共利益的演变	137
三、公共使用——公共利益在美国的体现	139
四、如何在公物利用中最大限度地维护公共利益	146
第四节 公物利用中的相邻关系与行政役权	147
一、相邻关系简介	148
二、公法上的相邻关系	153
三、公物利用中的相邻关系	157
四、行政役权(公共役权)	159
第四章 公物的一般利用	164
第一节 公物一般利用的性质	164
一、公物一般利用的意义	164
二、公物一般利用的界定	165
三、公物一般利用的性质	167
第二节 公物一般利用的原则	175

一、自由利用原则	175
二、平等利用原则	178
三、无偿利用原则	180
第三节 公物一般利用的新趋势	183
一、公物管理的革新	183
二、公物的私法利用	185
三、私人之物上设定公物	188
第四节 公物一般利用事例研讨——兼谈我国公物利用中存在的问题	190
一、圆明园湖底防渗膜事件——对公物所有权与管理权的追问	190
二、门票频涨为哪般——公物无偿利用之殇	191
三、“电子眼”执法之质疑——公物执法的合法性与正当性何在	193
四、“禁乞”之风何太急——公物自由利用的尴尬与无奈	195
第五章 公物的特别利用	198
第一节 公物特别利用概述	198
一、公物特别利用的内涵	198
二、公物特别利用人的权利和义务	200
三、公物特别利用关系的变更和消灭	201
第二节 公物许可利用	203
一、公物许可利用概要	203
二、公物许可利用的性质与种类	204
三、公物许可利用中个人利益和公共利益的冲突与协调	206
第三节 公物特许利用	208
一、公物特许利用之认知	208
二、公物特许利用的方式	212
三、公物特许利用权的性质	213
四、公物特许利用人的权利和义务	217
第四节 自由与限制之间的抉择：公物特别利用中的基本权利保障	
——以美国公共场所言论自由为例	220
一、言论自由何以重要	220

二、公共论坛理论——公共场所言论自由的界定	228
三、对公共场所言论自由的限制及其界限	231
四、反思与借鉴	235
第六章 公物利用的特殊形态——公用事业	237
第一节 公用事业之基本认知	237
一、公用事业概述	237
二、公用事业的产生方式与类型	238
三、公用事业利用关系的性质	240
四、公用事业利用的形态	244
五、公用事业利用规则	245
第二节 公用事业之新趋势——民营化	246
一、民营化：一股势不可当的世界潮流	246
二、民营化与私有化	248
三、公用事业民营化的本质	249
四、民营化的意义	250
五、公用事业民营化的方式	251
六、公用事业民营化的界限	253
七、中国公用事业民营化历程	256
第三节 对公用事业的法律规制	259
一、公用事业的监管	260
二、公用事业的准入制度	262
三、对公用事业内部业务之监管	265
四、对公用事业外部经营之规范	266
五、法律责任	273
六、对监管者的规制	274
第四节 对公用事业的法律规范——以民营公用事业为中心	275
一、对民营公用事业的监管	275
二、对具有垄断地位的公用事业的特别规制	278
三、对民营公用事业的法律保护	280

第七章 公物利用之救济	286
第一节 公物利用纠纷概述	286
一、传统公物利用纠纷解决机制之缺憾	286
二、公物纠纷类型化的意义	287
第二节 公物纠纷之类型	289
一、基于行政侵权产生的纠纷	289
二、基于行政合同产生的纠纷	292
三、基于公法上的无因管理产生的纠纷	292
四、基于公法上的不当得利产生的纠纷	299
第二节 公物救济途径之探索	303
一、公法救济与私法救济	303
二、救济渠道之拓展	304
结束语	307
附论：行政法学体系构筑之尝试——行政法律关系论	310
一、行政法学方法论概观	310
二、以行政法律关系论构筑行政法学体系	316
三、以请求权和防御权构筑法律关系理论	317
附录一：本书常用法文缩略语说明	322
一、有关判例的缩略语	322
二、有关文献的缩略语	322
附录二：参考文献	324

生状告峨眉山风景区旅游管理委员会“门票价格地域歧视”一案。原告认为,管委会仅以地域差异为标准,制定了两种不同的门票价格,分别出售给本地、外地不同游客,违反了《中华人民共和国宪法》有关公民享有平等权的规定。^[3]

2004年5月,有关单位正在酝酿北京动物园搬迁的消息一经媒体披露,即引起社会各界的关注。人们不禁要问:作为一项关乎所有北京市民生活的公共财产,北京市公园管理机关是否有权作出这样的处置?为何不经听证程序就作出搬迁决定?

2005年1月,圆明园管理处为了经营谋利,要把圆明园近2000亩水域建成能提供娱乐服务、可以开快艇的大面积水上公园。为此,在作为国家重点文物保护单位的圆明园遗址内挖深湖底和河道,铺设防渗膜,并修建与遗址不相配的大型码头。这不仅破坏了圆明园湖中、岸边动植物数百年来形成的自然生态系统,还将阻断地表与地下水的自然沟通,阻断处于上风上水地区的圆明园对海淀区乃至全北京市地下水的补给。“圆明园湖底铺设防渗膜”事件经媒体曝光后立即在全社会引起了强烈反响,就圆明园湖底是否应该铺设防渗膜,政府主管部门、环保部门、市民、学者广泛地争论。^[4]但是,湖底铺膜防渗的科学性显然并非问题的关键,真正值得拷问的是:谁有权决定圆明园的命运?

国家投资40亿元人民币的浙江宁波招宝山大桥垮塌;^[5]209国道上的焦家湾大桥垮塌,造成11人死亡6人重伤;^[6]重庆綦江大桥垮塌造成24人死亡,10多人受伤,10多人下落不明;^[7]强降雨导致抚顺大桥坍塌,3人落水失踪。^[8]这些事故究竟应该由谁承担责任?承担何种责任?

上述风景区、公园、道路、桥梁等都属于公物,然而由于我国公物管理领域问题积弊太重,导致问题频频发生。究其原因在于:虽然公物在我国事实上大量存在,但我国并不存在公物理论,人们对它还十分陌生,而在实践中又未建立起有效

[3] 《川大学生状告峨眉山景区》,载《京华时报》第8版,2002-10-13。

[4] 《圆明园遭遇第四劫 谁有权决定国家遗产命运》,http://finance.sina.com.cn,2007年4月17日访问。

[5] 《1998年9月24日,招宝山大桥主梁断裂》,载《华东新闻》第1版,1999-02-05。

[6] 郭清君、和育东:《官员渎职“豆腐渣”惊心》,http://www.cr20gf.com/ZTJJ/bell_detail.asp?id=5,2007年4月17日访问。

[7] 李维平、魏星:《重庆綦江步行桥发生整体垮塌事故》,载《人民日报》第4版,1999-01-06。

[8] http://news.enorth.com.cn/system/2005/08/14/001093680.shtml,2007年4月17日访问。

的制度,加之行政权力的恶性膨胀而且未受到应有的制约,于是在实际执法活动中也无视公物的特性,这无疑对行政活动带来诸多消极影响。因此,对公物深入细致的研究倍显迫切。

二、公物研究的现实意义

(一) 促进公物管理法治化、提高行政执法的水平

公物是行政活动的基础和前提,如何有效使用或利用公物、防止行政主体滥用公物管理权是法治的必然要求。由于公物种类繁多,对不同类型的公物管理和利用所遵循的具体规则千差万别,因而对公物利用关系的深入探究有利于厘清具体的权利义务,使得行政主体对公物的管理不至于盲目,这样可以最大限度地发挥公物的效能。

在我国,由于没有一个健全的法律制度环境保证,公物管理、利用领域存在极大的漏洞,政府采购中的暗箱操作、国有资产流失等现象屡见不鲜,公物没有得到有效监管,这都与公物领域缺少相应的规范有着直接关系。因此,公物制度的有效确立有利于控制行政权的滥用,降低权力寻租的可能性。

通过对公物利用关系的研究,为行政执法提供相应的理论依据,完善相应的公物管理和保护的规范,促使行政主体在公物领域的活动规范化。例如公物范围的界定,公物的维持与维护、因公物产生的纠纷等。而且,对公物利用关系的研究将大大推进公物管理的法治化进程,促进依法行政水平的提高。

(二) 保障相对人的合法权益

一般而言,公物是由行政主体予以管理,因而行政主体负有保护和监管的义务。公物的形成是以国家对资源垄断的形式出现。但国家之所以对公物进行垄断,是为了能够更好地发挥公物的效益,为公众提供对公物更方便的使用和利用。但公物能否得到有效的使用和利用,很大程度上取决于我们对公物的认识及明确相应的规则。公物因其设置目的的不同,对相对人提供的服务也各不相同。例如公物的强制使用、许可使用、一般使用、特许使用等,其间有何区别,它们对相对人各自会产生何种影响,在设定方面应当遵循何种规则等。如果在这些方面明确了相应的规则,不仅有利于行政主体对公物的管理和保护,而且也能够为相对人提供使用或利用公物的方便,对其权益提供最充分的保障。

(三) 明晰产权结构、构建不同财产保障体系

国家所有权所代表的财产不仅规模巨大而且范围极广,其中有些财产肯定要进入市场,有些财产则不能进入市场。然而,按照以前的经济体制和意识形态建立起来的国家所有权,对这两类财产是不作区分的。这导致了政府拥有的经营性资产往往借助于公共权力进入市场进行营利,这与建立市场经济体制的根本目的相违背。而有些国有企业实际上履行着行政机关的职能,把实现行政目的当成自己的目标。这些角色错位现象发生的原因在于:未将国家民法上的财产与行政法上的财产作严格的区分,即未将公物制度明晰化。

由于我国社会主义公有制,而公物又与国家所有的公有财产、国有资产统一化为一种性质的财产,于是乎,在“是在一定程度上不仅表示一种所有者的财产权,更是一种国家的政治权力”^{〔9〕}观念的支配下,有人对集体财产和部分国有财产将两类不同性质的财产统一纳入物权法的调整表示了质疑。^{〔10〕} 我们应改变过去“大一统”的做法,应首先根据国有财产的不同功能进行分类,予以区别对待。公物的研究,将进一步明晰国家财产的范围:国有财产的一部分是生产性的可以进行市场化、社会化配置,其本质与民法上的财产无异,因而应该同样适用民法规范,经营主体自主经营,公权力不得任意介入;而国有财产的另一部分是非生产性的,或者是供行政机关公务使用,或者是提供给一般公众使用,因而其运用应该符合行政法上的目的,绝对不能追求私法上的目的。为此,必须严格限制国有财产

〔9〕《马克思恩格斯选集》,第1卷,170页,北京,人民出版社,1972。

〔10〕2005年8月12日北京大学法学院教授巩献田在网上发表了一封公开信:《一部违背宪法和背离社会主义基本原则的〈物权法〉草案》,给本来可望在2005年12月提请审议的物权法草案当头一棒。但最终未能挡住物权法审议的进程。巩献田认为,“物权的平等保护”在根本上违反“公共财产神圣不可侵犯”的宪法原则,实质上妄图用“私有财产神圣不可侵犯”的精神和原则取而代之,这是违宪的行为。此文一出,学界立即予以强烈反击,较有代表性的见解有韩大元:《由〈物权法〉的争论想到的若干宪法问题》,载《法学》,2006(3);张千帆:《宪法的用途与误用——如何看待物权法中的宪法问题》,载《法学》,2006(3);童之伟:《〈物权法〉(草案)该如何通过宪法之门——评一封公开信引起的违宪与合宪之争》,载《法学》,2006(3)。巩献田教授的观点虽然富有争议,确也击中了物权法(草案)的死穴,即物权法(草案)纳入了许多本不该由私法调整的对象,如新颁布实施的《物权法》第56条(国家所有的财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏)和第57条(关于国有财产管理、监督职责的机构及其工作人员的法律责任的)的规定本属行政法和刑法规范,却强行“拉郎配”与物权法中,“民法帝国主义”倾向与立法技术粗糙及不成熟可见一斑。对此,早已有学者对予以尖锐的批评,参见刘连泰:《〈物权法〉(征求意见稿)的狂妄与宪法的谦虚》,载 <http://www.chinapublaw.com/xzfsb/2006320213148.htm>,2007年4月16日访问。

借助公权力进入市场营利,也限制公权力对市场的任意干预。^[11] 将公物纳入行政法予以调整,不仅可使行政主体在公物领域的活动法定化、规范化、合理化,最终得以实现公共利益的最大化,公物效益的最佳发挥,而且适时制定统一的《公物法》是解决当下及日后出现困惑与阻力的良方。

三、公物研究的理论意义

(一) 有助于提升人性尊严的理念

现代人性尊严理念源于康德的哲学理念,它倡导只有人才是终极关怀,人决不能沦为国家或他人的手段或工具。“人的尊严正是人类所应实现的终极价值目标,人权不过是为了实现、保护人的尊严而想出来的一个手段而已。”^[12] 因此,人性尊严是人权的最高价值,也是人权保障的核心,更是国家赖以存在的根本。^[13] 人性尊严逐步演变为现代宪法的核心价值追求。目前,学界通说认为,人性尊严是最上位的宪法原则,是宪法的最高法律价值规范,是国家的绝对义务。^[14]

“近代立宪主义型市民宪法中以自由权为中心的人权保障,对以工人为中心的民众来说,甚至意味着保障失业的自由、饿死的自由、平均寿命的低下。吃不上饭的人在现实中不可能成为享有人权的主体。”^[15] 因此,现代社会保障公民受益权(对应于国家的积极义务)的重要性日益凸显,国家一旦忽视对公民受益权的保障,许多人尤其是穷人的自由权就只能是画饼充饥而已。公物作为国家保障所有公民受益权的最重要手段之一,对于确保每个人过上有尊严的生活发挥着重要作用。^[16]

现代意义上的行政法肇始于法治国家的实践,宪法与行政法的关系十分密

[11] 刘丽萍:《行政法上的物权初探》,载《政法论坛》,2003(3)。

[12] [日]真田芳宪:《人的尊严与人权》,鲍荣振译,载《外国法译评》,1993(2)。

[13] 据此,只有人才是社会存在与发展的为终极目的,国家仅仅是人类存在的手段而绝非目的,国家的一切行为不得损害基本人权与人的尊严,国家不得以任何借口或理由把人民变为其统治的客体或手段。相反,国家应积极为人民谋求福祉,增进人民的利益。人民不应对国家履行应尽义务的行为感恩戴德,相反,时刻监督国家、督促其更好地履行职责是人民应有的权利。

[14] 法治斌、董保城:《宪法新论》,204页,台北,元照出版有限公司,2004。

[15] [日]杉原泰雄:《宪法的历史——比较宪法学新论》,吕昶、渠涛译,118页,北京,社会科学文献出版社,2000。

[16] 季卫东、吴小红:《行政公产理论问题研究》,载 http://article1.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=38671,2007年4月18日访问。

切。行政法是“一个活生生的宪法”(Verwaltungsrecht als gelebtes Verfassungsrecht)^[17]作为基本权利存在的前提要件人性尊严不仅是个人主观的基本权利,也是一种客观的社会价值秩序,是整个法秩序之“价值判断之原则性规范”。立法、行政、司法等国家机关皆应受其拘束,自不待言。^[18]因此,人性尊严当然应成为行政法的最高原则。只有在行政法中贯彻法人性尊严的最高法价值原则,人性尊严的理念才能得到落实。

在人性尊严的理念的倡导下,各国纷纷逐渐由以往的秩序行政转为现代的给付行政。诚如有些学者所说:“自19世纪以来,行政法的中心课题已不再聚集在传统的秩序行政领域里,人民所急需者亦已非泛泛之基本权利,而是要现实且具体的参与分配生存照顾,此时由政府扮演给与者或给付主体,以提供给付生活财货及劳务等诸种活动,乃责无旁贷的义务;过去所称秩序行政乃另立门户渐将触须伸进非权利的领域并予以扩张,而称之为分配行政或给付行政。”^[19]于是,使政府由秩序的维护者变成福利的给予者,而给付任务中很大一部分内容是提供公物。而“公物的设立与储备,必须考虑公众的实际需要,尽心储备,小心照料,否则当初一项颇为符合人性尊严的设置,可能因为事后的维修工作做得不好,而使当初的良法美意破坏殆尽。”^[20]因此,对公物利用关系的研究,有利于探索公物运行中所存在规律,为实践中保持公物运行的流畅做出指导,这将会有助于深化给付行政理念的形成,进而对人性尊严理念的提升。

(二) 有助于人权保障的落实

在许多公物管理领域,公物不仅未能成为保障公民基本人权实现的物质基础;相反,一些地方政府甚至扛着发展地方经济的大旗,不惜以牺牲国家利益和社

[17] 参见 Freiheit und Bindung der Verwaltung im Rechtsstaat, DVBL. 1959, 553. 转引自陈新民:《公法学札记》,19页,北京,中国政法大学出版社,2001。

[18] 林水吉:《民主化与宪政选择》,48页,台北,风云论坛出版有限公司,2002。

[19] 城仲模:《四十年来之行政法》,载《法令月刊》,第41卷10期。

[20] 黄桂兴:《浅论行政法上的人性尊严理念》,载城仲模主编:《行政法之一般法律原则》(一),19页,台北,三民书局,1994。

会公共利益为代价,对公物进行破坏性开发和利用,使公物成为敛财的法宝,^[21]从而变相地阻碍公民基本权利和自由的实现。而且,我国的公物使用越来越出现“贵族化”倾向,公物的使用越来越成为少数人才能享有的特权,公物所承载的公共利益往往为管理者的小集团利益或私人利益所侵吞,公务的公共所有,进而异化为未控制者所有,并事实上成为管理者的私产;更令人堪忧的是,公物使用中的安全事故成为人权的新杀手。^[22]

公物法律制度的构建即是围绕着公物管理者、公物使用者和第三人之间的法律关系而展开的。如何确立各方的权利义务关系,是公物法律制度的核心。因此,对公物利用关系的深入探讨,有助于从实体和程序上强化对行政权的控制,进而保障行民众免受公权力尤其是行政权的恣意侵扰。

(三) 有利于中国行政法学体系的完善

以往,行政法学者通常关注的是行政主体、行政行为。因而以行政主体、行政行为为理论核心构建了行政法学体系。随着行政法理论的发展,学者又开始关注行政相对人、行政相关人的法律地位和权益的保障,并一时成为行政法学的理论热点问题。殊不知,行政主体要运用各种行政手段达到其行政目标,手段系统不仅仅是人的手段、行为手段,还包括物的手段。所谓人的手段,使之行政主体利用公务员或其他公务人员进行行政活动;行为手段就是行政主体实施各种行政行为以实现行政目标。而物的手段是指行政主体利用各种公产或公物来达到行政目标。其中人的手段和物的手段是行政主体的主要活动方式。人的手段是从相对静态的意义而言的,而行为的手段是从动态的角度而言的,而物的手段则是二者的契合点。^[23]而行政法学所研究的行政手段包括人的手段、行为的手段和物的

[21] 比如:由于受北京世界遗产景点门票涨价风潮影响,2007年各地景点门票再次涨价。“五一”前夕,在各地举行的景点门票涨价听证会上,有关管理单位还是老调重弹——涨价主要是为了更好地维修、开发景区内的历史文物、自然景观。尽管这么一个理由,早在几年前就遭到人们的质疑和批驳,“所谓提高门票收入以便更好地维护景点的理由,不过是管理单位趁机敛财的幌子”。因为,在所有的听证会上,景点方面从来没有拿出过一份相对正式的有关如何利用门票收入进行维修的具体方案,而且从目前披露的相关情况看,大多数景点的门票收入没有或者只有极少部分纳入了景点建设费用中;但是,正是这个理由在“奇迹般”地推动着门票价格一番又一番的猛涨。被群众戏称为:年年听证,“年年涨”。参见曾宪文:《景点门票屡“听”屡涨 奥妙何在?》,载《检察日报》,2007-04-26。

[22] 肖泽晟:《公物管理与和谐社会》,载《中国法学会行政法学研究会2005年年会论文集》,29~30页。

[23] 梁风云:《行政公产研究导论》,载《行政法论丛》第六卷,183页,北京,法律出版社,2003。