

行政管理相对人

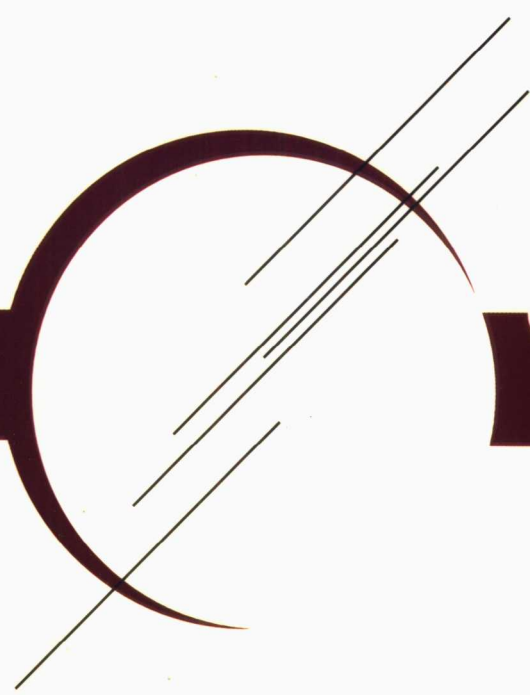
的权益保护

● 人民法院出版社

孙琬钟 江必新 / 主编

● 行政管理相对人

的权益保护



行政管理相对人

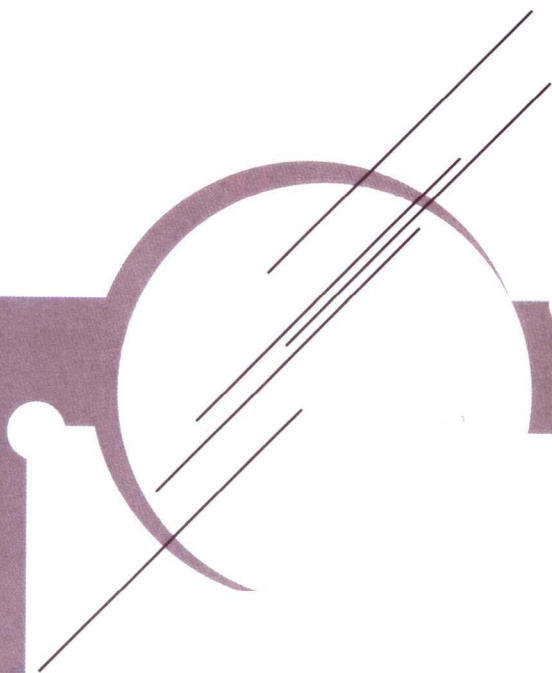
的权益保护

● 人民法院出版社

孙琬钟 江必新 主编

● 行政管理相对人

的权益保护



图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理相对人的权益保护/孙琬钟,江必新主编.
北京:人民法院出版社,2003.6
ISBN 7-80161-570-0

I.行… II.①孙…②江… III.行政管理-关系
-人身权-研究-中国 IV.D923.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 046179 号

行政管理相对人的权益保护

孙琬钟 江必新/主编

责任编辑 陈建德 张承兵

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲 9 号(100101)

电 话 (010)65290566(责任编辑) 65290516(出版部)
(010)65290558 65290559(发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 367 千字

印 张 13.125

版 次 2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-570-0/D·570

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

前 言

改革开放以来，在邓小平民主法制思想的指引下，社会主义民主与法制建设不断取得进展。我国以宪法为指导的行政诉讼法、国家赔偿法、行政复议法、行政处罚法等为核心的行政相对人权益保障的法律体系已初步形成。但是，行政法律的完善，行政机关依法行政的观念的树立，行政执法水平的提高，行政相对人法律意识的提高，以及行政法学界对行政相对人权益保障的研究等等，都是一个渐进的过程。如何提升行政相对人权益意识，加强对行政机关的监督，保障行政相对人的权益，是行政法一个重要的问题。加强行政相对人权益保障的研究，是不断提高全社会法律意识、法律素质、推进依法治国进程的需要，也是促进政府职能转变的需要。随着社会主义市场经济体制的不断完善，政府要不断地从重管理、约束、审批向市场经济的重规范、引导和服务方面转变。行政机关职能应不断改善，将原来属于社会的权利交还给社会，交还给公民。这是行政相对人权益的拓展和扩张，也是对行政相对人权益更好的保障。

2000年5月，中国法学会成立了行政相对人权益保护课题组。课题组主要成员有：中国法学会孙琬钟常务副会长、最高人民法院江必新副院长、中国法学会研究部方向副主任、中国法学会王世强副研究员、《中国法学》杂志社吴雷编辑、中国法学会办公室高付超。课题组由孙琬钟常务副会长担任组长。

课题组于2001年5月12日，在京召开“行政相对人权益保障研讨会”。孙琬钟、江必新、应松年、周国均、方向、青锋、姜明安、潘君、吉罗洪、袁曙宏、杨建顺、周汉华、蔡小雪等40余位行政法学专家、学者出席了会议。会议结束后，课题组对专家、学者提出的问题进行认真研究，系统地提出19个行政相对人权益保护的专题，邀请了21位专家、学者研究并提出研究成果，并将研

2 行政管理相对人的权益保护

究成果汇编成册，形成了我们今天奉献给读者的《行政管理相对人权益保护》一书。《行政管理相对人权益保护》作者主要分工如下：

第一章，由刘莘（中国政法大学教授）、李燕（中国政法大学硕士研究生）撰写；

第二章，由方世荣（湖北省行政学院教授）撰写；

第三章，由张步洪（最高人民检察院民事行政检察厅）撰写；

第四章，由张越（国务院法制办博士）撰写；

第五章，由邹涯竹（北京大学民商法博士生）撰写；

第六章，由王锡铤（北京大学法学院副教授）撰写；

第七章，由杨建顺（中国人民大学法学院教授）撰写；

第八章，由冯军（中国社会科学院法学所研究员）撰写；

第九章，由蔡小雪（最高人民法院行政庭审判长）撰写；

第十章，由余凌云（中国人民公安大学法律系副教授）撰写；

第十一章，由熊菁华（北京市人大法工委博士）撰写；

第十二章，由江必新（最高人民法院副院长）撰写；

第十三章，由刘平（上海市法制办处长）撰写；

第十四章，由邹荣（上海华东政法学院副教授）撰写；

第十五章，由青锋（国务院法制办公室协调司司长）撰写；

第十六章，由薛刚凌（中国政法大学教授）撰写；

第十七章，由袁曙宏（国家行政学院法学部教授）、李洪雷（北京大学宪法与行政法专业博士生）撰写；

第十八章，由姜明安（北京大学法学院教授）撰写；

第十九章，由应松年（国家行政学院法学部教授）撰写。

此外，我们还附录了“行政相对人权益保护”课题组撰写的调查报告——《进一步完善行政诉讼制度，确保行政管理相对人的合法权益》

由于水平所限，书中的观点难免存在不周全、不严谨之处，敬请读者批评指正。

编者谨识

二〇〇三年二月

目 录

前 言	(1)
第一章 行政法与行政相对人权益保护	(1)
一、近代行政法与相关行政相对人权益的保护	(2)
二、现代行政法与行政相对人权益保护	(4)
三、现代行政法制度对行政权的控制——比例原则	(9)
第二章 行政相对人的人身权、财产权及其保护	(14)
一、问题的提出	(14)
二、公民一方的民事主体权利与行政相对人权利	(15)
三、不同法律属性的人身权与财产权	(20)
四、行政相对人人身权、财产权的基本类型	(23)
五、区分两类权利的意义	(34)
第三章 公民社会经济权利的保护	(37)
一、增强行政机关对财政的依赖性	(38)
二、加强人大对财政的监督	(40)
三、完善行政决策程序中的公众参与制度	(42)
四、建立科学、公正的行政评估制度	(44)
五、构建强有力的审计监督制度	(46)
六、拓展行政诉讼中的诉权保障	(47)
第四章 受教育权及其行政保护	(49)
一、受教育权的本质	(49)
二、受教育权的范围	(54)
三、受教育权被侵犯的具体形态	(56)
四、受教育权的行政保护	(58)
第五章 传媒的网络化与表达自由权利的保护	(63)

2 行政管理相对人的权益保护

一、传媒的网络化对表达自由的管制所带来的挑战	(63)
二、对计算机网络上的表达进行管制和限制的 必要性与可能性	(64)
三、对网络表达进行管制的基本模式	(65)
四、中国应当如何建立网络表达规范体系	(66)
第六章 行政行为无效理论与相对人抵抗权的保护	(70)
一、抵抗权概念及其层面区分	(70)
二、无效行政行为理论：行政过程中抵抗权 问题的提出	(72)
三、无效行政行为理论的尴尬与抵抗权的困境	(74)
四、无效理论的意义与抵抗权的制度保障	(77)
第七章 行政许可的合理化与相对人的权益保障	(82)
一、设置行政许可的目的及其合理化问题	(83)
二、行政许可的概念及其特点	(113)
三、无瑕疵行政许可裁量请求权	(116)
四、行政许可相对人的事前、事中程序权利保障	(118)
五、行政许可相对人的权益保障与司法救济 机制的完善	(124)
第八章 行政处罚设定权与行政相对人合法权益的保护	(132)
一、行政处罚设定权的反思	(132)
二、行政法治原则与行政处罚的设定	(139)
三、我国现行行政处罚设定制度的缺陷	(146)
四、“法律至上”是行政处罚设定制度的最终归宿	(153)
第九章 行政处罚相对人的权利救济问题	(156)
一、被侵害人对行政处罚或不作行政处罚行为不服 可否申请复议、提起诉讼的问题	(156)
二、不告知申请复议权的申请复议期限计算问题	(159)
三、有关行政处罚的听证范围问题	(160)
四、关于发生纳税争议必须缴清税款后方能申请 复议的问题	(161)

第十章 对警察调查权的法律控制与公民权利保护 ·····	(163)
一、在宪法意义上展开对警察调查基本问题的考察·····	(163)
二、有节制的调查方式·····	(165)
三、正当的调查程序·····	(170)
四、充分的行政救济·····	(177)
五、结论·····	(181)
第十一章 对行政不作为的监督与行政相对人权益保护 ·····	(182)
一、行政不作为的基本理论·····	(182)
二、行政不作为的诉讼救济·····	(194)
三、课以义务诉讼制度·····	(205)
第十二章 通过程序法律制度实现对行政相对人的 权利保护 ·····	(217)
一、我国程序法制建设之发展历程·····	(217)
二、我国保护个人程序性权利的主要措施·····	(220)
三、我国程序法制发展需要进一步解决的若干问题·····	(223)
第十三章 行政复议与行政相对人的权益保护 (一) ·····	(227)
一、行政复议法的制度和程序对立法宗旨的体现·····	(228)
二、行政复议法制度和程序的特点及其争议·····	(244)
三、行政复议法制度和程序设计中的缺陷·····	(254)
第十四章 行政复议与行政相对人的权益保护 (二) ·····	(266)
一、利害关系人申请行政复议的理论根据·····	(266)
二、利害关系人提起行政复议的条件和常见类型·····	(276)
第十五章 行政复议与行政相对人的权益保护 (三) ·····	(296)
一、行政复议申请权与上级对下级的决定·····	(296)
二、行政复议申请权与上级对下级的决定及内部、 外部行政行为·····	(298)
三、行政复议申请权与具体行政行为及抽象行政行为·····	(300)
四、行政复议申请权与上级的决定及下级的行政 执行行为·····	(302)
五、行政复议申请权与经上级批准的行政行为·····	(303)

第十六章 行政诉讼与行政相对人的权利保护（一）	(305)
一、诉权的界定	(305)
二、行政诉讼权的界定	(313)
三、行政诉讼权的意义	(319)
第十七章 行政诉讼与行政相对人的权利保护（二）	(325)
一、引言	(325)
二、行政诉讼规则的缺陷及克服	(328)
三、行政诉讼体制的不足与优化	(342)
四、行政诉讼文化的畸形和重塑	(355)
五、结语	(362)
第十八章 行政补偿制度的完善与行政相对人 权益的保护	(364)
一、建立行政补偿制度的意义	(365)
二、行政补偿的理论依据	(367)
三、行政补偿的范围	(368)
四、行政补偿的程序	(370)
五、行政补偿的标准	(370)
六、建立行政补偿制度的立法思路	(370)
第十九章 国家赔偿制度的完善与行政相对人 权利的保护	(373)
一、引言	(373)
二、国家赔偿的范围	(375)
三、赔偿标准	(377)
四、赔偿程序	(379)
五、赔偿费用的支付	(380)
附 录	
进一步完善行政诉讼制度 确保行政管理相对人的 合法权益	(382)

第一章

行政法与行政相对人权益保护

近现代意义上的行政法，其诞生和发展都与“依法治国”的思想演进有关，因而与行政相对人权益保护紧密相连。无论是法国资产阶级革命过程中产生的行政法院，还是英国普通法上的自然公正原则和美国宪法所规定的正当法律程序，都已经成为有关各国行政法上最具特色、最重要的行政法律制度，并为世界上许多国家所仿效，成为现代行政法的一种标志。而这些制度的建立无不与控制政府权力、保护相对人合法权益有关。这一方面，表明现代社会对国家管理存在着巨大需求；另一方面，也反映了社会对行政权力滥用的极大恐惧。虽然我国的法制建设只是初始阶段，但其发展速度、规模是世界上其他国家所不能比拟的。随着我国法制建设的发展，人们对行政法的认识也已迅速地转变，从认为行政法是管理相对人的法，转变为行政法首先是管理管理者的法。那么，行政法对于相对人的保护而言，已经做了哪些事情，还需要作哪些事情？理论上对这些问题应该有哪些说法？无疑给行政法实务界、理论界提出了亟待解决的问题。

在探讨行政法与行政相对人保护这一问题之前，还须首先对“权益”这一概念作出界定。权益即权利和利益。权利，自原始社

会即存在，只不过彼时的权利尚非法律权利。^① 何谓权利？为了回答这一问题，近代法学家、思想家从不同角度提出了“要求论”、“利益论”、“资格论”、“意志论”等等学说，其中“利益论”认为权利就是受到法律保护的利益。^② 可见，权利与利益是密切关联的，但权利与利益又是不同的，只有法律承认的利益，才能成为权利。在私法领域中，公民寻求司法救济是以其自身权利受侵害为基础的；但在公法领域中，特别是行政法领域中，由于行政行为不仅仅针对其具体指向的相对人发生法律效力，而且会波及其他行政相对人，这种行政行为“复效性”^③ 的存在，往往导致公民的利益受损，而权利却未受到侵犯的现象，这对于公民是非常不利的。美国法院认识到了这一问题的特殊性，遂于 20 世纪 40 年代起，变更了司法审查起诉资格标准。^④ 因此，在行政法学领域，我们应以“行政相对人权益”的概念代替“行政相对人权利”的概念，以便更好地保护行政相对人。

一、近代行政法与相关行政相对人权益的保护

考查行政法应当从权力和权利的关系入手，即从行政法律关系的主体——行政主体和行政相对人的关系入手。行政主体是代表国家行使行政权力的机关，行政相对人是行使行政权力的对象。可见，行政主体拥有的权力与行政相对人享有的权利互相对应，成反比关系，^⑤ 行政权力的扩大意味着行政相对人权利的缩小，由此造成了行政主体与行政相对人之间的对立关系。

行政法的核心是调整行政主体的行政权力和行政相对人权利之

-
- ① 参见夏勇著：《人权概念起源》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 14 页。
 - ② 同上，第 41 页。
 - ③ 参见张树义著：《冲突与选择》，时事出版社 1992 年版，第 137 页。
 - ④ 参见王名扬著：《美国行政法》，中国法制出版社 1995 年版，第 621 页。
 - ⑤ 此处仅从具体的、单个行政相对人角度来讲，而非从行政相对人整体角度来讲。

间的关系，行政法的目的即在于寻找权力和权利的分界线，以使二者形成一种协调、互动的关系。基于行政权力固有的扩张性、侵略性和易被滥用性，权力与权利的不平等性，近代行政法从产生之初即充分贯彻了个人自由至上和有限政府原则，形成了控权模式的行政法。^①因此，有人认为，“近代行政法的产生是以行政诉讼制度的建立为标志的”，而“行政诉讼制度的实质是通过法院司法权来控制行政权力从而保护公民权利。”^②

近代行政法虽然是控权理念的行政法，但是这种控权理念对行政相对人权利的保护仍然是有限的，这体现在：

1. 近代行政法与其说是“控权法”，不如说是“限权法”

控权与限权是不同的。“控”具有“驾驭、支配”的意思，而“限”具有“阻隔”、“指定范围、限度”、“限定”的意思。“控权”是指法律对行政权利的驾驭、支配，并不仅指限制行政权力；“限权”是指法律对行政权力进行消极限制，即尽可能少地授予行政权力，限制行政权力的范围（这正是近代行政法受自由主义思想影响的结果）。^③由此可知，控权是积极的，而限权是消极的。消极的控权模式显然是不足以保护行政相对人权利的。

2. 近代行政法的限权理念在保护行政相对人权利的方式与手段方面也暴露出某种局限性

近代行政法对行政权力的控制，主要表现为“三权分立”下的立法权对行政权的控制，和司法权对行政权力的控制；前者具体体现为法律保留、法律优先原则，后者体现为行政诉讼制度。但是，这两种方式仅限于对行政权力行使之前和行使之后的控制，对行政权力行使之中的控制却成了空白，而行政权力对行政相对人权利的

① 参见方世荣著：《论行政相对人》，中国政法大学出版社2000年版，第118页。

② 参见孙笑侠著：《法律对行政的控制——现代行政法的法理解释》，山东人民出版社1999年版，第20页。

③ 同上，第2页。

侵害往往发生于行政权力的行使过程中。可见，近代行政法理论对行政相对人权利的保护是有限的。

3. 近代行政法对行政相对人权利的保护范围是有限的

如前所述，权利与权益不同，权益涵盖权利还包括利益。在近代“限权行政法”理论指导下，行政相对人提起行政诉讼的条件之一必须是自身的权利受到侵害，而对于同样直接受到行政权力影响的反射利益，即因为公法实施而享有的客观利益却无法受到司法保护。这不仅反映了近代行政法对行政相对人权利保护范围的有限性，同时也反映了限权模式的不足。

综上，近代行政法理论是以行政主体与行政相对人之间的对立关系而建构起来的，因此近代行政法的各种制度也是围绕这种关系而设置的。在自由主义思想的影响之下，行政相对人对行政权力产生恐惧感，害怕行政机关对自身自由和权利的侵占，当这种心理占主导时，人们便提出了有限政府原则，通过对行政权力的限制来抵抗其扩张性，从而形成了限权理念的行政法。但是，限权理念的行政法生来即具有的消极性，对行政相对人权益的保护是有限的。

二、现代行政法与行政相对人权益保护

20 世纪，特别是 30 年代以来，人们开始改变“将行政限于无以复加的最小限度”^① 的倾向，大量担负着监管经济和社会生活各个领域的控制机构接连不断地涌现了出来。^② 因此，“产生了这样一种趋势，即取消或削弱对这些机构的行动所施以的司法检查。19 世纪对行政权力的低估，在 20 世纪初已被人们对行政权力在诸方面带来的好处的高度赞扬所替代。”^③ 行政机关拥有越来越多的干预经济和社会生活的权力，授权行政官员自由裁量的事项也日趋增

① 参见 [美] 博登海默著，邓正来译：《治理学——法律哲学与法律方法》，中国政法大学出版社 1999 年版，第 368 页。

② 参见王名扬著：《美国行政法》，中国法制出版社 1995 年版，第 53 页。

③ 同①，第 369 页。

多。行政权的范围已经从税收、警察等对行政相对人权益具有负面影响的权力，扩展到宏观经济调控、社会保障、资金支付、公用事业运营、科技开发等对行政相对人具有正值作用的权力，行政权也从消极、亦步亦趋、机械的行使方式转向积极主动的方式；政府发挥职能的手段也不再仅仅限于行政强制，行政计划、行政指导、行政合同等强制色彩淡化的行政手段被广泛运用，而这些变化也反映了行政相对人权利发展的特征——从古典自由主义时期“对立”于政府的权利，演化为现代福利国家中“通过”政府的权利。^①行政权力的扩大是不可避免的，但权力易被滥用也是一条亘古不变的经验，“政府权力的膨胀更需要法治”。^②在现代社会，为了更好地保护行政相对人的权益，我们必须实现行政法治，而行政法治是通过“控权”得以实施和实现的。

“现代行政法是综合控权法，即多元控权法”，^③这是现代社会变迁引起的行政法发展的产物，而这种多元控权行政法对于行政相对人权益的保护更为有利，这主要体现在：

1. 在控权方式上，除传统的立法权、司法权对行政权的控制外，还增加了行政程序对行政权的控制

行政程序控制方式弥补了上文所讲的“限权”行政法的空白，这是行政相对人“民主参与”权利在行政法上的反映。我们必须正视行政权力越来越宽泛的事实，同时也必须谨记权力必须被控制的诫训。因此，在确保政府权威的同时仍然必须将其控制在保护公民合法权益的法律秩序范围内，而加强控制的一个重要举措就是行政相对人获得参与政府行政的权利。行政程序即是对这一权利的规定

① 参见沈岿著：《平衡论：一种行政法认知模式》，北京大学出版社1999年版，第176页。

② 参见[英]韦德著：《行政法》，中国大百科全书出版社1997年版，第28页。

③ 参见孙笑侠著：《法律对行政的控制——现代行政法的法理解释》，山东人民出版社1999年版，第38页。

和保护。

行政机关在作出不利于行政相对人的行为之前，应告知行政相对人作出决定的事实、理由及依据（行政处罚法第 31 条）；当行政机关欲剥夺行政相对人的从事某项活动的资格或自由，责令停产停业，或者处以较大数额罚款时，应告知行政相对人要求举行听证的权利，且听证不得由本案调查人员主持，行政相对人有权进行申辩和质证（行政处罚法第 42 条）。“程序抗辩的实质在于：把诉讼程序中的抗辩机制移植到行政程序中来，以寻求行政的正当理由”。^①行政程序，通过行政相对人民主参与权利对行政机关权力的控制，可以保持行政权力与行政相对人权利的衡平，用权利监督、制约权力，缓和行政相对人与行政机关之间的对立关系，促使形式合理性与实质合理性的结合。通过行政相对人参与行政机关行政的过程，使行政机关合法的行为，易于得到理解和执行；而对于行政机关违法、不当的行为，可在行政行为作出的过程中得到制止或补救，这对于行政相对人权益的保护，当然是至关重要的。

2. 增加了对行使行政权力方式的控制，如行政合同、行政指导的运用

行政合同是现代行政法中合意、协商等行政民主精神的具体体现，在一定场合、一定条件下借助于行政合同实现行政管理的目的，是现代社会中行政主体不可不用的一项行政手段。^②行政合同被广泛运用，与“行政权经常使用法律规制相对缓和的、非权力行为形式即契约”有关。^③而“现代行政法上关于这些契约，也存在出自于确保行政的公正和保护民主权利的这一观点的各种规定”，^④

① 参见孙笑侠著：《法律对行政的控制——现代行政法的法理解释》，山东人民出版社 1999 年版，第 40 页。

② 参见马怀德主编：《行政法与行政诉讼法》，中国法制出版社 2000 年版，第 352 页。

③ 参见姜明安著：《外国行政法教程》，法律出版社 1993 年版，第 117 页。

④ 参见 [日] 室井力著，吴薇译：《日本现代行政法》，中国政法大学出版社 1995 年版，第 141 页。

这正是福利国家时期，权力与权利的关系重新配置的写照。行政合同是民事“意思自治”在行政管理领域的延伸，它要求行政机关“平等对待相对人”、“尊重相对人意志”、“重视相对人的权利”。从本质上讲，行政合同“既是政府用来加强经济干预的手段，又是公民对政府权力进行限制的方式”。^①因此，行政合同这种行使权力方式的运用，对行政相对人权益的保护是不言而喻的。

行政指导是“行政机关为实现一定的行政目的，通过向对方做工作，期待对方实施行政机关意图的行为（作为或不作为）的行为方式”。^②这表明行政机关为实现行政目的，已不再局限于运用强制性的权力行使方式，而这一变化正是现代行政法中合作、协商的民主精神的发展结果，^③行政机关可以不通过命令或强制措施圆满且灵活地实现预期的行政目的，而较少甚至不引起行政相对人的抵抗情绪，从而保障行政相对人主张自己意见的权利。

3. 行政相对人权利的保护范围的增大

随着行政权力向社会各个角落的渗透，人们对行政权力的认识也逐步加深，认识到了其固有的复效性，为了更好地控制行政权力，防止行政权力的滥用，放宽了司法审查的条件，对行政相对人权利的保护扩至对行政相对人权益的保护。“任何利害关系人，哪怕只是同这种行为之间有一种道德性的、间接的关系，都可以向行政法院提出起诉。”而“这种诉讼方式使公民得以更广泛而又直接地参与到保障公共权力的良性运作的事业中来。”^④

① 参见孙笑侠著：《法律对行政的控制——现代行政法的法理解释》，山东人民出版社1999年版，第272~273页。

② 参见〔日〕室井力著，吴薇译：《日本现代行政法》，中国政法大学出版社1995年版，第141页。

③ 参见马怀德主编：《行政法与行政诉讼法》，中国法制出版社2000年版，第345页。

④ 参见〔法〕莱昂·狄冀著，冷静译：《公法的变迁——法律与国家》，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第151页。

4. 加注重对行政裁量的控制

“裁量，并非意味着行政机关可任意决定，而是同时应注意裁量行使法律所设定之界限以及注重当事人权益之保障”，因此，“自由裁量或拘束裁量这些名称已不再被使用”，而代之以“合义务裁量”，即行政机关在裁量时应注意法律所设定的裁量界限及对当事人权益的保障。^① 行政裁量的产生是立法与行政分工的结果，是社会发展的必然要求。但历史已证明“一个纯粹行政统治的国家不会对人格的尊严给予应有的尊重”，^② 因此，必须对行政权尤其是行政裁量权予以控制。防阻政府官员任意滥用权力的途径有三：

(1) 立法机关制定控制规则，如“法律保留”、“法律优先”原则的适用。“法律保留”使某些易于造成对相对人侵害的行为，其设定权保留在立法机关掌握之中；“法律优先”原则强调的是行政服从法律，在既有法律规定的前提下，行政不得超越法律，不得与之相抵触。

(2) 司法机关制定控制规则，即司法机关确定审查政府官员是否滥用裁量权的标准，下文详述之。

(3) 行政机关自己制定控制规则。控制裁量权的规则“有可能是执行机构和行政机构自己制定规则活动的产物”。^③ 在委任立法已成为必然的现代福利国家，委任立法虽“更加促进了行政权力的扩大与集中”，^④ 但委任立法同时也构成了行政机关对裁量权的控制。在立法机关的授权下，行政机关通过制定实施细则将裁量权逐渐细化，尽量减少政府官员可度量的余地，有利于行政相对人正确预料自己的行为后果，有利于司法机关依照较明确的衡量标准审查

① 参见蔡震荣著：《行政法基本理论与基本人权之保障》，台湾地区五南图书出版公司1999年版，第369页。

② 参见[美]博登海默著：《法理学——法律哲学与法律方法》，中国政法大学出版社1999年版，第369页。

③ 同②，第368页。

④ 参见许崇德主编：《宪法学》（外国部分），高等教育出版社1996年版，第31页。