

· 河海大学法学文库 ·

# 高校行政法治论

The Administrative  
Rule of Law for  
Colleges

邢鸿飞 秦雪峰◎著

中国方正出版社

· 河海大学法学文库 ·

本书作为全国教育科学“十五”规划重点课题“高校的行政主体地位及其教育管理中的公权与私权关系研究”（课题批准号：DIA050138）的最终成果，感谢全国教育科学规划领导小组对本课题研究的大力支持。

# 高校行政法治论

## The Administrative Rule of Law for Colleges

邢鸿飞 秦雪峰◎著

中国方正出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

高校行政法治论/邢鸿飞, 秦雪峰著. —北京: 中国方正出版社, 2008. 12

(河海大学法学文库)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 448 - 2

I. 高… II. 秦… III. 高等学校 - 行政管理 - 教育法令规程 - 研究 - 中国 IV. D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 210907 号

## 高校行政法治论

邢鸿飞 秦雪峰 著

---

责任编辑: 罗侃平

责任印制: 李 华

---

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596615 出版部: (010) 66510958

网址: [www.FZPress.com.cn](http://www.FZPress.com.cn)

责编 E-mail: [lkp0707@sina.com](mailto:lkp0707@sina.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京民族印务有限责任公司

---

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 9.25

字 数: 255 千字

版 次: 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978 - 7 - 80216 - 448 - 2

定价: 25.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

## 总 序

改革开放以来,我国法制建设取得重大成就,与之相应,法学教育与研究也迅速发展。除已有法律院系外,大量理工科大学发挥各自优势,兴办了各具特色的法学教育,从而大大拓展了我国法学教育的阵地。河海大学这一以水利为特色、以工科为主导的原水利部直属高校(现属教育部),也于1988年启动了法学专业教育。2000年,经国务院学位办批准,河海大学成为环境与资源保护法学硕士点单位,并于次年开始了该学科的硕士研究生培养工作,成为江苏省第一个环境与资源保护法学硕士点。

20年来,河海大学的法学学科已逐渐发展壮大,随着民商法学、宪法与行政法专业研究生的成功招收,该校已形成了以环境与资源保护法学为主要特色的较为完整的学科体系。

历经8年努力,河海大学的环境与资源保护法学的学科建设已渐趋成熟,被列为该校的“十一五”重点建设学科,从而开启了该学科向更高层次冲刺的建设时期。基于此,河海大学法学院在多年持续推进重大课题研究计划的基础上,推出了系统展示该校以环境与资源保护法学为中心的研究成果的出版计划。首批出版的著作包括:(1)《私募基金法律制度研究》;(2)《船舶污染侵权法上的严格责任研究》;(3)《变革时期法律与道德的冲突问题研究》;(4)《中国水利法制建设研究》;(5)《联合国海洋法公约与南海问题研究》;(6)《中国节水立法研究》;(7)《城乡环境正义的追求与实现》;(8)《环境法哲学研究》;(9)《环境刑法专题研究》;(10)《公用事业法原论》;(11)《土地征用及房屋拆迁法律问题研究》;(12)《高校行政法治论》。这些著作大多是环境与资源保

护法学硕士点研究团队长期积累的成果。目前,我国环境与资源保护法学研究正面临前所未有的发展机遇,这些著作的出版,既是对过去学科建设的总结,也是对未来学科建设的展望,无疑将有力地推动该学科的进一步发展。

法学教育适逢盛世,河海大学的法学教学必将继续发展,因而,除环境与资源保护法学这一与河海大学学科特色紧密结合的学科外,河海大学法学院还必须兼顾其他学科的建设,尤其是已有硕士点的学科建设。因此,该院首次出版的文库没有命名为“河海大学环境与资源保护法学文库”,而是命名为“河海大学法学文库”;并且,首次出版的著作,也有部分涉及环境与资源保护法学以外的其他二级学科。应当说,对于学科建设还比较薄弱的河海大学法学院来说,该文库的出版仅仅是一个开始,今后还有许多研究任务有待完成,我们有理由期待“河海大学法学文库”不断焕发出新的生机与活力。

基于对河海大学法学院的关注,以及对院长邢鸿飞教授的期望,值此“河海大学法学文库”出版之际,欣然命笔,寥陈数语,略述先睹之快。

是为序。

应松年

2008年夏于北京世纪城

## 前言

法治,是法律史上的一个经典概念,也是当代中国重新焕发的一个法律理想。“法治就是公共秩序的存在”,<sup>①</sup>“法治是一个内含民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、效益与合法性等诸社会价值的综合观念”,<sup>②</sup>20 世纪的中国已迈向了法治的大门,依法治国方针的确立和依法行政的推进,为中国社会全面建设现代化的法治文明奠定了基础。高等教育是国家事务、经济文化事业中的重要组成部分,依法治国必然包括依法治教,21 世纪的高校管理也应在法治建设上有高度体现和全面实践。加快高校依法自主管理、自主办学的进程,是高校教育管理的世界性趋势,也是我国高等教育发展、改革面临的一项重大课题。

英国学者帕金(Frank Parkin)说过:“大学对一切都进行研究,就是不研究它们自己。”<sup>③</sup>探讨高校<sup>④</sup>的法治问题,必须全面、准确地分析高校行为的性质。高校作为教育事业单位,既不同于国

---

① 弗里特曼:《法律与社会变革》,第 281 页。转引自沈宗灵《现代西方法理学》,北京大学出版社 1992 年版,第 66 页。

② 张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社 2001 年版,第 156 页。

③ 转引自朱永新:《高等学校教学管理系统研究》,江苏教育出版社 1998 年版,第 23 页。

④ 本书所称“高校”是指公立高等学校。由于 1949 年以来我国完全国家化的教育体制,高等学校几乎都是公立的(包括国立和省立,部属和委属等),直到近年来才出现了“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费”举办的民办高等学校。尽管《民办教育促进法》规定:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”,由于学校的举办者不同、管理方式不同,高等学校将出现多样化趋势。但到目前为止,我国的公立大学仍然是高等教育的绝对主体。为方便研究,本文只考察公立高等学校的行政活动。

家行政机关,也不同于企业等市场组织,其法律地位比较特殊:其一,高校像其他民事主体一样,享有普通的民事权利,具有私法属性,主要属于民法的调整范围;其二,高校根据国家法律法规授权或政府委托,行使一定的公共行政管理职权,形成特殊的行政管理关系,具有公法属性,受行政法的规范与调整;其三,高校还享有大学自治的权利,具有私行政属性,既不同于一般的民事行为,又不受行政法规制。在现实的高校活动中,有时难以区分哪些属于民事行为,哪些属于公共行政的事项,哪些属于私行政的范畴。但是,从理论上,行政法律关系和民事法律关系、公共行政和私行政既是能够界定的,也是应该分清的。因此,高校的哪些行为所引起的纠纷有接受司法审查的必要,就成为确定高校管理的指导原则和推进高校法治进程的首要问题。

根据公法、私法二元化的基本构架,我们通过研究和界定高校公法上的法律地位、行政法律关系及其行政行为,即可区分高校的民事行为和行政行为。至于高校的公共行政与私行政,也可以通过对公共行政的研究和界定得以分清。为此,本书从行政法的角度出发,重点研究高校公法上的定位及其行为等问题。至于高校私法上的民事主体行为,由于其具有民事行为的一般属性,本书暂不作讨论。当然,值得我们注意的是,尽管行政行为 and 民事行为、公共行政和私行政之间存在着本质的不同,其间的界限也并不是泾渭分明的。以法国划分普通法院和行政法院管辖范围的标准为例,就有公务标准、公共权力标准、法律关系和法律规则标准、私人活动相似标准。其中,没有任何一个标准具备独立完成所有诠释界限的功能,法国行政法院有时适用这个标准,有时适用另一个标准,有时同时适用几个标准,经验主义的立场非常明显。法国行政法还规定了公务活动的私管理方式,由法律规定适用私法的公务活动。<sup>①</sup>事实上,其界限划分很大程度上取决于历史的发展、行政目标的要

<sup>①</sup> 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第573—580页、第581页、第496页。

求、宪法和立法机关的决定。鉴于此，本书梳理的基本支撑点是高校的公共行政。

高校行政的发展，对传统行政法理论的冲击主要涉及下述方面：（1）行政法的调整范围。从行政法的角度研究高校行政，首要的问题就是：高校行政应否纳入行政法调整的范畴？传统行政法调整的对象是国家行政机关和作为行政相对人的公民、法人或其他组织。而高校作为公共管理主体，与其成员之间产生的公共管理关系，则还没有被纳入传统行政法的调整范围。随着高校行政的发展，现代行政法应否以及如何将高校行政纳入其规范与调整的范围，是我国行政法学研究面临的重大课题；（2）公共行政与私行政。一般认为，“行政”分为“公共行政”与“私行政”，随着越来越多的公共管理职能被移交给社会公共组织来承担和实现，“公共行政”成为行政法的规范对象，而“私行政”则不受行政法规范，那么，高校行政的权力性质如何？高校行政是属于公共行政，还是属于私行政，也是必须解决的问题；（3）行政主体。传统行政法是以国家行政机关为研究对象的，因而将行政主体从形式上限定为行政机关。而在政府大量减权、放权的今天，行政主体的内涵与外延不断发展，它是否涵盖公共权力主体之一的高校呢？（4）行政诉讼受案范围。传统行政法将高校与教育者、被教育者之间的关系界定为内部行政和特别权力关系，将高校与其成员之间就公共管理权力的行使而产生的纠纷排除在行政诉讼受案范围之外。在法治国原则的基础上，特别权力关系理论已经得到了修正，随着我国法治进程的加快，受案范围应否以及如何调整？（5）行政法律责任。根据职权与责任相统一的原则，高校在拥有公共管理职能的同时，也应承担相应的公共法律责任，但传统行政法对国家机关之外的主体行使公共权力的行为，没有规定相应的公法上的责任。高校行政的发展要求我们对行政法律责任的含义进行重新思考。

因此，从行政法的角度对高校行政进行研究，不论从理论上还是在实践中都具有重大意义。首先，高校行政的法治化是提高社会法治化管理水平的基本要求，也是高校管理现代化的一个显著特



征。然而，高校在行政法中所具有的独特地位是我们以前没有意识更没有予以关注的。高校行政纳入司法审查范围这一发展趋势，对我国行政法理论及实践带来极大冲击，成为行政法学研究的一个新领域；其次，我国对于此课题的研究近年才刚刚开始，基于文化传统、政治体制、法律制度等方面的必然差异，各国在高校这一领域的制度建构上都有各自的特殊性，这也决定了我国高校行政的研究不能照搬国外的模式；第三，由此而来的许多问题迫切需要解决，如高校的行政法地位，高校的行政法律关系，高校的违法行政，怎样看待和应对日益增多的高校行政诉讼，高校如何从“权力本位”向“责任本位”转变，高校权力及其救济机制的重构，高校如何承担行政法律责任，等等。正是在此背景下，我们承担了全国教育科学“十五”规划重点课题《高校的行政主体地位及其教育管理中的公权与私权关系研究》，本书即为此项研究的最终成果。

本书试图从以下四个方面进行研究：

一、从本体论角度明确高校行政的概念和定位。通过对行政的分类研究，明确高校行政的本质属性，并从高校行政管理体制的演变中揭示高校行政的定位，为高校的行政法地位、行政法律关系、法治建设目标、行政违法与责任、救济等研究提供规范性的术语与依据。

二、从认识论的角度考察高校行政法地位的变迁。通过对国内外高校法律地位的发展历史和相关理论进行分析，揭示高校行政主体地位的形成过程，寻求规范高校行政的法律法规的法理、效力的阐释方法，使人们在较为广阔的视野中认识高校在行政法上的确切地位和高校的行政法律关系。

三、从价值论的角度揭示高校实现行政法治的价值。通过行政法治为高校建构行政秩序以及促进人的全面发展的分析，为行政法治成为我国高校未来的必然模式提供坚实的价值基础，同时也为高校行政法治是否真正建立提供评判标准。

四、从实践论的角度阐述高校的行政违法与救济。立足于我国高校行政法治的现状，通过近年来高校行政违法的案例分析，从行

政法的基本原理提出高校行政法治的推进方向和具体制度设计，同时健全相应的责任机制和救济制度，以切实保障高校行政法治的真正实现。

由于中国的法治化现实，特别是行政的法治化现实，本书在很多问题上还只能进行一些极为初步的、肤浅的分析和探讨，希望通过行政法治和高校行政法治两者之间相关性的研究，能够对推进我国高校的法治进程有所裨益，并进而促使我国高等教育的全面、协调、良性、可持续发展。

# 目 录

|                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| 前言 .....                            | ( 1 )  |
| 第一章 高校行政与高校管理体制 .....               | ( 1 )  |
| 第一节 行政法与高校行政 .....                  | ( 1 )  |
| 一、行政法的基本范畴——行政 .....                | ( 1 )  |
| 二、作为行政法调整对象的公共行政 .....              | ( 7 )  |
| 三、国家教育权的转换形态——高校行政 .....            | ( 15 ) |
| 第二节 高校管理体制的历史与现状 .....              | ( 22 ) |
| 一、高等教育宏观管理体制的发展 .....               | ( 23 ) |
| 二、高等学校微观管理体制的分析 .....               | ( 29 ) |
| 三、我国高校管理体制的改革 .....                 | ( 36 ) |
| 第二章 高校的行政法地位和行政法律关系 .....           | ( 41 ) |
| 第一节 高校的行政法地位 .....                  | ( 41 ) |
| 一、高等学校法律地位的变迁 .....                 | ( 42 ) |
| 二、高校行政法地位的理论分析 .....                | ( 48 ) |
| 三、我国高校的行政主体地位 .....                 | ( 59 ) |
| 第二节 高校的行政法律关系 .....                 | ( 69 ) |
| 一、高校在行政法律关系中的双重地位 .....             | ( 69 ) |
| 二、高校行政法律关系的特征分析 .....               | ( 71 ) |
| 三、我国高校行政法律关系的基本内容 .....             | ( 75 ) |
| 第三章 行政法治：高校行政的价值目标 .....            | ( 78 ) |
| 第一节 高校行政法治——法治理念在高校行政中的<br>体现 ..... | ( 78 ) |
| 一、法治思想及其发展 .....                    | ( 79 ) |
| 二、行政法治与高校行政法治 .....                 | ( 85 ) |

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 三、高校行政法治的立法基础 .....      | ( 92 )  |
| 第二节 高校行政法治的价值分析 .....    | ( 98 )  |
| 一、高校行政法律秩序——工具价值 .....   | ( 99 )  |
| 二、人的自由而全面的发展——核心价值 ..... | ( 102 ) |
| 第三节 高校行政法治的内在要求 .....    | ( 106 ) |
| 一、权职法定 .....             | ( 106 ) |
| 二、权责统一 .....             | ( 107 ) |
| 三、法律优位 .....             | ( 108 ) |
| 四、法律保留 .....             | ( 109 ) |
| 五、行政公开 .....             | ( 111 ) |
| 六、程序正当 .....             | ( 113 ) |
| 七、行政参与 .....             | ( 114 ) |
| 八、行政效率 .....             | ( 116 ) |
| 第四节 高校行政法治的进程和发展 .....   | ( 117 ) |
| 一、平衡法认知基础上的机制整合 .....    | ( 117 ) |
| 二、程序法原则基础上的制度调整 .....    | ( 119 ) |
| 三、行政法理性基础上的规则创制 .....    | ( 121 ) |
| 第四章 高校的行政违法 .....        | ( 124 ) |
| 第一节 高校行政违法的内涵与成因 .....   | ( 124 ) |
| 一、高校行政违法的界定 .....        | ( 124 ) |
| 二、高校行政违法的成因 .....        | ( 128 ) |
| 第二节 高校行政违法的表现形式 .....    | ( 133 ) |
| 一、行政不作为 .....            | ( 134 ) |
| 二、行政越权 .....             | ( 142 ) |
| 三、行政滥用职权 .....           | ( 158 ) |
| 四、事实与证据上的错误 .....        | ( 165 ) |
| 五、程序违法 .....             | ( 173 ) |
| 第五章 高校行政违法的责任与救济 .....   | ( 180 ) |
| 第一节 高校行政违法的责任 .....      | ( 180 ) |
| 一、法律责任的一般理论 .....        | ( 180 ) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 二、高校的法律責任 .....         | (185) |
| 三、高校的行政法律責任 .....       | (190) |
| 第二节 高校行政违法的救济 .....     | (193) |
| 一、行政救济的一般原理 .....       | (194) |
| 二、世界各国高校行政违法的救济制度 ..... | (197) |
| 三、我国高校行政违法的救济原则 .....   | (200) |
| 四、我国高校行政违法的救济制度 .....   | (204) |
| 五、行政诉讼的影响与趋向 .....      | (209) |
| 结束语 .....               | (216) |
| 附录 典型案例 .....           | (218) |
| 参考文献 .....              | (270) |
| 后记 .....                | (279) |

# 第一章 高校行政与高校管理体制

## 第一节 行政法与高校行政

1999年,北京科技大学学生田永诉母校拒发毕业证、学位证案<sup>①</sup>和北京大学博士生刘燕文学位诉讼案,<sup>②</sup>不仅终结了我国高校行政领域长期以来的“无讼”时代,而且引发了法学界和高等教育界专家学者的广泛关注和激烈讨论。讨论的核心问题在于,在依法治国的原则下,在我国的法治进程中,面对司法审查日益广泛和深入的趋势和潮流,如何认识高等学校的行政行为和行政法地位。作为现代社会最常见的制度性社会化机构,高等学校已经随着各国经济、政治、文化的发展形成了自身的组织结构和管理体系。但高校行政到底是一种什么样的行为?其基本属性如何?应该怎样看待高校行政?这些问题促使我们必须弄清高校行政的性质。

### 一、行政法的基本范畴——行政

论及“行政”这一术语,人们可以从不同角度,比如行政学、管理学、法学等学科角度,阐释各不相同的观点和学说,赋予“行政”不同的内涵和用法。作为行政法的基本范畴,“行政”在行政法上有着特定的含义。研究高校行政,首先应把握行政的概

---

① 田浩:《我要文凭——中国首例大学生诉学校拒发“两证”行政诉讼案》,载《人民法院报》1999年6月8日。详细案情见附录典型案例一。

② 郑琳:《刘燕文诉北大一案已引起专家学者展开激烈讨论》,载《中国青年报》2000年1月9日。详细案情见附录典型案例二。

念、特征、内容,回答什么是行政这一问题。

### (一) 行政的概念

古今中外,“行政”一词的使用由来已久。我国古籍《史记·周公》就有“召公、周公两相行政”的记载。《左传》中亦有“行其政事”、“行其政令”的说法。在英语中,“Administration”(行政)原意为公务(事务)的推行或管理。<sup>①</sup>两千多年前古希腊学者亚里士多德就曾在其著作中使用过该词。

行政是历史的概念。伴随着国家的产生,古代统治者使用专制权力、推行国家政令、管理国家事务,这就是行政的早期含义。近代国家的发展使国家权力专制走向国家权力分立,现代国家权力更是出现了前所未有的交叉和混合。在“守夜警察”理论、“法治国家”理论、“官僚制”理论、“凯恩斯革命”理论以及“新公共管理”理论等的影响下,国家意义上的行政不断发展。<sup>②</sup>因此,国内外学者迄今关于行政的含义从未形成统一的见解。主要的几种学说和观点如下:

1. 国家意志执行说。这种学说源于美国行政学家F·J·古德诺(Frank J. Goodnow)。古德诺的政治、行政二分说认为:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。……这两种功能分别就是:政治与行政。”“制订政策是政治,执行政策是行政,政治与行政应分离……”<sup>③</sup>这种见解虽揭示了行政的一个基本特征,即行政的执行性,但有其局限性。现代行政不仅是国家意志的执行,而且是国家意志的表达,如行政决策、行政立法等。

2. “排除说”。这种学说建立在三权分立的基础上,认为行政是国家立法活动、司法活动以外的所有国家活动。如德国学者耶林

① 张济正等主编:《教育行政学通论》,华东师范大学出版社1992年版,第1页。

② 参见应松年、马庆钰主编:《公共行政学》,中国方正出版社2004年版,第11—16页。

③ [美]F·J·古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第10—13页。

纳克 (Walter Jellinek) 在其所著《行政法》一书中指出:“行政是包含立法、司法以外的一切国家作用。”<sup>①</sup> 日本学者美浓部达吉 (Minobe Tatsukichi) 也认为:“行政是除立法活动和司法活动以外的一切活动。”<sup>②</sup> 排除说充其量只是阐明了行政概念的外延,并未涉及其内涵。由于现代行政的发展和行政领域的扩张,用排除说来表述行政的含义是越来越困难了。

3. 国家事务组织管理说。马克思指出,行政是国家的组织活动。尽管马克思并非意在给行政下一个定义,但这种理解揭示了行政是一种组织管理活动的重要特点。美国《社会科学辞典》解释说:“行政为国家事务的管理。”萨佛里兹的《公共行政辞典》解释行政是政府事务的管理和指导。<sup>③</sup> 我国《法学词典》也解释行政是指:“政府依法管理国家的活动。”<sup>④</sup> 这种观点尽管表述不够充分,但国内外学者大多在不同程度上予以认可。

4. 行政管理说。受科学管理学说的影响,此类观点从管理功能的角度解释,认为一切管理都是行政。美国学者西蒙 (Herbert A. Simon) 曾说,行政是通力合作完成共同目标的团体行动。<sup>⑤</sup> 行政,成为各种组织在其活动中所进行的各种计划、指挥、控制、协调和决策等活动的总称。常常有人将行政和管理连用,以至于“行政管理”在我国也已成为意指政府管理的流行概念,国家行政机关、企事业单位、各种社团组织运用行政手段执行国家指令、参与有关方针政策的制定、协调各级管理机构的一切活动,皆属行政管理的范围。行政与管理的内涵有共性,但是管理的概念外延要比行政宽得多,此种称法并不完全科学。

从以上几种表述可以看出,无论关于行政的管理说、职能说、

① 转引自熊文钊著:《现代行政法原理》,法律出版社2000年版,第4页。

② 转引自张尚鸾主编:《现代实用行政法律词典》,北京出版社1996年版,第264页。

③ 转引自罗豪才主编:《行政法学》,北京大学出版社2001年版,第2页。

④ 《法学词典》,上海辞书出版社1985年版,第333页。

⑤ 转引自张世信、周帆主编:《行政法学》,复旦大学出版社2001年版,第4页。



行为说、权力说或者其他学说，自有其道理和逻辑，人们在解释和使用“行政”一词时的目的和动机是很复杂的。从概念和定义出发研究社会现象，是通常的思想和方法，但在不少场合中，以定义的标准解释概念会遇到康德（Immanuel Kant）所承认的困难。康德在谈及权利的定义时写道：“问一位法学家‘什么是权利’就像问一位逻辑学家一个众所周知的问题‘什么是真理’那样使他感到为难。他们的回答很可能是这样，且在回答中极力避免同义语的反复，而仅仅承认这样的事实，即指出某个国家在某个时期的法律认为唯一正确的东西是什么，而不正面解答问者提出来的那个普遍性的问题。”<sup>①</sup> 解释一些概念，比如民主、自由、平等，也包括行政，最好的方法可能不是给出一个完整的定义，而是寻求其相对稳定的属性，从不同角度和不同层面概括其基本特征。

理解行政是行政法研究的基础，多方位地观察和分析行政，将行政看做是一类权力或法律行为，会方便行政法若干基本问题的研究。从“行政”一词的词源考察，我国《现代汉语词典》解释为：（1）行使国家权力的……；（2）指机关、企业、团体等内部的管理工作。<sup>②</sup> 因此，通过上述分析，从最一般意义上来说，作为一种管理活动，“行政”既包括国家政府机关和社会公共组织，为实现国家与社会公共利益，对国家与社会公共事务的管理行为，也包括社会各类组织（含事业、企业和社会团体等）对各自事务的管理活动。“行政”在法学上不仅仅是一个行政法的概念，“行政”涵盖了“国家行政”、“非国家的公共行政”和“私行政”。

## （二）行政的分类

尽管对行政有不同的界定，但人们对行政分类的认识还是基本一致的。一般来讲，行政可以分为公共行政和私行政两类，公共行政又有国家行政和非国家的公共行政之分。如德国社会学家马克斯·韦伯（Max Weber）将行政分为国家行政、其他公共机构的行

① [德] 康德：《法的形而上学原理》，商务印书馆 1991 年版，第 39 页。

② 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1996 年版，第 1409 页。