

法律 评论

大连海事大学法学院 编

屈广清 主审

2003



大连海事大学出版社

法律评论

(2003)

大连海事大学法学院 编
屈广清 主审

大连海事大学出版社

© 大连海事大学法学院 2004

图书在版编目(CIP)数据

法律评论(2003) / 大连海事大学法学院编. —大连: 大连海事大学出版社, 2003.12

ISBN 7-5632-1710-X

I. 法… II. 大… III. 法学—文集 IV. D90-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 110150 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌水桥 邮编:116026 电话:84728394 传真:84727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连海事大学印刷厂印装 大连海事大学出版社发行

幅面尺寸:140 mm×203 mm 印张:16.5

字数:414 千字 印数:1~500 册

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑:王桂云 版式设计:艺 晓

封面设计:王 艳 责任校对:金以铨

定价:25.00 元

目 录

[理论研究]

- 行政权概念冲突与新认识论 王云飞, 张 弘(1)
- 浅析行政指导制度 阎铁毅, 刘桂芝(19)
- 城市法制环境的民法解析 王利民(29)
- 简议行为保全 尹伟民, 包敬欣(40)
- 民事诉讼模式与证据制度改革 裴 桦(49)
- 论企业法人的民事权利能力 李志文, 包敬欣(60)
- 论企业法人经营范围的性质及几个相关问题
..... 许瑞雪, 王立志, 张 天(67)
- 论罚金刑裁量原则 邵维国(78)
- 论共谋共同正犯 朴宗根(89)
- 经济法功能和作用再探讨 杜力夫(99)
- 论买方接收货物与接受货物 侯淑波, 邓仁杰(106)
- 再论期货交易所的法律性质 林 一(113)
- 论独立董事的独立性——从“天大天财”独立董事事件谈起
..... 朱 莉(123)
- 对完善我国外资并购法律制度的若干思考 沈晓平(130)
- 关于专利的强制许可 任丽华, 曹国庆(144)
- 内幕交易行为民事责任的几个法律问题 崔 志(152)
- 论完善我国的独立董事制度 孙非亚, 翟云岭, 郑森轶(157)
- 论我国制定《反垄断法》的必要性及立法构想 祝丽娜(172)
- 关于电子商务法律问题的几点思考 陈 琦, 董晓南(180)
- 对电子签名等同传统签名必要性的思考 支 伟(188)

[国际法与比较法]

- 2002 年中国《涉外民事关系的法律适用法(草案)》的修改建议 …
 屈广清(193)
- 《服务贸易总协定》的最惠国待遇原则 姜圣复(208)
- 试析美国的国际税收政策对国际税法发展的影响
 魏国君(214)
- 论专利的国际优先权 李冬梅(225)
- 论国际技术贸易中受让方的权利保护 徐红菊(233)
- TRIPS 协议关于争端的防止和解决 许 洁(242)
- 国际法的基本原则与强行法 王秋玲, 石丽红, 王丹阳(253)
- 韩国保证保险制度研究 金万红(261)
- 英、法、意出口信用保险法律制度研究
 ——兼论其对中国出口信用保险立法的几点启示
 佟欣秋(269)
- WTO《基础电信协议》与中国电信市场对外开放的
 法律问题研究 贾海燕(275)
- 引渡制度的发展趋势对引渡原则的影响
 ——兼评《中华人民共和国引渡法》 曲 波(283)
- 浅议反倾销法的法律性质 白文妍, 马军圆(292)

[海事海商法]

- 船舶碰撞概念研究 司玉琢(297)
- 论船舶油污损害的赔偿范围
 ——兼论渔业资源中长期损失概念的合理性
 韩立新, 李丽杰(305)
- 集装箱货物交接与承运人责任问题之研究
 胡正良, 单红军(319)

“lien on sub-freight”是留置权还是质权?	朱作贤, 白文妍(331)
海上可保利益之探讨	王晓凌(341)
论海上保险理赔中的近因原则	王艳玲(350)
“鬼船”欺诈与“一切险”	初北平, 张 逊(356)
论共同海损的法律适用——兼对我国《海商法》 第 274 条的评析	蒋跃川, 程 海(368)
抵押权人船舶利益保险若干问题研究	叶元华, 夏国辉(384)
被保险人非法经营行为对海上保险合同效力的影响	韩立新, 宋 强(398)
论海上保险代位求偿权时效	包继来(405)
论海上货物留置权	王 丹(413)
A discussion of fulfillment of duty of disclosure in Chinese marine insurance law	Wang Xin(420)
试析 CMI 运输法草案有关控制权的规定对传统海运单的影响	李丽杰, 姜春鹏(428)
国际及国外船员社会保障立法发展趋势	张 丽(436)
中日海商法基本理论之比较研究	王秀芬(444)
海峡两岸航运管理体制法律制度之比较研究	王 赞(453)
“The Happy Ranger”一案简介及评论	郭 萍, 郑肖群, 陈 雷(463)

[仲裁制度]

论提单中的仲裁条款的书面形式	周清华, 王海州(474)
并入提单中的仲裁条款的效力	袁绍春, 周 玮(480)
试论建立医疗纠纷仲裁制度	吴 迪(488)

[教学改革与管理]

21 世纪亚太地区航海教育面临的法律问题 王淑敏(496)

着眼于培养高素质法律人才

——立足“两个基地”建设,做“三个代表”实践者.....

..... 郭锡年(505)

论教务管理工作之规律..... 陈奉翔(512)

与时俱进 开拓创新

——建立学生思想政治工作及日常管理工作新平台

..... 张术佳(517)

行政权概念冲突与新认识论

王云飞 张 弘*

能像行政权这样同时成为两门社会科学——行政学与行政法学共同研究对象的现象,在整个社会科学领域是比较鲜见的,这足以看出行政权的学术与实践地位。行政权亦称行政权力,是全部行政法理论的基点和中心范畴。行政权是行政活动的内核,行政法学中的每条原则、规则都与行政权有关,都能从行政权上找到诠释的根据。如行政主体就是行政权的物质载体,实施行政权的行为就构成了行为^①等等。近年来,学者们对行政权,尤其是对行政权控制的研究倾注了较大的热情,成果也很丰富。我国《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》的制定与实施,从一定角度看,都是这一研究的深层次成果和实践表现。然而,在建设社会主义市场经济体制和依法治国的今天,传统行政权理论的局限性与行政权实践冲突已屡见不鲜,有时用传统行政权理论的某些原理解释现代行政权现象显得力不从心或者大相径庭,甚至相互矛盾。因此,有必要对行政权内涵进行重新认识,即对行政权有一个全方位的把握,并确立一个符合现代行政实际的行政权概念。

一、我国传统行政权理论及认识

应该承认,我国传统行政权理论发端于行政学,而非行政法学。学者们首先从权力角度入手开始研究行政权。认为权力是根据行使者的目的去影响他人行为的能力。^②权力从性质上可以分

* [作者简介]王云飞,大连海事大学法学院副教授。

张 弘,辽宁大学法学院副教授。

① 胡建森,《行政法学》,北京:法律出版社,1988, p. 7.

② 刘熙瑞,《行政学纲要》,郑州:河南大学出版社,1989, p. 30.

为政治权力、经济权力、社会权力、宗教权力等。不言而喻,行政权力是属于政治权力中的一种。^①而政治权力就是某一政治主体依靠一定的政治强制力,为实现某种目标或原则而在实际政治过程中体现出来的对一定政治客体的制约能力。^②由此,对行政权做出如下概括:作为政治权力一种的行政权力,它是国家行政机关依靠特定的强制手段,为有效执行国家意志而依据宪法原则对全社会进行管理的能力。^③行政权除具有一般国家权力表现出的合法性、强制性和普遍性等特点外,还有自己独自的特性,这主要表现在:

1. 手段性。行政权力不是目的,而是手段,是实现外来目的的手段。
2. 相对独立性。一方面保持“社会公平”;另一方面,行政是一种事务性、技术性较强的活动,这为相对独立提供了可能。
3. 一元性。其一,拥有和行使行政权力的组织系统只能有一个;其二,只有一个行政中心;其三,行政权具有不可逆性,就是单向性。
4. 时效性。要求行政要有效地执行国家意志,迅速达成国家之目的。
5. 膨胀性。一种是自然增长,另一种是恶性膨胀。^④

同时,也有行政学者认为,行政权力就是行政主体依靠国家赋予的强制力,为实现统治阶级意志或政府职能而在对国家事务管理过程中体现出对行政客体的制约的能力和力量,使政府的意志变成一种社会的共同意志。由此定义,得出行政权力具有如下特点:首先,行政权力具有鲜明的阶级性。第二,行政权力具有社会性。第三,行政权力具有渗透性。第四,行政权力具有较大的限制性。^⑤

与此同时,我国行政法学者,也开始从法理角度对行政权进行研究。有学者认为:行政权力,是国家行政机关执行法律、管理国家行政事务和社会事务的权力,是国家政权的一个组成部分。并

① 张国庆. 行政管理学. 北京:北京大学出版社,1990, p. 217.

② 李景鹏. 试论政治权力的特征与结构. 政治学研究, 1987(4), p. 12.

③ 刘照瑞. 行政学纲要. 郑州:河南大学出版社, 1989, p. 31.

④ 张国庆. 行政管理学. 北京:北京大学出版社, 1990, pp. 225~227.

⑤ 谭力. 中国行政学. 北京:中共中央党校出版社, 1990, pp. 321~323.

认为,行政权的特性很多,但有直接法律意义的特性,有如下几种:执行性。即行政权是执行法律、执行权力机关意志的权力。法律性。即行政权是法定权力,为法律所设定。行政权的行使必须合法。强制性。行政权的实施以国家强制力为保障,相对人有服从义务。优益性。即行政权体现国家和人民意志,必须优先和优益。不可处分性。即行政权不能被任意处分,包括不能自由转让和放弃。^①全国自学考试教材《行政法学》认为:行政权相对于国家其他权力而言,具有自由裁量性、主动性、广泛性等特点;而相对于社会组织公民权而言,它则具有强制性、单方性和优益性等特点。^②

从以上传统行政学与行政法学关于行政权的理论论述中我们不难看出,受传统权力理论强制性、相关性、单向性的影响^③,行政权也同样具有这些特性。中华人民共和国国家权力的取得实践,使人们对权力的认识集中于它的暴力、强制和机器性上。另外,受传统权力本位观念的影响,特别受计划经济情况下行政权运作方式的单一性、命令强制性的影响,使得学者们对行政权的认识只能局限于当时的政治、经济、文化所界定的认识领域。这无可厚非。任何脱离当时实际的认识,都是非客观和非理性的。当然,我们也不能不承认,传统行政权理论是不全面的,具有一定的局限性。它对行政权特性的认识,只能是那个时代权力和行政权力运行实践的总结和概括,是当时政治权力与经济关系的反映。

几千年封建专制,权力与暴力相一致的中国权力传统,导致人们对权力有一种恐惧感,甚至谈权色变。一方面理论上,“许多工具书,包括法学的专业性工具都回避权力的概念。”^④另一方面,建国后相当一段时期,尤其是“文革”权力泛滥所造成的灾难和历史

① 张焕光,胡建森.行政法学原理.劳动人民出版社,1989,pp.21~24.

② 罗豪才.行政法学.北京:北京大学出版社,1996,p.5.

③ 谭力.中国行政学.北京:中共中央党校出版社,1990,pp.319~320.

④ 关保英.行政法的价值定位.北京:北京大学出版社,1997,p.4.

遗留,使人们对行政权的认识始终局限于单方性、强制性上。

二、我国传统行政权理论与丰富多彩行政实践冲突

改革开放以来,尤其是市场经济体制的建立和政府职能的转变,行政权的结构和运行方式发生了巨大变化。虽然此刻传统行政权理论仍在书本或教材里继续灌输其固有的内旨,但火热的行政实践,已将行政权及其运行方式向更加广泛性、多样性推进,传统行政权理论单方性、强制性与双方性的行政合同和非强制性的行政指导等新的行政权运作方式之间发生着激烈的撞击,而这些撞击正是我们审视并全面认识行政权的动机之一。然而,令人尴尬的是,许多行政学者和行政法学者,只是孤立地研究先于他们的理论而出现的行政合同或行政指导,他们也认识到这两种行政行为与传统行政权理论不一致,与传统行政行为表现不同,故只好将它排斥在传统行政行为之外,要么称之为“行政相关行为”,^①要么单章另论。我们认为,这正是没有对行政权进行充分全面认识的结果,是只见树木、不见森林的非哲学表现。这也正是我们全面研究行政权的动机之一。现实中,传统行政权理论与行政实践冲突主要有以下几个方面:

(一)具有双方性的行政合同与传统行政权单方性之间的冲突

行政合同也称行政契约,由法国首创并广泛使用。我国行政合同的兴起与经济体制改革和政治体制改革密切相关。市场经济体制的建立和政府管理体制的改变,行政方式开始转变,“大量的行政合同率先出现在法学理论者和法官面前,要求他们提供解决纠纷的特殊原则。”^②近几年,我国行政合同广泛应用于科研、土地使用、企业管理等领域,如科研合同、国家订货合同、公用征收合同、国有土地使用合同、企业承包合同、交通安全合同等,效果好。行政合同属于一种双方行政行为,它与传统行政权的单方性

① 胡建森.行政法学.北京:法律出版社,1998,第15章。

② 胡建森.行政法学.北京:法律出版社,1998,p.421.

的冲突表现在:这种行政行为表现为行政机关在行使行政权时需要与相对方相互协商,经双方意思表示一致后才能实施。较之传统行政行为方式,行政合同主要通过契约的方式将国家所要达到的目标固定化、法律化,并在合同中规范双方当事人的权利和义务。与一般行政命令相比,行政合同更能充分发挥相对人的积极性和创造性。^①我们认为,行政合同是现代社会进步与发展的结果,是国家行政管理从单纯统治模式发展到社会公众服务模式的结果,是行政民主的表现。^②

在司法实践中,由于法律尚未对行政合同做出专门统一规定,更由于人们对行政合同的行政性即行政权的依托性缺乏足够的认识,囿于民事合同理论,许多本应适用行政法原理通过行政诉讼程序解决的行政合同争议被适用民法原理通过民事诉讼途径解决,最高人民法院在司法解释中,也将国有企业承包合同当成一般经济合同。^③这不仅仅是一种遗憾,而是对行政权片面认识的结果,对行政合同的实践极为不利。

(二)非强制性行政指导的广泛运用与传统行政权理论强制性之间冲突

行政指导在日本、德国、美国等国家被广泛用于第二次世界大战的社会管理中,特别是日本将其作为通产省、大藏省、经济计划厅等主要经济行政机关的重要行政手段,并收到了显著成效。在我国,实行行政指导是由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制模式转轨的必然结果和客观要求。社会主义市场经济抛弃了高度中央集权的计划经济体制下行政命令、行政计划统一的经济模式,政府虽然不放弃对经济的管理权力,但方式却发生了重大变

① 罗豪才.行政法学.北京:北京大学出版社,1996,p.258.

② 王连昌.行政法学.北京:中国政法大学出版社,1994,p.255.

③ 吴登龙.行政合同探析.载:行政审判疑难问题新论.北京:人民法院出版社,1996,pp.536~537.

化。政府对经济的积极干预和控制,不是依靠指令计划,而主要是运用指导性计划即经济管理领域中的行政指导。行政指导与传统行政权理论的冲突表现是:它在行政相对方的同意或协助下,适时灵活地采取指导、劝告、建议、告诉等非强制手段,有效地实现一定的行政目的,避免了传统行政权命令——服从模式的僵硬,具有温柔性、灵活性和科学性,体现了现代行政管理民主化的发展趋势。

然而,在理论上,虽然学者们在内心中均承认行政指导是行政权的行使方式之一,但却将它排斥在传统行政权表现形式之外,而往往与行政合同归在一起。由于缺乏行政权理论的全面指导,理论上对行政指导的研究并不深入,成果也欠丰富,故难以引起立法机关的关注和重视,使得行政指导尚未成为法律概念。在行政实践中,虽然行政指导这些年广泛用于教育、经济、科研、交通、农业等领域部门,但由于缺乏行政权理论的基础性指导,行政指导的法律责任疏于规范,更疏于追究,导致许多人害怕指导,担心指导错了,得不到救济。而在司法实践中,行政指导更难以系属诉讼,这一点连行政合同都不如。对行政指导所产生的争议几乎没有解决的方式、途径和依据。传统行政权强制性的特征是不容纳行政指导的,不具有行政权的特征,当然就是非行政权,不是行政权当然也没有责任问题。行政权除了强制性就真的没有非强制性的内容了吗?必须对行政权的内容进行全面的探讨,以确定出全部内涵。

(三)具有给付性的行政帮助行为与传统行政权规制性之间冲突

行政给付也称行政物质帮助,是指行政机关对公民因发生年老、疾病或者丧失劳动能力等情况时,或者其他特定情况下,依照法律规定,赋予其一定的物质权益或与物质权益有关的权益的行为。在我国,行政给付制度早已有之。建国初期,即在民主革命时期实施的行政物质帮助制度的基础上,通过颁布相应的法律、法

规,建立了新的行政物质帮助制度,并使之法律化。^①我国现行《宪法》第45条第1款对此有明确规定。多年来,在解决企业下岗职工和失业人员的社会保障问题上,行政帮助起到举足轻重的作用。

行政物质帮助与传统行政权理论的冲突是:行政物质帮助是行政机关通过自己积极的行为,通过给予公民等对象某种利益而实现行政目的,而传统行政权理论及其表现形式,主要是运用消极方式限制规范公民的权利自由,从而达到行政目的。行政物质帮助是给予公民某些利益,而传统行政权主要是科以相对方以某些义务。

但是,由于我国正处于社会主义初级阶段,行政物质帮助还存在不少问题。由于理论上缺乏对行政物质帮助行政权属性的深刻认识,长期以来,行政物质帮助的概念、性质都没有得出令人信服结论,而且立法也不完善。

(四)不具有执行性的行政奖励与传统行政权执行性的冲突

行政奖励是指行政机关依照法定条件,对在不同岗位上为国家、人民和社会做出显著贡献或模范地遵守法律的管理相对人,给予物质或精神奖励的行为。其目的是为了表彰先进,充分调动和激发人们的积极性和创造性。行政奖励是国家实施行政管理的重要法律手段之一,也是一种以正面积极的方式,引导、鼓励管理对象参与国家事务管理,发挥其在社会中的主观能动性的重要方法之一。行政奖励与传统行政权理论的冲突主要表现在:其一,行政奖励是以积极的而非消极的方式,引导、鼓励各界人士参与国家行政事务,而传统行政权与之相反;其二,行政奖励是一种无强制执行力的行为。^②传统行政权及其方式,特点之一是具有执行性,一方面它是执行法律、法规的内容;另一方面,当相对人不履行义务时,可以采取强制执行措施。而行政奖励不具有被强制性的属性,

^① 王连昌.行政法学.北京:中国政法大学出版社,1994,p.250.

^② 罗豪才.行政法学.北京:北京大学出版社,1996,p.245.

受奖励者可以放弃这种权利。

三、国外行政权理论及其借鉴

西方行政权理论分两个发展阶段,随着社会发展和时代变迁,行政权本身的内涵与外延都在不断发生变化。因而对行政权的理解,各国学者至今无统一认识。^①正因为没有统一而具结论性的行政权概念,使得西方行政权理论在其实践性的基础上,呈多元化。

(一)自由主义法治时期的行政权

自由主义时期,深受封建专制加害的资产阶级对鼓动政府不干预的放任理论大加赞赏,将放任理论作为一种自然法则运用于政府的治国实践。为了发展资本主义,一方面通过选举制度,将特权阶级和异己民众排斥在政治参与之外,另一方面,为防止重蹈封建专制的覆辙,资产阶级通过宪法将政府的权力限制到极小范围之内,让政府扮演“守夜人”角色。这一时期,政府职能只有3种:保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略;保护人民不受社会中其他人的欺侮或压迫;建立和维护某些公共机关或公共工程。^②在这一时期,人们奉行“最好的政府,最少的管理”的信念,政府的行政职能极其有限,而且行政权的作用是消极的。直到18世纪初,国家的任务与行政目的始终没有脱离对“秩序与安全”的维护。由此,行政权是国家行政机关执行法律、管理国家行政事务权能的概念,应运而生。

(二)现代福利时期的行政权

第二次世界大战后,新的科技革命导致生产进一步集中,生产社会化高度发展,纯粹市场调节的弱点越发暴露无遗,凯恩斯主义在资本主义各国取得了主导地位,政府对经济社会的干预和调节成了西方发达国家中的普遍现象。行政权力急剧扩张,行政管理

^① 张正钊,韩大元.比较行政法.北京:中国人民大学出版社,1998,p.281.

^② [英]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(下).北京:商务印书馆,1981(1),p.284.

机构在规模、作用和自主权方面都明显大增。

这个时期行政权的表现形式有很大变化,积极行政、给付行政等行政权的形式层出不穷。因此行政权的内涵很难从实质意义上认定。因为现代各国行政机关所行使的权力都来源于宪法和法律,尤其是来源于宪法的规定,这些权力是传统意义上的立法权、司法权和行政权的混合。^①行政权已不仅仅限于传统权力范围,“政府越来越多地从事社会福利提供,越来越多地重视社会服务的提供”,孟德斯鸠设想三权分立模式,已然受到很大程度的冲击和修正。借鉴:

1. 毫不隐讳地说,我国现阶段所确立的行政权理论,绝大部分是西方自由资本主义时期的行政权理论,这当然与我国建国后相当长时期内与计划经济相适应的行政命令、行政环境存在密切相关。这种现象的存在,抑或是对西方自由时期行政权过分缩小限制的反向运作,其实这是一种矛盾表现。即没有自由资本主义经济发展的环境,却有相应的行政权理论。虽然十一届三中全会后我国市场经济体制的建立、福利社会的发展,客观上刺激并推动了行政权形式的变化,但仍然没有改变理论上对行政权的固有认识。时至今日,绝大部分行政学和行政法学学者所持的行政权概念,依然延续了西方自由资本主义时期行政权的概念。新编全国自学考试教材认为:“行政权是由国家宪法、法律赋予的国家行政机关执行法律规范,实施行政管理活动的权力,是国家政权的组成部分。”^②由于此概念笼统原则,并具传统化,导致行政合同、行政指导、行政物质帮助等行政权的表现形式无以归类,成为游子。有的甚至无奈地称为与行政权相关的行为。^③对行政权的片面认识,造成行政法学体系的建立不完整,行政行为、行政法律关系体

① 张正钊,韩大元.比较行政法学.北京:中国人民大学出版社,1998,p.286.

② 罗豪才.行政法学.北京:北京大学出版社,1996,p.4.

③ 胡建森.行政法学.北京:法律出版社,1998,第15章.

系的建立不科学、不完备。在这种情形下,行政行为是单方的、强制的,行政法律关系是单方的,地位是不平等的。重新审视行政权,可以纠正这种片面而不健全的认识。

2. 丰富多彩、形式多样的行政权表现方式及实践,使得行政权的内涵极大丰富。我国虽然不是一个类似西方的福利国家,但为人民群众谋利益,依然是行政的宗旨之一。在这种情形下,只强调行政权的单一性、强制性、执行性是片面而不完整的。我们必须借鉴西方行政理论及实践发展,结合中国实际,全面地认识和理解我国行政权,坚持批判吸收的“拿来主义”,不要再自欺欺人。行政合同、行政指导、行政物质帮助等,都应当是我国行政权的表现形式之一,它们都是行政权的自然延伸,当然,我们也不能将传统行政权全部否定,行政处罚、行政强制等也仍然是行政权内涵的另一部分。

四、全面认识行政权

通过以上所论,我们不难看出,对行政权的片面认识,其危害是比较显见的:

其一,不利于行政体系的建立。行政权是行政法的控制对象。传统行政权理论,导致人们总是在控权上对行政法做文章,因为单方而具强制性的行政权,最容易侵犯公民利益或超越固有范围,因而忽视了行政权的法律保护作用。其实,广义上的行政权本身就包含对公民权的确认保护。在这种前提下所建立的行政法律体系肯定是不完整的。虽然实行市场经济后,相关的立法有所侧重,但没有从根本上改变。从一定角度讲,行政权全面理论的构建,是行政法全面构建的基础。

其二,不利于行政行为体系的建立。行政行为是行政权的具体化和延伸,对行政行为的认识都可以从行政权上找到诠释的根据。对行政权的片面理解,造成行政行为体系的不健全。行政合同、行政指导等行为方式,在传统行政权理论面前只有退避三舍,