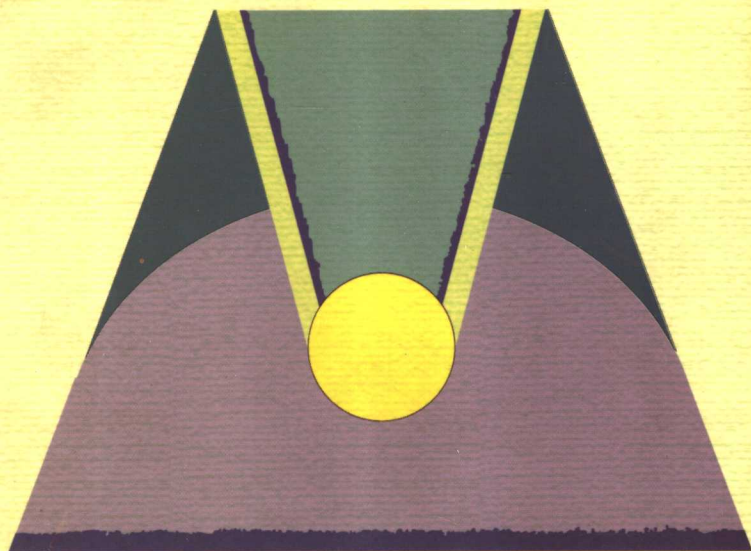




袁曙宏 方世荣 黎军 著

行政法律关系研究



中国法制出版社

01

行政法律关系研究

袁曙宏 方世荣 黎 军 著

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法律关系研究/袁曙宏等著. - 北京:中国法制出版社, 1999.4

ISBN 7-80083-562-6

I.行… II.袁… III.行政法-法律关系-研究-中国 IV.D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 10151 号

行政法律关系研究

XINGZHENG FALU GUANXI YANJIU

著者/袁曙宏 方世荣 黎军

经销/新华书店

印刷/北京市通州新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/8.25 字数/190 千

版次/1999 年 4 月北京第 1 版 1999 年 4 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-562-6/D·539

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价 16.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

作者自序

近二十年来,中国的行政法从不为世人所知,到被世人十分重视;中国的行政法学从被遗忘的“冷学”,逐步发展为人丁兴旺的“显学”。蓦然回首,结果似乎给人以某种突兀的惊喜;但细细回顾,过程却充满了漫漫求索与辛勤开拓的艰辛。这种结果无疑反映了国运的昌盛,而过程本身则凝聚着国人无尽的心血。作者有幸目睹、经历和参与了这一进程,时常被一种自豪感所鼓舞,时常受一种使命感所鞭策,并因此产生一种献身于中国行政法治进程的冲动。于是就有了一些虽然局限却不失真诚、虽然粗浅却不敢草率的文字。

本书无意梳理 20 年来中国行政法和行政法学的整个发展过程——那是留待大家们去完成的任务。本书只是通过多方位、多层次、多视角探讨行政法律关系这一极其重要而又研究得颇不透彻的领域,来从一个侧面总结我国行政法和行政法学 20 年来的发展成就,并力图在各位师长、同仁已有研究成果的基础上提出一些新的见解。

愿望虽然良好,无奈功力有限,尚祈读者诸君不吝指教。

谨以此书祝愿中国行政法和行政法学以崭新的面貌走进人类新的百年,新的千年。

作者

一九九九年孟春

目 录

第一章 行政法律关系内涵及特征分析	1
第一节 行政法律关系的概念定位	2
第二节 改革与行政法律关系的发展	13
第三节 行政法律关系的特征分析	17
第二章 行政法律关系的种类研究	27
第一节 行政法律关系的现有种类划分	27
第二节 对行政法律关系种类的重新划分	31
第三章 行政法律关系的主体研究	50
第一节 行政法律关系主体的一般问题	50
第二节 行政主体分析	54
第三节 行政权配置主体探讨	82
第四节 行政相对人研究	84
第五节 关于监督主体	94
第六节 行政法主体资格的多重性及其意义	98
第四章 行政法律关系的内容研究	108
第一节 行政权配置主体与行政主体之间的权利义务	108
第二节 行政主体相互之间的权利义务	111
第三节 行政主体与公务人员之间的权利义务	113
第四节 行政主体与行政相对人之间的权利义务	115
第五节 监督主体与行政主体之间的权利义务	135
第五章 行政法律关系的客体研究	145
第一节 行政法律关系客体的界定	145

第二节	作为客体的行政权力	147
第三节	作为客体的物	150
第四节	作为客体的人身权探讨	160
第五节	作为客体的行为	166
第六章	行政法律关系的设定研究	174
第一节	行政法律关系设定的权限及其划分	174
第二节	行政法律关系设定的适度性问题	177
第七章	对行政法律关系产生与实现的分析	189
第一节	行政法律关系的产生	189
第二节	行政法律关系的实现	202
第八章	行政法律关系的变更与消灭研究	215
第一节	行政法律关系的变更	215
第二节	行政法律关系的消灭	223
第九章	行政法律关系与其他法律关系的交叉问题研究	228
第一节	行政法律关系与民事法律关系的交叉	228
第二节	行政法律关系与刑事法律关系的交叉	230
第三节	行政法律关系与民事诉讼法律关系的交叉	237
第四节	行政法律关系与刑事诉讼法律关系的交叉	241

CONTENTS

Chapter I Implications and Characteristics of Administrative Law Relations

1. Definition of Administrative Law Relations
2. China's Reform and the Evolution of Administrative Law Relations
3. Characteristics of Administrative Law Relations

Chapter II Categories of Administrative Law Relations

1. Current Categorization of Administrative Law Relations
2. Re-categorization of Administrative Law Relations

Chapter III Subjects of Administrative Law Relations

1. General problems of the Subject
2. The Administration Subject
3. The Subject Responsible for the Allocation of Administrative Power
4. The Counter-part of Administration Subject
5. The Supervising Subject
6. Diversity of the Subject Qualities in Administrative Law and its Significance

Chapter IV Content of Administrative Law Relations

1. Rights and Duties between the Subject for Administrative Power Allocation and the Administration Subject

2. Rights and Duties between Administration Subjects
3. Rights and Duties between the Administration Subject and the Civil Servants
4. Rights and Duties between the Administration Subject and the Counter – part of Administration
5. Rights and Duties between the Supervising Subject and the Administration Subject

Chapter V Objects of Administrative Law Relations

1. Definition
2. Administrative Power as Object
3. Matter as Object
4. Rights of the Body as Object
5. Act as Object

Chapter VI Creation of Administrative Law Relations

1. Creating Power and its Distribution
2. Suitability in the Creation of Administrative Law Relations

Chapter VII Emergence and Realization of Administrative Law Relations

1. Emergence of Administrative Law Relations
2. Realization of Administrative Law Relations

Chapter VIII Modification and Extinction of Administrative Law Relations

1. Modification of Administrative Law Relations
2. Extinction of Administrative Law Relations

Chapter IX Overlapping between Administrative Law Relations and Other Law Relations

1. Overlapping between Administrative Law Relations and Civil

Law Relations

2. **Overlapping between Administrative Law Relations and Criminal Law Relations**
3. **Overlapping between Administrative Law Relations and Civil Procedure Relations**
4. **Overlapping between Administrative Law Relations and Criminal Procedure Relations**

第一章 行政法律关系内涵及特征分析

行政法律关系在行政法理论研究中具有重要地位,它是行政法学的基本范畴之一,对行政法的一般范畴和应用具有指导作用。行政法律关系的理论是对行政法上各种权利义务及其运行方式、过程的高度抽象,是对行政法质的规定性的揭示,可用于对行政法现象的分析。因此,研究行政法律关系具有重要的理论和实践意义。

从行政法学科的理论看,现有的行政法律关系理论还较为粗略且不够准确,如未能细致地认识该法律关系丰富的内容和多样化的表现形式,对行政法律关系特征的概括不够确切,等等。因此,在学科理论建设的意义上当然有必要在目前的基础上进一步研究行政法律关系问题,对其作出科学的说明,以完善行政法律关系的理论。

从行政法治的实践看,行政法律关系的理论对于行政法的立法、执行以及行政审判等实践具有重要的应用价值。在行政法的立法方面,行政法律关系理论对于准确划分法律部门、明确各部门法立法调整的对象和相互配合,以及对不同的法律关系规定不同的权利义务和各自恰当的调整方法是必不可少的;在行政法的执行方面,行政法律关系理论对明确各方在行政法上的权利义务并指导它们正确行使权利和履行义务则有着重要的作用;在行政审判方面,行政审判人员则需要运用行政法律关系理论从复杂的法律纠纷中理清不同属性的权利义务关系,以做到正确受理案件、准

确查明事实、正确适用法律并公正作出裁判等等。以上都需要科学、全面的行政法律关系理论作指导。

第一节 行政法律关系的概念定位

“法律关系是法律规范在指引人们的社会行为、调整社会关系的过程中所形成的人们之间的权利和义务联系”。^{〔1〕}按照法律关系的部门法属性分类,通常可以分为宪法关系、行政法律关系、刑事法律关系、民事法律关系、诉讼法律关系等等。不同的部门法的法律关系反映着不同类型的社会关系,各种法律关系在内容、形式、设定以及运行方式上均有各自的特点。行政法法律关系以其一系列的特殊性成为全部法律关系中的一个特定的种类。

一、行政关系与行政法律关系的内涵统一问题

法律对社会关系加以调整后使之形成成为法律关系,即法律关系是社会关系法律化的结果。行政法只调整某一类特定的社会关系,对此,我们必须回答两个十分重要的问题:(1)行政法所调整的这一类特定的社会关系是什么?又称为什么?(2)行政法对这类特定的社会关系予以调整后所形成的该类特定法律关系又应当称为什么?这种对行政法学界看来十分简单的问题,其实还处于一定的混乱状态。学者们有时在不同意义上理解或使用一些法学理论化的术语,因而导致在对话上的错位。

对于行政法所调整的某类特定社会关系,行政法学界有一个基本共同的认识,即都认为它是行政主体(包括国家行政机关、法律法规授权的组织、行政机关委托行使行政权的组织等,下同)在实现国家行政职能的过程中形成的各种社会关系,该类社会关系的特定性在于:它与行政主体及其行政职能、行政活动是有密切关

联的,并以行政主体为关系的一方。这类特定的社会关系也是行政法的调整对象区别于其他法律部门(如刑法、民法等)调整对象的本质差别所在。但是,对于由行政法调整的这类特定社会关系,学者们所理解和概括的范围并不完全相同,对这类特定社会关系冠以的指称术语也有不同,由此形成了一些术语的混乱以及对由行政而产生的法律关系的不同理解:

第一,有的学者对这类特定的社会关系作三大类的概括,即“行政权力的创设、行使以及对其监督过程中发生的各种社会关系”^[2],并将这些社会关系冠之为“行政关系”^[3],行政法对这类行政关系予以调整而形成的就是行政法律关系。^[4]这可以说是对行政关系(行政法调整的对象)、行政法律关系(行政法调整行政关系后形成的结果)范围最广义的理解。因为它涉及了与行政主体实现行政职能过程中有关的三个过程:在行政权力的创设过程中,将形成分配行政权力时的行政主体与国家权力机关之间、行政主体相互之间的关系;在行政权力的行使过程中,将形成运用行政权力时的行政主体与行政相对人各方之间的关系;在行政权力的受监督过程中,将形成行政主体与各种监督主体之间的关系。在这里,行政关系和行政法律关系这两个指称术语都具有最大的涵盖量。

第二,有的学者对这类特定的社会关系作两大类的概括,即“既包括行政管理关系,也包括行政法制监督关系”,并将其也并称为“行政关系”。^[5]行政法对这种“行政关系”加以调整后所形成的也就是行政法律关系。这种对行政关系和行政法律关系的理解略窄于第一种,因为它并未涉及由行政权创设而形成的关系。

第三,有的学者对这类特定的社会关系虽作两大类的概括,称之为“行政关系和监督行政关系”^[6],但对其中的行政关系作了很窄范围的限定,即只相当于上述第二种理解中的“行政管理关系”,而不包括上述第二种理解中的“监督关系”;而且强调行政法律关

系仅只指“由行政法规范调整,受国家强制力保障的行政关系”,即行政法律关系只是行政法对这种狭义的“行政关系”调整的结果,至于监督行政关系虽也是行政法调整的对象,但调整后所形成的法律关系不称为“行政法律关系”,而另称为“监督行政法律关系”。^[7]

据此,对行政法调整的特定社会关系,学术界已有了三种不同的理解和两种术语表达:其一,行政法调整的社会关系包括在对行政权创设、行使以及对其监督过程中形成的各种社会关系,统称为行政关系;第二,行政法调整的社会关系包括行政管理关系和监督行政的关系,统称为行政关系;第三,行政法调整的社会关系包括行政管理关系和监督行政的关系,但不是统称为行政关系,其中只有前者即行政管理关系称为行政关系,后者则称为监督行政关系。

由于学者们对行政法所调整的特定的社会关系是什么理解不一致,在使用术语上也不尽相同,进而对行政法将这类特定社会关系予以调整后所形成的特定法律关系也表述不同。按照上述第一、第二种见解,由行政法所调整的各种社会关系所形成的法律关系统称为“行政法律关系”,无论这种行政法律关系中还包括有何种具体内容。第一、第二种见解的差别只是在行政法律关系之内,具体内容多少的不同。按第三种见解,由行政法所调整的社会关系所形成的法律关系分为两种,一种称为“行政法律关系”,另一种称为“监督行政法律关系”。行政法律关系只是行政法调整部分社会关系后所形成的部分法律关系。上述不同理解,将使得我们在讨论该问题时不能在同一个意义上使用行政法律关系一词。这里,笔者需先作出一种整理定位,以求得基本的一致性。

笔者认为,行政法调整的社会关系虽有其共同性(必有行政主体参入,与行政主体的行政职能有关),但却是极为丰富、复杂的。

这表现为：

第一，在这些关系中，与行政主体相对应的另一方种类繁多，身份各异，有各类国家机关（权力机关、检察机关、审判机关和行政机关自身），有各类组织（政党、社会团体和群众组织），有各种法人（企业法人、事业单位法人），有各种自然人（中国公民、外国人和无国籍人）等。在不同情形下，有的对行政主体是决定者身份，如国家权力机关对行政主体；有的对行政主体是监督者身份，如国家审判机关对行政主体；有的对行政主体是受服务者的身份，如受救济的公民；有的对行政主体是合作者的身份，如与行政主体签订行政合同的法人；有的对行政主体是受管理者的身份，如受行政处罚的公民；等等。

第二，在这些关系中，行政主体的地位在不同的情况下有不同的变化，差异很大。它有时是执行者（如对权力机关和上级行政机关），有时是受监督者，有时是管理者，有时是服务者，等等。将这些复杂而又有不同特性的社会关系系统称为“行政关系”虽并无不可，但此时的行政关系其内涵就不可仅理解为是行政活动中的管理与被管理这一社会关系，而应统一为是指“与行政主体的行政活动有关联的各种社会关系”；而且，为了避免将这种意义的行政关系与管理与被管理关系相混同，我们还需在行政关系之内，再根据不同的关系内容和主体身份，进一步细分为：行政权分配关系、行政管理关系、行政服务关系、行政合作关系、对行政的监督关系，等等。行政法对上述社会关系予以调整后所形成的法律关系，可以统一称为“行政法律关系”。

这是因为：其一，行政法律关系一词在与宪法关系、民事法律关系、刑事法律关系、诉讼法律关系等并列使用时，应当是同一位阶的，是一个反映部门法特性的整体概念，即它是一个部门法概念，它属于经行政法调整的那一类特定社会关系的总和，以从总体

上区别于民事法律关系、刑事法律关系等其他法律关系。这已为法学界所熟悉和习惯。如法理学界在论述法律关系的最基本分类时,就是首先将行政法律关系、民事法律关系、刑事法律关系等作为法律关系的并行下位概念进行具有部门法意义的划分。^[8]由此可见,这里的“行政法律关系”中的“行政”二字,并不特指行政管理活动或监督行政的活动,而是与民事、刑事相对应,指称行政法这一部门法。其二,行政法律关系一词在我国行政法学界原初也是部门法意义上使用的。^[9]只是由于我国行政法学初创时深受原苏联管理理论的行政法学的影响,加上我国原实行计划经济管理体制,行政法被认为就是实施行政管理的法,行政法律关系因此也就只有一种单一的意义——经法律调整的行政管理与被管理的关系,行政法律关系与法定的行政管理关系实质上成了等同的概念。随着行政法理论的发展和行政法律制度的完备,行政法已不再只是实施行政管理的法,行政法律关系在部门法意义的使用上也不能再仅仅是“行政管理的法律关系”,它已有了更丰富的内容。为此,笔者认为,为了统一起见,也为了照顾法学界(特别是除行政法学界之外的其他部门法学)约定俗成的习惯,我们仍需在部门法意义上使用行政法律关系一词,但它已随着行政法内容、作用的变化而变化,决不再仅指单一的、法律化了的行政管理关系。作为一个部门法概念,它与民事法律关系、刑事法律关系等对应,指经行政法调整后那一类社会关系的集合体或总称。至于在行政法律关系中再依据一定标准所划分的更细的种类,则是部门法之内的划分,或者说是行政法律关系的下一个位阶的具体划分,如可再分为行政权分配法律关系、行政管理法律关系、行政服务法律关系、行政合作法律关系、监督行政法律关系等等。笔者对行政法律关系试作出上述定位,并在定位后的意义上对行政法律关系作以下概念表述:

行政法律关系是指行政法规范对行政主体在实现国家行政职能范围内的各种社会关系加以调整而形成的行政主体之间以及行政主体与其他方之间的权利义务关系。

这一概念表述要说明下列层面的问题：

第一，行政法律关系是行政法规范对一定社会关系调整后所形成的一类特定法律关系的总称。行政法对这些社会关系的调整方式主要有认可和设定两种。认可是对社会生活中已自然形成的一些社会关系以立法加以确认，使其法律化，或者说以法的强制力使其固定化，该类社会关系的形成早于行政法律关系的形成；设定是对应当发生、期待发生的社会关系以立法事先作出明确的设定，该类社会关系与相应的行政法律关系是同时形成的。

第二，这些社会关系是行政主体在实现国家行政职能范围内发生的各种社会关系，其他范围中的社会关系不在此列，也不由行政法规范调整。同时，对实现行政职能的范围应作广义的理解，它不仅仅指行政主体为实现行政职能而进行行政活动的范围。它应当包括为实现行政职能而需要的配置行政职权和行政职责活动的范围、为实现行政职能而进行行政活动的范围以及为保证正确、有效实现行政职能而必要的对行政主体实行监督活动的范围。在这个范围内的各种社会关系经行政法规范调整后，将形成内容丰富、形式多样的行政法律关系。应当指出，我国现有行政法律关系的理论对行政法调整的对象，即行政法律关系原初形态——行政主体在实现国家行政职能活动中而发生的各种具体社会关系还缺乏全面的认识，过去总是将其限定于一个较窄的范围，即只是认为它是行政管理关系。直到近年来，才有学者明确提出行政法调整的对象除了行政管理关系外，还包括监督行政的关系^{〔10〕}，这就扩大了人们的视野。笔者认为，事实上行政法调整的对象还远不止这两类，行政法调整的社会关系形成于行政主体实现国家行政职能

活动的整个过程,有极为丰富的种类,需要我们重新认识。特别是我国经济体制和行政体制改革后所形成的或所期待出现的一定范围、富有活力的新型社会关系更需要我们及时总结,因为它们都是行政法律关系的原初形态,只有对这些社会关系有全面的掌握,我们对行政法律关系的认识才会更全面、更准确。行政法律关系是在不断变化、创新和发展的,这形成于两种主要情况:其一,法律对发展、变化着的社会关系的及时调整,及时确认。这首先要求我们以敏锐的眼光对这些社会关系及时发现和及时认识;同时,法律对社会关系的确认又是一个科学加工的过程,它应对原始社会关系加以选择、整理和加工,去粗取精,使其典型化、规范化而具有普遍的适用性,而不是对原始社会关系的简单记录,这就要求我们研究如何将社会关系上升为法律关系的过程。其二,法律根据现有社会关系(或者应当形成的社会关系的萌芽),对其应然的发展结果或状况作出合理的模式设计,这是一种更为理性化的预设,源于科学的根据、逻辑伸展方向或对他国法制理论或实践模式的借鉴。这更需要我们研究社会关系形成的规律和对法律关系设计的方法。因此,我们在研究当代中国行政法律关系的过程中,必须认真探讨改革所形成的或应当形成的新型社会关系,以便将体现社会主义本质、有利于解放生产力和发展生产力的新型社会关系及时用法律予以确认或预设;必须认真探讨行政法规将一定范围内社会关系上升为行政法律关系这种质的转换过程,探讨行政法对具体行政法律关系模式的设定问题。

第三,行政法律关系主体双方可以都是行政主体,也可以是以行政主体为一方面而以其他各种当事人为另一方,双方形成着行政法所确定的权利义务的联系。需要说明的是,这里的“权利义务”不是一般意义的权利义务,也不是宪法意义上的或民法意义上的权利义务,而是特指行政法意义上的权利义务,即它们是由行政法