

关保英 著

行政法

时代精神
之解构

增订本

行政法

时代精神
之解构

行政法

时代精神
之解构

行政法

时代精神
之解构

后现代行政法理论的条文化表达

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



关保英 著

行政法

时代精神
之解构

增订本

后现代行政法理论的条文化表达

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



图书在版编目(CIP)数据

行政法时代精神之解构:后现代行政法理论的条文化表达/关保英著. —增订本. —北京:北京大学出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-301-28702-6

I. ①行… II. ①关… III. ①行政法—研究—中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 217069 号

书 名 行政法时代精神之解构:后现代行政法理论的条文化表达(增订本)
Xingzhengfa Shidai Jingshen zhi Jiegou: Houxiandai Xingzhengfa Lilun de Tiaowenhua Biaoda (Zengding Ben)

著作责任者 关保英 著

责任编辑 田 鹤

标准书号 ISBN 978-7-301-28702-6

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn> <http://www.yandayuanzhao.com>

电子信箱 yandayuanzhao@163.com

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

印 刷 者 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 37.5 印张 649 千字

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价 88.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

2008年，我出版了《行政法时代精神研究》一书，该书由三个部分构成，即行政法学篇、行政法治篇和行政法典篇，分别对行政法学理论、行政法治实践和行政法典则进行了探讨和分析。全书有近60万字，在体例的编排上我采取了法律条文的形式，之所以要采取这样的形式，主要源于便于读者们能够非常清晰地理解和领会我的观点。我在长期的行政法学研究中比较注重走形而上的道路，所以我的行政法学著作和论文都有大量的引注，尽管这使我的诸多论证有根有据、比较严谨，但对于读者们而言，可能不利于在短时间内掌握我的有关学术观点。而采用法条的形式则避免了上述困境，有利于读者们尽快掌握有关我对行政法学、行政法治和行政法典的认知。该书出版以来产生了很好的社会影响，我的诸多论点被学者们所引注，一些学者对这种新的学术著作的体例有所认同。因此，该书出版增订本也就顺理成章了。

行政法学的发展日新月异，有人认为行政法学从控权理论、政府管制理论、契约理论、给付行政理论等到当代的社会自治理论，经过了若干个历史阶段和蜕变。当下的社会自治理论，或者说行政法中的行政自治理论已经被人们所认同，本著作有关行政法学部分尽可能体现这样的时代精神；行政法治在我国也经历了若干历史阶段，这个断代在学界虽有争议，但是2014年中国共产党十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对我国依法治国方略作出新的顶层设计以后，行政法治也进入了一个新的历史时期。在这个新的历史时期，行政法治所弘扬的主旋律显然以协商治理、合作治理和社会自治为主格调，这应当是行政法治的新的时代精神，本书在延续初版的相关内容时，也凸显了新的时代诉求；行政法典在我国的发展和完善也相当迅猛，我们已经形成了以行政六法（《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》《行政复议法》《行政诉讼法》《国家赔偿法》）为龙头的行政法典则体系。而一些地方也制定了调整行政决策、行政裁量、行政执法、行政问责等行政法

典则。与地方行政法典则的制定相比，中央层面的行政法典制定则稍有滞后，例如诸多地方都制定了有关行政程序的行政法典则，但国家统一的行政程序法典尚未制定。那么行政法典在新的法治环境下究竟应当走什么样的道路呢？本著作也有所关注和讨论。

总体上讲，新增订的《行政法时代精神之解构》无论从形式上还是从实质上都有了一定的突破，这也是作者非常欣慰的。

关保英

2017年8月于上海苏州河畔

行政法的认知在公法学研究中一直没有停止过，有关行政法认知和解释的理论亦不断深化，著名的“红灯理论”“绿灯理论”“黄灯理论”“代理成本理论”等理论就非常生动地描述了行政法在不同历史时期的主客观状况。各种各样的理论问题实质上都反映了这样一个命题，即行政法学的理论体系与时代的精神状况有直接的关联性，即行政法学的认知是一定时代行政法治精神的体现，而这个法治精神又集中反映了当下的时代精神。

然而，在行政法学研究中，学者们并不是主动地、自觉地领会这一深刻的行政法学哲理的，例如，行政法学界一般都用现代意义的行政法给当代存在于各国的行政法制度定性，而在作出这个定性的同时实质上包括了一个很长历史阶段的行政法现象。当学者们将资本主义的行政法与前资本主义的行政法进行比较分析时，是以“现代行政法”即资本主义行政法的产生为分水岭的；当学者们将进入 21 世纪的行政法与其前时代的行政法进行比较分析时，亦是以“现代行政法”作为当今行政法的时代精神予以描述的，似乎找不到一个比“现代行政法”更为妥当的词来给具有新的时代精神的行政法进行定性，这种困惑对行政法学发展的制约已经不单是一个分析手段问题，而从深层次上曲解了近些年来行政法突飞猛进的历史格局。

因此，现代行政法的精神已经不能与当今法治进程以及时代变奏相同步，各个方面的情况都刻画了这样一个事实，即我们称之为现代行政法的时代已经终结，而新的行政法时代已经来临，这个新的行政法时代就是后现代行政法时代。

后现代行政法是对现代行政法的否定，它的形成有着深刻的社会及其其他方面的基础，如技术基础、物质基础、文化基础、政治基础等。人本属性、私权属性、民治属性、科学属性、创新属性等构成了它的精神实质，而渊源的多元性、参数的技术性、关系的对等性、调控方式的数字性、规制程度的自律性

等是其最基本的法律形式。概而言之，我认为，行政法学的研究不论从思想方法的层面上讲，还是从多学科体系的层面上讲都已经进入了后现代阶段，以后现代行政法特性给当代行政法学体系贴标签更能够反映行政法学和行政法治的内在。后现代行政法所反映的是行政法和行政法学的一种精神气质，该精神气质并不是一个不可捉摸的虚幻的存在物，而具有实实在在的合理内涵。在我看来，这些内涵集中体现在三个范畴之中：一是行政法学的范畴之中。这个范畴包括行政法学理、行政法学概念、行政法学科定位、行政法学对象、行政法学方法、比较行政法学、行政法学方法论、行政法学体系、行政法学发展、行政法学趋势等；二是行政法治的范畴之中。这个范畴包括行政法治的定义、行政法上的法律优先、行政法中的私权、行政法原则、行政主体义务、行政职权、行政行为、行政执法、行政责任等；三是行政法典的范畴之中。这个范畴包括行政成文法的危机、行政法渊源的类型、行政习惯法、外国法的渗透、行政立法抄袭、抽象行政行为越权、规章越权、行政立法与不当利益渗透、行政立法模式转换、抽象行政行为与具体行政行为主体分离、行政规范性文件的法律地位、科学立法等。行政法学和行政法治的内涵和定性是各归其位的，而行政法典则相对比较模糊和折衷，换言之，它既有行政法学之成分，又有行政法治之成分。但将其归于行政法学或行政法治之中似乎不妥当，其作为一个与行政法学、行政法治并列的存在物更加合理一些。本著作从范畴上讲包括了上列三个方面，从科学内涵上讲包括了后现代行政法所应具备的基本精神气质。

我近年来曾出版过《行政法价值定位——效率、程序及其和谐》《行政法模式转换研究》《行政法的私权文化与潜能》等学术专著，也曾发表《现代行政法的终结与后现代行政法的来临》《行政法学分析逻辑的认识》《比较行政法学研究》等学术论文，以数百万字的内容揭示了后现代行政法在宏观、中观、微观三个方面的理论体系和实务要求。几乎行政法学和行政法治中的每一个重大问题我都有一个属于自己的见解，成为思想体系的见解，具有思想方法的见解。这些见解中的诸多亮点已经引起了行政法学界乃至于法学界的关注。我创立的一些概念系统、一些制度模式要么被学者们接受，要么被行政法治实践吸纳。

但是，由于行政法治、行政法学、行政法典中的问题容量大、涉及范围广，我的论证分别反映在诸多学术著作、百余篇学术论文之中。加之近年来法学学术研究技术的改进，使我在诸多问题的阐释中不得不引经据典，应当说引经据典是目前我国学术研究中的一个学术时尚，很难想象一篇没有注释的文章

能够见诸报端，很难想象一部没有一个注释的学术著作能够被出版。学术界对研究过程和方法中这种形式要件的要求，称之为学术规范也罢，称之为学术壁垒也罢，它的的确确成了判定学术论文和学术著作标准的一个基本指标，这既可能是学术研究的进步，因为领先的学术研究似乎都有较大篇幅的引证，现在能称之为“家”的思想家似乎无一例外；又可能从另一侧面制约了学术知识的社会推广，具体地讲，一些大面积的引证和冗长的论述常常淹没了作者的基本学术观点。然而，不争的事实是哪怕一部高深的学术著作其基本论点是可以几句话就能够领会其基本要旨的。我生活在当今的学术大背景之下，要成为学术研究中的圈内人就必须使自己的著作和论文能够得到学术壁垒的保护，因此，我近年来相对冗长的著作和论文多之又多。然而，从我做事的一向注重效率和结果的秉性出发，我又不甘于自己的著作和论文的基本论点让读者感到繁琐和难懂，如何解决这个问题，苦思冥想之后我认为以法律文本的形式将自己的基本论点，尤其是后现代行政法的基本精神气质表达出来不失为一种非常好的选择。这样的方式在学术史上并非没有出现过，德萨米著名的《公有法典》、摩莱里著名的《自然法典》等著作就非常生动地以法典形式揭示了深刻的学术思想，这为自己以法典形式反映后现代行政法理论增加了信心。事实上，学术思想的表达方式是有较大选择余地的，古希腊哲学家以对话体的形式表达学术思想的方式亦并不影响其思想的深刻程度。本书既然是以条文形式表达学术观点，当然就没有一个注解，不过，重要条文都有支撑它的背景材料，重要观点作者在著作和论文中都讲到过。由于本书的观点是作者的一家之言，因此，这些论点并不一定是定论，能够引起学者们的商议进而促使行政法学研究更加繁荣，本书的目的也就达到了。

关保英

2008年于上海苏州河畔

目 录

第一部 行政法学篇 / 1

- (一) 行政法学理 / 1
- (二) 行政法学概念 / 44
- (三) 行政法学科定位 / 45
- (四) 行政法学对象 / 45
- (五) 行政法学方法 / 49
- (六) 比较行政法学 / 69
- (七) 行政法学方法论 / 84
- (八) 行政法学体系 / 90
- (九) 行政法学发展 / 108
- (十) 行政法学趋势 / 131
- (十一) 行政法学本土资源 / 158
- (十二) 行政法学体系的全球趋同 / 166

第二部 行政法治篇 / 177

- (一) 行政法治的定义 / 177
- (二) 行政法上的法律优先 / 181
- (三) 行政法原则 / 192
- (四) 行政主体义务 / 218

- (五) 行政职权 / 248
- (六) 行政行为 / 280
- (七) 行政执法 / 300
- (八) 权力清单 / 332
- (九) 行政权力的维度 / 357
- (十) 行政责任 / 378

第三部 行政法典篇 / 405

- (一) 行政成文法的危机 / 405
- (二) 行政法渊源的类型 / 418
- (三) 行政立法抄袭 / 441
- (四) 抽象行政行为越权 / 453
- (五) 规章越权 / 461
- (六) 行政立法与不当利益渗透 / 476
- (七) 行政立法价值选择 / 487
- (八) 行政立法的模式转换 / 517
- (九) 抽象行政行为与具体行政行为主体分离 / 534
- (十) 行政规范性文件的法律地位 / 542
- (十一) 科学立法 / 549
- (十二) 行政立法展望 / 564

主题词索引 / 577

第一部 行政法学篇

(一) 行政法学理

第一条 行政法与其他部门法相比有一个突出的特点，就是它与行政权有着难以分割的联系。因此，要解决行政法的任何理论问题都必须从行政权入手，而要揭示行政权的概念，必须首先回答权力概念的内涵。权力作为现代政治学和现代法学运用率最高的一个概念可以有两个概念形态。一是法律规范上的概念形态，作为法律概念，权力是被宪法条文界定了的，法律规范上的权力概念是具体的、有形的、实在的。二是理论上的概念形态。作为理论概念，权力不可以从法律上寻求答案，其具有“权势和威力”等属性。理论上的权力概念是抽象的、无形的、非实在的。

第二条 权力是一个多视角、多内涵的术语，难以有普遍接受的确切概念，也许由于此缘故，许多工具书，包括法学的专业性工具书都在回避权力的概念。为了认识行政权的本质属性，笔者尽可能从法律规范和抽象理论两个方面的结合上对权力概念谈点认识。首先，权力反映某种资格，或决定问题的资格，或提出要求的资格。以此延伸，权力必须具有主观上的承受因素，这一承受因素就是权力的主体问题。其次，权力并非对应性概念，从第一点可以推导出第二点。一般认为，权力具有对应性，即发生在两个主体以上，一方主体将自己的意志强加给了另一方主体。再次，权力反映了某种联系，而且是一种动态的联系。此动态联系形成了一定的范式。从静态看，权力的范式是具有权力资格者与相关因素的关系及其形式，即通常所讲的权力模式；从动态看，权力的范式是权力的实际运行程序。权力概念的上述三个属性，应当成为我们认识行政法上行政权的出发点，只有抓住它，行政权的有关理论问题才能得到合乎逻辑的说明。

第三条 权力主体是指权力的实质或形式上的拥有者。它是取得了一定资格的人或组织。如果把权力关系视为权力客体的话，权力关系的主宰者就是权

力的主体。权力主体与权力客体是一个相互对应着的概念。客体指具有物质内容的关系形态，而主体则是通过客体来反映、表现的。权力主体以其本质特征来观察，具有三个最基本的属性。一曰有形性。这是权力主体最基本的特性，即其具有一定的物质外形，是一个活生生的存在物。二曰主动性。权力主体具有法律上称为主体概念的一般意义。在法律上就主体与客体而言，主体是能动的，可以通过自己独立的主观意向采取行动，作出某种决定，并且能根据发展变化的外部环境对自身进行调整，以使自己与外部保持最大程度的一致。三曰可分解性。权力主体的可分解性有两层意思，第一层意思是说，作为一个权力主体来讲是可以分解的，既包括其实体形式的分解，也包括其行为序列的分解，此层意思容易理解；第二层意思是说，权力主体的总概念是可以分解为更细密的主体形式。此层意思从字面上看比较抽象，甚至不易理解。然而，从深层意义上分析，权力主体确实可以分解为诸多主体形态，如权力归其所有的归属主体，实际握有权力的占有主体，对权力负责实施的行使主体，等等。权力主体的可分解性是权力概念中的一个非常重要而又被人们普遍忽视了的问题。正确把握权力主体的可分解性这一属性的特点，对于我们分析行政法规范、行政法理论具有十分重要的意义，尤其对行政法的价值定位具有重要的理论意义。

第四条 根据权力主体的归属和实际运转，可以把权力主体分解为归属主体和行使主体。现代社会中较为进步的国家形态和政治体制结构形式都将国家权力分解成归属和行使两种类型的主体。

第五条 权力主体分解为归属主体和行使主体是国家政权发展的必然。归属主体不可能完全行使所有国家权力，或者完全行使自己所享有的一切权力，由行使主体完成权力的行使既是一种必然，同时也是出于权力概念的技术上的考虑。行使主体是不能离开归属主体而独立存在的，如果说两者呈主属关系的话，归属主体是主，而行使主体为从，行使主体始终不能脱离归属主体而任意行动。

第六条 行政权的归属主体就是指行政权所有者，即谁是行政权的实际享受者。

第七条 行政权的行使主体就是指行政权的行使者，即谁是行政权的实际行使者。

第八条 行政权的归属主体由于具有宪法上的依据，所以在我国是非常明显的，宪法规定了一切权力属于人民，行政权作为国家权力的组成部分，同样

归属于人民，人民是行政权的实际所有者。人民既然是行政权的归属主体，便可以以各种形式和途径行使归属于自己的行政权，可以是直接行使，也可以是间接行使。

第九条 由于人民是一个集合概念，是由无数单个个体构成的，因而，在绝大多数情况下，既不可能，也没有必要直接行使行政权。这样便产生了行政权的行使主体。行政权的行政主体依《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）的规定已经有了完整、系统的概念和严密的组织体系。

第十条 长期以来，人们对宪法关于行政权行使主体的规定有误解，误认为行使主体就是归属主体，此误解给行政法学理论和行政法制实践带来了不小的危害后果。

第十一条 行政权归属主体和行使主体的分离有两个深刻的理论问题是必须引起注意的。一则，两个主体的分离是行政权发展的必然，是不以人的意志为转移的，当一国在建立它的行政体制时就意味着这两个主体处于分离状态。当然，分离的程度不是固定的和一成不变的，而是受外界条件、行政技术甚至民主进程的影响；二则，两个主体的分离过程是受主观条件制约的，即在归属主体和行使主体的分离过程中，人们可以进行论证、分析以确定行政权归属主体和行使主体的关系状态。

第十二条 行政权主体的分离理论从深层意义上看，是行政法价值定位的理论基础。

第十三条 行政权主体分解为归属主体和行使主体必然使行政权在运行过程中形成两个主体意志：归属主体意志和行使主体意志。从形式上讲是非常矛盾的，一个权力竟有了两种意志。而进一步讲，归属主体意志和行使主体意志并非总是同一的意志。在一些条件下可能完全是同一的，而在另一些条件下可能是不同一的。事实上，行政权归属主体和行使主体意志的不同一，处于二者关系状态的主导地位，而二者的同一，则处于二者关系状态的次要地位。正是由于这种不同一导致了若干行政制度、行政法律制度、行政法规范的产生，如果二者始终处于同一意志状态的话，一切行政法制都是多余的。应当指出，我们说二者的不同一，并不是从政治上分析的，而是从国家权力体系的技术上分析的。这种不一致有时是受物质利益或其他利益决定的，有时则是受权力运行的外界条件和各自的主观意识决定的。当然，行政权是国家权力系统的组成部分，其本身是一个权力体系和职权系统，就某一国家政权而论，行政权只是一个事物，总体的价值取向、总体的目标、总体的行动纲领只能有一个，绝对不

能受两个对立的意志支配。如果出现此种状态，一国的行政权就面临解体的状态。因此，行政权的统一性是绝对的。无论归属主体和行使主体各自的意志如何，都必须最大限度地保持行政权的统一性。行使主体的意志从属于归属主体的意志是保持行政权统一性的前提条件。行政权的统一特征是有关行政权的一个基本定理，该定理并不是说行政权的实际状况一定是统一的。恰恰相反，在绝大多数情况下是不统一或是不完全统一的。行政权归属主体对行政权行使主体制约的程度，决定着行政权是否统一及其程度。

第十四条 行政权行使主体相对于行政权的归属主体而言是处于工具状态的，是归属主体完成其宗旨的一种手段。

第十五条 行政权归属主体是一个永恒的概念，其在客观上表现出了极大的稳定性。而行政权的行使主体则是一个具有动态性和可塑性的概念。上面已经论述了行政权行使主体对行政权归属主体而言是处于工具状态的。作为归属主体而言，是可以对自己运用的工具进行设计的，并且可以根据自己的需要制造出适合自己特点的有效工具来。

第十六条 行政权的行使主体是由行政权的归属主体设计并制造出来的，被设计的行政权行使主体的实际状况则受相当复杂的条件制约，如设计者对行政权行使主体的认识程度，社会的经济水平、文化条件，等等。

第十七条 被设计出来的行政权行使主体从它诞生那天起，就受到了制约，而且始终处于受制约的状态中。

第十八条 行政权归属主体在设计、构建行使主体时并不是任意性的，而是从功利原则出发，要求行使主体为其带来最大的利益。

第十九条 行政权归属主体的设计行为实质上就是对行使主体的制约行为。因为在整个设计过程中，归属主体都根据自己的需要安排行使主体的规模、构成等。

第二十条 行使主体一旦被设计出来就成为了行政权的实际承受者即主体之一，作为法律上的主体，其有自己的意志。既有总的系统意志，又有层级的或分子的意志。这些主观方面的意志仍然是受到制约的。在行使主体的发展过程中，由于其有超常的组织性、结构性，因而在行政权的实际行使中，常有超然独立的倾向。这是行政权归属主体不能自流失任的。必须像在设计时用各种手段对其进行制约那样，亦必须在其系统建立后，意志形成后用各种手段对其进行制约。

第二十一条 在理论界关于这个问题存在着非常错误的理论论点，例如，

相当一部分行政法教科书在讨论行政机关是否具有独立人格时,提出了人格肯定说的理论。该理论认为,行政体具有独立的法律人格、独立的意志,可以单独履行一切法律行为和事实行为。

第二十二条 制约原理是不允许行政体具有独立于国家、社会之外的独立意志和独立的法律人格的。机关人格否定说认为,行政体最大只是国家或社会的代表,其意志始终从属于社会、国家。行政权行使主体的意志是从属性的,是不能离开行政权归属主体而另起炉灶的。

第二十三条 行政权归属主体对行使主体的制约是客观的必然。然而,制约的形式、制约的程度则是有所区别的。总之,行政权归属主体对行政权行使主体的制约可概括为三种观点:一是归属主体在设计行使主体时,依需要而裁剪行使主体,通过裁剪性制约使其结构合理化。二是在行使主体运行过程中,对其行为进行制约,以使其客观行为合理化。三是归属主体终止违背设计目标的行使主体的全部行为,以使行使主体保持优胜劣汰。

第二十四条 行政权行使主体被设计出来以后,存在着被恰当或能够恰当运用的问题。有两种行为是能否恰当运用的决定因素。首先,行政权归属主体是有行为的,该行为是指归属主体的总行动。其次,行政权行使主体是有行为的,该行为是指行使主体的总体行动战略。归属主体的行为主要是对行使主体进行的,对行使主体进行多种途径、全方位的控制、督促。行使主体的行为由两个环节组成:第一个环节是对归属主体的行为环节,可以从归属主体取得利益,可以经常从归属主体取得需要的行动信息;第二个环节是对所处理的行政事务的行为环节,此行为是其最主要的行为环节。我们说行政权行使主体是能够被恰当运用的,一是说行政权归属主体能够非常方便地运用行使主体实现自己的目标,运用的方便程度是行使主体能否被恰当运用的第一个衡量标准。如果当一个国家的行政权归属主体已无法控制、督促行政权的行使主体时,便可以说,行政权行使主体的运用是不恰当的。二是说行政权行使主体对行政权归属主体表现出了极大的服从和尊重,有积极的汇报和报告制度,并有自觉、自发的服从意志。三是说行政权行使主体能够根据行政事态的本质履行归属主体所赋予的职能。行政权归属主体对行政权行使主体的控制程度是行使主体能否被恰当运用的关键。

第二十五条 我们所讲的控制是指归属主体能够每日每时地依需要改变行使主体的行动、目标、行为方式,校正行使主体与管理事态的冲突性行为和与归属主体意志背道而驰的行为。

第二十六条 行政法学领域尚无人运用成本概念，更无人以成本原理分析行政法学中的有关理论和实践问题，这不能不说是一个遗憾。以成本原理出发，解释行政法的有关问题，具有不可取代的意义。

第二十七条 在行政法学中，运用成本概念，可有两种途径：第一个途径是在微观上使用成本概念，即在行政管理系统内部，对于政府行政系统的状况、行政机关的行政行为、一个具体的行政事件或一项大的行政决策进行成本分析。以此分析，使单个的个别行政事件、行政行为以最小的投入换来最大的社会效益；第二个途径是宏观上使用成本概念，就是将成本概念运用到对行政权归属主体和行使主体的关系分析上来。将成本概念延伸到行政法学中立足于第二种含义，并以成本原理论证有关行政法的效率定位问题。

第二十八条 行政权归属主体是行政权的主导方面，对行政权有最后的、实质意义的控制权利，行使主体只是其利用的一个工具，一种手段。以此而论，行政权行使主体对行政权归属主体而言就是一个成本，行使主体作为一个物质实体是归属主体所投入的一个成本。归属主体意欲通过此种投入带来更大的物质利益和精神利益。

第二十九条 行使主体作为一个成本，事实上是有消耗的，包括物质消耗、文化消耗。不言而喻，行使主体的所有消耗都必然转移到权力归属主体身上。具体地讲，行使主体的收入、支出，尤其是在行使行政权过程中的各种支出或者与行使行政权有关的各种支出，最终都必须由归属主体支付。从这个意义上讲，行政权行使主体始终是行政权归属主体所投入的一个成本。这就是对成本概念在行政法学中的宏观解释。行政法的效率定位就是从这个概念中延伸出来的：行政权归属主体以最小的成本为代价，换来最大的社会效益，如果行使主体所带来的效益小，就意味着归属主体的成本大。反之，行使主体所带来的效益大，归属主体投入的成本则较小，以此必然推论出效率价值定位。

第三十条 行政权行使主体在现代社会中已发展成为严密的科层制。它作为行政权归属主体所付出的成本有多层意思。首先，行政权行使主体自身的存在就是行政权归属主体的一个元投入。说它是元投入，是该投入还没有包括行使主体因自己的行为而带来的其他消耗。在元投入概念中，归属主体只是在正值的角度进行投入，就是此种投入是绝对可以带来利益的，并且是为了获取正当利益才进行的投入。其次，行政权行使主体为了维持自身的生存，必须建立严密的组织体系，并在组织内部形成新的控制系统，这样无形中又为行政权归属主体增加了一个新的投入，即在其原来的成本上又增加了一个成本。也许该

成本对于归属主体实现其目标是必要的，但就此种投入本身而言，与归属主体的利益似乎是间接的。对于这种状态，归属主体并没有一个可靠的标准进行验证，以确定第二个成本的实际意义。再次，行政权行使主体一旦组成，必然有各种各样的行为。有为了联系内部成员而履行的内部行为；有为了完成对社会事态进行调控而进行的外部行为；有为了建立内部设施而进行的事实行为；有为了理顺管理关系而采取的法律行为；等等。各种行为都处在消耗状态中，包括经济的消耗和文化的消耗。

第三十一条 行政机构的总消耗就是从以上三个方面产生出来的，具体地讲，它包括：为了维持行政机构的组织体系而耗费的各种组织性费用。如为了使行政机构经常性地保持联系而消耗的会议费，此种费用在一些国家已经成为一笔庞大的财政负担。为了协调机构内部的行为而耗费的各种文件打印费，为了维持机构的正常活动而投入的各种办公费，包括办公设施，如办公楼、交通工具、文印设备，等等。在现代国家，行政权行使主体的总消耗一般反映在政府行政经费预算中。

第三十二条 行政权行使主体的分子消耗是指独立于总消耗之外的行政机构各部分和行政机构各组成人员的消耗。其中有两个部分，一个部分是一些单个的机构实体消耗。我们知道，行政机构体系是由许多分支机构组成的，一个分系统包含了许多的支系统。一个支系统又包含了许多的子系统，而一个子系统也同样包括许多细小的系统。行政机构体系尽管有着统一的意志和统一的行动，但各个分子机构或各个单个的机构有着自己的，甚至独立于行政总系统之外的意志，这样就构成了分支机构的单独消耗。此种消耗的来源可以从行政机构体系的总经费中取得，亦可以由该机构实体向自己的管理对象取得。如果是前者，其消耗便可归入行政总消耗之中，若是后者，就构成了新的消耗范畴。分子消耗首先包含了这一新的消耗范畴；另一部分是机构组成人员的消耗。行政体的构成分子，从政治学的角度看，是行使权力的最小单位，他们担任公职，并通过公职赋予的法律资格履行管理职能。从社会学的角度看，他也是一个社会成员，只是扮演的社会角色比较特别而已。作为社会成员，同样要生活，取得合法收入，该收入就是我们通常所讲的政府职员的工资和其他津贴。职员工资对于行政权归属主体来讲无疑是一种消耗。职员工资一般在政府行政经费预算之外，因此，它实际上是独立于总消耗之外的。机构分子消耗的上述两个部分都是非常重要的。然而，上述部分只是分子消耗的一个方面，即合理消耗方面，就是通过此消耗可以为行政权归属主体带来利益。而在行政权行使