

中青年法学文库

论行政相对人

方世荣 著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论行政相对人/方世荣著. —北京: 中国政法大学出版社, 2000. 5

ISBN 7-5620-1993-2

I. 论… II. 方… III. ①行政法-当事人-研究
②行政诉讼法-当事人-研究 IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 24647 号

责任编辑 刘 军

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 中国人民解放军第 1201 印刷厂

开本 850×1168 1/32 9.25 印张 198 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1993-2/D·1953

印数: 0001—3000 册 定价: 14.00 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号

邮编: 100088 电话: 62229803 或 62228801

声明: 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

中青年法学文库

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统。在我们的古典文化中，经学、史学、文学等学术领域都曾有过极为灿烂的成就，成为全人类文化遗产的重要组成部分。但是，正如其他任何国家的文化传统一样，中国古典学术文化的发展并不均衡，也有其缺陷。最突出的是，虽然我们有着漫长的成文法传统，但以法律现象为研究对象的法学却迟迟得不到发育、成长。清末以降，随着社会结构的变化、外来文化的影响以及法律学校的设立，法学才作为一门学科而确立其独立的地位。然而，一个世纪以来中国坎坷曲折的历史终于使法律难以走上坦途，经常在模仿域外法学与注释现行法律之间徘徊。到十年文革期间更索性彻底停滞。先天既不足，后天又失调，中国法学真可谓命运多舛、路途艰辛。

70年代末开始，改革开放国策的确立、法律教育的恢复以及法律制度的渐次发展提供了前所未有的良好环境。十多年来，我国的法学研究水准已经有了长足的提高；法律出版物的急剧增多也从一个侧面反映了这样的成绩。不过，至今没有一套由本国学者所撰写的理论法学丛书无疑是一个明显的缺憾。我们认为，法学以及法制的健康发展离不开深层次的理论探索。比起自然科

学，法学与生活现实固然有更为紧密的联系，但这并不是说它仅仅是社会生活经验的反光镜，或只是国家实在法的回音壁。法学应当有其超越的一面，它必须在价值层面以及理论分析上给实在法以导引。在建设性的同时，它需要有一种批判的性格。就中国特定的学术背景而言，它还要在外来学说与固有传统之间寻找合理的平衡，追求适度的超越，从而不仅为中国的现代化法制建设提供蓝图，而且对世界范围内重大法律课题作出创造性回应。这是当代中国法学家的使命，而为这种使命的完成而创造条件乃是法律出版者的职责。

“中青年法学文库”正是这样一套以法学理论新著为发表范围的丛书。我们希望文库能够成为高层次理论成果得以稳定而持续成长的一方园地，成为较为集中地展示中国法学界具有原创力学术作品的窗口。我们知道，要使这样的构想化为现实，除了出版社方面的努力外，更重要的是海内外中国法学界的鼎力推动和严谨扎实的工作。“庙廊之才，非一木之枝”；清泉潺潺，端赖源头活水。区区微衷，尚请贤明鉴之。

中国政法大学出版社

内容提要

行政相对人问题是行政法学的一个新课题，本书首次较系统地行政相对人的诸多基本问题进行了研究，阐释了行政相对人在行政法中的积极作用（即他们参与行政的过程，既对违法行政形成制约，又对合法行政予以合作与帮助），初步形成了我国行政法学对行政相对人的研究框架，填补了行政法学体系的一个空白点，并从行政相对人角度提出一些完善我国行政法治理论与实践的有益思考。

本文主要研究了行政相对人的下列基本问题：

第一章主要研究行政相对人的界定和范围。本章分析比较了中外行政法学对行政相对人的不同理解，从公民一方的角度对行政相对人作出了界定，并就行政法律关系中的一些疑难问题提出了见解；同时，探讨了行政相对人形成的资格和条件，对行政相对人与其他相关概念进行了区分并初步划分了行政相对人的范围和种类，以利于今后对各类行政相对人的细致研究。

第二章主要研究行政相对人的权利。本章对行政相对人的权利进行了定位并归纳了其权利体系，从理论上划分了公民一方宪法、民法上的权利与行政法上的权利的区别，并就行政相对人权利与行政权力的同一性作了分析。

第三章主要研究行政相对人行为。本章对行政相对人行为的概念、特点、种类、法律效力等基本问题进行了探讨，揭示了行

政相对人行为对实现行政法律关系及完成行政行为的积极意义。

第四章探讨行政相对人在行政法中的作用和行政法基本原则的重构问题，就行政合法性原则和行政合理性原则内涵的扩展，从行政相对人角度提出了见解。

第五章对我国行政相对人参与行政立法、参与行政合作以及参与对行政公务人员的管理等实践问题进行了思考，并提出了若干建设性意见。

Abstract

Private party in the administrative process is a new field in the administrative law. This article first explores systematically many fundamental aspects of private party. It makes a special effort to summarize the positive role of private party in the administrative law (they take part in the administrative process in order to restrain the illegal administration and cooperate and help the legal administration). It has constructed initially the study framework of private party in the administrative law, filled one of the gaps in the theoretical system of administrative law, and from the perspective of private party put forward some views which would be helpful for the improvement of administrative law in China. This article has discussed some fundamental aspects of private party as follow:

The definition and the scope of private party are main issues of the first chapter. The different understandings about private party in Chinese and foreign theories of administrative law are analyzed and compared in this chapter. After giving a definition to private party from the perspective of the citizenship, I put forward my opinions about some difficult problems concerning the general legal relationship of administrative law. Moreover, this chapter deals with the problems of qualifications and requirements of private party, and distinguishes private party and other closely relative concepts, and classifies initially the types of private party. All of these can be of benefit for the meticulous study about different types of private

party in the future.

The second chapter studies the rights of private party. At first I manage to define the concept of private party' s right and construct the system of the rights. Then, the difference between the rights of a citizen in constitutional law, civil law and administrative law is outlined in theory and the identity between the rights of private party and the administrative powers is also analyzed.

The third chapter discusses some issues about the acts of private party, such as the concept, characteristics, types and legal effects of the acts of private party. In the end it reveals that the acts of private party play a positive role to realize the legal relationships of administrative law and complete the administrative process.

It is discussed in the forth chapter about the role of private party in administrative law. Henceforth I attempt to restructure the basic principles of administrative law, from the perspective of private party expanding the contents of the principles of legality and reasonableness.

The fifth chapter concerns the practical problems about private party' s participation in the administrative legislation , administrative cooperation and administration of civil servants, and sets forth some constructive suggestions.

Key words: administrative law
private party in administrative process
positive role

前 言

—

本文所用的行政相对人一词，简称相对人，沿用了目前行政法学界一般使用的称谓，也有学者称为之“行政相对方”。〔1〕它作为与行政主体〔2〕相对应的一个行政法概念，已频繁地出现在各种著述或者法律条文之中。这足以表明，行政相对人作为行政法学的一个基本范畴，已是不争的事实。

令人惊奇的是，打开中外浩如烟海的行政法学著述和论文，直接阐述行政相对人问题的可谓凤毛麟角，对其进行系统研究的更是付诸阙如。行政法学自形成以来，尽管研究范围不断扩展，研究内容不断深入，但却一直未见有对这一基本范畴的真正关

〔1〕 罗豪才主编：《行政法学（新编本）》北京大学出版社1996年版，第62页。

〔2〕 为了行文的方便，这里泛指对社会上的公民、法人等一方行使行政权力的国家行政机关和法律、法规授权的组织等。以下均同。

注，^{〔1〕}这种现象，使得中外行政法学界的一些学者都感到有关行政相对人问题的研究十分欠缺。日本学者戒能通孝在本世纪50年代曾提出过疑问：“从行政官署的权限或行政行为的立场来论述行政法的著作极多；而从相对于行政官署的市民权的立场概观行政法的著作几乎没有。在某种意义上，我们深感不可思议。”^{〔2〕}我国有行政法学者也明确指出：“传统的行政法理论，在主体上只限于对行政主体的研究，相对人被冷落一旁；在行政行为上，同样只囿于对行政行为的研究，相对人行为被行政法学拒之门外。”^{〔3〕}“传统的行政法学大多以行政权或行政主体的作用为主要研究对象，不重视行政相对方在行政过程中的作用。”^{〔4〕}只是疑问之余，尚还没有认真地进行这方面的研究工作。

中外行政法学者未对行政相对人进行系统研究，与行政法的理念有重要关系。

在英美法系国家，早期行政法理论中的主题思想就是控制行政权力，行政法作为控制行政机关权力的法，自然重点是注视行政权力问题。尽管20世纪中叶以来有西方学者已对这种控权理论提出批评，但也只是从缓解控权、发挥行政权力积极作用的角度立论，行政相对人也不被特别重视。在德国、日本等大陆法系

〔1〕 笔者视野虽有限，但到目前为止所能收集的行政法著述中，绝大多数均未专门研究行政相对人问题。少数著述（如张焕光、胡建森著：《行政法学（新编本）》北京大学出版社1996年版等）虽提及了行政相对人，但篇幅极其有限，内容也十分简略。

〔2〕 （日）戒能通孝著：《对行政法及行政法学的疑问》，载《法律时报》第29卷第7号，1957年。

〔3〕 张焕光、胡建森著：《行政法原理》，劳动人事出版社1989年版，第371页。

〔4〕 罗豪才主编：《行政法学（新编本）》，北京大学出版社1996年版，第99页。

国家，传统行政法则是以行政组织、行政行为为核心而建构的，高权行政下的行政法学强调的是行政权力的支配命令性以及公定力、确定力和执行力，行政相对人处于消极的、受制于行政主体的地位，其不受重视也就不难理解了。从我国的情况来看，行政相对人未得到行政法学的关注有以下几个原因：（1）在我国过去长期实行的计划经济体制下，政府即行政主体具有无所不能的行政权力和绝对的支配地位，相对一方从实质上讲没有独立的法律人格，一切按照预定计划听从政府的命令，行政相对人并不是具有“某种自主性、自觉性、自为性、自律性，某种主导的，主动的地位”〔1〕的真正法律主体。因而对其不重视研究也是自然的。（2）我国的行政法学研究相对于其他法律学科而言起步较晚，在创立和发展之初，更多地直接运用了其他法律学科的研究结果。行政法学界一直将行政相对人与宪法或民法意义上的公民、法人等同，将行政相对人的权利义务与宪法、民法上的权利义务等同。而宪法学、民法学对上述问题已有充分的、专门的研究，因而行政法学也就没有在研究上给予更多的关注。（3）从行政法学的发展讲，过去我国行政法所形成的基本观念，使得行政法学界也不会以行政相对人为关注点。与国家当时的计划经济体制相适应，本世纪70年代末期我国行政法学初创之时，以强化行政管理为行政法的基本观念，行政法被认为是有关行政管理的法，是作为行政管理的有效工具来认识的。行政法的这种价值取向，也只能以行政主体及其行政权力为重点。行政相对人作为受支配的一方，其法律地位上的被动性使其不具有更多的研究价值。我国行政法学理论稍后虽引入了西方国家有关行政法的早期控权论观念，但这种控权论也主要是集中于对行政权力的控制，

〔1〕 张文显著：《法学基本范畴研究》，中国政法大学出版社1993年版，第169页。

强调对行政权的司法审查，因而重点仍是行政主体及其行政权力，行政相对人仍处于无足轻重的地位。

行政法学的这种状况，并不能说明行政相对人问题无研究的必要。事实上，至今为止，中外行政法学界对行政相对人的概念、范围、种类、行政法地位、行政法上的权利义务以及行为等等一系列基本的问题，尚无确切的阐明，行政法从现象上看是着重于行政主体的设置、对行政权力的分配、运用以及对行政活动监督的规定，但上述这一系列内容及其过程都是离不开行政相对人的。对于行政法来讲，没有行政相对人，行政主体的存在及其行政权力的配置就失去了价值；没有行政相对人，行政权力的运行也没有目的和对象；没有行政相对人，对行政权的监督更没有什么意义。行政法对某一类社会关系的调整，形成了一个庞大、复杂的行政法律关系群，在这个行政法律关系群中，最主要、最基本的应当是行政主体与行政相对人之间的关系，这对法律关系构成了整个行政法律关系群的轴心，它决定了行政权力配置的目的，决定了行政权力运行的目的，决定了行政权力监督的目的。反映在法律制度建设的层面上，行政主体与行政相对人之间关系的设计与运行，几乎制约了全部行政法律制度的各个方面：为了有效地服务于行政相对人、管理行政相对人又不至于侵害其合法权益，需要一整套科学的对行政权力的配置制度、运行制度及监督制度。

当代行政法实际上正在提高行政相对人的地位。从世界范围看，各国从传统的以权力制约行政权力的模式，逐步发展为强化以行政相对人的程序权制约行政权力。同时，从早期单一的秩序行政到当代福利国家秩序行政、给付行政的多元化，使传统行政管理“高权”手段的局限性已十分明显，权力色彩淡化的行政合同、行政指导等行政方式被广泛加以运用，调动行政相对人积极

参与的行政民主作法倍受青睐。在我国，政治、经济体制改革和行政法治的发展，也使行政相对人地位有了很大提高。特别是市场经济体制的建立使行政相对人摆脱了计划体制下无所不在的约束，由政府的附庸成为自主的市场主体，地位和权利义务都有了质的变化。政治体制改革、社会主义民主和行政法治的完善，使行政相对人的政治权利、民主权利丰富化、具体化并具有了实践意义。行政相对人地位的变化给行政法学研究行政相对人提供了实证基础和契机。与此同时，行政法学界提出的一些新的行政法观念，对伸展、开拓学术思考也具有重要启发作用。中国行政法学者提出过两个与行政相对人密切相关的基本理论观点：应松年教授等人在 80 年代提出了行政法“为人民服务”观念，^{〔1〕}罗豪才教授 90 年代提出了“平衡论”理论。^{〔2〕}“为人民服务”首先提出了行政的服务观，这里面当然包含有如何正确对待和认识行政相对人的思想。“平衡论”是 90 年代对中国行政法学界有较大影响的一种理论，它强调行政机关与相对一方之间的权利义务平衡。与过去相比，将行政主体的相对一方摆到了一个十分重要的地位。为正确认识行政相对人及其法律地位提供了重要思路。

据此，加强对行政相对人问题的研究，在行政法学学科建设以及行政法治的理论和实践上都具有重要意义：

首先，研究行政相对人问题，对于完善行政法学的理论体系有重要意义。行政相对人作为行政法律关系的一方当事人，属于行政法学的一个基本范畴。但中外行政法学历年以来对其缺乏研

〔1〕 参见应松年、方彦、朱维究：《行政法理论基础问题初探》，载《中国政法大学学报》1983 年第 2 期

〔2〕 参见罗豪才、袁曙宏、李文栋：《现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡》，载《中国法学》1983 年第 1 期。

究的现状，使有关行政相对人的许多基本理论问题没有得到说明，因而行政法学在理论体系上也就不具有全面性、完整性。本文作为对行政相对人系统研究的一个开端，基本目的就是要初步形成行政相对人这一行政法基本范畴的理论框架，探讨研究行政相对人的概念、资格、类型、地位、权利、行为等各种相关法律问题，对其中具有规律性的现象作出科学的理论总结。同时，在行政法律关系中，行政相对人与行政主体互为存在条件，是不可分割的矛盾统一体。但行政法学过去仅从行政主体、行政权力以及行政行为的角度认识行政法，至少在方法论上有片面性。要克服这种不足，行政法学就应当同时从行政相对人、行政相对人行为及其权利的角度去认识行政法，从行政相对人的角度去认识行政主体，这样才能使得学术视野更为开阔，具有多维性和全面性。

其次，研究行政相对人问题，对于发展完善依法行政理论具有重要意义。中国共产党第十五次全国代表大会明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本治国方略，1999年3月15日第九届全国人大二次会议通过宪法修正案，已将这一治国方略载入宪法。依法治国是一项宏大的法治系统工程，在行政法领域的具体体现就是要严格依法行政。依法行政主要是对行政主体的要求，但它却包容着如何正确处理行政主体与行政相对人之间关系的重大问题。传统的依法行政观念只注重行政权力对行政相对人的侵害性，强调立法权、司法权对行政权的制约，以保护行政相对人的自由权利。但这已经不能适应时代的发展。其理论上的主要局限是：忽略了行政相对人对行政权力所具有的既参与配合又形成制约的双重积极作用；也未能揭示行政权力在当代国家行政事务中既要为行政相对人提供广泛的服务又应当实施依法管理的积极效能。显然，传统的、消极控权的依法行政理论需要根据时代的变化而得到发展完善，而这种发展完善是离不开行

政相对人问题研究的。行政相对人通过各种途径和形式参与国家行政管理，是督促、帮助行政主体依法行政的重要群众性力量。

第三，研究行政相对人问题，十分有益于我国行政立法、行政执法，对行政权实施监督以及扩大行政相对人民主参政的法律实践。对行政相对人的地位、作用等各种问题有正确的认识，有利于行政主体在行政立法活动过程中注重发挥行政相对人的参与作用，根据需要与可能妥当处理行政相对人个人利益与公共利益以及权利与义务的关系，使行政立法的内容科学化、合理化，并以此有效激励行政相对人遵守法律规范的自觉性；有利于行政主体在执法过程中转变行政管理观念，增强行政服务意识，更新、改进行政管理方式和手段，加强与行政相对人的合作，调动行政相对人的积极性而顺利实现行政管理目标；也有利于增强行政相对人自身的法律意识，充分发挥他们对行政主体依法行政的群众性制约、督促作用，健全、完善对违法行政行为的监控体系。

目 录

| | |
|-------------------------------|--------------|
| 总序 | (1) |
| 前言 | (1) |
| 第一章 行政相对人概述 | (1) |
| 第一节 对行政相对人的现有理解及分析 | (1) |
| 第二节 行政相对人的概念 | (16) |
| 第三节 基本类型 | (49) |
| 第二章 行政相对人的权利问题研究 | (58) |
| 第一节 行政相对人权利定位 | (58) |
| 第二节 与其他权利的区别 | (68) |
| 第三节 行政相对人权利类型探讨 | (79) |
| 第四节 行政相对人权利与行政权力的同一性 | (107) |
| 第三章 行政相对人行为探讨 | (122) |
| 第一节 行政相对人行为及其本质和特点 | (122) |
| 第二节 行为类型 | (131) |
| 第三节 行政相对人行为的内容和效力 | (141) |
| 第四节 对行政相对人行为重要性的认识 | (151) |

| | |
|-------------------------------------|-------|
| 第四章 行政相对人的作用与行政法基本原则重构 ····· | (167) |
| 第一节 行政相对人在行政法中的作用····· | (167) |
| 第二节 行政相对人与行政法基本原则重构····· | (188) |
| 第五章 对行政相对人参与行政活动的若干思考 ····· | (207) |
| 第一节 行政相对人参与行政立法····· | (207) |
| 第二节 行政相对人对行政的合作····· | (232) |
| 第三节 行政相对人参与对行政公务人员的管理····· | (247) |
| | |
| 主要参考书目 ····· | (266) |
| 后记 ····· | (276) |