

公共行政法治化的理论研究

RESEARCH ABOUT LEGALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

李昕 蔡乐渭 著

中国政法大学出版社

李 昕 蔡乐渭 著

公共行政法治化的理论研究

◆ 中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政法治化的理论研究 / 李昕, 蔡乐渭著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-5620-3743-9

I. 公... II. ①李... ②蔡... III. 行政法-研究-中国 IV. D922. 104
中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第181780号

书 名 公共行政法治化的理论研究

GONGGONG XINGZHENG FAZHUIHUA DE LILUN YANJIU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)

北京100088 信箱8034分箱 邮编100088 fada.sf@sohu.com

<http://www.cuplpress.com> 网络实名: 中国政法大学出版社

01058908433 编辑部 58908325 发行部 58908334 邮购部

承 印 固安华明印刷厂

规 格 880×1230 32开本 11.25印张 310千字

版 本 2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-3743-9/D·3703

定 价 32.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

前 言

自现代意义的公共行政理论诞生以来,法治始终是公共行政的一项基本原则,是公正、公平、民主精神在公共行政领域的体现与贯彻。追溯缘起,现代公共行政学正是基于服务于宪政价值与民主价值而兴起的。19世纪发端于美国的现代公共行政,其目的在于以“政治与行政二分”理论为依托,祛除政党分肥制的弊病,使“干净的”行政从弊端丛生的“政党分肥制”中摆脱出来,并与马克斯·韦伯的理性官僚制相结合,从而确立以功绩制为核心内容的现代文官制度。在威尔逊的政治与行政两分法理论中,行政被视为“公法的明细而系统的执行活动”,而古德诺则进一步把行政界定为国家意志的执行,认为行政就是有效地执行已经公开制定的目标。这一定位使得公共行政扮演执行与捍卫民主宪政的角色成为一个重要使命,并必须对民主、宪政等基本法治精神与价值给予回应与落实。

作为一种技术理性的产物,公共性与民主性不仅是公共行政存在的合法基础,也是其价值归属,这不仅关系到政府治理的合法性问题,关系到政府的权威和公信力的问题,也关系到公共行政作为一门学科的合法性问题^{〔1〕}。因此,现代公共行政理论在肯定行政应当具有一定的自身技术性与科学性的同时,也演绎出公共行政的从属法律性,这种从属法律性是行政对民主、宪政的回应。虽然有关公共行政的理论几经更迭,但始终充斥着效率与民主,工具理性与价值理性的博弈与融合。从制度学派、行为学派、决策学派、系统学派到新公共管理,任何一种理论都不能否认公共权力的运行过

〔1〕 张成福:“公共管理:现时代的挑战”,载王乐夫主编:《中国公共管理理论前沿》,中国社会科学出版社2006年版,第30页。

程同时也是社会价值和社会资源的分配过程,这种其他社会组织所不具备的强制性公共权威,使得公共行政组织必须承担起无可替代的社会责任,也决定了法治这一承载着民主与责任取向的原则,必然是现代政府公共行政活动所必须奉行的基本原则,诚如斯蒂尔曼(Richard Stillman)所言,“美国公共行政思想过去是——现在依然是——宪政价值与民主价值的侍女”^[1]。总之,基于公共行政之“公共性”要求,法律成为公共行政的一项必要保障机制。从缘起历经发展,法律与行政的关联性成就了两者之间的不解之缘,法律与行政的纠结也使得任何公共行政的实质演变与发展必然折射为一定的法律制度,无疑也影响着以调整、规范行政活动为核心的行政法的内容。

如果说民主是公共行政的价值归属,而法治在一定程度上是公共行政的价值保障机制的话,公共需求则决定了公共行政的内容。社会公共事务作为公共行政的客体,其范围取决于不同阶段的社会公共需求。19世纪中后期,随着第二次工业革命的推进,资本主义世界的社会经济发展取得了巨大成就,人们的物质生活水平有了极大的提高,而人们间的社会生产关系也随之日趋复杂化,各种之前所不曾出现的社会矛盾开始涌现。面对这种情况,政府不得不扩张自己的行动范围,越来越广泛地介入到社会经济生活的各个方面。“今天,作为某种复杂变革的一个结果,一方面归因于知识进步,另一方面归因于经济与工业的发展,政府的事务已经超出提供司法、警察和战争防御的范围,人们要求它履行各种各样的职能。”并且,“随着文明的发展,与公共需要相关的政府活动数量呈上升趋势,而这样所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。”^[2]这一变迁表明随着社会需求的发展,公共行政正从以“公

[1] Richard Stillman II (2000), *Public Administration, Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Company.

[2] [法]莱昂·狄骥:《公法的变迁》,郑戈、冷静译,辽海出版社、春风文艺出版社1999年版,第50~53页。

共权力”为核心的传统行政走向以“公共服务”为核心的现代行政，体现出公共行政变迁的共同趋势。这一发展极大地拓宽了公共行政的范围，促使公共行政的主体与行为模式均发生相应的调整，也引发了作为公共行政制度保障的行政法理念的变化，进而影响着行政法的理论研究与具体制度设计。

就我国而言，在传统的计划经济体制下，具有单方命令属性的行政手段在行政管理中占主导地位，由此造成政府管制范围无限膨胀与行政管理方式单一化的双重弊端，严重制约了社会发展的生机与活力。随着经济的全球化以及我国改革的深化，这种传统的以“公共权力”为核心的单一行政模式已经无法适应社会发展的需要。面对日益多元化的社会需求，转变行政理念，在“公共服务”的行政理念下，重新估价、界定政府作用，调整政府职能，改变单一的权力行政方式，改革传统公共行政的模式，在满足社会公共需要的同时，实现“全能政府”向“有限政府”的转变，成为我国深化行政改革的核心。随着改革的推进，“公共服务”这一行政理念已被执政党和政府广泛接受。中共十六大提出，要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”。2005年政府工作报告更明确指出，要“在继续抓好经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜”。回顾20世纪80年代以来我国改革开放的历程，我们发现：改革不断推进的过程，也正是公共行政不断发展的过程。一方面，政府的角色得以重新定位，从统管一切的“全能政府”回归负责公共事务的“有限政府”；另一方面，公共服务在改革开放的过程中从无到有逐步发展，成了公共行政的重要组成部分。

在公共行政随着改革的推进而不断变迁的背景下，特别是在“公共服务”的行政理念得以确立的背景之下，当我们将目光再次投向行政法之时，我们发现，中国行政法在短短的30余年时间里，伴随着公共行政变革的进程经历了巨大的转变，完成了从最初的“行政技术法”向具有独立价值和独特对象与方法的部门法过渡，

实现了从单纯的管制规则向服务规则转变。这一转变首先体现于行政法律规范的完善。30年间,在《治安管理处罚条例(法)》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》等传统行政法规范得以通过与修正的同时,一系列有关公共服务的法律、法规也相继出台。如《中华人民共和国义务教育法》(1986年通过,2006年修正)、《中华人民共和国公路法》(1997年通过,1999年和2004年修正)、《城市居民最低生活保障条例》(国务院1999年通过)、《农村五保供养工作条例》(国务院2006年通过)等等。这些法律法规在很大程度上反映了公共服务理念的要求,对政府及相关主体的公共服务行为进行了规范。公共服务的兴起及由此带来的公共行政的变迁对中国行政法的影响并不局限于相关法律法规的丰富与完善,而更在于整个行政法从理念到制度、从实体到程序、从对象到方法的变迁。比如,行政态度的积极化、行政范围的扩大化、行政组织的多元化、行政方式的多样化、行政裁量的扩张化以及对行政行为的规则化的要求等等,都深刻反映着公共行政的这一变迁。虽然今天我们所观察到的变化并不能涵盖新的公共行政背景下行政法变迁的全貌,甚至,我们也不能断言这种变迁已经完整地呈现出新行政法的方向与轨迹——或许它仅仅只是正在深化的变迁中的一个阶段,但对于当前的行政法理论与实践而言,这一变迁却有着巨大的意义,它正在改变着行政法的理论模式,也反作用于公共行政本身,进而深刻地影响着我们每一个公民的生活。

面对变迁的现实,制度的安排永远无法臻于完美,但目标决定了我们应当做出怎样的回应。与其他社会科学一样,行政法学应当是公共行政实践在法学理论上的反映、结晶和升华,它必须及时地观察和研究行政现象变化与发展,解决存在的现实问题;必须根植于社会生活的土壤之中,与某种现实价值目标相呼应,同时不能违反人类既有的实践经验。与行政实践相脱离,游离于现实性之外的行政法学,均无力承担起指引公共行政实践的使命,而只能成为一种空洞的抽象物进而丧失存在的价值和应有活力。因此,面对公共行政的变迁,行政法学的研究必须给予相应的回应,体现出应有的

批判性与建设性以及相应的理论自觉，从而开创强调以超越性为特征、以公共服务为基石、以现实适用性为目标的一种新的研究路径。

正是基于对公共行政变迁的观察，基于对行政法在新的社会背景下呈现的快速发展趋势的关注，基于对我们的生活将在多大程度上以及如何受到公共行政变迁影响的忧虑，我们不揣浅薄，试图从行政法理念的嬗变、行政组织的丰富、行政行为规制的发展、行政方式的变迁和司法救济制度的完善等层面，对公共行政变迁背景下行政法治的完善，或者说对公共行政的法治化问题进行初步的但非常必要的探讨，以期从法律规制的角度对公共行政发展给予回应，激发对公共行政法治化的现实性思考。这些探讨的目的不在于尝试改变当前的行政法理论范式，也无意取代或贬损其他理论视角的价值，仅希望能够抛砖引玉，使得行政法的转型得到学界更多的关注。

目 录

前 言 / I

第一章 公共服务：公共行政法治化的理念变迁 / 1

第一节 公共服务理念下现代行政的特征 / 1

- 一、政府义务的积极化 / 3
- 二、行政规则的服务化 / 5
- 三、行为方式的多样化 / 6
- 四、行政手段的间接化 / 8

第二节 公共行政的变迁与行政法的演进 / 12

- 一、西方公共行政的变迁及其对行政法的影响 / 13
- 二、中国公共行政的变迁：公共服务在改革开放中的勃兴 / 16
- 三、新行政法：公共服务理念下行政法的新趋向 / 18

第三节 回归与重构：服务行政在中国的源起 / 22

- 一、国家还是社会——一个研究的视角 / 24
- 二、20 世纪 50 年代至 80 年代的中国社会与政府 / 26
- 三、改革的推进、社会结构变迁与政府职能转变 / 32
- 四、服务行政的正式出场 / 37

第四节 服务行政的基本问题 / 40

- 一、服务行政的特征 / 40
- 二、服务行政的类型 / 41
- 三、服务行政的性质 / 43
- 四、服务行政的范围 / 46
- 五、服务行政的方式与途径 / 49

第五节 服务行政理念下行政法理论的变革 / 52

- 一、服务行政对行政法学理论基础的影响 / 52
- 二、服务行政对依法行政原则的冲击 / 58
- 三、服务行政与行政法学理论体系的变革 / 61

第二章 行政组织：公共行政制度功能的承载主体 / 66

第一节 行政组织法研究的价值定位 / 67

- 一、行政组织法学研究的内容 / 67
- 二、行政组织法学研究的方法 / 69
- 三、行政组织法学研究的学理价值 / 72

第二节 公共服务与现代行政主体的多元化 / 77

- 一、行政理念的变迁——行政主体多元化的背景 / 78
- 二、行政分权——行政主体多元化的实现 / 83
- 三、行政的变迁对行政主体研究的影响 / 93

第三节 公法人制度建构的意义 / 100

- 一、公法人：一种制度与组织手段 / 101
- 二、公法人缺位：我国法人制度的局限 / 105
- 三、公法人制度：我国行政改革现实运作的需要 / 111

第四节 公法人：一种历久弥新的组织手段 / 119

- 一、任务形塑组织 / 119
- 二、公法人：间接行政的组织载体 / 122
- 三、公法人的定位：市场与科层之间 / 124
- 四、共性与个性之间 / 126
- 五、借鉴而非移植 / 129

第三章 功能视角：公共行政行为规制的制度完善 / 132

第一节 确定规划行为的法律规制 / 133

- 一、行政规划之概念分析 / 134
- 二、行政规划的分类与定性 / 135
- 三、行政规划的法律规制 / 138
- 四、有关行政规划的司法救济 / 140

第二节 行政法上的事实行为研究 / 149

一、问题的提起 / 149

二、批判与继承：行政法上的事实行为的一般讨论 / 151

三、传统与嬗变：一个比较法上的研究 / 154

四、行政法上的事实行为之界定 / 158

五、对行政法上的事实行为造成损害的救济 / 161

第三节 公众参与背景下行政程序的完善 / 164

一、传统行政权力控制模式及行政程序的初步兴起 / 164

二、公众参与的兴起与传统行政程序面临的困境 / 166

三、公众参与背景下的中国行政程序及其问题 / 170

四、公众参与与行政程序制度的完善 / 172

第四节 以确定力为核心的行政行为效力体系的构建 / 176

一、确定力——我国行政行为效力体系构建的核心 / 177

二、确定力的界定与特性 / 181

三、决定确定力相对性的相关因素 / 183

四、确定力的制度构建 / 186

第五节 类型化基础上的行政登记制度完善 / 192

一、我国行政登记行为的类型 / 192

二、我国行政登记制度存在的缺陷 / 196

三、我国行政登记制度的完善 / 200

第四章 民营化：公共行政法律规制的新领域 / 206

第一节 行政改革背景下的公共职能分散化 / 207

一、行政改革与公共职能的分散化 / 208

二、民营化——公共职能分散化的体现之一 / 221

三、社会化——公共职能分散化的体现之二 / 227

四、我国公共事业民营化的发展 / 235

第二节 放松管制与公共基础设施的民营化 / 242

一、管制概说 / 242

二、中国的公共基础设施及其管制现状 / 245

三、管制的弊端 / 248

四、市场化与民营化：公共基础设施的出路 / 250

第三节 BOT 中的行政法问题研究 / 254

一、BOT 概说 / 254

二、BOT 特许协议的法律性质 / 255

三、BOT 中的政府保证问题 / 259

四、BOT 中的行政特权问题 / 263

五、BOT 的法律规制问题 / 266

第四节 公共服务中的腐败及其控制机制 / 269

一、公共服务过程中腐败的可能性 / 270

二、公共服务中腐败的表现形式 / 271

三、公共服务中的腐败控制机制——以行政程序控制为例 / 274

第五章 司法救济：公共行政法治化的保障机制 / 278

第一节 行政诉讼中诉的利益之界定 / 278

一、“诉的利益”的性质分析 / 279

二、“诉的利益”的界定 / 281

三、厘清“诉的利益”——我国行政诉讼制度发展的任务 / 290

第二节 自治与法治的协调统一 / 294

一、行业协会——以自治为基础的公务法人 / 295

二、行业协会法律特征 / 297

三、行业自治与法治监督的协调 / 300

第三节 公共服务侵权司法救济机制 / 306

一、公共服务侵权的法律内涵 / 307

二、公共服务侵权司法救济的价值 / 310

三、公共服务侵权司法救济的可得性 / 312

四、公共服务侵权诉讼模式的选择 / 316

第四节 行政诉讼中的成熟性原则 / 320

一、成熟性原则之源起与发展 / 320

二、成熟性原则与其他相关概念之关系 / 322

第一章 公共服务：公共行政法治化的理念变迁

现代意义的公共行政理论诞生于 19 世纪末的美国。随着社会的发展，公共行政的相关理论亦几经更迭，但一直保持着脱胎于政治、受命于管理、问责于法律、服务于公众利益的特色，从源起至今，公共行政的发展与法律制度的完善始终存在着不解之缘。从社会变迁的角度而言，公共行政的范围反映着不同阶段的社会需求。在这个意义上，行政的内涵与外延具有阶段性与变动性。从以“公共权力”为核心的传统行政走向以“公共服务”为核心的现代行政，正是这种阶段性与变动性的体现，也是现代公共行政发展的必然趋势，这一发展极大地拓宽了公共行政的范围，也必然促使作为公共行政制度保障的行政法的理念发生深刻的变化。

第一节 公共服务理念下 现代行政的特征^[1]

公共行政的范围取决于不同阶段的社会公共需求，从社会发展的进程来看，公共需求始终处于不断变动中，因而，行政的内涵与外延亦具有相应的阶段性与变动性。从以“公共权力”为核心的传统行政走向以“公共服务”为核心的现代行政，正是这种阶段性与变动性的体现。就西方国家而言，在传统的自由资本主义时期，由市场这只“看不见的手”来调节社会经济成为一种理想的社会模式，在此种模式之下，政府角色相当于消极的“守夜人”，行政职

[1] 本节内容曾发表于《行政法学研究》2002 年第 4 期。

能主要限于维持公共秩序,处理国防、外交等事务,所谓行政主要指“公共权力”的行使,体现为国家为了保障公共秩序而对个人自由所加的限制。单方性、命令性和强制性是其主要特征。

自20世纪以后,伴随着经济、政治以及意识形态的变化,特别是产业革命、科学革命以及资本的高度集中,有限的消极行政难以保持社会经济的平衡发展,难以满足日益增长的社会需求,积极的服务行政成为一种时代趋势。行政已不再是“公共权力”的代名词,同时还意味着政府的服务与保障功能,体现为公共事业的提供、社会福利的保障等等。在这种社会需求之下,凯恩斯主义经济理论以及作为战后发展模式的“福特主义”在经济领域逐渐占据了主导地位。这些新兴的理论与政策强调国家的经济和社会职能,强调国家在社会经济生活中的重要地位和作用,主张加强国家干预,扩大公共服务领域,推行国家垄断调节政策,大力强化行政职能。在这种演变之下,行政已由消极有限的权力行政转化为积极扩张的服务行政,无论从其活动范围、方式还是主体而言都日趋多样化、灵活化。

20世纪中期以来,由于通货膨胀与失业同时迸发,西方国家出现了严重的经济“滞胀”局面,“福特主义”生产与分配模式失去了原有的作用,“福利国家”难以为继,人们对凯恩斯主义宏观经济理论的共识破裂了,各国再次受到世界范围的政府改革浪潮的冲击。在重塑政府的口号下,以服务为行政的宗旨,顺应社会需求,转变政府职能,改革公共行政管理的模式,打破公共职能的国家垄断,实现政府、社会分担行政,在有限政府的前提下,满足日益扩大的公共需求,成为新一轮改革的中心,并为以“公共服务”为理念的公共行政赋予新的内涵。

就我国而言,在传统的计划经济体制下,以“公共权力”为核心的,具有单方命令属性的行政手段在行政管理中占主导地位,由此造成政府管制范围无限膨胀与行政管理方式单一化的双重弊端,严重制约了社会发展的生机与活力。随着经济的全球化以及我国改革的深化,这种传统的以“公共权力”为核心的单一行政模式已经

无法适应社会发展的需要，面对日益多元化的社会需求，转变行政理念，在“公共服务”的行政理念下，重新估价、界定政府作用，调整政府职能，改变单一的权力行政方式，改革传统公共行政的模式，在满足社会公共需要的同时，实现“全能政府”向“有限政府”的转变，成为我国深化行政改革的核心。

从“公共权力”走向“公共服务”，这种社会发展与行政理念的变迁促使现代行政的范围、方式、手段等方面均发生了深刻的变化，进而形成以“公共服务”为核心的现代行政的如下特征。

一、政府义务的积极化

伴随着社会需求的多元化以及公共领域的拓宽，单纯的“公共权力”已经无法包容所有的行政职能，代之而起的是“公共服务”的理念，这一变化标志着行政已由传统消极的权力行政步入了积极的服务行政。就政府义务而言，主要体现为政府由传统的不得侵权的消极义务过渡为积极的保障义务。

（一）以“权力”为核心的政府消极义务

在传统的行政理念之下，政府的行政管理等同于公共权力的行使，行政的方式体现为具有单方性、命令性以及强制性的规制行为。在以个人权利为核心的理念下，这种公共权力的行使只能限于维护公共秩序所必要的幅度和范围之内，并恪守其权限，以防对公民自由、权利造成不应有的侵犯。在这种行政理念之下，政府在行政管理中所承担的义务主要指消极的不得侵犯个人权利的义务。所谓行政法治的内涵局限于规范政府行为，以保障个人的合法权益。在法国学者埃斯曼看来，这种限制只是为国家设定不得危害个人权利的消极义务，并不能促使国家承担或履行某种积极义务。他指出：“……现代时期中那些最为牢固确立下来的，最为丰富的观念之一，就是个人拥有先于国家权力而存在，并高于国家权力的权利……它禁止主权者制定侵犯个人权利的法律，……个人权利具有一个共同的特征：它们限制着国家的权力，但却没有强加给国家以任何积极的职责，以及任何为着个人的利益而进行的先期工作。国家必须为了使个人的活动保持自由开展的目的，而避免某些对个人

权利的侵犯。”〔1〕这句话概括了“公共权力”理念下个人权利为政府所限定的责任与义务——消极的不得侵权义务。

（二）以“服务”为核心的政府积极义务

伴随着社会经济文化的发展，特别是产业革命以及资本的高度集中，有限的消极行政难以保持社会经济的平衡发展，无法满足日益增长的社会需求，积极的服务行政成为一种时代趋势。正如狄骥所言：“今天，作为某种复杂变革过程的结果，一方面归因于知识进步，另一方面归因于经济与工业的发展，政府的事务已经超出了提供司法、警察和战争防御的范围，人们要求它履行各种其他职能，……包括公共教育、济贫、公共工程、照明、邮政电报电话以及铁路运输。”〔2〕在这种形势下，行政已由消极有限的权力行政转化为积极扩张的服务行政，由单纯的“公共权力”的行使转化为“公共服务”的提供，并促使政府义务由消极走向积极，即以积极的行动为社会提供必要的公共服务。为此，在现代社会，“国家不仅有义务不损害个人的物质、智力、精神活动的自由发展，而且还有义务为保证所有个人充分发展其物质、智力和精神活动而制定必要的法律、组织必要的公用事业。”〔3〕

对以市场化为目标的中国改革而言，为改革长期计划经济体制之下的单一体制，行政改革的主要目标在于放松政府管制，培养与扶持市场与社会机制。前期经济与行政改革的主要任务在于建立市场经济体制，完善市场功能，实现政企职责分离。但在政府从市场退步抽身的同时，面对经济全球化的竞争与挑战，新的政府职能与义务应运而生，如：环境保护与治理；建立现代监管制度；建立增强竞争出口的生产支持体系，促进国内产业结构升级和出口商品结

〔1〕〔法〕莱昂·狄骥：《公法的变迁》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第358页。

〔2〕〔法〕莱昂·狄骥：《公法的变迁》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第38～39页。

〔3〕〔法〕莱昂·狄骥：《宪法学教程》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第242页。

构优化；逐步向外开放市场，对某些产业、部门、地区实行援助、保护政策，限制某些产品或服务进口；利用各种途径减少和缓解国际贸易摩擦，为企业争取宽松的环境和发展空间等等。因而，当前的行政改革并不简单地等同于削减政府职能，它意味着社会变革中政府职能的分化与整合，它要求在合理地界定政府的职能范围的同时，保障公共服务的履行。为此，在服务理念下强化政府的责任与义务成为我国行政改革的重心。

二、行政规则的服务化

20 世纪初，面对社会的发展与变革，狄骥曾指出：“现有的证据已经断然向我们表明：以前曾经作为我们政治制度之基础的那些观念正在逐步解体，到目前为止仍然正在发生巨大的变化。即将取代它们的新制度建立在截然不同的理念之上……”〔1〕这一理念就是公共服务。随着这一理念的确立，在原有的权力行为之外，政府更多地在实施非权力性的服务行为。公法也不再把解决个人的主观权利与人格化国家的主观权利——公共权力之间冲突作为自己的唯一目标，它还旨在对政府的社会职能进行组织，即对政府大量的非权力性公务行为进行规范、调整。因此，作为行政规则的公法“不再是由某个享有发布命令权的，并有权决定在一个特定领域之内个人与群体之间相互关系的主权者来加以执行的规则。……现代国家设计了大量的对组织公用事业进行规制，并保障这些公用事业正常和不间断地发挥效用的规则。”〔2〕诸如法国行政法中所确立的公务不间断原则、公务适应性原则、公务的实施平等原则等公务实施原则〔3〕这些建立于“公共服务”理念的规则，适用于规范那些非权力性政府行为，体现了现代行政从“公共权力”到“公共服

〔1〕〔法〕莱昂·狄骥：《公法的变迁》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社 1999 年版，第 8 页。

〔2〕〔法〕莱昂·狄骥：《公法的变迁》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社 1999 年版，第 54 页。

〔3〕王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社 1988 年版，第 26 页。