

# 公共行政视野下行政法学研究范围的调整

李 垒

(公安海警学院 海警法制研究中心,浙江 宁波 315801)

**[摘要]** 随着公共行政的发展,社会公行政日益兴起,非政府组织逐渐取代政府行使越来越多的社会管理职能,非强制性行政管理方式蓬勃发展,我国传统行政法学研究范围已难以回应当代行政发展的迫切要求,必须及时予以调整。行政法学不仅要研究国家行政,更要研究社会公行政;行政法学不仅要研究行政机关以及法律、法规授权的组织等传统行政主体,更要研究非政府组织的行政主体资格问题;行政法学不仅要研究强制性行政行为,更要研究非强制性行为。

**[关键词]** 行政法学; 公共行政; 行政主体; 行政行为; 调整

**[中图分类号]** D912.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2016)03-0061-06

## 一 公共行政的发展趋势和特点

西方资本主义国家经历了自由竞争阶段与垄断阶段。在自由竞争阶段,政府的职能主要是保障社会秩序,维护社会治安,政府权力受到严格限制,以尽量减少对个人自由的干预,为个人保留最大的自由空间。此时,在行政上采行的方式仅是单一的干涉行政。自由竞争阶段政府的放任政策虽然促进了市场经济的发展,但却导致社会贫富不均,富者逾富,穷者逾穷,从而引发一系列社会问题,至垄断阶段后,社会矛盾越来越突出。为缓解这一形势,客观上要求政府必须转变职能,对经济和社会实行全面干预以保障社会公平,此时行政的领域已不再局限于传统的消极行政,同时也包括政府为公民提供生存给付、社会保障、教育、医疗保险等服务的积极行政。公民越来越依赖于政府所提供的各种贫困救助、养老保险、失业补助等生存照顾<sup>[1]</sup>。此时,政府开始对社会事务进行全面管制,行政职能大大扩张,行政权极度膨胀,不仅突破传统行政的限制,甚至侵入到立法与司法领域。20世纪七八十年代,西方世界爆发了经济大危机,政府调节“失灵”,其弊端也充分暴露:财政赤字居高不下,高通货膨胀和高失业率同时并存,社会福利政策难以为继,政府机构臃肿,人浮于事,官僚主义严重,办事效率低下,腐败现象频发。为了重新发挥市场机制的作用,抑制政府

干预带来的负面影响,提高行政效率,平衡政府财政开支,西方各国普遍将部分原由政府承担的行政职能逐渐向社会转移,非政府组织由此兴起,从而掀起了以市场化为导向的公共改革浪潮,形成了一场持续至今的新公共管理运动<sup>[2]</sup>。其价值导向之一便是实现由传统“以政府为中心”的管制模式向当代“以市场为中心”的服务行政模式转变。其主要特点:

(一)政府放松管制,扩大市场调节,政府职能从微观管理转向宏观调控(政府的职责是“掌舵”,而非“划桨”),政府从无限的“大政府”(亦即无所不管、无所不包的全能政府)转变为有限的“小政府”(亦即政府精简机构和人员,裁减行政职能,实现“瘦身”)。

(二)强调政府的核心职能,而将其他非核心职能部分委外或下放,交由非政府组织处理。之所以如此,是因为在某些核心领域,政府若不介入,则无法期待社会能够自主供给或自律规制,此时政府必须承担其应尽的职责;在某些领域,政府的介入实则并无实益,因此政府应舍弃此项职能;而在另外某些领域,政府的介入虽然必要,但若官民合作,则更能创造公私双赢的局面<sup>[3]</sup>。这样,大量非政府组织出现并逐渐取代政府行使部分公共管理职能,提倡社会自治,国家行政的范围不断缩小,社会公行政的范围日益扩大。自此,国家行政已不能涵盖所有的

**[收稿日期]** 2016-03-25

**[基金项目]** 浙江省哲学社会科学规划课题项目“‘大海警’海上综合执法对策研究”资助(编号:14NDJC256YB);公安海警学院科研发展基金项目“行政诉讼审判体制改革探究”资助(编号:2015YYXMB05)

**[作者简介]** 李垒(1979-),男,河南信阳人,公安海警学院海警法制研究中心副教授,法学博士。

公共行政,社会公行政应运而生。

(三)行政管理方式柔性化。大量非强制性行为如行政指导、行政合同、行政奖励、行政给付等柔性管理方式产生并且日益占据重要地位,强制性行政方式渐次退却。

(四)在职能方面,政府不仅要维护社会秩序,保持社会稳定,更要全面、高效地为公民创造各种福利,提供完善的服务。

我国并未经历西方的公共管理运动,新中国成立以后,由于实行高度集中的计划经济体制,国家控制一切资源的分配,导致国家权力高度集中,社会自主的空间被剥夺,个人创造性被扼杀,社会失去活力<sup>[4]</sup>。此时,公共行政体现为清一色的国家行政,行政机关也几乎是唯一的行政主体,在管理方式上,强调个人对国家的绝对服从,行政行为体现为强制性和单方性。改革开放后,我国开始实行社会主义市场经济,随着市场经济的不断发展,市场机制逐步健全,计划管理的范围不断缩小,市场化程度不断提高。政府逐渐放松管制,通过培育和发展社会中介组织等措施,逐步将权力向社会转移,从而使非政府组织越来越广泛地取代政府行使部分公共管理职能<sup>①</sup>,市场和社会自治的空间大大增加(例如政府通过改组将某些行政机关改为私法组织形式的公司、企业,将某些公共设施如公立医院、养老院、高速公路等交由私人组织经营,从而实现行政任务的民营化以及通过行政委托、业务外包的方式将某些行政管理权交由非政府组织或民间组织负责执行,等等),公共行政逐渐突破传统国家行政的范畴,社会公行政迅速发展。在管理方式上,由于传统强制性行政管理方式极易遭致行政相对人的抵制,其社会效果并不理想,为了缓解行政主体与相对人之间的紧张关系,当代行政开始大量引入权力色彩较淡和强制功能较弱的柔性管理方式完成任务,行政主体在合法范围内,不再仅仅采取单方强制,而是通过协商与合作的方式,让行政相对人积极参与行政管理过程,共同达成行政目标。

## 二 我国行政法学的现状及不足

### (一)我国行政法学研究现状

由于我国行政法学产生之初受“管理论”<sup>②</sup>思想的影响比较严重,一直以来,我国传统行政法学基本遵循管制行政<sup>③</sup>的研究模式,主要表现在:

1、在公共行政领域,行政法学注重传统国家行政的研究,对于日益体现社会民主化趋势的社会公行政却关注甚少。在当代,公共行政既包括国家行

政,也包括社会公行政。前者是指国家行政机关对社会公共事务的组织与管理活动;后者是指非政府、非营利性组织行使公权力管理社会公共事务的活动。行政法学重视国家行政,认为国家的所有任务和职能都是通过各种形式(种类)的国家活动来予以实现,行政法的任务就是保证行政管理职能有效地履行<sup>[5]</sup>。行政法学对行政机关的行政职权、行政机关的组成、行政人员的管理、行政职能的行使(例如行政委托、行政授权)以及行政责任等等均有较为深入的研究。然而,行政法学却极少关注社会公行政,对社会公行政的表现形式、运行规则、社会公权力的性质、社会公权力造成侵害后的救济及其是否需要法律依据等等,少有研究甚至根本不予关注。

2、在行政主体方面,行政法学将行政主体仅限于行政机关以及法律、法规授权的组织,对于非政府组织是否具备行政主体资格却鲜有提及。行政法学把行政机关以及法律、法规授权的组织等传统公共行政主体作为行政主体,却把非政府、非营利性组织排除在行政主体之外,因为这些组织属于私法主体,不具有公共行政主体的特点。然而,这些非政府、非营利性组织却跟行政机关以及法律、法规授权的组织一样,也在行使部分社会公共事务的管理权,它们在执行行政任务时与行政机关以及法律、法规授权的组织并无多大区别,均是以追求公共利益为目的。如果不将这些非政府、非营利性组织纳入行政主体范畴,一旦出现违法侵权情形,这些组织却不承担相应的法律后果,从而逃避相应的行政责任,那么,对这些非政府、非营利性组织在行使社会公权力时如何进行有效的监督和救济就难以落实。目前,行政法学对非政府、非营利性组织的具体形式、特点、管理模式、职权与责任、主体资格等问题的关注微乎其微。

3、在行政行为领域,行政法学主要集中于对行政处罚、行政强制、行政许可等强制性行为的研究,却极少关注行政指导、行政给付、行政奖励、行政救助等非强制性行为。在我国,行政行为可以说是贯穿于整个行政法学的一条“主线”。例如行政证据就是证明行政行为违法或合法的证据;行政依据就是据以作出行政行为的法律依据;行政程序就是作出行政行为过程中应当履行的程序;行政违法就是行政行为的违法;行政赔偿就是行政行为违法造成损害后的赔偿;行政复议与行政诉讼的对象就是行政行为,行政法基本原则就是行政行为的合法性与合理性原则。我国传统行政法学认为,在行政法律

关系中,行政主体与行政相对人之间是一种管理与被管理、命令与服从的单方法律关系,故我国行政法学中的行政行为着重于强制性行为而言,重视其单方性、强制性、无偿性的特点。然而,非强制性行为并不具备单方性与强制性,并且行为的促成通常需要行政主体与行政相对人双方的合意,这种柔性管理方式能够调动行政相对人的积极性,促成行政主体与行政相对人双方的合作,从而更有利于提高行政效率,实现行政效能的最大化。然而,行政法学仅注重对行政处罚、行政强制、行政许可等典型强制性行为的研究,至于行政指导、行政合同、行政给付、行政奖励等非强制性行为的研究,例如非强制性行为能否与强制性行政行为适用同样的法律规则?法律保留是否适用非强制性行为?非强制性行为中行政主体与相对人之间的权利义务关系如何理顺?非强制性行为发生侵权后如何提供法律救济?等等,则关注甚少。

## (二)我国行政法学研究的不足

随着当代行政的发展,在我国行政领域出现了许多新现象:公共权力逐渐由国家向社会转移,社会公行政日益兴起,大量非政府组织正取代政府行使着公共管理职能,许多非强制性行政方式例如行政指导、行政合同、行政奖励、行政给付、行政救助等纷纷涌现并获得日益广泛的运用。这些现象体现了当代行政的重要特征,但是,仅运用我国传统行政法学理论对此却难以作出解释,这在很大程度上凸显了我国传统行政法学研究的不足,具体体现在:

### 1、社会公行政的发展与行政法学研究范围的不可包容性

传统行政法学研究的范围仅限于国家行政,即行政机关和法律、法规授权的组织行使行政权力,管理国家行政事务的活动,除此之外的行政管理活动几乎不属于行政法学研究范畴。然而,传统的国家行政随着我国社会主义市场经济的发展逐渐暴露出越来越多的局限性:政府机构臃肿,人浮于事,官僚主义严重,办事效率低下,腐败现象频发,政府管了许多不该管的事务,而许多应由政府管理的事务却屡屡出现政府缺位,传统的国家行政带来了政府管理的低效益。为了重新发挥市场机制的作用,扩大市场调节,优化资源配置,提高行政效率,政府逐渐放松管制,通过培育和发展社会中介组织等措施,逐步将权力向社会转移,从而使众多的非政府组织逐渐取代政府行使日益广泛的公共管理职能,市场和社会自治的空间大大增加,这些非政府组织在一定范围内实行社会自治管理,它们起到很好地联系政

府与社会、政府与市场的作用,并能在合适的制度框架内单独或者与政府合作共同承担起社会管理的职能。这些非政府组织的产生,打破了政府对公共事务的垄断,并将竞争机制注入公共管理领域,坚持以市场为导向,以满足社会需要为旨归,打破了政府单方强制性的管制模式,开始注重公共管理的科学化、民主化,注重行政相对人的参与和协商,这些非政府组织所行使的公共管理活动我们称之为社会公行政。社会公行政并非国家行政,社会公行政的主体也并非行政机关,但它们同样也在从事公共管理活动,拥有管理公共事物的职能。我国传统行政法学仅仅将公共行政局限于国家行政,社会公行政却被排斥于公共行政之外,这显然与我国公共行政发展的实际相悖离。

### 2、非政府组织的行政主体资格问题

在当代,为了充分发挥市场机制的作用,减轻政府负担,提高管理效率,越来越多的政府职能转由非政府组织具体行使。非政府组织的出现,是国家向社会分权的结果,是公共管理社会化的体现。所谓非政府组织(Non governmental organization,简称NGO),是指除了政府和企业之外的不以营利为目的的,依照自身所制定的章程、决议、规约等进行自律性管理、行使自治权的组织<sup>[6]</sup>。这类组织具有非营利性、非政府性、志愿性、自治性、组织性的特点,主要包括社区组织(例如居民委员会和村民委员会)、行业组织(例如足球协会、律师协会、注册会计师协会)、公共事业单位(例如公立学校、公立医院)和科研院所等,它们依照组织的章程、规约对内部成员进行自治管理,行使自治权,享有一定范围的公权力。与传统的政府管制相比,非政府组织的管理更贴近公民,它可以与一定范围内的成员进行直接交流与沟通,反复磋商,尽可能在双方意思表示一致的基础上实施自治化的管理,在管理方式上多采用非权力方式,更多的是通过说服与教育,主要依靠内部成员的自觉服从和相应的纪律约束来实现自治管理的目标。这较好地体现了双方的平等地位与合作关系,符合当代行政民主化的客观要求<sup>[7]</sup>。

然而,在我国行政法学研究中,非政府组织的法律地位却面临着十分尴尬的处境,其存在虽有合理性的一面,但其法律地位及权力来源的合法性基础却相当匮乏。在我国行政法学研究中,行政主体仅指国家行政机关以及法律、法规授权的组织。非政府组织显然不属于国家行政机关,那么非政府组织是否属于法律、法规授权的组织呢?当然,极少数非政府组织若经法律、法规授权后可以成为法律、法规

授权的组织,具备行政主体资格;然而,绝大多数非政府组织所行使的社会公权力并非经过法律、法规的明确授权,而是依据自身的章程和规约,在一定范围内从事着社会自治管理,此时,非政府组织在行政法上该如何界定?它们是否具有行政主体资格?如果否认它们是行政主体,显然不符合现实,当其内部成员的合法权益受到该组织侵犯时该如何保护?如果承认它们的行政主体资格,则意味着传统行政主体理论应作相应调整。随着市场经济的深入发展,非政府组织会越来越多,管理的事务也越来越广,解决非政府组织的行政主体资格问题也就显得愈来愈迫切。

### 3、非强制性行政方式在行政法学中的定性问题

传统行政法认定“强制性”为行政行为必不可少的构成要素,这一似乎天经地义的诠释,已因无法回应现实的需要而愈发陷入窘境。传统行政行为强调行政主体的单方意志,要求行政相对人绝对服从,否则即遭致国家的暴力强制,这种管理方式极易造成行政相对人的抵制,导致行政主体与行政相对人的对立,其管理效果并不理想,而且容易引发相对人事后的救济,造成后续更多资源和成本的投入,行政管理效率低下。为缓和行政主体与行政相对人之间的矛盾,提高行政管理效率,政府开始转变行政管理方式,越来越多地采用带有契约、指导、协商、奖励等具有私法性质的非强制性手段完成任务,非强制性行政方式应运而生并蓬勃发展。在非强制性行为中,行政主体与行政相对人之间的权利义务关系,主要通过双方协商达成的契约、承诺等产生、变更或消灭<sup>[8]</sup>。这些非强制性行政方式改变了行政手段的单一性,注重行政相对人的参与、协商,体现了当代依法行政的民主精神。我国传统行政法学认为行政行为具有单一性、强制性,行政行为的成立、变更与消灭只取决于行政主体的单方意志,行政相对方若不履行行政行为所确定的义务,行政主体有权依法强制执行。然而,非强制性行为却是行政法律关系主体双方协商、合意的结果,并且,非强制性行为缺乏一般行政行为所具有的法律上的执行力,其主要依靠行政相对方的自觉、自愿产生作用。也就是说,如果非强制性行为在实施过程中,遭到行政相对方的拒绝,行政主体无权强制执行,更不能采取制裁手段,对于非强制性行为,即使没有法律的明文规定,行政主体也可依政策和形势的变化在其职权范围内自主作出决定。这显然不符合传统行政法学中行政行为的基本特点。那么,非强制性行为应当如何定性?如果将非强制性行为排除在行政行为范畴之

外,那么极易造成行政公权力的滥用,行政机关很可能为了逃避司法审查而用非强制性行为取代强制性行为,以非强制之名行强制之实,导致公民、法人或其他组织合法权益受侵害而无法提供相应的法律救济,从而为公权力“遁入私法”逃避责任大开方便之门;如果将非强制性行为归属于行政行为,则意味着我国传统行政行为理论必须重新塑造。可见,传统行政行为概念难以涵盖非强制性行政手段和方式<sup>[9]</sup>,因此,行政行为理论必须及时作出相应的调整。

### 三 我国行政法学研究范围的调整

以上分析表明,传统行政法学越来越难以解释当代行政不断出现的许多“反常”问题,大量“非正常”现象如果缺乏法律依据,那么其存在无形中就会被人们贴上“异类”的标签。这在很大程度上会扼杀新事物的成长与发展;若对新事物的出现视而不见,漠然处之,只能导致理论研究的窒息和死亡。因此,我国行政法学必须拓宽视野,及时调整研究范围以适应当代行政发展的客观要求。

(一)行政法学不仅要研究国家行政,更要研究社会公行政

当代公共行政的发展已经远远突破了传统国家行政的范畴,越来越多的政府职能转由非政府组织行使,从而使得社会公行政获得了空前发展。社会公行政与国家行政虽然同属公共行政,但却存在明显区别:首先,主体不同。国家行政的主体是行政机关以及法律、法规授权的组织,社会公行政的主体则是具有一定社会自治能力的非政府组织。其次,权力来源不同。国家行政的权力来源于宪法、组织法以及法律、法规、规章的授权,这种权力从性质上讲属于国家权力;社会公行政的权力则来源于非政府组织内部成员通过协商一致共同制定的章程与规约,亦即非政府组织的权力来源于一定范围内其成员的让渡。这种权力从性质上讲属于社会自治权力。再次,资金来源不同。国家行政的活动经费来源于国家财政拨款;社会公行政的活动经费则来源不一,有的来源于政府的财政资助(例如公立学校、公立医院),有的来源于组织成员自愿交纳的费用(例如律师协会、注册会计师协会、足球协会),有的来源于因开展公益活动得到的捐助(例如红十字会、基金会),有的则兼而有之<sup>[10]</sup>。最后,管理方式不同。国家行政是行政机关以及法律、法规授权的组织通过行使相应的行政职权对社会公共事务的一种外部管理,这种管理完全是依据法律、法规作出

的,具有一定的强制性;社会公行政则是非政府组织依据内部成员协商一致制定的章程和规约,在组织内部实行的一种自治管理,这种管理完全依赖其成员的自觉自愿服从才能发挥作用,不具有法律上的强制力<sup>[11]</sup>。可见,社会公行政与国家行政在公共管理模式上是完全不同的。

我国传统行政法仅将公共行政限于国家行政,并对国家行政的主体、职权、程序与法律救济等给予相应的法律规制,然而,对于社会公行政,却缺乏相应的法律控制,“任何公共权力的行使都必须接受法律的监督,绝不允许存在任何不受限制的权力”,这是法治国家的基本理念,因此,社会公行政理应纳入我国行政法的调整范围。孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”<sup>[12]</sup>因此,行政法学必须拓宽研究视野,将社会公行政纳入研究范畴,应当对社会公行政组织、社会公权力来源、社会公权力的行使与救济等方面进行全方位研究,促使社会公行政在法治的轨道上健康运行,防止出现法治的盲区。

(二)行政法学不仅要研究传统的行政主体,更要研究非政府组织的行政主体资格问题

非政府组织依据章程和规约的规定行使社会自治权的行为与行政机关以及法律、法规授权的组织依法行使国家权力的行为在本质上是相同的,它们从事的也是公共行政活动,也可能对一定范围内成员的合法权益造成侵害。然而,对于这种侵害,在我国至今尚未找到法律救济的依据。例如,足协对某足球俱乐部的违规行为进行处罚,该足球俱乐部对处罚不服,应当如何救济?依传统行政法理论,行政主体仅指行政机关以及法律、法规授权的组织,因足协既非行政机关,亦非法律、法规授权的组织,故足协不是我国行政法规定的行政主体,足协对足球俱乐部作出的处罚亦不能认定为行政行为<sup>④</sup>,不能提起行政救济;并且,由于足协与其成员(足球俱乐部)之间已形成事实上的管理关系,这种管理关系显然有别于平等主体之间的民事法律关系,故亦不能提起民事诉讼。可见,非政府组织内部成员在其利益受到侵害时将无法获得有效的法律救济,从而出现权利救济的真空。“任何受损害的权利必须获得相应的救济”,“有权利必有救济”这是法治国家的基本要义,因此,对于非政府组织侵害其成员合法权益的行为理应提供相应的法律救济。若要解决此一难题,必须对我国传统行政主体概念重新加以界定,从而解决非政府组织的行政主体资格问题,将非

政府组织所从事的社会公行政活动纳入行政法调整范围。为回应公共行政的发展,更好地解决非政府组织行使社会公权力所产生的法律问题,必须赋予行政主体新的内涵,调整和发展行政主体理论<sup>[10]</sup>。为此,行政主体概念应作如下重构:行政主体,是指依法拥有独立的公共行政权,能够以自己名义实施行政管理活动,并能独立承受自己行为所产生的法律后果的组织。这里的“公共行政权”,既包括国家行政权,也包括社会公行政权;这里的“行政管理活动”,既包括国家行政管理活动,又包括社会公行政管理活动;这里的“法”,既包括法律、法规、规章等强制性规范,又包括组织的章程、规约、守则等自治性规范。经过重新界定之后的行政主体,不仅包括行政机关以及法律、法规授权的组织等传统行政主体,而且包括各类非政府组织等新兴行政主体。

(三)行政法学不仅要研究强制性行政行为,更要研究非强制性行为

非强制性行为是为弥补传统行政方式的不足,以适应现代市场经济发展的需要和民主行政的理念而提出的。非强制性行为强调行为主体双方的合意性,采用协商的方式,诱导或促使相对人自愿接受行政主体所提出的条件,通过双方协商合作达成行政管理目标,有助于减少行政主体与相对人之间的摩擦,增强行政主体与相对人之间的合作,改进和完善两者之间的关系。相对于以单方、强制、高压为特点的传统行政行为而言,非强制性行为更易被相对人所理解和接受,更能适应灵活多变的社会情势;同时,也有利于尽快解决行政纠纷,提高行政效率。非强制性行为不仅为行政相对人提供了参与的机会,使其介入行政过程、主张自己在行政事务中的利益并对决策施加影响,而且为其提供了参与的条件,提高了参与的能力和水平,真正体现了行政主体与行政相对人之间服务与合作的当代行政法人文精神。然而,令人遗憾的是,由于行政法学界长期以来只关注强制性行政行为而忽视非强制性行政行为,使得非强制性行为的研究严重滞后,不仅对非强制性行为的法律地位问题难以做出合理的解释,而且对于非强制性行为的性质、依据、主体、内容、程序以及救济等重要问题少有研究甚至根本不予关注。这种理论研究的滞后难以对我国非强制性行政方式的蓬勃发展做出有效的指导。因此,行政法学必须高度关注对非强制性行为的研究,将非强制性行为纳入自己的研究视野,以适应实践发展的需要。

总之,当代公共行政的迅速发展,已在各个方面对我国传统行政法学理论提出了挑战,同时也为我

国行政法学研究提供了崭新内容。因此,转变观念并及时对行政法学研究范围予以调整,将是我国行政法学者回应当代公共行政发展作出的必然选择。

#### 注释:

①2004年国务院颁发的《全面推进依法行政实施纲要》规定:“凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的,市场竞争机制能够调节的,行业组织或者中介机构通过自律能够解决的事项,除法律另有规定的外,行政机关不要通过行政管理去解决。”这为非政府组织参与社会公共事务的管理提供了法律依据。

②“管理论”主张行政法是国家行政机关进行管理的法,其作用在于确认、保障行政机关有效地行使权力,保障行政效率。行政法的主要目的在于保障国家和社会公共利益;行政法的手段主要是强制和命令性手段。管理论强调行政权的优越性,忽视个人权利的保障,重实体管理轻程序救济,重权力、义务轻权利、责任。参见黄清华:《管理、控权和平衡:行政法三种思想优劣再对比——基于实证与理论的分析》,《社会科学论坛》2013年第8期,第52页。

③管制行政下,行政主体与行政相对人的关系被视为单纯的管理与被管理的关系,行政主体处于管理一方,可以单方面决定行政法律关系的产生、变更和消灭;行政相对人处于被管理一方,仅具有服从和接受行政管理的义务,而无参与行政过程的权利。

④我国传统行政法学理论认为,只有行政主体作出的行为才是行政行为,非行政主体作出的行为肯定不是行政行为。参见方世荣、石佑启:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2007年版,第32页。

#### [参考文献]

- [1] 李 垒.论授益行政行为的废止——基于《德国行政程序法》第49条的分析[J].中南大学学报:社会科学版,2014(3):127-128.
- [2] 张康之,张乾友.公共性视角下的公共行政概念——20世纪后期公共行政研究视角的转变[J].东南学术,2013(3):15-23.
- [3] 翁岳生教授祝寿论文编辑委员会.当代公法新论[M].台北:元照出版公司,2002:614.
- [4] 刘 莘.政府管制的行政法解读[M].北京:北京大学出版社,2009:433.
- [5] 罗豪才.现代行政法平衡理论:第3辑[M].北京:北京大学出版社,2008:496.
- [6] 应松年.行政法与行政诉讼法[M].北京:中国政法大学出版社,2008:63.
- [7] 石佑启.论行政相对人法律地位的提升[J].上海交通大学学报:哲学社会科学版,2003(5):14-19.
- [8] 崔卓兰,卢护锋.契约、服务与诚信——非强制性行为之精神理念[J].法学研究,2005(4):194-199.
- [9] 杨海坤,蔡翔.行政行为概念的考证分析和重新建构[J].山东大学学报:哲学社会科学版,2013(1):1-16.
- [10] 石佑启.论公共行政之发展与行政主体多元化[J].法学评论,2003(4):62-63,64.
- [11] 石佑启.论公共行政与行政法学范式转换[M].北京:北京大学出版社,2005:149-153.
- [12] [法]孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,2005:154.

## On Adjustment to Research Coverage of Administrative Science of Law Under the Perspective of Public Administration

LI Lei

(China Maritime Police Academy, Ningbo 315801, China)

**Abstract:** With the development of public administration, social public administration rises increasingly. Nongovernmental organizations which replace the government perform gradually more and more social management function and non mandatory administrative behavior has been booming. But it is difficult to fully respond to the contemporary administrative's urgent requirement and must be promptly adjusted for the research coverage of our country's administrative science of law. administrative science of law should not only study the state's administration, but also explore social administration; administrative science of law should not only study the traditional administrative subject, including administrative organs and organizations authorized by laws and regulations, but also study the problem about whether nongovernmental organizations have the qualification of administrative subject or not; administrative science of law should study not only the mandatory administrative behavior, but also non mandatory behavior.

**Key words:** administrative science of law; public administration; administrative subject; administrative behavior; adjustment.