

综合控权模式——对现代行政法的解释 PDF转换可能丢失  
图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/51/2021\\_2022\\_\\_E7\\_BB\\_BC\\_E5\\_90\\_88\\_E6\\_8E\\_A7\\_E6\\_c36\\_51157.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/51/2021_2022__E7_BB_BC_E5_90_88_E6_8E_A7_E6_c36_51157.htm) 综合控权模式——对

现代行政法的解释内容提要：我们从控权法的角度去解释当代行政法，发现在当代行政法中多种控权方法综合运用趋势已相当明显。那么我们就有必要去建立一种积极有效的综合控权模式，使其达到这样一种要求 - 在结构上：使各种控权方法能达到最佳的组合状态，合理而优化；在目的上：达到既能保障公民权利，又能使行政权力得到有效运行的状态。这篇文章就是在尝试着建立这样一种综合控权模式。关键字：控权 控权方法论 综合控权模式 控权层一：控权的解释行政政治学中存在一种主张控制行政权力的观念学说，我们一般称之为“控权论”或“控权观念”，在谈到什么是控权之前，我们先来明确下面几个问题：一：控权与限权。我们认为两者是不同的，控权的“控”是有一种控制，支配，驾驭，的意思，是一种积极的主动的状态。而限权则是一种消极的对权力的限制。基于当代行政越来越需要行政效率的时候，特别是在我们这样的一个国家。我们认为仅仅是对行政权力的单纯限制是远远不够的。我们极力需要追求一种能使行政权力的运用达到最有效的状态，又能使行政权力的运用不至于偏差，达到一种可控的状态。二：可控性标准的确立：我们认为对行政权力的控制是防止权力的无限扩大或权力的滥用，为了给政府的权力既不过小以致于办事没有效率，也不至于过大而使行政权力私化——政府为某个团体或个人谋求私利。那么我们要给行政权力确立一个权力的可控性标准，

用这个标准来定性的确立权力的可控性范围。自律性要求：它是指我们确立的行政权力的大小以及权力的分配状态能达到一种自我调节的功能。也就是能具有一种自净能力。发现和纠正偏差：它是指权力体制的设置能达到这样一种状态：当行政权力的运用出现偏差时我们能够及时的发现。而且能够有效的把它纠正过来。使行政价值的实现过程能够呈现一种“直线型”的趋势——少走弯路。三：控权与保权（保障公民权利）：它们两者不可分，是手段和目的的关系。我们知道，行政法的核心是关于行政权力与公民权利的关系问题，行政法从近代一开始就是一种权利本位的法，而不是权力本位的法，到现在这一原则没有变，只是这种作为“本位”的权利内容发生了变化，即由自由权本位发展到了福利权本位，也就是说政府权能从尽量不干预公民权利发展到为权利提供积极的服务。公民的权利通常来自两种力量的侵害，一是民间力量，一是国家力量。对前者我们通过法律防范或制裁，对后者进行权力控制。总之控制权力就是为了保障公民的权利。通过以上的分析我们可以给“控权”下一个定义：它是指适当确定行政权力的可控范围，使行政主体能够积极支配，驾驭行政权，达到既能保障公民权利，又能使行政权力得到有效运行的状态。二：控权方法论对行政权力的控制方法有道德，政纪，法律，舆论等多种渠道，从一般的法理意义上讲，权力控制方法包括规则对权力的控制，权力对权力的控制，权利对权力的控制，程序对权力的控制等等。从不同的行政法律制度来看多种控制方法体现在以下几个方面；（1）：规则性控制：包括限制行政权力，规定行政权力行使范围。这是一种最传统的法律作用，反映了立法权对行政

权的控制。规则控制是一种以实体规则为主的控制，所以也是最基本的控权方式。（2）：过程性控制：程序性控制方式注重对行政行为过程的控制，它能弥补规则性控制的不足，同时程序控制把注意力放在权力行为的时间与空间方式上和相对人以参与上，所以能解决权力过程问题的失控问题。（3）：补救性控制：它由法院通过审判权对行政权力进行控制，是权力分工与制约的政治体制的反映。也是法治精神的体现。（4）：自治性控制：这种方式的特点是比较平等，体现相对人的意思自治，如行政合同方式和行政指导方式。沟通控制方式重视行政主体与相对人相互的意思的沟通上，减少了行政权力的强制因素，相对人有较自由的选择性与自决性。（5）：内部性控制：行政系统内部设立专门的机构，它可以经常的审查和监督行政机关的管理和组织行为。具有一定的有效性。（6）：合理性控制：自由裁量是当代行政的重要的特点和趋势。我们要对它提出“合理性”要求。（7）：人民监督控制：这是公共行政理念的最直接的体现；行政是一类国家权力运作产生特别社会现象的过程，产生行政现象的这类国家权力，在当今不同的权力体制下大都被称为行政权力。在民主宪政国家里，行政权力源自人民主权或称人民权利，与立法、司法等其它国家权力一同属于公共权力范畴。这是确立公共行政理念的认识根源和理论根据。人民可以选择和更换政府是近现代以来维系国家权力公共性质的根本保障，人民可以参与和监督行政是近现代以来维持国家权力公共性能的根本保证。那么人民对行政权的监督就成为一种必要而且也是宪法中人民主权原则的体现。（8）：其它非正式的控制：包括职业道德的要求，社会舆论的压力，专家批评

与意见，国家政策与近期任务对于行政所表明态度。由于法律和制度的局限性，所以非正式的控制方式也是必要的。

三：综合控权模式从以上的分析中我们可以知道行政法中出现了多种控权方式并存的局面。其多元化趋势非常明显。我们不可能只运用一种方法去控权。我们必需站在实现行政价值目的的基础上去寻找一种有效的，积极的控权模式。使得在这样的一种控权模式下，各种控权方法能达到一种最佳的组合状态，通过对每一种方法的分析，确立各种方法的优先级，建立一种制度化，规范化的综合控权模式是必要的，也是可行的。综合控权模式图显示了各种控权方法对行政权的层层控制。下面我们来对这个综合控权结构进行分析。上图的控权结构从总体上把它分为四个控权层：第一个控权层是立法权对行政权的控制；第二个控权层是内部性控制，过程性控制，自治性控制对行政权的控制。第三控权层是合理性控制人民监督控制和其它的非正式控制方式对行政权的控制。第四控权层是审判权对行政权的控制。下面我们对每一层次的具体控制方式，控制职能进行分析，以及对层与层之间的相互关系进行一下必要的解释。我们最直接的目的就是使得这一控权模式能够形成一个完整的控权体系。先来看一下第一控权层：它是立法权对行政权的控制。也就是体现了规则性控制的原则。大陆法系国家的法律往往有一严格规则主义的特点，它们重视实体法规则，尽量使行政权力受实体法的制约。行政法实体内容主要包括行政权力与相对人权利两个方面，它们所重视的行政法实体内容一般是关于行政权力如何行使的规则和关于相对人因行政侵权导致的损害如何补偿的规则，即行政诉讼问题。它是一种最基本的控权方法，

它来源于私法的规则控制方法。其特点在于注重目标与结果控制，而不关注行政的过程，传统的规则控制方式具有前提和基础的地位，没有实体法律规则，行政机关的权力无以确定，因而行政的目标也无法确定。在没有确定权力的界限与范围之前，其它一切控制方式都是不可能存在的。正因为立法权对行政权的控制在所有的控权方法中处于前提和基础的地位，所以把它单独的列为一层。但这一层中规则性控制只注意到行政权力的目标，而权力行为的过程及方式却难以得到实体规则的控制。而且尽管现代社会有关行政管理的法规，规章覆盖了社会生活的各个角落，但是法治越来越受到威胁。这主要表现在法律本身标准的日益模糊化，这种变化恰恰导致了行政自由裁量的目的性或实质化倾向，导致法律对行政权力的失控。正因为这样就需要第二，第三控权层加以完善和弥补。再来看一下第二控权层，它是从三个不同的角度来弥补第一层次的不足。当剥夺相对人的自由，财产时，应当听取相对人的意见，让他们享有防卫或申辩的机会和权利总是我们民主国家所追求的目标，这也直接导致了程序抗辩的产生。它的实质在于把诉讼程序中的抗辩机制移植到行政程序中来，以寻求行政的正当理由。通过相对人对行政权力的抗辩，可以保持行政权力与相对人权利的平衡，增进行政效率与公民自由的关系的协调，促进形式合理性与实质合理性的结合。从这一点来说它也弥补了立法权控制的不足。它基于行政程序的合理设计，是从相对人有权进行“防卫性”申辩的角度出发的；但是单纯从这一角度出发的话人民还是处于一种比较被动的状态。由于这样我们提出了自治性控制的原则。它强调行政相对人的意思自治。行政合同和行政

指导是两种比较典型的自治性控制方法，这种方法的实施要求政府平等的对待相对人，要求政府尊重相对人的意志，要求政府重视相对人的权利，要求政府有信用和责任感。从这一角度出发我们会发觉，相对人已不再处于一种被动的状态，而具有更多的选择权；当我们在对其它权力或权利对行政权力控制的时候，我们是不是考虑过行政权力对行政权力本身的制约作用呢？即行政权力内部性控制的问题。这种方式的优点是行政内部进行专门的监督，有专门性和技术性，行政内部机构对行政机关业务运行情况有深入的了解，所以执行的好的话将是一种强有力的控制方式。这将涉及到政府改革这一永恒的主题。莱特(Paul C. Light)在《改革的浪潮》(1997)一书中，总结了改革的四大浪潮：1 科学管理，强调严格的等级制、分工、清楚的命令链；2 向浪费宣战，重点是监督员、审计员、核对员、评审员；3 警惕的眼睛，倡导阳光、公开性、透明度；4 解放管理，呼吁让管理者去管理。这也是我们政府机构的改革的努力方向。如果在这方面有突出的成就的话，那么行政权的可控性原则的自律性要求将能得到有效的体现。第二层是在第一层的基础上对行政权的行使过程进行严格的规制。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)