武漢大學學報【哲学社会科学版】
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Sciences)
第 64 卷 第 4 期 2011 年 7 月
Vol. 64. No. 4 July 2011. 045～051

行政主体义务的法律内涵探析

李 牧

摘 要：行政主体义务本应是行政法学理论和行政法治实践的一个重要概念，但事实上，在一定程度上被虚化，被忽略，以致变得朦胧模糊。界定行政主体义务，厘清行政主体义务与行政职权、行政职责的关系具有重要的理论和实践意义。行政主体义务是行政法上的义务，它主要是行政主体保障行政相对人的合法权益和维护公共利益所应承担的义务。行政主体义务不同于行政职权，也并非等同于行政职责。虽然在传统的立法模式下，从行政职权和行政职责中可以推导出行政主体义务，但从逻辑而言，行政主体义务应是两者的源头。

关键词：行政主体义务；行政职责；行政职权

以权利义务双向规定为调整机制，是法的重要特征①。具体在行政法领域，行政主体义务理所当然的应该成为行政法的一个重要的核心词汇。遗憾的是，行政主体义务不仅没有顺理成章地成为专有的、特定的词汇，而且鲜有提及，甚至被忽略。无论是法律实践，还是理论上，行政主体义务、行政职责、行政职权等概念相互混同的现象十分突出。而变色龙似的词语对于清晰地思考和明确地表达都是有害的。由于缺乏对这些概念的深入探讨，以致对许多行政法现象难以作出合理的解释。事实上，法学和法律实践中的许多混乱是由于不正确的使用概念引起的。如果精确地解释和确定法律概念的意义，就能够更精确地描述法律现象，正确地进行法律推理②。鉴于此，笔者拟从行政主体义务概念的内涵着手，对行政主体义务概念作一系统的分析，以期引起学界应有的重视。

一、行政主体义务的概念属性

诚如迪亚斯所言，法律概念的分析为我们研究某些关于法律性质的理论提供了基础。它可以使我们的认识更深刻，从而使我们更敏锐地认识到这些理论的本质。概念分析越广泛、越深入，就越能认识到这些理论的实质③。由于义务可分为法律义务、伦理义务、宗教义务和政治义务等等，并且，针对不同的对象，义务承担者承担的义务内容也不相同，对行政主体义务的理解也就存在多样性和复杂性。如有的认为："作为行政伦理重要范畴的行政主体义务是指行政主体的道德义务。"④笔者认为，行政主体是行政法学上特有的概念，其表征是依法享有行政职权，能以自己的名义从事行政活动并能独立承担责任的组织。因此，行政主体义务应指行政主体在行政法上的义务。作为一个特定的概念，应当从

①张文显：《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社 1999 年，第 48 页。
②张文显：《法哲学范畴研究》，中国政法大学出版社 2001 年，第 288 页。
③迪亚斯：《法律的概念与价值》，载张文显、李步云：《法理学论丛》第 2 卷，法律出版社 2000 年，第 437 页。
④朱贻庭：《伦理学大辞典》，上海辞书出版社 2002 年，第 224 页。

以下几个方面来理解:

首先,行政主体义务是一种法律义务,而非其他性质的义务。在我国,行政主体主要有两种类型,即职权行政主体和授权行政主体,前者主要指行政机关,后者主要指被授权组织。在一般情形下,行政机关承担的义务类型有多种,如目的性义务、经济义务、政治义务、文化义务①,等等。其中,许多义务并非法律义务,但只有具有行政法属性的义务,才有可能成为作为行政主体的行政机关义务。被授权组织的情形亦然。

其次,行政主体义务是行政法上的公义务。这包括两层含义:其一,行政主体义务是公法上的义务,而非私法上的义务。由于行政法上的义务往往与行政法上的公权相对应,因此,行政法上的义务亦称为行政法上的公义务。其次,行政主体义务特指行政主体在行政法上承担的公义务,不包括行政主体在其他公法上承担的公义务。如行政主体在宪法上承担的义务,虽然也属于公法上的义务,但不是我们此处所讲的行政主体义务,应属于宪法性义务。

再次,行政主体义务不同于职务义务。职务义务属于公务员义务的一种,它是公务员基于其"公职"而产生的义务。如我国《公务员法》第 12 条规定:"公务员应当履行下列义务:(一) 模范遵守宪法和法律;(二) 按照规定的权限和程序认真履行职责,努力提高工作效率;……(九) 法律规定的其他义务。"公务员的上述义务,原则上可以分成两大类:第一类是"职务义务",这是绝大多数的情形,也是担任公务员基于"公职"在身,所产生之义务。第二类是"身分义务",指公务员之身分,即使与职务无关,也产生之义务②。其中,职务义务与行政主体义务相关,但两者并不等同。职务义务是行政主体义务分解到公务员身上所产生的义务。职务义务有外部职务义务和内部职务义务。违反职务义务并不当然意味着违反了行政主体义务,这有几种可能:或是违反职务义务也违反了行政主体义务;或是违反了职务义务但没有违反行政主体义务;或是没有违反职务义务但违反了行政主体义务;或是没有违反职务义务也没有违反行政主体义务等情况。正如德国学者指出:"行政主体的义务由公务人员具体负责行使和履行。公务人员一方面针对所属法人及其工作机构和工作人员,另一方面对外针对行政措施的关系人承担实施特定行为的义务。违反义务可能招致勤务法(纪律法)上的惩戒,情节严重的可能遭受刑罚。"③

最后,行政主体义务主要是维护公共利益和保障相对人合法权益的义务。由于"行政法的最主要、最基本的调整对象是行政主体与行政相对人的关系。"④因而,行政主体与行政相对人之间的权利义务关系就是最主要、最基本的行政法律关系。行政主体对行政相对人承担的义务也就是最主要、最基本的义务。虽然行政主体的行政法义务并不只针对行政相对人,除此之外,行政主体还针对其权力义务的配置主体以及对上级行政主体、内部组织、委托组织、公务人员、监督主体等承担义务。但笔者认为,行政主体对其他主体承担的义务都是围绕着行政主体对相对人这个基本义务服务的。

由此,行政主体义务可作如此界定:所谓行政主体义务是指依据行政法律规范设定或通过其他合法的方式产生的,行政主体从事特定行为的法律要求或约束,亦即行政主体负有的作为、容忍和不作为义务。作为义务的一种特殊类型,行政主体义务除具有义务一般的特点外,还有其独有的特性。与其他义务相比,行政主体义务的主要特点主要表现在如下几个方面:

其一,专属性。行政主体义务的专属性主要表现在两个方面:其一,内容的专属性。行政主体义务实质上是行政主体承担行政任务的义务。也就是说,不同的行政主体承担不同的行政法义务,如公安、工商、税务、海关等行政主体在各自的管理领域内承担相应的义务。为此,我国宪法、行政组织法及其他法律规范对不同层级、不同类别、不同管理领域的行政机关设定了不同的义务。其二,义务承担后果的专属性。由于行政事务总是由一定的组织和人来具体完成,行政主体的义务往往需要分解到具体的机构和人,但该义务并不因为分解而发生责任转移,也就是说,与义务相对应的责任只能由行政主体承担。

①李春明、李新、张文刚:《略论义务本位行政文化》,载《山东大学学报》2006 年第 6 期,第 136 页。
②陈新民:《中国行政法学原理》,中国政法大学出版社 2002 年,第 108 页。
③汉斯·J.沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔:《行政法》第 1 卷,商务印书馆 2002 年,第 481 页。
④姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社 2005 年,第 98 页。

即使公务人员有故意或重大过失以致承担责任，但该责任也不是与行政主体义务相对应的责任。

其二，强制性。义务本身意味着强制性，但行政主体义务的强制性表现更为突出。由于行政主体义务主要是行政主体完成行政任务的义务，如果该义务得不到切实履行，行政任务就无法完成，行政目的就无法实现。因此，行政主体必须严格履行。行政主体义务的强制性还表现为结果上的追惩性。我国《行政复议法》、《行政诉讼法》以及《国家赔偿法》等法律规范都对行政主体及其公务人员不履行或违反义务应承担的法律责任作了明确规定。

其三，并存性。并存性表现在行政主体的许多作为义务的履行往往必须行使一定权力，否则该项义务难以履行。实际上，行政义务的实现，在大多数情形都必须运用一定的行政权力，也就是说，一定的行政义务往往要伴随有一定的行政权力，否则，行政目标难以实现。因而，在许多情况下，行使权力本身就是一种义务。基于权利义务一致性的原理和行政主体义务的特殊性，行政主体在履行行政义务时，往往享有一定的行政权力，反过来说，行政主体在行使行政权力时，必须履行行政义务，两者相辅相成。

二、行政主体义务并非行政职责

仅从行政主体义务的概念分析尚不足以全面揭示其内涵，通过相关概念的比较分析，使其内涵更为清晰，有利于廓清模糊的认识。行政职责与行政主体义务是同质的概念，但如果对行政主体义务的内涵缺乏深入的理解，极易陷入认知的误区，即认为行政主体义务相埒于行政职责。事实上，从若干相关论著对行政职责的阐释来看，这种误区业已形成。如所谓行政职责，是指行政主体在行政活动中所必须遵守和履行的法定义务。行政职责的内容主要表现为两个方面：(1)完成行政工作中法定任务的义务；(2)遵守法律而不违法的义务①。笔者认为，行政主体义务与行政职责并不等同，两者存在较大的差异。由于行政主体义务概念与行政职责极易混淆，有必要厘清两者的关系。

行政主体义务包括作为义务、容忍义务和不作为义务。根据法理学的一般理论，作为义务属于命令性规范，容忍义务和不作为义务一般属于禁止性规范。而行政职责应属于命令性规范。我们不妨通过“职责”的解释来说明。根据《现代汉语词典》的解释：职责是指职务和责任。职务是指职位规定应该担任的工作；而责任有两层含义，一是分内应做的事，如尽责任；二是没有做好分内应做的事，因而应承担的过失，如追究责任②。显然，“职责”中“责任”的含义应指第一层含义，即分内应作的事。因此，可以对职责作出如此理解：职责即职位规定应该担任的工作，分内应做到事。简言之，就是应为、必为的事。可见，“职责”一词含有命令的意味。如果用“规范”来表示，则属于命令性规范，而不应该是禁止性规范。由此，可推导出行政职责只能是特定的作为义务，并非行政主体义务的全部。

从一定意义而言，作为行政职责，强调的是履行，表现为一种行为状态。也就是我们通常讲的行政主体履行法定职责，而不是遵守职责。从这个角度来说，行政主体履行职责应该是履行作为义务。作为行政职责，不管是否履行都可构成一种行政行为。诚如有的学者指出，行政主体“履行职责的作为行为或不履行职责的不作为行为也是属于具体行政行为。”③再如，美国《联邦行政程序法》已通过立法表明这种不履行职责的行为也是一种行政行为。又如，我国《行政诉讼法》第 54 条第 3 项的规定，“被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。”其中的职责就是一项作为义务，否则，就无所谓在一定期限内履行的问题。事实上，在现有的行政法规范中，职责性条款主要是命令性规范，表现为作为义务，而非不作为义务。至于一些禁止性的内容往往因具有共性，一般以单纯的不作为义务作出明确的规定。如人民警察有不同的警种，如治安警、户籍警、消防警等，不同的警种有不同的岗位职责，但其负有的不作为义务一般不在各职责之内，往往以禁令的形式出现，如《人民警察法》第 22 条规定：“人民警察不得有下列行为：(1)散布有损国家声誉的言论，参加非法组织，参加旨在反对国家的集会、游行、示威等活动，参加罢工；(2)泄漏国家秘密、警务工作秘密；……”相对而言，无论是“对容忍义务的履行”，

①王连昌、马怀德：《行政法学》，中国政法大学出版社 2002 年，第 72～73 页。
②中国社会科学学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，商务印书馆 2005 年，第 1750 页。
③方世荣：《论具体行政行为》，武汉大学出版社 1996 年，第 8 页。

还是“对不作为义务的履行”,只是一种遵守禁令的客观事实,客观上表现为一种“不做一定行为”的非行为状态,不能被视为一种“行为”而存在①。因此,忍受义务或不作为义务仅是一种纯粹的义务,不可能成为一项职责。另外,行政主体除了负有法定作为义务外,随着现代民主行政的发展,还负有大量的意定义务。由于行政职责主要指法定义务,意定义务就难以称为行政职责。可见,行政职责只是部分行政主体义务的转换形式。

为进一步深入讨论,我们还可从行政职责的基本含义予以分析。除前述介绍的定义外,行政职责的含义还有如下理解:如有的认为,所谓行政职责是指行政主体在行使国家赋予的行政职权,实施国家行政管理活动的过程中,所必须承担的法定义务②。又如,行政职责系指行政主体及其行政人在行使行政职权过程中依法必须承担的义务③。这些定义表明:行政职责是一种与行政职权相关的法定义务,并且在对其履行过程中呈现一种行为状态。显然,不作为义务或容忍义务不属于行政职责的内容。因为“履行”不作为义务或容忍义务是一种非行为状态,而且对其也不需要行使行政权力来履行。如果不作为义务或容忍义务也属于行政职责的内容,意味着行政主体什么都不做就是履行公务的表现,这恐怕有悖常理。事实上,纯粹的承担不作为义务的公务是十分罕见的。因为行政职责的实质就是行政主体承担的应完成行政任务的义务,而不应该是不作为或容忍的内容。虽然,行政主体在履行职责过程中有遵守法律的义务,但这只是一种纯粹义务,这种义务的设定是为了保障行政职责更好地履行,而不应该构成行政职责的内容。

鉴于上述分析,笔者认为,行政职责是指为实现行政目的的需要,行政主体在完成与其职位设置相关联的法定任务时所必须承担的义务。行政主体的义务可分职权性义务和客观性义务。其中,职权性义务又可分为法定的职权性义务和意定的职权性义务。只有法定的职权性义务属于行政职责。也就是说,行政职责应该是法定作为义务,而不作为义务和其他不需要行使权力就能履行的义务属于客观性义务,即一种纯粹义务。最后,笔者认为,行政主体义务与行政职责两者的关系可作如下阐释:

1.行政职责只是行政主体作为义务的一种转化形式,是一种特殊的行政法义务。在行政主体义务中,只有职权性义务属于行政职责,而客观性义务,则不属于行政职责,如行政主体不作为义务只是一种纯粹义务。

2.从现有的立法实践来看,由于大都以行政职责来设定行政主体的义务,行政职责实际上成为行政主体义务的重要来源。如一项法定职责可形成一个义务群。以行政许可机关负有的行政许可职责为例,行政许可机关只有履行一系列程序性活动,才能完成许可行为。由于行政许可程序可分为申请、受理、决定、执行等程序,几乎在每个环节中,行政机关要履行不同义务,如审查的义务,受理的义务、告知的义务、听取相对人意见的义务、说明理由的义务、公正对待的义务、遵守时限的义务等。这些义务构成了完整的行政许可职责,反之,由行政许可职责可推导出若干义务。

三、行政主体义务不同于行政职权

一般而言,行政职权属于权力的范畴,与行政主体义务有着本质的区别。但是,无论是法理学界,还是行政法学界,通常把行政职权视为一种义务。如一般认为,作为人民意志执行者的行政主体拥有和行使的行政职权,就不仅应当是一种权利,同时也应当是一种义务④。还有学者更直截了当:职权同时又是义务,这部分由法律赋予的职权和由法律设定的义务,占据了行政义务的绝大多数,构成了行政义务的主要内容⑤。是上述学者错误的理解,还是仅仅只是表述的问题,抑或是两者之间关系原本如此?应该如何理解两者之间的关系?笔者认为,这个问题的探讨有利于进一步加强对行政主体义务概念的

①周佑勇:《行政不作为判解》,武汉大学出版社 2000 年,第 55 页。
②罗豪才:《行政法学》,北京大学出版社 1996 年,第 57 页。
③胡建淼:《行政法学》,法律出版社 2003 年,第 154 页。
④张正钊:《行政法与行政诉讼法》,中国人民大学出版社 2004 年,第 74 页。
⑤杨小军:《怠于履行行政义务及其赔偿责任》,载《中国法学》2003 年第 6 期,第 50 页。

理解。

为解决上述问题，我们有必要对行政职权的含义及属性予以分析。什么是职权？根据《法律词典》的解释，“职权指与职位相联系的权力。一般有公职权力和私职权力之分，公职授权任职者处理一定范围的公共事务，如法官、教授、公司经理等；私职授权任职者处理特定的个人事务，如遗嘱执行人、受托管理人。”①行政职权无疑属于公职权力。从其与行政权的关系的角度理解来看，学界争议不大。一般认为，行政职权是行政权的具体化，是行政权被依法分配到一定行政主体身上的具体表现形式。行政权作为国家组织、管理和协调国家事务和公共事务的权力，是一种必须付诸实施的权力，它不能停留在抽象的层面上，而必须为具体的机关或组织所拥有和行使，使之由抽象的权力变成可实际操作的权力，这种由具体的机关或组织所拥有和行使的国家行政权就是行政职权②。因而，行政职权与行政权是具体与抽象的关系。正如有的学者认为，具体行政机构和工作人员根据其任务，职位而依法被分配到的行政权，就是行政职权③。也有的学者作出这样的理解：行政职权是国家行政权的转化形式，是行政主体实施国家行政管理活动的资格及其权能④。所谓行政职权，是指行政主体依法享有的对某个领域或者某方面行政事务按照一定方式进行组织与管理的行政权力⑤。行政主体的行政职权不同于一般权力，它具有自由裁量性、主动性、广泛性、优益性等性质和特点⑥。

可见，从行政职权的含义和性质及特点来看，行政职权本身与义务无涉，两者存在质的区别。之所以说两者有关系，主要从行政职权或者行政权力的设置、运行的角度而言的。从设置的目的来看，行政职权的配置主要是为了履行职责的需要。因为对有些职责来说，行政主体如果不运用行政权力就难以履行。因而，从这个角度而言，行政职权的行使就表现一种必为性，也就说具有义务的属性。但不能简单地说，行政职权就是一种义务。正确的说法应该是：合法行使行政职权是一种义务。正如有的学者指出：“依法享有一定职权，意味着可以做出一定行为或要求处于职权管辖范围内的其他人做出一定行为，然而，行使职权本身又是一种义务，不能适当地行使职权也就是不能适当地履行职责，这在一定条件下会构成违反法定义务的行为并引起法律责任。”⑦因此，如果不注意逻辑顺序关系，很容易导致认知的偏差。如《治安管理处罚法》授予公安机关多项行政处罚权，行使这些行政权力只是对受害人和国家而言是一种义务，而不能笼统地说对违法人员也是一种义务。对违法人员而言，公安机关享有的是强制处罚权。从根本上说，之所以要必须行使这些行政权力，是为了履行治安管理职责的需要。《治安管理处罚法》的立法宗旨已经明确地说明了这点，如该法第 1 条规定：“为维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益，规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责，制定本法。”因为，如果公安机关不享有这些行政权力就难以履行治安管理职责。因此，从这个意义上说，公安机关行使这些行政权力就成为一种义务，而非这些行政权力本身属于义务。也就是说，行政权力本身不是义务。

另外，规定行政主体行政职权的是授权性规范和权义复合性规范。授权性规范对行政主体而言属于自由裁量性规范，也就是说行政职权表现为自由裁量职权。对这种行政职权而言，行政主体并不是必须行使。那些一味地强调行政职权必须行使的说法在逻辑上是行不通的。道理很简单，如果行政主体必须行使的话，那何谓自由裁量？我们还可通过一个判例来说明。如英国的一个判例说明了有些行政权力并非必须行使：

英国最高法院在 1940 年的 East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent and Another 案的判决中清晰地表明了这一点。对行政机关来说，与“公共义务”相对应的权力就是纯粹的权力（mere power），

①中国社会科学院法学研究所法律词典编委会：《法律词典》，法律出版社 2003 年，第 1899 页。
②张正钊：《行政法与行政诉讼法》，第 85～86 页。
③张尚鷟：《走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价》，中国政法大学出版社 1991 年，第 55 页。
④罗豪才：《行政法学》，第 51 页。
⑤王连昌、马怀德：《行政法学》，第 72～73 页。
⑥罗豪才：《行政法学》，第 51 页。
⑦郑成良：《现代法理学》，吉林大学出版社 1999 年，第 93 页。

行不行使,是行政机关裁量的结果,对特定个人不产生必须行使的法律义务。在该案中,因河流水位突然高涨,冲破河堤,淹没原告肯特(Henry Kent)等人的农场及建筑物。法院认为,被告水库管理委员会(East Suffolk Rivers Catchment Board)虽然依据英国 1930 年土地排水法(The Land Draining Act, 1930)之规定被授权处理相关事务,但这只是单纯的权力而非法律义务,行不行使,和怎样行使,是被告的裁量权力①。

当然,行政主体在决定是否行使行政职权的过程也有遵守合理裁量的义务,但此"义务"非彼"义务",即并非必须行使行政权力的义务。权义复合性规范对行政主体而言属于羁束性规范。它既可理解为该规范为行政主体规定了行政职责,也可理解为行政主体规定了行政职权。不过,该类职权属于羁束职权,即行政主体对其行使没有任何自由裁量的余地。由于没有自由裁量成分,它实质变成一项纯粹的不容放弃履行的义务,但并非该项职权是义务。笔者认为,与其将其理解为行政职权,不如理解为行政职责更为合适。亦即行政主体不行使该项职权,行政职责就无法履行,行政目的就无法实现。

由于行政权力具有侵害性、扩张性,可以说绝大多数国家都在致力于如何规范和控制行政权力的行使。正如有的学者指出,"无论在普通法还是在大陆法国家,贯穿于行政法的中心主题却是相同的。这个主题就是对政府权力的法律控制(Legal Control)②。并且,随着现代民主行政的发展,非强制行政的比重逐步增加。如在实践中,能够采用柔和的方式完成行政行为,往往尽量不采取强制方式。具体表现在私法手段的引入,即通过私法手段履行行政职责。如在亚洲金融危机当中,香港特区政府为了维护市场秩序,以市场主体的身份参加金融活动,达到了维护经济秩序的行政目的③。有的国家甚至出现了单纯地履行义务而没有权力的公共服务机构,如英国的国民健康服务体系④。可见,不讲前提,不讲条件,单纯地强调行政职权必须行使是不合时宜,也是不妥当的。只有为履行职责,才能强调行政职权必须行使。

一言以蔽之,行政职权本身并非又是义务,只是在特定条件下,行使行政职权才是义务。在传统的立法模式下,行政职权只是行政主体义务重要来源,两者并非等同。

四、结　语

行政主体义务的法律内涵的分析并非仅止于概念辨析,也并非理论上的空谈,而是我国行政法治实践和行政法理论发展的迫切需要。行政主体义务的模糊本身说明了我国行政法治存在虚而不实的现实,同时,也说明了我国行政法学理论研究的偏失——重权力研究,轻义务研究。笔者认为,厘清行政主体义务概念可形成三大动力之源。

首先,在传统立法背景下,即以行政权力为主导的立法模式下,有利于行政主体义务的识别,促进对行政主体履行义务的有效监督。众所周知,行政职权和行政职责是现行立法模式中的核心词汇。有的立法以行政职权为主导,有的立法以行政职责为主导,有的立法则兼而有之,而以行政主体义务为主导的立法则极为鲜见。由于实践中行政职权和行政职责之间具有并存性,往往是"你中有我,我中有你",难以区分。如随着对象的转换,有的行政职权就是一种行政职责,而有的行政职责就成为行政职权。如果不明晰行政主体义务的内涵,不理清行政主体义务与行政职权和行政职责的关系,就难以从现行立法模式中识别行政主体义务。而只有从行政职权和行政职责中识别行政主体义务,才能对行政主体是否履行义务进行有效的监督,才能防止行政主体在履行义务方面出现"缺位"、"错位"、"不到位"等现象的发生,相对人的合法权益才能真正得到保障,公共利益才能真正得到维护。

其次,有利于促进行政立法模式的转换,即从权力设定模式向义务设定模式转换,促进行驶主体职能的转变。目前,我国行政立法主要是一种以配置行政权力为重心的立法模式。从宪法、组织法到其他

①余凌云:《行政契约论》,中国人民大学出版社 2006 年,第 261 页。
②M. P. 赛夫:《德国行政法——普通法的分析》,山东人民出版社 2006 年,第 4 页。
③罗豪才:《行政法学与依法行政》,载《国家行政学院学报》2000 年第 1 期,第 59 页。
④张越编:《英国行政法》,中国政法大学出版社 2004 年,第 278 页。

法律规范大都以赋予管理权力为切入点，有的行政主体往往借助立法权为自己赋予权力。权力权定、滥用权力以及权力不受制约等现象十分突出。而“授予行政机关宽泛的权力已经严重危及行政法传统模式控制政府权力的能力”①。如果行政主体义务界定明晰，就可以行政主体义务为切入点，从立法配置、行政执法到司法审查都以行政主体义务为主线，建立合理、科学的行政法治体系。不仅有助于行政主体树立和强化义务本位的观念，而且有助于强化公共服务职能和公共服务意识，促进管理行政向服务行政的转变，从根本上消弭上述现象。只有行政主体义务明晰，才有可能根据行政目标和任务设定义务总量，再根据义务履行的需要配置适量的权力，即义务先定，权力后置，进而从源头上对权力进行控制，防止权力的扩张。

最后，有利于行政主体义务的深入、系统研究，促进行政法理论的发展。行政主体义务的厘定是行政主体义务深入、系统研究的逻辑起点。而行政主体义务研究不仅有利于扩展和深化行政行为理论体系，而且有利于丰富和发展行政监督救济理论。大体而言，首先，我国传统的行政行为理论体系是以行政权力为中心构建的，行政行为以单方性与强制性为基本特征。由于人权的发展，人民主权者地位的回归，促使行政主体的职能从单一的管理职能向服务职能转变，现代行政的方式也日趋多样化。同时也出现了许多其他以私法的方式或非权力方式为相对人提供服务的行为。以行政权力为中心构建的行政行为理论已不能涵盖上述行为，不能对此作出合理地说明，已经滞后于现代行政的发展。这必然“使相当一部分行为得不到规范，从而使依法行政的方针和原则得不到全面贯彻实施。只有顺应行政管理的发展要求，扩大行政行为的内涵和外延，将行政机关已经存在的多样化的行政手段纳入行政法的调整范围，才有助于实现依法行政。”②而以行政主体义务为中心构建的行政行为理论更具有涵盖性，能对日趋多样化的现代行政方式作出合理的解释。因为，行政主体履行义务，既有运用权力的方式，也有非权力的方式；既可以形成单方行为，也可形成双方行为。其次，我国行政监督救济理论主要从行政权力和相对人权利的角度建构的，由此建立的行政监督制度存在诸多缺陷。主要表现两个方面：一是监督主体难以对行政主体进行有效地监督，或者监督出现真空；二是公共利益和相对人的合法权益难以得到有效地保护。如果以行政主体义务为主线，则可扩展行政监督救济理论，把对行政主体的监督以及公权和私权的救济结合起来，从而消除上述理论的弊端。因为对行政主体是否履行义务的监督比对其是否合理行使自由裁量权的监督容易得多。当行政主体不履行义务给相对人的合法权益造成损害时，不管行政行为是否具有强制力，相对人都可以通过救济途径来解决；当行政主体不履行义务给公共利益或其他普遍性权益造成侵害时，可设计某个特定主体作为公益代表人通过救济途径解决。由此可见，行政主体义务对于我国的行政救济制度而论可以带来突破性变化，可以将长期困扰我们的行政公诉制度从理论上得到合乎逻辑的阐释，并建立有效的救济机制③。

■**作者简介**：李　牧，武汉理工大学文法学院副教授，法学博士，博士后研究人员；湖北 武汉 430070。

■**基金项目**：教育部人文社会科学 2009 年度研究规划项目（09YJA820061）

■**责任编辑**：车　英

◆

①理查德·B.斯图尔特：《美国行政法重构》，商务印书馆 2002 年，第 189 页。
②江必新：《司法解释对行政法学理论的发展》，载《中国法学》2001 年第 4 期，第 39 页。
③关保英：《论行政主体义务在行政法中的地位》，载《河南省政法管理干部学院学报》2006 年第 1 期，第 45 页。