



论《民法典》的行政控权功能

黄哲瑞

澳门科技大学法学院

摘要:《民法典》虽为典型私法规范,事实上蕴涵着行政控权功能。本文从事前、事中与事后三个方面对《民法典》的行政控权功能进行论证。在事前维度,本文通过分析无权限行为、越权行为和滥用权利行为在《民法典》中的运用,论述了职权法定的重要性与基础性;在事中维度,本文论证了对行政行为的约束和行政程序的规范,是确保权力正确行使和《民法典》有效实施的关键;在事后维度,本文论证了有关主体通过行使监督权,对行政机关的权利进行约束和督促,明确行政机关没有依法行政的法律责任,并对权益受到损害的主体进行不同途径的救济,也是事前和事中控权的有力保障。

关键词:《民法典》, 行政控权, 越权无效, 职权法定

2020 年 5 月,十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》(下文简称《民法典》),标志着我国正式迈入《民法典》时代。《民法典》虽为典型的私法规范,但在“私法公法化、公法私法化”^[1]的法治趋势下蕴涵着诸多行政法功能,最显而易见的莫过于控权功能。在现代社会,行政权膨胀和扩张的趋势明显^[2],包含了愈来愈多的准立法权和准司法权,经常性介入市民社会,对行政相对人的权益影响与日俱增。如果没有控制机制,行政权的滥用不可避免。尽管行政法的理论基础有控权论、平衡论、管理论、服务论等学说,各执一词,至今尚未有统一结论,但行政法的控权功能却是共识,足以折射出控权在行政法

^[1] 王春业(2008).公权私法化、私权公法化及行政法学内容的完善.内蒙古社会科学(汉文版), 2008年第1期, 第 27-32 页。

^[2] 鄭穎(2012).浅论现代公法中的权力控制——以行政权的控制为视角.哈尔滨学院学报, 2012年第1期, 第 43-47 页。

作者简介: 黄哲瑞, 澳门科技大学法学院学生, 从事法学理论研究。

2790-3796/© Shuangqing Academic Publishing House Limited All rights reserved.
Article history: Received March 25, 2023 Accepted January April 11, 2023 Available online April 12, 2023
To cite this paper: 黄哲瑞(2023). 论《民法典》的行政控权功能.现代法学研究,第2卷,第1期,39-44.

Doi: <https://doi.org/10.55375/jls.2023.2.5>

治中的重要地位。传统的行政法控权理论认为，行政法是保障个人自由、控制行政机关权力的法律。^[3]为了有效实施《民法典》，增强行政机关守法和护法意识，深入推进法治政府建设和发展社会主义市场经济，有必要对《民法典》内蕴着的行政法控权功能进行耙梳与阐释。

一、事前的行政控权是《民法典》有效实施的基础

事前的行政控权主要通过职权法定的方式实现，即行政机关所行使的职权必须有法律规定，任何机关的行政行为不得超越法律的授权，否则该行为无效。职权法定是对行政权力必要的限制，如果缺少对行政权力的约束和规范，有可能会损害个体权利和公共利益。《民法典》充分融入了职权法定的基本内核，主要对无权限、事务越权和权利滥用的行政行为进行规制，把行政权力关进制度的笼子，彰显了“法不授权即禁止”的行政法精神。

（一）无权限的行为无效

职权法定原则表明行政权是有限的，行政机关的职权有最基本的行为准则为界线，“法无授权不可为”。行政机关没有法定职权介入自然人、法人和非法人组织之间的人身关系和财产关系，打破了公权力与私权利的界限，是行政错位的行为，应当将此行为视为无效。《民法典》第3条规定：“民事主体的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护，任何组织或者个人不得侵犯。”第207条、第243条、第991条等多个条款均明确“任何组织或者个人不得侵犯”民事主体的合法权利，清晰地厘定了行政职权的法律边界。

（二）事务越权的行为无效

行政机关超越本机关的主管范围而行使了其他行政机关的职权，是行政越权的行为，应当将此行为视为无效，也就是越权无效原则，这在行政法基本原则中具有重要地位。此处的“无效”应从广义上理解，即为自始无效的行政行为和可撤销的行政行为^[4]，但无论是自始无效还是可撤销，都是对行政合法性原则的违反。《民法典》第210条规定：“不动产登记，由不动产所在地的登记机构办理。”第213条规定，登记机构不得有超出登记职责范围的其他行为。尔后，第216条、第220条等多个条款均明确登记机构在民事活动中的职权。《民法典》第534条还明确，当事人利用合同实施危害国家利益、社会公共利益行为的，市场监督管理和其他有关行政主管部门依照法律、行政法规的规定负责监督处理。这意味着行政机关进入民事活动领域须严格遵守法定职权，不得替代其他行政机关行使职权，以免造成市场秩序的混乱。

（三）不得滥用权利

禁止权利滥用是行使民事权利的具体原则，行政机关对于法定授予的职权履行过程中，故意违背法定目的，造成的结果显失公正，对于这类行为应当禁止。《民法典》第132条规定：“民事主体不得滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益。”权利主体行使权利，如果主观上存在过错，同时客观上损害了个体权益和公共利益，则构成

^[3] 苏天佑(2002).试论行政法的控权功能.河北建筑科技大学学报（社科版），2002年第1期，第36-37页。

^[4] 董加伟(2017).权变的异化——论行政滥用职权及行政超越职权.公安海警学院学报，2017年第2期，第62-68页。

权利滥用。行政机关权利的行使应当符合比例原则。首先，行政机关行使权利应当有利于行政目的的实现，如果权利行使的方式与所应达成的目的之间缺少实质性关联，则违反了适当性原则。其次，“非最小损害便是不必要。”^[5]行政机关对他人权益过度损害则是对必要性原则的违反。最后，如果行政机关权利的行使带来的收益远小于造成的损害，则违反了狭义比例原则。因此，比例原则可以具体化《民法典》的禁止权利滥用条款，为识别权利滥用“提供具有可操作性的分析工具和论证理由”。^[6]《民法典》的禁止权利滥用条款对司法和执法有着重要意义，这意味着行政机关在行使职能过程中应遵循职权法定的原则，避免主观上故意过错，客观上造成损害后果的权利滥用行为。

二、事中的行政控权是《民法典》有效实施的关键

事中的行政控权主要通过行政行为和行政程序规范行政权力行使实现。行政行为和行政程序是行政机关实现行政目标的重中之重，是确保行政权力正确行使的最重要途径。任何行政机关在行使职权时均需要严格遵循法定的程序规则。我国《民法典》不仅是民事权利保护的宣言书，而且是行政机关依法行政的“安全阀”。行政机关带头遵守《民法典》有助于构建职责明确、依法行政的政府治理体系。

（一）行政行为受到约束

行政行为有抽象和具体之分，抽象行政行为是指行政机关制定和发布普遍性行为规范的行为，而具体行政行为是指行政机关针对特定对象，并对其权利义务产生影响的行为。^[7]但这种手段都是一把双刃剑，运用得当，可以实现行政目的，维护民事主体的权益；运用不当，则会导致滥权、偏私等现象。行政行为对民事主体的权利义务关系产生影响，有必要将其纳入法治轨道中，防止对民事权利造成不当侵蚀。

我国《民法典》蕴涵行政行为应受到约束的具体面向表现为：第一，行政审批改革。中央在推进行政审批制度改革的同时，提出了“放管服”改革思路，助推法治化营商环境的营造，确保民事主体依据《民法典》积极实施“法无禁止即自由”的民事行为。第二，行政征收征用行为。行政机关为公共利益而实施征收征用行为时，要切实保障被征收征用者的合法权益，并严格遵守比例原则。《民法典》第243条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产。”并强调通过足额支付土地补偿费、安置补助费等方式确保被征收征用者的权益、居住条件，确保行政行为对被征收征用者的权益损害控制在尽可能小的限度内。第三，行政指导行为。行政指导行为对民事主体没有强制力，但错误的指导行为或者借指导之名行使行政命令之实会产生权利侵蚀的后果。《民法典》第277条规定：“地方人民政府有关部门、居民委员会应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助。”并在第278条明确了系列的重大事项由

^[5] 刘权(2016).论必要性原则的客观化.中国法学，2016年第5期，第178-195页。

^[6] 郑晓剑(2017).比例原则在现代民法体系中的地位.法律科学（西北政法大学学报），2017年第6期，第101-109页。

^[7] 罗豪才(2012).行政法学.中国政法大学出版社，2012年版，第48页。

业主共同决定。这意味着行政机关在指导和协助小区管理的过程中应保持谦抑性，避免过多介入市民生活而造成错位，引发不稳定因素。

（二）行政程序走向规范

行政程序是行政机关实施行政行为时所应当遵循的方式、步骤、时限和顺序所构成的一个连续过程，应当具有法定性，通过预设的立法使程序法律化，行政程序才能较大幅度地控制行政行为，规范行政权正确行使。行政程序的合理规范与否，是行政机关实现依法行政的重要基础，同时也是衡量一个国家法治行政程度的重要标志。

《民法典》主要是从信息公开制度上对行政程序进行规范，信息公开是行政公开原则的重要体现和必要保障，政府信息公开是行政机关通过依职权或依申请的方式，将政府信息向行政相对人或社会公开展示，并允许查阅、摘抄和复制的制度。该制度是保障公民依法参与国家和社会事务管理以及确保行政机关依法行使职权的基本前提。

《民法典》第 218 条规定：“权利人、利害关系人可以申请查询、复制不动产登记资料，登记机构应当提供。”随后，《民法典》还在第 219 条、第 220 条等多个条款明确登记机构的职责并对信息公开提出了要求，并在第 1039 条明确国家机关、承担行政职能的法定机构及其工作人员对于履行职责过程中知悉的自然人的隐私和个人信息，应当予以保密，不得泄露或者向他人非法提供。可见，行政机关在履行行政管理职能时，应当严格遵循正当法律程序，切实保障民事主体的合法权益。

三、事后的行政控权是《民法典》有效实施的保障

事后的行政控权主要是通过行政法制监督、行政责任、行政救济三方面实现。事后的行政控权是事前和事中控权均失灵的最后保障，以法制监督确保依法行政，以法律责任形式强有力地保护在民事活动中遭遇权利损害的当事人，并对行政行为造成权利缺损加以弥补。《民法典》通过建构相对健全的行政权约束和监督机制，确保了公众在民事活动中的参与权、监督权和救济权。

（一）以行政法制监督作为控权指引的“达摩克利斯之剑”

行政法制监督是权力机关、监察机关、司法机关、专门行政机关和社会公众等主体在法定的职权范围内对行政机关行使职权的行为进行合法性监督、约束与调整，以确保行政权依法行使。行政机关没有依法实施《民法典》，造成民事主体权利受到损害时，权力机关等监督力量可依法对行政机关实施监督，使之采取有约束力的措施，以确保《民法典》得到全面有效实施。

2014 年修正后的《行政诉讼法》明确规定本法没有规定的，适用《民事诉讼法》的相关规定。2019 年底出台的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第 27 条第 2 款规定：“人民法院审理行政协议案件，可以参照适用民事法律规范关于民事合同的相关规定。”这意味着行政法律规范与民事法律规范对同一规制对象的适用可在一定条件下相互转化。从这个角度延伸可知，《行政复议法》与《行政诉讼法》所确立的“保护公民、法人和其他组织的合法权益”既包括当事人的行政权益，也包括当事人的民事权益。

（二）以行政责任作为控权失灵的后果

行政责任是行政机关在贯彻实施《民法典》时违反了法定的职责和义务，没有依法行政，造成当事人权益受损所要承担的法律后果。行政责任虽不同于民事责任，但在《民法典》中存在相当程度上的借用。《民法典》第179条对民事责任的形式进行了详细的规定，包括停止侵害；排除妨碍；消除危险；返还财产；恢复原状；修理、重作、更换；继续履行；赔偿损失；支付违约金；消除影响、恢复名誉；赔礼道歉。而行政责任对民事责任的借用体现在其形式包括撤销或停止违法、履行职务、纠正不当、返还权益、恢复原状、行政赔偿等。

《民法典》第222第2款规定：“因登记错误，造成他人损害的，登记机构应当承担赔偿责任。”第259条规定：“履行国有财产管理、监督职责的机构及其工作人员，应当依法加强对国有财产的管理、监督，促进国有财产保值增值，防止国有资产损失；滥用职权，玩忽职守，造成国有资产损失的，应当依法承担法律责任。”可见，因行政行为不当而造成损害后果的，行政机关及其公职人员需要承担相应的法律责任，以确保之后损害当事人补偿的落实。

（三）以行政救济作为控权重塑的压舱石

无救济则无权利。随着政府管理领域的不断扩大，行政机关在行使职权时产生各类越权和滥权等不公平、不合理的行为，可能会对民事主体权益造成损害。对侵犯民事主体权利的行政行为是否实施救济以及救济制度的完善，是法治社会健全的基础之一，目前我国法律规定了行政复议、行政诉讼、国家赔偿等救济途径。行政复议是行政机关依照行政程序受理和处理行政争议案件的制度，程序简便、注重效率；行政诉讼是人民法院依照司法程序受理和处理行政争议案件的制度，程序规范、严谨，是公开和法治的体现；而国家赔偿是一种责任形式，以损害的实际发生为前提，主要是对行政行为造成的后果予以补救，由国家承担民事主体合法权益受到损害的赔偿责任。诉诸救济时，对于不同的行政行为，救济方式往往会同或交叉适用，既有实体上的救济，也有程序上的救济，但最终目的都离不开使受损害的主体的合法权益得到保护。往往行政复议是最为直接有效的解决途径，而行政诉讼是最为客观公正的解决途径。^[8]

《民法典》第233条规定：“物权受到侵害的，权利人可以通过和解、调解、仲裁、诉讼等途径解决。”《民法典》对此没有规定的，当事人可依照《监察法》《行政复议法》《行政诉讼法》《国家赔偿法》等单行法的规定通过追究行政机关及其公职人员的法律责任后获得救济。行政救济作为一种“防御性措施”能起到社会稳定的作用，同时维护了政府机关的权威和公信力，避免了政府和民众之间的冲突。

四、结语

《民法典》是我国治国安邦的基础，同时也是依法行政、建设法治政府的重要支撑。“规范公权力，提高政府决策的科学化、民主化、法治化水平，严格规范文明执法”^[9]使控制行

^[8] 林莉红(1999).行政救济基本理论问题研究.中国法学，1999年第1期，第41-49页。

^[9] 马怀德(2014).法治政府建设：挑战与任务.国家行政学院学报，2014年第5期，第21-25+2页。

政机关权力成为建设法治政府的应有之义。如果放任行政权力的膨胀，将有可能导致权力的腐败和滥用，进而损害公民权益和公共利益。所以通过法律的形式对行政权加以控制和规范是必要且有效的，本文从事前、事中和事后三个阶段对行政权力加以控制进行讨论，一方面是防止权力的行使者滥用权力，从而保障公民的合法权益不受侵犯；另一方面则是使行政权能有效地运作，从而使行政活动发挥效能并能尽到为民服务的职责。^[10]这种控制并不单单局限于对权力的“限制”，还包括对行政权行使者的行为规范的指引和标准的提供。

《民法典》中的行政规范并非是私法的越权，实际上要解决行政权力膨胀现象，需要公法和私法的协同共治。综上所述，《民法典》中的行政法控权功能对于维护秩序和促进社会发展具有重要的意义，只有从立法根本上对权力加以限制，才能保障行政控权的合法性和有效性。针对如今社会的不断发展，我们应当正确的认识行政控权的过程，树立正确的法律意识，不断创新和完善行政控权的制度和理论，努力实现法治社会建设的宏伟目标。

参考文献：

- [1] 王春业(2008). 公权私法化、私权公法化及行政法学内容的完善. 内蒙古社会科学（汉文版），2008年第1期，第27-32页。
- [2] 鄭穎(2012). 浅论现代公法中的权力控制——以行政权的控制为视角. 哈尔滨学院学报，2012年第1期，第43-47页。
- [3] 苏天佑(2002). 试论行政法的控权功能. 河北建筑科技大学学报（社科版），2002年第1期，第36-37页。
- [4] 董加伟(2017). 权变的异化——论行政滥用职权及行政超越职权. 公安海警学院学报，2017年第2期，第62-68页。
- [5] 刘权(2016). 论必要性原则的客观化. 中国法学，2016年第5期，第178-195页。
- [6] 郑晓剑(2017). 比例原则在现代民法体系中的地位. 法律科学（西北政法大学学报），2017年第6期，第101-109页。
- [7] 罗豪才(2012). 行政法学. 中国政法大学出版社，2012年版，第48页。
- [8] 林莉红(1999). 行政救济基本理论问题研究. 中国法学，1999年第1期，第41-49页。
- [9] 马怀德(2014). 法治政府建设：挑战与任务. 国家行政学院学报，2014年第5期，第21-25+2页。
- [10] 杨解君(1997). 当代中国行政法(学)的两大主题——兼答王锡锌、沈岿同志. 中国法学，1997年第5期，第33-42页。

^[10] 杨解君(1997).当代中国行政法（学）的两大主题——兼答王锡锌、沈岿同志.中国法学，1997年第5期，第33-42页。