



# 行政协议法律制度的 理论与实践

Theory and Practice of  
Administrative Agreement Legal System

杨科雄 郭雪 著



- 行政协议理论基础 ·
- 行政协议法律制度 ·
- 行政协议司法审查 ·

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



# 行政协议法律制度的理论与实践

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

行政协议法律制度的理论与实践/杨科雄, 郭雪著.—北京: 中国法制出版社, 2021.1

ISBN 978-7-5216-1569-2

I. ①行... II. ①杨... ②郭... III. ①行政法-司法制度-研究-中国  
IV. ①D922.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第269807号

策划编辑: 周琼妮 (zqn-zqn@126.com)

责任编辑: 周琼妮 秦智贤

封面设计: 李宁

行政协议法律制度的理论与实践

XINGZHENG XIEYI FALÜ ZHIDU DE LILUN YU SHIJIAN

著者/杨科雄 郭雪

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710毫米×1000毫米 16开 印张/25 字数/373千

版次/2021年1月第1版

2021年1月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-1569-2 定价：88.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031 传真：010-66031119

网址：**<http://www.zgfzs.com>** 编辑部电话：**010-66010406**

市场营销部电话：**010-66033393** 邮购部电话：**010-66033288**

(如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926)

# 序言

我们国家一直在提国家治理体系和治理能力的现代化。国家治理，最初可以更多或者更偏重于用强制力甚至暴力去实现其制度目标，但当国家治理到一定阶段时，不仅公共服务占据了最主要的地位（甚至最初的警察职能也可以视为国家提供公共服务的一种），而且完全依靠暴力统治，无法有效地进行国家治理。因此行政合同、行政指导等这些柔性的治理手段慢慢地开始出现，因为其越来越尊重行政相对人的意愿和利益，且治理成本具有相对优势，国家往往愿意用柔性方式来实现统治、管理、治理、服务，这是一种多元化的社会治理方式。其中协议是必然的选项之一，而且一直为大多数人所推崇。

从发展阶段角度上看，我国行政法及行政诉讼法的理论与实践还处在一个相对初级的阶段，那么，作为新型行政管理和公共服务方式的行政协议的理论与实践更是如此。我国行政法理论一般将行政行为分为单方行为和双方行为这两种。但在理论上，这种分法非常别扭。因为单方行为中行政机关占据主导和优势地位，其单方作出的职权行为是当之无愧的“行政行为”，而行政协议作为双方行为是以协商为前提，是行政机关和相对人意思表示一致的结果。也就是说，行政协议作为双方共同作出的行政法上的行为，与所谓的单方行政行为多有不同，行政法理论将其归入行政行为范畴确实有说不太清楚之处。在这种情况下，有一些学者提出行政相关行为的概念，以此来涵盖行政协议，又区别于传统的行政行为。因此，行政协议在理论上虽然一致认为兼具行政性和协议性，但是，何者为第一性，仁者见仁，智者见

智，理论上的阐释不清，在实践中更是困惑，导致许多问题争论不休。

我们认为，行政协议很多问题模糊不清，主要是因为不理解其理论基础与制度逻辑。而理论基础与制度逻辑和其之后的实践选择是有密切关联的。从更广阔的视野来看，行政协议理论、制度与实践，至少包括三个方面，且对于行政协议相关思考也必须围绕这三个方面展开。

第一个方面是，行政协议的理论基础。从基础理论层面看，必须考虑行政协议为什么会出现？它和其他行政职权行为有何不同？它的存在必须具备哪些条件？行政协议具有研究价值的同时在实践中也起到重要作用的根本原因在于尊重当事人，当事人自愿履行，执法成本就会减少。但这其中也有一个问题：行政协议作为一个双方行为，其与单方行为是什么关系？什么情况下可以用行政协议或者行政合同的方式进行管理或者提供公共服务？选择了行政合同管理的，是否又可以采用单方行为予以取代？这些问题在实践中和理论上没有很好的阐释。并且，协议有公法协议和私法协议，作为行政机关可以用行政协议这种公法协议，也可以用民商法中的私法协议进行服务和管理，在这种情况下有没有法律依据上的要求？有没有相应的特殊标准进行区分？现在许多关于公行政受到私法规范的文章都在探讨如何区分政府或者行政机关的公法契约和私法契约，在什么条件下可以并存或者只能选择其中一个，以及如何区分公法协议与私法协议，目前都没有很好地阐释其中的原理和实践要求，而在理论上和制度治理上这些问题又必须首先回答。

第二个方面是，行政协议的实体及程序制度。它至少包括，什么是行政协议，行政协议有哪些种类，行政协议的缔约权限、程序及形

式，行政协议的效力（成立与否，有效无效、可撤销、可变更、可解除、可执行），甚至是其违约责任和赔偿、补偿标准，以及它们之间的关系等行政协议的实体及程序制度。

第三个方面是，行政协议的司法审查或者行政诉讼。行政协议的司法审查或者行政诉讼，是从司法机关的角度去思考行政协议案件的审查和行政协议争议的解决。这些内容实际上是关于行政协议的相对独立和具体的司法制度。主要有以下考虑：针对这种特殊的行为，司法审查或者行政诉讼会不会有一定的特殊性？行政协议诉讼具有哪些特有的与一般行政诉讼不同的审理原则与审理方式，受理与起诉，举证责任与法律适用（尤其是民商法律和行政法律如何协调适用），判决与裁定等。

2014年修正的《行政诉讼法》将行政协议明确纳入行政诉讼的受案范围，开启了行政协议诉讼的新时代。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》及《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》从行政诉讼角度对行政协议进行了专门的规定，极大地丰富了行政协议的实体和诉讼法律制度。本书依托《行政诉讼法》及相关司法解释、其他国家和地区的行政合同理论和制度，着力对上述三个方面（这三个方面恰好分别是从宏观、中观、微观三个层次）进行初步探讨。本书虽力求准确和科学，但因水平所限，不当之处，欢迎批评，欢迎斧正。

杨科雄 郭雪

2021年春



- 第一编 行政协议的理论基础
  - 第一章 公共服务：行政法的基础
    - 一、公行政的历史嬗变
    - 二、公共服务的提出
    - 三、公共服务与公共利益
  - 第二章 公共服务的法哲学基础
    - 一、法学的本体论
    - 二、公共服务的认定：主观与客观之间
    - 三、关系思维在行政协议中的运用
  - 第三章 公行政是如何走向私法的
    - 一、公行政与实现方式
    - 二、行政私法现象的诞生
    - 三、引进行政私法的意义
  - 第四章 行政协议的制度逻辑
    - 一、统一于公行政目的和私法手段之间的行政协议
    - 二、平衡于公行政变迁与协议稳定性之间的行政协议
    - 三、游离于公法与私法之间的行政协议
- 第二编 行政协议的法律制度
  - 第五章 行政协议的定义与分类
    - 第一节 行政协议的定义
    - 第二节 行政协议的分类
  - 第六章 行政协议的有效与无效
    - 第一节 行政协议的有效
    - 第二节 行政协议的无效
  - 第七章 行政协议的调适与履行
    - 第一节 行政协议的调适

- [第二节 行政协议的履行](#)
- [第八章 行政协议的法律责任](#)
  - [一、缔约过失责任](#)
  - [二、行政补偿责任](#)
  - [三、违约责任](#)
- [第三编 行政协议的司法审查](#)
  - [第九章 行政协议诉讼的特有制度](#)
    - [第一节 客观诉讼与主观诉讼](#)
    - [第二节 行为之诉与关系之诉](#)
    - [第三节 审理行政协议案件的特有规则](#)
    - [第四节 行政协议诉讼的前景展望](#)
  - [第十章 行政协议案件的受理](#)
    - [第一节 受案范围](#)
    - [第二节 起诉条件](#)
  - [第十一章 行政协议案件的审理](#)
    - [第一节 行政协议案件的举证责任](#)
    - [第二节 行政协议案件的审查规则](#)
    - [第三节 行政协议案件的法律适用](#)
  - [第十二章 行政协议案件的裁判](#)
    - [第一节 统一于客观判决和主观判决的裁判方法](#)
    - [第二节 不同阶段的行政协议案件裁判方法](#)
    - [第三节 行政协议诉讼中的法官权力及多元的处理方式](#)
- [附录](#)
  - [最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定](#)
  - [《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》新闻发布稿](#)

# 第一编 行政协议的理论基础

公共服务是当代行政法的基础，亦成为公共利益的当代新形态，必须对其从主观与客观之间、行政与法律之间、行政任务和行政手段之间进行全新的阐释。行政法的特殊性是公权力主体为实现公益而行使公权力或提供公务。故行政法的调整对象是公权力和公务。在这个意义上说，行政法是公法，当属无疑。公共服务取代公共权力意味着行政任务和行政手段在一定程度上的分离，公共服务作为当代的行政任务是可以以私法的形式实施的，而不仅仅是公法手段（行政行为），这一现象的出现，对公私法的研究、现代行政的发展和行政法学的重构具有特别重要的意义。“以私法方式来实现公共行政”的典型代表行政协议，对传统行政法的观念构成了前所未有的挑战。这一切都促使我们不得不对行政法的法律性质重新定位。行政法不仅属于公法，也可以适用私法，化解了对行政法的法律性质由于采用私法方式而产生的困惑，必将有助于应对因公共行政的日益复杂而带来的行政手段多样化和因公法私法的渗透融合而带来的行政法律性质不明等问题，从而为传统行政法学向现代行政法学的转化提供了难得的机遇。

# 第一章 公共服务：行政法的基础

行政与法律的关系是行政法研究的基础问题，对这个问题的回答不但会直接影响到行政法体系的建构，甚至可能触及整个行政法的根基。行政法调整的范围（公行政）从公共权力转变为包括公权力的公共服务，不仅意味着行政法调整范围的扩大，也意味着行政任务和行政手段在一定程度上的分离，公共服务作为当代的行政任务是可以以私法形式实施的。由此，公共服务成为行政法的基础，亦成为公共利益的新形态，从而不得不启发我们从新的综合的认识论和本体论认识公共服务，从而重新构建行政与法律的关系。

## 一、公行政的历史嬗变

“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。”它是“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”，是“表面上驾于社会之上的力量”。<sup>[1]</sup>国家的产生是同处理公共事务和阶级矛盾密切联系的，因而也是和社会分工密切联系的。恩格斯在《反杜林论》中认为，“当社会总劳动所提供的产品除了满足社会全体成员最起码的生活需要以外只有少量剩余，因而劳动还占去社会大多数成员的全部或几乎全部时间的时候，这个社会就必然划分为阶级。在这个完全委身于劳动的大多数人之旁，形成了一个脱离直接生产劳动的阶级，它从事于社会的公共事务：劳动管理、政务、司法、科学、艺术等”。<sup>[2]</sup>这里讲的“社会的公共事务”，就是国家的一些职能，而且多数属于现在所讲的行政职能。国家从其开始产生的那天起，就是以管理社会公共事务为其基本特征和职能的。而且说明，这种公共权力机关，为了保证居民对它的“尊敬”，必须使用法律的手段。换句话说，行政权、

行政职能，从一开始就是国家存在的基本象征。行政法产生的事实基础就是随着国家的产生、国家行政管理活动而形成的事实行政关系。<sup>[3]</sup>

在自由资本主义时代，人们崇尚“管得最少的政府就是最好的政府”的格言，政府的职能被严格限制在较小的范围之内。这时候的行政法是控权法。19世纪末，人类社会已步入工业化时代，基于自由法治国家的理念，并且参酌当时行政机关及行政行为的实例经验，行政法学的理论与概念体系，已告完成。这种形态的法治国家里，规范可以侵犯人民财产及自由关系的法律，是形成宪法的重心所在，在集自由主义行政法之大成的学者奥托·迈耶等人的努力下，受到法律约束侵犯人民财产与自由的“行政处分”，也成为行政法学的重心。<sup>[4]</sup>

但是，到了19世纪末20世纪初，资本主义进入垄断阶段后，没有强大的行政权的主动作为和积极行动，已经无法保持经济的健康发展、维系社会的秩序和国家的安定，社会迫切要求行政权积极介入经济和社会领域。<sup>[5]</sup>由此，法治国由自由法治国进入社会法治国，甚至是行政的社会法治国（又叫行政国）。彼德·巴杜拉认为，行政法学能够十分顺利地由自由主义法治国家时代所孕育而成之理念体系，转用在社会法治国时，则必须将行政任务朝向危险防止、征税、服务及引导四个方向发展。在社会法治国中，虽然法律实证主义已在形成法律之前探究了行政的任务，但行政法并不等于这个法律形式的实证主义。行政行为并非仅仅是国家实践法律与权力目的之手段，而是应作为国家福利目的之工具，来满足社会之需求。在这种行政行为体系之中，传统上作为行政行为中心之行政处分制度，已丧失其绝对的重要性。在社会法治国时代，国家应负担各式各样之任务，传统自由主义法治国家时代受限于国家目的之单纯性而产生行政行为“单样化”——即只依靠行政处分，已不符合时代的需要。因此，行政行为之法律模式已

退居为次要之角色，可由行政所欲追求之任务而来决定所使用之法律方式。<sup>[6]</sup>

所以，在社会法治国中，行政任务和行政手段一定程度的分离，导致了两方面的变化。一方面，社会法治国的行政，为了满足其提供指导与服务任务的需求，产生了新的法律形式。其中有些提供指导性计划及提供服务的行政，可以以私法的形式实施。另一方面，就外观而言，即使社会法治国家，行政处分还是最常使用的法律形式。不过作为新式行政工具而言，行政处分已经改变了其内涵，不再只是注重其外在的法律形式。至于在行政处分的概念方面，就整个行政法的理念而言，却仍未产生一个完整的行政处分之概念。<sup>[7]</sup>总之，在社会法治国下，行政任务的急剧膨胀，导致国家职能的转变和行政活动的扩张，同时也引发了行政方式的重大变革。除传统意义上的干涉行政外，为人民提供给付、服务或其他利益的给付行政为适应国家职能的转变而大量出现，过去的行政偏重于侵害行为，但现在要实现宪法上的民生主义，也就是要加强给付行政。行政法不能只限于在干预行政的领域发展，而要朝向福利行政、给付行政的方向努力。<sup>[8]</sup>

## 二、公共服务的提出

法国学者狄骥基于其提出的社会连带学说，反对把法律和社会事实割裂，企图替法律建立一个客观基础。他认为，由执政者制定的法称为实证法。实证法只是客观法的阐明或执行，它的效力不是来自统治者的意志，而是由于它符合客观法的规范，符合组成该社会集团的人们的社会连带意识和正义意识。个人主义学说和形而上学观点、主权和大多数人的意志都无法证明统治者其统治权的正当性，那么，统治者的意志在何种条件下，以及在什么范围内可以强加给被统治者呢？狄骥认为，政府之所以有特殊的权利并不是那些实施行为的行政



人员的特征，也不是他所造成的结果，而是决定其行为的目的。如果一项行政行为产生了某些特殊的影响，那么这并不是因为它出自某种带有特殊权力的特殊意志。事实上，它出自某种并不比任何其他意志更为强大的意志；不过，它所预期的目标却使它的价值得到了提升。这一目标必须是带有公共性的。因此，统治阶级并不享有任何主观性的主权权利。它只拥有一种为了满足组织公共服务的需要而必须行使的权力。除非是为了实现这一目的，它的行为没有任何效力或法律价值。可见，在狄骥看来，统治者其统治权的正当性来源于其提供公共服务的目的，更准确地说，来源于统治者提供公共服务的义务。<sup>[9]</sup>

社会法学一直在寻求确定政府提供公共服务的义务据以产生的事实。如上所说，法的规范产生于社会协作关系这个客观事实，完全独立于统治者。根据法的规范本身的性质，它拘束社会中的一切成员，包括统治者和被统治者在内，所以，统治者的行为必须受法的规范的拘束，法的规范还为统治者规定两个基本义务：“一、他们不能做任何事情妨碍个人活动的自由发展，因为个人活动的自由发展是促进社会分工所必要。这样，统治者就必须尊重个人的基本自由；二、他们必须进行干预保障一切个人有自由发展其行动的手段。因此，统治者必须保障一切人享有某种程度的教育，保障公民的工作权利，享受社会生活安全的权利等。统治者为促进社会协作关系而进行干预的各种活动，狄骥称之为公务，它是统治者行使权力的基础，也是全部公法体系的基础。”<sup>[10]</sup>法治原则不仅要求统治者承担消极义务，也要求其承担积极义务。这样，政府提供公共服务的义务由此产生。

为什么统治者的统治权的正当性来源于统治者提供公共服务的义务？社会连带学说的提出，为法治原则确定了来源及范围，这一原则既为统治者的职责与权力建立了基础，也因此而限制了他们的行为以及向他们施加的义务。狄骥认为，法律实际上是人类意识的创造物。

法律首先是人们的精神产物，它是由人们在物质、智力，以及道德等各方面的需要所决定的。人类各方面的需要，成为法律义务之所以加诸政府之上的根本原因。社会法学一直在寻求确定这些义务据以产生的事实，它的真正基础是社会的连带关系。社会的连带关系承载了人们在物质、智力，以及道德等各方面的需要，构成了对政府义务的要求。“如果政府权力确实具有多种多样的产生原因，如物质的、经济的、道德的，以及宗教的原因，那么有一点就是同样明确的，即无论以任何持久的方式，它都只能通过其臣民对于统治者履行他们所负职责的确信来维持自身的存在。”“法律和法律的规则产生于群众对于这样一个事实的深刻确信之中，即一项特定的法律规则是具有强制性的，一项确定的职责是必须要被实现的。”<sup>[11]</sup>因此，政府对权力的掌握和履行某些职责的义务之间便出现了一种密切的联系。人们非常明确地意识到了这种联系，并且也要求这种联系自身能够为政府的法律义务提供充分的依据。从这方面来说，政府的权力本身就是政府的义务或职责。狄骥准确地指出，“统治者负有立足于社会相互关联性基础上的法律义务。他们像所有个人一样必须将其自身才干服务于社会相互依存性。统治者必须拥有所处社会中的最大权力；法律规则要求他们借助于该权利来使社会相互关联性得到贯彻”。<sup>[12]</sup>所以，统治者要享有权力就必须承担相应的义务，权力的行使必须与义务的履行相辅相成。<sup>[13]</sup>

狄骥认为，在任何一个特定的国家中都存在着一个能够向他人施加物质性强制的个人或者个人群体，他们就是统治者，即那些手中实际掌握着强制权的人。至于他们掌权的事实是因国而异，它们往往是历史、经济、社会等各方面力量的产物。但是，统治者的强制权力不是一种权利，而纯粹是一种行为能力。当我们相信权利来自某种神圣的授权，或者来自一个集合性人格的代表，并且同样具有某种高于个



人意志的意志时，那么权利是能够被假定存在的。但是在今天，这些带有宗教性质的、形而上学的信条已经逐渐衰落了。政府控制的权力如今不再是一项权利，而纯粹是一项采取行动的权力。每一个时代的群众都认识到，掌权者不能合法地要求服从，除非他们以履行某些职责作为回报，并且只能在他们履行这些职责的范围内要求人们服从。“这种职责与那些由法律来保障其正常进行的公共服务相关。”<sup>[14]</sup>而且能不能保证正常的公共服务已经成为统治者能否继续进行统治的基本条件。所以，“公法目前建立在一项强迫政府履行某些在公共服务中所蕴含的义务的行為規則的基础之上”。<sup>[15]</sup>

由于习惯，所有的公共事业就成为居民的一种日常需要，成为公民生活的一个组成部分，最大的灾难莫过于公共事业的停顿或中止，这涉及公共服务的必要的连续性问题。为了保障公共事业的连续性，公民同意给予行政部门一些公共权力的特权。这种情况下，行政机构像封建社会一样，仍然保留着它的特殊性；但是，这种特殊性已经不再是来源于一种假想的不受限制的主权。行政行为的性质不是来源于它的起源，而是来源于它的目的。行政行为仍然是一种出于公共的目的而实施的个人行为。“行政行为过去由于来源于行政机构的公务人员而被披上主权的外衣；而现在它已经开始被视为一种个人行为，它的公权性质仅来自它所为之服务的目的。”“那些事实上掌握着权力的人并不享有行使公共权力的某种主观权利；而恰恰相反，他们负有使用其手中的权力来组织公共服务，并保障和支配公共服务进行的义务。除非他们致力于实现上述目的，否则他们的任何行为都不具有拘束力，或者具有政治上的价值。”<sup>[16]</sup>

这时，公法再也不是那些适用于不同类型的权利主体——即一方主体处于支配性地位，而另一方却处于从属性地位；一方拥有发布命令的权利，而另一方却只享有服从的权利——的规则所组成的集合。

宪法所调整的对象也不再是上级与下级之间，或者是发布命令的权威与服从命令的臣民之间的关系。所有的意志都是个人意志；所有的意志都具有同等的效力；并不存在一种意志之间的等级关系。衡量各种意志之间差异的标准只有它们所服务的目的。一位行政人员的意志本身并不具有什么特殊的效力；它的效力来自它与公共服务之间的关系。而且，这是一种允许有等级差异的权力。正是因为公共服务地位的提升，公共服务的概念正在取代主权的概念。国家不再是一种发布命令的主权权力。它是由一群个人组成的机构，这些个人必须使用他们所拥有的力量来服务于公众需要。公共服务的概念已经成为现代国家的基础，尤其是公法制度的基础。

在法国，传统的行政法学理论是“公共权力”理论。这种理论把国家行政行为区分为“权力行为”和“管理行为”。前者是国家行政机关在立法授权下执行国家意志的一种行为，受行政法的约束并接受行政审判权的监督。后者则是国家行政机关作为社会生活的参与者和组织者而为的一种行为，属于私法的范畴，接受民事审判权的监督。公共权力理论成为行政法学的基础和核心概念，是界定行政法调整范围的基本标准。与之不同的是，狄骥认为，国家行政的基础不是公共权力，而是为社会提供的“公共服务”。因而，行政法的主要作用不是去确定“公共行政”的限度，而是使得行政行为忠实于公共服务的目的。应该说，“公共权力”学说和“公共服务”学说的侧重点并不相同。在法国，由于公共权力学说和公务学说在说明行政法的基本观念时，具有较大的力量，奥里乌企图把它们统一起来，认为公务是行政法的目的，公共权力是行政法的手段。由此，他提出了一种“制度理论”。他认为，从行政行为所带有的“公共权力”属性与它为社会提供“公共服务”的目的并不矛盾。行政法恰恰提供了这样一种制度框架，是行政机关在其明确的权限范围内发挥其“公共服务”的作用。或者说，行政法在确定行政机



更多法律电子书尽在 [docsriver.com](http://docsriver.com) 商家巨力书店

关的权力限度时，本身便应当考虑它所提供的“公共服务”的范围和性质。<sup>[17]</sup>“行政职能的目标在于实施一些管理行为和行政操作，即通过一些法律的、技术的行为和程序，满足公众的需要，实现对公共事业的管理。”<sup>[18]</sup>要完成这种满足公众需要的职能，就必须拥有实行的公共权力，而且，这种行政权是一种强制权，是有执行力的。另外，它还是直接行动程序，因为它总是自动付诸行动，不需要法官介入的。可见，奥里乌的“制度理论”实际上说明行政活动的正当性在实质意义上来源于公共服务这一目的。

### 三、公共服务与公共利益

既然公共服务或者公务是行政法的基础，那么，什么是公共服务或者公务？在法国，权限争议法庭1873年2月8日在布朗戈案件的判决中，提出公务观念作为在国家行政机关中适用行政法的标准。19世纪末期和20世纪初期，行政法院在一系列的判决中扩张公务标准，适用于国家和地方的全部行政活动中。狄骥在行政法院判例的基础上，建立公务学说，说明行政法的基础。

公务一词在法文中有形式或机构的意义和实质或功能的意义这两种，而狄骥的公务学说中，所谓公务主要是从实质意义着眼的。狄骥认为，“公共服务就是指那些政府有义务实施的行为”。“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割，而必须由政府来加以规范和控制的活 动，就是一项公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征。”<sup>[19]</sup>在第二次世界大战前，国家的主要公务是行政公务，受行政法的支配，不适用行政法的公务不多。第二次世界大战后，行政职务大量扩张，这种理论不能维持。由于国家对于经济生活的干预，出现大量的工商业公务。这种公务在很多情况下，不是适用行政法而是适用私法。此外，还增加了一些社会公务和职业公务，在