

Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第十四讲 行政行为

- 第一节 行政行为概述
- 第二节 行政行为的功功能
- 第三节 行政行为的基本方式
- 第四节 行政行为的合法要件
- 第五节 行政违法、行政不当及其行政法律责任

第一节 行政行为概述

- 一、行政行为的涵义
- （一）行政行为的涵义
- 1. 广义的行政行为。是指合法的行政行为主体依据法律的规定，在法定的职权范围内，按照法定程序，通过法定形式，所实施的全部行政管理活动的总称。包括决策行为、组织行为、领导行为、指挥行为、执行行为、监督行为等等。广义的行政行为不是本章研究的主要范围。
- 2. 狭义的行政行为。是指合法的行政行为主体依据法律的规定，在法定的职权范围内，按照法定程序，通过法定形式，在行政管理活动所实施的能够直接发生法律效力行为。如行政检查、行政许可等等。本章所研究的主要是指狭义的行政行为。



（二）行政行为的构成要素

- 行政行为的构成要素是指合法的行政行为成立的必要条件，主要有以下五个构成要素。
- 1. 行政行为主体，指行政行为的行动主体。
- 2. 行政行为客体，指行政行为的指向对象，包括公民、法人和其他组织。
- 3. 行政行为内容，指行政行为所反映的实质或具体情况。包括赋予权利、设定义务。
- 4. 行政行为形式，指行政行为内容的载体。如命令的形式、决定的形式。
- 5. 行政行为依据，包括事实依据和法律依据两个方面。



二、行政行为的特点

- （一）组织性：行政行为的主体主要是国家行政机关及其工作人员，国家行政机关是国家根据有关法律，按照法定程序组建的机关，具有高度的组织性、纪律性。
- （二）关联性：行政行为之间存在着内在的关联性，即相互制约、相互影响。
- （三）强制性：行政行为是行政行为主体代表国家实施的管理社会的行为，以国家的强制力为后盾，其发生法律效力不须经过行政行为客体的同意。
- （四）妥协性：行政行为的认可或支持不仅仅是依靠权力和法律所能得到的，而是行政行为主体与其他有关方面沟通、协调的结果。
- （五）适应性：行政行为主体必须有高度的适应性，要善于审时度势，根据时代的发展特点，采取相应的管理行为。

三、行政行为的种类

- 根据不同的标准，可以将行政行为分为不同的种类。
- （一）根据行政行为特点的分类
- 1. 法律行为与准法律行为。
- 2. 抽象行为与具体行为。
- 3. 积极行为与消极行为。
- 5. 羁束行为与自由裁量行为。
- 6. 无附加条件行为与有附加条件行为。
- （二）根据行政行为当事人之间法律关系的分类
- 1. 单方行为。指行政行为主体所实施的仅根据单方面的意思表示即可成立的行为，单方行为无需征得当事人的同意。
- 2. 双方行为。指一个行政行为主体同另一个当事人，为达到各自不同的目的，在共同协商一致的基础上，所实施的经过双方认可方能产生法律效果的行为。
- 3. 多方行为。指行政行为主体同两个或两个以上当事人，为达到共同目的所实施的经过各方面共同认可方能产生法律效果的行为。



第二节 行政行为的功能

- 一、维护功能
- 维护功能是行政行为的首要功能，可以分为对内对外两个方面。
- （一）对内的维护功能
- 主要指行政行为主体通过实施行政行为，在社会中建立起大多数人拥护的、合理的行为规范和道德标准，作为各类社会组织和每个公民的行为准则，建立和维护正常的社会秩序，维护组织之间、组织与个人之间、个人与个人之间的良好关系。
- （二）对外的维护功能
- 主要是指行政行为主体通过实施行政行为，在全社会强化国家安全意识和责任，动员和组织全社会的人力、物力和财力，加强国防建设，维护国家主权独立和领土完整，使全体人民在一个稳定、安全、和平和环境下工作、生活。

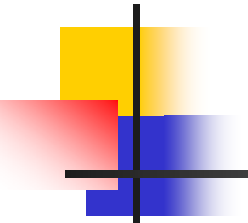


■ 二、监管功能

- 主要指行政行为主体通过实施行为，对各种组织和每个人影响社会的行为进行必要的监督、管理，使社会大多数人的利益得以保证。

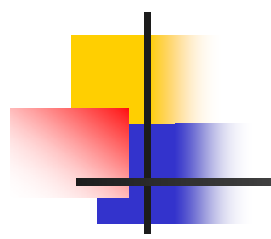
■ 三、裁判功能

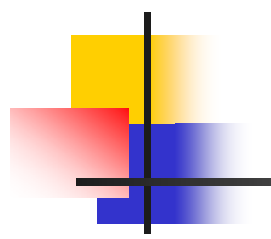
- 主要指行政行为主体通过实施行政行为，对不同当事人之间产生的一些争执和纠纷进行裁决。

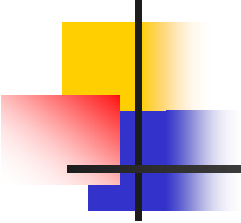
- 
- 四、服务功能
 - 服务功能是行政行为的基本功能，可以分为两方面。
 - （一）面向全社会的服务功能
 - 主要指行政行为主体通过实施行政行为，为全社会和全体人民谋福利。
 - （二）面向特定群体的服务功能
 - 主要指行政行为主体通过实施行政行为，为特定的组织、个人服务。
 - 五、发展功能
 - 行政行为的发展功能主要是指行政行为自身具有不断完善、不断发展的内在要求和趋势。

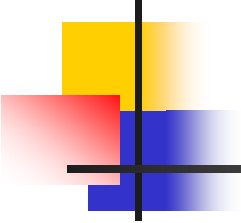
第三节 行政行为的基本方式

- 一、行政执法行为
- 行政执法行为是指行政行为主体根据国家法律的规定，按照行政执法程序实施行政行为的方式，具体包括以下几种方式。
- （一）行政检查
- 主要指行政行为主体依法对公民、法人或其他组织遵守法律法规以及行政决定等情况进行单方面强制了解的行为。
- 1. 行政检查的种类。按照不同的标准，可以将行政检查分为若干类：
- 一是根据检查机构的任务不同，可以将行政检查分为专门检查和业务检查。
- 二是根据检查的时间不同，可以将行政检查分为事前检查、事中检查和事后检查。
- 三是根据检查权的来源不同，可以将行政检查分为依职权的检查和依授权的检查。
- 四是根据检查对象的特定性不同，可以将行政检查分为一般性检查和特定性检查。
- 2. 行政检查的方法：书面检查、实地检查、特别检查。

- 
- (二) 行政决定
 - 主要指行政行为主体根据法律法规，按照一定的程序，对公民、法人或其他组织做出单方面行政处理的行为，这种行为直接影响到当事人的权利和义务。根据行政决定的内容，可以将行政决定分为若干种类。
 - 1. 行政许可。指行政行为主体根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。
 - 根据不同的标准，可以将行政许可作不同的分类，一般分为以下几类：
 - 一是根据许可存续的时间不同，将行政许可分为永久的许可和附期限的许可。
 - 二是根据许可的程度不同，将行政许可分为排他性许可和非排他性许可。
 - 三是根据许可的范围不同，将许可分为一般性许可和特殊性许可。

- 
- 2. 行政奖励。指行政行为主体对符合一定条件的公民、法人或者其他组织给予的物质鼓励、精神鼓励或者其他权益。
 - 根据不同的标准，可以将行政奖励分为不同的种类，概括起来主要分为三类：
 - 一是物质方面的奖励。即给予受奖者一定数量的奖品、奖金或者晋升工资档次等。
 - 二是精神方面的奖励。即给予受奖者通令嘉奖、记功、授予荣誉称号等。
 - 三是职务级别晋升方面的奖励。即对于受奖者，给予晋升工资级别的奖励，或者放宽晋升职务的资格条件。这种奖励较好地体现了物质奖励与精神奖励相结合的原则。

- 
- 3. 行政处罚。指行政行为主体依法对于违反行政法律规范的公民、法人或者其他组织所给予的物质或精神的行政制裁行为。
 - 根据不同的标准，可以将行政处罚分为不同的种类,一般分为以下几类：
 - 一是影响影响声誉的行政处罚。指行政行为主体做出的影响公民、法人或者其他组织声誉的行政行为，如警告、通报批评。
 - 二是影响义务的行政处罚。指行政行为主体做出的使公民、法人或者其他组织承担某种义务的行政行为，如罚款。
 - 三是限制或剥夺权利的行政处罚。指行政行为主体做出的限制或剥夺公民、法人或者其他组织行为权、财产权或人身自由权的行政行为，如吊销营业执照、没收不法所得、行政拘留。

- 
- 4. 行政强制执行。指行政行为主体对于拒不履行行政义务的公民、法人或者其他组织，采取强制手段迫使其履行义务或者达到与履行义务相同的状态。
 - 根据不同的标准，可以将行政强制执行分为若干种类，从行政行为主体是否直接取代当事人应履行行为的角度，可以将行政强制执行分为以下三类：间接行政强制执行、直接强制执行、即时强制。



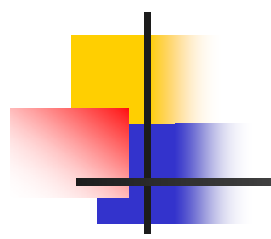
二、行政合同行为

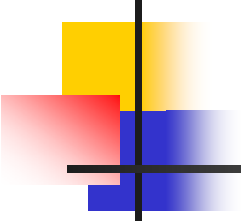
- 行政合同行为是指行政行为主体与其他行政行为主体或者与公民、法人、其他组织，根据社会公共利益的需要，经过协商并表示一致意见后达成协议的方式，其目的在于更好地行使行政管理的职能，实现特定的行政管理目标。
- 根据不同的标准，可以将行政合同行为分为不同的种类。通常将行政合同分为四类：
 - （一）根据行政合同所基于的行政关系范围的分类：内部合同、外部合同
 - （二）根据行政合同的内容的分类：承包合同、转让合同、委托合同
 - （三）根据行政合同是否涉及金钱的给付的分类：有金钱给付内容的合同、无金钱给付内容的合同
 - （四）根据行政合同事项所涉及的行政管理领域的分类：可以分为工业、农业、交通、科技、教育等不同领域的专业合同。
- 行政合同订立的方式主要有：招标、拍卖、邀请发价、直接磋商

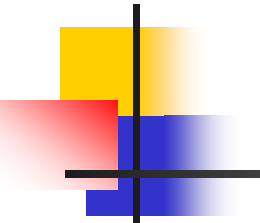


三、行政司法行为

- 行政司法行为是指行政行为主体按照准司法程序审理特定具体案件、裁决特定行政争议活动的方式。“准司法程序”是指这种程序具有司法程序的某些形式与特点，如“答辩、裁决、上诉”等，但又与司法程序不完全相同。
- 根据不同的标准，可以将行政司法行为分为不同的种类。通常分为以下几类。

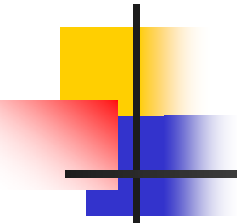
- 
- (一) 行政调解
 - 指由行政行为主体主持，根据有关法律规定，按照自愿的原则，通过说服教育等方法，促使双方当事人进行协商，达成协议的行为。
 - (二) 行政裁决
 - 指行政行为主体按照有关法律规定，根据当事人双方或者一方的申请，对当事人之间发生的、与行政管理活动有关联的特定民事纠纷进行审查并做出裁决的行政行为。
 - 根据不同的标准，可以对行政裁决进行不同的分类。比较规范的行政裁决主要有以下几类。
 - 1. 对权属纠纷的裁决。
 - 2. 对侵权纠纷的裁决。
 - 3. 对损害赔偿纠纷的裁决。

- 
- （三）行政复议
 - 指公民、法人或者其他组织认为行政行为主体的行为侵犯其合法权益，向法定的行政复议机关提出行政复议申请，受理申请的机关对原处理决定进行重新审查并做出相应决定的行为。
 - 1. 行政复议的范围。指行政复议机关受理行政争议案件的范围，也是公民、法人或者其他组织提出复议申请的范围。可以分为具体行政行为的行政复议范围和抽象行政行为的行政复议范围。

- 
- 2. 行政复议排除的范围。指行政复议机关不予受理的事项。主要包括以下几项。
 - 一是不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定。
 - 二是在一般情况下，不服行政机关对民事纠纷作出的调解和其他处理。但是公民、法人或者其他组织对行政行为主体作出的关于确认土地、水流等所有权或者使用权决定不服的可以申请行政复议。
 - 三是对国防、外交等国家行为不服。
 - 行政复议的主要程序主要有：行政复议的申请、行政复议的受理、行政复议的审理、行政复议的决定、行政复议决定的执行

一、行政行为合法的实质要件

- 涵义：指行政行为主体所实施的行政行为具备符合实体法规定的条件，主要包括以下内容。
- （一）行政行为主体合法
- 即做出行政行为的当事人必须有行政行为主体的资格，其产生和存在有合法的依据，其组织方式、职权范围和活动方式都有明确的法律规定。
- （二）行政行为不超越法定权限
- 即行政行为主体所做出的行政行为必须是在法律确认的或者是其他主体授权范围内。行政行为主体只能在自己的权限范围内做出行政行为，超越权限的行政行为不具有法律效力。
- （三）行政行为必须是职务行为
- 指行政行为必须是由行政行为主体依据法定职权做出的行为。行政行为主体的非职务行为不能构成行政行为。

- 
- （四）行政行为的内容合法
 - 指行政行为的内容要符合法律规定，也要符合法律的目的，即符合社会公共利益。在羁束行政行为中，行为内容必须严格符合法定的具体标准；在自由裁量行为中，行为内容也必须在法定的裁量幅度内。
 - （五）行政行为的意思表示真实
 - 指行政行为的意思表示是内在的真实表示，不是基于误解、胁迫等违反行政行为的主体本意做出的；同时意思是完整的，不是片面的；而且意思表示是合法的，不能超出法律规定；最后意思表示要公平合理，既要考虑当事人的利益，也要考虑公共利益，不能只片面考虑一方面的利益，而忽视另一方面的利益。



二、行政行为合法的形式要件

- 涵义：指行政行为主体所实施的行政行为具备符合程序法规定的条件，主要包括以下内容。
- （一）符合法定的形式要求。对于法律有明确规定的要式行政行为，必须按照法律规定的形式做出；对于法律没有特别规定的非要式行为，可以采取不同的形式，但是不得违背法律的限制性要求。
- （二）符合法定的程序要求
- 一是要符合法定的步骤，即行政行为要符合法定的过程、阶段和手续；二是行政行为各步骤要符合法定的顺序。
- （三）符合法定的时限要求
- 即行政行为必须在法定的时限内做出。

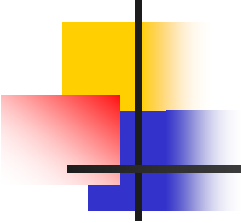
三、行政行为的生效方式

- 涵义：行政行为具备合法的要件是其发生法律效力的基本条件，但行政行为做出后，还需要通过一定的程序才能生效。概括起来行政行为生效的方式有以下几种。
 - （一）即时生效
 - 指行政行为一经做出后即发生法律效力。如行政命令。
 - （二）告知生效
 - 指行政行为经过当事人做出意思表示后即发生法律效力。其中，对于不特定的多数人所进行的抽象行政行为，要事先进行宣传、公告；对于特定当事人进行的具体行政行为，要事先以口头或书面的方式告知当事人。
 - （三）受领生效
 - 指行政行为从当事人受领之时开始生效。一种情况是文书送达当事人时，行政行为开始生效；一种情况是口头告知当事人时，行政行为开始生效。
 - （四）有附加条款的行政行为生效
 - 指行政行为只有满足附加的条款时才能生效。附加条款包括附加条件、期限、权限等。



第五节 行政违法、行政不当及其行政法律责任

- 一、行政违法
 - （一）行政违法的涵义和特征
 - 1. 行政违法的涵义。行政违法是指行政行为主体因为故意或者过失违反行政法律规范，但尚未构成犯罪，而应当承担行政责任的行为。
 - 2. 行政违法的特征。一是行政违法的主体是行政行为主体。二是行政行为主体主观上有过错，即故意或者过失。三是侵害了法律保护行政关系但尚未构成犯罪。四是要承担行政责任。

- 
- （二）行政违法的分类
 - 根据不同的标准，可以对行政违法进行不同的分类。
 - 1. 根据具体行政行为主体的不同，可以分为行政机关的行政违法和被授权组织的行政违法。
 - 2. 根据行为方式的不同，可以分为作为的违法和不作为的违法。
 - 3. 根据违反法律的内容，可以分为实体法上的违法和程序法上的违法。
 - 4. 根据所侵害的客体的不同，可以分为侵害组织管理关系、经济管理关系、社会管理关系等。
 - 5. 根据所侵害对象的不同，可以分为对公民合法权益的侵害、对法人合法权益的侵害和对其他组织合法权益的侵害。



二、行政不当

- （一）行政不当的涵义和特征
- 1. 行政不当的涵义。也称为行政失当，指行政行为主体所实施的不违法、但是违反合理性原则的不适当的行为。行政不当主要是不合理地行使行政自由裁量权造成的，从广义上讲，行政不当也是一种违法行为，因为它违反了行政行为必须同时具备合法性与合理性的原则要求。从狭义上讲，它是以合法为前提的，同狭义的不合法行政违法又有区别，可以视为有瑕疵的行政行为。
- 2. 行政不当的特征。行政不当和行政违法的主体都是行政行为主体。但是同行政违法相比，行政不当具有自己的特征。一是它以合法性为前提，是合法范围内的不当，主要表现为明显不公正；二是行政不当只是发生在自由裁量行为，而行政违法可以发生在任何行政行为中；三是行政不当一般只会引起补救性行政责任，而行政违法既可以引起补救性行政责任，也可以引起惩罚性行政责任。四是行政不当被确认之后，可能只部分影响其法律效力，也可能全部影响其法律效力，而行政违法被确认后，一般会影响其全部法律效力。



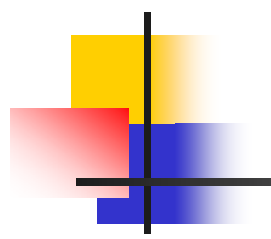
（二）行政不当的分类

- 根据不同的标准，可以对行政不当进行不同的分类。
- 1. 根据具体行政行为主体的不同，可以分为行政机关的行政不当和被授权组织的行政不当。
- 2. 根据具体涉及的法律内容，可以分为赋予权利不当和科以义务不当。
- 3. 根据所侵害的客体的不同，可以分为侵害组织管理关系、经济管理关系、社会管理关系等。
- 4. 根据所侵害对象的不同，可以分为对公民合法权益的侵害、对法人合法权益的侵害和对其他组织合法权益的侵害。



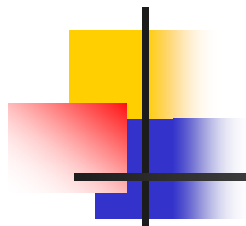
三、行政责任

- (一) 行政责任的涵义和特征
- 1. 行政责任的涵义。关于行政责任的涵义有多种观点，这里的行政责任是指行政行为主体因在履行职务过程中，实施违法行为或不当行为依法所应当承担的行政法律后果。
- 2. 行政责任的特征。一是行政责任的主体是行政行为主体。二是行政责任是一种特定的法律责任，它是基于行政法律规范和原则而产生的，不同于其他法律责任。三是行政责任是由行政违法或者行政不当所引起的，是对行政违法和行政不当的救济。

- 
- (二) 行政责任的分类
 - 1. 根据所涉及的范围不同，行政责任可以分为内部行政责任和外部行政责任。
 - 2. 根据承担责任的形式不同，可以分为惩罚性行政责任和补救性行政责任。
 - (三) 行政责任的形式
 - 1. 惩罚性行政责任的形式主要有两种：通报批评、行政处分
 - 2. 补救性行政责任的形式主要有以下几种：承认错误、赔礼道歉；恢复名誉、消除影响；返还权益；恢复原状；履行职责；停止违法；撤消违法；纠正不当；行政赔偿。

（四）行政责任的免除

- 涵义：指在特定情况下，虽然行政行为主体的行为符合行政违法的构成要件，但是由于实施这种行为的目的是为了保护更大的合法权益，所以排除其违法性，免除对其行政责任的追究。主要有两种情形。
- 1. 正当防卫。指行为人为了保护公共利益、他人或者本人的人身安全及其他权利免受正在进行的侵害，而对侵害人实施侵害，以迫使其停止违法行为。正当防卫有三个要素，一是行为人在主观上是为了维护正当权利不受侵害。二是所实施的行为是针对正在进行的侵害行为。三是所实施的防卫行为没有超过必要的限度，否则就是防卫过当，也要承担一定的行政责任。
- 2. 紧急避险。指行为人为了保护公共利益、他人或者本人的人身安全及其他权利免受正在发生的危险，而不得已采取的侵害法律的行为。紧急避险有三个要素，一是主观上是为了保护合法的权益。二是情况紧急，没有时间、余地或者途径可选择。三是保护的合法权益大于损害的合法权益。



谢谢!