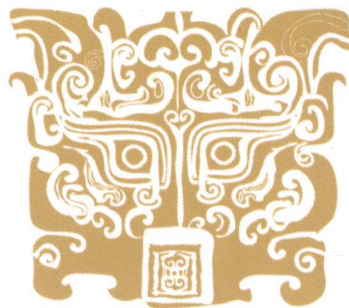




上海政法学院学术文库-行政法学丛书



关保英 著

行政法时代精神研究

XINGZHENG FASHI DAI JINGSHEN YANJIU

中国政法大学出版社

上海政法学院学术文库——行政法学丛书

行政法时代精神研究

关保英 著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法时代精神研究/关保英著. —北京: 中国政法大学出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 5620 - 3183 - 3

I. 行... II. 关... III. 行政法 - 研究 IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037291 号

书 名 行政法时代精神研究

出版发行 中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号)

北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

zfs620@263.net

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

(010)58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 787 × 960 16 开本 29 印张 595 千字

版 本 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5620 - 3183 - 3/D · 3143

定 价 49.00 元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

“上海政法学院学术文库”
编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 杨俊一

委 员：(以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 闫 立 汤啸天

关保英 刘 强 杨俊一 杨 寅

何平立 吴益民 张森年 陈大钢

金国华 倪正茂 章友澍

学术文库·总序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之”,则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察来看,社会发展、科学昌明、思想进步,从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量,而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学的重要标志。因此,一个大学的学术氛围,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言,大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会;高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训,这既是学校办学理念集中体现,也是上政学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与自我价值实现,提供自由选择学习机

会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判,探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云:“一代文章万古稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿“上海政法学院学术文库”精神,薪火传承、代代相继!

上海政法学院院长 金国华

2006年9月10日于求实楼

学术文库·行政法学丛书·总序

“行政法学丛书”作为“上海市重点学科(行政法学)”的部分成果,是我们多年来对行政法学哲理、实务等问题所作思考的系统总结。2006年9月,承蒙上海市教委的正确指导和资助,上海政法学院的行政法学科被批准为“上海市重点学科”。该学科立项后,上海政法学院领导给予了高度重视,从组织机构、人员配置等方面进行了部署。学科组对该学科的发展进行了整体建设的规划,并得到了院领导的认可和市教委的批准。该学科以行政法理论与实践为总的建设方略,设有行政法基础理论与实务、公共政策与比较公法、科技文化与卫生行政法治等方向。学术著作的撰写和编著是学科建设的重要组成部分,本学科拟在建设期间出版学术专著和规范化的教科书30余部。基于我国行政法基础理论相对薄弱的现实,我们在学术著作的选材上以行政法基本原理、行政法史、比较行政法为主,并照顾到部门行政法中受社会关注的热点问题,通过系列学术著作和规范化教科书的出版使本学科通过数年的建设形成自己的特色。希望学术界同仁和广大读者给我们批评建议,帮助我们在这套丛书出好。

关保英

2006年12月

序 言

行政法的认知在公法学的研究中一直没有停止过,有关行政法认知和解释的理论亦不断深化,著名的“红灯理论”、“绿灯理论”、“黄灯理论”、“代理成本理论”等非常生动地描述了行政法在不同历史时期的主客观状况。各种各样的理论问题实质上都反映了这样一个命题——行政法学的理论体系与时代的精神有直接的关联性,即行政法学的认知是一定时代行政法治精神的体现,而这个法治精神又集中反映了当下的时代精神。然而,在行政法学研究中,学者们并不是主动地、自觉地领会这一深刻的行政法学哲理的。例如,行政法学界一般都用现代意义的行政法给当代各国的行政法制度定性,而这个定性实质上包括了一个很长历史阶段的行政法现象。学者们将资本主义的行政法与前资本主义的行政法进行比较分析时,是以“现代行政法”即资本主义行政法的产生为分水岭的。当学者们将进入 21 世纪的行政法与其前时代的行政法进行比较分析时,亦是以“现代行政法”作为当今行政法的时代精神予以描述的,似乎找不到一个比“现代行政法”更为妥当的词来给具有新的时代精神的行政法进行定性,这种困惑对行政法学发展的制约已经不单单是一个分析手段的问题,而是从深层次上曲解了近些年行政法突飞猛进的历史格局。因此,现代行政法的精神已经不能与当今法治进程以及时代变奏同步,各个方面的情况都刻画了这样一个事实:即我们称之为现代行政法的时代已经终结,而新的行政法时代已经来临,这个新的行政法时代就是后现代行政法时代。后现

代行政法是对现代行政法的否定,它的形成有着深刻的社会及其他方面的基础,如技术基础、物质基础、文化基础、政治基础等。人本属性、私权属性、民治属性、科学属性、创新属性等构成了它的精神实质,而渊源的多元性、参数的技术性、关系的对等性、调控方式的数字性、规制程度的自律性等是其最基本的法律形式。概而言之,笔者认为,行政法学的研究不论是从思想方法的层面上讲,还是从多学科体系的层面上讲都已经进入了后现代阶段,以后现代行政法特性给当代行政法学体系贴标签更能够反映行政法学和行政法治的定在。后现代行政法所反映的是行政法和行政法学的一种精神气质,该精神气质并不是一个不可捉摸的虚幻的存在物,而是具有实实在在的合理内涵。在笔者看来,这些内涵集中体现在三个范畴之中:一是行政法学的范畴之中。这个范畴包括行政法学理、行政法学概念、行政法学科定位、行政法学对象、行政法学方法、比较行政法学、行政法学方法论、行政法学体系、行政法学发展、行政法学趋势等。二是行政法治的范畴之中。这个范畴包括行政法治的定义、行政法上的法律优先、行政法中的私权、行政法原则、行政主体义务、行政职权、行政行为、行政执法、行政责任等。三是行政法典的范畴之中。这个范畴包括行政成文法的危机、行政法渊源的类型、行政习惯法、外国法的渗透、行政立法抄袭、抽象行政行为越权、规章越权、行政立法与不当利益渗透、行政立法模式转换、抽象行政行为与具体行政行为主体分离、行政规范性文件的法律地位、科学立法等。行政法学和行政法治的内涵和定性是各归其位的,而行政法典则相对比较模糊和折中,换言之,它既有行政法学之成分,又有行政法治之成分。但将其归于行政法学或行政法治似乎都不妥当,将其作为一个与行政法学、行政法治并列的存在物更加合理一些。本著作从范畴上讲包括了上述三个方面,从科学内涵上讲包括了后现代行政法所应具备的基本精神气质。

作者近年来曾出版过《行政法价值定位——效率、程序及其和谐》、《行政法模式转换研究》、《行政法的私权文化与潜能》等学术专著,也曾发表《现代

行政法的终结与后现代行政法的来临》、《行政法学分析逻辑的认识》、《比较行政法学研究》等学术论文,以数百万字的内容揭示了后现代行政法在宏观、中观、微观三个方面的理论体系和实务要求,几乎对于行政法学和行政法治中的每一个重大问题作者都有一个属于自己的、成为思想体系的、具有思想方法的见解。这些见解中的诸多亮点已经引起了行政法学界乃至法学界的关注。作者创立的一些概念系统、一些制度模式要么被学者们接受、要么被行政法治实践所吸纳。但是,由于行政法治、行政法学、行政法典中的问题容量大,涉及范围广,笔者的论证分别反映在诸多学术著作、百余篇学术论文之中。加之近年来法学学术研究技术的改进,使作者在诸多问题的阐释中不得不引经据典,应当说引经据典是目前我国学术研究中的一个学术时尚,很难想象一篇没有注释的文章能够见诸报端,很难想象一部没有一个注释的学术著作能够被出版。学术界对研究过程和方法中这种形式要件的要求,称之为学术规范也罢,称之为学术壁垒也罢,它的确成了判定学术论文和学术著作标准的一个基本指标,这既可能是学术研究的进步,因为领先的学术研究似乎都有较大篇幅的引证,我们现在能称之为“家”的思想家似乎无一例外;但又可能从另一侧面制约了学术知识的社会推广,具体地讲,一些大面积的引证和冗长的论述常常淹没了作者的基本学术观点。然而,不争的事实是:哪怕一部再高深的学术著作,其基本论点是可以用几句话就能够领会其基本要旨的。笔者生活在当今的学术大背景之下,要成为学术研究中的圈内人就必须使自己的著作和论文能够得到学术壁垒的保护,因此,作者近年来相对冗长的著作和论文多之又多。然而,从我做事的一向注重效率和结果的秉性出发,我又不甘于自己的著作和论文的基本论点让读者感到繁琐和难懂。如何解决这个问题,苦思冥想之后,笔者认为以法律文本的形式将自己的基本论点,尤其是后现代行政法的基本精神气质表达出来不失为一种非常好的选择。这样的方式在学术史上并非没有出现过,德萨米著名的《公有法典》、摩莱里著名的《自然法典》等就以

法典形式生动地揭示了深刻的学术思想,这为自己以法典形式反映后现代行政法理论增强了信心。事实上,学术思想的表达方式是有较大选择余地的,古希腊哲学家以对话体的形式表达学术思想的方式亦并不影响其思想的深刻程度。本书既然是以条文形式表达学术观点的,当然就没有一个注释,不过,重要条文都有支撑它的背景材料,重要观点作者在相关著作和论文中都讲到过。由于本书的观点是作者的一家之言,因此,这些论点并不一定是定论,能够引起学者们的商议并进而促使行政法学研究更加繁荣,本书的目的也就达到了。

吴保英

2007年10月于上海苏州河畔

| 目 录 |

学术文库·总序	I
学术文库·行政法学丛书·总序	III
序 言	IV

第一部 行政法学篇	1
-----------------	---

第一章 行政法学理 / 1
第二章 行政法学概念 / 37
第三章 行政法学科定位 / 38
第四章 行政法学对象 / 39
第五章 行政法学方法 / 43
第六章 比较行政法学 / 60
第七章 行政法学方法论 / 73
第八章 行政法学体系 / 78
第九章 行政法学发展 / 94
第十章 行政法学趋势 / 114

第二部 行政法治篇	137
-----------------	-----

第一章 行政法治的定义 / 137
第二章 行政法上的法律优先 / 141
第三章 行政法中的私权 / 150
第四章 行政法原则 / 177
第五章 行政主体义务 / 200
第六章 行政职权 / 225
第七章 行政行为 / 253
第八章 行政执法 / 270

第九章 行政责任 / 298	
第三部 行政法典篇	320
第一章 行政成文法的危机 / 320	
第二章 行政法渊源的类型 / 332	
第三章 行政习惯法 / 351	
第四章 外国法的渗透 / 356	
第五章 行政立法抄袭 / 367	
第六章 抽象行政行为越权 / 377	
第七章 规章越权 / 384	
第八章 行政立法与不当利益渗透 / 397	
第九章 行政立法模式转换 / 407	
第十章 抽象行政行为与具体行政行为主体分离 / 422	
第十一章 行政规范性文件的法律地位 / 429	
第十二章 科学立法 / 436	

第一部 行政法学篇 <<<

第 1 章

行政法学理

第一条 行政法与其他部门法相比有一个突出的特点,就是它与行政权有着难以分割的联系。因此,要解决行政法的任何理论问题都必须从行政权入手,而要揭示行政权的概念必须首先回答权力概念的内涵。权力作为现代政治学和现代法学运用率最高的概念之一,可以有两个概念形态:一是法律规范上的概念形态。作为法律概念,权力是被宪法条文界定了的,法律规范上的权力概念是具体的、有形的、实在的。二是理论上的概念形态。作为理论概念,权力不可以从法律上寻求答案,其具有“权势和威力”等属性。理论上的权力概念是抽象的、无形的、非实在的。

第二条 权力是一个多视角、多内涵的术语,难以有普遍接受的确切概念,也许由于此缘故,许多工具书,包括法学的专业性工具书都在回避权力的概念。为了认识行政权的本质属性,笔者尽可能从法律规范和抽象理论两个方面的结合上对权力概念谈点认识。首先,权力反映某种资格,或决定问题的资格,或提出要求的资格。以此延伸,权力必须具有主观上的承受因素,这一承受因素就是权力的主体问题。其次,权力是对应性概念,从第一点可以推导出第二点。一般认为,权力具有对应性,即发生在两个以上主体之间,一方主体将自己的意志强加给了另一方主体。再次,权力反映了某种联系,而且是一种动态的联系。此动态联系形成了一定的范式。从静态看,权力的范式是具有权力资格者与相关因素的关系及其形式,即通常所讲的权力模式;从动态看,权力的范式是权力的实际运行程序。权力概念的上述三个属性应当成为我们认识行政法上行政权的出发点,只有抓住这个,行政权的有关理论问题才能得到合乎逻辑的说明。

第三条 权力主体是指权力的实质或形式上的拥有者。它是取得了一定资格的人或组织。如果把权力关系视为权力客体的话,那么,权力关系的主宰者就是权力的主体。权力主体与权力客体是一个相互对应的概念。客体指具有物质内容的关系形态,而主体则是通过客体来反映、表现的。权力主体以其本质特征来观察,具有三个最基本的属性:一曰有形性。这是权力主体最基本的特性,即具有一定的物质外形,是一个活生生的存在物。二曰主动性。权力主体具有法律上称为主体概念的一般意义。

在法律上就主体与客体而言,主体是能动的,可以通过自己独立的主观意向采取行动,做出某种决定,并且能根据发展变化的外部环境对自身进行调整,以使自己与外部保持最大限度的一致。三曰可分解性。权力主体的可分解性有两层意思,第一层意思是说,作为一个权力主体来讲是可以分解的,既包括其实体形式的分解,也包括其行为序列的分解,此层意思容易理解;第二层意思是说,权力主体的总概念是可以分解为更细密的主体形式。此层意思从字面上看比较抽象,甚至不易理解。然而,从深层意义上分析,权力主体确实可以分解为诸多主体形态,如权力归其所有的归属主体,实际握有权力的占有主体,对权力负责实施的行使主体等。权力主体的可分解性是权力概念中的一个非常重要而又被人们普遍忽视了的问题。正确把握权力主体的可分解性这一属性的特点,对于我们分析行政法规范、行政法理论具有十分重要的意义,尤其对行政法的价值定位具有重要的理论意义。

第四条 根据权力主体的归属和实际运转,可以把权力主体分解为归属主体和行使主体。现代社会中较为进步的国家形态和政治体制结构形式都将国家权力分解成归属和行使两种类型的主体。

第五条 权力主体分解为归属主体和行使主体是国家政权发展的必然。归属主体不可能完全行使所有国家权力,或者完全行使自己所享有的一切权力,由行使主体完成权力的行使既是一种必然,同时也是出于权力概念的技术上的考虑。行使主体是不能离开归属主体而独立存在的,如果说两者呈主从关系的话,归属主体是主,而行使主体为从,行使主体始终不能脱离归属主体而任意行动。

第六条 行政权的归属主体就是指行政权所有者,即行政权的实际享受者。

第七条 行政权的行使主体就是指行政权的行使者,即行政权的实际行使者。

第八条 行政权的归属主体由于具有宪法上的依据,所以在我国是非常明显的,宪法规定一切权力属于人民,行政权作为国家权力的组成部分,同样归属于人民,人民是行政权的实际所有者。人民既然是行政权的归属主体,便可以各种形式和途径行使属于自己的行政权,可以直接行使,也可以间接行使。

第九条 由于人民是一个集合概念,是由无数单个个体构成的,因而,在绝大多数情况下,既不可能,也没有必要直接行使行政权。这样便产生了行政权的行使主体。行政权的行政主体依《宪法》的规定已经有了完整、系统的概念和严密的组织体系。

第十条 长期以来,人们对宪法关于行政权行使主体的规定有误解,误认为行使主体就是归属主体,此误解给行政法学理论和行政法治实践带来很大的危害。

第十一条 行政权归属主体和行使主体的分离有两个深刻的理论问题是必须引起注意的:一则两个主体的分离是行政权发展的必然,是不以人的意志为转移的,当一国在建立它的行政体制时就意味着这两个主体处于分离状态。当然,分离的程度不是固定和一成不变的,而是受外界条件、行政技术甚至民主进程的影响。二则两个主体的分离过程是受主观条件制约的,即在归属主体和行使主体的分离过程中,人们可以进行论证、分析以确定行政权归属主体和行使主体的关系状态。

第十二条 行政权主体的分离理论从深层意义上看,是行政法价值定位的理论基础。

第十三条 行政权主体分解为归属主体和行使主体必然使行政权在运行过程中形成两个主体意志:归属主体意志和行使主体意志。从形式上讲是非常矛盾的,一个权力竟有了两种意志。而进一步讲,归属主体意志和行使主体意志并非总是同一的意志。在一些条件下可能完全是同一的,而在另一些条件下可能是完全不同一的。事实上,行政权归属主体和行使主体意志的不同一处于二者关系状态的主导地位,而二者的同一则处于二者关系状态的次要地位。正是由于这种不同一导致了若干行政制度、行政法制度、行政法规范的产生,如果二者始终处于同一状态的话,则一切行政法制都是多余的。应当指出,我们说二者的不同一并不是从政治上来分析的,而是从国家权力体系的技术上来分析的。这种不一致有时是受物质利益或其他利益决定的,有时则是受权力运行的外界条件和各自的主观意识决定的。当然,行政权是国家权力系统的组成部分,其本身是一个权力体系和职权系统,就某一国家政权而论,行政权只是一个事物,总体的价值取向、总体的目标、总体的行动纲领只能有一个,绝对不能受两个对立的意志支配。如果出现此种状态,一国的行政权就面临解体的状态。因此,行政权的统一性是绝对的。无论归属主体和行使主体各自的意志如何,都必须最大限度地保持行政权的统一性。行使主体的意志从属于归属主体的意志是保持行政权统一性的前提条件。行政权的统一性特征是有关行政权的一个基本定理,该定理并不是说行政权的实际状况一定是统一的,恰恰相反,在绝大多数情况下是不统一或不完全统一的。行政权归属主体对行政权行使主体制约的程度决定着行政权统一的程度。

第十四条 行政权行使主体相对于行政权的归属主体而言是处于工具状态的,是归属主体完成其宗旨的一种手段。

第十五条 行政权归属主体是一个永恒的概念,其在客观上表现出了极大的稳定性。而行政权的行使主体则是一个具有动态性和可塑性的概念。上面已经论述了行政权行使主体对行政权归属主体而言是处于工具状态的。那么,作为归属主体来讲,是可以对自己运用的工具进行设计的,并且可以根据自己的需要制造出适合自己特点的有效工具来。

第十六条 行政权的行使主体是由行政权的归属主体设计并制造出来的,被设计的行政权行使主体的实际状况则受相当复杂的条件制约,如设计者对行政权行使主体的认识程度,社会的经济水平、文化条件等。

第十七条 被设计出来的行政权行使主体从它诞生那天起,就受到了制约,而且始终处于受制约的状态中。

第十八条 行政权归属主体在设计、构建行使主体时并不是任意的,而是从功利原则出发,要求行使主体为其带来最大的利益。

第十九条 行政权归属主体的设计行为实质上就是对行使主体的制约行为。因而在整个设计过程中,归属主体都根据自己的需要安排行使主体的规模、构成等。

第二十条 行使主体一旦被设计出来就成为了行政权的实际承受者即主体之一,作为法律上的主体,有其自己的意志。既有总的系统意志,又有层级的或分子的意志。这些主观方面的意志仍然是受到制约的。在行使主体的发展过程中,由于其有超常的组织性、结构性,因而在行政权的实际行使中,常有超然独立的倾向。这是行政权归属主体不能放任自流的。必须像在设计时用各种手段对其进行制约那样,亦必须在其系统建立后、意志形成后用各种手段对其进行制约。

第二十一条 在理论界关于这个问题存在着非常错误的理论论点,例如,相当一部分行政法教科书在讨论行政机关是否具有独立人格时,提出了人格肯定说的理论。该理论认为,行政主体具有独立的法律人格、独立的意志,可以单独地履行一切法律行为和事实行为。

第二十二条 制约原理是不允许行政主体具有独立于国家、社会之外的独立意志和独立的法律人格的。机关人格否定说认为,行政主体最大只是国家或社会的代表,其意志始终从属于国家、社会。行政权行使主体的意志是从属性的,是不能离开行政权归属主体而另起炉灶的。

第二十三条 行政权归属主体对行使主体的制约是客观的、必然的。然而,制约的形式、制约的程度则是有所区别的。总之,行政权归属主体对行政权行使主体的制约可概括为三种观点:一是归属主体在设计行使主体时,依需要而裁剪行使主体,通过裁剪性制约使其结构合理化。二是在行使主体运行过程中,对其行为进行制约,以使其客观行为合理化。三是归属主体终止违背设计目标的行使主体的全部行为,以使行使主体保持优胜劣汰。

第二十四条 行政权行使主体被设计出来以后,存在着被恰当或能够恰当运用的问题。有两种行为是能否恰当运用的决定因素。首先,行政权归属主体是有行为的,该行为是指归属主体的总行动。其次,行政权行使主体是有行为的,该行为是指行使主体的总体行动战略。归属主体的行为主要是对行使主体进行的,对行使主体进行多途径、全方位的控制、督促。行使主体的行为由两个环节组成:第一个环节是对归属主体的行为环节,其可以从归属主体取得利益,可以经常地从归属主体取得需要的行动信息;第二个环节是对所处理的行政事务的行为环节,此行为是其最主要的行为环节。我们说行政权行使主体是能够被恰当运用的,一是说行政权归属主体能够非常方便地运用行使主体实现自己的目标,运用的方便程度是行使主体能否被恰当运用的第一个衡量标准。如果当一个国家的行政权归属主体已无法控制、督促行政权的行使主体,这时便可以说,行政权行使主体的运用是不恰当的。二是说行政权行使主体对行政权归属主体表现出了极大的服从和尊重,有积极的汇报和报告制度,并有自觉、自发的服从意志。三是说行政权行使主体能够根据行政事态的本质履行归属主体所赋予的职能。行政权归属主体对行政权行使主体的控制程度是行使主体能否被恰当运用的关键。

第二十五条 我们所讲的控制是指归属主体能够每日每时地依需要改变行使主