

第一篇 立论

第一章 行政权归属主体与行使主体

1. 权力主体双重性

权力

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于分割的联系。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一个概念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，其“不过是法律秩序的效力和实效”^{〔1〕}，包括立法、执法、司法等具体的权力形态。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。《辞源》对权力一词就是这样解释的：“权势和权力。汉书四八贾谊传陈政事疏：‘三兄莫大诸侯，权力且十此者乎？’后汉书八九南匈奴传：‘各以权力优劣、部众多少为高下’”

〔1〕〔美〕凯尔森著：《法与国家的一般理论》，中国大百科全书出版社，1996年版第283页。

次第焉。^{〔1〕}《辞海》也有类似解释，权力指“掌权；当权；有职有权。”^{〔2〕}理论上的权力概念是抽象的、无形的、非实在的。笔者认为权力是一个多视角、多内涵的术语，其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。^{〔3〕}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，权力并非对应性概念，从第一点可以推导出第二点。一般认为，权力具有对应性，即发生在两个主体以上，一方主体将自己的意志强加给了另一方主体。^{〔4〕}我们认为，此解释只适合于“权利”概念而不适合于权力概念。因为一种资格并不必然地有对应者。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，只有抓住它，行政权的有关理论问题才能得到合乎逻辑的说明。

权力主体

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

〔1〕 《辞源》，商务印书馆，1980年版，第2卷，第1648页。

〔2〕 《辞海》，上海辞书出版社，1979年版，中册，第2866页。

〔3〕 笔者查阅了《中国大百科全书（法学卷）》和《牛津法律大辞典》都无此条。

〔4〕 〔美〕杰克·普拉诺著：《政治学分析辞典》，中国社会科学出版社，1985年版，第124页。

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着的概念。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，即其具有一定的物质外形，是一个活生生的存在物。此物本身可以表现为相对静止的状态、渐变状态、剧变状态或由低等次向高等次发展的状态。但无论如何，权力主体的外形在一定时期、一定阶段具有稳定性，该稳定性赋予了其承受权力关系的实际能力。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程度的一致。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，或者说绝大多数单个的权力主体是可以分解的，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。权力主体的外形可以分为五种：以个体为单位的权力主体，指以一个自然人为权力主体的形态；以小型组织为单位的权力主体，此权力主体以集体的形式出现，集体成员之间相互熟悉，其行动相互了解；以组织机构为单位的权力主体。该主体以正式的组织机构出现，其成员是

以规章和其他的正式行为规范为纽带的；以结构性社会集团为单位的权力主体。该主体呈现出较为庞大的规模，权力承受者形成了固定的社会阶层，有着共同的利益取向，联系他们的除了利益外还有国家的法律规范；以全体社会成员为单位的权力主体。在此种情况下，全体社会成员都是权力的实际承受者，除了法律、利益外，联系他们的是普遍正义感和民族精神。对权力主体的上述分类只具有相对意义，而非绝对意义。

权力主体的分解及条件

就一个权力概念或总体的权力概念来讲，似乎普遍认为只有一个权力主体概念，似乎只有用单一主体来解释权力概念才能真正揭示权力的内涵。笔者不妨把此种观点称为单一主体论。持此论点者是处于绝对统治地位的，其从法律上和哲理上都可以找到充分的根据，诸如主权不可分割论、主权在民论、一切权力属于人民论，等等。上述论点单就其概念来讲是没有错误的，而且是有号召力的。对于解释权力主体而言，单一主体以及所持的理论和法律依据都是难以成立的。我们知道，无论在哲学上，还是在经济学上或者在法学上，所有、占有、使用等概念都有着不同的含义，但三者可以是针对同一事物而同时运用的，三者可以在一些场合成为一个事物的若干不同的方面，可以共容于某个统一体中，把它们统一起来的就是物质、商品或物品。换言之，同一个物质、商品或物品可以有所有、占有、使用三个主体分解，从而就形成了所有、占有、使用三种不同的权力主体。可见，作为总体的或单一的权力主体概念，其主体并非一定是单一形态。就是说，一个权力概念可以具有双重主体，在此种情况下，其主体发生了分解。将最初的一个主体分解为若干不同的主体，显然，分解后的权力主体概念始终小于原主体概念。笔者认为，权力主体从一个主体分解为诸多主体不是一个理论问题或个别现象，而是

一个具有普遍意义的实践问题。本书是对行政法问题的研究，因此，所讨论的权力概念是一个公共权力概念或者国家权力概念，而非个别权力或者私人权力概念。国家权力主体的分解是受一定的条件制约的。这个条件就存在于社会进步和民主进程的推进两个方面。就后者而论，在“朕即国家”〔1〕的时代权力主体的分化是不可能和没有必要的，因为权力归属和权力行使被法律确认为同一主体，即权力既归我所有，同时也归我行使。而代议制政府或其他形式的现代政府体制建立以后，自然而然地分解了原来权力主体的单一格局。〔2〕就前者而论，现代社会技术的日益发展，使权力的所有和对社会事务的管理不得不发生分割，即权力的所有主体不可能完成复杂的社会事务的管理，不得不将管理权力分解给其他主体。上述两个方面是权力主体分解的主要条件。另外，一些具体的甚至细小的因素亦可导致权力主体的分解。

归属主体与行使主体

对权力主体进行分解既然有了理论上和现实上的可能，我们就可以采用不同的标准，依据不同的参照因素对权力主体进行分解，并通过分解阐释有关我们一向难以解决的一些理论问题和实践问题。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。归属主体就是权力归谁所有，哪一个主体是权力的所有者。行使主体就是权力由谁来行使，哪一个主体是权力的行使者。笔者认为，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。不论其体现的阶级意志和阶级利益如何，在形式上资本主义

〔1〕 “朕即国家”是法国国王路易十四的一个警句。即作为国王与国家是同一概念。国家权力既归他所有又归他行使。

〔2〕 〔美〕托马斯·戴伊著：《谁掌管美国》，世界知识出版社，1980年版，第5页。

的代议制政府和社会主义的人民代表大会制都将权力分解成了这两种形态。如一些资本主义国家一方面在宪法条文中写进了主权在民的权力归属主体——民，另一方面又在宪法中设立了完整的国家机器即权力行使主体——政府机构。当然，此种分解所体现的阶级本质仍然是资本主义的。《中华人民共和国宪法》第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”此条非常典型地将权力归属主体（人民）和行使主体（机构）作了分解，而且在《中华人民共和国宪法》第三章专章规定了国家机构。除规定了机构的设置原则、程序外，还规定了一系列行使权力的途径和手段。上述表明，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，如果说两者呈主属关系的话，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。关于权力归属主体和行使主体的实然关系，我国宪法以及其他一些法律规范都作了规定。然而，法学界对于法制问题的研究鲜有以此为出发点阐释一些重大理论问题的。

2. 行政权归属主体与行使主体的分离

行政权

行政权是英国近代思想家洛克最早提出来的，他把国家权力

分为立法权、行政权和对外权三种。法国思想家孟德斯鸠在总结洛克分权学说的基础上使该学说进一步完善化。他把国家权力分为立法权、行政权和司法权。^{〔1〕}他们认为，行政权存在于一定的大背景之下，行政权概念的提出就是主权在民思想的延伸，甚至可以说它是主权在民思想的有机构成。当他们在讨论行政权时，始终是以其归属于民众为出发点的，民众可以说是行政权的大背景和决定因素。另外，行政权只是国家权力的形态之一。在洛克看来，它与立法权和外交权是相互制约的平行关系。在孟德斯鸠看来，它与立法权、司法权是制约的平行关系，此层意思所揭示的是行政权作为国家权力在政权体系中的地位。这种将行政权从国家政权体系中独立出来的理论，以及以此理论建立的权力分立体制是国家政权在人类社会发 展进程中的一大进步。它解决了官僚集权制问题，解决了行政权行使中的非制约化倾向，并且为行政权的行使寻找到了独立的主体形态。依上列经典作家的思想，行政权的含义亦不能离开其他权力而揭示，必须把它和立法权、司法权相比较才能看出它的具体内容。孟德斯鸠认为，立法权是决定问题的权力，即决定国家发展方向的权力，或者为国家制定行为规则的权力；司法权是解决纠纷的权力，即解决各种来自社会的纠纷，以排除社会发展的障碍；而行政权是对被决定的国家问题、行为准则付诸执行的权力。关于行政权内涵的这种解释基本上没有太多的争论。但是，随着社会、经济、文化等的发展，行政权的内涵显得并不那么简单。无论从其涉及的范围看，还是从它的强度看，都具有强烈的现代意义。至少有两个表现非常突出的特征，即膨胀化和技术化。前者指随着近现代社会的发展，“社会事务纷繁复杂，政府职能日益扩大，行政管理专门化和业务化，行政权也随之膨胀，资产阶级国家出现了行政权代替部分立法权

〔1〕〔美〕洛克著：《政府论》，商务印书馆，1983年版，下篇，第82～91页

的倾向。如一些国家的政府行政机关所拥有的委任立法权及总统权力的扩张等。^{〔1〕}膨胀化说明行政权的绝对范围和绝对强度都有日益深化的趋势；就后者而论，主要指现代自然科学的技术系统在行政权行使中的广泛运用。

行政权两个主体的分离

国家权力的主体可以分为归属主体和行使主体,同样道理,行政权作为国家权力的组成部分,也可以分为归属主体和行使主体。所谓行政权的归属主体,就是指行政权所有者,即谁是行政权的实际享受者;所谓行政权的行使主体就是指行政权的行使者,即谁是行政权的实际行使者。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,便可以以各种形式和途径行使归属于自己的行政权,可以是直接行使,也可以是间接行使。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。行政权的行使主体依《中华人民共和国宪法》的规定已经有了完整、系统的概念和严密的组织体系。宪法第 85 条、第 105 条分别对中央行政机关和地方行政机关的法律地位作出了规定,此规定是对行政权行使主体的资格的确认。同时,宪法在第 89 条、第 107 条、第 108 条对其行使的行政权范畴也作出了列举规定。笔者认为,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制实践带来了不小的危害后果,此点在后面的章节中还要进一步分析。

〔1〕 《行政管理学大辞典》,中国社会科学出版社,1989 年版,第 210 页。

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的和一成不变的，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。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。因此，对于这一较为抽象的理论必须认真领会并给予进一步的研究。

行政权的统一特征

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意志状态的话，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。在论述权力归属主体和行使主体时，我们曾经讲到二者的关系原理，归属主体为主，行使主体为从。行政权归属主体和行使主体亦不能背离上述关系原理。换句话说，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约制的程度决定着行政权是否统一及其程度。

3. 行使主体与归属主体利益的一致性

行政权的功利解释

行政权的解释可以有多种途径，尤其可以以多种形式阐释行政权归属主体和行使主体的关系。为了使二者关系的讨论进一步深化，笔者认为有必要以功利原理和政治原理解释行政权，并从深层次上认识行政权两个主体的关系。

功利主义首先是一个哲学流派，同时也是一个法学流派。法学中功利主义的代表人物有边沁、密尔和耶林等。其研究问题的出发点是“最大多数人的最大幸福是正确与错误的衡量标准。”^{〔1〕}该论点是功利研究问题的根本基点。由此出发，认为判定一个政府、一个国家政权的道德标准就是看其是否能够为最大多数的人提供最大的幸福。如果一个政府能够做到这一点就是一个优良的

〔1〕〔英〕边沁著：《政府片论》，商务印书馆，1996年版，第92页。

政府，否则就是一个劣等的政府。边沁对政府进行了系统的功利解释：“社会一旦形成，政府就必然产生，它对于保持和维护社会秩序是必需的。除非产生了一些统治者——所有成员都必须服从他们的命令和决定，否则人们将依然留在自然状态中，人世间没有任何裁判者去确定他们的权利，以及纠正他们的错误。”〔1〕依边沁的解释，政府系统或者权力行使者的权力是由社会赋予的。社会是处于自然状态的混合体，而在自然状态下，人们之间无秩序和均势可言，处在极度的混乱状态之下。各社会成员为了寻求平等、安全、富裕，等等，必须寻找一个能为他们完成上述目标的替代物。以此推论，政权体系是社会成员为了实现自己的目标而采用的一种手段。政体只是社会成员实现自身利益的工具。尽管边沁的解释是针对社会和国家政权体系而言的，并不是针对行政权而言的，但笔者认为该功利解释被移植到行政权中是非常适宜的。我们可以把行政权归属主体看作是社会成员，而行政权行使主体是行政权归属主体为了实现其最大利益而采用的一种手段。此种解释表明，行政权行使主体和归属主体的利益必须永远保持一致，行使主体为归属主体带来最大限度的利益，不容许行使主体成为归属主体的负担。

行政权的政治解释

政治学一向被认为是研究权力的科学，包括权力的性质、权力的分配、权力的使用、权力的结构、权力的模式，等等。显然，政治学与权力有着天然的联系。故此，从政治和政治学的角度，或者以政治和政治学的眼光考察行政权不但是天经地义的，而且是必须的。功利解释从技术的范畴阐释了行政权归属主体和行使主体的关系，而政治解释则是从权力的利益本质阐释了行政权归属

〔1〕〔英〕边沁著：《政府片论》，商务印书馆，1996年版，第128页。

主体和行使主体的关系。毫无疑问，权力是一种力量，它可以决定并改变有关参与者的物质关系、精神关系乃至意识关系。行政权在整个权力系统中则是最为敏感的权力形态，它涉及了具有相当宽度和广度的社会生活领域，几乎对每一个社会成员都有影响作用。在经济学中，对于一物的使用权有时比对一物的所有权似乎更重要，因为所有权在一些情况下并没有使用权来得直接，甚至来得实惠。同样道理，行政权的行使在绝大多数情况下，比行政权的归属更重要。行使者的影响力似乎比归属者的影响力更大，行使主体似乎比归属主体对社会的物质关系、精神关系、意识关系有更大的决定作用。事实上，人们在谈论和研究行政权时，并没有把焦点放在归属主体一方，几乎毫无例外地放在行使主体一方。从两个主体的客观表现看，归属主体虽然从绝对数和相对数看其量都大于行使主体，但其呈现出较大的零散性、分散性，其结构尤其松散。行使主体则不然，其量的大小虽不能与归属主体相提并论，但其有着无可比拟的集中性、结构严谨性和较大的聚合力。现代国家行政权的行使主体都构成了一个特殊的社会阶层，利益的一致性，为其共同利益而呈现出的凝聚力亦相当大。这个事实说明，行政权归属主体和行使主体的关系并不似人们从理论上阐述的那么简单。由于体系结构、传统文化、民族意识等内外在原因的影响，权力归属主体并不能够独立地、从容地解决其与处于从属地位的行使主体之间的关系。这正是行政权政治属性的表现。

一致利益的外在表现

行政权的功利解释和政治解释都刻画了这样一个命题：行政权归属主体和行政权行使主体是一个矛盾着的事物，二者有着经常性的不协调，甚至明显的矛盾冲突。他们之间的不和谐往往给人们造成这样一种印象，即二者之间在根本利益上是不一致的，或

者是对立的。其实，这只是事物的表面现象，而不是二者关系的科学内涵。笔者认为，行政权归属主体和行使主体的根本利益是一致的。常常从内在和外在两个方面体现出来。所谓内在方面就是指二者关系的本质属性方面。二者是一个事物的两个方面，共容于行政权这个统一体中。由于行政权本身只是一种事物，就一种事物而言，不能容许有相互的对立面存在于其中。归属主体对于行政权的框架、方向、目标有设计作用，而行使主体对上列方面有实施作用，如果存在剧烈的矛盾冲突，行政权的运转则处于瘫痪状态中。可见，从行政权发展的长河看，其归属主体和行使主体始终是一致的。该一致性所指的主要是总体利益的一致性；所谓外在方面就是指二者在外部的联系形式。一个国家的行政法制实际上起着从外在联系行政权归属主体和行使主体的作用。孟德斯鸠曾认为法律反映的是事物之间的相互关系，并认为“作为这个大行星上的居民，人类在不同人民之间的关系上是有法律的，这就是国际法；社会是应该加以维护的，作为社会的生活者，人类在治者与被治者的关系上是有法律的，这就是政治法。此外，人类在一切公民间的关系上也有法律，这就是民法。”〔1〕孟德斯鸠所揭示的第二种法律实质上类似于联系行政权归属主体和行使主体的行政法制度。通过行政法规范及其相关的法律形式，行政权归属主体便可以把意志和利益贯穿于权力行使主体的行动过程中，最终达到外在关系形式上的利益一致。在不同的政治体制和政权体系之下，行政权归属主体和行使主体利益一致的程度是有所不同的。在同一政权体制之下，在不同的时期、不同的外界条件下利益一致的程度也有所不同。一般地讲，在民主进程较快、民主化程度较高、管理技术较为先进的国度其行政权归属主体和行使主体利益一致化的程度就高一些，而在上述条件落后的国度，

〔1〕〔法〕孟德斯鸠著：《论法的精神》，商务印书馆，1986年版，上卷，第5页。

一致化的程度则低一些。两个主体保持利益上最大限度的一致是行政权得以存在的大前提。

4. 行使主体的工具状态

弗里德曼的论点

关于国家政权体系与成员之间或国家与人民之间关系的表述向来有两种，正如美国总统肯尼迪在就职演说中引用得最多的那句话所表述的：“不要问你的国家能为你做些什么——而问你能为你的国家做些什么。”第一种表述是你的国家能为你做些什么；第二种表述是你能为你的国家做些什么。前者一般被认为是带有组织性的，意味着政府是主人或神，而社会成员或公民则为仆人或信徒。美国著名学者弗里德曼对上述关于政府与公众关系的表述都提出了强烈的批评，认为肯尼迪这句话在整个句子中的两个部分中没有一个是能正确地表示合乎自由社会中的自由人民的理想的公民和它政府之间的关系。不论把政府看成是家长，或者神都是错误的。他认为：“对于现代公众而言，国家是组成它的个人的集体，而不是超越在他们之上的东西。他对共同继承下来的事物感到自豪，并且对共同的传统表忠顺。但他把政府看作为一种手段，一个工具，既不是一个赐惠和送礼的人，也不是盲目崇拜和为之服役的主人或神灵……”〔1〕据弗氏的观点，公众不要问他的政府能为他做些什么，也不要问他能为他的国家做些什么，而应当问“我和我的同胞能通过政府做些什么。”〔2〕

弗里德曼的论点，我们

〔1〕〔美〕弗里德曼著：《资本主义与自由》，商务印书馆，1986年版，第3页。

〔2〕〔美〕弗里德曼著：《资本主义与自由》，商务印书馆，1986年版，第3页。

可以简单地概括为政府工具论，即政府对于人民而言始终处于工具状态。弗氏的此一论点是否正确，我们尚且不去澄清它，其至少为我们提供了分析政权体系和人民关系的一个新的模式。对我们分析行政权归属主体和行使主体的关系亦有启迪意义。弗氏是针对整个国家政权体系和人民的关系而言的。然而，将此论点引入行政权归属主体和行政权行使主体的关系亦应当是顺理成章的。进一步讲，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。

行使主体是被设计的

在民主政治体制下，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。自然界和人类社会的重大区别之一就是凡是称为自然物的那些东西都带有强烈的客观性，即不以人们的意志为转移，遵循着自身的规律发展，甚至可以寻求到某种惯常的发展套路；凡称为社会的那些东西都带有强烈的主观性，即人的主观意志在社会事务中的作用很大。社会事务的发展难于用千篇一律的公式进行解释和说明。原因在于社会是人与人之间的结合，而人是最为复杂的有机体，单个的个人其行动可以预测，多个个人的结合其行动就难以预测、难以判断。相同的历史条件，相同的文化结构，相同的社会发展进程，所建立的政权体系、政治结构、行政体制常常表现出极大不同的事实就有力地说明了人类社会的这种复杂性。卡尔·波普的极端分析为我们观察政权体系的设计特性提供了佐证。他认为，人类历史的进程是不可能进行预测从而作出合理判断的。其理由在于社会的