



张 旭 总主编

21世纪东部法学系列教材

21 SHIJI DONGBU FAXUE XILIE JIAOCAI

行政法与 行政诉讼法学

*Administrative Law and
Administrative Procedure*

主 编 陈 红

副主编 余 军 徐风烈



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS



第三版 修订版

中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材

中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材

行政法与 行政诉讼法学

中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材
中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材

王 明 著
中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材

中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材
中国政法大学法律硕士专业学位研究生教材

中国政法大学出版社

21世纪东部法学系列教材

张旭 总主编

行政法与 行政诉讼法学

主 编 陈 红

副主编 余 军 徐风烈

撰稿人（按章节先后顺序）

陈 红 余 军 徐风烈 张艺耀

沈 军 胡乔敏 唐明良 金亮新

叶 平 程抱英

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/陈红主编. —厦门:厦门大学出版社, 2006. 7

(21 世纪东部法学教材系列/张旭总主编)

ISBN 7-5615-2632-6

I. 行… II. 陈… III. ①行政法-中国-高等学校-教材②行政诉讼法-中国-高等学校-教材 IV. ①D922. 1②D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 089936 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

三明地质印刷厂印刷

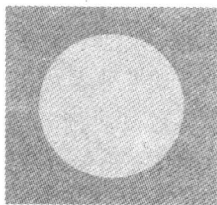
2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:25 插页:2

字数:435 千字 印数:0001~3000 册

定价:35.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



总 序

一国的社会文明与进步不仅取决于该国的社会政治、经济的发展,也取决于该国社会法制化的发展,而一国法制化的发展与高等法学教育之间的直接联系,使得世界各国在其法制化的进程中,对本国的法学高等教育都不能不给予高度的重视。法律作为一门专业性和时代性都很强的科学,就法学高等教育的角度而言,不仅需要一大批法律专家和学者对有关专业问题进行深入研究,更需要具有普适性的高等法学教育的发展和推动,而在高等法学教育中,就所谓“传道、授业、解惑”的角度看,法学教材的编辑不能不说是法学教育诸多环节中十分重要的一环。换言之,作为高等法学教育基本依托的法学教材建设,以及法学教材的质量与法学教育水准之间的密切联系,使其成为了高等法学教育中一项不容忽视且必须予以高度重视的问题。

我国东部地区人杰地灵、物产丰富,改革开放以来不仅是社会经济发展最快的地区之一,也是文化教育最为发达的地区之一。伴随我国法学教育改革前进的步伐,其高等法学教育取得了令人鼓舞的成就。然而,就法学教材建设而言,却存在一定程度的不足。具体表现就是,至今没有出版一套较为全面地反映和体现东部法学教育特征的高等法学教材。而无论是从历史的发展还是现实需要的角度看,东部不仅在中国近代意义的法学教育和法学研究上曾经有过自己的辉煌,而且,就现实东部的经济、社会发展的需要而言,编辑一套针对东部法学教育的特点,能够体现东部法学教育特色,以及充分适应东部高等法学教育需要的法学教材,也具有十分显著的现实意义。换言之,针对东部法学教育的具体情况,编辑一套能够体现东部法学教育特色,以及充分适应东部高等法学教育需要的法学教材,不仅是东部地区社会经济、政治发展的需要,也是高等法学教育的现实需要。

21 世纪是我国社会高度发展的一个新的历史时期。在这个新的历史发展时期中,就高等法学教育而言,不仅面临法学教育观念的变革、教育方式的

改革,也涉及教育内容的更新与发展,而这一系列问题最终都无一不体现在法学教材的编写与更新上。从这一个角度上讲,一套适应社会发展需要的教材的构思、编写作为一项创造性的劳动,还需要我们认真地去思考、研究和探索。

浙江工业大学法学院,虽然算不上是老牌的法学院,但是近年来发展迅速,学科建设得到了超常规发展,科研水平有了长足的提高,已经成为浙江省内很有实力的法学科研、教学机构。学院设有诉讼法学、刑法学、民法学、经济法学、国际法学、理论法学等诸多学科,以及法学研究所和司法与人权研究中心。与西南政法大学联合培养的法律硕士研究生已达200多人。其诉讼法硕士点也是颇具实力的重点学科。

同时,学院拥有一支教学经验丰富、科研成果丰硕的师资队伍,教授、副教授近20人,80%以上的教师具有博士、硕士学位。学院的教学、科研设施齐全,自成一体的法学院楼建筑面积达12000平方米,并配有装备现代化多媒体设施的模拟法庭3个。学院图书资料室藏书量达数万册,中外文学术期刊数百种。

在我们现有法学研究和教学力量的基础上,基于东部法学教育的现实需要,我们经过精心策划,以及充分的准备,以我校教师为主,浙江省内部分高校教师的参与下,编写了《21世纪东部法学系列教材》。这套教材首期出版的是由教育部确定的法学专业核心课程的14门教材,并按照教育部颁布的《全国高等学校法学核心课程基本要求》编写而成。

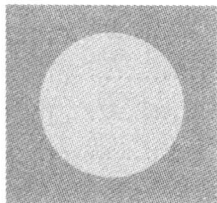
在这14本核心课程教材的编写中,我们不仅有意识地吸收了近十几年以来,在我国社会发展中出现的较为定型的法学研究成果,关注了相应学科的国际发展的动向,使本教材在内容上能够充分反映出21世纪中国法学发展的现状,以及相应学科的国际发展趋势。而且,我们还特别注意到了东部法学教育,以及法学本科教学的特点,有的放矢地针对法学高等教育中本科学生的特点,将教学内容、教学提问,以及案例教学结合起来,使教材不仅具有新颖性、学术性,也具有较大的可读性。

法学教材的编写虽然不同于法学专著的撰写,但是资料的收集、学术思想的整理和教材内容的编写,以及逻辑体系上的斟酌、考量、编排,也决非一件轻而易举的事情。为此,特向参与本套教材编写的各位作者,表示衷心的感谢!

本套教材的出版得到了厦门大学出版社的大力支持,在此一并表示衷心的感谢!

张 旭

2006年6月于杭州



目 录

总序

第一编 导 论

第一章 行政、行政权与行政法	(2)
第一节 行政	(2)
第二节 行政权	(7)
第三节 行政法	(11)
第四节 行政法学	(18)
第二章 行政法的法源	(25)
第一节 行政法法源概述	(25)
第二节 中国行政法的法源	(31)
第三节 中国行政法法源的位阶	(34)
第三章 行政法的基本原则	(37)
第一节 行政法基本原则的内涵与功能	(37)
第二节 西方行政法的主要原则	(38)
第三节 中国行政法的基本原则	(42)

第二编 行政法主体

第四章 行政主体	(56)
第一节 行政主体概述	(56)
第二节 行政主体的种类	(59)
第三节 行政机关	(67)
第四节 行政职权与行政职责	(70)

第五章 公务员	(82)
第一节 公务员	(82)
第二节 行政公务行为的认定	(97)
第六章 行政相对人	(101)
第一节 行政相对人概述	(101)
第二节 行政相对人的分类	(102)
第三节 行政相对人的法律地位	(105)
 第三编 行政过程	
第七章 行政过程概述	(112)
第一节 从行政行为形式论向行政过程论的发展	(112)
第二节 行政过程中行政权的多种形态	(114)
第八章 行政立法	(122)
第一节 行政立法概述	(122)
第二节 行政立法主体及权限	(127)
第三节 行政立法程序	(133)
第四节 行政立法监督	(137)
第五节 其他行政规范性文件	(140)
第九章 具体行政行为	(149)
第一节 具体行政行为概述	(149)
第二节 行政许可	(155)
第三节 行政确认	(163)
第四节 行政征收与行政征用	(166)
第五节 行政奖励与行政给付	(171)
第六节 行政处罚	(180)
第七节 行政裁决	(190)
第八节 行政强制	(194)
第十章 其他行政行为	(211)
第一节 行政指导	(211)
第二节 行政计划	(220)
第三节 行政合同	(228)
第十一章 行政程序	(239)
第一节 行政程序与行政程序法	(239)

第二节	行政程序法的基本原则	(246)
第三节	行政程序法的重要制度	(250)

第四编 救济论

第十二章	行政救济制度概述	(262)
第一节	行政违法	(262)
第二节	行政法律责任	(265)
第三节	行政救济的分类	(268)
第十三章	行政复议	(276)
第一节	行政复议概述	(276)
第二节	行政复议的基本原则	(284)
第三节	行政复议的范围和管辖	(293)
第四节	行政复议机关和参加人	(301)
第五节	行政复议程序	(310)
第十四章	行政诉讼	(320)
第一节	行政诉讼概述	(320)
第二节	行政诉讼受案范围	(326)
第三节	行政诉讼管辖	(330)
第四节	行政诉讼参加人	(334)
第五节	行政诉讼证据	(339)
第六节	行政诉讼程序	(349)
第七节	行政诉讼判决	(355)
第八节	行政执行	(359)
第十五章	行政赔偿	(367)
第一节	行政赔偿概述	(367)
第二节	行政赔偿范围	(373)
第三节	行政赔偿当事人	(378)
第四节	行政赔偿程序	(382)
第五节	行政赔偿的方式、标准和费用	(388)

后 记	(393)
-----	-------



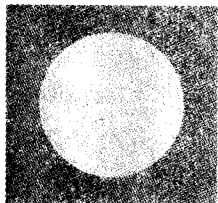
第一编 导论

第一章 行政、行政权与行政法

第二章 行政法的法源

第三章 行政法的基本原则

第一章



行政、行政权 与行政法

第一节 行政

一、行政的概念

行政,首先是生活世界中一种自在的现象,同时也是一种庞杂的生活事实。然而,由于知识的分类、学科的界限和研究视角的差异,行政的定义也和行政现象一样丰富和繁杂。《现代汉语词典》对“行政”的释义是:行使国家权力(的活动);机关、企业、团体等内部的管理工作。^①“行政”的英文表达是administration,其含义除了“行政”外,还有“管理”、“执行”、“实施”等意义。由此可见,“执行”、“管理”是“行政”的一项最基本的含义。

在行政法上,“行政”一词亦具备上述“执行”、“管理”的基本含义。然而,行政法调整范围的有限性要求我们必须对一般意义上广泛的行政含义进行界定。在近现代宪政框架中,行政法上的“行政”所蕴涵的“执行”之意,一般是指对“公共意志”、“国家意志”的执行,而所谓的“公共意志”、“国家意志”,则大多体现为以代议制民主为前提的议会制定的法律,在这个意义上,行政是指执行法律的活动。当然,随着现代国家权力配置、分工的演化,法律并非均出自议会,而行政活动也并非完全是对法律的执行,但“无法律则无行政”这一伴随着

^① 中国社会科学语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,商务印书馆2002年版,第1409页。

近代宪政体制诞生的古老原则已成为人们认识行政法上的行政活动的重要准则。“管理”是指主持或负责某项工作、事务,是相对于具体事务的实施和运作而言的。但在行政法上,“行政”一词所指的“管理”则排除了一切私人主体的管理活动,一般是指特定主体对社会、国家公共事务的管理。何谓社会、国家的公共事务?这仍然是一个具有高度不确定性的概念。

在学说史上,学者为界定行政法上“行政”一词的含义倾注了洪流般的墨水。概括起来,学者一般从以下三种不同的路径来界定行政的含义:第一种,从行政的内涵与外延的范围大小的不同进行界定。第二种,从形式意义上和实质意义上的行政的区分进行界定。从行使职能的机关的性质着眼,说明行政的含义的,是形式意义上的行政。第三种,从消极的和积极的两种不同的定义方法进行界定。依这一路径,存在关于行政概念的“消极说”和“积极说”的区分。

在上述三种定义方法中,我们认为,第三种方法最具说明力和理论价值,故本书采纳此学说对行政法学上行政的含义进行阐释。

(一) 消极说:对行政的消极定义

消极说,是指对行政的概念不作正面的界定,通过消极地将国家权力中的非行政的部分予以排除从而界定行政的界限。这种定义方法告诉人们,“行政不是什么”,即行政是指除立法、司法以外的国家职能活动。但此说也因存在缺失而受到挑战,即存在循环定义的可能性。只有在对立法和司法本身界定清晰的情况下,才能对行政的范围有所界定,由此,三个概念之间的界定可能会互相依赖,循环定义。这种定义方法只具有排除的功能,而没有正面建构和启发的作用。

(二) 积极说:对行政的积极定义

这种定义方法是对概念的内涵和本质进行界定,它告诉人们,“行政是什么”。从定义方法本身来讲,这是一种更常见的下定义的方法,而且一般的法律概念多采此种方法进行界定。由于对行政的本质和特征的认识不同,行政概念的表述可谓景象万千。其中,沃尔夫(Hans J. Wolff)提出一项相当著名的定义:行政的实质意义,是指具有多样性、附有条件或仅是目的取向,亦即于此范围内,受到外在的规律的影响,仅有部分计划且自我参与重要公共事务的实施与形成,而其成员则被指派为处理此等事务的管理人。

依照这种方法所作的定义虽然都能揭示行政的某些重要的特征,但仍没有形成能穷尽行政的所有特征、本质的概念。正如日本学者盐野宏所说的,作为行政的积极定义而展开的论述,实质上不过是将行政的特征或者倾向予以

粗略的描述而已。^①因此,这种追求从内涵、本质对行政进行正面界定的做法,实际上带有相当的随意性,而学者的研究立场和方法是其中主要的影响因素。

(三) 综合说

这种定义方法实际上是把消极说的定义内容和积极说的定义内容组合在一起,从正反两个方面进行界定。此说虽然兼具前两说的优点,但无法避免它们的缺失。而且,两种不同方法的结合,很容易造成前后两部分在逻辑上的不自恰。

(四) 特征描述说

这种界定方法首先由福斯多夫(Forsthoff)提出,他说:“行政只能加以描述,而无法予以定义。”^②同时,福斯多夫主要从行政功能方面的特征对行政进行了阐释。特征描述说企图对行政的实质功能、特色、行政组织、行为形式,行政的周边条件,行政的特色以及行政与宪法、法律的关系等进行界说,不失为一种较完整的界定方法。近来,有不少学者采用消极说并以特征描述说为补充。

(五) 本书对行政的界说

本书认为,对于行政法学上行政的含义的界说,可以参酌上面各说,尤其是消极说和特征描述说。同时,应从一个动态的视角考察现代行政的特征和含义,突破传统行政的藩篱。

为了细致、深刻地解说行政的含义,我们应关注传统行政领域的变迁事实,如行政领域范围的变迁。传统的行政法学上所指的行政即为公行政,它与私行政相对应。在中文的语境中,“行政”一词多被理解为公行政,所以,学者往往直接用“行政”一词,而不另作划分。一般仅指国家行政,它与公行政的外延是一致的。但是,现代行政扩大了行政的组织范围,公行政不仅包括国家行政,还包括非国家的公共组织、社会团体的行政,如足球协会、律师协会、公立学校等的行政活动。我国人民法院近年来相继审理了一些涉及公立学校的行政案件,如“田永诉北京科技大学案”、“刘燕文诉北京大学案”。另外,行政活动的方式、手段的变化也是值得注意的现象。传统的行政限于对法律的执行,否认行政有政策形成功能、创制规则的能力。然而,现代的行政除了包括一定的行政立法行为之外,事实上还大量存在着裁量和判断的空间。这使得行政

^① [日]盐野宏著:《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第5~6页。

^② 参见翁岳生编:《行政法》,台湾翰芦图书出版有限公司1998年版,第7页。

与立法、司法间的界限变得模糊。总之,类似上述的行政变迁因素是我们界说“行政”的概念时所必须考虑的因素。

此外,从行政的一般特征来理解行政的含义,也是非常必要的。根据德国学者哈特穆特·毛雷尔的概括,行政具有以下特征,这些特征非常形象地指出了行政活动与立法活动、司法活动的区别:^①

第一,行政是以公共利益为出发点的社会塑造活动。行政的客体是社会的共同生活,行政致力于共同体的事务,服务于共同体的人。因此,行政的出发点是公共利益。“公共利益”的含义并非恒定,而是随着时代的发展而演变,并且在同一时代中经常充满冲突,尤其是在现代国家、社会事务多元化的时代,公共利益更是成为一个“罗生门”式的概念。^② 公共利益与个人利益可能部分或者全部重合,也可能时常发生冲突。由于现代宪政将个人人权视为最高价值,因此在追求公共利益的同时,必须注重个人利益的实现和保障,有时甚至实现个人利益就是公共利益的追求目标。

第二,行政是积极的、针对将来的塑造活动。这一特征使得行政与司法区别开来。法院只能适用法律对具体的争议作出具有法律约束力的裁判,应申请而活动,并且作为中立的第三方作出裁判。有人因此认为,行政是创造性的,而司法是反应性的。行政并不仅限于对法律的执行,行政机关还必须承担法律没有明确规定但产生于法律概括授权的任务(如道路建设、维护社会设施、促进文化事业等)。在此范围内,行政机关必须竭尽全力活动,根据自己的创造性作出反应。

第三,行政是为处理事件而采取具体措施或者执行特定的计划的活动。这一特点使行政与立法区别开来。立法以作出一般的、抽象的处理为目的,而行政则以这些一般的、抽象的处理为依据,作出具体的、特定的措施。但这一点也不能绝对化,例如,计划行政的时间范围和空间范围都比较大,也具有一定的一般的、抽象的特征。

二、行政的分类

根据不同的标准,行政可以分为各种不同的种类。对行政进行分类,有助

^① 以下关于行政特征的描述,参见[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高加伟译,法律出版社2000年版,第6~7页。

^② 关于公共利益概念界说,可参见陈新民:《公共利益概念》,《德国公法学基本理论》第五章,山东人民出版社2001年版。

于我们更为形象、直观地理解行政的含义。

(一) 内部行政与外部行政

在各种分类中,内部行政与外部行政的划分对于行政主体、行政行为、行政程序、行政责任等的确定有特别重要的意义。关于内部行政和外部行政的分类一直是我国行政法学研究中的一个焦点,理论上的分歧主要产生于划分标准的差异。有部分学者提出内外行政划分的标准应该是行为—权利标准,即以行政行为与有关主体的权利义务关系为标准,以职权、职务上的权利义务为对象而实施的行政是内部行政;相反,不针对职权、职务上的权利而针对公民、法人的权利而实施的行政是外部行政。这种观点从根本上解决了行政机关和公务员双重身份产生的矛盾,使内外行政有了明确的界限。

内部行政与外部行政的区别有着重要的意义。首先,这种区别为内部行政活动和外部行政活动的划分提供了理论基础,从而使行政诉讼的受案范围更趋明朗,但是,随着行政诉讼制度的发展、受案范围的扩张,以内部行政与外部行政作为受案范围的界限日渐式微。其次,内外行政的划分为行政行为效力的判断提供了标准。内部行政与外部行政在各自的主体、范围、规范、行为、手段、效果、责任上必须统一,即必须坚持交错无效原则。

(二) 以行政客体为标准的分类

以行政的客体为标准,可以用建设行政、教育行政、职业和经济行政、社会保障和福利行政、财政行政、国防行政、林业行政等术语,将行政划分为为数众多、形态各异的行政活动领域。这种划分往往为行政机构的设置提供了标准,体现了行政任务的多面性。

(三) 以行政任务或目的为标准的分类

以行政的任务或目的为标准,行政可以分为秩序行政、给付行政、引导行政、税务行政和后备行政。

秩序行政是以排除有关危险为内容,以保障公共安全和公共秩序为目的的行政活动,例如,道路交通管理、职业活动控制、流行病防治等。在西方国家,秩序行政与警察有着密切的关系,在19世纪,警察基本上是秩序行政的代名词,但1945年以后,警察的工作逐渐限于一般的、非特定行业的排除危险活动,例如,特定行业的流行病防治属于“卫生行政”,而不再是“卫生警察”行政。

给付行政与宪法社会权的兴起是分不开的,宪法社会权这种“纲领性的权利”必须通过行政机关依据法律的授权采取积极的行动予以落实方能转变为具体的权利,公民社会权的实现对政府的给付行政提出了要求。一般认为,给付行政表现为两个方面。一方面是国家为特定的个人(社会生活中的弱者)提

供特定的物质支持和帮助(社会救助、助学金等),另一方面是国家通过建设公共设施(交通企业、养老院、幼儿园、学校、医院等)以及社会保障体系(医疗保障、失业救助、义务教育、住房保障等),以保障和改善公民的生活条件。

引导行政的目的是对社会、经济和文化的全部领域进行广泛、适时的促进或者引导,例如区域规划、对特定的经济领域实施产业调整、资助文化事业等。引导行政的典型手段是计划和指导,另外还有补贴,通过补贴提供优惠,以此产生鼓励、指导和刺激。引导行政与秩序行政、给付行政之间是不能截然区分的。例如,环境保护措施的作用既是排除危险,也是改善生活条件。从目的来看,补贴属于引导行政;但从其对个别受益人的角度看,补贴又属于给付行政。

税务行政的作用是通过向公民征收税金和其他费用,为国家提供必要的财政来源。

后备行政是指为执行行政任务所需的人力和物力随时可供使用而设置的行政系统。从内部、外部行政的划分标准看,后备行政一般从属于内部行政系统,并构成了内部行政的重要内容。

(四)以行政手段的法效果为标准的分类

这是行政法上最为传统的分类,即给付行政和侵害行政。行政机关对公民的权利领域进行规制并且限制其自由和财产,或者给公民施加义务或负担的,构成侵害行政;行政机关为公民提供物质或者其他利益的行政活动就是给付行政。侵害行政以负担的方式侵害公民权利或利益,常常以命令的方式作出,在不得已时采用强制措施作出;给付行政以有利的方式赋予公民权利或者利益,通常采取救助和资助的方式作出。由于对公民的影响程度不同,法律对侵害行政和给付行政的调整方式存在较大区别,例如,一般认为对侵害行政须严格适用法律保留原则,而给付行政只需获得法律的概括授权。侵害行政和给付行政的区分并不是绝对的,两者之间存在许多交叉领域,例如,同一个措施在不同的法律关系中可能同时构成侵害和给付,在一个法律关系中,给付行为对给付受领人本人可能意味着给付,但在另一个法律关系中,对于具有竞争关系的第三人来说,可能意味着侵害(失去了受领给付的机会)。

第二节 行政权

对权力的解读大凡在两个层面展开。在社会学的意蕴中,权力是一种通

过强制、地位或威望支配他人意志或行为的能力,而在一个纯粹的法规范的层面上,权力是一种创设、变更或消灭特定法律关系的能力。那么,什么是行政权呢?行政权是一种什么样的能力呢?

在人类社会的公权力体系中,行政权是最为复杂、最为变动不拘的一种。行政活动是在行政权的作用下展开的,行政的核心或实质是行政权,几乎行政法的每条原理都可以从行政权的研究中得到阐释。可以说,行政权是行政法的起因和归宿,是全部行政法理论的基点和中心范畴。把行政权作为整个行政法理论体系的基石,不仅具有分析和描述的功能,还具有价值和规范的意义,体现行政法理论的基本价值取向。

一、传统意义上的行政权

一般认为,“行政权”这一词语最早出现在洛克 1690 年的《政府论》一书中。1688 年,英国爆发了著名的旨在反对封建集权的“光荣革命”,作为在这场革命中的资产阶级利益代表人之—的洛克于 1689 年和 1690 年完成了在政治哲学史上享有盛誉的《政府论》。在该书下篇,洛克提出了立法权、行政权和联盟权三权分立的思想。洛克对司法权的分析虽然仍是模糊的,但他对政府职能概念的最重要的修正在于他把“执行权”划分为对内的行政权和对外的结盟权。行政权不仅是一个新的名词,而且洛克以“执行法律的权力”为其内涵作了注释。18 世纪,法国人孟德斯鸠(1689—1755)对英国当时的政制和宪法原则进行了高度的理论总结,他提出“每一个国家都有三种权利:立法权、有关国家事项的行政权、有关民政法规事项的行政权”。他简称第二种为行政权,第三种为司法权。在《论法的精神》一书中,他使行政权成为国家行政机关法定的权限范围的同义语。从此,分权被资产阶级理论家看作是神圣不可侵犯的原则,分权学说也曾被奉为制宪和政治运作的圭臬。传统理论认为行政权是国家行政机关执行法律、管理行政事务的能力。这是孟德斯鸠三权分立与制衡中的精华定义之一。在自由资本主义时期“守夜人”国家的背景下,“管得最少的政府就是最好的政府”,行政权的活动范围被限定在保护公共安全和秩序、税收、邮政以及国防等非常有限的领域里,并且受到严格的法律保留原则的控制。这种意义上的行政权与近代西方国家自由放任的体制是相一致的。

二、现代行政权的内涵

在现代社会中,孟氏所设计的纯粹的三权分立的政制悄然地退出了历史