

公务员依法行政 理论与实务

毛立红 编著

新 华 出 版 社

公务员依法行政 理论与实务

毛立红 编著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员依法行政理论与实务/毛立红编著

北京: 新华出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5166-1621-5

I. ①公… II. ①毛… III. ①依法行政—中国—公务员—学习参考资料

IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 074733 号

公务员依法行政理论与实务

作 者: 毛立红

出 版 人: 张百新

封面设计: 孙 颖

责任编辑: 张 谦

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 新立风格

印 刷: 北京市兴怀印刷厂

成品尺寸: 160mm×230mm 1/16

印 张: 14

字 数: 200 千字

版 次: 2015 年 5 月第一版

印 次: 2015 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-1621-5

定 价: 28.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换: 010-69633432

前 言

中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出全面推进依法治国的总目标和重大任务，彰显了中共中央积极推进依法治国，建设法治国家的决心。依法行政是全面推进依法治国的重要组成部分，是建设法治政府的核心内容。公务员是推进依法行政的主体，广大公务员尤其是基层公务员自觉学法懂法用法护法是全面推进依法行政的客观需要。

恪守法治原则，培养法治思维是提高公务员依法行政能力的基础。意识是行动的向导，公务员通过学习不断增强法治意识，提高法治素养，将法治信仰内化于心，外化于行，用法治思维推进依法行政，是建设法治政府的主观条件。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。行政法制只有通过公务员的合法合理的行政行为运转起来，才能实现行政法治。因此，公务员依法实施行政行为是依法行政的基本要求，规范公务员的行政行为是推进依法行政的根本途径。本书从概念、特征、种类以及实施程序等方面深入阐述行政征收、行政处罚、行政强制、行政确认、行政调查、行政许可、行政给付、行政合同、行政指导、行政规划等十类行政行为，有助于公务员增强行政法治理念，规范实施行政行为，提高依法行政水平。

程序正当是依法行政的核心。因此，没有合法的行政程序，就没有真正的依法行政。公务员履行行政程序的过程就是依法行政的具体过程。“重实体、轻程序”是当前依法行政进程中的观念障碍。本书从基本理念、基本原则和主要制度三个层面解析行政程序，有助于提高公务员的行政程序意识，增强公务员依法行政能力。

有权必有责，用权受监督，违法必追究。政府及其公务员违法行政问责和行政相对方权利救济是现代法治理念的基本内容，也是依法行政的应有之义。本书阐述了违法行政及其责任、行政复议、

行政诉讼以及行政赔偿与行政补偿等内容，有助于监督政府及其公务员依法行政，培养公务员的责任意识。

在中共中央全面推进依法治国的背景下，本书紧紧围绕“公务员依法行政”这一主题，从依法行政的思维理念到依法行政的运作实务，从行政实体法到行政程序法，从依法行政到违法行政问责与救济，全面阐释公务员依法行政的理论与实务。本书可以为各级公务员以及其他行政执法者学习行政法学知识、理解依法行政理论、增进依法行政能力提供辅导。希望本书能为推进依法行政进程、建设法治政府和法治国家贡献绵薄之力。

毛立红

2015年4月5日

目 录

第一章 公务员依法行政的基本理论	1
第一节 依法行政的重要性和紧迫性	2
第二节 依法行政的主体：行政主体与公务员	8
第三节 依法行政的客体：行政行为	16
第四节 依法行政的内容：行政法律关系	23
第五节 依法行政的准据：行政法	31
第二章 公务员的法治思维与依法行政	40
第一节 法治思维对公务员依法行政的意义	41
第二节 法治思维下依法行政的基本要求	42
第三节 公务员的法治思维	54
第三章 公务员的行政行为（上）	66
第一节 行政征收	66
第二节 行政处罚	69
第三节 行政强制	80
第四节 行政确认	91
第五节 行政调查	94
第四章 公务员的行政行为（下）	98
第一节 行政许可	98
第二节 行政给付	107
第三节 行政合同	109
第四节 行政指导	115
第五节 行政规划	119

第五章 公务员依法行政程序	124
第一节 行政程序概述	124
第二节 行政程序的基本原则	130
第三节 行政程序的基本制度	135
第六章 公务员违法行政及其救济	152
第一节 违法行政及其责任	152
第二节 行政复议	160
第三节 行政诉讼	170
第四节 行政赔偿与行政补偿	187
参考文献	197
附录	200
后记	217

第一章 公务员依法行政 的基本理论

依法行政是现代法治理念的重要组成部分，是法治中国和法治政府建设的基本要求。新中国成立以来，我国行政法治经历了艰难曲折而又前所未有的发展历程，先后经历了初步发展期（1949—1957年）、挫折期（1957—1978年）、恢复发展期（1978—1989年）和快速发展期（1989年至今）。自《行政诉讼法》颁布以来^①，我国行政法制发展驶入了快车道，先后颁布了《行政处罚法》、《行政许可法》、《公务员法》、《行政复议法》、《治安管理处罚法》、《行政强制法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规^②，依法行政的法规体系基本形成。

除了行政法制发展外，国务院多次召开全国依法行政工作会议，部署依法行政工作，并先后发布了一系列《关于全面推进依法行政的决定》（1999年）、《全面推进依法行政实施纲要》（2004年）、《关于加强市县依法行政的决定》（2008年）、《关于加强法治政府建设的意见》（2010年）等一系列指导依法行政的规范性文件。2013

^① 1989年4月4日七届全国人大二次会议通过，自1990年10月1日起施行。2014年11月1日十二届人大常委会第11次会议修正，自2015年5月1日起施行。

^② 《行政处罚法》由八届全国人大四次会议于1996年3月17日通过，自1996年10月1日起施行。《行政复议法》由九届全国人大常委会第9次会议于1999年4月29日通过，自1999年10月1日起施行。《行政许可法》由十届全国人大常委会第4次会议于2003年8月27日通过，自2004年7月1日起施行。《公务员法》由十届人大常委会第15次会议于2005年4月27日通过，自2006年1月1日起施行。《治安管理处罚法》由十届全国人大常委会第17次会议于2005年8月28日通过，自2006年3月1日起施行；2012年10月26日十一届全国人大常委会第29次会议修正，自2013年1月1日起施行。《行政强制法》由十一届全国人大常委会第21次会议于2011年6月30日通过，自2012年1月1日起施行。《国有土地上房屋征收与补偿条例》由国务院第141次常务会议于2011年1月19日通过，自2011年1月21日起施行。

年新一届中央政府成立后，着力打造“高效、透明、责任”政府，厉行负面清单、权力清单、责任清单三份清单，坚持让权力在法治的框架内运行，我国依法行政工作进入了新阶段^①。

公务员是推进依法行政的主体，广大公务员特别是基层公务员多了解一些依法行政的基本原则与要求、制度规定并在实际工作中加以运用，是全面推进依法行政、进一步加强法治政府建设的基础性工作，对实现全面深化改革的战略目标具有重要意义，同时也是加强政府自身深化改革和法治建设的需要。为此，党的十八届四中全会要求加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公正公开、廉洁高效、守法诚信的法治政府，强调大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，从而为加快建设中国特色社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。本章阐释公务员依法行政的基本理论，包括依法行政的重要性和紧迫性、依法行政的主体、依法行政的客体、依法行政的内容、依法行政的准据。

第一节 依法行政的重要性和紧迫性

一、依法行政是现代法治理念的重要组成部分

法治(rule of law)也称“法的统治”，是近代以来各国治国理政的基本方略，其核心内容是“依法治理国家，法律面前人人平等，反对任何组织和个人享有法律之外的特权”^②。与法治相对的是“人治”。法治与人治最根本的区分标准是，当个人权威与法律权威相冲突的时候，究竟是“人依法”还是“法依人”？对此，美国著名政治思想家潘恩有云：“在专制政府中国王便是法律，同样地，在自由国家中法律便应成为国王。”^③现代法治理念奠基于资产阶级革命，并在历史演进中不断扩充内涵。根据1959年在印度召开的“国际法学

^① 齐中熙等：《让权力在法治的框架内运行——我国建设法治政府述评》，载《新华每日电讯》2014年10月22日。

^② 周叶中主编：《宪法（第3版）》，高等教育出版社2011年版，第102页。

^③ [美]潘恩：《潘恩选集》，马清槐译，商务印书馆1981年版，第35—36页。

家会议”上通过的《德里宣言》，现代法治理念的基本内涵是：（1）立法机关的职能在于创设和维护使每个人保持“人类尊严”的各种条件；（2）不仅要为制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，从而保证人们具有充分的社会和经济生活条件；（3）司法独立和律师自由是实施法治原则必不可少的条件^①。在市场经济和民主政治充分发展的当代，政府应“法无明文规定不得为”、“法有明文规定必须为”。依法行政是现代法治理念的应有之义，理由在于：

首先，现代法治理念要求树立法律的权威，而法律是人民意志的集中体现，政府依法行政是为人民服务原则的实定化。法律是治国之重器，良法是善治的前提，善治是良法的实践运用。我国法律是党的意志和人民意志的统一，规范权力、保障权利是我国法律的基本出发点。现代法治理念要求“规则之治理”，我国政府工作的基本原则是全心全意为人民服务，如何将二者有机统一起来？政府在行使行政权力的过程中，受反映人民意志的法律法规的拘束，是实现规则治理和为人民服务相统一的必然要求。这就意味着，政府在行政活动中应当树立对法律的信仰，自觉运用法律思维开展行政活动；政府在法律法规的范围内活动，依法办事、严格公正执法；政府及其工作人员如果违反法律法规，就要承担法律责任。

其次，现代法治理念要求政府有限有为，依法行政是打造有限有为政府的内在要求。改革开放以来，我国的依法行政工作取得了巨大成效，一件件规范政府权力的法律法规规章先后颁布，依法行政的理念得到了认真贯彻实施，执法为民成为行政工作的生命线。但我们也要看到，处在全面深化改革时期，我们党和国家面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国、依法行政在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。长期以来，我国政府职能存在着“越位”和“缺位”的现象：一方面，政府权力对市场主体过多干涉，抑制了市场活力和空间，也容易滋生权力寻租及腐败问题；另一方面，在社会治理、环境保护等一些需要政府“有所为”的领域，政府作用却不能有效发挥。在新形势新阶段下，我们需要界定政府权力的边界，把行政权力关

^① 参见王人博、程燎原：《法治论》，山东人民出版社1989年版，第131页。

进制度的笼子，让权力运行受到严格的规范和制约，让政府“有所为”、“有所不为”。

再次，现代法治理念要求“有权必有责、用权受监督”，依法行政是打造责任政府的必然选择。执法为民是人民政府的基本使命，这就要让监督的阳光照射到权力运行的每个角度，唯此才能有效消除各种滥用、私用公权力的“腐败微生物”，实现“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。改革开放以来，我国行政执法的监督体系基本建立起来，但在执行中还欠缺有效整合，事后监督、被动监督是当前我国行政执法监督的写照，行政执法的监督制约机制不健全、监督方式简单、程序滞后，这都影响了行政执法监督的实效。当前我国要进一步加强行政执法监督工作的实效，就必须全面推进依法行政，健全法治评价体系和考核标准，对行政执法进行全过程的动态监督，只有这样，才能实现法治政府，真正推进和实现依法治国的基本方略。

二、依法行政是法治政府建设的重中之重

贯彻依法治国基本方略，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，具有划时代的重要意义。我们党高度重视法治建设，长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的经验得失，提出：为了保障人民民主，必须加强法治，必须使社会主义民主政治制度化、法律化。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。这标志着我们党治国理政的方式实现了从“依政策治国”向“依法治国”的革命性转变，依法执政、依法治国、依法行政成为新时代我们党领导方式的突出标志。在全面深化改革的当前，党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的战略部署，提出“深入推进依法行政，加快建设法治政府”的目标，强调坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

长期以来，我国学术界和各级政府也着力推进依法行政工作。早在改革开放之初，我国学术界就积极为依法行政奔走^①；上世纪

^① 参见吕锡伟、张越编著：《公务员依法行政读本》，中国人事出版社2009年版。

90年代末以来,国务院也先后颁布若干个推进依法行政的决定、纲要、意见,统筹构建依法行政的格局。在实践中,我国的法治政府建设也取得了重要进展。但我们也要看到,与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明和全面推进依法治国的客观要求相比,我国的依法行政工作还存在不少差距:行政管理体制与社会主义市场经济发展的要求还不完全适应,阻碍依法行政工作的体制机制障碍仍然存在;依法行政的制度建设对改革发展稳定的规律反映不够,难以全面、有效地解决实际问题;行政执法工作中存在着执法不公、行政不作为、乱作为等问题,一些违法或不当的行政行为没有得到及时、有效的纠正,有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生;行政执法工作中也存在着粗放执法、暴力执法等问题,侵害了行政相对人的合法权益,且这些受损的合法利益并未得到及时的救济;实践中一些行政机关工作人员的依法行政的观念比较薄弱,依法行政的能力和水平有待进一步提高。解决这些突出问题,需要全面深化改革,简政放权而又权力统一,加强制度建设、规范行政执法活动,强化对行政权力运行的监督和制约。因此,全面推进依法行政,是适应经济社会环境新变化的内在需要,是准确把握改革发展稳定的新形势的必然要求,是及时回应人民群众的新期待的应有之义。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。政府是执法的主体,建设法治政府需要依法行政工作的扎实稳定推进。在行政决策、执行和监督的整个过程中,要实现依法行政的全覆盖。一个适应国家治理体系和治理能力现代化的政府一定是个“有限有为、透明公开、权责一致、便民高效”的政府,这个政府也一定是一个以法律法规为根本遵循的法治政府。全面推进依法行政,意味着政府依法全面履行政府职能,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,坚决纠正行政不作为、乱作为,清晰界定政府权力的边界;政府决策依法而为,依法决策的体制机制应健全;深化行政执法体制改革,实现执法力量优化、执法活动严格规范公正文明、执法程序完备、行政裁量基准规范细致、行政执法责任制得到全面落实;行政权力的监督体系形成制度合力,监督活动高效、有力;政府公开依法推进,实现决策、执行、管理、服务和结果公开。只有依法行政全面贯彻实施了,法治政府建设才能从理想变成社会实现。

三、依法行政是实现“四个全面”战略布局的关键环节

“四个全面”是新一届中央领导集体成立后，经过两年多改革发展实践勾绘出来的社会主义中国的未来图景。“四个全面”，即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。“四个全面”由习近平总书记在2014年12月在江苏调研时第一次提出，并在全国政协新年茶话会上、在中央党校省部级主要领导干部专题研讨班上、在中央政治局会议和集体学习中、在春节团拜会上一而再、再而三不断强调的“新提法”，是我们党治国理政方略与时俱进的新创造、马克思主义与中国实践相结合的新飞跃。“四个全面”的本质是我们党治国理政的战略布局；其提出背后是一以贯之的“问题导向”和“科学思维”，是高瞻远瞩的“全局视野”和“战略眼光”；其意义是坚定中国自信、立足中国实际、总结中国经验、针对中国难题。“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰，是我们党治国理政方略与时俱进的新创造、马克思主义与中国实践相结合的新飞跃^①。在这“四个全面”中，全面建成小康社会是“实现中华民族伟大复兴中国梦的关键一步”；全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”；全面依法治国是全面深化改革的“姊妹篇”，二者关系是“鸟之两翼、车之双轮”；全面从严治党第一次被标定了路径，要求“增强从严治党的系统性、预见性、创造性、实效性”。“四个全面”的关键在于坚持中国道路、增创中国优势，它深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识，是“中国人民阔步走向未来的关键选择”。

在实现“四个全面”战略布局中，依法行政是其中的关键一环。今天的中国站在了历史与未来的交汇点，行法治之道是改革发展稳定伟大征程顺利展开的坚实保障。一段时间以来，有人提出似是而非的观点，热衷于讨论“党大”还是“法大”，把“党”和“法”人为地对立起来、割裂开来。这一问题的提出，反映了我国现实政治生活中存在的一些现象。现实生活中，一些党员干部特别是领导干部

^① 《人民日报首次权威定义习近平所提“四个全面”》，<http://news.sina.com.cn/c/2015-02-24/223931539676.shtml>。

甚至高级领导干部不把宪法法律当回事，甚至“以言代法、以权压法、徇私枉法”，这些现象的存在，严重影响了群众对社会主义法治的信心，使人产生“权比法大”、“党比法大”的感受。然而，人为割裂党和宪法法律的关系，将二者对立起来，既不是科学的态度，也违反了社会主义法治的理念和制度规定。对此，习近平总书记在“省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班”上的讲话中指出：中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心；社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治；法是党的主张和人民意愿的统一，党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动；党和法、党的领导和依法治国是高度统一的。用一句话概括来说就是，党依宪治国、依宪执政依据的是宪法^①。依法行政意味着各级政府及其工作人员应当遵循法定的权限、程序来实施行政行为，违法行为应当承担相应的法律后果。政府权力遵循着法治的轨道前行，则依宪依法治国的方略便迈出了坚实的一步。依法行政、依法治国、依宪治国是有机统一的。行政机关及其工作人员不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的“挡箭牌”，也要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式，只有这样，依宪依法治国的基本方略才能在中国“落地生根”，对法治的信仰才能有效树立起来。

四、依法行政是公务员履职的基本要求

作为治国理政主体的公务员，是党的路线方针政策和国家法律法规的具体执行者，担负着依法管理国家事务、经济文化事业、社会事务的繁重任务，是一切行政活动的最终实施者，依法行政是公务员的基本要求。一方面，公务员行政执法权的运用，最经常、最广泛、最密切地关系着社会公共利益和个人利益的实现，体现着社会主义国家政权的性质。依法行政关键在政府，责任在公务员。公务员法治观念和依法行政水平的高低，直接影响着行政活动目的的实现，影响着党、政府与人民群众的关系，影响着我国改革发展稳

^① 《党大还是法大，习近平用宪法回答》，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0205/c1001-26513950.html>。

定的大局。适应中国特色社会主义法律体系形成和人民群众的法律意识、法治观念不断增强的新形势新任务，必须集中力量抓好公务员队伍的依法行政工作。

另一方面，《公务员法》实施以来，我国的公务员队伍依法行政、执法为民的能力不断提高，是一支具有战斗力的、得到党和人民信赖的队伍。但我们必须看到，我国公务员队伍依法行政能力离经济社会发展的需要还存在不少差距，表现在：个别公务员的法治观念淡薄、依法行政的意识还不够强；不坚持依法行政、不严格依法办事的问题还比较突出；有的作风粗暴，执法不公，导致政府与群众关系紧张；还有个别公务员滥用职权、以权压法、徇私枉法、以权谋私，站到了人民的对立面，等等。这些问题的解决，需要全面推进依法行政工作，不断提高公务员依法行政的观念和能力。

第二节 依法行政的主体：行政主体与公务员

一、行政主体

（一）行政主体的概念

行政主体是一个学术用语，而非法律用语。尽管学术界对行政主体的界定存在不同，但这个概念一般是指行政机关和法律法规授权的组织。作为最重要的行政法主体，行政主体是指“享有国家行政权，能以自己的名义行使行政权，并能独立地承担因此而产生的相应法律责任的组织”^①。具体而言，这个概念可以作如下理解：

1. 行政主体是享有国家行政权的组织

行政主体是组织，但哪些组织能够成为行政主体呢？这决定于该组织是否享有国家行政权。近代以来，主权在民成为国家建构的出发点和归宿。一方面，主权在民要求一切权力（包括行政权）来源于人民并受人民的委托行使，权力的行使要接受人民的监督，如果权力的行使违反了人民意愿，人民有权收回这种委托。另一方面，近代以来的国家均存在“主权所属”和“主权所在”的分离，将国家权力交由相应的组织来行使是经济社会发展的客观需要。因此，

^① 罗豪才、湛中乐主编：《行政法学（第3版）》，北京大学出版社2012年版，第47页。

国家便通过宪法法律的规定，赋予一定的组织来具体行使行政权力。一般而言，受人民委托行使行政权力的组织主要是行政机关和法律法规授权的行政机构和其他社会组织。

2. 行政主体能以自己名义行使行政权

“自己名义”，是指相关行政主体在法律法规规定的范围内按照自己的判断作出决定、发布命令，并根据法律法规授予的职权来保障这些决定、命令的实施。是否以自己名义行使行政权是判断一个组织能否成为行政主体的主要标准。行政机关因宪法、法律上的固有权而能够以自己名义作出行政行为，法律法规授权组织因为授权关系也能够以自己名义做出行政行为，它们均是适格的行政主体。行政主体的行政行为主要是通过其内部职能部门及其工作人员来实施的，但这些内部机构并不能独立地以自己名义实施行政行为，故不是适格的行政主体，除非它们依照法定授权而获得行政权。

3. 行政主体能独立承担相应的法律责任

“有权必有责”是行政法的基本理念，而能否独立承担相应的法律责任是判断一定的组织能否成为行政主体的又一主要标准。在行政管理活动中，行政主体以自己的名义实施行政行为，一旦对该行政行为产生合法性或合理性质疑，则能够独立参加行政复议或行政诉讼并承担相应法律责任的组织才能成为行政主体。无论是行政主体内部组织，还是受委托的组织或个人，其开展行政行为时要以行政主体的名义为之，其行为后果由相应的行政主体来承担，故它们不能成为行政主体。

4. 行政主体与行政相对人相对应而存在

行政主体与行政相对人^①是行政管理活动中相对应的存在，没有行政相对人，便无行政主体存在的可能。在行政管理活动中，行政权力的行使具有外向效应，由行政主体为之，而行政权力的实施效果及于公民、法人或其他组织，二者的关系犹如“鸟之两翼，车之两轮”。随着服务型行政理念的贯彻实施，行政主体和行政相对人在行政管理活动中的角色分工存在着一定的趋同现象，但就其基本而言，行政主体之处于管理者、命令者地位，行政相对人之处于管理、命令接受者地位仍是行政法律关系的基本构成。

^① 本书中行政相对人和行政相对方含义相同。

（二）行政主体与相关概念的关系

1. 行政主体与行政法主体

根据法理学理论，法律关系是“法所构建或调整的、以权利与义务为内容的社会关系”，而法律关系的主体是指“在法律关系中享有权利和履行义务的个人或组织”^①。相对应地，行政法主体（或说行政法律关系主体）即是指行政法律关系中权利义务的承受者。根据不同的分类标准，行政法关系可以分成不同种类，但行政管理法律关系无疑是最重要的一种。在行政管理法律关系中，行政行为的发出者和命令者是行政主体，而行政行为的承受者是行政相对人。行政主体只是行政法关系的一种。不过，我们需要指出的是，行政主体因在行政管理关系中占据主导地位，并具有相对恒定性，故行政主体实际上是最重要的行政法关系主体。

2. 行政主体与行政机关

行政主体与行政机关这两个概念的关系极为密切。一方面，行政机关是行政主体的一种，“是行政主体中最重要的一种”^②。在行政主体中，除了行政机关外，还有法律法规授权的组织。但就行政权力的实际行使而言，国家行政职权主要由行政机关行使，法律法规授权的组织仅行使其中一小部分行政权力。正是因为这一点，在很多情况下，人们直接用行政机关指代行政主体。另一方面，行政机关也并非天然就是行政主体，只有参与行政管理活动并以自己名义行使行政权的行政机关才能成为行政主体。行政机关实际上是一个公法人，其可以成为行政主体，也可以成为民事法律关系的主体。当行政机关以自己名义参与民事活动中，或者以被管理者的身份参与行政管理活动，它就不是行政主体。此外，还需要交代的一个问题是，国外行政法学理论中的行政主体一般是指以自己名义行使职权并承担义务的公法人，往往指中央政府和地方政府及其他公法人，并不包括政府的组成部门^③。这一点与我国的行政主体范围不同，我

^① 张文显主编：《法理学（第3版）》，高等教育出版社、北京大学出版社2007年版，第159、161页。

^② 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法（第3版）》，高等教育出版社、北京大学出版社2007年版，第111页。

^③ [日] 室井力主编：《日本现代行政法》，吴微译，中国政法大学出版社1995年版，第27页。