

# 法治政府建构论

## 依法行政理论 与实践研究

主 编/文正邦  
副主编/陆汉成

■  
FAZHI  
ZHENGFU  
JIANGOU  
LUN  
■

法 律 出 版 社

司法部人文社会科学研究项目  
重庆市哲学社会科学重点研究项目

D922.904/4

# 法治政府建构论

## 依法行政理论与实践研究

**主 编** 文正邦  
**副主编** 陆汉成  
**编 委** 文正邦 陆汉成 郑传坤  
莫玉川 李殿勋 鲍 平  
**撰稿人** (按姓氏笔画排列)  
文正邦 王学辉 刘俊祥  
刘群英 江传华 宋玉波  
李殿勋 李爱民 杨明成  
郑传坤 陆伟明 范履冰  
莫玉川 唐章尧 钱建华  
顾怀东 黄顺康 谢 明  
董桂琼 熊 鹰

首都师范大学图书馆



21634307

法 律 出 版 社

SBP65/5

## 图书在版编目(CIP)数据

法治政府建构论:依法行政理论与实践研究/文正邦  
主编.-北京:法律出版社,2001.12  
ISBN 7-5036-3621-1

I. 法… II. 文… III. 行政执法-研究-中国  
N. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 089542 号

|                                                |                       |
|------------------------------------------------|-----------------------|
| 出版/法律出版社                                       | 总发行/中国法律图书公司          |
| 印刷/北京朝阳北苑印刷厂                                   | 经销/新华书店               |
| 责任印制/陶松                                        | 责任校对/何萍               |
| 开本/850×1168 1/32                               | 印张/31.25 字数/835 千     |
| 版本/2002 年 3 月第 1 版                             | 2002 年 3 月第 1 次印刷     |
| 法律出版社地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)    |                       |
| 电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn                  |                       |
| 传真/(010)88414115                               |                       |
| 电话/(010)88414121(总编室) (010)88414113(责任编辑)      |                       |
| 中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037) |                       |
| 传真/(010)88414897                               |                       |
| 电话/(010)88414899 88414900                      |                       |
| (010)62534456(北京分公司)                           | (010)65120887(西总布营业部) |
| (010)88414934(科原大厦营业部)                         | (010)88960092(八大处营业部) |
| (021)62071679(上海公司)                            |                       |
| 商务网址/www.chinalaw-book.com                     |                       |

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3621-1/D·3256

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

## 前 言

本书是笔者所主持的**司法部人文社会科学研究项目《依法行政的理论与实践问题研究》**以及**重庆市哲学社会科学重点研究项目《重庆市依法行政问题研究》**的最终成果。其中写作、反复修改和最终完成历时两年多,是全体课题组成员团结协作、辛苦求索、努力从依法治国,建设社会主义法治国家的战略高度来力求全面、深入、系统地研究依法行政的理论与实践问题的一部专著。对于笔者来说,则是笔者在从事法哲学及法理学研究的同时,从公法的角度关注我国社会主义法制建设中的重大理论和实际问题的一次大胆尝试,也是笔者近些年来从事宪法和行政法学研究和教学的一个重要理论成果。

我们之所以选择依法行政来作为深入推进依法治国方略的切入点或突破口,主要是基于这样的思想基础:依法行政是我们依法治国、建设社会主义法治国家以及搞好廉政建设的一个关键和核心,也是厉行法治、禁绝人治的要义和真谛之一,因为它体现了现代法治的重心已由传统法制的“制民”模式转为“制官”、“制权”模式,以限制政府权力的滥用乃至腐败,规范行政行为,维护和保障公民、法人及其他组织的正当权利和合法权益这一精髓,这也是宪政的基本精神,而且依法行政是建构法治政府的必经途径,是实现法治行政的首要条件。因此,依法行政必然涉及到一系列重要而尖锐的理论和实践问题,我们不能予以回避。当然,近些年来,我国学者对于依法行政的研究已经有了一些值得重视的文章和著

述,并提出了不少有价值的观点、见解和建议,对我们亦颇有启迪意义。但我们认为,关于依法行政的理论研究还远没有穷尽和完备,因为它涉及的领域和问题特别深广和复杂,朱镕基总理至今还非常重视依法行政的研究和推行就是再一次证明。所以,我们愿执着地作出我们应有的努力和贡献;而且为了能够作得更好一些,我们克服各种困难和自身水平所限,相互勉励,严格要求,尽量从高标准努力,以期从以下几方面来提升本书的学术质量和理论特色:

第一,坚持科学求真、勇于探索和开拓的精神,内容和形式均力求富有创意,且体例新颖,视角别具。这一特点几乎体现在书中各章各节,尤其是诸如对依法行政的价值功能、行政法理论基础、行政机构改革及其法制化、行政法解释问题、行政执法程序及其法制化、市场经济中的行政执法、行政执法责任制和评议考核制、大众传播媒介对行政的监督,以及行政指导、抽象行政行为的司法审查、社会中介组织等的论述和探讨更力求富有创见和新意。

第二,理论与实践、理性分析与实证考察相结合。理论探讨力求深入、锐敏、透彻并具系统性,以便为依法行政工作提供科学的理论指导;又注意使理论研究建立在坚实丰厚的实际经验和材料的基础之上,并进行对策性研究,从而有的放矢,使研究成果对依法行政实践具有应用价值乃至可操作性。

第三,在写作队伍组建上,通过高校教师与政府法制部门及行政管理机关干部相结合和协作,使其优势互补,从而更利于使理论探讨以宝贵的实践经验和事实材料为基础,实践经验又能得以科学的理性升华和系统性、逻辑性的制作整理,这样也便于在研究方法上做到分析与综合、归纳与演绎相契合和统一。

第四,在研究对象和范围上,一方面充分利用重庆市实行依法行政的经验进行典型性研究,另一方面又不局限于此,广泛吸取全国其他有代表性的地方和部门依法行政的经验,使二者相互深化

和扩充,从而有益于从共性和个性相结合上,努力揭示和探寻依法行政的普遍原理和客观规律。

但这些只是我们的努力方向和自身要求,显然要达到这些要求并非容易也不可能一步到位;而且是否达到了这些要求及其达到的程度,必须由广大读者来评判;同时由于我们水平所限,就本书而言其疏漏甚至谬误亦在所难免。所以衷心祈望学界同仁批评指正,以便于我们在今后的研究工作中努力弥补和修正,来奋力达到上述要求。

全书分为五编、十四章。第一编“总论”部分,主要阐述依法行政的一些基本理念以及依法行政的原则和理论渊源;第二编“主体论”部分,主要论述依法行政的主体和行政机构改革问题;第三编“行为论”部分,主要研究依法行政所依之“法”、行政立法、行政执法以及市场经济中的依法行政等问题;第四编“监督论”部分,主要研究行政执法责任制以及对监督行政进行比较研究;第五编“探寻论”部分,主要探讨行政指导、行政合同、社会中介组织以及对抽象行政行为的司法审查等问题。

本书组织者、撰稿者及其分工如下(依编章顺序及相关联系):

编委 文正邦(主编),陆汉成(副主编),郑传坤,莫玉川,李殿勋,鲍平。

**文正邦** 西南政法大学教授,负责全书的组织、设计和统稿。同时,与**刘群英** 西南政法大学法学硕士,共同写作第一章(除去其中第二节的“五”之外);与**陆伟明** 西南政法大学法学硕士、**董桂琼** 西南政法大学法律硕士,共同写作第十四章。又写作了第二章中的第三节和第四节;第八章中第一节的“一、市场经济与依法行政”部分等。并具体指导、修改和补充第四章、第五章及第十二章的写作,这几章即为其研究生的学位论文深化扩展而成。

**陆汉成** 重庆市政府法制办公室副主任,北京大学法律系暨立法学研究中心兼职副教授,为本书的总体设计、体例和内容等提

供了许多重要指导意见,给予本书以大力支持,并对第六章的写作和修改提供了更具体的指导意见及宝贵资料。

**鲍平** 重庆市工商管理局副局长,为本书提供了可贵的支持。

**郑传坤** 西南政法大学教授,管理学系系主任,重庆市行政法学会秘书长,写作第二章中的第一节和第二节。

**唐尧** 西南政法大学讲师,行政法教研室教师,写作第三章。

**范履冰** 西南政法大学法律硕士,党委办公室主任,写作第四章。

**钱建华** 西南政法大学法学硕士,写作第五章。

**宋玉波** 西南政法大学教授,管理学系副系主任,写作第六章的第一、二节。**李爱民** 西南政法大学法学硕士,写作第六章的第三节。

**王学辉** 西南政法大学副教授,重庆市行政法学会副秘书长,写作第七章中的第一、二、三、四节,以及第一章中第二节的“五、社会转型与依法行政”部分。

**谢明** 重庆教育学院讲师,写作第七章中的第五节。

**李殿勋** 重庆经济技术开发区副主任,为本书的总体设计、体例和内容等提供了许多重要意见和建议,并写作第八章中第一节的二、三、四部分。

**江传华** 重庆市工商管理局长,写作第八章中的第二节。

**黄顺康** 西南政法大学副教授,写作第九章。

**杨明成** 西南政法大学副教授,重庆市政府法律顾问,写作第十章中的第一、二、四、五节。

**熊鹰** 重庆市政府法制办公室副处长,写作第十章中的第三节。

**莫于川** 中国人民大学教授,法学博士,写作第十一章。

**顾怀东** 西南政法大学法律硕士, 写作第十二章。

**刘俊祥** 西南政法大学副教授, 武汉大学政治学博士生, 写作第十三章。

特作以上说明。

文正邦

2001 年 6 月 8 日于重庆歌乐山麓

# 目 录

## 第一编 总 论

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 第一章 导 论 .....            | ( 1 )   |
| 第一节 依法行政的科学涵义和重要环节 ..... | ( 1 )   |
| 第二节 依法行政的价值功能 .....      | ( 22 )  |
| 第三节 依法行政的障碍因素和实现条件 ..... | ( 52 )  |
| 第二章 依法行政的原则及理论渊源 .....   | ( 71 )  |
| 第一节 依法行政原则的产生与价值阐释 ..... | ( 72 )  |
| 第二节 依法行政原则的内涵和要求 .....   | ( 86 )  |
| 第三节 依法行政的理论渊源 .....      | ( 114 ) |
| 第四节 邓小平依法行政思想及其启示 .....  | ( 129 ) |

## 第二编 主体论

|                        |         |
|------------------------|---------|
| 第三章 依法行政的主体研究 .....    | ( 144 ) |
| 第一节 行政主体的基本理论 .....    | ( 144 ) |
| 第二节 行政主体的分类问题 .....    | ( 170 ) |
| 第三节 依法行政主体的法制化建设 ..... | ( 186 ) |
| 第四章 行政机构改革研究 .....     | ( 214 ) |
| 第一节 行政机构改革与依法行政 .....  | ( 214 ) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第二节 中外行政机构改革的历史经验和教训 ..... | (226) |
| 第三节 行政机构改革法制化探索 .....      | (239) |

### 第三编 行为论

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第五章 依法行政所依之“法”研究 .....       | (260) |
| 第一节 依法行政所依之“法”和行政法位阶剖析 ..... | (260) |
| 第二节 行政法中的法律冲突及解决机制探讨 .....   | (284) |
| 第三节 行政法中的法律解释问题探析 .....      | (293) |
| 第六章 抽象行政中的依法行政 .....         | (329) |
| 第一节 行政立法的基本理论与体系 .....       | (330) |
| 第二节 行政立法的基本制度及其完善 .....      | (355) |
| 第三节 政策过程与依法行政 .....          | (376) |
| 第七章 具体行政中的依法行政 .....         | (403) |
| 第一节 行政执法的概念和行政执法主体 .....     | (403) |
| 第二节 行政执法的原则和依据 .....         | (411) |
| 第三节 行政执法的程序 .....            | (427) |
| 第四节 行政执法的法制化过程分析 .....       | (461) |
| 第五节 政府微观管理与依法行政问题 .....      | (497) |
| 第八章 市场经济中的依法行政 .....         | (520) |
| 第一节 政府宏观调控与依法行政 .....        | (520) |
| 第二节 市场经济与行政执法 .....          | (531) |

### 第四编 监督论

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第九章 行政执法责任制研究 .....     | (577) |
| 第一节 行政执法责任制的基本概念 .....  | (578) |
| 第二节 行政执法责任制的范围和原则 ..... | (587) |

|     |                     |       |
|-----|---------------------|-------|
| 第三节 | 行政执法责任制的价值与功能 ..... | (596) |
| 第四节 | 行政执法责任制的内容 .....    | (603) |
| 第五节 | 行政执法责任制的评议考核 .....  | (644) |
| 第十章 | 监督行政之比较研究 .....     | (657) |
| 第一节 | 代议机关对行政机关的监督 .....  | (657) |
| 第二节 | 司法机关对行政的监督 .....    | (688) |
| 第三节 | 行政机关的内部监督 .....     | (717) |
| 第四节 | 政党对行政的监督 .....      | (735) |
| 第五节 | 大众传播媒介对行政的监督 .....  | (744) |

## 第五编 探寻论

|      |                                          |       |
|------|------------------------------------------|-------|
| 第十一章 | 行政指导的合法性和方法论问题 .....                     | (755) |
| 第一节  | 行政指导及其合法性问题 .....                        | (755) |
| 第二节  | 行政指导方法论——行政指导的常用方式、<br>一般程序和保障措施探讨 ..... | (770) |
| 第十二章 | 行政合同初探 .....                             | (795) |
| 第一节  | 行政合同的基本理论问题探析 .....                      | (795) |
| 第二节  | 行政合同的制度构造探讨 .....                        | (823) |
| 第十三章 | 论抽象行政行为的司法审查 .....                       | (843) |
| 第一节  | 抽象行政行为及其合法性审查问题 .....                    | (843) |
| 第二节  | 国外抽象行政行为的司法审查制度 .....                    | (854) |
| 第三节  | 我国抽象行政行为的司法审查制度 .....                    | (864) |
| 第十四章 | 社会中介组织研究 .....                           | (881) |
| 第一节  | 社会中介组织的基本理论问题探析 .....                    | (881) |
| 第二节  | 部分国家和地区社会中介组织研究和借鉴 .....                 | (919) |
| 第三节  | 社会中介组织的行政法问题探究 .....                     | (938) |
| 第四节  | 培育、发展和完善我国社会中介组织的思考 .....                | (970) |

## 第一编 总 论

### 第一章 导 论

随着依法治国方略的实施和逐步深入进行,越来越突出出了依法行政是我们依法治国、建设社会主义法治国家以及搞好廉政建设的一个关键和核心,也是厉行法治、禁绝人治的要义和真谛之一的重要道理。因为它体现了现代法治的重心已由传统法制的“制民”模式转为“制官”、“制权”模式,以限制政府权力的滥用乃至腐败,规范行政行为,维护和保障公民、法人及其他组织的正当权利和合法权益这一精髓。依法行政必然涉及到一系列重要的行政法(以及相关部门法)理论和实践问题,而首先必须要阐明依法行政的一些基本理念及实践要素。

#### 第一节 依法行政的科学涵义和重要环节

要探明依法行政的科学涵义,不能不从对“行政”及“行政权”等重要概念进行分析谈起。

##### 一、“行政”的概念界定

我国古代早在商、周之际就出现了“行政”一词,《史记·周本纪》中曾有“周公、召公二相行政”的记载,其涵义指推行国家政令,处理国家事务。在西方历史上,亚里士多德曾使用“行政”一词。

英语中“行政”一词 Administration, 其语源出自拉丁文 Administrare, 其义是“执行事务”, 也可解释为公务的推行或处理, 还可翻译为“行政机关”、“管理”、“执行”等。但关于“行政”一词的概念界定, 至今各国学者仍未达成一致认识, 各种解释和语言表述不下 40 余种。而且从其早期的广义用法来看, “行政”与“管理”(英文为 Manage, Administer) 一词通义, 它既可以指对国家事务的管理, 也可以泛指企业和各种社会组织对其内部事务的管理。但从严格意义上说, 或约定俗成而言, “行政”一词通常特指对国家事务进行管理的这种“公共行政”(Administration of Public Affairs 或 Public Administration), 更确切而言是指近代意义上的宪法产生、确立了民主政治以后的“公共行政”, 这种意义的“行政”与行政法密切相关, 也应是依法行政的“行政”, 即指宪政意义上的、民主政治制度下的“公共行政”。

关于行政的涵义, 国外主要有以下几种有影响的学说: (1) “国家意志执行说”, 如美国行政法学家古德诺 (Frank J. Goodnow) 在其所著《政治与行政》(Politics and Administration) 一书中说过: “政治是国家意志的表现, 行政是国家意志的执行。”<sup>①</sup> (2) “实现国家之目的说”, 如德国的奥特玛雅指出: “所谓行政, 国家在其法秩序之下, 为实现其目的的, 除了司法以外的作用。”<sup>②</sup> (3) “除外说”, 即认为行政是指除去立法活动, 司法活动以外的所有国家活动, 这种观点成为德国、日本传统行政法的通说;<sup>③</sup> 有的并把这种以三权分立为基础的行政涵义直接表述为“行政乃系政府机关所管辖的事务”。此外, 还有从管理层面来解释行政的“行政职能管理说”, 把行政解释为国家事务的管理行为。我国有学者则认为:

① 吴才澜:《行政学新论》, 台北幼师化事业公司, 1984 年增订版, 第 6—8 页。

② OTTO Mayer, Deutsche Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Bd. 1, 5. p. 1—13.

③ 罗豪才主编:《行政法学》(新编本), 北京大学出版社 1996 年版, 第 2—3 页。

“行政就是通过合作完成共同目标的团体行动”，或“行政是为完成或实现一个权力机关所宣布的政策，而采取的一切运作。”<sup>①</sup> 等等。

我国行政法学界因源马克思所说“行政是国家的组织活动”，所以一般认为，行政是指国家行政机关等行政主体依法对国家及公共事务的决策、国家组织、管理和调控。<sup>②</sup> 也有的认为，行政是“国家机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸职能”<sup>③</sup>；行政是“为实现国家的目的，运用制定政策法规、规章、组织实施管理、命令、监督制裁等方式，执行国家法律和权力机关意志的活动。”<sup>④</sup> 还有新近的一种观点认为，行政是指国家行政机关等行政主体为了实现国家或社会公共利益，依法行使公共权力，执行国家意志，推行国家政务，组织、管理国家与社会公共事务的过程及活动。<sup>⑤</sup>

我们认为，行政是指国家行政机关为实现国家或社会公共利益，依法对公共事务进行组织、管理和服务的系列活动及过程。这表明：

1. 行政是一种国家职能，是行使国家权力即实施国家行政权，它一般具有国家强制力特征；

2. 行政活动的主体是国家行政机关（含法律、法规授权的组织），即行政法学上的所称的行政主体；

3. 行政活动的目的是实现国家或社会公共利益，而民主政治下行政的重要目的应是维护、保障和实现公民、法人和其他组织的

① 吴才瀚：《行政学新论》，台北幼师化事业公司，1984年增订版，第6—8页。

② 罗豪才主编：《行政法学》（新编本），北京大学出版社1996年版，第2—3页。

③ 许崇德、皮纯协主编：《新中国行政法学综述》，法律出版社1991年版，第30页。

④ 应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社1998年版，第5页。

⑤ 胡锦光等著：《行政法专题研究》，中国人民大学出版社1998年版，第5页。

正当权利和合法权益,增进公共福利;

4. 行政活动及整个过程都必须依法进行,行政的主要职能就是执行国家法律、法令(行政立法也是为便于贯彻实施国家法律、法令),一切行政都必须在法律的范围内进行,不得违反法律,也不得超越法律的权限和规定,这是现代行政的基本要求和显著特征;

5. 行政是通过对关于公共事务的决策、组织、管理、协调以及对公众服务等手段来实现的,在现代,“行政既是管理,同时也是服务,并且管理就是服务”,现代行政应当是一种“法治行政,民主行政,科学行政和服务行政”。

## 二、行政权力分析

所谓行政权力(简称行政权),作为一种国家权力,是指由国家宪法、法律赋予行政主体实施国家行政职能的一种能力,具体而言,是行政机关及行政人员为实现国家目的、维护公共利益而决定政策、执行法令的权能。行政权的内容可具体化为组织权、任免权、监督权、命令权、决策权、裁决权等等。传统意义的行政权具有强制性、支配性、执行性等特征和属性,现代意义的行政权还具有服务性。

要对现代意义的行政权具有符合时代精神的科学认识,还必须明确以下三点:

(一)行政权的配置和运行都必须合法,这是依法行政的基本要求。即行政权的配置和设定必须有宪法和法律的授权或根据,否则,“法外无权”;行政权的行使和运行也必须依据法律的规定和符合法定的程序,既不能超越法律确定的范围和界限,也不能违反法定的程序,否则,“越权无效”,无论是违反实体法或程序法的行为都是违法的,都要承担相应的法律责任。行政权是最直接、最经常、最大量地关涉到人民群众的利益和国计民生问题的一种国家权力。由于种种因素,行政权的运行很容易失范,而不受规制的行

政权力最容易具有侵犯性,所以行政权必须合法享有和依法行使,必须受到法律的限制和规制。总之,“全部行政活动都必须以法律为基准,这是近代法治国家的前提。”<sup>①</sup>(当然,依法行使的行政权力就会导致行政法律行为,它就具有法律效力,即行政主体合法的行政行为具有确定力、拘束力和强制力,行政相对人必须遵守和执行;而行政主体对自己的违法、侵权行为也必须承担法律责任。)

同时,行政权的行使和运行还必须符合公共利益,具有公益性;还必须讲求效率,使之充分发挥其效用和功能等。

(二)行政权的来源和归属都在于人民的权力,即都来自并归属于人民主权,因此行政机关所拥有的行政权不过是一种使用权,是一种有限的、必须受到制约的权力。

行政权力只是整个国家权力的一个构成要素,是国家将部分权力配置给行政主体实施,这么看来行政权力的形式来源应该是宪法和法律。然而,什么是行政权力的实质来源呢?即行政权力的真正属主是谁?行政主体是怎么拥有行政权力的?因为在奴隶社会、封建社会,立法权、司法权和行政权三大权集于皇权一身,行政权曾经“是至上的权力,是高度化集中的权力,是天赋的权力,是全能的权力,是人格化的权力,是有序化的权力,是不负责任的权力。”<sup>②</sup>显然那个时期的行政权力并没有按照行政权力的正常逻辑运行。资产阶级民主革命后,随着资本主义民主政治国家体制的确立,行政权力才逐渐走上它的正常运行轨迹。所以,在此我们考察的是民主政治国家中行政权力的本质问题。

不论是马克思主义的历史唯物主义理论,还是格老秀斯的古典自然法学观点、洛克的分权理论、孟德斯鸠的三权分立学说和卢梭的社会契约理论,我们都不难发现其中始终有一个支点是共同

① 田英夫:《现代行政法》,中国广播电视出版社1993年版,第21页。

② 崔卓兰:《行政程序法要论》,吉林人民出版社1996年版,第1页。

的,那就是人民是权力的大背景和决定因素。作为国家权力之一的行政权力自然脱离不了人民这一大背景,即行政权力的真正属主是人民。让我们试用马克思主义观点结合自然法学及社会契约论的合理思想来进行一些分析。人民为了享受正当的利益和求得共同福利而结成了国家这一共同体,并同时向国家让渡了部分权力的使用权,国家为了让这些权力运行得公正有效,又进一步将权力细化,配置给国家机构的不同部门行使,其中行政权便配置给行政主体这一从属集团行使。所以行政主体真正获得的只是行政权力的使用权。如果将行政权力视为一种无形的物权的话,我们则可以从民法学的原理来理解这一组关系,即行政权力的所有权与使用权是发生了分离的,人民是行政权力的所有主体,行政主体只是行政权力使用主体,人民让渡的只是权力的使用权而不是所有权。关于行政权力归属主体与行使主体分离问题,我国学者关保英在其所著《行政法的价值定位——效率、秩序及其和谐》一书中,从哲学的视角作了比较理性的分析。作者指出:“国家权力的主体可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