



浙江省“十一五”重点教材建设项目

CONTEMPORARY
ADMINISTRATIVE LAW

现代行政法

何永红 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



浙江省“十一五”重点教材建设项目

CONTEMPORARY
ADMINISTRATIVE LAW

现代行政法

何永红 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代行政法 / 何永红著. —杭州: 浙江大学出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-308-14007-2

I. ①现… II. ①何… III. ①行政法—研究—中国
IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 248557 号



现代行政法
何永红 著

责任编辑 余健波
封面设计 张作梅
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 浙江良渚印刷厂
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 25
字 数 449 千
版 印 次 2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-14007-2
定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcb.tmall.com>

内容简介

本书在对行政法理论进行系统阐述的同时,突出了理论与实际的结合。本书及时反映了近年来行政立法和学术理论的最新成果,也尽量回应了我国行政执法和司法实践中的最新问题。

本书具有如下几个方面的特点:(1)把握基础原理与法学“前沿”和“热点”问题。本书在将基础原理阐述清楚的同时,也介绍法学“前沿”问题和最新出现的备受社会关注的“热点”问题。(2)做到理论和实际的密切结合。本书贯穿着案例教学理念,通过以案例引出行政法问题、以案例阐述行政法基本原理和以案例解释行政法规范的方法,使得本书内容生动活泼,以利于培养学生的问题意识和解决实践问题的能力。(3)创新形式和体例。为增强本书的可读性,本书突破传统教材的框架,采取最有效的方式来阐述概念、原理和问题,比如插入“案例思考”、“问题探讨”、“旁评附注”、“概念辨析”等栏目,以引发学生阅读和思考兴趣。

本书为宁波大学研究生重点课程建设项目中期成果,适合大专院校法律本科生、法律硕士生、公共管理本科生和公共管理硕士生使用。

前 言

本书自2007年起开工至今,几近八年。期间因课务、“表务”和会务等繁杂事务造成写作时断时续,但无论如何,笔者每年都坚持写上至少一二章。之所以坚持,是因为心中有个梦,想写一本学生喜欢阅读的教材。这种坚持,自然需要很大的决心,因为当前高校对教师的考评中,每年都得完成一定的科研任务。花八年时间,去磨这样一把“小刀”,必须承受每年完不成科研工作量的压力。本书的出版必须感谢宁波大学法学院张炳生院长、吴建依副院长,没有他们的多次催促,本书也许还在拖延中。

目前,我国行政法教材在数量上可谓呈汗牛充栋之观,其中也不乏大量的深受教师和学生喜爱的好教材。本书正是在学习、消化其中的众多好教材并博采众长的基础上,注重与时俱进,一方面,及时反映近年来行政立法实践和学术理论的最新成果;另一方面,关注和回应我国行政执法和司法实践中的最新问题。

一本好教材,无论从内容到形式,都应该能吸收学生。自己在读书时候,曾深深地感受到国外一些经典教材的魅力。这些教材在概念和原理的阐述中,喜欢引入关键性案例(Leading case)并作精微解析,甚至穿插一些活泼的法律故事以吸引读者。教材不仅内容丰富、思想深刻,而且资料新颖,形式活泼。我国行政法教材从整体上来说,在可读性方面还有很大的拓展空间。

本书写作中力图处理和协调如下几方面的关系:

第一,把握基础原理与法学“前沿”和“热点”问题。笔者认为,教材首先应该把基础原理阐述清楚,但在适当的地方,也简要介绍一点法学“前沿”问题或社会普遍关注的“热点”问题,以免教材内容过于枯燥和单一。只要方式掌握得当,基础原理和前沿问题之间不会有什么矛盾,还可以起到相辅相成、相得益彰的作用。

第二,做到理论和实际的密切结合。笔者认为,鉴于理论对解决实际问题

的重要价值,对理论(原理)问题一定要说清说透,但又不能仅此而已,理论的阐述还必须结合实际问题,结合案例来说明,否则理论本身也难以说清说透。本书体现了案例教学的特色,注重以案例引出法律问题;同时以案例阐述原理和解释规范。

第三,在继承中有所创新。在形式和体例上,本书尽量参照现有教材的做法,但又不拘泥于传统框架,而采取我们认为对概念和问题阐述最有效的方式,比如插入“案例思考”、“问题探讨”、“旁评附注”、“概念辨析”等栏目,既增加信息量,又增强可读性。

第四,用开阔的理论视野来关注中国的行政法问题。笔者认为,一本好的教材,其问题意识必须是本土的,但理论视野必须是开放的。本书立足于中国当今行政法的现实,又将理论视野投射于行政法治的先进国家,旨在使学生既能掌握国外行政法的基本知识,又能帮助他们认识、探讨并解决中国自己的行政法问题。

无论从理论的精致性还是问题的丰富性而言,行政法教材都是值得花时间去精雕细刻的。本书写作虽历时不短,但笔者仍然觉得时间很不够,以致很多重要专题没能展开阐述,只能留待今后去补充和完善。同时,由于作者水平的限制,本书一定存在不少纰漏,恳请读者诸君批评指正。

何永红

2014年8月31日于宁波大学

目 录

第一章 行政法的基本界定	1
第一节 行政法上的行政	1
第二节 行政权与行政职权	7
第三节 行政法	16
第四节 行政法律关系	21
第五节 行政法的地位与作用	29
第二章 行政法的基本理念与原则	35
第一节 行政法的基本理念	35
第二节 行政法的基本原则	38
第三章 行政法的渊源	55
第一节 正式渊源	55
第二节 非正式法源	63
第四章 行政主体	66
第一节 行政法主体与行政主体	66
第二节 行政机关	72
第三节 其他行政主体	81
第五章 行政公务人员	94
第一节 行政公务人员概述	94
第二节 行政公务人员的法律地位	96
第三节 行政公务行为	100
第六章 行政相对人	106
第一节 行政相对人概述	106

第二节	行政相对人范围·····	110
第三节	行政相对人的法律地位·····	112
第七章	行政行为基本理论 ·····	115
第一节	行政行为的基本含义·····	115
第二节	行政行为的分类·····	120
第三节	行政行为的内容和形式·····	127
第四节	行政行为的效力·····	131
第五节	行政行为的程序·····	138
第八章	行政立法 ·····	151
第一节	行政立法概述·····	151
第二节	行政立法体制·····	161
第三节	行政立法程序·····	167
第四节	行政立法的监督机制·····	173
第五节	其他规范性文件·····	178
第九章	行政许可 ·····	187
第一节	行政许可概述·····	187
第二节	行政许可的设定·····	198
第三节	行政许可的实施·····	205
第四节	行政许可的监督检查·····	216
第十章	行政处罚 ·····	220
第一节	行政处罚概述·····	220
第二节	行政处罚的种类·····	227
第三节	行政处罚的设定·····	232
第四节	行政处罚的实施·····	238
第五节	行政处罚程序·····	248
第十一章	行政强制 ·····	257
第一节	行政强制概述·····	257
第二节	行政强制措施·····	260
第三节	行政强制执行·····	271
第十二章	行政合同 ·····	280
第一节	行政合同概述·····	280

第二节	行政合同的适用范围与类型·····	292
第三节	行政合同中的内容·····	297
第四节	行政合同行为·····	300
第五节	行政合同的法律救济·····	305
第十三章	行政复议制度 ·····	312
第一节	行政复议概述·····	312
第二节	行政复议范围·····	322
第三节	行政复议法律关系主体·····	328
第四节	行政复议管辖及其适用规则·····	332
第五节	行政复议程序·····	335
第六节	行政复议决定和执行·····	341
第七节	行政复议与行政诉讼的衔接·····	343
第十四章	国家赔偿 ·····	349
第一节	国家赔偿概述·····	349
第二节	行政赔偿·····	370
第三节	司法赔偿·····	381

第一章 行政法的基本界定

第一节 行政法上的行政

行政法简而言之,就是关于行政的法。因而,只有把握了什么是行政,才能真正把握行政法的含义和内容。

一、行政的涵义

行政与我们的生活息息相关。正如一位美国学者所描绘道:“现代城市居民出生在公立医院,在公立的中小学和大学受教育,生活中的不少时间用在搭乘公共交通工具上,通过邮局或半公营的电话系统通讯联络,饮用公营的水,经由公共的污物处理系统处理垃圾,读公共图书馆里的书,在公园里野餐,受公安、消防、卫生机构的保护,最后死在公立医院里,可能还被安葬在公墓里。”也就是说,一个人从出生到死亡都离不开行政。那么,如何来定义行政呢?

行政的英文表达是 Administration,其涵义除了“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涵义。无论是国家或公共领域,还是经济、社会领域,都有“执行”或“管理”,也就是说都存在“行政”。但是,行政法意义上的行政是指“公共行政”。行政法调整的“公共行政”范围,会因国家和时代的不同而不同。一般地,国家是“公共行政”的主要承担者,但国家还会设立事业单位、公用企业履行公共职能,社会团体、私有企业、民办企业单位也可通过被授权、受委托等法律形式履行公共

职能。^①

案例思考

长春亚泰足球队在2001年10月6日的第22轮与浙江绿城足球队比赛中,净胜6球,在整个赛季中排名甲B第二。按照中国足协发布的《全国足球队甲级联赛规则》第9条关于“获得全国足球甲级队B组联赛前两名的队,次年参加全国足球甲级A组联赛”的规定,长春亚泰足球队应升入甲A足球队之列。但是,中国足协在联赛后的2001年10月16日,作出足纪字(2001)14号“关于对四川绵阳、成都五牛、长春亚泰、江苏舜天和浙江绿城俱乐部足球队处理的决定”,该决定取消了长春亚泰升入甲A资格和2002年、2003年甲乙级足球联赛引进国内球员资格,并限长春亚泰在三个月内进行内部整顿,同时对教练员和球员作出停止转会资格的处罚。这是中国足协为严肃足球联赛纪律,打击“假球”、“黑哨”现象而采取的重要措施。而长春亚泰足球俱乐部因不服足协的处理决定,于2002年1月7日向北京市第二中级人民法院提起行政诉讼。法院在同年1月23日作出书面答复,明确作出了不予受理的裁定,认为本案不符合我国《中华人民共和国行政诉讼法》规定的受理条件。

问题:中国足协作为一个非国家的社会团体,其管理活动是否属于行政法上所谓的“行政”?

公共行政是相对于私人行政而言。私人行政即社会团体和企、事业单位等对其内部事务的组织和管理,一般带有私利性质,其管理活动的目的通常是追求自身的团体利益。公共行政即国家行政机关及法律法规授权组织对公共事务的组织和管理,通常着眼于公共利益追求,具有公共性,如社会治安、公共秩序、环境保护、国家教育和税务征收等。行政法调整的是公共行政,而不关注私人行政。

也有学者从形式意义和实质意义的标准来界定行政。形式意义的行政是

^① 20世纪中期以后,随着世界各国参与制民主的发展,各种NGO(非政府组织)、NPO(非营利组织)大量出现,国家公权力呈向社会转移的趋势。现代行政法也从原来只研究国家行政(国家行政机关的行政)转而开始关注社会公权力组织的公共行政,如公立学校开除学生学籍、律师协会吊销开业律师执照以及村委会不予出嫁女分配土地等案件均受到学界和实务界关注。

指以行政机关作为划分行政的依据,只要是行政机关从事的职能活动(无论它们是制定规则的、处理具体事务的还是裁决争议案件的活动)都可被认为是行政活动;实质意义的行政是指以国家机关的活动功能作为划分行政的依据,无论是哪个国家机关实施的,制定规则和裁决争议案件以外的执行性活动,都是行政。这两种对行政的界定方法均有失偏颇:从形式标准来看,它否认了行政机关从事非行政活动的可能性;而从实质标准来看,它会导致将立法机关和司法机关本身的人事、财务和秩序维持等行政事务也视为行政法调整的范围。

要对行政法上的行政作一个明确而完整的界定,是一件很困难的事情。一般来说,行政即公共行政,它针对的是公共事务,而不是一般社会组织内部事务,故私人行政不属于该范围;它的实施主体是国家行政主体(国家行政机关以及得到国家法律、法规等授权的社会公权力组织),行政机关是行政主体的主要部分,行政机关的制定规则、处理事务和裁决行政争议等活动均受行政法调整。而立法机关、司法机关一般不是行政主体,故其行政活动不受行政法调整;同时,行政运用的手段是“组织和管理”,因而行政主体的有些活动并不属于“行政”,如借用、租赁、买卖等市场行为,以及公安、国家安全、海关等机关根据刑事诉讼法进行的刑事司法活动,都不属于行政法意义上的行政。

二、行政的特征

作为公共行政的“行政”,与作为私人行政的“行政”相比较,具有以下四个方面的特征:

1. 国家意志性

行政不是一般社会组织的活动,不是个人的活动,也不是行政主体的民事活动,而是行政主体以国家的名义对国家事务和社会事务进行的决策、组织、管理和调控等活动,具有体现和实现国家意志的特性。

2. 执行性

行政并不是国家的一切活动,也不是行政主体的一切活动,而是行政主体进行的实施宪法和法律的國家活动。行政从其内涵上并不具有创制性的功能,即不能进行立法活动。只有在立法机关的立法不能到位的情况下,在立法机关委托的前提下,才可以进行委任立法。委任立法在本质上仍然属于法律的范畴。行政机关依职权制定的抽象行政行为,包括国务院制定的行政法规,也仍然属于实施宪法和法律的活动。

3. 法律性

现代行政管理首先是一种法律管理。“依法行政”是当代行政法的原则和

核心。它具体体现在：行政机关必须依法组织；行政机关的相互关系必须依法规范；一切行政活动必须具有法律上的授权，并遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式而进行；凡违法行政都应当受到相应的追究，承担相应的法律责任。

4. 强制性

行政因体现着国家意志，它的实施就必然以国家政权的强制力为后盾。行政既然是法律活动，它的实施就必然以法律的强制力为保障。行政的强制性主要表现在：行政主体所实施的行政活动，相对人有服从、接受和协助的义务，否则，行政主体可以借助法律手段来强制相对人执行和服从自己的行政决定。

三、行政的分类

为了更完整地理解行政的范围，我们根据不同的标准，将行政进行各种分类。

1. 内部行政与外部行政

这种分类是以行政行为与有关主体的权利义务关系为标准的。内部行政，是指针对内部的行政活动，其作用在于创造公共行政所必要的条件，包括组织、人员、财政以及内部监督，如行政机关就其内部机构的职责分配、人员配置、公文流程、科层负责划分等事项所制定的规则，以及行政内部的意见交换、请示与指示监督等其他不会构成对外部行政相对人的权利义务的影响。外部行政，是指行政机关为执行法律而对外部其他组织、公民和法人发布命令或作成行政处分等，而对外部行政相对人的权利和义务发生一定效力。

内部行政与外部行政在适用法律和接受法律监督方面有所不同，如《行政诉讼法》规定，人民法院不受理行政机关对其内部工作人员的奖惩、任免等决定提起的诉讼（第12条第3款）。《行政许可法》明确指出，有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不适用该法（第3条第2款）。

2. 羁束行政与裁量行政

这种分类是以法律约束程度为标准的。羁束行政是指法律对行政活动的程序和实体要件作了明确规定，行政机关只能依其规定实施的行政活动。裁量行政是指法律对行政活动的程序或者实体标准规定得不明确、不具体，行政机关对是否作出行政行为以及作出何种行政行为具有斟酌权衡余地的行政类型。

法律规范赋予羁束行政的法律效果是单一的。通常有三种方式规定行政机关作出羁束行政行为的义务：

(1)以“应当”或“必须”用语表示，如《行政处罚法》第22条：违法行为构成犯罪的，行政机关必须将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。

(2)尽管没有使用“应当”或“必须”用语，但从文字中能够得出“应当”的行为义务的，如《律师法》第49条第2款：律师因故意犯罪受到刑事处罚的，由省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门吊销其律师执业证书。

(3)以“不”字用语表示，如《禁毒法》第39条第1款：怀孕或者正在哺乳自己不满一周岁婴儿的妇女吸毒成瘾的，不适用强制隔离戒毒。

裁量行政总体上有两种：一种是法律后果裁量，即法律规范对符合特定条件的法律事实赋予行政机关在多个措施中进行选择的权力，如“可以”、“有权”、“20元以上30000元以下”的罚款幅度，“警告、200元以下罚款或者15日以下拘留”；另一种是事实要件裁量，即法律规定使用了不确定的概念，例如“必要时”、“公共利益”、“情况紧急”、“合理”、“正当理由”、“可靠性”等。法律后果裁量和事实要件裁量的区别除了对象不同之外，主要在于：第一，司法审查的标准不同。就前者而言，多个法律后果都是合法的，司法审查的标准是适当性即比例性；就后者而言，虽然行政机关在理论上可以对不确定的法律概念作多种解释，但在具体的案件中，正确的解释只能有一个，因此，司法审查的标准是正确性。第二，前者性质上属于法律问题，不产生举证责任问题，而后者性质上属于事实问题，适用证据法上的举证规则和审查判断规则。

旁评附注 法院对行政机关的事实要件裁量之审查权

法院对于要件裁量一般有完全的审查权，但对于判断余地，即行政机关对某些专业领域享有的最终决定权，法院只有有限的审查权。包括：(1)考试决定；(2)学生学业评估；(3)教师职称；(4)公务员人事考评；(5)风险评估；(6)计划；(7)独立专家或委员会的决定。

但法院可以审查：(1)根据错误的事实作出决定；(2)没有遵守法定程序；(3)考虑与事件无关的因素；(4)未遵守一般有效的评价标准，如经验法则、推理法则等；(5)没有正确认识法律概念或其活动的法律上范围。

例如,在刘燕文诉北京大学案^①中,法院对北京大学学位评定委员会对论文水平的专业判断的审查要慎重,否则,就有违权力分工原则之嫌。但法院可对该行政决定的程序着力审查。

3. 秩序行政与给付行政

这种分类是以行政任务为标准的。秩序行政是为防止公民滥用自由权导致社会危害而实施的秩序管理,其任务在于维护公共安全和社会稳定,例如,用催泪弹驱散可能发生骚乱的示威人群。给付行政是为消除和减少过度自由竞争带来的社会差别和维护社会公平而提供的公共服务,其任务在于为公民提供各种福利,例如发放抚恤金、救济失学儿童、提供最低生活保障金、提供公共交通通讯和生活用水用电用气等。

国家可以通过行政机关向相对人直接提供各种给付,也可以通过设立公用机构保证其运行,以面向社会提供普遍和持续的公共服务。例如,政府举办的学校、医院、养老院、图书馆、博物馆、广播电台、出版社、报社、垃圾处理设施、政策性金融机构等。国家也可以向社会购买公共服务,由社会团体、民办非企业单位等非由国家设立的组织承担公共服务职能,政府提供特许或者提供财政支持,例如,私人捐资设立的民办学校进行义务教育,政府对其进行财政支持。但是,无论由什么机构承担或者实行怎样的运行机制,凡是向社会提供普遍和不可中断的公共服务职能,都应当受到行政法的规范,以维护社会公共利益的有效实现。

4. 负担行政与授益行政

这种分类是以行政内容对行政相对人是否有利为标准。负担行政指对相对人设定义务、剥夺或限制其权益的行政。负担行政是以命令或禁止的形式进行,并以强制方式予以实现的,如税收征收、行政处罚、行政收费。授益行政是为相对人赋予利益或免除义务的行为,例如提供社会补助金、实施许可、减免税金等。

负担行政和授益行政并非对立、不相容的关系,二者间具有交错契合的关

^① 该案原告刘燕文认为自己符合大学毕业生的法定条件,被告北京大学拒绝给她颁发博士毕业证、学位证是违法的,遂向北京市海淀区人民法院提起行政诉讼。原告博士论文答辩后,北大学位评定委员会审查后决定不授予刘燕文博士学位,只授予其博士结业证书,而非毕业证书。并且这一决定结果未正式、书面通知刘燕文。原告为此曾多次向系、校有关部门询问未获得学位的原因,也曾向国家教育部反映情况,均未得到答复。于是向北京市海淀区法院起诉,请求法院撤销北大学位评定委员会的决定。

系。有些行政行为既设定了行政相对人的权利又设定了行政相对人的义务，因而它既是受益行政又是负担行政。例如，配售经济适用房时，又限制日后的租售行为。根据《经济适用住房管理办法》第30条第2款，购买经济适用住房不满5年，原则上不得直接上市交易。有些措施对直接相对人或者利害关系第三人同时具有受益及负担的性质。例对传染病患者实行强制隔离，对有竞争关系的多数企业中之一给予补助等。

第二节 行政权与行政职权

行政是行政法的起因与归宿，而行政权则是行政的核心与实质。行政法说到底就是授予行政权和规范行政权的运行。行政法研究的几乎所有内容和行政权相关联，行政权是行政法得以存在和发展的社会基础。行政权内容复杂而具体，其行使离不开特定的行政机构及其工作人员。与行政机构及其工作人员的职位或职务相关联的具体的行政权，即是行政职权。行政权最终表现为行政职权，行政职权是行政权的具体化。

一、行政权的涵义与特征

1. 行政权的涵义

行政权在政治意义上而言，就是行政机关从事国家管理的权力，它是国家统治权的一部分，与立法权、司法权和军事权等构成统一的国家权力。但行政法意义上的行政权，是与权利（力）、义务和责任等相关联的概念，其指的是法定行政主体（行政机关或具有行政主体资格的其他组织）在其职务范围内按照一定的方式和程序对一定行政事务进行处理的权力，它虽然具有国家权力的特征，但更直接地表现为权利（力）、义务和责任的统一体，并且是以一定行政职务和相应行政主体来体现的。现代法治国家要求行政权受到法律的控制，无论是行政权的授予，行政权力的内容还是行政权力的行使方式，都须通过法律形式来表现。

2. 行政权的特征

行政权既具有作为国家权力的固有属性，又具有在法律上与行政相对人权利相区别的特征。具体表现为：

第一，执行性。行政权虽然是对行政事务进行处理的权力，但其处理活动是通过法律及权力机关的有关决定的执行来进行和完成的。行政权从根本

上说,是执行法律和权力机关意志的权力。如治安管理权是对治安管理法律规范的执行,税务管理权是对税务法律规范的执行等。

第二,法律性。从法理上来说,国家权力是“法无明文规定即禁止”;而公民权利是“法不禁止即自由”。行政权作为国家权力的一部分,其内容和行使方式均由法律设定。未经法律允许或未有法律根据的行政权是不能存在并被执行的,否则,将会导致行政权因于法无据或超越权限而无效。

第三,强制性。行政权属于国家权力的范畴,它必然体现国家意志,以国家强制力来保障实施。行政权在行使过程中,相对人必须服从和接受,必要时还可直接强制行政相对人的人身、行为或财产等,如《土地管理法》规定,国家建设征用土地,被征地单位应当服从国家需要,不得阻挠(第23条第2款);又如《中华人民共和国治安管理处罚法》规定,醉酒的人在醉酒状态中,对本人有危险或者对他人的人身、财产或者公共安全有威胁的,应当对其采取保护性措施约束至酒醒(第15条第2款)。

第四,优益性。行政权的享有和行使,是以国家和社会的公共利益为其目的。由于公益高于私益,为了保持公益对私益的优越地位,拥有或行使行政权的行政主体及其公务人员势必要拥有某些职务上的优惠待遇,或者说“行政特权”。行政优益性的具体内容包括行政优先性和行政受益性。行政优先性即指行政主体及行政人在行使职权时依法所享有的种种优越条件,具体由社会协助权和优先通过、使用权构成。如《中华人民共和国人民警察法》规定,人民警察依法执行职务,公民和组织应当给予支持和协助(第34条);《人民警察使用武器和警械的规定》中规定,人民警察正在执行公务的各种警车,可以使用特殊音响警报器和红色回转警灯,对使用特殊音响警报器和红色回转警灯的警车,其他车辆应当避让(第10条)。行政受益权是指行政主体及其公务人员在履行职责时所享有的来自国家的物质方面的支持,如工资福利、办公条件、行政经费和交通工具等。

第五,不可处分性。行政权是权力和职责的统一,是二者的结合体。行政权不仅表现为法律上的支配力量,而且还包含着法律上的职责。这种法律职责的要求就是行政主体不得任意自由处置行政职权。主要表现为两个方面:其一,一定的行政权必须由相应的行政主体去行使,未经法律许可不得随意转移,如法律上对行政授权和行政委托的规定就反映了这种要求;其二,行政权不得被随意放弃或抛弃,行政权的行使过程意味着行政职责的履行过程,放弃权力意味着放弃职责,如对违反治安管理案件的调查与处理,也就意味着对执行保护社会秩序和公民合法权益的法律职责的履行。