

第三章 行政行为概述

第一节 行政行为的概念、特征和内容

一、行政行为的概念

行政行为，是指行政主体实施的产生法律效力的行为。这种行为是行政主体所有行为中的一个部分，而不是全部。

任何行政行为必须同时具备以下三个条件才能成立：

- 1、 主体要件。行政行为必须是行政主体的行为。行政主体包括行政机关和法律、法规授权的组织。

应当注意：不是所有的行政机关都是行政主体，有些行政机关并不行使行政管理权。

- 2、 权力要件。行政行为是行政主体行使行政权力的行为。如果行为者具备行政主体资格，但是没有行使行政权力，作出的行为也不是行政行为。如：行政机关购买办公用品的行为。

- 3、 法律要件。行政行为必然影响相对人的权利义务，是产生一定法律后果的行为。例如，行政认可赋予相对人某种资格；行政处罚剥夺相对人的权利等。

二、行政行为的特征

1、行政行为的从属性

行政行为是执行法律的行为，即任何行政行为都必须有法律依据。主要表现为：

(1)、行政行为的权限和内容必须符合法律，没有法律规定，行政行为即为超越权限的行为；

(2)、行政行为必须符合法定程序；

(3)、行政行为不具有最终性，应当受到法律的监督。行政行为一经作出，就具有法律效力，但是这种效力并非最终效力，相对人不服的，可以通过法定的途径寻求救济；

2 行政行为的单方意志性

3 行政行为的裁量性

4、行政行为的效力先定性

5、行政行为的强制性

三、行政行为的内容

1、 赋予权利或者免除义务；

例如，颁发许可证、发放抚恤金和社会生活保障金等；减免税收、出口退税等。

2、 设定义务或者剥夺权利；

例如，责令排除污染、责令拆除违章建筑、责令停产停业、吊销许可证和执照、没收财产等。

3、 确认法律事实或者法律地位；

前者如结婚登记，后者如土地管理部门对土地使用权的确认等。

第二节 行政行为的分类

一、按行政相对人是否特定为标准，行政行为可以分为抽象行政行为和具体行政行为。

1、抽象行政行为和具体行政行为的含义；

2、抽象行政行为和具体行政行为的区别：

A、调整范围不同；

B、能否反复适用不同；

C、影响相对人权利义务的方式不同。

D、行为程序不同；

3、区分抽象行政行为和具体行为的意义。

二、依据行政行为的主动性程度，可以将其分为依职权行政行为与依申请行政行为

依职权行政行为是指行政主体依据自己的职权，不需经过行政相对人的意思表示即可以发生法律效力的行政行为。

依申请的行政行为是指行政主体只有在相对人提出申请的前提下下方才能够做出的行为。

三、以法律是否对之严格拘束，是否给行政主体留有选择、裁量余地为标准，行政行为可以分为羁束行政行为与自由裁量行政行为。

对本分类的理解应该注意三点：

1、两种行政行为的含义。

2、区分羁束行政行为与自由裁量行政行为的意义。

- A、 行政机关是否有自由裁量权，决定了行政机关行为时的不同要求；
- B、 在行政诉讼中，区分羁束行政行为 and 自由裁量行政行为直接决定了司法审查的不同程度；
- C、 区分羁束行政行为与自由裁量行政行为决定行政赔偿的范围。

四、以其是否必须具备法定形式为标准，行政行为可以分为要式行政行为和非要式行政行为。

五、以行政行为的作出是否需要获得行政相对方的同意，可以将行政行为分为单方行政行为和双方行政行为。

第三节 行政行为的成立、生效与合法

一、 行政行为的成立

行政行为的成立，是指行政行为应当具备哪些条件，才能构成行政行为，具备行政行为的效力。

行政行为的成立要件是：

- 1、 行为的主体必须是拥有行政职权或有一定行政在职责的国家行政机关，或者法律、法规授权的组织，或者行政机关委托的组织和个人；
- 2、 行为主体必须有凭借国家行政权力产生、变更或消灭某种行政法律关系的意图，并有追求这一意效果的意思表示；
- 3、 行为主体在客观上有行使行政职权或职责的行为；
需要指出的是，这里所谓的行政职权一般是指抽象意义上的行政权的转化形式，并不局限于必须是行政主体的法定职权。因为，运用法定职权是合法有效的行政行为的成立要件。如果某行政主体客观上实施了超越其法定职权的为的话，此时行政行为已然成立，却并非合法有效的行政行为。
- 4、 行为的功能要件，即行为主体实施的行为能直接或间接导致行政法律关系的产生、变更或消灭。

二、 行政行为的生效规则

行政行为在生效时间上的差异构成了行政行为的生效规则。大致有四种情况：

- 1、 即时生效。即时生效指行政行为一经作出即具有效力，对相对方立即生效；
- 2、 受领生效。所谓受领生效，是指行政行为必须为相对方首领，才开始生效。但受领并不意味着必须取得相对方的同意；
- 3、 告知生效。告知生效是指行政机关将行政行为的内容采取公告或宣告等有效形式，使相对方知悉、明了行政行为的内容，

行政行为对相对方才开始生效；

- 4、 附条件生效。它是指行政行为的生效附有一定的期限或者条件，在所附期限来到或条件消除时，行政行为才开始生效；

三、行政行为的合法要件

行政行为的合法要件，是指行政行为合法成立生效所应具备的基本要素。它包括：

- 1、 行政行为的主体应当合法；
- 2、 行政行为应当符合行政主体的权限范围；
- 3、 行政行为内容应当合法、适当；
- 4、 行政行为应当符合法定程序；

第四节 行政行为的效力

行政行为的效力，是指行政行为一经作出所产生的法律上的公定力、确定力、拘束力和执行力等四个方面。

一、公定力

公定力，是指行政行为一经成立，不论是否合法，即被推定为合法而要求所有机关、组织和个人予以尊重的一种法律效力。

二、确定力

确定力，又称不可变更力，是指行政行为一经作出，即发生法律效力，除非有重大、明显违法的情形，非经法定程序，该行政行为不得被任意撤销或者变更。它包括形式上的确定力和实质上的确定力。

- 1、 形式上的确定力，又称为不可争力，是指行政行为一旦作出，相对人不得任意擅自改变或请求改变该行政行为；
- 2、 实质上的确定力，是指行政行为一经作出，行政主体非经法定程序不得任意改变或撤消。

应当注意：确定力是相对的，并不是行政决定一旦作出就绝对不能加以改变，在符合法定条件下，行政机关可以按照法定程序撤消或变更行政行为。

三、拘束力

拘束力，是指行政行为生效后，相对人对于生效的行政行为必须严格遵守、服从，完成应当履行的义务，不得违反或拒绝，否则要承担相应的法律后果。

四、执行力

执行力，是指行政行为生效后，其所确定的内容得以实现的效力。行政机关或人民法院强制执行的依据是生效的行政机关的处理决定。

- (1)、不是所有的行政行为都有执行力，只有在行政行为的内容中为相对人设定了义务的，才存在执行；
- (2)、不是行政行为一旦成立就必须立即执行；
- (3)、不是所有的行政行为都必须强制执行；