



第三节 行政行为



第三节 行政行为

一、行政行为基本理论（★）

（一）行政行为的特征

1. 内涵

行政行为，是指行政主体实施行政管理和服务活动、行使行政职权或履行行政服务职能过程中所作出的具有法律意义的、旨在产生某种行政法律效果的行为。内涵如下：

- （1）主体是行政主体，即国家行政机关及授权性组织；
- （2）目的是为了履行行政管理和服务职责，实现行政管理和服务的目标；
- （3）表现形式是行使行政权力，是国家行政权的直接体现；
- （4）行政行为是旨在产生行政法律效果的行为。

【注意】此定义指的是狭义的行政行为，从广义上讲，行政行为既包括行政法律行为，也包括行政事实行为。



第三节 行政行为

2. 行政行为的特征

(1) 从属法律性。行政行为是执行法律的行为，从而必须从属于法律。

(2) 裁量性。立法机关在立法时会给行政机关设定裁量空间

(3) 单方意志性。行政主体实施行政法律行为，一般可**自行决定**和**直接实施**，无须与行政相对方协商或征得其同意（行政协议行为除外）

(4) 效力先定性。行政行为一经作出，就事先假定其符合法律规定，**在未被国家有权机关依法宣布为违法无效之前**，对行政机关本身和行政相对方以及其他国家机关**具有约束力**，任何个人或团体都必须**遵守和服从**。

(5) 强制性。以国家强制力作为实施的保障。



第三节 行政行为

（二）行政行为的内容与效力

行政行为自**成立时**对行政主体和行政相对人产生法律上的效力。

1. 行政行为的内容

- （1）赋予权益或科以义务
- （2）剥夺权益或免除义务
- （3）变更法律地位
- （4）确认法律事实与法律地位



第三节 行政行为

2. 行政行为的效力

确定力	指有效成立的行政行为，非依法 不得随意变更或撤销
拘束力	行政行为成立后，即对行政主体和行政相对人产生 法律上的约束力 ，有关人员或组织必须遵守、服从
公定力	不论合法还是违法， 都推定为合法有效 ——等同于行政行为特征中的效力先定性
执行力	行政行为生效后，行政主体依法有权采取一定手段，使行政行为的内容得以实现。例如，强制受罚人缴纳罚款



第三节 行政行为

（三）行政行为的分类

	划分标准	分类	举例
1	以适用与效力作用的对象范围为标准	内部行政行为	行政处分
		外部行政行为	行政处罚、行政强制、行政许可
2	以对象是否特定为标准	抽象行政行为	制定行政法规、行政规章和一般规范性文件的行为
		具体行政行为	行政许可、行政复议、行政征收等
3	以受法律规范拘束的程度为标准	羁束行政行为	如税务机关征税
		裁量行政行为	如1万以上10万元以下罚款



第三节 行政行为

续表

	划分标准	分类	举例
4	以行政主体是否可以主动作出行政行为为标准	依职权的行政行为	征税行为
		依申请的行政行为	行政许可
5	依行政行为成立时参与意思表示的当事人数目为标准	单方行政行为	行政强制行为
		双方行政行为	行政协议
6	以行政行为是否应当具备一定的法定形式为标准	要式行政行为	绝大多数行政行为
		非要式行政行为	公安机关对醉酒驾驶机动车的人采取强制措施



第三节 行政行为

续表

	划分标准	分类	举例
7	以行政行为是否以作为方式表现为标准	作为行政行为	行政奖励、行政强制行为等
		不作为行政行为	不履行保护人身权、财产权的法定职责
8	以行政行为的内容对行政相对人是否有利为标准	授益性行政行为	行政许可、行政奖励、行政给付
		损益性行政行为	行政处罚、行政征收等



第三节 行政行为

续表

	划分标准	分类	举例
9	以行政权作用的表现方式和实施行政行为所形成的法律关系为标准	行政立法行为	制定行政法规和行政规章的行政行为
		行政执法行为	行政许可、行政确认、行政奖励、行政处罚、行政强制、行政监督检查等
		行政司法行为	行政调解、行政裁决、行政仲裁、行政复议等



第三节 行政行为

续表

	类型	含义
10	行政终局裁决行为	(1) 法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为 (2) 对于行政终局裁决行为，行政相对人不得向法院起诉；法院无权对行政终局裁决行为的合法性予以审查 【例】 国家行为，即具有高度政治性的行为，一般与国家的主权有关，如国防、外交行为等



第三节 行政行为

（四）行政行为的合法要件

【注意】 行政行为成立 $\neq$ 行政行为合法有效

1. 行政行为的主体应当合法。
2. 行政主体应当在权限范围内实施。

行政职权的限制表现在：事项管辖权的限制、地域管辖权的限制、时间管辖权的限制、手段上的限制、程度上的限制、条件上的限制以及委托权限的限制。

3. 内容应当合法、适当。
4. 应当符合法定程序



第三节 行政行为

（五）行政行为的无效、撤销和废止

1. 行政行为的无效

行政行为存在重大且明显违法

行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，
行政处罚无效。违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。



第三节 行政行为

2. 行政行为的撤销

(1) 情形：

- ①行政行为在合法要件方面有瑕疵
- ②行政行为明显不当
- ③行政行为没有事实依据【2025年新增】



第三节 行政行为

(2) 法律后果:

①行政行为自被撤销之日起失去法律效力，效力可追溯到行政行为作出之日；

②行政行为的撤销是因为**行政主体过错**而引起的，并且依社会公益的需要又必须使撤销效力追溯到行为作出之日，由此造成相对方的一切实际损失应由**行政主体予以赔偿**；

③行政行为的撤销是因相对方的过错或行政主体与相对方的**共同过错**所引起，撤销的效力通常应追溯到行为作出之日。



第三节 行政行为

3. 行政行为的废止

(1) 情形：

①所依据的法律、法规、规章等经有权机关依法修改、废止或撤销

②行政行为所依据的客观情况发生重大变化

③行政行为已完成原定的目标、任务，实现了国家的行政管理目的，从而没有继续存在的必要

(2) 法律后果：

行政行为效力从废止之日起失效（不追溯）

【注意】行政行为具有确定力，一经作出不得随意废止。



第三节 行政行为

【例题-单选题】公安机关对公民甲交通违法行为依法作出的行政处罚属于（ ）。

- A. 双方行政行为、外部行政行为、依职权行政行为
- B. 具体行政行为、损益行政行为、非要式行政行为
- C. 作为行政行为、羁束行政行为、行政执法行为
- D. 外部行政行为、裁量行政行为、损益行政行为

答案：D

解析：行政处罚属于典型的外部行政行为、具体行政行为、裁量行政行为、单方行政行为、损益行政行为、要式行政行为。



第三节 行政行为

【例题-单选题】下列关于具体行政行为效力的说法中，正确的是（ ）。

- A. 相对人申请行政复议的法律效果是导致具体行政行为丧失拘束力
- B. 具体行政行为可以被废止，这表明具体行政行为没有确定力
- C. 具体行政行为作出后，不论合法与否都推定合法有效，这表明具体行政行为具有公定力
- D. 无效具体行政行为与可撤销的具体行政行为只在被撤销后才失去法律效力



第三节 行政行为

答案：C

解析：

(1) 选项A：单纯的申请行政复议，不会直接导致行政行为丧失拘束力（一般情况下，行政复议期间具体行政行为不停止执行）。但如果复议机关作出撤销该具体行政行为的决定，那么该行政行为将丧失拘束力；

(2) 选项B：具体行政行为在被撤销前仍确定、有效，其效力从行为被撤销之日起丧失，撤销的效力可追溯到行政行为作出之日；

(3) 选项D：无效行政行为自始无效，而可撤销的行政行为只有在被撤销后才失去效力。



第三节 行政行为

二、抽象行政行为（★）

（一）概念

1. 动态：指行政主体针对不特定的人和事制定具有普遍约束力的行为规则的活动。

2. 静态：是指行政主体针对不特定的人和事制定出来的具有普遍约束力的行为规则。



第三节 行政行为

（二）特征

1. 对象的**普遍性**。——对事不对人，如北京积分落户政策，机动车摇号新政等。
2. 效力的**普遍性和持续性**。可以反复适用。
3. **准立法性**。在性质上属于行政行为，但有些抽象行政行为又具有法的特征，带有普遍性、规范性、强制性。
4. **不可诉性**。抽象行政行为一般不能成为行政诉讼的直接对象，但是某些抽象行政行为依法可以作为行政复议或者行政诉讼中的“一并”审查对象。