

21 世纪远程教育精品教材

· 法学系列 ·



# 行政法与行政诉讼法

XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA

(第三版)

主编 胡锦涛

 中国人民大学出版社

## 21 世纪远程教育精品教材·法学系列

# 行政法与行政诉讼法 (第三版)

---

主 编 胡锦光

副主编 董 妍

撰稿人 (按撰写章节顺序排列):

胡锦光 董 妍 王丛虎 王 锴

秦奥蕾 张德瑞 陈 雄 张献勇

沈跃东 徐振东 尤晓红

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法/胡锦涛主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 8  
21 世纪远程教育精品教材. 法学系列  
ISBN 978-7-300-17867-7

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政法-中国-远程教育-教材②行政诉讼法-中国-远程教育-教材 IV. ①D922.1  
②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 176396 号

21 世纪远程教育精品教材·法学系列  
行政法与行政诉讼法 (第三版)  
主编 胡锦涛

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 18.25

字 数 462 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2003 年 9 月第 1 版

2014 年 1 月第 3 版

印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

# “21 世纪远程教育精品教材”

## 编委会

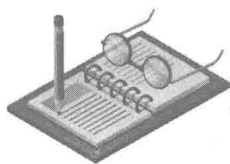
(以姓氏笔画为序)

丁兴富 尹伟中 任为民

李林曙 张爱文 陈 丽

郝成义 顾宗连 黄荣怀





## 总 序

我们正处在教育史尤其是高等教育史上的一个重大的转型期。在全球范围内，包括在我们中华大地，以校园课堂面授为特征的工业化社会的近代学校教育体制，正在向基于校园课堂面授的学校教育与基于信息通信技术的远程教育相互补充、相互整合的现代终身教育体制发展。一次性学校教育的理念已经被持续性终身学习的理念所替代。在高等教育领域，从1088年欧洲创立博洛尼亚（Bologna）大学以来，21世纪以前的各国高等教育基本是沿着精英教育的路线发展的，这也包括自19世纪末创办京师大学堂以来我国高等教育短短一百多年的发展史。然而，自20世纪下半叶起，尤其在迈进21世纪时，以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息技术正在引发教育界的一场深刻的革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化教育，学校教育体系正在向终身教育体系和学习型社会转变。在我国，党的十六大明确了全面建设小康社会的目标之一就是构建学习型社会，即要构建由国民教育体系和终身教育体系共同组成的有中国特色的现代教育体系。

教育史上的这次革命性转型绝不仅仅是科学技术进步推动的。诚然，以电子信息通信技术为主要代表的现代科学技术的进步，为实现从校园课堂面授向开放远程学习、从近代学校教育体制向现代终身教育体系和学习型社会的转型提供了物质技术基础。但是，教育形态演变的深层次原因在于人类社会经济发展和生活变革的需求。恰在这次世纪之交，人类社会开始进入基于知识经济的信息社会。知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养已经成为各国提高经济实力、综合国力和国际竞争力的关键和基础。而这些仅仅依靠传统学校校园面授教育体制是无法满足的。此外，国际社会面临的能源、环境与生态危机，气候异常，数字鸿沟与文明冲突，对物种多样性与文化多样性的威胁等多重全球挑战，也只有依靠世界各国进一步深化教育改革与创新，促进人与自然的和谐发展才能得到解决。正因为如此，我国党和政府提出了“科教兴国”、“可持续发展”、“西部大开发”、“缩小数字鸿沟”以及“人与自然和谐发展”的“科学发展观”等基本国策。其中，对教育作为经济建设的重要战略地位和基础性、全局性、前瞻性产业的确认，对高等教育对于知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养的重大意义的关注，以及对发展现代教育技术、现代远程教育和教育信息化并进而推动国民教育体系现代化，构建终身教育体系和学习型社会的决策更得到了教育界和全社会的共识。

在上述教育转型与变革时期，中国人民大学一直走在我国大学的前列。中国人民大学是一所以人文、社会科学和经济管理为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。长期以来，中国人民大学充分利用自身的教育资源优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育。中国人民大学在我国首创函授高等教育。1952年，校长吴玉章和成仿吾创办函授教育的报告得到了刘少奇的批复，并于1953年率先招生授课，为新建的共和国培养了一大批急需的专门人才。在20世纪90年代末，中国人民大学成立了

网络教育学院，成为我国首批现代远程教育试点高校之一。经过短短几年的探索和发展，中国人民大学网络教育学院创建的“网上人大”品牌，被远程教育界、媒体和社会誉为网络远程教育的“人大模式”，即“面向在职成人，利用网络学习资源和虚拟学习社区，支持分布式学习和协作学习的现代远程教育模式”。成立于1955年的中国人民大学出版社是新中国成立后最早成立的大学出版社之一，是教育部指定的全国高等学校文科教材出版中心。在过去的几年中，中国人民大学出版社与中国人民大学网络教育学院合作策划、创作出版了国内第一套极富特色的“现代远程教育系列教材”。这些凝聚了中国人民大学、北京大学、北京师范大学等北京知名高校学者教授、教育技术专家、软件工程师、教学设计师和编辑们广博才智的精品课程系列教材，以印刷版、光盘版和网络版立体化教材的范式探索构建全新的远程学习优质教育资源，实现先进的教育教学理念与现代信息通信技术的有效结合。这些教材已经被国内其他高校和众多网络教育学院所选用。中国人民大学出版社基于“出教材学术精品，育人文社科英才”理念的努力探索及其初步成果已经得到了我国远程教育界的广泛认同，是值得肯定的。

2005年4月，我被邀请出席《中国远程教育》杂志与中国人民大学出版社联合主办的“远程教育教材的共建共享与一体化设计开发”研讨会并做主旨发言，会后受中国人民大学出版社的委托为“21世纪远程教育精品教材”撰写“总序”，这是我的荣幸。近几年来，我一直关注包括中国人民大学网络教育学院在内的我国高校现代远程教育试点工程。这次更有机会全面了解和近距离接触中国人民大学出版社推出的“21世纪远程教育精品教材”及其编创人员。我想将我在上述研讨会上发言的主旨做进一步的发挥，并概括为若干原则作为我对包括中国人民大学出版社、中国人民大学网络教育学院在内的我国网络远程教育优质教育资源建设的期待和展望：

- 21世纪远程教育精品教材的教学内容要更加适应大众化高等教育面对在职成人、定位在应用型人才培养上的需要。

- 21世纪远程教育精品教材的教学设计要更加适应地域分散、特征多样的远程学生自主学习的需要，培养适应学习型社会的终身学习者。

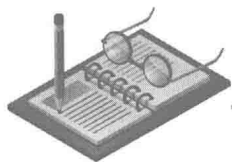
- 在我国网络教学环境渐趋完善之前，印刷教材及其配套教学光盘依然是远程教材的主体，是多种媒体教材的基础和纽带，其教学设计应该给予充分的重视。要在印刷教材的显要部位对课程教学目标和要求做明确、具体、可操作的陈述，要清晰地指导远程学生如何利用多种媒体教材进行自主学习和协作学习。

- 应组织相关人员对多种媒体的远程教材进行一体化设计和开发，要注重发挥多种媒体教材各自独特的教学功能，实现优势互补。要特别注重对学生学习活动、教学交互、学习评价及其反馈的设计和实现。

- 要将对多种媒体远程教材的创作纳入到对整个远程教育课程教学系统的一体化设计和开发中去，以便使优质的教材资源在优化的教学系统、平台和环境中的有效的教学模式、学习策略和学习支助服务的支撑下获得最佳的学习成效。

- 要充分发挥现代远程教育工程试点高校各自的学科资源优势，积极探索网络远程教育优质教材资源共建共享的机制和途径。

中华人民共和国教育部远程教育专家顾问  
丁兴富



## 前 言

“行政法与行政诉讼法”课程是法学专业的核心基础课程之一。学习这一课程，对于了解我国行政法与行政诉讼法的基本原理和基本制度，提高学生的法律素养和培养依法行政的观念都有着重要的意义。

行政权的扩张是近代国家权力发展的重要特点，行政权的运用关系到社会公共利益和公民的个人利益，直接影响着人们的生活。在我国，行政机关作为国家权力机关的执行机关和社会公共事务的管理机关，担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务，是国家机关中最活跃的机关，并且拥有很大的裁量权。因而，在依法赋予行政机关更多的职权、职责的同时，采取科学合理的方法，增强对行政的监督和责任追究以及对行政相对人的救济，逐步建立起体现民主精神、科学精神和法治精神的现代行政法治系统，实现依法行政，已成为当今社会普遍奉行的行使行政权力的基本准则。

改革开放以来我国有关行政方面的立法得到了迅速的发展，1989年《行政诉讼法》、1994年《国家赔偿法》、1996年《行政处罚法》、1997年《行政监察法》、1999年《行政复议法》、2003年《行政许可法》、2005年《公务员法》和《治安管理处罚法》等先后颁布施行。党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略，以及“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利”的法治原则。随着我国加入WTO，对依法行政水平提出了更高的要求。2004年国务院专门制定了《全面推进依法行政实施纲要》，要求十年内建设法治政府。行政规范化、民主化、科学化的局面正在逐步形成。但是，由于受传统法制观念和行政理念的影响，我国在走向依法行政的过程中还面临着诸多环节的改革和完善，行政法治化的进程依然任重道远。本教材正是在这样的背景下编著出版的，所以从结构到内容都力图反映这一时期行政法治发展的新特点。

本教材采用将行政法与行政诉讼法合编在一起，以行政法为重点论述的编写体例，并结合网络教育的特点编著而成。本次修订主要是在第二版的基础上对以下方面进行了调整：第一，依据新出台的法律、行政法规、司法解释等，对教材中相应的内容进行了更新，以适应制度的发展。例如，《中华人民共和国行政强制法》对我国的行政强制制度作出了系统的、全面的规定。本教材原有的内容是依据单行法律、行政法规中的零散规定撰定的，此次修订更换了全部内容。第二，自本教材第二版出版以来，一些法律进行了修改。例如，《中华人民共和国国家赔偿法》对原有的国家赔偿制度作出了比较大的修改，增加了一些新的内容。本次修订对于相应内容也及时作了更新。第三，行政法学在一些领域又有了新的发展和突



破，例如关于给付行政的研究、行政征收的研究、行政程序的研究等。此次修订参考了行政法学界的最新研究成果。第四，此次修订更换了部分设于每章之后的本章小结、关键概念和思考题。

参与本次修订工作的有：

胡锦涛 中国人民大学法学院副院长、教授、法学博士、博士生导师。

董妍 天津科技大学法学院讲师、法学博士。

王丛虎 中国人民大学公共管理学院副教授、法学博士、硕士生导师。

王锴 北京航空航天大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师。

秦奥蕾 中国政法大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师。

张德瑞 北京华文学院教授、法学博士。

陈雄 湖南工业大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师。

张献勇 山东工商大学法学院教授、法学博士、硕士生导师。

沈跃东 福州大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师。

徐振东 厦门大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师。

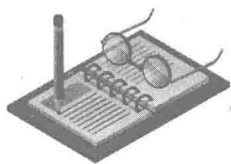
尤晓红 黑龙江大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师。

本教材在编写过程中，参考了有关行政法和行政诉讼法的著述，在此，对这些著述的作者表示感谢。

衷心感谢各位老师和同学对教材的厚爱。同时，也恳请本教材的使用者对本教材的编写体例、形式及内容等提出意见、建议和批评（可发邮件至 [hujinguang@163.com](mailto:hujinguang@163.com)）。

主编





# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 行政法概述.....          | 1  |
| 第一节 行政的含义.....          | 1  |
| 第二节 行政法的概念及作用.....      | 3  |
| 第三节 行政法律关系.....         | 6  |
| 第四节 行政法的渊源与分类 .....     | 10 |
| 第五节 行政法的基本原则 .....      | 12 |
| 第二章 行政主体 .....          | 17 |
| 第一节 行政主体概述 .....        | 17 |
| 第二节 行政机关 .....          | 23 |
| 第三节 被授权的组织和受委托的组织 ..... | 31 |
| 第四节 其他社会公权力组织 .....     | 34 |
| 第五节 公务员 .....           | 34 |
| 第六节 行政相对人 .....         | 43 |
| 第三章 行政行为概述 .....        | 48 |
| 第一节 行政行为的含义 .....       | 48 |
| 第二节 行政行为的分类 .....       | 49 |
| 第三节 行政行为的内容与效力 .....    | 51 |
| 第四节 行政行为的成立及合法要件 .....  | 53 |
| 第五节 行政行为的无效、撤销与废止 ..... | 55 |
| 第四章 行政立法 .....          | 58 |
| 第一节 行政立法概述 .....        | 58 |
| 第二节 行政立法主体 .....        | 61 |
| 第三节 行政立法的程序 .....       | 63 |
| 第四节 对行政立法的监督 .....      | 64 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第五章 行政许可 .....          | 67  |
| 第一节 行政许可概述 .....        | 67  |
| 第二节 行政许可的设定与实施主体 .....  | 70  |
| 第三节 行政许可的程序 .....       | 73  |
| 第四节 行政许可的监督与法律责任 .....  | 77  |
| 第六章 行政强制 .....          | 81  |
| 第一节 行政强制概述 .....        | 81  |
| 第二节 行政强制执行 .....        | 83  |
| 第三节 行政即时强制 .....        | 89  |
| 第四节 行政强制措施 .....        | 91  |
| 第七章 行政征收 .....          | 95  |
| 第一节 行政征收概述 .....        | 95  |
| 第二节 行政征收的内容和分类 .....    | 97  |
| 第八章 行政给付 .....          | 99  |
| 第一节 行政给付概述 .....        | 99  |
| 第二节 行政给付的内容、种类与程序 ..... | 100 |
| 第九章 行政裁决 .....          | 103 |
| 第一节 行政裁决概述 .....        | 103 |
| 第二节 行政裁决的原则和程序 .....    | 106 |
| 第十章 行政处罚 .....          | 108 |
| 第一节 行政处罚概述 .....        | 108 |
| 第二节 行政处罚的种类和设定 .....    | 111 |
| 第三节 行政处罚的实施机关 .....     | 116 |
| 第四节 行政处罚的管辖与适用 .....    | 118 |
| 第五节 行政处罚的程序 .....       | 123 |
| 第十一章 行政合同 .....         | 129 |
| 第一节 行政合同概述 .....        | 129 |
| 第二节 行政合同的缔结、变更和解除 ..... | 132 |
| 第十二章 行政指导 .....         | 138 |
| 第一节 行政指导概述 .....        | 138 |
| 第二节 行政指导的种类、意义和作用 ..... | 140 |
| 第十三章 行政程序 .....         | 143 |
| 第一节 行政程序的概念与意义 .....    | 143 |

|      |                     |     |
|------|---------------------|-----|
| 第二节  | 行政程序的基本原则·····      | 144 |
| 第三节  | 行政程序的基本制度·····      | 145 |
| 第十四章 | 行政责任·····           | 149 |
| 第一节  | 违法行政·····           | 149 |
| 第二节  | 行政不当·····           | 151 |
| 第三节  | 行政责任概述·····         | 152 |
| 第十五章 | 行政复议·····           | 156 |
| 第一节  | 行政复议概述·····         | 156 |
| 第二节  | 行政复议范围·····         | 162 |
| 第三节  | 行政复议的基本制度·····      | 164 |
| 第四节  | 行政复议的机关与管辖·····     | 166 |
| 第五节  | 行政复议参加人·····        | 170 |
| 第六节  | 行政复议的程序·····        | 173 |
| 第十六章 | 行政赔偿·····           | 178 |
| 第一节  | 行政赔偿概述·····         | 178 |
| 第二节  | 行政赔偿的范围·····        | 184 |
| 第三节  | 行政赔偿请求人和赔偿义务机关····· | 186 |
| 第四节  | 行政赔偿程序·····         | 188 |
| 第五节  | 国家赔偿的方式、计算标准·····   | 194 |
| 第十七章 | 行政诉讼概述·····         | 198 |
| 第一节  | 行政诉讼的概念与构成要件·····   | 198 |
| 第二节  | 行政诉讼法的含义与立法目的·····  | 203 |
| 第三节  | 行政诉讼的基本原则·····      | 207 |
| 第四节  | 行政诉讼的受案范围·····      | 211 |
| 第五节  | 行政诉讼的管辖·····        | 218 |
| 第十八章 | 行政诉讼参加人·····        | 225 |
| 第一节  | 行政诉讼参加人概述·····      | 225 |
| 第二节  | 原告、被告和共同诉讼人·····    | 227 |
| 第三节  | 第三人·····            | 237 |
| 第四节  | 诉讼代理人·····          | 239 |
| 第十九章 | 行政诉讼证据与程序·····      | 242 |
| 第一节  | 行政诉讼证据概述·····       | 242 |
| 第二节  | 行政诉讼的举证责任·····      | 248 |
| 第三节  | 起诉与受理·····          | 252 |
| 第四节  | 第一审程序·····          | 256 |

第五节 二审程序..... 261

第六节 审判监督程序..... 264

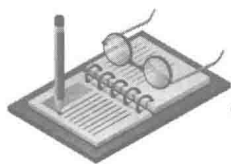
第七节 执行程序..... 266

第二十章 行政诉讼的法律适用与裁判..... 272

第一节 行政诉讼的法律适用..... 272

第二节 行政诉讼的裁判..... 275

参考文献..... 280



## 第一章

# 行政法概述

马克思曾经说过“行政是国家的组织活动”。国家的组织活动需要有一定的规范进行调整，而调整行政关系、调整行政主体以及行政主体在职权活动中发生社会关系的法律就是行政法。随着行政渗透到社会的每个领域中，行政法所调整的范围也越来越广泛，行政法一方面要求行政主体严格尊重法律，依法行政，另一方面也为行政相对人的合法权益提供法律保护，使其免受行政主体违法行为的侵害。本章阐述了行政法的基本理念和基本概念，是学习和理解行政法的基础知识，在本章中应当着重掌握行政法律关系以及行政法的基本原则。

### 第一节 行政的含义

#### ■ 行政的含义

学习和研究行政法和行政诉讼法，首先应当了解什么是行政。“行政”一词，源于拉丁文“administrare”，中文根据英文“administration”翻译过来，其含义可以是“行政”、“行政机关”、“管理”、“执行”。古希腊的亚里士多德在《政治学》中也曾使用过“行政”这一术语。在中国古代，“行政”一词一般是指执掌政务，如《史记·周本纪》中记载：“召公、周二相行政。”

行政在日常生活中通常指对某类事务的管理和执行的行为或活动，或者指管理或执行某类事务的组织。从所管理和执行事务的范围上可将行政分为“公共行政”与“私人行政”两种，“公共行政”表示国家与公共事务的行政，“私人行政”表示社会组织和企业行政。行政法上的行政通常指公共行政，即国家行政机关或者法律、法规授权行使行政职能的组织对国家与公共事务的组织、管理、决策与调控等活动。

对于特指公共行政的“行政”，国内外学者的观点较多，主要有以下几种学说：

(1) 国家意志执行说。这种学说主要以美国学者古德诺为代表，其在所著的《政治与行政》一书中指出：“任何政体的国家都只能有两种功能，即表现国家意志和执行国家意志，前者即是政治，后者即是行政。政治是民意的表现，行政是民意的实现。政治在决定政策，行政在实行政策。”<sup>①</sup>

(2) 国家目的实现说。这种学说认为行政是实现国家目的的活动。如德国行政法学者马

<sup>①</sup> [美] F.J. 古德诺：《政治与行政》，5~10页，北京，华夏出版社，1987。

叶尔等人认为“行政是实现国家目的的作用”<sup>①</sup>。日本行政法学者田中二郎认为“行政是依据法律，在法律的约束下，现实中为积极实现国家目的进行的、整体上具有统一性的、连续的、形成性的国家活动”<sup>②</sup>。

(3) 除外说。这种学说与三权分立理论存在着直接的渊源，其理论含义如德国学者耶林纳克在其《行政法》一书中所阐述的“行政是包含立法、司法以外的一切国家作用”。日本学者美浓部达吉在《行政法撮要》中更是直接指出“行政是除立法、司法以外的一切活动”。

(4) 行政的广义与狭义说。这种学说的主要代表人物是美国行政法学者威洛比，他认为行政学上的行政有两种意义。就广义而言，行政泛指政府的各种实际活动，而不特指政府活动的任何一方面，立法机关的立法、司法机关的司法以及行政机关的行政均可以概括其中，故广义的行政包括整个政府的活动在内。就狭义而言，行政仅指行政机关的活动。

以上种种学说从不同角度对公共行政进行了分析，对于认识行政的含义，有着一定的意义，但每一种学说也存在着缺陷和不足。

近现代意义上的行政是国家权力分立的产物。行政最初是与立法、司法等国家权力相区别而言的，三者共同形成国家作用，由不同的机关来执掌。但是现代国家权力出现交叉、混合，行政、立法、司法等国家作用同时出现在一类机关即行政机关身上；换言之，行政机关可能同时具有行政职能、立法职能和司法职能。因此，要完整地界定“行政”的含义是一件比较困难的事情，必须结合具体情形来予以认识。一般来说，行政法上的“行政”，主要是指国家行政机关进行的组织、管理、决策与调控活动，同时也包括国家行政机关所进行的准立法与准司法活动。

## ■ 行政的特征

所谓行政的特征就是行政自身内在的规定性，即行政与非行政相区别的要素。概括地讲，行政有以下四个方面的特征。

### (一) 行政具有国家意志性

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性活动，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。

### (二) 行政具有执行性

行政并不是国家的一切活动，也不是行政主体的一切活动，而是行政主体实施的国家活动。这种活动从总体上讲，是把国家立法机关依人民意志制定的法律、法规付诸实施，予以执行。

### (三) 行政具有法律性

在现代国家，法治原则已成为国家制度的基本原则。这一原则反映在行政领域，就要求行政主体必须依法行政，即一切行政应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式来进行，凡违法行政都应当受到相应的追究，承担相应的法律责任。

### (四) 行政具有国家强制性

行政是国家的活动，体现和实现国家意志，它的实施也就必然要以国家政权的强制力为后盾。对于行政主体的行政活动，相对人有服从、接受和协助的义务。相对人若不依法履行

① 转引自胡建森：《行政法学》，2页，北京，法律出版社，1998。

② 转引自〔日〕南博方：《日本行政法》，8页，北京，中国人民大学出版社，1988。

义务,行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。

## ■ 行政权与公权力

公权力,包含国家公权力、社会公权力以及国际公权力。在传统社会中,国家公权力十分强大,随着时代的发展,到了现代,国家公权力部分向社会公权力和国际公权力转移。

行政权是公权力的一部分。前文已经述及,公权力包含国家公权力,而国家公权力包含立法权、行政权和司法权。行政权是国家公权力当中最重要的组成部分。人类聚集在一起,建立国家、社会共同体,其主要目的在于获得安全、秩序等“公共物品”,而分配这些公共物品主要是靠行政权来进行维系的。立法权、司法权虽然重要,但是与公民最直接接触的权力却无疑是行政权。

## 第二节 行政法的概念及作用

### ■ 行政法的含义

行政法是法的一个独立部门,是调整因行政主体行使行政职权而产生的特定社会关系的法律规范的总称。

(1) 行政法是国家重要的独立的法律部门之一,由各种法律规范和原则构成,而这一系列的法律规范和原则又是通过各种各样的法律形式表现出来的。关于行政法的法律渊源问题,在下面的内容中将予以介绍。

(2) 任何一个部门法都有自己的调整对象,行政法的调整对象是行政关系。所谓行政关系是指行政权力在获得、行使与受监督过程中与相关各方所产生的各种关系。主要包括三种:一是行政权力在获得过程中与权力机关所产生的关系。二是行政权力在行使过程中与行政管理的相对一方,包括公民、法人或者其他组织之间所产生的各种关系。行使行政权的行政机关或公共组织可称为行政主体。这种关系的特点是行政主体与行政相对人之间的地位不平等,前者在关系中居于主导的优势地位,后者处于被动的服从地位。三是行政机关对其内部进行管理所产生的行政关系,包括上下级行政机关之间的关系,同级行政机关之间的关系,行政机关与国家公务员之间的关系,行政机关与法律授权的公共组织之间的关系等。

上述这些关系即为我国行政法的调整对象,但这并不意味着上述关系主体之间在任何情况下发生的关系都是行政关系、均由行政法调整。如行政机关与社会组织或公民之间发生的买卖关系,就不是行政关系,而是一种民事关系。只有在国家行政机关履行行政职能过程中所发生的行政关系,才是行政法的调整对象。

### ■ 行政法的特点

行政法作为一个独立的法律部门,与其他法律部门相比,在内容和形式上有自己的独特之处。

#### (一) 行政法在内容上的特点

##### 1. 行政法涉及的领域极为广泛,内容非常丰富

现代行政权力的极度膨胀使行政管理活动的范围已不限于传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务和司法行政等领域,而是扩展到社会生活的各个方面,作为上层建筑的法律必定要反映这一现实,并对其进行全方位调整,这就决定了行政法内容的广泛性。



## 2. 行政法规具有易变性

以宪法、法律的形式表现的行政法规因其具有一定的原则性和抽象性而具有一定的稳定性,但是国家的行政管理形势变动频繁,而以行政法规、行政规章的形式表现出来的行政法规由于其涉及的内容过于具体,必须及时对规范内容进行调整才能适应管理的需要,这就是行政法规的易变性。需要注意的是,行政法的易变性是相对于其他法律部门而言的,作为法律规范,它仍然具有相对稳定性,不允许朝令夕改,否则便会造成社会的不安定。

## 3. 行政法的实体性规范与程序性规范相互交织并共存于一个法律文件之中

此特点不仅表现在我国行政诉讼法这一程序法中包含了许多实体性规范,而且还表现在我国行政法中存在一类特有的行为规范即行政程序规范。由于行政权力的特殊性,出于民主、公正、效率等的考虑,必须对行政权力行使的步骤、顺序、方式、时限等予以规定。因此,有关行政权力的实体性规范和程序性规范通常相互交织,集实体与程序于一身而存在于一个行政法规范中。

### (二) 行政法在形式上的特点

#### 1. 行政法没有完整、统一的行政法典

行政法不同于民法和刑法等部门法,没有一部集基本规范于一体的统一法典。由于行政法调整的社会关系复杂、广泛且易于变动,因此,只能以不同的规范性法律文件规定不同的行政法规,调整不同性质和特点的行政关系,使行政法律规范寓于形式多样的法律文件之中。在我国,法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例、有权法律解释、条约与协定等都可以成为行政法的渊源。这些行政法渊源的具体表现文件不仅数量众多,而且名目繁多。到目前为止,世界各国都未能制定出普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一完整的行政法典。

#### 2. 行政法有统一的行政程序法典

进入20世纪以来,很多国家制定了行政程序法典,如《美国联邦行政程序法》、《德国行政程序法》等。我国目前也正在着手制定统一的行政程序法典,这是行政法在形式上的重要特点之一。

## ■ 行政法在法律体系中的地位

行政法是法律体系中的一个组成部分,具有重要的地位和影响。行政法在法律体系中的地位可以从以下几方面加以说明。

### (一) 从整体上看,行政法是一个独立的法律部门

行政法作为一个独立的法律部门,首先,从调整对象来看,与其他法律部门调整的社会关系不同,行政法调整着广泛而重要的社会关系,这类社会关系与国家权力、公民权利息息相关,是公民权利与国家权力关系的重要组成部分。其次,行政法是构成法律体系的最高层次的、独立的法律规范集合体之一。最后,意味着它既不能依附于其他的普通法律部门,也不能涵盖其他普通法律部门,把其他法律部门作为自己的组成部分。

(二) 从行政法与宪法的关系来看,行政法是与宪法最为密切的普通法律部门,是宪法重要的实施法

宪法是我国法律体系中最重要根本大法,它调整着根本的社会关系,确定着国家的基本制度,是地位最高、效力最高、权威最高的法律。刑法、民法、行政法等普通法律部门都是直接实施宪法的法律部门。而其中,行政法与宪法的关系最为密切,是宪法最重要的实施法。首先,行政法是实施有关现代国家机关之间关系的宪法规范的主要法律,具有保障和监

督对社会有广泛影响的行政管理的作用；其次，行政法是实施宪法确定的各项国家政策的主要法律。因此，有些学者把行政法称为“小宪法”或者“动态的宪法”。

（三）从行政法与其他基本法律部门的关系来看，行政法对其他部门法的影响越来越大。现代社会的发展，尤其是生产的日益社会化和公共事务的大量增加，迫切需要强有力的国家行政力量的调整。行政管理职能的加强，必然导致调整行政关系的行政法的发展。行政法越来越大的社会影响还表现在现代国家的行政机关已经越来越多地“干预”刑事、民事活动；行政法的调整范围也逐渐扩及某些传统上认为应属民法、刑法调整的领域。在我国，这一点表现得尤为明显，如行政处罚、行政裁决等制度的实施等。

## ■ 行政法的作用

行政法作为重要的法律部门，主要有下述作用。

### （一）保障行政权有效行使，促进行政主体依法行政

行政主体代表国家依法行使行政权，对政治、经济、文化等各方面实施行政管理。行政法规范行政权的存在、运用、保障，确立行政机关独立行使行政权，不受其他单位、个人干涉，赋予行政机关优先权、执行权等，对保障行政权的有效行使，实现国家行政管理目标，具有重要作用。

行政法保障行政权有效行使的作用，体现在如下五个方面：（1）确认行政权是一种相对独立的国家权力，行政权由国家机关享有和行使，其他国家机关不得行使，也不得无故干涉行政机关行使行政权的活动；（2）确立行政机关相对于行政相对人的行政权，保证行政机关具有优先权、强制执行权等；（3）保障行政机关对其公务员的管理权；（4）保护行政机关在特别情形下的活动；（5）随着社会发展的需要，不断确立行政立法、行政仲裁、行政制裁、行政司法等新的行政权。

### （二）贯彻实施宪法，推动民主政治进程，保障公民、法人或其他组织的合法权益

社会主义民主的基本制度是宪法确立的，但是具体地实施贯彻各项民主制度，必须通过行政法来实现。行政法一方面为公民、法人或其他组织实现宪法赋予的各种政治、经济、文化权提供法律保障；另一方面通过建立一系列的制度控制和监督行政主体行使行政权的行为，防止行政主体违法行政，从而达到保护公民、法人和其他组织的合法权益的最终目的。

行政法在保护公民、法人或其他组织上的作用主要体现在以下方面：（1）保护相对人的财产权和人身自由权，坚决禁止行政违法侵害这类权利；（2）保护相对人的参政权、批评建议权、申诉控告权，使相对人能有效地参与行政管理；（3）保护公民、组织依法取得新的权益，如经营权、免交税收权、专利权等；（4）保护相对人的其他法律权利，如宗教信仰权、受教育权、言论权、出版权等。

### （三）促进经济文化建设，保护社会经济、文化秩序，促进社会主义精神文明建设

行政法通过各种行政法律文件，加强国家经济管理职能，理顺政府与企业的关系，保障各项经济体制改革的实施，对推动经济体制改革的顺利进行，促进我国经济建设，有着重要的作用。同时，行政法规定经济活动规范，规定经济活动中的奖惩、监督等制度，为建立良好的经济秩序发挥了重要作用。

行政法通过各种行政法律文件，规定保障公民言论自由、奖励科学技术发明等各项制度，以促进我国的文化建设；通过规定保护文化科研成果的各种措施，建立良好的文化秩序；通过规定精神文明的内容和原则，以促进社会主义精神文明建设。