

ADMINISTRATIVE LAW

CHINA

ZHONG GUO XING ZHENG FA LUN GANG

中国行政法论纲

徐学东 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

ZHONG GUO XING ZHENG FA LUN GANG

中国行政法论纲

| 徐学东 著 |



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国行政法论纲 / 徐学东著. —北京:法律出版社,
2008.9

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8742 - 6

I. 中… II. 徐… III. 行政法—研究—中国 IV.
D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 131876 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/霍爱华

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/10 字数/250 千

版本/2008 年 10 月第 1 版

印次/2008 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010 - 63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010 - 63939792/9779

传真/010 - 63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8742 - 6

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目录

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政权

第二节 行政法的含义

第三节 行政法律关系

第四节 行政法的渊源

第五节 行政法的基本原则

第六节 行政法的历史发展

第二章 行政法主体

第一节 行政法主体概述

第二节 行政机关

第三节 法律、法规授权的组织

第四节 受委托的组织和个人

第五节 行政公务人员

第六节 行政相对人

第三章 行政行为

第一节 行政行为概述

第二节 抽象行政行为

第三节 依职权的行政行为

第四节 依申请的行政行为

第五节 其他行政行为

第四章 行政程序

第一节 行政程序概述

行政法概述 第一章

行政法概述 第二章

行政法概述 第三章

行政法概述 第四章

行政法概述 第五章

行政法概述 第六章

行政法概述 第七章

行政法概述 第八章

行政法概述 第九章

行政法概述 第十章

行政法概述 第十一章

行政法概述 第十二章

行政法概述 第十三章

行政法概述 第十四章

行政法概述 第十五章

行政法概述 第十六章

行政法概述 第十七章

行政法概述 第十八章

行政法概述 第十九章

行政法概述 第二十章

行政法概述 第二十一章

行政法概述 第二十二章

行政法概述 第二十三章

行政法概述 第二十四章

行政法概述 第二十五章

行政法概述 第二十六章

行政法概述 第二十七章

行政法概述 第二十八章

第二节 行政程序的基本原则	127
第三节 行政程序的主要制度	132
第四节 行政程序法	144
第五章 行政责任	149
第一节 行政违法	149
第二节 行政不当	161
第三节 行政责任	166
第四节 行政责任的内容与承担方式	172
第六章 监督行政	176
第一节 监督行政概述	176
第二节 国家权力机关的监督	179
第三节 司法监督	184
第四节 行政监督	187
第五节 非国家权力的监督	195
第七章 行政救济	209
第一节 行政救济概述	209
第二节 行政复议	217
第三节 行政赔偿	234
第四节 行政补偿	246
第八章 行政诉讼	256
第一节 行政诉讼概述	256
第二节 行政诉讼的受案范围与管辖	263
第三节 行政诉讼参加人	270
第四节 行政诉讼证据和法律适用	278
第五节 行政诉讼程序	284
主要参考书目	311
后记	315

第一章 行政法概述

行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督和对其后果予以补救的法律规范的总称。行政是行政法的最基本因素,行政权是行政法的核心或实质内容。在传统行政法中,行政是国家的基本职能之一,是统治阶级为了实现自己的意志,依法对国家事务的有组织的管理活动。在现代社会,随着国家行政管理活动范围的延伸,行政权逐步扩大,行政法的基本理论也不断丰富和发展。

第一节 行政与行政权

一、行政的含义

(一)行政的概念

行政一词英文 administration, 源于拉丁文 administrare, 有行政、执行、管理、实施等含义。我国《现代汉语词典》对“行政”的释义是:行使国家权力的活动;机关、企业、团体等内部的管理工作。^①

从广义的用法看,“行政”与“管理”往往是同等使用,既包含对国家事务管理的“公共行政”,也包含企业和各种社会组织的内部事务的管理的“私人行政”。从狭义上看“行政”通常是指公共行政。

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,商务印书馆1996年版,第1409页。

当然,从行政发展的历史看,公共行政的许多原则和方法都借鉴或移植了私人行政,特别是企业管理的经验。

行政法是从狭义上来研究和使用的“行政”概念的。它调整的是公共行政而不是私人行政。研究的基本对象是国家行政,同时也包括涉及公共权力行使的非国家的公共团体、组织的行政。

国内外学界对于公共行政的“行政”含义分歧较大。在定义的方法上有消极定义、积极定义、综合定义、特征描述、形式意义定义、实质意义定义等。主要观点有:

1. 国家意志执行说。这是早期美国著名行政学家 F. J. 古德诺在《政治与行政》中提出的观点。他认为政治与行政应当分离。“政治与政策或国家意志的表达相关;行政则与这些政策的执行相关。”制定政策是政治,执行政策是行政。^①

2. 排除说。这是建立在分权理论基础上的对行政的一种消极定义。认为行政是指国家立法、司法以外的所有国家职能或作用。尽管没有说明行政是什么,但是,用排除法对行政范围作了形式上的界定。

3. 目的说。这是对行政的一种积极定义。这种观点认为,现代行政是“以积极具体地实现国家目的而进行的具有整体统一性的连续形成的国家活动”,是“为适应国家社会的需要而具体实施公共政策的过程及行动”。

4. 组织管理说。这种观点认为,“行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控”。与此相似的观点还有“政务管理说”和“国家事务管理说”等。^②

以上几种观点只是从不同的角度对行政作了定义,还没有一个比较完满的概念。因为,在传统行政法中,认为行政是国家的基本职

① [美] F. J. 古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社 1987 年版,第 10 页。

② 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社 1999 年版,第 3~5 页。

能之一,是统治阶级为了实现自己的意志,依法对国家事务的有组织的管理活动,其管理主体主要是国家行政机关。在现代行政法中,行政已经不只是局限于国家行政机关的组织和管理活动,而是扩展到依法授权的非国家行政机关的公共组织的组织和管理活动。随着行政权的扩大,国家行政机关的活动范围也有所延伸,一些准立法和准司法行为也成为“行政”的研究范畴。

(二) 行政的特征

正如德国学者哈特穆特·毛雷尔所说,迄今为止对行政还没有一个完全令人满意的结论。这不是因为学理努力不够,而是因为行政本身的特性。行政的活动范围、任务、结构和活动方式是如此多样,以至于对行政作出概念性的把握几乎是不可能的。他认为,尽管实质意义上行政的概念充满疑意,但是,通过对行政的典型特征概括,也可以让行政的本质得以明确。这些特征是:

1. 行政是社会塑造活动。行政的客体是社会的共同生活;行政致力于共同体的事务,服务于共同体中的人。
2. 行政的出发点是公共利益。公共利益的内涵随着时代发展而演变,并且在其所处的时代经常充满冲突。尤其是在国家、社会事务多元化的现时代,对公共利益的界定以及公共利益发生冲突时如何选择重点等都是疑难问题。公共利益和个人利益可能部分或全部重合,也可能发生冲突。在尊重人权的宪政国家,在追求公共利益的同时,必须注意个人利益的实现和保障,有时甚至实现个人利益本身就是公共任务。

3. 行政主要是积极的针对将来的塑造活动。这一特点使行政与司法区别开来。立法机关所做的一般的、抽象的规定,需要行政机关转换到“实处”。但是,行政不限于法律的执行,行政机关还承担法律没有明确规定,因而一般地产生于法律委托的任务。在此范围内行政机关必须竭尽全力活动,根据自己的创造性作出反应。当然,行政机关的活动仍然受到法定范围和统治纲领的约束。因此,行政是创

造性的,司法是反应性的。

4. 行政是为处理事件而采取具体措施或者执行特定的计划的活动。这是行政与立法的区别。立法以作出一般的、抽象的处理为目的,而行政则以这些一般的、抽象的处理为依据,作出具体的、特定的措施。但是,这也不能绝对化,一方面,计划行政的时间范围和空间范围都比较大;另一方面,“法律”也可能处理重大的个别问题,如个案立法、措施立法等。^①

二、行政权的含义

(一) 行政权的概念

行政的核心或实质内容是行政权。一般认为,行政权一词最早出现在英国著名的哲学家、政治思想家洛克 1690 年发表的《政府论》中。他在该书下篇中,提出了把国家权力分为立法权、执行权和联盟权的分权思想。并且用“执行法律的权力”为内涵对行政权作了注释,而且在修正政府职能概念时,把“执行权”进一步划分为对内的行政权和对外的结盟权。到 18 世纪,法国著名的资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠在《论法的精神》中,对当时英国政制和宪法原则进行高度的理论概括的基础上,提出了著名的“三权分立”学说。他认为每一个国家都有三种权力:立法权、行政权和司法权。三种权力中任何两权合并就意味着权力的滥用,公民的自由就必然会受到侵害。孟德斯鸠想通过三权分立和权力均衡、相互制约的办法防止权力的滥用,从而保障公民的政治自由。三权分立学说对资本主义国家政治制度的形成和发展产生了极为深远的影响。

在自由资本主义时期,由于推崇“议会至上”和“有限政府”的政治理念,行政权的活动范围被局限在保护公共安全和秩序、税收、邮政、国防等方面,并受到严格的法律保留原则的控制。在现代社会

^① [德] 哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,法律出版社 2000 年版,第 6~7 页。

中,随着政治、经济、文化和社会事业的发展,国家的角色定位也逐步从“自由国家”转向“行政国家”。行政权也急剧扩张和膨胀,逐步扩展到国家和社会生活的各个领域。行政权的行使主体、涉及的范围和功能都超越了传统行政权,呈现了扩散和多元的倾向,因而对行政权的界定也有很大的难度。

简要地说,行政权是一种国家权力,是指国家行政机关和依法授权的非国家行政机关的公共组织,依法取得的执行国家意志、管理国家政治、经济、文化事务和社会公共事务的权力。在我国,行政权具体体现为除各级人民代表大会及其常务委员会、各级人民法院、各级人民检察院、各级军事指挥机关行使的职务权限以外的国家统治权和社会公共事务的管理权。

(二) 行政权的主要特征

从法律角度而言,行政权作为国家权力的一种,在我国体现的主要特征有:

1. 行政权具有执行性。行政权是执行法律、执行国家权力机关意志的一种权力。在我国,行政权由国家权力机关产生并接受监督。因此,行政权的运用或实施必须对权力机关负责,受权力机关监督。尽管在现代行政中,行政权不单是执行,同时还具有制定规则和解决纠纷的属性,但执行性仍然是行政权的主要内容和重要特征。

2. 行政权具有法定性。行政权是法定权力,由法律所设定,并依法取得和运用,同时要受到法律严格的监督。任何违法行使行政权的行为都要承担相应的法律责任。因此,法治行政是行政权的法律性特征的内在要求。但行政权在法律的框架内还享有较大的裁量空间,行政裁量的广泛存在造就了行政权塑造社会的功能。

3. 行政权具有强制性。行政权执行的是国家意志,其运用和实施都以国家强制力来保障。行政主体及其执行公务的人员、行政相对人都有遵守、服从和协助行政权实现的义务或责任。在现代法治社会,公权力的强制作用基本上是由行政权来实施的。在西方社会,

即便是对法院裁判的强制执行也被视为是行政权的职能。

4. 行政权具有优益性。优益权亦称行政特权,是国家为保障行政主体及其公务人员有效行使行政权而赋予他们在职务上的优先权和物质上的受益权。这种权力必须是法定的、是在执行公务中行使的,行使的目的是为了保证公务的顺利完成。

5. 行政权具有不可处分性。行政权是国家权力,行政主体及其执行公务的人员不可通过自由转让和放弃等方式任意处分行政权,除非符合法定条件并经过法定程序,否则就要承担相应的法律责任。^①

第二节 行政法的含义

一、行政法的概念

(一)大陆法系学者的主要观点

法国被称为“行政法母国”。法国学者一般都把行政法定义为调整行政活动的国内公法。行政活动包括行政活动的组织、手段、方式以及行政活动的监督和责任。影响较大的行政法论著不仅论述行政权力、行政权利的行使以及补救,而且还涉及行政机关的组织形式、行政规章制度权的行使和限制、文官制度、政府对财产的取得和管理、公共事务和行政责任等问题。

在德国,最早使行政法成为一门独立法律学科的是著名法学家奥托·迈耶。他在其名著《德国行政法》中认为,行政法是“与行政有关的、从属于行政的法律部门”,“是指调整对作为管理者和被管理者的臣民之间关系的法律规范”。^② 沃尔夫和巴巧夫认为,行政法在

① 张焕光、胡建森主编:《行政法学原理》,劳动人事出版社1989年版,第23~24页。

② [德]奥托·迈耶:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2002年版,第14~15页。

广义上是公共行政机关据以运作的法律规则之总和;在狭义上则是关于公共行政机关主体之主权利力的法律规则之总和。行政法属于公法,它有别于那些适用于公共行政机关的私法。^① 哈特穆特·毛雷尔认为“行政法是指以特有的方式调整行政——行政行为、行政程序和行政组织——的(成文或者不成文)法律规范的总称,是为行政所特有的法。”他还进一步把行政法分为一般行政法和特别行政法、外部行政法和内部行政法。一般行政法是指原则上适用于所有行政法领域的规则、原则、概念和法律制度,应当涵盖行政法领域的普遍的、典型的横向问题。特别行政法是指调整特定行政活动领域的法律。外部行政法调整进行管理活动的国家为一方与公民或者法人作为另一方的法律关系。内部行政法调整的是行政主体内部和行政主体之间的关系的法律规范。^②

日本行政法有兼具德国和法国之长的特色。日本传统行政法理论认为行政法即国内公法。早期著名行政法学者美浓部达吉将行政法定义为“关于行政的国内公法”,指出“行政法,是行政上的特别法,并非泛指一切关于行政的法,而是仅指关于行政的公法。”第二次世界大战之后,日本学者对传统理论进行了反思,分别提出了私法特别论、行为规范论(市民公法论)、特殊法学论、行政过程论和行政领域论等不同学说。行政领域论的代表人物室井力主张,为适应现代行政活动对象的分歧性和多样性,必须以“行政领域论”彻底改造行政法理论。他认为,行政领域论适合于一切行政作用法,包括权力行政和非权力行政,行政组织法、行政程序法及行政救济法等原则上都应考虑行政领域论。^③

① [印度]M. P. 赛夫:《德国行政法》,周伟译,山东人民出版社2006年版,第5页。

② [德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第33~35页。

③ 杨建顺:《日本行政法通论》,中国法制出版社1998年版,第111~128页。

(二) 英美法系学者的主要观点

在英国,早期的著名法学家戴雪认为,行政法主要是用于在行政法院进行行政诉讼的、旨在保护官吏特权的法律,与法治原则不相容。所以,在法治国家的英国没有行政法。这个观点严重影响了英国行政法的发展和研究。到20世纪30年代,著名法学家詹宁斯有针对性地提出:行政法是关于公共行政的全部法律,其内容不仅包括行政诉讼,也包括行政机关的组织、权力、权利、义务和责任。英国当代权威行政法学家威廉·韦德认为:行政法是关于控制政府权力的法,是规范行政机关行使权力、履行义务的一系列普遍原则的总和。^①行政法的目的是要保证政府权力在法律的范围内行使,防止政府滥用权力,保护公民的合法权益。行政法是宪法学的一个分支,因为它直接来源于法治下的宪法原理、议会主权和司法独立。行政法对保持国家和公民权力之间的平衡起很大的作用。行政法具有的独特性质和精细的发展,需要对它进行独立的研究。

在美国,F.J. 古德诺最早把行政法作为独立的法律部门和学科进行研究。在1893年就提出:行政法是公法的一部分,它规定行政机关的组织 and 职权,并规定公民在受到行政行为侵害时的行政救济。美国学者一般认为行政法更多的是关于程序和补救的法,而不是实体法。行政法的对象是权力和补救,它要回答的问题是:行政机关可以被赋予什么权力;这些权力有什么限度;用什么方法把行政机关限制在这个限度内。因此,行政法涉及对行政机关的授权;行使行政权力必须遵从的方式(主要强调法定程序规则);以及对行政行为的司法审查。所以,美国著名行政法学者伯纳德·施瓦茨认为“行政法是管理政府活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力,确定行使这些权力的原则,对受到行政行为损害者给予法律补偿。这个定

^① [英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第5~7页。

义把行政法分为三个部分:1. 行政机关所具有的权力;2. 行使这些权力的法定要件;3. 对不法行政行为的补救。”^①

(三) 中国学者的主要观点

中国行政法学者有代表性的行政法概念主要有:

1. 单一关系调整说。此说认为行政法调整的是以国家行政管理为基础的行政关系。由司法部法学教材编辑部组织编写的第一部行政法《行政法概要》认为,“行政法,是一切行政管理法规的总称。”“行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的,用以调整各种国家行政机关之间,以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总和。”^②

2. 两种关系调整说。此说认为行政法调整的是行政管理关系和监督行政关系。如“行政法是关于国家行政组织及其行为,以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称。”有的学者主张调整两种关系,但是,把监督行政关系视为行政关系的内容。他们认为:行政法是调整行政关系的法律规范的总称,或者说是调整整个国家行政机关在行使职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。其中包括行政组织规范、行政行为规范和对行政的监督规范。^③

3. 三种关系调整说。此说认为行政法调整的是行政管理关系、行政监督关系和行政救济关系。有的学者比较早地提出了行政法是一个独立的法律部门、是控权法、救济法和监督法的观点。有的学者则是明确定义“行政法是关于行政权力的组织分工和行使、运作,以及对行政权力进行监督并进行救济(补救)的法律规范的总称。”^④

① [美]伯纳德·施瓦茨:《行政法》,徐炳译,群众出版社1986年版,第1~3页。

② 王珉灿主编:《中国行政法概要》,法律出版社1983年版,第1页。

③ 应松年、朱维究编著:《行政法学总论》,工人出版社1985年版,第19页;罗豪才主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1989年版,第2~3页。

④ 王连昌主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1999年修订版,第1页。

概括和借鉴上述理论观点,笔者将行政法定义为:行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督和对其实效予以补救的法律规范的总称。对于这一概念,可作如下理解:

第一,行政法是设定行政权力的法。行政法就是用来设定行政权的法律规范。行政法规定行政主体是否享有某项行政权力、权力的范围有多大、权力之间界线何在等问题。凡是创设和规定行政权力的法律规范均属于行政法范畴。

第二,行政法是规范行政权力行使和运用的法。行政主体依法取得行政权并不意味着能够顺利有效地行使该权力。要保证行政权力的有效行使,还需要一整套规范行政权运用及行使的规则,这类规则是行政法的核心部分。规范行政权力行使的规则又可以分为两大类。一类是分散在各个特别法、部门法中的规则;另一类是统一于某一基本法律中,各行政主体普遍适用的规则。

第三,行政法是监督行政权力的法。行政权力的行使必然改变或重新确立行政机关与公民、法人或者其他组织之间的权利义务关系,必然会影响到公民个人的合法权益。如果行政机关违法或不当地行使权力,不仅会损害相对人的利益,而且还会破坏统一的法律秩序,从而影响公共利益。为此,必须建立一套规则,对行政权力的取得、运用等加以监督,使之更加符合公民、法人的合法利益和公共利益。这类规则也是行政法的重要组成部分。对行政权力的监督方式和途径不是单一的,因而监督规则也具有多样性。

第四,行政法是对行政权力产生的后果进行补救的法。行政权力是国家公权力,具有强制性、优益性等特征,必然要给权力的服从者即公民、法人或者其他组织的人身、财产权利造成影响乃至损害。如果发生违法或不当行使行政权力的结果,那么相对人遭受的损失就可能更大。行政法也要对这些后果的补救予以规定,如《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等,这部分行政法律规范对保护行政相对人的合法权益、防止权力滥用,制止侵权行为具有更重要的现实意义。

二、行政法的调整对象

行政法作为一类特殊的法律规范,它所调整的是特殊的社会关系即行政关系。从内容上看,行政法所调整的行政关系主要包括以下几类:

(一)行政管理关系

行政管理关系是行政关系中最主要的一种关系。这类关系有两个方面:

1. 行政主体对外的管理关系。即行政权力行使运用过程中行政主体与相对一方的公民、法人或者其他组织所发生的关系,如行政许可、行政征收、行政处罚、行政强制等。在这类关系中行政主体占有主导地位。

2. 行政主体对内的管理关系。即行政主体之间、行政主体与公务人员之间发生的各类关系,如监督检查、协助、处分、奖励等关系。行政法调整这类关系的方式通常是规定双方行使权力或权利的原则,规定各自在行政活动中享有的权利和承担的义务,以及违反规定应承担的责任等。

(二)监督行政关系

监督主体的多元性和主导性是监督行政关系的一大特点。从行政主体自身的角度来看,这类关系主要有两个层面:

1. 行政主体以外的机构、组织、团体、个人等对行政权力行使过程的监督。包括:国家权力机关、人民法院、人民检察院等国家机关以及社会团体、公民个人、舆论媒体等与行政主体的监督与被监督关系。

2. 行政主体内部的专门性监督机关、上下级机关之间监督与被监督关系。

(三)行政救济关系

行政救济关系是行政相对人认为其合法权益受到行政主体行政

行为的侵犯,向行政主体申请采取事后法律补救手段和措施而形成的行政关系。提出行政救济的方式主要有申诉、控告、检举等,行政救济的措施主要有行政复议、国家赔偿、国家补偿。行政救济关系部分与监督行政关系有重合,如行政复议既是救济手段,也是对行政的监督方式。

三、行政法的主要特征

(一)形式上的特征

1. 行政法没有统一完整的实体法典。通常情况下,每个部门法均有一部相对统一完整的法典,如《民法通则》、《刑法》、《刑事诉讼法》等。然而,行政法则是没有统一法典的部门法。这是因为行政法涉及的社会生活领域十分广泛,内容纷繁复杂,技术性、专业性又比较强,且规范的变动性也很强,制定一部全面又完整的统一法典的难度相当大。但是,没有统一法典并不意味着没有部门法。那些认为没有统一行政法法典,就不存在行政法的观点是对行政法的误解。

2. 行政法律规范的形式、种类和数量繁多。行政法不是以统一完整的法典形式存在,而是散见于层次不同、名目繁多、种类不一、数量可观、效力不同的各类法律、法规、规章和规范性文件中。在行政法实践中,还有大量的非正式和不成文的行政法的渊源形式。可以说,凡是涉及行政权力的地方都有行政法规范的存在。

(二)内容上的特征

1. 行政法内容的广泛性。行政法涉及的领域广泛,内容十分丰富。由于现代行政权力的急剧膨胀,其活动领域已经不限于政治、国防、外交、军事、经济、文化等方面,而是扩展到社会生活的诸多领域,同时也深入到人类日常生活的许多方面。因此,各领域所发生的社会关系均需行政法调整,这就决定了行政法适用领域的广泛性和内容的丰富性。

2. 行政法具有很强的变动性。由于社会经济关系经常处于变动