

高等政法院校法学主干课程教材

司法部法学教材编辑部编审

行政法与 行政诉讼法学

(2007年修订版)

方世荣 ◆ 主编



中国政法大学出版社

高等政法院校法学主干课程教材

行政法与行政诉讼法学

(2007 年修订版)

司法部法学教材编辑部编审

主 编 方世荣

副主编 薛刚凌 石佑启

撰写人 (以撰写章节先后为序)

薛刚凌 方世荣 石佑启

惠生武 王春业 邹 荣

丁丽红 王学辉

 中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法学/方世荣主编. - 北京:中国政法大学出版社,1999.1.

ISBN 7-5620-1759-X

I.行... II.方... III.①行政法-研究-中国②行政诉讼法-研究-中国
IV.D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 38327 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16 开本 32.875 印张 620 千字

2007 年 1 月修订版 2007 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1759-X/D·1719

定价:33.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

电 话 (010)58908325(发行部) 58908335(储运部)

58908285(总编室) 58908334(邮购部)

通信地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

作者简介

方世荣 男,法学博士,湖北省行政学院副院长、中南财经政法大学教授、博士生导师。学术兼职主要有:中国法学会行政法学研究会副会长、湖北省社科联合界副主席、湖北省法学会行政法学研究会会长、北京大学兼职教授、国家行政学院兼职教授等。2000、2002年分别赴美国加州大学洛杉矶分校、德国哥德大学作高级访问学者。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学。出版《论具体行政行为》、《行政法律关系研究》、《论行政相对人》、《权力制约机制及其法制化研究》、《行政诉讼法学》、《行政诉讼法案例教程》、《行政法与行政诉讼法学》等专著、教材近40部,在《法学研究》、《中国法学》等学术刊物发表论文100余篇。

薛刚凌 女,法学博士,中国政法大学教授、博士研究生导师、法学院分党委书记兼副院长。学术兼职主要有:国务院行政审批改革办公室专家组成员、监察部特邀监察员、中国行政法研究会常务理事、中国行政管理学会理事、决策科学研究会常务理事等。主要研究领域为行政法学与军事法学。先后参加《行政许可法》、《公务员法》等多部法律的起草论证工作。个人专著有《行政诉权研究》、《变迁时代的行政法思考》,主编有《行政诉讼法学》、《外国及港澳台行政诉讼制度》、《行政体制改革研究》、《军事法学》等,合著《行政组织法研究》等,在《中国法学》、《政法论坛》等学术刊物上发表论文数十篇。

石佑启 男,法学博士,中南财经政法大学教授、博士生导师、宪法与行政法系主任、宪政理论研究所副所长。学术兼职主要有:中国法学会行政法学研究会理事、湖北省行政法研究会副会长兼秘书长、湖北地方立法中心研究员等。2005年9月至2006年4月在英国威尔士大学作访问学者。主要研究领域为行政法与行政诉讼法、比较行政法。出版专著有《论公共行政与行政法学范式转换》、《私有财产权的公法保护研究》、《税务行政赔偿》,合著《公务员法新论》、《国家赔偿法要论》、《税务行政诉

讼》，主编、副主编《行政法与行政诉讼法》、《行政复议法学》等教材多部，在《中国法学》、《环球法律评论》等学术刊物上发表论文 70 余篇。

惠生武 男，西北政法大学教授、司法鉴定高级工程师、公安学院院长。学术兼职主要有：中国刑协文检专业委员会理事、陕西省法学会警察法学研究会会长、道路交通法研究会副会长、陕西省警察防卫技术学会副会长等。主要研究领域为行政法学、警察法、治安学、道路交通管理等。出版有《警察法论纲》、《公安交通管理学》等著作，主编《行政法与行政诉讼法教程》、《警察行政法概论》、《人民警察法导论》、《治安管理学总论》等教材多部，参编《行政法学》、《行政法与行政诉讼法》、《公安行政法》等教材论著 10 余部，在《法律科学》、德国《公法论丛》等中外刊物发表专业论文 30 余篇。

王学辉 男，法学硕士，西南政法大学教授、西南政法大学宪法与行政法专业博导组成员、行政法学院副院长。学术兼职主要有：中国法学会行政法学研究会理事、中国法学会体育法学研究会理事等。独著或主编有《行政程序法精要》、《比较行政诉讼法》、《新编行政法学》、《行政法学》、《行政权研究》等书。在《现代法学》、《云南民族学院学报》等学术刊物上发表论文 40 余篇。

邹 荣 男，华东政法学院法律学院副教授、硕士生导师、校办副主任。学术兼职有：中国法学会行政法学研究会理事、国家行政学院特邀研究员。主编有《行政法学》、《行政法与行政诉讼法学》、《中国行政法律》等，参编、参著各类行政法、行政诉讼法等教材与专著多部，在国内外刊物上发表论文等约 10 余万字。

丁丽红 女，中南财经政法大学讲师，武汉大学博士研究生。学术兼职主要有：湖北省行政法研究会常务理事。出版著作有《税务行政诉讼》、《行政诉讼法学》、《行政法与行政诉讼法学》等，在《法商研究》、《行政法学研究》等学术刊物上发表论文 10 余篇。

王春业 男，淮北煤炭师范学院讲师，中南财经政法大学博士研究生。出版有《法学案例精解》等，在《现代法学》、《江汉论坛》等学术刊物上发表论文 30 多篇。

修订版说明

为符合我国建设法治国家和推进依法行政的要求,适应高等法学教育新形势发展的需要,我们再次修订了这本高等政法院校法学主干课程《行政法与行政诉讼法学》教材。这次修订是在反映第四次宪法修正案以及近年来新出台的《立法法》、《行政许可法》、《公务员法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》、《信访条例》等有关法律、法规以及司法解释的规定,并总结我们教学科研成果及借鉴国内外最新研究成果的基础上进行的。我们希望本书能正确阐述本学科的基本理论、基础知识、坚持理论联系实际的原则,做到科学性、系统性和实践性的统一,以为广大读者学习、研究行政法与行政诉讼法提供较大的帮助。本书可供法学专业学生、行政法教研人员及实务工作者等使用。对书中的疏漏与不足,恳请读者批评指正,以便于我们今后进一步修改、完善。

本书由方世荣教授任主编,薛刚凌教授、石佑启教授任副主编,并负责全书的统稿、定稿。在本书的修订过程中,中南财经政法大学博士研究生周伟、硕士研究生孙才华、孙雪等参与了资料收集、文字整理等工作。

本书撰写的具体分工如下(以撰写章节先后为序):

薛刚凌:第一、三、四、十八、二十章;

方世荣:第二、五、六、十三章;

石佑启:第七、八、十四、二十五章,第十章第二节、第十七章第一、二节;

惠生武:第九、十一、十二章,第十章第一节;

王春业:第十五章;

邹荣:第十六、二十一、二十三、二十四章;

丁丽红:第十九章;

王学辉:第二十二、二十六章,第十七章第三节。

我们在写作本书过程中,参考了很多学者有关行政法与行政诉讼法的著述,在此表示衷心感谢!中国政法大学出版社对本书的出版给予了大力支持,这里也一并致以诚挚的谢意!

作者

2006年12月于晓南湖畔

新版说明

本套教材是根据国家教育部关于普通高校法学专业开设专业主干课程的通知要求,由国家司法部法学教材编辑部组织全国政法院校和实践部门一流的法学教授和专家合力编写而成的。

初版教材在编写过程中认真总结了改革开放以来法学教材编写中的正反经验,充分吸取了国家教育部高等学校法学学科教学指导委员会专家对法学教材论证的意见,立足中国高等法学教育的现状,建立了适合中国国情的全新的教材体例。在内容选择上,注意吸收国内外法学教育、科研的最新成果,面向 21 世纪的法学教育,注重知识性、理论性、实践性的统一,对中国法学教育的发展起到了非常重要的推动作用,并已成为高等政法院校师生首选的主力教材,受到广大读者的欢迎和法学界、法律界的高度评价。

教材是一定时期学术发展和教学、科研成果的系统反映。所以,随着科研的不断进步、教学实践的不断发展和完善,必然导致教材的不断修订。国际上许多经典教材都是隔几年修订一次,一版、五版、二十版,使其与时俱进、不断成熟、日臻完善、成为经典广为流传。这已成为教材编写的一种规律。

进入 21 世纪,随着我国法制建设的不断完善,法学研究及法学教育等方面都有了很大发展。为了适应这一形势,为了迎接新时代的挑战,尤其是我国加入 WTO 带来的各种新的法律问题,我们结合近年来法制建设的新发展,吸收国内外法学研究和法学教育的新成果、新经验,对这套主干课教材进行了全面修订。我们相信,重修之主干课教材定能对广大师生提供更有效的帮助。

司法部法学教材编辑部

2002 年 10 月

说 明

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需求,全面提高法律人才的素质,根据原国家教委关于普通高等学校法学专业开设 14 门专业主干课程的通知要求,我们邀请政法院校和实际部门的法学教授及专家编写出版了这批教材。

这批教材以邓小平理论为指导,按照原国家教委高等学校法学学科教学指导委员会专家论证的意见,吸收国内外法学教育的最新成果,面向 21 世纪的法学教育,正确阐述本学科的基本理论、基础知识,坚持理论联系实际的原则,努力做到科学性、系统性和实践性的统一。

《行政法与行政诉讼法学》是法学主干课程教材之一,由方世荣教授任主编,薛刚凌副教授任副主编,并负责全书的统稿、定稿工作。石佑启参加了修改定稿工作。

撰稿分工如下:

薛刚凌 第一、三、四、十六、十八章

方世荣 第二、五、六、十三章

石佑启 第七、八章、第十五章第一、二节

惠生武 第九、十、十一、十二、十七章

邹 容 第十四、十九、二十一、二十二章

王学辉 第二十、二十三章、第十五章第三节

责任编辑:沈忠俊

司法部法学教材编辑部

1998 年 12 月

目 录

上 编

■第一章	行政法概述	/ 1
第一节	行政法的界定	/ 1
第二节	行政法的渊源	/ 6
第三节	行政法的地位与作用	/ 9
第四节	行政法的历史发展	/ 12
第五节	行政法学	/ 17
■第二章	行政法律关系	/ 20
第一节	行政法律关系概述	/ 20
第二节	行政法律关系的构成要素	/ 27
第三节	行政法律关系的产生、变更与消灭	/ 32
■第三章	行政法的基本原则	/ 37
第一节	行政法基本原则概述	/ 37
第二节	保障公民权利与自由原则	/ 39
第三节	依法行政原则	/ 40
第四节	比例原则	/ 44
第五节	行政效益原则	/ 46
■第四章	行政组织与行政主体	/ 49
第一节	行政组织	/ 49
第二节	行政主体	/ 56

第三节	行政公务人员	/ 61
■第五章	行政相对人	/ 67
第一节	行政相对人概述	/ 67
第二节	行政相对人的权利义务	/ 74
第三节	行政相对人行为	/ 80
■第六章	行政行为	/ 88
第一节	行政行为的概述	/ 88
第二节	行政行为的分类	/ 92
第三节	行政行为的效力	/ 95
第四节	行政行为的无效、撤销、变更和终止	/ 99
■第七章	行政程序	/ 103
第一节	行政程序概述	/ 103
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	/ 106
第三节	行政程序法	/ 111
■第八章	行政违法与行政责任	/ 119
第一节	行政违法	/ 119
第二节	行政责任	/ 125
■第九章	行政立法	/ 131
第一节	行政立法概述	/ 131
第二节	行政法规	/ 137
第三节	规 章	/ 142
第四节	行政立法效力	/ 145
第五节	行政立法监督	/ 147
第六节	行政规范性文件	/ 152
■第十章	行政给付与行政奖励	/ 155
第一节	行政给付	/ 155
第二节	行政奖励	/ 159
■第十一章	行政征收与行政补偿	/ 164
第一节	行政征收	/ 164
第二节	行政补偿	/ 171

■第十二章	行政确认、许可与裁决	/ 178
	第一节 行政确认	/ 178
	第二节 行政许可	/ 182
	第三节 行政裁决	/ 198
■第十三章	行政处罚与行政强制	/ 204
	第一节 行政处罚	/ 204
	第二节 行政强制	/ 227
■第十四章	行政合同、指导与事实行为	/ 245
	第一节 行政合同	/ 245
	第二节 行政指导	/ 251
	第三节 行政事实行为	/ 255
■第十五章	行政仲裁、调解与信访	/ 261
	第一节 行政仲裁	/ 261
	第二节 行政调解	/ 267
	第三节 行政信访	/ 272
■第十六章	监督行政	/ 282
	第一节 监督行政概述	/ 282
	第二节 权力机关监督	/ 286
	第三节 行政监察	/ 288
	第四节 行政复议	/ 297
	第五节 司法监督	/ 307

下 编

■第十七章	行政诉讼法概述	/ 309
	第一节 行政诉讼	/ 309
	第二节 行政诉讼法	/ 318
	第三节 行政诉讼中的诉与诉权	/ 323

■第十八章	行政诉讼基本原则	/ 329
第一节	行政诉讼基本原则概述	/ 329
第二节	行政诉讼的各项基本原则	/ 331
■第十九章	行政诉讼受案范围与管辖	/ 339
第一节	行政诉讼受案范围	/ 339
第二节	行政诉讼管辖	/ 359
■第二十章	行政诉讼参加人	/ 369
第一节	行政诉讼参加人概述	/ 369
第二节	行政诉讼的原告	/ 372
第三节	行政诉讼的被告	/ 375
第四节	共同诉讼人	/ 380
第五节	行政诉讼第三人	/ 381
第六节	行政诉讼代理人	/ 383
■第二十一章	行政诉讼的证据	/ 386
第一节	行政诉讼证据概述	/ 386
第二节	行政诉讼中的举证责任	/ 392
第三节	行政诉讼中证据的提交、调取与保全	/ 397
第四节	行政诉讼中的质证与认证	/ 403
■第二十二章	行政诉讼程序	/ 415
第一节	起诉与受理	/ 415
第二节	第一审程序	/ 420
第三节	第二审程序	/ 429
第四节	审判监督程序	/ 432
第五节	对妨害行政诉讼的强制措施	/ 435
■第二十三章	行政诉讼中的法律适用与裁判	/ 439
第一节	行政诉讼的法律适用	/ 439
第二节	行政诉讼的判决	/ 446
第三节	行政诉讼裁定与决定	/ 461
■第二十四章	行政诉讼的执行	/ 464
第一节	行政诉讼执行概述	/ 464

第二节	执行的条件、主体、对象	/ 466
第三节	执行措施	/ 469
第四节	执行程序	/ 471
第五节	非诉行政行为的执行	/ 476
■第二十五章	涉外行政诉讼	/ 479
第一节	涉外行政诉讼概述	/ 479
第二节	涉外行政诉讼的原则	/ 484
第三节	涉外行政诉讼的期间与送达	/ 487
■第二十六章	行政赔偿及诉讼	/ 489
第一节	行政赔偿	/ 489
第二节	行政赔偿诉讼	/ 497
■	主要参考书目	/ 504

上 编 ▶▶▶▶

第一章 行政法概述

■ 学习目的和要求

通过本章学习,掌握行政法的基本含义、特征、调整对象、渊源、行政法的地位和作用;整体性把握行政法产生的基础和两大法系及我国行政法的历史发展脉络;了解行政法学的研究对象及研究概况。

第一节 行政法的界定

一、公共行政

行政法是有关公共行政的法,因此,研习行政法要从探讨公共行政开始。传统观点主要从国家职能的角度对公共行政加以概括:^{〔1〕}

(一)排除说

该观点认为行政是指国家立法、司法以外的一类职能。由于行政的范围宽泛,形式多样,难以准确界定,因而许多学者采用排除说。除去国家职能中创制法律规则的立法职能和裁决争议的司法职能,其他都为行政职能。排除说建立在三权分立的基础上,对把握行政的内涵有一定的价值。但随着授权立法和行政裁判的发展,这一观点已表现出很大的局限性。

(二)目的说

该观点认为行政是指在法律规制之下,为实现国家目的而为之积极、连续、整体、统一的管理活动。目的说力求从正面反映行政的本质特征,具有积极的意义。但不能对行政和国家的其他职能予以准确的界分。

(三)内容说

该说认为行政是指国家行政机关对国家公共事务的决策、组织、管理和调控。内容说主张从内容和形式上概括行政的全貌,但同样失之于准确,不能反映行政与立法、司法的区别。

上述观点把公共行政界定为国家行政,这已远远落后于实践。在现代

〔1〕 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第1~5页。

社会,随着民主政治、经济、社会和技术快速发展,公共行政不再为国家所垄断,公共行政的主体多元化、方式多样化,公共行政早已从一元的国家行政走向国家行政与社会行政并存的二元体系。因此,我们认为,公共行政是指国家行政机关和其他公共机构管理公共事务的活动。这一概念可从以下几个方面把握:

1. 公共行政是对公共事务的管理。现代社会,由于城市化进程加快,社会分工越来越细,竞争日益激烈,公民等一方(包括自然人、法人和其他组织,下同)需要在全面发展的同时也得到各方面的生存照顾,因而对社会、对政府的依赖加重,公共事务也迅速增长。公共行政已从传统的维持秩序发展到今天的教育、卫生、环境保护和社会保障等等。

2. 公共行政的主体,即行政主体,是国家行政机关和其他公共机构。国家行政机关是为管理公共事务而建立的各级各类行政机关,其他公共机构是国家以外的各类承担公共职能的组织,如村民委员会、居民委员会、行业组织、职业协会等。需要注意的是,随着公共行政改革的推进,委托行政大量出现,公共行政事务可委托给各种社会组织或个人承担,但国家行政机关和其他公共机构承担的公共职责并没有因此改变。

3. 公共行政的手段方式多样。既可采用柔性的管理手段,如行政规划、行政合同、行政指导等,也可采用刚性的管理手段,如行政许可、行政处罚、行政强制等。公共行政改革的趋势是越来越多地用柔性管理手段取代刚性手段,但必要的刚性手段仍然不可缺少。

对公共行政按照不同的标准,可以划分为不同的类型。

1. 国家行政与社会行政。以实施公共行政的主体为标准,可将公共行政分为国家行政和社会行政。国家行政是指国家设立行政机关,直接管理公共事务的活动。又称为直接行政。国家行政又可进一步划分为单一制国家的中央行政和地方行政、联邦制国家的联邦行政、州行政和地方行政。社会行政是指社会公共机构管理公共事务的活动。又称为间接行政。^{〔1〕}通常,国家行政承担的是重要的基础性的公共事务,而社会行政主要负责行业的、区域的、特殊类型的公共事务,如律师的管理、社区的管理、学校的管理等。

2. 规制行政与给付行政。以公共行政的目的为标准,可将公共行政分为规制行政和给付行政。规制行政是指以规范限制公民等一方的自由来实现某种公共秩序的行政活动,如交通规制、经济规制等。给付行政是指通过给公民等一方直接提供帮助或服务以实现某种公共目标的行政活动,如义务教育、社会保障等。以往的公共行政以规制行政为主,第二次世界大战后随着城市化的高度发展,给付行政变得日益重要。这两类公共行政目的性

〔1〕 在德国,常把公共行政分为直接行政和间接行政。

质不同,对公民等一方相对人的影响不同,因而要采用不同的规则予以规范。

3. 授益行政与负担行政。以公共行政对公民等一方产生的不同影响为标准,可将公共行政划分为授益行政和负担行政。授益行政是指给予公民等一方某种权利和利益的行为,如行政许可、减免税收。负担行政是指给公民等一方设定义务、增加负担的行为,如行政罚款、行政收费等。由于授益行政与负担行政对相对人产生的影响截然不同,因而决定了制度设计尤其是程序制度设计上的差异。

4. 消极行政与积极行政。以实施公共行政的主动与否为标准,可将公共行政划分为消极行政和积极行政。消极行政主张无为而治,将公共行政限定在极小的范围内,只有在危及个人安全自由和公共秩序时才被动采取相关措施。积极行政指主动采取各种手段管理公共事务以推进经济社会的发展。严格地说,消极行政与积极行政的划分具有历史意义。因为公共行政经历了从20世纪二三十年代的消极行政到今天的积极行政的转变。

二、行政法的概念

从涉及的事项讲,行政法是有关公共行政的法,但这样定义行政法还过于简单,没有概括出行政法的本质特征。在学术界,由于历史文化、法律制度和观念的差异,人们至今对行政法的概念没有形成共识。有学者从行政法的目的角度定义行政法,有的则从行政法的调整对象界定行政法,还有的从行政法的内容方面概括行政法。^{〔1〕}我们认为,行政法的概念应能对行政法现象进行全面、高度的概括,能反映行政法的基本性质和内容。据此,行政法是指调整在公共行政过程中所形成的各种社会关系,以配置、规范行政权和确认、保障公民等一方权益为核心来规定各方主体之间权利义务的法律规范之总称。

对这一概念可从以下方面予以分析:

1. 行政法是有关公共行政的法。无论是对公共行政的组织、公共行政的展开还是对公共行政的监督、救济都离不开法律的规范和保障。就调整对象来讲,主要有三部分:①在组织公共行政中的各种社会关系,如在组织公共行政中国家机关、社会组织及个人各自的权利义务;公共行政组织体系中人、财、物的制度以及组织形态等。②公共行政对外展开过程中发生的各种社会关系,如行政立法、行政决策过程中各类主体的权利义务,行政许可、行政处罚实施过程中的条件和程序等。③对公共行政监督和救济过程中发生的各种社会关系,如谁有权申请行政复议、提起行政诉讼和请求国家赔偿,在具体的制度运行中,各类主体的权利义务等。

2. 行政法是有关公共行政的法律规范之总称。在现实生活中,并没有

〔1〕 应松年主编:《当代中国行政法》,中国方正出版社2005年版,第8~9页。

一部法律被冠以行政法的称谓,也没有一部包罗万象的行政法典,行政法是由分散于宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及规章中的众多的行政法律规范构成,是有关行政法规范的集合体。

3. 行政法的核心内容主要有两方面:①配置、规范行政主体的行政权。行政权的配置涉及行政权的范围,公共行政职能的界定和分配,包括纵向的在各级政府之间的分工,也包括横向的在政府部门之间的职能分工,还包括公共行政职能在政府与社会之间的分工。对行政权的规范主要是指对其在实体、程序上加以规范、实施监督以及对其造成的侵害予以必要的救济。②确认、保障公民等行政相对人一方在公共行政中的权益。这里的权益既包括实体上的权利和利益,也包括程序上的权利等。行政法制度的建立都是围绕着公共行政中行政主体的行政权和行政相对人权益而展开的。以此为核心,行政法要合理恰当地规定在公共行政中行政主体的行政职权和相应的职责,公民等行政相对人一方的权利和应有的义务,监督机关的职权和职责等各方主体之间的权利义务关系。

4. 行政法的目的是要将公共行政纳入法治的轨道,实现公共行政的民主、公正、理性和高效的价值追求。

三、行政法的特点

行政法的特点是与其他部门法比较而言的。无论在形式上还是在内容上,行政法都有自己的特色。

(一) 形式上的特点

1. 行政法没有统一完整的实体法典。和其他部门法不同,行政法由分散于宪法、法律、法规、规章中的行政法律规范组成,缺乏一部综合性的实体法典。这一形式特征是由公共行政的广泛性、复杂性和多变性所导致。从目前的情况看,制定综合性的行政实体法典比较困难,世界上鲜见成功的先例,但并不排除随着行政法的发展,行政法制度日益成熟,行政法的基本原理为人们所充分认识,从而制定出像民法典一样的行政法典。另外,行政实体法典的缺乏不影响制定统一的行政程序法。美国、德国、日本等国都已制定行政程序法,我国的行政程序法典也在制定过程中。

2. 行政法由效力层次不同的法律规范构成。其他部门法如民法、刑法和诉讼法等多由法律规定,法律之下的规范性文件原则上不能涉及,而行政法则由法律、法规、规章等多层次的规范性文件构成。这一特点是由公共行政的多层级性、宽泛性、专业性和技术性所决定。如公共行政的专业性、技术性很强,因而法律通常只能就管理中所涉及的法律问题作出原则规定,具体的专业和技术要求需要行政法规或地方性法规作出具体规定。当然,由于目前的行政立法缺口较大、在法律制定不到位的情况下,大量制定行政法规、地方性法规、规章的情况也就不可避免。

(二) 内容上的特点

1. 行政法调整领域宽泛、内容丰富。如前所述,现代公共行政既包括国