



2005
年版

行政法学总论

附：行政法学总论自学考试大纲
彭贵才 主编 马丽华 吕艳辉 副主编

高等教育自学考试指定教材 ★ 行政法专业（本科）



9 555 7327 3200



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

高等教育自学考试指定教材
行政法专业(本科)

行政法学总论

(附:行政法学总论自学考试大纲)

(2005年版)

主 编 彭贵才

副主编 马丽华 吕艳辉

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马丽华 王新艳

吕艳辉 孙 波 刘 漫 单志伟

张 芳 张婧飞 彭贵才



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法学总论 附:行政法学总论自学考试大纲/彭贵才主编. —北京:北京大学出版社, 2005. 1

ISBN 7-301-07693-2

I. 行… II. 彭… III. 行政法学-中国-高等教育-自学考试-教材 IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 075915 号

书 名: 行政法学总论 附:行政法学总论自学考试大纲

著作责任者: 彭贵才 主编

责任编辑: 王小娟

标准书号: ISBN 7-301-07693-2/D·0944

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

880 毫米×1230 毫米 A5 16.75 印张 478 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 22.50 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

目 录

第一编 绪 论

| | |
|--------------------------------|--------|
| 第一章 行政法概述 | (1) |
| 第一节 行政与行政权 | (1) |
| 第二节 行政法 | (6) |
| 第三节 行政法学 | (14) |
| 第二章 行政法和行政法学的历史发展 | (19) |
| 第一节 国外行政法及行政法学的发展概况 | (19) |
| 第二节 我国行政法及行政法学的历史发展 | (24) |
| 第三章 行政法规范 | (31) |
| 第一节 行政法规范概述 | (31) |
| 第二节 行政法规范的渊源 | (35) |
| 第三节 行政法规范的效力 | (39) |
| 第四章 行政法律关系 | (42) |
| 第一节 行政法律关系概述 | (42) |
| 第二节 行政法律关系的构成与分类 | (44) |
| 第三节 行政法律关系的变化与特征 | (48) |
| 第五章 行政法的基本原则 | (53) |
| 第一节 行政法基本原则概述 | (53) |
| 第二节 外国行政法基本原则 | (56) |
| 第三节 我国行政法基本原则的内容 | (59) |

第二编 行政法主体

| | |
|------------------------------|-------|
| 第六章 行政法主体概述 | (71) |
| 第一节 行政法主体的涵义 | (71) |
| 第二节 行政主体的涵义 | (74) |
| 第三节 行政主体资格及分类 | (82) |
| 第四节 行政主体的职权与职责 | (88) |
| 第七章 国家行政机关 | (96) |
| 第一节 国家行政机关概述 | (96) |
| 第二节 国家行政机关的职责、职权与管理手段 | (102) |
| 第三节 我国现行国家行政机关的体系 | (113) |
| 第八章 被授权组织和受委托组织 | (120) |
| 第一节 被授权组织 | (120) |
| 第二节 受委托组织 | (124) |
| 第九章 行政公务人员 | (129) |
| 第一节 行政公务人员概述 | (129) |
| 第二节 国家公务员 | (132) |
| 第十章 行政相对方 | (144) |
| 第一节 行政相对方概述 | (144) |
| 第二节 行政相对方的权利和义务 | (150) |
| 第三节 行政相对方的行为 | (152) |

第三编 行政行为

| | |
|--------------------------|-------|
| 第十一章 行政行为概述 | (161) |
| 第一节 行政行为的概念和特征 | (161) |
| 第二节 行政行为的分类 | (166) |
| 第三节 行政行为的内容和形式 | (171) |
| 第四节 行政行为的效力 | (175) |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| 第十二章 抽象行政行为 | (184) |
| 第一节 抽象行政行为概述..... | (184) |
| 第二节 行政法规的制定..... | (187) |
| 第三节 行政规章的制定..... | (194) |
| 第四节 其他行政规范性文件的制定..... | (206) |
| 第十三章 依申请的具体行政行为 | (213) |
| 第一节 具体行政行为与依申请的具体行政 行为的概述..... | (213) |
| 第二节 行政确认..... | (219) |
| 第三节 行政许可..... | (224) |
| 第四节 行政奖励..... | (236) |
| 第五节 行政给付..... | (244) |
| 第六节 行政裁决..... | (250) |
| 第十四章 依职权的具体行政行为 | (260) |
| 第一节 依职权的具体行政行为概述..... | (260) |
| 第二节 行政处罚..... | (262) |
| 第三节 行政强制..... | (273) |
| 第四节 行政征收..... | (286) |
| 第五节 行政检查..... | (296) |
| 第十五章 行政相关行为 | (306) |
| 第一节 行政指导行为..... | (306) |
| 第二节 行政合同行为..... | (319) |
| 第三节 行政调解..... | (328) |
| 第四节 行政事实行为..... | (335) |
| 第十六章 行政程序 | (344) |
| 第一节 行政程序概述..... | (344) |
| 第二节 行政程序的基本原则与制度..... | (361) |
| 第三节 行政程序的当事人..... | (374) |
| 第十七章 行政违法与不当 | (377) |
| 第一节 行政行为的合法要件..... | (377) |

| | | |
|-----|------|-------|
| 第二节 | 行政违法 | (381) |
| 第三节 | 行政不当 | (396) |

第四编 行政法制监督

| | | |
|-------------|--------------------|-------|
| 第十八章 | 行政法制监督概述 | (398) |
| 第一节 | 行政法制监督的概念和特征 | (398) |
| 第二节 | 行政法制监督的分类 | (402) |
| 第十九章 | 行政法制监督的主要方式 | (405) |
| 第一节 | 权力机关的监督 | (405) |
| 第二节 | 行政监察监督 | (410) |
| 第三节 | 行政审计监督 | (421) |
| 第四节 | 行政复议监督 | (427) |
| 第五节 | 行政诉讼监督 | (437) |
| 第二十章 | 行政责任与行政赔偿 | (447) |
| 第一节 | 行政责任 | (447) |
| 第二节 | 行政赔偿 | (456) |

行政法学总论自学考试大纲 (含考核目标)

| | | |
|-------------|--------------------------|-------|
| 第一部分 | 课程性质与设置目的 | (479) |
| 第二部分 | 课程内容与考核目标(分编、章编写) | (481) |
| 第一编 | 绪论 | (481) |
| 第二编 | 行政法主体 | (490) |
| 第三编 | 行政行为 | (499) |
| 第四编 | 行政法制监督 | (515) |
| 第三部分 | 有关说明与实施要求 | (523) |
| 第四部分 | 题型示例 | (526) |
| 后记 | | (528) |

第一编 绪 论

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政权

一、行政

行政法与行政的关系极其密切。在给行政法下定义之前,有必要先了解“行政”的概念,这也是中外行政法学者都不能回避的基本前提。

“行政”一词英文是 administration, 源出于拉丁文 administrare, 原意是“执行事务”。据美国出版的《文字与科学》一书统计,“行政”一词有多达 12 种含义,但通常多指对政务的管理,即对国家与公共事务的管理。《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。行政法上的“行政”通常是指对国家与公共事务的管理,而不包含对一般社会组织、私人企业内部事务的管理。前者一般称为“公行政”(public administration),后者则称为“私行政”。

公行政既包括国家行政机关的执行、管理活动,即国家行政,还包括其他非国家的公共组织的行政,如公共社团(律师协会、会计师协会等)的行政以及公共企事业单位(国有企业、公立学校等)的行政。传统的行政法学通常只研究国家行政,20 世纪以后,国家行政以外的公行政也逐渐被各国行政法学者纳入研究范围。如美国著名学者施瓦茨认为公立学校给予学生纪律处分的行为应作为公行政的

研究范围遵循正当法律程序原则；英国行政法学泰斗韦德在其 80 年代出版的《行政法》(第六版)中单列专章讨论公法人问题，包括政府机关法人和国有企业等。他在该书中还多次引用有关社团、协会纪律处理程序，公立学校开除学生、教师程序的案例。德国、法国、日本等国的行政法学著作也大多单设专章研究国家行政机关以外的公法人行政。如日本行政法学者和田英夫在其所著的《现代行政法》一书中，单列“特殊行政组织法”一章对国家行政组织、地方行政组织之外的公法人进行研究。我国近年来一些地方人民法院也开始受理国家行政机关以外的公行政组织(如高等学校)作为行政诉讼被告的案件。

行政法意义上的行政不包含私行政，专指公行政，而且以国家行政为主，是相对于立法、司法的一个概念。在这一前提下，各国行政法学者对行政的定义，从方法上可归纳为以下几种类型：

其一，消极说，也称扣除说，认为“行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能”^①，它是建立在分权思想基础上的学术观点。

其二，积极说，即试图从正面给行政下一个积极的定义或描述。如日本学者田中二郎认为：“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而进行的、整体上具有统一性的、连续的形成性国家活动。”^②

其三，形式意义说，即以国家机关的性质为标准，凡是行政机关所为的行为或活动都是行政，而不论它在实质上是否为“准立法行为”或“准司法行为”。

其四，实质意义说，即着眼于活动性质，只要是国家对社会公共事务的组织管理活动，不论是国家行政机关，还是国家立法机关，或国家司法机关具体实施，都属于行政的范畴。

其五，综合说，即对行政多角度的界定。如“行政法研究的行政是指为实现国家目的，运用制定政策法规、规章、组织实施管理、命

① [日]室井力主编，吴微译：《日本现代行政法》，中国政法大学出版社 1995 年版，第 9—10 页。

② [日]南方博著，杨建顺、周作彩译：《日本行政法》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 8 页。

令、监督制裁等方式执行国家法律和权力(立法)机关意志的活动。”^①

应当承认,由于行政权对社会、经济干预的加强,行政的范围扩大,形式增加,影响加深,要从法学角度对行政下定义很难,宜于描述,不宜于界定。借鉴中外学者关于行政的定义,我们对于行政法上的“行政”的认识,从如下特征的角度加以描述:

1. 行政具有主体特定性。首先,行政法上的行政是现代国家权力分工体制的产物,行政的主体主要是行政机关,不包括立法机关和司法机关。其次,由于行政事务的多元化、复杂化,除行政机关外,非行政机关的组织也可根据法律、法规的授权行使一定的行政管理职能。

2. 行政具有公益性。社会由个人所组成,但在利益上又超越私人性,具有社会公共性,行政的主要目的就是要维护和促进社会公共利益,如建设、安全、服务等需求。凡基于“平等原则”,为了保障每一个个人最低的生存水准,使人们享有最低“生存尊严”所必要的一切行政措施,都属于公益的事项范围。

3. 行政具有整体性与能动性。行政作为一种活动,在现实中表现为若干个单独的行动,但这种具体行动与国家职能和政策的整体相关联,必须在整体上保持统一性和连续性。同时,区别于司法的消极被动性,行政具有能动性,它可根据实际需要主动进行,即积极行使职能,以维护公益,保护私益。

4. 行政具有过程性。行政是对国家事务和社会事务的管理,这种管理是一个过程,须遵循一定的方式、步骤、时限和顺序。

5. 行政具有法定性与(自由)裁量性。行政随国家的产生而成立,它本来并不受法的控制。在近代以后,为了保障人权和防止行政的独断专横,要求行政必须依法,由此,行政的法定性也就成为必然,即要求行政活动的主体、行为及其过程必须要有法律(或授权法)的依据,“无法律即无行政”。当然,由于行政任务广泛,社会事务纷繁复杂,立法者不可能对所有行政事务都加以规定或作出详细规定。

^① 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第5页

立法者往往授权行政机关(或其他执行行政公务的组织)可以在法律允许的幅度内,根据具体情况及自己的评价确定行为的范围、方式或手段,即自由裁量。

6. 行政具有受监督性。行政的能动性和自由裁量性使得行政容易恣意和专横;行政的公益性又使得违法或不当的行政活动容易造成对社会系统性的破坏甚至灾难,或者以维护公益为名,行侵犯私益之实。因此,行政活动必须受到严格的监督,这种监督应是多维度和多层级的,包括内部监督和外部监督,国家机关监督和社会监督等。

二、行政权

不掌握行政,就不能掌握行政法;而不认识行政权,就无法认识行政,因为行政的核心或实质内容就是行政权。行政法学中的每条原理几乎都与行政权密切相关。如:行政主体是实施行政权的组织;实施行政权的行为便构成行政行为;行政法律关系实际上就是与行政权直接相关的法律关系,等等。

(一) 行政权的涵义

所谓行政权,是指国家行政机关执行法律、管理国家行政事务和社会事务的权力,是国家政权的一个组成部分。

对于行政权的内涵的理解,有必要通过与相关概念的比较来把握。

1. 行政权与政权。政权是指一个国家的统治权,统治权完整而独立就意味着主权。行政权是国家政权的一个组成部分,是国家主权的一项内容。政权的主体是国家,而行政权的主体则是政府(行政机关)。行政权与政权的关系主要表现为,行政权是在国家政权确立后组织管理公共事务的权力。

2. 行政权与行政职权。行政权是行政机关依法从事管理国家行政事务的权力,是一般的、笼统的所指。因行政权的内容广泛而复杂,必须由具体的行政机构及其公务人员来实施,这种被定位到具体的行政机构及其工作人员身上,与其职务和职位相适应的管理资格和权能,我们称之为行政职权。可见,行政职权是被具体定位到职位上的行政权,是行政权的具体化。行政权与行政职权是抽象与具体、

一般与个别的关系。

3. 行政权与行政权限。行政权一般由三个要素构成,即权力主体、权力内容、权力范围。行政权限仅指权力范围,即行政权行使所不能逾越的范围界限。可见,行政权与行政权限是包含与被包含的关系。

4. 行政权与公民权利。权力是一定的机关或组织依法具有的支配力量,而权利是指国家机关、社会组织和自然人可以依法进行一定的作为和不作为的资格。行政权作为一种国家权力,源于公民权利,是公民权利的一种特殊的转化形式。我们知道,公民通过选举,产生自己的权力机关,权力机关再根据权力分立的原则,将行政权从统一的国家权力中分解出来,并组成政府统一行使该权力。行政权一旦形成便同公民权利结成一种既互相依存,又相互对立的关系。行政权的行使,既要保护公民的合法权益,又要防止公民权利的滥用、法定义务的违反,以维护公共利益或他人的合法权益;对于公民而言,他一方面要服从、配合、参与行政管理,尊重行政权的合法行使,另一方面,他又要通过行使知情权、参与权等多种权利形式直接或间接地监督行政行为,防止行政权的违法行使。

(二) 行政权的内容

行政事务的复杂性与广泛性,致使行政权的内容也十分广泛。行政权主要有以下几项内容:

1. 制定行政规范权。主要是指行政机关依法制定和发布具有普遍约束力的规范性文件的权力,如国务院制定行政法规,地方政府制定行政规章等行为。

2. 许可批准权。即行政机关准许公民、法人或其他组织从事特定活动的权力,如特许、核准等。

3. 行政检查监督权。指行政机关对公民、法人和其他组织在社会交往中遵守法律、法规的情况进行检查监督的权力,如税务机关对企业交纳税款情况的检查监督等。

4. 行政处罚权。指行政机关对违反法律、法规规定的公民、法人或其他组织所行使的惩罚性权力,如罚款、行政拘留等。

5. 行政强制权。包括执行行政强制措施权和行政强制执行权

两种,前者是行政机关为了预防、制止危害社会行为的产生而采取限制个人、组织的人身、财产和行为自由等措施,使其保持一定状态的权力,如强制戒毒、强制隔离;后者是行政机关对不履行法定义务的公民、组织采取强制性措施迫使其履行法定义务的权力,如强制拆除、强制扣缴等。

6. 行政裁判权。指行政机关依法对某些纠纷或争议适用法律、法规进行裁判的权力,如注册商标复审权等。

(三) 行政权的特性

行政权的特性很多,以下所列只限于有直接法律意义的几种:

1. 从属性。行政权从根本上说,是执行法律、执行权力机关意志的权力,因此,行政权的运行必须对权力机关负责。

2. 法定性。行政权是法定权力,其行使范围、方式、幅度为法律所设定,行政权的行使必须合法。

3. 强制性。行政权是行政机关代表国家为了维护公共利益而强制他人服从的力量,相对人有服从的义务,有关机关有协助的职责。

4. 优益性。行政权不同于社会成员的个人权利,它体现国家和人民的意志,涉及公共利益,因此,行政主体在行使行政权时,依法享有一定的行政优益权。

5. 不可处分性。行政主体无权对行政权作任意处分:其一,行政主体不得自由转让行政职权,除非符合法定条件并经过法律程序;其二,行政主体不得自由放弃行政职权,否则即为失职、渎职,须承担法律责任。

第二节 行政法

一、行政法的概念

行政法这个词最早出现于法国,它的法语表达形式是 *droit administratif*,法国因而被认为是行政法的母国。英文对行政法的表述为 *administrative law*,日文翻译成“行政法”,我国行政法一词最早从

日本引进。

由于社会历史发展、制度、法律及文化等差异,以及认识角度的不同,学者们对行政法概念的表述也存在分歧,比较有代表性的主要有三种:

其一为“管理论”,认为行政法是关于政府机构中从事管理活动的各种机构的组织、职权、职责、权利和义务的法。这一理论在大陆法系国家早期和前苏联的行政法学中占统治地位。该理论在一定社会历史条件下,对社会的稳定和发展起过积极作用,但具有明显的片面性——只要求管理对象服从命令而轻视追究管理者的违法责任,过分强调两者的地位不对等,这些显然同现代社会的民主、法治原则不相适应。

其二为“控权论”。英美一些行政法学者从权利本位出发,认为行政法和控制国家行政活动的法律部门,它设置行政机构的权力,规范这些权力行使的原则,并为那些受行政行为侵害者提供法律救济。控权论强调保障权利,制约权力,具有一定的历史意义和合理性,但对于现代社会所要求的积极行政、提高行政效率等未给予足够的重视,有失片面。

其三为“平衡论”,主要由罗豪才教授首先提出,认为行政法是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政法律规范和原则的总称,其中的行政关系为“权力——服从”关系,具有非平衡性,监督行政关系则使行政机关被置于被动的、被监督的地位,同样具有非平衡性。因而行政法运作过程经历了管理中的非平衡——监督中的倒置不平衡,最终到平衡的辩证过程。行政法就是以实现这种最终的平衡为目的的“平衡法”。20世纪90年代中后期开始,平衡论学说在中国一直在不断发展、完善,并占主导地位。当然,到现在为止,并不是中国所有的学者都认同平衡论,还有相当一部分学者仍然对平衡论持有异议,主张新控权论或新管理论。

上述三种表述主要从行政法的功能、作用角度入手,分歧较大。为避免争论,我们主要围绕行政和行政权表述行政法,简单地说,行政法就是有关行政的法律规范的总称,它所调整的范围既包括行政组织地位的确定和权限的取得、行政管理的运作方式,还包括因行政

管理活动的违法而引起的监督与救济。具体而言,行政法是有关行政的主体、职权、行为及程序、违法及责任和救济关系等的法律规范的总称。对这一概念有必要从以下几个方面予以把握:

首先,行政法是与行政权行使有关的法。这是行政法与其他部门法在性质和内容上的区别所在。凡是行政权的行使以及与之相联系的活动,以及基于此而形成的种种社会关系,都属于行政法所规范的内容。

其次,行政法的内容主要涉及行政权的行使及其后果方面。具体如,行政主体地位的确定和权限的取得、行政职权的行使与运作、对行政主体及其活动的监督、对公民和组织权益的保障与救济等。从行政法的内容构成上看,大致可包括行政组织法(行政权的行使主体及行政权的配置等方面的法)、行政行为法(包括行政实体法和行政程序法,主要规范行政权的运作方式)、监督法和行政救济法(包括对行政权的行使进行监督和对其后果进行补救两个方面)。

最后,行政法是有关行政的法律规范的总称。行政法律规范是行政法的外在表现和基本构成单位,其表现形式是多种多样、多层次的,可体现于宪法、法律、法规以及判例、习惯等多种形式之中。

二、行政法的特征

作为一个独立的法律部门,行政法区别于刑法、民法等其他法律部门,具有自身的特征。

(一) 内容广泛、易变。行政法所规范的对象就是行政,而行政所涉领域极为广泛,有人形容为“从摇篮到墓地”,甚至“从摇篮之前到墓地之后”,行政几乎触及所有的社会生活领域,因而行政法也必须面临这一现实而作出相应的反应和调适,它所调整、规范的内容当然也就具有了广泛性。行政法在内容上还具有多变的特点,由于行政的对象——社会公共事务复杂多变,新问题不断涌现,行政法也不可能一成不变或停留在传统的领域里,需要针对现实问题及时作出调整。当然,行政法的易变性是相对其他法律部门而言的,它必须既保持一定的稳定性又具有适时的变动性。

(二) 形式多元,难以制定统一的法典。行政法在形式上不同于

民法和刑法,后两者有一部集基本规范为一体的统一法典。各国行政法大多未能制定出综合性、统一性的行政法典,在我国也从来没有一部系统、完整的行政法典,我国的行政法律规范广泛地散见于各种法律、法规,甚至规章等形式的法律规范文件之中(参见本书第三章)。这是由行政法内容广泛、易变的特点所决定的——行政关系多种多样,各种不同的行政关系又存在较大的差别,很难以统一的规范加以调整;部分行政关系的稳定性低,变动性大,有必要留给法律位阶较低的法规和规章调整,而不宜由统一法典进行规范。

当然,行政法难以制定统一的法典,并不意味着行政法没有“局部性行政法典”(或称部门行政法典),无论外国,还是我国,在行政法的许多领域都已经形成了不少局部性的法典,如我国行政处罚法、行政许可法、行政复议法、行政诉讼法,等等。

行政法难以制定统一的法典并不意味着行政法将永远不能制定统一的法典。行政关系虽然千差万别,但它们也存在着共性,从而存在着为一般原则(从各领域具体规则中抽象出的原则)统一调整的可能性。荷兰已制定了《荷兰行政法通则》并于1994年1月正式生效,该法典对在行政法不同领域里可以用一种共同方法所规定的事项作了统一规定。目前,欧亚许多国家和地区(如德国、日本及我国澳门地区)的行政程序法已纳入了不少行政实体法的内容,出现了行政法法典化的趋势或萌芽。当然,统一的法典只能是相对的概念,它只能涵盖行政活动共通的领域(如行为、程序、救济等),却难以针对特殊领域、特殊问题进行具体调整。在统一的行政法典下,各具体领域的局部行政法典以及其他单行行政法律、法规仍有存在的必要。因而法典化的趋势并不妨碍行政法在形式上具有多元性的特征。

(三)效力多元。由于行政法的表现形式多种多样,导致其在效力上具有多元性:首先是效力层级多元。行政法的制定机关包括不同层次的权力机关、行政机关,在形式上表现为法律、行政法规、地方性法规等不同层级的法律规范文件,它们的效力层级也各不相同。在我国,一般而言,法律高于行政法规,行政法规高于地方性法规,地方性法规又高于地方政府规章。其次是效力的适用范围多元,即在时间、地域、对象等方面不统一。不同的行政法律规范文件,所适用

的地域、时间、事项都会有所不同。有的时间效力长而有的时间效力短；有的在全国范围普遍适用，而有的只在特定的行政区域内或部门内适用；有的对全体人都适用，而有的只对一部分对象有效。

(四) 行政法是实体法与程序法的综合。在法律的分类中，根据法律规定的内容不同可分为实体法和程序法。实体法，一般是指规定主要权利和义务(或职权和职责)的法律，如民法、刑法等；程序法，一般是指保证权利和义务得以实施的法律，如民事诉讼法、刑事诉讼法。民法与民事诉讼法，刑法与刑事诉讼法通常分别是作为实体法与程序法而分开的，独立立法成章的。但行政法则不然，它是实体法和程序法的综合。

一方面，行政法中有关行政活动的规范除实体性规范外，还包括行政行为的程序性规范。行政具有过程性，为了保障和监督行政机关有效地行使职权，行政法必须对行政行为的步骤、顺序、方式、时限等作出规定。因此，关于行政活动的实体性规范和程序性规范总是相互交织在一起，往往共存于一个法律文件之中。如我国的《行政处罚法》、《行政许可法》就既有实体性规范又有程序性规范，而且更多地表现为程序性规范；同样，一些国家的行政程序法，如美国《联邦行政程序法》、《联邦德国行政程序法》等虽名为程序法但也包括若干实体的规定。

另一方面，行政诉讼法虽然可以独立成为法典，但它与行政法有关权利和义务的实体规定、程序内容都密不可分，因为行政诉讼是因行政活动而发生的事后救济，是与行政过程相联系的当然组成部分，缺少了行政诉讼的监督、救济，依法行政是难以想像的。行政诉讼法统一于行政法之中，行政法的内容必然包括对违法或不当行为的救济部分，其中主要是行政诉讼。从国外的情况来看，各国都将行政诉讼法作为行政法的组成部分，有的甚至将行政诉讼法视为行政法的主要部分，如美国认为，没有行政诉讼法就没有行政法。

三、行政法的作用

关于行政法的作用问题，对应于前述关于行政法概念的三种观点，在西方存在三种理解，即保权说、控权说、均衡说，前两种互相对