

21 世纪高等继续教育精品教材

行政法概论

XINGZHENGFA GAILUN

主 编◎漆国生

 中国人民大学出版社

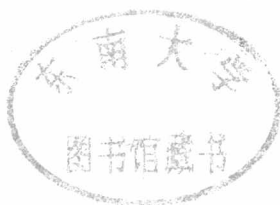
2584260

D922.1
247

21 世纪高等继续教育精品教材

行政法概论

主 编 漆国生
副主编 曹 智



中国人民大学出版社
• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法概论/漆国生主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2012
21 世纪高等继续教育精品教材
ISBN 978-7-300-15060-4

I. ①行… II. ①漆… III. ①行政法-中国-成人高等教育-教材 IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 008159 号

21 世纪高等继续教育精品教材

行政法概论

主 编 漆国生

副主编 曹 智

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	185mm×260mm 16 开本	版 次	2012 年 3 月第 1 版
印 张	12.25	印 次	2012 年 3 月第 1 次印刷
字 数	282 000	定 价	26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

21 世纪,科学技术发展日新月异,发明创造层出不穷,知识更新日趋频繁,全民学习、终身学习已经成为适应经济与社会发展的基本途径。近年来,我国高等教育取得了跨越式的发展,毛入学率由 1998 年的 8% 迅速增长到 2008 年的 23.3%,已经进入到大众化的发展阶段,这其中高等继续教育发挥了重要的作用。同时,高等继续教育作为“传统学校教育向终身教育发展的一种新型教育制度”,对实现“形成全民学习、终身学习的学习型社会”、“构建终身教育体系”的宏伟目标,发挥着其他教育形式不可替代的作用。

目前,我国高等继续教育的发展规模已占全国高等教育的一半左右,随着我国产业结构的调整、传统产业部门的改造以及新兴产业部门的建立,各种岗位上数以千万计的劳动者,需要通过边工作边学习来调整自己的知识结构、提高自己的知识水平,以适应现代经济与社会发展的要求。可见,我国高等继续教育的发展,既肩负着重大的历史使命又面临着难得的发展机遇。

我国的高等继续教育要抓住机遇发展,完成自己的历史使命,从根本上说就是要全面提高教育教学质量,这涉及多方面的工作,但抓好教材建设是提高教学质量的基础和中心环节。众所周知,高等继续教育的培养对象主要是已经走上各种生产或工作岗位的从业人员,这就决定了高等继续教育的目标是培养能适应新世纪社会发展要求的动手能力强、具有创新能力的应用型人才。因此,高等继续教育教材的编写“要本着学用结合的原则,重视从业人员的知识更新,提高广大从业人员的思想文化素质和职业技能”,体现出高等继续教育的针对性、实用性和职业性特色。

为适应我国高等继续教育发展的新形式、培养应用型人才、满足广大学员的学习需要,中国人民大学出版社邀请了国内知名专家学者对我国高等继续教育的教学改革与教材建设进行专题研讨,成立了教材编审委员会,联合中国人民大学、中国政法大学、东北财经大学、武汉大学、山西财经大学、东北师范大学、华中科技大学、黑龙江大学等 30 多所高校,共同编撰了“21 世纪高等继续教育精品教材”,计划在两三年内陆续推出百种高等继续教育精品系列教材。教材编审委员会对该系列教材的作者进行了严格的遴选,编写教材的专家、教授都有着丰富的继续教育教学经验和较高的专业学术水平。教材的编写严格依据教育部颁布的“全国成人高等教育公共课和经济学、法学、工学主要课程的教学基本要求”;教材内容的选择克服了追求“大而全”的现象,做到了少而精,有针对性,突出了能力的训练和培养;教材体例的安排突出了学习使用的弹性和灵活性,体现“以学为主”的教育理念;教材充分利用现代化的教育手段,形成文字教材和多媒体教材相结合的立体化教材,加强了教师对学生学习过程的指导和帮助,形象生动、灵活方便,易于保存,可反复学习,更能适应学员在职、业余自学,或配合教师讲授时使用,会起到很好的教学效果。

这套“21 世纪高等继续教育精品教材”在策划、编写和出版过程中,得到教育部高

教司、中国成人教育协会、北京高校成人高教研究会的大力支持和帮助，谨表深切谢意。我们相信，随着我国高等继续教育的发展和教学改革的不深入，特别是随着教育部“高等学校教学质量和教学改革工程”的实施，这套高等继续教育精品教材必将为促进我国高校教学质量的提高做出贡献。

杨干忠

前 言

行政法，是指行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督过程中与行政相对人、行政法制监督主体之间发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系的法律规范的总称。行政法的重心是控制和规范行政权，保护行政相对人的合法权益。

本教材针对高等继续教育的行政法教学需要编写，结合我国法制发展和政府行政改革的实际情况，吸取国外行政法的理论研究及行政实践的先进经验，系统地介绍了行政法的基本原理和法律规范，始终以邓小平理论和“三个代表”重要思想以及全面贯彻落实科学发展观为指导，联系我国行政改革和法制进程的实际，从理论与实践的结合上探讨了行政法治中的重点和热点问题，有较强的针对性和实用性。

本教材由漆国生任主编，曹智任副主编。具体参编分工为：漆国生、彭柳：第一、六、七章；龙四海、陈婕：第二、九章；刘智标、陈婕、彭柳：第三、四章；宋佑光、张文闻、曹智：第五、八、十章；张文闻：第十一章；韦春艳：第十二章；杨高峰、曹智、陈婕：第十三、十四章；曹智：第十五章。谢清华、江黎等参加了资料收集工作。

本教材可作为高等继续教育行政管理、公共事业管理专业学生专业基础课程教材，也可作为综合类、管理类其他专业教学之教材或参考书，还可作为国家机关工作人员和一般读者了解行政管理理论与实践的读物。

在本教材的编写过程中，我们参阅了学术界一些专家学者撰写的行政管理学著作及教材，并汲取他们的研究成果和有益经验。另外，本书的出版得到了广州大学继续教育学院教材出版基金的资助，以及广州大学领导、中国人民大学出版社的大力支持与帮助，广州大学继续教育学院丁邦友院长给予了大力协助，在此一并表示感谢。

由于编写时间仓促，加之编者水平有限，书中难免存在不当和错误之处，敬请广大读者批评指正，以便我们修改。

编者

录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 行政法的特征	(4)
第三节 行政法的渊源和分类	(5)
第四节 行政法的基本原则	(7)
第五节 行政法律关系	(12)
第二章 行政主体	(15)
第一节 行政主体概述	(15)
第二节 行政机关	(17)
第三节 法律法规授权的组织	(20)
第四节 行政机关委托的组织	(22)
第五节 国家公务员	(24)
第六节 行政相对人	(26)
第三章 行政行为	(31)
第一节 行政行为的概念和特征	(31)
第二节 行政行为的分类	(33)
第三节 行政行为的构成要件和合法要件	(35)
第四节 行政行为的效力	(38)
第四章 行政立法	(41)
第一节 行政立法概述	(41)
第二节 行政立法体制	(45)
第三节 行政立法的程序	(47)
第四节 对行政立法的监督	(49)
第五章 行政许可	(51)
第一节 行政许可概述	(51)
第二节 行政许可的设定	(55)
第三节 行政许可的实施机关与实施程序	(58)
第四节 行政许可的监督与责任	(60)

第六章 行政确认与行政裁决	(63)
第一节 行政确认	(63)
第二节 行政裁决	(67)
第七章 行政处罚	(70)
第一节 行政处罚概述	(70)
第二节 行政处罚的种类和设定	(75)
第三节 行政处罚的实施机关与管辖	(79)
第四节 行政处罚的适用	(80)
第五节 行政处罚的程序	(82)
第八章 行政强制	(89)
第一节 行政强制概述	(89)
第二节 行政强制执行	(90)
第三节 行政即时强制	(96)
第四节 行政调查中的强制	(98)
第九章 其他行政行为	(99)
第一节 行政征收	(99)
第二节 行政给付	(102)
第三节 行政奖励	(105)
第十章 行政合同	(110)
第一节 行政合同概述	(110)
第二节 行政合同的种类	(112)
第三节 行政合同的实施	(114)
第十一章 行政指导	(118)
第一节 行政指导概述	(118)
第二节 行政指导的种类和方式	(120)
第三节 行政指导的实施	(122)
第十二章 行政问责	(125)
第一节 行政问责概述	(125)
第二节 行政问责的基本原则	(130)
第三节 行政问责的内容体系	(132)
第四节 完善我国行政问责的对策思考	(134)
第十三章 行政赔偿和行政补偿	(142)
第一节 行政赔偿	(142)
第二节 行政补偿	(152)

第十四章 行政法制监督	(157)
第一节 行政法制监督概述	(157)
第二节 行政法制监督体系	(159)
第三节 行政法制监督的原则、权限和程序	(164)
第十五章 行政复议	(167)
第一节 行政复议概述	(167)
第二节 行政复议的范围	(171)
第三节 行政复议机关和参加人	(173)
第四节 行政复议的程序	(176)
参考文献	(181)

第一章

行政法概述

第一节 行政法的概念

一 行政的含义与特征

行政法是调整行政关系的法，是调整行政主体内部及行政主体在国家行政管理活动中发生的社会关系的法，是我国法律体系中一个独立的法律部门。掌握行政的含义和特征，是进一步研究和掌握行政法的前提。

（一）行政的含义

“行政”一词，源于拉丁文，原指管理和执行事务。《社会科学大辞典》将“行政”解释为“国家事务的管理”。西方国家的学者们对“行政”一词的解释，主要有以下三类：

（1）行政是国家意志的执行。美国行政法学家古德诺在其所著《政治与行政》中提出政治与行政相分离的观点，认为“在一切的政治制度中只有两种功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政”，“行政是政府官吏推行政府功能时的活动”^①。

（2）行政是国家事务的管理。美国的行政学家威洛克在其所著《行政学》中，将行政视为“政府组织中行政机关所管辖的事务”。日本行政法学家美浓部达吉认为，“行政是除了立法活动和司法活动之外的一切国家活动”^②。

（3）行政是一种国家职能。美国行政学家怀特在《公共行政研究引论》（第4版，1955年）中认为，“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”，“是为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。

我国学者对行政的含义也有许多不同的理解，其中有代表性的观点有三种：一是广义的观点，即“行政不应只局限于国家行政部门的狭义的行政概念，也不宜使用包括国家机关以外所有企业事业部门管理事务最广义的行政概念，即应将以行使国家权力从事国家管

① [美] 古德诺：《政治与行政》，北京，华夏出版社，1987。

② 张载宇：《行政法要论》，台北，汉林出版社，1977。

理的活动,称为行政”^①。二是泛义的观点,认为行政是指“一定机构或部门为达到一个特定的政策目标(一般是非营利性目标)而展开的各项管理活动”^②。三是狭义的观点,认为“行政一般是指国家机关运用行政权,执行和实现国家意志的政治活动”^③。

上述解释虽众说纷纭,却从不同角度揭示了行政的特征,适用于不同的研究领域。我们认为,行政法中的“行政”,是指国家行政主体为了实现国家的职能,依法运用国家行政权力对国家和社会公共事务的决策、组织、管理与协调活动,属于“公共行政”的范畴。

(二) 行政的特征

作为公共行政的“行政”,与作为私人行政的“行政”相比较,具有如下特征:

(1) 行政的主体包括国家行政机关、依法被授权的组织和行政机关委托行使行政职权的组织和个人。除此之外,其他任何组织或个人都不能成为行政法中的行政主体。

(2) 行政具有国家意志性。行政不是一般社会组织的管理活动,也不是行政机关的民事活动,而是行政主体以国家名义对国家事务、社会事务的决策、组织、管理与协调等活动,具有体现国家意志的性质。

(3) 行政具有执行性。这一特征是指行政机关的一切职权活动从属于国家权力机关,行政活动是行政主体进行的实施宪法和法律的国家的活动。宪法和有关组织法明文规定,从中央到地方的各级国家行政机关都是国家权力机关的执行机关,它们由国家权力机关产生,接受权力机关的监督,向权力机关负责,必须执行国家权力机关制定的法律、法规和权力机关的决议与命令。行政主体实施的国家活动,从总体上看,是把国家权力机关制定的法律付诸实施,予以执行。行政机关虽然也有一部分行政立法权或行政裁决权,但这些权力的行使,都必须围绕如何执行国家权力机关制定的法律来进行,因此,它们也具有执行性。

(4) 行政手段具有强制性。行政是行政主体运用、行使国家行政权的具体体现,是国家的活动。因此,行政活动的实施,必然要以国家政权的强制力作后盾。行政主体依法实施的行政活动,行政相对人有接受、服从和协助的义务,否则,行政主体可采取带有强制性的行政手段,强制行政相对人履行行政决定。

(5) 行政具有法律性,这是行政的法律属性。在现代国家,法治原则已经成为国家制度的基本原则,法治原则体现在行政领域,要求一切行政活动都必须受到法律的约束,行政主体必须依法行政。依法行政是现代行政法的原则和核心,它要求一切行政活动都必须按照法律规定的条件、程序、方式和时限进行,凡是违法行政的,都应受到相应的法律追究,承担相应的法律责任。

二 行政法的含义和调整对象

(一) 行政法的含义

行政法是调整行政关系的法。但是,由于人们对“行政”的含义有不同的理解和认

① 夏书章:《行政管理学》,太原,山西人民出版社,1985。

② 王沪宁、竺乾威:《行政学导论》,上海,上海三联书店,1988。

③ 欧阳雄飞:《行政管理学基础知识》,载《中国行政管理》,1988(2)。

识,加上历史、法律体制和法律观念的不同,关于行政法概念的表述也不尽相同。

在大陆法系国家,行政法是指“调整行政活动的国内公法”或关于“公共行政的法律”^①,是“关于行政权之组织及其作用之国内公法”^②。在英美法系国家,行政法主要是“控制行政权力的法律”,即“控权法”。英国法学家威廉·韦德在《行政法》一书中指出:行政法的定义,一方面,可以概括地说,它是关于控制政府权力的法律;另一方面,行政法和管理公共机关实施权力和履行职责一般原则的总体规范。

关于行政法的定义,我国行政法学界尚未达成共识,学者们对行政法的定义大致有以下几种观点:一是从行政法的调整对象来界定,认为行政法是调整行政关系的法,即国家行政机关及其工作人员在履行行政职能过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。二是从行政法涉及的内容来界定,认为行政法是有关国家行政机关进行行政管理活动的各种法律、法规的总称。三是从行政法的目的、功能来界定,认为行政法是控制行政权的法,或者是关于行政权的授予、行使、监督、补救和作用的法律规范的总称。

上述三种观点,依据不同的标准,从不同的角度对行政法的定义作出了不同的界定,这有助于我们正确理解和把握行政法的含义。依据行政法调整对象的特殊性,我们认为,行政法是我国法律体系中一个独立的部门法,是调整行政主体在行使行政职能过程中所发生的行政关系和与行政管理相关的法律规范的总称。

(二) 行政法的调整对象

法律是调整社会关系的规范,每一个部门法都有各自的调整对象,行政法调整的对象是行政关系和与行政有关的社会关系。这些社会关系是行政主体在履行其职能、行使法定权力的过程中产生的。具体地说,行政法的调整对象主要有四类:

(1) 行政主体与行政相对人之间的管理关系。即行政主体在行使行政权力过程中与行政相对人之间发生的各种关系,是整个行政管理关系中最重要的一部分,是行政法调整的中心内容。行政主体实施的大量行政行为,如行政确认、行政征收、行政许可、行政处罚、行政裁决与强制等,都属于这类行政管理关系。

(2) 行政主体内部的行政组织关系。即行政机关内部发生的各种关系,包括在行政权运作过程中形成的行政机关之间、行政机关与所属内部行政机构之间、行政机关与公务员之间的关系以及行政机关与委托组织之间的关系。

(3) 行政监督关系。即行政法制监督主体对行政主体及其执法人员在行使行政职权过程中进行监督时发生的关系,包括权力机关、司法机关、行政监督机关等对行政主体实施的行政活动的监督关系。这类监督关系在行政关系中起着十分重要的作用。

(4) 行政救济关系。即行政相对人认为行政主体作出的行政行为侵犯其权益时,依法向有关机关提出申诉、控告、诉讼等救济申请,有权受理机关依法作出受理或不予受理决定过程中发生的关系。

必须明确,只有与行政权力的行使有关联的社会关系或与行政相关的关系,才能成为行政法的调整对象。否则,即使行政主体为一方当事人,也不是行政关系或与行政有关的关系,如行政主体与其他当事人之间发生的民事关系,只能由民事法律规范进行调整。

① 王名扬:《法国行政法》,北京,中国政法大学出版社,1988。

② 林纪东:《行政法新论》,台北,五南图书出版有限公司,1985。

第二节 行政法的特征

行政法与其他部门法相比,无论在形式上还是内容上,都有其显著的特征。

一 行政法的形式特征

(1) 没有统一、完整的法典。

在一般情况下,每一部门法都有一部相对统一的法典,如刑法有刑法典。与其他部门法不同,行政法的调整对象极其广泛,内容庞杂又具有较强的技术性、专业性,加上行政关系变动较快,因而很难用一部统一、完整的法典来兼容各种行政法律规范。到目前为止,世界各国都未能制定出普遍适用于全部或大部分行政领域的统一而又完整的行政法典。有些国家曾努力尝试过编纂行政法典,但最终均以失败告终。我国也没有一部统一、完整、系统的行政法典。

(2) 行政法数量繁多,表现形式多样。

由于行政法的内容广泛,调整的社会关系极为复杂且易于变动,所以,只能以不同的行政法规范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,不仅最高权力机关或地方权力机关可以制定行政法律规范,而且有权的行政机关也可以制定,这就使行政法的表现形式繁多,种类不一。宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、行政规章、条约与协定等,都可以成为我国行政法的渊源。这些作为行政法渊源的 legal 文件不仅数以万计,而且名目繁多,仅规章这一渊源层次,就有规则、规定、办法、细则、通知、公告等。

二 行政法的内容特征

(1) 内容广泛、技术性较强。

随着社会生产力的飞速发展和社会联系的日益广泛和密切,现代国家的行政管理活动范围也极为广泛。由国家行政主体干预和管理的国家事务和社会公共事务越来越多,不仅包括传统的国防、外交、治安、税收等领域,而且扩展到经济、文化、教育、体育、卫生、环境保护、劳动保护与福利等各个社会生活领域。行政法调整对象的多样性和广泛性,决定了行政法内容的多样性和广泛性。因此,行政法在内容上具有其他部门法无可比拟的丰富性。此外,行政法活动有许多是面向未来的创设性活动,或者是对特定专业领域进行管理的活动,这就决定了行政法的内容具有较强的专业性和技术性。

(2) 具有很强的命令性、强制性。

由于行政法以行政关系作为调整对象,而行政法律关系是纵向的隶属性法律关系,行政主体在行政法律关系中处于支配地位,因此,它具有强烈的服从与命令性质。行政主体依法具有单方面设定、变更和消灭行政法律关系的权力,对所依法设定的行政相对人的义务,行政主体有权依法强制行政相对人履行,行政相对人不得拒绝执行。

(3) 内容具有易变性。

法律规范同政策等其他社会规范相比较,有一个显著特点,即其稳定性较强。而行政法与其他部门法相比,其内容变化较快。行政法主要是规范国家行政管理的法律,它所调整的社会关系极为复杂、广泛、易变。行政法要不断适应新情况、解决新问题,就必须对其内容作出及时调整,尤其在目前我国处于体制改革、利益调整、结构重组的社会转型时期,行政法律规范更需要经常通过废、改、立的形式,不断进行完善、充实和更新,因此,行政法律规范的内容易于变动的特点就表现得更为突出。需要注意的是,行政法规范作为法律规范的一种,虽然较其他部门法规范具有多变性,但仍然具有相对稳定性这一法律规范的本质特征。

第三节 行政法的渊源和分类

一 行政法的渊源

行政法由若干行政法律规范组成,这些规范需要通过一定的形式表现出来,这些表现行政法律规范的形式就是行政法的渊源。我国行政法的正式渊源主要有以下几种。

(一) 宪法

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是国家的根本大法,规定国家制度和社会制度的基本原则,具有最高法律效力。宪法中包含的行政法规范主要有以下几个方面:

- (1) 关于国家行政机关活动的基本原则的规范;
- (2) 关于国家行政机关组织和职责权限的规范;
- (3) 关于公民基本权利和对这些基本权利提供保障的规范。

宪法所确认的这些规范是原则性、基础性和纲领性的,对其他行政法规范具有指导意义,因而成为我国行政法的渊源。

(二) 法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件,它有基本法律和一般法律的区别。基本法律由全国人民代表大会制定,如《中华人民共和国国务院组织法》(以下简称《国务院组织法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)等;一般法律由全国人民代表大会常务委员会制定,如《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)、《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)、《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)等。凡是规定有与行政主体行使职权有关内容的法律,都是行政法的渊源。法律是行政法最主要的渊源。

(三) 行政法规

行政法规是国务院为管理国家各项行政事务,根据宪法和法律制定的有关政治、经济、文化教育、科技、外交等内容的规范性文件的总称。国务院制定的行政法规,其效力在我国法律体系中仅次于宪法和法律。行政法规作为国务院制定的,用以领导和管理全国各项行政工作的重要规范性文件之一,大都直接对国家行政工作进行调整,因此,它也是行政法的重要渊源。

（四）地方性法规

地方性法规是由省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的规范性文件的总称。如广东省人大常委会颁布的《广东省行政执法责任条例》等。地方性法规是地方人民政府进行本地区行政工作的法律依据之一，也是行政法的渊源。

（五）自治条例和单行条例

自治条例、单行条例是由自治区、自治州、自治县的人民代表大会根据当地民族的政治、经济和文化特点，在法定权限内制定的规范性文件。自治区的自治条例、单行条例，须报省或自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。自治条例、单行条例是民族自治地区的人民政府进行行政工作的法律依据之一，所以也是我国行政法的渊源之一。

（六）行政规章

行政规章有部门规章和地方规章之分。部门规章是国务院各部委在法定权限范围内制定的规范性文件，如公安部制定的《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》。地方性规章是省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律、法规等制定的规范性文件，如广州市人民政府制定的《广州市鼓励留学人员来穗工作规定》等。行政规章一般是对法律、行政法规的补充性规定，具有较强的可操作性，所以也是我国行政法的一个重要渊源。

（七）国际条约和国际协定

国际条约是指两个或两个以上的国家签订的，规定其相互之间在政治、经济、贸易、法律、文化和军事等方面的权利和义务的各种协议的总称。国际协定是指两个或两个以上的国家的政府签订的，规定其相互之间在政治、经济、贸易、法律、文化和军事等方面的权利和义务的各种协议的总称。国家或政府一旦与别国政府签订条约或协定，其所规定的权利和义务就对国内的机关、组织和个人发生法律效力。因此，我国和我国政府签订的国际条约、国际协定中有关行政内容的规定，也是我国行政法的渊源。

二 行政法的分类

行政法调整的社会关系十分广泛，涉及社会生活的各个领域，行政法律规范数量繁多且错综复杂，理论上有多种分类方法。依据不同的标准，可将行政法分成不同的种类。

（一）按照行政法调整对象的范围所进行的分类

以行政法调整对象的范围为标准进行分类，行政法可以分为一般行政法与特别行政法，这是行政法分类中最基本的类别。

一般行政法是对一般行政关系进行调整的法律，如《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》等。特别行政法是规范某一特定行政领域的行政法，是对特别行政关系进行调整的法律。如涉及公安行政管理领域的《治安管理处罚法》等。一般行政法调整的范围广、覆盖面大，而特别行政法相对来讲调整范围窄、具有更强的针对性。

这种分类有助于分清不同行政法律关系特点，以便在注重行政法律关系共性的基础

上,照顾特别行政法律关系的特点,使行政法得到充分实施,并适合实际需要。

(二) 按照行政法的性质所进行的分类

以行政法的性质为标准进行分类,行政法可以分为实体行政法与程序行政法。

实体行政法是规范行政法律关系当事人在行政法律关系中的资格、地位、能力和责任等实际性权利和义务的法律。程序行政法是规定如何实现行政实体法所规定的权利和义务的法律。前者如《中华人民共和国海关法》,后者如《海关法行政处罚实施细则》、《行政诉讼法》等。对行政主体来讲,实体行政法规定行政主体的组织原则和组织体系,规定行政行为的内容、效果和责任等;而程序行政法规定行政主体组织、活动及承担责任的步骤、方式及方法等。我国行政法的显著特点是实体行政法与程序行政法相交织,这主要是由行政管理的特点决定的,也与我国过去在执法中长期重实体、轻程序的倾向有关。

区分实体行政法与程序行政法,有助于加深对行政权力和义务的认识,完善行政法律制度体系。

(三) 按照行政法的作用所进行的分类

以行政法的作用为标准进行分类,行政法可以分为行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政救济法。

行政组织法是规范行政主体的设置、编制、职权、职责等内容的行政法;行政行为法是规范行政主体行使行政职权的活动的行政法;行政监督法是规范特定行政主体对一般行政主体的行为如何进行检查、督促的行政法;行政救济法是规定如何对违法、不当或其他行政行为造成的后果实施补救的行政法。

这种区分有助于人们全面把握行政法律规范,采用适当的手段与措施去调整不同领域的社会关系。

第四节 行政法的基本原则

2004年,国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》,较为详尽地提出了行政活动的基本原则,其具体包括合法行政原则、合理行政原则、程序正当原则、高效便民原则、诚实守信原则、权责统一原则。

一 行政法的基本原则的概念与特征

(一) 行政法的基本原则的概念

行政法的基本原则,是指贯穿于行政法始终、指导行政法制定和实施的基本准则。它是行政法精神实质的体现,是行政法律规范存在的基础。正确理解并掌握行政法的基本原则,对行政法的理论和实践都具有十分重要的意义。

行政法的基本原则不同于具体的行政法律规范。行政法律规范是行政法的构成细胞,它的创制必须与行政法的基本原则相一致,其内容必须体现行政法的基本原则的精神。行政法的基本原则不能离开具体行政法律条文,否则,行政法的基本原则便因失去表现形式而无法被反映出来。由于行政法没有统一完整的行政法典,其基本原则并不是以立法的形

式确定下来,而是存在于行政法律规范和法律条文的背后。

(二) 行政法的基本原则的特征

行政法的基本原则不同于一般的政治原则和其他法学学科的原则,它有其自身的特点。

1. 普遍性

行政法的原则可分为不同层次,有些原则只适用于调整某一行政领域的部分行政法律规范,有些原则适用于调整所有行政领域的一切行政法律规范。作为行政法的基本原则应适用于国家行政管理的所有行政领域,能统率和指导一切行政法律规范。凡达不到这一标准,就不能成为行政法的基本原则。由此可见,行政法的基本原则是行政法遵循的各种法律原则中最主要、最具普遍性的原则,是行政法存在的基础。离开了这些原则,行政法就无从谈起。行政法的基本原则的普遍性是相对于国家行政管理各个领域的特殊性而言的。

2. 特殊性

行政法的基本原则的特殊性是指行政法这一独立法律部门所特有的、区别于其他部门法的基本原则。也就是说,行政法的基本原则是只适用于行政法律规范的原则,而不是普遍适用于行政法之外的其他法律的基本原则。行政法的基本原则的特殊性建立在行政法与法之间的个别与一般的关系之上,是相对于法的一般原则而言的。

3. 法律性

行政法的基本原则的法律性是指行政法的基本原则具有法律规范的基本特征,对行政主体的行政行为具有直接的法律约束力。行政主体实施任何行政法律规范的行为若违反行政法的基本原则,都会导致相应的法律后果;行政行为被确认无效后,该行为从一开始就不具有法律约束力,有关单位的责任人员应承担相应的法律责任。因此,不能产生法律后果的原则不能成为行政法的基本原则。

二 行政合法性原则

(一) 行政合法性原则的含义

在我国,行政合法性原则又叫依法行政原则,是指行政主体必须按照法律、法规的授权、法定的程序和形式行使行政权、实施行政行为,并对其不法行政行为承担相应的法律责任。任何一个法治国家,行政合法性原则都是行政法的基本原则之一,是行政法治的核心内容,是行政主体必须遵守的首要准则。行政合法性原则要求行政主体在实施行政管理过程中,不仅要严格遵守宪法、法律,还要遵守行政法规、规章和地方性法规;行政主体的行政行为不仅要合乎行政实体法,还要合乎行政程序法。

依法行政原则的提出源于法律对公民的活动与对政府活动的不同要求。对公民来说,凡是法律不禁止的,就是公民可以做的,所谓法无禁止即自由;但对政府来说,由于其行使行政权力,可能会给公民带来负担,只有法律明文规定的才能做,所谓法无授权即禁止。

(二) 行政合法性原则的基本内容

1. 行政主体的设立必须合法

行政主体是指能以自己的名义拥有和行使行政职权,并能以自己的名义为行使行政职