

# 第一章 行政法基础理论

## [ 教学目的与主要内容 ]

通过本章学习，了解什么是行政法，从行政法的特有调整对象和作用上，将行政法与民法等其他部门法区分开来；掌握和识别行政法的表现形式；正确理解和运用行政法律关系和行政法的基本原则。

## 第一节 行政法概述

### 一、行政

行政法是关于行政的法，学习行政法首先应当了解行政。行政也称行政活动、行政管理。从一般的意义上讲，行政是指社会组织对一定范围内的事务进行组织与管理等活动。国家以及其他社会组织都有其行政活动，其中国家实施的行政活动也被称为“国家行政”或“公共行政”，是指专门的国家机关基于公共利益对国家和社会事务的组织与管理。其他社会组织如各种企业、事业单位、社会团体等对自身事务所实施的行政活动则称为“私行政”。行政法所涉及的行政是指国家行政即公共行政，公共行政与私行政比较，有以下几个特点：

1. 公共行政的主体是政府即国家行政机关和法律、法规授予国家行政权的组织，而私行政的主体则可以是任何组织、单位和团体。

2. 公共行政的范围和对象是国家的公共事务，包括政治、经济、文化、教育、治安、交通等社会诸领域，在性质上属于国家管理，是行使国家权力的活动，它具有国家的强制力。而私行政通常是某一组织内部的管理事务，这种行政也不具有国家强制力。

3. 公共行政是为实现国家目的而进行的统一的国家管理活动，而私行政不具有此目的，其通常只是追求本团体或个人的利益。

4. 国家行政是在国家职能分工的基础上，由专门的国家行政机关所实施的活动。现代国家的职能分为立法职能、行政职能和司法职能。其中，立法职能是由国家立法机关制定法律或作出重大决定；行政职能是由行政机关执行法律和决

定，对社会实施组织和管理；司法职能则是由司法机关适用法律解决纠纷和争议。公共行政就是实现国家行政职能的活动，当然，随着社会发展的需要，行政活动已经向立法和司法领域扩展，出现了行政立法和行政司法活动，但在本质上，其基本任务仍为执行国家的法律。

## 二、行政法

### （一）行政法的概念

简单地讲，行政法就是对有关行政活动的各方面问题加以规定的—个部门法。国内外行政法学者曾分别从行政法调整的对象、行政法的目的、行政法涉及的内容、行政法对行政权力的作用等不同角度来界定行政法。〔1〕我国行政法学界较为普遍地做法是从行政法调整的对象来表述的：即行政法是调整因行政活动而形成的各种社会关系的各种法律规范之总和。对这一概念要从以下两方面来掌握：

1. 行政法规定有关行政活动的问题，调整由行政活动形成的各种社会关系，这是行政法和其他部门法相区别的一个重要方面。如民法只是规定民事活动、调整民事法律关系的法。在行政活动中，会形成行政机关相互之间，行政机关与公民、法人或其他组织之间，以及行政机关与其他国家机关之间的关系等等，这些关系可以分成行政权力的配置关系、行政管理关系以及对行政权行使的监督关系等等，这就是由行政活动形成的各种社会关系。行政法对这些关系作出规定，能明确各方之间的地位和权利义务，从而也就规范了行政活动以及涉及行政活动的各方面的问题。

2. 行政法是有关行政活动的各种法律规范之总和。在现实生活中，行政法并不是一部包罗万象的法典，它实际上是由各种各样规定行政活动的法律规范共同组成的，这些法律规范则分别规定在宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、法律解释以及有关的国际条约、国际惯例等众多的法律文件之中。行政法是这些行政法律规范的总和。

### （二）行政法的特征

行政法在内容和形式上有以下特征：

1. 行政法没有统一完整的法典。和民法、刑法等其他部门法不同，行政法并未制定出一部统一、完整、具有综合性的法典，而是由不同效力的宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章中的法律规范所共同组成。行政法的这一特征，是因为行政具有广泛性、复杂性和多变性，制定一部综合性行政法典比较困难。

〔1〕应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社 1998年版，第 11 页。

2. 行政法的内容广泛。行政活动涉及国家的国防、外交、经济、文化、教育、卫生、城乡建设等各方面的管理，因而决定了行政法的内容也必然极为广泛。

3. 由于行政法的内容复杂、广泛，为了适用上的方便，行政法通常将实体规范与程序规范合为一体，规定在同一个法律文件之中。如《中华人民共和国行政处罚法》，就既规定行政处罚权的设定、行政处罚的适用原则和条件等实体内容，又规定了行政处罚的程序内容。

4. 行政法的内容变动性较大。这一特征是由行政活动所具有的易变性所决定的。行政所面临的情况错综复杂，行政法必须适应变化了的情况并及时作出调整。

### （三）行政法的内容

行政法的内容广泛、复杂。以行政法的作用为标准，行政法的内容可以分成行政组织法、行政活动法和监督行政法三个主要部分。行政组织法主要规定行政机关的组织形式、结构，行政机关的设置及权限分配，行政职权的设定和范围以及管理行政机关公务人员的制度等。行政活动法主要规定行政机关实施行政活动的范围、方式，行使行政权力的条件和程序，公民、法人和其他组织一方参与行政活动的方式、方法等。监督行政法主要规定对行政机关行政活动的监督及对违法的行政活动造成后果后的补救，如权力机关等国家监督机关对行政机关的监督方式、行政复议制度、行政诉讼制度以及行政赔偿制度等等。

对上述三类行政法规范，按照其性质，又可以分为实体行政法与程序行政法两大内容。实体行政法规定行政机关、公民一方以及国家监督机关在行政活动中各自具有本质属性的权利义务。如税务机关与纳税人之间的征税权力和纳税义务。程序行政法则主要规定行政机关、公民一方以及国家监督机关在行政活动中各自为保障实体性权利义务得以形成和正常运行的手段性或过程性权利义务，如行政机关行使权力的方式、步骤、顺序、时限以及监督行政的程序等。

### 三、行政法的调整对象

行政法的调整对象是指行政法所要规范的特定的社会关系，这些社会关系是因行政活动而形成的。具体地说，它们主要包括三类：

1. 行政权配置过程中的社会关系。这主要指权力机关在对行政机关赋予行政权力的过程中形成的，权力机关与行政机关之间、行政机关相互之间对行政权的配置以及分工关系。行政法要规定在行政权的配置中，权力机关与行政机关、行政机关相互之间各自的权限和职责。

2. 行政活动过程中的社会关系。这种关系也称行政关系，是行政法调整的社会关系中最主要、数量最大的部分。在行政活动过程中，各级各类行政机关之

间、行政机关与公务员之间会形成内部管理关系；同时，行政机关与公民一方之间，则会形成各种外部的管理关系、服务关系。行政法要对上述行政关系各方之间的权利义务作出明确规定。

3. 在对行政活动监督过程中的社会关系。这种关系也称监督行政关系。为了确保行政权的合法正当行使，法定的监督主体要对行政活动实施监督，因而，会形成监督行政过程中的各种社会关系。其具体包括：权力机关对行政机关的监督关系、司法机关对行政机关的监督关系，行政机关内部自身的监督关系以及公民一方对行政机关的监督关系等。行政法要明确规定监督者与被监督者各自的权利义务。

#### 四、行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法的具体表现形式。主要包括：

1. 宪法。宪法是国家的根本法，是所有部门法的渊源。但行政法与宪法的关系最为密切，宪法中包含有大量行政法规范。宪法中的行政法规范主要包括：有关行政活动的基本原则的规范；有关行政机关设置及职权的规范；有关国家行政管理事务范围及管理制度的规范；有关公民一方基本权利和义务的规范以及对行政机关行政活动实施监督的规范等等。

2. 法律。法律指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。其中，全国人民代表大会制定的法律为基本法律，全国人民代表大会常务委员会制定的法律为一般法律。法律绝大多数规定了有关行政活动的事项，如行政权的设定、行政权的运作以及对行政的监督 and 救济等，这些都是行政法的基本组成部分。

3. 行政法规。行政法规指国务院根据宪法、法律和国家权力机关的特别授权，按照法定程序制定和发布的具有普遍约束力的法律文件。行政法规的具体名称有“条例”、“规定”和“办法”三种。行政法规的内容都与行政活动有关，它们是行政法的重要渊源。但行政法规不得与宪法、法律相抵触，否则无效。

4. 地方性法规。地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下制定的规范性文件。根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）的规定，省、自治区人民政府所在地的市以及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有权拟定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后实施。此外，经全国人大常委会特别授权的经济特区市的人民代表大会及其常务委员会也有权制定地方性法规。地方性法规调整的社会关系十分广泛，其中与行政活动相关的规范，都为行政法的渊源。但地方性法规的法律效力低于宪法、法律、行政法规，并且只能在本区域内有效。

5. 自治条例和单行条例。自治条例和单行条例是指民族自治地方的人民代表大会依照法定权限，结合当地民族的政治、经济和文化的特點所制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。自治条例和单行条例中涉及行政管理方面的内容都属于行政法的渊源。但自治条例和单行条例只在本区域内有效。

6. 规章。规章分为部委规章和地方政府规章。规章都是由特定国家行政机关就各自领域的行政管理事项制定的、具有普遍约束力的规范性文件，因而属于行政法的渊源。其中部委规章指国务院各部、各委员会根据法律、行政法规及国务院的决定、命令，在本部门的权限内制定的规范性文件。按照宪法和组织法的规定，国务院各部、各委员会都有权制定规章。根据现实需要，国务院的直属机构及其他工作部门在法律授权或国务院授权后也能行使规章制定权。部委规章的法律效力低于宪法、法律和行政法规，在全国范围内有效。地方政府规章是指省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市政府，经国务院批准的较大的市政府以及国家权力机关特别授权的市政府根据法律、行政法规、地方性法规所制定的规范性文件。地方政府规章的效力低于宪法、法律、行政法规以及本地区的地方性法规，并只在本行政辖区内有效。

7. 国际条约与协定。我国参加和批准的国际条约或与其他国家签订的协定中涉及国内行政管理的，是我国行政法的渊源。但声明保留的条款除外。

8. 法律解释。法律解释是指在法律适用过程中，有权的国家机关对法律的有关概念、界限以及如何运用所作的解释。按照 1981 年 6 月 10 日第五届全国人民代表大会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》的规定，法律解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。凡对行政法规的法律解释都属于行政法的组成部分。

9. 国家行政机关与执政党等联合发布的规范性文件。国家行政机关不宜与执政党或其他社会组织联合发布行政管理性的文件。但由于传统做法的影响，这种联合发文的情况仍在一定范围内存在。通常而言，可以以参与该文件制定的行政机关来确定它们属于行政法规或规章，因此，国家行政机关和执政党等联合发布的规范性文件，凡涉及行政活动的也都是行政法的渊源。

## 五、行政法的作用

行政法与其他部门法相比，对完善国家的法治建设具有其独特的作用，这主要包括：

1. 行政法是实现依法治国的一个重要的法律部门。实现依法治国首先要求

行政机关依法行政，行政法通过规定行政机关的组织、职权、行使职权的方式和程序、对行政机关公务人员各项管理制度、公民一方参与行政活动的方法、监督主体对行政活动的监督以及对违法的行政活动造成后果的补救等，促使行政法主体依法行政，从而实现依法治国的重要内容。

2. 行政法能够规范和约束行政权力的违法行使，以确保公民一方合法权益的实现。规范和约束行政权不被违法滥用是行政法重要的功能之一。通过这种规范与控制，可以防止违法行使的行政权对公民一方造成侵害，从而有效地保障了公民的合法权益的享有和实现。

3. 行政法可以促进我国市场经济的建立与完善。市场经济要求经济自治，要求建立平等、自由、开放的竞争秩序，对此是需要行政法来加以保障的。行政法的作用一方面可以确认各市场主体的各种经济权利和义务，建立公正的竞争规则以良好的经济秩序来促进市场经济的发展，另一方面则可以通过严格设定行政权和规范行政权的运作，排除行政权对市场的违法干预，以保障市场的正常运转。

## 第二节 行政法律关系

### 一、行政法律关系的概念与特征

#### (一) 行政法律关系的概念

行政法律关系是指行政法对由行政活动产生的各种社会关系加以调整后，所形成的行政机关之间以及行政机关与其他各方之间的权利义务关系。这一概念需要作以下进一步说明：

1. 行政法律关系是行政法规范对一定社会关系调整后所形成的特定法律关系的总称。这些社会关系是行政主体在实现国家行政职能范围内发生的各种社会关系，其他社会关系不在此列，也不由行政法规范调整。同时，这里所称的实现国家行政职能的范围，不仅仅指行政主体为实现行政职能而进行行政活动的范围，还应当包括保证正确、有效实现行政职能而必须的对行政主体实行监督活动的范围。在这个范围内的各种社会关系经行政法规范调整后，形成各种各样的行政法律关系。

2. 作为行政法调整对象的社会关系即行政关系或监督行政关系，并不等于行政法律关系。这是因为：首先，行政关系与监督行政关系在范围上要大于行政法律关系，立法者往往要从需要与可能出发，通过制定行政法将部分行政关系或监督行政关系调整形成为行政法律关系。未被行政法调整的行政关系或监督行政

关系便不属于行政法律关系。其次，行政关系与监督行政关系是行政法调整的对象，而行政法律关系只是行政法对行政关系与监督行政关系予以调整后的结果。再次，行政关系与监督行政关系在未被行政法调整之前，不具有法定的权利义务内容，它是不受法律约束的，因而往往是任意、无序的，或者由道德、宗教等其他力量来约束使之有序，而一旦被行政法调整成为行政法律关系之后，便是具有法定权利义务内容的关系，受国家强制力量保障。

3. 行政法律关系的双方可以都是行政主体，也可以是以行政主体为一方面而以其他各种当事人为另一方，双方形成由行政法所规定的权利与义务。需要说明的是，这里的“权利义务”特指行政法意义上的权利义务，即它们是由行政法所规定的权利义务，而不是由民法等其他部门法所规定的权利与义务。

## （二）行政法律关系的特征

行政法律关系与其他法律关系比较，具有下列几项特征：

1. 在行政法律关系双方主体中，行政主体一方具有恒定性。无论是何种类型的行政法律关系，在其双方主体中必有一方是行政主体。这是因为，行政法律关系本质上是行政主体在实现行政职能时发生的一定社会关系的法律化，没有行政主体就不可能发生这类社会关系，由此在这类社会关系中行政主体必不可少的。但是，行政主体一方具有恒定性并不意味着其在行政法律关系中具有恒定的管理主体的法律身份。行政主体的恒定性只表明它们在任何行政法律关系中都不不可缺少的一方，至于它们在不同行政法律关系中的法律身份却可以是多样化的：如行政立法主体、管理主体、服务主体、行政司法裁判主体、接受监督的主体、赔偿主体等等。

2. 行政法律关系双方权利义务对应，但不对等。行政法律关系主体权利义务的对应，是指主体双方相互行使权利并履行义务，不允许存在一方只行使权利而另一方只履行义务的情况。但这种权利义务的对应并不是权利义务的对应。权利义务的对应是指主体双方相互的权利义务是等值的或基本等值的。

3. 行政法律关系中的国家权力具有不可处分性。在行政法律关系中，主体的相当一部分都是国家机关，其拥有并行使的国家权力是不能由它们自身随意处分的，如不能放弃、转让等。这一特征决定了这种权力对拥有它的国家机关来说，又是一种责任或义务。如行政主体征税，对纳税人来讲，它是行政主体对其行使的一种权力，对国家来讲，它又是行政主体对国家应有的责任即义务。行政主体不能放弃这种权力，放弃了就是对国家的失职。由于行政法律关系的权利中，属于国家权力的一部分不能处分，因而又使得行政法律关系双方当事人通常对权利义务的许多问题不能相互约定，如不能约定权利义务的多少，不能约定权利义务的实现方式，不能约定权利义务的具体种类等等

4. 行政法律关系中个体权利运行的有限性。行政法律关系中的公民一方权利的行使不具有完全的自由性。公民一方的权利虽属于其个人，但其在行政活动中的运行，由于涉及个体利益与公共利益、个人权利与公共权力的关系，因而只是相对自由的，即在一定条件下应受行政主体制约。行政主体在一定条件下可以依法制约公民的人身，如在公民违法时行政主体可以对其拘留，在特定环境中行政主体可以对公民合法进行强制性人身检查，如机场安检和卫生检疫等等。

5. 行政法律关系设定的灵活性与及时性。这一特征主要表现为：（1）行政法律关系在不宜由立法机关以统一法典全面设定的情况下，通常要以更多的方式来灵活设定。如它既可由立法机关制定的行政法律加以设定，也可由立法机关授权行政机关通过制定行政法规、规章的行政立法方式来灵活设定。（2）行政法律关系设定的周期较短，一旦新的社会关系出现而又需要行政法加以调整，行政立法就要尽快作出反映，及时予以确认或肯定。（3）在许多情况下，已设定的行政法律关系存续期不长，一旦社会生活有了变化而已设定的行政法律关系与之不相适应，其就需要废止或修改，这也需要行政法律关系的设定及时变动。

## 二、行政法律关系的分类

行政法律关系种类的划分主要有以下几种：

1. 以行政法调整的对象的基本类型为标准，可将行政法律关系分为行政活动过程中的法律关系与监督行政法律关系。前者是指行政主体相互之间以及行政主体与公民、法人和其他组织之间在行政活动过程中的权利义务关系，后者是指各种监督主体在对行政主体实施监督活动过程中的权利义务关系。这种划分可是对行政法意义上的法律关系所作的最根本、最集中的种类划分。

2. 以行政法律关系的属性为标准，可以分为实体法律关系与程序法律关系。实体法律关系是决定人们之间具有本质属性的事实、状态和结果的权利义务关系。程序法律关系是保障实体性权利义务关系得以形成和正常运行的权利义务关系，是手段性或过程性权利义务关系。

3. 以行政主体的隶属关系为标准，可分为内部行政法律关系和外部行政法律关系。内部行政法律关系是行政主体之间或者行政主体与所属的公务人员之间因内部行政管理活动而形成的权利义务关系。外部行政法律关系是行政主体与行政相对人之间因外部行政活动而形成的权利义务关系。

4. 以行政法律关系主体的类型为标准，可以分为行政主体之间的权力配置关系、命令指挥关系和工作配合关系，行政主体与其公务人员之间的管理关系、行政主体与行政相对人之间的管理关系和服务关系，监督主体与行政主体之间的监督与被监督关系等等。

### 三、行政法律关系的要素

行政法律关系由主体、内容和客体三要素构成。

#### (一) 行政法律关系主体

行政法律关系主体亦称行政法主体，或行政法律关系当事人，它是指行政法律关系中享有权利和承担义务的组织或个人，它包括行政主体、行政公务人员、行政相对人以及行政监督主体。

#### (二) 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容是指行政法律关系主体相互之间的权利义务。行政法律关系的主体较为广泛，行政主体与不同的另一方主体相对应时形成多种行政法律关系，而不同类型的行政法律关系其权利义务也各有区别，以下分述。

##### 1. 行政主体相互之间以及行政主体与其公务人员之间的权利义务。

1) 行政主体之间的权利义务。其主要包括：上级机关对下级机关具有指挥权、命令权、决定权、监督检查权、纠纷裁决权等，下级机关具有接受和服从的义务；下级机关对上级机关具有请求权、建议权、申诉权和监督权等，而上级机关则相应地具有听取建议或申诉的义务、接受监督的义务、纠正错误决定的义务等等。横向同级机关之间以及斜向不同级机关之间，相互则具有请求配合协助与给予配合协助的权利义务、委托与接受委托的权利义务、建议与听取建议的权利义务以及监督与接受监督的权利义务等。

2) 行政主体与公务人员之间的权利义务。公务人员是被行政主体任用和管理的内部工作人员，在与行政主体的法律关系上，他们有代表行政主体执行公务的权利，公务人员身份受保障的权利，享有一定工作待遇、工资福利待遇的权利，参加培训、学习的权利，对行政工作提出批评建议、申诉控告的权利等等。与上述权利相对应，行政主体对公务人员则有保障他们实现上述权利的义务。同时，公务人员对行政主体又有服从命令和指挥的义务、忠于职守的义务、保守国家秘密和工作秘密的义务等等。相应地，行政主体对公务人员则有工作上的指挥命令权、监督权、人事管理权等等。

2. 行政主体与行政相对人之间的权利义务。行政主体与行政相对人之间的权利义务可从以下两个角度来看。

1) 行政主体对行政相对人的权力及行政相对人对行政主体的义务。在行政活动过程中，行政主体对行政相对人的权力包括实体上和程序上的两类。实体上的权力主要有：制定行政相对人行为规则的权力，对行政相对人的行政命令权、行政决定权、行政裁决权，行政确认权、行政强制权、行政处罚权、行政许可权、行政指导权以及检查监督权等等。程序上的权力有对行政相对人的调查取证权、强制执行权等等。行政相对人对行政主体的上述权力所具有的主要义务

有：不得妨碍、阻挠各种行政权力合法正常行使的义务、配合协助行政主体合法行使行政权力的义务、服从行政主体权力行使结果的义务等等。

上述关系从基本特征看是一种不对等的、以行政主体为主导地位的权力与义务结构。但这并不意味着行政主体对行政相对人一方具有绝对的、无条件的支配性。事实上，除应急状态外，这种权力义务结构是不能够单独地成立的，即在正常情况下行政主体与行政相对人并不是绝对的命令、决定权力与服从义务的结构。民主制度的发展完善与行政公开、公平、公正以及行政科学化的要求，使这种权力与义务的结构必须与另一种相反的权利与义务结构来配套运行，以后者来削弱、减少前者易于出现的专横性。这就涉及行政相对人对行政主体的权利和行政主体对行政相对人的义务问题。

2) 行政相对人对行政主体的权利和行政主体对行政相对人的义务。在行政活动过程中，行政相对人对行政主体的权力也包括实体上和程序上的两类。行政相对人实体上的权利主要有：以各种形式和渠道参与行政管理的权利、合法权益受保障的权利、受益的权利、受到公平对待的权利、要求并获得行政赔偿的权利等等。行政相对人程序上的权利主要有：对行政活动的了解权、对行政主体作出不利于自己的处理决定的申辩权、对行政主体提出申诉、复议、诉讼的权利等等。行政主体对行政相对人上述权利所具有的主要义务是：保障行政相对人各种合法权益得以实现的义务、保护行政相对人合法权益不受他人侵害的义务、服务并增进行政相对人利益的义务、对行政相对人作出的补偿和赔偿义务以及在行政程序上对行政相对人说明理由的义务、听取申辩意见的义务等等。

3. 监督主体与行政主体的权利义务。监督主体是在监督行政法律关系中依法对行政主体享有国家监督权力或其他监督权利的各种主体，包括国家权力机关、国家司法机关、国家行政机关自身、行政相对人、其他各社会组织、团体及个人。上述所有监督主体对行政主体的监督可分为权力性监督和权利性监督。权力性监督是运用国家权力对行政主体实施的监督，这种监督运用的是具有强制力的国家权力，因而是能直接产生法律效力、具有实质意义的监督。权利性监督是依照法律赋予的权利对行政主体实施的监督，这种监督只是具有请求性、主张性，因而一般只具有程序意义而不具有实质意义，即不能就实质问题直接产生法律效力。由此，行政主体与不同监督主体之间的权利义务不能完全相同。

1) 权力性监督主体与行政主体之间的权利义务。权力性监督主体包括国家权力机关、国家司法机关和国家行政机关自身。权力机关对行政主体的监督权力主要包括：对行政主体行政权力的撤销或改变权，对行政权力违法运用结果的撤销权或变更权，对行政领导人员的罢免权、对行政主体行政活动的检查权、调查权、质询权等。国家行政机关对自身的监督权力包括：对行政权力的撤销权或改

变权、对行政权力违法运用结果的撤销权或变更权、对在行政活动违法违纪公务人员的行政处分以及辞退权、专门的行政监察、审计权等等。国家司法机关对行政主体的监督权力主要有：对行政主体具体行政行为的审查、裁判权，对作为具体行政行为依据的行政规章和规范性文件的判断权及其适用的否定权，对行政主体申请法院强制执行的决定的审查、否定权，对行政主体的司法建议权，对行政主体所作的行政裁决的否决权等等。行政主体对上述国家机关的各种权力性监督具有不得干扰和妨碍的义务、配合并接受监督活动的义务、服从并执行监督权行使结果的义务。

2) 权利性监督主体与行政主体的监督权利义务。权利性监督主体对行政主体的监督包括行政相对人、其他社会组织、团体和个人、新闻舆论机构等对行政主体的监督。在权利性监督中，监督主体有对行政主体提出批评、建议的权利，申诉、控告、揭发的权利，来信来访的权利，提出行政复议、行政诉讼的权利，要求行政赔偿的权利等等。对于这些监督权利，行政主体有受理要求、听取情况的义务，及时给予答复的义务，复查自身行政工作的义务以及依法定程序参加行政复议和行政诉讼应诉的义务。但没有必须按照这类监督主体的要求改变原行政处理决定的义务。从这个意义上讲，权利性监督的中权利主要是一种程序上的权利。

### （三）行政法律关系的客体

行政法律关系客体是指行政法律关系主体的权利、义务所共同指向的对象或标。行政法律关系的客体包括物、人身、行为和智力成果。

1. 物。物是现实存在的、人们能够控制和支配的物质实体和智力财富。作为行政法律关系客体的物主要包括：（1）行政奖励物，如奖金；（2）被行政确认或裁决物，如有争议的土地、草原、森林、水面、滩涂、矿产等资源；（3）行政处罚物，如罚款和被没收的财物；（4）被保护物，如受行政主体保护的公民合法财产或公共财物、公共设施等；（5）征收征用物，如行政征收、征用的税金、规费及其他财产等；（6）救济物，如行政主体对受救济人给予的一定数量金钱或生活、生产物资；（7）公益物，如行政主体为社会及相对人提供的公园、道路桥梁等；（8）行政活动保障物，如行政主体进行行政管理所具有的一定的物质保障。此外，作为行政法律关系客体的还有智力成果、信息等无形物。

2. 人身。人身是法律关系的主体在人格关系、身份关系上所体现的、与其自身不可分离并受法律保护的利益。在行政处罚法律关系中，人身就成为行政主体行使行政拘留权的客体。此外，在行政救助法律关系、行政奖励法律关系、行政确认法律关系、行政强制法律关系中，人身都可成为行政法律关系的客体。

3. 行为。行为是指行政法律关系主体的作为和不作为，通常它们也可以成

为行政法律关系的客体。行为成为行政法律关系客体的情况主要如：行政相对人的服从行为，可以是行政管理法律关系客体；行政主体的服务行为，可以是行政服务法律关系的客体；行政主体受监督的行为则是监督法律关系的客体等等。

#### 四、行政法律关系的产生、变更与消灭

##### （一）行政法律关系的产生

行政法律关系的产生，是指因法定事由出现后，行政法律关系的主体之间按行政法规定的权利义务模式形成的必然的权利义务联系。行政法律关系的产生必须具备两个条件：

1. 行政法已规定了权利义务的模式，即规定权利义务模式的行政法规范是行政法律关系产生的根据。

2. 适用行政法规定的权利义务模式即产生行政法律关系的法律事实出现。法律事实包括法律事件和法律行为。法律事件分为社会事件和自然事件，都是不以人们的意志为转移的事件。社会事件即社会变革，自然事件是自然的变化。其中自然变化是产生行政法律关系较常见的原因。如人的出生、衰老就是人的自然变化，而人的出生能导致户口登记法律关系的产生，人的衰老能导致社会保障行政法律关系的产生。法律行为是产生行政法律关系的最主要法律事实。但这种法律行为一定只能是行政法预先规定的行为，即行政法预先已确定只有这类行为才能引起行政法律关系的产生。明确这一点的意义在于要求具有行政权力的行政主体依法行政。如法律规定，违反治安管理的行为要受到治安管理处罚，这就确定了只有违反治安管理的行为才能引起治安处罚法律关系的产生，而其他行为则是不能的。行政主体、行政相对人和监督主体的法律行为都能引起行政法律关系的产生。如行政主体合法造成公民损失的行政行为能导致行政补偿法律关系的产生，违法造成公民损害的行政行为能导致行政赔偿法律关系的产生。

##### （二）行政法律关系的变更

行政法律关系的变更，是指行政法律关系产生后，因一定的原因而发生了局部的变化。但应当明确，行政法律关系的变更与原行政法律关系消灭后产生新的行政法律关系是不同的。有学者认为，行政法律关系的变更包括主体的变更、内容的变更和客体的变更，<sup>〔1〕</sup>还有学者认为，行政法律关系的变更是指主体的变更和内容的变更。<sup>〔2〕</sup>这两种看法需要讨论。我们认为，行政法律关系产生之后如发生改变，只能是主体与客体的一定变化，而不能是内容即权利义务发生变

〔1〕 罗豪才主编：《行政法学》（新版本）北京大学出版社 1996 年版，第 23 页。

〔2〕 持这种观点的学者较多，参见王连昌主编：《行政法学》（修订版）中国政法大学出版社 1997 年版，第 34 页；熊文钊：《行政法通论》，中国人事出版社 1995 年版，第 83 页。

化，无论人们之间在权利义务方面发生什么变化，都意味着原有行政法律关系已消灭，并形成了新的行政法律关系。权利义务有质的变化，即权利义务性质的变化，如由行使权利变为履行义务，或者由此类权利义务变为彼类权利义务；也有量的变化，即权利义务的增加或者减少，这都表明原行政法律关系不再存在而产生了新的行政法律关系。权利义务质的变化自不待言，就量的变化而言，如行政主体先对一行政相对人作出处罚 1 000 元的行政罚款，后又改变为处罚 100 元，这就必须对原处罚 1 000 元的行政法律关系先予以撤销（即消灭），继而再作出处罚 100 元的处罚，建立新的行政处罚关系。行政法律关系中的权利义务一旦形成就不能随意更改，不能随意增加或减少。由此，行政法律关系的变化只是主体与客体的一定变化。

1. 主体的变化。主体的变化指主体发生了不影响原权利义务的某种变化。这里的主体变化限于不影响原有权利义务的范围之内。如果它们发生的变化会带来权利义务即内容的改变，则属于是消灭原行政法律关系而建立新的行政法律关系。如行政主体对国有企业在企业经济活动方面是指挥与服从的法律关系，后来行政主体的身份发生改变，不再是指挥者身份而是指导者或服务者的身份，此时主体发生了身份、性质的变化，而由其身份的改变必然带来其权利和义务的变化，原指挥和命令的权力变为为了指导和服务的义务。在这里，原行政主体与国有企业之间指挥与服从的行政法律关系就已经消灭了，产生的是新的服务与受益的行政法律关系。

主体发生不影响原权利义务的变化主要是指以下两种情况：

1) 主体在数量的变化。主体在数量上的变化是主体人数的增减，增减均不改变原权利义务的质和量，如由原一个主体享有和行使原权利，改变为由多个主体共同享有和行使原权利，或者由原一个主体履行原义务改变为由多个主体共同履行原义务。

2) 主体在接替上的变化。主体在接替上的改变是原行政法律关系中的主体被更替，更替后的主体继续承受原主体的权利和义务，权利义务本身均无质量、数量的变化。

2. 客体的变化。客体的变化是指客体发生了不影响原权利义务的某种变化，通常只能是具有可替代性的变化，即以—种客体取代另—种客体。如果客体不具有可替代性，则不能发生变化。客体的变化也只限于在不影响原有权利义务的范围之内。如果它们发生的变化会带来权利义务即内容的改变，也属于消灭原行政法律关系而建立新的行政法律关系。

在行政法律关系中，人身、不作为都是不能替代的，作为行政法律关系的客体时不能发生变更问题。如人身、不作为行为都不能变更为物这种客体，否则就

会形成以金钱换取不执行拘留处罚、不履行不作为义务（如超生）的非法状态。能发生改变的客体主要是：（1）与特定人的人身没有联系的财物。这种物可以由同等价值的他物代替。如在行政罚款法律关系中，客体是被罚的款项，但在受罚人没有现存的款项时，可以一定的数额和价值的实物代替，由行政主体将实物变卖后充作罚款。此时的客体已由罚款改变为实物。（2）与特定人的人身没有联系的作为行为。这种作为行为只具有体力的内容，可以由他人的作为行为代替。如出劳力的行为等。当一公民有义务出劳力但因故不能出时，他可以一定等值的钱物代替出体力。这种替代可能是主动自愿的，也可能是被动、被迫的。前者如，当一公民对国家有应出植树的劳力时，他可以用等值的钱物交换这种劳力，行政主体只要求有植树的结果，因此可以以此钱物请他人代为出劳力。这是公民主动自愿进行的替代。后者如，当一公民应对自己的违章建筑加以拆除而又不出劳力拆除时，行政主体可请他人代为拆除，后强制该公民缴纳与他人出劳力等价值的款项，行政主体只要求有拆除的结果。这就是公民被动、被迫的替代。上述钱物与行为之间互相的代替，就是行政法律关系中客体的改变，这种改变并未改变原权利义务关系。

### （三）行政法律关系的消灭

行政法律关系的消灭是指原行政法律关系不再存在，包括主体、客体和内容即权利义务的消灭。但其核心应是主体双方原有权利义务的消灭。

行政法律关系消灭的原因通常是：（1）主体双方之间因已产生的行政法律关系存在没有意义或没有必要而终止。（2）原产生的行政法律关系已完成而使其消灭。原产生的行政法律关系，因权利得以实现或义务已被履行完毕，该行政法律关系因完成而得以消灭。（3）原适用的行政法律关系模式已取消使行政法律关系消灭。行政法律关系产生时得以适用的行政法律关系模式，因客观形势变化而被废除，由此使已产生的行政法律关系也随之消灭。（4）行政相对人放弃权利使行政法律关系消灭。在行政法律关系主体各方中，具有国家权力行政主体、国家监督机关都不能放弃自己的权力，因为这些权力是国家赋予的，不能随意处分。因此，行政主体和国家监督机关不能放弃自己的权力而使行政法律关系消灭。但行政相对人的权利属于他们自己，他们可以自主地处分自己的权利。一旦他们放弃权利就免除了行政主体对他们原有的义务，从而消灭了双方的权利义务关系。

以行政法律关系主体、客体以及内容等要素的消灭为标准，可以将行政法律关系的消灭分为以下类型：

1. 行政法律关系内容即权利义务的消灭。权利义务不存在则行政法律关系是不再存在着的。权利义务这一要素的消灭，通常由于是已适用的行政法律关系模式被废除、权利义务已行使或履行完毕、以及行政相对人放弃自己的权利等。

权利义务的消灭是行政法律关系人为的消灭，即人们有意识、有目的地消灭已产生的行政法律关系。

2. 因主体消灭使权利义务归于消灭。行政法律关系主体的消灭，不一定必然导致行政法律关系的消灭。主体的消灭可以形成行政法律关系的变更和消灭两种情况：一是原主体消灭后，有新的主体承接原主体的权利义务，即权利义务并没有消灭，则行政法律关系只是变更而不是消灭。二是原主体消灭后，没有主体承接或不能有承接主体，则权利义务要随之消灭。不能有承接主体的情况如，行政主体与某行政相对人有处罚与受处罚的权利义务，在义务未履行前该行政相对人死亡，但其他任何人都不能承接该行政相对人受处罚的义务，此时双方的权利义务也要随主体的消灭而消灭。不能有承接主体的权利义务都是与原主体特定人有密不可分关系的权利义务，他人不能代替，在此情况下，主体消灭只能使权利义务随之消灭。主体的消灭导致权利义务的消灭，属于客观的消灭，即是客观原因导致的、不以人的意志为转移的消灭。

3. 因客体的消灭使原权利义务也归于消灭。行政法律关系客体的消灭也不一定必然导致行政法律关系的消灭。客体的消灭也可以形成行政法律关系的变更和消灭两种情况。如果原客体消灭后，能以另一种客体代替原客体，则原权利义务仍可实现而并没有消灭，行政法律关系只是有了一定变更。如果原客体消灭后，他物不能取代原客体，则原权利义务无法实现，只能随之消灭。原行政法律关系的客体消灭后其他物不能代替的情况，如行政主体与某行政相对人之间原有没收某一特定违禁物的权利义务关系，在未没收前该物因为火灾而灭失，该物是其他物不能取代的，此时没收的权利义务已不能存在，只能随该特定物的消灭而告消灭。客体的消灭导致权利义务的消灭，也属于自然的消灭，即是客观原因导致的，它是不以人的意志为转移的消灭。

### 第三节 行政法的基本原则

行政法的基本原则，是指贯穿于全部行政法之中，任何行政法律法规都必须遵循和贯彻的指导思想和基本原则。它是行政法的基础和灵魂，行政法律规范则是这些基本原则的具体体现。一般认为，行政法有两个基本原则，一是行政合法性原则，一是行政合理性原则。

#### 一、行政合法性原则

行政合法性原则，也称为依法行政原则，它是现代国家管理的一项基本原则，也是行政法的核心原则。行政合法性原则是指行政机关的活动必须遵守法

律。即行政机关的一切活动都必须有法律依据并严格依法进行，任何人都不能超越行政法规定的范围，否则行政活动无效并要追究法律责任。行政合法性原则的内容包括以下几项：

1. 行政活动必须依据法律。行政活动只能在法定范围之内，依照法律规定实施。行政机关不能任意地采取行动，只能在法律授权的范围内采取措施。法律规定了各个行政机关的职责和权限、行政活动的方式手段，行政机关只能依据法律规定行事，法定权限以外的行为是无效的行为。

行政机关的活动和公民的活动的区别在于：对于行政机关而言，只有法律规定才得为之，行政机关的各项活动都必须有法律依据，依法律规定而为之。对于公民而言，只要法律未明文禁止的，公民都可为之。法律明令禁止的，公民才不得为之。这主要是因为行政机关是公共权力机关，为了防止行政权力的滥用，需要通过法律设定行政权力的界限。没有法律的授权，行政机关不能剥夺或限制公民的权利，也不得为公民设定或增加义务。

2. 行政行为必须符合法律。这包括：（1）行政主体必须具有合法的资格。行政主体具有合法资格，要从两个方面理解：一是实施行政行为的主体必须是依法成立的行政机关或者是法律、法规授权的组织。二是行政主体必须是在法律规定的职权范围内或合法授权范围内实施行政行为，如果越权行政，也是违反了行政合法性的原则。（2）行政行为内容必须符合法律规定。这主要包括以下内容：第一，行政行为必须依据充分确凿的证据。第二，行政行为不得超越法定权限。（3）行政行为必须符合法定程序。行政主体的任何行政行为，都有一定的过程，都离不开一定的方式和步骤，也就是说离不开一定的程序。凡是法律规定有行政行为程序的，实施行政行为就必须按法定程序进行，否则，就属于行政程序上的违法。如对违反治安管理的人给予拘留的处罚，应当经过传唤、讯问、取证、裁决几个程序，如果违反这些程序，也就违反了行政合法性的原则。程序合法的实质在于保证行政行为的公正、公平。它要求：第一，行政机关不得成为审理自己案件的法官；第二，行政机关在处理纠纷时不能偏听偏信，应给予当事人同等的辩论机会；第三，行政机关对当事人作出不利的行政决定之前，应通知当事人并给予其发表意见的机会。

总之，行政合法性原则要求行政机关的活动必须严格依法办事。坚持行政合法性原则，有利于保护行政相对人的合法权益，有利于监督行政机关依法行使行政职权，有利于推进法治。

## 二、行政合理性原则

行政合理性原则，是指行政机关的行政活动在合法的基础上要做到合理、公正、适当，特别是在实施自由裁量权时，在法定限度内要合情合理。在行政法

中，行政合理性原则的存在有其客观基础。随着社会的发展，行政管理的范围在逐步扩大，特别是行政管理的专业性、技术性因素增多，立法机关已没有足够的时间和必要的专业知识来制定切实可行的、详尽的、周密的法律。愈来愈多的行政管理领域、行政事务需要政府灵活地处理，行政机关就享有法定范围的自由裁量权。

自由裁量权是指在法律积极明示或消极默许的范围内，行政机关自由斟酌，选择自己认为正确行为的权力。即法律对某种行为只规定了一个范围或幅度，在这个范围、幅度内，行政机关对自己行为方式、种类、数额等自行选择的权力。但是，行政自由裁量行为并不意味着行政机关可以任意所为，它同样要受到一定的约束。如果不加以一定的约束或限制，就会变成任意裁量权，故此，自由裁量行为要根据客观实际情况，在适度的范围内，符合社会大多数人的公平正义观念而实施。这正是行政合理性原则产生的客观基础。合理性原则的具体要求包括：

1. 行政行为必须符合法律的目的，任何法律的制定都是基于一定的社会需要，为了达到某种社会目的。所有的法律规范也都是围绕于、服务于该项目的。行政机关在行使自由裁量权时，必须要符合有关法律、法规的目的，若与法律目的的不符合者，即构成违反合理性原则。

2. 行政行为必须具有合理的动机。行政行为的动机必须符合法律的要求，出于正当的动机。所谓正当动机，是指作出某一行政行为，在其最初的出发点和动机诱因上，不得违背社会公平观念或法律精神。如行政机关进行罚款的动机不是为了制裁违法行为，而是为了增加财政收入、改善工作人员的福利待遇，这就是不正当的动机。动机正当要求行政机关不能以执行法律的名义，将自己的偏见、歧视、恶意等强加于公民和社会组织。行政机关在实施行政活动时必须出以公心，不抱成见、偏见，平等地对待所有的被管理者。

3. 行政行为必须考虑相关的因素。一项行政行为的作出涉及到多种因素，合理的行政行为应当考虑到相关因素，不应该考虑那些与行政行为无关的因素。

4. 行政行为必须符合公正法则。包括：第一，行政行为要符合事物的客观规律。第二，行政行为要符合常理，即日常生活中一般人都能理解并普遍遵守的准则。第三，行政行为要符合惯例。惯例是行政活动中经久形成的既定做法，经实践检验为正确、有效，行政机关在通常情况下应当遵守，除非有充分的理由。行政机关在没有充分的理由情况下，不得违背。第四，行政行为应公平合理，如果行政机关的行政决定对同样情况不同对待，或对不同情况同样对待，则是不公平合理的。

行政合法性原则与行政合理性原则同是行政法治原则的内容，二者之间有着密切的联系。行政行为不仅要合法，也要合理。两者的区别在于：(1) 合法性原