

新编行政法与 行政诉讼法学

主编 阎铁毅 王秀芬 吴淞豫

主审 王世涛

XINBIAN XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONG FAXUE

大连海事大学出版社

新编行政法与 行政诉讼法学

主编 周伟明 王峰岩 陈建雄
副主编 王峰岩 王峰松

中国政法大学出版社

（北京）

新编行政法与行政诉讼法学

主编 阎铁毅 王秀芬 吴淞豫
主审 王世涛

大连海事大学出版社

© 阎铁毅,王秀芬,吴淞豫 2013

图书在版编目(CIP)数据

新编行政法与行政诉讼法学 / 阎铁毅,王秀芬,吴淞豫主编. — 大连 :
大连海事大学出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5632-2920-8

I. ①新… II. ①阎… ②王… ③吴… III. ①行政法学—中国—教材
②行政诉讼法—法学—中国—教材 IV. ①D922.101②D925.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 223805 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路1号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:0411-84727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连住友彩色印刷有限公司印装 大连海事大学出版社发行

2013年9月第1版 2013年9月第1次印刷

幅面尺寸:170 mm × 230 mm 印张:24.75

字数:467千 印数:1~500册

出版人:徐华东

责任编辑:王桂云 责任校对:肖悦 封面设计:王艳

ISBN 978-7-5632-2920-8 定价:49.00元

内容提要

《新编行政法与行政诉讼法学》集行政法理论和实践于一体,分别阐述了行政法学的基本概念、原理,行政主体与行政相对人的权利、义务,行政行为的一般理论及行政立法、行政处罚、行政强制、行政许可、行政裁决、行政指导、行政合同、行政程序等具体理论和知识,对行政责任、行政补偿和行政赔偿进行了全面、系统的介绍、分析,说明了监督行政、行政复议和行政诉讼的一般理论及受案范围、管辖、程序与裁判标准等具体法律规定和相关问题。本教材主要以我国行政法治实践和行政法学说为基本研究素材,同时也大量吸收、借鉴我国立法与司法方面的最新成果,内容翔实,形式新颖。

本教材可分为五部分,共二十九章。第一部分是行政法导论(第一章~第三章),阐释了行政法的基本概念、一般原理、原则及有关行政法、行政法学历史发展等内容;第二部分是行政主体与行政相对人(第四章、第五章),阐述了行政主体的一般理论及有关行政主体职责、职权、管理手段与相对人权利、义务等具体理论和知识;第三部分是行政行为(第六章~第十五章),介绍了行政行为的一般理论及有关行政行为的性质、特征、构成要件、合法要件与各种类别行政行为运作程序等具体理论和知识;第四部分是行政责任的确认、追究(第十六章~第十八章),对行政责任、行政赔偿和行政补偿,进行了全面、系统的介绍和分析,较为具体地阐述了行政赔偿的归责原则、方式、步骤、程序与标准等具体理论和知识。第五部分是监督行政与行政救济(第十九章~第二十九章),说明了监督行政、行政复议和行政诉讼的一般理论及受案范围、管辖、程序与裁判标准等具体理论和知识。

序

“行政法与行政诉讼法”是2012年教育部指定的普通高校法学专业本科16门核心课程之一。我国的行政法治建设自20世纪80年代中期以来发展迅速,行政立法已逐渐完备,行政法与行政诉讼法学的理论已趋于成熟,广大法律院系学生、国家行政工作人员和司法工作人员等都迫切需要学习和掌握行政法与行政诉讼法的基本理论和基本知识,提升法治思维。国务院于2010年10月发布的《关于加强法治政府建设的意见》第3条要求,“行政机关工作人员特别是领导干部要……切实提高运用法治思维……解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力”。现代政府管理具有直接性、广泛性、艰巨性,法治思维符合现代政府管理的时代特征,法治思维有助于提高现代政府的管理水平。

近年来,我国行政法治实践与理论研究取得明显进展。全国人大及其常委会通过了一批新的法律,包括《立法法》(2000年)、《行政许可法》(2004年)、《治安管理处罚法》(2005年)、《公务员法》(2005年)、《突发事件应对法》(2007年)、修订后的《国家赔偿法》(2013年)和《行政强制法》(2012年)等,最高人民法院为适应行政诉讼审判实践和国家赔偿实践发展需要,及时公布了有关《行政诉讼法》和《国家赔偿法》的司法解释,国务院还出台相应的行政法规,包括《信访条例》(2005年)、《行政复议法实施条例》(2007年)、《信息公开条例》(2008年)、《国有土地上房屋征收与补偿条例》(2011年)等,并且地方的行政法治实践也可圈可点,例如《湖南省行政程序规定》(2008年)等。

行政法学理论研究也有很大发展。如行政法基础理论中的行政法学发展趋势、服务型政府、行政法治研究,行政行为理论中的信息公开、突发事件、行政征收研究以及行政救济研究等都在不断加强,在理论不断发展影响下的《行政诉讼法》的修改工作也在进行中。

全面建设小康社会必然是包括“法治小康”在内的全面小康的社会。小康社会应该是,必须是,也必然是法治社会!小康社会全面建成之日,也是法治国家、法治政府和法治社会基本建成之时。

政府职能转变是法治政府建设的内在要求。党的十八大明确要求,到2020年全面建成小康社会之时,法治政府基本建成。市场需要法治政府,社会需要法治政府,人民需要法治政府。而法治政府必须是职能真正转变的政府,是权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效的政府。

“国无常强,无常弱。奉法者强,则国强,奉法者弱,则国弱。”这是不可动摇的历史规律。当年秦国之所以强盛,与商鞅两次变法有关。当今世界上,任何发达之国,肯定也是法治相对健全之国。法治之所以能够强国,因为法治具有立国、稳国、救国方面的功能,同时也具有强国方面的功能,尤其是稳国方面的功能更加直接。国家不稳定,就无以发展,国家不发展,国家的强大就无从谈起。“文化强国”战略和国家整体战略是相互依存的。“文化强国”战略包含在国家整体战略之中,没有“文化强国”战略不可能有完整的、使国家真正强大起来的整体战略。文化强国并不排斥法治强国,相反它为法治强国提供了厚实的文化基础;法治强国同样为文化强国提供了环境条件和保障。

我们要走工业强国之路、科技强国之路、人才强国之路、教育强国之路、文化强国之路……,我们更要走法治强国之路。法治是中国的强国途径,法治强国是中国的战略目标。让我们以法治强国,让我们走向法治强国。

大连海事大学法学院教师阎铁毅,1992年毕业于该校海上交通安全工程方向船舶行政管理专业,之后获得该校国际法学专业法学硕士学位,韩国海洋大学海事法专业法学博士学位,长期从事行政法学、涉海行政法的教学与科研工作,取得了一定的成绩。其与同事王秀芬教授、吴淞豫博士共同主编的《新编行政法与行政诉讼法学》一书,是“坚定、严谨、勤奋、开拓”的海大人在行政法学领域的成果之一。该教材依据法学本科教育的特点和规律,吸收我国法学理论界近年来最新的、较为成熟的研究成果,结合中国行政法和行政诉讼法的实践,以培养高校学生、国家行政工作人员、司法工作人员、企事业单位工作人员以及广大群众的行政法治思维为直接的教育目标,尽量采用行政法学界通行的观点,简明、准确地阐述行政法与行政诉讼法的基本概念与基本原理,既注重理论体系的完整性,又兼顾教学时数上的限制,做到繁简适度、重点突出;反映我国立法的最新状况,将新近出台或修订的法律、行政法规及行政诉讼法司法解释的有关内容吸纳进来,为学生的学习提供方便,并提高学生对重点法条的理解和运用能力。

大连海事大学属于海事院校,《新编行政法与行政诉讼法学》的编者和受众也存在涉海的行业特点。党的十八大报告提出要“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”。让我们走向海洋强国,让我们走向法治强国。也期许阎铁毅及其同事们今后在本书的基础上写出涉海类的行政法教材、论著。

谨以为序。

胡建淼

2013年4月23日于国家行政学院

(序言作者系国家行政学院法学部主任,教授、博士生导师)

前 言

自从行政国家出现以后,行政权的扩大、行政职能的扩张和行政规模的增长,行政法治面临着艰难的挑战,如何规范和控制行政权力,在保证公共权力合法运行的同时,实现对行政相对人合法权益的保护是长久以来行政法共同的价值追求。法治、责任与服务是现代政府的三大理念,是同一进程的不同侧面,三者紧密联系,相互贯通,彼此具有促进作用。我国现在大力倡导的“建立服务型政府”正是这一理念的很好体现,党的十八大报告指出,“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。

现代行政法正在发生着深刻变化,悄然进行着行政法范式的转换,公共行政理念的确立及规范体系的建构成为现代行政法发展的趋势,其基本目标是实现公共行政的公平性、效率性、福利性和责任性。《新编行政法与行政诉讼法学》的理论基础是平衡论,以平衡论为基础谋篇布局,并注重吸收当前最新理论前沿成果,关注立法、执法、司法等实践领域的热点问题,广泛参考了近几年相关教材、著作、论文。本教材编写、修订之时正值中国行政立法繁荣之际,行政立法不断出台或者修订实施,如《行政强制法》于2012年1月1日起施行,修订后的《国家赔偿法》于2013年1月1日起施行,一些行政立法已经列入立法规划。本教材根据已经生效的立法编写,并注意参考正在审议和已列入立法规划的行政立法草案,以使本教材具有一定的适应性。

行政法是一国法律体系中重要的法律部门,行政法学是高等院校法律专业基本主干课,因此,怎样结合本校实际出版符合自身需要的行政法学教材是行政法教学的基础性工程。大连海事大学是全国著名的海事高等学府,其学科设置具有较强的专业性。大连海事大学法学院的海商法和国际经济法学科在国内享有很高的声誉,近几年其他学科特别是公法也有了突飞猛进的发展。出于教学的需要,并结合大连海事大学自身学科特色,编写了这部行政法与行政诉讼法学教材。本教材在编写过程中尽力做到理论体系完整、逻辑结构合理;在观点的论述中,以通说为主,同时也不忽视有价值的一家之言。

本书可以作为在校学生的行政法教材,也可以作为公务员和法律实务者的参考读物。

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政与行政法	(1)
第二节 行政法在我国法律体系中的地位	(7)
第三节 行政法的渊源	(8)
第四节 行政法律关系	(10)
第二章 行政法学	(13)
第一节 行政法学概述	(13)
第二节 行政法学的理论基础	(15)
第三章 行政法基本原则	(20)
第一节 行政法基本原则概述	(20)
第二节 国外行政法基本原则的介绍	(24)
第三节 我国行政法基本原则	(26)
第四章 行政主体	(32)
第一节 行政主体概述	(32)
第二节 行政机关	(33)
第三节 其他行使行政职权的组织	(35)
第四节 国家公务员	(40)
第五章 行政相对人	(46)
第一节 行政相对人概述	(46)
第二节 行政相对人的范围	(50)
第三节 行政相对人的权利与义务	(52)
第四节 行政相对人的行为	(57)
第五节 行政相对人的责任	(59)
第六章 行政行为概述	(61)
第一节 行政行为的概念和特征	(61)

第二节	行政行为的分类	(63)
第三节	行政行为的效力	(67)
第七章	抽象行政行为	(72)
第一节	抽象行政行为概述	(72)
第二节	行政立法概述	(75)
第三节	行政法规与行政规章的制定	(76)
第四节	行政立法的效力与监督	(79)
第五节	其他抽象行政行为	(82)
第八章	具体行政行为	(85)
第一节	具体行政行为概述	(85)
第二节	具体行政行为的成立、生效与合法	(86)
第三节	具体行政行为的形式	(88)
第九章	行政处罚	(92)
第一节	行政处罚概述	(92)
第二节	行政处罚的种类与设定	(95)
第三节	行政处罚的管辖与适用	(99)
第四节	行政处罚的程序	(102)
第十章	行政强制	(106)
第一节	行政强制概述	(106)
第二节	行政强制措施	(113)
第三节	行政强制执行	(119)
第十一章	行政许可	(127)
第一节	行政许可概述	(127)
第二节	行政许可的设定	(130)
第三节	行政许可的实施程序	(134)
第四节	行政许可的监督检查及法律责任	(140)
第五节	行政许可诉讼	(144)
第十二章	行政裁决	(148)
第一节	行政裁决概述	(148)

第二节	行政裁决与相关概念的区别	(150)
第三节	行政裁决的类型	(151)
第四节	行政裁决的原则	(153)
第五节	行政裁决的程序	(154)
第六节	行政裁决的法律救济	(156)
第十三章	行政指导	(158)
第一节	行政指导概述	(158)
第二节	行政指导的产生和发展	(162)
第三节	行政指导的法律规制	(163)
第十四章	行政合同	(166)
第一节	行政合同的概述	(166)
第二节	行政合同的内容	(167)
第十五章	行政程序	(174)
第一节	行政程序概述	(174)
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	(175)
第三节	行政程序法	(178)
第十六章	行政责任	(184)
第一节	行政责任概述	(184)
第二节	行政责任的归责原则与构成要件	(186)
第三节	行政责任的形式与分类	(187)
第四节	行政责任的确认、追究和免除	(189)
第十七章	行政赔偿	(193)
第一节	行政赔偿的原因——行政侵权	(193)
第二节	行政侵权的责任形式——行政赔偿	(196)
第三节	行政赔偿法律制度	(199)
第四节	行政追偿	(208)
第十八章	行政补偿	(210)
第一节	行政补偿概述	(210)
第二节	行政补偿的范围	(214)

第三节	行政补偿的程序	(215)
第四节	行政补偿立法	(217)
第十九章	监督行政	(237)
第一节	监督行政概述	(237)
第二节	行政系统的自我监督	(239)
第三节	权力机关的监督	(245)
第四节	司法机关的监督	(247)
第二十章	行政复议	(249)
第一节	行政复议概述	(249)
第二节	行政复议的范围	(252)
第三节	行政复议参加人	(255)
第四节	行政复议机关、行政复议机构与管辖	(259)
第五节	行政复议程序与规则	(262)
第二十一章	行政诉讼法概述	(273)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(273)
第二节	行政诉讼法的任务和基本原则	(275)
第二十二章	行政诉讼的受案范围和管辖	(281)
第一节	受案范围	(281)
第二节	管辖	(284)
第二十三章	行政诉讼参加人	(292)
第一节	行政参加人概述	(292)
第二节	原告	(294)
第三节	被告	(296)
第四节	共同诉讼人	(297)
第五节	第三人	(298)
第六节	诉讼代理人	(300)
第二十四章	行政诉讼证据	(302)
第一节	行政诉讼证据概述	(302)
第二节	行政诉讼举证责任	(305)

第三节	调取与保全证据	(310)
第四节	证据的质证	(313)
第五节	证据的审核认定和证据证明效力的判断	(315)
第二十五章	行政诉讼程序	(319)
第一节	第一审程序	(319)
第二节	第二审程序	(329)
第三节	审判监督程序	(332)
第四节	对妨害行政诉讼的强制措施	(335)
第二十六章	行政诉讼中的法律适用	(337)
第一节	行政诉讼中法律适用的含义及分类	(337)
第二节	行政诉讼中法律适用的原则与规则	(339)
第三节	行政诉讼法律冲突的适用规则	(342)
第二十七章	判决、裁定和决定	(346)
第一节	判决	(346)
第二节	裁定	(352)
第三节	决定	(356)
第二十八章	行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行	(358)
第一节	行政诉讼的执行概述	(358)
第二节	行政诉讼执行的主体、对象、根据和措施	(360)
第三节	行政诉讼执行的程序	(364)
第四节	非诉行政案件的执行	(368)
第二十九章	涉外行政诉讼	(373)
第一节	涉外行政诉讼概述	(373)
第二节	涉外行政诉讼的原则	(374)
第三节	涉外行政案件的执行	(376)
第四节	审理涉外行政诉讼案件应注意的问题	(376)
参考文献		(379)
后记		(381)

第一章 行政法概述

行政法是一个独立的法律部门,是我国法律体系的重要组成部分。像其他法律部门一样,行政法是人们根据它所调整的特定社会关系,对具有共同性质和特征的法律规范进行科学划分的结果。行政法是调整国家行政管理活动中各种社会关系的法律规范的总和。它包括规定行政管理体制的规范,确定行政管理基本原则的规范,规定行政机关活动的方式、方法、程序的规范,规定对行政权力进行监督和对其后果予以补救的规范等等。行政法包括一般行政法和特别行政法,涉及范围很广。

第一节 行政与行政法

一、行政

行政法,简言之是关于行政的法。因此,欲认知行政法,必须首先知道什么是行政。行政,从不同角度理解有不同含义。

行政一词可以用“执行”、“管理”加以注释,按照通常的意义理解,是指一定的社会组织基于特定的目的对一定范围内的事务进行组织、管理的活动。简而言之,行政就是执行事务。这是一般意义上的行政。按照这种解释,行政存在于所有社会组织之中。企业、事业单位、社会团体、国家机关,都有其组织与管理活动,当然也就都存在着行政。

但是,行政法上的行政有其特定的涵义。行政法上所说的行政并不泛指一般行政,而是指公共行政,即国家公权力机关对公共事务的组织与管理。公共行政不同于一般行政。公共行政是一种国家职能活动,马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中曾精辟地指出,“……行政是国家的组织活动。”其目的在于实现公共利益,其所追求的目的是谋求公共利益,维护公共秩序,增进公共福利,而私行政则是为了自身的利益;公共行政的范围与对象是社会公共事务,而私行政则是自身事务;由于公共行政以公共利益为目的,所以国家行政机关在其活动中享有许多特权,可以采用许多一般的组织管理活动所不具有的手段,如命令相对人履行一定的义务,对相对人给予处罚,而私行政则对外不具有这些手段。正是由于在性质、目的、对象、手段等方面存在着极大的差

异,因而公共行政与私行政具有不同的法律意义,应当分别适用不同的法律。也有学者提出,行政就是公共利益的集合、分配和维护,并由此发展出公共利益本位论作为行政法的基本理论。^①

行政法上的行政还与法治国家的政体有关。法治国家的政体意味着国家机关在职能分工的基础上依法行使职权。国家机关的职能分工使国家机关之间有了分别,行政作为一种由行政机关这个特定的主体从事的活动从国家活动中分离出来。行政法上的这种职能分工后的公共行政具有从属性质。法治国家的政体还意味着民选的代表组成的国家机关是国家最高权力机关,它通过制定法律来集中全体民众的意志,法律成为社会任何团体、个人的最高行为准则,在民主、法治政治中,从国家职能中分化出来的公共行政具有从属性:行政机关从属于国家权力机关,行政活动从属于法律。

所谓“行政国家”,是指社会发展到一定阶段以后,由于科技的进步和生产关系的调整导致了社会经济的迅猛发展,而社会经济的发展又同时导致了大量的社会矛盾和社会问题的产生,如垄断、环境、交通、失业、罢工,等等。为了解决这些不断出现并且越来越多、越来越频繁产生的社会矛盾和社会问题,国家不得不增设大量的行政机构和行政人员,对国家经济生活和社会生活进行干预。与此相适应,政府的行政权力大为膨胀,行政职能大为增加。过去,政府的职能通常限于国防、外交、治安、税收等纯行政事务,现在则要介入贸易、金融、交通、运输、环境、劳资关系以及工人的失业保险、养老保险、工伤事故等领域;过去政府的权力限于执行、管理,现在则不断侵入立法和司法的领域:政府自己制定法规和规章,行使“准立法”权。对于国家行政职能和行政权的这种大扩张,大膨胀的趋势,西方国家的学者们称之为“行政国家”现象。^② 简单地说,行政国是与现代复杂的社会形态相适应的一种行政权力配置模式,表现为行政职能的大幅度扩张,这种扩张是与现代社会的复杂性相适应的。是对限权政府理念下的警察行政的彻底颠覆。^③

二、行政权

行政权也称作行政权力,是指国家行政机关执行法律规范、实施行政管理活动的权力,是国家权力的一个重要组成部分。国家行政机关对国家和公共事务实施管理活动的过程就是运用行政权的过程。行政权不同于行政职权。行政权是一个包容量大、抽象性强、内容广泛复杂的概念,因此,“行政权”无法笼统授

① 叶毕丰. 论行政法的基础——对行政法的法哲学思考//罗豪才. 现代行政法的平衡理论. 北京:北京大学出版社,1997:292-303.

② 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社高等教育出版社,2011:8.

③ 谭宗泽,张治宇. 限权政府的破产与中国行政法的未来[J]. 行政法学研究,2009(1).

予某个行政主体去实施。而行政职权则是行政权的具体化,每一个具体的行政主体根据其性质、任务、职能而被分配到的行政权,就是行政职权。行政权源于公民权利,是公民权利的一种特殊的转化形式。在现代社会,行政权的内容极其广泛,包括行政立法、行政执法、行政司法等。行政权,同其他国家权力相比较,具有主动性、广泛性、自由裁量性的特点。

行政权是一把双刃剑,其作用具有双重性:一方面,行政权在维护社会秩序、增进公共利益、保护公民、法人或其他组织的合法权益方面,具有积极能动的作用,社会离开行政权的积极作用,就会出现无序、混乱。个人和组织应自律,但单有自律,没有公共强制力,还是不足以维护公共秩序和增进公共利益。我国正处在转轨时期,为了维护社会稳定、推进社会改革和发展,充分发挥行政权的积极作用,是非常必要的;另一方面由于执掌权力者主客观情况的复杂性,加上行政权又是一种支配力量,是一种可以不顾及相对方是否情愿强制相对方服从的力量,如果不根据一定原则通过一定的实体和程序规范加以制约,它就可能侵犯相对方的合法权益,发生消极的甚至破坏性的影响。

三、行政关系

行政法的调整对象是行政关系,主要为行政主体与行政相对人之间的关系,是行政机关行使行政权力过程中在两者之间发生的社会关系。我国行政机关的职权范围广泛,内容复杂,由此形成的行政关系的种类和性质也不尽相同,需要由行政法和其他法律部门共同加以调整。行政机关行使行政权力过程中发生的行政关系并不是都由行政法来调整,换句话说,并不是所有的行政关系都是行政法的调整对象。从现行法律、法规考察,行政法实际调整的行政关系是特定的,它只是一定范围的行政关系,而不可能是全部行政关系;某些行政关系,特别是某些内部行政关系,往往留给行政机关内部的制度、纪律、职业道德或政策去调整。行政法调整的行政关系主要包括:

(一)行政管理关系

行政主体在行使行政职权过程中为了实现一定的行政管理目的与行政相对人发生的各种关系。

(二)内部行政关系

内部行政关系是行政机关之间发生的行政职权关系和行政机关同其工作人员发生的行政职务关系。包括上下级行政机关之间的关系,平行行政机关之间的关系,行政机关与所属机构之间的关系以及行政机关与公务员之间的关系。

(三)行政监督关系

行政监督关系是为了防止和纠正行政主体的违法和不当,根据宪法和法律授权产生的行政法制监督主体,依法定职权和程序对行政主体、国家公务员和其他行政执法组织、人员进行监督时发生的各种关系。

(四) 行政救济关系

行政救济关系是指行政相对人认为其权益受到行政主体的侵害,向有权机关申请救济,有权机关对其申请予以审查,作出向相对人救济或不予救济的决定而发生的各种关系。

行政机关行使行政权力过程中发生的行政关系并不是都由行政法来调整,换句话说,并不是所有的行政关系都是行政法的调整对象。从现行法律、法规以及规章考察,行政法实际调整的行政关系是特定的,它只是一定范围的行政关系,而不可能是全部行政关系;某些行政关系,特别是某些内部行政关系,往往留给行政机关内部的制度、纪律、职业道德或政策去调整。

四、行政法的概念

行政法是调整行政关系的法,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。对于这一概念,可作如下理解:

(一)从内容上看,行政法是确认行政权的范围,规范行政权运行,以及对行政权进行监督救济的法

1. 行政权力必然有其承担者,行政法规范行政权,当然首先应对作为行政权力承担者的行政组织加以规范。诸如行政机关在法律上处于何种地位,哪些行政机关在法律上具有主体地位,具备何种资格或条件才能成为行政主体等。这些问题成为行政法必须加以规范的重要内容。

2. 行政权力的行使表现为行政行为。行政行为可以改变公民、法人或其他组织的地位,它可以赋予或剥夺公民、法人或其他组织的权利,也可以设定或免除公民、法人或其他组织的义务,会对公民、法人或其他组织的权益产生多方面的影响。因此,行政行为在客观上需要遵循一定的规则和程序,这些行为规则和程序也就构成行政法的主要内容。

3. 既然行政权力的运用会影响甚至损害相对人的权益,那么,作为规范行政权力的行政法就必须考虑权力行使所产生的后果,有权利必有救济,有权力也必有制约。一旦行政活动侵犯或损害相对人的合法权益,就应当在法律上为相对人提供救济的途径,使相对人能够通过法定的救济途径来维护自己的合法权益,使受到侵犯的权利得到恢复,受到损害的利益得到赔偿。这样才能将行政权力与法律责任联系起来,使行政权力处于可控的责任状态,使公民、法人或其他组织的权益处于有保障的状态。

(二)从性质上看,行政法是控制和规范行政权的法

与其他国家权力相比,行政权有无限膨胀和扩张的趋势,现代意义的行政权已不再是纯粹的执行管理权,而包含了准立法权和准司法权。行政机关自己制定规范,自己执行规范,自己裁决因执行规范而发生的争议、纠纷,在这种将数种