

行政法学

伊 强◎编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

北京信息科技大学科研水平提高项目（编号5028123700）和
教材建设项目（编号5028023715）支持出版

行政法学

伊 强◎编著



和识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

《行政法学》是一部全面、系统、深入地阐释行政法与行政诉讼法的基本理论和基本知识的著作。其内容包括行政法的基本原理、原则及行政法、行政法学的历史发展;行政法主体的一般理论及行政主体的职责、职权与行政相对人的权利、义务;行政行为的一般理论及行政行为的性质、特征、构成要件、合法要件与各种类别行政行为的运作程序;行政赔偿的一般理论及行政赔偿责任构成要件、归责原则、赔偿范围、方式、标准与程序;行政复议、行政诉讼的性质、功能、行政复议和行政诉讼的受案范围、管辖、程序与裁判标准等。《行政法学》以我国行政法治实践和行政法学说为基本研究素材,同时吸收、借鉴了国内行政法学研究的大量成果。《行政法学》在继承和扬弃国内行政法学的各种学术流派的基础上,初步形成有自身特色的理论体系。

责任编辑:张水华

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/伊强编著. —北京:知识产权出版社, 2013. 1

ISBN 978-7-5130-1766-4

I. ①行… II. ①伊… III. ①行政法学—中国 IV. ①D922. 101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 298406 号

行政法学

XINGZHENG FAXUE

伊强 编著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010-82000893

传 真: 010-82000860

责编电话: 010-82000860 转 8389

责编邮箱: miss.shuihua99@163.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 18.5

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次印刷

字 数: 322 千字

定 价: 54.00 元

ISBN 978-7-5130-1766-4/D · 1649 (4606)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第一章 行政法导论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 行政法律关系	(7)
第三节 行政法的渊源	(9)
第四节 行政法的基本原则	(14)
第五节 行政法学的发展及其学科体系	(17)
第二章 行政法律关系主体	(23)
第一节 行政主体概述	(23)
第二节 国家行政机关	(29)
第三节 行政授权与行政委托	(38)
第四节 行政相对人	(42)
第五节 公务员法律制度	(47)
第三章 行政行为概述	(55)
第一节 行政行为及其内容	(55)
第二节 行政行为的分类	(58)
第三节 行政行为的效力	(63)
第四节 行政行为的变更、撤销和废止	(69)
第四章 抽象行政行为	(75)
第一节 抽象行政行为概述	(75)
第二节 行政立法行为	(78)
第三节 其他抽象行政行为	(89)
第五章 依申请的具体行政行为	(94)
第一节 行政许可	(94)
第二节 行政确认	(102)
第三节 行政给付	(107)
第四节 行政补偿	(109)

第五节 行政奖励	(111)
第六节 行政裁决	(114)
第六章 依职权的具体行政行为	(120)
第一节 行政征收	(120)
第二节 行政处罚	(124)
第三节 行政强制	(134)
第四节 行政监督	(139)
第七章 行政合同与行政指导	(147)
第一节 行政合同	(147)
第二节 行政指导	(157)
第八章 行政程序法	(164)
第一节 行政程序法概述	(164)
第二节 行政程序法的基本原则	(170)
第三节 行政程序法的基本制度	(174)
第九章 行政违法与行政责任	(181)
第一节 行政违法	(181)
第二节 行政责任	(189)
第十章 行政复议	(199)
第一节 行政复议概述	(199)
第二节 行政复议法律关系	(204)
第三节 行政复议的受案范围与管辖	(211)
第四节 行政复议的程序	(217)
第十一章 行政赔偿	(224)
第一节 行政赔偿概述	(224)
第二节 行政赔偿范围	(229)
第三节 行政赔偿的方式、标准和费用	(234)
第四节 行政赔偿程序	(237)
第十二章 行政诉讼法	(242)
第一节 行政诉讼法概述	(242)
第二节 行政诉讼的原则	(245)
第三节 行政诉讼受案范围	(248)
第四节 行政诉讼的管辖	(254)

第五节	行政诉讼参加人	(259)
第六节	行政诉讼程序	(269)
第七节	行政诉讼的法律适用	(281)
第八节	行政诉讼的判决、裁定与决定	(283)
参考文献		(288)
后 记		(290)

第一章 行政法导论

学习目标

本章的基础理论概念是涉及整个行政法与行政诉讼法课程最重要的基本概念,是学习本课程首先必须理解和掌握的,因而本章是本课程学习的入门和基础。本章应掌握的基本内容是:深入理解行政法的含义及特征,掌握行政法渊源体系及其效力与适用关系,掌握行政法律关系的基本概念与特征,明确行政法律关系构成的内容;深入理解行政法基本原则的内容及基本精神。

第一节 行政法的概念

一、行政

(一)行政的概念与特征

行政法,顾名思义是关于行政的法。因而要正确认识行政法,不能不首先了解行政的含义。行政作为一种不断发展变化的社会现象,人们当然可以从形式、内容、实质、权力特性等多视角对其给予理解和诠释。一般来说,行政法上所讲的行政是指国家行政主体根据法律并为了执行法律而运用宪法、法律所赋予的国家行政权对国家事务与社会公共事务进行组织和管理的活动。概括起来,行政具有以下几个方面的基本特征:

1. 行政是国家行政主体的活动。也就是说,实施行政的主体只能是国家行政机关和法律、法规、规章等授权可以从事国家行政活动的组织,除此之外的其



他任何国家机关、企事业单位、社会团体等虽然有可能成为广泛意义上的公行政主体,但非经法律、法规授权均不能成为实施国家行政活动的主体。

2. 行政是行使国家行政权的活动。这是行政有别于其他国家机关以及组织的活动的最重要特征。行政权是一种国家公权,是国家权力体系的重要组成部分。国家行政主体实施各种行政活动的权力属于国家行政权运作的范畴,其不但与国家的立法权、司法权等活动不同,更与其他各类社会组织基于法律赋予的自我管理权而实施的活动有着本质区别。

3. 行政是依法行使国家行政权的活动。我国的国家行政机关是国家权力机关的执行机关,因此不只是国家行政机关的行政权要由宪法、法律所设定和赋予,而且行政权也要依据国家权力机关的法律并为了执行法律而运作或行使,行政活动是贯彻执行法律的一类国家活动。

4. 行政是运用国家行政权对国家与社会公共事务进行组织和管理的活动。行政并不是国家活动的全部内容,也不是对国家与社会公共事务进行组织和管理的全部活动,而仅仅是国家活动中的一部分。其范围和对象限于国家行政权作用所及的范围,限于行政主体基于国家行政权对国家和社会公共事务的组织、管理活动。

(二) 行政的分类

为了进一步深化对行政特性的理解与认识,分析各种行政活动的具体形态、功能与作用,把握行政活动的规律,学者们对行政根据不同的标准做出了多种分类,常见的包括以下几个方面类别。

1. 积极行政与消极行政。依据行政的动机不同,把行政划分为积极行政与消极行政。所谓积极行政,就是指行政主体积极主动实施的行政活动;所谓消极行政,就是行政主体尽量控制自己的主观判断,而尽可能少地作为的行政。这一分类的意义在于,在对行政活动进行规范时,对积极行政重点控制其作为性违法,防范越权行为;对消极行政重点防范其不作为。

2. 权力行政与非权力行政。根据行政方式的不同,把行政划分为权力行政与非权力行政。所谓权力行政,是指国家行政主体直接通过或依靠强制性力量与手段以实现行政目的的行政,权力行政是当前行政的主要运作方式。所谓非权力行政,则是指国家行政主体通过非强制性或支配性的方式方法而实施的行政,如通过协商、调解、仲裁、指导、行政契约等方式方法所实施的行政就属于非权力行政。

3. 形式行政和实质行政。根据实施行政的主体性质,把行政划分为形式意义行政和实质意义行政。形式意义的行政是国家行政机关对社会公共事

务进行的组织、管理活动及其过程;实质意义的行政就是指除了国家行政机关以外的组织或个人对社会公共事务进行的组织、管理活动及其过程。区分形式意义的行政与实质意义的行政,对于识别和解读行政具有非常重要的意义。

4. 规制行政与给付行政。根据行政的目的不同,把行政划分为规制行政与给付行政。所谓规制行政,通常是指国家行政主体通过限制或规范行政相对人的权利、自由等方式以实现行政目的的行政,如行政强制等;所谓给付行政,则是指国家行政主体通过赋予行政相对人以权利、自由或给予其一定的利益或便利等方式达到行政目的的行政,如行政补偿等。

二、行政法

(一)行政法的概念

国内行政法学者们从不同角度对行政法给出了不同的定义,如根据行政法的内容和法律渊源的特点,可将其定义为国家行政管理方面的法律规范的总称;根据其特有的调整对象和调整范围,可将其定义为调整行政关系的法律部门;根据其所规范的国家权力的属性,可将其定义为关于国家行政权及其作用的法律部门等等。我们认为所谓行政法,是指调整国家行政主体在行使国家行政权、对国家与社会公共事务进行组织和管理的活动过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。

(二)行政法的特征

行政法作为调整行政关系的法律部门,与其他部门法相比较,具有以下几个基本特征:

1. 行政法的内容庞杂。由于行政法所涉及的社会生活领域相当广泛,因而其内容相当丰富,数量繁多的行政法律规范涉及到国家和社会生活的各个方面。在我国现有的规范性法律文件或法律规范之中绝大部分属于行政管理方面的法律文件或行政法律规范。

2. 行政法的形式多样。在我国,行政法律形式多种多样,它既有国家最高权力机关所制定的法律,又有国家行政机关的行政法规、行政规章,还有地方国家权力机关所制定的地方性法规、自治条例、单行条例,以及法律解释、国际条约等等。这些不同的法律形式又在法律效力上具有多元性,而具有不等的法律效力。行政法内容的庞杂以及行政关系的富于变化等因素决定了在形式上行政法很难像其他法律部门那样有一个统一、完整的法典。



3. 行政法的稳定性相对较弱。由于国家行政管理事务复杂而多变,行政法所调整的行政关系富有变动性,因而与其他部门法相比较而言,行政法律规范或行政规范性文件处在比较频繁的立、改、废状态,行政法的稳定性相对较弱。当然,说行政法的稳定性较弱,是与其他部门法相比较而言的,并不意味着行政法可以朝令夕改,使人无所适从,相反行政法作为法还必须具有一定的稳定性特征。

4. 行政法是行政实体性法律规范与程序性法律规范的总称。一方面,行政法作为一个独立的法律部门,既包含了大量的关于行政的实体性法律规范,另一方面也包含了许多关于行政的程序性法律规范。因此,行政法实际上是行政实体法与行政程序法的统一体。

(三) 行政法的调整对象

法律是以社会关系为调整对象的,不同的法律部门各有其特定的调整对象和范围。行政法作为国家法律体系之中重要的法律部门之一,它以行政关系为调整对象。所谓行政关系,是指国家行政主体在行使国家行政权,对国家与社会公共事务进行组织和管理活动的过程中所发生的各种社会关系。

1. 行政关系的特征。一般来说,行政关系作为社会关系的一种,包含如下几个方面的特征:

第一,行政关系中的行政一方是恒定的,即当事人一方必然是行政主体,离开了行政主体的行政关系是不存在的。

第二,行政关系是因与行政有直接关系的行政法律事实而产生、变更和消灭的。离开了行政活动和与行政有关的其他客观事实,行政关系是不存在的,也就意味着,行政主体作为一方当事人的社会关系并不一定是行政关系。

第三,行政关系并不一定是行政法律关系,行政关系在受行政法律规范所调整时才能成为行政法律关系,行政法律关系在本质上亦属行政关系,但并不是行政关系的全部,而仅仅是众多行政关系中的一部分。

2. 行政关系的类别。由于国家行政管理领域广阔,行政活动内容十分丰富和复杂,行政关系也是多种多样的。

第一,从行政关系的主体的角度划分,行政关系包括行政主体相互之间的关系、行政主体与其他国家机关的关系、行政主体与其所属工作部门及工作人员的关系,以及行政主体与作为行政相对人的公民、法人或其他组织的关系等。

第二,从行政关系的内容角度来划分,把行政关系划分为命令与服从关系、监督与被监督关系、立法与执行法律的关系、服务与被服务的关系、行政协作关系等等。

第三,按照行政关系的当事人地位及相互联系的不同状况为标准,行政关系可以分为隶属关系与非隶属关系、内部行政关系与外部行政关系等等。

(四)行政法的分类

为了更深入地认识和把握行政法的内外部结构与特征,学者们根据不同的逻辑思维规律和标准,对行政法做了不同的类别划分。

1. 实体行政法与程序行政法。根据行政法律规范的性质和作用的不同,把行政法分类为实体行政法与程序行政法。所谓实体行政法,就是对行政管理领域内关于行政法律关系主体双方的资格、地位、权利义务、责任等实体性行政法律规范的总称。所谓程序行政法就是对规定行政法律关系主体在实现实体性的权利义务过程中应当遵循的步骤、时限、方式方法等的程序性行政法律规范的总称。

2. 一般行政法与特别行政法。这是根据行政法所调整对象的范围和与之相适应的法律效力特征不同所做的分类。所谓一般行政法就是指用来调整普通的或一般的行政关系的行政法,它是对调整普通行政关系的行政法律规范的总称,如《行政处罚法》等。所谓特别行政法就是指用来调整特殊的或个别的行政关系的行政法,它是对调整特别的行政关系的法律规范的总称,如《治安管理处罚法》等。

3. 内部行政法与外部行政法。这是根据行政法调整对象的范围的不同所做的分类。所谓内部行政法,就是指用来调整具有隶属性的内部行政关系的行政法,它是对调整内部行政关系的法律规范的总称。如《国务院组织法》、《国家公务员法》等。所谓外部行政法,则是对用来调整国家行政主体与社会上的行政相对人所形成的外部行政关系的行政法律规范的总称,例如《行政许可法》等。

4. 国内行政法与国际行政法。根据行政法规范是否具有域外适用效力,将行政法分类为国内行政法与国际行政法。所谓国内行政法,就是本国所制定的只适用于本国主权所及范围内的行政法。所谓国际行政法则是对源自于国际条约、协定等法律文件并具有域内和一定的域外适用效力的行政法律规范的总称。一般来说,行政法的大部分属于国内法。但随着国际交往的日益增加,国际经济、社会一体化进程的加快,以及本国法制建设与国际通行法律规则等的接轨,各个国家在其参加或缔结的国际条约、国际协定中也有了不少对本国行政关系发生法律效力之规定,这些规定当然成为了行政法的组成部分。



(五)行政法的地位和作用

1. 行政法的地位。行政法的地位是指行政法在一个国家的法律体系及国家和社会生活中所处的地位。在现代国家,一方面,行政法所调整的行政关系是国家和社会生活中最基本、最重要的社会关系之一;另一方面,行政法所规范的国家行政权属于国家权力的重要组成部分,行政法所规范的行政活动又是最广泛、最重要的国家活动。因此,不论是从法律对于社会关系进行有效调整的角度而言,还是从现代国家民主与法制建设的目标和要求来看,行政法在国家的法律体系及社会生活中当然具有重要的不可替代的地位。

2. 行政法的作用。行政法的作用是指行政法在维护、保障、实现国家行政管理职能方面的功能。根据我国行政立法和行政法制建设的实际,同时也根据我国的有关国情,我们将行政法的基本功能和作用概括为以下四个方面:

第一,控制国家行政权,规范行政活动。不受控制和约束的权力,必然会走向滥用和腐化。因此,行政法作为调整行政关系的法律,首先就是要规定国家行政主体所享有的行政权的限度及其行使的范围、原则和程序,防止行政权的滥用,督促和保证国家行政主体及其工作人员依法行政、合理行政。

第二,保障国家行政权,实现行政目的。控制、制约行政权与保障国家行政权两者并不矛盾。对于有效实现国家行政目的来说,用行政法制约、规范行政权与保障行政权的行使事异而同功,均具有重要的意义和作用。如果仅有制约而没有保障,不建立使行政权得以有效行使的法律机制,国家行政活动就难以正常开展,国家行政职能和目的就难以实现。

第三,保护相对人权益,实现社会公正。在行政关系中,国家行政主体与作为行政相对人的公民、法人或其他组织往往处于一种不对等的地位。行政主体掌握国家行政权,可以直接向行政相对人发布政令,甚至可以以单方面的意志处分行政相对人的利益或对其实施强制措施、进行行政制裁。如果对行政相对人的合法权益不予特殊保护,在其受到不法行政行为侵害时不能获得法律有效的、公平的救济,社会公正也就无从谈起。因此,行政法的重要作用之一就是要保护行政相对人合法权益免受国家行政主体及其工作人员的不法公务行为的侵害,并保障在相对人的合法权益受到侵犯的情况下获得法律救济。

第四,调整重要行政关系,实现社会生活有序化。行政的公益性要求,国家必须依靠各项行政法律制度维护社会公共秩序,促进经济与社会的进步和发展,为人民的安居乐业创造良好的法律条件和环境。



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

国家行政主体及其工作人员在行使行政职权,开展各项管理活动中,必然要与公民、法人和其他组织发生纵向和横向的各种社会关系,亦即行政关系。当这些社会关系受行政法律规范所调整时,就变成了行政法律关系。总的来说,行政法律关系就是由行政法律规范所调整的行政主体之间,行政主体与相对人之间的社会关系。

(二) 行政法律关系的特征

行政法律关系区别于其他法律关系的特殊性,主要可以概括为以下几个方面:

1. 行政法律关系当事人身份的特定性。一方面,行政主体是行政法律关系中恒定的主体或一方当事人,离开了行政主体的行政法律关系实质上是不存在的。另一方面,在行政法律关系中,与行政主体相对的当事人虽然可以是自然人、法人或其他组织,但他们在身份与法律地位上通常属于行政相对人。

2. 行政法律关系动因的特定性。任何行政法律关系的形成和变化,都以行政法律事实和行政法律规范为根据。就法律事实而言,行政法律关系要么是基于国家行政主体及其工作人员的行政活动而形成或变化,要么是由于行政相对人的与国家行政有关系的行为而形成,要么是由于某种与行政有关的法律事件的出现而形成。同时,行政法律关系也会随着行政法律规范的改变而变化。

3. 行政法律关系的内容的特定性。所谓行政法律关系的内容是指行政法律关系主体之间在法律上所形成的权利义务。在行政法律关系中,行政主体的权利和义务一般不能转让或放弃,而行政相对人有些权利可以转让或放弃,但其义务通常也不能够放弃。

4. 行政法律关系主体的地位的不对等性。在许多行政法律关系中,行政主体的地位和权利往往要优于行政相对人。

5. 行政法律关系当事人纠纷处理的特殊性。在民事法律关系中,当事人之间所发生的争议纠纷虽然可以由双方协商解决,但任何一方当事人都不享有对



争议纠纷做出处理的权利。但在行政法律关系中,国家行政主体依法享有通过行政复议等程序对争议纠纷进行处理的权利。在通常情况下,大多数行政争议纠纷是依靠行政程序来解决的,而不是依靠司法程序处理的。

二、行政法律关系的构成

作为法律关系的一种,行政法律关系也由主体、客体和内容三要素构成。

(一)行政法律关系的主体

行政法律关系的主体是指具体行政法律关系的参加者,即在行政法律关系中享有权利和承担义务的当事人。我国行政法律关系的主体包括行政主体和行政相对人。在一般情况下,行政主体在各类行政法律关系中多以主导者和支配者等的身份或地位出现。行政主体以外的自然人、法人和社会组织属于行政相对人。不论是行政主体,还是行政相对人,要成为各类行政法律关系的主体,必须具备法定的权利能力,在实际参加行政法律关系时,通常还需同时具有法定的行为能力。

(二)行政法律关系的客体

行政法律关系的客体是指当事人的权利、义务所指向的对象或标的。行政法律关系的客体包括物、行为和精神财富三类。物是指可以作为行政法律关系中财产权利对象的物品或其他物质财富,它能够为人们所控制,且具有经济价值的;行为是指行政法律关系主体的行为;精神财富是指行政法律关系的主体从事智力活动所取得的成果,如著作权、专利权、商标权、发现权、发明权等。此外,公民的名誉权等与人身相联系的非物质财富也可以成为行政法律关系的客体。

(三)行政法律关系的内容

行政法律关系的内容则是指当事人权利与义务的总和。任何一个具体的行政法律关系都是由当事人双方的权利义务构成的。行政法律关系主体的权利是指行政法律规范赋予行政法律关系主体享有的权能与资格,其表现为享有权利的主体一方,有权为一定行为或要求对方为或不为一行为。行政法律关系主体的义务是行政法律规范规定的,主体应承担和履行的某种责任,其表现为义务主体为国家、集体、对方当事人,以及其他社会成员和组织依法为或不为一行为的责任。

三、行政法律关系的产生、变更和消灭

行政法律关系形成之后,在一定条件下也会发生某种变化。所谓行政法律

关系的变化,就是指行政法律关系的产生、变更和消灭。

与其他法律关系一样,行政法律关系也因法律事实而产生、变更和消灭。行政法律事实就是由行政法律规范所规定的能够引起行政法律关系发生、变更或消灭的客观现象或事实,包括法律事件和法律行为两大类。法律事件是指与当事人意志无关的那些法律事实,如人的出生、死亡,自然灾害和意外事件等。法律行为是指当事人有意识的能产生相应法律后果的活动,如行政主体的治安管理处罚行为、行政相对方申请某种许可证的行为等,既可以是合法行为,也可以是违法行为。

第三节 行政法的渊源

一、行政法的渊源的涵义与特征

(一)行政法的渊源的涵义

研究行政法的渊源,就是研究哪些规则或文件对行政行为 and 司法行为有法律拘束力的问题。一般来讲,行政法的渊源既包括行政法的内容的来源,也包括行政法的具体表现形式。通常意义上的行政法的渊源,专指行政法的效力来源,即表现行政法内容的具体形式。

(二)行政法的法律渊源的特征

与其他部门法相比较,我国行政法律渊源具有以下几个基本的特点:

1. 行政法律渊源的多样性。在各个部门法中,行政法的内容最为丰富、最具多样性,因而与之相适应,行政法的形式即法律渊源也是多种多样。这种多样性既表现在规定行政法内容的主体的广泛性,也表现在作为行政法律渊源的规范性法律文件的多样性。

2. 行政法律渊源的层级性。由于多元的立法主体的地位、立法权限等的不同,各类立法主体所制定的作为行政法律渊源的规范性法律文件具有不同的等级和效力。

3. 行政法律渊源的规范性法律文件的易变性。为了适应行政管理的客观需要,更好地实现国家行政目的,作为行政法律渊源的规范性法律文件,尤其是那些效力层级较低的规范性法律文件常常出现比较频繁的立、改、废的状况。



4. 行政法律渊源的规范性法律文件数量的庞大性。在我国各个部门法中,有关国家行政管理方面的规范性文件或立法内容数量最多。国家权力机关所制定和颁布的法律中,大多涉及国家行政管理的内容,需由国家行政主体来具体组织实施。至于其他的许多规范性法律文件,在其内容上几乎都涉及或直接规定行政法的内容,均需国家行政主体具体实施和执行。

二、行政法渊源的种类

在我国,行政法律渊源的种类较多。上至作为国家根本大法的宪法,下到法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、行政规章,再到法律解释、国际条约等都包含有行政法的内容。因而它们都属于行政法律渊源。

(一) 宪法

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,是一切立法的依据。宪法作为行政法的渊源,所包含的行政法方面的规范和内容主要有:国家行政机关活动的基本原则;国家行政机关的组织和职权;作为行政相对人的公民、法人或其他组织在行政法律关系中的基本权利和义务。与其他行政法律渊源相比,宪法中所规定的有关行政活动方面的内容,具有高度的概括性和原则性。

(二) 法律

法律作为法的一种渊源,专指我国最高权力机关及其常设机构所制定的规范性文件。在法理学上,通常将法律分为两类:一是由全国人民代表大会所制定的基本法律,如《国务院组织法》、《地方各级人大和地方人民政府组织法》等;二是由全国人民代表大会常务委员会制定的基本法律以外的其他法律,如《治安管理处罚法》、《行政许可法》、《文物保护法》、《行政处罚法》等。法律作为行政法的渊源,其法律效力仅次于宪法,而高于行政法规、地方性法规、行政规章等法律渊源,它所规定的内容通常是国家行政管理方面的重要事项。

(三) 行政法规

行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律而制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。行政法规是我国行政法的重要渊源,其地位仅次于宪法和法律,在内容上绝大多数是调整行政关系的,但也有调整非行政关系的情况。



(四) 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,较大的市^①的人民代表大会及其常务委员会所制定的、在本行政区域内发生法律效力 的规范性文件。

(五) 自治条例和单行条例

我国民族自治地方的人民代表大会有权依照当地的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例、单行条例,须报全国人大常委会批准后生效;自治州、自治县的自治条例和单行条例,须报省或自治区的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、单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定做出变通规定,但不得违背法律或者行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定做出变通规定。

(六) 行政法规

行政法规可分为部门规章和地方政府规章两类。部门规章是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内所制定的规范性文件。地方政府规章是指省、自治区、直辖市人民政府和较大的市的人民政府所制定的规范性文件。

(七) 法律解释

作为行政法律渊源的法律解释是指对法律的正式解释,并不包括学理解释。正式意义上的法律解释,是指特定的国家机关按照宪法和法律、法规所赋予的权限,对现行的有关法律或法律条文所进行的解释,它包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释等四种。法律解释同被解释的规范性文件具有同等的法律效力,也属于行政法的法律渊源之一。

(八) 国际条约

我国政府所签订、加入或承认的国际条约,在我国境内具有法律效力。在许多国际条约中都涉及到国家行政管理方面的内容,包含有行政法律规范,因而国际条约也属行政法律渊源的一种。

① 《中华人民共和国立法法》第63条第4款规定:“本法所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。”所谓国务院批准的较大的市有唐山、大同、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、宁波、邯郸、本溪、淄博等城市。