

普通高等教育“十二五”规划教材

经济法系列

行政法与行政诉讼法

Administrative Law and Administrative Procedure Law

曾坚 徐键 主编



 上海财经大学出版社

013048896

D922. 101-43

30

普通高等教育“十二五”规划教材·经济法系列

精品课程教材

行政法与行政诉讼法

曾 坚 徐 键 主编



上海财经大学出版社



北航

C1655910

D922.101-43

30

302820310

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/曾坚,徐键主编. —上海:上海财经大学出版社,2013.5

(普通高等教育“十二五”规划教材·经济法系列)

ISBN 978-7-5642-1586-6/F·1586

I. ①行… II. ①曾… ②徐… III. ①行政法-中国-高等学校-教材
②行政诉讼法-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 037899 号

☐ 责任编辑 李嘉毅

☐ 封面设计 钱宇辰

☐ 责任校对 王从远 卓妍

XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA

行政法与行政诉讼法

曾坚 徐键 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华业装璜印刷厂印刷装订

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 17.25 印张 441 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 45.00 元

P 前言

REFACE

本书是普通高等教育“十二五”规划教材之一,也是上海财经大学精品课程建设成果,供高等院校法学专业本科生学习行政法与行政诉讼法之用,也可供法律硕士专业学生、公共管理硕士专业学生选用。

本书在体例上充分考虑了学生学习本课程的便利及知识积累的规律。每篇开篇前列有课前问题供学生准备,每章结束后有本章小结与思考题供学生复习。全书之后有参考文献供学生拓展。

本书由曾坚和徐键主编。各章撰写者分别为:曾坚编写第一章至第三章;邓学平编写第四章和第五章;张寄编写第六章;杨颖编写第七章至第九章;徐静编写第十章和第十八章;王士如编写第十一章;肖明编写第十二章至第十七章。

自2008年以来,我国的行政法制发生了很大的变化,其中,重大的行政法制事件是《国家赔偿法》的修改,《侵权责任法》、《行政强制法》以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》等重要法律、法规的制定,行政法学研究也呈现出新的态势且成果纷呈。因此,我们对全书进行了全面的整理与增删,其中,曾坚负责第一章至第十章的修改与梳理,徐键负责第十一章至第十八章的修改与梳理,付光承担本书的校对工作。

在本书的编写过程中,我们参考了国内外同类优秀教材及行政法与行政诉讼法理论研究的前沿成果。在此,向给予本书启发与借鉴的各位学者与同仁谨表谢忱。本书的出版得到上海财经大学出版社的大力支持,同时,特别感谢出版社王芳女士的支持与帮助以及李嘉毅编辑细致认真的工作。

由于本书参加编写的人员较多,他们在学术风格和语言表述方面可能存在差异,加之作者水平有限,故本书中可能存在疏漏与不当,敬请广大读者批评指正。

曾坚 徐键

2013年5月

前言/1

上篇 行政法原理

第一章 行政法概述/3

第一节 行政法的概念/3

第二节 行政法的历史发展/17

第二章 行政法基本原则/26

第一节 法律原则概述/26

第二节 行政合法性原则/28

第三节 行政合理性原则/33

第四节 行政公开原则与行政公正原则/35

第五节 信赖保护原则/37

第三章 行政法律关系/40

第一节 政府与社会及市场的关系/40

第二节 行政法律关系概述/44

第三节 行政主体/46

第四节 公务员制度/60

第五节 行政相对人/67

中篇 行政行为篇

第四章 行政行为概述/75

第一节 行政行为的概念/75

第二节 行政行为的内容和分类/78

第三节 行政行为的成立与生效要件/82

第四节 行政行为的无效、撤销与废止/84

第五章 抽象行政行为/87

第一节 抽象行政行为概述/87

第二节 行政立法行为/88

第三节 其他抽象行政行为/92

第六章 授益行政行为/96

第一节 授益行政行为概述/96

第二节 行政许可/98

第三节 行政确认/111

第四节 行政给付与行政奖励/115

第七章 负担行政行为/121

第一节 负担行政行为概述/121

第二节 行政命令/122

第三节 行政征收/123

第四节 行政处罚/126

第五节 行政强制/135

第八章 非权力行政行为/140

第一节 行政指导/140

第二节 行政合同/142

第三节 行政事实行为/146

第九章 行政裁决/149

第一节 行政裁决概述/149

第二节 行政裁决的类型/151

第三节 行政裁决的原则/152

第十章 行政程序/154

第一节 行政程序概述/154

第二节 行政程序的基本原则/157

第三节 行政程序的基本制度/159

下篇 行政侵权救济篇

第十一章 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/170

第三节 行政复议机关与管辖/172

第四节 行政复议参加人/175

第五节 行政复议的程序/177

第十二章	行政诉讼原理/184
第一节	行政诉讼概述/184
第二节	行政诉讼法概述/191
第三节	行政诉讼基本原则/195
第十三章	行政诉讼的受案范围及管辖/201
第一节	行政诉讼的受案范围/201
第二节	行政诉讼管辖/207
第十四章	行政诉讼参加人/213
第一节	行政诉讼参加人概述/213
第二节	行政诉讼的原告/214
第三节	行政诉讼的被告/216
第四节	共同诉讼人/217
第五节	行政诉讼第三人/218
第六节	行政诉讼代理人/219
第十五章	行政诉讼的证据/220
第一节	行政诉讼证据概述/220
第二节	行政诉讼举证责任/222
第三节	人民法院对证据的收集、审查和保全/223
第十六章	行政诉讼的审理程序、法律适用与裁判/227
第一节	行政诉讼的审理程序/227
第二节	行政诉讼的法律适用/234
第三节	行政附带民事诉讼/236
第四节	行政诉讼的判决、裁定和决定/238
第五节	涉外行政诉讼/241
第十七章	行政赔偿/245
第一节	行政赔偿概述/245
第二节	行政赔偿范围/247
第三节	行政赔偿程序/249
第四节	行政赔偿的方式和计算标准/250
第五节	行政赔偿诉讼/252
第十八章	行政补偿/256
第一节	行政补偿概述/256
第二节	行政补偿制度的历史发展/259
第三节	行政补偿的范围和方式/262

第四节 行政补偿的原则/264

第五节 行政补偿的程序/265

参考文献/267

上篇

行政法原理

本篇课前问题

1. 什么是行政？行政学学者与行政法学学者关注行政问题的视角有何不同？
2. 政府权力来源的主要理论有哪些？这些理论对行政法的功能定位产生了怎样的影响？
3. 权力分立的主要理论有哪些，经历了怎样的演变？
4. 法律原则的功能是什么？主要有哪些价值体现？
5. 自然公正原则与正当程序原则产生的历史背景及制度沿革是什么？
6. 政府与市场的关系是什么？在市场经济条件下应如何对政府进行合理定位？
7. 我国行政机关的设置及基本功能是什么？



第一章

行政法概述

第一节 行政法的概念

一、行政与行政权

(一)行政的定义与特征

1. 行政的辞典定义

《辞海》对“行政”作两种解释：“①泛指各种管理工作；②专指国家行政机关的组织管理活动。”^①《现代汉语词典》将“行政”释义为：“机关、企业、团体等内部的管理工作。”^②英文中的administration(行政)源于希腊文 administrare,词源表意“事务的执行”。《元照英美法词典》对该词条有五解：一是管理、经营、支配；二是(法律的)实施；三是政府；四是行政管理职能；五是遗产管理。五种含义中与行政法关系最为密切的是第四种含义，即“行政管理职能”，具体解释为“公法中，政府的行政管理职能是对行政部门(包括各种政府机构、机关)和公共组织的实际管理和指挥”^③。综上所述，从辞典意义上解释行政的核心词是“管理”。

2. 行政的学理定义

马克思曾说过：“行政是国家的组织活动。”^④德国行政法学家奥托·迈耶认为：“行政在最

① 辞海编辑委员会编：《辞海》，上海辞书出版社1994年版，第897页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆2005年版，第1524页。

③ 薛波主编：《元照英美法词典》，法律出版社2003年版，第34页。

④ 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1965年版，第479页。

概括的意义上是指国家为实现其目的而进行的活动。”^①

对于“行政”的学理理解在表述上存在差异,但关键词却是相通的,即都涉及“管理”与“组织”。

近代意义上的行政是分权的产物。从权力分立的角度对“行政”进行阐释,可以看出不同历史发展时期的社会主流观点,归纳起来有以下几种具有代表性的观点:

一是执行说。该学说认为,立法机关具有国家意志的表达功能,通过立法将国家意志上升为法律,社会主体的所有活动都必须循法而为;而行政机关则是对国家意志的执行,其信条是“无法无行政”、“法不赋权则无权”。按照美国法学家古德诺的观点:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”“为了方便起见,政府的这两种功能可以分别称作‘政治’与‘行政’。政治与政策或国家意志的表达相关;行政则与这些政策的执行相关。”^②该理论存在的合理时期是议会至上时期,即行政权和司法权均由法律授予并严格地受制于法律。

二是除外说。该学说认为,行政的功能是行使立法和司法以外的所有国家职能。由于界定了权力范围,因此该学说也被称为“过滤说”、“蒸馏说”或“控除说”。^③此学说盛行于德国和日本,代表人物如美浓布达吉、耶礼奈克等,其理论基础是严格的“三权分立”。传统的分权理论认为,立法的实质是以法律规范的形式表达民意,司法的实质是以中立的国家公断人身份应申请裁决法律争端,行政的实质是将法律规范积极主动地适用于具体的事件。^④故“三权分立”理论将行政的职能规定为运用法律管理具体社会事务。

三是机关形态说。该学说从形式意义上对行政进行考察,认为凡是国家行政机关的活动皆为行政,相应地认为立法是立法机关对宪法的执行,司法是法官执行法律的活动。此学说不考虑国家机关活动的性质及内容,显然有失偏颇。

四是管理说。该学说认为,行政即是政府管理社会的活动,其权力行使的方式以发布命令为主。这一学说主要是计划经济模式下对行政特征的概括。

综合各类关于行政的概念阐述并结合现代行政活动的特点,本书认为,行政是国家行政机关及受法律、法规授权的组织为了公共利益,依法对国家及社会公共事务的决策、组织、管理、调控和服务等活动的总称。

3. 行政的特征

在现代社会中,行政可以分为公行政与私行政两大类。^⑤

公行政包括国家行政与非国家行政两个领域,其中,非国家行政又可称为公共行政。国家行政专指以国家行政机关为主体的行政活动;非国家行政一般是指社会公共组织,如村民委员会、居民委员会、工会、妇联、消费者协会、律师协会、注册会计师协会等自治组织和行业自律组织,为一般社会公众及本组织成员提供的管理及服务。在许多场合,这些组织又被称为“非政

① [德]奥托·迈耶著:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2002年版,第1页。

② [美]古德诺著:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第10、12页。

③ 参见[日]盐野宏著:《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第4页。

④ 参见王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第5页。

⑤ 在一般情况下,此类分类都有一个划分角度和划分标准的问题,不同的角度或不同的标准产生的分类结果不尽相同。本书此处为了阐明行政的特征,是从行政权行使主体的角度对行政所作的界定。此外,如盐野宏教授以行政的功能为基准,将行政分为规制行政、给付行政与私经济行政等。参见[日]盐野宏著:《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第9~11页。

府组织(NGO)”或“非营利组织(NPO)”。在当代,国家将大量带有公益性、社会性及行业性的职能越来越多地交由此类相应的公共社会组织行使,社会公共行政的范围呈现扩大趋势。然而,尽管有关公共行政的问题,尤其是涉及“非政府组织行政”的诸多法律问题备受学界关注,但我国从制度上尚未将这类公共行政完全纳入行政法调整的范畴,只是在一些判例上涉及司法审查的问题,如律师协会对注册律师的处罚、公立学校对学生在不涉及学籍管理与学位授予等授权性行政领域中的纪律处分等。

私行政是指由企业、事业单位依据私法制度及内部章程所进行的一种内部自我管理活动。

由于我国的行政法所调整和规制的行政主要是指国家行政,因此,本书所涉及的“行政”的内容是基于国家行政的角度。国家行政与私行政的区别可以归纳如下:

(1)国家行政的主体是国家行政机关及法律、法规授权的组织,也即法理上的行政主体。私行政是由相应的企业、事业单位及社会团体所为。

(2)国家行政的目的是实现社会公共利益。公共利益是公法上的重要概念,对其的理论阐述是极为丰富的。^①私行政的目的在于调整企业、事业单位及社会团体的相关内部事务。

(3)国家行政的活动范围是国家事务及社会公共事务。私行政是对主体内部事务的管理,其效力不涉及私行政主体管辖范围以外的领域。

(4)国家行政的手段包括对社会事务的决策、组织、管理、调控和服务等。从性质上讲,国家行政是以国家强制力为后盾的,在行政相对人不服从管理时,行政机关可以实施诸如行政处罚、行政强制等手段迫使其履行相应义务。私行政则不具有通过国家强制力保证实现的特征。当私行政的管理者与被管理者之间发生争议时,只能通过协商、教育或提起民事诉讼等途径寻求解决,私行政主体无权限制管理对象的人身权、财产权及其他合法权益。

(5)国家行政必须依法进行。即使在行政自由裁量权日益广泛的今天,依法行政仍然是行政权行使的首要原则,不受法律约束和法律规制的行政是不存在的。私行政的依据则较为灵活,在不违反宪法、法律和法规的前提下,可以依据有关企业、事业单位及社会团体的内部规章制度,根据有关企业、事业单位及社会团体的实际需要实施管理。

尽管国家行政与私行政之间存在本质上的不同,但两者在发展过程中也有着互动关系,具体表现为:一方面,由于两者的主要活动内容同为管理,故在一些原理、原则上存在共性,如合法原则、效率原则、公平原则等;另一方面,随着经济市场化、政治民主化、社会法治化的完善与深入,国家行政与私行政之间的交叉领域不断增多,两者的界限越来越模糊,加之公共行政领域的不断扩展,使得私行政主体开始获得了公行政的某些权能,成为特殊的公行政主体。近年来,一些私行政引发的争议也有最终形成行政诉讼判例的。^②同时,在行政方式上,公行政也不断引入私行政的一些做法,如通过平等协商、订立合同等形式完成传统的、通过命令来实现的行政目标。

(二)行政权的特点与内容

行政权是公权力的一个重要部分,它是国家行政机关执行国家法律和政策,管理国家内政和外交的国家权力。行政权构成了行政的核心,同样也成为了行政法制度内容及学理研究的核心。

1. 行政权的特点

^① 有关公共利益的探讨将在教材的“行政补偿”一章中阐述。

^② 如2002年长春亚泰足球俱乐部有限公司诉中国足球协会行政处罚决定案。

所谓行政权的特点,主要是将其与立法权及司法权进行比较所归纳出来的一些特有属性。之所以界定为“现代行政权”,是由于在进入 20 世纪以后,行政权无论从其职能性质、职权范围还是行为方式上看,都有别于传统的行政权,呈现出越来越鲜明的时代特色。

(1)主动性。行政权所具有的主动性是与行政权设置的目的密切相关的。行政权与司法权的最大不同在于,司法机关是站在中立的立场,以超然的态度依据事实与法律,根据当事人的诉求来裁判案件的。行政权的目的在于保证和推动公共利益的实现,这就需要行政机关积极地实施与公共利益有关的事项。出于公共利益的需要,即便没有相对人提出申请,行政机关也应当依法积极主动地采取相应的措施保障其实现。有些行政行为从表象上看是由行政相对人启动的,类似于司法权的不告不理,如一些依申请作出的授益性行政行为。但是,在此类行政行为中,行政主体的行为取向标准是公共利益的必要性,而非特定相对人的主观愿望。

(2)广泛性。行政权的广泛性是对行政权行使范围的界定。此范围既包括事项的广泛性,又包括行为方式的广泛性。

所谓事项的广泛性,是指凡是与行政管理和行政职能相关的领域,行政权都有权涉及。最为传统的行政权的管辖范围是极其有限的,仅仅在国防、治安、外交和税收等纯行政事务的领域发生作用,其身份只是社会的“守夜人”^①而已。从政府的如下任务中也可以清楚地认识到早期政府的主要职能:第一,保护国土,抵抗侵略;第二,维护国内秩序,保障人民安全;第三,举办私人所不愿为的事业。威廉·韦德在其《行政法》中引用了一个观点:“直到 1914 年 8 月,除了邮局和警察以外,一名具有守法意识的英国人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在。”^②但是,自 20 世纪以来,随着行政权的不断扩张,行政权已发展成为一种无处不在、无时不有、无所不能的庞然大物,社会及个人无不与行政权发生紧密的联系。正如威廉·韦德所指出的,到 20 世纪,英国的行政“保护他们(作者注:指英国公民)生存的环境,在不同的时期教育他们,为他们提供就业、培训、住房、医疗机构、养老金,也就是提供衣食住行”^③。行政权的触角已遍及社会的各个层面和各个领域:“国家要提供个人需要的社会安全,要为公民提供作为经济、社会和文化等条件的各种给付和设施(例如水和煤气,交通管理,废水和垃圾清理,卫生保障,医院和养老院,学校、高校和其他培训设施,剧院、博物馆和体育设施等等);最后,为了保证社会公平、保持或者促进经济结构的繁荣,国家还必须对社会和经济进行全面的干预。”^④

自 20 世纪以来,行政权的扩张更大程度是伴随着行政权发生作用的新的领域而表现出来的。这些新领域包括:“(1)干预经济,对经济活动进行规制;(2)调控国内国际贸易,管理国内国际金融;(3)举办社会福利和社会保险;(4)管理教育、文化和医疗卫生;(5)保护知识产权;(6)保护、开发和利用资源;(7)控制环境污染和改善人类生活、生态环境;(8)监控产品质量和保护消费者权益;(9)管理城市规划和乡镇建设;(10)直接组织大型工程建设和经营、管理国有企业;等等。”^⑤

这样膨胀的结果是出现了被称为“行政国”的现象。“行政国”是国家“守夜人”角色变化最

① “守夜人式国家”的功能限于保护所有的公民免遭暴力、偷窃、欺骗之害,并强制实行契约等。参见[美]罗伯特·诺齐克著:《无政府、国家与乌托邦》,何怀宏等译,中国社会科学出版社 1991 年版,第 35 页。

② [英]威廉·韦德著:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社 1997 年版,第 3 页。

③ 同上,第 4 页。虽然威廉·韦德本人对此观点持质疑态度,但这样一种说法至少说明在 20 世纪之前,政府的职权范围的确极为有限。

④ [德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 17 页。

⑤ 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第 2 版),北京大学出版社、高等教育出版社 2005 年版,第 9 页。

直接的表现,其衡量标志包括:第一,行政干预遍及经济和社会各个领域,演变成为包罗万象的权力;第二,行政权的功能从消极地维护社会安全和维持基本市场运作向积极主动地解决各种社会问题扩展,有限政府成为了全能政府;第三,行政权除了行使传统的管理权外,还拥有了准立法权与准司法权,立法机关和司法机关的地位被相对弱化;第四,行政机关及其官员拥有相当广泛的自由裁量权,在一定程度上摆脱了法治原则的限制。“行政国”现象往往产生于计划经济体制及“福利国家”制度下。这一现象最终会造成社会失去活力、国家发展停滞及社会成员的能力被遏制。自20世纪后期开始,大部分“行政国”通过转变政府职能、控制行政权的行使、推行“大社会,小政府”的社会自治理念转化行政权等方式逐步向“有限政府”过渡。需要指出的是,这样一种过渡并不是简单地回到18~19世纪“管得最少的政府是最好的政府”的时代,而是强调发挥市场主体和社会成员的创造性和主观能动性,政府有所为有所不为,是将政府定位为“小而能”的政府。

所谓行为方式的广泛性,是指行政种类及手段的丰富性与多样性。行政方式的丰富性与多样性与行政理念存在逻辑联系。传统的行政权以管理为主,故行政方式比较单一,以发布和执行命令为手段,主要体现为一种负担行政。现代行政权在行使过程中注意到相对人的接受程度与配合程度,故较为重视建立一种双方互动的关系,特别是强调政府的服务职能,行政方式在传统的强制、命令、处罚之外出现了新的形式,如指导、帮助、协商、公开发布信息等,呈现给付行政的特征。同时,在具体手段上,受现代科技发展的影响,许多行政行为实现了信息化与现代化,如网上许可、网上公告等。

与行政权所具有的这一特征不同,立法权所调整的只是重要的社会关系和社会问题,司法权所管辖的只是法律规定由司法权审查的事项,两者并不具有行政权的这种“无处不在”的特征。

(3)裁量性。行政自由裁量性是行政权发展的突出表现。传统行政强调的是“法不赋权则无权”、“无法无行政”等严格的法治主义。但是,现代社会的发展速度极快,而法律的基本属性是相对稳定性与制度间的连续性,如果再刻板地坚守法治主义,行政目的很可能会偏离甚至根本无法实现。因此,必须在严格合法性的基础上予以拓展,赋予行政权更大的灵活性,以保证行政效率和行政目的的实现。在这样的背景下,行政权的自由裁量性得以被肯定并获得越来越大的发展空间。

所谓裁量性,是指行政机关在缺乏法律明确规定的情况下,根据行政目的和实际情况,自行决定行政权行使的一种特性。与行政自由裁量权的行使相关联的特点是行政权的创造性,即行政主体根据社会发展的要求,对新的观念、新的社会关系、新的利益诉求等新生事物的回应。由于调整对象的新生性,常常会出现法律调整的不足,但在行政管理不能缺位的情况下,出于对公共利益的考虑,由行政主体根据自由裁量权行使的要求进行创新性的行政是社会发展的需要。与此不同的是,立法权与司法权的行使有更高的程序性要求,而从根本上讲,程序的不可裁量性成为了规制自由裁量权的最基本的原则。

(4)公益优先性。尽管现代法治国家强调尊重和保护公民个人权利,但是,在行政权的行使过程中,行政主体仍享有适度的特权,尤其当公共利益与私人利益在同一领域相遇且不能同时实现时,公共利益往往有优先行使及实现的相对特权,只是,为了体现国家对个人权利应有的尊重与保护,必须通过法律制度作出规定:当个人利益为了公共利益的实现而受到损害时,有要求国家补偿的权利;相应地,国家有依法给予因公共利益而受到损害的个人补偿的义务。

(5)法律性。行政权的法律性是行政权存在的基础:一是指行政权的设立源自法律;二是

指行政权的内容由法律规定；三是指行政权的行使受法律规制；四是指行政权以法定责任为约束。即使在行政权膨胀、行政自由裁量权日益广泛的当代，行政权仍然是一种受制于法律优位原则的权力，“法不赋权则无权”仍然有其理论价值。

2. 行政权的内容

(1)规范制定权。行政主体拥有规范制定权在一定程度上意味着行政权的变异，一般称为行政权的扩张。因为在传统的“三权分立”下，权力之间是互不僭越的，即便在当代，立法权和司法权依然是各安其位的，它们之间的关系也主要体现为制衡。虽然在某些情形下，司法权可以变更行政权，但这种变更是被严格控制的，体现为一种有限变更。立法机关通过行使立法权划定行政权与司法权的界限，但也并非亲力亲为地直接参与行政活动和司法活动。所以，行政权所享有的规范制定权意味着行政权实际上拥有了立法权，由于该立法权行使的结果属于立法机关所制定的规范性法律文件的下位法且适用范围限于制定规范性文体的主体的职权管辖范围，故可以把它称为“准立法权”。

(2)证明确认权。行政证明确认的对象是法律关系、法律地位和法律事实等具有法律意义的事项。这些事项对于消除冲突、解决纠纷至关重要，同时也为相对人进一步请求权利提供了最具有权威性和说服力的依据。

(3)行政授益权。这是指通过审查认定，行政机关对相对人权利的赋予权及对其义务的免除权。这一类权力涉及相对人权益的产生或增加，以及负担的减轻或免除。一般而言，依相对人申请而为的行政行为属于此类权力的行使。

(4)行政侵益权。这是指行政主体有依法对权利的剥夺权及对义务的科以权。这一类权力涉及相对人权益的减少或损失、负担的增加或加重，一般情况下是行政机关依职权所为。

(5)争议调处权。行政权的这一项内容同规范制定权一样也是行政权扩张的表现形式之一，即行政主体以第三方中立者的立场对当事人的权益争议，主要是对民事争议进行裁断，其处理具有法律效力。由于争议调处权的行使在形式上类似于司法裁判，因此也可以称之为“准司法权”。

二、行政法的定义与调整对象

(一)行政法的定义

关于什么是行政法，并无准确的法典定义，而其学理定义极为丰富，不同的定义以不同的方法、角度和目的对行政法的含义进行了概括。但是客观地说，由于行政法的调整对象和调整方法极为复杂，且对于行政法的功能性问题也未达成共识，因此尚无法以一个定义完全涵盖行政法应有的所有特质。出于学习与研究的需要，本书对行政法的定义进行举要，以窥行政法的大致内涵。

美国行政法学家伯纳德·施瓦茨对行政法的定义是：“行政法是管理政府行政活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力，确定行使这些权力的原则，对受到行政行为损害者给予法律补偿。”^①英国行政法学家威廉·韦德认为：“行政法定义的第一个含义就是它是关于控制政府权力的法”，“作为行政法的第一种表述，可以说行政法是管理公共当局行使权力、履行义务的一系列普遍原则”。^②德国行政法学家奥托·迈耶认为：“行政法就是指调整对作为管理

^① [美]伯纳德·施瓦茨著：《行政法》，徐炳译，群众出版社1986年版，第1页。

^② [英]威廉·韦德著：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第5、6页。

者的国家和被管理者的臣民之间关系的法律规范。”^①日本行政法学者盐野宏认为,日本对于行政法最具权威性的定义当数美浓部达吉和田中二郎的定义。据盐野宏介绍,美浓部达吉认为:“行政法,如果要用一句话给予其定义的话,可以说是关于行政的国内公法。成为这一观念的要素有三:一是关于行政的法;二是国内法;三是公法。”田中二郎的定义是,行政法“是指有关行政的组织、作用及其统治的国内公法”^②。

我国关于行政法的定义随着我国行政领域与行政职能的变化,也呈现出发展的趋势。在此,对20世纪80年代两部最具影响力的行政法教材关于行政法的定义作一个简单的回顾。1983年司法部法学教材编辑部组织编写的新中国第一部行政法教材——《行政法概要》——从形式、内容和地位三方面界定了行政法的概念,认为从形式上讲,“行政法,是一切行政管理法规的总称。国家有关行政管理方面的法规种类繁多,具体名称不一,但就其内容来说,凡属于国家行政管理范畴的,在部门法的分类上统称为行政法”^③。1989年由罗豪才教授主编的《行政法学》对行政法下的定义是:“行政法是国家重要部门法之一,它是调整行政关系的法律规范的总称,或者说是调整国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。”^④此外,各类教材给出了林林总总的定义,在此难以尽述,但无论从哪个角度、如何组织语言,定义基本上还是从调整对象上对行政法进行描述的。

(二)行政法的调整对象

既然难以对行政法下一个没有任何争议的定义,那么从行政法调整对象的角度对行政法的概念进行描述则是可行的。所谓行政法的调整对象,是指行政法所规范、保护及监控的各类行政关系。行政关系不同于普通的社会关系,其主体一方恒定为行政主体;其内容与行政权力直接相关;行政主体在行政关系中居于主导地位,拥有行政优益权;行政关系只能基于法律、法规的规定产生,且活动内容受到法律、法规的制约。

在我国,行政关系主要包括以下三大类:

1. 行政管理关系

行政管理关系主要发生在行政管理领域,是行政主体在行使职权过程中与行政相对人或其内部工作人员之间发生的各种关系。该法律关系包括两类:一是外部行政管理关系;二是内部行政管理关系。

外部行政管理关系的主体是行政主体与行政相对人。两者在传统的行政模式下表现为命令与服从的关系,是一种行政主体依据相关法律、法规实施单向管理的形式。随着政府职能的转变及行政模式的改变,这类行政管理关系也发生了重大变化,即从传统的单向关系发展成为一种双向互动关系,即政府在服务理念下,本着“以人为本”的精神设计及执行规则,构建和谐的新型行政管理关系。外部行政管理关系是行政关系中的主体部分,行政主体的绝大部分行政行为都是基于此类行政关系而发生的。

内部行政管理关系的主体是在行政主体之间、行政机关与行政机关工作人员之间发生的权利义务关系。其中,第一,内部行政管理关系较为复杂,包括上下级行政机关之间的关系、同级行政机关之间的关系、行政机关与所属部门之间(如国务院及其各部委之间、地方政府及其

① [德]奥托·迈耶著:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2002年版,第14页。

② [日]盐野宏著:《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第22~23页。

③ 王珉灿主编:《行政法概要》,法律出版社1983年版,第1页。

④ 罗豪才主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1989年版,第3页。