

高等院校法学专业核心课程规划教材

行政法与行政 诉讼法学



中南大學出版社

主 编：敖双红 黄先雄

撰稿人：（以撰写先后为序）

敖双红 肖登辉 李玮萍 唐秋玲 黄先雄 倪洪涛 罗 瑛 熊勇先

高等院校法学专业核心课程规划教材

行政法与行政诉讼法



中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法学/敖双红等主编. —长沙:

中南大学出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-81105-784-3

I. 行... II. ①敖... ②黄 III. ①行政法 - 法的理论 - 中国

②行政訴訟法-法的理論-中國 IV.D922.101 D925.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 166014 号

行政法与行政诉讼法学

敖双红 黄先雄 主编

□责任编辑 唐 娟

□责任印制 文桂武

□出版发行 中南大

社址：长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

□印 装 长沙利君漾印刷厂

☐开 本 730×960 1/16 ☐印张 25 ☐字数 462 千字 插页:

□版 次 2008 年 10 月第 1 版 □2008 年 10 月第 1 次印刷

□书 号 ISBN 978-7-81105-784-3

□定 价 42.00 元

图书出现印装问题,请与出版社调换

高等院校法学专业核心课程规划教材编委会

编委会主任 漆多俊 范太华

编 委 (以姓氏笔画为序)

马跃如 王飞跃 王海东 邓联接

刘继虎 刘益灯 杨开湘 陈云良

陈峥滢 余卫明 胡旭晟 罗树志

敖双红 唐东楚 黄先雄 蒋建湘

蒋言斌 颜运秋

本书主编简介

敖双红，男，湖南桃源县人，1968年8月出生。1992年毕业于中南政法学院法律系，同年进入中南大学参加教学工作。1996年至1999年在湖南师范大学法学院读研究生，2004年至2007年到武汉大学法学院攻读博士研究生。现为中南大学法学院副教授，主要研究方向为宪法与行政法学。出版《公共行政民营化法律问题研究》（专著）、《中国行政法总论》（合著）、《高等教育行政执法问题研究》（合著）等著作，公开发表文章30余篇，主持国家社科基金一项。

黄先雄，男，湖南石门县人，法学博士，兼职律师。现为中南大学法学院副教授、硕士研究生导师，湖南省法学会诉讼法学专业委员会理事。主要研究领域为宪法与行政法学。公开出版学术专著一部——《司法谦抑论》，发表学术论文20余篇，其中数篇被人大报刊复印资料中心复印、《法制日报》参载或《高校文科学术文摘》摘录。

编写说明

在我国日益走向法治化的今天，法学教育显得日益重要。在一个法治国家，法律是人们基本的行为规范，掌握必要的法律知识则是一个现代人的基本素养。我国是一个长期缺乏法治传统的国家，即使是在中华人民共和国成立后，由于各种因素的影响，至今也没有建立起严格意义上的法治。因此，加强法学教育、普及法律知识，是我国法治建设中的一项紧迫任务。

为了适应高等院校法学专业教学的需要，我们根据教育部“全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求”和我国高等院校法学专业教育的现状，组织编写了这套高等院校法学专业核心课程教材。

对本套教材的编写，我们力求做到以下几点：一是符合教育部“全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求”，系统介绍各学科的基本内容；二是行文风格做到通俗易懂，便于学生阅读和自学；三是反映国家的最新立法，将国家的最新立法情况及时介绍给学生；四是体现法学研究的最新成果，将法学研究的成果及时体现在教材中。

编写一套高质量的法学专业教材是一项十分艰苦的工作，为了圆满完成这一任务，我们聘请具有较高学术造诣和丰富教学经验的教师担任本套教材的主编，并由他们具体组织各书的编写工作。

本套教材可供全日制高等院校法学专业本科、专科学生学习之用，也可供网络、成教学生学习之用。同时，还可供广大法律工作者和法学爱好者自学之用。

高等院校法学专业核心课程规划教材编委会

2008年9月

内容简介

本书根据《全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求》和《统一司法考试大纲》的有关内容,立足于中国现行的行政法律制度的实际,密切关注中国现行行政法及行政诉讼法律制度及其实践,以中国行政法与行政诉讼法领域的最新立法为依据,注意反映中国近年来行政法治理论与实践中的新近发展,较为全面、系统地阐述和介绍了中国现行行政法与行政诉讼法学的基本原理和基础知识,力求内容的科学性、系统的完整性和逻辑的严密性,尽量做到观点明确、内容丰富和简明扼要。

全书分为上、下两编。上编主要对行政法的基本概念和原理作了分析和阐述,研究的主要内容有:1. 阐述了行政法的概念、特征与调整对象,行政法的地位与作用,行政法的历史发展,行政法的渊源,行政法的基本原则等基本理论问题。2. 阐述了行政法主体、行政主体、行政公务人员、行政相对人和监督行政主体的有关内容,探讨了它们的法律地位。3. 阐述了行政行为的含义、分类、效力和程序,并对行政规划与行政立法、行政许可与行政确认、行政给付与行政奖励、行政征收与行政征用、行政处罚与行政强制以及行政复议等行政行为的有关问题作了具体的分析;对行政赔偿的概念、特征、范围、赔偿请示人与赔偿义务机关、赔偿程序、赔偿方式与计算等问题作了分析和探讨,并对行政程序的有关问题作了研究,以指导行政执法活动的进行。下编立足于行政诉讼法的规定,对行政诉讼的概念、特征、基本原则、受案范围、管辖、参加人、证据、程序、法律适用与裁判以及涉外行政诉讼等问题作了分析和阐述,以促进行政救济制度的完善,有效地保障行政相对人的合法权益,监督行政主体依法行使职权与履行职责。

全书所使用的资料新颖,内容上反映了行政法学的最新发展,并对每章的重点问题作了提示和分析,是一本既有理论性又有实用性的法学教材。本教材适用于高等学校法学专业及相关专业的在校学生,同时也适合于公务员、法律专业人员等在职人员使用。

目 录

(39)	行政法概述	第二章
(39)	行政法的历史发展	第三章
(39)	行政法的地位和作用	第四章
(41)	行政法的渊源	第五章
(41)	行政法的基本原则	第六章
(41)	行政法主体	第七章
(41)	行政行为的概述	第八章
(41)	行政立法、行政规范的制定与行政规划	第九章
(41)	行政行为的概念、特征与内容	第十章
(41)	行政行为的分类	第十一章
(41)	行政决定的效力	第十二章
(41)	行政决定的成立和合法要件	第十三章
(41)	行政决定的无效、撤销与废止	第十四章
(41)	行政行为的救济	第十五章
(41)	行政行为的监督	第十六章
(41)	行政行为的法律责任	第十七章
(41)	行政行为的程序	第十八章
(41)	行政行为的效力	第十九章
(41)	行政行为的期限	第二十章
(41)	行政行为的送达	第二十一章
(41)	行政行为的执行	第二十二章
(41)	行政行为的复议	第二十三章
(41)	行政行为的诉讼	第二十四章
(41)	行政行为的赔偿	第二十五章
(41)	行政行为的终结	第二十六章
(41)	行政行为的归档	第二十七章
(41)	行政行为的公开	第二十八章
(41)	行政行为的保密	第二十九章
(41)	行政行为的档案管理	第三十章
(41)	行政行为的信息化建设	第三十一章
(41)	行政行为的标准化建设	第三十二章
(41)	行政行为的规范化建设	第三十三章
(41)	行政行为的法治建设	第三十四章
(41)	行政行为的廉政建设	第三十五章
(41)	行政行为的作风建设	第三十六章
(41)	行政行为的纪律建设	第三十七章
(41)	行政行为的道德建设	第三十八章
(41)	行政行为的文化建设	第三十九章
(41)	行政行为的生态文明建设	第四十章
(41)	行政行为的国防建设	第四十一章
(41)	行政行为的对外交往	第四十二章
(41)	行政行为的国际法	第四十三章
(41)	行政行为的国际私法	第四十四章
(41)	行政行为的国际公法	第四十五章
(41)	行政行为的国际组织	第四十六章
(41)	行政行为的国际条约	第四十七章
(41)	行政行为的国际惯例	第四十八章
(41)	行政行为的国际法渊源	第四十九章
(41)	行政行为的国际法基本原则	第五十章
(41)	行政行为的国际法主体	第五十一章
(41)	行政行为的国际法客体	第五十二章
(41)	行政行为的国际法内容	第五十三章
(41)	行政行为的国际法效力	第五十四章
(41)	行政行为的国际法责任	第五十五章
(41)	行政行为的国际法救济	第五十六章
(41)	行政行为的国际法监督	第五十七章
(41)	行政行为的国际法执行	第五十八章
(41)	行政行为的国际法期限	第五十九章
(41)	行政行为的国际法送达	第六十章
(41)	行政行为的国际法执行	第六十一章
(41)	行政行为的国际法效力	第六十二章
(41)	行政行为的国际法责任	第六十三章
(41)	行政行为的国际法救济	第六十四章
(41)	行政行为的国际法监督	第六十五章
(41)	行政行为的国际法执行	第六十六章
(41)	行政行为的国际法期限	第六十七章
(41)	行政行为的国际法送达	第六十八章
(41)	行政行为的国际法执行	第六十九章
(41)	行政行为的国际法效力	第七十章
(41)	行政行为的国际法责任	第七十一章
(41)	行政行为的国际法救济	第七十二章
(41)	行政行为的国际法监督	第七十三章
(41)	行政行为的国际法执行	第七十四章
(41)	行政行为的国际法期限	第七十五章
(41)	行政行为的国际法送达	第七十六章
(41)	行政行为的国际法执行	第七十七章
(41)	行政行为的国际法效力	第七十八章
(41)	行政行为的国际法责任	第七十九章
(41)	行政行为的国际法救济	第八十章
(41)	行政行为的国际法监督	第八十一章
(41)	行政行为的国际法执行	第八十二章
(41)	行政行为的国际法期限	第八十三章
(41)	行政行为的国际法送达	第八十四章
(41)	行政行为的国际法执行	第八十五章
(41)	行政行为的国际法效力	第八十六章
(41)	行政行为的国际法责任	第八十七章
(41)	行政行为的国际法救济	第八十八章
(41)	行政行为的国际法监督	第八十九章
(41)	行政行为的国际法执行	第九十章
(41)	行政行为的国际法期限	第九十一章
(41)	行政行为的国际法送达	第九十二章
(41)	行政行为的国际法执行	第九十三章
(41)	行政行为的国际法效力	第九十四章
(41)	行政行为的国际法责任	第九十五章
(41)	行政行为的国际法救济	第九十六章
(41)	行政行为的国际法监督	第九十七章
(41)	行政行为的国际法执行	第九十八章
(41)	行政行为的国际法期限	第九十九章
(41)	行政行为的国际法送达	第一百章

第三节 行政规划	(92)
第五章 行政许可与行政确认	(98)
第一节 行政许可	(98)
第二节 行政确认	(114)
第六章 行政给付与行政奖励	(119)
第一节 行政给付	(119)
第二节 行政奖励	(124)
第七章 行政征收与行政征用	(130)
第一节 行政征收	(130)
第二节 行政征用	(138)
第八章 行政处罚与行政强制	(144)
第一节 行政处罚	(144)
第二节 行政强制	(158)
第九章 行政指导、行政合同与行政事实行为	(173)
第一节 行政指导	(173)
第二节 行政合同	(178)
第三节 行政事实行为	(186)
第十章 行政程序	(194)
第一节 行政程序概述	(194)
第二节 行政程序的基本原则	(199)
第三节 行政程序的基本制度	(203)
第十一章 行政责任与行政救济	(214)
第一节 行政责任	(214)
第二节 行政复议	(219)
第三节 行政赔偿	(229)

下编 行政诉讼法

第十二章 行政诉讼法概述 (243)

- 第一节 行政诉讼概述 (243)
- 第二节 行政诉讼制度的历史发展 (246)
- 第三节 行政诉讼的宪政价值 (250)
- 第四节 行政诉讼法的渊源 (252)
- 第五节 行政诉讼的基本原则 (254)

第十三章 行政诉讼受案范围 (260)

- 第一节 行政诉讼受案范围概述 (260)
- 第二节 我国行政诉讼受案范围的确立 (263)
- 第三节 我国法院可以受理的行政案件 (265)
- 第四节 我国法院不能受理的行政案件 (267)

第十四章 行政诉讼管辖 (276)

- 第一节 行政诉讼管辖概述 (276)
- 第二节 行政诉讼的级别管辖 (279)
- 第三节 行政诉讼的地域管辖 (282)
- 第四节 行政诉讼的裁定管辖 (286)

第十五章 行政诉讼参加人 (290)

- 第一节 行政诉讼参加人概述 (290)
- 第二节 行政诉讼中的原告 (291)
- 第三节 行政诉讼中的被告 (294)
- 第四节 行政诉讼共同诉讼人 (297)
- 第五节 行政诉讼的第三人 (299)
- 第六节 行政诉讼代理人 (303)

第十六章 行政诉讼证据 (307)

- 第一节 行政诉讼证据概述 (307)
- 第二节 举证责任 (312)

第三节	证据的调取和保全	(314)
第四节	质证和证据的审定	(316)
第十七章	行政诉讼的法律适用	(323)
第一节	行政诉讼法律适用的概念与特征	(323)
第二节	行政审判所适用的法律规范	(324)
第三节	行政审判中的法律规范冲突及其适用规则	(327)
第十八章	行政诉讼程序	(334)
第一节	行政诉讼程序的概念与特征	(334)
第二节	起诉和受理	(335)
第三节	第一审程序和审理中的各项制度	(338)
第四节	第二审程序	(343)
第五节	审判监督程序	(346)
第六节	执行程序	(348)
第十九章	行政诉讼裁判与决定	(354)
第一节	行政诉讼判决	(354)
第二节	行政诉讼裁定	(370)
第三节	行政诉讼决定	(373)
第二十章	涉外行政诉讼	(378)
第一节	涉外行政诉讼概述	(378)
第二节	涉外行政诉讼的原则	(381)
第三节	涉外行政诉讼中的特殊制度	(384)
后 记		(393)

上编 行政法

- 第一章 行政法概述
- 第二章 行政法主体
- 第三章 行政行为概述
- 第四章 行政立法、行政规范的制定与行政规划
- 第五章 行政许可与行政确认
- 第六章 行政给付与行政奖励
- 第七章 行政征收与行政征用
- 第八章 行政处罚与行政强制
- 第九章 行政指导、行政合同与行政事实行为
- 第十章 行政程序
- 第十一章 行政责任与行政救济

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政法

一、行政概念与种类

(一) 行政的概念

“行政”不仅是行政法学，也是政治学、行政学、管理学、宪法学等多学科研究的对象和广泛使用的术语。“行政”呈现出多样性、多义性及复杂性的特点。行政大致包括两方面的含义：一是指执行国家权力的活动，二是指国家机关、企业、团体等组织的内部管理工作，行政包含“执行、管理”的意思。由此可见，如果从词义角度来看，行政可以用“执行”“管理”加以注解；如果从组织角度来看，作为一种管理活动，行政有公共行政和私人行政之分。正如西方著名的社会学家韦伯明确指出：“‘行政’不完全是公法的概念，我们必须承认私人行政的存在，比如家庭、厂商内部的行政。同时，存在国家或其他公共机关的行政。”^①前者称为私行政，后者称为公共行政，即公行政。

行政法上的行政仅指公行政(而不包括私行政)，是指国家行政机关或其他特定的社会公共组织为实现公共利益对国家和社会公共事务进行组织和管理的活动及其过程。它具有如下特征：

1. 社会公共性

行政的基本功能是对社会进行组织，使其结合成为一个共同体，即通过协调处理社会关系来形成和维持共同体的社会性。这一功能说明行政活动具有公共性质。同时，行政共同体主要通过对公共事务的管理，向社会成员提供公共服务和公共产品。因此，行政的公共性十分明显。

2. 整体性和连续性

任何国家的发展都有总体规划和长远任务，行政就是对其实现和具体完成的过程，也是整体上统一实施公共政策的管理活动。行政在管理活动中表现为一个个具体的行动，但这种具体行动与国家职能及国家政策的整体相关联，必

^① [德]韦伯：《论经济与社会中的法律》，张乃根译，中国大百科全书出版社1998年版，第42页。

须在整体上保持统一性,具有连续性。

3. 主动性

由于国家行政事务繁杂,涉及社会、经济、文化、教育等多个领域,行政必须以积极主动的方式进行,才能实现国家目的,满足人民和社会的需要。当然,行政也有被动的方式,如颁发许可证或行政救济等,但这种情形并不影响行政具有积极主动的本质。

4. 执行性

除行政外,国家职能还有立法、司法职能。由于行政是国家的一种职能,行政活动主要是执行立法机关制订的法律规范的活动,同时也是执行特定计划的活动。虽然,在行政中存在着一定的行政立法或行政司法活动,但行政立法更多的是执行性立法,即使创造性立法也是为了执行国家的总体规划。另外,行政中部分司法活动如行政裁决在行政活动所占的比例极小,并且从广义来说也是在执行法律。因此,行政执行性的特点也是十分明显的。

此外,行政也呈现未来性和形成性的特征,如行政主要为了将来服务,执行法律拥有较大的裁量权,同时也基于实现国家目的具有创造性。也有学者认为其有过程性、法律性、强制性等特征。

(二) 行政的种类

根据不同的标准,可以对行政进行不同的分类,下面介绍几种常见的分类:

1. 直接行政和间接行政

根据行政运作的主体不同,行政可分为直接行政和间接行政。直接行政是指国家行政机关自行执行其行政任务的活动,其运作的主体是国家行政机关。国家行政机关涉及的行政事务极其繁多,如经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察等行政工作,这些事务大都由行政机关直接完成。

间接行政是指国家不通过自己的行政机关自行执行行政任务,而是授权或者委任其他法律上具有权利能力的组织进行的行政活动。间接行政始于20世纪之后,由于现代科技的发展和人们各种需求的增加,行政事务日益扩大,国家行政职能也相应扩张,国家通过授权或委托,把有些行政事务交由一些非政府组织承担,如法国的公立公益机构、美国的第三部门、我国的公立高校、人民团体等。

2. 秩序行政、服务行政和计划行政

根据行政的目的或任务不同,行政可分为秩序行政、服务行政和计划行政。秩序行政是指那些维护公共安全和秩序,防止和抵御现实危害的行政活

动,例如指挥公共交通,控制传染病的蔓延等。它与干涉行政(限制公民自由与财产,设定负担或义务的干涉行政又称干预行政或侵害行政)有些联系,因为它往往是运用施加义务的方式达到目的;但也有不同,因为干涉行政是以法律后果为标准,秩序行政则是从行政的目的角度而言的。

服务行政又可称为福利行政或给付行政,是指直接给予公民利益或通过提供特定目的的支持、服务等措施以实现行政目的的行政活动。在现代法治国家中,以人为本的理念得以张扬,国家的职能有了重大的转变,积极主动地为人们提供最大的服务及照顾,以满足人民各项生活所需已经成为国家的首要任务。服务行政呈现不同的具体形式,但大体可归为两类,即对个人提供特定形式的给付(如给予助学金、救济金等)和通过建设公共设施,保障和改善公民的生活条件(如兴建道路、桥梁等交通设施,兴办福利院、文化体育运动场所等)。服务行政一般采取公权力的方式,也可以私法行为等方式进行。

计划行政是指以做成计划的方式来达成施政目的的行政活动。由于现代社会日益复杂,仅靠国家事后干预或补救,或赋予国家行政人员广泛裁量权,难以较好地应对可能发生的各种情况。另外,也由于立法的相对滞后,必须对未来可能出现的状态做前瞻性的规划,适时的促进或引导。计划行政是现代国家不可缺少的行政活动,我国存在大量的计划行政,涉及经济、教育、城市建设等多方面的内容。

3. 强制行政和非强制行政

根据行政手段是否直接产生约束力可分为强制行政和非强制行政。强制行政是指所运用的行政手段对当事人直接产生强制力的行政活动。主要表现为限制公民的自由和财产,或给公民施加义务或负担等,例如警察行政中的违禁物品的查处、道路交通的管制,税务行政中征缴税费等。强制行政多采用命令、处罚等强制手段。在传统的国家行政中,强制行政是一种主要的行政方式。

非强制行政是指通过指导、契约、奖励等方式进行的行政活动,对当事人并不直接产生强制力。由于现代行政法提倡服务与合作的精神,强调行政机关与公民之间沟通与配合。因此,行政指导、行政契约等非强制方式受到前所未有的重视,被广泛地运用于许多社会领域中,发挥着重要的作用。这种分类有利于人们进一步了解行政的多样性、时代性,重视和加强对非强制行政的研究。

4. 羁束行政和裁量行政

根据行政所受的法律拘束程度不同可分为羁束行政和裁量行政。羁束行政是指受到法律、法规严格限制的行政活动。具体而言,是指法律、法规对行政活动的范围、内容、形式、程序和方法等作了明确规定,行政活动的实施者必

须严格依照规定实施的行政。一般来说,要求公民承担义务,或负担不利后果的行政活动多属于这种类型。

裁量行政是指法律、法规没有严格限制的行政活动。这里的裁量并不是任意裁量,行政法上的裁量是指行政拥有其在具体活动中部分或全部依据自己的意思而进行行政决定的可能性。这仅意味着行政活动的实施者可以根据法律原则和精神,在法定的范围和幅度内,根据具体情形灵活地作出处理。行政契约、行政指导、行政给付等多属于裁量行政。

根据行政作用的对象不同可分为内部行政和外部行政。内部行政是指国家行政机关只针对其系统内的组成机构及其人员和事务实施的行政活动。例如行政机关就其内部机构的设置、职位及其人员的配置、行政事务的分工与布置、对工作人员的任免和奖惩等。内部行政仅对其内部的成员发生法律效力,对其自身之外的人员不发生法律效力。

外部行政相对于内部行政而言,是指行政机关针对其组织系统外的人员和事务进行的行政活动。法律、法规授权的组织依法行使公权力的行政活动也属于外部行政。外部行政的具体形式丰富多样,如行政处罚、行政许可、行政检查、行政强制等。

由于目前我国并没将内部行政纳入司法审查范围,对两者予以区分无疑具有重要意义。另外,这种区分有助于人们更加关注两者的法律依据、效力范围以及活动方式的差异性,以便进一步完善相应的活动规则。

二、行政法的概念与特征

(一)行政法的概念

行政法是调整行政主体在公共行政实施过程中所发生的各种社会关系的法律原则和规范之总和。对这一概念可以从以下几个方面予以认识。

1. 行政主体是行政法的基本范畴
行政法是国家重要的法律部门之一,它是有关行政的法,与行政活动密切相关,而任何社会活动都离不开主体,主体是活动的关键要素,因此,行政主体是行政法的基本范畴。不过,行政主体不同于行政机关,行政机关与行政主体无论在内涵和外延都是两个不同的概念。同时,行政机关在行政法上的地位是行政主体,而在民事活动中的地位则是民事主体。

2. 公共行政是行政法的核心内容
行政法是规范行政的法律,而行政包括公共行政和私行政。公共行政包括国家行政机关从事的执行、管理国家行政事务的行为和非国家的公共组织所从

事的与行政权相关的行政活动；私行政又称非国家行政，它是指私人企业、组织、团体的执行和管理活动。通常私人企业、组织和团体的执行和管理活动由团体章程或民事、商事法律来规范，而行政法律规范只涉及公共行政，它主要规范和调整公共行政行为，公共行政是行政法的核心内容。

3. 行政关系是行政法调整的对象

在现实社会生活中，社会关系多种多样，而行政法只调整行政关系，具体来讲，它调整行政组织关系、行政管理关系、行政监督关系等。应当注意的是，行政关系不等于行政机关与一切国家机关、社会组织、公民等形成的社会关系，行政机关在执行法律、实施行政管理或其他国家机关、社会组织对行政机关进行监督等活动中所发生的相互关系才是行政关系。行政机关与社会主体发生的民事交往等活动而形成的相互关系不属于行政关系。

(二) 行政法的特征

行政法的主要特征可以从内容、形式等方面进行认识。

1. 行政法调整的核心内容是行政权

行政法是控制政府权力的法。行政权是国家行政机关为履行行政职责而执行国家法律、政策，管理国家内政、外交等事务的权力，它涉及经济工作、城乡建设、对外事务、科教文卫、民政、公安、监察以及环境、劳资关系与社会保障等领域。这些领域既关系到一个国家的稳定与发展，也与公民权利保障直接相关，因此，必须纳入法制的轨道。

2. 行政法无统一的、完整的法典形式

行政法与其他法律相比，其法律规范并不存在于一部统一的法典中，而是散见于宪法、法律、法规和规章中。行政法这一特征决定于行政法所调整的对象——公共行政关系的广泛性。广泛的公共行政关系之间存在较大的差异，很难由统一的规范加以调整；同时，部分公共行政关系的易变性和低稳定性也使其得让低位阶的法规和规章来调整，而不宜由统一的法典进行规范；加之行政法作为一个部门法产生较晚，理论研究相对滞后，理论界并未为制定统一的行政法典提供规范各种公共行政关系的基本原则，没有这些基本原则或这些原则不够概括和全面就难以制定统一的行政法典。当然，行政法没有统一的法典并不意味着行政法没有法典，事实上，无论是国外还是我国都有局部性的调整某一特定领域或行为的行政法法典。

3. 行政法具有多层次性且易于变动

在我国行政法中，有涉及法律、行政法规、行政规章、地方性规章、民族自治地方的自治条例与单行条例等，可见行政法是由多层次不同位阶的法律文件构成；而民法、刑法、诉讼法等多由法律规定，法律以下的低位阶规范性文件