

Xingzheng Fa yu  
Xingzheng susong Fa

# 行政法与 行政诉讼法

• 中国政法大学 主编



0922.101-43

Y75

高等院校法学专业教材

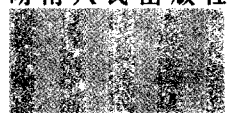


**Xingzheng Fa yu**  
**Xingzheng susong Fa**

# 行政法与 行政诉讼法

主 编 余卫明 邓成明  
副主编 胡平仁 邓建华 刘士平  
编写者 (以撰写先后为序)  
邓成明 向佐群 刘士平  
胡平仁 肖艳辉 孙兰洁  
余卫明 敖双红 邓建华

湖南大学出版社  
湖南人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/余卫明,邓成明主编. - 长沙:湖南大学出版社,湖南人民出版社,2001.6

ISBN 7-81053-352-5

I.行... II.①余...②邓... III.①行政法-高等学校-教材②行政诉讼法-高等学校-教材 IV.①D912.1②D915.4  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 032736 号

行政法与行政诉讼法

Xingzheng Fa yu Xingzheng Susong Fa

余卫明 邓成明 主编

---

|                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 责任编辑 | 李 由 肖君颖                      |
| <input type="checkbox"/> 装帧设计 | 张 颖 陈 新                      |
| <input type="checkbox"/> 出版发行 | 湖南大学出版社 湖南人民出版社              |
|                               | 社址 长沙市岳麓山 邮编 410082          |
|                               | 电话 0731-8821691 0731-8821315 |
| <input type="checkbox"/> 经 销  | 湖南省新华书店                      |
| <input type="checkbox"/> 印 装  | 湖南大学印刷厂                      |

---

|                             |                         |                                            |      |                             |       |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------------------------------|------|-----------------------------|-------|
| <input type="checkbox"/> 开本 | 720×960 16 开            | <input type="checkbox"/> 印张                | 23.5 | <input type="checkbox"/> 字数 | 434 千 |
| <input type="checkbox"/> 版次 | 2001 年 7 月第 1 版         | <input type="checkbox"/> 2001 年 7 月第 1 次印刷 |      |                             |       |
| <input type="checkbox"/> 印数 | 1-6 000 册               |                                            |      |                             |       |
| <input type="checkbox"/> 书号 | ISBN 7-81053-352-5/D·25 |                                            |      |                             |       |
| <input type="checkbox"/> 定价 | 33.00 元                 |                                            |      |                             |       |

---

(湖南大学版图书凡有印装差错, 请向承印厂调换)

# 出版说明

中国共产党十一届三中全会以来，我国实行改革开放的政策，不仅经济建设进入了一个高速发展时期，而且迎来了法学教育和法学研究的春天。1997年9月召开的中国共产党第十五次全国代表大会，提出了建设社会主义法治国家的伟大目标，明确规定了依法治国的基本方略。法治建设的新形势，对法治人才的培养、对法学教育和法学研究均提出了新的要求。在法学教育中有一项十分重要的工作，那就是必须根据司法实践中发现的新问题和法学理论研究的新发展，根据法律的立、废和修订适时地修订、更新法学教材，使法学教材更好地为法学教育服务，为指导司法实践服务，为培养更多更好的法治人才服务。根据中华人民共和国教育部高等教育司“全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求”，湖南人民出版社与湖南大学出版社在各高等院校的支持下，于2000年夏初决定联合出版一套高等院校法学专业教材。参加这套教材组织、编写工作的单位有：

湘潭大学  
湖南大学  
湖南师范大学  
中南大学  
湖南政法管理干部学院  
湖南商学院  
中南林学院  
湖南公安高等专科学校  
湖南税务高等专科学校  
湖南财经高等专科学校

经过各高校有关同志协商，大家推选出十几位学术水平高、科研能力强、在省内外专业领域具有较大影响的教授、研究员分别担任法律专业14门核心课程的主编，并推选出一批参编人员。大家还一致同意，这套教材实行主编负责制，由各门课程教材主编分别对本书的内容和质量负责。

这套教材坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，力求理论紧密联系实际，力求全面、系统且重点突出地介绍我国法学的基本理论、基

本观点和基本知识，力求内容的科学性、准确性、实践性、逻辑性和稳定性，同时也要努力反映司法实践中出现的新问题，反映法学研究中的新成果，反映最新的立法和最新的司法解释，并且在理论体系和结构上力求有所创新，文字简明流畅、可读性强。

这套教材主要适合于全日制高等院校法学专业教学之用，亦适合于法学专业本科和专科自学考试者作自学教材，同时亦适合政法干警培训和社会各界法学爱好者自学之用。

这套教材在筹划、编写过程中得到湖南省教育厅和有关高校的高度重视和大力支持，参编的各位专家、学者为这套教材的出版付出了大量心血，我们谨致以衷心的感谢。

湖南人民出版社  
湖南大学出版社  
2001年7月于长沙

# 目 次

## 上篇 行政法

### 第一章 行政法概述

|               |      |
|---------------|------|
| 第一节 行政法的概念与特征 | (2)  |
| 第二节 行政法律关系    | (9)  |
| 第三节 行政法的地位与作用 | (13) |
| 第四节 行政法的历史发展  | (16) |

### 第二章 行政法的基本原则

|               |      |
|---------------|------|
| 第一节 行政法基本原则概述 | (26) |
| 第二节 行政合法性原则   | (28) |
| 第三节 行政合理性原则   | (31) |

### 第三章 行政主体

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一节 行政主体概述               | (36) |
| 第二节 行政机关                 | (45) |
| 第三节 法律、法规授权的组织和行政机关委托的组织 | (50) |

### 第四章 国家公务员

|                 |      |
|-----------------|------|
| 第一节 国家公务员概述     | (55) |
| 第二节 行政职务关系      | (58) |
| 第三节 国家公务员的权利与义务 | (63) |

### 第五章 行政相对人

|                   |      |
|-------------------|------|
| 第一节 行政相对人概述       | (69) |
| 第二节 行政相对人的权利义务与责任 | (73) |

### 第六章 行政行为概述

|                    |      |
|--------------------|------|
| 第一节 行政行为的概念与特征     | (77) |
| 第二节 行政行为的分类        | (81) |
| 第三节 行政行为的内容与效力     | (84) |
| 第四节 行政行为的成立要件与合法要件 | (88) |
| 第五节 行政行为的无效、撤销与废止  | (91) |

## 第七章 抽象行政行为

- 第一节 抽象行政行为概述 ..... (96)
- 第二节 行政立法行为 ..... (98)
- 第三节 其他抽象行政行为 ..... (105)

## 第八章 依申请的具体行政行为

- 第一节 行政许可 ..... (108)
- 第二节 行政给付 ..... (114)
- 第三节 行政奖励 ..... (117)
- 第四节 行政确认 ..... (119)
- 第五节 行政调解 ..... (123)
- 第六节 行政裁决 ..... (125)

## 第九章 依职权的具体行政行为

- 第一节 行政征收 ..... (130)
- 第二节 行政征用 ..... (133)
- 第三节 行政处罚 ..... (135)
- 第四节 行政强制 ..... (143)
- 第五节 行政指导 ..... (148)
- 第六节 行政合同 ..... (151)

## 第十章 行政程序

- 第一节 行政程序概述 ..... (158)
- 第二节 行政程序法治化 ..... (160)
- 第三节 行政程序法的基本原则 ..... (165)
- 第四节 行政程序法律制度 ..... (166)
- 第五节 违反法定行政程序的法律后果 ..... (171)

## 第十一章 行政法制监督

- 第一节 行政法制监督概述 ..... (174)
- 第二节 权力机关监督 ..... (177)
- 第三节 司法监督 ..... (181)
- 第四节 行政监察监督 ..... (184)
- 第五节 审计监督 ..... (191)
- 第六节 行政责任 ..... (193)

## 第十二章 行政救济概述

- 第一节 行政救济的概念与特征 ..... (199)
- 第二节 行政救济的功能 ..... (201)
- 第三节 行政救济的历史发展 ..... (203)

|                      |       |
|----------------------|-------|
| <b>第十三章 行政赔偿</b>     |       |
| 第一节 行政赔偿概述           | (208) |
| 第二节 行政赔偿范围           | (211) |
| 第三节 行政赔偿请求人与行政赔偿义务机关 | (217) |
| 第四节 行政赔偿程序           | (221) |
| 第五节 行政赔偿的方式与计算标准     | (227) |
| <b>第十四章 行政补偿</b>     |       |
| 第一节 行政补偿概述           | (232) |
| 第二节 行政补偿的范围与方式       | (236) |
| 第三节 行政补偿的标准与程序       | (239) |
| <b>第十五章 行政复议</b>     |       |
| 第一节 行政复议概述           | (243) |
| 第二节 行政复议参加人          | (246) |
| 第三节 行政复议的范围、管辖与机构    | (247) |
| 第四节 行政复议程序           | (252) |

## 下篇 行政诉讼法

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b>第十六章 行政诉讼概述</b>       |       |
| 第一节 行政诉讼的概念与特征           | (260) |
| 第二节 行政诉讼法的概念、宗旨与功能       | (262) |
| 第三节 行政诉讼基本原则             | (268) |
| <b>第十七章 行政诉讼的受案范围与管辖</b> |       |
| 第一节 行政诉讼的受案范围            | (277) |
| 第二节 行政诉讼管辖               | (286) |
| <b>第十八章 行政诉讼参加人</b>      |       |
| 第一节 行政诉讼参加人概述            | (292) |
| 第二节 行政诉讼原告               | (294) |
| 第三节 行政诉讼被告               | (298) |
| 第四节 行政诉讼的共同诉讼人           | (300) |
| 第五节 行政诉讼第三人              | (302) |
| 第六节 行政诉讼代理人              | (304) |
| <b>第十九章 行政诉讼证据</b>       |       |
| 第一节 行政诉讼证据的特点与种类         | (310) |
| 第二节 行政诉讼的举证责任            | (312) |
| 第三节 行政诉讼的证据规则            | (315) |

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| <b>第二十章 行政诉讼程序</b>           |              |
| 第一节 行政诉讼程序概述 .....           | (318)        |
| 第二节 起诉和受理 .....              | (319)        |
| 第三节 第一审程序 .....              | (322)        |
| 第四节 第二审程序 .....              | (330)        |
| 第五节 审判监督程序 .....             | (333)        |
| 第六节 执行程序 .....               | (335)        |
| <b>第二十一章 行政诉讼的法律适用与裁判</b>    |              |
| 第一节 行政诉讼的法律适用 .....          | (342)        |
| 第二节 行政诉讼裁判 .....             | (347)        |
| <b>第二十二章 行政附带民事诉讼与涉外行政诉讼</b> |              |
| 第一节 行政附带民事诉讼 .....           | (357)        |
| 第二节 涉外行政诉讼 .....             | (362)        |
| <b>参考文献 .....</b>            | <b>(366)</b> |
| <b>后    记 .....</b>          | <b>(367)</b> |

上 篇

---

行 政 法

# 第一章 行政法概述

## 第一节 行政法的概念与特征

### 一、行政法的概念

#### (一) 行政的概念与特征

行政法是规范行政活动、调整有关行政关系的法律。因此,学习行政法,首先必须明确行政的涵义。“行政”一词,在我国古已有之。如《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载,《史记·周本纪》也曾记载:“成王少,周初定天下,周公恐诸侯叛周,公乃摄行政当国”。在《纲鉴易知录》亦有“召公、周公行政”的记载。可见,我国史籍上的“行政”是指对国家政务的管理。《现代汉语词典》对“行政”的解释是:行使国家权力的(活动);机关、企业、团体等内部管理工作。<sup>①</sup>

英语中的“行政”(Administration),源出拉丁文“Adminstrare”,原意为治理、管理或执行。国际通用的《社会科学大辞典》将行政解释为“国家事务的管理”。西方学者对行政的解释,大致可概括为三类:一是从“三权分立”的角度解释行政,如美国行政学家威洛毕(W. F. Willoughby)在《行政学》(1927年)一书中,将行政视为“政府组织中行政机关所管辖的事务”。日本行政法学家美浓部达吉也认为,行政是除了立法活动和司法活动之外的一切国家活动。<sup>②</sup>二是从政治与行政的关系中解释行政,如美国行政法学家古德诺(F. J. Goodnow)在《政治与行政》(1900年)一书中主张政治与行政相分离,认为“在一切政治制度中只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行”。“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。”“行政是政府官员推行政府功能的活动”。德国行政法学家马叶尔等人主张,行政是实现国家政治目的的一切活动。<sup>③</sup>三是从管理功能的视角解释行政,如美国行政学家怀特(L. D. White)

① 中国社会科学院语言所词典编辑室编《现代汉语词典》,商务印书馆1996年版,第1409页。

② 参见张载宇著《行政法要论》,汉林出版社(台北)1977年版,第3页。

③ 转引自胡建森著《行政法学》,法律出版社1998年版,第2页。

在其所著的《公共行政研究引论》(第四版,1955年)中认为,“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,“是为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。美国管理学家西蒙(H. A. Simon)更进一步认为“行政就是通力合作达到共同目标的集体行为”。

我国学者从不同的角度对行政的涵义作出了不同的解释,其观点也可分为三类:一是狭义说,认为“行政一般是指国家行政机关运用行政权,执行和实现国家意志的政治活动”。<sup>①</sup>二是广义说,“行政不应只局限于国家行政部门的狭义的行政概念,也不宜使用包括国家机关以外所有企业事业部门管理事务最广义的行政概念,而应将行使国家权力从事国家管理的活动,称为行政”。<sup>②</sup>“行政是国家政务的管理活动”。<sup>③</sup>“行政是广义的政府部门全体人员以协调的努力,为有效地实施法律与推行政令所进行的组织领导与管理活动”。<sup>④</sup>“行政活动不仅包括行政机关的独自活动,而且包括与行政机关相联系的一部分立法活动、司法活动”。<sup>⑤</sup>三是最广义说或泛义说,认为“行政活动广泛存在”,行政是指“一定机构或部门为达到一个特定的政策目标(一般是非赢利性目标)而展开的各项管理活动”。<sup>⑥</sup>行政除“包括国家机关以外”,还应包括“所有企业事业单位行政部门管理事务这一更广义的行政概念”。<sup>⑦</sup>即“行政”包括全部公行政和私行政。

以上解释虽众说纷纭,但都从不同的方面揭示了行政的特征,因而可适用于不同的研究领域。就“行政法”中的“行政”,我们认为,应该是指行政主体为实现国家的职能,运用国家行政权力对国家事务和社会公共事务的组织和管理活动,即属于“公共行政”的范畴,但它又不包括“公共行政”中国家权力机关、国家司法机关和其他国家机关对国家事务的组织和管理活动,也不同于一般社会组织对其内部事务的组织和管理,即不同于“私人行政”,其特征主要有:

(1)行政的主体是国家行政机关、经依法授权行使行政职能的社会组织和行政机关委托行使行政职能的组织和个人。

(2)行政的对象是国家事务和社会公共事务,其范围极为广泛,凡涉及国

---

① 欧阳雄飞《行政管理学基础知识》,《中国行政管理》1988年第2期,第43页。

② 夏书章主编《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第5页。

③ 黄达强、刘怡昌主编《行政学》,中国人民大学出版社1988年版,第3页。

④ 李方著《行政管理学纲要》,劳动人事出版社1985年版,第9页。

⑤ 付明贤、张安庆主编《行政管理学概论》,武汉大学出版社1988年版,第4页。

⑥ 王沪宁、竺乾威主编《行政学导论》,上海三联书店1983年版,第4~5页。

⑦ 孙荣等编著《行政管理学概论》,同济大学出版社1988年版,第2页。另见唐代望编著《现代行政管理学教程》,湖南科学技术出版社1985年版,第3页。

家利益和社会公共利益的政治、经济、军事、文化、教育和社会秩序等事务都属行政的范围。

(3)行政的目的是为实现国家的职能和维护社会公共利益,从根本上讲,是为维护统治阶级利益服务的。

(4)行政的手段具有强制性,行政是运用和行使国家行政权的具体表现,由于行政权作为国家权力的重要组成部分,具有强制性、单方性、优益性和主动性等特点,故行政主体所采用的行政手段往往带有强制性。

(5)行政的方法是决策、组织、管理和执行,因而与国家的立法、司法等活动不同。

## (二)行政法的概念和调整对象

### 1. 行政法的概念

行政法是现代法治国家重要的部门法之一。由于对行政涵义理解的不同,以及各国法律体系和政治制度不同,人们对行政法的理解也不尽相同。在大陆法系国家,行政法被认为是“调整行政活动的国内公法”或“关于公共行政的法律”<sup>①</sup>。日本法学家美浓部达吉认为:“行政法是国内公法的一部分,是规定行政权之组织及作为行政主体的国家和公共团体同其所属人民之间关系的法。”我国台湾学者也大多认为行政法是“关于行政权之组织及其作用之国内公法”<sup>②</sup>。在英美法系国家,行政法则被认为主要是“控制行政权力的法律”,即“控权法”,如《美国大百科全书(1980年版)》认为行政法是“用以限制政府官员和机构与非官方的私人 and 私人组织之间的一定关系,它通常专指规定政府官员和机构权限的法律”。英国法学家威廉·韦德(Wade)在其所著的《行政法》中亦指出“行政法的定义,首先,可以概括地说,它是关于控制政府权力的法律;其次,行政法是管理公共机关实施权利和职责一般原则的总体规范”。前苏联学者大多从行政管理的角度理解行政法,一般认为行政法就是“国家管理法”<sup>③</sup>。

我国学者受其他国家行政法理论的影响,依据不同的标准、从不同的视角对行政法的定义作出了不同的界定,归纳起来主要有以下几种:一是从行政法的内容出发,认为行政法是有国家机关进行行政管理活动的各种法规的总称;二是从行政法的调整对象出发,认为行政法是调整行政关系,即国家行政机关及其工作人员在履行行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称;或者认为“行政法是以一定层次的公共利益与个人利益关系为基础

① 参见王名扬著《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第13页。

② 林纪东《行政法新论》,五南图书出版有限公司(台湾)1985年版,第11页。

③ B. M. 马诺辛《苏维埃行政法》,群众出版社1963年版,第29页。

和调整对象的基本部门法”；<sup>①</sup> 三是从行政法的结构出发,认为行政法是关于国家行政组织及其行为,以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称;四是从行政法的功能出发,认为行政法是控制行政权的法,或者是关于行政权的授予、行使、监督、补救和作用的法律规范的总称;五是从综合的角度,即从行政法的内容、调整对象、结构和作用结合的角度解释行政法,其表述方式又各不相同。

以上定义虽然视角和侧重点不同,但都从不同的角度和层面反映了行政法的内涵,因而有助于我们正确理解和把握行政法的涵义。根据各部门法律划分的一般标准,我们认为,行政法是调整行政关系和与行政相关的社会关系的法律规范的总称,或者说是调整行政主体在行使行政权力过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

## 2. 行政法的调整对象

法律是调整社会关系的规范,每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系和与行政有关的社会关系,这些关系是行政机关在履行其职能,行使其法定权力的过程中产生的。由于行政机关的职能是多方面的,行政权力的行使又是一个动态的过程,因此,行政关系也多种多样。从横向来看,既有行政主体与其他国家机关的关系,也有行政主体之间的关系;从纵向来看,既有行政主体与管理相对人之间的关系,也有行政主体与其内部工作人员之间的关系。此外,从内容上看,还有服务关系、监督关系等。必须明确,只有与行政权力的行使有直接或间接联系的社会关系才是行政关系或与行政相关的关系,才属行政法的调整对象,与行政权力的行使无关的社会关系,即使行政主体为一方当事人,也不是行政关系或与行政有关的关系。如行政主体与其他当事人发生的买卖、租赁等合同关系就属一般民事关系,由民法调整。

## 二、行政法的特征

与其他部门法相比,行政法无论在形式上还是在内容上都有自己的特征。

### (一) 行政法在形式上的特征

#### 1. 行政法没有统一完整的法典

通常情况下,每一部门法都有一部相对统一的法典,如宪法有宪法典,民法有民法典,刑法有刑法典。但由于行政法调整的对象极其广泛,内容纷繁复杂又有较强的技术性、专业性,再加上行政关系变动较快,难以用统一的法典来兼容各种行政法律规范。虽然有人曾试图使行政法法典化,有的国家也曾尝试过,但都没有成功。当然,行政法不能法典化,并不是否认可以制定诸如

---

<sup>①</sup> 参见叶必丰著《行政法的人文精神》,湖北人民出版社1999年版,第80页。

行政组织法、行政程序法、行政诉讼法、行政赔偿法、行政执行法和国家公务员法等部门行政法典。实质上,包括我国在内的许多国家已经制定了一系列部门行政法典。

## 2. 行政法以散见于各种法律、法规、规章中的大量规范为其存在形式

由于行政法内容的广泛性和技术的复杂性,为适应国家行政管理高效化、科学化和民主化的需要,行政法的立法体制与其他法律不同,其立法主体多种多级,不仅国家权力机关可以制定,有权的行政机关也可制定,这就使得行政法的表现形式繁多,种类不一,即具有多种法律渊源,凡是涉及行政权力的规范性文件,一般都包含行政法规范。

## (二) 行政法在内容上的特征

### 1. 行政法的内容广泛

随着生产力的飞速发展和社会联系的日益密切,现代国家的职能日益扩大,需要由国家行政机关干预和管理的国家事务和社会公共事务越来越多,由此,行政权力扩展到国家生活和社会生活的各个方面,政治、经济、军事、国防、外交、文化、教育、卫生、环境、社会秩序、社会保障等都需要行政机关通过运用国家行政权力加以管理、调控和保护,特别是在社会主义市场经济的条件下,更需要强化和发挥政府在调控经济、管理社会中的作用,这就决定了国家行政管理的内容包罗万象,需要由行政法调整的社会关系极其广泛,行政法的内容也就极其丰富。

### 2. 行政法规范易于变动

法律规范的一个显著特征是稳定性较强。在行政法规范中,以宪法、法律形式表现的那部分法律规范与宪法、民法、刑法等其他法律规范一样具有较强的稳定性;而数量较多、地位重要的以行政法规、规章等形式表现的具体规范的稳定性却较弱。这是因为行政法主要是规范国家行政管理的法律,而行政管理活动本身的稳定性就小,它是一种要不断适应新情况、解决新问题的创造性活动,故而调整具体行政管理活动的行政法就不得不根据客观情况和国家政策的变化而适时地作出相应的变更。特别在当前我国处于体制改革、利益调整、结构重组的社会转型时期,政治、经济和社会文化不断发生变化,这就要求行政法必须跟上改革步伐,不断进行完善、充实和更新。另一方面,由于我国宪法、刑法、民法等法律是由全国人民代表大会及其常务委员会单一主体制定的,而行政法的立法主体却是多元的,尤其是各地可以从本地实际出发制定地方性行政法规,这就必然使行政法规范趋于多样化。

### 3. 行政法是集实体性规范与程序性规范于一体的部门法

一般而言,实体性规范是确认当事人的权利和义务,而程序性规范是规定当事人行使权利和履行义务所必须遵循的程序,两者有很大的差别。由此,民

法与民法、刑法与刑事诉讼法一般都是分别作为实体法和程序法而分开的,国家对它们单独制定法典,使其形成不同的法律部门。而在行政法中,由于行政活动的特点和实现行政目标的要求,使行政权力的取得和行使及对相对人所产生的后果是一个密不可分的过程,因此,在一个行政法律文件中,往往同时要规定实体规范和程序规范。实际上,在多数情况下,将行政法中的实体规范与程序规范截然分开,既不必要也不可能。当然,行政法律规范集实体与程序于一身的特点,并不影响将共同的程序独立出来,作为统一的行政程序法加以规定,更不影响行政诉讼法的独立存在。

行政法的内容虽然丰富多样,但可根据不同的标准对行政法进行不同的分类。以行政法调整对象范围的不同,可分为一般行政法和特别行政法;以行政法调整对象内容的不同,可分为内部行政法和外部行政法;以行政法规范的性质不同,可分为实体行政法和程序行政法;以行政法的作用不同,可分为行政组织法、行政行为法和监督行政法等。

### 三、行政法的渊源

行政法由一系列行政法律规范组成,而这些规范又要通过具体的法律形式表现出来。行政法的渊源就是指行政法规范的外部表现形式或载体。由于行政法未能实现法典化,行政法规范分散,法源众多。同时,各国法律制度不同,其行政法渊源也不尽一致。如法国行政法规范多数来自国家行政法院的判例,而我国行政法规范却来源于有关国家机关创制的具有法律效力的规范性文件,具体包括:

#### (一) 宪法

宪法是国家的根本大法,它规定国家的基本制度和基本原则,具有最高法律效力,是所有立法的依据。宪法中包含的行政法规范主要有:关于国家行政机关活动的基本原则的规范;关于国家行政机关组织和职责权限的规范;关于公民基本权利、自由和对这些基本权利自由提供保障的规范等。宪法所确认的这些规范是原则性、基础性和纲领性的,对所有其他行政法规范具有指导意义,其他行政法规范只不过是这些规范的具体化,因而它们不得与宪法规范相违背和抵触。

#### (二) 法律

法律是国家最高权力机关依据宪法制定的规范性文件,包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。基本法律效力高于一般法律,一般法律不得与基本法律相抵触。我国《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《香港特别行政区基本法》、《民族区域自治法》、《行政诉讼法》等属于基本法律,《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《商标法》、《税收征管法》、《人民警察法》、

《产品质量法》等属于一般法律。行政法的许多重要的规范都体现在这些法律中,如《国务院组织法》就直接规定了国家最高行政机关的组织、职责权限、领导体制、任期和活动原则等。当然,某一项法律就其全部内容来说属行政法规,而有的法律仅有部分内容属行政法规。法律中包含的行政法规的效力要低于宪法所确认的行政法规,但要高于其他形式的行政法规。

### (三) 行政法规

行政法规是国务院为管理国家行政事务,根据宪法和法律并按照法定程序和方式制定的规范性文件的总称。如《银行管理暂行条例》《企业法人登记管理条例》、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》等,在当代行政管理内容日益复杂化、管理手段日益现代化、管理方式日益专业化的背景下,仅靠权力机关制定的法律来规范国家行政管理已远远不能适应社会发展的需要,因此,通过制定相应的行政法规来推动和规范行政管理便成为各国通常采用的一种行之有效的手段。在我国行政法规的数量就大大超过全国人大及其常委会制定的法律。可见,行政法规是我国行政法的重要渊源。

### (四) 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省会市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的规范性文件的总称。如北京市人大常委会制定的《北京市禁止赌博条例》。地方性法规中相当一部分涉及有关地方国家行政机关权力的取得、行使以及权力的监督等问题,涉及公民、法人或者其他组织在国家行政权力行使过程中的权利和义务,因而也是行政法规的重要渊源。

### (五) 自治条例与单行条例

自治条例与单行条例是指由自治区、自治州、自治县的人民代表大会根据当地民族的政治、经济和文化特点,在宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限范围内制定的规范性文件。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,报省或自治区人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会备案。民族自治地方的自治条例与单行条例中涉及行政管理的内容,当属我国行政法的渊源。

### (六) 行政规章

行政规章有部门规章和地方规章之分。部门规章是指国务院各部委在宪法、法律、行政法规规定的权限内为实施法律、法规,履行其职责而制定的规范性文件,如国家新闻出版署制定的《关于认定淫秽及色情出版物的暂行规定》。地方规章是指省、自治区、直辖市以及省会市和国务院批准的较大的市的人民政府根据法律、行政法规和地方性法规所制定的规范性文件,如北京市人民政府制定的《北京市人力客运三轮车业管理暂行办法》、湖南省人民政府制定的