

21世纪法律教育互动教材·精品课系列

行政法与 行政诉讼法

胡建淼 主编



清华大学出版社

21世纪法律教育互动教材·精品课系列

胡建淼 主 编

方 洁 张艺耀 罗文燕 副主编

行政法与 行政诉讼法

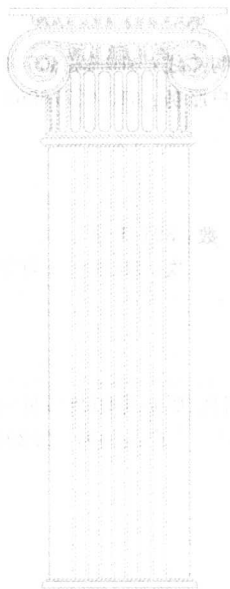
撰稿人（按姓氏笔画排列）

方 洁 吕尚敏 吴建依 苏新建 邵亚萍

陈 红 陈骏业 张艺耀 张旭勇 罗文燕

胡建淼 赵元成 袁 勇 唐明良 徐风烈

黎 枫



清华大学出版社

北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/胡建森主编. —北京:清华大学出版社,2008.1
(21世纪法律教育互动教材·精品课系列)

ISBN 978-7-302-16527-9

I. 行… II. 胡… 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. D922.1 D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 181684 号

责任编辑:张德军

责任校对:宋玉莲

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印 刷 者:北京市清华园胶印厂

装 订 者:三河市李旗庄少明装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:39 字 数:891 千字

版 次:2008 年 1 月第 1 版 印 次:2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:46.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:022928-01

行政法与行政诉讼法

主 编 胡建森

副主编 方 洁 张艺耀 罗文燕

撰稿人 (按姓氏笔画排列)

方 洁	吕尚敏	吴建依	苏新建	邵亚萍
陈 红	陈骏业	张艺耀	张旭勇	罗文燕
胡建森	赵元成	袁 勇	唐明良	徐风烈
黎 枫				

目 录



行政法与行政诉讼法
Contents

第一章 行政法概述	(1)
导 读	(1)
第一节 行政法的概念与特征	(1)
第二节 行政法的渊源与分类	(7)
第三节 行政法律关系	(16)
第四节 行政法的地位与功能	(20)
配套测试	(22)
第二章 行政法的基本原则	(25)
导 读	(25)
第一节 行政法基本原则概述	(25)
第二节 行政合法性原则	(29)
第三节 行政合理性原则	(33)
配套测试	(38)
第三章 行政法主体	(40)
导 读	(40)
第一节 行政法主体概述	(40)
第二节 行政主体与行政机关制度	(41)
第三节 行政人与公务员制度	(53)
第四节 行政相对人	(59)
配套测试	(62)



第四章 行政行为概述	(64)
导 读	(64)
第一节 行政行为的概念与特征	(64)
第二节 行政行为的分类	(67)
第三节 行政行为的内容与形式	(70)
第四节 行政行为的效力	(72)
第五节 行政行为的成立、变更与消灭	(75)
配套测试	(77)
第五章 行政立法与行政规定	(79)
导 读	(79)
第一节 行政立法概述	(79)
第二节 行政立法的分类	(82)
第三节 行政法规与规章	(84)
第四节 行政规定	(94)
配套测试	(99)
第六章 行政许可	(101)
导 读	(101)
第一节 行政许可的概念与特征	(101)
第二节 行政许可的种类与形式	(104)
第三节 行政许可的设定	(108)
第四节 行政许可的实施机关	(112)
第五节 行政许可的实施程序	(118)
配套测试	(125)
第七章 行政给付	(128)
导 读	(128)
第一节 行政给付的概念与特征	(128)
第二节 行政给付的种类与形式	(133)
第三节 行政给付的原则和程序	(135)
第四节 行政给付的基础	(137)
配套测试	(144)
第八章 行政征收与行政征用	(146)
导 读	(146)
第一节 行政征收与征用的概念与特征	(146)
第二节 行政征收与征用的缘起	(152)
第三节 公共利益	(154)



第四节 行政征收与征用的补偿	(158)
第五节 行政征收与征用的内容	(162)
第六节 行政征收与征用的程序	(163)
第七节 行政征收与征用的救济	(166)
配套测试	(167)
第九章 行政处罚	(169)
导 读	(169)
第一节 行政处罚的概念与特征	(169)
第二节 行政处罚的原则	(174)
第三节 行政处罚的种类与设定	(177)
第四节 行政处罚的实施机关	(180)
第五节 行政处罚的管辖与适用	(181)
第六节 行政处罚的程序	(186)
配套测试	(191)
第十章 行政强制	(194)
导 读	(194)
第一节 行政强制概述	(194)
第二节 行政强制措施	(197)
第三节 行政强制执行	(206)
第四节 行政强制措施与行政强制执行的分界	(212)
配套测试	(218)
第十一章 行政确认	(220)
导 读	(220)
第一节 行政确认的概念与特征	(220)
第二节 行政确认的主要形式与种类	(225)
第三节 几种疑难行为之分析	(227)
配套测试	(233)
第十二章 行政裁决	(235)
导 读	(235)
第一节 行政裁决的概念与特征	(235)
第二节 行政裁决的主要制度	(241)
第三节 对行政裁决的法律救济	(246)
配套测试	(251)
第十三章 行政合同	(253)
导 读	(253)



第一节 行政合同概述	(253)
第二节 行政合同的种类与作用	(258)
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	(262)
第四节 行政合同的救济途径	(268)
配套测试	(271)
第十四章 行政指导	(273)
导 读	(273)
第一节 行政指导的概念与特征	(273)
第二节 行政指导的种类、意义与作用	(281)
第三节 建立、健全我国的行政指导制度	(288)
配套测试	(292)
第十五章 行政程序法	(293)
导 读	(293)
第一节 行政程序与行政程序法	(293)
第二节 行政程序法的基本原则	(299)
第三节 行政程序法的主要制度	(301)
配套测试	(309)
第十六章 行政违法	(311)
导 读	(311)
第一节 行政违法概述	(311)
第二节 行政失职	(315)
第三节 行政越权	(319)
第四节 行政滥用职权	(322)
第五节 事实依据错误	(326)
第六节 适法错误	(328)
第七节 程序违法	(330)
第八节 行政侵权	(332)
配套测试	(334)
第十七章 行政赔偿	(336)
导 读	(336)
第一节 行政赔偿概述	(336)
第二节 行政赔偿的范围	(341)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(343)
第四节 行政赔偿程序	(346)
第五节 行政赔偿的方式和计算标准	(354)

配套测试	(356)
第十八章 行政补偿	(359)
导 读	(359)
第一节 行政补偿概述	(359)
第二节 行政补偿的理论基础	(362)
第三节 行政补偿的范围与方式	(367)
第四节 行政补偿的标准与程序	(371)
配套测试	(374)
第十九章 行政复议	(376)
导 读	(376)
第一节 行政复议概述	(376)
第二节 行政复议参加人	(380)
第三节 行政复议的范围与管辖	(382)
第四节 行政复议的程序	(385)
配套测试	(390)
第二十章 行政诉讼及受案范围	(392)
导 读	(392)
第一节 行政诉讼概述	(392)
第二节 行政诉讼的受案范围	(407)
第三节 行政诉讼的排除范围	(413)
配套测试	(422)
第二十一章 行政审判组织及诉讼管辖	(424)
导 读	(424)
第一节 行政审判组织	(424)
第二节 行政诉讼的级别管辖	(430)
第三节 行政诉讼的地域管辖	(435)
第四节 管辖权的异议和处理	(439)
配套测试	(441)
第二十二章 行政诉讼参加人	(444)
导 读	(444)
第一节 行政诉讼的原告	(444)
第二节 行政诉讼的被告	(451)
第三节 行政诉讼的第三人	(455)
第四节 行政诉讼的诉讼代理人	(460)
配套测试	(467)



第二十三章 行政诉讼证据	(469)
导 读	(469)
第一节 行政诉讼证据的特点与种类	(469)
第二节 行政诉讼的举证责任	(473)
第三节 行政诉讼证据的调取、收集和保全	(477)
第四节 行政诉讼证据的审查、采用规则	(481)
配套测试	(487)
第二十四章 行政诉讼的法律适用	(490)
导 读	(490)
第一节 行政审判的依据范围	(490)
第二节 适用与参照	(494)
第三节 行政规定的诉讼地位	(499)
第四节 审判依据的冲突及处理	(504)
配套测试	(506)
第二十五章 行政诉讼程序	(509)
导 读	(509)
第一节 行政诉讼第一审程序	(509)
第二节 行政诉讼第二审程序	(526)
第三节 行政诉讼的再审程序	(531)
第四节 行政诉讼的执行程序	(537)
配套测试	(540)
第二十六章 行政诉讼中的特别程序	(543)
导 读	(543)
第一节 行政赔偿诉讼程序	(543)
第二节 行政附带民事诉讼	(545)
第三节 涉外行政诉讼	(551)
配套测试	(559)
第二十七章 综合案例分析	(561)
案例一:博坦公司诉厦门海关行政处罚决定纠纷案	(561)
案例二:丰祥公司诉上海市盐务局行政强制案	(563)
案例三:宣懿成等 18 人诉衢州市国土资源局收回土地使用权行政争议案	(565)
案例四:张浩等三人诉黟县碧阳镇人民政府教育费附加行政征收案	(568)
案例五:上海汇兴实业公司诉上海浦江海关行政赔偿案	(570)
案例六:张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案	(572)
案例七:点头隆胜石材厂不服福鼎市人民政府行政扶优扶强措施案	(574)



案例八:夏善荣诉徐州市建设局行政证明纠纷案	(575)
案例九:Y诉S县教育局委员会案	(578)
案例十:平山县劳动就业管理局不服行政处理决定案	(579)
配套测试参考答案	(580)
综合案例分析参考答案	(583)
参考文献与引用法规	(593)
核心法规缩略语对照表	(606)
后记	(609)

第一章

行政法概述

导读

本章要求通过对行政法的概念与特征、行政法的渊源与分类、行政法律关系、行政法的地位与功能的学习,掌握行政、行政权、行政法的基本概念,掌握我国行政法渊源的具体类别和位阶,掌握行政法律关系主体、客体和内容的具体含义,学会区别行政法律关系与非行政法律关系,判断行政法律关系的产生、变更与消灭,进一步了解行政法在法律体系中的地位以及在政治上与法律上的功能。

第一节 行政法的概念与特征

一、行政与行政权

(一) “行政”的含义与特征

《现代汉语词典》对“行政”的释义是:行使国家权力的(活动);机关、企业、团体等内部管理工作。^①“行政”的英文表达是 Administration,其含义除了“行政”外,还有“管理”、“执行”、“实施”等意思。由此可见,“执行”、“管理”是“行政”的一项最基本的含义。

在行政法学领域中,学者们一般从以下四种不同的路径来界定行政的含义:

第一种,从行政内涵与外延的范围大小的不同进行界定。依此方法,行政的概念往往存在广义、狭义和最狭义的区分,它们之间依次构成种属关系。^②广义的行政认为国家的一切活动和作用都是行政。狭义的行政观把国家的活动分为两大部分:一部分是国家意志的制定和表达;另一部分是国家意志的执行和推行,行政便是后一部分的国家活动。最狭义的行政认为国家的活动

^① 中国社会科学语言所词典编辑室编:《现代汉语词典》,1409页,北京,商务印书馆,1996。

^② 胡建森:《行政法学》,第2版,2页,北京,法律出版社,2003。



可以分为三部分,即立法、行政和司法,行政就是除立法、司法之外的一切国家活动。

第二种,从消极的和积极的不同的定义方法进行界定。消极的定义方法是对行政的概念不作正面的界定,而是消极地将国家权力中的非行政的部分予以排除从而界定行政的界限。行政是指除立法、司法以外的国家职能活动。^①积极的定义方法是对概念的内涵和本质进行界定,由于对行政的本质和特征的认识的不同,行政概念的表述可谓景象万千。其中,沃尔夫(Hans J. Wolff)提出一项相当著名的定义:公行政的实质意义,是指具有多样性、附有条件或仅是目的取向,亦即,于此范围内,受到外在的规律,仅有部分计划且自我参与重要公共事务的实施与形成,而其成员则被指派为处理此等事务的管理人。

第三种,特征描述说。通过对行政进行描述性说明来界定行政。这种界定方法,首先由福斯特霍夫(Forsthoff)提出,他说:“行政只能加以描述,而无法予以定义。”^②特征描述说主要对行政的实质功能、特色、行政组织、行为形式、行政的周边条件、行政的特色以及行政与宪法、法律的关系等进行界说。

第四种,从形式意义和实质意义的行政的区分进行界定。从行使职能的机关的性质着眼,说明行政的含义的,是形式意义上的行政。从国家职能的性质着眼,说明行政的含义的,则是实质意义上的行政。^③从实质意义上说,不管主体是谁,只要是国家的事务管理或社会的公共管理,均属行政。这样,行政就不限于国家行政机关了,立法机关、司法机关和社会团体也从事一定的行政。从形式意义上说,只要是国家行政机关的活动,一律为行政活动,这就否定了行政机关从事非行政活动的可能性。这样两种解释均有失偏颇。

行政法学上传统的行政^④一般仅指国家行政,它与原先的公行政的外延是一致的。但是现代行政扩大了行政的组织范围,公行政不仅包括国家行政,还包括非国家的公共组织的行政,如公共社团(律师协会、医师协会、足球协会等)的行政以及公共企事业单位(国有企业、公立学校、研究院所等)的行政。另外,传统的行政限于对法律的执行,否认行政有政策形成功能、创制规则的能力。然而,现代的行政除了一定的行政立法行为之外,事实上还大量存在着裁量和判断的空间。这使得行政与立法、司法间的界限变得模糊。总之,类似上述的行政变迁因素是我们界说“行政”的概念时所必须考虑的因素。由于国家职能的混合和交叉,所以采用实质意义与形式意义相统一的解释标准来界定行政,是较为可取的做法,这是我国行政法学界中占主流地位的观点。

① 消极说的提出,首推德国法学家奥托·迈耶(Otto Mayer)和耶利内克(Jellinek),参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,5页,北京,法律出版社,2002。

② Vgl. E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. , Allgemeiner Teil, 10. Aufl. , S. 1(1973),转引自翁岳生主编:《行政法》,8页,北京,中国法制出版社,2002。

③ 关于形式意义上的行政与实质意义上的行政,较有代表性的论述请参见王名扬:《法国行政法》,3~10页,北京,中国政法大学出版社,1989。

④ 行政法学上所指的行政即为公行政,它与私行政相对。在中文的语境中,“行政”一词多被理解为公行政,所以,学者往往直接用“行政”一词,而不另作划分。

本书也以此种方法作为分析的基础,认为行政就是行政主体运用行政权,作用于国家和社会公共事务的活动。由此可知,行政是行政主体的活动,但不是行政主体的所有活动。^①

(二) 行政的特征与分类

1. 行政的特征

(1) 行政具有国家意志性。行政是一种国家的活动,它以国家行政主体的名义进行并体现国家意志,由国家承担活动的后果。

(2) 行政具有执行性。行政并不是国家的所有活动,而是行政主体实施国家行政权的活动。这种活动的主体是行政主体(主要是国家行政机关),活动的内容是实施国家行政权。

(3) 行政具有法律性。行政是对法律的执行活动,行政不能超越法律,要受法律制约。

(4) 行政具有强制性。行政的实施往往以国家政权为后盾,以法律的强制力为保障。

值得注意的是,任何国家权力都具有国家意志性,并非行政权所独有。而当行政指导与行政合同等“软行政”在行政生活中扮演越来越重要的角色时,行政的强制性特征也在不断淡化,传统行政以强制性为其显著特征,而现代行政则以其积极能动性为其主要方向,表明了传统单纯的命令——服从体系被行政的多层面和多手段慢慢打破。因此,行政的最主要特征就是法律性和执行性。

2. 行政的分类

(1) 不同领域的行政

根据行政的不同领域,可将行政划分为:①组织行政;②人事行政;③公安行政;④司法行政;⑤民政行政;⑥经济行政;⑦科技行政;⑧教育行政;⑨军事行政;⑩外交行政等。

(2) 内部行政与外部行政

以行政行为与有关主体的权利义务关系为标准,可将行政划分为内部行政与外部行政。以职权、职务上的权利义务为对象而实施的行政是内部行政;相反,不针对职权、职务上的权利而是针对公民的权利、法人的权利而实施的行政是外部行政。

(3) 积极行政与消极行政

按行政的目的不同,可将行政分为积极行政和消极行政。前者指对相对人权利义务不产生直接影响,如行政规划、行政指导、行政咨询、行政建议等,对这类行政要求行政主体在法令、职权内积极作为,“法无明文禁止,即可作为”,可称之为“积极行政”或“服务行政”;后者是指对相对人的权利义务产生直接影响,应受到严格法律制约的行政,如行政命令、行政处罚、行政强制等,“没有法律规范就没有行政”,可称之为“消极行政”。

(4) 规制行政与给付行政

根据行政的性质不同,可将行政分为规制行政和给付行政。规制行政是指以限制规范公民法人的权利、自由的方式达到行政目的的行政活动,例如经济规制、食品规制、药品规制、交通规制、建筑规制;给付行政是指政府通过给予公民法人利益和便利等方式实现行政目的的活动。例

^① 胡建森:《行政法学》,第2版,4页,北京,法律出版社,2003。



如政府提供社会福利、社会保障等。

(5) 负担行政与授益行政

根据行政主体与相对人之间的权利义务关系为标准,可将行政划分为负担行政与授益行政。负担行政指剥夺、限制公民法人人身财产权益的行政,如税收、处罚、强制、收费等行政均属负担行政,它给相对人设定了义务和负担,从而影响相对人的人身自由、财产权利。授益行政是指给予公民法人某种权益的行政,例如提供社会补助金、实施许可、减免税金等。

另外,还可根据行政的范围,将行政划分为中央行政和地方行政、城市行政和农村行政;根据行政关系的涉外因素,将行政划分为国内行政和国际行政等。

(三) 行政权的含义与特征

传统理论认为行政权是国家行政机关执行法律、管理行政事务的能力。这个定义是在自由资本主义时期国家被当作“守夜人”的思想指导下作出的。当时的行政权,主要是一种在较小范围内发生作用的带有消极性并以羁束性方式为主的公共权力。当社会发展进入 20 世纪以来,(狭义)政府职能却大量增加。行政权的作用范围得到一定的扩大,行政权不仅依然对国防、税收、警察等方面发挥作用,而且对经济、教育、交通、卫生、环境保护、公共副业等方面也发挥作用。如果说行政权对前者还主要表现为一种权力的话,则对后者首先表现为一种服务和职责,即行政权从公共权力向公共事务发展。现代意义的行政权表现为行政机关职务范围内的法定权力和非行政机关行使的法定的管理国家行政事务的权力。本书以行政权的扩张现实与公行政的理论基础作为出发点,将行政权作如下界定:

行政权即行政主体执行法律,采用各种方式以达到行政目的的法定权力。

行政权具有以下特征:

第一,执行性。行政权从根本上说,是执行法律和权力机关意志的权力,因此,行政权的运行必须对权力机关负责。行政权的这一特征既使它区别于立法权的决策性和抽象性,又使它不同于司法权的判断性。

第二,法律性。行政权是法定的权力,为法律所设定。行政权在法律之下获得存在和行使的合法性,这便是现代行政权的从属法律性。可见,法治行政是行政权的法律性特征的内在要求。

第三,强制性。行政权的实施以国家强制力为保障,行政管理中的被管理方有服从的义务,其他组织和个人有协助的义务。行政权的强制性一方面根源于权力本身的属性;另一方面也在于行政权的法定性。^①

第四,优益性。国家除以强制行为来保证行政权的施行外,还为拥有行政权的组织及其工作人员附带设置优益权。优益权是国家为保障行政机关及其工作人员有效行使行政职权而赋予他

^① 值得指出的是,现代行政权的强制性特征出现了某些流变,有学者从行政权行使中应更注意说服和交涉的过程以及行政权的服务性功能的增强来说明行政权强制性特征的消退。我们认为,这只是一种倾向,它远未能否定行政权既有的强制性特征,但我们应关注这种变化,它具有一定的规范价值。

们在职务上的优先权和物质上的受益权。^①

第五,不可处分性。法定范围内的行政权是一种伴随着责任的权力,谁拥有行政权,谁就有义务行使好该权力,否则就要承担相应的法律责任。

(四) 我国行政权的内容

1. 部分立法权和非法律规范制定权

部分立法权包括职权立法和授权立法两种形式,前者是指行政机关根据宪法和组织法所赋予的行政立法权进行的行政立法活动;后者是指行政主体根据单行法律和法规或授权决议所授予的立法权而进行的立法。非法律规范制定权是行政主体在职务范围内就其管辖区域中发布普遍性规则的权力,这种制定权所制定的文件称为行政规定。

2. 法律、法规、规章和非法律规范的适用权

这是一种将行政法律规范和非法律的行政规范适用于具体被管理人的权力。就表现形式而言,适用权主要以下列方式出现,即行政检查权、行政奖励权、行政制裁权、行政许可权、行政强制权、行政监督权等。

3. 对各类纠纷的处理权

我国立法赋予行政机关大量的对各类纠纷的复议、仲裁、裁决权。对各类纠纷的处理权是行政机关站在第三方立场上对纠纷的处理。

二、行政法的概念与特征

(一) 两大法系关于行政法的含义

大陆法系国家的行政法学者多从行政法的内容和性质的角度来表述,一般都包含三个要素:公法、国内法、关于行政的法。英美法系国家的行政法学者首先认为行政法是关于控制政府权力的法;其次行政法是关于公共行政的法律,不仅包括程序法、外部行政法,也包括实体法和内部行政法。众多情况表明:世界上无统一的行政法的概念。在法律体系上,大陆法系行政法构成一个独立的法律体系,而英美法系不然;大陆法系行政法较注重内部行政法,英美国家行政法则强调外部行政法;在司法体制上,大陆法系国家设有完全独立于普通法院之外并与其并列的自成体系的行政法院,英美法系国家行政诉讼与其他诉讼一样由普通法院按普通法程序管辖;在适用规则上,大陆法系国家以适用行政法规则为原则,以适用一般法律规则为补充和例外,英美法系国家则以适用一般法律规则(普通法规则)为原则,适用特别的或专门的行政法规则为补充或例外。此外,大陆法系国家行政法侧重实体法,英美国家行政法侧重程序法。行政法的定义确实很难

^① 如《国家安全法》(1993年2月22日第七届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过,1993年2月22日正式施行)第9条第1款规定:“国家安全机关的工作人员在依法执行紧急任务的情况下,经出示相应证件,可以优先乘坐公共交通工具,遇交通阻碍时,优先通行。”《人民警察法》(1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,自1995年2月28日正式施行)第13条第2款规定:“公安机关因侦查罪犯的需要,必要时,按照国家有关规定,可以优先使用机关、团体、企业事业组织和个人的交通工具、通讯工具、场地和建筑物,用后应当及时归还。”



统一。

(二) 当今中国对行政法的认识

国内关于行政法的定义众说纷纭,概括起来主要有如下几种:①从调整对象的角度来给行政法下定义,如行政法是调整行政关系的法律规范的总称;②根据行政法的内容下定义,如行政法是关于行政权力分配、行政行为程序和行政救济的法律;③从行政法的作用的角度下定义,如行政法是规范行政权的法律规范的总和以及从多角度的结合对行政法所下的定义。国内学者对行政法的上述定义,都有一定的值得肯定之处,但也有不少的缺陷。如调整对象型的定义和内容型的定义,都存在外延的不可确定和不穷尽性。

本书从客观立场出发,对行政法的含义作如下表述:行政法是有关行政的法律规范的总称。具体说,行政法是有关行政的主体、权限、行为、程序、违法及救济(包括对行政违法行为本身的救济和对受行政违法侵害的相对人的救济)的法律规范的总称。这样的定义意在从现实的各种法律规范中划出属于行政法的法律规范。

就内容而言,行政法有四个特征:

(1) 调整对象的确定性。行政法始终以行政关系为调整对象。这种独特的、确定的调整对象使行政法成为一个独立的部门法。

(2) 行政法内容的广泛性。行政法是有关国家行政的法,而国家的行政管理既涉及国家管理,又涉及社会管理;既调整政治、经济、科技、文化、民政,又规范公安、外交、卫生等,包罗万象。

(3) 行政法内容的相对易变性。快速变化的社会生活需要行政法作适时的调整,以避免因滞后产生的消极后果。与其他法律规范相比,行政法内容的变化显得更为明显。当然,这些变化都应当是通过法律程序的变化。

(4) 行政法的实体性规范与程序性规范的交融性。行政法中有大量的程序性规范。^①完整的行政法应包括行政实体规范、行政程序法和行政诉讼法。

就形式而言,行政法的特点在于:

(1) 行政法没有统一的法典。行政法之所以不存在统一的法典,其原因有三:首先,行政法所调整的对象过于广泛,内容纷繁复杂,各种不同的行政关系又存在较大的差别,难以用统一的规范进行调整;其次,部分行政关系的稳定性低,变动性大,有必要留给法律位阶较低的法规和规章调整,而不宜由统一法典进行规范;最后,行政法作为一个独立的法律部门产生较晚,规范各种行政关系的基本原则尚未完全形成,有些原则虽已形成,但尚不完全成熟,从而不具备将之编纂成统一法典的条件。行政法不存在统一的法典,也难以制定统一的法典;但各具体领域的部分行政法典以及其他单行行政法仍有存在的余地,尤其是制定单行的行政程序法典。

(2) 行政法律规范的形式渊源种类不一、数量繁多。行政法的形式渊源不仅包括成文法源,

^① 甚至有学者认为,行政程序法是行政法特有的一类行为规范。罗豪才主编:《行政法学》,15页,北京,北京大学出版社,1996。对于民法中有无程序性规范以及应否有程序性规范的问题开始引起学者的关注,传统理论已受到挑战,请参见崔建远:《民法,给程序以应有的地位》,载《政治与法律》,1998(2)。