

行政法 与行政诉讼法

XINGZHENGFA
YU XINGZHENG
SUSONGFA

费长山//编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

行政法 与 行政诉讼法

XINGZHENGFA
YU XINGZHENG
SUSONGFA

费长山//编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/费长山编著. —上海: 华东理工大学出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-5628-2192-2

I. 行… II. 费… 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 119193 号

行政法与行政诉讼法

编 著 / 费长山

责任编辑 / 严国珍

责任校对 / 徐 群

封面设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: (021)64250306(营销部)

传真: (021)64252707

网址: www.hdlgpress.com.cn

印 刷 / 江苏句容市排印厂

开 本 / 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张 / 17

字 数 / 428 千字

版 次 / 2007 年 9 月第 1 版

印 次 / 2007 年 9 月第 1 次

印 数 / 1-5 050 册

书 号 / ISBN 978-7-5628-2192-2/D·98

定 价 / 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请到出版社营销部调换。)

前言

法制文明的历史进程表明,从刑法时代到民法时代再到宪法时代是法律发展的基本轨迹。随着市场经济的确立,市民社会的发育,民法典以及一大批行政法律、法规的酝酿和制定,中国已摆脱了刑法时代,逐步走进了民法时代。更重要的是,由民法时代所孕育的自由、平等、公正、法治等观念,已经演奏了宪法时代的前奏曲。然而正所谓“立宪易,行宪难”,宪政的真正实现,并不仅仅取决于宪法文本的完美设计,更取决于推行宪政的社会基础、国家结构的法治化、公民意识的培育和成熟,其中最重要的是,宪法权威必须真正高于任何政治权力。而这一切,都有待于我们的不懈努力。在这一进程中,行政法制的发展对宪政的实现具有极为重要的意义,因为行政法本来就有“动态的宪法”之称,行政法的发展与完善是宪政实现的前提条件之一。

在21世纪,我们必将跨入宪法时代。在这一前进过程中,行政法将起着重要作用,这是行政法面临的历史机遇与挑战。与民法、刑法等部门法相比,行政法的理论仍显薄弱,行政法的实践水平也需进一步提高。面对未来,中国行政法工作者任重道远,中国在新世纪的“和平崛起”需要行政法的深入发展。本书愿为我国行政法律意识的传播奉献一份绵薄之力。

本书共十四章,另附有四个法律文件。我们对行政法的一般原理进行了提炼,将行政程序纳入原理来论述,避免以往教材中对程序论述的重复叠加的现象;对行政法基本原则,本书除集中概括为行政法治原则,具体有行政合法性原则、行政合理性原则与行政应急性原则外,还加大对引申出的几个重要原则论述的力度。在对抽象行政行为论述方面,我们把其他规范性文件统称为行政规则,这对规范政府的抽象行政行为有着重要意义,也是必要的。我们对行政行为的无效、撤销等进行了简练的区分与整理;还把行政合同、行政指导、政府采购等作为现代行政主要新手段,专章予以介绍。我们强调了公务员的双重身份。我们结合司法

解释与司法实践对行政复议、行政赔偿、行政诉讼进行了系统性的逻辑整理。另对中外的行政法律制度进行了比较研究,加入 WTO 后对我国行政法的挑战,对现代行政法发展趋势,对完善我国行政法制的设想、举措、建议等作了探讨、介绍和研究。

为理论联系实际,增加实务性探讨,除第十四章外,每章之后均设有“本章知识点、思考题和案例分析”,列有思考题、案例分析或讨论等以帮助读者深化对行政法理论的理解。

本书最后附有《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等主要行政法律,以便于读者学习使用。

本书在编写中吸收或引用了我国优秀行政法学教材的通行观点和成熟观点,对本书的编写帮助较大的教材和著作有:姜明安教授主编的《行政法与行政诉讼法》、罗豪才教授主编的《行政法学》、张正钊教授主编的《行政法与行政诉讼法》等,在此表示诚挚的感谢。另外,本书在原《现代行政法理论与实务》一书的基础上重新编写而成,对该书原编著者徐继强老师、石文龙老师、何国锋老师也表示由衷的谢意。最后,华东理工大学的陈松老师对本书的完成助力甚大,其情谊深铭于我心。

我们深信,随着行政法制的完善和相应社会实践的深入发展,行政法学的教学与研究水平必将不断提高,并对社会现实产生更为深刻的影响。我们愿以此书与广大读者及学者一起交流、探讨,以求共同进步,努力为我国的社会主义法制建设添砖加瓦,以迎接宪法时代的早日到来。

第一章 行政法概述 / 1

第一节 行政与行政法 / 1

- 一、行政 / 1
- 二、行政法 / 1
- 三、行政法的特征 / 2
- 四、行政法的分类与行政法律关系 / 3
- 五、行政法在法律体系中的地位与作用 / 5

第二节 行政法法源 / 7

- 一、行政法法源的形式 / 7
- 二、法律、法规、规章三种法源之间的区别 / 8

第三节 我国行政法的基本原则 / 9

- 一、行政合法性原则 / 9
- 二、行政合理性原则 / 11
- 三、行政应急性原则 / 13
- 四、行政合法性原则、行政合理性原则和行政应急性原则之间的关系 / 13

第四节 行政程序 / 14

- 一、行政程序的含义 / 14
- 二、行政程序的特征 / 15
- 三、行政程序的原则 / 16
- 四、行政程序的制度 / 17
- 五、行政程序的法制化 / 18
- 六、中华人民共和国行政程序法(试拟稿纲要) / 19

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 20

第二章 行政法律关系主体 / 23

第一节 行政主体 / 23

- 一、行政主体的概念 / 23
- 二、行政主体的一般类型和职权 / 24
- 三、行政主体的行政职责 / 25
- 四、行政主体与其他相关概念 / 25

第二节 行政机关 / 26

- 一、行政机关的含义 / 26
- 二、行政机关的性质 / 26
- 三、行政机关的特征 / 27
- 四、行政机关的分类 / 27

第三节 其他行使行政权的组织和个人 / 29

- 一、法律法规授权的组织 / 29
- 二、行政机关委托的组织 / 30

第四节 公务员 / 31

- 一、公务员概述 / 31
- 二、行政职务关系 / 33
- 三、公务员的义务与权利 / 37
- 四、公务员的双重身份 / 40

第五节 行政相对人 / 41

- 一、行政相对人的概念 / 41
- 二、行政相对人的法律地位和权利义务 / 41

第六节 行政法制监督主体 / 42

- 一、行政法制监督的概念 / 42
- 二、行政法制监督主体的种类 / 42

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 43

第三章 行政行为 / 47

第一节 行政行为概述 / 47

- 一、行政行为的含义 / 47
- 二、行政行为的特征 / 48
- 三、行政行为的种类 / 49
- 四、关于行政事实行为 / 50

第二节 行政行为的效力 / 51

- 一、行政行为的效力类型 / 51
- 二、行政行为的效力要件 / 53
- 三、行政行为的效力时间 / 54

第三节 行政行为的无效、撤销、废止 / 55

- 一、无效的行政行为 / 55
- 二、可撤销的行政行为 / 56
- 三、行政行为的废止 / 56

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 57

第四章 抽象行政行为 / 61

第一节 抽象行政行为概述 / 61

- 一、抽象行政行为的概念和特征 / 61
- 二、抽象行政行为成立的法定程序 / 62

第二节 行政立法行为 / 62

- 一、行政立法的概念 / 62
- 二、行政立法的分类 / 63
- 三、行政立法的名称 / 64

- 四、行政立法的原则 / 64
- 五、行政立法的制定程序 / 65
- 六、对行政立法的监督 / 67
- 第三节 制定行政规则 / 67
 - 一、行政规则的概念 / 67
 - 二、行政规则的特征 / 68
 - 三、行政规则的作用 / 68
 - 四、行政规则与相关概念 / 69
- 附：本章知识点、思考题和案例分析 / 70

第五章 具体行政行为 / 73

- 第一节 行政许可 / 73
 - 一、行政许可的概念和特征 / 73
 - 二、行政许可的种类 / 74
 - 三、行政许可的设定、程序和期限 / 74
 - 四、行政许可的监督和法律责任 / 76
- 第二节 行政处罚 / 77
 - 一、行政处罚的概念和特征 / 77
 - 二、行政处罚的种类 / 78
 - 三、行政处罚的原则 / 79
 - 四、行政处罚的适用 / 81
 - 五、行政处罚的程序 / 81
- 第三节 行政强制 / 83
 - 一、行政强制的概念和特征 / 83
 - 二、行政强制的种类 / 84
 - 三、行政强制的原则 / 85
- 第四节 其他具体行政行为 / 86
 - 一、行政命令 / 86
 - 二、行政征收 / 86
 - 三、行政确认 / 87
 - 四、行政裁决 / 87
 - 五、行政给付 / 88
 - 六、行政奖励 / 88

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 89

第六章 行政主体的其他行为 / 92

- 第一节 行政合同 / 92
 - 一、行政合同的概念和特征 / 92
 - 二、常见的行政合同种类 / 93
 - 三、行政合同当事人的权利与义务 / 94

四、行政合同的缔结、履行、变更、解除以及法律救济 / 96

第二节 行政指导 / 97

- 一、行政指导的概念和特征 / 97
- 二、行政指导的种类 / 98
- 三、行政指导的基本功能 / 99
- 四、行政指导的救济 / 100
- 五、完善我国行政指导制度 / 100

第三节 政府采购 / 101

- 一、政府采购概念 / 101
- 二、政府采购当事人 / 102
- 三、政府采购方式 / 102
- 四、政府采购程序 / 103

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 104

第七章 行政复议 / 107

第一节 行政复议概述 / 107

- 一、行政复议的概念和特点 / 107
- 二、行政复议与行政诉讼 / 108
- 三、行政复议的基本原则 / 110

第二节 行政复议的范围和管辖 / 111

- 一、行政复议范围的确定标准 / 111
- 二、行政复议的范围 / 112
- 三、可以一并要求审查的抽象行政行为 / 113
- 四、行政复议的排除事项 / 114
- 五、行政复议的管辖 / 114

第三节 行政复议法律关系主体 / 115

- 一、行政复议机关 / 115
- 二、行政复议机构 / 116
- 三、行政复议参加人 / 116

第四节 行政复议的程序 / 118

- 一、申请行政复议的条件 / 118
- 二、行政复议的受理 / 119
- 三、行政复议的审理 / 120
- 四、行政复议的审理依据 / 120
- 五、行政复议审理的特殊规则 / 121
- 六、行政复议的决定 / 122
- 七、行政复议决定的执行 / 122

附：本章知识点、思考题与案例分析 / 123

第八章 行政赔偿 / 127

第一节 行政赔偿概述 / 127

- 一、行政赔偿的概念和特征 / 127
- 二、行政赔偿的归责原则 / 128
- 第二节 行政赔偿范围 / 129
 - 一、行政赔偿范围概述 / 129
 - 二、侵犯人身权的行为 / 129
 - 三、侵犯财产权的行为 / 130
 - 四、国家不承担赔偿责任的情形 / 132
- 第三节 行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关 / 132
 - 一、行政赔偿请求人 / 132
 - 二、行政赔偿义务机关 / 134
- 第四节 行政赔偿的程序 / 136
 - 一、行政赔偿程序概述 / 136
 - 二、单独提出赔偿请求的程序 / 136
 - 三、一并提出赔偿请求的程序 / 137
 - 四、行政追偿 / 139
- 第五节 行政赔偿的方式和计算标准 / 140
 - 一、赔偿方式 / 140
 - 二、赔偿计算标准 / 140
 - 三、赔偿费用 / 141
 - 四、赔偿请求时效 / 142
 - 五、请求国家赔偿的费用和征税 / 142
- 附：本章知识点、思考题和案例分析 / 142

第九章 行政诉讼概述 / 147

- 第一节 行政诉讼与行政诉讼法 / 147
 - 一、行政诉讼 / 147
 - 二、行政诉讼法 / 149
- 第二节 行政诉讼法律关系 / 151
 - 一、行政诉讼法律关系的概念 / 151
 - 二、行政诉讼法律关系的构成 / 151
 - 三、行政诉讼法律关系的产生、变更和消灭 / 152
- 第三节 行政诉讼的基本原则 / 152
 - 一、行政诉讼一般原则 / 152
 - 二、行政诉讼特有原则 / 153
- 第四节 WTO 与我国行政诉讼制度的完善与发展 / 154
 - 一、司法审查与 WTO / 155
 - 二、完善和发展行政诉讼法的其他建议 / 156
- 附：本章知识点、思考题和案例分析 / 156

第十章 行政诉讼的受案范围与管辖 / 160

- 第一节 行政诉讼的受案范围 / 160

- 一、行政诉讼受案范围概述 / 160
- 二、我国行政诉讼受案范围的具体规定 / 162
- 三、人民法院不予受理的事项 / 164
- 第二节 行政诉讼的管辖 / 167
 - 一、行政诉讼的管辖概述 / 167
 - 二、级别管辖 / 168
 - 三、地域管辖 / 169
 - 四、行政诉讼的裁定管辖 / 171
- 附：本章知识点、思考题和案例分析 / 171

第十一章 行政诉讼参加人 / 179

- 第一节 行政诉讼参加人概述 / 179
 - 一、行政诉讼参加人的概念 / 179
 - 二、行政诉讼当事人及其特征 / 179
- 第二节 行政诉讼的原告 / 180
 - 一、原告的概念 / 180
 - 二、我国行政诉讼法对原告的确认为 / 181
 - 三、原告资格的转移 / 182
- 第三节 行政诉讼的被告 / 183
 - 一、被告的概念 / 183
 - 二、我国行政诉讼法对被告的确认为 / 183
 - 三、被告资格的转移 / 186
- 第四节 行政诉讼的共同诉讼人、第三人和诉讼代理人 / 186
 - 一、共同诉讼人 / 186
 - 二、第三人 / 187
 - 三、诉讼代理人 / 188
- 附：本章知识点、思考题和案例分析 / 189

第十二章 行政诉讼的证据、审查标准和法律适用 / 190

- 第一节 行政诉讼证据 / 190
 - 一、行政诉讼证据的概念和特征 / 190
 - 二、行政诉讼证据的种类 / 191
 - 三、举证责任分配 / 191
 - 四、举证期限 / 192
 - 五、证据的对质、辨认 / 193
 - 六、证据的审核认定 / 193
- 第二节 行政诉讼审查标准 / 194
 - 一、合法性审查的标准 / 194
 - 二、合理性审查标准 / 195
- 第三节 行政诉讼法律适用 / 195

- 一、行政诉讼法律适用的含义 / 195
- 二、行政诉讼法律适用的规则 / 196
- 三、行政诉讼法律冲突的适用规则 / 198
- 四、WTO 规则的适用问题 / 199

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 200

第十三章 行政诉讼的程序 / 202

第一节 起诉与受理 / 202

- 一、起诉 / 202
- 二、受理 / 203

第二节 行政诉讼的第一审程序 / 204

- 一、审理前的准备 / 204
- 二、庭审方式、庭审程序和审理期限 / 205

第三节 行政诉讼第二审程序 / 206

- 一、上诉和上诉的受理 / 206
- 二、上诉案件的审理 / 206

第四节 行政诉讼审判监督程序 / 207

- 一、审判监督程序的提起 / 207
- 二、审判监督程序案件的审理 / 208

第五节 行政诉讼案件的判决 / 208

- 一、行政诉讼判决的概念 / 208
- 二、行政诉讼判决的种类 / 209

第六节 行政诉讼的执行 / 212

- 一、行政诉讼执行的含义与特征 / 212
- 二、执行主体 / 213
- 三、执行根据 / 213
- 四、执行措施 / 213
- 五、执行程序 / 214

第七节 涉外行政诉讼 / 214

- 一、涉外行政诉讼的概念 / 214
- 二、涉外行政诉讼的原则 / 214
- 三、涉外行政诉讼的送达与时限 / 215

附：本章知识点、思考题和案例分析 / 215

第十四章 行政法比较和行政法的完善与发展 / 216

第一节 行政法比较 / 216

- 一、英国 / 216
- 二、美国 / 218
- 三、法国 / 219
- 四、德国 / 220

五、日本 / 221

第二节 WTO 与中国行政法的发展 / 222

一、建立公正、统一的行政程序,打造法治政府 / 223

二、坚持透明、公开原则,克服任意与随意 / 223

三、改革行政审批制度,校正与 WTO 原则相悖的传统行政模式 / 223

四、改革与完善我国的司法审查制度 / 224

第三节 行政法的完善与发展 / 224

一、关于行政法基本原则 / 224

二、关于行政主体 / 225

三、关于行政行为 / 225

四、关于劳动教养 / 225

五、关于行政听证制度 / 225

六、关于行政复议 / 226

七、关于行政赔偿 / 226

八、关于行政诉讼 / 226

附录 / 228

中华人民共和国行政许可法 / 228

中华人民共和国行政处罚法 / 237

中华人民共和国行政复议法 / 243

中华人民共和国行政诉讼法 / 249

参考文献 / 256

第一章 行政法概述

行政法是一个独立的法律部门,要全面了解和掌握行政法,必须理解行政的概念、类型,掌握行政法的概念、特点,弄清行政法律关系含义以及行政法在法律体系中的地位、作用,行政法的法源,行政程序等基础知识,这是我们学习行政法的前提。

第一节 行政与行政法

一、行政

“行政”一词,在我们的日常生活中大量使用,但关于什么是行政,却有多种多样的解释。况且,“行政”又是行政学、政治学、管理学、行政法学等学科共同研究的课题,从不同的角度研究行政当然会得出不同的结论。

《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、团体等内部的管理工作。^①从一般意义上理解,行政是组织的一种职能。任何社会组织为了维护自己的生存和发展,都需要有自己的执行、管理活动,因而都有行政。行政通常可分为国家与承担公共事务组织的行政即“公行政”和一般社会组织、企业的行政即“私行政”,它与私权力的运用相关。

值得强调的是,“公行政”不仅仅是国家行政,还包括非国家的公共组织的行政。国家行政主要指行使国家行政权的活动,一般是国家行政机关和法律、法规授权组织在授权范围内对国家事务和社会事务进行管理的活动。非国家的公共组织的行政是特定社会组织如工会、妇联、律师协会、消费者协会、居民委员会、村民委员会等对特定社会事务进行管理的活动。

由此可见,行政有“公行政”与“私行政”之别,“公行政”又有国家行政与非国家行政之分,行政法研究的行政主要是国家行政机关与法律、法规授权组织的行政。当然,近年来对非国家社会公共组织的行政也有了深入研究。

二、行政法

与行政的定义一样,在行政法的概念问题上,也可谓众说纷纭、莫衷一是,本书按照大陆法学界的通行做法,即从部门法所调整的社会关系的角度来定义行政法。所谓“行政法”,是

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

指调整行政关系(包括监督行政关系)的法律规范的总称。这个定义基本揭示了行政法的内容、本质和形式。

行政法的调整对象是行政关系。行政关系是行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督的过程中与被管理者和监督者所发生的各种关系的总称,包括行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系与内部行政关系。

1. 行政管理关系

行政管理关系是指行使行政权的行政主体在对外行使行政权的过程中与行政相对方之间所发生的各种关系。行政主体是指行政机关和法律、法规授权的组织,它们代表国家行使行政权,进行国家事务和社会事务的管理。行政相对方或行政相对人是行政管理的对象,包括公民、法人和其他组织。行政管理关系是行政关系中最重要、最基本的关系,是其他行政关系赖以存在的基础关系。在行政管理关系中行政主体具主导地位,但行政相对方不仅仅是被动的一方当事人,在现代行政管理关系中,相对方也是行政管理的积极参与方。

2. 行政法制监督关系

行政法制监督关系是指行政法制监督主体与各类行使行政职能的组织和个人之间因法制监督所发生的关系。行政法制监督主体包括国家权力机关、司法机关和行政监察机关等;被监督的对象包括行政主体、公务员以及其他行政执法人员等。在行政法制监督关系中,监督主体具主导地位,它们因主体性质的不同而显现出监督对象和内容的差异。

3. 行政救济关系

行政救济关系是指行政救济主体接受行政相对人请求,审查相对人认为侵犯其合法权益的行政主体的行政行为而发生的各种关系。行政救济主体包括受理申请的政府信访部门、行政复议机关和人民法院。行政救济关系有三方面主体参加,即救济主体、行政主体和行政相对人,在这个关系中,行政救济主体具主导地位。

4. 内部行政关系

内部行政关系是指行政主体内部发生的各种关系,包括上下级行政机关之间、同级行政机关之间、行政机关与国家公务员之间、行政机关与法律法规授权的公共组织之间的关系等。在内部行政关系中,最重要的是上下级行政关系以及行政机关与公务员之间的关系。在上下级行政关系中,上级行政机关具主导地位;在行政机关与公务员关系中,行政机关具主导地位。

由此,我们可以清晰地认识行政关系的特点:第一,行政关系是一种实体社会关系;第二,行政关系的参加者之间主要是一种权力服从的社会关系;第三,行政关系的当事人中必有一方是行政主体;第四,行政关系的内容必须与行政权的行使有关;第五,行政关系是以国家强制力作保障的。

三、行政法的特征

行政法作为一个独立的法律部门,与其他部门法相比,无论在形式上还是在内容上都有显著的特点。

1. 行政法没有统一、完整的法典

由于行政法调整的社会关系极为广泛、复杂且易于变动,同时行政法规范内容繁杂,技术性和专业性都较强,因而行政法难以如同民法、刑法一样制定统一的法典。不少行政法学家尝试制定行政法典,结果证明是一件非常困难并且难以实现的事情。当然,行政法没有统

一的法典,但并不妨碍其下属部门法的制定,如行政程序法、行政诉讼法、行政组织法、公务员法等,如美国的《联邦行政程序法》,日本的《行政执行法》、《行政程序法》及《国家行政组织法》,我国也制定了《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国公务员法》等。

2. 行政法规范的内容广泛、形式多样

行政法涉及国家管理的各个领域,不仅包括传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务和司法行政等领域,而且还扩展到了社会福利、环境保护以及国民经济建设等社会生活的新领域。因此,行政法的内容具有其他普通部门法无可比拟的丰富性。在行政管理的过程中还有许多有关的专业问题需要行政机关进行科学、客观的分析和论证,这就使得行政法的内容具有较强的专业技术性。

另外,在我国,有权制定行政法规范的国家机关是多元多级的,不仅立法机关而且多层次的行政机关都可以制定,因此行政法的表现形式也呈现多样化,行政法的文件形式和文件数量都特别多,居各部门法之首。

3. 行政法的程序性规范与实体性规范通常交织在一起

为确保行政权民主、公正、科学和有效率的行使,必须对行政权力行使的步骤、顺序、方式、时限等予以规定。因此,有关行政权力的实体性规范和程序性规范通常相互交织,集实体与程序于一身。如行政处罚法在规定行政机关有权对违法相对人实施行政处罚的实体规范的同时还规定行政机关处罚的步骤、顺序、方式、时限等程序性规范,否则就难以维护相对人的合法权益。

4. 行政法规范具有很强的命令、服从性

行政法规定了行政主体的优益地位,国家行政权力本质上是一种可以强制他人服从的力量。但随着社会的发展,行政行为的方式已经呈现多样化趋势,纯粹的命令—服从式关系已经发展为强制与非强制手段并用的多种行政治理模式。尽管如此,行政法规范仍具有强烈的命令、服从性。

5. 行政法规范具有明显的易变性

行政法是规范国家行政管理的法律和法规,而国家行政管理的事务异常广泛、具体,并且随着社会实践的变化而处于不断变化之中,这就要求行政法律规范必须与行政管理的这种变动性相适应,及时对客观形势作出反应。因此行政法的易变性就是不可避免的。相比民事和刑事法律,行政法的稳定性相对比较差,但约束力与强制力突出。当然这种变动不等于朝令夕改,行政法规范尤其是体现行政法基本原则的规范仍具有相对稳定性。

四、行政法的分类与行政法律关系

(一) 行政法的分类

行政法的内容虽然十分庞杂、广泛,但我们可以依据不同的标准进行不同的分类。

1. 以行政法调整对象的范围为标准来划分,可把行政法划分为一般行政法与特别行政法

一般行政法是指对一般的行政关系加以调整的法律制度的总称,如行政组织法、公务员法、行政处罚法、行政复议法、行政程序法等;特别行政法是指对特别的行政关系加以调整的法律制度的总称,如按行政管理领域划分可有工商行政法、民政行政法、教育行政法和卫生

行政法等。特别行政法是我国行政法体系中的专门行政法,可列入行政法的分论。特别行政法首先具有行政法的基本特性,需要一般行政法的基本理论的指导。

2. 以行政法规范的性质为标准来划分,可把行政法划分为实体行政法与程序行政法

实体行政法是指规范行政法律关系主体的权利义务等实体内容的行政法律制度的总称,如行政组织法、土地管理法等具体规定行政机关的权力、义务、职责的规范;程序行政法是指行政主体在实施行政职能的过程中应遵循的方式、步骤、时限和顺序的行政法律制度的总称,如行政处罚法、行政复议法等法律中的程序性规定。

3. 以行政法的作用为标准来划分,可把行政法划分为行政组织法、行政行为法及监督行政行为法

行政组织法是指关于行政机关的设置、编制、职权、职责、活动原则和程序的法律制度以及关于公务员管理的法律制度的总称,如国务院组织法、公务员法等;行政行为法是关于行政主体在实施行政管理中与行政相对人之间的权利义务关系的法律制度,主要是规范行政行为的法律规范,如公司登记条例等;监督行政行为法是关于行政监督主体监督行政的法律规范,包含行政救济规范,如国家赔偿法、行政诉讼法等。

此外,行政法还可以分为中央行政法与地方行政法等。

(二) 行政法律关系

1. 行政法律关系的概念

行政法律关系是指由行政法调整的具有行政法上权利义务内容的行政关系。行政法律关系与行政关系是既有联系又有区别的两个概念:首先,行政法律关系以行政关系为基础,但不等于行政关系。只有当行政关系为行政法所调整,具有行政法上的权利义务时才转化为行政法律关系。其次,行政关系是一种社会关系,而行政法律关系则是一种法律关系,以国家强制力为保障。

2. 行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系主体、客体和内容三大要素构成。行政法律关系主体是指参加行政法律关系、享有权利、承担义务的当事人。行政法律关系主体又称行政法律关系当事人或行政法主体,有时也称之为行政法律主体。行政法律关系主体包括行政主体、行政相对方、行政法制监督主体、公务员等。作为行政法律关系的主体,必须具有行政法上的权利能力和行为能力。

行政法律关系的客体是指行政法律关系当事人权利、义务所指向的对象,包括:物、行为、精神财富,如学术著作、专利、发明等。

行政法律关系的内容是指行政法律关系主体间的权利义务,即行政主体的权利义务和行政相对方的权利义务,以及行政法制监督主体的权利义务和被监督对象的权利义务。

3. 行政法律关系的特点

(1) 在行政法律关系双方当事人中,必有一方是行政主体。行政主体行使国家的行政职权,而行政关系是在行使行政职权过程中发生的。因此行政主体总是行政法律关系不可缺少的一方当事人。

(2) 行政法律关系具有不对等性。首先,行政法律关系双方主体的地位不平等,某一方当事人往往处于支配地位,以国家强制力保证其职权的行使。其次,行政法律关系的产生、变更不以法律关系主体双方意见一致为必要条件,行政主体(或监督主体)可以单方面地设