

普通高等教育“十二五”规划教材

XINGZHENGFA  
YU XINGZHENG SUSONGFA

# 行政法 与行政诉讼法



赠教学课件

刘爱娇 邱颀 德吉央宗 主编

 吉林大学出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

# 行政法与行政诉讼法

刘爱娇 邱 頔 德吉央宗 主 编

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/刘爱娇,邱颀,德吉央宗主  
编. —长春:吉林大学出版社,2016.5  
ISBN 978-7-5677-6289-3

I. ①行… II. ①刘… ②邱… ③德… III. ①行政法  
—中国②行政诉讼法—中国 IV. ①D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 089421 号

书 名:行政法与行政诉讼法

作 者:刘爱娇 邱颀 德吉央宗 主编

责任编辑:李伟华 责任校对:赵国复

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 14 字数:360 千字

ISBN 978-7-5677-6289-3

封面设计:孙雪丽

北京文星印刷厂印刷

2016年5月第1版

2016年5月第1次印刷

定价:36.00元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路501号 邮编:130021

发行部电话:0431-89580028/29

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:[jlup@mail.jlu.edu.cn](mailto:jlup@mail.jlu.edu.cn)

# 前言

法学教育是高等教育的重要组成部分。行政法与行政诉讼法课程不仅是高等学校法学专业的核心课程,也是行政管理等相关专业的必修课程。本课程的目的是传授行政法与行政诉讼法的基本理论和基本制度,使学生整体了解我国行政法与行政诉讼法的基本框架,熟悉各种行政法律规范,树立法治行政的精神与理念,提高运用行政法律规范处理行政纠纷的能力。

本书是紧密结合高等院校教育形势的新发展,并突出与我国全面推进依法行政与建设法治政府的要求相适应,经过认真研究确定了编写体例和内容。全书分为14章,包括行政法概述、行政主体、行政行为、行政程序、行政立法、行政许可、行政强制、行政处罚、行政复议、行政诉讼概述、行政诉讼的受案范围和管辖、行政诉讼的参加人、行政诉讼的程序、行政诉讼的证据、法律适用与涉外行政诉讼。本书在保证选材丰富、讲解透彻的同时,又兼顾了重点突出、简明扼要的特色;在展示教材理论多样性的同时,又追求了教材风格的一致性。同时,本书注重实效性,以最新出台或修订的法律、行政法规及行政诉讼法司法解释等为主,比如吸纳了2013年施行的《中华人民共和国国家赔偿法》,2015年施行的《中华人民共和国行政诉讼法》等,反映了我国立法的最新状况。为更好地为学生提供学习支持服务,每章开头设有“本章学习目标”栏目,引出学习的方向;每章末尾设有“本章小结”和“复习题”栏目。“复习题”栏目中题型设计注重多样性,包括名词解释、单项选择题、多项选择题、简答题和案例分析题,以便从不同的角度进行练习和巩固。总的来说,本书突出了理论性、实用性和时代性的特色。

本书由云南警官学院刘爱娇,辽宁工程职业学院邱颀,西藏大学经济与管理学院德吉央宗担任主编。本书具体编写分工如下:刘爱娇负责编写第一章到第五章的内容;邱颀负责编写第六章至第十章的内容;德吉央宗负责编写第十一章至第十四章的内容,刘爱娇负责全书的统稿和审稿工作。

本书可作为普通高等院校(高职高专、本科)、成人高校及民办高校法学、行政管理

及相关专业的教学用书,也可作为行政法教研人员及实务工作者的参考用书。为更好地支持教师教学,我们向使用本书的教师免费提供教学课件。

在本书的编写过程中,参考了许多相关的书籍和资料,在此对参考资料的作者表示真诚的感谢。由于编者水平有限和编写时间仓促,书中难免存在不足和疏漏之处,望广大读者批评指正。

# 目录

<b>第一章 行政法概述</b> .....	<b>001</b>
第一节 行政法的基本概念 .....	001
第二节 行政法的渊源、特点与分类 .....	004
第三节 行政法的基本原则 .....	008
第四节 行政法的地位与作用 .....	010
本章小结 .....	011
复习题 .....	011
<b>第二章 行政主体</b> .....	<b>014</b>
第一节 行政主体概述 .....	014
第二节 行政机关 .....	017
第三节 被授权的组织 .....	018
第四节 公务员 .....	021
第五节 行政相对人 .....	026
本章小结 .....	028
复习题 .....	029
<b>第三章 行政行为</b> .....	<b>031</b>
第一节 行政行为的成立与生效 .....	031
第二节 行政行为的效力 .....	033
第三节 行政行为的无效、撤销与废止 .....	035
本章小结 .....	038
复习题 .....	038
<b>第四章 行政程序</b> .....	<b>040</b>
第一节 行政程序概述 .....	040

第二节 行政程序基本原则 .....	043
第三节 行政程序基本制度 .....	051
本章小结 .....	057
复习题 .....	057
<b>第五章 行政立法 .....</b>	<b>059</b>
第一节 行政立法概述 .....	059
第二节 行政立法的分类 .....	060
第三节 行政立法的效力 .....	061
第四节 行政立法主体 .....	062
第五节 行政立法的程序 .....	063
本章小结 .....	065
复习题 .....	065
<b>第六章 行政许可 .....</b>	<b>067</b>
第一节 行政许可概述 .....	067
第二节 行政许可的设定 .....	070
第三节 行政许可的实施机关 .....	074
第四节 行政许可的实施程序 .....	077
第五节 行政许可的监督检查和法律责任 .....	086
本章小结 .....	092
复习题 .....	093
<b>第七章 行政强制 .....</b>	<b>094</b>
第一节 行政强制概述 .....	094
第二节 行政强制措施 .....	100
第三节 行政强制执行 .....	103
本章小结 .....	106
复习题 .....	107
<b>第八章 行政处罚 .....</b>	<b>109</b>
第一节 行政处罚概述 .....	109

第二节	行政处罚的种类与设定 .....	112
第三节	行政处罚的实施机关 .....	116
第四节	行政处罚的管辖和适用 .....	118
第五节	行政处罚的决定 .....	122
第六节	行政处罚的执行程序 .....	126
本章小结	.....	128
复习题	.....	128
<b>第九章</b>	<b>行政复议 .....</b>	<b>130</b>
第一节	行政复议概述 .....	130
第二节	行政复议范围 .....	133
第三节	行政复议参加人和行政复议机关 .....	136
第四节	行政复议申请与受理 .....	141
第五节	行政复议的审理、决定及其执行 .....	144
本章小结	.....	149
复习题	.....	149
<b>第十章</b>	<b>行政诉讼概述 .....</b>	<b>151</b>
第一节	行政诉讼概述 .....	151
第二节	行政诉讼法概述 .....	153
第三节	行政诉讼的基本原则 .....	155
本章小结	.....	156
复习题	.....	156
<b>第十一章</b>	<b>行政诉讼的受案范围和管辖 .....</b>	<b>158</b>
第一节	行政诉讼受案范围 .....	158
第二节	行政诉讼管辖 .....	165
本章小结	.....	170
复习题	.....	171
<b>第十二章</b>	<b>行政诉讼的参加人 .....</b>	<b>173</b>
第一节	行政诉讼参加人概述 .....	173



第二节 行政诉讼原告、被告和共同诉讼人 .....	175
第三节 行政诉讼第三人和诉讼代理人 .....	177
本章小结 .....	179
复习题 .....	179
<b>第十三章 行政诉讼的程序 .....</b>	<b>181</b>
第一节 起诉与立案受理 .....	181
第二节 行政诉讼审理与执行程序 .....	184
第三节 行政诉讼的判决、裁定与决定 .....	194
本章小结 .....	204
复习题 .....	204
<b>第十四章 行政诉讼的证据、法律适用与涉外行政诉讼 .....</b>	<b>206</b>
第一节 行政诉讼的证据 .....	206
第二节 行政诉讼的法律适用 .....	209
第三节 涉外行政诉讼 .....	211
本章小结 .....	213
复习题 .....	214
<b>参考文献 .....</b>	<b>216</b>

## 行政法概述



### 本章学习目标

1. 了解行政法意义上的行政。
2. 掌握行政法的概念。
3. 了解行政法律关系的概念及构成要素。
4. 掌握行政法的渊源、特点与分类。
5. 领会行政法的基本原则。

## 第一节 行政法的基本概念

行政法是关于行政的法律制度,是我国法律体系中的一个部门法。与其他许多部门法一样,行政法是人们按照它所调整的社会关系,对规定在各类法律文件中的法律规范进行划分的结果。下面依次讨论行政、行政法和行政法律关系几个基本概念。

### 一、行政

关于“行政”的解释,我国行政法学界有不同的观点,概括起来,主要有以下3种。

#### 1. 排除说

行政是国家职能的一种,它是相对于国家的其它职能而言。这种见解是以国家职能的分工或国家作用的分类为基础的。有的学者认为行政是一种直接的,经常的国家职能,是一种组织、指挥、管理和协调活动。也有学者认为行政是区别于国家立法职能、司法职能、军事职能等等的一种国家职能。

#### 2. 目的说

行政是执行法律的行为,这种见解是以美国行政法学家古德诺的政治、行政二分说为基础的。有学者认为,行政法学研究的行政是为实现国家目的,运用制定政策、规章、组织实施管理、命令、监督制裁等方式执行国家法律和权力(立法)机关意志的活动。



### 3. 内容说

行政是国家的行政管理,依国外通行的《社会科学大辞典》对行政的解释,就是“行政为国家事务的管理”。在行政法学中,“行政”仅指国家管理,不包括企事业单位或社会团体的管理,更不包含私人组织、私人团体的管理。在静态上,它可以指行使国家管理职能的机关或人员;在动态上,它可以指行使国家管理职能的活动或行为。从实质上说,行政就是一种管理,它就是国家的行政管理。从行政法的意义上说,行政就是国家的行政管理。

## 二、行政法



行政法是调整行政主体行使行政权过程中所产生的社会关系以及对行政权进行规范和控制的法律规范的总称。

行政法以行政关系为调整对象。所谓行政关系,就是行政权力在获得、行使与受监督过程中与相关各方所产生的各种关系。主要包括以下三类:

(1)行政权力在获得过程中与权力机关所产生的关系。

(2)行政权力在行使过程中与行政管理的相对一方(包括公民、法人或其他组织)之间所产生的各种关系。行使行政权的行政机关或公共组织可称为行政主体,这种关系的特点是行政主体与行政相对人之间的地位不平等,前者在关系中居于主导的优势地位,后者处于被动的服从地位。如交通罚款,公安局是行政主体,司机是行政相对人,他们之间的关系就是由行政法来调整的。

(3)行政机关对其内部进行管理所产生的行政关系,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、行政机关与法律授权的公共组织之间的关系等。

上述这些关系即为我国行政法的调整对象,但这并不意味着上述关系主体之间在任何情况下发生的关系都是行政关系,均由行政法调整。如行政机关与社会组织或公民之间发生的买卖关系,就不是行政关系,而是一种民事关系。只有在国家行政机关履行行政职能过程中所发生的行政关系,才是行政法的调整对象。

## 三、行政法律关系



### (一)行政法律关系的概念

行政法律关系是指为行政法所调整和规定的,具有行政法上权利与义务内容的各种社会关系。

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。

1. 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调整,具有行政法上的权利义务时才转化为行政法律关系。

2. 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。

### (二)行政法律关系的特点

行政法律关系具有如下特点:

1. 在行政法律关系双方当事人中,必有一方是行政主体。行政主体的存在,是发生行政法律关系的先决条件。

2. 行政法律关系当事人的权利义务由行政法律规范预先规定。当事人的权利义务不能



由当事人双方相互协商约定。当事人既不能自由选择权利、义务,也不能随意放弃权利、转让义务,只能依据行政法律规范的规定享有权利或承担义务。

3. 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。行政主体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、变更不以双方主体意见一致为必要条件,行政主体可以单方面地设立或变更行政法律关系。

4. 行政法律关系中的行政主体的权利与义务具有统一性。行政主体在行政法律关系中的权利与义务总是交叉重叠的,权利与义务很难分开,从这方面看是其职权或权利,从那方面看则是其职责或义务。

5. 行政法律关系引起的争议,在解决方式及程序上有其特殊性。行政争议实行行政主体先行裁决制度。行政程序不同于司法程序;解决行政争议的司法程序也不同于解决民事争议、刑事案件的司法程序。

### (三) 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。

#### 1. 行政法律关系主体

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。因而,行政法律关系主体又称行政法律关系当事人、行政法主体、行政法律主体。

行政法律关系主体由行政主体和行政相对方或行政法制监督主体与行政主体及其工作人员构成。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。

#### 2. 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体是指行政法律关系中当事人权利、义务所指向的对象。包括:

(1) 物。既可以是物质形式,也可以是货币形式;既可以是消费资料,也可以是生产资料。

(2) 行为。既可以是作为,也可以是不作为;既可以是行政主体的行为,也可以是行政相对方的行为。

(3) 精神财富。即行政法律关系主体从事智力活动所取得的成果,如学术著作、专利、发明等。

#### 3. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容是指行政法律关系主体所享有的权利和承担的义务。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的行政主体及其工作人员的权利义务。

### (四) 行政法律关系的产生、变更和消灭

#### 1. 行政法律关系的产生

行政法律关系的产生是指行政法律关系当事人之间形成行政法上的权利义务关系。行政法律关系的产生除必须存在行政法律关系的主体和客体以及内容以外,还必须具备以下两个基本条件:

(1) 具有相应的行政法律关系赖以发生的法律根据,即有相应的行政法律规范的存在。没有行政法律规范的确认和调整,当事人的权利义务就无法确定,也就不可能形成行政法律关系。

(2)具有导致行政法律关系发生的法律事实。没有法律事实存在,即使有行政法律规范,也不可能形成行政法律关系。

行政法律事实就是由行政法律规范所规定的能够引起行政法律关系发生、变更或消灭的客观现象或事实,简称法律事实。包括法律事件和法律行为两大类。

法律事件是指与当事人意志无关的那些法律事实,如人的出生、死亡,自然灾害和意外事件等。法律行为是指当事人有意识的能产生相应法律后果的活动,如行政主体的治安管理处罚行为、行政相对方申请某种许可证的行为等。法律行为既可以是合法行为,也可以是违法行为。

### 2. 行政法律关系的变更

行政法律关系的变更就是指行政法律关系构成要素的变更。包括:

- (1)行政法律关系主体的变更。主体的增加、减少或改变。
- (2)行政法律关系客体的变更。物、行为或精神财富的变更。
- (3)行政法律关系内容的变更。权利义务发生变化。

### 3. 行政法律关系的消灭

行政法律关系的消灭是指行政法律关系权利义务的消灭。包括:

- (1)一方或双方当事人的消灭;
- (2)权利义务内容的消灭。原行政法律关系中的权利义务已实现或为新的内容所代替。

## 第二节 行政法的渊源、特点与分类

### 一、行政法的渊源



行政法的渊源是指行政法的外部表现形式。受行政法在内容上和形式上的特点所规定,行政法的渊源非常广泛。

#### 1. 宪法

宪法中关于国家机构的任务和原则,关于行政机关与其他国家机关的相互关系,关于行政机关组织和活动的规定,都属于行政法的渊源。由于宪法是国家的根本大法,所以宪法的规定在行政法的渊源体系中具有最高法律效力。

#### 2. 法律

法律指全国人民代表大会及其常务委员会制定发布的基本法律和普通法律。法律中关于行政组织、行政管理活动和对行政机关监督的规范,属于行政法的渊源。法律是我国行政法的主要渊源,它可以根据宪法对各种国家行政事务作出规定,它的适用范围大、效力等级高。

#### 3. 行政法规

行政法规指由国务院根据宪法和法律,按照行政法规的制定权限和制定程序发布的规范性文件。行政法规可以根据宪法和法律的规定对国家行政事务作出规定。在效力等级和



规定范围上,行政法规仅次于法律。

#### 4. 地方性法规

地方性法规指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会,较大的市的人民代表大会及其常委会,按照地方性法规制定权限和制定程序发布的规范性文件。较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。如厦门市人大常委会制定的《厦门市城市规划条例》就属于此类。

确定地方性法规的规定范围准则包括两个方面:一是与上位规范的不抵触原则,省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定的地方性法规不得与宪法、法律和行政法规相抵触,较大的市的人民代表大会及其常委会制定的地方性法规不得与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触;二是制定依据上的“需要”原则,即可以根据本行政区域的具体情况和实际需要制定地方性法规。在等级效力上,地方性法规低于宪法、法律和行政法规;在地域效力上,其效力范围也仅限于本行政区域以内。

#### 5. 民族自治条例和单行条例

民族自治条例和单行条例指我国民族自治地方的人民代表大会按照自治条例和单行条例的制定权限和制定程序发布的规范性文件。它们可以在一定范围内对民族自治地方的行政事务作出规定。在规定范围和等级效力上有两方面内容:一是可以将当地民族的政治、经济和文化的特点作为制定依据;二是依据当地民族的特点依法对法律和行政法规的规定作出变通规定。在地域效力上,民族自治条例和单行条例的效力范围仅限于民族自治地方的行政区域以内。

#### 6. 行政规章

行政规章分为国务院部门规章和地方政府规章。它们可以在一定范围内对行政事务作出规定。

部门规章是国务院组成部门和具有行政管理职能的直属机构,按照规章制定权限和制定程序发布的规范性文件。在规定范围上,部门规章应当规定属于执行法律或者国务院行政法规、决定命令的事项。在效力方面,等级效力低于法律和行政法规;地域效力可以及于全国。

地方政府规章是省、自治区和直辖市、较大市的人民政府,根据地方政府规章的制定权限和制定程序发布的规范性文件。在规定范围上有两个方面:一是为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项;二是属于本行政区域的具体行政管理事项。在效力方面,等级效力低于法律、行政法规和地方性法规,地域效力限于本行政区域。

#### 7. 法律解释

法律解释是指法律的规定需要进一步明确具体含义的,或者法律制定后出现新的情况,需要明确法律依据的情形,由法定机关根据法定程序对法律、法规、规章所作出的解释,包括立法解释、司法解释、行政解释。法律解释有相应的法律效力,是行政法的渊源之一。

#### 8. 国际条约

我国批准或参加的国际条约,包括国际条约、国际公约、行政协定,其中涉及行政管理的内容,属于行政法的渊源,我国法院在审理行政案件时,需优先适用国际条约的规定。如《万国邮政公约》《国际劳工公约》等。

## 二、行政法的特点

### (一) 内容上的特点

1. 行政法涉及的领域极为广泛,内容非常丰富。现代行政权的极度膨胀使行政管理活动的范围扩展到社会生活的各个方面,对公民实行“从摇篮到坟墓”的全程管理。作为上层建筑的法律必定要反映这一现实,并对其进行全方位调整,这就决定了行政法内容的广泛性。

2. 行政法规范具有明显的易变性。以宪法、法律的形式表现的行政法规范因其具有一定的原则性和抽象性而具有一定的稳定性,但是国家的行政管理方式变动频繁,而以行政法规、行政规章的形式表现出来的行政法规范,由于其涉及的内容过于具体,必须及时对规范内容进行调整才能适应管理的需要。

3. 行政法的实体性规范与程序性规范相交织,并行存于一个法律文件之中。由于行政权力的特殊性,出于民主、公正、效率等的考虑,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。

### (二) 形式上的特点

1. 行政法没有完整、统一的法典。行政法不同于民法和刑法,没有一部集基本规范于一体的统一法典,行政法赖以存在的法律规范散见于各种法律文件中,这与其内容广泛且易变有着很大关系。

2. 行政法在局部领域内形成了统一的法典。如我国已经制定的行政处罚法,正在制定之中的行政程序法、行政许可法、行政执行法等。

## 三、行政法的分类

由于行政法调整的社会关系十分广泛,涉及社会生活的各个领域,行政法律规范极为繁多且错综复杂,因而为了揭示行政法的特征和实质,把握行政法产生和发展的规律,有效地实施行政法,很有必要对行政法进行分类研究。依据不同的标准,可将行政法分成不同的种类。常见的行政法分类主要有以下几种。

### (一) 一般行政法与特别行政法

这是以行政法调整对象的范围为标准对行政法进行的分类。

一般行政法是对一般行政关系进行调整的法律,特别行政法是对特别行政关系进行调整的法律。这里所说的“一般”与“特别”,是一对相互对应、可以从多方面理解的概念。如同属调整行政机构的组织和活动的行政组织法,调整大多数行政机关的组织和活动的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是一般法,而调整特定行政机构的组织和活动的《公安机关组织管理条例》则是特别法;适用于全国范围的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是一般法,适用于特定地区的《内蒙古自治区各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例》则是特别法;又如同属对违法行为进行制裁的行政处罚法,适用于全国范围内各行政领域的《中华人民共和国行政处罚法》是一般法,只适用于公安行政管理领域的《治安管理处罚法》则是特别法;再如同属公安行政



法,涉及人民警察全面管理的《人民警察法》是一般法,而只涉及人民警察风纪管理的《人民警察警容风纪管理和纠察办法》则是特别法。

把行政法划分为一般行政法与特别行政法,有助于分清不同行政法律关系的特点,以便在注意行政法律关系的共性的基础上,照顾特别行政法律关系的特点,使行政法能够得到充分的、适合实际需要的实施。

## (二) 实体行政法与程序行政法

这是根据行政法的性质和作用对行政法进行的分类。

实体行政法是规范行政法律关系当事人在行政法律关系中的资格、地位、能力和责任等实际性权利、义务的行政法;行政程序法则是规定如何实现行政实体法所规定的权利、义务的行政法。对于行政主体来讲,实体行政法规定行政主体的组织原则和组织体系,规定行政行为的内容、效果和责任等;而程序行政法则规定行政主体组织、活动及承担责任的步骤、方式及方法等。在行政实践中,尽管实体行政法与程序行政法总是交织在一起,很难截然分开,但把一些重要的程序制度集中起来加以规定,制定成具有普遍意义的行政程序法典并非不可能。许多国家制定行政程序法典的努力已取得成功。

把行政法划分为实体行政法与程序行政法,有助于加深对行政权利、义务实现过程的认识,有助于完善行政法律制度。

## (三) 行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政救济法等

这是以行政法的作用为标准对行政法进行的分类。

行政组织法是规范行政主体的设置、编制、职权、职责等内容的行政法;行政行为法是规范行政主体行使行政职权的活动的行政法;行政监督法是规范特定行政主体对于一般行政主体的行为如何进行检查、督促的行政法;行政救济法则是规定如何对违法、不当或其他行政行为造成的后果进行补救的行政法。

这种分类有助于全面把握行政法律规范,使人们能够采用不同的行政法律规范和适当的手段与措施去调整不同领域的社会关系。

## (四) 经济行政法、军事行政法、民政行政法、公安行政法、司法行政法等

这是以国家行政管理部门或行政管理领域的划分为标准对行政法进行的分类。

经济行政法即国家运用行政手段管理和调控经济生活的行政法;军事行政法即国家用以管理军队编制、军事装备、军事行动及兵役制度等方面的行政法;公安行政法即国家用以管理社会治安公共安全的行政法……按照这种分类方法,国家有多少行政管理部门、管理多少行政领域,就有多少种行政法。

这种划分方法有助于具体研究各个不同部门的行政法,推动行政法在不同行政管理领域中有效地得到贯彻、实施。

除上述主要分类以外,还有的学者根据不同的标准把行政法划分为古代行政法、近代行政法,平时行政法、战时行政法,中央行政法、地方行政法,城市行政法、农村行政法,等等。



## 第三节 行政法的基本原则

行政法基本原则是指反映行政法本质和具体制度规则内在联系的共同性规则。基本原则的作用主要是指导行政法的制定、修改和废止,指导行政法的统一适用和解释,弥补法制漏洞。

行政法基本原则主要有两种来源:一是国家立法性和政策性文件的规定;二是行政法学理论的阐述。法学理论对行政法基本原则的阐述注重反映人们对一般规律的认识,但是由于认识上的差异,法学著作对基本原则的表述会有所不同。国家相关文件的规定也会根据实际情况吸收理论研究的成果,因此,这两种来源会在一定程度上达到统一。这里将行政法的基本原则概括为以下几个:合法行政原则、合理行政原则、程序正当原则、高效便民原则、诚实守信原则和权责统一原则。

### 一、合法行政原则

合法行政是行政法的首要原则,其他原则可以理解为这一原则的延伸。实行合法行政原则是行政活动区别于民事活动的主要标志。

合法行政原则的根据,是行政机关在政治制度上对立法机关的从属性。合法行政原则是我国根本政治制度人民代表大会制度在国家行政制度上的体现和延伸。人民代表大会制度确定了国家行政机关对人民代表大会的从属性。宪法第2条和第3条规定,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家行政机关由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。这样就从根本法上解决了国家行政权力来源的合法性问题。宪法第5条规定,中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。一切国家机关都必须遵守宪法和法律。国家行政机关应当依照宪法和法律行使行政职权。

合法行政的内涵和要求,随着宪法制度的演变、行政职能的消长而不断变化。早期的合法行政是绝对、消极和机械的公法原则。为适应时代变迁和行政职能变化的需要,合法行政原则不断得到新的解释。从历史发展看,我国的行政法制度尚处于发展进程中的初级阶段。从改革开放初期提出发扬社会主义民主健全社会主义法制,到宪法规定实行依法治国,我国法律在规范行政活动方面的作用正在逐步增强。

我国合法行政原则在结构上包括对现行法律的遵守和依照法律授权活动两个方面。

#### 1. 行政机关必须遵守现行有效的法律

这一方面的基本要求是:行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行,禁止行政机关违反现行有效的立法性规定。第一,行政机关的任何规定和决定都不得与法律相抵触,行政机关不得作出不符合现行法律的规定和决定。行政机关的规定和决定违法,就不能取得法律效力。第二,行政机关有积极执行和实施现行有效法律规定的行政义务。行政机关不积极履行法定作为义务,将构成不作为违法。

#### 2. 行政机关应当依照法律授权活动

这一方面的基本要求是:没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。在行政机关与公民、法