

普通高校“十三五”规划教材

全国高等学校法学系列教材·基础与应用

行政法与行政诉讼法

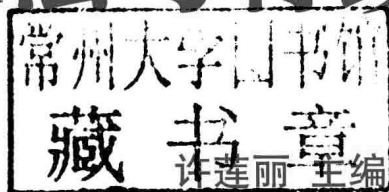
许莲丽 主编



清华大学出版社

全国高等学校法学系列教材·基础与应用

行政法与行政诉讼法



清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书全面介绍了我国行政法与行政诉讼法的基本内容,包括:行政法的基础理论、行政主体、行政立法、行政行为概述、行政处罚、行政强制、行政许可、行政复议、行政诉讼和行政赔偿及补偿等。本书每章的内容由事例回放、重点知识、课后练习、拓展实训和练习答案五个部分组成。因此,本书的特色在于将理论知识与实践应用融为一体,以实践印证原理,使得读者能够掌握行政法的基础知识、了解行政法律制度的真实运行、提高分析和解决行政法律问题的素养和能力。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法 / 许莲丽主编. --北京:清华大学出版社,2016

(全国高等学校法学系列教材·基础与应用)

ISBN 978-7-302-43986-8

I. ①行… II. ①许… 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. ①D922.1 ②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 120542 号

责任编辑:朱玉霞

封面设计:傅瑞学

责任校对:宋玉莲

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:18.5 字 数:368 千字

版 次:2016 年 7 月第 1 版 印 次:2016 年 7 月第 1 次印刷

定 价:39.00 元

产品编号:057625-01

作 者

许莲丽:北京青年政治学院副教授,中国人民大学法学博士

杜文勇:天津工业大学教授,中国人民大学法学博士

王 晨:哈尔滨理工大学教授,中国人民大学法学博士

李 敏:淮海工学院副教授,中国人民大学法学博士

白贵秀:北京市法学会副研究员,中国人民大学法学博士

撰稿分工

第一章:许莲丽

第二章:许莲丽

第三章:许莲丽

第四章:许莲丽

第五章:李敏

第六章:王晨、白贵秀

第七章:李敏

第八章:王晨、白贵秀

第九章:杜文勇

第十章:杜文勇

全书补充、修改、统稿、定稿:许莲丽

前 言

高职高专法学教育是我国高等法学教育的一个重要组成部分。因其培养目标的特殊性——即基层应用性法律人才、法律职业辅助人才,其对教材的需求也有别于本科的法学类教材。然而,行政法与行政诉讼法的高职类教材偏少,因此,编者根据自身的亲身教学经验,编写了这本适合高职学生的教材。

本书介绍了行政法的基本理论、基本概念和基本法律制度,系统传授行政法学的入门知识,是课堂学习的重要参考。法律的生命不是逻辑,而是经验。因此,在介绍基本原理的基础之上,本书试图架起一座沟通课堂与社会的桥梁,通过教学情景设计(事例回放)、项目任务驱动(拓展实训)等设计,帮助读者理解行政法在现实社会中的作用和意义,从而体会到学习行政法也会是一件有趣的事情,至少不会只是晦涩难懂。相信本书会有助于培养读者的综合分析法律事实和法律规范、并运用法律推理进行思维的能力;而一旦具备这种法律思维的能力,就有了适应新环境、应对新情况、解决新问题的制胜法宝。

非常感谢北京市属高等学校青年拔尖人才培养计划的大力支持和资助,衷心感谢北京青年政治学院领导们的积极支持和帮助。

非常感谢本书的作者们,是他们在平常繁忙的工作中、在牺牲寒暑假期的休息时
间中、在舍弃家人的陪伴和团聚中完成了本书的撰写。衷心感谢清华大学出版社朱玉霞编辑的支持和辛劳,使得本书最终能够呈现给读者。衷心感谢行政法研究学术共同体,为我们撰写本书提供了积淀、借鉴和参考。

由于我们水平有限,书中错误无法完全避免,敬请读者批评指正。

许莲丽

2015年8月6日于北京青年政治学院法律系

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政与行政法概述	2
第二节 行政法的基本原则	11
第二章 行政主体	21
第一节 行政主体概述	22
第二节 行政机关	27
第三节 被授权组织	30
第四节 被委托组织	34
第三章 行政立法	44
第一节 行政立法概述	45
第二节 行政法规	47
第三节 行政规章	50
第四节 有普遍约束力的决定、命令	54
第四章 行政行为概述	61
第一节 行政行为概述	62
第二节 行政行为的成立、生效和效力	71
第三节 行政行为的一般合法要件	76
第四节 有瑕疵的行政行为的后果	80
第五章 行政处罚	89
第一节 行政处罚制度概述	90
第二节 行政处罚的种类与设定	96
第三节 行政处罚的实施	103

VI 行政法和行政诉讼法

第四节 行政处罚的执行	115
第六章 行政强制	120
第一节 行政强制制度概述	121
第二节 行政强制措施	125
第三节 行政强制执行	136
第七章 行政许可	149
第一节 行政许可概述	150
第二节 行政许可的基本原则	156
第三节 行政许可的设定	161
第四节 行政许可的实施	166
第五节 行政许可的监督检查	174
第八章 行政复议	181
第一节 行政复议制度概述	182
第二节 行政复议的范围	186
第三节 行政复议的主体	190
第四节 行政复议的申请、受理与审查	195
第五节 行政复议的决定与执行	198
第九章 行政诉讼	208
第一节 行政诉讼制度概述	209
第二节 行政诉讼的受案范围	213
第三节 行政诉讼的管辖	219
第四节 行政诉讼参加人	223
第五节 行政诉讼程序	233
第六节 行政诉讼的特殊制度规则	244
第七节 行政诉讼的裁判与执行	254
第十章 行政赔偿与行政补偿	269
第一节 行政赔偿	270
第二节 行政补偿	279

第一章 行政法概述

【事例回放】

《广州市城市管理综合执法工作规范》2013年10月15日起正式实施。《规范》规定,城管执法今后要用礼貌用语。新规实施首日,有城管人员刚开口说“您好”,小贩就撒腿逃跑,城管一句“您好”也变成“您别跑”。^①



【问题】

- (1) 城管和小贩之间是何种法律关系?
- (2) 《广州市城市管理综合执法工作规范》主要规范谁的行为? 其目的何在?

【评析】

(1) 在进行城市管理综合执法工作中,城管和小贩之间是行政法律关系,不同于平等主体之间的民事法律关系。

(2) 《广州市城市管理综合执法工作规范》主要规范广州市城市管理综合执法支队各级机关及其执法人员进行城市管理综合执法工作中的行为。其目的在于进一步规范城市管理综合执法机关及其执法人员的公共服务行为,切实改进工作作风,提高工作效率和服务质量,做到依法行政、执法为民。

^① 《城管这厢有礼了》,载《新京报》,2013-10-17。 http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-10/17/content_471558.htm?div=-1。

【重点知识】

第一节 行政与行政法概述

一、行政的概念

行政,指的是一定的社会组织,在其活动过程中所进行的运用组织、控制、协调、监督等特定手段发生作用的活动总称。

行政法意义上的行政,指的是国家行政主体对公共事务的组织管理活动。行政法是关于行政的法律。行政的含义是行政法的基础。在行政法上,行政具有以下特征:

(一) 行政是指公共行政,而不是“私”行政

行政法意义上的行政是行政主体以国家的名义对国家事务和社会事务进行的决策、组织、管理和调控等活动,具有体现和实现国家意志的特性。其目的在于谋求公共利益,维持公共秩序。这里的行政不是一般的社会组织的活动,不是个人的活动,不包括社会组织和企业等为了自身利益而为之的行政。

(二) 行政是行政主体将法律、法规付诸实施、予以执行的活动

行政是行政主体的活动,并不是国家的一切活动,不是立法机关制定法律的活动,也不是司法机关裁决案件的活动。虽然行政中也有一部分行政立法或行政司法活动,但这些活动都必须围绕如何执行国家立法机关的法律、法规而进行,是具有执行性的准立法、司法活动。行政是行政主体的部分活动,是行政主体以特定手段对国家事务和社会事务发生作用的特定活动,而不是行政主体的一切活动。比如说,行政主体为自身利益而从事的借贷、租赁、买卖等活动不属于行政。

(三) 行政具有国家强制性

行政是国家行政主体对公共事务的组织管理活动,是行政主体把国家立法机关依照人民意志制定的法律、法规付诸实施、予以执行的活动,体现和实现国家意志,它的实施也就必然要以国家政权的强制力为后盾。对于行政主体的行政活动,相对人有服从、接受和协助的义务。相对人若不依法履行义务,行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政义务。而私人行政往往并不具备这种国家强制性。

案例 1-1

顺义区后沙峪镇后沙峪村的村民赵先生家中被盗报警后,村里扣除了他当月的“和谐奖”奖金。后沙峪村的党支部书记解释,此举目的是让村民提高安全意识,更

好地保护自家财产安全。该村党支部书记介绍,按照村里的规定,村民因自身管理不善,导致失窃发生,要被扣除事发当月的“和谐奖”;如果当月未发生失窃,每户按照人均15元发放奖金。该规定由村委会决定,并由全村人签字通过。村民被扣奖金并非首次,村委会每月去派出所调出报案记录,发现谁家出问题,便扣除其当月奖金。

【问题】

(1) 村委会扣除赵先生当月的“和谐奖”奖金,是行政法意义上的行政吗?

(2) 村委会决定、全村人签字通过“和谐奖”奖金规定,是行政法意义上的行政吗?

【评析】

(1) 不是。《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条第1款规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”可见,村委会是基层群众性自治组织,不是行政主体,村委会与村民之间的关系不存在行政法意义上的行政管理关系,而是一种民事法律关系。

(2) 不是。村委会决定、全村人签字通过的“和谐奖”奖金规定,是村规民约,并不是行政法意义上的村委会对村民进行行政管理的规定。

二、行政权的概念

行政的核心是行政权,行政权也是行政法的起因和归宿,是行政法理论的基点。

传统行政权的内涵建立在“三权分立”学说之上,根据孟德斯鸠的阐释,国家权力分为立法权、行政权和司法权。行政权是国家行政机关执行法律、管理行政事务的能力。换言之,行政权最初是与立法权、司法权等国家权力相区别而言的,三者共同形成国家作用、由不同的机关来执掌。但是20世纪以来,国家的行政机关的职能大量增加。行政、立法、司法等国家作用交叉、混合,同时出现在行政机关身上。也就是说,现代国家立法机关行使的仍然是立法权,司法机关行使的仍然是司法权,但行政机关行使的权力却超越了传统行政权的范围。无论现代行政权如何扩张,这些权力都必须来源于法律,尤其是宪法的规定。从法律的角度看,行政权具有以下特征:

(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,既不同于立法权的抽象性和决策性,也不同于司法权的裁判性。我国宪法和法律明文规定,从中央到地方的各级国家行政机关,都是国家权力机关的执行机关,都由权力机关产生,受权力机关监督,向权力机关负责,必须执行国家法律、法规和权力机关的决议与命令。

(二) 法律性

在现代国家,法治原则已经成为国家制度的基本原则。在这一原则之下,行政权

应由宪法、法律所设定。行政权在法律之下存在和行使,应该受到法的约束。不过与司法权相比,积极形成社会秩序、实现社会正义的行政需要有一定程度的“自由性”、“灵活性”,比如说,对不确定的法律概念等行政权在合目的性前提下有一定的自由裁量。当然,这种自由裁量并非毫无界限,仍须受到法治原则的拘束。

(三) 强制性

行政权的实施以国家强制力为后盾,行政相对人有服从的义务,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。尽管随着社会的发展和文明程度的提高,行政权的强制性会逐渐减弱(比如说服务行政的推行),但强制性是行政权的固有特性,与行政权始终相伴。

(四) 优益性

从行政权力行使的保障条件来看,行政权力具有优益性。国家为行政权力的有效行使设定了一系列的保障条件,使得行政机关在行使行政权力时,依法享有一定的行政优先权和受益权。行政优先权和受益权统称为优益权。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们在职务上的行政优先权和物质上的行政受益权。比如说,《人民警察法》第13条第1款规定:“公安机关的人民警察因履行职责的紧急需要、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。”

(五) 不可处分性

行政权既是法律赋予行政机关的一种权力,也是行政机关的一种责任。换言之,谁拥有法定的行政权力,谁就有义务依法行使好该权力,否则应当承担相应的法律责任。行政权是行政职权和行政责任的结合,行政机关不能擅自增加,也不能擅自减少,不可以擅自转让,更不可以擅自的放弃行使。这一特征与公民个人的权利有着质的区别。

案例 1-2

宁波市鄞州区五乡镇明伦村是一个经济强村,近年来经济发展迅速,村民们的生活水平不断提高,大家对治安工作要求越来越高。但这几年明伦村的治安案件和刑事案件呈上升的趋势。为此,明伦村开始实行治安防范工作,实行承包责任制的试点。

五乡镇综治办、派出所起草了安全防范承包责任制的实施细则,如工作目标、具体工作任务、奖惩措施和组织管理等,并决定村安全防范工作承包人采取公开招标方法产生。经过广泛发动,明伦村20多位村民报名要求竞标2003年村治安防范工作。最后,鄞州区五乡镇明伦村村民张伟忠经过公开竞标,以2.52万元的价格,拿到了该村2003年度安全防范工作的承包权,随即签署了安全防范承包责任制的协议书。

协议要求 2003 年明伦村治安、刑事案件允许发案基数为 12 起。每多发一起治安、刑事案件扣现金 1000 元,每少发一起案件奖现金 200 元,私房出租漏管、暂住人口登记未达标准的,发现一起要扣 5 元到 50 元不等的现金;夜间巡逻未达规定要求的,发现一次扣现金 20 元;年终测评,群众安全感、满意率和基本满意率低于标准的,每下降一个百分点扣 100 元;高于标准的,每上升一个百分点奖 100 元。治安承包责任制实行队长负责制,队长(承包人)可以自行组织人员,但被组织人员素质须经派出所审核。承包人要遵守有关规定,协助派出所工作。^①

【问题】

如何评价宁波鄞州区将治安工作承包给私人的举措?

【评析】

从行政权具有不可处分性的特征来看,宁波鄞州区将治安工作承包给私人的举措违背了这一特征。然而,从刑事诉讼领域的诉辩交易制度来看,该举措存在一定的现实合理性,也具有理论上的可接受性。

三、行政法的概念

行政法是法的一个独立部门,是调整因行政主体行使行政职权而产生的特定社会关系的法律规范的总称。

任何一个部门法都有自己的调整对象,即某种特定的社会关系。行政法的调整对象是行政关系。行政关系是指行政主体在行使行政权力的过程中与相关各方所产生的各种关系。具体包括:行政主体为了行使职权而进行自身建设时发生的组织行政关系;对行政管理的相对一方进行管理的管理行政关系;为保障行政职权的依法行使对行政主体进行监督产生的是监督行政关系;对违法或不当行政行为进行补救时发生的救济行政关系,等等。

行政法是一个独立的法律部门。行政法不同于宪法,尽管与宪法有着最为密切的联系。但宪法是国家根本大法,行政法是部门法。行政法也不同于其他普通部门法,它有自己独立的、其他部门法不能取代的调整对象和调整方法。行政法不依附于任何普通部门法,也不能代替其他普通部门法。

四、行政法的特点

行政法作为一个独立的部门法,与其他法律部门法相比,在内容和形式上有以下特征:

^① 《安全防范实行承包制,鄞州区明伦村此举在我市尚属首次》,载《宁波日报》,2003-01-01。
<http://www.cnnb.com.cn/gb/node2/node115/node116/node141/userobject7ai438380.html>。

（一）涉及的领域极为广泛、内容非常丰富

现代国家的行政活动范围极为广泛,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,而且还扩展到了经济、科技、文化教育、卫生、社会福利、环境保护等社会生活的新领域。一个人的一生可以不和立法机关打交道,可以不和司法机关打交道,但不可能不和行政机关打交道,现代社会中行政机关的行政权所能管辖的范围几乎涉及了公民从摇篮到坟墓的一生的所有事务。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。

（二）行政法规范具有易变性

行政法所调整的社会关系,在任何国家都是最具体繁复、最富于灵活性、最易于变化的社会关系。行政活动必须不断顺应客观形势的变化而变化,行政法规范必然也要随之变化,否则其滞后性会更加突出,从而产生消极的后果。因此,与其他法律部门相比,行政法律规范的内容更易于变动。当然这种易变性只是相对于其他法律部门而言的,作为法律规范,它仍然具有相对稳定性,不能朝令夕改,否则便会造成社会的动荡不安,并且这种变化应当严格按照法律规定的权限和程序等进行。

（三）行政法律规范数量繁多、表现形式多样

由于行政法调整的社会关系极为广泛、丰富且易于变动,行政法律规范的数量必然繁多。行政法律规范的表现形式多样,不仅有最高权力机关和地方权力机关制定的法律和法规,还包括最高行政机关和地方行政机关制定的法规和规章等。而且这些具体的表现形式名目极为繁多。比如说,规章就有规则、规定、办法、细则、通知、公告等名称,还可以在這些名称之前冠以“临时”、“暂行”、“试行”等字头。这与民法、刑法等法律部门的法律规范往往由最高权力机关制定,法律形式单一,法律文件有限,数量不多有着较为明显的区别。

（四）行政法没有统一完整的法典

与民法、刑法等法律不同,行政法没有一部集所有规范为一体的统一法典。原因主要有:第一,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之间又存在较大的差别,难以用统一的规范进行调整。第二,行政关系往往稳定性低、变动性大,有必要留给法律位阶较低的法规和规章调整,而不宜由统一的法典进行规范。第三,行政法律规范数量的繁多和表现形式的多样,使得行政法典的编纂难以进行,只能在局部地区或个别领域进行。比如说,行政程序法典。第四,行政法作为一个独立的法律门类较其他法律门类产生较晚,规范各种行政关系的基本原则和规范尚未完全形成或者成熟,从而不具备编纂成统一法典的条件。

（五）实体性规范与程序性规范相互交织

实体性法律规范与程序性法律规范往往有很大的差别,在其他法律部门中,实体性规范和程序性规范分别规定在不同的法律文件中。比如说,民法与民事诉讼法、刑

法与刑事诉讼法,分别来规定实体性规范和程序性规范。而在我国行政法律部门中,行政诉讼法这一程序法中包含了许多实体性规范,而行政法中存在一类特有的行为规范即行政程序规范。

五、我国行政法的立法及其完善

(一) 行政诉讼法

1982年《民事诉讼法(试行)》颁布,该法第3条第2款规定:“法律规定由人民法院审理的行政案件适用本法规定。”从此,行政审判开始有法可依。1989年《行政诉讼法》颁布,行政诉讼制度正式建立。它为了保护公民权益、监督行政机关依法行政提供了重要的途径。更为重要的是,它推动了我国其他的重要行政立法的研究、起草和制定工作,比如说,《国家赔偿法》《行政处罚法》《行政复议法》等随后相继出台。2014年通过了新修订的《行政诉讼法》,该法于2015年5月1日起施行。新修订的行政诉讼法在解决行政争议、保障公民、法人和其他组织合法权益上有了更多新的举措。

(二) 行政复议法

为了配合行政诉讼制度,1990年12月24日,国务院发布《行政复议条例》,以行政法规的形式建立了复议制度。该条例于1994年修改,并于1999年为《行政复议法》所废止。2009年《行政复议法》修订。行政复议制度为公民监督行政机关依法行政提供了又一条重要途径。

(三) 国家赔偿法

1994年第八届全国人大常委会第七次会议通过《国家赔偿法》,建立了行政赔偿责任制度,是行政诉讼制度的继续和发展,加强了对行政机关依法行政监督的力度。此后,国家赔偿法历经2010年、2012年两次修订,更好的保障了公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利,促进国家机关依法行使职权。

(四) 行政处罚法

行政处罚是行政机关行使行政职能的重要手段之一。1996年第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《行政处罚法》,确立了行政处罚的基本原则,规范了行政处罚的设定权,规定了行政处罚应当遵循的程序,是我国行政立法上的一个重大进步。2005年《治安管理处罚法》制定并于2012年修订。2009年《行政处罚法》予以修订。可以说,处罚法规定的权限、程序等制度反映了依法治国、依法行政的许多基本原则,其意义远远超出了处罚领域,大大提升了政府机关及其工作人员依法行政观念,促进了各级行政机关全面依法行政。

(五) 行政许可法

行政审批(许可)是政府实施行政管理的一个重要而有效的手段,但一直以来,行政审批(许可)的实践中存在着许多的问题。2003年8月27日十届全国人大常委

会第四次会议通过了《行政许可法》，规定了行政许可的原则、行政许可的设定、实施和收费，以及监督检查等许可制度。它对进一步深化行政管理体制改革，加快政府职能转变，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，保障和监督行政机关有效实施行政管理，以及从源头上预防和治理腐败，都产生了积极的推动作用。

（六）政府信息公开条例

2007年4月5日国务院公布了《政府信息公开条例》，确立了政府信息的主动公开和依申请公开制度、政府信息公开发布制度、政府信息公开监督与保障制度等。这些制度的建立将保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息的权利，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用。

（七）公务员法

1987年，党的十三大正式提出，在我国建立和推行国家公务员制度。1993年，国务院颁布了《国家公务员暂行条例》，推行公务员制度。2005年4月27日第十届全国人大常委会第十五次会议通过了《公务员法》，从公务员的范围、职务职级、考核奖惩和职位聘任与人事争议仲裁等方面完善了公务员制度。2007年国务院颁布《行政机关公务员处分条例》确定了行政机关公务员处分制度。

（八）行政强制法

2011年6月30日全国人大常委会审议通过了《行政强制法》。《行政强制法》规范了行政强制的设定权、行政强制的实施主体、行政强制措施的实施程序、行政强制执行的程序，与《行政处罚法》《行政许可法》一起，是规范行政行为的重要法律。《行政强制法》的实施必定会促进法治政府建设和公民权利保障事业的进步。

六、行政法的法律渊源

行政法的法律渊源，是指行政法的外部表现形式。我国行政法的渊源主要有：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，规定国家的基本制度，具有最高的法律地位和法律效力，是全部行政立法的根据和必须遵循的原则。

（二）法律

法律是全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。其中全国人民代表大会制定的规范性文件成为基本法律，全国人民代表大会常务委员会制定的规范性文件成为一般法律。

（三）行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，按照有关程序制定发布的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。

（四）地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市和设区的市及自治州的人民代表大会及其常务委员会,省和自治区人民政府所在地的市、国务院批准的较大的市以及全国人大和全国人大常委会批准设立的经济特区的人民代表大会及其常务委员会,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下依照法定程序所制定和颁布的规范性文件的总称。

（五）自治条例和单行条例

自治条例和单行条例是指民族自治地方(自治区、自治州、自治县)的人民代表大会依据宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限,结合当地的政治、经济和文化的特点依照法定程序所制定的规范性文件的总称。

（六）行政规章

行政规章分为部门规章和地方政府规章。部门规章是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,依照法定程序制定的规范性文件的总称。地方政府规章,是指省、自治区、直辖市和设区的市及自治州的人民政府,省和自治区人民政府所在地的市、国务院批准的较大的市以及全国人大和全国人大常委会批准设立的经济特区的人民政府,根据法律、行政法规和本区域的地方性法规,依法制定的规范性文件的总称。

（七）法律解释

有权机关对法律、法规、规章等所作出的有效解释。通常包括:立法解释,即全国人大常委会依法对法律文件所作出的解释。司法解释,即最高人民法院和最高人民检察院依法对法律文件所作出的解释。行政解释,即国务院及其主管部门依法对法律文件所作出的解释。地方解释,即法定的地方人大常委会及其人民政府等依法对法律文件所作出的解释。

（八）国际条约

我国批准或参加的国际条约中有关行政内容的,也是我国的行政法渊源。

七、行政法律关系

行政法律关系,是指行政法所调整的,具有行政法上权利与义务内容的各种社会关系的总称。简言之,行政法律关系是受行政法调整的行政关系。具有以下特点:

（一）主体中必有一方是行政主体

在行政法律关系的主体中,必有一方是行使行政职权的行政主体。在行政法律关系双方主体中,行使行政职权的行政主体是任何一个具体行政法律关系都不可或缺的。

（二）行政法律关系具有不对等性

行政法律关系的主体即行政法律关系当事人,包括行政主体和行政相对人。行

政主体是国家行政机关及法律、法规、规章授权的组织。相对人是公民、法人和其他组织。这二者的地位是不平等的,权利和义务也是不对等的。这和民事法律关系有着很大的区别。

(三) 行政法律关系具有单方性

行政法律关系的产生、变更和消灭不以双方主体的意思表示一致为必要条件,行政主体可以单方面的设定、变更和消灭行政法律关系,无须征得相对人的同意。

(四) 行政法律关系的内容的特殊性

行政法律关系的内容,即行政法律关系主体所享有的权利和所承受的义务,都是由行政法律规范预先规定的,必须依法享有和承担。行政法律关系主体不得自由选择权利和义务,也不得随意放弃、转让权利和义务。

案例 1-3

2001年,中国足球协会组织全国足球甲级联赛并实施管理,长春亚泰足球队依据有关规则参加了全国足球甲级B组联赛。在联赛中,长春亚泰足球队在2001年10月6日的第22轮与浙江绿城足球队比赛中,净胜6球,在整个赛季中排名甲B第二。按照中国足球协会发布的《全国足球队甲级联赛规则》第九条的有关规定,长春亚泰足球队应升入甲A足球队之列。2001年10月16日,中国足球协会纪律委员会下发《关于对四川绵阳、成都五牛、长春亚泰、江苏舜天和浙江绿城俱乐部足球队处理的决定》。在处理决定中指出,在中国国家足球队冲击世界杯决赛圈的关键时刻,四川绵阳、成都五牛、长春亚泰、江苏舜天和浙江绿城俱乐部队却在甲B联赛最后三轮的三场比赛中,严重违反体育公平竞争精神、严重损害中国足球职业联赛形象,在社会上造成了极其恶劣的影响。因此,该决定作出了以下处罚:取消长春亚泰足球队升入甲A资格,取消长春亚泰足球队2002年、2003年甲乙级足球联赛引进国内球员资格,限长春亚泰足球队3个月期限的内部整顿。^①

【问题】

中国足球协会对长春亚泰足球队的处理中二者之间是行政法律关系吗?为什么?

【评析】

是行政法律关系。因为在中国足球协会对长春亚泰足球队的处理关系中,中国足球协会是行使行政职权的法律授权组织。根据《体育法》第49条的规定:“在竞技体育中从事弄虚作假等违反纪律和体育规则的行为,由体育社会团体按照章程规定

^① 《长春亚泰及其教练状告中国足协案人民法院不予受理》,载《新华网》,2002-01-24。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-01/24/content_252933.htm。