

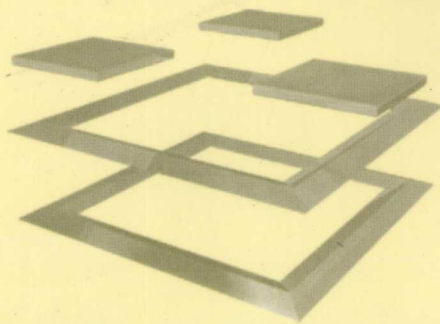


21 世纪公安高等教育系列教材·法学

公安行政执法 教程

公安部法制局 审定

主编 张建良 王 癸 王 萍



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

公安行政执法教程

公安部法制局 审定

主 编 张建良 王 葵 王 萍

副主编 李良义 房 红 赵沪凤

马泽红 李宝记 王立波

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马泽红 王 萍 王 葵

王亚宁 王建华 王立波

许晶晶 张建良 李良义

李宝记 房 红 金 怡

罗一龙 赵沪凤 段海龙

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安行政执法教程/张建良, 王葵, 王萍主编. - 北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.1

(21 世纪公安高等教育系列教材·法学)

ISBN 7-81109-003-1

I. 公... II. ①张...②王...③王... III. 公安机关-行政执法-中国-高等学校-教材 IV.D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 011665 号

公安行政执法教程

GONGAN XINGZHENG ZHIFA JIAOCHENG

主 编 张建良 王 葵 王 萍

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2005 年 3 月第 1 版

印 次: 2005 年 3 月第 1 次

印 张: 23.25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 450 千字

ISBN 7-81109-003-1/·004

定 价: 38.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

编委会名单

主 任 葛余敏

委 员 (以姓氏笔画为序)

于鲁原	王 葵	王 萍	王 鹰
王战军	王森全	邓国良	刘 杰
刘海鸥	闫 明	伍玉功	安国江
阮国平	邢曼媛	曲鹤年	邱福军
杨 华	杨玉海	陈 真	沈 源
苏 越	吴贵玉	严利东	李 娟
李宗明	李艳玲	李群英	张光宇
张建良	张俊霞	周 蕊	胡宝珍
荣晓丽	徐跃飞	郭景华	梁秀慧
曹晓霞	舒和润	彭剑鸣	程玉国
裴国智	廖真贵	虢光辉	

序 言

在公安改革大潮的涌动下，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体战斗力的迫切要求。特别是历史跨入新纪元召开的第二十次全国公安会议，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为公安教育改革指明了奋斗的目标，制定了行动纲领。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务。而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次、教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的瓶颈之一。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写本套教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门大力支持下，我们于 2004 年 2 月在浙江杭州召开了 21 世纪全国公安高等院校法学教材研讨会，对当前法学学科体系的构成进行了广泛的研讨，最终确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。各本教材的大纲首先经过编写组的反复讨论，然后将所编写的大纲送公安部法制局审定，最后由编著者根据法制局的意见进行了认真的修改后才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求，具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，面向 21 世纪。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧，开拓各门学科的新领域。本套教材力争在学科体系的建构上有所创造和突破，从实践中来，又高于实践，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。贴近实战，为公安实战服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，因而在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对法学理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 强调学术性、新颖性和可读性的有机结合，突出案例教学。本套教材注重经典案例的选用，针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 注重法学体系和学科内容的完整性、准确性。在编写和审稿过程中，作者和编校者认真查阅核对相关的法律、法规和规章。本套教材的作者对主要的法律、法规和规章的条款从概念到内容，以及操作程序，均逐条予以阐释，力求准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

编者的话

为了适应公安院校行政法学教学的实际需要,提高教学质量,我们重新修订了《公安行政执法教程》一书。

本书以现行的行政法律、法规为依据,以公安行政执法实践为基础,力求完整、准确地阐明本学科的基本理论和基本知识,吸收最新的学术成果,突出公安特色,力求达到理论性、实践性与应用性的统一。

本书由张建良、王葵、王萍主编,最后由张建良统稿。撰稿人分别为(按撰写章节先后为序):

云南警官学院	房 红:第一章、第十五章第六节
湖北警官学院	张建良:第二章
	李良义:第三章
河南公安高等专科学校	王 葵:第四章、第七章
辽宁警官高等专科学校	马泽红:第五章
甘肃警察职业学院	段海龙:第六章
北京市人民警察学院	金 怡:第八章
安徽公安职业学院	赵沪凤、许晶晶:第九章
新疆警官高等专科学校	王亚宁:第十章
武汉公安管理干部学院	李宝记:第十一章
湖南公安高等专科学校	王建华:第十二章
黑龙江公安警官职业学院	王立波:第十三章
四川警官高等专科学校	罗一龙:第十四章
云南警官学院	王 萍:第十五章第一节至第五节

本书在修订过程中,参考了相关的教材文献资料(目录附后),在此一并致谢。

由于时间仓促和编写水平所限,书中缺点和不妥之处在所难免,恳请读者批评指正。

《公安行政执法教程》编写组

二〇〇四年十二月

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政与行政法	1
第二节 行政法的渊源	5
第三节 行政法律关系	8
第四节 行政法的基本原则	14
第二章 行政行为概述	21
第一节 行政行为的概念与特征	21
第二节 行政行为的分类	23
第三节 行政行为的构成要件和合法要件	26
第四节 行政行为的效力	28
第三章 行政违法与行政责任	31
第一节 行政违法概述	31
第二节 行政不当概述	42
第三节 行政责任概述	47
第四章 公安行政执法管辖	52
第一节 公安行政执法管辖概述	52
第二节 公安行政执法的职能管辖	54
第三节 公安行政执法的级别管辖与地域管辖	56
第四节 公安行政执法的特殊管辖	59
第五章 公安行政执法主体及职权	63
第一节 公安行政执法主体	63
第二节 公安行政执法职权	69
第六章 公安行政强制措施	77
第一节 公安行政强制措施概述	77
第二节 公安行政强制措施的种类	81
第三节 公安行政强制措施的适用	87

第四节	公安行政强制措施的决定	91
第五节	公安行政强制措施的执行	93
第七章	公安行政处罚	97
第一节	公安行政处罚概述	97
第二节	公安行政处罚的种类和形式	106
第三节	公安行政处罚的适用	115
第四节	公安行政处罚的决定	122
第五节	公安行政处罚的执行	134
第八章	公安行政许可	139
第一节	公安行政许可概述	139
第二节	公安行政许可的种类	147
第三节	公安行政许可的决定	159
第九章	其他公安行政执法行为	173
第一节	公安行政检查	173
第二节	公安行政确认	176
第三节	公安行政调解	180
第四节	公安行政裁决	183
第五节	公安行政命令	187
第六节	公安行政指导	189
第七节	公安行政规划	191
第八节	公安行政征用	192
第十章	公安行政执法	196
第一节	公安行政执法概述	196
第二节	公安行政执法的种类	200
第三节	公安行政执法的程序	203
第十一章	公安机关办理行政案件程序	208
第一节	公安机关办理行政案件的一般原则	208
第二节	证据	210
第三节	受案与立案	213
第四节	调查	216
第五节	简易程序	228
第六节	涉案财物的处理	230

第十二章 公安行政复议	233
第一节 公安行政复议概述	233
第二节 公安行政复议的范围及管辖	236
第三节 公安行政复议机构及参加人	238
第四节 公安行政复议程序	241
第五节 公安行政复议的审理和决定	245
第十三章 公安行政诉讼	254
第一节 公安行政诉讼概述	254
第二节 公安行政诉讼的受案范围及管辖	257
第三节 公安行政诉讼参加人	263
第四节 公安行政诉讼证据	267
第五节 公安行政诉讼的起诉及受理	279
第六节 公安行政诉讼案件的审判	283
第七节 公安行政诉讼的执行	291
第八节 公安行政诉讼的应诉策略	293
第十四章 公安行政赔偿	299
第一节 公安行政赔偿概述	299
第二节 公安行政赔偿范围	304
第三节 公安行政赔偿请求人和赔偿义务机关	311
第四节 公安行政赔偿程序	314
第五节 公安行政赔偿方式和计算标准	318
第六节 公安行政赔偿案件的执行和追偿	320
第十五章 公安行政执法监督	323
第一节 公安行政执法监督概述	323
第二节 公安行政执法的外部监督	329
第三节 公安行政执法的内部监督	334
第四节 公安机关行政执法质量考评制度	340
第五节 公安民警执法过错责任追究制度	346
第六节 公安控申工作	351
参考书目	358

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政法

公安机关是国家的治安行政管理机关。公安行政执法活动涉及社会生活的各个方面，执法质量直接关系到公民、法人或者其他组织的合法权益及公安机关的执法形象。因此，在当前形式下，规范公安行政执法活动，坚持严格、公正、文明执法有着十分重要的意义。为加强公安机关依法行政的思想观念，提高民警的理论水平，本章将对行政法基本原理、法律渊源、行政法律关系及执法原则等问题进行较为全面的阐述。

一、行政与行政权

行政和行政权是行政法理论体系的基本范畴和起点，行政执法者掌握行政和行政权内容的重要性是必要的。

(一) 行政

1. 行政的概念。“行政”一词的英文表达是“Administration”，其含义除了有“行政”意义外，还有“管理”、“执行”、“实施”等意义。由此可见，“执行”、“管理”是行政的一项最基本的含义。目前，我国行政学界对行政的概念有着不同角度的看法和表述，有的学者认为，行政就是国家行政主体依法对国家和社会事务进行组织和管理的活动。换句话说，行政是国家行政主体实施国家行政权的行为。有的学者认为，行政是指国家行政机关等行政主体，为了实现国家或社会公共利益，依法行使公共权力，执行国家意志，推行国家政务、组织、管理国家与社会公共事务的过程及活动。这种理解包含如下四层意思：①行政是组织、管理国家与社会公共事务的过程及活动；②组织、管理的主体是国家行政机关等行政主体；③组织、管理的实施是国家职能的体现，是依法进行的，是对国家意志的执行和国家政务的推行；④行政的目的是实现国家或社会公共利益。

在现代社会，“行政”一词是一个被广泛使用、广泛存在的概念。从实质上说，行政就是一种管理。但它既不同于一般的社会管理，也与国家管理存在一定的差别。从一般意义上说，它就是国家的行政管理。尽管对行政有不同的界定，但在行政法学上，人们对行政的认识还是基本一致的，一般不把关于私人领域的管理活动称为行政，而是把存在于国家、政府或公共事务之中，行使国家权力的管理活动，即公共行政简称为行政。因此，行政就是国家行政主体依法对国家事务和社会事务以决策、组织、管理和调控等特定手段发生作用的活动。

行政包括以下三层意思：第一，行政是国家行政主体的活动。在我国，行政主体不仅仅是国家行政机关，还包括法律、法规授权的组织。行政活动只能由行政主体本身或由经过授权或委托的其他组织或个人以行政主体的名义作出。未经有效授权或委托，任何组织或个人都不得进行行政活动。第二，行政是行政主体的特定活动。在现代，行政活动范围逐步扩大，已不限于管理国家事务，还越来越广泛地涉及社会公共事务，因此，行政是行政主体以特定手段对国家事务和社会事务发生特定作用的特定活动，即行政主体对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理和调控等活动。行政主体为自身利益而从事的其他活动，如租赁、买卖等，不属于行政。第三，行政是行政主体对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理和调控等活动的总称。行政主体运用决策、组织、管理和调控等不同手段，对具体的国家事务和社会事务发生作用。但在特定的发展阶段，这些手段却是特定的，通常由国家法律明文规定。同时，这些手段本身也使行政与立法、司法、检察存在着性质上的区别。

2. 行政的特征。行政的特征是行政自身所具有的质的规定性，是行政与非行政相区别的特有现象。行政特征主要包括以下几点：第一，国家意志性。行政不是一般的社会活动，而是一种国家活动，它以国家机关的名义实施，并体现国家意志。第二，执行性。行政不是行政主体的所有活动，而是行政主体实施国家行政权的活动，是国家行政主体依法执行职务的活动。第三，法律性。现代意义上的行政是一种法律行政，依法行政是行政的核心。第四，强制性。行政的实施以国家强制力为力量保证。

（二）行政权

1. 行政权的概念。“行政权”一词源于英文“Executive power”或“Administration power”，在我国的提法也纷呈各异，其经典定义是建立在自由资本主义时期的三权分立理论基础之上的，与立法权、司法权并列的一种国家权力。简而言之，行政权就是国家行政机关执行法律、管理行政事务的权力。这种传统的行政权的主体被严格限定为行政机关，其目的是维护社会的安全与秩序，建立一个具有同等权利的公民能够安全地自由竞争的社会秩序。传统行政权的惟一最终来源就是法律，其行使方式主要是强制性的权力行为。该意义上的行政权与立法权、司法权有较严格的权力界限划分。

现代行政权具有三层意思：第一，行政权来源于国家宪法和法律，没有宪法和法律的确认或设定，行政权就失去了存在和行使的合理基础。第二，行政权由国家行政机关代表国家行使，立法机关、司法机关以及其他国家机关就其各自所管理的事项行使的权力分别为立法权、司法权等。第三，行政权系国家政权组成之一，是国家治理和服务社会的公共权力的一种，因而行政权多含有强制或命令的性质。这里值得注意的是，现代行政权的强制是一种某个职位的占有者可以使

用而非必须使用的东西，它反映的是一种潜在的能力而非实际现象。这就意味着强制对于行政权而言仅仅停留在手段、方式的意义上，在行政权的行使者可以通过其他有效、合法的方式来达到行政目的时，实施行政强制行为无疑是浪费成本，画蛇添足，有可能构成顺利达到行政目的的障碍，反而降低了行政的效益。

综上所述，行政权是由国家宪法、法律赋予国家行政机关执行法律规范、实施行政管理活动的权力，是国家政权的组成部分。行政权是一种具有强制性质的指挥、命令和支配的权力，不同于一般的立法、司法活动，行政权在国家活动中，辐射的领域最广泛，运用得最频繁，对人们的权利和自由产生的影响也更直接。

2. 行政权的内容。现代国家的行政机部门林立，分别承担繁杂的国家行政事务，各行政机关的行政权多少不等，内容各异。但就总体而言，行政权大致包括：行政立法权、行政命令权、行政决定权、行政检查监督权、行政制裁权、行政强制执行权、行政裁判权等。

3. 行政权的特点。行政权的特点主要有：①执行性。行政权是执行法律、执行权力机关意志的权力。②法律性。行政权是法定权力，为法律所设定。③强制性。行政的实施以国家强制权力为保障。④优益性。行政主体在行使行政权时，依法享有一定的行政优益权。⑤不可处分性。它包含两项内容：首先，行政主体不得自由转让行政职权，除非符合法定条件并经过法律程序；其次，行政主体不得自由放弃行政职权。

二、行政法

（一）行政法的含义

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。该定义有两层含义：第一，行政法是调整特定社会关系的一类法律规范的总称。第二，行政法是法的一个独立部门。行政法调整对象的特定性，决定了它在国家法律体系中的独立地位。行政法的特定调整对象是行政关系和监督行政关系，即因国家行政机关及其他行政主体行使其行政职权而发生的各种社会关系。行政关系和监督行政关系经过行政法的调整后就形成行政法律关系和监督行政法律关系。两者相互关联、密不可分，前者是后者的基础，后者又不可或缺地与前者共同构建完善、统一、和谐的行政法律秩序。

（二）行政法的基本理论

古代行政法本质上是与“管理法”相适应的，古代行政法存在的理论基础是“管理论”，即将行政机关作为不受任何制约的管理主体，将奴隶和农民作为纯粹的管理客体，将维护奴隶社会和封建社会的长治久安作为惟一的和根本的管理目的。近代行政法存在的理论基础是“控权论”，即将行政机关置于立法机关和司法机关的严密控制之下，以监督其依法行政。现代行政法存在的理论基础是“平

衡论”。它的基本含义是：在行政机关与相对一方权利、义务的关系中，权利、义务在总体上应当是平衡的，它既表现为行政机关与相对一方权利的平衡，也表现为行政机关与相对一方义务的平衡；既表现为行政机关自身权利、义务的平衡，也表现为相对一方自身权利、义务的平衡。平衡论也可称之为“兼顾论”，即兼顾国家利益、公共利益和个人利益的一致。

（三）行政法的特征

行政法的特征主要包括行政法在内容上的特征和行政法在形式上的特征。

1. 行政法在内容上的特征。

第一，行政法内容广泛。现代行政发展决定了现代国家的行政活动的范围极其广泛，从19世纪的仅限于治安、国防、税收、外交等领域，扩展到包括工商、卫生保障、环保、劳动保护、妇女和儿童保障、社会福利等在内的几乎所有的社会生活领域，触及社会的每一个角落。西方学者形容其为“从摇篮到坟墓”的全方位管理。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，从行政组织、行政管理到行政救济，从民政管理、卫生管理到教育文化管理，包罗万象。

第二，行政法具有很强的命令性和服从性。由于行政法以行政关系为调整对象，规定行政主体的优益地位，因而具有强烈的命令性和服从性。行政主体依法具有单方面设定、变更和消灭行政法律关系的权力，有权依法强制行政相对人履行其依法设定的义务。

第三，行政法律规范的内容易于变动。一般来说，法律规范都具有一定的稳定性，但以行政法规、规章形式表现的行政法规范必须及时调整，因为行政法律规范所调整的社会关系错综复杂，易于变动。行政活动必须不断顺应日新月异、变化迅猛的客观形势，如果行政法律规范不及时作出调整，就会产生消极的后果。尤其是在社会动荡和转变的时期，经常通过“废、改、立”的形式变换行政法律规范的内容，此时，行政法律规范内容易于变动的特点表现得更为突出。

第四，行政法的实体性规范与程序性规范总是交织在一起，并往往共存于一个法律文件之中。民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法通常都是分别作为实体法与程序法而分开的，而行政法规范文件无实体法和程序法之分，一部行政法总是既规定实体性规范，又规定程序性规范。

2. 行政法在形式上的特征。

第一，行政法表现形式多样。对于一些基本法律，如民法、刑法，一般只能由最高权力机关制定，法律形式单一，法律文件数量有限。而行政法有多种、多级立法者。在我国，法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例、有权法律解释、条约与协定等，都可以成为行政法的渊源。这些法律文件不仅数量极其繁多，而且名目多样。如规章一项就有规则、规定、办法、细则、通知、公告等名称，而在这些名称之前还可以冠以“临时”、“暂行”、“试行”等

字样。行政法的这种多头、多级立法体制，是由行政法内容的广泛、技术的复杂性以及专业的细致性所决定的，是为适应行政管理的现实需要而产生的。但是，规范数量的繁多和表现形式的多样使行政法的定位只能在行政机关职权所及的地区或领域内进行。

第二，行政法没有统一、完整的法典。由于行政法涉及的社会关系范围十分广泛，内容复杂且易于变动，因此，制定一部系统、完整的行政法典几乎是不可能的。到目前为止，世界各国都未能制定出普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一、完整的行政法典。

（四）行政法的分类

行政法学界关于行政法的分类有多种标准和分类，我们采纳如下三种关于行政法的分类。一是以行政法的作用为标准，行政规范可分为三大类：第一类是有关行政组织的规范，这种规范基本上可分为两部分，一部分是有关行政机关的设置、编制和职权、职责、活动程序和方法的规范，另一部分是有关国家行政机关与其公务员双方在录用、培训、考核、奖惩、晋升、调动中的权利（职权）、义务（职责）关系的规范；第二类是行政行为规范，其中最主要的是行政机关与个人、组织双方权利（职权）、义务（职责）关系的规范；第三类是对行政进行监督的规范即监督主体对行政进行监督的规范，其中包括关于行政诉讼的原则、形式、程序的规范。二是以行政法调整对象的范围为标准，行政法可分为一般行政法与特别行政法。三是以行政法规范的性质为标准，行政法可分为实体行政法与程序行政法。

第二节 行政法的渊源

一、行政法渊源的概念

法的渊源通常指效力渊源，即根据法的效力来源，而划分的法的不同形式，如制定法（又称成文法，包括宪法、法律、行政法规等）、判例法以及习惯、法理等。本节所讲的行政法的渊源也指效力渊源，具体指行政法的表现形式。一般来说，制定法是现代国家主要的法律渊源，即不同国家机关根据不同法定职权和程序制定的各种规范性文件。我国对法的渊源的理解，一般也指效力意义上的渊源，主要是各种制定法。在不同国家或不同历史时期，有各种不同的法律渊源。例如，在君主专制条件下，国王的一言一行都可以代表法律；在民主共和国中，法的主要渊源一般是民选议会制定的法律；在联邦制国家中，一般有联邦法与联邦成员法之分，而单一制国家就不可能存在这种区分；习惯在有的国家很重要，但在有的国家并不重要。行政法由一系列行政法规范和原则组成，而这一系列规范和原则又通过丰富的法律形式表现出来。这些表现行政法律规范的形式就是行

行政法的渊源，亦即行政法规范和原则的载体。行政法的渊源很多，我们可将其分为一般渊源与特殊渊源两大类。行政法的一般渊源是指国家权力机关或行政机关各自制定的规范性文件；行政法的特殊渊源则是指有关行政法规范和原则的法律解释，以及国家权力机关、行政机关与其他国家机关或社会组织共同制定的规范性文件。在这两种渊源中，前者是主流，后者则是辅助性的。

我国行政法的渊源，按照制定主体、效力层次、制定程序的差别，可分为以下几类：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，规定国家制度和社会制度的根本原则和重大问题，具有最高的法律地位和法律效力，是所有立法的依据。宪法中包括行政法律制度的内容，确认了一系列行政法规范和原则，能够成为行政法的渊源。调整行政活动的宪法规范主要体现在以下几点：

1. 关于行政活动的基本原则的规范。
2. 关于中央人民政府和地方各级人民政府的组织和职权的规范。
3. 关于公民在行政领域的基本权利和基本义务的规范等。

宪法确认的这些规范都是基础性的、纲领性的、指导性的，对所有其他的行政法律规范都具有统率的作用。因而，宪法是行政法的基本法律渊源，具有最高的法律效力。

（二）法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件。全国人民代表大会制定的为基本法律，如《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）等；全国人民代表大会常务委员会制定的为一般法律，如《中华人民共和国专利法》（以下简称《专利法》）等。有的法律纯粹为行政法规范，如《中华人民共和国国务院组织法》（以下简称《国务院组织法》）；有的法律整体上都具有行政法的性质，同时含有少量其他部门法规范，如《中华人民共和国产品质量法》；有的法律则仅有部分规范属于行政法律规范，甚至只有个别条款是行政法律规范，如《中华人民共和国婚姻法》（以下简称《婚姻法》）。但是，只要规定有与行政主体行使行政职权有关的内容的法律，就是行政法的渊源。法律中关于行政法的内容可以分为：

1. 关于行政权力的设定及权限范围的法律，如《国务院组织法》、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）等；
2. 关于行政权力行使及运行方面的法律，如《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）、《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《治安管理处罚条例》）等；

3. 关于对行政权力的行使予以监督及对受害人予以救济的法律,如《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)、《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)、《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)等。法律中包含的行政法规范的效力低于宪法所确认的行政法规范,但高于其他形式的行政法规范,是我国常见的行政法渊源。

(三) 行政法规与部门规章

行政法规是国务院根据宪法和法律制定的涉及政治、经济、教育、科技、文化、外事等内容的关于行政管理的规范性文件的总称,如《印刷业管理条例》等。行政法规作为领导和管理全国各项行政工作的重要规范性文件,大都直接对国家行政工作进行调整。

部门规章是国务院各部委根据法律和行政法规等,在本部门权限范围内制定的规范性文件,如公安部制定的《公安机关警戒带使用管理办法》、《警车管理规定》等。部门规章的法律效力低于行政法规。目前,这类行政法规范的数量较多,调整的领域非常广泛,是我国最主要的行政法渊源。

(四) 地方性法规、地方规章、自治条例和单行条例

地方性法规是由省、直辖市、自治区以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,根据本地区的实际情况制定的规范性文件,如北京市人民代表大会常务委员会制定的《北京市禁止赌博条例》、河北省人民代表大会常务委员会制定的《河北省城市规划条例》等。

地方规章是省、直辖市、自治区以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府,根据法律、行政法规等制定的规范性文件,如北京市人民政府制定的《北京市人力客运三轮车管理暂行办法》、《北京市展览、展销活动消防安全管理暂行规定》等。地方规章大都是直接调整地方行政工作的法律规范,因而也是行政法的渊源。

自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代表大会依照宪法、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,所制定的规范性文件,如内蒙古自治区人民代表大会制定的《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》等。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效;自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。

地方性法规、地方规章、自治条例和单行条例是地方人民政府进行行政工作的法律依据,作为行政法的渊源,对于研究中央行政与地方行政的关系,研究地方行政法,具有重要的意义。