



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



应松年 主编

行政法与行政诉讼法

XING ZHENG FA YU XING ZHENG SU SONG FA

中国政法大学出版社

D922.1/41

2008

· 普通高等教育“十一五”国家级规划教材 ·

行政法与行政诉讼法

主 编 应松年

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

应松年 何海波 石佑启

吴 平 王 麟 王学辉

闫尔宝 郑春燕 张 红

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法/应松年主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2007. 12

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-5620-3141-3

I. 行... II. 应... 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 199627 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16 开本 19.5 印张 400 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5620-3141-3/D·3101

定 价 26.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

电 话 (010)58908325(发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

通信地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

编写说明

本书是为大学法学本科学生编写的教材,在编写时,我们确定了以下几项目标和要求:

第一,既要注重理论体系的科学性和完整性,力求将本科生应该掌握的有关行政法和行政诉讼法的基本知识阐述清楚,又要充分体现实践发展和理论研究的创新性,使近年来行政法和行政诉讼法领域实务方面取得的进展和理论研究的新成果,在教材的章节安排和具体论述中得到反映。

第二,行政法和行政诉讼法作为应用法学,必须强调理论与实践紧密结合,理论来自于实践。近年来我国行政法和行政诉讼法取得的一些新成果,大都是实践发展的总结和反映,而理论上的进展又反过来推动实践的发展。本书的作者努力在编写时贯彻这一原则。

第三,既要总结和反映我国行政法和行政诉讼法的理论和实践,也要适当介绍国外行政法和行政诉讼法的理论和经验,但在适用国外资料时尽量不做孤立地介绍和叙述,而是注意做比较研究。

第四,在国内学术界有分歧、争议的观点方面,本书尽可能介绍主流、通说观点,但同时也充分重视和反映不同的观点,务使读者能视野开阔、博采众长。

本书约请了多名分属于南北多所著名高校、活跃于当今行政法学界且已崭露头角的中青年教师撰稿,同样是期望本书能适应青年读者思想活跃、寻求知识的特点。

本书各章写作分工如下:

应松年(国家行政学院),第一章;

何海波(清华大学),第二、三章;

石佑启(中南财经政法大学),第四、五、六章;

II 行政法与行政诉讼法

吴平(中国政法大学),第七、十二、十三章;

王麟(西北政法大学),第八、十一章;

王学辉(西南政法大学),第九、十章;

闫尔宝(南开大学),第十四章;

郑春燕(北京大学),第十五、十六章;

张红(北京师范大学),第十七章。

庄松年

2007 年仲夏于世纪城春荫园

| 目 录 |

第一编 绪 论

第一章 行政法概述	3
第一节 行政与行政权 /	3
第二节 行政法的概念、内容与特点 /	12
第三节 行政法的渊源 /	17
第四节 行政法律关系 /	19
第五节 行政法的地位与作用 /	22
第二章 行政法学的历史	25
第一节 西方国家行政法学的历史 /	25
第二节 中国现代行政法学的诞生 /	29
第三节 中国当代行政法的发展 /	31
第三章 行政法的基本原则	36
第一节 行政法原则概论 /	36
第二节 行政法治的基本要求 /	37
第三节 行政法的若干具体原则 /	41

第二编 行政法主体

第四章 行政主体	49
第一节 行政主体概述 /	49
第二节 行政机关 /	55
第三节 法定授权的组织 /	58
第四节 非政府公共组织 /	62
第五章 行政公务人员	68
第一节 行政公务人员概述 /	68

II 目 录

第二节	行政职务关系 / 71
第三节	行政公务人员的多重身份与行为 / 78
第六章	行政相对人 81
第一节	行政相对人概述 / 81
第二节	行政相对人的权利义务 / 84
第三节	行政相对人行为 / 86

第三编 行政行为

第七章	行政行为 95
第一节	行政行为的概念和分类 / 95
第二节	行政行为的成立、生效和合法要件 / 102
第三节	行政行为的效力 / 105
第八章	制定规范行为 111
第一节	行政规范概述 / 111
第二节	行政立法行为 / 116
第三节	制定其他行政规范行为 / 121
第九章	授益行政行为 125
第一节	授益行政行为概述 / 125
第二节	行政给付 / 130
第三节	行政奖励 / 133
第四节	行政许可 / 134
第十章	不利行政行为 143
第一节	不利行政行为概述 / 143
第二节	行政征收 / 145
第三节	行政征用 / 148
第四节	行政处罚 / 149
第五节	行政强制 / 157
第十一章	非权力行政行为 164
第一节	行政合同行为 / 164
第二节	行政指导 / 172
第三节	行政事实行为 / 179
第十二章	行政程序 184
第一节	行政程序概述 / 184

第二节 行政程序法 /	186
第三节 行政程序的基本原则与基本制度 /	191
第十三章 行政裁决和行政复议	198
第一节 行政裁决 /	198
第二节 行政复议 /	206

第四编 行政法制监督与行政救济

第十四章 行政法制监督	219
第一节 行政法制监督概述 /	219
第二节 权力机关的监督 /	223
第三节 司法机关的监督 /	226
第四节 政府内部监督 /	228
第十五章 行政诉讼(一)	234
第一节 行政诉讼概述 /	234
第二节 行政诉讼的基本原则 /	239
第三节 行政诉讼的审判组织与管辖 /	244
第四节 行政诉讼的受案范围 /	250
第十六章 行政诉讼(二)	258
第一节 行政诉讼的参加人 /	258
第二节 行政诉讼的举证责任 /	265
第三节 行政诉讼的审理程序 /	269
第四节 行政诉讼的裁判与执行 /	274
第十七章 行政赔偿与行政补偿	281
第一节 行政赔偿 /	281
第二节 行政补偿 /	290
参考书目	297

第一编 绪论

第一节 行政与行政权

一、行政的概念与特征

与民法、刑法等部门法不同,行政法并非某一部法律的名称,而是基于学术分类研究的需要,对某一类具有特定性质的法律规范的总结性概括。行政法以行政活动为调整对象,对“行政”的界定是研究行政法的起点。

(一)行政法的研究对象:公共行政

“行政”一词,英文和法文均为 administration,德文为 Verwaltung,日文为行政。在我国,具有现代法律意义的“行政”一词于清末由日本引入。^{〔1〕}

行政的含义为何,学界至今仍存争议。^{〔2〕}一般意义而言,行政含有“管理”、“执行”、“实施”等义。我国《现代汉语词典》将行政解释为:“行使国家权力的(活动);机关、企业、团体等内部的管理工作。”因此,在一般意义上,行政是指基于特定目的对一定范围内的事务进行的组织和管理活动。照此解释,除国家之外,私人企业、组织、团体也都存在行政活动。须指出的是,行政法所研究的行政是公共行政(或称“公行政”),而非私人行政。由于行政一词在中文的使用上多专指公共行政事项,故一般皆直接以行政名之,不再另行划分。^{〔3〕}

1. 公共行政与私人行政。公共行政与私人行政存在以下区别:

(1)性质不同。公共行政是一种国家职能活动,具有鲜明的公共属性。公共行政活动不是为了国家机关或者社会公共组织自身的利益,也不是对自身事务的组织与管理,而是对具有公共性质的事务的组织与管理。如公安机关对治安违法行为的处罚,履行的是维护社会秩序的职能;工商机关对集贸市场的监督检查,履行的是国家对市

〔1〕 郝铁川:“中国近代法学留学生与法制近代化”,载《法学研究》1997年第6期,第29页。

〔2〕 造成定义困难的原因,一方面源于国家各权力之间客观上难以截然区分,另一方面源于社会生活变迁所导致的行政任务的不断变化。故对行政的界定,既要把握不同国家权力的核心内容,又要联系不同时期行政任务的发展变化。

〔3〕 翁岳生编:《行政法》(上),中国法制出版社2002年版,第2页。

场的监管职能等。私人行政则是对私人组织或团体自身事务的安排与管理,不履行任何国家职能。

(2)目的不同。公共行政的实施以实现公共利益为基本目标。公共利益一般指不特定多数人的共同利益,与私人利益相对应。如国家对药品生产经营的监管是为了保障社会公众的身体健康,对环境的监测是为了保护公众的生活与生态环境等。私人行政的目的是为了实现私人利益的最大化,如为了企业利润的增加、团体形象的维护等。须指出的是,私人行政追求的利益在客观上也常常符合公共利益,但这并不意味着私人活动必须追求公共利益。私人行政不因客观上使公众受益而丧失其私人性质。

(3)手段不同。公共行政以实现公共利益为目的,可以采用私人行政所不能使用的手段,享有诸多特权。在进行管理过程中,遇到公共利益和私人利益发生冲突的场合,公共行政主体可以自己的单方意志处分被管理者的权益,如命令停止违法行为、给予行政处罚、实施强制等。私人组织的管理原则上只能通过合同方式,管理者不能将自己的意志强加于他方。

2. 公共行政与国家行政。现代行政法研究的公共行政已不限于国家行政,即由国家行政机关实施的组织与管理活动。就范围而言,国家行政属于公共行政,但公共行政除包括国家行政之外,还包括公共行政组织实施的行政。^[1]

从发展历史来看,作为行政法调整对象的行政经历了由单一的国家行政向公共行政逐步转型的过程。早期行政法以国家行政机关实施的管理活动作为规范对象,国家行政与公共行政内涵基本相同。进入20世纪尤其是二战之后,随着行政内容的变迁,行政机关以外的公共行政组织开始承担部分行政职能,公共行政的范围不再限于国家行政。^[2]

就我国情况而言,20世纪80年代之初,行政法学理论多将行政理解为国家行政机关的管理活动,认为“行政法是规定有关国家行政机关的组织活动的法律依据”。^[3]1990年《行政诉讼法》施行之后,法律、法规授权组织的行政诉讼被告主体资格得到确认,行政机关以外的其他组织基于法律、法规授权获得了行政管理者的地位,传统的

[1] 不同学者对“公共行政组织”的表述略有不同。有的称为“其他非国家的公共组织”,有的称为“准政府组织”,有的称为“非政府公共组织”。本书统一采用“公共行政组织”的表述。相关名词参见张树义:《行政法与行政诉讼法学》,高等教育出版社2002年版,第4页。沈岍主编:《谁还在行使权力——准政府组织个案研究》,清华大学出版社2003年版,代序部分。石佑启:《论公共行政与行政法学范式转换》,北京大学出版社2003年版,第25页。

[2] 从国外情况来看,法国行政法中有公务法人制度,英国行政法中有公法人制度,德国行政法也设专章规定“间接国家行政”。在美国,法院适用正当法律程序原则对公立学校、律师协会等组织的管理性行为进行司法审查。相关内容参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第127页以下。王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版,第86页以下。[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第546页以下。

[3] 王岷灿主编:《行政法概要》,法律出版社1983年版,第1页。

“行政等同于国家行政”的观念开始松动。^{〔1〕}进入21世纪之后,行政机关以外的公共行政组织也可实施行政管理成为共识。公共行政组织既可以基于法律、法规的授权成为公共行政的实施者,也可以在无法律、法规授权的情况下基于组织章程承担公共行政职能。^{〔2〕}由此可见,就目前理论认识而言,行政法所规范的公共行政除国家行政之外,还包括公共行政组织的行政。诸如行业组织(律师协会、医师协会、注册会计师协会等)、社会团体(工会、妇联、消费者协会等)、基层群众自治性组织(村民委员会、居民委员会)等都可以实施公共行政。

(二)行政的概念

基于行政的复杂性、多样性,学界对行政的界定存在多种不同的观点,下面仅举出其要者:

1. 组织意义的行政。组织意义的行政界定的是承担行政任务的组织,认为就组织意义的行政而言,行政指由行政主体、行政机关及其他机构所构成的行政组织整体。^{〔3〕}行政指称履行国家与公共事务的决策、组织、管理和调控这一类职能的国家行政机关。^{〔4〕}此种意义的行政并没有揭示行政的内涵,对界定行政概念助益不大。

2. 实质意义的行政。实质意义的行政着重从国家职能的性质来界定行政的概念,认为行政是国家职能的一种,区别于立法、司法等国家职能。近代意义的国家产生之后,国家职能多分为立法、司法和行政三种,上述三种职能表现形式不同。立法职能表现为议会制定普遍性规则的活动,司法职能表现为法院裁决争议的活动,行政职能则表现为行政机关实施的组织管理活动。从与立法、司法职能相区别的角度,学界给出了对行政的实质定义。概括言之,包括以下几种界定方式:

(1)“消极说”。又称“除外说”、“扣除说”、“控除说”。该说以国家权力分立为基

〔1〕 关于法律、法规授权组织是否属于国家行政的主体,存在不一致的观点。有的将其作为实质意义的国家行政,有的将其作为区别于国家行政的“社会公行政”。前者参见张树义:《行政法与行政诉讼法学》,高等教育出版社2002年版,第4页。后者参见石佑启:《论公共行政与行政法学范式转换》,北京大学出版社2003年版,第25页。本书采用第二种观点。

〔2〕 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2005年版,第143页。石佑启:《论公共行政与行政法学范式转换》,北京大学出版社2003年版,第170页。

〔3〕 陈敏:《行政法总论》,三民书局1999年版,第1页。

〔4〕 罗豪才、湛中乐主编:《行政法学》,北京大学出版社2006年版,第1页。

本出发点,认为行政是除国家立法、司法之外的国家机关或者公共行政组织进行的活动。^[1] 在此种思路之下,有一些学者进而提出将国家行为中的“统治行为”也排除在行政范围之外。^[2] “消极说”具有以下缺陷:①作为排除项的“立法”和“司法”也存在界定的问题;②无法解释各国家权力之间交互重叠的灰色区域(立法机关、司法机关也存在行政活动,行政机关也可从事制定规范和裁决争议的活动)的性质;③此说实质上并没有给出行政的定义。

(2)“积极说”。又称“本质说”。此说以行政与立法、司法的区别为出发点,分别从目的、功能、任务、方式等多个角度对行政加以界定。如针对行政与立法的区别,将行政界定为针对个别事件所为的行为;针对行政与司法的区别,将行政界定为逐日进行的连续性的活动,或者是受上级机关指令拘束的国家机关的活动等。^[3] “积极说”的缺陷在于:或者因为过于简明而失之明确,或者因为过于抽象而难于理解,且如何与立法、司法区分依然是个问题。

鉴于“消极说”未揭示行政的内涵,“积极说”又难以完整、清晰地揭示行政的本质,德国学者 Ernst Forsthoff 提出,“行政只能描述,不能定义”,认为应以描述行政特征的方法取代对行政定义的努力。该说被概括为“特征描述说”。德国、日本以及我国台湾地区的很多学者采用了该种定义方式。如德国学者毛雷尔认为,(区别于立法、司法活动)行政具有以下特征:①行政是一种社会塑造活动,以社会共同生活为标的,处

[1] “消极说”为大陆法系很多行政法学者所采用。德国行政法鼻祖奥托·迈耶及其后的耶律内克都认为,行政是除立法、司法以外的国家及其他公权力主体的行为。日本早期行政法学者美浓部达吉认为,行政是除立法、司法活动以外的一切活动(参见陈新民:《中国行政法学原理》,中国政法大学出版社2002年版,第14页)。我国民国时期,行政法学者范扬认为,行政乃除司法、考试、监察以外,而行于法规下之一切统治作用(范扬:《行政法总论》,中国方正出版社2005年版,第1页)。台湾地区学者林纪东认为,行政者,立于法律之下,除民事、刑事及监察外,为国家一切目的而为之作用(林纪东:《行政法新论》,三民书局1988年版,第6页)。我国大陆学者张尚鸾认为,行政从职能和作用上看,是指除立法、司法和检察之外的国家一类职能的总称,其核心为国家行政主体的组织和管理活动(张尚鸾:《行政法教程》,北京大学出版社1990年版,第1页)。

[2] 此观点在法国、德国和我国台湾地区都有学者秉持。但因该种观点有削弱法院监督行政机关活动的不良影响,故为很多行政法学者所不采。相关内容参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第7页。翁岳生编:《行政法》(上),中国法制出版社2002年版,第4~5页。

[3] 法国学者认为,行政是为了达到某种目的而逐日进行的具有连续性的具体活动(王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第6~7页)。德国学者认为,行政是指在政府之下,国家机关或者其他公权力主体于个别事件中所为创设或消除若干新事物之行为(翁岳生编:《行政法》(上),中国法制出版社,第5页)。日本学者认为,近代国家之行政是在法之下,受法之规制,并以现实具体、积极实现国家目的为目标,所为的整体上具有统一性之连续、形成的国家活动(田中二郎:《行政法》[上卷],弘文堂1974年版,第5页)。我国内地学者有的认为,行政是为实现国家目的,运用制定政策、法规、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(应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第5页)。有的认为,行政是国家行政机关和其他公共行政组织对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控(罗豪才、湛中乐主编:《行政法学》,北京大学出版社2006年版,第2页)。

理公共团体及团体中人群的事务;②行政以公益为取向;③行政是主动的针对将来的塑造活动;④行政以具体措施规范个别事件,并使其目的在于特定事务中予以实现。^{〔1〕}

3. 形式意义的行政。形式意义的行政又称“机关意义的行政”,该种解释不是从国家职能的性质这一角度来界定行政,而是以行使行政职能的机关来说明行政的含义。即立法职能是立法机关的活动;司法职能是司法机关的活动,行政职能是行政机关的活动,不管国家权力作用的性质如何,一概根据机关来区分不同的国家职能。由此,行政的意义可以归结为行政机关的活动。

形式意义的行政的优点在于以机关来区别行政与立法、司法,较符合行政法监督行政活动的本质,其标准简单、明确,易于理解和操作。其缺陷在于:①未顾及公共行政不限于由国家行政机关实施的现实;②立法、司法机关内部存在的行政活动是否由行政法调整依然存疑;③未能明确区分行政机关从事活动的公法或私法性质。

由以上介绍可以看出,任何一种对行政的界定方式都存在不足。我们认为,掌握行政的概念,需要注意以下方面:

(1) 考虑行政法的实质。行政法的实质是监督行政活动,保护行政管理过程中相对人的权益。现实生活中,大量的行政活动都是行政机关实施的,因此,行政法研究的行政首先应将行为对象定位于行政机关,而非立法机关和司法机关,后两者的活动总体上不属于行政法调整的范围。

(2) 注意行政的发展历史。行政是一个历史概念,其内涵会因时代的发展而变化。对行政的界定也应与时俱进:①随着现代国家行政权力向社会的转移,公共行政组织逐步享有了部分行政权力,行政主体的范围需要将其涵盖;②随着行政法的发展,行政行为已从单纯针对个别事件作出处理决定,发展到接受立法机关授权制定行为规范和裁决行政、民事争议(实质上的立法和司法职能),行政法应当将上述活动纳入研究范围。

(3) 兼顾我国当前的立法规定和司法现状。我国《行政诉讼法》已将法律、法规授权组织的管理行为纳入司法审查范围,人民法院也受理、审理了大量的针对上述组织提起的行政诉讼案件,由此可知,立法机关承认该种组织从事的管理属于行政活动。基于立法规定,公共行政组织的管理行为应纳入公共行政范畴,当无太多争议。此外,针对立法、审判以及检察机关从事的实质意义的行政活动,目前我国立法尚未明确规定其可以接受司法审查。虽然实践中已发生针对司法机关实质意义的行政活动提起

〔1〕 [德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第6~7页。

行政诉讼的案件,但由于缺少法律的明确规定而没有被人民法院受理。^[1]因此,目前在我国,将立法、审判和检察机关所实施的行政行为纳入公共行政范畴还存在困难。

基于上述分析,我们认为,行政法所研究的行政应当以形式意义的行政为主,以实质意义的行政为补充。

(1)我国行政法研究的行政首先是指行政机关的活动。在此项下,无论是行政机关针对个案作出的处理,还是依据法律、法规授权制定普遍性行为规则的活动,抑或裁决行政争议或与行政管理有关的民事争议的活动,都属于行政法研究的行政范畴。

(2)公共行政组织基于法律、法规的授权或者根据组织章程所实施的组织管理活动,属于实质意义的行政活动,基于目前立法的肯定,可纳入行政法研究的行政范畴。

(3)立法、审判和检察机关具有实质意义的行政活动,如立法机关有关行政的事务,审判、检察机关有关行政的事务等,虽然属于实质意义的行政,但目前尚无法律明确规定将其作为行政法调整的对象,所以其不属于行政法研究的行政范畴。^[2]

(三)行政的特征

1. 主体的特定性。行政的实施者主要是国家设立的各级各类行政机关,它们承担了公共行政的大部分职责。此外,行政的主体还包括取得法律、法规授权的公共行政组织以及基于组织章程承担部分公共行政职能的公共行政组织。

2. 目的的公益性。行政具有明确的目的性,其实施是为了实现公共利益。公共利益的内涵具有丰富性和多样性,诸如国家安全、人民福祉、社会秩序、经济发展、环境保护、社会保障等都属于其范围。虽然公共利益是行政追求的目标,但并不意味着公共利益必然与私人利益完全对立。两者有时相互促进,有时存在冲突。于冲突发生时,可以通过利益衡量的方法加以解决。

3. 合法性与裁量性。法治国家不承认不受法律约束的行政特权,要求行政活动须符合法律的规定,不能凌驾于法律之上。在法与行政的关系上,行政活动须受法的支

[1] 《法制日报》曾刊载以下案例:2001年7月24日,张春华应邀开车到谯城区法院办事,因其车牌被法警掰走而与法警发生争执。法警以妨碍法院办公为由,依据民事诉讼法将张春华拘留。张春华认为法警实施的是行政拘留行为,在向亳州市中级法院申请复议无果后,其以谯城区法院为被告向亳州中院提起行政诉讼。中院一审后裁定不予受理。张春华不服上诉。安徽省高级人民法院二审审理认为,谯城区法院属于国家审判机关,其作出的司法拘留决定及其工作人员的行为不属于行使行政职权的行为,不属于行政诉讼受案范围,故裁定驳回上诉,维持一审裁定。有的学者认为,法警实施的拘留行为属于实质意义的行政行为,理论上应属于司法审查范围。参见高焱:“行政诉讼能告法院吗?”,载《法制日报》2002年3月26日。

[2] 从国外情况来看,立法、司法机关实质意义的行政行为是可以被提起行政诉讼的。在法国,议会中的行政管理行为,如议会行政机关缔结的合同,由于公务过失所造成的损害,以及行政机关职员关于个人地位所提起的诉讼,司法机关的设立、合并等组织活动,属于行政法院管辖(参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第569~570页)。在我国,公务员法已将法官、检察官纳入公务员范围。如果行政诉讼法的修改能够将公务员管理中对公务员权益影响重大的部分行为纳入行政诉讼受案范围,则不排除对法官、检察官的管理行为提起行政诉讼的可能。

配,这是依法行政原则的基本要求。同时,由于现代行政领域广泛,事务繁多,技术性、专业性较强,立法机关往往授权行政机关在法律规定的范围内针对不同行政事务作出灵活处理。在实现公共利益的目的下,允许行政机关进行必要的裁量。

4. 整体性和连续性。行政机关在进行管理、实现公共利益的过程中,要从整体出发,于作出决策、采取措施时,不能仅顾及过去,而要综合考虑此时处理的结果对将来行政事务的影响,进行整体考量后再决定应采取的策略。同时,行政是一种建立社会秩序的活动,需要不间断地进行,具有连续性。

5. 积极性与主动性。行政的任务是建立良好的秩序,行政的承担者常需主动出击,通过积极的管理活动塑造社会生活。虽然现代行政也包括被动的部分,存在依申请的行爲,但不影响行政积极主动的性质。^{〔1〕}

6. 对沟通与配合的注重。在行政一体化的观念之下,各行政机关之间要加强沟通与协调,以圆满完成行政任务。同时,随着现代行政民主化趋势的增强,行政行为的作出愈加注重对相对人权益的尊重,行政机关在制定政策或处理个案时,要注意谋求相对人的配合,提高行政管理的效率。

7. 接受监督性。现代行政是法治下的行政,为保证行政活动不违反法律,需要加强对行政活动的监督。于此方面,各国都建立了各种监督行政活动的制度,如立法机关的监督、司法机关的监督、行政机关的内部监督以及社会公众以及新闻媒体的监督等。

二、行政的分类

根据不同的标准,可以对行政做不同的分类。

(一) 干预行政、给付行政与计划行政

这是根据行政内容和目的的不同对行政进行的分类。

干预行政,又称秩序行政、侵害行政,指干预相对人权利,限制其自由和财产,或课以相对人义务或负担的行政活动。该种行政的目的旨在维护社会秩序、防止各种侵害行为的发生。就干预行政的领域而言,涉及警察行政、交通行政、税务行政等;就行为表现而言,往往表现为行政命令、行政处罚、行政强制等。

给付行政,又称服务行政、福利行政,指向相对人提供给付、服务或者给予其他利益的行政活动。该种行政的目的旨在实现改善公民生存环境和生活条件,为公众提供各种生活服务。就给付行政的领域而言,涉及民政行政、社会保障行政、环境保护行政等;就行为表现而言,往往表现为行政给付、行政救助以及兴建各种公共设施等。

计划行政是指以制订计划的方式来实现行政目的的各种活动。现代行政事务繁多,需要行政的组织者在行政目的之下通过计划方式对行政事务进行通盘考虑,以实现资源和技术的合理使用。鉴于计划内容的差异,如何界定计划的性质成为当前行政

〔1〕 翁岳生编:《行政法》(上),中国法制出版社2000年版,第16页。