

高等政法院校必修课程学习指导丛书

行政法与行政诉讼法

学习指导

④

丛书编写组编

● 以基础求贯通

基本概念与原理助你触类旁通

● 以经验求成功

名师**张树义**教授与你分享学习心得

● 以习题求巩固

期末考试、考研、司考真题帮你举一反三

徐子方評語



高等政法院校必修课程学习指导丛书

行政法与行政诉讼法 学习指导

撰稿人：张红 黄小波 赵阳 初瑞英

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学习指导/《高等政法院校必修课程学习指导丛书》编写组编.
—北京:中国政法大学出版社,2007.6

(高等政法院校必修课程学习指导丛书)

ISBN 978-7-5620-2992-2

I. 行... II. 高... III. ①行政法-中国-高等学校-教学参考资料②行政诉讼法-中国-高等学校-教学参考资料 IV. D922.1 D925.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第079360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

787×1092 16开本 18.75印张 475千字

2007年6月第1版 2007年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-2992-2/D·2952

印 数:0 001-3 000

定 价:25.00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 zfs620@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

出版说明

《高等政法院校必修课程学习指导丛书》是一套针对国家教育部规定的法学专业必修课程策划的,以法学基础知识精解、学习方法、配套习题为主要内容的同步学习指导用书。目的在于帮助学生掌握“基本概念、基本原理、基础知识”,从某种角度讲,本丛书可以说是一套简明法学教材。

目前,全国接受不同层次法学教育的人数众多,且法学教材种类繁多、形式多样。面对各类篇幅大、内容广的法学教材,不少人学习时抓不住重点,考试时摸不着方向,确实下了工夫,却因不得要领而事倍功半。编者认为,不管使用何种教材,不管内容篇幅多大,万变不离其宗,我们只要紧紧抓住“基本概念、基本原理、基础知识”这个关键内容,其他问题就会迎刃而解。

本丛书完全从“基本概念、基本原理、基础知识”出发,总结、归纳、整理概念、原理之下的相关知识点,为在校生期末考试、研究生入学考试、国家司法考试提供知识体系保障。我们坚信,掌握了这些最基本的概念、原理和知识,就相当于掌握了教科书中最基础、最精华的部分,面对各种考试,就能应对自如,顺利过关。本丛书的特色主要包括:

1. 名师与你分享学习心得。工欲善其事,必先利其器。方法和手段对于法学学习至关重要。中国政法大学名师张晋藩、刘金国、焦洪昌、张树义、刘心稳、李永军、张今、李东方、宋朝武、阮齐林、刘玫、宣增益、杜新丽、赵威等教授亲自撰文讲述学习方法,帮你获得事半功倍的学习效果。

2. 基础知识助你触类旁通。加紧学习,抓住中心,宁精勿杂,宁专勿多。本丛书理论知识部分包括基础知识图解、重点知识讲解两部分。

基础知识图解以图表的形式归纳、总结基本概念和基本原理,条理清晰、框架鲜明,真正做到用最简洁的语言表达最完整的内容,解决学习过程中总结笔记的烦恼。

重点知识讲解针对图表中重要知识点进行深入解析,内容全面、考点突出,体现与基础知识图解的内在关联性,抓住中心,宁精宁专,避免舍本逐末。

3. 配套习题帮你举一反三。题在精不在多,因此,无论是针对期末考试的习题,还是考研、司考真题,本丛书旨在“一题一提示,一题一解析,题题设考点,题题高质量”。无论是基础记忆题,还是引申案例题,都将帮你举一反三,夯实基础。除每章的同步习题外,本丛书还将整个学科的综合测试题奉献给读者,以供自测。

本套丛书的出版,凝结了很多人的辛勤劳动。丛书编写组的作者和中国政法大学出版社的编辑为了本套丛书的出版,付出了艰辛的努力。希望这些劳动和努力可以为各位同学提供帮助。不足之处欢迎读者和同仁不吝赐教、批评指正!

《高等政法院校必修课程学习指导丛书》编写组

2007年6月

如何学好行政法与行政诉讼法

张树义

张树义，中国政法大学教授，博士生导师。中国政法大学诉讼法研究中心副主任，国务院行政审批制度改革领导小组专家组顾问。张树义教授长期从事本科、研究生教学，有丰富的教学经验，他善于理论联系实际，多方位启发学生理解难点，由点到面，全面掌握行政法的系统知识，教学效果很好，是深受学生欢迎的法大名师。主要著作：《走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价》、《冲突与选择：行政诉讼的理论与实践》、《行政合同》等。在重要学术刊物上发表论文数十篇。

在法学诸学科中，行政法属于较难把握的学科。其中的原因，从学生的角度来说，一为陌生，二为行政法所特有的逻辑。民法所涉及的民事活动就是我们日常生活中每日每时所发生的事件，基于我们自己的经验就可以理解。而行政法所涉及的行政活动则距离我们较远，尤其是基本没有社会经历的大学生，几乎与行政机关没有打过交道，行政机构的设置、行政活动的运行，尤其是其中所蕴涵的逻辑，这些都隔膜得很，分析行政法方面的问题往往不得要领。要学好行政法，以我的经验，需要注意以下三个问题：

一、了解背景

任何知识都有其生存背景，而背景对该知识的形成具有重要意义。因此，如同对植物的认识离不开对其生存土壤的分析一样，对行政法知识的把握也需要先从背景入手。

就背景而言，行政法首先涉及的是公共活动。公共活动是一种集体活动，它有着不同于民事活动的“集体行动的逻辑”。民事活动讲求的是意思自治，公共活动则要求民主决策；民事活动追求真实意思表示，公共活动则奉行一个公共决策应当程序证成。显然，行政法具有很强的政治性，在某种意义上，行政法就是一种政治法。行政法的许多规则都与其政治性有关。例如，民事活动奉行的是“法无禁止即自由”的原则，而行政法的基本规则是“无法律即无行政”。因为，对于公民来说，这个世界原本就是其自由的天空，只是基于共同生活秩序的需要，法律才设定某些不可为的行为，如抢劫、杀人和放火等，除此之外，皆为公民可为之事。

然而,对于政府的活动来说,因其是运用权力强制性质,只有法律规定,才可以强制他人。比如税务机关征税,绝不能由税务机关自定税种、税率予以征收,必须按照法定税种、税率来征收。

因此,行政法是以宪政为背景,有自己特有的运行逻辑,它所涉及的是自由、人权、民主和法治等基本价值理念。这些基本价值理念是行政法的源头之水,有意识乃至自觉地将行政法置于这样一种背景下考虑,才不至于偏离方向,也才能深得行政法之精髓。

二、架构体系

任何学科都有其体系,因为一门学科并不是相关知识零散、无结构的堆聚,体系即意味着学科知识的系统化,借助对学科内在逻辑关系的把握,可以弥补实际生活经验之不足。

那么,行政法学科的体系是什么呢?

总体而言,行政法学由五个部分组成:行政法概述、行政主体、行政行为、行政救济和行政诉讼。行政法概述主要包括行政法的基本概念和基本原理,它所解决的是行政法如何入门的问题。

与民事活动有所不同的是,行政活动是由一个庞大复杂的组织系统实施。中央人民政府、地方各级人民政府,各级政府还设有各种工作部门,如国务院各部委、各直属机构。面对这样一个庞大的组织系统,必须借助各种行政组织法规范才能正常建立和运转。然而,行政法学所要解决的问题是谁享有行政活动的主体资格。由于行政机关具有双重法律地位——行政主体与民事主体,并且在行政法上具有管理者主体资格的并不限于行政机关,因此,对行政组织与行政组织法规范的把握,应当从行政主体的角度入手进行分析。

复杂的组织系统必然产生复杂的活动。行政行为是行政法学上对行政活动的法律表达。行政行为的内容很多,但基于法学的研究方法,行政法学对于行政行为是从其分类、实施形式以及效力等方面展开分析的。

有权利必有救济,这是法学上的一个公理。在行政法学上,我们可以说,“有权力必有救济”,即有行政权力的存在,必有对公民的救济。因为有权力而没有救济,行政权力就可能成为专横、武断的权力,公民的权利也就荡然无存。但对行政权力的监督以及对公民权利的救济,包括行政复议和行政诉讼等,其中最有效的途径当属行政诉讼。行政诉讼最基本的功能,就是对公民权利的保障和对行政的监督。

三、抓住重点

行政法学体系只是勾勒了大致的框架,在此基础上,需要进一步把握行政法学的重点问

题。行政法学有哪些重点问题呢?

行政法学的首要问题大概就是为什么会有行政法。任何一种制度的产生都是基于一定的目的,行政法的目的即在于对行政权力的规范与控制,其中既包含着对行政权力的性质认识,也有着政治发展史上宪政背景的出现,更有着中国现实生活中行政权力恣意行使的现象,只有从这三个方面才能获得对“为什么会有行政法”完整而深刻的理解。

任何一门学科都有其基本原理,它体现着行政法的基本精神,贯穿在所有活动之中,因此,行政法的基本原理当属行政法学的第二个重点问题。类似行政权力与民事权利的区别,行政法的基本原则等问题都是需要搞清的基本问题。

第三个重点则是行政诉讼。行政法学作为一种思想体系,其逻辑结构是从行政主体到行政行为,由行政行为再到行政救济以及行政诉讼。但生活或者法律活动的逻辑却是先有行政诉讼,然后从中发展出行政行为、行政主体理论。这一逆向的逻辑,或许从某种角度说明了行政诉讼的重要性。

最后,以行政诉讼作为重心,凡是与行政诉讼有关的内容都应当作为重点内容。当然,我们也可以换一种说法,即我们可以依照各部分的内容与行政诉讼的关联程度来把握,与行政诉讼关联程度越高的,就越为重要。

以上是我学习行政法的一些经验,也是有关行政法学的一些基本思路,希望这些经验或者思路对学生研修行政法学有所帮助,吾心足矣。

目 录

第一章 行政法概述	(1)	◆ 配套习题	(44)
◆ 内容提示	(1)	◆ 参考答案	(45)
◆ 基础知识图解	(1)	第六章 行政行为	(47)
◆ 重点知识讲解	(3)	◆ 内容提示	(47)
◆ 配套习题	(6)	◆ 基础知识图解	(47)
◆ 参考答案	(7)	◆ 重点知识讲解	(50)
第二章 行政法律关系	(12)	◆ 配套习题	(53)
◆ 内容提示	(12)	◆ 参考答案	(55)
◆ 基础知识图解	(12)	第七章 行政程序	(58)
◆ 重点知识讲解	(14)	◆ 内容提示	(58)
◆ 配套习题	(17)	◆ 基础知识图解	(58)
◆ 参考答案	(18)	◆ 重点知识讲解	(61)
第三章 行政法的基本原则	(20)	◆ 配套习题	(62)
◆ 内容提示	(20)	◆ 参考答案	(64)
◆ 基础知识图解	(20)	第八章 行政违法与行政责任	(69)
◆ 重点知识讲解	(22)	◆ 内容提示	(69)
◆ 配套习题	(24)	◆ 基础知识图解	(69)
◆ 参考答案	(25)	◆ 重点知识讲解	(71)
第四章 行政组织与行政主体	(29)	◆ 配套习题	(72)
◆ 内容提示	(29)	◆ 参考答案	(73)
◆ 基础知识图解	(29)	第九章 行政立法	(75)
◆ 重点知识讲解	(31)	◆ 内容提示	(75)
◆ 配套习题	(34)	◆ 基础知识图解	(75)
◆ 参考答案	(36)	◆ 重点知识讲解	(76)
第五章 行政相对人	(39)	◆ 配套习题	(78)
◆ 内容提示	(39)	◆ 参考答案	(80)
◆ 基础知识图解	(39)	第十章 行政给付与行政奖励	(84)
◆ 重点知识讲解	(42)	◆ 内容提示	(84)

◆基础知识图解	(84)	◆重点知识讲解	(147)
◆重点知识讲解	(85)	◆配套习题	(148)
◆配套习题	(87)	◆参考答案	(149)
◆参考答案	(88)	第十六章 监督行政	(150)
第十一章 行政征收与行政补偿	(90)	◆内容提示	(150)
◆内容提示	(90)	◆基础知识图解	(150)
◆基础知识图解	(90)	◆重点知识讲解	(152)
◆重点知识讲解	(91)	◆配套习题	(157)
◆配套习题	(94)	◆参考答案	(160)
◆参考答案	(96)	第十七章 行政诉讼法概述	(163)
第十二章 行政确认、许可与		◆内容提示	(163)
裁决	(99)	◆基础知识图解	(163)
◆内容提示	(99)	◆重点知识讲解	(164)
◆基础知识图解	(99)	◆配套习题	(166)
◆重点知识讲解	(101)	◆参考答案	(169)
◆配套习题	(106)	第十八章 行政诉讼基本原则	(171)
◆参考答案	(109)	◆内容提示	(171)
第十三章 行政处罚与行政强制	(114)	◆基础知识图解	(171)
◆内容提示	(114)	◆重点知识讲解	(172)
◆基础知识图解	(114)	◆配套习题	(173)
◆重点知识讲解	(116)	◆参考答案	(175)
◆配套习题	(127)	第十九章 行政诉讼受案范围与	
◆参考答案	(132)	管辖	(177)
第十四章 行政合同、指导与事实		◆内容提示	(177)
行为	(136)	◆基础知识图解	(177)
◆内容提示	(136)	◆重点知识讲解	(178)
◆基础知识图解	(136)	◆配套习题	(183)
◆重点知识讲解	(137)	◆参考答案	(188)
◆配套习题	(141)	第二十章 行政诉讼参加人	(192)
◆参考答案	(142)	◆内容提示	(192)
第十五章 行政仲裁、调解与		◆基础知识图解	(192)
信访	(145)	◆重点知识讲解	(195)
◆内容提示	(145)	◆配套习题	(197)
◆基础知识图解	(145)	◆参考答案	(200)

第二十一章 行政诉讼证据	(204)	◆重点知识讲解	(234)
◆内容提示	(204)	◆配套习题	(239)
◆基础知识图解	(204)	◆参考答案	(242)
◆重点知识讲解	(206)	第二十四章 行政诉讼的执行	(246)
◆配套习题	(209)	◆内容提示	(246)
◆参考答案	(213)	◆基础知识图解	(246)
第二十二章 行政诉讼程序	(217)	◆重点知识讲解	(247)
◆内容提示	(217)	◆配套习题	(249)
◆基础知识图解	(217)	◆参考答案	(252)
◆重点知识讲解	(220)	第二十五章 行政赔偿诉讼	(254)
◆配套习题	(224)	◆内容提示	(254)
◆参考答案	(228)	◆基础知识图解	(254)
第二十三章 涉外行政诉讼、行政		◆重点知识讲解	(256)
诉讼中的法律适用与		◆配套习题	(261)
裁判	(232)	◆参考答案	(264)
◆内容提示	(232)	综合测试题	(268)
◆基础知识图解	(232)		

第一章 行政法概述



内容提示

行政法,是指调整在公共行政过程中所形成的各种社会关系,以配置、规范行政权和确认、保障公民等一方权益为核心来规定各方主体之间权利义务的法律规范之总称。通过本章的学习,了解行政法学的研究对象及研究概况;理解行政法产生的基础、两大法系及我国行政法的历史发展脉络;重点掌握行政法的基本含义、特征、调整对象、渊源、地位和作用。



基础知识图解

一、公共行政

公共行政	概念	具体包括:①公共行政是对公共事务的管理;②公共行政的主体,即行政主体,是国家行政机关和其他公共机构;③公共行政的手段方式多样		
	分类	以实施公共行政的主体为标准	国家行政	是指国家设立行政机关,直接管理公共事务的活动,又称直接行政。国家行政又可进一步划分为单一制国家的中央行政和地方行政;联邦制国家的联邦行政、州行政和地方行政
			社会行政	是指社会公共机构管理公共事务的活动,又称间接行政
		以公共行政的目的为标准	规制行政	是指以规范、限制公民等一方的自由来实现某种公共秩序的行政活动,如交通规制、经济规制等
			给付行政	是指通过给公民等一方直接提供帮助或服务以实现某种公共目标的行政活动,如义务教育、社会保障等
		以公共行政对公民等一方产生的不同影响为标准	授益行政	是指给予公民等一方某种权利和利益的行为,如行政许可、减免税收等
			负担行政	是指给公民等一方设定义务、增加负担的行为,如行政罚款、行政收费等
		以实施公共行政主动与否为标准	消极行政	是指主张无为而治,将公共行政限定在极小的范围内,只有在危及个人安全自由和公共秩序时才被动采取相关措施
			积极行政	是指主动采取各种手段管理公共事务以推进经济社会的发展

二、行政法

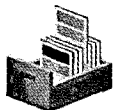
行政法	概念★	是指调整在公共行政过程中所形成的各种社会关系,以配置、规范行政权和确认、保障公民等一方权益为核心来规定各方主体之间权利义务的法律规范之总称		
	特点	形式上的特点	主要包括:①行政法没有统一完整的实体法典;②行政法由效力层次不同的法律规范构成	
		内容上的特点	主要包括:①行政法调整领域宽泛、内容丰富;②行政法融实体规范与程序规范于一体;③行政法富有变动性	
	分类	以行政法的调整领域为标准	行政组织法	主要规定行政权的设定、范围,行政管理体制,行政组织的形态、结构与规模,公共行政中的人、财、物等制度
			行政活动法	主要涉及行政权的运作,包括行政活动的方式,行使各类行政权力的条件和程序
			行政救济法	主要规定对行政权的监督以及对违反行政活动后果的补救,具体包括行政复议制度、行政诉讼制度和国家赔偿制度等
		以行政法所涉及的内容为标准	行政实体法	涉及公民等一方在公共行政中的实体权利义务、行政机关及其他公共机构承担的公共职能、权力以及行使权力的条件等
			行政程序法	规定行政机关及其他公共机构行使权力的程序,以及公民等一方参与公共行政的程序等
		以行政法规范的对象为标准	一般行政法	对所有的公共行政领域都有规范作用,如行政组织法、行政程序法等
			部门行政法	只对特定领域的公共行政活动进行规范,如经济行政法、教育行政法、卫生行政法、公安行政法等
	渊源	主要包括:①宪法;②法律;③行政法规;④地方性法规;⑤自治条例和单行条例;⑥规章;⑦国际条约与协定;⑧法律解释;⑨国家行政机关与执政党等联合发布的规范性文件		
	地位★	(1)在依法治国中的地位:①行政法是推进依法治国的手段;②行政法的建设是依法治国的重心所在;③行政法的发展将推动依法治国的进程 (2)在法律体系中的地位:①行政法与宪法的关系十分密切;②行政法是重要的公法部门之一		
	作用★	主要包括:①支持和保障公共行政的有效开展;②规范和控制行政权;③保障个人自由和权利;④促进经济和社会的发展		

三、行政法的历史发展

行政法的历史发展	理论基础	主要包括:①自然权利;②三权分立;③法治原理
	产生基础	
	实践基础	主要包括:①国家行政机关由国家权力机关产生,向权力机关负责,这意味着国家行政机关的活动必须在法律规定范围内,受法律的制约;②近现代以来公共行政的积极扩张是行政法产生的直接根源;③市场经济本身也为行政法的产生和发展奠定了基础;④司法的独立以及司法对行政的制约也为行政法的产生奠定了基础
	大陆法系国家行政法的特点	主要包括:①存在独立的行政法院系统,与普通法院并列;②在法律体系上,公法与私法相对分立,行政法属于公法范畴;③大陆法系虽以成文法为主,但行政法例外,行政法以判例法为其重要渊源;④行政法重视行政实体法律制度,如行政组织法、行政处罚法、行政强制法等;⑤强调行政法的平衡和调控作用,即行政法一方面给予政府有效的执行手段,另一方面又控制政府的行政权力,以维护个人的合法权益
	英美法系国家行政法的特点	主要包括:①普通法制度是行政法制度的基础,所有的人适用同一的法律,由相同的法院管辖,不存在独立的行政法院系统,也没有独立的公法体系;②强调司法审查的作用,行政活动包括行政裁判所的活动都要接受司法审查,判例法是行政法的重要渊源;③重视行政程序制度
	中国行政法的历史发展	主要包括:①中国行政法的产生可追溯到中华民国时期的《临时约法》,在《临时约法》中第一次提到行政诉讼制度;②新中国的行政法萌芽于20世纪50年代,但真正受到重视、形成体系并走向成熟则是在20世纪80年代以后;③自20世纪90年代以来,我国已相继制定了《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《立法法》、《政府采购法》、《行政许可法》和《公务员法》等一大批重要的行政法律,《行政强制法》、《行政程序法》正在制定过程中,《行政诉讼法》和《国家赔偿法》也已列入修订程序

四、行政法学

行政法学	研究对象	主要包括:①行政法基础理论;②行政法律制度;③行政法规范及适用
	研究概况	主要包括:①最早对行政法学进行研究的是法国,早在19世纪70年代,法国就出现了行政法学著作,比较注重实体法的研究;受法国的影响,德国也十分重视行政实体制度。②英国和美国起步晚,出现于19世纪末和20世纪初,而真正受到重视是在二战以后,重视行政程序制度的研究。③新中国的行政法学研究出现于20世纪80年代初期,经历了一个沿袭前苏联行政法学内容、吸收西方国家行政法学成果、创设自己行政法学理论的发展过程



重点知识讲解

一、行政法的概念

1. 行政法是有关公共行政的法。行政法的调整对象主要有三部分:①在组织公共行政中发生的各种社会关系,如国家机关、社会组织及公民个人各自的权利义务,公共行政组织体系中人、

财、物的制度以及组织形态等。②公共行政对外开展过程中发生的各种社会关系,如行政立法、行政决策过程中各类主体的权利义务,行政许可、行政处罚实施过程中的条件和程序等。③对公共行政的监督和救济过程中发生的各种社会关系,如谁有权申请行政复议、提起行政诉讼和请求国家赔偿,各类主体在具体的制度运行中的权利义务等。

2. 行政法是有关公共行政的法律规范之总称。在现实生活中,并没有一部法律被冠以行政法的称谓,也没有一部包罗万象的行政法典,行政法是由分散于宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及规章中的众多的行政法律规范构成的,是有关行政法规范的集合体。

3. 行政法的核心内容主要有两方面:①配置、规范行政主体的行政权。行政权的配置涉及行政权的范围、公共行政职能的界定和分配,既包括纵向的在各级政府之间的分工,也包括横向的在政府部门之间的职能分工,还包括从实体、程序上对行政权加以规范、实施监督以及对其造成的侵害予以必要的救济。②确认、保障公民等行政相对人一方在公共行政中的权益。这里的权益既包括实体上的权利和利益,也包括程序上的权利等。行政法制度的建立都是围绕着公共行政中行政主体的行政权和行政相对人的权益而展开的。以此为核心,行政法要合理恰当地规定行政主体的行政职权和职责、公民等行政相对人一方的权利和义务、监督机关的职权和职责等。

4. 行政法的目的是要将公共行政纳入法治轨道,实现公共行政的民主、公正、理性和高效的价值追求。

二、行政法的地位

1. 行政法在依法治国中的地位。

(1) 行政法是推进依法治国的重要手段。依法治国的重要目标之一是实现行政法治,而行政法是行政法治得以实现的基础。依法治国要求将公共行政纳入法治的轨道,即公共行政的运作应遵循理性的规则,个人可以有序参与公共行政,人们对自己的行为能够合理预期,公共秩序相对稳定。而这一行政法秩序的确立需要建立健全各种行政法律制度。离开行政法,行政法治将无法实现,依法治国也将变得残缺和空洞。从数量上看,现代社会的法律规范绝大部分属于行政法的范畴,因此,必须运用行政法的手段来推进法治的发展。

(2) 行政法的建设是依法治国的重心所在。当今社会,公共行政范围宽泛,行政法治任务艰巨。尤其是随着公共行政改革的推进,行政法律制度日趋复杂,由行政组织法、行政活动法、行政救济法构成的行政法体系,涉及大量具体行政法律制度的建立和完善,需要长期不断地努力。此外,由于历史文化的的原因,我国公民的法治意识薄弱,行政法的制定有很大缺口,行政法的执行效果也很不理想,因此,行政法的建设任重而道远。在依法治国的过程中,行政法的建设是重点所在,也是难点所在。

(3) 行政法的发展将推动依法治国的进程。依法治国呼唤行政法,同时,行政法的发展也推动着依法治国的进程。①各项行政法律制度的建立,在客观上要求理顺国家的立法体制,并建立健全独立、公正的司法体制。换言之,成熟的行政法律制度要有立法和司法的保障。②行政法的发展有助于民众广泛参与行政,有助于公民权利意识和法律素养的提高,有助于公民人格的独立与完善,而个人的权利意识及健全人格正是法治国家赖以存在的基础。可见,无论在法律制度层面还是在法律文化层面,行政法的发展都会推进依法治国。

2. 行政法在法律体系中的地位。

(1) 从整体上看,行政法是一个独立的法律部门。①从调整对象来看,行政法调整着广泛而重要的社会关系,这类社会关系与国家权力、公民权利息息相关,是公民权利与国家权力关系的

重要组成部分。②行政法是构成法律体系的最高层次的、独立的法律规范集合体之一。③行政法既不依附于其他的普通法律部门,也不能涵盖其他法律部门。

(2)从行政法与宪法的关系来看,行政法是与宪法最为密切的法律部门,是宪法重要的实施法。①行政法是实施有关现代国家机构之间关系的宪法规范的主要法律,具有保障和监督行政管理的作用。②行政法是实施宪法确定的各项国家政策的主要法律。因此,有些学者把行政法称为“小宪法”或者“动态的宪法”。

(3)从行政法与其他法律部门的关系来看,行政法对其他部门法的影响越来越大。①现代社会的发展,尤其是生产的日益社会化和公共事务的大量增加,迫切需要强有力的国家行政力量予以调整。行政管理职能的加强,必然导致行政法的发展。②在现代国家,行政机关已经越来越多地“干预”刑事、民事活动,行政法的调整范围也逐渐扩及某些传统上认为应属刑法、民法调整的领域。在我国,这一点表现得尤为明显,如行政处罚、行政裁决等制度的实施等。

三、行政法的作用

1. 支持和保障公共行政的有效开展。在一定程度上,行政法制度是支撑现代公共行政的一套法律技术或法律工具,行政法对公共行政的支持和保障主要体现在行政组织法律制度的建设和公共行政手段的提供上。公共行政的有效开展需要合理界定政府职能,建立健全公务员制度、公共财政制度和公务公开制度,需要充分的行政管理手段以确保政府职能的履行。因此,需要建立一套完备的行政组织和设定合理的公共行政的手段和程序。

必须指出的是,行政法对公共行政的支持和保障并不是“管理论”的翻版。行政法作为公共行政的制度平台,可以使复杂的公共行政不至于陷于泥潭,并使得广大的民众参与成为可能,以建立相对稳定的可预期的公法秩序。在这里,虽然也强调行政法的“工具”作用,但不是作为管理相对人的“工具”,而是实现公共行政目的的“工具”。

2. 规范和控制行政权。规范和控制行政权,确保行政权的运行不偏离既定目标,是行政法的重要功能之一。①规范和控制行政权就是要为行政权的运行设定边界,并确保行政权在法定范围内行使,不超越法律。行政权的行使主体、条件、内容和程序都要符合法律的规定。②规范和控制行政权也包括对行政自由裁量权的约束。行政自由裁量权是指行政权力的行使者在法定范围内,按照法律的基本精神或原则根据具体情况所做的处理。行政自由裁量权的存在是一种客观现实,因为立法再精细也无法预设以后可能发生的各种情况,因而必须为权力的运行留下必要的灵活处理空间。③对行政权的规范和控制既需要采用实体手段,如明确行政权的边界、合理配置行政权等;也需要采用程序手段,如建立信息公开制度、行政程序制度来制约行政权;还需要通过事后的救济手段,如行政复议制度、行政诉讼制度来约束行政权。

3. 保障个人自由和权利。保障个人自由和权利是行政法的根本宗旨。行政法对个人自由和权利的保障体现在三个方面:①通过行政法规范不断确认和扩展个人的自由和权利。在现代社会,个人的自由和权利有了更丰富的内涵。个人的权利除了传统的人身权、财产权和政治权以外,还包括经济自由权、受教育权、环境权、发展权、知情权、听证权等。行政法正是通过建立相应的行政法律制度来确认和扩展个人的自由和权利的,如建立行政公开制度以确保公民对公共行政的知情权,建立听证制度以确保个人对公共行政的直接参与。②通过服务行政制度的建立为个人提供各种服务,以促进个人的全面发展,从而在深层次上实现个人自由,如建立义务教育和终身教育制度、社会保障制度,建立城市生活中的供水、供电、供气、供热等服务制度。③通过事后的行政救济制度,如行政复议制度、行政诉讼制度和行政赔偿制度等恢复个人被侵害的权益,保障个人的自由和权利。