



21世纪法学创新系列教材

总主编 韩德培 马克昌



主编 方世荣

行政法与行政诉讼法

学

人民法院出版社
中国人民公安大学出版社

全国高等教育法学专业核心课程教材

D200.01
F169
1982.1

行政法与行政诉讼法学

Administrative Law and Administrative Litigation Law

主 编 方世荣
副主编 徐银华 石佑启
撰稿人 (以撰写章节先后为序)
石佑启 方世荣 付 晓
杨勇萍 徐银华 李石山
戚建刚 唐华芳 丁丽红
杨 桦

人 民 法 院 出 版 社
中 国 人 民 公 安 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法学/方世荣主编. —北京: 人民法院出版社, 2003.3

(21世纪法学创新系列教材)

ISBN 7-80161-507-7

I. 行… II. 方… III. ①行政法-法的理论-中国-教材②行政诉讼法-法的理论-中国-教材 IV. ①D922.101②D925.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 013669 号

行政法与行政诉讼法学

方世荣 主编

责任编辑 辛秋玲 陈健 孟庆华

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲9号(100101)

电 话 (010)65290562(责任编辑) 65290516(出版部)

65290558 65290541 65290543(发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787×1092毫米 1/16

字 数 652千字

印 张 34.25

版 次 2003年3月第1版 2003年3月第1次印刷

书 号 ISBN 7-80161-507-7/D·507

定 价 48.00元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法与行政法学.....	(1)
第二节 行政法的渊源.....	(11)
第三节 行政法的历史发展.....	(17)
第二章 行政法律关系	(30)
第一节 行政法律关系概述.....	(30)
第二节 行政法律关系的构成要素.....	(33)
第三节 行政法律关系的产生、变更与消灭.....	(36)
第三章 行政法的基本原则	(46)
第一节 行政法基本原则概述.....	(46)
第二节 行政法基本原则的内容.....	(50)

第二编 行政法主体

第四章 行政主体	(62)
第一节 行政主体概述.....	(62)
第二节 行政机关.....	(65)
第三节 被授权的组织.....	(70)
第四节 行政主体的职权与职责.....	(72)
第五节 行政主体委托的组织.....	(74)
第六节 其他公权力管理机构.....	(75)
第五章 国家公务员	(83)
第一节 国家公务员的概念、特征及分类.....	(83)
第二节 国家公务员的身份及其法律地位.....	(85)
第三节 国家公务员的权利和义务.....	(86)
第四节 国家公务员的主要法律制度.....	(89)
第六章 行政相对人	(99)
第一节 行政相对人概述.....	(99)
第二节 行政相对人的权利义务.....	(109)

第三节	行政相对人行为	(117)
第四节	行政相对人行为的内容和效力	(122)
第七章	监督主体	(134)
第一节	监督主体的概念与范围	(134)
第二节	监督主体的法律地位	(135)
第三编 行政行为		
第八章	行政行为概述	(147)
第一节	行政行为的概念、特征和分类	(147)
第二节	行政行为的成立要件与合法要件	(152)
第三节	行政行为的效力	(156)
第九章	行政程序	(168)
第一节	行政程序概述	(168)
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	(171)
第三节	行政程序法	(177)
第十章	抽象行政行为	(186)
第一节	抽象行政行为概述	(186)
第二节	行政立法行为	(187)
第三节	制定其他行政规范性文件的行为	(199)
第十一章	授益性具体行政行为	(206)
第一节	行政许可	(206)
第二节	行政给付	(214)
第三节	行政奖励	(217)
第十二章	损益性具体行政行为	(223)
第一节	行政处罚	(223)
第二节	行政强制	(235)
第三节	行政征收	(240)
第十三章	复效性具体行政行为	(248)
第一节	复效性具体行政行为的概念与特征	(248)
第二节	行政裁决	(249)
第三节	行政确认	(252)
第四节	行政仲裁	(254)
第十四章	其他行政方式	(261)
第一节	行政指导	(261)

第二节	行政合同	(267)
第三节	行政调解	(273)
第四节	行政事实行为	(274)

第四编 行政救济

第十五章	行政复议与行政诉讼概述	(283)
第一节	行政复议概述	(283)
第二节	行政诉讼概述	(287)
第十六章	行政复议与行政诉讼的基本原则	(297)
第一节	行政复议的基本原则	(297)
第二节	行政诉讼的基本原则	(302)
第十七章	行政复议与行政诉讼的受案范围	(310)
第一节	行政复议的受案范围	(310)
第二节	行政诉讼的受案范围	(315)
第十八章	行政复议与行政诉讼的管辖	(329)
第一节	行政复议的管辖	(329)
第二节	行政诉讼的管辖	(335)
第十九章	行政复议与行政诉讼的参加人	(347)
第一节	行政复议参加人	(347)
第二节	行政诉讼参加人	(352)
第二十章	行政复议与行政诉讼证据	(368)
第一节	行政复议证据	(368)
第二节	行政诉讼证据	(377)
第二十一章	行政复议与行政诉讼的程序	(395)
第一节	行政复议的程序	(395)
第二节	行政诉讼的程序	(398)
第二十二章	行政复议与行政诉讼的法律适用和裁判	(422)
第一节	行政复议的法律适用与裁判	(422)
第二节	行政诉讼的法律适用和裁判	(432)
第二十三章	行政复议与行政诉讼的执行	(465)
第一节	行政复议决定的执行	(465)
第二节	行政诉讼的执行	(472)
第二十四章	行政赔偿与行政补偿	(485)
第一节	行政赔偿概述	(485)

第二节	行政赔偿的范围·····	(490)
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关·····	(495)
第四节	行政赔偿程序·····	(499)
第五节	行政赔偿的方式和计算标准·····	(505)
第六节	行政补偿·····	(509)
附录	全国部分高校历年硕士研究生考试相关考题·····	(518)
主要参考书目 ·····		(524)
后 记 ·····		(528)

Contents

PART I INTRODUCTION

Chapter 1 Overview of Administrative Law	(1)
1.1 Administrative Law and Administrative Jurisprudence	(1)
1.2 Sources of Administrative Law	(11)
1.3 Development of Administrative Law	(17)
Chapter 2 Administrative Legal Relations	(30)
2.1 Overview of Administrative Legal Relations	(30)
2.2 Constitutive Requirements of Administrative Legal Relations	(33)
2.3 Emergence, Modification and Vanish of Administrative Legal Relations	(36)
Chapter 3 Basic Principles of Administrative Law	(46)
3.1 Overview of Basic Principles of Administrative Law	(46)
3.2 Contents of Basic Principles of Administrative Law	(50)

PART II ADMINISTRATIVE LAW SUBJECT

Chapter 4 Administrative Subject	(62)
4.1 Overview of Administrative Subject	(62)
4.2 Administrative Organ	(65)
4.3 Organization Authorized by Laws and Regulations	(70)
4.4 Duties and Authorities of Administrative Organ	(72)
4.5 Organization Bailed by Administrative Subject	(74)
4.6 Other Organization of Public Management	(75)
Chapter 5 Civil Service	(83)
5.1 Concept, Characteristics and Classification of Civil Service	(83)
5.2 Identifications and Legal Status of Civil Service	(85)
5.3 Rights and Responsibilities of Civil Service	(86)
5.4 Main Legal Systems of Civil Service	(89)

Chapter 6	Private Party in the Administrative Process	.....	(99)
6.1	Overview of Private Party in the Administrative Process	.....	(99)
6.2	Rights and Responsibilities of Private Party in the Administrative Process	.....	(109)
6.3	Act of Private Party in the Administrative Process	.....	(117)
6.4	Contents and Binding Effects of the Act of Private Party in the Administrative Process	.....	(122)
Chapter 7	Supervision Subject	.....	(134)
7.1	Overview of Supervision Subject	.....	(134)
7.2	Legal Status of Supervision Subject	.....	(135)

PART III ADMINISTRATIVE ACT

Chapter 8	Overview of Administrative Act	.....	(147)
8.1	Concept, Characteristics and Classification of Administrative Act	.....	(147)
8.2	Constitutive Requirements and Legitimate Conditions of Administrative Act	.....	(152)
8.3	Binding Effect of Administrative Act	.....	(156)
Chapter 9	Administrative Procedure	.....	(168)
9.1	Overview of Administrative Procedure	.....	(168)
9.2	Basic Principles and Main Systems of administrative Procedure	.....	(171)
9.3	Administrative Procedure Law	.....	(177)
Chapter 10	Abstract Administrative Act	.....	(186)
10.1	Overview of Abstract Administrative Act	.....	(186)
10.2	Administrative Legislative Act	.....	(187)
10.3	Standard Documents outside Administrative Legislation	.....	(199)
Chapter 11	Concrete Administrative Act of Giving Benefit	.....	(206)
11.1	Administrative License	.....	(206)
11.2	Administrative Supply	.....	(214)
11.3	Administrative Reward	.....	(217)
Chapter 12	Concrete Administrative Act of Injury	.....	(223)
12.1	Administrative Punishment	.....	(223)
12.2	Administrative Enforcement	.....	(235)

12.3 Administrative Imposition	(240)
Chapter 13 Concrete Administrative Act of having Dual Effect	(248)
13.1 Concept and Characteristics	(248)
13.2 Administrative Adjudication	(249)
13.3 Administrative Affirmation	(252)
13.4 Administrative Arbitration	(254)
Chapter 14 Other Administrative Patterns	(261)
14.1 Administrative Guidance	(261)
14.2 Administrative Contract	(267)
14.3 Administrative Mediation	(273)
14.4 Factual Act in Administration	(274)
 PART IV ADMINISTRATIVE RELIEF 	
Chapter 15 Overview of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(283)
15.1 Overview of Administrative Reconsideration	(283)
15.2 Overview of Administrative Litigation	(287)
Chapter 16 Basic Principles of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(297)
16.1 Basic Principles of Administrative Reconsideration	(297)
16.2 Basic Principles of Administrative Litigation	(302)
Chapter 17 Scope of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(310)
17.1 Scope of Administrative Reconsideration	(310)
17.2 Scope of Administrative Litigation	(315)
Chapter 18 Jurisdiction of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(329)
18.1 Jurisdiction of Administrative Reconsideration	(329)
18.2 Jurisdiction of Administrative Litigation	(335)
Chapter 19 Participants in Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(347)
19.1 Participants in Administrative Reconsideration	(347)
19.2 Participants in Administrative Litigation	(352)

Chapter 20	Evidence in Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(368)
20.1	Evidence in Administrative Reconsideration	(368)
20.2	Evidence in Administrative Litigation	(377)
Chapter 21	Procedure of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(395)
21.1	Procedure of Administrative Reconsideration	(395)
21.2	Procedure of Administrative Litigation	(398)
Chapter 22	Application of Law and Arbitration in Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(422)
22.1	Application of Law and Arbitration in Administrative Reconsideration	(422)
22.2	Application of Law and Arbitration in Administrative Litigation	(432)
Chapter 23	Execution of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation	(465)
23.1	Execution of Decision of Administrative Reconsideration	(465)
23.2	Execution of Administrative Litigation	(472)
Chapter 24	Administrative Indemnity and Administrative Compensation	(485)
24.1	Overview of Administrative Indemnity	(485)
24.2	Scope of Administrative Indemnity	(490)
24.3	Claimants and Respondent Organizations in Administrative Indemnity	(495)
24.4	Procedure of Administrative Indemnity	(499)
24.5	Patterns and standards of Administrative Indemnity	(505)
24.6	Administrative Compensation	(509)
Appendix:	Entrance Examination Questions for L. L. M. , Some Universities in China over the Years	(518)
Bibliography	.....	(524)
Postscript	.....	(528)

第一编 绪 论

第一章 行政法概述

本章重点提示 通过本章学习，了解行政、公共行政与国家行政的涵义，掌握行政法的概念、特征与调整对象，把握行政法在法律体系中的地位和作用及行政法的渊源，熟悉各国行政法的产生与发展概况。

本章难点 行政法的概念与特征；行政法在法律体系中的地位和作用；行政法的渊源。

第一节 行政法与行政法学

一、行政的概念

行政法是有行政的法，要理解行政法，首先必须对行政的概念作些分析。

(一) 行政、公共行政与私行政

“行政”一词的英文是 administration，来自拉丁文 administer，本义为 manage, look after，其含义是执行与管理。“行政”作为一个科学范畴，至今仍歧义纷呈。《辞海》将“行政”解释为：(1) 泛指各种管理工作。如国家管理工作、社团管理工作、企业管理工作、事业单位管理工作等。(2) 专指国家行政机关的组织管理活动。^①《法学词典》中将“行政”解释为：“政府依法管理国家事务的活动。”^②马克思把“行政”称为“国家的组织活动。”^③美国学者古德诺 (Frank J. Goodnow) 于 1900 年著的《政治与行政》一书中，从政治

① 《辞海》(缩印本)，上海辞书出版社 1989 年版，第 897 页。

② 《法学词典》，上海辞书出版社 1985 年版，第 333 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 479 页。

与行政分离的角度来解释行政,认为政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行,制定政策是政治,执行政策是行政^①。马克斯·韦伯认为:“行政管理不仅仅是一个公法的概念。有私人的行政管理,诸如自己家庭预算或者一个赢利企业的行政管理,也有公众的行政管理,也就是说,通过国家机构或者其他的、由国家给予合法化的、即他治的公众机构进行的行政管理。”^②德国学者耶律纳克(Walter Jellinek)在其所著的《行政法》中指出:“行政者,乃包含立法、司法以外之一切国家作用也。”^③在日本,学者们对“行政”的理解有“消极说”和“积极说”两种观点:“消极说”以权力分立为前提,认为“行政是除立法活动和司法活动以外的一切活动”。“积极说”认为“行政是以积极实现国家目的为目标所进行的,具有全体统一性的国家活动”^④。我国学者解释行政的主要观点有:“所谓行政,就是国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸国家职能。”^⑤“行政在日常意义上既指行政机关,亦指管理活动。行政可分为国家的行政和社会组织、私人的行政。”^⑥“行政是管理中的一种。……随着国家的出现,对国家事务的管理被专称为行政管理,成为国家最主要的职能之一。”^⑦等等。

对上述解释加以归纳,大致包括狭义和广义两个方面:

狭义上的“行政”,是在国家活动层面上,将政府的行政权力、职能与国家其他权力和职能作相对明确的分离,由此来界定行政。通常将行政表述为国家行政机关(政府)行使行政权力,管理国家事务的活动,或者是指国家行政机关(政府)行使行政权,执行和实现国家意志的活动。按照狭义的理解,政府之外的管理活动均不属于行政的范畴。这实质上是将“行政”界定为是“国家行政或政府行政”。

广义上的“行政”,将行政理解为组织的一种职能,任何组织(包括国家)的存在和发展,都必须有相应的机构和人员行使执行和管理职能(行政职能)^⑧。管理是一种人与人之间实行某种约束的社会现象,是社会组织的功能,是人类社会的基本活动之一,也是人类社会存在和发展的必要条件。

广义上的行政有公共行政(public administration)和私行政(private ad-

① [美] F.J. 古德诺著:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第5—13页。

② [德] 马克斯·韦伯著:《经济与社会》下卷,林荣远译,商务印书馆1997年版,第4页。

③ 转引自姜明安著:《行政法学》,山西人民出版社1985年版,第4页。

④ [日] 和田英夫著:《现代行政法》,倪健民、潘世圣译,中国广播电视出版社1993年版,第25、28页。

⑤ 姜明安著:《行政法学》,山西人民出版社1985年版,第4页。

⑥ 罗豪才主编:《行政法论》,光明日报出版社1988年版,第7页。

⑦ 应松年、朱维究主编:《行政法与行政诉讼法教程》,中国政法大学出版社1989年版,第1页。

⑧ 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1999年版,第1页。

ministration) 之分。在行政前面加上“公共”一词构成“公共行政”表明它和私人行政相区别,即公共行政是相对于“赢利的”、“私人的”或“企业的”行政来区分的,它强调行政活动的主体主要是公共部门和公共服务机构而不是私人企业或机构。并且,公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务。此外,“公共”一词还强调了公共行政所负的社会责任和义务,以及公众的参与性和行政活动的公开性与程序性。“公共行政”通常是指不以营利为目的,旨在有效增进与公平分配社会公共利益而进行的组织、管理与调控活动。

行政法上的行政仅指公共行政,而不包括私行政。这已为行政法学界基本认同^①。

(二) 公共行政、国家行政与社会公行政

公共行政不仅指国家行政,还应包括社会公行政。在传统意义上,人们通常将公共行政等同于国家行政,认为行政法上的公共行政即国家行政,仅指国家行政机关对国家事务的组织与管理活动。其实,公共行政与国家行政并不是同一个概念。国家行政属于公共行政,但公共行政并不等于国家行政。公共行政除了国家行政以外,还包括其他非政府公共组织的行政^②。任何一个社会都存在着大量的社会公共事务管理活动,这些活动从宏观到微观,都涉及到社会公众的切身利益。在阶级社会中,政府确实是这些活动的核心主体,但除了政府之外,还有许多其他公共组织参与其中。这些非政府的公共组织也行使着公权力,对一定范围内的事务进行组织、管理与调控活动,我们将其称为社会公行政。社会公行政组织行使公权力时,也会对一定范围内相对人的权利义务产生影响,如村民自治组织根据村规民约限制、剥夺村民的权利或对村民实施处罚,公立学校根据校纪校规对在校学生进行处分,行业组织根据章程对组织内的成员予以惩戒,等等。对这种行使公权力的活动也要进行相应的规范和调整,将其纳入到法治的轨道上来,防止出现法治的阳光照不到的灰色地带。行政法作为调整行政活动的国内公法,应当在这方面有所作为。传统的行政法学通常只研究国家行政(主要是国家行政机关的行政),20世纪以后特别是第二次世界大战以来,各国行政法学逐渐将国家行政以外的公行政也纳入研究的范

^① 如王名扬教授在其所著的《法国行政法》中指出:“行政一词,在法文中有时指私人企业的管理,例如一个商业银行的管理机关有时称行政委员会,一个工厂的办公厅有时称行政部,有时指国家的公共行政。行政法所调整的行政活动是后一种活动。前一种活动属于私法范畴。”“公共行政和私人企业管理,尽管在名称和内容上有些相同,然而在性质上和法律地位上不同,是两种不同的学科,行政法和行政法学只以公共行政为调整和研究对象。”参见王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第1页,第3页。姜明安教授明确提出:“行政法学研究的行政只涉及公行政而不涉及私行政,因为行政法调整的只是公行政而不调整私行政。”参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第2—3页。

^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1999年版,第2页。

围。德国、法国、日本等国的行政法学著作中大多设专章研究国家行政机关(包括中央和地方行政机关)以外的公法人行政^①。英美国家在其行政法学中也有研究非政府组织或半自治性的国家行政组织的内容。在我国,随着行政改革的步伐与力度不断加大,国家与政府向社会分权的程度不断加深,非政府公共组织行使公权力的现象日益普遍,引发出的法律问题日渐突出,这引起了行政法学界的关注。近年来,行政法学界在思考扩展行政法的研究范围问题。人民法院的司法判例也涉及国家行政机关以外的公行政问题^②。总体上讲,行政法学界普遍认为,行政法既要规范国家行政,也要规范社会公行政。

二、行政法的概念与特征

(一) 行政法的概念

关于行政法的概念,中外行政法学者从不同的角度进行了不同的概括和总结,有的从行政法的功能与目的上进行界定,有的从行政法的调整对象上来界定,有的从行政法涉及到的内容进行界定,有的从行政法的法律形式进行界定,等等。都分别从不同的层面揭示了行政法的内涵。我们认为,行政法是调整行政关系,规范行政组织及其职权、行政行为的条件与程序,以及对行政活动予以监督的法律规范的总称。对这一定义,可从以下几个方面理解:

1. 行政法是调整行政关系的法。这是从调整对象上揭示行政法的内涵。行政关系是指行政权在取得、行使以及接受监督过程中发生的各种社会关系。它主要包括三类:(1)行政权在取得过程中形成的行政机关与权力机关之间的关系,以及行政权在行政系统内部进行分配时形成的行政机关相互之间的关系。(2)行政权在行使过程中所形成的行政机关与行政机关之间的关系、行政机关与公务员之间的关系、行政机关与公民、法人及其他组织之间的关系。其中,行政权在行使过程中所形成的行政机关与公民、法人及其他组织之间的关系是最主要、最常见的行政关系,也是行政法调整的最主要的行政关系。行政机关与公民、法人及其他组织之间发生的关系,并不仅仅是管理与被管理的关系,还包括服务关系、合作关系、指导关系等。(3)在对行政权实施监督的过

^① 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1999年版,第3页。

^② 近年来,一些地方人民法院开始受理被高等学校拒绝录取,而原告自己认为符合高校录取条件的考生对高等学校提起的诉讼以及高校学生不服校方开除、退学处分或拒发毕业证、学位证而提起的诉讼。法院将被诉的高校作为法律、法规授权的组织而纳入行政诉讼被告的范围。例如,1998年10月5日,北京市海淀区人民法院受理了北京科技大学毕业生田永不服其所在学校拒绝向其颁发毕业证、学位证书以及拒绝为其办理毕业派遣手续的行为而提起的行政诉讼,并且于1999年2月14日判决被告北京科技大学限期向原告颁发毕业证书,对原告学位资格进行审查和为原告办理毕业派遣手续。载《人民法院报》1999年6月8日第4版。

程中形成的社会关系。这类社会关系又称监督行政关系，主要包括权力机关与行政机关及其公务员之间发生的监督与被监督关系；司法机关与行政机关及其公务员之间发生的监督与被监督关系；社会公众、新闻媒体与行政机关之间发生的监督与被监督的关系；在行政系统内部上级行政机关对下级行政机关进行层级监督、专司监督职能的监察与审计机关对行政机关及其公务人员进行监督时所发生的监督与被监督关系。

需要说明的是，并非行政机关参与的所有社会关系都受行政法调整。行政机关以机关法人的身份出现从事民事活动时产生的社会关系，就不属于行政法调整的范围。行政法只调整那些与行政活动有关、基于行政权的取得、行使和接受监督所产生的社会关系。

非行政机关在行使行政权和社会公权力时所形成的社会关系，也受行政法调整。例如，法律、法规及规章授权的组织行使行政权时形成的社会关系就受行政法调整。再如，作为非行政机关的基层群众自治性组织（如居委会、村委会）和行业组织（如行业协会、职业协会）根据规约和章程行使公权力时产生的社会关系也应受行政法调整。

2. 行政法是规范行政组织及其职权、行政行为的条件与程序，以及对行政活动予以监督的法律规范。这是从内容上揭示行政法的内涵。行政法的基本内容包括三大部分：第一部分为行政组织法，规定行政的组织、职权、编制及人员的任用和管理。它又包括三类：第一类为调整行政组织和职能的组织法；第二类为调整行政机构和编制的行政编制法；第三类为调整行政工作人员任用和管理的公务员法。第二部分为行政行为法，规定行政组织行使行政职权的条件、方式与程序。行政行为法在理论上可分为行政实体法和行政程序法两类。第三部分为行政监督与救济法，规定对行政活动进行监督以及对违法行政造成的侵害后果进行救济，使公共利益和公民、法人及其他组织的合法权益得到保护。它主要包括以下几类：第一类为行政监察法；第二类为行政复议法；第三类为行政诉讼法；第四类为行政赔偿法。

3. 行政法是调整行政关系的各种法律规范的总称。这是从表现形式上揭示行政法的内涵。行政法没有一部统一、完整的法典，其法律规范散见于宪法、法律、法规和规章等众多法律文件之中，其表现形式多种多样。行政法是这些法律规范的总称。

（二）行政法的特征

行政法与其他部门法相比，无论在形式上还是在内容上都具有自己的特征。

1. 行政法在形式上的特征

（1）行政法没有一部统一完整的法典。行政法没有制定出一部统一的法

典,这是由行政活动范围的广泛性、行政活动内容的复杂多变性,以及行政关系的多层次性决定的。即行政法涉及的社会生活领域十分广泛,内容纷繁复杂多变,专业性、技术性又较强,因此,制定一部完整、统一的行政法典是十分困难的。当然,行政法在整体上没有统一、完整的法典,并不意味着行政法在局部上没有单行法典。实践中,这种单行法典是大量存在的,如公务员法、行政程序法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法等。

(2)行政法由不同效力层次的法律规范组成,且行政法律规范的数量众多,居于各个部门法之首。这是因为制定行政法律规范的主体是多样的,而不是单一的,有权力机关的立法,也有行政机关的立法,这就形成了二元多级立法体制。各立法主体制定出的法律规范文件种类不一,名称多样,效力层次上也存有差别,不像刑法、民法通常只能由最高国家权力机关统一制定,法律形式单一,法律文件数量有限。

2. 行政法在内容上的特征

(1)行政法涉及的内容广泛。由于现代行政涉及国防、外交、经济、文化、教育、卫生、城乡建设等各个领域,因而决定了行政法的调整范围极其广泛,不仅数量多,而且内容覆盖行政活动的各个方面。此外,由于社会的发展,公民在公共行政中的地位不断提升,其权益有了更丰富的内涵,如环境权等。随着公民权益范围的扩展,也需要行政法来加以确认和保障^①。

(2)行政法规范具有易变性。由于社会经济处于不断的变动之中,科技文化在不断发展,公共行政所面临的情况错综复杂,为了与社会的发展协调一致,行政主体需要灵敏应对社会发展中出现的新情况和新问题,这就导致行政关系会发生一定的变化。因此,作为行政关系调整器的行政法律规范,就需要相应地进行废、改、立。需要指出的是,行政法规范具有易变性,并不意味着行政法规范可以朝令夕改,其易变性只是相对于其他部门法而言更为突出些。

(3)行政法的实体性规范与程序性规范通常交织在一起,没有截然分开。这一特征表现在两个方面:一是从整体上看,行政法既包括实体性规范,又包括程序性规范。这里的程序性规范除行政诉讼法外,还包括行政程序法。二是从具体的法律规定来看,行政法的实体性规范与程序性规范通常融于一个法律文件中,如我国的行政处罚法既规定了行政处罚的实体问题,也规定了行政处罚的程序问题。行政法的实体性规范与程序性规范难以分开,主要是因为行政权在实体上赋予的同时,需要按程序来规范运用,并且将实体性规范与程序性规范规定在一个法律文件之中,也便于行政主体掌握和操作。

^① 方世荣主编:《行政法与行政诉讼法》,中国政法大学出版社1999年版,第6—7页。