



新世纪法学专业系列教材

Law Textbook Series for New Century

行政法与行政诉讼法学

刘艳云 主编

101-43

南海出版公司

426

G77

44

发展经济中的教育与职业

——效益、关联性、公平性和多元取向

萧今 黎万红 主编

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法学/刘艳云主编. —海口:南海
出版公司, 2001. 6

新世纪法学专业系列教材

ISBN 7-5442-1914-3

I. 行… II. 刘… III. ①行政法—法的理论—高等
学校—教材 ②行政诉讼法—法的理论—高等学校—教
材 IV. ①D912. 101 ②D915. 401

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 032454 号

XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONG FAXUE
行政法与行政诉讼法学

主 编 刘艳云

责任编辑 张 辉

装帧设计 郭同桢

出版发行 南海出版公司 电话 (0898)65350227

社 址 海口市机场路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编 570203

经 销 新华书店

印 刷 北京昌平前进印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 16.25

字 数 307 千

版 次 2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5442-1914-3/D·35

定 价 19.70 元

南海版图书 版权所有 盗版必究

新世纪法学专业系列教材

总 序

总主编 田庆国

总顾问 崔勤之

党的十五大政治报告第一次明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的方针。一方面，它高度概括了我们党治理国家的基本方针，指明了改革和完善政治体制的基本方向；另一方面，又具体阐释了依法治国这一方略的意义与内涵。实施依法治国方略，重要环节之一就是大力普及法学知识，增强公民的法律意识，提高公民学法、守法和用法的自觉性。新世纪法学专业系列教材就是为适应这一需要应运而生的。

本套教材严格按照教育部颁布的法学专业课程教学要求，结合我国改革开放以来法学研究最新成果和社会主义市场经济发展的实际需要编写而成。

从总体上看，本套教材具有以下特点：

一是系统性。全套教材注重法学基本概念、基本观点和基本原理的分析和阐述，释义准确，论点明确，重点突出，结构严谨，便于学生系统地学习和掌握法学知识。

二是实用性。全套教材包括《法理学》、《宪法学》、《刑法学》、《民法学》、《行政法与行政诉讼法学》、《经济法学》、《刑事诉讼法学》、《民事诉讼法学》、《婚姻家庭继承法学》、《合同法学》、《国家赔偿法学》、《证据法学》、《消费者权益保护法概论》、《知识产权法学》、《法律文书》、《律师实务》、《中国法制史》、《外国法制史》等，基本上涵盖了社会生活的各个方面，具有较强的实用性和可操作性。

三是通俗性。教材作者力求将深奥的法学专业术语及原理作通俗的表述，简洁明了，深入浅出。因此，本套教材既可作为高等职业技术学院、高等专科学校、成人高等学校法学专业教材，也可作为广大法律从业人员业务培训用书，还可供广大法学爱好者自学参考。

参加本套教材编写的作者，大部分都有博士学位，具有高级职称。尤为难能可贵的是，他们都参编或主编过不少教材，都长期工作在高等院校教学和科研第一线，不仅具有较为深厚的专业理论造诣，而且具有较为丰富的教学实践经验，因此，本套教材的编写比较成熟，具有鲜明的时代特色。

随着我国各项改革的深入发展以及对外开放的扩大，将会出现许多新型的社会关系，与此相适应，新的法律、法规也将不断地颁布和实施。因此，热忱欢迎广大师生及同行提出宝贵意见，以便不断总结经验，不断充实和完善本套教材，更好地为法学教育服务。

中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师

崔勤之

编审说明

本书系新世纪法学专业系列教材之一。

全书编写以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,以党和国家有关加强法制宣传教育的法律、法规和政策为依据,以社会主义市场经济建设的实际需要为出发点和归宿点,从我国的实际出发,结合高职、高专、成人高校法学专业教学特点,简明扼要地阐述了行政法与行政诉讼法的基本理论、基本知识和基本问题。全书编写着重突出知识性、新颖性和实用性,力求做到结构严谨,语言流畅。经审定,本书可以用作高等职业技术学院、高等专科学校、成人高等学校法学专业教材,也可作为广大法学爱好者和国家公务员培训用书。

本书由刘艳云主编并总纂。编写人员分工如下:刘艳云(第一、二、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六章),张俊明(第三、四、五、六章),杜波(第十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五章)。

本书在编写过程中编者参考、借鉴了国内最新出版的行政法与行政诉讼法学论著和教材,并汲取了其中部分优秀成果,在此谨向上述作者和出版者致以诚挚的谢意。

尽管编者已经尽了最大努力,但由于编写时间仓促,编者学识水平有限,书中肯定存在不少疏漏甚至错误之处,恳请广大读者和有关专家不吝批评指正,以便不断修订完善。

新世纪法学专业系列教材编委会

2001年6月

目 录

上编 行政法

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
第二节 行政法的渊源.....	(7)
第三节 行政法律关系.....	(9)
第四节 行政法的功能和作用	(12)
第二章 行政法的基本原则	(15)
第一节 行政法基本原则的涵义	(15)
第二节 行政合法性原则	(16)
第三节 行政合理性原则	(17)
第三章 行政主体	(19)
第一节 行政主体概述	(19)
第二节 行政职权与行政职责	(22)
第四章 行政机关	(29)
第一节 国家行政机关概述	(29)
第二节 国家行政机关的设置原则	(32)
第三节 国家行政机关的法律调整	(34)
第四节 国家行政机关的结构与体制	(40)
第五章 公务员	(47)
第一节 公务员的概念	(47)
第二节 公务员的法律地位	(50)
第三节 行政职务关系	(52)
第六章 行政相对人	(56)
第一节 行政相对人的概念	(56)
第二节 行政相对人的特征	(57)
第三节 行政相对人的法律地位	(58)

第七章 行政行为概述	(63)
第一节 行政行为的概念	(63)
第二节 行政行为的分类	(65)
第三节 行政程序	(67)
第八章 行政立法	(72)
第一节 行政立法概述	(72)
第二节 行政立法体制	(76)
第三节 行政立法的程序	(79)
第四节 行政立法技术	(82)
第九章 行政许可	(88)
第一节 行政许可制度概述	(88)
第二节 行政许可的分类	(90)
第三节 行政许可的程序	(91)
第十章 行政处罚	(94)
第一节 行政处罚概述	(94)
第二节 行政处罚的原则	(96)
第三节 行政处罚的种类	(98)
第四节 行政处罚的程序	(99)
第十一章 行政强制执行	(104)
第一节 行政强制执行概述	(104)
第二节 行政强制执行的原则	(105)
第三节 行政强制执行的种类与具体实施方式	(107)
第四节 行政强制执行程序	(113)
第十二章 行政合同	(115)
第一节 我国行政合同的历史发展	(115)
第二节 行政合同概述	(117)
第三节 行政合同行为	(120)
第十三章 行政指导	(123)
第一节 行政指导的概念与特征	(123)
第二节 行政指导的种类与形式	(124)
第三节 行政指导的作用	(125)
第四节 行政指导制度建设的构想	(126)
第十四章 行政违法与行政责任	(129)
第一节 行政违法概述	(129)
第二节 行政不当与行政侵权	(133)

第三节 行政责任·····	(135)
第十五章 行政赔偿 ·····	(141)
第一节 行政赔偿的概念与特征·····	(141)
第二节 行政赔偿的构成要件·····	(142)
第三节 行政赔偿的范围、方式和标准·····	(144)
第四节 行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关·····	(146)
第五节 行政赔偿程序·····	(147)
第六节 行政赔偿责任的追偿·····	(148)
第十六章 行政复议 ·····	(150)
第一节 行政复议的概念和特征·····	(150)
第二节 行政复议的原则·····	(152)
第三节 申请复议范围和复议管辖·····	(153)
第四节 行政复议机构和复议参加人·····	(155)
第五节 行政复议程序·····	(156)
下编 行政诉讼法	
第十七章 行政诉讼法概述 ·····	(160)
第一节 行政诉讼的概念和特征·····	(160)
第二节 行政诉讼的基本原则·····	(163)
第三节 行政诉讼法律关系·····	(169)
第十八章 行政诉讼的受案范围 ·····	(174)
第一节 确定受案的基本原则·····	(174)
第二节 可以受案的具体行政行为·····	(175)
第三节 不予受理的行政行为·····	(178)
第十九章 行政诉讼的管辖 ·····	(181)
第一节 级别管辖·····	(181)
第二节 地域管辖·····	(182)
第三节 移送管辖和指定管辖·····	(184)
第二十章 行政诉讼参加人 ·····	(187)
第一节 原告和被告·····	(187)
第二节 第三人·····	(190)
第三节 共同诉讼·····	(192)
第四节 诉讼代理人·····	(193)
第二十一章 行政诉讼证据 ·····	(197)
第一节 行政诉讼证据概述·····	(197)

第二节	行政诉讼证据的种类·····	(198)
第三节	举证责任·····	(202)
第四节	证据保全·····	(204)
第二十二章	起诉和受理·····	(206)
第一节	行政复议与行政诉讼·····	(206)
第二节	起 诉·····	(208)
第三节	受 理·····	(211)
第二十三章	审理和判决·····	(213)
第一节	审理程序·····	(213)
第二节	具体行政行为的执行·····	(224)
第三节	对妨害行政诉讼的强制措施·····	(226)
第四节	审理依据·····	(229)
第二十四章	行政诉讼执行程序·····	(233)
第一节	行政诉讼执行程序概述·····	(233)
第二节	行政决定的执行·····	(236)
第三节	判决、裁定的执行·····	(237)
第二十五章	涉外行政诉讼·····	(245)
第一节	涉外行政诉讼概述·····	(245)
第二节	涉外行政诉讼的原则·····	(246)
主要参考文献	·····	(250)

上编 行政法

第一章 行政法概述

本章主要阐述行政与行政法的概念、行政法的渊源、行政法律关系以及行政法的功能和作用。

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

行政法与行政的关系极为密切,因此,要想弄清行政法的具体含义,就必须首先要研究行政的涵义是什么。

“行政”一词,原意是“执行事务”,在日常生活中是“管理”的同义词。在此意义上,行政又通常可以分别表示国家与公共事务的行政和社会组织、企业的行政。行政法领域的行政是指国家与公共事务的行政,相对社会组织、企业的“私人行政”而言,通称为“公共行政”,即行政管理活动。但是,准确界定行政的涵义,却也非常复杂。用不同的方法和标准去理解,行政就有多种多样的涵义,因此,在学术界一直是众说纷纭。其中,最具代表性的观点主要有以下三种:

(一)职能说

这种观点以国家的职能来界定行政的涵义,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。其代表人物是美国行政法学家古德诺。在著名的《政治与行政》一书中,他明确指出:“在一切的政治制度中,只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行,前者谓之政治,后者谓之行政。”也就是说,制定政策是政治,执行政策是行政,政治与行政应当加以区分。这种观点在奉行“管理最少的政府是最好的政府”的自由主义时代具有广泛的影响和说服力,也具有不可忽视的理论和规范价值。因为,相对于“至上”的议会来说,行政就是国家意志的执行,这反映了现实政治关系并有利于控制行政活动。但在现代,不同等级的行政机关都有决策活动,只是决策的层次、范围、效力的等级不同而已。行政在其活动的范围内,可以说既是国家意志的表现,又是国家意志的执行。单纯强调行政是国家意志的执行,已与实际不相吻合,也不利于促进行政积极、有效地实现和

保障公共利益。可以说,这是西方社会经典性的意见。

(二)分权说

这种观点以国家权力划分的标准来界定行政的涵义,认为行政是国家立法、司法之外的一类国家的职能权力。其中又可细分为二分说、三分说和五分说。

1. 二分说

其代表人物是英国洛克,他认为国家权力由立法和行政两部分组成,除了立法之外就是行政。

2. 三分说

其代表人物是法国孟德斯鸠,他认为国家权力由立法、行政、司法三部分组成,除立法、司法之外的国家权力就是行政。

3. 五分说

其代表人物是孙中山,他认为国家权力由立法、行政、司法、监察、考试五部分组成,除立法、司法、监察、考试之外的国家权力就是行政。

(三)管理说

这种观点以国家权力的性质和功能来界定行政的含义。代表人物是马克思,他认为,“行政是国家的组织活动”。^①这就指出了行政的主要特征是国家的组织(管理)活动,即行政管理活动,它体现了行政的性质和职能。国内大多数行政法学者比较认同这种观点,本书也持这种观点。

所谓“行政”是指国家行政机关对国家事务的有组织的管理活动。这种有组织的管理活动,是依据法律进行,并由国家强制力保障实施的。这一涵义共包括以下四层意思:

第一,行政是国家的一种活动,是由国家这一主体进行的社会活动,而不是由其他社会组织或个人进行的社会活动。

第二,行政是由国家行政机关(包括国家机关授权的单位和个人)进行的有组织的管理活动,而不是由其他国家机关进行的立法活动与司法活动。

第三,行政是一种依据法律、实施法律的职能,必须依法进行,不能离开法律而任意行动。

第四,行政是国家行政机关代表国家依法进行的有组织的管理活动,并受到国家强制力的保障,对国家机关、社会组织和个人都具有约束力。

二、行政法的概念

由于所持的依据和标准不同,国内外学者对行政法所下的定义也不尽相同。对行政法众说纷纭的各种定义,加以分析和归纳后可以看出,目前关于行政法的

^① 《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》,《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

定义主要有以下四种：

第一种观点认为，行政法是关于行政的法。这种界定触及了行政法的涵义，但它只是停留在对事物本质认识的表面层次上，没有进一步深刻揭示行政法的内涵和外延，失于笼统、模糊。

第二种观点认为，行政法是调整行政关系的法律规范的总称，或是有关行政权的设定、行使、作用的法律规范的总称。这种定义明确把行政法所调整的基本社会关系限于或主要限于行政主体对行政相对人的管理关系，忽略或轻视了监督行政关系亦是行政法调整的基本领域，从而极易在逻辑上引导出行政法以行政为中心，是关于行政主体的特权法这一管理主义的结论。

第三种观点认为，行政法是控制行政权的法。这种定义弥补了上述第二种观点的缺漏，承认监督行政行为是行政法应有的基本内容，它的欠缺在于以监督行政为行政法的主要内容或惟一内容，奉司法审查法为行政法的核心部分，从而轻视或忽略了行政权在经济与社会生活中积极的能动作用，以及社会对积极行政的要求。

第四种观点认为，行政法是国家法律体系中的重要组成部分，它是规定国家行政组织、行政活动与行政程序的准则，是用来调整行政关系的一切法律规范的总称。或者说，它是用来调整国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系的一切法律规范的总称。这也是本书所持的观点。

由于法律是国家对社会关系的调整和规范，因此，只有根据法律所调整的社会关系（即其调整对象）给其下定义，才能把握住该部门法区别于其他部门法的本质特征。部门法区分的最主要依据就是调整对象的特殊性。矛盾的特殊性是一事物区别于他事物的根据。所以，我们认为，上述定义比较全面、完整、恰当地把握了行政法调整对象的特殊性，是一种比较科学合理的界定。

这种对行政法概念的表述，具体包含以下四个要点：

第一，行政法在国家法律体系中的地位。它是国家法律体系中的重要组成部分，是仅次于宪法，与民法、刑法并列的三大基本法律部门中的实体部门法之一。

第二，行政法的基本内容。行政法是规定国家行政组织、行政行为与行政程序的法律规范，其基本内容涉及国家行政组织、行政行为与行政程序等诸多方面。

第三，行政法的调整对象。行政法的调整对象是行政关系。

第四，行政法的基本形式。行政法的基本形式是多样的，具体包括行政方面的法律、行政法规、部门规章、地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章等等。

三、行政法的特点

行政法作为国家法律体系中的一个独立的部门法,无论是从形式上还是在内容上都有区别于其他部门法的特点。

(一)形式上的特点

1. 没有统一、完整的法典

这是因为行政法涉及的社会生活领域十分广泛,内容纷繁复杂,又有较强的技术性和专业性,再加上行政关系变动较快,因此,制定一部系统、完整的行政法典几乎是不可能的。其他部门法都有自己的法典,如民法有民法典,刑法有刑法典,然而行政法却很难有行政法典。虽然有一些国家和学者曾努力促进行政法的法典化,但最终结果并不成功,影响力也仅限于学术界。就我国而言,也从来没有一部系统、完整的行政法典。

2. 法律形式、法律文件的数量最多

从法律形式上讲,行政法与民法、刑法等部门法不同。民法、刑法通常只能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。而行政法有多种多级的立法者,不仅最高权力机关或地方权力机关可以规定,而且有权的行政机关也可以制定,这就使得行政法的表现形式繁多,种类不一,即具有多种法律渊源。行政法的这种多种、多级立法体制,是由行政法内容的广泛性、技术的复杂性、专业的细致性所决定的,是行政管理活动的现实要求。

(二)内容上的特点

1. 广泛性

行政法的内容从行政组织、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。这是由现代行政发展的现实所决定的。现代行政不像18、19世纪的行政那样仅仅局限于治安、国防、税收、外交等领域,而是已经扩展到包括工商管理、卫生保洁、环保绿化、劳动保护、妇女儿童保障、社会福利等领域,几乎涵盖了社会生活的各个领域,触及到社会生活的每一个角落。这就是西方学者形容为“从摇篮到坟墓”的全方位管理。作为上层建筑的法律,不可能不反映这一现实。因此,行政法内容呈现出了广泛性。

2. 变动性

一般来说,法律规范都具有一定的稳定性。在行政法规范中,以宪法、法律形式表现的那部分法律规范与民事、刑事等其他法律规范一样具有相当的稳定性;而数量较多、地位重要的以行政法规、规章形式表现的具体规范的稳定性就相对差得多了。这是因为,虽然以宪法、法律为渊源的行政法规也涉及较多领域,但它们规定的是最基本的内容,具有很强的原则性、抽象性以及适应性,表现在法律形式上就是相对的稳定性,因而变动并不频繁;而以行政法规、规章为渊源的

行政法规范涉及的内容更多、更具体、更全面,面对日新月异、变化快速的社会生活,如果不及时作出调整,就会产生消极的后果。尤其在改革形势下,管理关系正在一步步理顺,一步步完善,行政活动也在适应形势的发展。因此,以行政法规范、规章形式表现的具体行政法规范易于变动这一特点是可以理解的。

3. 实体性规范与程序性规范的共存性

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,国家对它们单独制定法典,使其形成不同的法律部门。而行政法就不同了。首先,行政法的程序性规范并不仅限于诉讼领域,它还包括有关行政管理活动程序的规范,即行政程序法。其次,行政诉讼法虽然可以独立立法,但由于没有相应的统一的“行政实体法典”,而行政诉讼毕竟与行政法有关实体内容密不可分,这就使得行政诉讼法包含了许多实体性条文。再次,行政程序法是行政法特有的一类行为规范。在民事关系中,通常在非诉讼情况下,当事人行为受“意思自治”原则指导,很少有法律规定严格的行为程序。在刑事关系中,若规定罪犯应按一定的程序作案,那是荒谬绝伦的。但在行政关系中,出于民主、公正的要求,科学与效率的需要,国家有必要对行政机关行使职权的步骤、次序、方式、时限予以规定。因而,关于行政活动的实体性规范和程序性规范总是互相交织的。考察行政活动不应也很难把两类规范截然分开。当然,某些程序性规范会因代表一定的共性而逐步独立形成一个法律文件,如行政立法程序法,但在通常情况下实体性规范和程序性规范往往共同表现于一个法律文件之中。况且,行政机关种类繁多,分担各具特殊性不同的职权,其职权具体如何行使存在较大差异,即使有代表共性的行政程序法律规范,也难以完全调整好具体行政机关的具体行为。所以,具体的、特殊的程序性规范更是经常地与规定行政机关具体职权的实体性规范共存于一个法律文件之中。

四、行政法的分类

由于行政法调整的内容十分广泛,其规范也就复杂繁多,为了便于研究和实施行政法,对其进行分类是很有必要的。目前,我国学者依据不同的标准对行政法作了很多种分类,这些分类各有其不同的意义。

(一) 一般行政法与特别行政法

这是以行政法调整对象的范围为标准对行政法所作的划分。一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称,如行政组织法、公务员法、行政处罚法、行政程序法等。一般行政法调整的行政关系和监督行政关系的范围广,覆盖面大,具有更多的共性,通常是其他行政法规范的基础。

特别行政法是对特别的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原

则的总称,如经济行政法、军事行政法、体育行政法、教育行政法、公安行政法、民政行政法、卫生行政法、科技行政法等等。相对于一般行政法而言,特别行政法比较具体、细致,很多时候就是一般行政法的具体化、细致化。当然,特别行政法根据其调整对象的不同,也有其相互区别的特殊性。特别行政法是行政法不可分割的部分,忽视其中的哪一类规范,都会对社会主义法制建设造成损失。在行政法学领域,人们通常在行政法总论中研究一般行政法,而在行政法分论中研究特别行政法。

(二) 实体行政法与程序行政法

这是以行政法规范的性质为标准对行政法所作的划分。实体行政法是规范当事人在某种法律关系中的存在、地位或资格和权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。程序行政法则是规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利义务的行政法规范的总称,如行政诉讼法、行政程序法等。

在行政法领域,行政实体法与行政程序法总是交织在一起。前者是行政行为的内容,后者是行政行为的表现形式,二者是统一的。行政诉讼法作为程序行政法的一类,又总是同行政实体法与行政程序法交织在一起。尽管如此,区别这三类规范还是可能的,并有其理论和实践价值。自20世纪30、40年代以来,世界上曾有不少人力图使行政法法典化。在这一法典化的努力过程中,人们发现,要将所有关于实体行政法内容的规范以内部协调一致和科学系统的方式表述在一个法律文件中,实在是太过于艰难了。然而,相对于实体规范而言,行政法中的程序规范却比较容易把握。于是人们提出,应及时将行政法中的程序法法典化,因为这是可行而又必要的。不少国家已经作了这种努力,并取得了很大的成就。如美国、德国等都颁布了《行政程序法》。我国在1989年4月颁布了《行政诉讼法》,目前正在研究制定《行政程序法》。为此,区分实体行政法与程序行政法,对于研究和完善我国社会主义行政法制显然有重要意义。

(三) 行政组织法、行政行为法和监督行政行为法

这是以行政法的作用为标准对行政法所作的划分。行政组织法,即有关行政组织的规范,基本上可以分为两部分:一部分规范规定行政机关的设置、编制、职权、职责、活动程序和活动方法,其中关于行政职权、职责的范围,是行政组织法的核心内容;另一部分规范规定国家行政机关与其公务员双方在录用、培训、考核、奖惩、职务升降、交流中的权利(职权)、义务(职责)关系,这部分规范往往表现于公务员法中。

行政行为法,又称行政活动法,即有关行政行为的规范。这类行政法规范中,最主要的是关于行政机关在进行行政管理、实施行政活动的过程中,与作为行政相对人的个人、组织之间的权利(职权)、义务(职责)关系的规范。行政行为规范涉及的主体多,调整的范围广,情形十分复杂。研究并制定这方面的规范是很有

价值的。

监督行政行为法,即关于监督主体监督行政行为的规范,其中包括行政诉讼法规范。这类规范在行政法上数量不多,但至关重要,被认为是行政法学的重点之一和行政法制建设的重点之一。上述三类规范的划分也是相对的,有时这三类规范交织在一起,难以辨别划分。对这三类规范予以划分的重要意义在于有助于人们全面掌握行政法规范,并为行政法学研究构建框架。

当然,除了以上三种分类外,人们对行政法的分类还有很多,如平时行政法与战时行政法、中央行政法与地方行政法等等。

第二节 行政法的渊源

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,是所有立法的依据。宪法中确认了一系列行政法规范和原则,例如,关于国家行政机关组织和职权的规范,关于国家行政机关活动基本原则的规范,以及关于公民基本权利自由和对这些基本权利自由提供保障的规范等。宪法确认的这些规范通常是原则性的、纲领性的、指导性的,对所有其他的行政法规范具有统率的作用。可以说,其他形式的行政法规范都是以此为基础发展起来的。《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)包含的行政法规范主要有:关于我国行政管理活动基本原则的规范,第二、四、五、二十七、四十一条等就是属于这类规定;关于国家中央行政机关、基本工作制度与职权的规定,第八十六至第九十一条、第一百一十四至第一百二十二条;关于地方各级人民政府组织和职权的规范,第一百零五至第一百一十条;关于公民在行政关系中的权利与义务的规定,第三十三至第三十六条等。

二、法律

法律是国家最高权力机关制定的规定性文件,包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。《中华人民共和国兵役法》(简称《兵役法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)、《中华人民共和国行政处罚法》(简称《行政处罚法》)等,就是基本法律;而《中华人民共和国药品管理法》(简称《药品管理法》)、《中华人民共和国专利法》(简称《专利法》)等,则是一般法律。由法律形式表现的行政法规范,其中有的法律完全属于行政法规范,如《中华人民共和国国务院组织法》(简称《国务院组织法》)。有的法律既包含行政法规范,同时也包含其他法律规范,后者如《中华人民共和国

著作权法》(简称《著作权法》)等。因此,不能把所有法律都当作行政法的法律渊源,只有其中有关行政法规范的部分才属于行政法的范畴。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。法律是我国常见的行政法渊源。

三、行政法规、规章

行政法规是国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称。比如国务院于1983年12月17日发布的《城市私有房屋管理条例》,就是典型的行政法规。部门规章则是指国务院各部委制定的规范性文件的总称。比如民政部于1986年9月11日发布的《关于婚姻登记若干问题的解答》,就是典型的部门规章。部门规章的法律效力低于行政法规。目前,这种行政法规范的数量较多,调整的领域非常广泛,是我国重要的行政法渊源。因此,行政法规与行政规章数量最多,涉及面最广,是行政法的重要法源和主要的表现形式。

四、地方性法规、规章

地方性法规,是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会,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人民代表大会及其常委会在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的地方性法规,如北京市人大常委会颁布的《实施〈中华人民共和国水污染防治法〉条例》。地方性政府规章是由省、自治区人民政府以及省、自治区人民政府所在地的市与国务院批准的较大的市的人民政府制定的,如北京市人民政府颁布的《劳动保护监察试行办法》、《科学技术进步奖励办法》等。因此,地方性法规和地方性政府规章,数量很大,调整地方广泛的行政关系,是行政法规范中重要的法源和主要表现形式。

五、自治条例和单行条例

依据《宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》(简称《民族区域自治法》)的规定,民族自治地方的人民代表大会,有权依照当地的政治、经济和文化的特特点,制定自治条例和单行条例。自治条例是民族自治地方的人民代表大会,依据法定权限,结合本地的特点制定的管理行政事务的一种规范性文件,如内蒙古自治区人民代表大会通过的《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》。单行条例是民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会,依据《宪法》和有关法律制定的调整某个方面的社会关系的法律规范,如新疆、西藏、内蒙古、宁夏等自治区依据《中华人民共和国婚姻法》(简称《婚姻法》)制定的各自自治区内的补充办法。