



21 世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材

行政法与行政诉讼法

王明刚 申建国 主编



覆盖经济学类与管理学类主要专业



全面反映最新教学科研成果



满足普通高等院校教学要求



促进学生构建富有个性化的知识结构

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材

行政法与行政诉讼法

王明刚 申建国 主 编

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

北京 · 2004年

922.101
3

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法/王明刚, 申建国主编. —北京:
中国铁道出版社, 2004. 5

(21 世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材)

ISBN 7-113-05895-7

I. 行... II. ①王... ②申... 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. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032233 号

主 编 申 明 刚

书 名: 行政法与行政诉讼法

作 者: 王明刚 申建国

出版发行: 中国铁道出版社 (100054, 北京市宣武区右安门西街 8 号)

策划编辑: 夏 伟

责任编辑: 夏 伟

封面制作: 石碧荣

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 730×988 1/16 印张: 18 字数: 332 千

版 本: 2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1~4000 册

书 号: ISBN 7-113-05895-7/F·384

定 价: 24.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 请与本社发行部调换。

编辑部电话 (010) 51873094 发行部电话 (010) 51873172

编辑部电子信箱: yx@tdpress.com 或 td6170@263.net

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材（第一批）

编写委员会

④ 河北经贸大学

戴建兵 河北经贸大学金融系系主任

郭晓君 河北经贸大学公共管理学院院长

④ 湖南商学院

陈福义 湖南商学院旅游管理系系主任

④ 华北航天工业管理学院

孙 军 华北航天工业学院经济管理系系主任

④ 兰州交通大学

陈兴冲 兰州交通大学土木工程学院院长

崔炳谋 兰州交通大学交通运输学院院长

④ 辽宁大学

高 闯 辽宁大学工商管理学院院长

邵晓光 辽宁大学哲学与公共管理学院院长

④ 西北大学

任宗哲 西北大学公共管理学院院长

④ 云南大学

田 里 云南大学工商管理与旅游管理学院院长

④ 浙江工商大学

唐代剑 浙江工商大学旅游学院院长

④ 中南大学

李明生 中南大学商学院副院长

游达明 中南大学商学院副院长

（注：排名以拼音为序）

前言

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材·行政法与行政诉讼法

实现行政管理法制化，依法行政，是现代行政管理的主要特征。伴随着我国政治、经济体制改革的深化，社会主义市场经济体制的不断完善，健全的行政法制已经成为促使政府转变职能，提高行政效率，保证国家长治久安的关键问题。为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的要求，更好地满足国家对行政管理工作人员的培训和高等院校教学的需要，我们组织编写了《行政法与行政诉讼法》一书。

本书以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，吸收国内外本学科领域的最新成果，坚持理论联系实际的原则，力求系统、准确地阐释本学科的基本理论、基本知识，努力做到科学性、系统性和实用性的统一。

本书由王明刚、申建国担任主编。编写分工是（按章节先后为序）：王明刚撰写第1、第4章；申建国撰写第2、第3章；贾鸿雁撰写第5、第8章；杨书文撰写第6、第7章；马斌撰写第9、第12章；苏跃彬撰写第10、第11章；由主编统一修改定稿。

在本书编写过程中，参考了有关论著、论文和教材，在此向原作者表示谢意。另外，在成书过程中，得到了本校公共管理学院有关领导、老师的大力支持与帮助，在此一并感谢。由于水平有限，尽管我们作出了很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

王明刚

2004年2月

目 录

第 1 章 行政法概述

- 第 1 节 行政法的概念 /2
- 第 2 节 行政法的渊源与分类 /9
- 第 3 节 行政法律关系 /14
- 第 4 节 行政法的基本原则 /21

第 2 章 行政主体

- 第 1 节 行政主体概述 /32
- 第 2 节 行政机关 /43
- 第 3 节 其他行政主体 /48
- 第 4 节 行政职权与行政职责 /51

第 3 章 国家公务员

- 第 1 节 国家公务员概述 /58
- 第 2 节 国家公务员的行政职务关系 /63

第 4 章 行政行为概述

- 第 1 节 行政行为的概念和特征 /78
- 第 2 节 行政行为的分类 /82
- 第 3 节 行政行为的构成及效力 /88

第 5 章 抽象行政行为

- 第 1 节 抽象行政行为概述 /98
- 第 2 节 行政法规 /101
- 第 3 节 行政规章 /110
- 第 4 节 其他行政规范性文件 /116

第6章 具体行政行为

- 第1节 行政确认与行政许可 /120
- 第2节 行政征收与行政征用 /123
- 第3节 行政给付与行政奖励 /126
- 第4节 行政裁决与行政调解 /129
- 第5节 行政强制 /132
- 第6节 行政处罚 /135
- 第7节 行政合同 /139
- 第8节 行政指导 /143

第7章 行政程序

- 第1节 行政程序概述 /148
- 第2节 行政程序基本原则 /154
- 第3节 行政程序基本制度 /160

第8章 行政监督

- 第1节 行政监督概述 /168
- 第2节 内部行政监督 /172
- 第3节 外部行政监督 /184

第9章 行政责任

- 第1节 行政违法 /190
- 第2节 行政责任 /198

第10章 行政复议

- 第1节 行政复议概述 /208
- 第2节 行政复议的基本原则 /209
- 第3节 行政复议的范围 /212
- 第4节 行政复议的参加人 /215
- 第5节 行政复议机构与管辖 /219
- 第6节 行政复议程序 /221

第 11 章 行政诉讼

- 第 1 节 行政诉讼概述 /226
- 第 2 节 行政诉讼的受案范围与管辖 /232
- 第 3 节 行政诉讼参加人 /239
- 第 4 节 行政诉讼的证据、程序与法律适用 /243
- 第 5 节 行政诉讼的判决、裁定与决定 /249

第 12 章 行政赔偿

- 第 1 节 行政赔偿概述 /254
- 第 2 节 行政赔偿范围 /260
- 第 3 节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关 /265
- 第 4 节 行政赔偿方式和计算标准 /269
- 第 5 节 行政赔偿程序 /273

行政法概述

家事务和公共事务的管理，均属行政。这样，行政就下限于国家行政机关了，立法机关、司法机关和社会团体也从事一定的行政。形式上，国家行政机关以外的机关的活动，一律为行政活动，这就否定了行政机关从事非行政活动的可能性。这两种解释均有失偏颇。

我们主张采用实质意义与形式意义相统一的解释。根据这一解释，行政的意义可作如下表述：行政就是国家依法对国家和社会公共事务进行管理，从而产生行政关系的活动。国家行政机关从事非行政活动的活动，不属于行政活动。

行政的这一定义可以引申出行政权的概念。把行政权理解为国家依法享有的对国家和社会公共事务进行管理的权力。行政权是国家权力的重要组成部分。行政权的行使必须依法进行，并接受立法机关和司法机关的监督。行政权的行使还必须符合行政法的基本原则。

行政法的概念：行政与行政法的概念，行政法的调整对象，行政法的特征，行政法的地位和作用。

行政法的概念：行政与行政法的概念，行政法的调整对象，行政法的特征，行政法的地位和作用。

行政法的渊源与分类：行政法的渊源，行政法的分类。

行政法律关系：行政法律关系的概念，行政法律关系的构成要素，行政法律关系的产生、变更与消灭。

行政法的基本原则：行政法基本原则的含义，行政法基本原则的内容。

行政法的概念：行政与行政法的概念，行政法的调整对象，行政法的特征，行政法的地位和作用。

行政法概述

行政法的概念：行政与行政法的概念，行政法的调整对象，行政法的特征，行政法的地位和作用。

第1节 行政法的概念

一、行政与行政法的概念

(一) 行政

简而言之，行政法就是有关行政的法。所以，要学习和研究行政法，就必须首先明确什么是行政。

“行政”一词的英文是 Administration，来源于拉丁文 Administrare，其含义除了可以翻译成“行政”外，还可翻译成“行政机关”、“管理”、“执行”。人们对行政一词的翻译比较统一，然而对它的解释甚有分歧。学者们对行政的解释不下数十种，不过，以是否把行政同国家联系起来为标准进行考察，只有两种。一种是把行政看成与国家没有专门、特定联系的管理，即一般的社会管理。美国学者怀特在《行政学导论》一书中说：“行政艺术乃是完成某种目的而对许多人的指挥、协调与控制。”另一种解释把行政看成是国家的一种专有活动。这种观点看到了行政与国家的联系，但是在关于行政是国家哪些活动的问题上，仍有3种不同的观点：

1. “广义行政说”，认为国家的一切活动和作用都是行政。“目的实现说”便属此例。德国的行政法学者马叶尔（Otto Mayer）等人主张，行政便是实现国家政治目的的一切活动。日本的行政法学界对行政的一种通常表述是：“行政是在法律规定的基础上，受法律制约，在现实之中，以积极实现国家目的为目标所进行的，全体统一的，连续不断的国家活动。”

2. “狭义行政说”，亦称“二分说”。这种观点把国家的活动分为两大部分：一部分是国家意志的制定和表达，另一部分是国家意志的执行和实施，行政便是后一部分的国家活动。这种观点最为典型的表达莫过于美国学者古德诺（F. J. Goodnow）为代表的“国家意志执行说”了。古德诺在他的《政治与行政》一书中说：“在一切政治制度中，只有两种基本的功能，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。”

3. “最狭义行政说”，亦称“三分说”。这种观点认为国家的活动可以分为3部分，即立法活动、司法活动和行政活动。行政是除立法活动、司法活动之外的一切国家活动，即行政活动。这种观点最典型的代表是日本行政法学家美能部达吉的“除外说”。他说：行政是除立法、司法以外的一切活动。

目前，我国学者解释行政、划定行政的范围，主要采用了两种不同的标准，即以实质意义为标准 and 以形式意义为标准。实质意义的标准为：不管主体是谁，只要对国

家事务和公共事务的管理，均属行政。这样，行政就不限于国家行政机关了，立法机关、司法机关和社会团体也从事一定的行政。形式意义的标准为：只要是国家行政机关的活动，一律为行政活动，这就否定了行政机关从事非行政活动的可能性。这两种解释均有失偏颇。

我们主张采用实质意义与形式意义相统一的解释标准。根据这一标准，对行政的含义可作如下表述：行政就是国家行政主体依法对国家事务和社会公共事务进行组织和管理活动。换句话说，行政就是国家行政主体实施国家行政权的行为。

行政的这一定义可以引申出两层意思，把握这两层意思有助于准确地理解行政：

1. 行政是行政主体的活动。行政主体就是指依法代表国家，并以自己的名义实施国家行政管理职能的组织。在我国，它主要是指国家行政机关及其机构，并包括得到行政授权的企业、事业单位和社会团体。可见，行政不限于行政机关的活动。

2. 行政并不是行政主体的所有活动。它仅限于行政主体对国家和社会事务进行管理的活动，行政主体的非管理活动（如买卖、借用、租赁等）不属于行政。从实质上讲，行政就是一种管理。但它既不同于一般的社会管理，也不能与国家管理完全等同。从一般意义上说，它就是国家的行政管理。对行政法的研究，必须建立在这一前提之下。

（二）行政法

“行政法”一词最早出现于19世纪的法国，已有200多年的历史。法文“Droit Administratif”，英文翻译成“Administrative Law”，日本翻译成“行政法”，我国“行政法”一词最早从日本引进。

关于行政法的概念，中外理论界有很多种定义方式。概括起来，大致有以下几种：

1. 从行政法的目的出发定义行政法。由于对行政法的目的认识不一，形成了“控权论”、“管理论”和“平衡论”3种定义。例如，英美学者普遍认为，“行政法是控制国家行政活动的法律部门，它设置行政机构的权力，规范这些权力行使的原则，以及为那些受行政行为侵害者提供法律补救”。“行政法定义的第一个含义就是它是关于控制政府权力的法”。“无论在普通法国度还是大陆法国度，贯穿于行政法的中心主题完全是相同的，这个主题就是对政府权力的法律控制。”持“管理论”观点的学者认为，“行政法就是管理法”，它是“国家进行各方面管理的全部法规总称。”其目的是维护社会公共秩序和公共利益。持“平衡论”观点的学者认为，“现代行政法实质是平衡法”，强调在行政机关与相对方的权利义务关系中，权利义务总体上应是平衡的。此外，从目的论角度给行政法下定义的还有“服务说”、“公共利益本位说”等。

2. 根据行政法的调整对象定义行政法。法是调整一定社会关系的行为规则的总

称，行政法作为一个特定的部门法必然调整一定的社会关系。但是，鉴于人们对行政法调整的社会关系及范围上的认识尚不统一，根据这种方法给行政法下的定义也略有差别。有的学者认为，行政法“是调整行政关系的法律规范的总称，或者说是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法律规范的总称。”还有学者认为，“行政法是调整行政活动的法律规范的总称，它主要规范国家行政权力的组织、行政权力的活动以及对行政活动的救济。”还有人认为，行政法是人们根据它所调整的特定社会关系，对具有共同性质和特征的法律规范进行科学划分的结果。“行政法的调整对象是一定范围的行政关系。”随着行政法学的不断深入，有些学者对原有定义亦不断修正，如《行政法学》（新编本）作者提出了行政法新定义，行政法“是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。”

3. 根据行政法包含的主要内容下定义。日本学者多采用此种方法。例如，日本著名行政法学者室井力认为，“行政法是指行政组织、作用以及处理与此有关的纠纷乃至行政救济的法。”

上述3种定义方式各具特色，分别从不同角度阐释了行政法的实质内涵，为我们进一步认识行政法的地位、作用、调整对象及内容体系和结构奠定了理论基础。应当承认，在目前情况下，由于学者们各自对行政法的认识及理解不同，很难形成一个大家公认的行政法定义，但这并不妨碍学者们对行政法含义的继续探讨。行政法的作用和目的是多重的，从单一目的和作用出发定义行政法失之偏颇。比较而言，行政法涉及的内容则相对稳定，容易把握，以此作为定义方式更接近行政法的本质。所以，我们认为：行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督和对后其予以补救的法律规范的总称，用以调整在行政权力的授予、行使以及对其监督过程中发生的各类社会关系，尤其是行政权与其他国家权力和个人权利之间发生的社会关系。

二、行政法的调整对象

行政法的调整对象是指行政法所要规范的特定的社会关系。每一个部门法都有其特定的调整对象，行政法也不例外。关于行政法的调整对象，学术界有不同的看法和表述。经过对行政法概念的分析和研究，我们认为：行政法是调整行政权力的取得、行使以及对其监督过程中发生的各种社会关系。从内容上看，行政法所调整的社会关系主要包括以下几类：

1. 行政权力取得过程中权力机关与行政机关的关系。例如，权力机关制定的行政机关组织法、编制法等规定了权力机关对行政机关权力的授予，明确行政机关的性质、地位、职责权限、活动原则、法律责任，设立、变更、撤销的程序，以及行政机关相

互之间的关系，这些社会关系都属于行政法的调整范围。

行政机关行使职权是通过人来实现的。因此，调整行政机关与公务员的关系，规定公务员的法律地位、权利义务等的法律，自然也是行政法。

2. 行政权力行使运用过程中行政机关与相对一方的公民、法人或者其他组织所发生的关系。这类关系是最常见的行政关系，也是最需要法律规范调整的社会关系。由于行政权力与相对人权利之间并非完全对等的关系，因而任何保障行政权力的顺利行使，同时又不过多妨碍相对人的合法权利和自由是十分重要的。行政法调整这类关系的方式通常是规定双方行使权力或权利的原则，明确各自在活动中享有的权利、权力和承担的职责、义务，以及违反规定应承担的法律责任等。

3. 对行政权力实施监督的过程中发生的社会关系。这类关系主要指有关机关、组织和个人在对行政权力的行使实施监督过程中形成的各种关系，包括：国家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；人民法院与行政机关之间发生的监督与被监督关系；人民检察院与行政机关及其公务员之间发生的监督与被监督关系；行政系统内部之间专司监督职责的审计、监察等部门、上级行政机关进行专门监督、层级监督时所发生的监督与被监督关系；以及社会团体、公民个人、社会传媒等与行政机关及公务员的监督与被监督关系。

需要说明的是，并不是行政机关参与的所有社会关系均受行政法调整。例如，行政机关建办公大楼、买办公用品、租用交通工具、行政机关公务员与邻里发生的纠纷等社会关系，因没有行政权的参与，所以不属于行政法的范围。行政法只调整那些以行政权力形式出现时所产生的社会关系。

非行政机关行使行政权力形成的社会关系有时也受行政法的调整。当法律、法规授权的组织行使行政权力时形成的社会关系就受行政法调整。例如《学位条例》授权高等院校颁发学位证，由此所形成的学校与学生之间的关系便受行政法调整。

三、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。

（一）行政法在形式上的特征

1. 行政法没有统一、完整的法典。行政法涉及的领域十分广泛，内容纷繁复杂，技术性、专业性又比较强，而且行政关系变动较快，因此，制定一部包罗万象、完整统一的法典是十分困难的。虽然不断有人建议制订行政法典，有的国家也进行过尝试，但都没有成功。美国1946年制定的《联邦行政程序法》，日本1948年制定的《国家行政组织法》，我国已颁布的《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》等，都只是

关于行政法部分问题的规定，都不是统一完整的行政法典。

2. 行政法律规范赖以存在的法律形式和法律文件以及法律规范的数量都特别多，居各部门法之首。这是因为，在立法体制上，行政立法是多级立法，有权的权力机关可以立法，有权的行政机关也可以立法，层次不同，名目繁多，种类不一，其效力层级亦有区别，不像民法、刑法等，在通常情况下只能由最高权力机关加以制定，法律形式单一，法律文件数量有限。多级行政立法体制归根到底是由行政法的内容的广泛性、技术性和规范的易变性决定的。

（二）行政法在内容上的特征

1. 行政法涉及的领域非常广泛，内容十分丰富。现代国家的行政权力急剧膨胀，其活动领域已经不限于传统的治安、税务、军事、外交等方面，而是扩展到社会生活的各个方面，人类的衣食住行已须臾离不开行政权力。因此，各领域发生的社会关系均需行政法调整，这就决定了行政法适用领域的广泛性和内容的丰富性。

2. 行政法具有很强的变动性。由于社会经济关系的不断发展完善，行政权力以及因行政权力形成的行政关系也必须随之变化，因此，与其他部门法相比，作为行政关系调节器的行政法律规范具有较强的变动性，需经常的废、改、立。但必须强调的是，行政法的变动性只是相对于其他部门法而言的。稳定性是法律规范的基本特征。因强调行政法的变动性较强而主观恣意、朝令夕改，只能造成社会的不安定，那将是对行政法的极大误解。

3. 行政法的实体规范与程序规范总是交织在一起，并往往共存于一个法律文件中。民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法通常都是实体法与程序法分开，独立立法成章，形成不同的法律部门，而行政法就不同了。在一个法律文件中，规定行政权力的取得、行使及对相对人产生的后果等内容的规范往往是紧密相连的。如果仅规定行政权力的取得，而不同时规定其行使的程序是不可能的，这不仅是科学与效率的要求，也是行政活动本身的特点决定的。行政实质上就是管理、执行，因此，享有权力与行使权力是一体的。当然，行政法律规范集实体与程序于一身的特点并不影响把共通的程序独立出来，作为统一的行政程序法加以规定，更不影响行政诉讼法的独立存在。但是，①在一些国家的行政程序法中，已融入大量的实体规范，这说明行政实体与程序的难分难解。②在已有统一行政程序法的情况下，一些以实体内容为主的行政法中，也仍常常需要规定一些特殊的程序规范。

四、行政法的地位和作用

（一）行政法的地位

行政法是一个重要的部门法，在法律体系中占有重要的地位。

1. 从行政法调整对象来看,行政法调整着广泛而又重要的社会关系,与国家权力和公民个人权利息息相关。各种行政关系是以国家行政机关为前提的社会关系,而行政机关是当代社会生活中最活跃的法律主体。行政权随着第二次世界大战后国际、国内形势的发展已急剧扩大,行政职权因此较以前更为丰富。为了适应社会的经济改革和发展,所有的国家都在把国家管理或统治的主要功能赋予行政机关。马克思曾指出:“所有国家都在行政机关无意或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢?就因为行政是国家的组织活动。”在当今各种社会关系中,行政关系具有十分突出的地位。无论从深度上还是从广度上来说,行政关系的影响比民事关系、刑事关系等社会关系的影响深刻得多。行政法的地位极为显著。

2. 行政法是现代法律体系中3大部门法之一。法律体系是一国各个部门法所组成的有机整体。人们通常把一国的法律划分为宪法统率下的民事法律、刑事法律、行政法律3大部门。法律体系是法律部门的有机统一体,而法律部门的划分则是依规范的对象和内容作为标准的。民事法律调整平等民事主体之间的人身和财产关系,刑事法律则以追究、惩治具有社会危害性的犯罪行为为规范内容。然而,除平等民事主体之间的社会关系外,还存在国家与个人的关系,尤其是行政权力主体与公民、法人或其他组织的关系。违反公共秩序、损害社会及他人利益的行为也不止犯罪行为一种,还有尚未构成犯罪,但又需要追究和制裁的违反社会秩序的行为。为此,除了民事法律、刑事法律外,还应当有调整国家行政权力的取得、行使及对之监督的一类法律规范,即行政法律规范。只有将所有的社会关系都纳入法律调整范围,这个社会才可以称得上是法治社会,这些法律才可以构成完整的法律体系。所以说,由于调整对象的特殊性和调整内容的系统性,行政法在我国法律体系中占有十分重要的地位。

3. 行政法是宪法的实施法。宪法是法律体系中最重要、地位最高的法律,它调整着国家根本的社会关系,确定着国家的基本制度。民法、刑法、行政法等都是宪法的实施法,但与宪法的紧密程度却有差异。民法、刑法等只实施着宪法某一方面的规定,而宪法中所规定的国家基本政治、经济、文化、社会制度和公民基本权利、义务等无一不涉及行政权力的行使与监督问题,没有行政法律规范的具体规定,这些基本制度和权利就无法落实,宪法也难以实施。正是在此基础上,西方法学家霍兰德认为,宪法是静态的行政法,行政法是动态的宪法。行政法不仅是一国法律体系的重要组成部分,而且是完善宪政制度、维护宪法尊严、保证宪法实施的基本法律部门,行政法是地位仅次于宪法的部门法。

(二) 行政法的作用

行政法在社会生活中发挥的作用是多方面的,归纳起来,我们认为,行政法具有

双重作用。一方面，行政法具有保障行政管理有效实施的作用；另一方面，行政法具有保障公民、法人或其他组织合法权益的作用。行政法的这两个作用是有机统一的。

1. 行政法具有保障行政管理有效实施的作用。现代国家行政无论从内涵上还是从外延上都有了很大的发展，它对于物质文明和精神文明的建设具有不可估量的作用。因此，如果行政管理得不到行政法的保障，就会严重妨碍国家政治、经济、文化等方面的发展。建设富强、民主、文明的社会主义国家更需要行政管理，行政管理有助于社会改革发展和稳定，而行政管理需要有法律的保障。

行政法对行政管理的保障可以从以下几个方面来理解：①确认行政权是一种相对独立的国家权力，行政权由国家行政机关享有。因此，其他国家机关不得侵犯行政机关的行政权，也不得无故干涉行政机关行使行政权的活动。②确立行政机关相对于公民、法人及其他社会组织的行政权，保证行政机关具有优先权。行政机关享有表达公意权，享有强制执行权，享有一定程度的对自己案件的复议权。当行政相对人对行政决定有疑问时，通常不能阻止行政决定的执行，而当行政机关认为相对人行为违法时，可以迫使相对人停止有关行为。在行政合同方面，行政机关通常有权单方面变更或解除合同，而相对一方则不能。行政机关拥有行政复议权，对涉及行政机关的案件进行复议。为了国家和公共利益，行政法赋予了行政机关很多行政权，以保障行政意志的实现。③随着社会发展的需要，不断确立新的行政权。如行政裁决、行政仲裁等行政司法方面的权力，为越来越多的国家的行政法所确认。④保障行政机关对其公务员的管理权。行政法通常规定行政机关对公务员的考核、录用、奖惩等享有排他的权力，是为了保证行政机关内部的协调。⑤保护行政机关在特别情形下——行政诉讼法中的活动。如有的国家的行政法规定，在某些情况下行政机关可以违反《国家保密法》为由拒绝出示有关证据等。⑥各国普遍确认，行政机关根据宪法、法律的授权，拥有制定规范的权力，即享有行政立法权，为行政权的行使提供依据。

总之，行政法具有维护行政管理的作用。然而，作为一种法律制度，行政法的这种保护作用必然以合法为前提。因此，行政法保障的是合法的行政活动。违法的行政活动理所当然地受到行政法的禁止和制裁。

2. 行政法具有保护公民、法人或其他组织合法权益的作用。公民、法人或其他组织的合法权益指以公民个人、法人或组织身份为前提条件的某种权益，包括个人权益、合伙权益、法人权益及其他组织的权益。行政法是民主法制的重要组成部分，它必然具有这种保护公民、法人或其他组织合法权益的作用：①行政法保护相对人的财产权和公民个人的人身自由权，坚决禁止行政机关侵犯相对人这类权利的行为。②行政法保护相对人的参政权、批评建议权、申诉控告权、行政复议权、诉讼权和要求国家赔

偿的权利,使相对人有效地参与行政管理。③行政法保护相对人依法取得的新权益,如经营权、免交税款权、商标权、专利权。④行政法保护公民个人的其他法定权利,如劳动权、受教育权、言论自由权、出版权等等。

行政法是通过建立一系列制度来保护公民、法人或其他组织合法权益的。行政诉讼制度是较为全面保护相对人合法权益的制度,在这里,相对人可以使违法的行政决定得以撤销,使自己的损害得到赔偿。“越权无效”原则通过规定所有行政逾越权力的行为无效,以此作为制约行政权违法行使的手段,保护相对人的合法权益。听证制度则是新兴的保护相对人合法权益的制度。在这里,相对人可以参与行政活动,影响行政决策,以保护自己的权益。随着行政法律制度的不断发展和完善,告知与说明理由制度、调查制度、表明身份制度、回避制度、仲裁分离制度、不单方接触制度、合议制度等相关制度在不断地产生与健全,行政法正是通过这一系列的制度发挥着保护公民、法人或其他组织合法权益的作用。

公民、法人或者其他组织只有在其合法权益获得切实的保障时,他们的积极性和创造性才能充分发挥出来,从这种意义上讲,保障相对人的权益,并不是消极的,而是积极的,终极的目标是为了充实和扩大相对人的合法权益。

毫无疑问,行政法保护相对人合法权益的作用是与其保障行政权有效、合法行使的功能相得益彰的。

第2节 行政法的渊源与分类

一、行政法的渊源

所谓行政法的渊源,是指行政法律规范的外部表现形式。不同国家行政法的渊源不尽相同。如在法国,行政法由制定法、最高法院的判例和行政法原理3部分组成。在日本,行政法的渊源包括成文法和不成文法。我国的行政法主要来源于各类国家机关所创制的具有法律效力的规范。只有掌握行政法律规范的来源与形式,才能正确了解行政法的本质属性和适用范围。我国行政法的渊源有以下几种形式:

(一) 宪法

宪法是国家的根本大法,具有最高法律效力,是各项立法的依据。宪法所包含的行政法律规范原则性很强,涉及行政权力的取得、行使及对其监督的根本性问题的规定。

具有行政法意义的宪法规范通常包括:

1. 国家行政权力的来源和行使权力的基本原则。例如行政机关由人民代表大会产