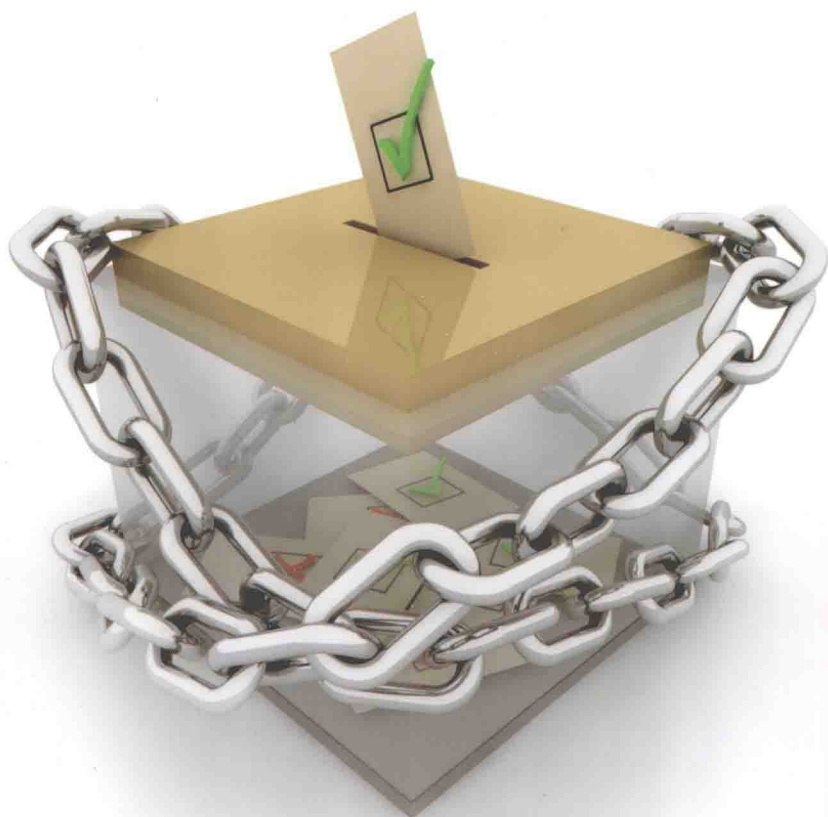


行政法学

庞保振 郭美琴 主编

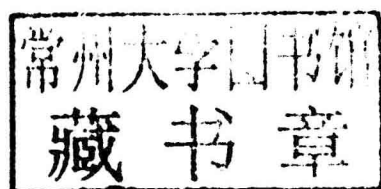
XINGZHENG
FAXUE



 中央广播电视大学出版社

行政法学

庞保振 郭美琴 主编



中央广播电视大学出版社

北 京

内容简介

全书共分十九章，具体包括：行政法概述、行政主体、行政相对人、行政行为概述、行政立法、行政征收、行政给付、行政命令、行政指导、行政许可、行政处罚、行政强制、行政合同、行政裁决、监督行政、行政责任、行政复议、行政诉讼、行政赔偿等内容，比较全面、系统地阐述了行政法学的基本理论。

图书在版编目（CIP）数据

行政法学 / 庞保振，郭美琴主编. —北京：中央广播电视大学出版社，2014.1
ISBN 978-7-304-05627-8

I. ①行… II. ①庞… ②郭… III. ①行政法学—中国
IV. ①D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 132120 号

版权所有，翻印必究。

行政法学

庞保振 郭美琴 主编

出版·发行：中央广播电视大学出版社

电话：营销中心 010-58840200 总编室 010-68182524

网址：<http://www.crtvup.com.cn>

地址：北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编：100039

经销：新华书店北京发行所

策划编辑：苏 醒

责任编辑：吕 剑

印刷：北京市全海印刷厂

印数：0001~3000

版本：2014 年 1 月第 1 版

2014 年 1 月第 2 次印刷

开本：787×1092 1/16

印张：18 字数：427 千字

书号：ISBN 978-7-304-05627-8

定价：44.00 元

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

前 言

PREFACE

行政法学在我国是一门新兴学科，随着我国行政法治建设的发展，行政法学的教学、研究工作受到热切关注。编者在总结教学经验、参考国内外行政法研究成果的基础之上，结合新颁布的行政法律法规编写成本书。

全书共分十九章，具体包括：行政法概述、行政主体、行政相对人、行政行为概述、行政立法、行政征收、行政给付、行政命令、行政指导、行政许可、行政处罚、行政强制、行政合同、行政裁决、监督行政、行政责任、行政复议、行政诉讼、行政赔偿等内容，比较全面、系统地阐述了行政法学的基本理论。通过本书，读者可了解我国与当代其他国家行政法律制度的基本理论；掌握我国调整行政关系的基本法律框架；了解行政法学研究的发展情况，提高读者运用行政法学理论分析和解决实际问题的能力。

在编写过程中，编者参考了许多国内外相关专著、教材和资料，在此特向它们的作者表示衷心的感谢。由于编者水平有限，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请同行和读者予以批评指正。

编 者

目 录

CONTENTS

第一章 行政法概述

第一节 行政法的基本概念	1
第二节 行政法关系	9
第三节 行政法的基本原则	19
第四节 行政法的渊源	30
第五节 行政法学的发展	32

第二章 行政主体

第一节 行政主体概述	39
第二节 行政机关	43
第三节 行政主体的法律调整	50

第三章 行政相对人

第一节 行政相对人概述	57
第二节 行政相对人的权利与义务	60
第三节 行政相对人行为	63

第四章 行政行为概述

第一节 行政行为的概念与特征	69
第二节 行政行为的内容与效力	73
第三节 行政行为的分类	77
第四节 行政程序	84



第五章 行政立法

第一节 行政立法的概念与特征	93
第二节 行政立法的分类	96
第三节 行政立法的主体及原则	98
第四节 行政立法的程序	102

第六章 行政征收

第一节 行政征收的概念与特征	111
第二节 行政征收的内容与分类	112
第三节 行政征收与相关概念的关系	113
第四节 行政征收的方式与程序	114
第五节 健全与完善我国的行政征收制度	115

第七章 行政给付

第一节 行政给付概述	117
第二节 行政给付的内容和形式	119
第三节 行政给付的程序	119

第八章 行政命令

第一节 行政命令的概念与特征	121
第二节 行政命令的分类	122
第三节 行政命令的作用及其局限性	123

第九章 行政指导

第一节 行政指导的概念与特征	125
第二节 行政指导的分类	127
第三节 行政指导的意义与作用	128

第十章 行政许可

第一节 行政许可概述	131
第二节 行政许可的范围	134
第三节 行政许可的设定	136
第四节 行政许可机关(主体)及其权限	139

第五节 行政许可的程序	142
第十一章 行政处罚	
第一节 行政处罚概述	150
第二节 行政处罚的种类和设定	154
第三节 行政处罚的管辖与适用	157
第四节 行政处罚的程序	160
第十二章 行政强制	
第一节 行政强制概述	167
第二节 行政强制措施	171
第三节 行政强制执行	173
第十三章 行政合同	
第一节 行政合同概述	179
第二节 行政合同的种类与作用	181
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	187
第十四章 行政裁决	
第一节 行政裁决概述	195
第二节 行政裁决的作用	197
第三节 行政裁决的种类	198
第四节 行政裁决的程序	199
第十五章 监督行政	
第一节 监督行政概述	201
第二节 国家权力性监督	203
第三节 非国家权力性监督	209
第十六章 行政责任	
第一节 行政违法与行政不当	212
第二节 行政责任	214
第十七章 行政复议	
第一节 行政复议概述	221

第二节 行政复议的范围	228
第三节 行政复议的机关与管辖	230
第四节 行政复议参加人	232
第五节 行政复议程序	234
第十八章 行政诉讼	
第一节 行政诉讼概述	240
第二节 行政诉讼的受案范围	242
第三节 行政诉讼的管辖	243
第四节 行政诉讼参加人	246
第五节 行政诉讼程序	250
第六节 行政诉讼法律适用	254
第七节 行政诉讼判决、裁定与决定	258
第十九章 行政赔偿	
第一节 行政赔偿概述	264
第二节 行政赔偿的范围	269
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	271
第四节 行政赔偿程序	273
第五节 行政赔偿的方式和计算标准	277
参考文献	280

第一章 行政法概述

学习目标



1. 掌握行政的概念和分类。
2. 掌握行政法的概念和分类。
3. 掌握行政法关系的概念、特征和内容。
4. 了解行政法和行政法学的发展史。

第一节 行政法的基本概念

一、行政

(一) 行政的基本含义

学习行政法碰到的第一个概念就是行政，要理解行政法是什么，就必须首先对行政是什么有一个清晰的认识。

“行政”一词在日常生活中含义较多，一般是指“执行事务”“政务的组织和管理”等。在此意义上，行政又通常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”。

根据我国对“公共行政”意义上的行政概念运用的实际情况，行政可指两个彼此相关的事物：一是指国家与公共事务的决策、组织、管理和调控；一是指承担国家与公共事务的决策、组织、管理和调控这类职能的国家行政机关。近代意义的行政是国家权力分立的产物，而现代国家权力又出现交叉和混合的状况，故要确定行政的含义十分困难，国内外学者至今从未形成统一的见解，各有各的说法。现将几种主要观点介绍如下：

第一种观点认为，行政是国家意志的执行。这个观点源于美国行政学家 F. J. 古德诺的政治、行政二分说。古德诺认为，任何政府体制都具有国家意志的表达功能和执行功能这两种基本功能，而政治就是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行。制定政策是政治，执行政策是行政，政治与行政应分立^①。这种观点在议会主权盛行、“管理最少的政府是最好的政府”的时代有一定的理论和规范价值。因为相对于“至上”的议会来说，说行政是国家意志的执行，能反映现实关系并有利于控制行政。但在现代，不同等级的行政机

^① [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，王元，译，4 页，北京，华夏出版社，1987。



关都有决策活动，只是决策的层次、范围、效力的等级不同罢了。行政在其活动的范围内，可以说既有国家意志的表达，又有国家意志的执行。强调行政仅仅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。

第二种观点认为，行政是行政机关行使的国家职能。国家机关可以分为立法机关、行政机关和司法机关。立法是立法机关的活动，司法是司法机关的活动，而行政则是行政机关的活动。不论活动本身的性质如何，一律根据机关的性质来区别国家的职能。这种观点建立在三权分立的基础上，以行使国家职能的机关作为区分国家职能的标准，人们通常称为“形式意义的行政说”“机关意义的行政说”。可是，由于现代行政的发展，实践中出现了较多的行政机关委托私人或非政府组织以及法律授权非政府组织履行公共行政职能现象，针对这些私人或非政府组织的公共行政活动，行政法同样需要适用。所以，用“形式意义的行政说”来表述行政，在行政法学上存在局限。

与上述两种观点相对应的第三种观点认为，行政是为了达到公益目的而进行的连续性的管理活动，而立法是制定普遍性规则的活动，司法是适用法律解决争议的活动。这种观点也是建立在国家职能的分工、国家作用的分类的基础上，但它以国家职能的实质内容和目的作为区分标准，故通常被称为“实质意义的行政说”。这种观点对于理解行政、立法及司法活动的特征有较大意义，但由于其所描述的行政除主要指向行政机关的管理活动外，还有可能包括立法机关、司法机关内部的行政管理，同时，它又不能涵盖行政机关行使准立法职能、准司法职能的活动，故这种观点也存在较大不足。

第四种观点认为，行政即管理，也就是行政管理活动。这个观点流行于我国。其优点是简明扼要，通俗易懂。但是，“行政”与“管理”在一定意义上是同等概念，用管理来确定行政并没有充分表述行政的含义，需要做补充和解释。我们认为，行政是指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。这个定义包含以下几层意思：① 行政活动的主体是国家行政机关和其他公共行政组织；② 行政活动的范围逐步扩大，现代行政已不限于管理国家事务，还越来越多地涉及管理社会事务和提供公共服务；③ 行政活动的目的是为了实现社会公益；④ 行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控等。正是在这些方面，行政与立法、司法存在原则上的区别。

（二）行政的基本分类

通常而言，行政法上对行政的分类有以下两种：

1. 公行政和私行政

所谓公行政，是指公共组织针对社会公共事务的执行、管理活动。其中最为典型的当属国家行政机关从事的领域广阔、层级结构分明的公共行政管理。但是，公行政除了国家行政之外，还包括一些具有公共管理权能的非政府组织从事的行政管理活动，如公共社团（律师协会、会计师协会等）、公共事业单位（如公立学校等）在某些事项上行使与国家行政类似的公共管理职能。

所谓私行政，是指企业、社会组织、社会团体主要针对其内部事务的执行、管理活动。每个组织都必须为其生存、发展而具备执行、管理职能，但这类职能大部分是在内部事务

上行使的,对社会一般不产生公共管理的效应,故称其为私行政。

在我国现阶段,非政府组织的哪些行政职能属于公共管理职能、要受行政法的规范,哪些属于私行政范畴、要受民法的调整,还处于一个摸索的阶段。在实践中,为了保障正当权益受到某个组织侵犯的当事人得到有效的司法救济,若该组织与当事人之间的关系很难定性为民法上的平等主体之间的关系,或者很难以契约理论、契约规则以及其他民法规则进行调整,法院已经通过行政诉讼保证当事人获得相应的救济。例如,近年来发生的学生状告学校的行政诉讼案件。

2. 形式行政和实质行政

上述公行政和私行政之分,在于明确行政法调整范围、明确行政诉讼和民事诉讼两种不同的救济途径。而形式行政和实质行政的区分,也有类似的目的,但更多强调当代行政已经不完全局限于对决策的执行^①。

形式行政和实质行政,主要是针对国家行政而做的区分。众所周知,现代国家的功能往往被划分为立法、行政、司法3种。简单而言,立法是制定规则,行政是执行规则,而司法是适用规则裁决纠纷。这是从国家活动的实质内涵角度出发对行政进行的一种定位,故称之为实质行政或者功能意义上的行政。

这3种功能或者职能又分别被宪法规定由立法机关、行政机关、司法机关来行使。在一般情况下,当提及国家机关的行政时,往往是指行政机关的执法活动。这是从形式上的机关分类层面对行政予以的定位,故称为形式行政或者机关意义上的行政。不过,在西方国家中当代行政的地位、作用与日俱增。在我国虽然市场经济机制的逐渐形成削弱了传统行政直接管理经济的职能,但行政权在整个国家权力结构中,与立法权、司法权相比,仍然占据主导地位。由此,当代国家行政机关已经不再局限于执行规则的功能,其权力范围和行使方式还包括部分立法权、司法权。换言之,形式行政或者机关意义上的行政,并不意味着它的范围只是实质行政或者功能意义上的执行规则。

(三) 消极行政与积极行政

从功能的角度来看,行政可以分为消极行政与积极行政。消极行政是指以维护国家安全和社会秩序为核心的行政形态,积极行政是指为公民提供社会福利的行政形态。依法行政对消极行政的要求是“没有法律就没有行政”,即受法律严格制约;对积极行政的要求是“法无明文禁止,即可作为”,当然其也应符合法定权限和程序的要求,不得同宪法、法律相抵触。

就西方国家而言,在传统的自由资本主义时期,由市场这只“看不见的手,来调节社会经济成为一种理想的社会模式。在此种模式之下,政府角色相当于消极的“守夜人”,行政职能主要限于维持公共秩序,处理国防、外交等事务。在此种情形下,政府职能主要是消极行政,提供市民所必需的公共物品。“国家不要对公民正面的福利做任何关照,除了保障他们对付自身和对付外敌所需要的安全外,不要再向前迈进一步;国家不得为了其他别

^① [德] 威廉·冯·洪堡:《论国家的作用》,林荣远,冯兴元,译,54页,北京,中国社会科学出版社,1998。

的最终目的而限制他们的自由”^①。19世纪末到20世纪初,资本主义的发展由自由资本主义进入垄断资本主义阶段,人们之间的交往甚密,能源、教育、交通、环境等社会问题的大量爆发使得个人的个体独立生存遭到威胁,此时,政府应当且必须站出来,重新调整并扩大其职能范围,以应对单个社会个体无法解决的问题。国家所发挥的作用领域开始扩大到积极地为公民提供一切“生存照顾”,正如英国学者詹宁斯所说:“提供服务变成了国家政策的组成部分”,国家作用的实质开始演变成为服务,国家行政正以一种积极、灵活、高效的形态展现出来。同时,正是国家的这种积极作用的发挥迎合了广大公民的需要,公民对国家的政策不再抱有从前的抵触情绪,转而以一种合作、沟通的姿态参与到国家行政当中。

二、行政权

(一) 行政权的含义

行政权是由国家宪法、法律赋予或认可的、国家行政机关和其他公共行政组织执行法律规范、对国家和公共事务实施行政管理活动的权力,是国家政权和社会治理权的组成部分。这个定义具有3层意思:①行政权的合法来源是国家宪法和法律,没有宪法、法律的确认或设定,行政权就失去了存在和行使的基础。②行政权由国家行政机关和其他公共行政组织行使,立法机关、司法机关以及其他国家机关就其各自所管理的事项行使的权力分别为立法权、司法权等。③行政权系国家政权和社会治理权的组成部分。一方面,现代行政权仍然保留了传统国家政权的特色,是一种国家治理和服务社会的公权力;另一方面,现代行政权还包括社会组织对社会公共事务的治理权,这些治理权有的来自国家法律的直接赋予或行政机关的委托,有的起源于社会组织的自治而后得到国家法律的认可。非国家机关的社会组织(又称非政府组织)已经在担纲社会治理者的角色方面越来越显示出重要的作用^②。

行政权不完全等同于行政职权。前者是行政机关依法管理国家行政事务的权力,其内容多而复杂;后者则是具体行政机关和工作人员所拥有的,与其行政目标、职务和职位相适应的管理资格和权能,是行政权的具体配置和转化形式。行政权与行政权限亦有区别。行政权限是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权所不能逾越的范围、界限,是行政权的具体形式——行政职权的3个构成要素(权力主体、权力内容、权力范围)之一。行政机关行使职权超越行政权限,便构成行政越权,视为无效^③。

(二) 行政权的内容

现代国家行政机关部门林立,纷繁复杂的国家行政事务具体到不同行政机关的行政职

^① [英] W. Ivor. 詹宁斯:《法与宪法》,龚祥瑞,侯健,译,贺卫方,校,23页,北京,生活·读书·新知三联书店,1998。

^② 在此有必要对本书下面的行文作一说明。如上所述,行政活动的主体、行政权的主体不仅单指国家行政机关,还包括非国家机关的社会组织。但是,一方面,国家行政机关的行政在整个公共行政中仍然占据主导地位,本书的论述多是站在国家行政机关的行政角度去展开的;另一方面,若是在每次涉及行政活动主体、行政权主体的地方,都注明“其他公共行政组织”,也不利于行文的方便和简洁。基于这些考虑,本书下面的行文一般都只提及“行政机关”,但这并不意味着现代行政仅限于国家行政。

^③ 此处的“无效”是广义的无效,包括可撤销、狭义的“无效”等多种违法性判断。

权也就多少不等，内容有所不同。但就总体而言，行政权大致有下列内容：行政立法权、行政命令权、行政决定权、行政监督检查权、行政制裁权、行政强制执行权、行政裁决权等。

（三）行政权的特点

行政权与其他国家权力和社会组织、公民个人的权利不同，具有鲜明的自身特征。一般而言，相对于其他国家权力来说，它具有裁量性、主动性和广泛性等特点；相对于一般的社会组织、公民个人而言，它则具有强制性、单方性和优益性等特点。在现代社会，随着行政职能的扩张和转变，行政权的上述特点也发生了一定的变化。随着民主理念的深入和服务行政观念的普及，行政权的运作不再以强制性、单方性为主要特征。在行政管理过程中，国家行政机关和公共行政组织越来越多地采取指导、协商、合作等方式促进行政管理目标的实现。行政相对人也获得了越来越多的机会参与公共行政过程。行政权的运行越来越多地呈现出多元化的复杂局面，柔性行政、合作行政、参与行政日益成为现代行政权运作的主要方式。理解和掌握行政权的上述特点，有助于我们深刻地理解行政行为的特点，有助于我们阐释和发展行政法上的一般原则和具体规则。

（四）行政权的双重性

人们聚集在一起，组成国家、社会等共同体，主要目的是为了获得安全、秩序等公共物品。行政权的运作在很大程度上也能实现上述目的。于是，为了维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益，现代国家赋予了行政机关广泛的职权，并保障其有效地行使，充分发挥其积极能动的作用。行政权的日益扩张及其积极作用的日益显著已是公认的事实。但是，行政权的行使也会带来相当消极的作用。这种消极作用主要表现在：① 行政权的不当行使构成对民主、自由和人权的威胁。在现代复杂的社会生活中，行政权的过度膨胀必然打破宪法所确立的权力制衡框架，构成对民主、自由、人权的威胁。② 腐败和滥用权力。行政权的设置和运行是为了增进公共利益。但行使行政权的公职人员却极有可能利用手中掌握的公共权力，为个人牟取私利，危害公共管理秩序，侵害公民、法人或其他组织的合法权益。③ 官僚主义和效率低下。行政权的扩张带来了行政机构的膨胀和行政公职人员的大量增加，这极有可能造成机构之间、人员之间相互推诿、互相扯皮，官僚主义作风盛行，行政效率低下。正是由于行政权的行使和膨胀可能造成上述消极影响，因而必须对其进行监督，保证行政权的行使符合公益目的。行政权的积极作用和消极作用的共同存在，决定了我们在制度建构和重塑的过程中，必须采取激励与制约的双重机制，从而维护行政权与公民权在整体上的结构性均衡。

三、行政法的概念

（一）行政法的含义

行政法是国家重要的部门法之一，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。这个定义有两层含义：① 行政法是国家一类法律规范和原则的总称；② 这一系列法律规范和原则调整的对象是行政关系和监督行政关系，而不是别的社会关系。所谓调整行政关系和监督行政关系，就是规定行政关系和监督行政关系各方当事人之间的权利义务关系。对于行政法的此类定义还可表述为关于行政权的设定、行使、作用以及对行政权的监督的法。尽管两者表述不同，但它们的内容是一致的。我们认为，下定义的基本要求是把握对象的特征。鉴于法律是国家对社会关系的调整和规范，只有根据法律所调整的社会关系（其调整对象）给其下定义，才能把握住该部门法律区别于其他部门法律的本质特征。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，是一种比较合理的科学界定。

（二）行政法的调整对象

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家行政机关及其他行政主体行使其行政职权而发生的各种社会关系。在这里，行政职权是关键要素，只有与行政职权的行使直接或间接发生联系的社会关系才是行政关系及监督行政关系，与行政职权的行使无关的社会关系，即使有行政机关为一方当事人，也不是行政关系或监督行政关系。行政关系或监督行政关系经过行政法的调整后就形成行政法律关系和监督行政法律关系。两者互相关联，密不可分，后者以前者为基础，又不可或缺地与前者共同构建完善、统一、和谐的行政法律秩序。

四、行政法的分类

由于行政法调整的领域十分广泛，其规范也就浩如烟海。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，我国学者对行政法做了很多种分类，这些分类各有其不同的意义。我们认为，最重要、最有价值的分类有以下3种：

（一）一般行政法与特别行政法

一般行政法与特别行政法，是以行政法调整对象的范围为标准对行政法所做的划分。

一般行政法是对一般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。相对于一般行政法而言，特别行政法比较具体、细密，很多时候就是一般行政法的具体化、细密化。当然，特别行政法根据其调整对象的不同，也有其互相区别的特殊性。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

实体行政法与程序行政法,是以行政法规范的性质为标准对行政法所做的划分。

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3类规范还是可能的,并有其理论和实践价值。20世纪30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。不少国家已经做了这种努力,并取得很大成功,例如,美国、德国等都颁布了《行政程序法》。我国在1989年4月颁布了《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》),目前正在研究制定《中华人民共和国行政程序法》(简称《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。当然,行政管理的具体程序制度,亦可通过一些单行的规范性文件予以详细的规定,如《中华人民共和国行政处罚法》(简称《行政处罚法》)、《中华人民共和国行政许可法》(简称《行政许可法》)、《中华人民共和国海关行政处罚听证办法》。

(三) 行政组织法、行政行为法和监督行政行为法

行政组织法、行政行为法和监督行政行为法,是以行政法的作用为标准对行政法所做的划分。

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。在这类行政法规范中,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,但至为重要,被认为是行政法学研究和行政法制建设的重

点之一。

上述3类规范的划分也是相对的,有时这3类规范交织在一起,难以辨别划分。对这3类规范予以划分的重要意义在于,有助于人们全面把握行政法规范,并为行政法学研究构建框架。

除了以上3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。在这里就不一一介绍了。

五、行政法的特点

行政法作为一个部门法,无论在形式上还是在内容上都有区别于其他部门法的特点。

(一) 行政法在形式上的特点

第一,行政法没有统一、完整的法典。由于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、专业性,再加上行政关系变动较快,制定一部系统、完整的行政法典几乎是不可能的。民法有民法典,刑法有刑法典,行政法却很难有统一的行政法典。虽然有一些国家和学者曾努力促进行政法的法典化,但他们最终不是遭到失败,就是只能在学术上起作用。我国从来没有一部系统、完整的行政法典。

第二,行政法规范数量特别多,居各部门法之首。行政法与民法、刑法等不同,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。行政法的这种多头、多级立法体制,是由行政法内容的广泛性、技术的复杂性、专业的细致性决定的,是为适应行政管理生活的现实需要而产生的。

(二) 行政法在内容上的特点

第一,内容广泛。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。这是由现代行政的发展所决定的。现代行政已不像十八九世纪的行政那样仅限于治安、国防、税收、外交等领域,而且还扩展到包括工商、卫生保障、环保绿化、劳动保护、妇女儿童保障、社会福利等在内的几乎所有的社会生活领域,触及社会的每一个角落。西方学者形容其为“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。

第二,硬法规范比较稳定,软法规范变动较大。一般来说,法律规范都具有一定的稳定性。在行政法的诸多渊源中,属于硬法规范的行政法渊源,包括宪法、法律、行政法规、规章中的行政法规范,一般而言稳定性较强,它们的修改必须严格遵循实定法的程序;而其他类型的行政法渊源,如法律解释、国际条约、软法规范等,由于其适用性较强,面对日新月异、变化快速的社会生活,如果不做及时调整,就会产生消极的后果。特别是在我国当下的转型时期,各种利益关系纷繁复杂,各种公共组织不断变革,行政活动的复杂性

也日趋增强,在此情形下,调整具体行政过程的软法规范,由于其制定主体的多元性和制定程序的开放性,其更容易因社会环境的变化而灵活调整。因此,总体上说,与作为行政法规范渊源的硬法规范相比,行政法的软法规范更易随着社会环境的改变而改变。

第三,实体性规范与程序性规范交织。民法与民诉法、刑法与刑诉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;最后,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,那是绝对荒谬的。但在行政关系中,出于民主与公正的要求、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,分担各具特殊性的不同的职权,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。

第二节 行政法关系

行政法关系是指行政关系和行政监督关系经过行政法规范调整之后形成的行政法主体之间的权利义务关系。在现代社会,随着各种经济关系和政治关系的不断发展,行政权力的性质、运作及规则发生了很大的变化,行政法关系呈现出前所未有的复杂化。行政法关系作为一个重要的行政法范畴,被人们广泛地用来认识和分析行政领域的法律现象。立法机关在配置行政权力和公民权利的过程中,行政机关在运用行政权力实施管理的过程中,司法机关在解释和适用法律的过程中,以及学者们在构造行政法学体系、研究行政法的基本理论问题的过程中,都自觉或不自觉地运用这个范畴。因此,正确理解和把握行政法关系的本质十分重要。

行政法关系的含义可以从以下几个方面来理解:① 受行政法调整的社会关系主要是行政关系和监督行政关系。行政关系是国家行政机关在行使行政职能过程中,对内对外发生的各种关系。监督行政关系是国家有权机关在监督行政行为过程中与行政机关形成的关系。行政关系和监督行政关系共同构成行政领域特殊的社会关系,这种社会关系经行政法调整后,形成行政法关系。② 行政法关系是由行政法调整而形成的。不同的社会关系经不同部门的法律调整后,往往形成不同的法律关系,如宪法关系、诉讼法关系、民事法律关系、