



新编21世纪远程教育精品教材

• 法学系列 •

行政法与 行政诉讼法

(第四版)

主 编 胡锦涛



 中国人民大学出版社



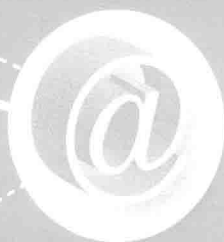
新编21世纪远程教育精品教材

• 法学系列 •

行政法与 行政诉讼法

(第四版)

主 编 胡锦涛



 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/胡锦涛主编. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 1
新编21 世纪远程教育精品教材·法学系列
ISBN 978-7-300-24828-8

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政法-中国-远程教育-教材②行政诉讼法-中国-远程教育-教材
IV. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 199492 号

新编 21 世纪远程教育精品教材·法学系列
行政法与行政诉讼法 (第四版)
主编 胡锦涛
Xingzhengfa yu Xingzheng Susongfa

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号
电 话 010-62511242 (总编室)
010-82501766 (邮购部)
010-62515195 (发行公司)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司
规 格 185 mm×260 mm 16 开本
印 张 18.5
字 数 438 000

邮政编码 100080
010-62511770 (质管部)
010-62514148 (门市部)
010-62515275 (盗版举报)
版 次 2003 年 9 月第 1 版
2018 年 1 月第 4 版
印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷
定 价 39.00 元

“新编 21 世纪远程教育精品教材”

编委会

(以姓氏笔画为序)

丁兴富 尹伟中 任为民

李林曙 张爱文 陈 丽

郝成义 顾宗连 黄荣怀

作者简介

胡锦涛，法学博士，教授，博士生导师。中国人民大学法学院副院长，公共政策研究院副院长，宪政与行政法治研究中心主任。兼任中国宪法学研究会副会长、北京市宪法学研究会副会长、教育部高校学生司暨政策法规司法律咨询顾问、国家统计局法律咨询顾问。

内容简介

“行政法与行政诉讼法”课程是法学专业的核心基础课程之一。本教材采用将行政法与行政诉讼法合编在一起，以行政法为重点论述的编写体例，对行政法与行政诉讼法的基本问题和基本制度作了准确、简明的阐述，并适当突出了网络教育的特点。本次修订主要是依据新出台的法律、行政法规、司法解释等，对教材中相应的内容进行了更新，以适应法律制度的发展。

总 序

我们正处在教育史尤其是高等教育史上的一个重大的转型期。在全球范围内，包括在我们中华大地，以校园课堂面授为特征的工业化社会的近代学校教育体制，正在向基于校园课堂面授的学校教育与基于信息通信技术的远程教育相互补充、相互整合的现代终身教育体制发展。一次性学校教育的理念已经被持续性终身学习的理念所替代。在高等教育领域，从1088年欧洲创立博洛尼亚（Bologna）大学以来，21世纪以前的各国高等教育基本是沿着精英教育的路线发展的，这也包括自19世纪末创办京师大学堂以来我国高等教育短短百多年的发展史。然而，自20世纪下半叶起，尤其在迈进21世纪时，以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息技术正在引发教育界的一场深刻的革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化教育，学校教育体系正在向终身教育体系和学习型社会转变。在我国，党的十六大明确了全面建设小康社会的目标之一就是构建学习型社会，即要构建由国民教育体系和终身教育体系共同组成的有中国特色的现代教育体系。

教育史上的这次革命性转型绝不仅仅是科学技术进步推动的。诚然，以电子信息通信技术为主要代表的现代科学技术的进步，为实现从校园课堂面授向开放远程学习、从近代学校教育体制向现代终身教育体制和学习型社会的转型提供了物质技术基础。但是，教育形态演变的深层次原因在于人类社会经济发展和生活变革的需求。恰在这次世纪之交，人类社会开始进入基于知识经济的信息社会。知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养已经成为各国提高经济实力、综合国力和国际竞争力的关键和基础。而这些都是仅仅依靠传统学校校园面授教育体制所无法满足的。此外，国际社会面临的能源、环境与生态危机，气候异常，数字鸿沟与文明冲突，对物种多样性与文化多样性的威胁等多重全球挑战，也只有依靠世界各国进一步深化教育改革与创新、人与自然的和谐发展才能得到解决。正因为如此，我国党和政府提出了“科教兴国”“可持续发展”“西部大开发”“缩小数字鸿沟”以及“人与自然和谐发展”的“科学发展观”等基本国策。其中，对教育作为经济建设的重要战略地位和基础性、全局性、前瞻性产业的确认，对高等教育对于知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养的重大意义的关注，以及对发展现代教育技术、现代远程教育和教育信息化并进而推动国民教育体系现代化、构建终身教育体系和学习型社会的决策更得到了教育界和全社会的共识。

在上述教育转型与变革时期，中国人民大学一直走在我国大学的前列。中国人民大学是一所以人文、社会科学和经济管理为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。长期以来，中国人民大学充分利用自身的教育资源优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育。中国人民大学在我国首创函授高等教育。1952年，校长吴玉章和成仿吾创办函授教育的报告得到了刘少奇的批复，并于1953年率先招生授课，为新建的共和国培养了一大批急需的专门人才。在20世纪90年代末，中国人民大学成立了

网络教育学院，成为我国首批现代远程教育试点高校之一。经过短短几年的探索和发展，中国人民大学网络教育学院创建的“网上人大”品牌，被远程教育界、媒体和社会誉为网络远程教育的“人大模式”，即“面向在职成人，利用网络学习资源和虚拟学习社区，支持分布式学习和协作学习的现代远程教育模式”。成立于1955年的中国人民大学出版社是新中国成立后最早成立的大学出版社之一，是教育部指定的全国高等学校文科教材出版中心。在过去的几年中，中国人民大学出版社与中国人民大学网络教育学院合作创作、设计、出版了国内第一套极富特色的“新编21世纪远程教育精品教材”。这些凝聚了中国人民大学、北京大学、北京师范大学等北京知名高校学者教授、教育技术专家、软件工程师、教学设计师和编辑们广博才智的精品课程系列教材，以印刷版、光盘版和网络版立体化教材的范式探索构建全新的远程学习优质教育资源，实现先进的教育教学理念与现代信息通信技术的有效结合。这些教材已经被国内其他高校和众多网络教育学院所选用。中国人民大学出版社基于“出教材学术精品，育人文社科英才”理念的努力探索及其初步成果已经得到了我国远程教育界的广泛认同，是值得肯定的。

2005年4月，我被邀请出席《中国远程教育》杂志与中国人民大学出版社联合主办的“远程教育教材的共建共享与一体化设计开发”研讨会并做主旨发言，会后受中国人民大学出版社的委托为“新编21世纪远程教育精品教材”撰写“总序”，这是我的荣幸。近几年来，我一直关注包括中国人民大学网络教育学院在内的我国高校现代远程教育试点工程。这次，更有机会全面了解和近距离接触中国人民大学出版社推出的“新编21世纪远程教育精品教材”及其编创人员。我想将我在上述研讨会上发言的主旨做进一步的发挥，并概括为若干原则作为我对包括中国人民大学出版社、中国人民大学网络教育学院在内的我国网络远程教育优质教育资源建设的期待和展望：

● 新编21世纪远程教育精品教材的教学内容要更加适应大众化高等教育面对在职成人、定位在应用型人才培养上的需要。

● 新编21世纪远程教育精品教材的教学设计要更加适应地域分散、特征多样的远程学生自主学习的需要，培养适应学习型社会的终身学习者。

● 在我国网络教学环境渐趋完善之前，印刷教材及其配套教学光盘依然是远程教材的主体，是多种媒体教材的基础和纽带，其教学设计应该给予充分的重视。要在印刷教材的显要部位对课程教学目标和要求做明确、具体、可操作的陈述，要清晰地指导远程学生如何利用多种媒体教材进行自主学习和协作学习。

● 应组织相关人员对多种媒体的远程教材进行一体化设计和开发，要注重发挥多种媒体教材各自独特的教学功能，实现优势互补。要特别注重对学生学习活动、教学交互、学习评价及其反馈的设计和实现。

● 要将对多种媒体远程教材的创作纳入到对整个远程教育课程教学系统的一体化设计和开发中去，以便使优质的教材资源在优化的教学系统、平台和环境中的，在有效的教学模式、学习策略和学习支助服务的支撑下获得最佳的学习成效。

● 要充分发挥现代远程教育工程试点高校各自的学科资源优势，积极探索网络远程教育优质教材资源共建共享的机制和途径。

第四版前言

党的十五大确立了依法治国，建设社会主义法治国家的基本方略后，1999年第九届全国人大二次会议将其载入了《中华人民共和国宪法》，从而使得依法治国具有了宪法依据。依法行政是依法治国的重要组成部分，1999年11月，国务院发布了《关于全面推进依法行政的决定》；2004年3月22日，国务院又发布了《全面推进依法行政实施纲要》，该纲要确定我国要在10年内建设法治政府，即在2014年达到建成法治政府的目标。2005年10月18日，中共中央十六届五中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中明确指出：“加快建设法治政府，全面推进依法行政，健全科学民主决策机制和行政监督机制。”2008年国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》（国发〔2008〕17号）中，认为市县政府能否切实做到依法行政，很大程度上决定着政府依法行政的整体水平和法治政府建设的整体进程。为贯彻《全面推进依法行政实施纲要》，2010年10月10日，国务院下发《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33号），该意见确定我国要在2020年实现建设法治政府的目标；2014年10月23日，中共中央十八届四中全会在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出“深入推进依法行政，加快建设法治政府”，要求“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”

为深入推进依法行政，加快建设法治政府，如期实现法治政府基本建成的奋斗目标，中共中央、国务院联合印发《法治政府建设实施纲要（2015—2020）》，明确法治政府建设的具体要求、目标和实现步骤，积极推进全面依法治国，全面推进依法行政，加快建设法治政府的步伐。

依法治国，建设社会主义法治国家基本方略的确立，为实施依法行政开辟了前进道路，创造了前提条件，营造了一个良好的法治环境。依法行政不仅是党和国家在依法治国中对掌握和行使国家行政权力的行政机关提出的要求，而且是依法治国基本方略实现的关键和核心。行政机关肩负着管理国家和社会公共事务的重任，我国大部分法律、法规是由行政机关组织实施的，行政机关是依法治国的最主要力量。没有强有力的行政执法，立法的一切努力将缺乏保障。法律、法规所规定的操作程序，任何单位和个人都无权擅自变更，必须按法定程序的统一要求进行操作。因此，行政机关是否合法行使职权并准确地执行法律，是衡量一个国家法治程度的最主要的标志。

行政执法是国家行政机关最主要的职能，行政机关日常大量的活动体现为行政执法活

动。法律、法规能否在实际生活中产生作用，最终要靠执法活动来落实。执法活动直接影响公民、法人和其他组织的权利和义务，因而与人民群众的关系最密切、最具体。由于行政执法主要由行政机关单方面意思表示来形成，并且有较大的裁量权，因而较之国家机关的其他行为更容易产生各种问题。行政执法人员是依法行政最基本的主体，是一切行政活动的最终实施者，他们依法行政的意识和能力的高低，直接影响我国依法治国、依法行政的进程。十八届四中全会在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出，深化行政执法体制改革，坚持严格规范公正文明执法，不断推进综合执法体制改革，严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。在行政执法过程中，完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

本教材的内容就是关于依法行政和建设法治政府的基本概念、基本原理、基本制度的阐释。本版是在第三版的基础上修订完成的。此次修订涉及的主要内容是：（1）对原版的文字表述进行了系统的梳理，使文字表述更适宜、更准确；（2）依据最新的立法进展和国家发展战略，对内容进行了更新；（3）2014年11月，全国人大对《中华人民共和国行政诉讼法》进行了比较大的修改，依据该修改对原版教材的行政诉讼部分进行了全面、系统的修订。

衷心感谢本教材的使用者，并恳请所有使用者对本教材的体例、内容、文字表述等提出批评和建议。

主编 胡锦光

2017年12月10日

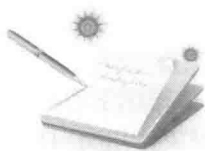
目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政的含义	1
第二节 行政法的概念及作用	3
第三节 行政法律关系	6
第四节 行政法的渊源与分类	10
第五节 行政法的基本原则	13
第二章 行政主体	18
第一节 行政主体概述	18
第二节 行政机关	25
第三节 被授权的组织和受委托的组织	33
第四节 其他社会公权力组织	37
第五节 公务员	37
第六节 行政相对人	47
第三章 行政行为概述	52
第一节 行政行为的含义	52
第二节 行政行为的分类	53
第三节 行政行为的内容与效力	56
第四节 行政行为的成立及合法要件	58
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	60
第四章 行政立法	62
第一节 行政立法概述	62
第二节 行政立法主体	65
第三节 行政立法的程序	68
第四节 对行政立法的监督	69
第五章 行政许可	72
第一节 行政许可概述	72

第二节 行政许可的设定与实施主体	75
第三节 行政许可的程序	79
第四节 行政许可的监督与法律责任	83
第六章 行政强制	88
第一节 行政强制概述	88
第二节 行政强制措施	91
第三节 行政强制执行	96
第七章 行政征收	103
第一节 行政征收概述	103
第二节 行政征收的内容和分类	105
第八章 行政给付	107
第一节 行政给付概述	107
第二节 行政给付的内容、种类与程序	108
第九章 行政裁决	111
第一节 行政裁决概述	111
第二节 行政裁决的原则和程序	114
第十章 行政处罚	116
第一节 行政处罚概述	116
第二节 行政处罚的种类和设定	120
第三节 行政处罚的实施机关	124
第四节 行政处罚的管辖与适用	127
第五节 行政处罚的程序	133
第十一章 行政合同	139
第一节 行政合同概述	139
第二节 行政合同的缔结、变更和解除	143
第十二章 行政指导	149
第一节 行政指导概述	149
第二节 行政指导的种类、意义和作用	152
第十三章 行政程序	155
第一节 行政程序的概念与意义	155

第二节	行政程序的基本原则	156
第三节	行政程序的基本制度	158
第十四章	行政责任	162
第一节	违法行政	162
第二节	行政不当	164
第三节	行政责任概述	165
第十五章	行政复议	170
第一节	行政复议概述	170
第二节	行政复议范围	176
第三节	行政复议的基本制度	179
第四节	行政复议的机关与管辖	181
第五节	行政复议参加人	185
第六节	行政复议的程序	188
第十六章	行政赔偿	195
第一节	行政赔偿概述	195
第二节	行政赔偿的范围	202
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关	203
第四节	行政赔偿程序	206
第五节	国家赔偿的方式、计算标准	212
第十七章	行政诉讼概述	217
第一节	行政诉讼的概念与构成要件	217
第二节	行政诉讼法的含义与立法目的	220
第三节	行政诉讼的基本原则	222
第四节	行政诉讼的受案范围	225
第五节	行政诉讼管辖	228
第十八章	行政诉讼参加人	233
第一节	行政诉讼参加人概述	233
第二节	原告、被告和共同诉讼人	235
第三节	第三人	239
第四节	诉讼代理人	239
第十九章	行政诉讼证据	242
第一节	行政诉讼证据概述	242

第二节	行政诉讼的举证责任·····	244
第三节	行政诉讼可定案证据的要求·····	247
第二十章	行政诉讼程序·····	251
第一节	起诉与受理·····	251
第二节	第一审程序·····	255
第三节	第二审程序·····	262
第四节	审判监督程序·····	264
第五节	执行程序·····	267
第六节	行政诉讼的法律适用·····	271
第七节	行政裁判·····	274
参考文献	·····	280



第一章

行政法概述

马克思曾经说过：“行政是国家的组织活动。”国家的组织活动需要有一定的规范进行调整，而调整行政关系、调整行政主体以及行政主体在职权活动中发生社会关系的法律就是行政法。随着行政渗透到社会的每个领域中，行政法所调整的范围也越来越广泛，行政法一方面要求行政主体严格遵守法律，依法行政，另一方面也为行政相对人的合法权益提供法律保护，使其免受行政主体违法行为的侵害。本章阐述了行政法的基本理念和基本概念，是学习和理解行政法的基础知识，在本章中应当着重掌握行政法律关系以及行政法的基本原则。

第一节 行政的含义

◆ 行政的含义

学习和研究行政法和行政诉讼法，首先应当了解什么是行政。“行政”一词源于拉丁文“administrare”，中文根据英文“administration”翻译过来，其含义可以是“行政”“行政机关”“管理”“执行”。古希腊的亚里士多德在《政治学》一书中也曾使用过“行政”这一术语。在中国古代，“行政”一词一般是指执掌政务，如《史记·周本纪》中记载：“召公、周公二相行政。”

行政在日常生活中通常指对某类事务的管理和执行的行为或活动，或者指管理或执行某类事务的组织。从所管理和执行事务的范围上可将行政分为“公共行政”与“私人行政”两种，“公共行政”表示国家与公共事务的行政，“私人行政”表示社会组织和企业行政。行政法上的行政通常指公共行政，即国家行政机关或者法律、法规授权行使行政职能的组织对国家与公共事务的组织、管理、决策与调控等活动。

对于特指公共行政的“行政”，国内外学者的观点较多，主要有以下几种学说：

(1) 国家意志执行说。这种学说主要以美国学者古德诺为代表，其在所著的《政治与行政》一书中指出：“任何政体的国家都只能有两种功能，即表现国家意志和执行国家意志，前者即政治，后者即行政。政治是民意的表现，行政是民意的实现。政治在决定政策，行政在实行政策。”^①

(2) 国家目的实现说。这种学说认为行政是实现国家目的的活动。如德国行政法学者马

^① [美] F.J. 古德诺. 政治与行政. 北京：华夏出版社，1987：5-10.

叶尔等人认为“行政是实现国家目的的作用”^①。日本行政法学者田中二郎认为“行政是依据法律，在法律的约束下，现实中为积极实现国家目的进行的、整体上具有统一性的、连续的、形成性的国家活动”^②。

（3）除外说。这种学说与三权分立理论存在直接的关系，其理论含义正如德国学者耶林纳克在其《行政法》一书中所阐述的：“行政是包含立法、司法以外的一切国家作用”。日本学者美浓部达吉在《行政法撮要》中更是直接指出“行政是除立法、司法以外的一切活动”。

（4）行政的广义与狭义说。这种学说的主要代表人物是美国行政法学者威洛比，他认为行政学上的行政有两种意义。就广义而言，行政泛指政府的各种实际活动，而不特指政府活动的任何一方面，立法机关的立法、司法机关的司法以及行政机关的行政均可以概括其中，故广义的行政包括整个政府的活动在内。就狭义而言，行政仅指行政机关的活动。

以上种种学说从不同角度对公共行政进行了分析，对于认识行政的含义有一定的意义，但每一种学说也存在缺陷和不足。

近现代意义上的行政是国家权力分立的产物。行政最初是与立法、司法等国家权力相区别而言的，三者共同形成国家作用，由不同的机关来执掌。但是现代国家权力出现交叉、混合，行政、立法、司法等国家作用同时出现在一类机关即行政机关身上；换言之，行政机关可能同时具有行政职能、立法职能和司法职能。因此，要完整地界定“行政”的含义是一件比较困难的事情，必须结合具体情形来予以认识。一般来说，行政法上的“行政”，主要是指国家行政机关进行的组织、管理、决策与调控活动，同时也包括国家行政机关所进行的准立法与准司法活动。

◆ 行政的特征

所谓行政的特征，就是行政自身内在的规定性，即行政与非行政相区别的要素。概括地讲，行政有以下四个方面的特征。

（一）行政具有国家意志性

行政不是一般社会组织的活动，不是个人的活动，也不是行政主体的民事性活动，而是行政主体以国家的名义对国家事务和社会事务进行的决策、组织、管理和调控等活动，具有体现和实现国家意志的特性。

（二）行政具有执行性

行政并不是国家的一切活动，也不是行政主体的一切活动，而是行政主体实施的国家活动。这种活动从总体上讲，是把国家立法机关依人民意志制定的法律、法规付诸实施，予以执行。

（三）行政具有法律性

在现代国家，法治原则已成为国家制度的基本原则。这一原则反映在行政领域，就要求行政主体必须依法行政，即一切行政应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式来进行，凡违法行政都应当受到相应的追究，承担相应的法律责任。

① 胡建森.行政法学.北京：法律出版社，1998：2.

② [日]南博方.日本行政法.北京：中国人民大学出版社，1988：2.

（四）行政具有国家强制性

行政是国家的活动，体现和实现国家意志，它的实施也就必然要以国家政权的强制力为后盾。对于行政主体的行政活动，相对人有服从、接受和协助的义务。相对人若不依法履行义务，行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。

◆ 行政权与公权力

公权力包含国家公权力、社会公权力以及国际公权力。在传统社会中，国家公权力十分强大，随着时代的发展，到了现代，国家公权力部分向社会公权力和国际公权力转移。

国家公权力包含立法权、行政权和司法权。行政权是国家公权力当中最重要的组成部分。人类聚集在一起，建立国家、社会共同体，其主要目的在于获得安全、秩序等“公共物品”，而分配这些公共物品主要是靠行政权来维系的。立法权、司法权虽然重要，但是与公民最直接接触的权力却无疑是行政权。

第二节 行政法的概念及作用

◆ 行政法的含义

行政法是法的一个独立部门，是调整因行政主体行使行政职权而产生的特定社会关系的法律规范的总称。

（1）行政法是国家重要的、独立的法律部门之一，由各种法律规范和原则构成，而这一系列的法律规范和原则又是通过各种各样的法律形式表现出来的。关于行政法的法律渊源问题，在下面的内容中将予以介绍。

（2）任何一个部门法都有自己的调整对象，行政法的调整对象是行政关系。所谓行政关系，是指行政权力在获得、行使与受监督过程中与相关各方所产生的各种关系。行政关系主要包括三种：一是行政权力在获得过程中与权力机关所产生的关系。二是行政权力在行使过程中与行政管理的相对一方，包括公民、法人或者其他组织之间所产生的各种关系。行使行政权的行政机关或公共组织可称为行政主体。这种关系的特点是行政主体与行政相对人之间的地位不平等，前者在关系中居于主导的优势地位，后者处于被动的服从地位。三是行政机关对其内部进行管理所产生的行政关系，包括上下级行政机关之间的关系，同级行政机关之间的关系，行政机关与国家公务员之间的关系，行政机关与法律授权的公共组织之间的关系等。

上述这些关系即为我国行政法的调整对象，但这并不意味着上述关系主体之间在任何情况下发生的关系都是行政关系、均由行政法调整。如行政机关与社会组织或公民之间发生的买卖关系，就不是行政关系，而是一种民事关系。只有在国家行政机关履行行政职能过程中所发生的行政关系，才是行政法的调整对象。

◆ 行政法的特点

行政法作为一个独立的法律部门，与其他法律部门相比，在内容和形式上都有自己的独

特之处。

（一）行政法在内容上的特点

1. 行政法涉及的领域极为广泛，内容非常丰富

现代行政权力的极度膨胀使行政管理活动的范围已不限于传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务和司法行政等领域，而是扩展到了社会生活的各个方面，作为上层建筑的法律必定要反映这一现实，并对其进行全方位调整，这就决定了行政法内容的广泛性。

2. 行政法规范具有易变性

以宪法、法律的形式表现的行政法规范因其具有一定的原则性和抽象性而具有一定的稳定性，但是国家的行政管理形势变动频繁，而以行政法规、规章的形式表现出来的行政法规范由于涉及的内容过于具体，必须及时对规范内容进行调整才能适应管理的需要，这就是行政法规范的易变性。需要注意的是，行政法的易变性是相对于其他法律部门而言的，作为法律规范，它仍然具有相对稳定性，不允许朝令夕改，否则便会造成社会的不安定。

3. 行政法的实体性规范与程序性规范相互交织并共存于一个法律文件之中

此特点不仅表现在我国行政诉讼法这一程序法中包含了许多实体性规范，而且还表现在我国行政法中存在一类特有的行为规范即行政程序规范。由于行政权力的特殊性，出于民主、公正、效率等的考虑，必须对行政权力行使的步骤、顺序、方式、时限等予以规定。因此，有关行政权力的实体性规范和程序性规范通常相互交织，集实体与程序于一身而存在于一个行政法规范中。

（二）行政法在形式上的特点

1. 行政法没有完整、统一的行政法典

行政法不同于民法和刑法等部门法，没有一部集基本规范于一体的统一法典。由于行政法调整的社会关系复杂、广泛且易于变动，因此，只能以不同的规范性法律文件规定不同的行政法规范，调整不同性质和特点的行政关系，使行政法律规范寓于形式多样的法律文件之中。在我国，法律、行政法规、地方性法规、规章、自治条例和单行条例、法律解释、条约与协定等都可以成为行政法的渊源。这些行政法渊源的具体表现文件不仅数量众多，而且名目繁多。到目前为止，世界各国都未能制定出普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一、完整的行政法典。

2. 行政法有统一的行政程序法典

20世纪以来，很多国家制定了行政程序法典，如《美国联邦行政程序法》《德国行政程序法》等。我国目前也正在着手制定统一的行政程序法典，这是行政法在形式上的重要特点之一。

◆ 行政法在法律体系中的地位

行政法是法律体系中的一个组成部分，具有重要的地位和影响。行政法在法律体系中的地位可以从以下几方面加以说明。

（一）从整体上看，行政法是一个独立的法律部门

行政法是一个独立的法律部门。首先，从调整对象来看，它与其他法律部门调整的社会