



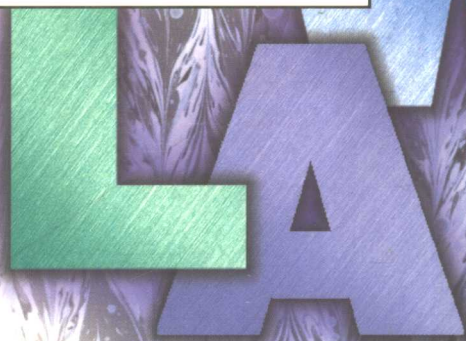
21世纪法学系列教材

行政法学

(第二版)

主编 罗豪才 湛中乐

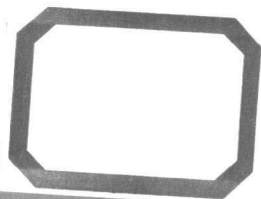
基础课系列



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



21世纪法学系列教材



基础课系列

行政法学

(第二版)

主编 罗豪才 湛中乐

撰稿人 (按先后章节顺序)

罗豪才 沈岍 杨建顺 湛中乐 马怀德 莫纪宏



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法学(第二版)/罗豪才、湛中乐主编. —北京:北京大学出版社,2006.1
ISBN 7-301-03401-6

I. 行… II. ①罗… ②湛… III. 行政法-法学-中国 IV. D922.11

书 名: 行政法学(第二版)

著作责任者: 罗豪才 湛中乐 主编

责任编辑: 郭瑞洁

标准书号: ISBN 7-301-03401-6/D·0351

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电 子 信 箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 34 印张 649 千字

2006 年 1 月第 2 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 行政法关系	(11)
第三节 行政法的基本原则	(22)
第四节 行政法在法律体系中的地位和作用	(30)
第五节 行政法学的发展及其学科体系	(35)
第二章 行政法律关系主体	(42)
第一节 行政法律关系主体概述	(42)
第二节 国家行政机关	(58)
第三节 被授权的组织与受委托的组织和个人	(72)
第四节 公务员	(80)
第五节 行政相对人	(98)
第三章 行政行为概述	(107)
第一节 行政行为的含义与特征	(107)
第二节 行政行为的内容与效力	(112)
第三节 行政行为的分类	(117)
第四节 行政行为的成立与合法要件	(127)
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	(134)
第四章 抽象行政行为	(139)
第一节 抽象行政行为概述	(139)
第二节 行政立法行为	(143)
第三节 其他抽象行政行为	(162)
第五章 具体行政行为	(170)
第一节 行政命令	(170)
第二节 行政征收	(174)
第三节 行政许可	(180)
第四节 行政确认	(209)
第五节 行政监督检查	(214)
第六节 行政处罚	(221)
第七节 行政强制	(246)

第八节 行政给付	(253)
第九节 行政奖励	(256)
第十节 行政裁决	(260)
第六章 行政合同	(268)
第一节 行政合同概述	(269)
第二节 行政合同的种类与作用	(271)
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	(278)
第七章 行政指导	(285)
第一节 行政指导的概念与特征	(286)
第二节 行政指导的种类、意义与作用	(288)
第三节 建立、健全我国的行政指导制度	(294)
第八章 行政程序法	(302)
第一节 行政程序法概述	(302)
第二节 行政程序法的历史发展	(308)
第三节 行政程序法的基本原则和基本制度	(314)
第九章 行政违法与行政责任	(324)
第一节 行政违法	(324)
第二节 行政责任	(332)
第三节 行政责任的种类与方式	(341)
第十章 国家赔偿与国家补偿	(347)
第一节 国家赔偿法概述	(347)
第二节 国家赔偿责任的构成	(367)
第三节 行政赔偿	(387)
第四节 国家赔偿的方式、标准和费用	(429)
第五节 国家补偿	(442)
第十一章 行政复议	(453)
第一节 行政复议概述	(453)
第二节 行政复议法律关系	(465)
第三节 行政复议的受案范围和管辖	(470)
第四节 行政复议的程序	(475)
第十二章 司法审查	(483)
第一节 司法审查概述	(483)
第二节 司法审查的原则	(492)
第三节 司法审查的对象与范围	(500)
第四节 司法审查的主体及其管辖	(504)

第五节	司法审查参加人	(511)
第六节	司法审查的标准	(519)
第七节	司法审查的法律适用	(523)
第八节	司法审查的审理程序	(527)
第九节	司法审查的判决、裁定和决定	(530)
参考书目		(539)
后记		(540)

第一章 绪 论^①

第一节 行政法的概念

一、行政的含义

学习行政法碰到的第一个概念就是行政,要理解什么是行政法,就必须首先对什么是行政有一个清晰的认识。

“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,行政又通常可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,相对于社会组织、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、管理和调控这一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:

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国家意志的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。^② 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,可以说既是国家意志的表达,又是国家意志的执行。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。

另一种观点认为,行政是行政机关行使的国家职能。国家的机关可以分为

^① 本章的撰写参考了罗豪才主编:《行政法学》(修订版)第一章,中国政法大学出版社 1996 年版。

^② 参见〔美〕古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社 1987 年版。

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一切活动。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”。^①可是,由于现代行政的发展,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的现象,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。

与上述观点相对应的一种观点认为,行政是为了达到某种公益目的而逐日进行的具有连续性的具体活动,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”。^②这种观点对于理解行政及立法、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,故这种观点也存在着较大不足。

再有一种观点认为,行政即管理,也就是行政管理活动。这种观点流行于我国。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,需要作补充和解释。

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^③;(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,还越来越广泛地管理公共事务;(3)行政活动的目的是为了实现对国家事务和公共事务的组织与管理;(4)行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。正是在这些方面,行政与立法、司法存在着原则的区别。

行政是行政法的一个重要概念,但从法学角度来讲,应重点研究行政行为,它是行政法学的一个重要概念。

① 参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第7—8页。

② 同上书,第4—6页。

③ 在现代国家,其他公共行政组织主要是指法律、法规授权行使行政职能的社会组织和行政机关委托行使行政职能的组织。当然,更为广义的行政活动主体,还包括国家行政机关和其他公共行政组织下属的工作人员。只是,在法律上,这些工作人员绝不能以自己个人的名义行使行政管理职权。

二、行政权力与公民权利

行政法不仅与行政有密切的联系,而且直接规定行政权力、公民权利的具体拥有和行使。因而,在此必须对行政权力、公民权利及它们之间的关系有一些基本的认识。

(一) 行政权

1. 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。这个定义具有三层意思:第一,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。第二,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。第三,行政权系国家政权和社会治理权的组成之一。一方面,现代行政权仍然保留了传统国家政权的特色,是国家治理和服务社会的公权力的一种;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于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承认。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。^①

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——行政职权的三个构成要素(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。

2. 行政权的内容

现代国家行政机关部门林立,纷呈繁杂的国家行政事务,具体到不同行政机关的行政职权也就多少不等,内容相异。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

^① 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。

制执行权、行政裁决权等。

3. 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,相对于其他国家权力而言,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。^①理解和掌握行政权的特点,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。

4. 行政权的双重作用

现代社会中,人们之间的交往越来越错综复杂,社会成员(个人、组织)的个体利益之间,社会成员个体利益与社会公共利益之间的矛盾、冲突也日益增多。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,由于国内外环境和社会的复杂性,行政机关工作人员在素质、觉悟、品德和能力上存在着差别,加上人们认识上存在着局限性,因而,行政权的行使与其公益目的相偏离的现象是无法完全避免的。而且,如果不根据一定的原则、规则,不通过一定的制度加以制约,行政权就更易被违法行使或被滥用。在这种情况下,行政权势必发生消极的甚至破坏的作用,即侵犯公民、法人或其他组织的合法权益,损害公共利益,破坏社会秩序。因此,对行政权的行使必须加强监督。不受监督的权力必然会产生腐败,这是一条一再被证实的公理。

(二) 公民权利

公民权利(这里泛指公民、法人或其他组织的权利),是指国家通过宪法、法律确认的,由相应的义务所保证的公民的资格、利益、自由和权能。公民权利的内容十分广泛,包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身权利和自由、文化教育权利、社会经济权利等。现代社会,公民权利的范围日趋扩大,权利的规定日趋细密,并形成有机的权利体系。广泛确认公民权利,充分保障公民权利的行使是社会文明和进步的表现。权利的真实性,更是人民当家做主的社会主义国家的一个显著特征。但是,公民权利的行使要受到法律的制约,不得损害公共利益和他人的利益。公民权利也不是无限的、绝对的。权利与义务必须统一,不可分割,否则,权利就会发生异化,成为一种特权。违法行使权利,滥用权利,侵犯公共利益和他人利益,要受到法律的追究。这是法治的一项基本要求。

^① 当然,在现代行政管理过程中,行政权行使的具体方式存在多样化的趋势,行政机关和行政相对人之间进行协商、谈判、合作的情形日渐加强,行政合同、行政指导等非强制性的管理方式也在不断扩大适用范围。

(三) 行政权与公民权利的关系

一切国家权力都直接或间接来源于公民权利,权力是权利的一种特殊形式。近现代国家的民主政治正是按此理念进行实际运作的。我们知道,公民通过选举,产生自己的代表机关或专门的制宪机关来制定宪法,宪法再根据一定的权力分立的原则,将行政权从统一的国家权力中分解出来,并组成政府,统一行使该行政权力。可见,行政权力作为国家权力的一个重要组成部分,亦源于公民权利,是公民权利的一种特殊的转化形式。而行政权一旦形成,便与公民权利结成一种既互相依存,又相互对立的关系。在行政主体与相对方形成的关系中,一方权利(权力)的实现,要求另一方履行相应的义务。每一方既是权利主体又是义务主体,双方的权利义务在总体上应是平衡的。一方重权利(权力)、轻义务,另一方重义务、轻权利,势必破坏现代社会所要求的个体利益与公共利益之间应有的平衡。对于行政主体来说,它应依法行政,既要保护公民的合法权益,同时又要防止公民权利的违法行使或滥用,以维护社会秩序和增进公共利益。这是行政主体的职权和职责。对于公民来说,一方面要守法,要服从、配合和参与行政管理,尊重行政权的合法行使;另一方面,又要通过直接或间接的形式监督行政主体依法行政,防止行政权的滥用或不当行使。行政主体与相对方之间的关系,极其复杂,正是这些关系以及调整这些关系的原则、规则和制度构成了行政法学的基本内容。^①

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^②,或者说是调整因行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义有两层含义:第一,行政法是国家一类法律规范和原则的总称;第二,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

^① 与“行政权和公民权利关系”主题相关的,是“行政权和行政相对方权利的关系”,此方面的论述,参见罗豪才:《论行政权、行政相对方权利及相互关系》,载《中国法学》1998年第3期。

^② 法理学上有一种观点认为,规范包括规则、原则和概念,讲规范就不必再提原则。但在解释规范时,又说行为模式和法律效果是它的两个要素,无原则要素。我们认为,无论如何,原则对行政法来讲是很重要的,确实起到规范和指导的作用,故单列出来。

以及对行政权的监督的法。表述不同,内容是一致的。^① 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,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的界定。

(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。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的、统一的、和谐的行政法律秩序。

四、行政法的渊源

行政法由一系列行政法规范和原则组成,而这一系列规范和原则又通过丰富的法律形式表现出来。行政法的渊源就是指行政法规范和原则的表现形式,亦即行政法规范和原则的载体。

行政法的渊源很多,为了把握其脉络,我们可以将其分为一般渊源与特殊渊源两大类。行政法的一般渊源,是指国家权力机关或行政机关制定的规范性文件;行政法的特殊渊源,则是指有关行政法规范和原则的法律解释以及国际条约、惯例等。行政法的这两种渊源有一定区别,前者是主流,后者则是辅助性的。

我国行政法的一般渊源,按照制定主体、效力层次、制定程序的差别,可分为

^① 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很不相同。对众说纷纭的行政法定义表述细加分析和归纳后可知,关于行政法的定义主要有四类。除了我们所主张的一类外,还有三类:第一,认为行政法是关于行政的法。此类界定触及了行政法的含义,但它只是停留在对事物本质把握的表面层次上,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,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。此类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相对方的管理关系,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,认为行政法是控制行政权的法。此类定义弥补了上述第二类界定的缺漏,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或唯一内容,率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的积极的能动作用,以及社会对积极行政的要求。

下述几种形式:

(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基础性的、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。

(二) 法律

法律是国家最高权力机关,包括全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会,制定的规定性文件。如《国务院组织法》、《行政诉讼法》、《专利法》、《药品管理法》等。某些法律可能在整体上具有行政法的性质;有的法律则仅有部分规范属于行政法规范。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) 行政法规与部门规章

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。部门规章则是指国务院各职能部门制定的规范性文件的总称。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。

(四) 地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例

地方性法规,是指省、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、经济特区市和国务院批准的较大的市的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,所制定的规范性文件的总称。地方规章,是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区市和经国务院批准的较大的市的人民政府,根据法律和行政法规所制定的规范性文件的总称。自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代表大会,依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限,结合当地的政治、经济和文化的特点所制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效;自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例是行政法的一个渊源,在研究中央行政与地方行政的关系、研究地方行政法时,意义尤其重大。

以上我们简述了行政法的一般渊源。行政法的特殊渊源,在我国目前有以下几种:

（一）法律解释

法律解释在这里指有权机关就法律规范在具体适用过程中,为进一步明确界限或进一步补充,以及如何具体运用所作的解释,即有权解释,不包括学理解释等无权解释。根据全国人大常委会1981年通过的《关于加强法律解释工作的决议》,有权解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。这些解释常常涉及与行政有关的法律规范适用问题,具有规范性,是行政法的补充渊源。

（二）国际条约、惯例

随着国际法的发展,国际行政法规范也不断增多。国际行政法是行政法的一个特殊渊源。国际条约、惯例时常会涉及一国国内的行政管理,成为调整该国行政机关与公民、组织及外国人、外国组织之间关系的行为准则。它们一经我国承认,便成为我国行政法的一个渊源。当然,凡是我国承认时予以保留的条款,都不能成为我国行政法规范的组成部分。

五、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,我国学者对行政法作了很多种分类,这些分类各有其不同的意义。我们认为,最重要最有价值的有以下三种分类。

（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

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。20世纪三四十年代以来,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。不少国家已经作了这种努力,并取得很大成功。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》(以下简称《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。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》(以下简称《行政处罚法》)、《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)、《中华人民共和国海关行政处罚听证暂行办法》。

(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 and 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,与作为相对方的个人、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,有助于人们全面把握行政法规范,并为行政法学研究构建框架。

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。在这里就不一一介绍了。

六、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

1. 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,因此,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。

2. 行政法规规范赖以存在的法律形式、法律文件的数量特别多,属各部门法之首

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制定,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

1. 行政法的内容广泛

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18、19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。

2. 以行政法规、规章形式表现的行政法规范易于变动

一般说来,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范也涉及较多领域,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,故变动不频;而以行政法规、规章为渊源的行政法规范涉及的内容太多、太具体,面对日新月异、变化快速的社会生活,如果不作及时调整,就会产生消极的后果。尤其在我国改革形势下,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、规章形式表现的具体行政法规范易于变动这一特征是可以理解的。

3. 行政法的实体性规范与程序性规范总是交织在一起,并往往共存于一个法律文件之中

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。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,那是绝对的荒谬。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。许多涉及某个行政管理领域的基本法律,如《中华人民共和国治安管理处罚条例》(以下简称《治安管理处罚条例》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)等,都具有这样的特征。

第二节 行政法关系

行政法关系是指经过行政法调整之后、具备了权利义务内容的社会关系。