

21 21 世纪法学系列教材

# 行政法学

主编 罗豪才 副主编 湛中乐

■ 基础课系列 ■

北京大学出版社



**21世纪法学系列教材**

■ **基础课系列** ■

# 行政法学

主编 罗豪才

副主编 湛中乐

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

马怀德 甘 雯 沈 岿 杨建顺

罗豪才 莫纪宏 湛中乐

**图书在版编目(CIP)数据**

行政法学(新编本)/罗豪才主编. - 北京:北京大学出版社, 2001. 5

ISBN 7-301-03326-5

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

书 名: 行政法学

责 任 者: 罗豪才 主编

责 任 编 辑: 李 霞

标 准 书 号: ISBN 7-301-03326-5/D·342

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京大学校内 100871

电 话: 出版部 62752015 发行部 62752018 编辑部 62752032

印 刷 者: 世界知识印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 × 980 毫米 16 开本 22.75 印张 500 千字

2001 年 5 月重排本 2001 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

# 目 录

第一章 绪论 .....	(1)
第一节 行政法的概念 .....	(1)
一、行政的涵义 .....	(1)
二、行政权力与公民权利 .....	(3)
三、行政法的概念 .....	(5)
四、行政法的渊源 .....	(6)
五、行政法的分类 .....	(8)
六、行政法的特点 .....	(9)
第二节 行政法关系 .....	(11)
一、行政法律关系 .....	(12)
二、监督行政法律关系 .....	(16)
第三节 行政法的基本原则 .....	(21)
一、行政法基本原则的涵义 .....	(21)
二、行政合法性原则 .....	(22)
三、行政合理性原则 .....	(23)
四、行政应急性原则 .....	(24)
第四节 行政法在法律体系中的地位和作用 .....	(25)
一、行政法在法律体系中的地位 .....	(25)
二、行政法的作用 .....	(26)
第五节 行政法学的发展及其学科体系 .....	(30)
一、行政法与行政法学 .....	(30)
二、国外行政法学的发展概况 .....	(30)
三、我国行政法学的发展概况 .....	(31)
四、本书的体系安排 .....	(32)
第二章 行政法律关系主体 .....	(34)
第一节 行政法律关系主体概述 .....	(34)
一、行政主体 .....	(34)
二、行政相对方 .....	(44)
第二节 国家行政机关 .....	(44)
一、国家行政机关的概念、性质和特征 .....	(44)

二、国家行政机关与相关概念的区别 .....	(47)
三、具有行政主体资格的国家行政机关 .....	(48)
<b>第三节 被授权的组织和被委托的组织和个人</b> .....	(53)
一、行政授权和行政委托 .....	(53)
二、行政机关以外行政主体的具体形态 .....	(54)
三、被委托的组织和个人 .....	(57)
<b>第四节 公务员</b> .....	(58)
一、公务员的概念和范围 .....	(58)
二、公务员法律关系 .....	(60)
三、公务员的权利 .....	(64)
四、公务员的义务 .....	(66)
五、公务员的责任 .....	(68)
<b>第五节 行政相对方</b> .....	(69)
一、实体法上的地位 .....	(69)
二、程序法上的权利 .....	(71)
<b>第三章 行政行为概述</b> .....	(73)
<b>第一节 行政行为的涵义与特征</b> .....	(73)
一、行政行为的概念 .....	(73)
二、行政行为的特征 .....	(74)
<b>第二节 行政行为的内容与效力</b> .....	(76)
一、行政行为的内容 .....	(76)
二、行政行为的效力 .....	(78)
<b>第三节 行政行为的分类</b> .....	(79)
一、内部行政行为与外部行政行为 .....	(80)
二、抽象行政行为与具体行政行为 .....	(81)
三、羁束行政行为与自由裁量行政行为 .....	(82)
四、依职权的行政行为与依申请的行政行为 .....	(82)
五、单方行政行为与双方行政行为 .....	(83)
六、要式行政行为与非要式行政行为 .....	(84)
七、作为行政行为与不作为行政行为 .....	(84)
八、行政立法行为、行政执法行为与行政司法行为 .....	(85)
九、自为的行为、授权的行为和委托的行为 .....	(85)
<b>第四节 行政行为的成立与合法要件</b> .....	(86)
一、行政行为的成立要件 .....	(86)
二、行政行为的生效规则 .....	(87)

---

三、行政行为的合法要件 .....	(88)
第五节 行政行为的无效、撤销与废止 .....	(91)
一、行政行为的无效 .....	(92)
二、行政行为的撤销 .....	(93)
三、行政行为的废止 .....	(94)
第四章 抽象行政行为 .....	(96)
第一节 抽象行政行为概述 .....	(96)
一、抽象行政行为的概念与特征 .....	(96)
二、抽象行政行为的分类 .....	(97)
三、抽象行政行为有效成立的要件 .....	(97)
第二节 行政立法行为 .....	(99)
一、行政立法的概念与特点 .....	(99)
二、行政立法的分类 .....	(101)
三、行政立法的主体及其权限 .....	(105)
四、行政立法的原则 .....	(106)
五、行政立法的程序 .....	(108)
六、对行政立法的监督 .....	(110)
第三节 其他抽象行政行为 .....	(111)
一、其他规范性文件的概念和特征 .....	(112)
二、制定其他规范性文件的作用 .....	(113)
三、制定其他规范性文件存在的主要问题 .....	(115)
四、完善制定其他规范性文件的程序 .....	(116)
五、对其他规范性文件的监督 .....	(117)
第五章 具体行政行为 .....	(119)
第一节 行政征收 .....	(119)
一、行政征收的概念与特征 .....	(119)
二、行政征收的内容与分类 .....	(120)
三、行政征收的方式与程序 .....	(121)
四、健全与完善我国的行政征收制度 .....	(122)
第二节 行政许可 .....	(122)
一、行政许可的概念及特征 .....	(122)
二、行政许可的种类 .....	(123)
三、行政许可的作用 .....	(125)
四、行政许可的程序 .....	(126)
五、健全和完善我国的行政许可制度 .....	(127)

第三节 行政确认	(129)
一、行政确认的概念与特征	(129)
二、行政确认的主要形式和基本分类	(131)
三、行政确认的作用	(133)
第四节 行政监督	(134)
一、行政监督的概念与特征	(134)
二、行政监督的作用	(135)
三、行政监督的分类	(136)
四、行政监督的方法	(137)
五、行政监督的程序	(139)
第五节 行政处罚	(140)
一、行政处罚的概念及其特征	(140)
二、行政处罚的原则	(143)
三、行政处罚的种类与形式	(146)
四、行政处罚的管辖	(151)
五、行政处罚的适用	(151)
六、行政处罚的程序	(157)
第六节 行政强制	(161)
一、行政强制的概念与特征	(161)
二、行政强制行为的种类	(162)
三、行政强制与相关概念的区别	(167)
第七节 行政给付	(168)
一、行政给付的概念与特征	(168)
二、行政给付的内容和形式	(169)
三、行政给付的程序	(170)
第八节 行政奖励	(170)
一、行政奖励的概念与特征	(170)
二、行政奖励的原则	(171)
三、行政奖励的构成要件	(171)
四、行政奖励的内容和形式	(172)
五、行政奖励的程序	(173)
第九节 行政裁决	(173)
一、行政裁决的概念与特征	(173)
二、行政裁决的作用	(176)
三、行政裁决的种类	(177)

四、行政裁决的程序 .....	(178)
<b>第六章 行政合同</b> .....	(180)
<b>第一节 行政合同概述</b> .....	(180)
一、行政合同的概念 .....	(180)
二、行政合同的特征 .....	(181)
<b>第二节 行政合同的种类与作用</b> .....	(182)
一、行政合同的种类 .....	(182)
二、行政合同的作用 .....	(184)
三、国外行政合同制度简介 .....	(186)
<b>第三节 行政合同的缔结、变更和解除</b> .....	(187)
一、行政合同的缔结 .....	(187)
二、行政合同双方的权利和义务 .....	(188)
三、行政合同的履行 .....	(190)
四、行政合同的变更和解除 .....	(190)
五、行政合同的终止 .....	(191)
<b>第七章 行政指导</b> .....	(192)
<b>第一节 行政指导的概念与特征</b> .....	(192)
一、行政指导的概念 .....	(192)
二、行政指导的特征 .....	(192)
<b>第二节 行政指导的种类、意义与作用</b> .....	(194)
一、行政指导的种类 .....	(194)
二、行政指导的意义 .....	(195)
三、行政指导在我国行政管理中的作用 .....	(196)
四、外国行政指导制度简介 .....	(196)
<b>第三节 建立、健全我国的行政指导制度</b> .....	(199)
一、在市场经济条件下建立、健全行政指导制度的必要性 .....	(199)
二、我国行政指导的法律规定与行政实践 .....	(201)
三、构建我国行政指导制度的对策和建议 .....	(203)
<b>第八章 行政程序法</b> .....	(205)
<b>第一节 行政程序法概述</b> .....	(205)
一、行政程序的概念和种类 .....	(205)
二、行政程序法 .....	(207)
<b>第二节 行政程序法的历史发展</b> .....	(208)
一、外国行政程序法的历史发展阶段 .....	(208)
二、我国行政程序法的状况 .....	(209)



第三节 行政程序法的基本原则和基本制度	(211)
一、行政程序法的基本原则	(211)
二、行政程序法的基本制度	(213)
<b>第九章 行政违法与行政责任</b>	(217)
第一节 行政违法	(217)
一、行政违法的概念及特征	(217)
二、行政违法的构成要件	(218)
三、行政违法的分类	(220)
四、行政不当	(221)
第二节 行政责任	(222)
一、行政责任的概念及特征	(222)
二、行政责任的构成要件	(223)
三、行政侵权责任概念	(223)
四、行政责任的追究和免除	(224)
第三节 行政责任的种类与方式	(226)
一、行政主体承担行政责任的方式	(226)
二、公务员承担行政责任的方式	(227)
三、行政相对方承担行政责任的方式	(228)
<b>第十章 行政赔偿</b>	(230)
第一节 行政赔偿概述	(230)
一、行政赔偿责任	(230)
二、行政赔偿的特征	(231)
三、行政赔偿与其他近似概念的区别	(231)
四、建立行政赔偿制度的意义	(232)
第二节 行政赔偿的范围	(234)
一、对侵犯人身权的行政赔偿	(234)
二、对侵犯财产权的行政赔偿	(236)
三、国家不予赔偿的情形	(237)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(238)
一、行政赔偿请求人	(238)
二、行政赔偿义务机关	(239)
第四节 行政赔偿程序	(241)
一、行政赔偿请求的提出	(241)
二、行政赔偿义务机关的受案与处理	(242)
三、行政赔偿诉讼	(243)

四、行政追偿程序 .....	(243)
第五节 行政赔偿的方式和计算标准 .....	(244)
一、赔偿方式 .....	(244)
二、赔偿计算标准 .....	(244)
<b>第十一章 行政复议</b> .....	<b>(247)</b>
第一节 行政复议概述 .....	(247)
一、行政复议的概念及其特点 .....	(247)
二、我国行政复议制度的产生与发展 .....	(249)
三、行政复议的基本原则 .....	(251)
四、行政复议的作用和意义 .....	(257)
第二节 行政复议法律关系 .....	(258)
一、行政复议法律关系的概念 .....	(259)
二、行政复议法律关系的特点 .....	(259)
三、行政复议法律关系的主体 .....	(260)
四、行政复议法律关系的内容 .....	(261)
五、行政复议法律关系的客体 .....	(262)
六、行政复议法律关系的发生、变更和消灭 .....	(263)
第三节 行政复议的受案范围和管辖 .....	(264)
一、行政复议受案范围的概念和种类 .....	(264)
二、行政复议管辖的概念和种类 .....	(266)
第四节 行政复议的程序 .....	(268)
一、行政复议的申请 .....	(269)
二、行政复议的受理 .....	(269)
三、行政复议的审理 .....	(270)
四、行政复议的决定 .....	(272)
五、行政复议决定的执行 .....	(275)
六、行政复议中的法律责任 .....	(275)
<b>第十二章 司法审查</b> .....	<b>(277)</b>
第一节 司法审查概述 .....	(277)
一、司法审查的概念 .....	(277)
二、司法审查的作用 .....	(279)
三、司法审查的宪法依据与理论基础 .....	(280)
第二节 司法审查的原则 .....	(282)
一、司法审查的一般原则 .....	(282)
二、司法审查的特有原则 .....	(283)

第三节 司法审查的对象与范围	(286)
一、司法审查的对象与内容	(286)
二、司法审查的范围	(286)
第四节 司法审查的主体及其管辖	(288)
一、司法审查的主体(机关)	(288)
二、司法审查的管辖	(290)
第五节 司法审查参加人	(293)
一、司法审查参加人概述	(293)
二、司法审查中的原告	(294)
三、司法审查中的被告	(295)
四、司法审查中的共同诉讼人	(296)
五、司法审查中的第三人	(297)
六、司法审查中的诉讼代理人	(298)
第六节 司法审查的标准	(300)
一、合法性审查标准	(300)
二、合理性审查标准	(302)
第七节 司法审查的法律适用	(303)
一、司法审查的法律依据	(303)
二、司法审查中的“参照规章”	(304)
三、司法审查中的规范冲突及其选择适用	(304)
第八节 司法审查的审理程序	(305)
一、第一审程序	(306)
二、第二审程序	(306)
三、审判监督程序	(308)
第九节 司法审查的判决、裁定和决定	(308)
一、司法审查判决	(309)
二、司法审查裁定	(310)
三、司法审查决定	(310)
附录	(312)
主要参考书目	(349)
后记	(351)

# 第一章 绪 论<sup>①</sup>

## 第一节 行政法的概念

### 一、行政的涵义

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”一词在日常生活中涵义较多，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，故要确定行政的涵义十分困难，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。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

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

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。

另一种观点认为，行政是国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是除立法作用、司法作用以外的所有国家作用。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“排除说”、“形式意义的行政说”。由于现代行政的发展，出现了职权的交叉、混合，同样一个行政机关，可能同时具有行政职能、准立法职能和准司法职能。所以，用“排除说”来表述行政的含义是越来越困难了。

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”。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，还包括立法机关、司法机关内部的行政管理，而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。

再一种观点认为，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涵义，需要作补充和解释。与此观点相接近的还有一种观点，它认为行政是国家事务的管理。美国《社会科学辞典》解释说：“行政为国家事务的管理。”萨佛里兹编的《公共行政辞典》解释行政是政府事务的管理和指导<sup>①</sup>。这个观点仍有表述不够充分之嫌。

我们认为，行政是指国家行政机关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<sup>②</sup>；（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、检察存在着原则的区别。

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。（见有关各章）

<sup>①</sup> 萨佛里兹：《公共行政辞典》，1985年英文版，第8页。

<sup>②</sup> 需要指明的是，在现代国家，行政活动的主体范围还包括法律、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或个人。

## 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. 行政权的涵义

行政权是由国家宪法、法律赋予的国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的组成部分。这个定义具有三层意思：第一，行政权来源于国家宪法和法律，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合理基础。第二，行政权由国家行政机关代表国家行使，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，行政权系国家政权组成之一，是国家治理和服务社会的公权力的一种，因而行政权多含有强制或命令的性质。社会组织或个人之间，就无所谓行政权的存在了。有时，社会组织或个人经国家法律授权或经行政机关依照法律规定委托亦可行使一定的行政权，但权限范围较小，且受法律的严格限制。

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，行政检查监督权，行政制裁权，行政强制执行权，行政裁判权等。

#### 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，它具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点；相对于社会组织、公民个人而言，它则具有强制性、单方性和优益性等特点。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，充分发挥其积极的能动的作用。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，更是人民当家作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。

#### （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，代表机关再根据一定的权力分立的原则，把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,它要依法行政,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,他一方面要守法,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,他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。

### 三、行政法的概念

#### (一) 行政法的涵义

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<sup>①</sup>,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、作用以及对行政权的监督的法。表述不同,内容是一致的。<sup>②</sup>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

<sup>①</sup> 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,故特单列出来。

<sup>②</sup> 目前,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涵义,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的积极的能动作用,以及社会对积极行政的要求。



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各自制定的规范性文件;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,及国家权力机关、行政机关与其他国家机关或社会组织共同制定的规范性文件。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制定的规定性文件,包括全国人民代表大会制定