



江西省法学教材系列

主编 肖萍

行政法与行政诉讼法



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

C13070489

D922.101
60



江 西 省 法 学 教 材 系 列

行政法与行政诉讼法

主 编 肖 萍

► 撰稿人（按撰稿章节顺序）：

肖 萍	王柱国	吴义太	江利红
邓佑文	冯道康	汤印大	李 俊
许小莲	曾文忠	朱国华	梁成意



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位



北航

C1678921

D922.101
60

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/涂书田主编. —厦门:厦门大学出版社, 2013. 8

江西省法学教材系列

ISBN 978-7-5615-4690-1

I. ①行… II. ①涂… 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(2013)第 131366 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@xmupress.com

泉州新春印刷有限公司印刷

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:25.5 插页:2

字数:589 千字 印数:1~3 000 册

定价:39.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

013070489

江西省法学教材系列编委会

主 任：魏小琴

常务副主任：刘德意

副主任：涂书田 叶 青 利子平 邓 辉
 沈桥林 朱爱莹 邓国良 王世进
 王新华 宋文艳

执行总主编：涂书田

委 员：(按姓氏拼音排序)

曹贤信	邓国良	邓 辉	江 丽
康 诚	李朝生	利子平	刘德意
刘 俊	刘 俊	沈桥林	施高翔
舒小庆	宋文艳	涂书田	宛锦春
汪志刚	王世进	王新华	魏小琴
叶 青	朱爱莹	邹建辉	

总序

党的十八大以来,根据全面建成小康社会的新形势和新要求,作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署。习近平同志在中央政治局就全面推进依法治国进行集体学习时强调,要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。江西省第十三次党代会根据建设富裕和谐秀美江西的发展战略,提出了加快推进依法治省进程的明确要求。党中央、江西省委为新时期法学研究和法学教育事业发展提出了新的要求并指明了方向。

法律的进步和法治的完善,是一项综合性、系统性的社会工程。全民法律意识、法律素质的提高,是实现全面推进依法治国战略关键的、决定性的因素。在推进法律进步和法治完善进程中,法学教育无疑处于基础的地位。江西省的法学教育自上世纪70年代末恢复开展以来,取得了长足的进步。时至今日,开设法学本科教育的大专院校就有二十余所,培养了大批的优秀法律专业人才。随着国家的发展、社会的进步和法治建设的深入推进,高等法学教育日益面临新的任务。这就需要全省高校各法学院(系)加强合作与交流,共同推进我省高等法学教育事业发展,以适应全社会对法律专业人才的多样化需求。要搞好法学教育,自然离不开一套好的法学教材。为了适应新形势下我省高等法学教育和民主法治实践发展的需要,提升法学本科教学和研究水平,江西省法学会组织全省高校各法学院(系)联合编写了这套适应法学本科教育,具有江西特色,符合社会主义法治理念要求的法学系列教材。

本套教材以我省高校主要法学院(系)的师资力量为依托,由具有丰富教学经验和科研能力的资深教授领衔主编,约请全省二十余所高校法学专业骨干教师联袂参编,作者权威,阵容强大。在内容和体例上,教材特别强调以学生为本,从法学本科生的知识需要出发,既注重保留传统教材的精华,又力求有所突破和创新。首先,各册教材根据巩固基础、够用好学的要求,对相应领域的法律知识进行了高度整合,形成一个逻辑严密、便于理解掌握的知识体系,帮助学生打下扎实的法律专业基础。其次,突出理论与实践的结合,在各章之前增设了“引例”,通过案例激发学生的学习动力和兴趣,切入相关知识体系,从而进一步理解抽象的法律专业知识。同时,根据当前法科学生必须通过

司法考试方能取得司法从业资格的实际需要,注意了理论教育与职业教育之间的衔接,在各章之后增加了“司法考试真题链接”,帮助学生将理论知识与司法考试有机结合起来。在学术观点上,为了避免给学生学习上带来过多困惑,通篇采用了我国法学界公认的理论观点,对存有争议的部分不作深入探讨。

本套教材既是江西省各高校法学院(系)通力协作、共同努力的结果,集中体现了我省法学教学与科研的最新成果,凝聚了广大教师的心血和智慧,也是一套面向新时期、反映我省当今高等法学教育最新状况的法学教材。相信本套教材的出版,一定能够为新时期我省高等法学教育的繁荣发展发挥应有的作用。

本套教材的编写,由厦门大学出版社策划并提供大力支持,得到了中共江西省委政法委的指导。在此,谨致深切的谢意。由于水平和经验有限,错误和不当之处在所难免,敬请读者批评指正,以助日后不断修改完善。

江西省法学教材系列编委会

2013年3月



前言

《行政法与行政诉讼法》是高校法学专业 16 门主干课程之一。本教材严格按照《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》和本系列教材的具体写作要求,全面、系统、深入地阐释了行政法与行政诉讼法的基本理论和基本知识,研究范围主要包括行政法的一般原理、原则及行政法、行政法学的历史发展;行政法主体的一般理论及行政主体的职责、职权、管理手段与行政相对人的权利、义务;行政行为的一般理论及行政行为的性质、特征、构成要件、合法要件与各种类别的行政行为的运作程序;行政救济的一般理论及行政复议、行政诉讼的性质、功能、行政复议和行政诉讼的受案范围、管辖、程序与裁判标准;行政赔偿的一般理论及行政赔偿责任构成要件、归责原则、赔偿范围、方式、标准与程序;等等。本教材主要以我国行政法治实践和行政法学说为基本研究素材,同时吸收、借鉴了国外行政法学研究的大量成果。

本教材在阐述基本概念、基本理论时力求做到表述清楚、准确,并适当运用案例予以说明,尽可能使教材既有一定的理论深度,又有较强的应用性。因此,本教材既适用于法学专业的本科生和研究生使用,也适用于参加司法考试的其他研习者,对从事《行政法与行政诉讼法》教学的教师也具有较好的参考作用。

本教材共分为二十二章,每章由引例、正文、思考题和司法考试真题链接四部分组成。每章正文前选取一个与本章内容紧密相关的典型案例作为引例,目的是引发学生对本章学习的兴趣;每章的正文中插入了一些“案例分析”,旨在增强学生对行政法与行政诉讼法的感性认识,以提高学生运用行政法与行政诉讼法基本理论分析问题的能力;司法考试真题链接选取的都是近年来司法考试的试题,其意义在于帮助学生掌握行政法与行政诉讼法的重点知识,了解司法考试的命题方向。

本教材由江西省 9 所高校 12 位长期从事《行政法与行政诉讼法》教学与研究的人员负责编写,具体写作分工如下:

肖 萍(南昌大学法学院教授):第 1、18 章;

王柱国(江西财经大学法学院教授):第 2、12、19 章;

吴义太(江西师范大学副教授):第 3 章;

江利红(江西财经大学法学院副教授):第4、5、6章;

邓佑文(九江学院教授):第7、21章;

冯道康(江西警察学院副教授):第8、9章;

汤印大(南昌大学科技学院讲师):第10、17章;

李俊(江西科技师范大学讲师):第11章;

许小莲(江西省委党校副教授):第13、16章;

曾文忠(江西理工大学文法学院副教授):第14、15章;

肖萍、朱国华(南昌大学社会治理与法治系统工程博士):第20章;

梁成意(华东交通大学人文社科学院副教授):第22章。

本教材的出版得到了江西省法学会、南昌大学立法研究中心及厦门大学出版社的大力支持和帮助,本书的编辑为此付出了辛勤的劳动,为此,我们深表谢意。本教材在编写过程中,参考了大量有关行政法和行政诉讼法的专著、教科书和论文,在此,谨向各位作者表示衷心的感谢。

尽管本书的出版经过了一定的酝酿和准备,作者也尽了很大的努力,但由于水平有限,错失、疏漏之处难免,祈望读者不吝批评指正。

肖萍

2013年4月



目 录

第一章 行政法概述/1

第一节 行政法的基本概念	1
第二节 行政法的概念与特征	4
第三节 行政法的渊源与分类	5
第四节 行政法的地位与作用	8
第五节 行政法的历史发展	12

第二章 行政法的基本原则/15

第一节 行政法基本原则的概念	15
第二节 合法性原则	16
第三节 合理性原则	18
第四节 其他原则	19

第三章 行政主体与行政组织/23

第一节 行政主体概述	23
第二节 行政机关	27
第三节 法律、法规授权的组织	34
第四节 行政机关委托的组织	37
第五节 公务员	38

第四章 行政行为/53

第一节 行政行为的概念	53
第二节 行政行为概念的方法论意义	57
第三节 行政行为理论	59
第四节 行政行为的定型化	62
第五节 行政行为的类型	64

第五章 抽象行政行为/68

第一节 行政立法理论	68
第二节 行政立法体制	73

第三节 行政立法程序	76
第四节 行政立法监督	81

第六章 具体行政行为概述/87

第一节 具体行政行为的成立与生效	88
第二节 具体行政行为的效力	89
第三节 具体行政行为的附款	93
第四节 具体行政行为的合法要件与瑕疵	97

第七章 行政许可/105

第一节 行政许可概述	106
第二节 行政许可的设定	112
第三节 行政许可的实施	115
第四节 行政许可的费用	119
第五节 行政许可的监督检查	121
第六节 法律责任	122

第八章 行政处罚/126

第一节 行政处罚概述	126
第二节 行政处罚的种类与设定	130
第三节 行政处罚的实施机关、管辖与适用	131
第四节 行政处罚的程序	137
第五节 治安管理处罚	139

第九章 行政强制/148

第一节 行政强制概述	148
第二节 行政强制措施	150
第三节 行政强制执行	155
第四节 申请人民法院强制执行	159

第十章 行政征收与行政补偿/163

第一节 行政征收	163
第二节 行政补偿	170

第十一章 其他具体行政行为/178

第一节 概述	178
第二节 行政给付	181
第三节 行政确认	183

107	第四节 行政契约(行政合同)·····	187
108	第五节 行政指导·····	193
第十二章 行政程序/198		
	第一节 行政程序概述·····	198
118	第二节 行政程序的法典化·····	200
118	第三节 行政程序的基本制度·····	202
118	第四节 政府信息公开制度·····	205
第十三章 行政复议/213		
	第一节 概述·····	213
128	第二节 行政复议范围·····	217
128	第三节 行政复议机关与管辖·····	220
128	第四节 行政复议参加人·····	223
128	第五节 行政复议程序·····	229
第十四章 行政诉讼概述/241		
148	第一节 行政诉讼与行政诉讼法·····	241
148	第二节 行政诉讼法律关系·····	245
148	第三节 行政诉讼的基本原则·····	248
148	第四节 行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的关系·····	251
第十五章 行政诉讼的受案范围/255		
	第一节 行政诉讼受案范围概述·····	255
158	第二节 应予受理的案件·····	258
158	第三节 不予受理的案件·····	265
第十六章 行政诉讼的管辖/272		
	第一节 概述·····	272
178	第二节 级别管辖·····	275
178	第三节 地域管辖·····	278
178	第四节 裁定管辖·····	284
178	第五节 行政诉讼的管辖异议与处理·····	287
第十七章 行政诉讼参加人/292		
	第一节 行政诉讼参加人概述·····	292
	第二节 原告·····	294
	第三节 被告·····	298

第四节	第三人	301
第五节	共同诉讼人	304
第六节	诉讼代理人	306

第十八章 行政诉讼证据/312

第一节	行政诉讼证据概述	312
第二节	行政诉讼证据的种类	315
第三节	行政诉讼的举证责任	318
第四节	人民法院对证据的收集、审查和保全	323

第十九章 行政诉讼程序/328

第一节	起诉与受理	328
第二节	第一审程序	331
第三节	第二审程序	334
第四节	审判监督程序	335

第二十章 行政诉讼的法律适用与特殊制度/341

第一节	行政诉讼法律适用概述	341
第二节	行政审判的法律依据	342
第三节	行政审判中的参照规章	344
第四节	行政审判中处理法律规范冲突的规则	346
第五节	行政案件审理过程中的特殊制度	348

第二十一章 行政诉讼裁判与执行/357

第一节	行政诉讼的判决	358
第二节	行政诉讼裁定和决定	364
第三节	行政诉讼的执行	367

第二十二章 行政赔偿/375

第一节	行政赔偿概述	375
第二节	行政赔偿的归责原则与构成要件	378
第三节	行政赔偿的范围、方式与标准	381
第四节	行政赔偿请求人与赔偿义务机关	387
第五节	行政赔偿的程序	390

第一章 行政法概述

【引例】

王某是某省一所高校外语系二年级的本科生。1996年10月下旬的一天傍晚，他在学校宿舍私用电炉煮饭时不慎失火，造成部分公私财物毁损，本人也被轻微烧伤。因其行为严重违反学校《关于禁止在学生宿舍使用燃煤、燃油炉具和各种用于煮饭、烧水的电热器的规定》，故受到记过处分。同时，学校总务处行政科依据学校有关规定，给予王某罚款100元的“行政处罚”。王某不服，认为学校行政科不是行政机关，无权对其实施行政处罚，于是将此情况反映到省教育委员会，要求撤销学校作出的“行政处罚”，责令学校退还该项罚款。

本案中学校行政科的“罚款”行为，并非《行政处罚法》所说的行政处罚即非行政法意义上的行政，只要不违反法律规定，省教委就不应干预（撤销）其正常的管理活动。其行为性质实质是一种比较特殊的民事赔偿金。

第一节 行政法的基本概念

一、行政的含义

理解行政是理解行政法的起点。“行政”一词的英文是 administration，源于拉丁文 administrare，意思是“执行事务”。两千多年前，古希腊著名思想家亚里士多德在《政治学》中曾使用过“行政”这一术语。在中国古代，“行政”一词指执掌政务。《现代汉语词典》对“行政”的释义是：行使国家权力的（活动）；机关、企业、团体等内部的管理工作。

“行政”一词在日常生活中有着广泛的含义，通常是指对某类事务的管理和执行的行或活动，或者指管理或执行某类事务的组织。它包括国家的行政和社会组织、私人组织的行政。通常把国家的行政称为“公共行政”，而把国家以外的各种社会组织的行政称为“私人行政”。所谓公共行政，是指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，公共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。比如，公共社团（如律师协会、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。所谓私人行政，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，故称其为私人行政。

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,受行政法规范;哪些属于私人行政范畴,受民法调整,还处在摸索阶段。实践中,为了使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、契约规则以及民法规则进行调整,则当事人可通过行政诉讼获得相应的救济,例如近年来发生的大学生状告学校的行政诉讼案件。

可见,行政法上的行政是指国家行政,即公共行政。公共行政与私人行政最显著的区别在于:公共行政是国家公共权力之作用;其目的是维护公共利益;公共行政要受法的支配和约束,受社会公众之广泛监督。

[案例]1995年8月5日,赵、杨二人自愿申请登记结婚,经四川省某乡人民政府审查批准发给结婚证。赵、杨婚后申请生育指标未被批准。杨于1996年9月10日生下一男孩。对此,赵、杨所在单位某针织厂对赵、杨二人作出罚款200元、停发一年奖金,并在3年内取消晋升单位领导职务资格的决定。乡人民政府认为赵、杨二人在未取得生育指标和领取准生证的情况下便生育孩子,违反了《四川省计划生育条例》第23条第2款之规定。1997年2月22日乡人民政府作出处理决定:征收赵、杨超生费2048元,收取计划外怀孕费360元。问:本案中,针织厂对赵、杨的处罚行为与乡人民政府的处罚行为有何不同?

[解答]本案中针织厂的处罚行为和乡政府的处罚行为是两种不同性质的行政活动。其中,针织厂的处理决定属于企业单位进行自我管理的一般行政,即私人行政;乡人民政府的处理决定属于国家机关对社会秩序进行管理的公共行政。

目前,国内外学者对行政的含义并无统一的理解。概括起来主要有以下几种不同的观点:

一是国家意志执行说。这种学说主要以美国学者古德诺为代表。古德诺在《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,前者即是政治,后者即是行政。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

二是国家目的实现说。这种学说认为,行政是实现国家目的的活动。日本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,以积极实现国家的目的为目标所进行的,全体统一的,连续不断的国家活动。”^②

三是除外说。这种学说认为,国家的活动可以分为三部分,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。日本行政法学家美浓部达吉认为:“行政是除立法、司法以外的一切活动。”

以上学说从不同角度对公共行政进行了分类,对认识行政的含义有一定的指导意义。但每种学说都存在着缺陷和不足。现代国家中的行政,已经不限于国家行政机关的组织

① 参见[美]F. J. 古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第5~10页。

② [日]南博方:《日本行政法》,杨建顺、周作彩等译,中国人民大学出版社1988年版,第8页。

和管理活动,而是扩展到非国家行政机关的公共组织,如公共团体、企业、事业单位的组织和管理活动。而且,随着现代社会中行政权的日益扩大,国家行政机关越来越多地进行一些“立法”和“司法”活动。这种准立法和准司法的行为也被作为“行政”的研究范畴。

由此可见,行政法上的行政,内容越来越丰富。其主体不限于国家行政机关,还包括依法授权的非国家行政机关的公共组织;其行为或职能也不仅限于对国家和社会事务的组织和管理,即传统的行政职能,还包括那些实质上属于立法和司法性质的职能。

二、行政的特点

行政的特点就是指行政自身内在的规定性。概括地讲,行政有以下特点:

1. 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点。

2. 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。这种活动从总体上来讲,是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。虽然行政中也有一部分行政立法和行政司法活动,但这些活动都必须围绕如何执行国家立法机关的法律、法规进行,是具有执行性的准立法、准司法活动。我国宪法和法律明文规定,从中央到地方的各级国家行政机关都是国家权力机关的执行机关,它们由权力机关产生,受权力机关监督,对权力机关负责,必须执行国家的法律、法规和权力机关的决议和命令。

3. 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。依法行政是现代行政法的原则和核心,它要求一切行政都应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式进行,凡违法行政都应当受到相应的追究,承担相应的法律责任。行政应当合法进行的属性,就是行政的法律性。

4. 行政具有裁量性。行政必须依法,这是法治国家的基本要求。由于行政事务广泛、社会的变迁和发展,以及人们价值观念的变化,立法者不可能对所有行政事务都加以规定或作出详细规定。立法者往往授权行政机关可以在法律允许的范围内存行使裁量权。当然,这种裁量的自由并不是不受限制,它必须在法定的范围内合理、正当地进行。

三、行政的分类

行政的类型多种多样,可以从以下不同的角度加以分类:

根据行政管理的领域,行政可分为组织行政、财务行政、教育行政、人事行政、民政行政、外交行政、经济行政、司法行政、科技行政、军事行政等。

根据行政的管理对象,行政可分为内部行政和外部行政。内部行政是指对于公民、法人或者其他组织不发生效力的行政内部行为或决定,如机构设置、职能分工、人员编制等;外部行政是指行政机关执行法律、发布行政命令或作出具体行政行为,即对公民、法人或者其他组织的权利、义务发生法律效力活动。

根据行政的行为方式,行政可分为干预行政、给付行政、计划行政。干预行政又称为

规制行政,是指干预公民、法人和其他组织的权利,以限制其自由或财产或科以其义务或负担的行政活动;给付行政又称服务行政或福利行政,是指政府通过提供服务或给予公民、法人利益和便利等方式的行政活动;计划行政是指政府为了实现施政目的而制订计划的行政活动。

第二节 行政法的概念与特征

一、行政法的概念

简单地说,行政法就是关于行政的法。由于人们对行政的含义有多种多样的理解,因此,对行政法的理解也就各不相同。有代表性的观点主要有以下几种:

1. 行政法是规定主权行使限度与行使方式的法。这种观点以 19 世纪初英国著名法学家奥斯丁为代表。他认为,作为公法之一的行政法,“规定主权行使之限度与方式:君主或主权者直接行使其主权,或其所属之高级行政官吏行使主权者授予或委托之部分主权”。

2. 行政法是调整行政机关特定行政内容的法。持这种观点的学者人数较多,但在具体表述中涉及的行政机关特定行政内容的范围差异很大。英国法学家威廉·韦德在其 1979 年出版的《宪法与行政法》一书中认为:“行政法是公法的一个部门,它是关于政府机构中从事管理活动的各种机构的组织、权力、职责、权利和义务的法。”美国法学家戴维斯在其 1978 年出版的《行政法教程》一书中认为:“行政法是关于行政管理机构的权力和活动程序的法,特别还包括关于对行政行为进行司法审查的法。”

3. 行政法是控制政府权力的法。美国法学家伯纳德·施瓦茨认为:“行政法是管理政府行政活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力,确定行使这些权力的原则,对受到这些行政行为损害者给予法律补偿。”“我们所说的行政法是管理行政机关的法,而不是由行政机关制定的法。”

4. 行政法是调整社会关系的法。我国法学家罗豪才认为:“行政法是国家重要的法律部门之一,是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政法律规范和原则的总称。”^①

总之,行政法是指调整行政关系,规范和控制行政权的法律规范的总称。

二、行政法的特征

行政法作为一个独立的法律部门,与其他部门法相比,具有如下显著的特点:

1. 行政法范围之广、数量之多,居各部门法之首。现代行政活动领域极其广泛,可以说几乎所有社会生活领域,如国防、外交、税务、工商、食品、教育、科技文化、卫生、体育等各个方面都有行政活动,都离不开行政法,且这些方面的行政法规范成千上万,非常浩繁。无论从数量,还是从内容上看,它都远远超过了其他法律部门。

^① 罗豪才主编:《行政法》,北京大学出版社 1998 年版,第 7 页。

2. 行政法没有统一的行政实体法典。行政法最突出的特点就是在形式上与宪法、民法、刑法以及诉讼法等不同,它没有一部系统的、完整的、统一的行政实体法典。

行政法没有统一的实体法典,这是由行政法自身的特点决定的。行政法涉及的社会生活领域十分广泛,内容纷繁复杂,技术性和专业性较强,行政关系的变动也快,因此,要制定一部包罗万象的、统一的行政法典相当困难。虽然有的国家、有的学者曾建议并尝试制定一部统一的行政法典,却都没有取得像民法典、刑法典那样的成果,只是制定了一些局部性的行政法典,如日本的《行政执行法》、我国的《行政诉讼法》等。行政法只能散见于不同的法律文件之中。

3. 行政法具有易变性。对法律来说,稳定性是它的一大特点。法律不能朝令夕改,不能随意变动,但行政法相对于民法、刑法来说,更富于变动性。

行政法的易变性,是行政法的一个重要特点,特别是经济行政管理法规的变动就更加频繁。因为社会经济生活常常处于不断的变化之中,这样,具体的行政关系就不可能一成不变。因此,行政法总是不断经历着立、改、废的过程。

4. 行政法的实体性规范与程序性规范总是交织在一起,且往往共存于同一个法律文件之中。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。行政法则不同,由于行政机关种类繁多,各自职权的行使有其特殊性,即使有代表共性的行政程序法规范,也不足以完全调整行政机关的具体行为。因此,具体的、特殊的程序性规范经常与规定行政机关具体职权的实体性规范共同构成一个法律文件。需要注意的是,行政法的程序性规范并非为诉讼活动所专有,它还包括行政程序法。《行政诉讼法》虽然可以独立立法,但毕竟与行政法的有关实体内容有着千丝万缕的联系,以至于其条文中就包含了许多实体性内容。行政程序法是行政法特有的一类行为规范。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。

第三节 行政法的渊源与分类

一、行政法的渊源

行政法的渊源,就是指行政法的外部表现形式。由于国家行政管理范围广泛、变动频繁而无法制定一部统一的行政实体法典,这样就使行政法与其他部门法在法源上有着明显不同,其表现形式也多种多样。

(一) 行政法的形式渊源

根据宪法规定的原则,我国行政法的形式渊源主要表现在以下几个方面:

1. 宪法

宪法是国家的根本大法,是国家的总章程,也是制定法律的依据,任何法律都不得与宪法相抵触。我国宪法中大量的法律规范,都属于行政法规范。具体包括以下几种: