



浙江省“十一五”  
重点教材建设项目



# 行政法学概要

胡建淼 主编

XINGZHENG  
FAXUE  
GAIYAO

# 行政法学概要

主 编 胡建森

副主编 罗文燕 吕尚敏

 浙江工商大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

行政法学概要 / 胡建森主编. — 杭州: 浙江工商大学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-81140-514-9

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政法学—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 073273 号

## 行政法学概要

胡建森 主编

- 
- 责任编辑 任晓燕  
责任校对 周敏燕  
封面设计 陈思思  
责任印制 汪俊  
出版发行 浙江工商大学出版社  
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)  
(E-mail: zjgsupress@163.com)  
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)  
电话: 0571-88823703, 88904923(传真)
- 排 版 杭州朝曦图文设计有限公司  
印 刷 杭州杭新印务有限公司  
开 本 710mm×1000mm 1/16  
印 张 25.25  
字 数 495 千  
版 次 2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-81140-514-9  
定 价 49.00 元
- 

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804228

# 《行政法学概要》

## 编 委 会

主 编 胡建森

副主编 罗文燕 吕尚敏

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

吕尚敏 刘东亮 吴佩周 陈 党

陈骏业 罗文燕 骆梅英 雷伟红



## **第一章 行政法概述 / 1**

【要点提示】 / 1

第一节 行政与行政法 / 1

第二节 行政法律关系 / 8

第三节 行政法的地位与功能 / 11

第四节 行政法的历史与挑战 / 13

【自我测试】 / 20

## **第二章 行政法的渊源与适用 / 21**

【要点提示】 / 21

第一节 行政法的渊源 / 21

第二节 行政法规范的效力等级 / 27

第三节 行政法的适用规则 / 28

【自我测试】 / 29

## **第三章 行政法基本原则 / 31**

【要点提示】 / 31

第一节 行政法基本原则概述 / 31

第二节 域外行政法基本原则与国内之选择 / 34

第三节 行政合法性原则 / 38

第四节 行政合理性原则 / 39

【自我测试】 / 41

## **第四章 行政法主体 / 42**

【要点提示】 / 42

第一节 行政主体与行政组织法律制度 / 42

第二节 行政职权与行政职责 / 51

第三节 行政人与公务员制度 / 57

第四节 行政相对人 / 64

【自我测试】 / 68

## **第五章 行政行为概述 / 71**

【要点提示】 / 71

第一节 行政行为的概念与特征 / 71

第二节 行政行为的分类 / 75

第三节 行政行为的内容与形式 / 78

第四节 行政行为的效力 / 80

第五节 行政行为的成立、变更与消灭 / 84

【自我测试】 / 86

## **第六章 行政立法与行政规定 / 88**

【要点提示】 / 88

第一节 行政立法概述 / 88

第二节 行政法规 / 93

第三节 行政规章 / 97

第四节 行政规定 / 101

【自我测试】 / 104

## **第七章 行政处罚 / 106**

【要点提示】 / 106

第一节 行政处罚的概念与特征 / 106

第二节 行政处罚的基本原则 / 111

第三节 行政处罚的种类与设定 / 114

第四节 行政处罚的实施机关 / 117

第五节 行政处罚的管辖与适用 / 119

第六节 行政处罚的程序 / 124

【自我测试】 / 130

## **第八章 行政征收与行政征用 / 133**

【要点提示】 / 133

第一节 行政征收的概念与特征 / 133

第二节 行政征收的内容与分类 / 136

第三节 行政征收的方式与程序 / 140

第四节 行政征用 / 145

【自我测试】 / 147

## 第九章 行政强制 / 149

【要点提示】 / 149

第一节 行政强制概述 / 149

第二节 行政强制措施 / 152

第三节 行政强制执行 / 158

【自我测试】 / 165

## 第十章 行政确认 / 168

【要点提示】 / 168

第一节 行政确认的概念与特征 / 168

第二节 行政确认的主要形式与种类 / 172

第三节 行政确认的法律意义 / 179

【自我测试】 / 180

## 第十一章 行政许可 / 182

【要点提示】 / 182

第一节 行政许可的概念与特征 / 182

第二节 行政许可的种类与形式 / 187

第三节 行政许可的设定 / 191

第四节 行政许可的实施机关 / 196

第五节 行政许可的实施程序 / 198

【自我测试】 / 205

## 第十二章 行政给付与行政奖励 / 208

【要点提示】 / 208

第一节 行政给付的概念与特征 / 208

第二节 行政给付的内容和形式 / 211

第三节 行政给付的程序 / 215

第四节 行政奖励 / 217

【自我测试】 / 222

## 第十三章 行政裁决 / 225

【要点提示】 / 225

第一节 行政裁决的概念与特征 / 225

第二节 行政裁决的主要制度 / 229

第三节 行政裁决的法律救济 / 232

【自我测试】 / 236

## 第十四章 行政合同 / 238

【要点提示】 / 238

第一节 行政合同概述 / 238

第二节 行政合同的种类与作用 / 242

第三节 行政合同的缔结、变更和解除 / 243

第四节 行政合同的救济途径 / 248

【自我测试】 / 249

## 第十五章 行政指导 / 251

【要点提示】 / 251

第一节 行政指导的概念与特征 / 251

第二节 行政指导的种类与方式 / 254

第三节 建立、健全我国的行政指导制度 / 257

【自我测试】 / 261

## 第十六章 行政程序法 / 263

【要点提示】 / 263

第一节 行政程序与行政程序法 / 263

第二节 行政程序法的基本原则 / 272

第三节 行政程序法的主要制度 / 280

【自我测试】 / 285

## 第十七章 行政违法 / 288

【要点提示】 / 288

第一节 行政违法概述 / 288

第二节 行政失职 / 292

第三节 行政越权 / 294

第四节 行政滥用职权 / 297

第五节 事实依据错误 / 300

第六节 适法错误 / 302

第七节 程序违法 / 303

第八节 行政侵权 / 306

【自我测试】 / 307



## **第十八章 行政复议 / 309**

【要点提示】 / 309

第一节 行政复议概述 / 309

第二节 行政复议参加人 / 320

第三节 行政复议的范围和管辖 / 323

第四节 行政复议的程序 / 326

【自我测试】 / 337

## **第十九章 行政赔偿 / 341**

【要点提示】 / 341

第一节 行政赔偿概述 / 341

第二节 行政赔偿的范围 / 346

第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关 / 352

第四节 行政赔偿程序 / 356

第五节 行政赔偿的方式和计算标准 / 363

【自我测试】 / 369

## **第二十章 综合案例分析 / 372**

案例一：田永诉北京科技大学案 / 372

案例二：汇丰实业发展有限公司诉哈尔滨市规划局案 / 374

案例三：张先著诉芜湖市人事局“乙肝歧视”案 / 377

案例四：成某不服抚顺市公安局交警支队行政处罚案 / 378

案例五：杭州市个体出租车经营户诉杭州市人民政府违法征收经营权使用  
费案 / 380

案例六：王某状告民政局政府信息公开案 / 383

案例七：李某不服行政裁决申请行政复议案 / 385

案例八：李某申请行政不作为赔偿案 / 386

## **自我测试参考答案 / 389**

## **后 记 / 391**

## 第一章

## Chapter 1

## 行政法概述

## 【要点提示】

本章阐述行政与行政法的概念与特征、行政法律关系、行政法的地位与功能,以及中外行政法的发展历史。重点掌握行政法的基本概念、行政法的地位与功能,学会识别行政法律关系与非行政法律关系。

## 第一节 行政与行政法

## 一、行政法上的行政

行政法是有行政的法,在学习行政法之前不能不先对“行政”本身有所认识。

## (一) 行政的界定

行政一词的一般含义为经营、管理和执行。就此意义而言,不仅存在于国家和政府事务中,而且还广泛存在于私人的组织和行为中。比如说,个人及家庭财产的管理、工商企业的管理、社会组织和团体事务的管理等。显然,行政法上的行政范围没有如此广泛。一般认为,行政法所涉及的行政属于“公共行政”(或称为公行政),与私行政相对。

什么是公共行政呢?关键在于对其中“公共性”的界定,但这是一个比较复杂的问题。西方行政学学者本(Stanley I. Benn)和高斯(Gerald F. Caus)的观点可资借鉴,他们认为可以从机构、利益和参与三个角度对公共性作综合衡量。就机构来说,公共性体现为靠税收支持的政府官僚机构,机构成员是因公而非为私行动;就利益来说,公共性体现在为公共利益服务,而非私人或私有公司的利益;就参与而言,公共性体现在公众对行政活动的参与性、空间的参与性、信息的参与性和资源的参与性等。不过,这一界定是从与私行政相区别层面着眼的,难免囊括了立

法、司法等中的行政,有待进一步界定。

根据宪政分权原理,现代社会的公共行政应该是对应于与立法权和司法权有别的行政权的,与立法相比它具有从属性与执行性,与司法相比由于其将一定行政目的与利益作为基本追求,从而缺乏司法的超然与中立。由此,我们可以将行政法中的行政定位为行使国家行政权力行为这种意义上的公共行政。

需要进一步指出的是,虽然一般情况下与立法权、行政权和司法权等相对应存在立法机关、行政机关和司法机关,但我们不能因此将国家行政权力行为意义上的公共行政等同于行政机关的行为。因为,其一,行政权力主体不限于行政机关,一些由特别法律、法规授予行政权力的组织同样享有行政职权。例如,高校并非行政机关,却有给学生授予学士、硕士和博士学位的行政权力。原因在于《中华人民共和国学位条例》第8条的授权性规定:“学士学位,由国务院授权的高等学校授予;硕士学位、博士学位,由国务院授权的高等学校和科学研究机构授予。”<sup>①</sup>其二,行政机关实施的行为并不都是行使行政权力的行为,还包括立法行为、司法行为和民事行为等。又如,国务院作为最高国家行政机关,有权制定属于行政法律渊源的行政法规。<sup>②</sup>因此,国务院制定行政法规的行为一般被列为立法行为,受《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的调整。

至此,我们可以对行政法中的“行政”从以下三层含义上界定。

1. 该行政属于一般行政中的公共行政;
2. 该行政是与立法权行为和司法权行为相区别的行政权行为;
3. 该行政的主体主要是国家行政机关,但还包括其他有合法依据享有和行使一定国家行政权力的组织。

## (二) 行政的特征

立足前述界定,通过与立法和司法的比较,我们可以归纳出行政的特征。

第一,行政是广泛、复杂、多样和多变的行为。

在包括立法行为、司法行为和行政行为在内的所有公权力行为中,行政占据了绝大部分。行政的广泛性在于除传统的治安、国防、税收和外交外,还包括教育、科技、文化、商贸、金融、交通、环境、农林、水利、劳动、民政、人口、宗教和信息产业等众多领域,而且随着新兴领域的出现而不断拓宽。

<sup>①</sup> 近十年来,我国地方人民法院的行政判例表现出行政诉讼被告范围扩大的趋势。“田永诉北京科技大学案”、“刘燕文诉北京大学案”引起了理论界和实务界的普遍讨论。在这些案件中,高校都被作为法律、法规授权的组织而归入行政诉讼被告的范畴。

<sup>②</sup> 《宪法》第89条规定:“国务院行使下列职权:(一)根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令……”

同时,由于行政旨在处理社会公共事务,维护和促成社会生活,实现国家目的,公共事务尤其是现代社会公共事务本身的复杂性,注定了现代社会行政的高难度和任务的复杂性。这是立法行为单纯在抽象层次上处理问题和司法行为侧重于中立地适用法律所不能比拟的。

不同于传统行政,现代行政具有多样的功能。不仅保有传统行政的维护社会秩序的基本功能,而且有基于国家生存照顾义务,改善社会成员生存环境与生活条件的服务功能,以及面对现代社会生活的复杂性,对未来可能出现情况作前瞻性规划的计划功能等。

现代社会是一个发展变化迅速的社会,新的现象和新的问题不断演化与出现,以此为对象的行政也处在不断变化之中:行政的范围在不断地迁移和扩展、行政的功能日趋多样化、行政的手段也在不断地更新。例如,从公法手段演化到公私法手段并用,采用行政规划、行政奖励和行政契约等新型行政行为。

第二,行政是积极主动的行为。

在现代社会,行政的主要任务在于维护和促进公共利益,面对复杂、多变和相互勾连的社会环境,行政常常要积极主动介入经济、教育、文化、环保等各种关系民众生活的领域,通过事先调查、全面规划和及时采取措施等,才能防止可能出现的各种危险与危机,促进社会福利和民众的各种利益,推进社会向富裕、文明与和谐的方向发展,从而满足民众和社会需要,实现行政目的。当然,也有一部分行政是被动的,如行政机关颁发营业执照、卫生许可证等行为,但这一情形并不能遮蔽行政的积极主动性本质。

这是一个与司法和立法明显不同的特征。司法机关奉行的是“不告不理”原则,司法机关不能主动到社会上去揽案子办;立法行为虽然具有一定的主动性,但很多法律案并不是立法机关自己主动提起的,而是由行政机关甚至司法机关等草拟和推动的。<sup>①</sup>

第三,行政是追求公共利益的行为。

与司法寻求以中立和超然立场在相互冲突的纠纷中作出正确的法律判断不同,现代行政以维护和实现公共利益为目的,具有明确的利益取向。行政虽然也常常在个案中适用法律,但适用法律只是达成行政目的的重要手段,并非仅仅为了执行法律。

第四,行政是合法性与合目的性兼顾的行为。

在法治社会,行政当然要依法进行;但是,与司法行为不同,行政还有自身的目的追求——维护和实现公共利益,否则行政就丧失了产生和存在的现实基础。这

---

<sup>①</sup> 我国宪法和相关法律严格规定了立法程序中有立法提案权的组织和个人,如立法机关之外的国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院等。

就要求行政在追求其目的时不得自外于法律,要在法律的支配之下运行。显然,在绝大多数情况下,法治之法与行政的目的性之间是一致的。法本身经常就是一定公共利益的体现,适用和执行法律就是对公共利益的维护和实现。因此,在合法性与合目的性之间寻求兼顾与平衡是行政的一个重要特征。

当然,由于社会本身的复杂多变性和法本身的局限性,法不可能涵盖和预测到所有的公共利益,难免有时候会出现行政的合法性与合目的性之间的紧张关系。此时,一般可通过适当解释法律和修正行政目标来加以消除或缓解。

第五,行政是注重配合与沟通的行为。

与司法强调独立性与中立性不同,为实现行政目的考虑,行政运行过程需要注意内部协调与内外沟通。

之所以强调内部协调,原因之一在于行政事务是一种牵涉面广的事务,往往事关全局,需要各类行政部门之间相互配合、相互支持才能做好。例如,政府决定兴建一个重大水利工程就可能涉及水利行政、土地行政、环境保护行政以及文物保护单位行政等,需要多个主管行政部门之间相互配合才能最终确定方案。原因之二在于行政效率的要求。如果同级行政部门之间相互推诿扯皮、上级行政部门的决策不能得到下级行政部门的贯彻,行政效率就会非常低下,公共利益将会受损,行政目的将难以实现。

之所以强调内外沟通,乃是行政民主与行政程序正当的要求。现代行政是以民主制度为基础的,不再局限于人民与政府之间的间接代理和决定与服从关系,而是尽可能吸收民众直接参与行政决策过程,在决定之前就要求政府官员与民众之间有着比较充分的沟通,从而不仅可以使政府真正掌握民众关切与公共利益之所在,使民众支持政府的决策,而且沟通行为本身也可以为行政过程提供参与和合意的正当化基础。

### (三) 行政的分类

分类是认识事物和现象的重要方法,为加深对行政的认识,以下我们将从不同角度和标准阐述三种常见的行政分类。

1. 根据行政手段对公民的法律效果不同,可以将行政分为秩序行政、给付行政和计划行政。

秩序行政,又称规制行政、侵害行政、干预行政或干涉行政,是指通过对社会成员以干预、限制权利和自由,施加义务或负担等方式,形成社会秩序和规制其追求其利益的活动。例如,禁止通行、行政拘留、征收税费等。

给付行政,又称服务行政或福利行政,是指通过给予社会成员以利益或服务来提供或改善其生活条件的行政活动,体现了现代国家对民众的生存照顾义务。例如,兴建公共设施、兴办公用事业、维护自然环境、提供社会福利与保障等。

计划行政,是指针对未来确定发展目标和普遍框架的行政活动。例如,制定土

地规划、城市规划、环境规划和行业规划等。

2. 根据法律对行政的约束程度不同,可以将行政分为羁束行政和裁量行政。

羁束行政,是指行政组织在法定条件下必须采取相应活动的行政。例如,《中华人民共和国土地管理法》第76条规定:“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地……”按照该规定,土地主管部门“责令退还非法占用的土地”的行为就是一个羁束行政。

裁量行政,是指行政组织在特定条件下有选择余地,也就是可以进行一定裁量的行政。《中华人民共和国治安管理处罚法》第26条规定:“有下列行为之一的,处五日以上十日以下拘留,可以并处五百元以下罚款;情节较重的,处十日以上十五日以下拘留,可以并处一千元以下罚款:(一)结伙斗殴的……”显然,公安机关按照该规定选择确定具体处罚就属于裁量行政。

3. 根据行政的内部和外部效果,可以将行政分为内部行政与外部行政。

内部行政,是指对作为外部管理相对人的公民、法人或者其他组织不发生效力的行政组织内部的行为或决定,具体表现为对行政组织和系统内部的人、财、物和事等进行管理或配置,目的在于创造公共行政所必需的内部条件。

外部行政,是指行政组织执行法律、发布行政规定或作出具体行政决定,而对行政组织以外的公民、法人或者其他组织的权利或义务发生效力的行为。

## 二、行政法的概念

由于行政现象所具有的广泛、复杂、多样和多变等特点,各国学者对行政法的认识不尽相同,甚至存在较大的差异。

在大陆法系国家,行政法是公法的重要一支,德国著名行政法学家哈特穆特·毛雷尔教授对其作了这样的界定:“行政法是指以特有的方式调整行政——行政行为、行政程序和行政组织的(成文或者不成文)法律规范的总称,是为行政所特有的法。但是,这并不意味着行政法只是行政组织及其活动的标准。更准确地说,行政法是并且正是调整行政与公民之间的关系、确立公民权利和义务的规范,只是范围限于行政上的关系而已。”显然,这是一种侧重于行政法内容和调整对象的界定。而在英美法系国家,行政法则侧重于行政程序规范,强调通过司法权对行政权的控制。美国行政法学大师肯尼思·C.戴维斯教授的行政法定义就凸显了行政法的控权功能:行政法是“关于行政机关的权力和程序的法律,特别要包括对行政行为进行司法审查的法律”。

显然,上述两种行政法定义各有所长,分别从不同角度反映了各自国家行政法的主要倾向与重点。

我们不妨吸取两者之长,给行政法作一个综合性的界定:行政法,是指以行政

关系为调整对象,以有关行政组织、行政行为和行政程序等的规定为内容,以规范和控制行政权力为价值取向的一类法律规范的总称。这一界定有以下几层含义。

1. 行政法有自己独立的调整对象——行政关系,是一个与民法等部门法并列的独立的法律部门。这里的“行政关系”,包括四类。

(1)行政管理关系,是指拥有行政权力的组织在行使行政职权的过程中与没有隶属关系的公民、法人或者其他组织之间发生的关系。

(2)行政监督关系,是指依法享有监督权的主体(立法机关、司法机关、行政复议机关和监察机关等)在对拥有行政权力的组织及其公务人员行使监督权过程中发生的关系。

(3)行政救济关系,是指认为自己的合法权益受到拥有行政权力的组织侵害的公民、法人或者其他组织,通过向人民法院和行政复议机关请求救济而与后二者发生的关系。

(4)内部行政关系,是指行政组织系统内部和行政组织内部发生的各种关系。包括上下级行政机关之间、同级行政机关之间以及行政机关内部的人财物管理之间等发生的关系。

2. 行政法的内容包括三个方面。一是有关行政组织方面的规定。如宪法、行政机关组织法等对行政组织及其职权职责的规定。二是有关各类行政行为的规定。如行政许可行为、行政处罚行为、行政措施行为、行政征收征用行为、行政裁决行为等的规定。三是行政程序的规定。如行政处罚程序、行政许可程序、行政复议程序、行政立法程序等的规定。

3. 行政法是以规范和控制行政权力为价值取向的法。现代社会是法治社会,法治的核心价值与基本精神是法律至上,以法律控制权力,保障基本人权。法治的这一核心价值和基本精神首先体现在行政法治中,强调行政法对行政权的至上地位,行政权要依法行使,受行政法的规范与控制,以保障与行政权力行使主体相对一方的公民、法人或者其他组织的合法权益。之所以说首先要在行政法治中贯彻以法律控制权力的基本法治精神,主要原因在于行政权力相较于其他国家权力更富有侵害性。其侵害性体现为三个方面。其一,不同于司法权的“不告不理”和立法权启动的审慎,行政权力是一种具有积极主动性的权力,容易被滥用而侵害行政相对方的合法权益。其二,行政权是一种非常广泛的权力,且有不断扩张的趋势,覆盖和深入到社会生活的方方面面,稍有不慎就会危及公民、法人或者其他组织的合法权益。一个人可以一辈子不与司法机关和立法机关打交道,但不可能不与行政机关接触。其三,不同于立法权的定期性和间接性,行政权力是一种经常性和直接性的权力,给行政侵害提供了更多的机会。其四,不同于司法权的严格法律约束性,行政权力常常出没于法律规则疏松甚至缺位的裁量领域,由此也给行政侵害带来更多的可能性。

### 三、行政法的特征

基于以上对行政和行政法的认识,我们可以对行政法的特征作如下内容与形式两方面的概括。

#### (一) 行政法的内容特征

1. 调整范围广泛、技术较强。由于现代公共行政是一个涉及众多生活领域的事业,以行政关系为调整对象的行政法的覆盖领域自然也是非常广泛。不仅包括了传统的治安、税收、国防和外交领域,还包括教育、科技、劳动、文化、卫生、农林牧渔业、贸易、金融、司法行政、民政等众多领域,而且进一步扩展到环境保护、社会保险和社会福利等新兴领域。同时,由于行政现象的复杂性和行政面对未来生活的塑造作用,行政专业化成了不可避免的选择,因此行政法也就日益反映与呈现出行政的专业技术性特征。

2. 行政法律规范常常具有支配性特征。由于行政的目标在于追求公共利益,为了保证此目标的达成,行政法常使行政组织在行政法律关系中处于支配性地位。行政命令就是行政法规定的众多行政手段中的一种典型的支配性手段。

3. 规范内容变动性较强、稳定性较弱。由于行政现象具有多变性的特征,用来规范和控制行政的行政法必然要随着其变化而不断地作出调整(立、改、废),否则就无法满足行政法的目的,并会阻碍行政任务的实现。在我们这样一个处在行政改革和转型时期的国度,行政法的易变性特征表现得尤为明显。

#### (二) 行政法的形式特征

一是行政法规范数量庞大,表现形式多样。由于行政法涉及的范围广泛和领域众多,行政法规范的数量异常庞大。<sup>①</sup>同时,由于行政法制定的主体多样和多层级,在我国行政法规范文件就有法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例、法律解释和条约等众多法源表现形式,具体名称更是繁多,有法、条例、规定、规则、决定、通知、办法、细则、公告等,不胜枚举。

二是难以形成统一的行政法典。由于行政法规范的数量庞大、涉及范围广泛、内容复杂多变,不管是从立法技术上还是法典本身所寻求的稳定性与统一性上都几乎不可能编纂出类似于民法典和刑法典等统一的法典。这也是为什么我们找不到一部冠名为“中华人民共和国行政法”的法律文件的原因。

三是行政法的实体规范与程序规范往往共存于同一个法律文件之中。行政法同民法、刑法等并列为部门法,但记载民法规范、刑法规范等的法律文件中几乎全

<sup>①</sup> 北大法意2010版法规数据库的“行政法规”主题下属于“行政法类”的法律、法规、规章和其他行政规范性文件的总数就达18万件以上之巨。



是实体规范,而行政法律文件中常常既有实体规范,又有数量可观的程序规范。即使一些国家制定了专门的行政程序法典,但其中却包含着不少行政实体规范。这恐怕既有立法技术等方面的考虑,也与行政法倚重行政程序规范和控制行政权力的价值取向有关。

## 第二节 行政法律关系

### 一、行政法律关系的概念

行政法律关系属于法律关系之一种,是行政主体在行使行政职权过程中与其他主体之间形成的并受行政法调整和约束的行政关系。

行政法律关系的含义,可以从以下几个方面理解。

#### (一) 行政法律关系是一种行政关系

行政关系是行政主体在行使行政职权时与其他主体之间形成的关系,具体包括行政管理关系、行政监督关系、行政救济关系和内部行政关系。

#### (二) 行政法律关系是受行政法调整和约束的行政关系

行政关系并不天然就是行政法律关系。在前法治社会,由于行政不受法律的约束,行政关系仅是一种与法律不相干的特殊社会关系;只有在法治社会,强调行政的法律控制,此时绝大多数行政关系才因法律的调整与约束而转化为行政法律关系。这就意味着要将那些并非由行政法调整的行政关系排除在行政法律关系之外,如人民法院通过行政诉讼与行政主体之间产生的监督关系。

#### (三) 行政法律关系主体必有一方是行使行政职权的行政主体

行政法律关系是行政主体在行使行政职权过程中与其他主体(行政相对人、下级或同级行政机关、具有隶属关系的行政公务人员或机构等)之间形成的行政关系。因此,行政主体始终是关系之一方,自然是必不可少的,而且在一般情况下常常是起主导与支配作用的一方。

#### (四) 行政法律关系是有强行性的法律关系

与民事法律关系的自愿性不同,行政法律关系的产生、变更和消灭,关系主体双方往往很少有自愿的选择或协商的权力或权利,双方都要依据行政法律规范的规定来行为。对于享有行政职权一方的行政主体来说,行政职权既是权力又是职责;对于相对方的行政相对人来说,在行政法律关系中则常常处于被支配的地位,很少有自愿选择的余地。

需要指出的是,随着管理型政府向服务型政府的逐步转变,参与行政、协商行