



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部全国普通高等学校优秀教材（一等奖）
教育部推荐教材



新编21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义 王利明

行政法与 行政诉讼法

第六版

Administrative Law and
Administrative Procedure Law

主 编 张正钊 胡锦涛
副主编 李元起



民事诉讼法（第七版）

（“十一五”国家级规划教材；

教育部全国普通高等学校优秀教材一等奖；教育部推荐教材）

江伟 肖建国

民事诉讼法教学法条（配套辅导用书）

民事诉讼法学关键问题（法学关键问题系列）

民事诉讼法练习题集（第三版）（配套辅导用书）

刑事诉讼法（第四版）

（“十一五”国家级规划教材；教育部普通高等教育精品教材）

陈卫东

刑事诉讼法（第五版）

（教育部全国普通高等学校优秀教材一等奖；教育部推荐教材）

程荣斌 王新清

刑事诉讼法教学法条（配套辅导用书）

刑事诉讼法学关键问题（法学关键问题系列）

刑事诉讼法练习题集（第三版）（配套辅导用书）

民事执行法

民事证据法学

仲裁法（第二版）

中国律师学（第四版）

法律文书写作（第三版）

非诉讼程序（ADR）教程（第二版）

简明证据法学（第三版）

（“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材）

物证技术学（第四版）（高等学校文科教材）

杨雄

陈卫东

程荣斌 陶杨

肖建国

江伟 邵明

江伟 肖建国

陈卫东

陈卫东 刘计划

范愉

何家弘 张卫平

徐立根 李学军 刘晓丹

张正钊 胡锦涛

● 行政法与行政诉讼法（第六版）

（“十一五”国家级规划教材；

教育部全国普通高等学校优秀教材一等奖；教育部推荐教材）

案例行政法教程

（“十一五”国家级规划教材）

莫于川

本教材配套教学课件请登录以下网址下载使用：

○中国人民大学出版社网站：

www.crup.com.cn/ZYTS/XKFL/FX/

策划编辑 杜宇峰

责任编辑 施洋 刘静 张权 耿奎

书籍设计 彭莉莉 拾光书坊

ISBN 978-7-300-20724-7



9 787300 207247 >

定价：42.00元

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部全国普通高等学校优秀教材（一等奖）
教育部推荐教材



新编21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义 王利明

行政法与 行政诉讼法

第六版

Administrative Law and
Administrative Procedure Law

主 编 张正钊 胡锦涛

副主编 李元起

撰稿人（以姓氏笔画为序）

王丛虎 冯 军 李元起 吴德星

张正钊 杨建顺 周望舒 胡锦涛

童卫东 霍敬裕

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法/张正钊, 胡锦涛主编. —6 版.

—北京: 中国人民大学出版社, 2015. 3

新编 21 世纪法学系列教材

ISBN 978-7-300-20724-7

I. ①行… II. ①张… ②胡… 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. ①D922.1 ②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 021968 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部全国普通高等学校优秀教材 (一等奖)
教育部推荐教材

新编 21 世纪法学系列教材

总主编 曾宪义 王利明

行政法与行政诉讼法 (第六版)

主 编 张正钊 胡锦涛

副主编 李元起

Xingzhengfa yu Xingzhengsusongfa

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市鑫霸印务有限公司

版 次 1999 年 12 月第 1 版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

2015 年 6 月第 6 版

印 张 20.25

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

字 数 497 000

定 价 42.00 元

编审委员会

总主编 曾宪义 王利明

副总主编 韩大元（常务） 叶秋华 龙翼飞 郑定
林嘉 刘明祥 刘志

委员（按姓氏笔画排序）

马小红	王云霞	王作富	王欣新	王轶	王新清	尹立	冯军
史彤彪	史际春	叶林	田宏杰	刘文华	刘春田	吕世伦	孙国华
朱力宇	朱大旗	朱文奇	朱景文	江伟	汤维建	许崇德	何家弘
余劲松	吴宏伟	张小虎	张志铭	张新宝	李艳芳	杨大文	杨立新
杨建顺	邵沙平	陈卫东	陈桂明	周珂	范愉	姚辉	胡锦涛
赵中孚	赵秀文	赵晓耕	徐孟洲	莫于川	郭禾	郭寿康	高铭暄
黄京平	程天权	程荣斌	董安生	谢望原	韩玉胜	黎建飞	戴玉忠

编委会办公室 郝晓明 黄晓蓉 侯静

主 编 简 介

主编：张正钊 中国人民大学法学院荣休教授。主要著作：《行政法与行政诉讼法》（主编），《国家赔偿制度研究》（主编），《比较行政法》（主编），《部门行政法研究》（主编）。

胡锦涛 法学博士，中国人民大学教授，博士生导师，法学院副院长，公共政策研究院副院长，国家重点学科中国人民大学宪政与行政法治研究中心主任，中国人民大学宪政与行政法治研究中心中国宪法研究所所长。

副主编：李元起 副教授、硕士研究生导师。

内 容 简 介

全书划分为四编十二章，既概括了行政法与行政诉讼法的主要制度，又使章节结构更为简洁紧凑。本教材以行政主体拥有和行使行政职权的过程为主线展开研究，既介绍行政法与行政诉讼法的一般原理和基本知识，又突出研究重点，努力吸收新的研究成果。



总 序

曾宪义

在人类文明与文化的发展中，中华民族曾作出过伟大的贡献，不仅最早开启了世界东方文明的大门，而且对人类法治、法学及法学教育的生成与发展进行了积极的探索与光辉的实践。

在我们祖先生存繁衍的土地上，自从摆脱动物生活、开始用双手去进行创造性的劳动、用人类特有的灵性去思考以后，我们人类在不断改造客观世界、创造辉煌的物质文明的同时，也在不断地探索人类的主观世界，逐渐形成了哲学思想、伦理道德、宗教信仰、风俗习惯等一系列维系道德人心、维持一定社会秩序的精神规范，更创造了博大精深、义理精微的法律制度。应该说，在人类所创造的诸种精神文化成果中，法律制度是一种极为奇特的社会现象。因为作为一项人类的精神成果，法律制度往往集中而突出地反映了人类在认识自身、调节社会、谋求发展的各个重要进程中的思想和行动。法律是现实社会的调节器，是人民权利的保障书，是通过国家的强制力来确认人的不同社会地位的有力杠杆，它来源于现实生活，而且真实地反映现实的要求。因而透过一个国家、一个民族、一个时代的法律制度，我们可以清楚地观察到当时人们关于人、社会、人与人的关系、社会组织以及哲学、宗教等诸多方面的思想与观点。同时，法律是一种具有国家强制力、约束力的社会规范，它以一种最明确的方式，对当时社会成员的言论或行动作出规范与要求，因而也清楚地反映了人类在各个历史发展阶段中对于不同的人所作出的种种具体要求和限制。因此，从法律制度的发展变迁中，同样可以看到人类自身不断发展、不断完善的历史轨迹。人类社会几千年的国家文明发展历史已经无可争辩地证明，法律制度乃是维系社会、调整各种社会关系、保持社会稳定的重要的工具。同时，法律制度的不断完善，也是人类社会文明进步的显著体现。

由于发展路径的不同、文化背景的差异，东方社会与西方世界对于法律的意义、底蕴的理解、阐释存有很大的差异，但是，在各自的发展过程中，都曾比较注重法律的制定与完善。中国古代虽然被看成是“礼治”的社会、“人治”的世界，被认为是“只有刑，没有法”的时代，但从《法经》到《唐律疏议》、《大清律例》等数十部优秀成文法典的存在，充分说明了成文制定法在中国古代社会中的突出地位，唯这些成文法制所体现出的精神旨趣与现代法律文明有较大不同而已。时至20世纪初叶，随着西风东渐、东西文化交流加快，中国社会开始由古代的、传统的社会体制向近现代文明过渡，建立健全的、符合现代理性精神的法律文明体系方成为现代社会的共识。正因为如此，近代以来的数百年间，在西方、东方各主要国家里，伴随着社会

变革的潮起潮落，法律改革运动也一直呈方兴未艾之势。

从历史上看，法律的文明、进步，取决于诸多的社会因素。东西方法律发展的历史均充分证明，推动法律文明进步的动力，是现实的社会生活，是政治、经济和社会文化的变迁；同时，法律内容、法律技术的发展，往往依赖于一大批法律专家以及更多的受过法律教育的社会成员的研究和推动。从这个角度看，法学教育、法学研究的发展，对于法律文明的发展进步，也有着异常重要的意义。正因为如此，法学教育和法学研究在现代国家的国民教育体系和科学研究体系中，开始占有越来越重要的位置。

中国近代意义上的法学教育和法学研究，肇始于19世纪末的晚清时代。清光绪二十一年（公元1895年）开办的天津中西学堂，首次开设法科并招收学生，虽然规模较小，但仍可以视为中国最早的近代法学教育机构（天津中西学堂后改名为北洋大学，又发展为天津大学）。三年后，中国近代著名的思想家、有“维新骄子”之称的梁启超先生即在湖南《湘报》上发表题为《论中国宜讲求法律之学》的文章，用他惯有的富有感染力的激情文字，呼唤国人重视法学，发明法学，讲求法学。梁先生是清代末年一位开风气之先的思想巨子，在他的辉煌的学术生涯中，法学并非其专攻，但他仍以敏锐的眼光，预见到了21世纪中国法学研究和法学教育的发展。数年以后，清廷在内外压力之下，被迫宣布实施“新政”，推动变法修律。以修订法律大臣沈家本为代表的一批有识之士，在近十年的变法修律过程中，在大量翻译西方法学著作，引进西方法律观念，有限度地改造中国传统的法律体制的同时，也开始推动中国早期的法学教育和法学研究。20世纪初，中国最早设立的三所大学——北洋大学、京师大学堂、山西大学堂均设有法科或法律学科目，以期“端正方向，培养通才”。1906年，应修订法律大臣沈家本、伍廷芳等人的奏请，清政府在京师正式设立中国第一所专门的法政教育机构——京师法律学堂。次年，另一所法政学堂——直属清政府学部的京师法政学堂也正式招生。这些大学法科及法律、法政学堂的设立，应该是中国历史上近代意义上的正规专门法学教育的滥觞。

自清末以来，中国的法学教育作为法律事业的一个重要组成部分，随着中国社会的曲折发展，经历了极不平坦的发展历程。在20世纪的大部分时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争。在外敌入侵、民族危亡的沉重压力之下，中国人民为寻找适合中国国情的发展道路而花费了无穷的心力，付出过沉重的代价。从客观上看，长期的社会骚动和频繁的政治变迁曾给中国的法治与法学带来过极大的消极影响。直至70年代末期，以“文化大革命”宣告结束为标志，中国社会从政治阵痛中清醒过来，开始用理性的目光重新审视中国的过去，规划国家和社会的未来，中国由此进入长期稳定、和平发展的大好时期，以这种大的社会环境为背景，中国的法学教育也获得了前所未有的发展机遇。

从宏观上看，实行改革开放以来，经过二十多年的努力，中国的法学教育事业所取得的成就是辉煌的。首先，经过“解放思想，实事求是”思想解放运动的洗礼，在中国法学界迅速清除了极左思潮及苏联法学模式的一些消极影响，根据本国国情建设社会主义法治国家已经成为国家民族的共识，这为中国法学教育和法学研究的发展奠定了稳固的思想基础。其次，随着法学禁区的不断被打破、法学研究的逐步深入，一个较为完善的法学学科体系已经建立起来。理论法学、部门法学各学科基本形成了比较系统和成熟的理论体系和学术框架，一些随着法学研究逐渐深入而出现的法学子学科、法学边缘学科也渐次成型。1997年，国家教育主管部门和教育部高校法学学科教学指导委员会对原有专业目录进行了又一次大幅度调整，决定自1999年起法学类本科只设一个单一的法学专业，按照一个专业招生，从而使法学学科的布局更加科学和合理。同时，在充分论证的基础上，确定了法学专业本科教学的14门核心课程，加上其

他必修、选修课程的配合，由此形成了一个传统与更新并重、能够适应国家和社会发展需要的教学体系。法学硕士和博士研究生及法律硕士专业学位研究生的专业设置、课程教学和培养体系也日臻完善。再次，法学教育的规模迅速扩大，层次日趋齐全，结构日臻合理。目前中国有六百余所普通高等院校设置了法律院系或法律本科专业，在校本科生和研究生已达二十余万人。除本科生外，在一些全国知名的法律院校，法学硕士研究生、法律硕士专业学位研究生、法学博士研究生已经逐步成为培养的重点。

众所周知，法律的进步、法治的完善，是一项综合性的社会工程。一方面，现实社会关系的发展，国家政治、经济和社会生活的变化，为法律的进步、变迁提供动力，提供社会的土壤。另一方面，法学教育、法学研究的发展，直接推动法律进步的进程。同时，全民法律意识、法律素质的提高，则是实现法治国理想的关键的、决定性的因素。在社会发展、法学教育、法学研究等几个攸关法律进步的重要环节中，法学教育无疑处于核心的、基础的地位。中国法学教育过去二十多年所走过的历程令人激动，所取得的成就也足资我们自豪。随着国家的发展、社会的进步，在21世纪，我们面临着更严峻的挑战和更灿烂的前景。“建设世界一流法学教育”，任重道远。

首先，法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法治为研究对象的法学也就成为一门实践性很强的学科。社会生活的发展变化，势必要对法学教育、法学研究不断提出新的要求。经过二十多年的奋斗，中国改革开放的前期目标已顺利实现。但随着改革开放的逐步深入，国家和社会的一些深层次问题，比如说社会主义市场经济秩序的真正建立、国有企业制度的改革、政治体制的完善、全民道德价值的重建、环境保护和自然资源的合理利用等等，也已经开始浮现出来。这些复杂问题的解决，无疑最终都会归结到法律制度的完善上来。建立一套完善、合理的法律制度，构建理想的和谐社会，乃一项持久而庞大的社会工程，需要全民族的智慧和努力。其中的基础性工作，如理论的论证、框架的设计、具体规范的拟订、法律实施中的纠偏等等，则有赖于法学研究的不断深入，以及高素质人才特别是法律人才的养成，而培养法律人才的任务，则是法学教育的直接责任。

其次，21世纪是一个多元化的世纪。20世纪中叶发生的信息技术革命，正在极大地改变着我们的世界。现代科学技术，特别是计算机网络信息技术的发展，使传统的生活方式、思想观念发生了根本的改变，并由此引发许多人类从未面对过的问题。就法学教育而言，在21世纪所要面临的，不仅是教学内容、研究对象的多元化问题，而且还有培养对象、培养目标的多元化、教学方式的多元化等一系列问题，这些问题都需要法学界去思考、去探索。

中国人民大学法学院建立于1950年，是新中国诞生后创办的第一所正规高等法学教育机构。在半个多世纪的岁月中，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及丰硕的学术研究成果，在全国法学教育领域处于领先地位，并开始跻身于世界著名法学院之林。据初步统计，中国人民大学法学院已经为国家培养法学专业本科生、硕士生、博士生一万余人，培养各类成人法科学生三十余万人。经过多年的努力，中国人民大学法学院形成了较为明显的学术优势，在现职教师中，既有一批资深望重、在国内外享有盛誉的法学前辈，更有一大批在改革开放后成长起来的优秀中青年法学家。这些老中青法学专家多年来在勤奋研究法学理论的同时，也积极投身于国家的立法、司法实践，对国家法制建设贡献良多。

有鉴于此，中国人民大学法学院与中国人民大学出版社经过研究协商，决定结合中国人民大学法学院的学术优势和中国人民大学出版社的出版力量，出版一套“21世纪法学系列教

材”。自1998年开始编写出版本科教材，包括按照国家教育部所确定的法学专业核心课程和其所颁布印发的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而编写的14门核心课程教材，也包括法学各领域、各新兴学科教材及教学参考书和案例分析在内，到2000年12月3日在人民大会堂大礼堂召开举世瞩目的“21世纪世界百所著名大学法学院院长论坛暨中国人民大学法学院成立五十周年庆祝大会”之时，业已出版了50本作为50周年院庆献礼，到现在总共出版了80本。为了进一步适应高等法学教育发展的形势和教学改革的需要，最近中国人民大学法学院与中国人民大学出版社决定将这套教材扩大为四个系列，即：“本科生用书”、“法学研究生用书”、“法律硕士研究生用书”以及“司法考试用书”，总数将达二百多本。我们设想，本套教材的编写，将更加注意“高水准”与“适用性”的合理结合。首先，本套教材将由中国人民大学法学院具有全国影响的各学科的学术带头人领衔，约请全国高校优秀学者参加，形成学术实力强大的编写阵容。同时，在编写教材时，将注意吸收中国法学研究的最新的学术成果，注意国际学术发展的最新动向，力求使教材内容能够站在21世纪的学术前沿，反映各学科成熟的理论，体现中国法学的水平。其次，本套教材在编写时，将针对新时期学生特点，将思想性、学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用典型生动的案例、简明流畅的语言去阐释法律理论与法律制度。

我们期望并且相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，这套法学教材将以其质量效应、规模效应，力求成为奉献给新世纪的精品教材，我们诚挚地祈望得到方家和广大读者的教正。

2006年7月1日



序 言



法学教育是高等教育的重要组成部分，是建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的重要基础，并居于先导性的战略地位。在我国社会转型的新世纪、新阶段，法学教育不仅要为建设高素质的法律职业共同体服务，而且要面向全社会培养大批治理国家、管理社会、发展经济的高层次法律人才。近年来，法学教育取得了长足的进步，法科数量增长很快，教育质量稳步提高，培养层次日渐完善，目前已经形成了涵盖本科生、第二学士学位生、法学硕士研究生、法律硕士研究生、法学博士研究生的完整的法学人才培养体系，接受法科教育已经成为莘莘学子的优先选择之一。随着中国法治事业的迅速发展，我们有理由相信，中国法学教育的事业大有可为，中国法学教育的前途充满光明。

教育的基本功能在于育人，在于塑造德才兼备的高素质人才。法学教育的宗旨并非培养只会机械适用法律的“工匠”，而承载着培养追求正义、知法懂法、忠于法律、廉洁自律的法律人的任务。要完成法学教育的使命，首先必须认真抓好教材建设。我始终认为，教材是实现教育功能的重要工具和媒介，法学教材不仅仅是法学知识传承的载体，而且是规范教学内容、提高教学质量的关键，对法学教育的发展有着不可估量的作用。

第一，法学教材是传授法学基本知识的工具。初学法律，既要有好的老师，又要有好的教材。正如冯友兰先生所言：“学哲学的目的，是使人作为人能够成为人，而不是成为某种人。其他的学习（不是学哲学）是使人能够成为某种人，即有一定职业的人。”一套好的教材，能够高屋建瓴地展示法律的体系，能够准确简明地阐释法律的逻辑，能够深入浅出地叙述法律的精要，能够生动贴切地表达深奥的法理。所以，法学教材是学生学习的向导，是学生步入法律殿堂的阶梯。如果在入门之初教材就有偏颇之处，就可能误人子弟，学生日后还要花费大量时间与精力来修正已经形成的错误观念。

第二，法学教材是传播法律价值理念的载体。好的法学教材不仅要传授法学知识，更要传播法律的精神和法治的理念，例如对公平、正义的追求，尊重权利的观念。本科、研究生阶段的青年学子，正处在人生观、价值观形成的阶段，一套优秀的法学教材，对于他们价值观的塑造和健全人格的培养具有重要意义。

第三，法学教材是形成职业共同体的主要条件。建设社会主义法治国家，有赖于法律职业共同体的生成。一套好的法学教材，向法律研习者传授共同的知识，这对于培养一个接受共同

的价值理念、共同的法律思维、共同的话语体系的法律共同体，具有重要的作用。

第四，法学教材是所有法律研习者的良师益友。没有好的教材，一个好的教师或可弥补教材的欠缺和不足，但对那些没有老师指导的自学者而言，教材就是老师，其重要作用是显而易见的。

长期以来，在我们的评价体系中，教材并没有获得应有的注重，对学术成果的形式优先考虑的往往是专著而非教材。在不少人的观念中，教材与创新、与学术精品甚至与学术无缘。其实，要真正写出一部好的教材，其难度之大、工作之艰辛、影响之深远，绝不低于一部优秀的专著，它甚至可以成为在几百年甚至更长的时间内发挥作用的传世之作。以查士丁尼的《法学阶梯》为例，所谓法学阶梯，即法学入门之义，就是一部教材。但它概括了罗马法的精髓，千百年来，一直是人们研习罗马法最基本的著述。日本著名学者我妻荣说过，大学教授有两大任务：一是写出自己熟悉的专业及学术领域的讲义乃至教科书；二是选择自己最有兴趣、最看重的题目，集中精力进行终生的研究。实际上，这两者是相辅相成的。写出一部好教材，必须要对相关领域形成一个完整的知识体系，还要能以深入浅出的语言将问题讲清楚、讲明白。没有编写教材的基本功，实际上也很难写出优秀的专著。当然，也只有对每一个专题都有一定研究，才能形成对这个学术领域的完整把握。

虽然近几年我国法学教育发展迅速，成绩显著，但是法学教育也面临许多挑战。各个学校的师资队伍和教学质量参差不齐，这就更需要推出更多的结构严谨、内容全面、角度各有侧重、能够适应不同需求的法学教材，为提高法学教学和人才培养质量、保障法学教育健康发展提供前提条件。

长期以来，中国人民大学法学院始终高度重视教材建设。作为新中国成立后建立的第一所正规的法学教育机构，中国人民大学法律系最早开设了社会主义法学教学课堂，编写了第一套社会主义法学讲义，培养了新中国第一批法学本科生和各学科的硕士生、博士生，产生了新中国最早的一批法学家和法律工作者。中国人民大学法律系因此被誉为“新中国法学教育的工作母机”。半个多世纪以来，中国人民大学法学院为社会主义法制建设培养了大批优秀的法律人才，并为法学事业的振兴和繁荣作出了卓越贡献，也因此成为引领中国法学教育的重镇、凝聚国内法律人才的平台和沟通中外法学交流的窗口，并在世界知名法学院行列中崭露头角。为了对中国法学教育事业作出更大的贡献，我们有义务也有责任出版一套体现我们最新研究成果的法学教材。

承蒙中国人民大学出版社的大力支持，我们组织编写了本套教材，其中包括本科生用书、法律硕士研究生用书、法学研究生用书和司法考试用书四大系列，分别面向不同层次法科教育需求。编写人员以中国人民大学法学院教师为主，反映了中国人民大学法学院整体的研究实力和学术视野。相信本套教材的出版，一定能够为新时期法学教育的繁荣发展发挥应有的作用。

是为序。

2006年7月10日



第六版修订说明

本教材是中国人民大学出版社新编 21 世纪法学系列核心课教材之一，在 1999 年第一版、2005 年第二版、2007 年第三版、2009 年第四版、2011 年第五版的基础上，2015 年第六版继承了原有的体系编排和部分内容。

本版主要修改之处是：（1）对全书文字表述进行了统一规范，使其更加简洁、准确；（2）对全书参考文献进行了简化，突出了重点；（3）依据最新修改的《中华人民共和国行政诉讼法》及最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》、《中华人民共和国立法法》等，对全书进行了全面系统的修订。



编写说明

行政法与行政诉讼法课程是国家教育部确定的全国法学专业本科教学14门核心课程之一。认真学习这一课程，了解和掌握行政法与行政诉讼法的基本原理和基本知识，对于提高学习者的法律素质和促进我国社会主义法治建设事业的发展，具有非常重要的意义。

本教材在落实教育部确定的《行政法与行政诉讼法学教学指导纲要》和“21世纪法学系列教材”确定的编写要求的基础上，认真安排了体例和内容，力图突出以下几个特点：第一，将全书划分为四编十二章，既概括行政法与行政诉讼法的主要制度，又使章节结构更为简洁紧凑；第二，以行政主体拥有和行使行政职权的过程为主线展开研究，既介绍行政法与行政诉讼法的一般原理和基本知识，又突出研究重点；第三，注意反映行政法和行政诉讼法学研究的发展进程，既借鉴以往教材建设的成功经验，又努力吸收新的研究成果。

本教材的编作者除中国人民大学的教师外，还有来自中国社科院、外交学院、中共中央政策研究室和全国人大法工委等单位的教师和研究人員。具体写作分工如下：

主 编：张正钊

副主编：李元起

撰稿人（以撰写章节先后为序）：

张正钊：第一章第一节；

李元起：第一章第二节～第五节，第三章，第八章第一节；

王丛虎：第二章；

杨建顺：第四章；

吴德星：第五章；

周望舒：第六章；

冯 军：第七章；

童卫东：第八章第二节～第四节；

胡锦涛：第九章～第十二章。

本书最后由主编张正钊、副主编李元起统改定稿。

编著者

1999年11月



目 录

第一编 行政法概述

第一章 行政法的概念	3
第一节 行政与行政法	4
第二节 行政法的渊源与分类	10
第三节 行政法的地位及作用	13
第四节 行政法的基本原则	16
第五节 行政法律关系	23
第二章 行政主体	30
第一节 行政主体的含义与类型	31
第二节 行政主体的资格、地位与职务关系	34
第三节 行政主体与相关组织或个人的联系和区别	45
第三章 行政职权	56
第一节 行政职权的含义、特征与类型	57
第二节 行政职权的设定与授予	61
第三节 行政职权的分配、委托和行政协助	63
第四节 行政职权与行政职责、行政权限	67

第二编 行政行为与行政程序

第四章 行政行为	75
第一节 行政行为概述	76
第二节 抽象行政行为	89
第三节 具体行政行为	100
第五章 行政程序	162
第一节 行政程序概述	163

第二节 行政程序基本原则	167
第三节 行政程序基本制度	176

第三编 行政救济

第六章 行政赔偿	187
第一节 行政赔偿概述	188
第二节 行政赔偿的归责原则	189
第三节 行政赔偿的范围	190
第四节 行政赔偿请求人与行政赔偿义务机关	192
第五节 行政赔偿的程序	193
第六节 行政赔偿的方式和计算标准	196
第七节 行政追偿	197
第七章 行政补偿	200
第一节 行政补偿概述	201
第二节 行政补偿责任的构成条件	202
第三节 行政补偿的范围与方式	203
第四节 行政补偿的标准与程序	205
第八章 行政复议	208
第一节 行政复议概述	209
第二节 行政复议的原则与作用	209
第三节 行政复议参加人	211
第四节 行政复议的范围	213
第五节 行政复议管辖与复议机关	214
第六节 行政复议的程序	216

第四编 行政诉讼

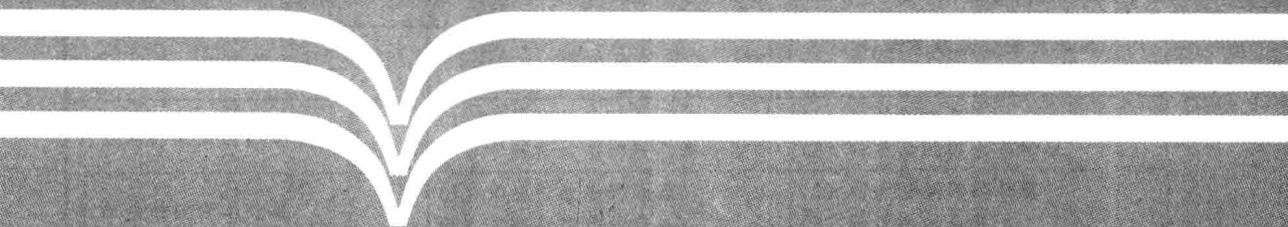
第九章 行政诉讼概述	225
第一节 行政诉讼的概念与构成要件	226
第二节 行政诉讼法的功能	228
第三节 行政诉讼的基本原则	230
第十章 行政诉讼的受案范围与管辖	234
第一节 行政诉讼的受案范围	234
第二节 行政诉讼管辖	238
第十一章 行政诉讼参加人	242
第一节 行政诉讼参加人概述	243

第二节	行政诉讼原告、被告和共同诉讼人·····	245
第三节	行政诉讼第三人和诉讼代理人·····	247
第十二章	行政诉讼程序、证据、法律适用及涉外行政诉讼·····	251
第一节	行政诉讼程序·····	252
第二节	行政诉讼证据·····	270
第三节	行政诉讼的法律适用·····	285
第四节	涉外行政诉讼·····	288
各章司法考试真题答案与解析·····		293

更多法律电子书在www.docsriver.com搜索巨力法律书

第 一 编

行政法概述



第一章

行政法的概念

教学目标

了解：行政法的地位、作用。

熟悉：行政法的含义、特征和种类；行政法的渊源、行政法律关系。

掌握：行政法的基本原则。

关键术语

知识要点	能力要求	司法考试或公务员录用 考试相关知识
行政与行政法的概念和特征	(1) 了解行政的概念 (2) 了解行政法的概念与特征	(1) 行政的概念 (2) 行政法的概念与特征
行政法的渊源与分类	(1) 掌握行政法的渊源 (2) 了解行政法的分类	(1) 行政法渊源的种类 (2) 行政法的分类
行政法的基本原则	(1) 了解我国行政法基本原则的发展 (2) 掌握我国行政法的基本原则的内容	(1) 合法行政 (2) 合理行政 (3) 程序正当 (4) 高效便民 (5) 诚实守信 (6) 权责统一
行政法律关系	(1) 掌握行政法律关系的特征 (2) 了解行政法律关系要素	(1) 行政法律关系的特征 (2) 行政法律关系要素

参考文献

1. 罗豪才主编. 现代行政法的平衡理论. 北京: 北京大学出版社, 1997
2. 姜明安主编. 行政法与行政诉讼法. 3版. 北京: 法律出版社, 2007
3. 宋功德. 行政法哲学. 北京: 法律出版社, 2000
4. 张树义. 变革与重构——改革背景下的中国行政法理念. 北京: 中国政法大学出版

社，2002

5. 章剑生. 现代行政法基本理论. 北京: 法律出版社, 2008

第一节 行政与行政法

一、行政

顾名思义，行政法就是关于行政的法。因此，要了解行政法是什么，就必须首先弄清决定着行政法的特性、内容和范围等要素的行政是什么。掌握行政的含义、类型及特征等内容，是进一步了解行政法的前提。

（一）关于行政含义的几种观点

关于“行政”一词，人们在日常生活及行政学、宪法学和行政法学等理论研究中有多种不同的解释。不过若以是否把行政与国家联系起来为标准进行考察，则可以将这些形形色色的解释归纳为两大类：

1. 把行政看成是与国家没有必然或特定联系的日常组织和管理活动

按照这种解释，凡有人群生活的地方，就有相应的组织、管理活动，也就应当有行政。如美国学者怀德（Leonard D. White）在《行政学导论》一书中就认为，行政艺术乃是为完成某种目的而对许多人的指挥、协调与控制。我国把各企业、事业单位中从事后勤、总务、人事、党务、工会、财务等方面组织、管理工作的人员称为行政人员的说法，都是对这种解释的最好注解。这种意义上的行政，人们通常称为一般行政。

2. 把行政看成是与国家有必然或特定联系的组织、管理活动

按照这种解释，与国家无关的一般社会组织 and 个人的活动不能称为行政，即使是它们的组织、管理活动，也不能称为行政。这种意义上的行政，很早就出现在我国古代的史籍中。如距今两千多年的古籍《左传·襄公二十八年》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载，《纲鉴日知录》中也有“召公、周公行政”的记载。然而，古代行政的含义与近代行政的含义有很大的区别，它是泛指国家的一切组织与管理活动，并没有近代分权意义上的行政。近代意义上的行政是资产阶级革命的产物，建立在权力分工的基础之上。近代分权学说由17世纪英国的资产阶级启蒙思想家洛克首创，洛克为了反对封建专制和政治上的腐败现象，主张将国家权力分为立法权、行政权 and 外交权三部分。法国的资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠进一步发展了洛克的分权学说，主张把国家权力划分为立法、司法和行政三部分，分别由三个相互独立的国家机关——立法机关、司法机关和行政机关掌握，这三个机关共同行使国家权力，通过相互制约，来实现国家权力运行中的平衡，防止出现权力的独裁。无产阶级革命胜利以后所建立的社会主义国家虽然不实行三权分立制度，但在国家机构的组成上遵循民主集中制原则，国家权力仍有立法、司法和行政这种职能分工，立法机关、司法机关和行政机关在组织上也是分离的，行政只是诸种国家活动中的一种而不是其全部。近代和现代意义上的行政就是这种国家权力分立或国家权力分工意义上的行政，这种与国家有必然或特定联系的行政，也正是行政法学所要研究和探讨的行政。

在近代和现代国家中，国家权力的运行情况极为复杂，尤其是在现代国家，国家权力的运

行出现了传统的立法权、司法权和行政权交叉与混合的状况，因此，要确定与国家有必然或特定联系的行政的确切含义绝非易事。纵观行政法学发展史，国内外学者对这种意义上的行政的理解是众说纷纭、莫衷一是，至今尚未形成统一的学说。在众多的观点中，具有代表性的观点主要有以下几种：

(1) 外交、安全活动说。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出，行政就是国家媾和或宣战，派遣或接受使节，维护公共安全，防御侵略的活动。^① 这种观点由于早已不能适合社会发展的实际情况，对现代行政法已没有实际意义。

(2) 其他权力排除说。这种观点认为，国家活动可以分为立法活动、司法活动和行政活动三部分，行政是除了立法活动和司法活动之外的一切国家活动。如日本行政法学家美浓部达吉认为，行政是除了立法、司法以外的一切国家活动。^② 这种观点虽然与资产阶级国家的三权分立原则比较吻合，但有很大的缺陷：它不仅没有明确行政本身的特性，而且在现代国家权力的运行出现传统的立法权、司法权和行政权交叉、混合的状况下，无法把这三种权力截然分开，以排除其他两种权力。

(3) 国家目的实现说。这种观点认为行政是实现国家目的的活动。如德国行政法学家马叶尔 (Otto Mayer) 等人主张，行政便是实现国家政治目的的一切活动。^③ 日本行政法学家田中二郎认为：“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。”^④ 这种观点虽然抓住了行政的基本特征，但对行政活动的概括很不全面。很显然，行政活动并不全都为实现国家政治目的而进行，也并不都具有形成性。

(4) 国家意志执行说。这种观点把国家的活动分为两大部分：一部分是表现国家意志的活动，如制定法律和政策等；另一部分是执行国家意志的活动，行政便是执行国家意志的活动。这种观点的代表人物美国学者古德诺 (F. J. Goodnow) 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。^⑤ 这种观点，与各国对行政的实际认识状况相去太远，很难为人们所接受。因为按照这种观点，行政机关制定规范性文件的活动显然不属于是行政，而司法机关的大多数活动将属于行政的范畴。

(5) 国家事务管理说。这种观点认为行政就是对国家事务的管理。如《社会科学大辞典》对行政的解释就是“行政为国家事务的管理”。这种观点固然有其合理之处，但它仍未能把权力分立或权力分工意义上的行政表述清楚，因为无论是行政机关还是立法机关和司法机关，都要在不同程度上对国家事务进行管理。

(6) 行政机关或行政主体职能说。这种观点有几种不同的具体表述，如“行政乃行政机关，本于行政职权，所为之一切行为”^⑥，“行政就是国家行政主体依法对国家和社会事务进行组织和管理的活动”^⑦，“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

① 参见 [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》(上)，155 页，北京，商务印书馆，1982。

② 参见张载宇：《行政法要论》，3 页，台北，汉林出版社，1977。

③ 转引自胡建森：《行政法学》，2 页，北京，法律出版社，1998。

④ 转引自许崇德主编：《行政管理与行政法》，2 页，北京，中国广播电视出版社，1991。

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

⑥ 张载宇：《行政法要论》，3 页，台北，汉林出版社，1977。

⑦ 胡建森：《行政法学》，5 页，北京，法律出版社，1998。

控”^①等。这些具体表述分别从实质意义和形式意义两方面比较准确地抓住了行政的特性，能够反映实践的基本情况，但在具体表述中尚略有欠缺，如：行政机关一词不能涵盖行使行政权的所有主体，组织与管理并非行政主体从事行政的全部方法和手段，本于行政职权和依法进行组织、管理实际上把行政主体的越权行政行为和其他违法行政行为排除在行政活动范围之外等。这都有必要进行相应的补充或修改。

（二）行政的含义

近代和现代与国家有必然或特定联系的行政是权力分立或权力分工意义上的行政，因此，行政的含义应当能把行政主体的活动与立法机关和司法机关的活动区别开来。同时，行政也并非行政主体的一切活动，因此，行政的含义应当能把行政主体的行政活动与其他活动区别开来。基于以上认识，我们可以对行政的含义作如下表述：行政就是国家行政主体对国家事务和社会事务以决策、组织、管理和调控等特定手段发生作用的活动。对行政的这一含义，我们可以从以下几个方面理解：

1. 行政是行政主体的活动。行政主体简而言之就是能依法代表国家，以自己的名义享有并行使行政职权，行使国家行政管理职能的机关或组织。在我国，它主要是国家行政机关。在依法得到授权的情况下，行政机构、企业、事业单位和其他社会组织也可以成为行政主体。行政活动只能由行政主体本身或在行政主体委托的情况下由其他组织或个人以行政主体的名义作出。未经有效授权或委托，任何组织或者个人都不得进行行政活动。

2. 行政是行政主体的特定活动。行政是行政主体的部分活动，而不是其一切活动。它是行政主体以特定手段对国家事务和社会事务发生作用的特定活动，即行政主体对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理和调控等活动。行政主体以其他社会身份从事的活动，如借贷、租赁、买卖等，不属于行政。

3. 行政是行政主体对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理和调控等活动的总称。行政主体对国家事务和社会事务发生的作用是通过决策、组织、管理和调控等手段来实现的，这些手段随着社会的发展和国家行政工作的实际需要会有所增减，但在某一发展阶段，这些手段却是特定的，通常由国家法律明文规定。行政主体根据不同情况，运用不同手段，对国家事务和社会事务发生作用（为叙述方便，在后续行文中无特殊必要时，仅以“管理”一词代表各种行政手段）。

（三）行政的特征

所谓行政的特征就是指行政自身内在的规定性，使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：

1. 行政具有国家意志性。行政不是一般社会组织和个人的活动，也不是行政主体的民事活动，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。

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。这种活动从总体上讲，是把国家立法机关依人民意志制定的法律、法

^① 罗豪才主编：《行政法学》，3页，北京，北京大学出版社，1996。



规付诸实施,予以执行。虽然行政中也有一部分行政立法或行政司法活动,但这些活动都必须围绕如何执行国家立法机关的法律、法规而进行,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,必须执行国家法律、法规和权力机关的决议与命令。

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、方式和形式而进行,凡违法行政都应当受到相应的追究,承担相应的法律责任。行政应当受法律约束,不得超越法律,应当合法进行的这种属性,就是行政的法律性。

4. 行政具有国家强制性。既然行政是国家的活动,体现和实现国家意志,那么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,则行政主体可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。这种强制是以军队、警察、监狱和法庭等为最终保障的,尽管随着社会的发展和文明程度的提高,行政的强制性会逐渐减弱,但是这种强制性始终与行政相伴随。

(四) 行政的类型

行政的类型即按照一定的标准对行政主体的行政活动进行的分类。具有某一方面共同特性的行政活动即构成行政的一种类型。划分行政的类型不仅有利于对行政实践的总结和指导,也有利于对行政的研究,以及为行政法学理论的建立和发展提供依据。在我国的行政理论与实践,人们对行政主要有以下几种分类:

1. 根据行政主体实施行政活动的领域,将行政划分为组织行政、人事行政、司法行政、民政行政、公安行政、科技行政、教育行政、军事行政、经济行政、外事行政等类型。

2. 根据行政主体实施行政活动的地域范围,将行政划分为中央行政和地方行政、城市行政和农村行政、内部行政和外部行政等。

3. 根据行政主体实施的行政活动有无涉外因素,将行政划分为国内行政和涉外行政。

二、行政法^①

(一) 关于行政法概念的几种观点

行政法是关于行政的法,人们对行政的含义有多种多样的理解,对行政法的理解也就必然多种多样,因此,关于行政法的概念的表述可以说是众说纷纭。在对行政法概念的众多表述中,比较有代表性的主要有以下几种:

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(John Austin)为代表。他认为,作为公法部门之一的行政法,“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”。

^① 本专题所引资料除注明出处外,皆转引自胡建森:《行政法学》,10~14页,北京,法律出版社,1998。

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。如美国行政法学者古德诺在其 1893 年出版的《比较行政法》一书中认为：“行政法是公法的一部分，它规定行政机关的组织 and 职权，并规定公民在受到行政行为侵害时的行政救济。”英国法学家威廉·韦德（William Wade）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（K. C. Davis）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。”我国行政法学家应松年、朱维究则认为：“行政法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称。”^①

3. 行政法是控制政府权力的法。如英国法学家威廉·韦德认为：“行政法定义的第一个含义就是它是关于控制政府权力的法。”^②美国法学家埃·弗雷银德在《行政判例》一书中认为：“行政法——这是监督行政机关的法律，而不是建立行政机关的法律。”美国法学家伯纳德·施瓦茨（Bernard Schwartz）也认为：“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法的。”^③

4. 行政法是调整社会关系的法。持这种观点的学者对行政法究竟调整何种社会关系有不同的表述。如日本法学家美浓部达吉在其《行政法概要》一书中认为：“行政法是国内公法的一部分，是规定行政权之组织及作为行政主体的国家和公共团体同其所属人民之间关系的法。”我国法学家罗豪才则认为：“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关系的法律规范和原则的总称。”^④

5. 行政法是行政机关制定的法。这一观点以《布莱克法律词典》的表述为代表：“行政法是行政机关制定的以条例、规章、命令和决定形式出现的法的总称。”

6. 行政法是执行机关适用的法。这种观点以日本法学家中村弥三为代表，他在 1932 年出版的《规范行政法》一书中认为：“行政法就是以命令关系即职务上的命令服从为构成原理的执法机关所适用的法规总称。”

（二）行政法的含义

上述关于行政法概念的种种学说，不同程度地反映了行政法的特点和内涵，从不同侧面和角度对什么是行政法进行了阐述，为全面认识行政法提供了条件，也充分反映了行政法调整的内容的错综复杂和瞬息万变，反映了不同国家、不同时期行政法的发展状况。正是由于行政法所调整的社会关系复杂多变，人们才会对行政法的概念作出种种不同的解释。我们认为，对行政法可作如下表述：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。这一表述包括以下两层含义：

1. 行政法是调整特定社会关系的一类法律规范的总称

任何法律规范都有自己的调整对象，即某种特定的社会关系，行政法律规范就是调整因行

① 应松年、朱维究编著：《行政法总论》，19页，北京，工人出版社，1985。

② [英] 威廉·韦德著，徐炳等译：《行政法》，5页，北京，中国大百科全书出版社，1997。

③ [美] 伯纳德·施瓦茨著，徐炳译：《行政法》，1~3页，北京，群众出版社，1986。

④ 罗豪才主编：《行政法》，7页，北京，北京大学出版社，1998。



政主体行使行政职权而产生的特定社会关系的法律规范。因行政主体行使行政职权而产生的社会关系包括：行政主体为了行使行政职权而进行自身建设时发生的组织行政关系，对相对方进行管理时发生的管理行政关系（含决策、调控等），对违法或不当行政行为进行补救时发生的救济行政关系，为了保障职权的有效行使而由特定的国家机关对行政主体进行监督时产生的监督行政关系。总之，这些社会关系都与行政职权的行使有直接或间接的联系，与行政职权的行使无关的社会关系，即使由具有行政主体身份的行政机关或社会组织为一方当事人，也不是行政法的调整对象。

2. 行政法是法的一个独立部门

行政法调整对象的特定性，决定了它在国家法律体系中的独立地位。行政法不同于宪法，虽然它与宪法有密切联系，以致有人称宪法为“静态的行政法”，称行政法为“动态的宪法”，但行政法与宪法毕竟是两种不同的法，宪法是根本法，行政法是普通部门法。行政法也不同于其他普通部门法，它有自己独立的、为其他普通部门法所不能取代的调整对象。它不依附于任何普通部门法，也不能代替其他普通部门法。

（三）行政法的特征

行政法作为一个独立的法律部门，与其他普通部门法无论是在形式上还是在内容上都有显著的不同。

1. 行政法在内容上的特点

（1）行政法内涵丰富、范围广泛、技术性较强。现代国家的行政活动范围极为广泛，不仅包括传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务和司法行政等领域，而且扩展到了社会福利、环境保护及国民经济建设等社会生活的新领域。因此，行政法的内容具有其他普通部门法无可比拟的丰富性。而且行政活动中有许多是面向未来的创设性活动，或者是对特定专业领域进行管理的活动，行政法在规规定行政活动的目的、手段和方法时，必须对未来可能发生的情况或有关专业问题进行科学、客观的分析、预测和论证，从而具有较强的专业技术性。

（2）行政法具有很强的命令、服从性。行政法由于以行政关系为调整对象，规定行政主体的优益地位，因而具有强烈的命令与服从性质。行政主体依法具有单方面设定、变更和消灭行政法律关系的权力，对于所依法设定的行政相对人的义务，行政主体有权依法强制相对人履行，相对人不得对抗。

（3）行政法律规范的内容易于变动。行政法所调整的社会关系，在任何国家都是最富于活动性、最易于变动的社会关系。行政活动必须不断顺应客观形势的变化而变化，行政法调整的社会关系也必然要随之变化。因此，与其他部门法相比，行政法律规范的内容更易于变动，尤其是在社会动荡和转变时期，行政法律规范需要经常地通过废、改、立的形式变换内容，行政法律规范的内容易于变动的特点表现得更为突出。

2. 行政法在形式上的特点

（1）行政法律规范数量繁多，表现形式多样，没有统一、完整的法典。行政法调整的社会关系极为复杂、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、有权法律解释、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数以万计，且名目极为繁多，如仅规章一项就有规则、规定、办法、细则、通知、公告等名称，而在这些名称之前或

之后还可以冠以“临时”、“暂行”、“试行”等字头。规范数量的繁多和表现形式的多样，使行政法典的编纂只能在局部地区或个别领域进行。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) 行政法实体性规范与程序性规范相互交织，往往共存于同一法律文件之中。实体性法律规范与程序性法律规范有很大的差别，在刑事法律和民事法律中，程序性法律规范和实体性法律规范早已分离，两者不仅分别规定在不同的法律文件中，且各自成为独立的法律部门。但在行政法中，行政程序极为复杂多样，涉及对行政职权的设定、行使、监督和救济等过程的各个环节，与实体行政权的运行有密切联系，因此，在大多数国家，行政程序性规范不是集中在自成体系的行政程序法文件中，而是散见于以行政实体法规范为主的众多法律文件中。行政实体法规范与行政程序法规范相互交织，共存于一个法律文件中，是行政法在形式上的又一特点。需要指出的是，行政法程序性规范和行政法实体性规范虽然联系极为密切，但并不是说二者根本不能分离。美国、德国、奥地利等许多国家都分别制定了各自的行政程序法典，概括规定行政程序的基本原则和主要制度，为行政法实体性规范和程序性规范的分离及行政法体系的进一步完善作出了有益的探索。在我国，“行政程序法”的制定工作业已纳入国家立法机关的议事日程，这对于行政法体系的完善具有特别重要的意义。

第二节 行政法的渊源与分类

一、行政法的渊源

我国行政法的渊源主要有以下几种：

(一) 宪法

宪法是我国的根本大法，规定国家制度和社会制度的基本原则与重大问题。宪法中关于行政法律制度的内容，是行政法的渊源。调整行政活动的宪法规范主要体现在以下几个方面：(1) 关于行政活动基本原则的规范；(2) 关于中央人民政府和地方各级人民政府的组织与职权的规范；(3) 关于公民在行政领域的基本权利和基本义务的规范等。

(二) 法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件，有基本法律和一般法律之分。前者由全国人民代表大会制定，如《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等；后者由全国人民代表大会常务委员会制定，如《治安管理处罚法》、《行政强制法》等。凡是规定有与行政主体行使行政职权有关的内容的法律，都是行政法的渊源。

(三) 行政法规

行政法规是国务院为了领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律制定的有关政治、经济、教育、科技、文化、外事等内容的条例、规定和办法的总称，如《行政监察法实施条例》、《民用航空器适航管理条例》等。行政法规作为国务院制定的、用以领导和管理全国各项

行政工作的重要规范性法律文件之一，大都直接对国家行政工作进行调整，因而是行政法的重要渊源。

（四）地方性法规

地方性法规是由省、直辖市、自治区以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，根据本地区的实际情况制定的规范性法律文件，如北京市人大常委会制定的《北京市食品安全条例》（2012年12月27日修订）、河北省人大常委会制定的《河北省法制宣传教育条例》（2013年5月30日发布）等。地方性法规是地方人民政府进行本地区行政工作的法律依据之一，也是行政法的渊源。

（五）自治条例和单行条例

自治条例和单行条例是由自治区、自治州、自治县的人大依据当地民族的政治、经济和文化特点制定的规范性法律文件。自治条例和单行条例是民族自治地方的人民政府进行行政工作的法律依据之一，也是我国行政法的渊源之一。

（六）规章

规章分为部门规章和地方政府规章。部门规章是指国务院各组成部门根据法律和行政法规等在本部门权限范围内制定的规范性法律文件，如国家卫生和计划生育委员会制定的于2013年10月1日起施行的《新食品原料安全性审查管理办法》。地方政府规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律、行政法规等制定的规范性法律文件，如北京市人民政府制定的《北京市农业植物检疫办法》（2013年4月26日发布）、《北京市行政问责办法》（2011年6月16日公布）等。从内容上看，规章大都是直接调整行政工作的法律规范，因而也是行政法的渊源。

（七）有权法律解释

有权法律解释是依法享有法律解释权的特定国家机关对有关法律文件进行的具有法律效力的解释。有权法律解释包括以下4种：（1）立法解释，即全国人大常委会依法对法律文件所作的解释；（2）司法解释，即最高人民法院和最高人民检察院依法对法律文件进行的解释；（3）行政解释，即国务院及其主管部门依法对法律文件进行的解释；（4）地方解释，即法定的地方人大常委会及人民政府主管部门依法对法律文件进行的解释。各种有权解释中涉及行政主体行使行政职权问题的，也都是行政法的渊源。

（八）条约和协定

条约是指两个或两个以上的国家签订的，规定其相互之间在政治、经济、贸易、法律、文化和军事等方面的权利与义务的各种协议的总称。协定是指两个或两个以上的国家的政府签订的，规定其相互之间在政治、经济、贸易、法律、文化和军事等方面的权利与义务的各种协议的总称。国家或政府一旦与别国或别国政府签订了条约或协定，其所规定的权利和义务就对国内的机关、组织和个人发生法律效力。因此，我们国家、政府签订的条约和协定中有关行政法规内容的，也是我国行政法的渊源。

二、行政法的分类

依据不同的标准，可将行政法分成不同的种类。常见的行政法分类主要有以下几种：

（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进行的分类。

一般行政法是对一般行政关系进行调整的法律，特别行政法是对特别行政关系进行调整的法律。这里所说的“一般”与“特别”，是一对相互对应、可以从多方面理解的概念。如同属调整行政机构的组织和活动的行政组织法，调整大多数行政机关的组织和活动的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是一般法，而调整特定行政机构的组织和活动的《公安机关组织管理条例》则是特别法；适用于全国范围的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是一般法，适用于特定地区的《内蒙古自治区各级人民代表大会和各级人民代表大会常务委员会组织条例》则是特别法；又如同属对违法行为进行制裁的行政处罚法，适用于全国范围内各行政领域的《行政处罚法》是一般行政法，只适用于公安行政管理领域的《治安管理处罚法》则是特别行政法；再如同属公安行政法，涉及人民警察全面管理的《人民警察法》是一般行政法，而只涉及人民警察风纪管理的《人民警察警容风纪管理和纠察办法》则是特别行政法。

把行政法划分为一般行政法与特别行政法，有助于分清不同行政法律关系的特点，以便在注意行政法律关系的共性的基础上，照顾特别行政法律关系的特点，使行政法能够得到充分的、适合实际需要的实施。

（二）实体行政法与程序行政法

这是根据行政法的性质和作用对行政法进行的分类。

实体行政法是规范行政法律关系当事人在行政法律关系中的资格、地位、能力和责任等实际性权利、义务的行政法，行政程序法则是规定如何实现行政实体法所规定的权利、义务的行政法。对行政主体来讲，实体行政法规定行政主体的组织原则和组织体系，规定行政行为的内容、效果和责任等；而程序行政法则规定行政主体组织、活动及承担责任的步骤、方式及方法等。在行政实践中，尽管实体行政法与程序行政法总是交织在一起，很难截然分开，但把一些重要的程序制度集中起来加以规定，制定成具有普遍意义的行政程序法典并非不可能。许多国家制定行政程序法典的努力已取得成功。

把行政法划分为实体行政法与程序行政法，有助于加深对行政法的内容及其实现过程的认识，有助于完善行政法律制度。

（三）行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政救济法等

这是以行政法的作用为标准对行政法进行的分类。

行政组织法是规范行政主体的设置、编制、职权、职责等内容的行政法；行政行为法是规范行政主体行使行政职权的活动的行政法；行政监督法是规范特定行政主体对于一般行政主体的行为如何进行检查、督促的行政法；行政救济法则是规定如何对违法、不当或其他行政行为造成的后果进行补救的行政法。