

CMI 现代远程教育系列教材

doceriver 文川网
古籍书城
入驻商家
在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

www.cmr.com.cn

行政法与行政诉讼法

■ 胡锦涛 罗杰 编著

中国人民大学出版社

现代远程教育系列教材

行政法与行政诉讼法

胡锦涛 罗杰 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法 / 胡锦涛, 罗杰编著

北京: 中国人民大学出版社, 2003

(现代远程教育系列教材)

ISBN 7-300-04711-4/D·819

I. 行…

II. ①胡…②罗…

III. ①行政法-中国-远距离教育-教材

②行政诉讼法-中国-远距离教育-教材

IV. ① D922.1 ② D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 064847 号

现代远程教育系列教材

行政法与行政诉讼法

胡锦涛 罗杰 编著

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)	010-62511239 (出版部)	
	010-62515351 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2003 年 9 月第 1 版
印 张	26.75	印 次	2003 年 9 月第 1 次印刷
字 数	416 000	定 价	27.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

总 序

人类迈进 21 世纪，全球性的科技革命正在越来越深刻地影响着人类的生活、工作和学习方式，教育领域当然也不例外。网络教育以其鲜明的时代特色、充满希望的生命力尤为引人瞩目，已经成为教育领域里突起的一支生力军。

对于网络教育，尽管目前大家看法不尽一致，但一般认为就是利用计算机、计算机网络和多媒体等现代信息技术传授和学习知识的一种全新教育方式。正如现代教育制度产生于工业社会一样，正在兴起的网络教育反映了知识经济社会对教育的新要求。

在知识经济社会，知识对于个人的发展和社会整体进步起着决定性的作用。由于知识更新速度加快，人们对于知识的渴求也越来越强烈，“继续教育”、“终身教育”等教育理念也越来越为社会所接受。建立在计算机网络技术、多媒体技术以及现代教育学、心理学等基础之上的网络教育应运而生，它突破时间、空间的限制，为一切具有学习热情、学习能力的人敞开了接受教育的大门。学校变得没有围墙，因此极大地拓展了教育的空间，充分体现了终身教育的先进教育理念，适应了学习化社会里人们个性化学习、多样化学习的需要。

此外，网络教育的出现对于目前仍处于精英教育阶段的高等教育走向普及化有着更为重要的现实意义。进入新世纪后，经济、科技和教育

全球化趋势日益加剧，各国经济实力和综合国力的竞争更加激烈，而经济的发展、综合国力的提高，最终都取决于科技和教育的发展。也就是说，国际竞争归根结底是人力资源开发和人才培养的竞争，这已经成为各个国家的共识，我国因此也将“科教兴国”定为长期发展的战略之一。目前，我国接受高等教育的毛入学率与发达国家相比尚有很大差距。要实现高等教育大众化的目标，单靠传统高等教育手段是很困难的，而网络教育恰恰可以大有作为。网络教育利用全社会优质的教育资源，通过计算机网络等现代信息技术，可以有效解决中国高等教育资源相对短缺和教育经费投入不足等问题。教育部为此批准了几十所具有教育资源优势、办学条件成熟的高校开办网络教育，目前，通过网络接受高等教育的人数在迅速增长，网上大学生已达上百万人。因此，可以毫不夸张地说，网络教育已经成为中国在新世纪增强综合国力、实现高等教育跨越式发展的重要手段。

在这场教育变革中，中国人民大学一直走在前列。中国人民大学是一所以经济、管理等人文、社会科学为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。建校60多年来，它秉承“永远奋进在时代前列、实事求是、兼容并蓄、服务现实、艰苦奋斗”等五大传统，发展成为中国人文、社会科学人才培养和科学研究的主要基地，在中国现代化进程中发挥着不可忽视的作用，同时也成为在国际上有着广泛影响的著名学府。长期以来，中国人民大学利用自身教育资源的优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育，不遗余力地为中国高等教育事业做出自己的贡献。随着网络时代的到来，计算机网络等信息技术的发展为远程教育提供了新的技术手段和教育方式。中国人民大学敏锐地把握住了这一教育发展的契机，充分意识到由此可能带来远程教育的蓬勃生机，从1997年开始网络教育的筹备和试验工作，并于1998年成立了国内第一所网络教育学院。经过近几年的发展，中国人民大学网络教育学院已经成为国内技术手段先进、实力雄厚的网上大学。此次出版的“现代远程教育系列教材”，中国人民大学给予了高度重视，成立了专门的编审委员会，力争在两三年内陆续推出“网上人大”财经、管理类系列教材。

按照新世纪人们学习方式的变化和网络教育的特点，出版现代远程教育系列教材，不仅是一项创新工程，也是发展我校网络教育的基础工

程。相信“现代远程教育系列”教材的作者们，一定能根据中国人民大学网络教育的实践经验，创造出适合网络教学和网络学习的、有较高学术水平、反映时代要求的网络教材，把正在兴起的我国网络教育事业推向新的高度。

林 岗

2003年1月

前 言

行政法与行政诉讼法课程是法学专业的核心基础课程之一。认真学习这一课程,对于了解我国行政法与行政诉讼法的基本原理,提高学生的法律素养和培养依法行政的观念都有着重要的意义。

行政权的扩张是近代国家权力发展的重要特点,行政权的运用关系到社会公共利益和公民的个人利益,直接影响着人们的生活。在我国,行政机关作为国家权力机关的执行机关,担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务,是国家权力中最活跃、最普遍的权力,并且拥有很大的自由裁量权。因而,在依法赋予行政机关更多的职权、职责的同时,采取科学合理的方法,增强对行政的监督和责任追究,以及对行政相对人的救济,逐步建立起体现民主精神、科学精神和法治精神的现代行政法制系统,实现依法行政,已成为当今社会普遍奉行的行使行政权力的基本准则。

改革开放以来我国有关行政方面的立法得到了迅速的发展,1989年《行政诉讼法》、1994年《国家赔偿法》、1996年《行政处罚法》、1997年《行政监察法》、1999年《行政复议法》等先后颁布施行。党的十五大提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,以及“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利”的法治原则。随着我国加入WTO,对依法行政水平提出了更高的要求。行政规范化、民主化、科学化的局面正在逐步形成。但是由于受传统法制观念和行政理念的影响,我国在走向依法行政的过程中还面临着诸多环节的改革和完善,行政法治化的进程依然任重道远。本教材正是在这样的背景下编著出版的,所以从结构到内容都力图反映这一时期行政法治发展的新特点。

本教材采用将行政法与行政诉讼法合编在一起,以行政法为重点论



述的编写体例，并结合网络教育的特点编著而成。全书共分 22 章，第一章和第二章为第一部分，首先介绍了行政法的基本概念、基本原则等基本理论；第三章至第十四章为第二部分，对行政行为的一般理论和行政立法、行政许可、行政强制、行政征收、行政给付、行政裁决、行政合同、行政指导、行政处罚、行政程序等方面的内容进行全面的介绍；第十五章至第二十二章为第三部分，主要是介绍行政救济的原理和具体制度，其中，第十五章和第十六章分别阐述了行政复议和行政赔偿制度，第十七章至第二十二章系统阐述了行政诉讼制度。

本教材在编写过程中，参考了有关行政法和行政诉讼法的著述，在此，对这些著述的作者表示感谢。

编者著

2003 年 4 月 16 日

“现代远程教育系列教材”编委会

主任 林 岗
副主任 贺耀敏 王 霁 顾宗连
委员 (按姓氏笔画为序)
王 霁 石永义 龙翼飞 叶君远 白桂梅
冯特君 朱小平 刘仲康 刘 勇 刘春田
安体富 李昭公 杨干忠 杨瑞龙 杨慧林
陈 岳 陈 建 陈慕泽 林 岗 苗 杰
金勇进 周蔚华 郝成义 赵锡军 姚开建
贺耀敏 钱 晟 徐晓梅 顾宗连 黄卫平
彭 刚 董克用

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政的含义	1
第二节 行政法的概念	4
第三节 行政法律关系	6
第四节 行政法的渊源与分类	11
第五节 行政法的基本原则	15
第六节 行政法的地位和作用	19
本章小结	21
关键概念	22
思考题	22
第二章 行政主体	23
第一节 行政主体概述	23
第二节 行政机关	33
第三节 被授权的组织和受委托的 组织	45
第四节 公务员	51
第五节 行政相对人	59
本章小结	63
关键概念	64
思考题	64



第三章 行政行为概述	65
第一节 行政行为的含义	65
第二节 行政行为的分类	67
第三节 行政行为的内容与效力	71
第四节 行政行为的成立及合法要件	73
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	76
本章小结	77
关键概念	78
思考题	78
第四章 行政立法	79
第一节 行政立法概述	79
第二节 行政立法主体	84
第三节 行政立法的程序	87
第四节 对行政立法的监督	89
本章小结	90
关键概念	91
思考题	91
第五章 行政许可	92
第一节 行政许可概述	92
第二节 行政许可的设定	98
第三节 行政许可的程序	100
本章小结	102
关键概念	102
思考题	103
第六章 行政强制	104
第一节 行政强制概述	104

第二节 行政强制执行	107
第三节 行政即时强制	116
第四节 行政强制措施	118
本章小结	119
关键概念	120
思考题	120
第七章 行政征收	121
第一节 行政征收概述	121
第二节 行政征收的内容	124
本章小结	125
关键概念	126
思考题	126
第八章 行政给付	127
第一节 行政给付概述	127
第二节 行政给付的内容、种类与程序	129
本章小结	131
关键概念	131
思考题	132
第九章 行政裁决	133
第一节 行政裁决概述	133
第二节 行政裁决的原则和程序	137
本章小结	139
关键概念	139
思考题	139
第十章 行政处罚	140
第一节 行政处罚概述	141



第二节	行政处罚的种类和设定	145
第三节	行政处罚的实施机关	152
第四节	行政处罚的管辖与适用	155
第五节	行政处罚的程序	164
本章小结		170
关键概念		171
思考题		171
第十一章	行政合同	172
第一节	行政合同概述	172
第二节	行政合同的种类	176
第三节	行政合同的缔结、变更和解除	178
本章小结		183
关键概念		184
思考题		184
第十二章	行政指导	185
第一节	行政指导概述	186
第二节	行政指导的种类、意义和作用	188
本章小结		190
关键概念		190
思考题		190
第十三章	行政程序	191
第一节	行政程序的含义	191
第二节	行政程序的基本原则	193
第三节	行政程序的基本制度	195
本章小结		199
关键概念		199

思考题	200
第十四章 行政责任	201
第一节 违法行政	201
第二节 行政不当	204
第三节 行政责任	205
本章小结	210
关键概念	210
思考题	210
第十五章 行政复议	211
第一节 行政复议概述	211
第二节 行政复议范围	219
第三节 行政复议的基本制度	223
第四节 行政复议的机关与管辖	226
第五节 行政复议参加人	232
第六节 行政复议的程序	236
本章小结	242
关键概念	243
思考题	243
第十六章 行政赔偿	244
第一节 行政赔偿概述	244
第二节 行政赔偿的范围	253
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	255
第四节 行政赔偿程序	259
第五节 国家赔偿的方式、计算标准	268
本章小结	272
关键概念	273



思考题	273
第十七章 行政诉讼概述	274
第一节 行政诉讼的概念与构成要件	274
第二节 行政诉讼法的含义与立法目的	283
第三节 行政诉讼的基本原则	289
本章小结	294
关键概念	295
思考题	295
第十八章 行政诉讼的受案范围与管辖	297
第一节 行政诉讼的受案范围	297
第二节 行政诉讼的管辖	311
本章小结	318
关键概念	318
思考题	319
第十九章 行政诉讼参加人	320
第一节 行政诉讼参加人概述	320
第二节 原告、被告和共同诉讼人	323
第三节 第三人	339
第四节 诉讼代理人	342
本章小结	344
关键概念	345
思考题	345
第二十章 行政诉讼证据	346
第一节 行政诉讼证据概述	346
第二节 行政诉讼的举证责任	355

本章小结	361
关键概念	362
思考题	362
第二十一章 行政诉讼程序	363
第一节 起诉与受理	363
第二节 第一审程序	369
第三节 第二审程序	378
第四节 审判监督程序	381
第五节 执行程序	385
本章小结	392
关键概念	393
思考题	393
第二十二章 行政诉讼的法律适用与裁判	394
第一节 行政诉讼的法律适用	394
第二节 行政诉讼的裁判	398
本章小结	404
关键概念	404
思考题	405
参考文献	406

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

第一章 行政法概述

“行政是国家的组织活动”（马克思语）。行政法是调整行政关系的法，是调整行政机关及行政机关在职权活动中发生的社会关系的法。它是我国法律体系中一个独立的法律部门。随着我国市场经济的确立和发展，国家越来越多地运用法律手段来调整社会生活，要求国家管理者和被管理者都按照法律法规的既定内容活动，尤其是要求国家机关和公务员严格依法行政。行政法涉及的范围很广，它与我们每个人的生活息息相关。通过对行政法的学习和了解，有助于树立健康的公民意识，学会在行政管理活动中维护自己的权利，同时尊重和遵守行政机关依法所作出的决定。本章是从整体角度对行政法的基本内容作概括性的阐述。

第一节 行政的含义

■ 行政的含义

学习和研究行政法和行政诉讼法，首先应当了解什么是行政。“行政”一词，源于拉丁文 *Administrare*，中文根据英文 *Administration* 翻译过来，其含义可以是“行政”、“行政机关”、“管理”、“执行”。古希腊的亚里士多德在《政治学》中也曾使用过“行政”这一术语。在中国古代，

“行政”一词一般是指执掌政务，如《史记·周本纪》中记载：“召公、周公二相行政”。

行政在日常生活中通常指对某类事务的管理和执行的行為或活动，或者指管理或执行某类事务的组织。从所管理和执行事务的范围上可将行政分为“公共行政”与“私人行政”两种，“公共行政”表示国家与公共事务的行政，“私人行政”表示社会组织和企业的行政。行政法上的行政通常指公共行政，即国家行政机关或者法律、法规授权行使行政职能的组织对国家与公共事务的组织、管理、决策与调控等活动。

对于特指公共行政的“行政”，国内外学者的观点较多，主要有以下几种学说：

1. 国家意志执行说

这种学说主要以美国学者古德诺为代表，其在所著的《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。

2. 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。如德国行政法学者马叶尔等人认为“行政是实现国家目的的作用”^②。日本行政法学者田中二郎认为，“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”^③。

3. 除外说

这种学说与三权分立理论存在着直接的渊源，其理论含义如德国学者耶林纳克在其《行政法》一书中所阐述的“行政是包含立法、司法以外的一切国家作用”。日本学者美浓部达吉在《行政法撮要》中更是直接指出“行政是除立法、司法以外的一切活动”。

4. 行政的广义与狭义说

这种学说的主要代表人物是美国行政法学者威洛比，他认为行政学上的行政有两种意义。就广义而言，行政泛指政府的各种实际活动，而不特指政府活动的任何一方面，立法机关的立法、司法机关的司法以及

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

② 转引自胡建森：《行政法学》，2页，北京，法律出版社，1998。

③ [日] 南博方：《日本行政法》，8页，北京，中国人民大学出版社，1988。

行政机关的行政均可以概括其中，故广义的行政包括整个政府的活动在內。就狭义而言，行政仅指行政机关的活动。

以上种种学说从不同角度对公共行政进行了分析，对于认识行政的含义，有着一定的意义，但每一种学说也存在着缺陷和不足。

近现代意义上的行政是国家权力分立的产物。行政最初是与立法、司法等国家权力相区别而言的，三者共同形成国家作用，由不同的机关来执掌。但是现代国家权力出现交叉、混合，行政、立法、司法等国家作用同时出现在一类机关，即行政机关身上；换言之，同一个行政机关可能同时具有行政职能、立法职能和司法职能。因此，要完整地界定“行政”的含义是一件比较困难的事情，必须结合具体情形来予以认识。一般来说，行政法上的“行政”，主要是指国家行政机关进行的组织、管理、决策与调控活动，同时也包括国家行政机关所进行的准立法与准司法活动。

■ 行政的特征

所谓行政的特征就是行政自身内在的规定性，即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：

（一）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性。

（二）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、法规付诸实施，予以执行。

（三）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，即一切行政就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。

（四）行政具有国家强制性

行政是国家的活动，体现和实现国家意志，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，行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。

第二节 行政法的概念

■ 行政法的含义

由于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。我们所说的行政法，除了指有关行政管理的法律规范以外，更重要的是包含了对行政权进行规范和控制。因此，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。应当注意的是：

1. 行政法是国家重要的独立的法律部门之一，由各种法律规范和原则构成。

行政法是国家重要的独立的法律部门之一，由各种法律规范和原则构成，而这一系列的法律规范和原则又是通过各种各样的法律形式表现出来的。关于行政法的法律渊源问题，在下面的内容中将予以介绍。

2. 任何一个部门法都有自己的调整对象，行政法的调整对象是行政关系。

任何一个部门法都有自己的调整对象，行政法的调整对象是行政关系。所谓行政关系是指行政权力在获得、行使与受监督过程中与相关各方所产生的各种关系。主要包括：(1) 行政权力在获得过程中与权力机关所产生的关系；(2) 行政权力在行使过程中与行政管理的相对一方，包括公民、法人或者其他组织之间所产生的各种关系，行使行政权的行政机关或公共组织可称为行政主体，这种关系的特点是行政主体与行政相对人之间的地位不平等，前者在关系中居于主导的优势地位，后者处于被动的服从地位；(3) 行政机关对其内部进行管理所产生的行政关系，包括上下级行政机关之间的关系，同级行政机关之间的关系，行政机关与国家公务员之间的关系，行政机关与法律授权的公共组织之间的关系等。

上述这些关系即为我国行政法的调整对象，但这并不意味着上述关

系主体之间在任何情况下发生的关系都是行政关系、均由行政法调整。如行政机关与社会组织或公民之间发生的买卖关系，就不是行政关系，而是一种民事关系。只有在国家行政机关履行行政职能过程中所发生的行政关系，才是行政法的调整对象。

■ 行政法的特点

行政法作为一个独立的法律部门，与其他法律部门相比，在内容和形式上有自己的独特之处。

（一）行政法在内容上的特点

1. 行政法涉及的领域极为广泛，内容非常丰富。现代行政权力的极度膨胀使行政管理活动的范围已不限于传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务和司法行政等领域，而是扩展到社会生活的各个方面，作为上层建筑的法律必定要反映这一现实，并对其进行全方位调整，这就决定了行政法内容的广泛性。

2. 行政法规范具有易变性。以宪法、法律的形式表现的行政法规范因其具有一定的原则性和抽象性而具有一定的稳定性，但是国家的行政管理形势变动频繁，而以行政法规、行政规章的形式表现出来的行政法规范由于其涉及的内容过于具体，必须及时对规范内容进行调整才能适应管理的需要，这就是行政法规范的易变性。需要注意的是，行政法的易变性是相对于其他法律部门而言的，作为法律规范，它仍然具有相对稳定性，不允许朝令夕改，否则便会造成社会的不安定。

3. 行政法的实体性规范与程序性规范相互交织并共存于一个法律文件之中。此特点不仅表现在我国行政诉讼法这一程序法中包含了许多实体性规范，而且还表现在我国行政法中存在一类特有的行为规范即行政程序规范。由于行政权力的特殊性，出于民主、公正、效率等的考虑，必须对行政权力行使的步骤、顺序、方式、时限等予以规定。因此，有关行政权力的实体性规范和程序性规范通常相互交织，集实体与程序于一身而存在于一个行政法规范中。

（二）行政法在形式上的特点

1. 行政法没有完整、统一的行政法典。行政法不同于民法和刑法等部门法，没有一部集基本规范于一体的统一法典。由于行政法调整的社会关系复杂、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、行政规章、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众多，而且名目繁多。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. 行政法有统一的行政程序法典。进入 20 世纪以来，很多国家制定了行政程序法典，如美国联邦行政程序法、德国行政程序法等。我国目前也正在着手制定统一的行政程序法典，这是行政法在形式上的重要特点之一。

第三节 行政法律关系

法律是调整社会关系的工具，每一个部门法都有其特定的调整对象，即调整特定的社会关系，受行政法调整的行政主体在行政活动中发生的各种社会关系就是行政法律关系。

■ 行政法律关系的概念及特点

（一）行政法律关系的概念

行政法律关系是指为行政法所调整的，具有行政法上权利与义务内容的各种社会关系。简言之，行政法律关系就是受行政法调整的行政关系。但行政法律关系和行政关系又有区别，二者的区别主要是：

1. 行政法律关系属于法律关系，体现了国家的意志，由国家强制力作保障；而行政关系是一种社会关系，不反映国家意志。

2. 行政法律关系以行政关系为基础，但不等于行政关系，只有当行政关系为行政法调整，具有行政法上的权利义务时才转化为行政法律关系；未经行政法调整，不具有行政法上的权利义务内容的行政关系，均不能转化成行政法律关系。

（二）行政法律关系的特点

1. 在行政法律关系当事人中，必有一方是行政主体。行政主体是依法以自己的名义行使行政权，实施国家行政管理，并能独立承担由此产

生的法律责任的组织，包括行政机关和法律、法规授权的组织等。行政法律关系是行政主体在行使行政职权的过程中，与行政相对人等形成的相互之间的关系。因此，在行政法律关系双方主体中，行使行政职权的行政主体是任何一个具体行政法律关系都不可或缺的。根据法律、法规的规定，它们在行政法律关系中居于支配、指挥的地位，具有固定性和不可替代性，离开了行使行政职权的行政主体，行政法律关系就不可能形成。

2. 行政法律关系当事人的权利义务是由行政法律规范预先规定的。在行政法律关系中，当事人的权利义务不能由当事人双方相互协商约定，而是由行政法律规范事先规定的。当事人不得自由选择权利、义务，也不得随意放弃权利、转让义务，而只能依据行政法律规范的规定享有权利或承担义务，这是行政法律关系区别于民事法律关系的主要特征。但行政合同是此特点的一个例外，行政合同双方当事人可以进行一定程度的协商让步和权利义务的约定。

3. 行政法律关系具有不对等性。这种不对等性主要表现在两个方面：第一，行政法律关系双方主体的地位不平等。行政主体以国家强制力保证其职权的行使，行政主体可以行使强制权，强制相对人履行义务。当行政主体不履行或者不当履行行政职责时，相对人只能通过申诉或诉讼程序解决。对行政主体的违法或不当行为，在法定部门确认该行为违法或不当之前，既不能否认其效力而加以抵制，也不能停止执行。第二，行政法律关系的产生、变更不以双方主体的意思表示一致为必要条件，行政主体可以单方面地设定或变更行政法律关系，而无须征得相对人的同意。

4. 行政法律关系所引起的争议，在解决方式及程序上有其特殊性。行政法律关系中产生的争议，大都由行政机关或行政裁判机关依照行政程序或行政司法程序加以解决，只有在法律明文规定的情况下才可通过司法程序解决。这是因为此类争议所涉及的问题专业性、技术性强，所以宜先由专业性强的行政机关或行政裁判机关来解决争议。这也是行政法律关系区别于民事、刑事法律关系的重要特征。

■ 行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系主体、客体和内容三大要素组成。

（一）行政法律关系主体

行政法律关系主体，又称“行政法主体”，即行政法律关系当事人，也就是行政法律关系的参与者。

任何一种法律关系都不可能是单方面的，必须有双方当事人，他们就是法律关系中权利的享受者和义务的承担者。作为行政法律关系当事人的一方的国家行政机关及法律、法规授权或国家行政机关委托的组织也叫行政主体；当事人的另一方，即公民、法人和其他组织，也叫相对人或称行政相对人。

1. 行政主体。行政主体是能够以自己的名义依法拥有和行使行政职权，并能够对行使行政职权的行为造成的后果承担法律责任的机关和组织，包括国家行政机关和法律、法规授权的企事业单位、社会团体和其他组织等。关于行政主体的问题在第二章中有详细论述，本章不再赘述。

2. 行政相对人。行政管理相对人简称“行政相对人”，又称“行政相对方”，是指在行政法律关系中与行政主体相对应，处于被管理和被支配地位的机关、组织或个人。行政相对人在行政法理论上具有重要意义，它表明行政管理活动中处于被管理地位的当事人，绝不是单纯的被支配对象，而是既享有权利又承担义务的行政法律关系主体。根据我国现行法律的规定，在具体的行政法律关系中可以成为行政相对人的主要有国家组织、企事业单位、社会团体、公民和在我国境内的外国组织、外国人和无国籍人等。

（二）行政法律关系客体

行政法律关系的客体，是指行政法律关系当事人的权利、义务所指向的对象，包括物、行为和精神财富等。行政法律关系主体的权利义务若没有指向具体对象，就会因没有目标而不能落实，从而也就丧失了其存在的意义，法律关系也难以成立。所以，客体是行政法律关系中不可缺少的因素。

1. 物。物是行政法律关系比较常见的客体，作为行政法律关系客体的物，可以是物质形式，也可以是货币形式；可以是消费资料，也可以是生产资料。如行政赔偿关系的客体可能是金钱，行政没收关系的客体可能是物品，行政救济关系的客体可以是生活资料，行政合同关系的客体则可以是生产资料。

2. 行为。行为作为行政法律关系的客体，包括作为和不作为，它可以是行政主体的行为，也可以是行政相对人的行为。如因行政处理引起的行政法律关系的客体，可以是行政主体责令行政相对人的一定行为；而申请行政主体颁发执照引起的行政法律关系中的客体，则是行政相对人的申请行为。同时，并不是所有的行为都可以成为行政法律关系的客体，只有与行政职能有关且具有法律意义的行为或经法律规范的行为，才能成为行政法律关系的客体。

3. 精神财富。作为行政法律关系客体的精神财富，是指行政法律关系主体从事智力活动所取得的成果，如学术著作、专利、发明等。如行政相对人向行政机关申请发明专利权而与行政机关发生争议所引起的行政法律关系，其客体就是一定形式的智力成果。

（三）行政法律关系的内容

行政法律关系的内容即行政法律关系主体所享有的权利和所承受的义务的总和。每个行政法律关系的主体在具体的行政法律关系中都是权利的享有者和义务的承担者。行政法律关系的内容分为行政主体的权利义务和行政相对人的权利义务（职权和职责）。

行政法律关系中双方当事人在具体的法律关系中的权利义务是不同的，但是任何一种行政法律关系主体之间产生的权利和义务都是相对应的，即一方享有的权利就是另一方必须承担的义务，一方承担的义务也就是另一方能够享有的权利。

在行政法律关系主体的权利中，行政主体的权利具有特殊性，它既是权利又是义务。因此，行政主体对自己所享有的行政职权不能放弃，而必须依法行使，若有违法或失职，便要承担相应的法律责任。

行政主体的行政职权主要有：行政规范权、行政命令权、行政处罚权、行政处理权、行政执行权、行政司法权等。行政主体的职责主要有：遵守行政法律、法规、规章；履行行政职务；遵守行政权限；遵循法定程序；符合行政目的，行政合理、适当等。

行政相对人在行政法律关系中的权利主要有：参加和了解行政管理权、隐私保密权、行政监督权、行政救济权等。行政相对人所承担的义务主要有：遵守法律、法规和规章，服从行政命令，协助行政管理等。

■ 行政法律关系的产生、变更与消灭

（一）行政法律关系的产生

行政法律关系的产生，是指由于一定的法律事实而在行政主体和相对人之间形成的特定的权利义务关系。除了必须存在行政法律关系的主体和客体以外，行政法律关系的产生还必须具有两个基本的条件：

1. 具有相应的行政法律关系赖以发生的法律根据，即有行政法律规范的存在。

2. 具有导致行政法律关系发生的法律事实。行政法律事实，是指由行政法律规范所规定的能够引起行政法律关系发生、变更或消灭的客观存在的现象或事实。这种法律事实包括法律事件和法律行为。法律事件是指能够导致行政法律关系产生、变更和消灭的不依人的意志为转移的客观现象，法律行为是指能够引起行政法律关系产生、变更和消灭的人的有意识的活动。

行政法律关系的产生，必须有相应的行政法律规范的存在，同时有相应的法律事实产生，两者缺一不可。

（二）行政法律关系的变更

行政法律关系的变更是指行政法律关系要素的变更，包括主体变更、客体变更和内容变更。

1. 行政法律关系主体变更。行政法律关系主体变更包括主体的增加、减少和改变。如作为一方当事人的行政机关被合并到另一个行政机关，便属于行政法律关系主体的变更。

2. 行政法律关系客体变更。行政法律关系客体变更是指行政法律关系当事人的权利义务所指向的对象即物、行为和精神财富发生变更。如行政相对人申请复议，要求撤销违法的行政行为，后又补充要求责令该行政机关赔偿因违法行政行为所造成的损害等。

3. 行政法律关系内容变更。行政法律关系内容变更是指行政法律关系双方当事人的权利义务发生变化。如在税收法律关系中，税率变化而发生征税数额的变化。

（三）行政法律关系的消灭

行政法律关系的消灭，是指行政法律关系权利义务消灭，主要有两种情况：

1. 一方或双方当事人消灭，从而使原行政法律关系消灭；

2. 行政法律关系的全部内容因被撤销或履行不复存在,从而使行政法律关系消灭。

第四节 行政法的渊源与分类

■ 行政法的渊源

行政法的渊源,也称行政法的法源,是指行政法的外部表现形式。行政法作为一个法律部门是由各种行政法律规范所组成的,而行政法律规范既可能比较统一地体现在某一行政部门法典(法规)之中,也可能分散表达在不同的法典、法规之中,这些具体的法律表现形式,就构成了行政法的渊源。

(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,是各项立法的依据。宪法中确认了一系列行政法律规范和原则,如关于国家行政机关的组织、职权及其活动的基本原则的规范,关于公民基本权利和义务及其保障机制的规范等。宪法中所确认的规范具有很强的原则性,涉及行政权力的获得、行使及接受监督的问题,需要其他规范加以具体化。宪法包含的行政法规范主要有:

1. 关于公民基本权利和义务的规范。如关于公民批评权,建议权,申诉权,取得赔偿权,言论、出版、集会、结社、示威自由权,非经法定程序不受逮捕权,劳动权,受教育权,社会保障权以及纳税的义务,遵守法律、公共秩序,尊重社会公德的义务的规范。

2. 关于国家行政机关组织、基本工作制度和职权的规范。如关于国务院各部委和审计机关的基本职权的规范,关于地方各级人民政府的组织、基本工作制度和基本职权的规范,关于民族自治地方人民政府的组织、基本工作制度和基本职权的规范等。

3. 关于行政管理活动基本原则的规范。如关于人民参与管理的原则、法制统一的原则、工作责任制原则、民族平等原则、行政机关工作人员接受人民监督和保障公民权利的原则等基本原则的规范。

4. 关于国有经济组织、集体经济组织、外资或合资经济组织以及个体劳动者在行政活动中的权利、义务的规范。如关于国有企业在法律规



定的范围内享有经营管理自主权的规范，关于集体经济在遵守有关法律的前提下享有独立进行经济活动自主权的规范，关于国家保护私营经济合法权益及对私营经济实行引导、监督和管理的规范等。

此外，还有关于国家行政区域划分和设立特别行政区的规范，关于国家发展教育、科学、医疗卫生、体育、文学艺术等等的规范。

（二）法律

法律是全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。其中，全国人民代表大会制定的规范性文件称为“基本法律”，全国人民代表大会常务委员会制定的规范性文件称为“一般法律”或“其他法律”。如《国务院组织法》、《行政诉讼法》等属于基本法律，而《国家赔偿法》、《行政复议法》等属于一般法律。法律是对宪法中所规定的关于行政权力的获得、行使和接受监督的原则性规范所进行的具体化。法律作为行政法的渊源仅次于宪法，具有较高的效力等级，是其他法律渊源的依据。

（三）行政法规

行政法规是指国务院为了实现对国家的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各项事务的管理，依据宪法和法律制定的规范性文件的总称。制定行政法规是国务院的一项专有职权，是其在全国进行行政事务管理的一种有效手段，行政法规也是对法律进行具体化的主要形式，其效力仅次于法律，高于其他法律渊源。根据国务院关于《行政法规制定程序暂行规定》的规定，行政法规的名称有“条例”、“规定”、“办法”三种。

（四）地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及常委会，省、自治区人民政府所在地的市、国务院批准的较大的市以及经全国人大和全国人大常委会批准设立的经济特区市（深圳、珠海、汕头、厦门）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和颁布的规范性文件的总称。如北京市人大常委会制定的《北京市文物保护管理条例》，厦门市人大常委会制定的《厦门市城市规划条例》等。地方性法规是地方行政机关行使行政权力的主要依据之一，也是行政法的渊源。

（五）自治条例和单行条例

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

自治条例和单行条例是指民族自治地方的人民代表大会依据宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地的政治、经济和文化的特點所制定的规范性文件的总称。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例报省或自治区人大常委会批准后生效并报全国人大常委会备案。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。

（六）规章

规章分为部门规章和地方政府规章两种。部门规章，是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，依照法定程序制定的规范性文件的总称。地方政府规章，是指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，依法制定的规范性文件的总称。行政规章的内容主要是针对本部门、本地区的行政管理活动而制定的，数量大，适用范围广，是行政法的重要渊源。

（七）法律解释

有权机关对法律、法规、规章所作出的解释，包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。根据1981年第五届全国人大常委会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》的规定，立法解释指全国人大常委会依法对法律文件所作的解释，司法解释指最高人民法院和最高人民检察院对法律文件所作的解释，行政解释指国务院及其主管部门依法对法律文件进行的解释，地方解释是指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。以上解释中涉及行政法的内容的，也是行政法的渊源。

（八）国际条约

我国批准或参加的国际条约，因其内容涉及我国的行政管理而成为行政法的渊源。如《万国邮政公约》、《国际劳工公约》等。随着国际交往的增多，这类渊源也会越来越多。

■ 行政法的分类

行政法的内容十分广泛，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所作的划分。一般行政法是对一般行政关系加以调整的法律规范的总称，如行政组织法、公务员法、行政程序法、行政处罚法等。一般行政法调整的行政关系具有更多的概括性和普遍性，通常是其他行政法律规范的基础。特别行政法是对某一方面或某一领域的行政关系加以调整的法律规范的总称。如统计行政法、卫生行政法、体育行政法、公安行政法、科技行政法等。

（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划分的。实体行政法是规范行政法主体权利、义务等实体内容的行政法规范的总称。程序行政法是行政主体在实施行政行为时所遵循的方法、步骤、时限和顺序的行政法规范的总称，如行政诉讼法、行政程序法等。对行政主体而言，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；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。二者具有不同的功能，并且所遵循的原则也存在差距。传统行政法中，实体行政法是研究的重点，而程序行政法受到忽视，随着行政法治化程度的深入，行政法程序的发达与否已成为衡量一国行政法治化程度的重要标志，程序行政法的地位也日益重要。

（三）行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政救济法

这是以行政法的作用为标准对行政法进行的划分。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。

（四）经济行政法、军事行政法、民政行政法、卫生行政法、公安行政法等

这是以国家行政管理部门或行政管理领域的划分为标准对行政法进行的分类。经济行政法即国家运用行政手段管理和调控经济生活的行政法；军事行政法即国家用以管理军队编制、军事装备、军事行动及兵役制度等方面的行政法；公安行政法即国家管理社会治安、公共安全的行