

第一章 行政法基本理论

考情剖析

本章在 2020—2024 年考试中都有涉及，常以单选题、多选题的形式考查，也可能在综合分析题中考查，考试分值约占 3 分，需要理解并掌握。

考试变化

本章变动较小。

新增：行政相对人的知情权、抵抗权；法律、法规授权组织的行为后果由该组织承担；行政行为的撤销情形——行政行为没有事实依据。

删除：法律渊源中行政法规处删除《增值税暂行条例》。

核心考点一 行政法概述及基本原则

1. 行政法概述

行政权属于行政法的核心范畴。行政法是**设定**、**规范**、**监督**行政权力，对行政权力产生的后果进行补救(复议+诉讼+赔偿)的法。

行政法的特征，见表 1-1。

表 1-1 行政法的特征

类型	特征
内容上	(1) 内容广泛(多领域)。 (2) 易于变动(事项杂，发展快)。 (3) 内容包含实体规范与程序规范(往往交融并存)
形式上	(1) 没有统一、完整的法典。 (2) 数量多，且有多种法律渊源

2. 行政法的基本原则

行政法的基本原则，见表 1-2。

表 1-2 行政法的基本原则

基本原则	内容
行政 合法性 原则	(1) 行政权力的存在和行使必须有法律依据。 (2) 行政权力必须按照法定程序行使

(续表)

基本原则	内容
行政合法性原则	【提示】形式合法：依据+程序
行政合理性原则	(1)客观、适度、符合理性地行使行政自由裁量权。 (2)关键词：立法目的、相关因素、合理、适当、适度、平衡、比例原则、损害最小、平等、公平正义、客观实际、自然规律、社会道德、法理、情理、事理等。 【提示】实质合法：行政自由裁量权
行政应急性原则	(1)在特殊的紧急情况下。 (2)出于国家安全、重大社会公共利益的需要。 (3)(法定)行政机关。 (4)可以采取没有明确的现行法律依据的或依据紧急状态法作出与通常状态下的法律规定不同的措施。 (5)法定应急权力的行使，应当尊重和保障人权，接受有权机关的监督。 【提示】一般情形下合法性原则的例外：紧急特殊，仍受法律约束

经典题解

命题角度：行政法的特征

【母题-单选】(2023年)^①关于行政法特征的表述中，正确的是()。

- A. 行政法是监督行政权力的法
- B. 行政法规范稳定性较强
- C. 行政法法律渊源单一
- D. 行政法是限制行政相对人行使权利的法

✓解题有道：行政法是监督行政权力的法。所以选项 A 正确。行政法规范易于变动，特别是以部门或地方政府规章和行政规范性文件形式表现的具体规范，其稳定性相对较弱。所以选项 B 错误。行政法规范数量多，且具有多种法律渊源。所以选项 C 错误。行政法是规范行政权力运用及行使的法，而非限制相对人权利的法。所以选项 D 错误。

答案 A

核心考点二 行政法的渊源

1. 行政法的渊源

行政法的渊源，见表 1-3。

^① 本书所涉及的历年考题均为考生回忆，并已根据 2025 年考试大纲修改过时内容。

表 1-3 行政法的渊源

渊源		制定机关	效力位阶及要点	示例
宪法		全国人大	最高	—
狭义法律	基本法律	全国人大	仅次于宪法	立法法、行政诉讼法、行政处罚法
	一般法律	全国人大常委会		税收征收管理法、治安管理处罚法、行政复议法、行政强制法、公务员法、增值税法
行政法规		国务院	仅次于宪法、法律 (依职权立法、授权立法)	行政复议法实施条例、税收征收管理法实施细则、行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定、发票管理办法
地方性法规		部分地方人大及其常委会 (省、自治区、直辖市+设区的市、自治州)	(1)省法规高于市法规。 (2)地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。 (3)设区的市的人民代表大会及其常务委员会在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定	
民族自治条例和单行条例		民族自治地方的人大	(1)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。 (2)自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人大常委会批准后生效	—
行政规章	部门规章	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以及法律规定的机构	部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行	税务行政复议规则、纳税担保试行办法
	地方规章	部分地方政府	省规章高于市规章	—

除上述渊源外，行政法还有一些其他渊源，包括国际条约和国际协定中涉及国内行政管理的部分，对行政活动具有约束力的法律解释，以及行政机关制定和经公告发

布的规范性文件。

2. 行政法渊源中效力冲突的解决方式

(1) 全国人大常委会裁决：①法律之间对同一事项的**新的一般规定与旧的特别规定**不一致，不能确定如何适用时，由全国人大常委会裁决。②根据**授权**制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人大常委会裁决。③地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由**国务院提出意见**，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请**全国人大常委会裁决**。

(2) 国务院裁决：①行政法规之间对同一事项的**新的一般规定与旧的特别规定**不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。②部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

经典题解

命题角度 1：行政法渊源中效力冲突的解决方式

【母题 1-单选】(2023 年) 关于行政法渊源效力冲突解决方案中，正确的是()。

- A. 行政法规对同一事项新的一般规定和旧的特殊规定不一致，不能确定如何适用，由国务院裁决
- B. 地方性法规优先于部门规章
- C. 部门规章与地方性法规对同一事项规定不一致，不能确定如何适用，直接提交全国人大常委会裁决
- D. 部门规章优先于地方政府规章

✓**解题有道**：行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。所以选项 A 正确。地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。所以选项 B、C 错误。各部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。所以选项 D 错误。

答案 ▮ A

命题角度 2：行政法的法律渊源

【母题 2-单选】(2022 年) 下列选项中属于行政法规的是()。

- A. 《行政处罚法》
- B. 《税收征收管理法实施细则》
- C. 《税务行政复议规则》
- D. 《重大税务案件审理办法》

✓**解题有道**：《行政处罚法》是法律。所以选项 A 错误。《税务行政复议规则》《重大税务案件审理办法》是国家税务总局制定，是部门规章。所以选项 C、D 错误。

答案 ▮ B

核心考点三 行政主体

1. 行政主体

行政主体是具有“**权**”(行政权力)、“**名**”(以自己的名义行使行政权)、“**责**”(能够独立承担相应责任)的“**组织**”。行政机关工作人员、无授权的内部机构、行政机关委托的组织不属于行政主体。

(1) 中央行政机关，见表 1-4。

表 1-4 中央行政机关

名称	举例	是否是行政主体	制定文件
国务院	即中央政府，最高权力机构的执行机关，是最高国家行政机关	是	行政法规
国务院组成部门	如自然资源部、应急管理部、生态环境部、住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会和中国人民银行、审计署等	是	部门规章
国务院直属特设机构	国务院国有资产监督管理委员会(简称“国资委”)	是	部门规章
国务院直属机构	如中国证券监督管理委员会、国家金融监督管理总局、国家知识产权局、国家信访局、国家税务总局、国家市场监督管理总局、国家统计局等	是	部门规章
国务院办事机构	国务院研究室	否	—
国务院直属事业单位	国务院发展研究中心、中国科学院等	一般不是，但经法律、法规授权，可以成为行政主体	
国务院部委管理的国家局	如国家发展和改革委员会管理的国家数据局、公安部管理的国家移民管理局、中国人民银行管理的国家外汇管理局、国家发展和改革委员会管理的国家能源局等	是	经授权，有部门规章制定权

(2) 地方行政机关。

包括地方各级人民政府、职能部门、派出机关(代表设立它的人民政府履行行政职能)。

(3) 法律、法规授权的组织。

对于法律、法规授权的组织，理解时需把握三点，一是掌握常见的法律、法规授权的组织，如高等学校；二是掌握得到法律、法规授权时具有行政主体资格；三是结合行政复议法和行政诉讼法的被申请人和被告资格予以把握。法律、法规授权的组织，见表 1-5。

表 1-5 法律、法规授权的组织

组织类别		示例	是否是行政主体
行政机构	内设机构	县级以上公安机关内设的交通警察大队以及省以下税务局设立的稽查局	经法律、法规授权具有行政主体资格
	派出机构	公安派出所、税务所、财政所等	
事业单位		高等院校	
社会团体		消费者协会	
其他组织		村委会、居委会等	

派出机关属于行政机关，不属于法律、法规授权的组织。派出机关与派出机构，见表 1-6。

表 1-6 派出机关与派出机构

项目	派出机关	派出机构
设立机关	各级政府设置	各级政府的职能部门设置
职能范围	多方面或综合性的，相当于一级政府	只限于管理某项专门的行政事务
主体资格	授权行政主体，能以自己的名义行使行政权	授权行政主体，经授权才能成为行政主体，行使行政权
示例	行政公署、区公所、街道办事处	审计署驻各地办事处、公安派出所、税务所、财政所

2. 行政机关工作人员(不是行政主体)

对行政机关中初次从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决、法律顾问的公务员实行统一法律职业资格证书制度，由国务院司法行政部门商有关部门组织实施。

下列人员不得录用为公务员：①因犯罪受过刑事处罚的；②被开除中国共产党党籍的；③被开除公职的；④被依法列为失信联合惩戒对象的；⑤有法律规定不得录用为公务员的其他情形的。

3. 行政机关委托的组织(不是行政主体)

委托行政机关：①有法定依据；②在法定权限内；③书面委托；④担责并监督。

受托组织：①符合法定条件；②在委托范围内行使行政职权，不得再委托。

行政机关委托的组织与法律、法规授权的组织的区别，见表 1-7。

表 1-7 行政机关委托的组织与法律、法规授权的组织的区别

项目	行政机关委托的组织	法律、法规授权的组织
行使的行政权力来源不同	行政机关的委托	法律、法规的明文授权规定
行使行政权的方式不同	基于委托取得行政权，必须以委托机关的名义行使	可以自己的名义行使行政权

(续表)

项目	行政机关委托的组织	法律、法规授权的组织
法律地位和行为的后果不同	不是行政主体, 不能作为行政诉讼中的被告和行政复议中的被申请人	是行政主体, 其行为后果由该组织承担; 可以作为行政诉讼中的被告和行政复议中的被申请人

4. 行政职权

行政职权除具有权力的一般属性, 如强制性、命令性、执行性等外, 还具有**公益性、优(先)(受)益性、支配性、不可自由处分性**(不得随意转移、放弃或抛弃)。

行政职权大致包括以下内容: ①行政立法权, 并非所有行政主体都享有行政立法权; ②行政解释权; ③行政决定权, 如对具体事宜的处理; ④行政许可权; ⑤行政命令权, 如责令当事人改正或限期改正违法行为; ⑥行政执行权; ⑦行政监督检查权, 如纳税检查; ⑧行政强制权; ⑨行政处罚权; ⑩行政司法权, 包括行政调解权、行政仲裁权、行政裁决权和行政复议处理权等。

经典题解

命题角度 1: 行政主体

【母题 1-多选】(2021 年) 下列有关行政主体认定和权力来源的说法中, 正确的有()。

- A. 行政机关的某些内设机构得到法律、法规授权情况下, 可以成为行政主体
- B. 村民委员会依法管理本村属于村农民集体所有土地的职权, 来自《村民委员会组织法》的授权, 其可以成为行政主体
- C. 消费者协会对商品和服务进行监督、检查权来自市场监督管理局的委托, 其可以成为行政主体
- D. 高等院校学位授予权来自《高等教育法》的授权, 其可以成为行政主体
- E. 公安局派出所作为派出机构, 经过法律、法规的授权, 属于行政主体

✓**解题有道**: 行政机关的内设机构和派出机构、村委会、高等院校等一般不具有行政主体资格, 只有得到法律、法规的授权时才具有。所以选项 A 正确。选项 B、D、E 均明确说明权力经过授权, 均有行政主体资格。所以选项 B、D、E 正确。行政机关委托的组织不具有独立的主体资格, 不是行政主体。所以选项 C 错误。 **答案** ▮ ABDE

命题角度 2: 行政职权的特征

【母题 2-多选】(2022 年) 下列属于行政职权特征的有()。

- A. 公益性
- B. 优益性
- C. 支配性
- D. 效力先定性
- E. 应急性

✓**解题有道**: 行政职权的特征有公益性、优益性、支配性、不可自由处分性。所以选项 A、B、C 正确。效力先定性是行政行为的特征。所以选项 D 错误。应急性是行政法的基本原则。所以选项 E 错误。 **答案** ▮ ABC

核心考点四 行政行为基本理论

（一）行政行为的内涵

狭义行政行为：行政法律行为。

广义行政行为：行政法律行为+行政事实行为。

1. 行政法律行为

行政法律行为，是指行政主体实施行政管理和服务活动、行使行政职权或履行行政服务职能过程中所作出的具有法律意义的、旨在产生某种行政法律效果的行为。行政行为，通常指行政法律行为。

2. 行政事实行为

（1）相比行政法律行为，行政事实行为（大致包括执行/通知/协商三类）仅产生某种事实上的效果（影响或改变事实状态），并不以实现某种法律上的效果（导致行政相对人在行政法上的权利义务产生、变更或消灭）为目的。

（2）相比行政法律行为，行政事实行为不具有法律上的拘束力和强制力。相对人不服从该事实行为时，不产生预先设定的法律后果或者由此接受相应的法律制裁。

（3）行政事实行为是一种实施行政职权的公法上的行为。一般情况下，不需要明确的法律授权。如果对相对人的合法权益产生影响，应有法律授权，并符合比例原则。

（4）如果行政事实行为对行政相对人的合法权益造成损害，作出这一事实行为的行政主体应承担法律责任，行政相对人有申请法律救济（国家赔偿）的权利。

典型的行政事实行为，如行政指导，行政主体通常以指示、劝告、希望、建议、鼓励、信息服务等形式实施。

（二）行政行为的内容、特征与效力

（1）行政行为的内容：①赋予权益或科以义务；②剥夺权益或免除义务；③变更法律地位；④确认法律事实与法律地位。

（2）行政行为的特征与效力，见表 1-8。

表 1-8 行政行为的特征与效力

项目		含义
特征	从属法律性	无论是行政执法还是行政立法，都从属于立法行为
	裁量性	立法机关在立法时会给行政机关设定裁量空间，以便能灵活地处理新的行政关系
	单方意志性	行政主体实施行政行为，只要是在宪法、组织法或者其他法律、法规的授权范围内，即可自行决定和直接实施，一般都无须与行政相对方协商或征得其同意，行政协议行为除外
	效力先定性	行政行为一经作出，就事先假定其符合法律规定，在未被国家有权机关依法宣布为违法无效之前，对行政机关本身和行政相对方以及其他国家机关具有约束力，任何个人或团体都必须遵守和服从
	强制性	以国家强制力作为实施的保障

(续表)

项目		含义
效力	确定力	有效成立的行政行为， 非依法不得随意变更或撤销
	拘束力	行政行为成立后，即对行政主体和行政相对人产生法律上的 约束力
	公定力	行政主体作出的行政行为，不论合法还是违法，都 推定为合法有效
	执行力	行政行为具有执行力，在相对方拒不履行义务的情况下，行政行为需要予以 强制执行

(三) 行政行为的合法要件及撤销、无效、废止

(1) 四个基本合法要件：主体、内容、权限、程序。

(2) 行政行为的撤销、无效、废止，见表 1-9。

表 1-9 行政行为的撤销、无效、废止

项目	撤销	无效	废止(非违法导致)
适用情形	合法要件方面有瑕疵、明显不当或没有事实依据	通常为重大且明显违法	法律依据、客观事实发生重大变化，或目的实现
法律后果	撤销之日起失效， 可追溯 到行政行为作出之日	自始无效	废止之日起失效， 无溯及力 (不收回、不再给予)
损失处理	过错方承担相应的行政法律责任，包括赔偿	过错方承担相应的行政法律责任，包括赔偿	给相对方利益造成财产损失的，依法给予 补偿
典型表现	行政许可的撤销	行政处罚无效、确认无效判决	行政许可的废止

(四) 行政行为的分类

(1) 行政行为的分类，见表 1-10。

表 1-10 行政行为的分类

分类标准	种类	具体内容
适用与效力作用的对象范围	内部行政行为	只对 行政组织内部 产生法律效力的行政行为，如行政处分等
	外部行政行为	行政主体在对社会实施行政管理过程中，针对公民、法人或其他组织作出的行政行为，如行政处罚、行政强制等
对象是否特定	抽象行政行为	以 不特定的人或事 为管理对象，制定具有普遍约束力的规范性文件的行政行为，如部门规章、其他规范性文件
	具体行政行为	行政主体针对 特定的人或事 采取具体措施的行为，其行为的内容和结果将直接影响某一个人或组织的权利或义务。如国有土地上房屋征收行为、行政处罚
受法律规范约束程度	羁束行政行为	法律规范对行政行为的范围、条件、标准、方式、程序等作了 较详细、具体、明确 规定的行政行为。如税务机关征税等
	裁量行政行为	法律规范仅对行为目的、行为范围等作出 原则性规定 ，而将行为的具体条件、标准、幅度、对象、范围、方式及期限等留给行政主体自行选择、决定的行政行为。如罚款

(续表)

分类标准	种类	具体内容
行政行为成立时参与意思表示的当事人数目	单方行政行为	行政主体通过自己单方意思表示,无须征得相对方同意即可成立的行政行为。如行政强制行为
	双方行政行为	行政主体为实现公务目的,与相对方协商一致而成立的行政行为。如行政协议行为
行政主体是否可以主动作出	依职权的行政行为	行政主体依据法律设定或授予的职权,无须相对方的申请而主动实施的行政行为。如罚款、征税等
	依申请的行政行为	行政主体必须根据相对方的申请才能实施的行政行为,未经相对方的请求,行政主体不能主动作出行政行为。如行政许可
内容对相对人是否有利	授益行政行为	为行政相对人设定权益或免除义务的行为。如行政许可、行政奖励等
	损益行政行为	行政主体对行政相对人实施的对相对人不利或者以某种方式侵夺、减损相对人某种权利或利益的行政行为,又称为负担行政行为或不利行政行为、侵益行政行为。如吊销营业执照、罚款等

(2) 抽象行政行为。

抽象行政行为是行政主体针对不特定的人和事制定具有普遍约束力的行为规则(静态)的活动(动态)。

特征:①对象的普遍性;②效力的普遍性和持续性;③准立法性;④不可诉性(不能成为行政诉讼的直接审查对象)。

和抽象行政行为相比,具体行政行为是针对具体相对人的具体事项,一次性有效,具有执法性和可诉性。

经典题解

命题角度 1: 行政行为的效力

【母题 1-多选】(2022 年)根据行政法理论,下列属于行政行为的效力有()。

- A. 拘束力
- B. 执行力
- C. 公定力
- D. 确定力
- E. 救济力

✓ 解题有道: 行政行为具有确定力、拘束力、公定力、执行力。 答案 ▽ ABCD

命题角度 2: 行政行为的无效、撤销和废止

【母题 2-单选】(2024 年)下列关于行政行为明显不当、无效、撤销和废止的说法中,正确的是()。

- A. 行政行为的撤销是因行政行为所依据的客观情况发生重大变化
- B. 没有依据的行政行为和违反法定程序的行政行为均无效