

第一章 行政相对人概述

第一节 对行政相对人的 现有理解及分析

一、行政相对人的两种理解

行政相对人（或简称相对人）无论在行政法的学理上还是在行政法的制定上都是一个既成用语，多为我国包括台湾地区以及大陆法系中的德国、日本等所用。但由于过去研究得极少，行政法学界常在不同的意义上混用。对现有的资料加以整理后，我发现人们认识它的角度主要有以下二种：

第一，从行政主体行政行为的对象角度理解行政相对人。即行政行为所指向或者说所针对的人就是行政相对人，也有行政法学者称之为“行政行为的受领人”。〔1〕这较多地表现在行政法的制定上。如 1992 年的《德国行政程序法》第 13 条，在规定行政程序当事人的范围时，明

〔1〕参见（德）平特纳著，朱林译：《德国普通行政法》，中国政法大学出版社 1999 年版，第 122 页。

确使用了“官署欲为或所为行政处分之相对人”和“官署欲与其或已与其缔结公法契约之相对人”这样的法律概念。^{〔1〕}1993年的《日本行政程序法》在多处条款上使用了相对人（相手方）的概念，如第13条规定的“不利于处分相对人”、第32条规定的行政指导的“相对人”等等。^{〔2〕}我国台湾地区的1998年“台湾行政程序法草案”也明确使用了“相对人”概念。该《草案》第14条规定的行政程序当事人包括：“二、行政机关所为行政处分之相对人”和“与行政机关缔结契约之相对人”。^{〔3〕}在国外行政法的法律规定上，也有许多未使用相对人一词，而使用别的法律术语。如有的使用“利害关系人”，1991年《奥地利普通行政程序法》第8条规定：“得请求官署执行职务，或官署之行为与其有关者，为利害关系人”；1994年《荷兰国基本行政法典》第一章条款1:1规定：“利害关系人是被命令（该法紧接着在条款1:3解释命令是指行政机关根据公法作出的一个司法性的书面裁决）直接影响的人。”^{〔4〕}

我国现行行政法在立法中还没有直接使用行政相对人一词，在不同的专门性的法律、法规中较多使用的是具有特定性的称谓，如在税法中使用“纳税义务人”，在治安管理处罚条例中使用“被处罚人”等等。作为一种统称，最常见的是使用“公民、法人或者其他组织”一词，如在

〔1〕 参见应松年主编：《外国行政程序法汇编》中国法制出版社1999年版，第123页。

〔2〕 同上，第439—451页。

〔3〕 同上，第893页。

〔4〕 同上，第205页，第454页。

《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国国家赔偿法》中都是如此。在近期通过并生效的司法解释文件《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》中，也有条文在具体行政行为对象的意义上使用“公民、法人或其他组织”一词。如该《解释》第46条就使用了“行政机关就同一事实，对若干公民、法人或者其他组织分别作出具体行政行为”这样的表述。^{〔1〕}这表明以上这些行政相对人都是从行政行为直接指向的对象这种角度来理解的，也就是说，上述大陆法系国家以及我国（包括台湾地区）在法律规定上的行政相对人，仅仅是指具体行政行为直接针对的人。

英美国家没有行政相对人一词，在不同情况下使用“当事人”（Party）（如1981年美国《州示范行政程序法》第1条）、^{〔2〕}“利害关系人”（如1976年《美国联邦程序法》第553、554条等）^{〔3〕}等。西方有些行政法学者还使用“私方当事人”（private, party）^{〔4〕}或“私人”（individual）^{〔5〕}等这样一些学理概念。但是，英美国家使用的“当事人”、“利害关系人”以及“私方当事人”等，并

〔1〕 参见《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第46条第（二）项的规定。

〔2〕 见王名扬著：《美国行政法》附录四，中国法制出版社1995年版，第1187页。

〔3〕 参见应松年主编：《外国行政程序法汇编》，中国法制出版社1999年版，第75—77页。

〔4〕 Ernest Gellhorn Ronald M. Levin, Administrative Law and Process, West Publishing CO. 1990, P242.

〔5〕（印）M. P. 赛夫著，周伟译：《德国行政法——普通法的分析》，五南图书出版公司1990年版，第3页。

不同于上述大陆法系国家以及我国的行政相对人概念，它包括具体行政行为直接针对的人，也包括具体行政行为间接影响其权益的人，还包括行政立法（委任立法）所针对的人。其中相当于大陆法系国家行政相对人概念的，是所谓的“明显的当事人”（obvious party），意指权利和利益直接受到行政机关行政决定影响的人，如“行政机关命令为一定的行为或不行为的人，或向行政机关申请执照和其他利益的人，或营业和收费标准受到行政机关管辖的公司等。”〔1〕

第二，从行政法律关系的角度理解行政相对人。即在行政法律关系主体双方中，行政主体是一方，与其互有权利义务关系的对应一方就是行政相对人。如日本著名行政法学者室井力认为：“行政法律关系中权利义务的主体称为行政法律关系的当事人。在这种法律关系上，实施行政的当事人就是行政体，其相对人是普通的私人即国民或居民。”〔2〕我国也有行政法学者将其明确定义为：“指在行政法律关系中与行政主体相对应的公民、法人和其他组织”〔3〕。还有的学者直接从管理与被管理关系的角度理解行政相对人。即在行政管理活动中，行政机关是管理者，相对于作为管理者的行政机关来说，受其管理的对方当事人就是行政相对人。在这个意义上，行政相对人被一些学者解释为“在具体的行政管理关系中处于被管理一方的当

〔1〕王名扬著：《美国行政法》，中国法制出版社1995年版，第422页—423页。

〔2〕（日）室井力著：吴微译：《日本现代行政法》中国政法大学出版社1995年版，第41页。

〔3〕王连昌主编：《行政法学》（修订版）中国政法大学出版社1997年版，第93页。

事人”^{〔1〕}。这种表达的特点在于，它不仅表明行政相对人与行政主体的权利义务关系，而且指明在这个关系中，行政相对人是行政主体的“被管理人”。^{〔2〕}

上述二种对行政相对人的理解有一定的差别。

二、分析与比较

（一）关于行政行为的相对人

从行政主体行政行为的对方承受者的角度理解行政相对人，指明行政相对人是行政主体行政行为所作用的对方当事人。这是就行政行为所指向的对方来理解行为的作出主体与行为的承受主体之间的“相对性”。它可以称为“行政行为对象说”。这种意义的行政相对人，其特点在于：

1. 在范围上，作为行政行为指向对象的相对人是非常有限的。因为，德国、日本等国的行政行为，实际上是相当于我国具体行政行为的概念。如《联邦德国行政程序法》（1997年）第35条规定：“行政行为是行政机关为规范公法领域的个别情况采取的具有直接对外效力的处分、决定或其他官方措施。一般处分是一类行政行为，它针对依一般特征确定或可确定范围的人，或涉及物的公法性质或公众对该物的使用。”^{〔3〕}其他与行政行为的作出有利害关系者并不称为行政相对人，而是称为第三人。由此，这种行政相对人是一个较为狭义的概念。

〔1〕 张焕光、胡建森著：《行政法学原理》 劳动人事出版社 1989 年版，第 190 页。

〔2〕 参见熊文钊著：《行政法通论》 中国人事出版社 1995 年版，第 163 页。

〔3〕 参见应松年主编：《外国行政程序法汇编》，中国法制出版社 1999 年版，第 177 页。

2. 从行政行为所指向的对方来理解行政相对人，表明行政相对人与行政主体是一种明确的行为关系——行政行为的指向者或者说行政行为的受领者。其优点在于：它使行政相对人明确化、具体化，凡被行政行为指向的人就是行政相对人，使得对行政相对人的确认十分简单，易于在法律实践中掌握。这种理解角度的基本价值取向，是有利于在行政程序开始时确定程序的参加人，在行政复议、行政诉讼中认定复议申请人、原告或者一部分第三人（在行政诉讼中，有时原告只是受行政行为结果影响的人，但却并不是行政行为直接指向的人。在这种诉讼中，行政行为直接指向的人往往因有法律上的利害关系而作为第三人参加诉讼）。因而作为一个法律概念，它通常规定在行政程序法典或行政诉讼法典中。

3. 它只注意了行政相对人与行政主体联系的外部形态，是对一种直观现象的说明，并没有深入这种联系现象的本质。行政行为实际上可以分为作为行为和不作为行为，这两种行为的相对人，从行为指向来看，好像是以行为受领人作为认定相对人的标准，但实际上却是在使用双重标准：如果行政行为是积极的作为行为，其指向的人是行政相对人，这看起来是以行为为标准来认定相对人的，但行政行为是行政主体行使职权（权利）或履行职责（义务）的行为，行为的作出就潜含着与行为对方的权利义务关系，如果行政行为是消极的不作为行为，它就更突出了权利义务的联 系。因为这时行政相对人并不是从行为受领者来认定的，不作为行为是行政主体有义务而不履行的行为方式，那么，行政主体对谁有这种未履行的义务？这就已经十分明显地表示了行政主体在行为之先存在着一个义

务的对象，该对象在法律上则对行政主体具有权利，尽管行政主体不作为，但他们之间的某种权利义务的联系已经存在着。也就是说，不作为行为的相对人其实是行政主体义务的相对人，这实际上是在使用一个双方之间的权利义务标准，不作为行为与相对人之间只是一种形式上的关系，概念在这里已经被偷换了。据此，行政作为行为的相对人表面上是用行为对象的标准，而实质上却隐含着权利义务关系的内容，至于不作为行为的相对人，则是直接用权利义务关系作为标准来衡量的。可见行政相对人与行政主体联系的本质还是权利义务关系，以行为对象为标准认定行政相对人过于表面化。

（二）关于权利义务关系的相对人

从权利义务关系的角度认识行政主体的相对人，是从观察行政相对人与行政主体之间的内在关系入手的，即强调行政相对人与行政主体在行政法上有着权利义务的“相对性”。显然，这首先克服了上述第一种认定的局限性。从看问题的角度讲，它是一种抽象、本质的理解。但在这种认识中，还有二种不同的表述，以下分别说明。

一种是强调行政相对人在法律关系中是受管理的一方。这是行政法学界很常见的说法。

以受管理一词表达行政相对人在法律关系中的地位，有合理之处，但也有不确切之点：

从管理者与被管理者来理解行政主体与相对人之间的“相对性”，能说明行政机关与公民等一方在国家行政活动的范围内的一种关系：“行政是国家的组织活动”〔1〕，是国

〔1〕 《马克思恩格斯全集》第1卷，第497页。

家行政机关对国家事务、社会事务的管理，管理必涉及管理者和被管理者两个方面。在这个意义上，行政相对人在一定情况下可以表达为是国家行政机关的“被管理者”。

“管理是为了达到一定目标而采用各种方式、方法、手段，对有关的人和事进行计划、组织和控制的一系列活动过程”的总称。”〔1〕行政相对人作为被管理者，意味着他们是受行政机关指挥、命令和约束的对象。从国家行政活动的管理功能讲，这种认识有其合理性。但是，这种理解的缺点也是明显的：

第一，行政法研究行政，不同于行政学仅着眼于只具有管理功能的、古老的国家行政，而更主要的是针对具有执行功能、体现国家权力划分的现代行政，即行政是对国家意志的执行。行政机关是权力机关的执行机关，其作用在于全面贯彻实施表现为国家意志（法律）的人民意志。行政机关与公民等一方的相互关系和地位，取决于法律的规定。行政的执行功能就是它要切实保障这种相互关系和地位的实现。据此，将行政相对人仅确定为行政主体的管理对象不能正确、全面揭示行政法规定的行政主体与行政相对人关系，它具有一定的片面性。事实上，强调行政主体的管理者与相对一方的受管理者地位，只是德国、日本等大陆法系国家早期的观念。德国传统行政法强调以行政权力为中心，日本明治宪法时期的行政法则在原则上“保护绝对主义的官僚统治”〔2〕。但二战以来，这些国家在

〔1〕 张光忠主编：《社会科学学科辞典》中国青年出版社 1990年版，第 296 页。

〔2〕 （日）室井力著，吴微译：《日本现代行政法》，中国政法大学出版社 1995 年版，第 1 页。

行政法律制度设计和观念上已有很大改变，通过制定行政程序法加强了对行政权力的程序制约和重视、提高了行政相对人在行政活动中的地位。至于英美行政法，产生之时就是以控制行政权力和强调个人自由地位为核心的。特别是它们的“自然公正”、“正当程序”原则，使得公民一方在行政活动中被置于同行政主体平等对话的位置。各国进入福利国家时代后，公民一方则广泛具有了受行政主体服务的地位。在当代行政法中，公民一方与行政主体平等协商、参政合作更成为一种发展趋势。

我国在实行政治、经济体制改革后，国家行政活动也已逐步民主化、法治化，改变了过去计划经济体制下的管理模式，打破了传统的行政主体与行政相对人之间单一的管理与被管理关系格局，使行政法律关系有了更为丰富的内容。归纳改革后的我国行政法律关系的现实状况可以发现，当代中国行政法律关系在类型上除了行政主体对行政相对人直接的管理关系外，还包括有：（1）行政主体对行政相对人的宏观调控关系。这是市场经济体制确立后所形成的新型关系。过去在计划经济体制下，政府也有宏观调控活动，但传统型宏观调控与微观直接管理是合一的。政府同企业是一种严格的纵向调控组织系统，政府和主管部门是企业的领导机关，企业不是经济行为主体而是政企合一的行政组织的末梢，政府及主管部门对企业的领导、人力、物力和财力等各个方面都进行指挥和控制，运用各种指令性计划指标，规定各经济行为主体的经济活动范围、生产经营方向以及产品的生产、交换、分配的数量与质量等，以实现宏观经济调控目标。这样的宏观调控关系实际上又成为了直接的行政命令，强制关系。实行社会主义市

市场经济后，政府宏观调控是间接调控，“它主要是通过制定经济和社会发展战略，并通过制定有关调控政策，如产业政策、财政政策、货币政策等，利用税率、利率、汇率等经济参数的变动，作用于市场，通过市场中介作用，引导微观经济行为，从而达到宏观调控目标。”〔1〕政府的宏观调控不是直接、具体的行政命令和强制，而是通过产业政策、财政政策、货币政策等作用于市场，引导市场主体的微观经济行为。由此，对行政主体来讲，这是一种间接的经济管理手段，即政府从宏观上调控市场，市场则作为中介以经济利益引导市场主体的行为。在行政法上，政府宏观调控是一种特定的行政职能活动，但这种宏观决策权的运用通常不直接与市场主体的义务相对应。政府通过经济杠杆、经济政策等手段来作用于市场，市场的运行以经济利益诱导企业的微观经济行为。这里所形成的政府与市场主体的关系已不是单纯的权力命令与服从义务的管理模式，市场主体有自己的经济行为自由权和选择权，它们以追求利益最大化为自己的行为导向。从这种意义上讲，它们已不是单一的被管理者，同时又是自由的经济人。而且在这个过程中，它们还往往处于获得政府经济信息和其他帮助的受服务者地位。当然，它们可能会选择与政府宏观调控目标相适应的经济行为，以减少损失或得到更多的经济利益。但此时却是以完全独立的市场主体的身份出现的。（2）行政主体对行政相对人的直接服务关系。这是行政主体与行政相对人之间提供服务与享有服务，予

〔1〕 赵锡斌、邹薇、庄子银著：《政府对市场的宏观调控——理论与政策》 武汉大学出版社 1995 年版，第 13—14 页。

以保障与获得保障，授予利益与获得利益为基本特征，服务关系多体现在行政扶持、行政救助和保护等一类行政活动中，行政扶持、行政救助和保护是行政机关基于其法定的职责，对一定对象在特定情况下所实施的扶持、帮助、援救和保护，都属于行政主体在行政活动中对行政相对人所提供的直接服务。行政服务法律关系有其特殊性：从得到服务的对象一方讲，获得行政机关的服务是公民和组织享有的一种基本权利。从提供服务的行政机关一方来讲，作出具体的服务则是行政主体行政职能的组成部分。当今我国的行政服务领域已大大扩展，如政府对某类企业因调整产业结构或扭亏增盈等而提供的政策、资金、信息扶持和帮助；为吸引外资而对外商投资企业提供的各种服务；为下岗职工再就业提供的服务；对帮助发展农业生产、农村扶贫的服务；为保障消费者合法权益提供的服务，为普及义务教育对失学儿童提供的帮助等等。（3）行政主体与行政相对人的合作关系。这是行政主体与行政相对人之间的新型双向对应关系。它以双方权利义务均衡，并通过双方平等协商来达成某种权利义务关系为其基本特征。这种合作关系形式以参与行政决策、提出合理化建议、协商订立行政合同等为典型。在这种关系中，行政相对人也不能简单地认定为是被管理者。（4）行政主体对行政相对人的行政补偿、赔偿关系。这是行政主体对行政相对人履行义务的关系形式，它以行政主体履行补偿、赔偿义务，行政相对人获得权利或恢复权利为基本特征。在这种关系中，也不能说行政相对人是被管理者，（5）行政相对人对行政主体行使提出批评、意见、督查等权利而形成的参政、监督关系。这实际上是行政相对人对行政主体及其公务人员

的工作实施民主监督和管理。在这种关系中，更不能说行政相对人就是被管理对象。

从上述西方国家行政法的实际状况以及我国当代多样化的行政法律关系的简略归纳，可以看出，在由行政活动所形成的行政法律关系中，行政主体对行政相对人的管理与被管理权利义务关系只是部分内容，而不是行政法律关系类型的全部。

第二，从管理与被管理的“相对性”来理解行政主体与行政相对人的对应关系，这从概念使用上就贬低了行政相对人作为独立法律主体的地位。在行政法上，行政相对人是与行政主体相对的、具有独立法律地位和人格的主体一方，他们依法还有权参与国家行政管理和社会事务的自主管理而成为管理者，“被管理者”这种定位是不能充分表达其内涵的。在奴隶制、封建制国家，广大奴隶和农奴也就是当时国家君主的“被管理者”，即所谓“劳心者治人，劳力者治于人”，但他们绝对不具有与君主互有权利义务关系的“相对人”这一法律身份，他们根本没有法律人格，只有义务而无权利，是被支配的对象，因此，用“被管理者”来指称现代行政法上的“行政相对人”是不正确的，它既是一种陈旧的行政法学的观念，也是人们长期以来不能正确认识行政相对人地位的一个法律观念上的根源。

应当认识到，民主政治下的国家行政机关与公民关系，体现在行政法中并不是管理主体与被管理对象之间权力对义务的关系，而应当是两种法律主体之间相互的权利义务关系。德国联邦行政法院在 1951 年的一个判决中曾清楚地表达了这种关系的本质，“关于人与国家关系的主

导思想应当是：虽然个人要服从公共权力，但是他不是以臣民，而是以公民的身份。在这个问题上，从原则上说，公民不是国家活动的简单对象。相反，公民是一个独立自主的人，因此是作为一个权利义务的承担者出现的。”〔1〕另一种理解未将行政相对人等同于被管理人，而只是说明，行政相对人与行政主体在行政法律关系中是互有权利义务关系的法律主体，缺少其中一方时另一方是不能单独存在的。至于它们之间是何种类型的权利义务关系，则要在行政法律关系的具体种类和形态中去分析、认定，在行政法律关系的运动和变化中去分析、认定。

从权利义务关系角度认识行政相对人的特点在于：

1. 它不是从行为这种外观，而是从权利义务这种本质上揭示行政相对人与行政主体之间的对应联系。然而，这只是一个静态的学理概念，它与上一种法律概念不一样。法律概念力图明确有资格进入行政程序、诉讼程序的当事人到底是谁，因而以行政行为指向的人为指称，但不具有概括性，不宜用于作理论分析。而学理概念也不宜用于司法实践，如法院无法以这种抽象的权利义务关系来判断现实生活中行政主体的相对人是谁。他们必须分析这是不是行政法律关系，是一种什么样的行政法律关系，它如何形成，到底是谁与谁之间的权利义务关系，等等。为此，我们在使用中不能将这两种意义上的行政相对人混为一团。

2. 与具体行政行为的相对人比较，这是一个极为广义的行政相对人概念。即它以行政法上的权利义务为标准，

〔1〕（德）《联邦行政法院判例集》第1卷，第159页，转引自于安编著：《德国行政法》，清华大学出版社1999年版，第39页。

从这个角度出发，只要一个公民对行政机关享有权利或者履行义务，他就是行政相对人。例如，任何公民或组织对行政主体行使建议权，提出了有关改进行政工作的建议，他们便成为了行政主体的相对人。但是，这并不是说行政相对人这个概念与公民，法人或其他组织就是完全等同的，行政相对人有其独立存在的意义。马克思曾讲过：“任何事物都是一个具有许多规定和关系的丰富的整体”。〔1〕事务的丰富性，使我们在认识它们时应当用不同的眼光，公民（包括外国人和无国籍人等）、法人和其他组织也是一样，在不同类型的社会生活中，他们扮演了不同的角色，一个公民同时也可以是学生或工人，这是分别针对学校或企业而言的，学生或工人这种身份便有了特定的权利义务。行政相对人概念也同样如此，公民在一般意义上是相对于国家而言的。根据宪法和法律的规定，他们有多种权利义务，也有诸多的法律身份。其中有一种是行政法意义的，这就是行政相对人。从行政法律关系的角度讲，只要公民面对行使行政权力或履行行政职责的行政主体，进入国家行政活动过程，他就有了行政相对人身份，而这一身份一旦发生作用，他就不是一般意义上的公民，因为在一个特定的行政法律关系中，他会有一些不同于其他公民的权利和义务。正是在这个意义上，我们称该公民为行政相对人，而未参加这个特定行政法律关系的公民，则不是行政相对人。

以上就两种意义的行政相对人作了一个简略的分析与比较。我认为，第一种意义的行政相对人——即具体行政

〔1〕《马克思恩格斯选集》第2卷，第102页。

行为的受领者，在使用范围上过于狭窄，其问题在于：

第一，它只指称行政主体具体行政行为的对象，不能包括抽象行政行为的对象。

第二，它也不能包括其他与具体行政行为有利害关系的人。与具体行政行为有利害关系的人很多都不是具体行政行为的受领者，从行政行为针对的对象上是难以说明他们的。如侵害人对被侵害人实施了侵害，行政机关因此对侵害人作出行政处罚行为，此时如果只从行政处罚行为的对象理解，只有侵害人才是行政行为的相对人，而受侵害人是不能成为相对人的。但如果从权利义务关系的角度来看，受侵害人与行政机关之间则有义务关系，即受侵害人对行政机关有受保护的权利，而行政机关对其也有予以保护的义务。行政机关如不履行（或没有正确地履行）该法定的保护义务，他便有权对行政机关提起行政诉讼。他能针对行政机关的行政处罚行为（如认为处罚过轻）提起行政诉讼，是因为他与行政处罚行为有利害关系，但他却不能属于行政处罚行为所针对的相对人。

第三，它还没有包括对行政主体主动作出法律行为的公民、法人和其他组织一方。公民、法人和其他组织一方并不只是行政行为被动的受领人，他们有时也是主动对行政主体作出法律行为的人，如主动对行政主体一方行使批评、建议权的人。如果仅以行政行为的对象作标准，是不能正确看待他们与行政主体之间关系的。换言之，被行政主体行政行为所指向的人是行政相对人，那么，主动对行政主体作出法律行为的人如何又不能是行政相对人呢？

从上可见，将行政相对人只理解为具体行政行为针对的对象是有缺陷的。

在现实的法律生活中，上述公民等一方不一定都能归为具体行政行为的对象，但却都与行政主体之间具有行政法上的权利义务关系。从相互权利义务关系的角度理解，他们也应当是与行政主体相对的另一方法律主体。从具体行政行为的对象的角度他们要被排除在行政相对人的范围之外，但这就不能正确说明他们与行政主体之间相对应的法律地位，但这就不能正确地说明他们与行政主体之间相对应的法律地位，也不利于正确理解他们对行政主体所具有的权利和义务。为此，我认为从权利义务关系的角度比从具体行政行为对象的角度认识行政相对人，有更全面的涵盖性，使行政相对人的范围更为广泛，也能使行政法赋予、保障和实现更大范围的公民一方的合法权益。

第二节 行政相对人的概念

一、行政相对人的界定

为了能全面讨论与行政主体有行政法上权利义务关系的相对一方主体，本文主要在上述第二种理解上使用行政相对人概念。但是，我国学者在第二种理解上界定行政相对人时，一般都以行政主体为圆心，有的甚至将行政相对人仅视为行政主体的“被管理人”。

为了避免这种不足，并使行政相对人在界定上更具有直观性，我认为应当从公民等一方的角度作出界定：所谓行政相对人，是指参与行政法律关系，对行政主体享有权利或承担义务的公民、法人或其他组织。

这一界定仍是从行政相对人与行政主体之间权利义务关系这一本质联系入手的，它表达下列涵义：

1. 行政相对人不是一般意义的公民、法人或其他组织，它是公民、法人或其他组织的一种特定身份，这种身份只运用在行政活动中，表明他们是行政法律关系中与行政主体对应的另一方主体。当公民、法人或其他组织不与行政主体发生权利义务的联系时，他们就不称为行政相对人。如在民事活动中他们就只能称为民事主体。因而，行政相对人也是行政法律关系上的一个主体概念，他们与行政主体的“相对性”，是因他们对行政主体享有权利或承担义务，与此同时，行政主体则对他们也承担义务（职责）或行使权力，形成行政法上的权利义务关系。为了正确认识行政相对人与行政主体之间具有“行政法上权利义务关系”，还需要对这种“行政法上权利义务关系”作具体分析。行政法学者们从权利义务关系角度使用行政相对人一词往往很随意，他们很少考虑这种意义的行政相对人与现实中的行政相对人还有一些差异，因而使一些现象没有得到明确解释。这个抽象意义的行政相对人概念，如果不能置于实践中解释现实生活中的某些行政相对人现象，那么理论就是有缺限的。例如，我们可以设想一个例子：某行政机关并无法定的行政收费职权，某公民也无法定的缴费义务，而该行政机关却强行对该公民实施了行政收费行为。从行政法的规定讲，该公民并不是与该行政主体具有法定行政权利义务关系的相对人。但从实际状况看，该公民已成为了行政主体收费的对象，双方实际上已经形成了收费与被收费的权利义务关系。对此，如何运用行政法上权利义务关系的理论来解释该公民是或者不是行政主体的相对人？要解决这类问题，显然应当分析权利义务关系的不同表现形态。