

224

D922.101-43
F-28

司法部法学教材编辑部编

行政法原理与实务

方世荣 主编 杨小君 徐明江 副主编



中国政法大学出版社

撰稿人（以撰写章节先后为序）

方世荣	王泽庆
杨小君	徐明江
罗文燕	胡发明
韦 军	

图书在版编目(CIP)数据

行政法原理与实务/方世荣主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2001. 12

ISBN 7-5620-2125-2

I. 行... II. 方... III. 行政法—中国—教材
IV. D922.12\

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 087684 号

项目负责 杜 鹏 韩思艺
文稿编辑 徐进磊 苏朋月
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 清华大学印刷厂

787×960 16 开本 17 印张 320 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-2125-2/D·2085

印数: 0 001—6 000 册 定价: 14.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮 编 100088 电话: (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803
电子信箱 zif5620@263.net
网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>
声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

出版说明

进入 21 世纪,我国法律职业岗位的设置日趋科学合理,经改革、改制建立起来的法学学科教育与高等法律职业教育并存并举、协调发展的法学教育体系已逐步完善,高等法律职业教育在全国已形成一定规模。为加强对高等法律职业教育的指导,进一步推动高等法律职业教育的顺利发展,司法部组织部分专家、学者编写了这套全国高等法律职业教育系列教材,供各有关院校使用。

本套教材根据教育部“高等职业技术教育应有别于学科教育,应具有更加鲜明的职业性、实践性和岗位针对性,应更加注重知识的有效传播”的要求,在编写过程中以实用性和指导性为原则,在强化基础知识、基础理论教育,突出职业能力和职业技能训练的前提下,重组课程结构,更新教学内容,突出了高等法律职业教育的办学特色,并力求切实起到帮助学生灵活运用知识、提高完成本职工作能力的作用,力求使其成为造就面向法院、检察院、律师事务所等法律实践部门应用型法律人才的必备读物。

本套教材调动了全国各有关院校,包括中国政法大学、南京大学、山东大学、四川大学、苏州大学、云南大学、西南政法大学、中南财经政法大学、江西财经大学、华东政法学院、西北政法学院、广东商学院、北京政法管理干部学院、上海政法管理干部学院、河北政法管理干部学院、山东政法管理干部学院、黑龙江政法管理干部学院、浙江政法管理干部学院、陕西政法管理干部学院、贵州政法管理干部学院、天津政法管理干部学院、福建政法管理干部学院、广西政法管理干部学院、湖南政法管理干部学院、辽宁公安司法管理干部学院、安徽警官职业学院、江西司法警官学校、山西司法学校、福建司法学校、湖北司法学校、江苏公安司法学校、广东司法学校、武汉司法学校、内蒙古司法学校等数十个单位的资深力量参与编写,并将分批陆续出版。第一批出版的有《民法原理与实务》、《诉讼原理》、《诉讼实务》、《刑法原理与实务》、《行政法原理与实务》、《经济法概论》、《法律原理与技术》、《法律论辩》、《中国宪法》、《法律文书》、《中国司法制度》、《案例分析方法原理与技巧》等 12 种。由于编写时间仓促,不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

司法部法学教材编辑部

2001 年 12 月

目 录

第一章 行政法基础理论	(1)
第一节 行政法概述.....	(1)
第二节 行政法律关系.....	(6)
第三节 行政法的基本原则	(15)
第二章 行政法主体	(20)
第一节 行政主体	(20)
第二节 国家公务员	(27)
第三节 行政相对人	(31)
第三章 行政行为	(35)
第一节 行政行为概述	(35)
第二节 行政行为的内容和效力	(39)
第三节 行政行为的生效、撤销、变更和终止	(43)
第四章 行政程序	(47)
第一节 行政程序概述	(47)
第二节 行政程序的基本原则和主要制度	(49)
第三节 行政程序法	(50)
第五章 行政立法	(53)
第一节 行政立法概述	(53)
第二节 行政立法权限	(56)
第三节 行政立法的程序	(58)
第四节 行政立法的效力等级	(61)
第六章 行政确认与行政裁决	(64)
第一节 行政确认	(64)
第二节 行政裁决	(68)
第七章 行政许可与行政征收	(72)
第一节 行政许可	(72)
第二节 行政征收	(75)

第八章 行政救助与行政奖励	(80)
第一节 行政救助	(80)
第二节 行政奖励	(83)
第九章 行政合同与行政指导	(89)
第一节 行政合同	(89)
第二节 行政指导	(97)
第十章 行政处罚	(103)
第一节 行政处罚概述	(103)
第二节 行政处罚的种类与设定	(106)
第三节 行政处罚的实施机关与管辖	(108)
第四节 行政处罚的适用	(110)
第五节 行政处罚程序	(113)
第十一章 行政强制	(121)
第一节 行政强制概述	(121)
第二节 行政强制措施	(122)
第三节 行政强制执行	(123)
第十二章 监督行政	(127)
第一节 监督行政概述	(127)
第二节 权力机关的监督	(128)
第三节 司法机关的监督	(129)
第四节 行政机关的监督	(129)
第十三章 行政复议概述	(135)
第一节 行政复议与行政复议法	(135)
第二节 行政复议的基本原则与基本制度	(138)
第三节 行政复议机关与行政复议机构	(142)
第十四章 行政复议范围与管辖	(146)
第一节 行政复议范围	(146)
第二节 行政复议管辖	(149)
第十五章 行政复议参加人	(153)
第一节 行政复议申请人	(153)
第二节 行政复议被申请人	(155)
第三节 行政复议的第三人	(157)

第十六章 行政复议程序	(160)
第一节 行政复议的申请与受理	(160)
第二节 行政复议的审理与决定	(162)
第三节 行政复议决定的执行	(165)
第十七章 行政诉讼概述	(169)
第一节 行政诉讼与行政诉讼法	(169)
第二节 行政诉讼的基本原则	(173)
第十八章 行政诉讼受案范围与管辖	(179)
第一节 行政诉讼受案范围	(179)
第二节 行政诉讼管辖	(186)
第十九章 行政诉讼参加人	(192)
第一节 行政诉讼的原告	(192)
第二节 行政诉讼的被告	(194)
第三节 行政诉讼第三人	(197)
第四节 共同诉讼人	(198)
第五节 诉讼代理人	(200)
第二十章 行政诉讼的审理	(202)
第一节 起诉与受理	(202)
第二节 行政诉讼证据制度	(207)
第三节 审理程序	(212)
第二十一章 行政诉讼的裁判与执行	(225)
第一节 行政诉讼的法律适用	(225)
第二节 行政诉讼裁判	(231)
第三节 执行	(235)
第二十二章 行政赔偿	(247)
第一节 行政赔偿概述	(247)
第二节 行政赔偿范围	(250)
第三节 行政赔偿请求人与义务机关	(253)
第四节 行政赔偿程序	(254)
第五节 行政赔偿的方式与计算标准	(256)
第六节 行政追偿	(258)
主要参考书目	(262)

第一章 行政法基础理论

[教学目的与主要内容]

通过本章学习，了解什么是行政法，从行政法的特有调整对象和作用上，将行政法与民法等其他部门法区分开来；掌握和识别行政法的表现形式；正确理解和运用行政法律关系和行政法的基本原则。

第一节 行政法概述

一、行政

行政法是关于行政的法，学习行政法首先应当了解行政。行政也称行政活动、行政管理。从一般的意义上讲，行政是指社会组织对一定范围内的事务进行组织与管理等活动。国家以及其他社会组织都有其行政活动，其中国家实施的行政活动也被称为“国家行政”或“公共行政”，是指专门的国家机关基于公共利益对国家和社会事务的组织与管理。其他社会组织如各种企业、事业单位、社会团体等对自身事务所实施的行政活动则称为“私行政”。行政法所涉及的行政是指国家行政即公共行政，公共行政与私行政比较，有以下几个特点：

1. 公共行政的主体是政府即国家行政机关和法律、法规授予国家行政权的组织，而私行政的主体则可以是任何组织、单位和团体。

2. 公共行政的范围和对象是国家的公共事务，包括政治、经济、文化、教育、治安、交通等社会诸领域，在性质上属于国家管理，是行使国家权力的活动，它具有国家的强制力。而私行政通常是某一组织内部的管理事务，这种行政也不具有国家强制力。

3. 公共行政是为实现国家目的而进行的统一的国家管理活动，而私行政不具有此目的，其通常只是追求本团体或个人的利益。

4. 国家行政是在国家职能分工的基础上，由专门的国家行政机关所实施的活动。现代国家的职能分为立法职能、行政职能和司法职能。其中，立法职能是由国家立法机关制定法律或作出重大决定；行政职能是由行政机关执行法律和决

定,对社会实施组织和管理;司法职能则是由司法机关适用法律解决纠纷和争议。公共行政就是实现国家行政职能的活动,当然,随着社会发展的需要,行政活动已经向立法和司法领域扩展,出现了行政立法和行政司法活动,但在本质上,其基本任务仍为执行国家的法律。

二、行政法

(一) 行政法的概念

简单地讲,行政法就是对有关行政活动的各方面问题加以规定的—个部门法。国内外行政法学者曾分别从行政法调整的对象、行政法的目的、行政法涉及的内容、行政法对行政权力的作用等不同角度来界定行政法。^{〔1〕}我国行政法学界较为普遍地做法是从行政法调整的对象来表述的:即行政法是调整因行政活动而形成的各种社会关系的各种法律规范之总和。对这一概念要从以下两方面来掌握:

1. 行政法规定有关行政活动的问题,调整由行政活动形成的各种社会关系,这是行政法和其他部门法相区别的一个重要方面。如民法只是规定民事活动、调整民事法律关系的法。在行政活动中,会形成行政机关相互之间,行政机关与公民、法人或其他组织之间,以及行政机关与其他国家机关之间的关系等等,这些关系可以分成行政权力的配置关系、行政管理关系以及对行政权行使的监督关系等等,这就是由行政活动形成的各种社会关系。行政法对这些关系作出规定,能明确各方之间的地位和权利义务,从而也就规范了行政活动以及涉及行政活动的各方面的问题。

2. 行政法是有关行政活动的各种法律规范之总和。在现实生活中,行政法并不是一部包罗万象的法典,它实际上是由各种各样规定行政活动的法律规范共同组成的,这些法律规范则分别规定在宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、法律解释以及有关的国际条约、国际惯例等众多的法律文件之中。行政法是这些行政法律规范的总和。

(二) 行政法的特征

行政法在内容和形式上有以下特征:

1. 行政法没有统一完整的法典。和民法、刑法等其他部门法不同,行政法并未制定出一部统一、完整、具有综合性的法典,而是由不同效力的宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章中的法律规范所共同组成。行政法的这一特征,是因为行政具有广泛性、复杂性和多变性,制定一部综合性行政法典比较困难。

〔1〕 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第11页。

2. 行政法的内容广泛。行政活动涉及国家的国防、外交、经济、文化、教育、卫生、城乡建设等各方面的管理,因而决定了行政法的内容也必然极为广泛。

3. 由于行政法的内容复杂、广泛,为了适用上的方便,行政法通常将实体规范与程序规范合为一体,规定在同一个法律文件之中。如《中华人民共和国行政处罚法》,就既规定行政处罚权的设定、行政处罚的适用原则和条件等实体内容,又规定了行政处罚的程序内容。

4. 行政法的内容变动性较大。这一特征是由行政活动所具有的易变性所决定的。行政所面临的情况错综复杂,行政法必须适应变化了的情况并及时作出调整。

(三) 行政法的内容

行政法的内容广泛、复杂。以行政法的作用为标准,行政法的内容可以分成行政组织法、行政活动法和监督行政法三个主要部分。行政组织法主要规定行政机关的组织形式、结构,行政机关的设置及权限分配,行政职权的设定和范围以及管理行政机关公务人员的制度等。行政活动法主要规定行政机关实施行政活动的范围、方式,行使行政权力的条件和程序,公民、法人和其他组织一方参与行政活动的方式、方法等。监督行政法主要规定对行政机关行政活动的监督及对违法的行政活动造成后果后的补救,如权力机关等国家监督机关对行政机关的监督方式、行政复议制度、行政诉讼制度以及行政赔偿制度等等。

对上述三类行政法规范,按照其性质,又可以分为实体行政法与程序行政法两大内容。实体行政法规定行政机关、公民一方以及国家监督机关在行政活动中各自具有本质属性的权利义务。如税务机关与纳税人之间的征税权力和纳税义务。程序行政法则主要规定行政机关、公民一方以及国家监督机关在行政活动中各自为保障实体性权利义务得以形成和正常运行的手段性或过程性权利义务,如行政机关行使权力的方式、步骤、顺序、时限以及监督行政的程序等。

三、行政法的调整对象

行政法的调整对象是指行政法所要规范的特定的社会关系,这些社会关系是因行政活动而形成的。具体地说,它们主要包括三类:

1. 行政权配置过程中的社会关系。这主要指权力机关在对行政机关赋予行政权力的过程中形成的,权力机关与行政机关之间、行政机关相互之间对行政权的配置以及分工关系。行政法要规定在行政权的配置中,权力机关与行政机关、行政机关相互之间各自的权限和职责。

2. 行政活动过程中的社会关系。这种关系也称行政关系,是行政法调整的社会关系中最主要、数量最大的部分。在行政活动过程中,各级各类行政机关之

间、行政机关与公务员之间会形成内部管理关系；同时，行政机关与公民一方之间，则会形成各种外部的管理关系、服务关系。行政法要对上述行政关系各方之间的权利义务作出明确规定。

3. 在对行政活动监督过程中的社会关系。这种关系也称监督行政关系。为了确保行政权的合法正当行使，法定的监督主体要对行政活动实施监督，因而，会形成监督行政过程中的各种社会关系。其具体包括：权力机关对行政机关的监督关系、司法机关对行政机关的监督关系，行政机关内部自身的监督关系以及公民一方对行政机关的监督关系等。行政法要明确规定监督者与被监督者各自的权利义务。

四、行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法的具体表现形式。主要包括：

1. 宪法。宪法是国家的根本法，是所有部门法的渊源。但行政法与宪法的关系最为密切，宪法中包含有大量行政法规范。宪法中的行政法规范主要包括：有关行政活动的基本原则的规范；有关行政机关设置及职权的规范；有关国家行政管理事务范围及基本管理制度的规范；有关公民一方基本权利和义务的规范以及对行政机关行政活动实施监督的规范等等。

2. 法律。法律指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法律为基本法律，全国人民代表大会常务委员会制定的法律为一般法律。法律绝大多数规定了有关行政活动的事项，如行政权的设定、行政权的运作以及对行政的监督 and 救济等，这些都是行政法的基本组成部分。

3. 行政法规。行政法规指国务院根据宪法、法律和国家权力机关的特别授权，按照法定程序制定和发布的具有普遍约束力的法律文件。行政法规的具体名称有“条例”、“规定”和“办法”三种。行政法规的内容都与行政活动有关，它们是行政法的重要渊源。但行政法规不得与宪法、法律相抵触，否则无效。

4. 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其常务委员会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下制定的规范性文件。根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）的规定，省、自治区人民政府所在地的市以及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有权拟定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后实施。此外，经全国人大常委会特别授权的经济特区市的人民代表大会及其常务委员会也有权制定地方性法规。地方性法规调整的社会关系十分广泛，其中与行政活动相关的规范，都为行政法的渊源。但地方性法规的法律效力低于宪法、法律、行政法规，并且只能在本区域内有效。

5. 自治条例和单行条例。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照法定权限，结合当地民族的政治、经济和文化的特点所制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。自治条例和单行条例中涉及行政管理方面的内容都属于行政法的渊源。但自治条例和单行条例只在本区域内有效。

6. 规章。规章分为部委规章和地方政府规章。规章都是由特定国家行政机关就各自领域的行政管理事项制定的、具有普遍约束力的规范性文件，因而属于行政法的渊源。其中部委规章指国务院各部、各委员会根据法律、行政法规及国务院的决定、命令，在本部门的权限内制定的规范性文件。按照宪法和组织法的规定，国务院各部、各委员会都有权制定规章。根据现实需要，国务院的直属机构及其他工作部门在法律授权或国务院授权后也能行使规章制定权。部委规章的法律效力低于宪法、法律和行政法规，在全国范围内有效。地方政府规章是指省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市政府，经国务院批准的较大的市政府以及国家权力机关特别授权的市政府根据法律、行政法规、地方性法规所制定的规范性文件。地方政府规章的效力低于宪法、法律、行政法规以及本地区的地方性法规，并只在本行政辖区内有效。

7. 国际条约与协定。我国参加和批准的国际条约或与其他国家签订的协定中涉及国内行政管理的，是我国行政法的渊源。但声明保留的条款除外。

8. 法律解释。法律解释是指在法律适用过程中，有权的国家机关对法律的有关概念、界限以及如何运用所作的解释。按照 1981 年 6 月 10 日第五届全国人民代表大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，法律解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。凡对行政法规范的法律解释都属于行政法的组成部分。

9. 国家行政机关与执政党等联合发布的规范性文件。国家行政机关不宜与执政党或其他社会组织联合发布行政管理性的文件。但由于传统做法的影响，这种联合发文的情况仍在一定范围内存在。通常而言，可以以参与该文件制定的行政机关来确定它们属于行政法规或规章，因此，国家行政机关和执政党等联合发布的规范性文件，凡涉及行政活动的也都是行政法的渊源。

五、行政法的作用

行政法与其他部门法相比，对完善国家的法治建设具有其独特的作用，这主要包括：

1. 行政法是实现依法治国的一个重要的法律部门。实现依法治国首先要求

行政机关依法行政，行政法通过规定行政机关的组织、职权、行使职权的方式和程序、对行政机关公务人员各项管理制度、公民一方参与行政活动的方法、监督主体对行政活动的监督以及对违法的行政活动造成后果的补救等，促使行政法主体依法行政，从而实现依法治国的重要内容。

2. 行政法能够规范和约束行政权力的违法行使，以确保公民一方合法权益的实现。规范和约束行政权不被违法滥用是行政法重要的功能之一。通过这种规范与控制，可以防止违法行使的行政权对公民一方造成侵害，从而有效地保障了公民的合法权益的享有和实现。

3. 行政法可以促进我国市场经济的建立与完善。市场经济要求经济自治，要求建立平等、自由、开放的竞争秩序，对此是需要行政法来加以保障的。行政法的作用一方面可以确认各市场主体的各种经济权利和义务，建立公正的竞争规则以良好的经济秩序来促进市场经济的发展，另一方面则可以通过严格设定行政权和规范行政权的运作，排除行政权对市场的违法干预，以保障市场的正常运转。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念与特征

（一）行政法律关系的概念

行政法律关系是指行政法对由行政活动产生的各种社会关系加以调整后，所形成的行政机关之间以及行政机关与其他各方之间的权利义务关系。这一概念需要作以下进一步说明：

1. 行政法律关系是行政法规范对一定社会关系调整后所形成的特定法律关系的总称。这些社会关系是行政主体在实现国家行政职能范围内发生的各种社会关系，其他社会关系不在此列，也不由行政法规范调整。同时，这里所称的实现国家行政职能的范围，不仅仅指行政主体为实现行政职能而进行行政活动的范围，还应当包括保证正确、有效实现行政职能而必须的对行政主体实行监督活动的范围。在这个范围内的各种社会关系经行政法规范调整后，形成各种各样的行政法律关系。

2. 作为行政法调整对象的社会关系即行政关系或监督行政关系，并不等于行政法律关系。这是因为：首先，行政关系与监督行政关系在范围上要大于行政法律关系，立法者往往要从需要与可能出发，通过制定行政法将部分行政关系或监督行政关系调整形成行政法律关系。未被行政法调整的行政关系或监督行政

关系便不属于行政法律关系。其次，行政关系与监督行政关系是行政法调整的对象，而行政法律关系只是行政法对行政关系与监督行政关系予以调整后的结果。再次，行政关系与监督行政关系在未被行政法调整之前，不具有法定的权利义务内容，它是不受法律约束的，因而往往是任意、无序的，或者由道德、宗教等其他力量来约束使之有序，而一旦被行政法调整成为行政法律关系之后，便是具有法定权利义务内容的关系，受国家强制力量保障。

3. 行政法律关系的双方可以都是行政主体，也可以是以行政主体为一方面而以其他各种当事人为另一方，双方形成由行政法所规定的权利与义务。需要说明的是，这里的“权利义务”特指行政法意义上的权利义务，即它们是由行政法所规定的权利义务，而不是由民法等其他部门法所规定的权利与义务。

（二）行政法律关系的特征

行政法律关系与其他法律关系比较，具有下列几项特征：

1. 在行政法律关系双方主体中，行政主体一方具有恒定性。无论是何种类型的行政法律关系，在其双方主体中必有一方是行政主体。这是因为，行政法律关系本质上是行政主体在实现行政职能时发生的一定社会关系的法律化，没有行政主体就不可能发生这类社会关系，由此在这类社会关系中行政主体必不可少的。但是，行政主体一方具有恒定性并不意味着其在行政法律关系中具有恒定的管理主体的法律身份。行政主体的恒定性只表明它们在任何行政法律关系中都不不可缺少的一方，至于它们在不同行政法律关系中的法律身份却可以是多样化的：如行政立法主体、管理主体、服务主体、行政司法裁判主体、接受监督的主体、赔偿主体等等。

2. 行政法律关系双方权利义务对应，但不对等。行政法律关系主体权利义务的对应，是指主体双方相互行使权利并履行义务，不允许存在一方只行使权利而另一方只履行义务的情况。但这种权利义务的对应并不是权利义务的对应。权利义务的对应是指主体双方相互的权利义务是等值的或基本等值的。

3. 行政法律关系中的国家权力具有不可处分性。在行政法律关系中，主体的相当一部分都是国家机关，其拥有并行使的国家权力是不能由它们自身随意处分的，如不能放弃、转让等。这一特征决定了这种权力对拥有它的国家机关来说，又是一种责任或义务。如行政主体征税，对纳税人来讲，它是行政主体对其行使的一种权力，对国家来讲，它又是行政主体对国家应有的责任即义务。行政主体不能放弃这种权力，放弃了就是对国家的失职。由于行政法律关系的权利中，属于国家权力的一部分不能处分，因而又使得行政法律关系双方当事人通常对权利义务的许多问题不能相互约定，如不能约定权利义务的多少，不能约定权利义务的实现方式，不能约定权利义务的具体种类等等。

4. 行政法律关系中个体权利运行的有限性。行政法律关系中的公民一方权利的行使不具有完全的自由性。公民一方的权利虽属于其个人，但其在行政活动中的运行，由于涉及个体利益与公共利益、个人权利与公共权力的关系，因而只是相对自由的，即在一定条件下应受行政主体制约。行政主体在一定条件下可以依法制约公民的人身，如在公民违法时行政主体可以对其拘留，在特定环境中行政主体可以对公民合法进行强制性人身检查，如机场安检和卫生检疫等等。

5. 行政法律关系设定的灵活性与及时性。这一特征主要表现为：(1) 行政法律关系在不宜由立法机关以统一法典全面设定的情况下，通常要以更多的方式来灵活设定。如它既可由立法机关制定的行政法律加以设定，也可由立法机关授权行政机关通过制定行政法规、规章的行政立法方式来灵活设定。(2) 行政法律关系设定的周期较短，一旦新的社会关系出现而又需要行政法加以调整，行政立法就要尽快作出反映，及时予以确认或肯定。(3) 在许多情况下，已设定的行政法律关系存续期不长，一旦社会生活有了变化而已设定的行政法律关系与之不相适应，其就需要废止或修改，这也需要行政法律关系的设定及时变动。

二、行政法律关系的分类

行政法律关系种类的划分主要有以下几种：

1. 以行政法调整的对象的基本类型为标准，可将行政法律关系分为行政活动过程中的法律关系与监督行政法律关系。前者是指行政主体相互之间以及行政主体与公民、法人和其他组织之间在行政活动过程中的权利义务关系，后者是指各种监督主体在对行政主体实施监督活动过程中的权利义务关系。这种划分可是对行政法意义上的法律关系所作的最根本、最集中的种类划分。

2. 以行政法律关系的属性为标准，可以分为实体法律关系与程序法律关系。实体法律关系是决定人们之间具有本质属性的事实、状态和结果的权利义务关系。程序法律关系是保障实体性权利义务关系得以形成和正常运行的权利义务关系，是手段性或过程性权利义务关系。

3. 以行政主体的隶属关系为标准，可分为内部行政法律关系和外部行政法律关系。内部行政法律关系是行政主体之间或者行政主体与所属的公务人员之间因内部行政管理活动而形成的权利义务关系。外部行政法律关系是行政主体与行政相对人之间因外部行政活动而形成的权利义务关系。

4. 以行政法律关系主体的类型为标准，可以分为行政主体之间的权力配置关系、命令指挥关系和工作配合关系，行政主体与其公务人员之间的管理关系、行政主体与行政相对人之间的管理关系和服务关系，监督主体与行政主体之间的监督与被监督关系等等。

三、行政法律关系的要素

行政法律关系由主体、内容和客体三要素构成。

(一) 行政法律关系主体

行政法律关系主体亦称行政法主体，或行政法律关系当事人，它是指行政法律关系中享有权利和承担义务的组织或个人，它包括行政主体、行政公务人员、行政相对人以及行政监督主体。

(二) 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容是指行政法律关系主体相互之间的权利义务。行政法律关系的主体较为广泛，行政主体与不同的另一方主体相对应时形成多种行政法律关系，而不同类型的行政法律关系其权利义务也各有区别，以下分述。

1. 行政主体相互之间以及行政主体与其公务人员之间的权利义务。

1) 行政主体之间的权利义务。其主要包括：上级机关对下级机关具有指挥权、命令权、决定权、监督检查权、纠纷裁决权等，下级机关具有接受和服从的义务；下级机关对上级机关具有请求权、建议权、申诉权和监督权等，而上级机关则相应地具有听取建议或申诉的义务、接受监督的义务、纠正错误决定的义务等等。横向同级机关之间以及斜向不同级机关之间，相互则具有请求协助与给予协助的权利义务、委托与接受委托的权利义务、建议与听取建议的权利义务以及监督与接受监督的权利义务等。

2) 行政主体与公务人员之间的权利义务。公务人员是被行政主体任用和管理的内部工作人员，在与行政主体的法律关系上，他们有代表行政主体执行公务的权利，公务人员身份受保障的权利，享有一定工作待遇、工资福利待遇的权利，参加培训、学习的权利，对行政工作提出批评建议、申诉控告的权利等等。与上述权利相对应，行政主体对公务人员则有保障他们实现上述权利的义务。同时，公务人员对行政主体又有服从命令和指挥的义务、忠于职守的义务、保守国家秘密和工作秘密的义务等等。相应地，行政主体对公务人员则有工作上的指挥命令权、监督权、人事管理权等等。

2. 行政主体与行政相对人之间的权利义务。行政主体与行政相对人之间的权利义务可从以下两个角度来看。

1) 行政主体对行政相对人的权力及行政相对人对行政主体的义务。在行政活动过程中，行政主体对行政相对人的权力包括实体上和程序上的两类。实体上的权力主要有：制定行政相对人行为规则的权力，对行政相对人的行政命令权、行政决定权、行政裁决权，行政确认权、行政强制权、行政处罚权、行政许可权、行政指导权以及检查监督权等等。程序上的权力有对行政相对人的调查取证权、强制执行权等等。行政相对人对行政主体的上述权力所具有的主要义务

有：不得妨碍、阻挠各种行政权力合法正常行使的义务、配合协助行政主体合法行使行政权力的义务、服从行政主体权力行使结果的义务等等。

上述关系从基本特征看是一种不对等的、以行政主体为主导地位的权力与义务结构。但这并不意味着行政主体对行政相对人一方具有绝对的、无条件的支配性。事实上，除应急状态外，这种权力义务结构是不能够单独地成立的，即在正常情况下行政主体与行政相对人并不是绝对的命令、决定权力与服从义务的结构。民主制度的发展完善与行政公开、公平、公正以及行政科学化的要求，使这种权力与义务的结构必须与另一种相反的权利与义务结构来配套运行，以后者来削弱、减少前者易于出现的专横性。这就涉及行政相对人对行政主体的权利和行政主体对行政相对人的义务问题。

2) 行政相对人对行政主体的权利和行政主体对行政相对人的义务。在行政活动过程中，行政相对人对行政主体的权力也包括实体上的和程序上的两类。行政相对人实体上的权利主要有：以各种形式和渠道参与行政管理的权利、合法权益受保障的权利、受益的权利、受到公平对待的权利、要求并获得行政赔偿的权利等等。行政相对人程序上的权利主要有：对行政活动的了解权、对行政主体作出不利于自己的处理决定的申辩权、对行政主体提出申诉、复议、诉讼的权利等等。行政主体对行政相对人上述权利所具有的主要义务是：保障行政相对人各种合法权益得以实现的义务、保护行政相对人合法权益不受他人侵害的义务、服务并增进行政相对人利益的义务、对行政相对人作出的补偿和赔偿义务以及在行政程序上对行政相对人说明理由的义务、听取申辩意见的义务等等。

3. 监督主体与行政主体的权利义务。监督主体是在监督行政法律关系中依法对行政主体享有国家监督权力或其他监督权利的各种主体，包括国家权力机关、国家司法机关、国家行政机关自身、行政相对人、其他各社会组织、团体及个人。上述所有监督主体对行政主体的监督可分为权力性监督和权利性监督。权力性监督是运用国家权力对行政主体实施的监督，这种监督运用的是具有强制力的国家权力，因而是能直接产生法律效力、具有实质意义的监督。权利性监督是依照法律赋予的权利对行政主体实施的监督，这种监督只是具有请求性、主张性，因而一般只具有程序意义而不具有实质意义，即不能就实质问题直接产生法律效力。由此，行政主体与不同监督主体之间的权利义务不能完全相同。

1) 权力性监督主体与行政主体之间的权利义务。权力性监督主体包括国家权力机关、国家司法机关和国家行政机关自身。权力机关对行政主体的监督权力主要包括：对行政主体行政权力的撤销或改变权，对行政权力违法运用结果的撤销权或变更权，对行政领导人员的罢免权、对行政主体行政活动的检查权、调查权、质询权等。国家行政机关对自身的监督权力包括：对行政权力的撤销权或改

变权、对行政权力违法运用结果的撤销权或变更权、对在行政活动违法违纪公务人员的行政处分以及辞退权、专门的行政监察、审计权等等。国家司法机关对行政主体的监督权力主要有：对行政主体具体行政行为的审查、裁判权，对作为具体行政行为依据的行政规章和规范性文件的判断权及其适用的否定权，对行政主体申请法院强制执行的决定的审查、否定权，对行政主体的司法建议权，对行政主体所作的行政裁决的否决权等等。行政主体对上述国家机关的各种权力性监督具有不得干扰和妨碍的义务、配合并接受监督活动的义务、服从并执行监督权行使结果的义务。

2) 权利性监督主体与行政主体的监督权利义务。权利性监督主体对行政主体的监督包括行政相对人、其他社会组织、团体和个人、新闻舆论机构等对行政主体的监督。在权利性监督中，监督主体有对行政主体提出批评、建议的权利，申诉、控告、揭发的权利，来信来访的权利，提出行政复议、行政诉讼的权利，要求行政赔偿的权利等等。对于这些监督权利，行政主体有受理要求、听取情况的义务，及时给予答复的义务，复查自身行政工作的义务以及依法定程序参加行政复议和行政诉讼应诉的义务。但没有必须按照这类监督主体的要求改变原行政处理决定的义务。从这个意义上讲，权利性监督的中权利主要是一种程序上的权利。

(三) 行政法律关系的客体

行政法律关系客体是指行政法律关系主体的权利、义务所共同指向的对象或标的。行政法律关系的客体包括物、人身、行为和智力成果。

1. 物。物是现实存在的、人们能够控制和支配的物质实体和智力财富。作为行政法律关系客体的物主要包括：(1) 行政奖励物，如奖金；(2) 被行政确认或裁决物，如有争议的土地、草原、森林、水面、滩涂、矿产等资源；(3) 行政罚没物，如罚款和被没收的财物；(4) 被保护物，如受行政主体保护的公民合法财产或公共财物、公共设施等；(5) 征收征用物，如行政征收、征用的税金、规费及其他财产等；(6) 救济物，如行政主体对受救济人给予的一定数量金钱或生活、生产物资；(7) 公益物，如行政主体为社会及相对人提供的公园、道路桥梁等；(8) 行政活动保障物，如行政主体进行行政管理所具有的一定的物质保障。此外，作为行政法律关系客体的还有智力成果、信息等无形物。

2. 人身。人身是法律关系的主体在人格关系、身份关系上所体现的、与其自身不可分离并受法律保护的利益。在行政处罚法律关系中，人身就成为行政主体行使行政拘留权的客体。此外，在行政救助法律关系、行政奖励法律关系、行政确认法律关系、行政强制法律关系中，人身都可成为行政法律关系的客体。

3. 行为。行为是指行政法律关系主体的作为和不作为，通常它们也可以成