



21 世纪公安高等教育系列教材·法学

行政法 教程

公安部法制局 审定

主编 王 鹰 杨玉海 郭景华



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

行政法教程

公安部法制局 审定

主 编 王 鹰 杨玉海 郭景华

副主编 杨 欣 王桂胜 张安文

冯茂春 郜尔彬

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

杨玉海 王桂胜 杨 欣

王 鹰 禹竹蕊 张安文

冯茂春 谭元满 郜尔彬

孙运利 王 莉 张 涛

郭景华

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法教程 / 王鹰, 杨玉海, 郭景华主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.1

(21 世纪公安高等教育系列教材·法学)

ISBN 7-81087-983-9

I. 行... II. ①王... ②杨... ③郭... III. 行政法-中国-高等学校-教材
IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 004797 号

行政法教程

XINGZHENGFA JIAOCHENG

主 编 王 鹰 杨玉海 郭景华

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2005 年 1 月第 1 版
印 次: 2005 年 6 月第 2 次
印 张: 22.75
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 446 千字

ISBN 7-81087-983-9/D·745

定 价: 37.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

编委会名单

主 委	任 员	葛余敏			
		(以姓氏笔画为序)			
		于鲁原	王 堯	王 萍	王 鹰
		王战军	王森全	邓国良	刘 杰
		刘海鸥	闫 明	伍玉功	安国江
		阮国平	邢曼媛	曲鹤年	邱福军
		杨 华	杨玉海	陈 真	沈 源
		苏 越	吴贵玉	严利东	李 娟
		李宗明	李艳玲	李群英	张光宇
		张建良	张俊霞	周 蕊	胡宝珍
		荣晓丽	徐跃飞	郭景华	梁秀慧
		曹晓霞	舒和润	彭剑鸣	程玉国
		裴国智	廖真贵	虢光辉	

序 言

在公安改革大潮的涌动下，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体战斗力的迫切要求。特别是历史跨入新纪元召开的第二十次全国公安会议，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为公安教育改革指明了奋斗的目标，制定了行动纲领。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务。而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次、教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的瓶颈之一。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写本套教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门大力支持下，我们于 2004 年 2 月在浙江杭州召开了 21 世纪全国公安高等院校法学教材研讨会，对当前法学学科体系的构成进行了广泛的研讨，最终确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。各本教材的大纲首先经过编写组的反复讨论，然后将所编写的大纲送公安部法制局审定，最后由编著者根据法制局的意见进行了认真的修改后才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求，具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，面向 21 世纪。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧，开拓各门学科的新领域。本套教材力争在学科体系的建构上有所创造和突破，从实践中来，又高于实践，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。贴近实战，为公安实战服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，因而在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对法学理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 强调学术性、新颖性和可读性的有机结合，突出案例教学。本套教材注重经典案例的选用，针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 注重法学体系和学科内容的完整性、准确性。在编写和审稿过程中，作者和编校者认真查阅核对相关的法律、法规和规章。本套教材的作者对主要的法律、法规和规章的条款从概念到内容，以及操作程序，均逐条予以阐释，力求准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

编者的话

行政法是包括公安机关在内的国家行政机关行政执法的法律依据，对公安院校的法律教学具有很强的应用性。为了适应公安院校法学教育的需要，我们编写了这本《行政法教程》，作为公安院校行政法学教学的教材。

在编写时，本书作者注意吸收近年来我国行政法理论研究的新成果，以最新行政法规范和相关的司法解释为基本依据，采纳行政法理论研究中具有较强权威性的观点，力求全面、正确、充分地论述我国行政法的基本原理和基本理论，并且注重其实用性，使之对行政执法实践具有指导作用。

由于行政法自身的特点，尚难以制定出统一的法典，从而使理论界关于行政法诸多问题的争论一时无法一致。加之作者众多，不妥之处，敬请大家批评指正。

在本书的编写过程中，我们借鉴、参考并引用了不同版本的行政法学教材和其他专著的内容，在此一并致以深深的谢意。

本教材的写作分工如下（以撰写章节先后为序）：

杨玉海（北京人民警察学院教授）：第一章

王桂胜（新疆警官高等专科学校副教授）：第二章、第四章

杨欣（辽宁警官高等专科学校讲师）：第三章、第八章、第十五章

王鹰（四川警官高等专科学校教授）：第五章、第十七章

禹竹蕊（四川警官高等专科学校讲师）：第六章、第十二章、第十四章

张安文（山西警官高等专科学校副教授）：第七章、第十九章

冯茂春（河北公安警察职业学院副教授）：第九章

谭元满（湖南公安高等专科学校讲师）：第十章

郇尔彬（贵州警官职业学院副教授）：第十一章

孙运利（山东警察学院讲师）：第十三章、第二十一章

王莉（重庆警官职业学院讲师）：第十六章

张涛（吉林公安高等专科学校讲师）：第十八章

郭景华（山东警察学院副教授）：第二十章

2004年11月

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政与行政法	1
第二节 行政法律关系	3
第三节 行政法的渊源	10
第四节 行政法的地位和作用	15
第二章 行政法的基本原则	19
第一节 行政法基本原则概述	19
第二节 行政法的基本原则	22
第三章 行政组织	35
第一节 行政组织概述	35
第二节 行政主体	37
第三节 我国行政机关体系	44
第四节 行政组织法	50
第五节 国家公务员	55
第四章 行政职权	61
第一节 行政职权概述	61
第二节 行政职权的设定与分配	70
第三节 行政授权与行政委托	72
第五章 行政相对人	77
第一节 行政相对人概述	77
第二节 行政相对人的范围与类型	79
第三节 行政相对人的法律地位与权利和义务	82
第六章 行政行为的一般理论	87
第一节 行政行为的概念和特征	87
第二节 行政行为分类	89
第三节 行政行为的效力	91

第四节 行政行为的成立要件与合法要件	94
第五节 行政行为的无效、撤销、变更和终止	96
第七章 行政立法	100
第一节 行政立法概述	100
第二节 行政立法的主体与形式	105
第三节 行政立法的程序	106
第四节 行政立法的监督	108
第五节 行政立法以外的行政规范性文件	110
第八章 行政执法概述	113
第一节 行政执法的概念和特征	113
第二节 行政执法的基本要求	114
第三节 行政执法的手段与方式	117
第九章 行政许可	123
第一节 行政许可概述	123
第二节 行政许可的设定	126
第三节 行政许可的实施机关与实施程序	129
第四节 行政许可的监督检查与法律责任	137
第十章 行政征收、公用征收与公用征用	142
第一节 行政征收	142
第二节 公用征收与公用征用	153
第十一章 行政处罚	161
第一节 行政处罚概述	161
第二节 行政处罚的基本原则	162
第三节 行政处罚的种类和设定	164
第四节 行政处罚实施机关	168
第五节 行政处罚的管辖和适用	171
第六节 行政处罚的程序	175
第七节 行政处罚的监督 and 法律责任	182
第十二章 行政强制	185
第一节 行政强制概述	185
第二节 行政强制执行	188
第三节 行政强制措施	197

第十三章 行政调解与行政裁决	203
第一节 行政调解	203
第二节 行政裁决	205
第十四章 行政指导	210
第一节 行政指导概述	210
第二节 行政指导的方式与分类	213
第三节 行政指导的适用与救济	215
第十五章 行政合同	218
第一节 行政合同概述	218
第二节 行政合同的种类	223
第三节 行政合同的法律救济	228
第十六章 行政程序	230
第一节 行政程序概述	230
第二节 行政程序的基本原则与基本制度	234
第十七章 行政违法与行政责任	242
第一节 行政违法	242
第二节 行政不当	249
第三节 行政责任	253
第十八章 行政法制监督	263
第一节 行政法制监督概述	263
第二节 内部监督	265
第三节 外部监督	272
第十九章 行政复议	276
第一节 行政复议概述	276
第二节 行政复议的基本原则	278
第三节 行政复议的范围	281
第四节 行政复议机关与管辖	285
第五节 行政复议参加人	287
第六节 行政复议程序	289
第二十章 行政诉讼	296
第一节 行政诉讼概述	296
第二节 行政诉讼的受案范围	301

第三节	行政诉讼管辖	305
第四节	行政诉讼参加人	310
第五节	行政诉讼证据	316
第六节	行政诉讼程序	319
第二十一章	行政赔偿与行政补偿	331
第一节	行政赔偿的概念与范围	331
第二节	行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关	337
第三节	行政赔偿程序	339
第四节	行政赔偿方式与计算标准	344
第五节	行政补偿	347
参考书目		351

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政法

一、行政

(一) 行政的含义

行政法上的行政，是指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。第一，行政是国家行政主体的活动。简而言之，行政主体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，行政主体主要是指国家行政机关。第二，行政是行政主体的特定活动。行政是行政主体的部分活动，而不是所有的活动。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，行政主体为自身利益而从事的其他活动，不属于行政。第三，行政是行政主体对国家事务和社会事务进行组织和管理活动的总称。行政主体对国家事务和社会事务发生的作用是通过组织、管理等手段来实现的，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。

(二) 行政的特征

根据行政的含义，行政应具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的活动，也不是个人的活动，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组织和管理，所体现的是国家意志，所要达到的目的是实现国家意志。

2. 行政具有执行性。行政是国家行政机关对立法机关制定的法律、法规，并通过一定的组织和管理将其内容付诸实施的一种活动。虽然行政中也有一部分行政立法和行政司法的活动，但这些活动都必须围绕着如何执行国家制定的法律而进行，是具有执行性的准立法和准司法活动。

3. 行政具有法律性。行政主体必须依法行政，具体而言，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，凡是违法的行政都应当归于无效并受到追究，承担法律责任。

4. 行政具有国家强制性。行政的实施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，行政主体可以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。总之，行政不可能完全靠人们的自觉

服从而实现。

(三) 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。根据行政的理论与实践，行政的分类主要有：

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。

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、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

(一) 行政法的概念

行政法是调整行政关系、规范和控制行政权的各种法律规范的总和。第一，行政法是调整行政关系的法。所谓行政关系，是指行政主体行使行政职能和接受行政法制监督而与行政相对人、行政法制监督主体发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系。其主要包括：行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系。第二，行政法是控制和规范行政权的法。从现代意义上讲，所谓行政权，是指国家行政机关执行国家法律、政策及管理国家内政外交事务的权力。行政权包括国防权、外交权、治安管理权、经济管理权、社会文化管理权等；也包括行政立法权（制定行政法规、规章等）、行政命令权（发布命令、禁令，制定计划、规划等）、行政处理权（行政许可、征收、给付等）、行政司法权（裁决部分行政、民事争议等）、行政监督权（行政检查、调查、审查、统计等）、行政强制权（限制人身自由，查封、扣押、冻结财产等）、行政处罚权（拘留、罚款、没收、吊扣证照等）、行政指导权（提出建议、劝告、警示，发布信息资料等）等。

(二) 行政法的特征

根据行政法的含义，行政法应具有以下特征：

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，而且还扩展到了社会福利、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，由于行政活动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。在社会实践中,行政活动必然随着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,与其他法律部门相比,行政法律规范的内容更易于变动,尤其是在社会变革和转型时期,行政法律规范需要经常地通过废、改、立的形式变换其内容。

3. 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。由于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在数量上数以万计,而且名目极为繁多。例如,仅规章一项就有规则、规定、办法、细则、通知、公告等名称,而在这些名称之前还可以冠以“临时”、“暂行”、“试行”等字头。法律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。

4. 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,而且各自成为独立的法律部门。但在行政法中,由于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的联系,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,行政法实体性规范和程序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,随着政治体制改革的深化和行政法理论与实践的发展,完善行政程序法规范体系已成为促进政治民主化和行政法科学化的一种手段,并引起了人们的广泛重视,行政程序法将很快会制定出来。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念和特征

行政法律关系就是经行政法规定和调整的、在国家行政管理中因实施管理而

发生的国家行政机关之间、国家行政机关与其他国家机关、企事业单位、社会团体、公民、外国组织和外国人之间的社会关系。在国家行政管理中，国家行政机关因实施行政权而与其他国家机关、企事业单位、社会团体、公民、外国组织和外国人之间所发生的社会关系是行政关系，行政关系是行政法调整的对象。行政关系经行政法调整后，便上升为行政法律关系。行政法律关系以行政关系为基础，它们之间有着密切的关系。行政法律关系是经行政法对行政关系调整而形成的。可以说，行政法律关系是行政关系的升华，是被行政法调整了的行政关系。行政法律关系不同于行政关系，它们之间有严格的区别。这些区别主要表现在：行政关系是行政法调整的对象，行政法律关系则是行政法调整的结果。行政法律关系的内容和范围与行政关系虽基本一致，但行政法并不对所有的行政关系作出规定和调整，而只把意义较大的行政关系上升为行政法律关系。因此，行政法律关系的内容和范围比行政关系的内容和范围小，但层次较高。

根据不同的标准，行政法律关系可以作不同的划分。根据行政法律关系的主体不同，行政法律关系可以分为：行政机关与行政机关之间的关系；行政机关与其他国家机关之间的关系；行政机关与企业、事业单位之间的关系；行政机关与社会团体和其他社会组织之间的关系；行政机关与公民之间的关系；行政机关与驻华的外国组织、在华的外国人之间的关系。此外，根据国家行政管理的领域，行政法律关系可以分为：公安行政法律关系、民政行政法律关系、司法行政法律关系、经济行政法律关系、文化行政法律关系、军事行政法律关系等。根据行政法律规范的性质，行政法律关系还可以分为行政实体法律关系和行政程序法律关系，前者是行政实体法的内容，后者是行政程序法的内容。这两种行政法律关系有很大的区别。例如，在行政实体法律关系中行政机关处于主动一方，公民处于被动一方；而在行政诉讼法律关系中，公民处于主动一方（有权提起行政诉讼），行政机关则处于被动一方。

行政法律关系具有以下特征：

(1) 在行政法律关系中必有一方是行政主体。行政主体，亦称行政管理主体，是指根据国家的授权依法以自己的名义实施国家行政管理活动的组织。它主要是指行政机关，此外还包括行政机关内部的有关机构，以及得到授权的其他社会组织。这里之所以提以“行政主体”为一方当事人，而不提以“行政机关”为一方当事人，主要是因为：①可以使身份更明确。行政机关在法律活动中可以有不同的身份。当它参与民事活动时，它的身份是“机关法人”；当它代表国家实施行政权时，它成了管理主体。用“行政主体”就排除了它的前一种身份，因为行政机关只有在以后一种身份参与法律关系时，才构成行政法律关系。②可以使范围更完整。从宪法的规定来看，行政机关的含义很明确，就是指“权力机关的执行机关”，是各级人民政府。因此，行政机关是指人民政府整体，而不是指人

民政府内部具体的组成机构，更不包括得到授权的社会组织。而行政主体可以指人民政府整体，也可以指政府内部的某个组成部分，还可以指得到授权的社会组织，这样范围就更完整；③可以排除个人作为管理主体。在行政法律关系中，管理一方只能是组织，不能是个人，而被管理一方可以是组织，也可以是个人。国家行政管理活动是由具体的工作人员来实施的，从法律意义上说，他们的活动不能以个人的名义进行，因为管理活动不是个人行为，而是行政行为，也即国家活动。行政诉讼中的被告只能是实施行政管理的组织，不能是具体的行政工作人员个人，这是出于同样的法律原理。

(2) 行政法律关系的内容与国家行政权有关。行政法律关系其实是行政法律关系双方当事人之间的权利和义务关系，这种权利和义务本身便是行政法律关系的内容。作为行政法律关系，其权利和义务必然与国家行政权相联系，它或许是行政权内容的表现，或许是实施行政权的前提，或许是实施行政权的结果。没有这一特征的法律关系，便不是行政法律关系。

(3) 行政法律关系具有非对等性。行政法律关系与民事法律关系不同，不是一种等价、有偿、平等的关系，而是一种非对等的关系。这种“非对等性”表现在三个方面：①行政法律关系的产生、变更或消灭由行政主体的单方意思决定，无须征得相对人的同意。②行政主体对相对人的行为有直接的控制权和强制执行权，而相对人对行政主体的行为没有直接控制权，一旦发生侵权，只能通过申诉和诉讼程序解决。③涉及财产性质的行政法律关系往往是不等价的，甚至是无偿的，如行政补偿关系并非采用等价原则，没收、罚款等处罚关系并非采用有偿原则等。

(4) 违反行政法律关系所导致的法律后果是承担行政责任。这与民事法律关系和刑事法律关系有明显的区别。

(5) 行政法律关系中的纠纷（即行政纠纷）以行政程序为主要解决手段。这一特点并不排除以司法程序解决行政纠纷，而是指大多数行政纠纷只以行政程序解决，即由行政机关而不是由司法机关解决；司法机关解决行政纠纷多以行政程序解决为先置条件，即只有经行政机关处理不服的，方可诉诸人民法院解决。

二、行政法律关系的构成要素

（一）行政法律关系的主体

行政法律关系的主体，亦称行政法律关系的当事人，是指在行政法律关系中依法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、行政相对人等。没有行政法律关系的主体，由行政法律关系的客体所反映出来的内容就没有归属，就谈不上行政法律关系。主体是行政法律关系的构成要件。

要成为行政法律关系的主体，必须具备以下条件：

1. 必须是法律规定的行政法律关系的主体。它包括行政机关、法律授权的

组织，其他国家机关、企事业单位和社会团体，公民个人以及特定的外国人和外国组织。

2. 必须具有权利能力。这里所说的权利能力，是指行政法律关系的主体可以参加行政法律关系并在其中享有权利和承担义务的资格。

3. 必须具有相应的行为能力。所谓行为能力，是指行政法律关系的主体能以自己的行为行使权利和履行义务的能力。是否具有行为能力，也就是行为主体是否能判断自己行为的性质、后果，并作出健全的、正常的意思表示。这就要以两方面的标准来衡量：一是年龄状况；二是精神健康状况。要具有行为能力，除达到一定年龄外，还要精神正常，没有使其削弱或丧失辨认、控制自己行为能力的精神障碍。据此，对自然人行为能力的规定有三种情况：(1) 具有完全行为能力；(2) 限制行为能力，即具有不完全的行为能力；(3) 无行为能力。行政法对以上三种情况划分的标准并不统一，一个人是否有相应的行为能力，须依照具体的行政法律规范来确定。

4. 必须是具体行政法律关系的参加者，并在其中享有权利或承担义务。这就是说，行政法规定的可以成为行政法律关系主体、具有权利能力和行为能力的国家机关、企事业单位、社会团体和公民或特定的外国人、外国组织，在参加到行政法律关系中之前，并不是行政法律关系的主体。

行政法律关系的主体根据其在行政管理关系中所处的地位不同，分为二类：一类是行政管理的主体，包括行政机关、法律授权的组织；另一类是行政管理的相对方，包括其他国家机关、企事业单位、社会团体以及公民个人。行政管理的主体和公民、法人或其他组织都是行政法律关系的参加者，是法律关系的双方当事人，具有行政法律关系的主体资格。行政机关是为人民服务的国家机关，代表人民行使行政管理权。我国的国家管理是由人民直接或间接参加的管理，作为行政管理相对方的公民、法人或其他组织，也是管理的参加者，行政机关与公民、法人或其他组织在根本利益上是一致的，法律地位实质上是平等的，行政机关代表人民，并通过人民参与管理。因此，行政管理主体与公民、法人或其他组织在行政法律关系中都享有法定的权利，并承担相应的义务，同是法律关系的主体。从形式上看，行政机关处于管理者的地位，它向公民、法人或其他组织发布命令，实质上是人民将管理权赋予行政机关，由它为人民履行义务。在行政法律关系中，行政机关及其公务员是最重要的主体，它们是形成这种法律关系的必要条件。由于法律关系是在行政管理过程中产生的，是在行政机关及其公务员代表国家行使行政职权的过程中产生的，这就决定了行政主体在法律关系中的突出地位，使它成为行政法律关系中不可缺少的主体。

作为公民、法人或其他组织（包括在我国的外国人和无国籍人），它们在有关行政法的规定和调整下，与行政机关形成权利和义务关系，成为法律关系中权