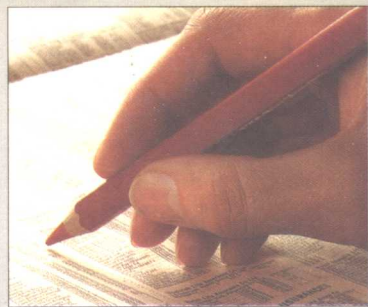


GUOJIA
SIFA KAOSHI ZHIDAO
JIAOCAI
XINGZHENGFA
XINGZHENGUSONGFA



国家司法考试 指导教材

行政法·行政诉讼法

最高人民法院政治部 审定

主编 赵建华

人民法院出版社

·国家司法考试指导教材·

行政法·行政诉讼法

最高人民法院政治部审定

主 编 赵建华

副主编 王亚琴

撰稿人 (按姓氏笔划排序)

王亚琴 李德中 陈春梅

赵建华 鲍爱东

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法·行政诉讼法/国家司法考试指导教材编写组编写. - 北京: 人民法院出版社, 2002.1

国家司法考试指导教材

ISBN 7-80161-251-5

I. 行… II. 国… III. ①行政法-中国-法律工作者-资格考核-教材
②行政诉讼法-中国-法律工作者-资格考核-教材 IV. ①D922.1 ②
D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 094891 号

国家司法考试指导教材

行政法·行政诉讼法

最高人民法院政治部审定

主编 赵建华

责任编辑 晓晨 晓燕 亚琴

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京东交民巷 27 号 (100745)

电 话 65282306 (责任编辑) 65136848 (出版部)
65120825 65286879 65222201 (发行部)

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市大丰彩印厂

经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 490 千字

印 张 19.5

印 次 2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1-5000 册

书 号 ISBN 7-80161-251-5/D·251

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

编写说明

2001年6月九届全国人大常委会第22次会议修正通过的《法官法》和《检察官法》规定，国家对初任法官、检察官和取得律师资格实行统一的司法考试，新修正的《律师法》对此也作了相应的规定。上述法律同时还对国家司法考试的报考条件从学历、相关知识、相应工作经历和职业素质等条件提出了更高的要求。

我国国家司法考试制度的建立，是改革开放和社会主义法制建设发展的必然要求，是适应加入WTO新形势的一项重大司法改革举措。这项制度的确立，对提高我国法律职业队伍的专业理论水平、业务素质和职业道德素养，对推进司法体制的改革和完善，对实现司法公正和诉讼效率的有机统一，都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

面对新的形势和新的课题，为适应2002年全国首次司法统一考试，我们在深入研究和总结历次初任法官考试、初任检察官考试和律师资格考试的特点和经验的基础上，以《2002年国家司法考试大纲》为框架，并增加了预测性补新、补充；结合法官、检察官、律师“三职业”的共性并重点突出审判职业、检察职业和律师职业的特点编写了这套指导用书。这套指导用书包括《法律实务·职业道德》、《法理·宪法》、《刑法》、《民法》、《商法·经济法》、《诉讼法与仲裁法》、《行政法·行政诉讼法》、《国际法·国际私法·国际经济法》。我们相信，本套指导用书一定会对考生跨越成功大门有所裨益。

国家司法考试指导教材编写组

二〇〇一年十二月

目 录

第一编 行 政 法

第一章 绪论	(2)
第一节 行政法的概念.....	(2)
第二节 法律关系.....	(7)
第三节 行政法的基本原则.....	(14)
第二章 行政法律关系主体	(20)
第一节 行政主体.....	(20)
第二节 国家公务员.....	(30)
第三节 行政相对方.....	(36)
第三章 行政行为	(40)
第一节 概述.....	(40)
第二节 行政行为的分类.....	(44)
第三节 行政行为的成立与合法要件.....	(47)
第四节 行政行为的无效、撤销与废止.....	(52)
第四章 行政立法	(56)
第一节 抽象行政行为.....	(56)
第二节 行政立法.....	(59)
第三节 其他抽象行政行为.....	(64)
第五章 行政执法	(69)
第一节 概述.....	(69)
第二节 行政处理.....	(73)
第三节 行政监督.....	(80)
第四节 行政强制.....	(85)
第五节 行政处罚.....	(89)
第六章 行政司法	(99)
第一节 行政复议.....	(99)
第二节 行政调解.....	(104)
第三节 行政裁决.....	(106)
第七章 行政程序	(109)

第一节	行政程序概述·····	(109)
第二节	行政程序的基本原则和主要制度·····	(113)
第三节	行政程序法概述·····	(116)
第八章	行政合同 ·····	(121)
第一节	行政合同概述·····	(121)
第二节	行政合同的缔结、履行和终止·····	(123)
第三节	行政合同中当事人的权利与义务·····	(125)
第四节	我国目前主要的几种行政合同·····	(127)
第九章	行政指导 ·····	(130)
第一节	行政指导的概念与特征·····	(130)
第二节	行政指导的种类、意义与作用·····	(131)
第十章	行政责任 ·····	(134)
第一节	行政违法·····	(134)
第二节	行政责任·····	(136)
第三节	行政赔偿·····	(140)
第四节	行政处分与求偿制度·····	(149)
第十一章	监督行政行为 ·····	(152)
第一节	监督行政行为概述·····	(152)
第二节	行政机关自身的监督·····	(154)
第三节	权力机关、检察机关和审判机关的监督·····	(158)

第二编 行政诉讼法

第十二章	行政诉讼与行政诉讼法概述 ·····	(164)
第一节	行政争议与行政法律救济·····	(164)
第二节	行政诉讼·····	(166)
第三节	行政诉讼法·····	(171)
第十三章	行政诉讼法基本原则 ·····	(176)
第一节	行政诉讼法基本原则概述·····	(176)
第二节	行政诉讼法的一般原则·····	(177)
第三节	行政诉讼法的特有原则·····	(183)
第十四章	行政诉讼受案范围 ·····	(189)
第一节	行政诉讼受案范围的确立·····	(189)
第二节	人民法院受理行政案件的范围·····	(190)
第三节	人民法院不予受理的行政案件·····	(195)
第十五章	行政诉讼管辖 ·····	(202)
第一节	行政诉讼管辖概述·····	(202)
第二节	行政诉讼的级别管辖·····	(205)

第三节	行政诉讼的地域管辖·····	(208)
第四节	行政诉讼的裁定管辖·····	(210)
第十六章	行政诉讼参加人·····	(214)
第一节	行政诉讼参加人概述·····	(214)
第二节	行政诉讼的原告和被告·····	(217)
第三节	行政诉讼的共同诉讼人·····	(224)
第四节	行政诉讼第三人·····	(227)
第五节	行政诉讼代理人·····	(229)
第十七章	行政诉讼证据与举证责任·····	(233)
第一节	行政诉讼证据及其种类·····	(233)
第二节	行政诉讼举证责任·····	(237)
第三节	人民法院对证据的收集、保全和审查·····	(238)
第十八章	行政诉讼的第一审程序·····	(242)
第一节	行政诉讼的起诉·····	(242)
第二节	行政诉讼的受理·····	(244)
第三节	行政诉讼的审理·····	(246)
第四节	法律适用与一审裁判·····	(251)
第十九章	行政诉讼的第二审程序·····	(255)
第一节	行政诉讼第二审程序概述·····	(255)
第二节	对提起上诉的审查与受理·····	(256)
第三节	对行政诉讼上诉案件的审判·····	(258)
第二十章	行政诉讼的审判监督程序·····	(264)
第一节	行政诉讼审判监督程序概述·····	(264)
第二节	再审行政案件的提起·····	(265)
第三节	再审行政案件的审判·····	(269)
第二十一章	行政赔偿诉讼·····	(273)
第一节	行政赔偿诉讼概述·····	(273)
第二节	行政赔偿诉讼的受案范围与管辖·····	(274)
第三节	行政赔偿诉讼的当事人·····	(276)
第四节	行政赔偿诉讼的提起与受理·····	(278)
第五节	行政赔偿案件的审理、裁判与执行·····	(281)
第二十二章	行政诉讼执行程序·····	(284)
第一节	行政诉讼执行概述·····	(284)
第二节	行政诉讼的执行主体、根据、对象·····	(285)
第三节	行政诉讼的执行程序·····	(288)
第四节	行政诉讼的执行措施·····	(294)
第五节	对妨害行政诉讼行为人的强制措施·····	(298)
第二十三章	涉外行政诉讼程序·····	(300)

第一节	涉外行政诉讼程序概述·····	(300)
第二节	涉外行政诉讼的特有原则·····	(301)
第三节	涉外行政诉讼的送达、期间·····	(303)

第一编 行 政 法

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

行政通常可分为国家与公共事务的行政和社会组织的行政。行政法上的行政是指国家的行政及公共事务的行政，相对私人行政而言，通称为“公共行政”。

行政是个多义词。它通常是指“执行事务”、“政务的管理”等。

我们认为，行政是指国家与公共事务的决策、组织、管理和调控等活动或过程，目的是为了执行国家法律。这个定义包含以下几层意思：（一）行政活动的范围逐步扩大，现代行政已不限于管理国家事务，还越来越广泛地管理公共事务；（二）行政活动的目的是为了执行法律，增进公共利益和社会福利；（三）行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。正是在这些方面，行政与立法、司法存在着原则的区别。

二、行政权与公民权利

（一）行政权

1. 行政权的涵义

行政权是国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的一个组成部分。这个定义具有两层含义：第一，行政权由国家行政机关代表国家行使；第二，行政权系国家政权组成之一，属“国家公权”，因而，行政权多含有强制或命令的性质。社会组织或个人之间，就无所谓行政权的存在了。有时，国家可以通过法律的明文规定授权社会组织行使一定的行政权，行政机关依照法律规定可以委托社会组织或个人行使一定的行政权，但这些行政权的范围较小，且受法律的严格限制。

行政权与行政职权不能完全等同。前者就是行政机关依法管理国家行政事务的权力，其内容多而复杂；后者则是具体行政机关和工作人员所拥有的、与其职务和职位相适应的管理资格和权能，是行政权的具体分配和转化形式。

行政权与行政权限亦有区别。行政权的具体形式——行政职权包括权力主体、权力内

容、权力范围三个构成要素。行政权限即权力范围，是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权所不能逾越的范围、界限，是行政职权的限度和构成要素之一。行政机关行使职权超越该“限度”，便构成行政越权，视为无效。

2. 行政权的内容

现代国家行政机部门林立，分别承担繁杂的国家和公共事务，具体到不同行政机关的行政职权也就多少不等，内容有别。但就总体而言，行政权大致有下列内容：行政立法权；行政命令权；行政决定权；行政监督检查权；行政制裁权；行政强制执行权；行政裁判权等。

3. 行政权的特点

行政权相对于其他国家权力，它具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点；相对于社会组织和个人，它具有强制性、单方性、优益性等特点。

理解和掌握行政权的特点，有助于我们深刻地了解行政行为的特点，有助于我们阐释和发展行政法上的一般原则和具体规则。

4. 行政权的双重作用

现代社会，行政权愈趋扩张，其作用日益显著。为了维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益，必须赋予行政机关广泛的职权（包括行政自由裁量权），并保障其有效地行使，充分发挥其积极的能动作用。

（二）公民权利

公民权利（这里泛指公民、法人或其他组织的权利），是指国家通过宪法、法律确认的公民的自主地位、利益、自由和权能。公民权利，可分实体权利和程序权利，其内容十分广泛，包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身自由、社会经济权利、文化教育权利等。现代社会中，权利的范围愈趋扩大，权利的规定愈趋细密，有机的权利体系已形成。广泛确认公民权利，充分保障公民权利的行使是社会文明和进步的表现。但是，公民权利的行使要受到法律的制约，不得损害公共利益和他人的合法权益。权利与权力一样，不是无限的、绝对的。权利与义务是统一的、不可分割的，权利一旦脱离义务，就会发生异化，成为一种特权。公民违法，滥用权利，侵犯公共利益和他人的合法权益，要受到法律的追究，这是法治社会的一项基本要求。

（三）行政权与公民权利的关系

行政权力，源于公民权利，是公民权利的一种特殊的转化形式。我们知道，公民通过选举，产生自己的权力机关，权力机关再根据一定的权力分立原则，将行政权从统一的国家权力中分解出来，并组成政府统一行使该行政权力。可见一切国家权力都直接或间接来源于公民权利，权力是权利的一种特殊方式。行政权力一旦形成，便同公民权利结成一种既互相依存，又相互对立的关系。一方权利（权力）的实现，要求另一方履行相应的义务，反之亦然。每一方都是权利的主体，同时又是义务主体，双方的权利义务在总体上应是平衡的。

三、行政法的概念

1. 行政法的涵义

行政法是国家重要的部门法之一，是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称，或者说是调整因国家行政机关行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义说明行政法是国家一类法律规范和原则的总称；说明这一系列法律规范和原则调整的对象是行政关系和监督行政关系，而不是其他社会关系。所谓调整行政关系和监督行政关系就是规定行政关系和监督行政关系各方当事人之间的权利义务关系。此项行政法定义亦可表述为关于行政权的组织、实施以及对行政权的监督的法。表述不同，内容是一致的。我们认为，上述定义比较全面、完整地把握了行政法调整对象的特殊性，是一种比较客观的科学的界定。

2. 行政法的调整对象

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家行政机关以及其他行政主体行使行政职能而发生的各种社会关系。行政职能是关键，只有与行政职能的行使直接或间接发生关系的才是行政关系及监督行政关系，与行政职能的行使无关的社会关系不是行政关系或监督行政关系。行政关系和监督行政关系经过行政法调整后形成行政法律关系和监督行政法律关系。二者互相关联、密不可分，后者以前者为基础，又不可或缺地与前者共同构建完善的、有机统一与和谐的行政法律秩序。

四、行政法的渊源

行政法是一系列行政法律规范和原则的总称，这一系列规范和原则是通过丰富的法律形式表现出来的。表现行政法规范和原则的形式，就是行政法的渊源。

行政法的渊源很多，为了便于把握其脉络，我们可以将其分为一般渊源与特别渊源两大类。

我国行政法的一般渊源，依其制定主体、效力层次、制定程序的差别，可分为下述几种形式：

1. 宪法；
2. 法律；
3. 行政法规与部门规章；
4. 地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例。

以上我们简述了行政法的一般渊源。

行政法的特殊渊源，在我国目前有以下几种：

1. 法律解释。指有权解释，不包括学术解释等无权解释。有权解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。这些解释常常具有规范性，是行政法的补充渊源。

2. 其他规范性文件。中共中央与国务院联合发布的规范性文件，国务院与有关社会组织联合发布的规范性文件，这是我国一种独特的法的渊源。这类规范性文件数量虽不多，但

往往意义重大,值得重视。

3. 国际条约、惯例。随着国际法的发展,国际行政法规范也不断增多。国际行政法是行政法的一个特殊渊源。国际行政法一经我国承认,便成为我国行政法的一个渊源。当然,凡是我国承认时予以保留的条款,则不能成为我国行政法规范的组成部分。

五、行政法的分类

行政法的领域十分广泛,其规范浩如烟海。为了便于研究和实施,对其进行分类是很有必要的。我们认为,最重要最有价值的有以下三种分类:

1. 以行政法调整对象的范围为标准,将行政法分为一般行政法与特别行政法。

一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范和原则的总称,如行政组织法、公务员法、行政程序法等。一般行政法调整的行政关系和监督行政关系范围广,覆盖面大,具有更多的共性,常常是其他行政法规范的基础。

特别行政法是对特别行政关系和监督行政关系加以调整的行政法规范的总称,如经济行政法,军事行政法,教育行政法,公安行政法,等等。特别行政法规范较一般行政法规范具体、细密,很多时候就是一般行政法规范的具体化、细密化。特别行政法是行政法不可割裂的部分。

在行政法理论上,人们一般在行政法总论中研究一般行政法,而在行政法分论中研究特别行政法。

2. 以行政法规范的性质为标准,将行政法分为实体行政法与程序行政法。

实体行政法是规范涉及当事人的地位、资格、权能等实体权利义务的行政法规范的总称。程序行政法是有关行政的程序性权利义务规范的总称,如行政诉讼法、行政程序法等,以保障实体性行政法规范的实施。

在行政法上,行政实体法与行政程序法总是交织在一起,前者是行政行为的内容,后者是行政行为的表现形式,二者是统一的。行政诉讼法作为程序行政法的一类,又总是同行政实体法与行政程序法交织在一起的。尽管如此,区别这三类规范还是可能的并有其理论和实践价值。人们发现,行政法中的程序规范虽然也变化多端,但相对于实体规范来说,比较容易把握。故此,人们提出,应及时将行政法中的程序法法典化,因为这是可行而又必要的。不少国家已经作了这种努力,如美国、德国等都颁布了《行政程序法》。我国在1989年4月颁布了《行政诉讼法》,目前正在研究制定《行政程序法》。为此,我们区分实体行政法与程序行政法,对于研究和完善我国社会主义行政法制显然具有重要意义。

3. 以行政法的作用为标准,将行政法分为有关行政组织的规范、有关行政行为的规范和有关监督行政行为的规范。

有关行政组织的规范,基本上可以分为两部分:一部分是有关行政机关的设置、编制、职权、职责、活动程序和活动方法的规范,其中关于行政职权、职责的范围,是行政组织法的核心内容;一部分是有关国家行政机关与其公务员双方在录用、培训、考核、奖惩、晋升、调动中的权利(职权)、义务(职责)关系的规范,这部分规范往往由公务员法加以规定。

有关行政行为的规范，亦即行政活动性。这类行政法规范中，最主要的是关于行政机关与个人、组织双方在行政管理过程中的权利（职权）、义务（职责）关系的规范。行政行为规范涉及主体多，情形相当复杂，研究并制定这方面的规范是很有价值的。

有关监督行政行为的规范，即监督主体监督行政行为的规范，其中包括关于行政诉讼的原则、形式、程序的规范。这类规范在行政法上数量不多，但至为重要，被认为是行政法学的研究重点。

上述三类规范的划分当然也是相对的（这三类规范有时会交叉难分）。划分这三类规范的最重大的意义在于有助于人们全面把握行政法规范，并为行政法学研究构画轮廓。

除了上述三种划分外，行政法还有许多其他的划分，如平时行政法与战时行政法、中央行政法与地方行政法等等划分。这些划分我们在这里就不一一作介绍了。

六、行政法的特点

（一）行政法在形式上的特点

1. 行政法没有统一、完整的法典。行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容纷繁复杂，其中的技术性、专业性成分又较高，本来就不宜法典化，加上行政关系变动较快，因此，制定一部统一、完整的行政法典几乎是不可能的。

2. 行政法规范赖以存在的法律形式、法律文件的数量特别多，居各部门法之首。行政法与民法、刑法等不同。行政法有多种立法者、多级立法者，也有多种立法程序、多种法律渊源。行政法的这种多级立法体制，是由行政法内容的广泛性、技术的复杂性、专业的细致性决定的，是适应社会行政管理和生活现实而产生的。

（二）行政法在内容上的特点

1. 行政法的内容广泛。行政法的内容从行政组织、行政管理到行政救济，从民政管理、司法管理到文化管理，包罗万象，这是由现代行政发展的现实决定的。行政法内容呈现出了广泛性。

2. 以行政法规、规章形式表现的行政法规范易于变动。一般说来，法律规范具有一定的稳定性。在行政法规范中，以宪法、法律形式表现的那部分法律规范与民事、刑事等其他法律规范一样，具有相当的稳定性；而数量较多、地位重要的以行政法规、规章形式表现的具体规范，其稳定性就相对差得多了。这些相对具体的行政法规范涉及的内容太多，而社会生活又在日新月异地飞速变化。尤其在我国目前的改革形势下，管理关系正在一步步理顺，一步步完善，行政活动也在适应形势发展。因此，以行政法规、规章形式表现的具体行政法规范呈现出变动性这一特征是可以理解的。

3. 行政法的实体性规范与程序性规范总是交织在一起，并往往共存于一个法律文件之中。民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法通常都是分别作为实体法与程序法而分开，独立立法成章，形成不同的法律部门，而行政法就不同了。值得指出的是，行政法的程序性规范并非为诉讼活动所专有，它还包括行政程序法。行政程序法是行政法特有的一类行为规范。《行政

诉讼法》虽然可以独立立法，但毕竟与行政法有关实体内容有着千丝万缕的联系，以致于其条文中就包含了许多实体性条文。因而，关于行政活动的实体规定和程序规定总是交织在一起的，考察行政活动不应也很难把实体性规范和程序性规范截然分开。虽然某些程序性规范因代表一定的共性而逐步独立形成一个法律文件，如行政立法程序法，但在通常情况下，实体性规范和程序性规范往往共存于一个法律文件之中。另外，由于行政机关种类繁多，各自职权的行使有其特殊性；即使有代表共性的行政程序法律规范，也不足以完全调整具体行政机关的具体行为。所以，具体的、特殊的程序性规范更是经常与规定行政机关具体职权的实体性规范共同构成一个法律文件。

第二节 法律关系

现代社会，由于行政权的扩张，出现了国家权力交叉，与行政管理相关联的法律关系，呈现前所未有的复杂化和多样化。正确理解和掌握这些关系的本质显得尤其重要。这些法律关系主要有：行政法律关系和监督行政法律关系。对这两类法律关系，分别介绍如下：

一、行政法律关系

（一）行政法律关系的涵义

国家行政机关在行使行政职能的过程中，必然要对内对外发生许多关系，这些关系范围广、内容复杂，人们通常称之为行政关系。由行政法规范调整，受国家强制力保障的行政关系，便是我们所讲的行政法律关系。

就行政关系与行政法律关系的关系而言，凡是涉及权利、义务的行政关系，都应当法律化与制度化。这是行政法治的一个要求。当然，行政关系不可能也不必要都转化成行政法律关系。在现代行政管理过程中，由于行政指导、行政建议、行政咨询等发生的关系，就不需要都上升为法律关系。总之，行政规划、行政政策、行政指导这类行政活动，对行政相对方虽不具有法律上的强制性，但对行政机关来讲，它在从事这类活动时，应是在其职权范围内，不得同宪法法律相抵触，仍受依法行政原则制约。它要对自己的行为承担行政的、政治的责任。

（二）行政法律关系的分类

1. 内部行政法律关系和外部行政法律关系

行政法律关系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”是指上下级行政机关之间、行政机关内部组成单位之间、行政机关与其公职人员之间发生的为行政法所调整的关系。“外部行政法律关系”是指行政机关与公民、法人或其他组织之间所发生的为行政法所调整的关系。调整内部行政关系法律规范和调整外部行政关系的法律规范是两类不同的法律规范，这两类不同的行政法律规范不可交叉适用。

2. 行政实体法律关系与行政程序法律关系

行政法律关系还可分为行政实体法律关系和行政程序法律关系。行政实体和行政程序是同一行政主体的行为的两个方面，它们彼此联结，相互依存。前者是行为的内容，后者是行为的形式。行政行为，作为一种管理行为，它同时受行政实体法和行政程序法两种不同的法律规范制约，因而形成行政实体和行政程序两种不同的法律关系。程序性法律关系和实体性法律关系一样，都是一种权利义务关系，只是这两种权利义务具有不同的地位和作用罢了。

（三）行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系的主体、客体、内容等要素构成。

1. 行政法律关系主体

行政法律关系主体，即行政法主体，又称行政法律关系当事人，指行政法权利（职权）、义务（职责）的承担者。行政法律关系存在于两个以上的主体之间。没有主体，权利、义务就没有承担者，法律关系便不能存在；只有一个主体，而没有相对的一方，也就无所谓权利义务关系。行政法律关系的主体由行政主体和行政相对方构成。行政主体可以是依法行使行政职权并对其承担责任的国家行政机关，也可以是经法律法规授权行使行政职权并对其行为承担责任的组织。公民个人本身不是行政主体，任公职的公民只能以他所属的组织或被授权的组织的名义行使权力，而不能以任何个人的名义从事公务活动。行政主体拥有的行政权，有的是固有的，有的则是有权机关授予的。行政职能，不论以何种形式取得，都是行政主体的一个基本属性，没有行政职能，也就不存在行政主体。与行政主体相对应的行政相对方在我国可以是组织、公民和在我国境内的外国组织、外国人及无国籍人。个人、组织参加行政法律关系，必须具有行政法上的权利能力，被剥夺政治权利的公民不能成为内部行政法律关系的主体。个人作为行政相对一方参加行政法律关系，还必须具有一定的行为能力，即通过自己的行为，取得权利、承担义务的能力。

2. 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体是行政法律关系参加者的权利、义务所指向的对象。行政法律关系客体的范围很广泛，但可概括为如下三种：

（1）物。指一定的物质财富，如土地、房屋、森林、交通工具等。物是客观存在的，它本身没有意识，但由于物的存在，就会在主体之间引起占有、使用、转让、赠予等方面的权利、义务关系。深入研究主体与物的关系，对于行政法律关系的确立和稳定具有重要意义。

（2）智力成果。指一定形式的智力成果，如著作、专利、发明等。智力成果虽然经常转换成一定形式的物质，但在法律上仍不失为一种独立的法律关系客体。保护健康、有益、科学的智力成果，是保护和发展生产力的要求，是行政法的一项基本任务。

（3）行为。行为指法律关系主体有意识的活动，如纳税、征地、交通肇事、打架斗殴等，包括作为和不作为。研究行为，不应限于研究行为本身，还应包括行为的发生地点、时间、方式，特别是行为的动机和后果。当然，并不是所有的行为都可以成为法律关系的客体，只有具有法律意义的行为、能够引起法律后果的行为，才能成为法律关系的客体。

3. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容就是行政法的权利（职权）和义务（职责）。当然，行政法律关系

的内容并不限于权利（职权）和义务（职责），它还包括引起法律关系变动的原因和事实等，但核心部分是权利（职权）、义务（职责）。所谓行政法上的权利（职权）、义务（职责），是指行政法所确认并加以保护的一类权利（职权）和义务（职责）。

公民在行政法上的主要权利有人身权、财产权、自由权、平等权、参加国家管理权、了解权、隐私权、请求权、建议权、举报权、控告权、批评权、申诉权等，主要义务则有遵守宪法、法律、法规，服从行政命令，协助行政管理等。

企业、事业单位和社会组织除其各自特有的权利、义务外，在行政法律关系上，其权利、义务与公民的略同。在华的外国人（组织）、无国籍人，其权利、义务除政治性的外，一般也与本国公民略同。

应当指出的是，在讲行政法律关系核心时，我们不能只强调行政主体的权利，而不强调其所应承担的义务；不能只讲相对方的义务，而不讲相对方的权利，更不能视相对方为客体。行政法主体之间的权利义务关系在总体上应该是平衡的。我们绝不能割裂权利与义务的关系。我们在分析行政法上的权利、义务关系时，尤其要注意从辩证唯物主义的立场出发，深刻地分析问题，避免片面、主观。

（四）行政法律关系的特点

行政法律关系包括行政实体法律关系和行政程序法律关系。行政法律关系的特点主要有：

1. 行政主体是行政法律关系的一方

行政职权的行使是行政法律关系得以发生的客观前提。没有行政职权的存在及其行使，行政关系就无从产生，行政法律关系也就不可能形成。行政主体是行政职能的承担者，这决定了行政法律关系中必有一方是行政主体。在通常情况下，行政主体也就是国家行政机关。因此，在行政法律关系中，行政机关往往是其中的一方，只有在一些例外情况下，行政法律关系中才不存在行政机关这一主体。在社会组织依法取得特定行政职能对社会施行一定管理而形成的行政关系中，就没有行政机关这一方当事人。

行政法律关系的这一特点是民事法律关系所不可能具有的。

2. 行政法律关系具有不对等性

在民事法律关系中，当事人之间在地位、权利、义务等方面都是对等的，民法上有所谓“等价有偿原则”。等价有偿是商品流通关系中奉行的原则，但它在行政关系中却不可能得到体现。行政法律关系具有明显的不对等性，从而与民事法律关系的对等性形成鲜明的对照。

行政法律关系具有不对等性，是指行政法律关系主体双方的权利义务不对等。事实上，行政程序法律关系、行政复议法律关系、行政裁决法律关系以及包括行政诉讼法律关系在内的监督行政法律关系，都具有不对等性这一特点，只不过在表现形式和作用上有所不同而已。

我们从以下几个方面分析一下行政法律关系的不对等性：

（1）行政实体法律关系的不对等性。我们知道，行政主体一方面要同国家结成权利义务关系，另一方面要同行政相对方结成权利义务关系，几种权利义务交织在一起。相对于国家，行政实体规范规定的是行政主体的职责，行政主体必须履行，不能自由转让或放弃；而