



法学笔记系列

# 行政法与行政诉讼法 入门笔记

*Administrative Law and Administrative Litigation Law  
in a Nutshell*

戚建刚·主 编

重点知识 | 一目了然 | 涵盖司考



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



法学笔记系列

# 行政法与行政诉讼法 入门笔记

*Administrative Law and Administrative Litigation Law  
in a Nutshell*

戚建刚·主 编



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法入门笔记 / 戚建刚主编. -- 北京: 法律出版社, 2017  
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1722 - 3

I. ①行… II. ①戚… III. ①行政法—中国—高等学校—教材②行政诉讼法—中国—高等学校—教材 IV.  
①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 300842 号

行政法与行政诉讼法入门笔记  
XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA  
RUMEN BIJI

戚建刚 主编

策划编辑 谢清平  
责任编辑 谢清平  
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 三河市龙大印装有限公司  
责任印制 张建伟

编辑统筹 社项目运营中心  
开本 720 毫米×960 毫米 1/16  
印张 21.5  
字数 310 千  
版本 2017 年 12 月第 1 版  
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1722 - 3

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# “法学笔记系列教材”编委会

**主 任**

竺 效

**副主任**

蒋大兴 程 啸 何其生

张 翔 何志鹏 李建伟

**委 员**

(以姓氏笔画为序)

李秀清 李雨峰 李忠夏

刘亚军 刘志云 吴英姿

杜 宁 初兆平 周尚君

胡 铭 姜 涛 戚建刚

曹 燕 谢进杰

## 总 序

法学、神学与医学是人类最古老的知识体系,其知识谱系的演变体现了人类文明与法治的进步。在我国,法学教育对于建设法治国家具有基础性、根本性与前瞻性的作用,是全面实施依法治国伟大工程中的重要一环。改革开放以来,我国的法学教育发展取得了显著成绩,为社会主义法治国家建设提供了有力的支持与人才保障。目前,随着我国法治事业的不断发展与法律服务市场的变化,社会需要越来越多适应时代要求的法治人才,这对大学的法学教育提出了新要求。如何提高法律人才培养质量,满足社会需求,已成为我国法学教育改革所面临的重要课题与挑战。

法学教育的本质并非传授单一的知识点,而是培养一种综合的法律思维能力。法律是一种职业,一种技术含量非常高的专业化的职业,这个职业有不同的研究方法,也有多元的思维方式。我们应该培养像法律人那样思考问题、解决问题的能力。随着全球化、信息化时代的到来,法律制度发生了新的变化,法律现象呈现出日益综合化的趋势。如何有效地分析和解决特定的法律问题,已经不能再局限于某一单一法学学科,而应以整体系统的法学教育为背景,通过综合的法律思维去分析、解决问题。因此,为适应社会需求,法科学生需要在短时间内系统地学习法学的理论精髓,并融会贯通。这也为法律人才培养提出了更高的要求。

在法学教育中,教师是教学核心,尤其是青年教师,站在教学第一线。青年教师入职后面临的挑战可能不是科研,而是教学。青年教师历经数十年的寒窗苦读、精耕科研,如何以最短的时间从研究者转换为授业者,是每一位初登讲堂者须完成的必修课。教学大纲的设计、知识点的选取、典型案例的搜集、寓理论于案例的深入浅出等均是作为“初学者”的青年教师需要攻克的难关。初登讲堂者往往都是学富五车的博士,但经历了漫长的学习生涯与科学研究过程,他们恐怕一时难以用通俗易懂的语言将法学的乐趣深入浅出地描绘给学生。

作为法学职业教育的共同体,我们须认识到,法学教育的目的是培养造就一批

信念执著、品德优良、知识丰富、本领过硬的高素质法律人才,包括法学研究型人才、法律应用型人才、复合型法律人才等适应不同层次社会需求的法律人才。为了形成知识、能力和实践之间的融合,我们需要系统地学习法律知识,但是知识并不是最重要的,关键是通过法学知识的传授培养一种能力,用能力来解决法律实践中的具体问题。对于研究型人才,我们应训练其法学思维,启迪其独立研究和思考;对于应用型人才,我们亦须培养其法律思维,将理论应用于实践;对于复合型人才,我们要培养其综合性应用思维,扩展其法律知识面。

法学教育的载体和纽带在于教材的编写和选用。无论是学生的学习,还是教师的讲授,都依赖于课程的教材。传统的法学教材,植根于各学科基础理论,汇集各家观点,力求完整、全面地为读者介绍本学科的基本情况,归纳本学科的基本理论体系,诠释本学科的基本法律规范。但对于正在接受系统法学教育洗礼的本科生乃至硕士生等群体而言,存在一种瓶颈性的困境。因缺乏系统的法学知识,在各家学说与艰深理论面前,法学初学者往往会“望而却步”,期待一种通俗易懂的教材。事实上,法学是美妙而充满魅力的科学,如果有一本教材能够让学生在轻松地阅读学习中,直观了解法学知识的初貌,培养学生对深入学习本学科法学理论的浓厚兴趣,逐步引导其对这门学科开展探索,这必将是法学初学者的一种幸事。

此外,在信息化时代,法学初学者又须防范迷失于信息量过大而难以取舍、信息良莠不齐而缺乏甄别能力、知识的碎片化而难以形成法律思维等困境之中。事实上,法学知识和法律知识载体的多样化、新型化也给法学教育工作者提出了新的课题。例如,如何为法学本科生的每门专业课选择正确、适量、重点突出、便于理解的教学素材,如何使得教学素材的载体既小又大,即教材的页码少但有用信息量大;如何使得教学素材的载体既简单又复合,即教材所载学科理论和法律知识的信息重点一目了然但功能多用,能够满足学科入门、理论体系的提炼、法律知识的串联、司法考试知识点等复合型功能需求。

可喜的是,法律出版社计划出版一套“法学笔记系列教材”,这套教材由我国青年法学学者编写,突出教材的“笔记”特色。其丛书编委均是具有长期丰富一线教学经验的中青年法学才俊。当中国人民大学法学院竺效教授与我交流这套新型法学教材的提议后,我开始关注这套教材的出版进展,也浏览了由他主编的第一本教材《环境法入门笔记》。我认为,这套教材的新意在于,将目标集中于引领法学初学者进入各个法学学科领域,使法学入门者能对各学科理论有全面系统的了解,掌握其中重点,对各学科涉及的法律规定能在准确理解的基础上尝试应用,借助该套教

材,激发读者深入研习法学的兴趣。同时,也有望这套教材能为初入讲堂的青年教师提供较为高效的“教学入门速成课”。甚至可能成为那些因为各种原因从其他专业转而从事法律实践的应用型、复合型人才,提供法学各学科法律实践的入门级“工具书”。

作为从事教学工作近三十年的法学教育者,看到这套新型教材的问世,感到欣慰与欣喜——欣慰于青年教师们能够想读者之所想,想后辈之所想,想学生之所想;欣喜于青年教师们青出于蓝而胜于蓝。希望日后有更多青年学者加入到本套教材的编写之中,为本套教材的完善提出真知灼见,在从事学术研究的同时不忘初心,致力于我国法学教育事业的发展。

中国法学教育研究会常务副会长、  
中国人民大学法学院教授、博士生导师

韩大元

2016年12月25日

# 目 录

第 1 章 行政法概论 .....	( 1 )
1.1 行政法概述 .....	( 2 )
1.2 行政法的渊源 .....	( 11 )
1.3 行政法的基本原则 .....	( 14 )
第 2 章 行政法主体 .....	( 20 )
2.1 行政法主体概述 .....	( 21 )
2.2 行政主体 .....	( 26 )
2.3 公务员 .....	( 36 )
2.4 行政相对人 .....	( 48 )
2.5 监督行政主体 .....	( 53 )
第 3 章 行政行为 .....	( 60 )
3.1 行政行为概述 .....	( 61 )
3.2 抽象行政行为 .....	( 75 )
3.3 具体行政行为 .....	( 87 )
3.4 其他行为 .....	( 97 )
第 4 章 行政程序 .....	( 108 )
4.1 行政程序概述 .....	( 108 )
4.2 行政程序的基本原则 .....	( 111 )
4.3 行政程序的基本制度 .....	( 114 )



<b>第5章 行政复议</b> .....	(119)
5.1 行政复议概述 .....	(120)
5.2 行政复议的受案范围 .....	(122)
5.3 行政复议机关与行政复议参加人 .....	(126)
5.4 行政复议的申请与受理 .....	(130)
5.5 行政复议的决定与执行 .....	(134)
<b>第6章 行政诉讼法概论</b> .....	(139)
6.1 行政诉讼的概念与特征 .....	(139)
6.2 行政诉讼法律关系 .....	(142)
6.3 行政诉讼法的发展与完善 .....	(146)
<b>第7章 行政诉讼的受案范围</b> .....	(149)
7.1 行政诉讼受案范围概述 .....	(150)
7.2 可诉行政行为与不可诉行政行为 .....	(153)
7.3 我国的行政诉讼受案范围 .....	(155)
<b>第8章 行政诉讼的管辖</b> .....	(159)
8.1 行政诉讼管辖概述 .....	(160)
8.2 行政诉讼管辖的种类 .....	(162)
8.3 管辖权异议 .....	(168)
<b>第9章 行政诉讼参加人</b> .....	(170)
9.1 行政诉讼参加人概述 .....	(171)
9.2 行政诉讼原告 .....	(175)
9.3 行政诉讼被告 .....	(179)
9.4 行政诉讼第三人 .....	(185)
<b>第10章 行政诉讼程序</b> .....	(189)
10.1 起诉与受理 .....	(189)
10.2 行政诉讼一审程序 .....	(197)

10.3	行政诉讼二审程序 .....	(201)
10.4	行政诉讼审判监督程序 .....	(206)
10.5	行政诉讼程序的一般问题 .....	(211)
<b>第 11 章</b>	<b>行政诉讼证据 .....</b>	<b>(218)</b>
11.1	行政诉讼证据概述 .....	(218)
11.2	行政诉讼举证责任 .....	(223)
11.3	行政诉讼的证据规则 .....	(231)
11.4	行政诉讼的证据保全 .....	(242)
<b>第 12 章</b>	<b>行政诉讼的裁判与执行 .....</b>	<b>(248)</b>
12.1	行政诉讼裁判概述 .....	(248)
12.2	行政诉讼的执行 .....	(254)
<b>第 13 章</b>	<b>涉外行政诉讼 .....</b>	<b>(262)</b>
13.1	涉外行政诉讼概述 .....	(263)
13.2	涉外行政诉讼的特殊规则 .....	(266)
13.3	涉外行政诉讼的主要类型 .....	(272)
<b>第 14 章</b>	<b>国家赔偿 .....</b>	<b>(278)</b>
14.1	国家赔偿责任概述 .....	(278)
14.2	国家赔偿责任的归责原则 .....	(285)
14.3	国家赔偿责任的构成要件 .....	(288)
14.4	国家赔偿的方式和计算标准 .....	(291)
<b>第 15 章</b>	<b>行政赔偿 .....</b>	<b>(296)</b>
15.1	行政赔偿概述 .....	(297)
15.2	行政赔偿的范围 .....	(302)
15.3	行政赔偿的请求人和赔偿义务机关 .....	(304)
15.4	行政赔偿的程序 .....	(307)
<b>附录</b>	<b>近年司法考试真题选编 .....</b>	<b>(315)</b>

# 第 1 章 行政法概论

## 教学目标

- 了解和识记行政法的基本概念；
- 了解外国和我国行政法的历史发展；
- 了解和识记我国行政法的法律渊源；
- 识记和理解行政法的基本原则。

## 推荐参考资料

1. 《行政法与行政诉讼法》编写组:《行政法与行政诉讼法学》,高等教育出版社 2017 年版,第一章、第二章。
2. 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社 2015 年第 6 版,第一章、第二章、第三章。
3. 马怀德主编:《行政法与行政诉讼法》,中国法制出版社 2015 年第 5 版,第一章、第二章、第三章。
4. 方世荣、石佑启主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社 2015 年第 3 版,第一章、第三章。
5. 张正钊、胡锦涛:《行政法与行政诉讼法》,中国人民大学出版社 2015 年第 6 版,第一章。
6. 莫于川主编:《行政法与行政诉讼法》,中国人民大学出版社 2015 年第 2 版,第一章、第二章、第三章。

## 1.1 行政法概述

### 知识要点

#### 1.1.1 行政的概念与种类

##### ☆ 行政的概念

“行政”一词的英文为 administration, 来自拉丁文 administer, 德文为 Verwaltung, 作为一个科学范畴, 在行政法学及行政学中“行政”一词被广泛使用。对于“行政”一词的理解, 学界存在不同的认识, 从广义上而言, “行政”是组织的一种职能, 任何组织的存在和发展都必须有相应的机构和人员行使执行和管理职能;<sup>[1]</sup>从狭义上而言, “行政”是国家行政机关行使权力、管理国家事务的活动, 或者是指国家行政机关行使行政权、执行和实现国家意志的活动。<sup>[2]</sup>

“行政”既包含公共行政, 也包括私行政。所谓“公共行政”, 是指不以营利为目的, 旨在有效增进与公平地分配社会公共利益而进行的组织、管理与调控活动。<sup>[3]</sup>公共行政强调的是公共部门和公共服务机构的行政, 与之相对应, “私行政”主要是指营利的、私人的、企业的行政。

行政法上的行政仅指公共行政, 而不包含私行政。一般而言, 行政法上的“行政”是指国家通过一定的组织为实现国家或社会职能而进行的公共管理活动及其过程。<sup>[4]</sup>

##### ☆ 行政的种类

(1) 根据管理方式不同, 可将行政分为“授益行政”和“负担行政”。前者是指行政机关为公民增加利益和赋予权利的行为; 后者是指行政机关使公民负担义务的行为。

(2) 根据对公民自由权保护的态度的不同, 可将行政分为“秩序行政”和“给付行政”。前者是指为防止公民自由权滥用导致社会失序而进行的行政活动; 后者是

[1] 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》, 北京大学出版社、高等教育出版社 2015 年第 6 版, 第 1 页。

[2] 参见方世荣、石佑启主编:《行政法与行政诉讼法》, 北京大学出版社 2015 年第 3 版, 第 4 页。

[3] 同上注。

[4] 《行政法与行政诉讼法》编写组:《行政法与行政诉讼法学》, 高等教育出版社 2017 年版, 第 7 页。

指为消除和减少过度自由竞争带来的社会差别和维护社会公平提供的公共服务从事的行政活动。

### 1.1.2 行政法的概念

目前,无论是国外学者还是国内学者,对行政法的概念界定均存在一定的差异,他们通常基于不同的视角对行政法进行界定。

例如,美国行政法学者伯纳德·施瓦茨曾认为,行政法是调整政府行政活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力,确定行使这些权力的原则,对受到行政行为损害的人予以法律救济。这个定义把行政法分为三部分:第一,行政机关所具有的权力;第二,行使这些权力的法定要件;第三,对不法行政行为的救济。<sup>[1]</sup>

德国行政法学者哈特穆特·毛雷尔认为:“行政法是指以特有的形式调整行政行为、行政组织以及行政程序的法律规范的总称,是为行政所特有的法。确切地说,行政法是调整行政与公民之间的关系,确立公民权利和义务的规范,只是其范围限于行政上的关系而已。”<sup>[2]</sup>

法国行政法学者莫里斯·奥里乌指出:“行政法从一定程度上而言是规定国家及其法律关系的存在方式的公法中的一部分,它以国家行政体制为立法对象。且行政法具有主观法和客观法双重因素,在以公共行政机关及其权力的组织为目标的行政法中,一切涉及行政组织的法都是客观法,而一切涉及公共行政机关行使权力的法,在产生公务管理的法律关系中,都是主观法。”<sup>[3]</sup>

英国行政法学者韦德则指出,从行政法的目的和功能上而言,其是控制政府权力的法,从内容和形式上而言,行政法是调整公共当局行使权力和履行职责的一般原则的总称。<sup>[4]</sup>

我国学者对行政法的概念多从其调整对象、功能作用等方面进行界定,如有学者指出,“行政法是调整行政关系的法律规范的总称,或者说是调整国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称”<sup>[5]</sup> 还有学者认为,“行政法是调整行政关系的、规范和控制行政权的法律规范系统”<sup>[6]</sup>

[1] B. Schwartz, *Administrative Law*, Boston: Little Browns, 1976, p. 1.

[2] 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第33~35页。

[3] 参见[法]莫里斯·奥里乌:《行政法与公法精要》,龚觅译,辽海出版社、春风文艺出版社1999年版,第143~148页。

[4] H. Wade, *Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1989, pp. 4-5.

[5] 参见罗豪才:《行政法学》,中国政法大学出版社1983年版,第1页。

[6] 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2015年第6版,第18页。

简而言之,行政法就是关于行政的法律规范的总称。具体而言,行政法是有关行政的主体及职权、行为及程序、违法及责任和救济关系等的法律规范的总称。<sup>[1]</sup>

### 1.1.3 行政法的特征

#### ★ 内容方面的特征

(1)行政法涉及内容极为广泛。这是由行政的性质所决定的。由于现代行政的范围涉及国防、外交、经济、文化、卫生、教育等各个领域,行政法是有关行政的法律规范总称,因而行政法在内容上也要对各个领域的行政关系予以回应。

(2)行政法规范具有易变性。公共行政处在不断变化发展之中,从事行政活动的行政主体面临着复杂多变的新问题和新情况,为使行政法规范能够适应社会发展需要,就需要对行政法规范进行相应的增设、修改和废除。

(3)行政法中的实体性规范与程序性规范相交织。从整体而言,行政法既包括实体性规范,也包括程序性规范;从具体规范层面而言,行政法的实体性规范与程序性规范常常被安排在同一法律之中。

#### ★ 形式方面的特征

(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,内容复杂多变,并且具有较高的技术性和专业性,不可能通过制定一部统一的行政法典就可将社会生活的各个领域予以涵盖。因而,行政法是由一系列具有专门性的法律规范所组成的。

(2)行政法的法律形式和法律规范数量众多。行政法律规范的制定主体的多元性决定了其数量的多样化。

#### ★ 效力方面的特征

(1)不同主体制定的行政法规范具有不同的效力等级,如行政法规、部门规章以及地方政府规章等具有不同的法律效力。

(2)不同的行政法规范所具备的效力适用范围有所不同,如部门规章和地方政府规章在其所能够适用的地区、时间以及具体事项等方面可能有所不同。

#### ★ 属性方面的特征

(1)行政法是政治性与技术性的统一法。行政法的政治性体现为:行政机关是国家权力机关的执行机关,因而,相对于民法或刑法而言,行政法是政治性的法;行

---

[1] 《行政法与行政诉讼法》编写组:《行政法与行政诉讼法学》,高等教育出版社2017年版,第10页。

政法的技术性体现为:相对于宪法而言,行政法又是技术性的法。<sup>[1]</sup>因此,行政法既是政治性的法,又是技术性的法,是二者的统一。

(2)行政法是行为规范与裁判规范的统一。行政法规范作为行政主体行使行政权力或履行行政职责所必须遵循的规则,首先是行政主体的行为依据,包括实体依据和程序依据,其次才是法院审理行政争议案件的裁判依据。<sup>[2]</sup>

#### ★ 功能方面的特征

(1)行政法是控制和规范行政权的法。行政法对行政权的控制和规范主要体现在两个方面:一是通过行政行为法和行政程序法规范行政权行使的方式和手段;二是通过行政法制监督法、行政责任法、行政救济法制约行政权滥用。

(2)行政法是保障公民权利的法。行政法通过对公民权利予以确认并建立诸如公开、听证等法律制度来实现对公民权利的最大保障。

### 1.1.4 行政法的体系

行政法的体系就是指行政法由哪些部分所组成。一般认为,行政法的体系包括四个部分:

(1)行政主体法,主要对行政权的行使主体资格进行规定。

(2)行政组织法,主要对行政主体组织形式、机构设置等内容作出规定。

(3)行政行为法,主要对行政主体行使行政权的外在表现加以规范。

(4)行政监督法,主要对行政主体行使行政权的监督加以规范,也可以称为行政救济法。

### 1.1.5 行政法的历史发展

#### ☆ 国外行政法的历史发展

##### 1. 大陆法系国家行政法的历史发展

大陆法系国家行政法的典型代表为法国和德国。

法国是现代行政法的母国,法国行政法是在1789年法国大革命之后产生的。其主要特点有:(1)判例具有重要作用,一些重要原则由判例发展而来;(2)具有独立的行政法院系统;(3)行政法体系完整,既包括内部行政法又包括外部行政法,既

[1] 对于行政法的“技术性”特征,有学者指出宪法具有政治性、意识形态性、国家性和民族性;而行政法则表现为技术性、手段性、合目的性。参见[日]和田英夫:《现代行政法》,倪健民、潘世圣译,中国广播电视出版社1993年版,第36页。

[2] 参见《行政法与行政诉讼法》编写组:《行政法与行政诉讼法学》,高等教育出版社2017年版,第14页。

包括实体行政法又包括程序行政法；(4)从行政法的功能上看，有保障公民权利和控制行政权的作用。

德国行政法的前提是具有明确的私法和公法划分。其主要特点有：(1)主要构成是成文法规范，1960年的《行政法院法》和1976年的《联邦行政程序法》构成其完整的行政法基础；(2)实体性规范与程序性规范融合程度较高，德国行政程序法并非单纯包括行政程序内容，它同时包含了广泛的实体内容，如行政处分的构成要件、公法契约和国家责任等；(3)设有行政法院，和法国行政法院属于行政系统有所不同，德国的行政法院属于司法系统。

## 2. 英美法系国家行政法的历史发展

现代意义上的英国行政法是在17世纪中后期出现的。英国行政法的特征如下：(1)行政诉讼和民事诉讼、刑事诉讼一样由普通法院管辖，没有独立的行政法院；(2)由于没有公法和私法之分，普通法院受理行政诉讼适用一般的法律规则；(3)设立了众多用以解决行政争议和与行政争议有关的民事诉讼的行政裁判所，裁判所独立于法院。

美国行政法肇始于1887年州际贸易委员会的成立。美国行政法的特征如下：(1)判例法和制定法均构成美国行政法的法律渊源，其中，制定法的效力高于判例法；(2)与英国议会至上原则不同，美国法院既可对行政机关的行为进行合法性审查，也可以对国会的相关立法进行审查；(3)行政程序法在美国行政法体系中占据突出地位；(4)与英国的行政裁判所相似，美国在其行政系统内设有专门的行政法官制度，用以解决与行政相关的争议和纠纷。

## ☆ 我国行政法的历史发展

### 1. 民国时期

(1)中国第一部现代意义上的行政法——1914年北洋政府时期颁布的《行政诉讼条例》；(2)设立专门行政法院，行政法院独立于普通法院专门审理行政诉讼案件。1932年，民国政府正式颁布《行政诉讼法》，1945年颁布《行政法院组织法》。

### 2. 中华人民共和国成立后行政法的发展

一般认为，行政法在新中国成立后的历史发展大致可以分为四个阶段：<sup>〔1〕</sup>

(1)1949~1956年，行政法初创时期。这一时期并未形成完整的行政法体系，只有一些单行行政法。

〔1〕 参见《行政法与行政诉讼法》编写组：《行政法与行政诉讼法学》，高等教育出版社2017年版，第19页。



(2)1957~1977年,行政法发展停滞不前。主要原因是受“文化大革命”的影响,这一时期我国的法制建设止步不前。

(3)1978~1988年,行政法逐步恢复阶段。“文化大革命”结束,改革开放初期,为适应新情况,行政法律规范得以恢复发展。

(4)1989年《行政诉讼法》颁布施行以来。这一时期是我国行政法迅速发展时期,目前,我国行政法已初步建立了相对完善的体系,《行政诉讼法》《国家赔偿法》《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》《行政复议法》等法律规范相继制定实施,并随着社会的发展进行着不断的修订与更新。

### 1.1.6 行政法上的法律关系

#### ★★ 行政法律关系的概念

行政法律关系是指,行政法规范对行政活动产生的各种社会关系加以调整后形成的行政法上的权利义务关系。这种关系包括行政主体之间、行政主体与行政相对人之间以及行政主体与其他行政第三人之间的权利义务关系。理解行政法律关系的内涵,需要明确以下几点:

(1)行政法律关系是一种法律上的权利义务关系,且这种权利义务关系具有特定的范围,即是行政法对行政主体实现行政职能范围内发生的社会关系,超出这一范围的社会关系不属于行政法规范所调整,因而不是行政法律关系。

(2)行政法律关系不同于行政关系。首先,行政法律关系以行政关系为前提,行政关系是行政法的调整对象,行政法律关系是行政法对其调整对象予以规范后的结果,没有行政关系,就不会有行政法律关系;其次,行政关系不具有权利义务内容,行政法律关系具有权利义务内容,并且受国家强制力保障。

(3)行政法律关系的一方至少为行政主体。行政法律关系中的行政主体一方是恒定的,它是行政主体与行政相对人及行政第三人之间经由行政法规范所形成的各种法律关系。

(4)行政法律关系中的各方主体权利义务具有对应性。作为行政法律关系的主体,双方都享有一定的权利并承担相应的义务,不存在一方只享有权利而另一方只承担义务的情形。

(5)行政法律关系中的各方主体权利义务不具有对等性。所谓对等性是指,双方主体所享有的权利义务是同样的或者等值的。在行政法律关系中,行政法律关系主体一方必定为行政主体,而另一方也可以是行政相对人或者是行政第三人,其中,行政主体行使的是行政权力或监督权力,行政相对人行使的是个人权利或监督