

第二章 行政组织与国家公务员 PDF转换可能丢失图片或格式  
，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/51/2021\\_2022\\_\\_E7\\_AC\\_AC\\_E4\\_BA\\_8C\\_E7\\_AB\\_A0\\_E3\\_c36\\_51140.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/51/2021_2022__E7_AC_AC_E4_BA_8C_E7_AB_A0_E3_c36_51140.htm) 第一节 行政主体的概念 [考试大纲要求]本部分考查的知识点有：行政主体的概念、行政主体与相关概念的区别（行政主体与行政机关、行政主体与国家公务员、行政主体与行政法主体）。[内容指导] 司法考试之行政主体，首先需要把握的是行政主体的概念。我们在日常生活中，经常听说的是行政机关、行政组织，以前行政法学采用的也是行政机关、行政组织的概念。但近几年，行政法学开始用行政主体概念取代了行政机关、行政组织的提法。为什么要取代呢？行政主体是抽象的概念，说行政主体，你可能不知道具体所指，说行政机关、行政组织很具体，大家都知其所指。其实，采用抽象的行政主体概念来取代具体的行政机关、行政组织的提法，是基于实践的需要。在行政诉讼实践中，曾经发生过这样一个案例，表明用行政主体取代行政机关、行政组织的必要性。陕西勉县新铺乡工商所接到药店收购药材的人的举报，有药贩来推销药材红参，收购药材的人怀疑其是假红参，因用舌尖尝一尝有麻舌的感觉，即向工商所举报。工商所将该药贩找来，将其所贩卖的药材扣押，要求其回去提供购进药材的合法证明，结果，药贩走后就一去不复返。工商所将药材扣押一段时间后，见药贩不回，便将所扣押药材卖了，所得货款一半入账，一半几个干部私下就给分了。无巧不成书，恰巧赶上年底陕西勉县人大组织药品管理部门检查药品管理法的实施情况，发现市场上有假红参出售，寻根溯源，得知该药材为工商所所

卖。鉴于工商所销售假药，违反了药品管理法，药品管理机关对工商所作出处罚：一是罚款，二是没收违法所得。工商所对处罚不服，以药品管理机关为被告提起行政诉讼。法院收到该案件后，有两种不同意见：一种意见认为行政处罚属于行政诉讼受案范围，法院应该受理；另一种意见认为，此案是行政机关告行政机关，而《行政诉讼法》规定公民、法人、其他组织作为行政诉讼的原告，行政机关只能作被告，不能作原告，因此，人民法院不应受理此案。要解释这个案件就必须引进行政主体。从法律上讲，行政机关具有双重身份：民事主体和行政主体。在大多数场合下，行政机关以行政职权的享有者的行政主体身份出现，实施行政行为，但也不排除行政机关在某些场合以民事主体的身份出现，如到商店购买办公用品、租借办公用房等。在本案中，工商所即是以民事主体身份出现的，因为它从事的是一种民事买卖活动，而药品管理机关是以行政主体的身份出现的，因为它运用的是行政职权处罚权。作为民事买卖活动，要接受有关行政机关的管理，药品管理机关完全有权对工商所的民事买卖活动进行处理，而作为民事主体的工商所，也当然有权对处罚不服而提起行政诉讼。因此，本案如果从主体角度进行分析，勉县法院第二种意见显然是不成立的。也正是这一个案例，提醒我们在行政法当中对行政机关、行政组织的研究应当从行政主体的角度切入。那么，什么是行政主体呢？行政主体是指享有行政职权，能以自己的名义行使国家行政职权，作出影响行政相对人权利、义务的行政行为，并能由其本身对外承担行政法律责任的组织。行政法首要的问题是谁有资格进行管理，即有管理者的主体资格。对于行政主体的概念

没有必要死记硬背，关键是要把握它的几个要素。这些要素是我们判断一个组织是不是行政主体的几个标准。第一个要素是作为行政主体必须享有行政职权。一个组织是否行政主体，首先看它是否享有行政职权。国家立法机关、司法机关不是行政主体，因为它不享有行政职权。行政机关之所以成为行政主体，主要是因为它享有行政职权。既然能否作为行政主体关键是看是否有行政职权，行政主体也就不限于行政机关，某些社会组织如果法律、法规授予它行政职权，它也会因这种授权而取得行政主体地位。前段时间，在北京掀起了一股告学校热，如北京科技大学学生状告北京科技大学。案情是这样的，北京科技大学的一名学生在一次期末考试中作弊，被校方发现，因违反学校考试纪律，校方作出开除该学生的决定。但决定作出后，校方没有进一步采取行动，该学生仍然在学校念书，考试也参加，成绩也给，每学期还给注册。但到毕业时，学校说，你已经被开除，所以不给毕业证书，不授予学位。学生不服，向法院提起行政诉讼。随后不久，又发生北京大学博士生状告北京大学的事情。北京科技大学和北京大学都是作为行政诉讼的被告，原因就在于它所作出的行为都是行使国家法律、法规授予它的行政职权，因而，可以成为行政诉讼的被告。所以，我们判断一个组织是不是行政主体，首先看的不是它是否是行政机关，而是它是否享有行政职权。第二个要素就是必须要能够以自己的名义实施活动。在实际的行政活动中，由于行政机关、行政组织是非常庞大复杂的组织系统，到底谁具有主体资格，要看谁能以自己的名义实施行为。比如说，县公安局是县政府的组成部门，县公安局内部又设有治安科、刑侦科、法制科，

治安管理处罚一般是由治安科作出，但是如果对此处罚不服，应该以县公安局为被告，因为治安科是县公安局的内部组成机构，处罚是以县公安局的名义作出的。县公安局虽然是县政府的组成机构，但县公安局在法律上是能够以自己的名义作出治安管理处罚的，因而，不能以县政府作为被告，而应以县公安局作为被告。因此，面对层级隶属庞大、复杂的行政组织系统，我们要确定行政主体就必须看谁在法律上能以自己的名义作出行政行为，谁就具有行政主体资格。所谓以自己的名义，说句通俗话，就是作出一个决定，签你的名，盖你的章。从法律上讲，就是能够依照自己的意志，独立地作出一个决定。我不用向别人请示，也不用获得其他机关批准，可以独立作出。当然，这里的能够以自己的名义作出决定是指法律上具有这种行为能力，而不是事实上以谁的名义。第三个要素是作为行政主体必须是能够承担实施行政活动所产生的责任的组织。在实际行政活动中，经常有某些组织虽然在实施行政活动，但是最后责任并不由它承担。比如说治安联防队，它的职责是维持某一地方的社会治安，在履行这一职责的过程中，它虽然享有职权，实施活动，但最后不是由它来承担责任，而是由委托它行使职权的公安局，因为它与公安局之间存在着委托关系。按照委托关系原理，受托者必须要以委托者的名义实施活动，最后的责任要由委托者承担。治安联防队尽管实施行政活动，但它却不是行政主体。以上就是我们要把握的3个要素，这3个要素也是我们判断一个组织是否行政主体的3个标准。如果我们作一简单的归纳，就是行政职权的享有者、行政活动的实施者、行政责任的承担者，三者合一，就是行政主体。 100Test 下载频道开通

, 各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)