

第三讲行政组织与行政主体 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\\_B8\\_89\\_E8\\_AE\\_B2\\_E8\\_c36\\_51142.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/51/2021_2022__E7_AC_AC_E4_B8_89_E8_AE_B2_E8_c36_51142.htm) 第三讲 行政组织与行政主体

一、行政组织概述。行政组织是什么，在学术对个问题界定很多。在实务上有没有价值，我们研究行政组织解决两个实际问题。一是哪些可以作为行政诉讼的被告；二、行政组织与其工作人员之间的关系。行政组织他的组成及有关行政组织的法律规范为行政组织法。行政组织法主要解决下面三个问题的问题：一般不讲行政组织，而只讲行政主体。这个观点不太正确，有些行政组织有主体资格，有些则没有。不是行政主体也是行政法的研究范围。

1、行政组织的职权。实际上在讲职权的时候，也分析他的法律地位。一般讲可以分为这么几种情况：第一种情况行政组织由宪法设置的。由宪法设置的行政组织有两种：国务院和地方各级人民政府；宪法设置的国务院各个部和委员会。这属于宪法机构。在做行政法研究比较注意的一个问题，他们的地位和职权由宪法规定。宪法明确规定地方人大不能监督，只能法律监督，只能工作监督。另外一类是法律设置的机构。一些行政组织是由法律设置，这些行政组织包括：香港特别行政区行政长官是法律设置的。如果这些搞不清楚是学不好行政法的。法律设置的包括民族区域自治机构，我比较赞同自治机关是法律设置的。我们各省的一些厅局是法律设置的。地方政府组织法设置的。二者区别在于他们的法律地位不同，由宪法设置的法律地位高于由法律设置的机构。如乡行府是由宪法设置的，董建华是由法律设置的。董建华与乡长没得比。不是

宪法地位高实权就大，宪法地位高不一定有实权。如文化部。工商局是由法律设置的，傻瓜都知道工商局局长大。工商局局长不是国务院的组成人员。国务院全体会议工商局局长不能进这个场子的。文化部部长可以去。去了有没有用？但是级别到了。法律地位与实权没有关系。如果撤销宪法设立的机构要由全国人大批准。实际上我们国家不是法治国家，很多合并与企业合并一样，说合就合说分就分，完全不按照他的法律地位决定。一般讲宪法设立的机构，由全国人大决定。第三种情况是由法规设置的机构。由行政法规设置的机构。主要有国务院的直属机构和临时机构。有些直属机构是由法律设置的，有些是由法规设置的。如国家税务总局是根据法律设置的。包括地方政府设置的机构，如果社会保管基础。法规设立的机构地位没有法律设置的高了。第四种依据行政命令设置的机构。国务院除了直属机构、临时机构，还有一些办事机构，如国务院台办。办事机构的负责人的法律地位很低，但权力还是比较大的。这些机构多数都是副部长级。他们可不可以作为行政诉讼的被告，从他的法律地位看。根据行政命令设置的机构包括两种一种中央机构，一种是地方机构。一般不能成为行政主体。由组织这个行政机构的机关承担法律责任。在我们分析问题的时候注意，这是行政组织。还有一类行政组织，刚才大家讲到的。但有一些行政组织不属于行政机关，不属于机关。如公法人，我们国家对公法人的研究比较缺乏，是依据法律法规设置的，如学校、图书馆。这些公共文化机构。自治组织和社会团体，这些叫做法律法规授权的组织，他本质上不是行政机关。但他属于行政组织。行政组织包括行政机关。

## 2、行政组织的活动原则。

一般是行政法的基本原则之一，注意哪些原则。第一，行政组织应当遵循效率原则。行政组织与司法机构不一样，司法组织强调相互制约，强调独立性，司法组织以公平公正为组织原则。行政组织是效率原则。强调上下级组织的服从关系，强调行政命令快速有效的执行提高效率。第二，行政组织内部的集权原则。集权是封建社会开始，他有一个好处，他非常的有效率，他与第一个效率原则接合在一起的。徐国栋老师在罗马尼亚去，遇到瑞典一个法学家，说监察专员是从中国学来的。我们什么时候被瑞典去了。监察专员中集权的一个手段。中国的封建社会的体制比我们现在还要好一点。一个家族统治可以超过四百年。孙中山、袁世凯都很短，只有我们伟大的共产党长了一点。封建社会那个时候没有汽车飞机，能管理好一个国家不容易。他们效率很高，他是以长期效果为代价。尽量避免错杀。苏联比较专制。集权体制能在一个很短的时期解决问题。专制对专制的时候，共产主义是最有战斗力的，西特勒这个强大，也败倒到了在斯大林手下。这个组织的战斗力是很利害。不存在超期羁押。这种集权在长远来说不好。任何一个国家都是一个混合组织，司法和立法是民主的。西方资本主义国家是一个混合组织。行政部门是很集权的。美国参议会员之间可能相互不买帐。但不能跟总统对着干。与总统的意见不合就得辞职。美国行政集权，立法和司法民主。我们是不伦不类。我们的转变过程将是很长的。行政组织如果没有集权和效率的肯定是软弱无能的。美国虽然是民主的，但他的行政是高度集权的。3、行政组织的法律责任。一般来讲分为两种：一种是宪法责任。这是法律责任的一种，宪法责任包括罢免（西方叫免职）。宪

法责任适用哪些，我认为只能中央领导，省一领导都不能适用。一般人不原意承担。因为大部分职能是中央。在美国总统，和国务卿。另外一种法官。法官承担的是宪法责任。为什么不承担一般法律的责任，因为法律是法官操作的，法官的职权是宪法给的，因此应当承担宪法责任。另外参议员的众议会也承担宪法责任。这种宪法责任不经过司法程序，而经过特别司法程序，或是行政程序，或是议会的议事程序。另外的宪法责任是无效的责任。所以说宪法责任一种是由政治机关，一种是由司法机关追究的责任。所以宪法司法化的提法是错误的。不科学。宪法不可能司法化。一般法律责任，包括讲到有两种一种是行政责任，行政处分。另外还有一种行政责任行政机关依据行政处罚。行政处罚也是行政责任。另外一种一般法律责任还有刑事责任和民事责任。行政组织中的行政机关要承担民事责任，这种民事上的责任，如国家赔偿是什么责任？国家赔偿是行政责任，而不是民事责任。我们国家行政机关包括作为不作为，承担民事责任。没有对公共营造物的管理责任。国家赔偿有人说是宪法责任，有人说行政责任。如果写论文这个好写，如果写清楚，可以当教授。行政机关滥用职权造成重大损失，要承担刑事责任。（我们休息十分钟）我有不良习惯，吸烟，喝酒。现在不能了，难受了。我生活习惯不好。以后给法律硕士上课少了。行政机关熟悉一些，我在行政机关干了好几年。对行政机关的工作方式，亲自见过。对司法机关不熟悉。每一个老师都有不同的特定。只要没有做就是不作为。不需要举证。刚才那个案件是公共营造物致害。公共营造物致害适用民事责任。其他是行政责任。国家赔偿是财政的资金，民事赔偿不

是。大家要看一本书《行政法与行政诉讼法案例精选》。二、行政主体。行政主体是一个非常重要的概念。对行政主体的识别是一个难点。行政诉讼的难点，第一是对行政主体的判断。第二个问题就是行政诉讼第二个难点对行政行为的性质判断。我们讲一下实务中出现的问题。1、行政主体的构成要件。在实务中复杂。要件要掌握三个问题。第一个问题要看行政组织是否独立行使行政职能。不是所有的行政组织都是行政主体。有些不是。但是有一些行政组织不是行政主体。另外独立行使行政职能，派出所是不是行政主体，有一些时候是行政主体，如五十元以下的罚款。有一些是公安机关明确授权的。公安分局是不是行政主体，分局不是。派出所是行政主体。公安派出所和边防都是行政主体。大家对主体的判断比较困难。派出所依法独立行使职权的时候是行政主体，不是独立行使的不是行政主体。2、要独立承担法律责任。比如我们厦大门口的保安，有时候派出所授权他行使否些职责。他不能独立承担法律责任。法学院是不是行政主体，因为法学院不能独立承担法律责任，法律责任由学校承担。所以我们处分一个学生，学生不服告我们，不会告我们，只能告校长。3、行政主体必须能够作出一个具有法律效力的行政行为。比如说，我们国家有一个大学的一个女生，到男生宿舍睡了两个月没有发现。被管宿舍的老头抓了。女生被留校查看，后来反映被学校开除。后来女生告到法院去了。他给我发了一个EMAIL，说让我救救她。我说你的案件法院不能受理，你们学校做出的不具有法律效力行政行为，属于行政处分。应当到教育部学生司申诉，不能提起行政诉讼。大家要注意受委托的机构，不是行政主体不能作出一个行为

。但不对这个行为承担法律责任。他不是行政主体。第二，派出机构的政府部门，街道办事处是一个行政主体是一个完整的行政区主体。部门的派出机构要看能不能行使行政职权。第三学校，学校是法律法规授权的组织。这个组织有双重人格。他是一个民事主体又是一个行政主体。那么，在多数情况下不是行政主体，但法律授予以他可以行使的职权，是行政主体。第四协会。公证处。公证处是不是一个行政主体，现在还是。最近全国人大可能要立法了，将公证处作为一个独立的法人。公证处搞错了司法局要赔。这一些都要双重人格。要判断他哪一行为属于行政行为，首先要看他是不是一种行政职能。第五企业。企业是不是一个行政主体。如县医院告邮电局。是一个行政案件。有一些垄断性的企业或行业，虽然他的财政不是国家出，但判断行政主体不是按照财政判断，而是按行政职能判断。烟草专卖等。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)