

司法考试二卷指导行政主体 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\\_\\_E5\\_8F\\_B8\\_E6\\_B3\\_95\\_E8\\_80\\_83\\_E8\\_c36\\_51158.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/51/2021_2022__E5_8F_B8_E6_B3_95_E8_80_83_E8_c36_51158.htm) 内容提要 与民事活动有所不同的是，行政活动是由一个庞大的组织系统在实施。中央人民政府国务院，地方各级人民政府，省市县乡政府，各级政府还设立各种工作部门，如国务院各部委、各直属机构。面对这样一个庞大的组织系统，必须借助各种行政组织法规范才能正常建立和运转。行政法是调整行政活动的法律，首先要解决的问题就是谁享有行政活动的主体资格。由于行政机关具有双重法律地位：行政主体与民事主体；也由于在行政法上具有管理者主体资格的并不限于行政机关，因此，对行政组织与行政组织法规范的把握，应当从行政主体的角度进行分析。对行政主体部分的把握，首先需要对行政机关的设置以及行政体制有所了解，鉴于广大学生对行政机关设置的陌生，缺少对此的感性认识，很难把握这方面的内容，因此需要先以对行政组织的了解为基础；其次是要从行政主体角度分析、认识各种组织机构，所有的行政组织法规范都是在确立各行政组织机关的法律地位。大体而言，行政主体可分为行政机关、公务组织和被授权组织三类。在行政机关范畴中具有行政主体资格的包括：(1)国务院；(2)国务院的组成部门，即各部委；(3)国务院直属机构；(4)国务院部委归口管理的国家局；(5)地方各级人民政府；(6)地方各级人民政府的职能部门；(7)被授权的机构，包括被授权的国务院办事机构、派出机构、内设机构等。被授权的组织范畴包括被授权的企业、事业单位、社会团体等。公务组织则是指从事各种

公共事务、履行公共职责的组织，如邮政、铁路、学校、公用事业局等。与行政主体相关的还有国家公务员。行政活动通常是由一个个公务员实施，公务员与行政主体或说行政机关之间的关系，也同样必须由法律加以规定或予以明确。许多法律问题的解决必须以明确二者之间的关系为前提。有关公务员规范非常零乱，在行政法学的意义上，学生对其的把握应当从确定公务员的法律地位角度，明确国家与公务员二者之间的关系来理解。如关于公务员的权利义务的规范，无非是在明确公务员的法律地位，而关于公务员的各项管理制度，则是在确定公务员与国家之间的关系。

### 一、行政主体的概念

所谓行政主体，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。包括行政机关和法律、法规授权组织两种。

- 1行政主体必须是行政职权的享有者。国家机关中的立法机关、司法机关，虽然也是国家机关，但所享有的并非行政职权，故不是行政主体。此外的其他社会组织，如企业、事业单位或社会团体等不是国家机关，不行使国家行政职权，因而也不具有行政主体资格。但这些组织能够因为法律、法规授予其行政职权而获得行政主体地位。如高校就因国务院学位条例授予其学位授予权而取得行政主体资格。
- 2行政主体必须在法律上能以自己的名义实施行政活动。所谓“以自己的名义”，就是能够依照自己的意志，独立地作出处理决定，而毋须向其他机关请示或经批准。
- 3行政主体必须是行政责任的承担者。一个组织是否行政主体，重要的标准是看其是否承担行政活动所产生的责任。承担责任的即为行政主体，不承担责任就不是行政主

体。如国家公务员，虽然行使国家行政职权，实施行政行为，但他们对自己行使职权的行为并不对外承担法律责任，而是由其所在的行政机关对外承担法律责任。

## 二、行政主体与国家公务员的区别

在国家、行政机关和公务员三者之间，存在着两种关系：一是国家与行政机关之间的关系，即国家是抽象的政治实体，它通过所设立的各种具体国家机关表现出来，没有具体的国家机关也就没有国家；二是行政机关与公务员之间的职务委托关系。基于以上关系，行政主体与公务员的区别主要表现为：

- 1 公务员是受国家的委托，依法执行行政职务的人员，而行政主体则是由国家公务员组成的集合体；
- 2 公务员拥有依据授权执行职务的权力，但无论哪一个公务员都只能以行政机关的名义实施活动；
- 3 公务员因实施职务行为而产生的法律责任归属于国家，但国家则由行政机关作为其承担责任的代表。

因此，作为国家具体表现形式的行政机关可以是行政主体，而公务员并不是行政主体，只是行政主体的组成因子和行政手段，行政主体正是由一个个公务员组合起来的法律人格，行政活动只有通过具体的公务员来实现，如抽掉公务员，行政主体也就只是一个空洞的概念。

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)