

《行政法》课堂笔记精选（一）PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/273/2021\\_2022\\_\\_E3\\_80\\_8A\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E6\\_c67\\_273684.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/273/2021_2022__E3_80_8A_E8_A1_8C_E6_94_BF_E6_c67_273684.htm) 第二章 行政组织与国家公务员 第二节 行政主体的确定

一、一般行政机关与行政主体在我国，一般行政机关有九个层次：（1）国务院，是我国的最高行政机关。（2）国务院各部门，包括国务院各部、委、直属机构。（3）省级人民政府，包括省人民政府、自治区人民政府和直辖市人民政府。（4）省级人民政府的职能部门，通常称为“厅”、“局”。（5）设区的市人民政府。

（6）设区的市人民政府的职能部门，通常称为“局”。（7）县级人民政府，包括县人民政府、自治县人民政府和不设区的市人民政府。（8）县级人民政府的职能部门，通常称为“局”。（9）乡级人民政府，包括乡人民政府、镇人民政府和民族乡人民政府。乡级人民政府是我国的基层行政机关。

上述一般行政机关都有资格以自己的名义行使行政权力，也都以自己的名义承担相应的法律责任，包括在行政复议中作为被申请人、在行政诉讼中作为被告、在行政赔偿中作为行政赔偿义务机关。即使是在超越职权的情况下，它们也都能够以自己的名义承担法律责任。

二、内设机构或者内部机构与行政主体一般行政机关不可能是空洞的，内部总是由一些机构组成，这些机构有时称“内部机构”，有时称“内设机构”。这些内部机构一般不能成为行政主体，既不能以自己的名义行使行政权力，也不能以自己的名义承担相应的法律责任，除非得到法律、法规、规章的特别授权。如教育部内设的司、局，工商局内设的科，就不是行政主体，虽然在实

施行政管理时，与相对人直接发生关系的是这些内部机构，但它们不得以自己的名义行使行政权力，也不能以自己的名义承担相应的法律责任。公安机关内设的消防局、消防处、消防科可以成为行政主体，是因为有消防法的特别授权。没有得到法律、法规、规章特别授权的内设机构，以自己的名义行使了行政权力，因此发生了纠纷，那么谁是被告？根据最高法院1999年关于行政诉讼法的司法解释的规定，这些内部机构的行为视为其所在的一般行政机关的行为。因此，部委的司、局和工商局的各科既没有资格以自己的名义行使行政权力，也不能以自己的名义承担法律责任，此时只能以有资格的国务院部委、工商局为被告。

### 三、综合执法机关与行政主体

综合执法机关是由于某种特殊需要，由行政机关临时成立的一种行政组织。综合执法机关的名称非常复杂，如“联合执法队”、“综合执法局”、“办公室”等。综合执法机关的最大特点是由一个行政机关行使几个行政机关的权力。它的优点是可以减少行政机构和行政人员，同时执法的力度比较大；它的缺点是综合执法机关的人员比较少，而权力非常大，容易滥用权力，同时承担责任的主体不是很明确。因此，法律上对综合执法机关采取的态度是肯定这种做法，但又对其予以限制。

1. 《行政处罚法》规定，经过国务院批准或者国务院授权的省级政府批准成立的综合执法机关，有资格以自己的名义行使行政权。也就是说，它是行政主体。除此之外的其他国家机关批准成立的综合执法机关都不是行政主体，都无权以自己的名义作出行政决定。如果某市政府组建的一个综合执法机关实施了行政行为，被告是谁？被告是市政府，而不是综合执法机关，因为市政府没有权力赋予

它这个资格。考生还需要注意《行政许可法》与《行政处罚法》在关于综合执法机关执法资格上的差异。《行政许可法》只允许国务院批准成立的综合执法机关有行政许可实施权。

2. 如果没有经过上述有权机关批准而成立的综合执法机关，无论是否以自己的名义作出行政决定，最后承担责任的都是组建该综合执法机关的行政机关。即无论是以综合执法机关的名义，还是以成立综合执法机关的行政机关的名义作出决定，最后承担法律责任的主体都是成立综合执法机关的行政机关，而不能是该综合执法机关。实践中还有一种联合执法的情形。此时，以对外生效的法律文书上署名盖章的机关为被告。比如说，公安局、工商局、税务局三家联合执法，三家都署名盖章，行政决定的内容是吊销某企业营业执照。此时谁来承担责任？有人认为，吊销营业执照是工商局的职权，应当以工商局为被告。这是错误的，应当由三家共同承担责任。如果是一家行政机关署名，则由该行政机关承担法律责任。确定承担责任者是根据署名盖章，而不是根据行政决定的内容。

四、地方行政机关的派出机关和派出机构

派出机关和派出机构在法律上都不是具有独立地位的行政机关，因为它们的同级没有人大，都不是由同级人大产生的，而是由上级行政机关设置的。地方人民政府的派出机关有三类：

1. 行政公署。由省级人民政府派出，其人员由省级人民政府任命，而不是由人民代表大会任命，因为其同级并不设人民代表大会；其管辖的范围称“地区”；其代表省级人民政府对某一地区范围内的事务进行管理。行政公署现在越来越少了，因为大部分地区进行了“地改市”，地区的范围变成了市的范围，行政公署改为市政府。设立行政公署的条件有两

个：一是“在必要的时候”；二是“经国务院批准”。2. 区公所。因县的范围太大，由县政府直接进行管理有所不便。因此，由县政府设立若干个区公所，代表县政府管辖若干个乡镇。设立区公所的条件有两个：一是“在必要的时候”；二是“经省、自治区、直辖市的人民政府批准”。3. 街道办事处。在城市，由不设区的市、市辖区政府派出，代表不设区的市的政府或者区政府管辖若干个居民委员会。设立的条件是“经上一级人民政府批准”。之所以称其为“派出机关”，是因为它们不是一级政府组织。比如行政公署受省政府的委托，管理若干个县或县级市。行政公署最高的官员叫“专员”，由省政府任命。在行政公署这一级，没有人大，没有人大常委会。再看区公所，是受县政府的委派，管理若干个乡镇。街道办事处也不是一级独立的政权组织。由政府的职能部门设立的、代表自己进行管理的称为“派出机构”。主要有：(1)公安派出所，由公安局派出。(2)税务所，由税务局派出。(3)工商所，由工商局派出，等等。“派出机关”和“派出机构”的名称不同，并不说明它们在法律地位上存在差异，而是便于区分派出它们的主体。实际上，他们的法律地位基本是相同的。派出机关和派出机构的法律地位包括三种：(1)由法律、法规、规章授权。在授权范围之内有行政主体资格。(2)被行政机关委托。此时不是行政主体，没有资格以自己的名义行使权力。(3)最高人民法院的司法解释将派出机关和派出机构越权的情形分为幅度上越权和种类上越权，并分别确定责任主体。如果是在幅度上越权，从理论上讲，它是没有资格的。但是在幅度上有没有越权，只有经过审理之后才能知道，所以应由越权者自己承担责任。比如公

安派出所，根据《治安管理处罚法》的规定，只能进行500元以下的罚款或者警告。如果罚了501元钱，该派出所即为被告。如果是在种类上越权，由决定成立派出机关或者派出机构的机关承担责任，因为种类越权一眼就可以看出来。如派出所作出行政拘留的处罚，就以设立派出所的公安局或者公安分局为被告。此外，在法理上两者也有区别，幅度上的越权是典型意义上的越权，而种类上的越权属于“无权限”。

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)