

第一编

绪 论

第一章 行政法的基本概念

一、行政

案例 1 形式意义上的行政

【案情摘要】

1995年11月，S省X市某玻璃纤维无捻粗纱厂发生一起破坏生产设备事件。后经公安机关调查查明，破坏生产设备的违法行为人是本厂职工甲（男，22岁，中专文化）。甲不遵守工厂的纪律，经常迟到、早退、睡岗，被工厂先后三次处以罚款。甲因此产生报复念头，一次乘值夜班之机，将一根铁销投入炉内，使锅炉损害，因很快修复，工厂没有深究。后来，甲因违反工厂纪律又被罚款，甲恼羞成怒，又乘值夜班之机将一根铁销投入锅炉之内，造成锅炉轻微损害。工厂怀疑有人破坏，遂向公安机关报案。公安机关查明上述事实之后，依法作出对甲拘留15天、罚款200元的治安行政处罚裁决，同时责令甲赔偿给工厂所造成的损失。

【法律问题】

在本案中，工厂的处罚行为与公安机关的处罚行为有什么区别？

【参考结论】

在本案中，玻璃纤维无捻粗纱厂的处罚行为属于企业单位自我管理的一般行政，而公安机关的处罚行为属于国家机关对社会进行管理的公共行政。

【法理、法律精解】

行政法上的行政是指国家行政机关依法行使行政职权，对一定

范围内的社会事物进行管理的活动，又称为公共行政或者国家行政。由于管理活动普遍存在于社会各个领域，而公共行政本身所涉及的范围也十分广泛，界定公共行政就成为一个比较复杂的问题。

识别公共行政的首要标志是主体。公共行政是行政机关进行的管理活动；一般行政是企业、事业单位所进行的自我管理活动，又称为“私行政”。以主体为标准所界定出来的公共行政在行政法学上称为形式意义上的行政。

对公共行政与一般行政的关系应当从两个角度认识。一方面，公共行政与一般行政都是管理活动，之间存在着许多相通之处。私人的行政也是管理，公共行政的许多方法都受益于私人的行政，许多国家在进行行政体制改革时都借鉴和汲取私行政的经验。从行政技术的角度来看，在结构和管理方面，可以发现或多或少的对一切行政都适用的原理、原则。

但另一方面，公共行政与私人的行政之间存在着严格的区别，从组织、职能和法律方面看，公共行政都是一个独立存在的系统，远比私人的行政复杂。具体来说，公共行政与私行政的区别表现在：（1）组织性质不同。公共行政的主体是行政机关，私行政的主体是一般的企事业单位或者个人。（2）职能不同。公共行政除了进行内部自我管理之外，还要积极地管理社会，同时具有内部管理职能和外部管理职能。私行政的管理职能限于内部，即只能进行内部自我管理。（3）手段不同。公共行政以国家强制力为后盾，在被管理者不服从时，行政机关可以采取行政处罚、行政强制措施，限制甚至剥夺其人身自由权和财产权，迫使其服从。私行政不能直接以国家强制力为后盾，在被管理者不服从时，只能采取说服教育或者起诉的措施，不能直接对被管理者采取剥夺其人身权和财产权的措施，否则即构成侵权行为甚至犯罪行为。（4）目的不同。公共行政以社会和国家的利益为目的，私行政虽然必须符合社会利益和国家利益，不得违反法律、法规和社会公德，但是其直接的目的却是自身的利益。

案例 2 实质意义上的行政

【案情摘要】

A 县 B 镇电管站的工作人员接受县供电局的委托到某制镜厂查抄电表，按照计算的用电数给制镜厂一张 4.5 万元的用电发票。制镜厂对此表示异议，认为用电数过多，请求电管站重新计算。电管站向县供电局请示汇报之后，向制镜厂发出通知，要求制镜厂在 2 日内缴清全部用电款，否则，届时将按照《全国供用电规则》的规定停电。制镜厂没有交款，电管站遂于 2 天之后发出停止供电通知书，强行采取停电措施。制镜厂不服，向人民法院起诉，要求撤销停止供电通知书，恢复供电，并赔偿因停电所受到的损失。

【法律问题】

停止供电通知书是行政行为还是民事行为？

【参考结论】

理论和实践上对本案中停止供电通知书是行政行为还是民事行为存在着争议。

一种观点认为停止供电通知书是行政行为，人民法院应当将本案作为行政案件受理。其理由是：（1）从主体上，停止供电通知书的主体是行政机关。停止供电通知书是镇电管站接受县供电局的委托所作出的行为，根据委托的规则，电管站必须以县供电局的名义作为，相应的后果也由县供电局承担，县供电局是停止供电通知书的主体。县供电局是 A 县人民政府的职能部门，是典型的国家行政机关，这一点符合公共行政主体方面的特征。（2）从内容上，停止供电通知书具有单方面性，是行使行政权力的行为。制镜厂虽然可以表示异议，但是这种异议不发生法律效果，县供电局不受其拘束，有权依法采取停电措施。而且，对于停电措施，无论制镜厂是否表示异议，都不停止执行。从这些方面来看，停止供电通知书，是县供电局行使电力管理职权所作出的行为，符合公共行政内容方面的特征。（3）从形式上，停止供电通知书是一个书面决定书，符合行政行为形式方面的特征。（4）从目的上，停止供电通知书是基

于公共利益所作出的行为。电力属于国家所有，用电必须交费，否则国家利益就会受到损害，县供电局采取停止供电措施符合国家利益。

另一种观点认为，停止供电通知书是民事行为，人民法院应当将本案作为民事案件受理，这也是本书的观点。理由是：（1）停止供电是根据供用电合同和等价有偿原则所采取的民事行为。《全国供用电规则》第 70 条规定：供电局应固定抄表日期，按期抄表收费。用户按供电局指定的期限交付电费。对逾期不交者，加收滞纳金，并可停止供电。从上述规定看，制镜厂与供电局的供用电关系是供用电合同关系，是平等主体之间的财产流转关系，无论制镜厂与供电局是否签订了书面的供用电合同。根据《全国供用电规则》第 70 条的规定，供电局有权在制镜厂不按期交费时停止供电，这是供电局依法和依合同所享有的民事权利，也是对制镜厂违反合同义务所采取的对应措施。（2）停止供电通知书的单方面性没有行政法上的权力意义。电力属于国家所有，由供电局代表国家行使所有权，所谓停止供电是行使电力所有权的行为。本案中，制镜厂表示异议不能妨碍供电局行使电力所有权。简言之，停止供电通知书是行使所有权的民事行为，而不是供电局行使行政权力的管理行为。（3）停止供电通知书的书面形式没有决定性的作用。行政行为固然应当采取书面形式，但是民事行为在法律有明确规定时也应当采取书面形式。书面形式不是行政行为的专利。（4）民事行为应当符合法律、法规和社会公德。停止供电通知书虽然符合公共利益，但是只能表明它是一个有效的民事行为，而不能因此成为行政管理行为。

【法理、法律精解】

行政机关具有宪法主体、行政主体和民事主体等多重身份，它所进行的行为不一定是管理活动。公共行政是行政机关行使行政权力的活动，具有强制性和优越性。所谓强制性，是指行政权力是一种强迫对方服从的优势力量，所谓优越性是指行政权力的享有者

的法律地位比对方高，享有许多为对方不能享有的特权。行政机关只有在行使行政权力时，所进行的活动才是行政活动，也才受行政法的调整。行政机关接受人民代表大会监督时，例如，作政府工作报告、接受质询，是以宪法主体的身份出现的。在这种情况下，行政机关没有行使行政权力，不是管理者，所进行的活动应当认定为宪法上的活动而不是行政活动，属于宪法和组织法的调整范围。行政机关以与对方平等的地位所进行的活动是民事行为，其主体身份是民事主体之一的机关法人。在这种情况下行政机关没有行使行政权力，不能强迫对方服从自己的意志，也不享有特权，既不是管理者也不是被管理者，而是与对方按照等价有偿的原则进行的民事活动，这些活动属于民法的调整范围。从以上分析可以看出，要准确地界定出行政法上的行政，即公共行政，除了行政意义上的行政这一主体标准之外还要结合行政权力标准。以行政权力标准来界定公共行政，在行政法学上称为实质意义上的行政。

实质意义上的行政作用在于它最能够体现公共行政的特性，运用这一个标准可以充分认识行政法与民法的区别，理解行政法的特点。

须指出，公共行政是一个极为复杂的概念，界定公共行政必须同时运用上述形式意义上的行政和实质意义上的行政两个方面的标准。

案例 3 内部行政与外部行政

【案情摘要】

某番茄制品厂是 K 市经济计划委员会下属的一家企业，经济计划委员会任命甲某担任厂长。在经营期间，由于甲某不听从指导，有组织纪律问题，K 市经济计划委员会决定免除甲某的厂长职务。甲某愤怒之下，拿走了企业的公章，并向人民法院提起行政诉讼，要求撤销经济计划委员会的免职决定，起诉书上加盖的是企业的公章。在审查起诉期间，经济计划委员会电话告知人民法院：经济计划委员会既然有权任命厂长，当然也就有权作出免职决定，这

是行政机关的内部行政行为，根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第 12 条第（三）项的规定，人民法院无权受理起诉。与此同时，经济计划委员会又在当地的新闻媒介上公告宣布番茄制品厂原来的公章作废。人民法院在审查起诉时，遇到了困难。

【法律问题】

经济计划委员会的免职决定是内部行政（行为）还是外部行政（行为）？

【参考结论】

经济计划委员会的免职决定是对独立的法律主体番茄制品厂所作出的管理行为，属于外部行政行为。免职决定侵犯了番茄制品厂的经营自主权，人民法院应当受理甲某的起诉。

【法理、法律精解】

内部行政是行政机关进行的自我管理活动，大体包括三类：（1）机构管理。例如，行政机关内部工作机构的设立、撤销、合并，内部职权、职责的分配，内部办事规程以及上下级关系、内部职权纠纷的裁决等等。（2）人员管理即公务员管理。例如，公务员的考试录用、考核奖惩、交流培训、任职免职、退休退职、工资保险福利等等。（3）财务管理。例如，办公大楼的建设、办公用品的发放、办公经费的使用和管理等等。外部行政是行政机关进行的社会管理活动，对行政机关内部和社会均产生法律约束力。外部行政的表现形式多种多样，是传统行政法学的研究中心，内部行政在现代行政法学中受到越来越多的重视。

在行政法的早期发展阶段，外部行政与内部行政在法律上被严格地区别对待。内部行政所形成的法律关系被认为是“特别权力关系”，这种特别性表现在三个方面：（1）与法律规定的关系。即使没有明确的法律规定，行政机关也可以采取单方面的命令或者强制措施，或者在法律规定之外制定单独的内部规则。换言之，内部行政不受法律的约束。（2）与公民权的关系。公民成为公务员之后，

其公民权就受到特别的限制。即使没有法律的明确规定，行政机关也可以采取限制措施。（3）与司法审查的关系。内部行政是行政机关自己的事务，行政机关享有自由裁量权，法院不能介入行政机关为维护内部纪律而采取的措施。特别权力关系论在早期的行政法学中非常盛行。但是，第二次世界大战以后，特别权力关系论受到越来越多的批判，被认为违反法治原则，因为行政机关的自我管理与对社会的管理，从主体构造来看没有什么实质区别，都是一方管理另一方，应当遵守相同的规则；而且，在遵守法律方面，行政机关与公民是平等的。所谓特别权力关系只不过是为了维护行政机关的可以不遵守法律的特权罢了。

二、行政权

案例 1 行政权的概念与特征

【案情摘要】

T 市人民政府根据已经确定的城市规划，为了建设一条街道，决定征收某集体组织所有的土地。经依法签订搬迁协议以后，书面通知有关的一百多户村民按期搬迁。其中，八十多户村民先后搬迁到指定的地点，其余十多户村民拒绝搬迁。为了防止造成不必要的损失和出现混乱，市委和市政府反复研究，要求 H 区人民政府会同土地、城建等主管行政部门、镇人民政府以及人民法院向“钉子户”做耐心的说服教育工作。历经一个多月的艰苦工作，只有个别“钉子户”同意搬迁，大多数“钉子户”仍然拒绝搬迁。为了不响工期，市政府决定强制搬迁。

【法律问题】

行政权具有哪些特征？

【参考结论】

行政权具有创造性、公益性、主动性和具体性。

【法理、法律精解】

行政权是行政机关依法享有的强迫对方服从的优势力量。具有如下特征：

第一，创造性。指行政机关应当积极地推动公民、法人或者其他组织创造或者自己直接创造有利于国家和社会的事物，如公共设施的建设、经济的发展、文化生活的优化乃至社会制度等等。在本案中，T 市人民政府征收土地的目的是建设一个新的街道，具有明显的创造性。创造性是行政权与立法权和司法权的显著区别，立法权的作用是确定创造行为应当遵循的规则，其本身并不直接创造新的事物。司法权的主要作用是维护创造行为的规则，维护已经创造的事物。

第二，公益性。行政权的存在和行使以公共利益为本位，公共利益的内涵并非固定不变，而是随着时代的发展而发展。公共利益在每一个时代都充满了冲突。一般的规则是宪法和立法所针对的事物属于公共利益的范畴，公共利益既可能与个人利益重合，也可能与个人利益发生冲突。在发生冲突时，国家和集体的需要应当确定为更高的法律原则并保证执行，同时给予个人利益以特别的注意。在本案中，公共利益与个人利益存在着冲突，有关的村民要遭受一些特别的牺牲。为了不给村民的利益造成不必要的损失，T 市市委和市政府协调各个方面的力量与村民协商，对“钉子户”也多方做说服教育工作。这种做法完全符合法理和法律规定，对村民的利益给予了特别的注意，对拒不搬迁的村民采取强制措施是完全必要的，公共利益不能因为极少数人的利益而废弃。实际上实现个人利益就是行政管理任务本身，搬迁的村民亦是城市规划的受益者。

第三，主动性。立法者所确立的抽象的一般的行为规则，要通过行政权才能变成现实。然而，行政权远远不限于单纯的法律的执行，许多法律没有具体规定的任务，行政机关也要执行，例如，街道的建设、公共设施的养护、文化发展事业的促进等等。在本案中，有关街道的方向、长短、宽窄等具体事项，城市规划法没有也

不可能规定，这就要求 T 市的行政机关发挥主动性。行政权的主动性使它与司法权区别开来。法官针对具体的纠纷依法作出具有法律效力的裁判，必须有人起诉，而且是作为中立的第三者进行活动，其作用是消极性的。

第四，具体性。行政权是为了实现特定的计划，针对特定的时间采取具体措施的权力。行政权因此与立法权区别开来。立法权是针对不特定的想象的事件制定普遍的和抽象的行为规则的权力。在本案中，T 市人民政府制定规划权、征收土地权都是采取具体措施的权力。当然，立法权和行政权的界限并不是绝对的，例如，在本案中，已经确定的城市规划将会长久地、广泛地发生作用，具有立法的属性；而另一方面，立法权也可以针对单个具体的事项进行，如果 T 市是较大的市，T 市人民代表大会就可以对本案所涉及的城市规划或者征收土地问题单独立法。

案例 2 行政裁量权

【案情摘要】

H 省 X 县食品卫生检验所为了加强对本县餐饮行业的管理，保护本县人民的身体健康，发出公告，要求管辖区域的所有饭馆保持卫生，饭馆内不允许出现苍蝇、老鼠等有害动物，否则将根据《中华人民共和国食品卫生法》（以下简称《食品卫生法》）第 41 条的规定给予罚款。公告发出后，食品卫生检验所的工作人员对各个饭馆进行监督检查。检查的方法十分简单，工作人员一进门就查看饭馆内有没有苍蝇或者老鼠，如果有，即按照数量计算罚款数额，每只苍蝇或者老鼠罚款 50 元。相对人认为食品卫生检验所的做法武断专横。

《食品卫生法》第 41 条规定：“违反本法规定，食品生产经营过程不符合卫生要求的，责令改正，给予警告，可以处以 5 000 元以下的罚款；拒不改正或者有其他严重情节的，吊销卫生许可证。”

【法律问题】

县食品卫生所的做法是否符合行政裁量权行使的规则？

【参考结论】

本案 X 县食品卫生检验所的做法，其目的是合法的，也做到了同等情况同等对待，但是方法过于绝对化和简单化，没有充分考虑相关因素，这样就不可能使处罚的轻重与案件的事实和情节相适应。

【法理、法律精解】

行政裁量权是行政主体就其法定管辖范围的事务进行自主选择并作出相应决定的权力。它具有如下本质属性：

第一，行政性。行政裁量权是行政权的一种表现形态，为行政主体所享有。针对的是行政事务，通过简便的行政程序，借助行政上的人、财、物等资源发生作用。

第二，法定性。根据依法行政原则，任何行政权都必须具有法律根据和事实基础，行政自由裁量权应当是法律规定范围内的权力。法律为行政裁量权设定了事务、地域、级别和时间上的管辖界限，在内容、方式、时间上规定了一定幅度。

第三，自主性。裁量和自行决定同义。自主包含着选择，选择包含着判断。正是在判断和选择上的自主性，才使裁量行政权与羁束行政权区别开来。就羁束行政权而言，法律为其设定了内容、方式和时间等方面的明确要求，一旦发生某种情形，行政主体必须按法律规定进行处理，没有选择的余地。自主选择性为行政主体根据情势需要充分运用自己的行政经验和技能提供了可能。

第四，相对性。行政裁量权并非不受任何法律控制的权力。首先，它要受法律规范的控制；其次，它要接受行政复议和行政诉讼的审查监督，一旦发生不当或违法，将导致被变更或被撤销的后果；再次，它是一个与羁束权力相对的权力，由于客观情况千差万别，任何羁束行政权的行使都有某种程度的裁量，至少是事实判断方面的一定自主性，虽然这种裁量极不“自由”；同时，按照法治和民主的要求，任何裁量权的行使都要受到某种约束，尽管这种约束的途径和程度各不相同。行政裁量权的相对性表明它的运作与各

项行政法律制度紧密联系。

行政机关行使裁量权应当遵守行政合理原则，具体包括以下几个方面：（1）充分考虑相关因素。行政机关应当全面考虑案件的事实和情节，不得遗漏或者以偏概全。（2）目的正当。行政机关不能考虑不相关因素，不能假借执法之机，行创收或者报复之实。（3）同等情况同等对待，不同等情况不同等对待。案件情节大体相同的，处理结论也应当相同。（4）比例原则。处理结论应当与案件的事实和情节相适应。

在本案中，《食品卫生法》第 41 条规定的是行政处罚裁量权。包括如下几种：（1）条件裁量。“有其他严重情节的”，什么是“严重”？法律没有明确规定，这要由食品卫生监督机构的工作人员根据实际情况确认。对同一种违法情况，如果工作人员认为“严重”，就可以处罚；如果认为较轻，则可以不予处罚。（2）作为或者不作为的裁量。食品卫生监督机构“可以处以 5 000 元以下的罚款”。“可以”意味着，是否给予 5 000 元以下罚款，由食品卫生监督机构自主决定。（3）幅度裁量。“5 000 元以下”，这显然是一个很大的幅度，在此幅度之内，食品卫生监督机构选择任何一个罚款数额都是合法的。

案例 3 行政职权

【案情摘要】

1997 年 A 县在与相邻县划界时，将原属本县 B 乡的 C 村划归邻县。被划归邻县的 C 村农民迁居后，留下 100 亩耕地仍归 B 乡政府管辖，由 B 乡政府统一安排。因该地划界后一直未进行耕种，故 B 乡政府未作明确分配。1998 年，B 乡政府所属的 D 村将 100 亩耕地承包给本村一农民。1999 年春，当该农民继续在此地上耕种时，E 村提出此地应属本村所有，并通知本村农民在此 100 亩耕地上抢种。于是，同属 B 乡的 D 村和 E 村因此 100 亩耕地的所有权发生争议。1999 年 5 月，B 乡人民政府作出处理决定：将 100 亩耕地划分给 D 村和 E 村各 50 亩。E 村无异议继续耕种，但

D 村提出此地应归本村所有，不服乡政府的处理决定，并以此为理由诉至县人民法院。县人民法院经审理，认为被告 B 乡人民政府所作的具体行政行为属超越职权行为，依法判决撤销了其行政裁决。

《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第 16 条规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。”

【法律问题】

本案 B 乡人民政府在哪一个方面超越了行政职权？

【参考结论】

单位之间的土地所有权争议由县级以上人民政府处理，乡政府超越了级别方面的权限。

【法理、法律精解】

行政职权是指特定行政机关依法享有的、对某一类或某一个行政事务以特定行为方式进行管理的权力。行政职权在行政机关内部进一步分解为行政职务与行政职位。法律、法规规定只能将行政职权赋予行政机关，而不能直接赋予行政机关的工作人员。行政机关依法取得职权后，必须在内部具体分解行政职权，行政机关的职权经科学定量分解后，即形成一个个包含具体权限内容的职位。界限是行政职权的核心问题。

关于行政职权界限的界定，我们以《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）第 4 条规定为例说明。该条规定：“海关可以行使下列权力：（一）检查进出境运输工具，查验进出境货物、物品；对违反本法或者其他有关法律、法规的，可以扣留。（二）查阅进出境人员的证件；查问违反本法或者其他有关法律、法规的嫌疑人，调查其违法行为。（三）查阅、复制与进出境运输工具、货物、物品有关的合同、发票、账册、单据、记录、文件、业务函

电、录音录像制品和其他资料；对其中与违反本法或者其他有关法律、法规的进出境运输工具、货物、物品有牵连的，可以扣留。（四）在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区，检查有走私嫌疑的运输工具和藏匿走私货物、物品嫌疑的场所，检查走私嫌疑人的身体；对走私罪嫌疑人，经关长批准，可以扣留移送司法机关，扣留时间不超过 24 小时，在特殊情况下可以延长至 48 小时。海关附近沿海沿边规定地区的范围，由海关总署和国务院公安部门会同有关省级人民政府确定。（五）进出境运输工具或者个人违抗海关监管逃逸的，海关可以连续追至海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外，将其带回处理。（六）海关为履行职责，可以配备武器。海关工作人员佩带和使用武器的规则，由海关总署会同国务院公安部门制定，报国务院批准。”

一般来说，划分行政职权的界限依法分两步进行。第一步确认行政管理事项，即行政主体可以管理哪些事务，不能管理哪些事务。事项是确定职权界限的事实标准，必须结合构成该事务的客体、主体和行为三个因素才能认定。如“走私嫌疑人”，“嫌疑人”是主体，“人身自由”是客体，“走私”是行为，三个要素结合起来即构成一个行政管理事项。第二步确定行政管理方法，即行政机关对于自己有权管理的行政事务可以或应当采取哪种行为方式。行为方式是指行政行为和准行政行为，如许可与确认、检查与处罚、奖励与指导、行政强制措施（海关机关对走私嫌疑人的“扣留”）等等。上述两个步骤的任何一方面违法都构成行政越权。海关机关的权限，如图 1 所示。

由于行政机关是一个复杂的系统，对管理事项仍然需要进一步做行业、级别和地域的划分，才能最终确定特定行政职权的归属。以《土地管理法》第 16 条的规定为例，如图 2 所示。

上述图表比较清晰地界定出人民政府处理土地所有权和使用权争议的权限，这种划分方法具有普遍的适用性。在本案中，D 村和 E 村属于“集体所有制单位”，它们之间的土地所有权和使用权争

图 1

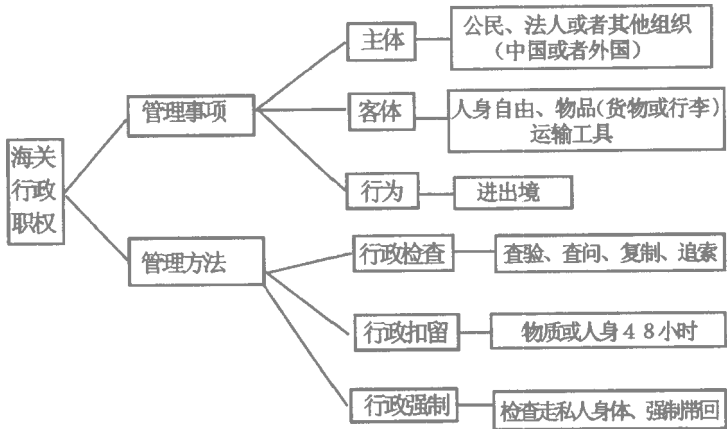
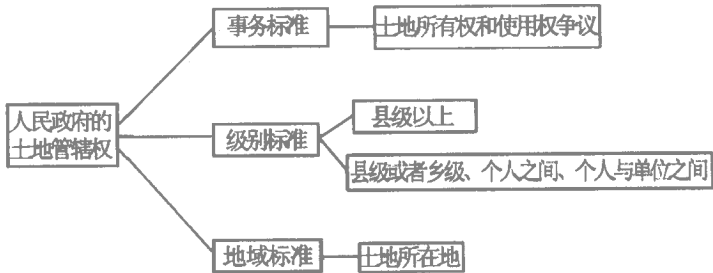


图 2



议应当由县级以上人民政府处理，B 乡人民政府超越职权进行处理，人民法院予以撤销是完全正确的。

案例 4 公务协助

【案情摘要】

1994 年 4 月，F 省 S 市海关在领海巡逻时发现一艘有 3 台发动机 1 600 匹马力的退役炮艇，即依法上前进行盘查，炮艇上的人员回答了海关工作人员的提问，海关工作人员认为有走私嫌疑，即准备上船检查，但炮艇上的人员阻止海关工作人员登船。海关工作人

员进行说服教育，讲明抗拒执法的法律后果，但是炮艇上的人员拒不听从劝告。当时由于海关工作人员人数少，船舶吨位很小，难以采取强制登船措施。在做说服教育工作的同时，与当地的边防机关通讯联系，边防机关得知情况后，根据《海关法》第7条关于“海关依法执行职务，任何单位和个人都不得阻挠。海关执行职务受到抗拒时，执行有关任务的公安机关和人民武装警察部队应当予以协助”的规定，立即派队带足武器装备驾船前往。边防人员赶到现场之后，炮艇上的人员才听从了“劝告”。经检查查明，该炮艇共运载走私“红塔山”、“阿诗玛”牌香烟1300箱。

【法律问题】

边防机关在接到海关的申请之后为什么要提供公务协助？在提供公务协助过程中，边防机关和海关应当各自对哪些事项负责？

【参考结论】

公务协助的基础是“全国行政一体化”原理。行政机关总体上属于同一国家机构系统，有着共同的行政目标，行使着来源和性质都相同的国家权力，是一个不可分割的整体。基于“全国行政一体化”原理，经其他行政机关请求，任何行政机关都有提供公务协助的义务，发挥共同体的行政职能是各个行政机关的客观职责。因此，在接到海关的申请之后，边防机关应当依法提供职务协助。

请求协助的行政机关对请求协助事项本身的合法性负责，被请求的行政机关对协助的具体实施的合法性负责。因协助事项的合法性引起诉讼时，请求的行政机关作被告；因实施协助的合法性引起诉讼时，被请求的行政机关是被告。在本案中，如果炮艇上的人员对登船检查行为不服，应当以海关为被告起诉；如果对有关的强制措施不服，应当以边防机关（公安机关）为被告起诉。

【法理、法律精解】

公务协助又称为职务协助，是指为保证行政机关顺利行使职权，其他行政机关依该行政机关的请求，在权限范围内为该行政机关提供帮助的行为。例如，本案中边防机关应海关的请求及时提供