

2019 全国税务师职业资格考试教材

上海海关学院

# 涉税服务相关法律

全国税务师职业资格考试教材编写组◎编

 中国税务出版社

2019年全国税务师职业资格资格考试教材

# 涉税服务相关法律

全国税务师职业资格资格考试教材编写组 编



中国税务出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

涉税服务相关法律/全国税务师职业资格考试教材编写组编.  
—北京:中国税务出版社,2019.5(2019.6重印)  
2019年全国税务师职业资格考试教材  
ISBN 978-7-5678-0833-1

I. ①涉… II. ①全… III. ①税法-中国-资格考试-教材  
IV. ①D922.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第072285号

版权所有·侵权必究

---

丛 书 名: 2019年全国税务师职业资格考试教材

书 名: 涉税服务相关法律

作 者: 全国税务师职业资格考试教材编写组 编

责任编辑: 唐 卿

责任校对: 姚浩晴

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路9号国投财富广场1号楼11层

邮政编码: 100055

http://www.taxation.cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010)83362083/86/89

传真: (010)83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787毫米×1092毫米 1/16

印 张: 32.25

字 数: 764000字

版 次: 2019年5月第1版 2019年6月第2次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0833-1

定 价: 67.00元

---

如有印装错误 本社负责调换

## 前 言

根据《国务院机构改革和职能转变方案》和国家职业资格证书制度的有关规定,2015年起注册税务师职业资格由准入类调整为水平评价类,并更名为“税务师”(Tax Advisor,TA),纳入国家职业资格目录,统一实行清单式管理。通过全国税务师职业资格考试并取得职业资格证书的人员,表明其已具备从事涉税专业服务的职业能力和水平,可以进入税务师事务所等涉税专业服务机构,独立从事纳税申报代理、一般税务咨询、专业税务顾问、税收策划、涉税鉴证、纳税情况审查和其他税务事项代理、其他涉税服务等。税务师作为税务专业技术人员,列入2015年版《中华人民共和国职业分类大典》,职业代码为2-06-05-01。

根据人力资源和社会保障部、国家税务总局有关文件精神,中国注册税务师协会具体承担税务师职业资格考试的评价与管理工作。为做好2019年度全国税务师职业资格考试工作,更好地为广大考生服务,中国注册税务师协会组织国家税务总局有关司局、高等院校的专家学者,及税务师行业内业务专家等拟定,并经人力资源和社会保障部、国家税务总局审定,发布了《2019年度全国税务师职业资格考试大纲》。根据大纲要求,税务师职业资格考试教材编写组对全国税务师职业资格考试的各科教材进行了系统修订,使其适合2019年度税务师职业资格考试的学习和参考。

《2019年度全国税务师职业资格考试教材》包括《税法( I )》

《税法(Ⅱ)》《涉税服务实务》《涉税服务相关法律》《财务与会计》5种。全套教材力求突出税务师应具备的基本知识和操作技能,内容翔实、具体,具有很强的权威性、适用性和可操作性,是广大考生参加税务师考试的必备用书,同时也可作为纳税人和社会各界学习税法、掌握纳税技能的工具书。

本套教材适用的法律、法规、规章和规范性文件的截止日期以大纲要求为准。当前税制改革不断推进,为帮助考生了解最新税收政策变化,《涉税服务实务》中适当补充了减税降费的政策内容,请广大考生备考时结合教材、参考大纲学习,考试内容以大纲为依据。

在本套教材出版之际,谨对参加教材编写、审定的国家税务总局有关领导、高等院校的专家学者表示衷心感谢!

由于编写时间紧迫,书中疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正。

全国税务师职业资格考试教材编写组

2019年5月

# 目 录

## 第一篇 行政法律制度

<b>第一章 行政法基本理论</b> .....	( 1 )
第一节 行政法与行政法律关系 .....	( 1 )
第二节 行政主体 .....	( 5 )
第三节 行政行为 .....	( 11 )
<b>第二章 行政许可法律制度</b> .....	( 28 )
第一节 行政许可概述 .....	( 28 )
第二节 行政许可的设定 .....	( 31 )
第三节 行政许可的实施 .....	( 38 )
第四节 行政许可的监督检查和法律责任 .....	( 54 )
<b>第三章 行政处罚法律制度</b> .....	( 57 )
第一节 行政处罚概述 .....	( 57 )
第二节 行政处罚的种类和设定 .....	( 59 )
第三节 行政处罚实施主体、管辖及适用 .....	( 60 )
第四节 行政处罚程序 .....	( 62 )
第五节 税务行政处罚 .....	( 68 )
<b>第四章 行政强制法律制度</b> .....	( 77 )
第一节 行政强制概述 .....	( 77 )
第二节 行政强制措施的实施 .....	( 80 )
第三节 行政强制执行的实施 .....	( 82 )
第四节 违反《行政强制法》的法律责任 .....	( 85 )
<b>第五章 行政复议法律制度</b> .....	( 87 )
第一节 行政复议概述 .....	( 87 )
第二节 行政复议受案范围 .....	( 89 )

第三节	行政复议参加人	( 90 )
第四节	行政复议机关及行政复议管辖	( 91 )
第五节	行政复议程序	( 94 )
第六节	税务行政复议	( 103 )
<b>第六章</b>	<b>行政诉讼法律制度</b>	( 109 )
第一节	行政诉讼概述	( 109 )
第二节	行政诉讼受案范围	( 111 )
第三节	行政诉讼管辖	( 114 )
第四节	行政诉讼参加人	( 116 )
第五节	行政诉讼证据	( 122 )
第六节	行政诉讼程序	( 129 )
第七节	行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行	( 139 )

## 第二篇 民商法律制度

<b>第七章</b>	<b>民法基本理论与基本制度</b>	( 143 )
第一节	民法与民事法律关系	( 143 )
第二节	主体制度	( 149 )
第三节	权利制度	( 154 )
第四节	行为制度	( 158 )
第五节	时效制度	( 165 )
<b>第八章</b>	<b>物权法律制度</b>	( 169 )
第一节	物权法基本理论	( 169 )
第二节	所有权制度	( 178 )
第三节	用益物权制度	( 184 )
第四节	担保物权制度	( 187 )
第五节	占有制度	( 193 )
<b>第九章</b>	<b>债权法律制度</b>	( 196 )
第一节	债法基本理论	( 196 )
第二节	合同法律制度	( 212 )
第三节	侵权法律制度	( 241 )
<b>第十章</b>	<b>婚姻家庭与继承法律制度</b>	( 247 )
第一节	婚姻家庭法律制度	( 247 )

第二节	继承法律制度 .....	(260)
<b>第十一章</b>	<b>个人独资企业法律制度 .....</b>	<b>(267)</b>
第一节	个人独资企业法基本理论 .....	(267)
第二节	个人独资企业法的基本规则 .....	(268)
<b>第十二章</b>	<b>合伙企业法律制度 .....</b>	<b>(271)</b>
第一节	合伙企业法基本理论 .....	(271)
第二节	合伙企业的类型 .....	(272)
第三节	合伙企业解散、清算 .....	(277)
<b>第十三章</b>	<b>公司法律制度 .....</b>	<b>(279)</b>
第一节	公司基础 .....	(279)
第二节	公司设立 .....	(286)
第三节	公司股东 .....	(289)
第四节	公司运行 .....	(300)
<b>第十四章</b>	<b>破产法律制度 .....</b>	<b>(314)</b>
第一节	破产法基础 .....	(314)
第二节	破产案件的申请与受理 .....	(319)
第三节	债权申报 .....	(323)
第四节	债务人财产 .....	(327)
第五节	追回权、取回权、抵销权 .....	(330)
第六节	重整与和解 .....	(335)
第七节	破产宣告与破产清算 .....	(339)
<b>第十五章</b>	<b>电子商务法律制度 .....</b>	<b>(344)</b>
第一节	电子商务法基本理论 .....	(344)
第二节	电子商务主体法律制度 .....	(345)
第三节	电子商务法的基本制度 .....	(346)
第四节	电子商务税收法律 .....	(350)
<b>第十六章</b>	<b>社会保险法律制度 .....</b>	<b>(353)</b>
第一节	社会保险法基本理论 .....	(353)
第二节	基本养老保险法律制度 .....	(354)
第三节	医疗保险法律制度 .....	(358)
第四节	工伤保险法律制度 .....	(360)
第五节	失业保险 .....	(363)



第六节	生育保险 .....	(364)
<b>第十七章</b>	<b>民事诉讼法律制度 .....</b>	<b>(366)</b>
第一节	民事诉讼法概述 .....	(366)
第二节	民事诉讼受案范围和管辖 .....	(368)
第三节	民事诉讼参加人 .....	(372)
第四节	民事诉讼证据和证明 .....	(377)
第五节	民事诉讼程序 .....	(383)

### 第三篇 刑事监察法律制度

<b>第十八章</b>	<b>刑事法律制度 .....</b>	<b>(394)</b>
第一节	刑法基础 .....	(394)
第二节	犯罪构成与犯罪形态 .....	(396)
第三节	刑罚种类与刑罚适用 .....	(402)
第四节	危害税收征管犯罪 .....	(418)
第五节	贿赂犯罪 .....	(434)
第六节	渎职犯罪 .....	(440)
<b>第十九章</b>	<b>刑事诉讼法律制度 .....</b>	<b>(447)</b>
第一节	刑事诉讼法基础 .....	(447)
第二节	辩护与代理 .....	(453)
第三节	强制措施 .....	(458)
第四节	立案、侦查、提起公诉 .....	(464)
第五节	刑事审判 .....	(474)
<b>第二十章</b>	<b>监察法律制度 .....</b>	<b>(485)</b>
第一节	监察法基础 .....	(485)
第二节	监察机关和监察范围 .....	(486)
第三节	监察权限 .....	(488)
第四节	监察程序 .....	(491)
第五节	对监察机关和监察人员的监督 .....	(494)

#### 附录:

《涉税服务相关法律》考试大纲(2019年度) .....	(496)
------------------------------	-------

# 第一篇 行政法律制度

## 第一章 行政法基本理论

### 第一节 行政法与行政法律关系

#### 一、行政法的概念和特征

##### (一) 行政法的概念

从规制行政权角度讲,行政法是指关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督控制和对其消极后果予以补救的法律规范的总称。它调整在行政权力的授予、行使及其监督过程中所发生的各种社会关系。行政权是行政法的核心范畴,从某种意义上讲,行政法就是“行政权力法”。

##### 1. 行政法是设定行政权力的法

在一个国家的法律体系中,创设和规定行政权力的法律规范均属于行政法范畴。这类规范有不同的存在形式:一种是统一规定于某一法律,如《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定了行使行政权力的地方各级政府的设置、体制、职权等;另一种是分散在各单行法中,如《行政强制法》等。

##### 2. 行政法是规范行政权力实施的法

行政机关或某一组织依法取得行政权并不意味着能够顺利有效地行使该权力。在保证行政权力有效行使的同时,为防止出现侵害公民、法人或者其他组织合法权益的现象,还需要一整套规范行政权运用及行使的规则。规则分为两类:一类是分散在各个特别法、部门法中的规则,如《税收征收管理法》(以下简称《税收征管法》)、《治安管理处罚法》等,分别是规范税收权力、警察权力行使的具体规则;另一类是统一规定于某一法律,各行政机关普遍适用的规则,如《行政处罚法》《行政强制法》等。

##### 3. 行政法是监督行政权力的法

国家权力机关对行政权力的监督由宪法规定;司法机关对行政权力的监督是由《行政诉讼法》规定的;行政机关对行政权力的监督是通过行政监察、审计及上下级行政机关之间的监督如行政复议、行政执法检查等方式进行的。诸如此类的监督规则均是行政法律规范。

##### 4. 行政法是对行政权力产生的后果进行补救的法

行政权力是国家公共权力,享有个人权利无法比拟的特权。行政权的存在必然要给权

力的服从者即公民、法人或其他组织的人身、财产权利造成影响。如果发生违法行使行政权力的结果,那么相对人遭受的损害就可能更大。为此,必须对行使行政权力产生的后果予以补救。行政法正是对行使行政权力产生的后果予以补救的法。《行政复议法》《行政诉讼法》《国家赔偿法》等均属于此类规范。

## (二)行政法的特征

### 1. 行政法在形式上的特征

(1)行政法没有统一、完整的法典,没有如刑法典、民法典那样系统、完整的行政法典。

(2)行政法数量多,具有多种法律渊源。

### 2. 行政法在内容上的特征

(1)行政法内容广泛,从行政组织、行政管理到行政救济,从税务管理、公安管理、民政管理到卫生管理、教育文化管理,从传统的治安、国防、税收、财政、外交等领域到市场监督管理、卫生健康、劳动保护、妇女儿童保障、社会福利等几乎所有的社会生活领域。

(2)行政法易于变动,在行政法规范中,以行政法规、规章形式表现的具体规范的稳定性相对较差。

(3)行政法中往往包含实体与程序两种规范。行政实体法主要体现为行政主体和行政相对方实体的职权与职责、权利与义务关系的法律规范;行政程序法主要体现为保障实体的职权和职责、权利与义务得以实现的法律规范,侧重体现为行政主体为实施行政管理目标而作出行政行为所遵循的方式、步骤、顺序和时限的法律规范。

## 二、行政法的基本原则

### (一)行政合法性原则

行政合法性原则(以下简称合法性原则),是指行政权的存在、行使必须依据法律、符合法律,不得与法律相抵触。合法性原则要求行政机关实施行政管理不仅应遵循宪法、法律,还要遵循行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例及规章等,既要符合实体法,又要符合程序法。合法性原则主要包括两个方面的内容:①行政权力的存在有法律依据;②行政权力必须按照法定程序行使。

### (二)行政合理性原则

行政合理性原则(以下简称合理性原则),是指行政行为的内容要客观、适度、符合理性。其产生的主要原因是由于行政自由裁量权(对此概念,现在行政法学界多称为“行政裁量权”)的存在。合理性原则要求行政机关必须合理地行使行政裁量权,作出行政行为要根据客观情况,在适度的范围内,符合社会大多数人的公平正义观念。该原则的出现和运用是行政法理论的一个重大发展,是行政合法性原则的延伸。相对于传统理论中的形式合法性原则来说,这实际上是一种实质合法性原则。

合理性原则包括:①行政行为应符合立法目的;②行政行为应建立在考虑相关因素的基础上;③平等地适用法律规范,符合公正法则;④行政行为应保持适度,符合比例原则要求;⑤符合自然规律和社会道德,符合人类理性和公平正义观念。

### (三)行政应急性原则

行政应急性原则(以下简称应急性原则),是指在特殊的紧急情况下,出于国家安全、社会公共利益的需要,行政机关可以采取没有明确法律依据的或与通常状态下的法律规定相

抵触的措施。例如,行政机关为控制突发公共事件和消除其社会危害可采取行政应急措施。它是现代行政法治原则的重要内容,是一般情形下合法性原则的例外。但应急性原则并非排斥任何法律控制,不受任何限制的行政应急权力同样是行政法治原则所不容许的。

一般而言,行政应急权力的行使应符合四个条件:一是存在明确无误的紧急危险或危害;二是非法定机关不得行使应急权力,否则无效,除非事后经有权机关作出特别决定予以追认;三是行政机关作出应急行为应接受有权机关的监督,尤其是权力机关的监督;四是应急权力的行使应该适当,应将负面损害控制在最小的范围内。

### 三、行政法的渊源

#### (一) 行政法的渊源

行政法的渊源,是指行政法律规范的外部表现形式和来源。我国行政法的来源广泛,主要是各类国家机关所创制的具有法律效力的行政法规范。一般来讲,包括宪法、法律、行政法规、行政规章、地方性法规、民族自治条例和单行条例及行政法的其他渊源等。

##### 1. 宪法

宪法是国家的根本大法,具有最高法律地位和法律效力,是各项立法的依据。宪法确认了一系列行政法规范和原则,涉及行政权力的取得、行使以及对其监督等根本性问题。如国家行政权力的来源和行使权力的基本原则、行政机关在国家机构中的法律地位和行政体制、行政组织和职权、公民权利与行政权力的关系及处理原则等。

##### 2. 法律

法律是国家最高权力机关制定的规范性文件,包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人大常委会制定的其他法律(即一般法律)。前者如全国人民代表大会制定的《立法法》《行政诉讼法》《行政处罚法》《外商投资法》《企业所得税法》及《个人所得税法》等;后者如全国人大常委会制定的《税收征管法》《船舶吨税法》《车船税法》《环境保护税法》《车辆购置税法》《耕地占用税法》《治安管理处罚法》《行政复议法》《行政强制法》及《公务员法》等。有些事项只能由法律规定,这就是所谓法律保留原则的规定。比如,根据《立法法》第8条规定,税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度,只能由法律规定。这意味着,今后政府收什么税、向谁收、收多少、怎么收等问题,都要通过人大立法决定。

##### 3. 行政法规

行政法规是国务院根据宪法和法律制定的规范性文件。行政法规的效力仅次于法律,高于行政规章和地方性法规。国务院制定行政法规不是行使国家立法权,而是行使行政立法权。既包括依职权进行立法活动,也包括依授权进行立法活动。前者如国务院制定《国有土地上房屋征收与补偿条例》,根据《行政复议法》制定《行政复议法实施条例》,根据《税收征管法》制定《税收征管法实施细则》,根据《车船税法》制定《车船税法实施条例》等;后者如国务院根据全国人大授权制定《增值税暂行条例》等。

##### 4. 行政规章

行政规章分为部门规章和地方规章。根据《立法法》,部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据,部门规章不得自行设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。

部门规章是指国务院各部委、具有行政管理职能的直属机构等,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,按照规定程序制定的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件的总称。行政规章规定的事项属于执行法律或国务院的行政法规、决定、命令的事项,其效力等级低于宪法、法律和行政法规。例如,海关总署根据有关法律、行政法规制定的《海关行政处罚听证办法》,国家税务总局根据有关法律法规制定的《重大税务案件审理办法》《税务行政复议规则》《纳税担保试行办法》等。

地方规章是指各省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州的人民政府,根据法律和行政法规、地方性法规制定的普遍适用于本地区行政管理工作的规定、实施办法、规则等规范性文件的总称。

### 5. 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会和省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市以及经济特区市的人民代表大会及其常务委员会,根据本地实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定颁布的规范性文件。地方权力机关制定的规范性文件必须按照法定程序报有关机关备案、批准后,才在本行政区域内有效。另外,根据《宪法》第100条第2款及《立法法》第72条第2款规定,设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以依照法律规定对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

### 6. 民族自治条例、单行条例

民族自治条例和单行条例是指民族自治地方的权力机关,依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限,结合当地民族的政治、经济、文化特点制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例,报全国人大常委会批准后生效;自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会和国务院备案。

### 7. 行政法的其他渊源

除上述渊源外,行政法还有一些其他渊源,包括国际条约和国际协定中涉及国内行政管理的一部分,对行政活动具有约束力的法律解释以及行政机关制定和经公告发布的规范性文件。

此外,有权国家机关创制行政法律规范,我国还存在一种授权立法方式。根据《立法法》规定,授权决定应当明确授权的目的、事项、范围、期限以及被授权机关实施授权决定应当遵循的原则。授权的期限不得超过5年,被授权机关应在授权期满前6个月,向授权机关报告授权实施情况。

## (二) 行政法渊源中效力冲突的解决方式

法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致,不能确定如何适用时,由全国人大常委会裁决。行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院裁决。根据授权制定的法规与法律规定不一致,不能确定如何适用时,由全国人大常委会裁决。国务院部门规章与地方性法规之间对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规的,应当决定在该地方适用地方性法规的规定;认为应当适用部门规章的,应当提请全国人大常委会裁决。各部门规章之间、各部门规章与地方政府规章之间具有同效力,它们对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。



## 四、行政法律关系

### (一)什么是行政法律关系

行政法律关系,通常是指由行政法调整的,在行政主体行使职权时与相对方形成的一种行政法上的权利与义务关系。这就是狭义的行政法律关系。

行政法律关系的特征主要有:一是行政法律关系当事人一方必须是行政主体;二是行政法律关系具有非对等性,即行政法律关系当事人双方的权利义务不对等;三是行政法律关系的内容一般是法定的,即行政法律关系当事人之间通常不能相互约定权利义务,不能自由选择权利和义务,必须依据法律享有权利,承担义务;四是行政主体实体上的权力与义务往往是重合的;五是行政法律关系争议通过行政程序或准司法程序以及司法程序解决。

### (二)行政法律关系的要素

#### 1. 行政法律关系的主体

行政法律关系的主体,又称行政法律关系当事人,是指在行政法律关系中权利与义务的享有者和承担者,包括行政主体和行政相对人。

#### 2. 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体,是指行政法律关系主体的权利义务所指向的对象,包括物质利益和精神利益。物质利益是指能满足人们物质需要的实际存在的物体,如水、土地、大气、矿产、房屋等;精神利益是指能满足人们精神需要的无形的客观事物,如人格、文艺创作成果等。

#### 3. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容,是指行政法律关系主体在行政法律关系中所享有的权利和所承担的义务。行政主体的权力和义务,通常又称为行政职权和职责。行政职权,主要有行政立法权、行政决定权、行政命令权、行政处罚权、行政强制权、行政司法权等。行政主体的义务即它的职责,主要包括正确适用法律、依法行使职权、遵守法定程序等。行政相对人的权利有以下三个方面:参与权、受益权、请求权。行政相对人的义务主要有:遵守行政法律法规、服从行政管理、执行行政决定等。

## 第二节 行政主体

### 一、行政主体的概念、特征及行政职权

#### (一)什么是行政主体

行政主体,是指依法享有行政权力,能以自己的名义行使行政权,作出影响行政相对人权利义务的行政行为,并能独立承担由此产生的相应法律责任的社会组织。其中,国家行政机关是最主要的行政主体。行政主体的主要特征如下:

#### 1. 行政主体是社会组织

并不是所有的社会组织都能成为行政主体。只有在法定条件下,某个社会组织才有可能成为行政主体。任何个人,包括国家机关工作人员,都不能成为行政主体。需要特别说明的是,行政法中的行政主体不是指行政机关工作人员。

## 2. 行政主体是享有行政权力的组织

是否享有行政权力,是决定某个社会组织能否成为行政主体的先决条件。如市、县级人民政府有权作出国有土地上房屋征收决定,因此成为房屋征收行政主体。

## 3. 行政主体是能以自己的名义行使行政权的组织

能够以自己的名义行使行政权,是判断行政机关及其他组织能否成为行政主体的主要标准。因此,行政机关的内部机构不能成为行政主体。受委托的组织不是行政主体,只能以委托机关的名义实施行政行为,而不能以自己的名义实施。

## 4. 行政主体是能够独立承担法律责任的组织

能否独立承担法律责任,是判断行政机关及其他组织能否成为行政主体的关键条件。如果某一组织仅仅行使国家行政权,实施国家行政管理活动,但不独立承担因行政权的行使而产生的法律责任,则不是行政主体。

### (二) 行政主体的行政职权

#### 1. 行政职权的概念与特征

行政职权是国家行政权的转化形式,也是行政主体实施国家行政管理活动的资格及权能。行政职权作为行政权的法律表现形式,除了具有权力的一般属性,如强制性、命令性、执行性等以外,还具有以下特征:

(1) 公益性。即行政职权的设定与行使不是以行政主体自身的利益为目的,而是以国家和社会的公共利益为目的。如治安管理权、食品药品监督检查权等。

(2) 优益性。为了有效地维护公共利益,法律往往要赋予行政主体有效行使行政职权的保障条件。行政主体行使行政职权时依法享有的优先权和受益权,合称行政优益权。行政优益权,是国家为确保行政主体有效地行使职权,切实地履行职责,圆满实现公共利益的目标,以法律、法规等形式赋予行政主体享有各种职务上或物质上优益条件的资格。

(3) 支配性。指行政职权对行政相对人的可支配性。也就是说,行政职权一经行使,在没有被国家有权机关撤销之前,即使违法或不当,也被推定为有效,相对人必须遵守执行。在行政复议和行政诉讼期间,只要没有法律上的特别规定,原则上不停止该行政行为的执行。

(4) 不可自由处分性。行政职权不仅表现为法律上的支配力量,还包含法律上的职责,是权力和责任的统一。作为法定职责,要求行政主体不得自由处分行政职权,必须依法行使。不可自由处分性主要表现为两个方面:一是不得随意转移。只有符合法定条件,行政职权才能转移,如法律法规授权和行政委托。二是不得随意放弃或抛弃。行政职权行使过程也就是行政职责履行过程。放弃职权就意味着放弃职责,属于违法失职。

#### 2. 行政职权的内容

行政职权大致包括以下内容:

(1) 行政立法权。是指根据宪法和法律规定,行政主体制定和发布行政法规、行政规章及其他规范性文件的权力。但并不是所有行政主体都享有行政立法权。我国宪法和法律将行政立法权赋予特定的行政机关行使,即国务院及其所属各部委、国务院直属机构,各省、自治区、直辖市,以及省、自治区的人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府、设区的市的人民政府才拥有行政立法权。此外,经权力机关特别授权,某些经济特区的市人民政府也拥有行政立法权。

(2)行政解释权。是指行政主体依法对法律、行政法规和规章未明确规定的事项作出具体说明和补充的权力,往往被看作行政立法权的补充,不是严格意义上的行政立法行为。

(3)行政决定权。包括行政主体依法对行政管理中的具体事宜的处理权。如市、县级人民政府作出房屋征收决定,以及一定条件下作出房屋征收补偿决定的权力。

(4)行政许可权。指行政机关根据行政相对人的申请,在法定许可职权范围内,以书面证照或者其他方式允许相对人从事特定活动的权力。

(5)行政命令权。即在国家行政管理过程中,行政主体通过书面的或口头的行政决定,依法要求特定的人或不特定的人作出一定行为或不作出一定行为,而相对人必须服从的权力。如,行政机关责令当事人改正或限期改正违法行为。

(6)行政执行权。即行政主体根据有关法律、法规和规章的规定或者有关上级部门的决定和命令等,在其所辖范围内具体执行行政事务的权力。行政主体行使行政执行权,必须是对法律、法规和规章或者有关上级部门依照法律、法规和规章作出的决定和命令的具体执行。未经法律规范允许或者无法定依据的行政执行权不得行使。

(7)行政监督检查权。即行政主体依法对相对人履行法定义务的情况进行监督检查的权力。如税务机关依法对纳税人的纳税情况进行检查等。

(8)行政强制权。即行政主体对相对人依法采取行政强制措施或者作出行政强制执行行为的权力。包括即时强制权和强制执行权。

(9)行政处罚权。即行政主体对其所辖范围内的行政相对人违反有关行政法律规范的行为(包括某些未依法履行义务的行为),依法实施法律制裁的权力。

(10)行政司法权。即行政主体作为第三人,在法定范围内对一定的行政纠纷和民事纠纷进行准司法性裁判处理的权力,包括行政调解权、行政仲裁权、行政裁决权和行政复议处理权等。

## 二、行政机关及其工作人员

### (一)中央行政机关与地方行政机关

#### 1. 中央行政机关

中央行政机关,是指所辖区域及事务范围涉及全国的行政机关,包括国务院,国务院组成部门,国务院直属机构,国务院部委、总局管理的国家局,国务院办事机构,国务院直属事业单位以及国务院直属特设机构等。

##### (1)国务院

国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机构的执行机关,是最高国家行政机关。国务院依法享有并行使广泛的行政管理职权,管理全国性行政事务,可以制定行政法规,采取行政措施。因此,国务院是行政主体。

##### (2)国务院组成部门

国务院组成部门,即国务院职能机关,是负责国家行政管理某一方面事务或某些职能的工作机构,是国务院的组成部分,依法对某一方面的行政事务具有全国范围内的管理权限。包括国务院各部委,如自然资源部、农业农村部、退役军人事务部、应急管理部、人力资源和社会保障部、交通运输部、财政部、生态环境部、司法部、商务部、住房和城乡建设部和国家发展和改革委员会、国家卫生健康委员会以及中国人民银行、审计署等。各部委可以



在法定的职权范围内,就自己所管辖的事项,以自己的名义实施行政行为,并能独立承担由此而产生的法律责任,因此,各部委是行政主体。国务院各部委的职权,包括行政规章的制定权、对本部门所辖事务的管理权及对争议的裁决权等。

### (3) 国务院直属机构

国务院直属机构,是国务院主管某项专门业务的机构。如国家税务总局、国家市场监督管理总局、国家国际发展合作署、国家广播电视总局、海关总署、国家体育总局以及国家统计局、国家医疗保障局等,它们由国务院根据工作需要和精简的原则设立。直属机构具有独立的职权和专门职责,可以在主管事项的范围内,对外发布命令、指示。因此,直属机构不同于国务院办事机构,具有行政主体资格。根据法律规定,国务院直属机构的职权主要有规章制定权、行政事项处理权、争议的裁决权等。

### (4) 国务院部委、总局管理的国家局

国务院部委、总局管理的国家局,是国务院根据国家行政事务管理的需要,依法设立的由相应部委实施管理的行政主管职能部门,如公安部管理的国家移民管理局、交通运输部管理的国家铁路局、中国人民银行管理的国家外汇管理局、文化和旅游部管理的国家文物局、国家发展和改革委员会管理的国家能源局、自然资源部管理的林业和草原局、应急管理部管理的中国地震局以及国家市场监督管理总局管理的国家知识产权局等。这些国家局自成立时就具有独立的法律地位,依法行使对某项专门事务的管理权和争议的裁决权,具有行政主体资格。

### (5) 国务院办事机构

国务院办事机构属内部机构,不具有行政主体资格。如国务院港澳事务办公室,以及国务院研究室。

### (6) 国务院直属事业单位

国务院直属事业单位作为国务院机构设置的重要部分,具体包括中国气象局、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国务院发展研究中心、新华通讯社、中央广播电视总台、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院等。

### (7) 国务院直属特设机构

国务院国有资产监督管理委员会,性质上属于直属特设机构,也作为国务院机构设置的重要组成部分。

## 2. 地方行政机关

地方行政机关,指活动范围及管辖事项仅限于国家一定行政区域范围内的行政机关,包括地方各级人民政府及其职能部门、派出机关。

### (二) 行政机关工作人员

行政机关工作人员,是指在各级国家行政机关中依法定方式和程序录用,纳入国家行政编制,依法履行公职,由国家财政负担工资福利的工作人员,也称公务员。这个概念有三层含义:第一,公务员是各级国家行政机关中的工作人员;第二,公务员是在行政机关中纳入行政编制并占有行政职位的工作人员;第三,公务员是从事行政公务活动的工作人员。国家实行公务员职位分类制度。公务员职位类别划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。国家实行公务员职务与职级并行制度,根据公务员职位类别和职责设置公务员领导职务、职级序列。