

农药管理学

● 王 沫 主编



化学工业出版社

农药管理学

王 沫 主编

化学工业出版社

· 北 京 ·

(京)新登字 039 号

图书在版编目(CIP)数据

农药管理学/王沫主编. —北京: 化学工业出版社, 2003. 2
ISBN 7-5025-4160-8

I. 农… II. 王… III. 农药-管理-法规-中国
IV. D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 110741 号

农 药 管 理 学

王 沫 主 编

责任编辑: 杨立新

责任校对: 陈 静

封面设计: 蒋艳君

*

化学工业出版社出版发行
(北京市朝阳区惠新里 3 号 邮政编码 100029)
发行电话: (010) 64982530
[http:// www. cip. com. cn](http://www.cip.com.cn)

*

新华书店北京发行所经销
北京市燕山印刷厂印刷
三河市宇新装订厂装订
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 15 字数 362 千字
2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月北京第 1 次印刷
ISBN 7-5025-4160-8/TQ · 1636
定 价: 30.00 元

版权所有 违者必究

该书如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责退换

前 言

近年来,我国农药工业发展迅速,农药科学使用知识日益普及;我国加入 WTO 后,与世界上发达国家的农药业有了前所未有的平等交流机会,农药国际贸易的游戏规则和发达国家的农药科学管理经验对我国农药工业和农药管理已产生着越来越大的影响。为促进我国农药科学技术发展,保障我国农业丰产丰收,最大程度地让人们农产品卫生质量放心,必须实行农药的科学管理。本书即是基于这种形势要求,经华中农业大学作为面向 21 世纪课程教材立项资助,组织我国农药管理部门的专家和十多所高等农业院校具有丰富教学经验的教师,在研究大量的国内外农药管理文献和我国的相关法律、法规以及规范性技术文件的基础上编写而成。本书既是我国高等学校农药学科本科教学课程的研究成果,又是我国农药管理的科研成果。

我国的农药管理相比发达国家而言,尽管起步较晚,但发展很快,我国一些成功的农药管理经验已被许多发展中国家接受和认可。农药的发展在农业发展史中具有举足轻重的地位,从世界粮食产量与农药使用量成正比的事实不难发现,在可预见的未来,现代农业不能没有农药。但是,农药毕竟是一种特殊的有毒商品,它一方面对人类发挥着不可磨灭的贡献,另一方面它的有毒性也时常因人们的管理不善给人类造成危害,农药的这种双面性是农药管理学形成的理论基础。农药的过去、现在和将来,也是农药管理学的过去、现在和将来。农药管理学的发展伴随着农药学科的发展而发展,它们是一种相互促进、相互发展的关系,所以,农药管理学就是研究如何管理农药的一门科学。

我国政府加强农药管理,是为了人民利益;农药生产企业了解农药管理,可以为企业带来利益;农药研究部门了解农药管理,可以促进农药科技的发展、加速农药科研成果转化;农药管理知识的普及,对提高我国人民生活质量、加强人们的自我保护意识将产生深远影响。本书是农药管理部门专业管理人员的工具书,是高等学校植保专业、农药制药专业本科生教材,是农药生产企业的必备书。

本书共分九章,第一章介绍了农药管理的相关法律法规;第二章重点介绍了农药登记管理,包括农药登记的基本知识、农药登记的资料要求、农药登记的申请和审批、农药登记的资料保护以及农药登记后的管理等;第三章和第四章分别讲授了农药生产管理和农药质量管理;第五章和第六章分别讲授了农药使用管理和农药经营管理;第七章和第八章分别讲授了农药行政执法和农药知识产权保护;第九章则重点介绍了农药进出口管理方面的知识,包括部分国家和国际组织有关农药管理方面的情况介绍和我国目前施行的农药进出口管理规定等。本书由华中农业大学、农业部农药检定所、河南农业大学、河北农业大学、福建农业大学和湖北农学院的 10 多位教师共同编写。全书最后由王沫和张穗统稿。

值此本书出版之际,我们向书中所引用其著作或论文的作者们表示真诚的感谢。

由于编者的学术水平有限,书中难免存在欠妥甚至错误之处,敬请读者批评指正。

编 者

2002 年 12 月

内 容 提 要

本书以我国现行《农药管理条例》为主轴，在全面研究我国目前实施的农药管理相关法律、法规和部门及地方性规章制度的基础上，积我国各级农药管理部门数 10 年来的农药管理工作经验，全面、系统地阐述了农药管理的理论与实践。

全书共分九章：分别阐述了农药管理的相关法律法规、农药登记管理、生产管理、质量管理、使用管理、经营管理、农药行政执法、农药知识产权保护和农药进出口管理等方面的知识，在农药登记管理方面重点叙述了农药登记的基本知识、农药登记的资料要求、农药登记的申请和审批、农药登记的资料保护以及农药登记后的管理等，在农药进出口管理方面介绍了部分国家和国际组织有关农药管理方面的情况和我国目前实行的农药进出口管理政策及规定等。

主要供农药生产企业、科研机构、农资经销商店、植保站，农药进出口贸易等部门的技术人员和各级管理干部查阅，也可供农药专业，植物保护专业的师生学习参考。

目 录

第一章 农药管理的相关法律法规	1
第一节 行政法	1
一、基本概念	1
二、行政法的特点	7
三、行政法的表现形式	8
四、行政法的地位与作用	9
五、行政法的基本原则	10
六、行政立法	12
七、行政执法	13
八、行政司法	14
九、违法行政和法律责任	15
第二节 农业法	16
一、农业法的调整对象	16
二、农业政策与农业法律的关系	16
三、我国农业法的体系	17
四、农业法与农药管理	18
第三节 环境法	19
一、环境法的特点	19
二、环境法的目的	20
三、环境法的作用	21
四、我国环境法的体系与环境法律制度	22
五、防止环境污染的法律规定	24
第四节 农药管理的相关重要法律法规	25
一、《农药管理条例》简介	26
二、《农药管理条例实施办法》	27
三、我国农药管理的有关规章和技术规范	29
第二章 农药登记管理	31
第一节 农药登记的基本知识	31
一、农药登记的阶段性	31
二、农药登记的种类	32
三、农药登记证	33
第二节 农药登记的资料要求	34
一、农药登记资料的准备	34
二、农药登记资料中的“产品化学”	40
三、农药登记毒理学资料要求	43

四、农药登记药效试验资料要求	47
五、农药登记残留试验资料要求	58
六 卫生杀虫剂登记资料要求	63
第三节 农药登记的申请和审批	68
一、农药登记申请	68
二、农药登记审批	70
三、农药登记审批程序	71
第四节 农药登记资料保护	75
一、农药登记资料保护概况	75
二、农药登记资料保护的目 的	76
三、农药登记资料的使用授权	77
第五节 农药登记后的管理	78
一、农药标签管理	78
二、农药证件管理	80
三、农药登记后的广告宣传	81
第三章 农药生产管理	82
第一节 农药生产许可制度	82
一、农药生产许可（批准）的部门	82
二、农药生产许可（批准）的范围	82
三、核准农药生产企业的基本原则	82
四、农药生产企业申报核准的基本条件	83
五、办理农药生产核准所需文件和审批程序	83
第二节 农药生产批准文件	83
一、申请农药生产批准文件（号）的企业必备条件	83
二、申请领（换）农药生产批准文件（号）	84
三、农药生产批准证书编号	85
第三节 农药生产许可证	85
一、申请农药生产许可证的企业应具备的条件	86
二、农药生产许可证的申办	86
三、证书管理	88
第四节 企业生产条件审查及产品抽样检验	88
一、企业生产条件审查	89
二、产品抽样、检验	90
第五节 农药的安全生产	91
一、农药生产的主要安全问题	92
二、农药安全生产	92
三、农药运输与储存的安全管理	97
第六节 农药包装的安全管理	98
一、农药产品包装的基本要求	98
二、农药包装标准	99

三、农药产品包装的检验规则及方法	99
四、农药包装设计的进步和发展	100
第四章 农药质量管理	101
第一节 农药标准	101
一、农药标准的基本内容	101
二、农药标准的分类及编号	101
三、农药标准的编写	103
第二节 农药生产企业的质量管理	109
一、农药生产者的产品质量义务	109
二、农药生产企业的质量管理	110
第三节 农药经营者的质量管理	111
一、健全的质量管理制度和管理手段是农药经营者的必备条件	111
二、农药经营者应当建立并执行进货检查验收制度	111
三、农药经营单位应当按照国家有关规定做好农药储备工作	112
四、农药经营者对所销售的农药产品要做到心中有数	112
五、农药经营者销售的产品标识应当符合要求	112
六、农药经营者不得经营假、劣农药	112
第四节 农药质量监督管理	113
一、各级人民政府在农药产品质量工作中的责任制度	113
二、农药产品质量监督检查制度	114
三、农药产品质量的监督举报制度	115
四、行政机关查处涉嫌违法行为时的职权	115
五、对农药产品质量监督抽查中质量不合格的生产、销售者进行处理	116
六、企业质量体系认证和产品质量认证	117
七、产品质量检验工作机构的从业资格	118
八、产品质量检验、认证的中介机构设立和性质	119
九、农药产品质量检测机构、认证机构的行为规范和职责	119
十、农药产品的消费者就产品质量进行查询和申诉	120
十一、发挥保护消费者权益的社会组织的职能作用	120
十二、对农药产品质量违法行为的处罚	121
第五章 农药使用管理	124
第一节 农药合理使用准则	124
一、《农药安全使用标准》简介	124
二、《农药合理使用准则》(一、二) 简介	125
三、《农药合理使用准则》(三) 简介	125
四、《农药合理使用准则》(四) 简介	125
五、《农药合理使用准则》(五) 简介	126
第二节 农药安全使用	126
一、农药的毒性	126
二、农药中毒	127

三、农药药害·····	131
四、农药使用与有害生物的抗药性·····	134
五、农药限用与禁用·····	134
第三节 农药残留管理·····	135
一、农药残留管理的历史背景·····	135
二、我国农药残留管理现状·····	135
三、农药残留试验与农药残留分析·····	137
四、农药残留量的控制·····	141
第六章 农药经营管理 ·····	143
第一节 农药经营许可证和经营上岗证制度·····	143
一、农药经营许可证·····	143
二、农药经营上岗证制度·····	145
三、农药经营单位不得经营的农药·····	146
第二节 农药营销策略·····	146
一、农药市场预测·····	146
二、农药促销的途径和策略·····	153
第三节 农药广告管理·····	158
一、农药广告的审批制度和管理机关·····	159
二、农药广告的审查·····	159
三、农药广告的监督·····	161
四、农药广告媒体的选择·····	161
第七章 农药行政执法 ·····	163
第一节 农药行政执法的概述·····	163
一、农药行政执法概念·····	163
二、农药行政执法行为的种类·····	163
三、农药行政执法实施机关·····	164
四、农药行政执法相对人·····	165
第二节 农药违法行为及其法律责任·····	166
一、农药违法行为及其法律责任·····	166
二、农药违法案件的定性与量罚·····	167
第三节 农药行政处罚·····	169
一、农药行政处罚的种类·····	169
二、农药行政处罚的实施机关·····	170
三、农药行政处罚程序·····	170
四、农药行政处罚的执行·····	171
五、农药行政处罚的行政复议与行政诉讼·····	172
六、行政赔偿·····	172
第四节 农药行政执法法律文书写作·····	173
一、农药行政执法文书的概念·····	173
二、农业行政处罚基本文书格式·····	174

第五节 农药监督管理法律制度·····	183
一、农药监督管理体制及职责分工·····	183
二、农药监督管理制度·····	184
三、农药监督管理的主要内容·····	184
第八章 农药与知识产权保护 ·····	186
第一节 专利基本知识·····	187
一、专利的概念及其发展·····	188
二、专利的种类及特点·····	188
三、专利权的获得及其保护·····	190
四、专利的实施·····	191
五、专利权人的权利和义务·····	192
第二节 农药专利与知识产权保护·····	192
一、专利的申请与审批·····	192
二、农药发明专利申请和申请文件的写作要点·····	193
三、农药专利侵权的发现和處理·····	196
四、农药商品经营与专利策略·····	196
第三节 商标与农药的知识产权保护·····	198
一、商标的分类及其作用·····	199
二、商标专用权及其保护·····	200
三、商标的注册和管理·····	201
四、商标策略与农药经营·····	203
第九章 农药进出口管理 ·····	204
第一节 部分国家及国际组织对农药的管理概况·····	204
一、美国农药管理·····	204
二、德国农药管理·····	207
三、保加利亚农药管理·····	208
四、部分国际组织对农药的管理·····	210
第二节 农药进出口登记管理·····	220
一、实施进出口农药登记管理的必要性和重要性·····	220
二、进出口农药登记证明管理·····	221
主要参考文献 ·····	226

第一章 农药管理的相关法律法规

农药管理是一种依法行政的行为，对农药管理部门和农药执法人员来说，在从事农药管理过程中，不仅要严格执行国务院颁布的《农药管理条例》和与之配套的相关法规，还必须遵守、执行我国现行的其它相关法律法规。为保持农药管理学的体系完整，本章首先介绍一下与农药管理相关的重要法律、法规和规章及技术规范等，以期对我国农药管理的这种行政行为有一个全面的了解。

第一节 行 政 法

行政法是调整国家行政机关及其依法行使职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。在我国法律体系中，是仅次于宪法的一个重要法律部门。作为一种宪法的实施法，它不同于民法与刑法，民法调整的是民事关系，它是一种平等、等价、有偿的关系，常称之为“横向关系”；行政法调整的是行政关系，它是一种以行政机关可以单方面做出决定为特征的国家行政管理关系，常称之为“纵向关系”。违反民法属于民事违法，违反行政法则属于行政违法，这两类违法现象均应由各自的法律部门调整，但民事违法和行政违法超过必要限度上升到刑事违法（即犯罪）时，就成了刑法的调整对象。因此，民法、刑法和行政法尽管都为宪法的实施法，但却是互相独立、互不包容、又互相衔接的三大法律部门。

一、基本概念

1. 行政与行政机关

（1）行政 所谓行政，是指一定的社会组织，在其活动过程中所进行的各种组合、控制和协调活动的总称。行政存在于一切社会组织之中。大至一个国家，小至一个企业，都存在着“行政”。

（2）行政机关 行政机关是指行使国家行政的机关。具体说，行政机关是由国家依法设立，并代表国家依法行使国家行政权，掌管行政事务的机关。是国家权力机关的执行机关。

行政机关与行政机构不同：行政机关是能够以自己的名义独立地行使国家行政权，并独立承担行政义务和行政责任的机关法人。就其行政权的享有和行使上来讲，是一个独立的法人，就行政义务和责任的承担，包括独立的被诉的诉讼主体和责任上讲，也是一个独立的法人，它具备我国法律规定的法人的法定条件和法定资格。而行政机构则是行政机关内部的组成单位，其人权、事权、财权、物权均属其所隶属的行政机关。行政机关通过一定的内部分工和组合，将整体的要求和职权再分配给其内部的各个机构分别行使。行政机构所享有和行使的行政职权是其所隶属的行政机关职权的一部分。所以，按照我国法人制度的法律要求，各行政机构对外行使行政权，是代表其所隶属的行政机关所为。必须以该机关的名义做出，不得以自己的名义行为，除非法律法规对此有明文授权，否则，便为越权，越权无效。

在行政机关之外还有一类能够行政的组织，即法律法规明文授权主管某一类行政事务的社会团体或企事业单位。这些组织就其本身性质不是行政机关，但却在行使一定的行政权。

但这一行政权的取得必须有法律法规的明文授权。如卫生防疫站是事业单位，但根据国家有关卫生法的规定，由其对食品卫生管理和检疫行使行政权。又如各铁路局，是铁路运输企业，但根据我国铁路法的规定，对铁路沿线、车站内部和列车上的治安管理，由其依法行使行政权。这类社会组织因其行使行政权力，承担行政责任，广义地说也是行政组织的一个组成部分，但他们均不属于行政机关。

我国行政机关依在国家政体中所处地位及职权效力分中央行政机关和地方行政机关；根据行使职权的性质分为一般行政机关和专门行政机关；根据行政机关有无对外管理权分为外部行政机关和内部行政机关。

行政机关的设立必须符合法定条件并经过法定程序，否则，设立的行政机关是非法的，其所实施的行为无效。

2. 行政关系与行政法律关系

(1) 行政关系 所谓行政关系是指国家行政机关在实施国家行政权的过程中所产生的各种社会关系的总称。它是现代国家最基本和最重要的社会关系之一。

① 行政关系的特殊性 行政关系是一种社会关系，但它与一般的社会关系相比，又有其特殊性。

第一，从性质上讲，行政关系是管理与被管理的关系，即行政机关在行使管理职能和国家赋予的行政权实施必要的管理时，相对一方必须服从。从另外一个角度讲，行政机关在行政管理中始终处于主导地位，享有很大的优先权，这是行政关系与民政关系完全不同的一个方面。

第二，从主体上讲，在行政关系当事人中，行政机关自始至终参与其间并起主导作用，它是恒定的一方当事人，如果没有行政机关参加，便不成为行政关系（得到法律法规授权的组织例外），当然，不能反过来说，有行政机关参加的就必然是行政关系。

第三，从内容上讲，行政关系都与国家行政权直接相联系，行政关系其实就是国家行政权实施而引起的社会关系。与行政权无关的社会关系不属于行政关系。

但是，并不是所有的行政关系都是行政法调整的对象。只有那些被行政法所具体规范、受行政法调整的那部分行政关系，才是行政法调整的对象。行政法调整以外的行政关系，应属于行政管理学的研究范畴，由行政管理科学指导。

行政法将行政关系中基本的、重要的、并且需要施以国家法律的强制力来保证其绝对实现的部分，规范为自己的调整对象，将之上升为法律调整的对象。这一部分行政关系，管理者和被管理者均需受法律的约束。它一方面要求相对一方必须服从，保证行政机关有效地管理，以实现国家行政管理的目的和任务；另一方面又要求行政机关严格依法行政，防止其滥用行政职权，超越限度而侵害相对人的合法权益。

② 行政关系所包括的主要内容 从行政过程来看，行政关系包括以下三个方面的内容。

第一，行政机关之间的关系以及行政机关与公务员之间的关系。这是为保证行政机关自身的合法存在和正常运行所必须的。此类关系的特点是主体之间的行为要受到层级上的节制，上下级之间的关系带有命令与服从的性质。

第二，行政机关对其它组织或个人之间行使行政职权的关系。这是直接实现行政权，达到行政目的所必须的，是行政法调整对象的基本内容。此类关系的特点是行政主体处于主导地位，双方的意思表示不对等，往往是行政机关单方面的意思表示所决定。但不存在层级上的节制。

第三，行政机关与其它国家机关的关系。它表现为行政权的获得和对行政的监督。这是为确立行政权和行政官员控制行政权，防止行政权滥用而设置的。此类关系的特点是其它国家机关占主导地位，行政机关处于从属，但又相对独立的地位。

(2) 行政法律关系 行政关系是国家行政机关在实施行政权的活动中与行政管理相对人之间、行政机关相互间以及行政机关与其工作人员之间，发生的社会关系。行政法律关系是行政关系受行政法调整的结果和产物，是基于行政法律规范对行政关系的确认和调整而在当事人之间形成的一种权利与义务关系。

根据“行政法治”的原则要求，凡涉及权利与义务的行政关系都应法律化，但并不是所有的行政关系都能转化为行政法律关系，如在行政管理中经常进行的行政指导，行政建议等，这些行政活动并不要求由行政法调整，因此，就其与相对一方的关系来讲，就不具有行政法律关系的性质。又如政府部门提倡科学种田、建议企业管理科学化等行为，虽属于履行行政职能的行政活动，但没有权力、义务关系的内容，也不强制性的要求相对一方必须做出相应的行为，因此这种行政关系也不属于行政法律关系。

行政法律关系与其它法律关系具有一系列的不同点；其具体内容如下。

① 通常情况下，国家行政机关总是行政法律关系的一方。只有在法律赋予社会组织执行一定职能的权力时，行政法律关系中不必有行政机关。行政关系不可能发生在社会团体、企事业单位和公民相互之间。没有行政职权的存在及其行使，也就无所谓行政关系。行政机关行使行政权力的行为是行政关系发生的必要条件。

② 行政法律关系当事人的权力、义务都是由行政法律规范预先制定的，当事人没有自由选择的余地。既没有选择对方当事人的权力，也没有选择权利义务的内容的权力。例如，从事特种行业生产经营的企业必须依法向公安部门申请生产经营许可证，任何别的机关都无权发放这类许可证。民事法律关系则不同，民事法律关系的主体只要不违法，就可以自由选择相对一方，并且可以自行商定双方的权利义务。

③ 行政法律关系具有不对等性。即行政法律主体地位不对等。行政机关以国家的名义执行公务，行使职权，参与行政法律关系，当相对一方不履行义务时，行政机关可以强制其履行。而行政机关不履行职责时，相对一方只能请求其履行或通过有关国家机关提出申诉等方式解决；行政法律关系中的意思表示不对等，国家行政机关单方面进行意思表示通常可引起行政法律关系，而无需征得相对一方的同意。例如，政府发布戒严令，就直接为一定范围的公民设定了义务，无需征求其同意；行政法律关系的变更中存在不对等性。通常，行政法律关系的变更是由行政机关的单方行为引起的，行政机关可以径自限制权利、增加义务或特许权利。如税率的调整，无需征得相对人的同意。

④ 在大多数情况下，行政法律关系上的权利、义务是统一的。如征税既是税务机关的权利，又是它的义务，行政机关在行政法上的权利称为职权，职权是权利义务的结合体，行政机关依法可以行使职权，同时依法必须行使职权，既不能转让，也不能放弃，否则就意味着失职。而在民事法律关系中，权利与义务的关系是清楚的，权利就是权利，义务就是义务。一方享有权利，另一方即负有义务。

⑤ 行政法律关系引起的争议，通常由行政机关依照行政程序或行政裁判机关依照准司法程序解决，只有在法律有规定的情况下，才由法院依司法程序解决。

(3) 行政法律关系的构成 任何行政法律关系均由行政法律关系主体、行政法律关系内容和行政法律关系客体三个要素构成。

行政法律关系主体是指在具体的行政法律关系中享有权力、承担义务的当事人。在任何行政法律关系中，其主体均可分为两方：一方是依法代表国家实施行政管理的当事人，理论上称之为行政主体，包括国家行政机关、行政机关内部的行政机构和经法律法规授权具有行政职权并能对其行为承担责任的组织；另一方是依法接受行政管理的当事人，理论上称之为行政当事人。行政法律关系主体正是这两方当事人的总称。

行政法律关系内容是指双方当事人在行政法律关系中所享有的权利和承担的义务的总称。权利和义务是联系主体双方关系的纽带。每一项具体的行政法律关系内容都是由主体双方的权利义务构成的。

对于行政机关来讲，其权利义务具有双重性，权利本身就是义务，而义务本身也是一种权利。行政机关依法有权去做的事情，也是它必须做的，否则就是失职。所以，有时将行政机关的职权称为职责。

行政法律关系客体是指行政法律关系主体的权利义务所指向的对象或标的。它包括物、行为和与人身相关的精神财富。

物是指具有价值和使用价值的物质资料。它们可以是物质形式，如被征用的土地，也可以是货币形式，如罚款和税金；它们可以是生产资料，也可以是生活资料。物作为行政法律关系的客体具有广泛性，它们分别由不同的行政法律规范规定。

行为作为行政法律关系的重要客体，包括有作为与不作为两种。作为是主体的积极行为，而不作为则是主体的消极行为。作为和不作为的行为要求也分别依行政法律规范确定。法律法规规定主体必须以积极的作为行为去完成法律关系内容的，不作为便为违法，不按规定的要求去作为，同样也是违法；法律法规规定主体应以消极的不作为的行为去完成法律关系内容的，作为便是违法。

精神财富作为行政法律关系客体，主要表现为经行政确权，受法律保护的专利技术、著作、注册商标等。这些成果或财富直接与法律关系主体的人身权相联系，直接或间接地具有财产性质。

值得指出的是，公民是行政法律关系的主体，但当公民违法被公安机关处以行政拘留处罚时，该公民的人身就成了权利义务指向的对象。故在特定情况下，人身也可以成为行政法律关系的客体。

3. 行政权与行政法

(1) 行政权 行政权是指国家行政机关执行国家的法律法规、管理国家的行政事务或社会事务的权力。一个国家的行政权与其立法权、司法权相并列而存在，相分立而制衡。在“三权分立”的国家体制下，立法权赋予立法机关，司法权赋予司法机关，行政权赋予行政机关。三类国家机关在机关组建和官员的产生上均是自成系统，在三项职权的行使中，独立运作，相互制衡。我国在国家政权的分配上，国家机关的设置上，实行的是议行合一，三权分工的体制。国家政权在人民代表大会制度下，进行了立法权、司法权和行政权的分设，分别由人民代表机关、法院检察院、人民政府及其工作部门专门行使。但三者机关之间的关系是相互联系的，三类权力之间的关系也是相互联系的。司法权和行政权均从人民代表机关产生和界定，司法机关和行政机关的主要官员也是从人民代表机关产生。他们都对人民代表大会负责并报告工作，接受人民代表的监督和评议。这一相互关联的关系，使得我国的行政权与西方国家的行政权不同。但作为行政权本身的内涵，仍与世界各国有着基本的共同之处。

行政权与立法权和司法权相比较，具有的特定含义如下。

① 行政权是行政机关专门行使的一项国家权力，其它国家机关不得擅自行使，其它社会组织和企事业单位非经法律法规的明文授权也不得行使。

② 行政权是执行法律、执行权力机关意志和决议，进行行政管理的一种权力，行政机关通过行政权的行使，实现权力机关的重要决议，并将法律规范的具体内容和要求执行于具体的人和事，实现法律秩序。

③ 行政权的行使往往是主动进行的，而司法权的行使则是被动的；行政权的行使行为既有抽象性的，也有具体性的，但主要的、大量的、具体的、特定的执行行为，而立法权的行使行为则基本是抽象性的行为。

(2) 行政法 行政法是调整国家行政机关在其依法行使职权过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

对于这一概念应从以下几个方面理解。

① 行政法是专门调整行政机关及其活动的法，即规定并调整各级人民政府工作部门和公务员，以国家机关的名义和身份，对国家事务和社会事务实施管理的各项活动，不是行政机关的行为，行政法不予调整。

② 行政法是调整行政机关及其公务员依法行使职权行为的法。行政机关及其公务员的非职权行为，不属于行政法调整。如行政机关购买办公用品的行为，租赁或建筑办公楼房的行为或公务员以私人身份购物交友的行为，均属于民事行为，由民法调整，行政法不予调整。

③ 行政法是调整行政机关及其公务员职权行为中产生行政法律效力行为的法。是行政机关和公务员的职权行为，但不是产生行为法律效力的行为，不属于行政法调整。如行政决策、行政咨询等行为，行政法不予调整。

④ 行政法是一个庞大的部门法，其规范的种类很多，分门别类地分为不同的部门法，如工商行政法、公安行政法等。同时又分别表现为各不同效力等级的法，如法律、法规、规章等等。但不论其种类如何，只要是调整行政机关依法行使行政职权活动的法，均属行政法的范畴。行政法是这一类法律规范的总称。

4. 行政职权与行政职责

(1) 行政职权 行政职权是国家行政机关依法做出一定行为的权限和资格，是行政权的表现形式，为法律所赋予，具有不可侵犯性。行政职权只能属于行政主体享有，相对人不具有行政职权。

行政职权依其来源不同，可分为固有职权和授予职权两大类。固有职权随行政机关的依法设立而产生，并随行政机关的撤销而消失。授予职权经有关权力的授予而取得，因授权机关撤回授权或因授权机关的消灭而消灭。

① 行政职权的具体内容

a. 制定行政规范权 国家行政机关制定和发布行政法规、规章，规定行政措施等规范性文件的权力。

b. 行政决策权 行政机关对重大行政管理事宜做出决策的权力。

c. 行政决定权 行政机关依法对行政管理中具体事件的处理权。

d. 行政制裁权 行政机关对违反行政法律规范的当事人，依法实施处分制裁的权力。行政制裁权包括两大部分，即行政处分权和行政处罚权。前者指行政机关对违反行政法律规范的公务员所实施的制裁措施，后者指特定行政机关对违反行政法律规范的相对人所采取的

惩戒措施。

e. 行政司法权 指行政机关依准司法程序审理特定案件，裁决特定争议的活动。

f. 行政强制执行权 行政机关对不履行法定义务的相对人，依法强制其履行义务的权力。

② 行政职权特点

a. 强制性 行政职权是一种法定权力。是国家赋予行政机关的管理权，以国家强制力为后盾。对不服从行政职权的相对人可对其进行制裁或采取强制措施。

b. 单方性 行政职权是行政主体所特有的权力，其效力的发生不以相对人的意志为转移。

c. 优先性 行政机关在行使职权时，享有国家所赋予的种种优先条件。

d. 不可处分性 行政职权是国家行政权的具体化，是国家赋予行政机关的权能和支配力，既是职权，又是职责，是权利和义务的统一体。因此不能自由处分。放弃了职权即等于失职，自行增加职权则构成越权。

(2) 行政优先权 行政优先权不同于行政职权，但它与行政职权密切相关。所谓行政优先权，是指行政机关在行使职权时依法享有的种种优惠条件。

国家为保障行政机关有效地行使职权，履行责任，往往赋予其许多职务上的便利条件，行政机关行使这些条件的资格便是行政优先权。

① 行政优先权的具体内容

a. 先行处置权 行政机关行使职权，原则上应遵循完整的法律程序，如对违反治安管理条例者，应经过传唤、询问、取证，再做出裁决。缺少其中任何一环或颠倒了顺序，都会构成程序违法。但在紧急情况下，行政机关可以不受程序制约，进行先行处置。

b. 获得社会协助权 行政机关从事公务时，有关单位和个人均有协助的义务，这不同于一般公务活动的协助，义务性不太强，违反者也不必承担法律责任。在行政优先条件下的协助则不同，它适用于紧急公务，不协助者需承担法律责任。

c. 即时有效权 行政决定做出以后，相对人可能表示异议，有的需经行政复议，有的需经法院裁判才能最终确定其效力。如果行政决定要走完所有这些复议和诉讼程序，并被最终确定有效后才能发生法律效力，势必会影响行政效率的提高，妨碍行政秩序的稳定。因此，行政法特许在这种条件下，行政决定一经做出即发生法律效力，可以先行执行，行政复议和行政诉讼不终止行政决定的执行。

② 行政优先权享有的条件

a. 主体必须是行政主体，不适用于相对人。行政优先权是行使行政职权的保障条件，它的享有，以行政权的存在为前提，相对人无行政权，自然不能有行政优先权。

b. 行政机关只有在行使职权执行公务时，确为实现行政目标所需要，才能享受该权利。如警察为办私事在街上拦车使用，司机有权拒绝。

c. 所享有的优先条件是法律所特许的。法律没有规定的优先条件不能自行创造。

(3) 行政职责 行政职责是行政机关在行使职权过程中必须承担的责任和义务。权利和义务总是相伴而生的，任何人、任何组织在享有权利的同时，必须要履行相应的义务。法律要求行政机关在行使职权的过程中所必须承担的义务，即为行政职责。

任何行政机关在行使职权时，都同时享有行政优先权，也必须同时履行相应的职责，要依据法律的规定行使职权，保护相对人的合法权益不受侵犯，这是责（责任）、权（职权）、

利（优先权）相统一的主要内容。

行政职责的核心是依法行政，即行政职权的存在和运用都要依据法律，符合法律，不能与法律相抵触。其主要内容包括：

① 履行职务，不失职 行政职权和职责是相对统一的，对职权不能随意处分，因其既是权利，又是义务，放弃了职权，就构成失职。行政失职是一种不作为的行政违法，指行政主体不履行法定职责的行为。构成行政失职的前提是行政主体负有法律规定的职责，却故意或过失地不履行职责。无法定职责不构成失职，如消防队接到火灾警报却见火不救就构成失职，而工商管理人员见火不救则不构成失职。失职应负相应的法律责任。

② 遵守权限，不越权 行政越权也是一种行政违法行为，指行政主体行使职权时超越了法定的职权范围。不越权要求行政机关，不得行使法律没有规定的职权，不得采取法律没有规定的处罚方法和手段等。紧急情况下采取有限的越权行为，需得到有权机关的事后追认才能有效，否则无效。

③ 符合法定目的，不滥用职权 滥用职权是指行政权力的行使没有超出法定的职权范围，但权力行使的动机不正当，不符合行政目的或行政行为的做出不是基于合法的理由。日常所说的“以权谋私”、“公报私仇”即属此例。

④ 遵循程序，不主观随意 行政机关的行政行为应按法定程序做出，不能减少法律规定的程序步骤，不能附加法律没有规定的程序步骤，也不能颠倒法定顺序，否则即是违法的。违反法定程序可能导致行为无效或被撤销。

⑤ 行政合理，避免失当 行政决定的内容要在法定范围内客观适度，符合常理。这是合理性原则的要求。是否合理和失当，属于行政自由裁量权的范畴，没有明确具体的标准。一般说来，在法定幅度内轻或稍重不认为是失当，但显失公正者，在复议或诉讼中就会被变更或撤销。

（4）行政权限 行政职责的内容之一是遵守权限，不越权。这里就出现了一个新的概念——行政权限。行政权限是行政职权的限度，即法律规定行政机关行使职权不能逾越的范围和界限。

行政权限应有法律明确规定，行政机关行使职权如果超越了这种限度，即构成行政越权，除有权机关事后追认的越权行为外，越权行为无效。

行政权限分纵横两大类。纵向权限指有隶属关系的上下级行政机关之间权力范围的划分。如市政府和区政府之间权力范围的划分，政府与职能部门之间权利的划分。横向权限指没有隶属关系的行政机关之间权力的划分。它又可分为地域管理范围和公务管理范围。前者如同省辖的不同县政府之间权力范围的划分；后者如同一政府的所属税务局和工商局之间权力范围的划分，其地域管辖范围相等，但管辖的内容不同。另外行政机关行使行政职权的限度有其主要事项的限制和行政手段的限制。这两大方面的限度也是行政机关必须遵循，不可逾越的。

二、行政法的特点

（1）内容繁多涉及面广 行政法是调整行政关系的法律，而行政关系范围极其广泛。国家行政关系的广泛性，决定了行政法内容的广泛性。

（2）灵活多变、稳定性小 相对于其它法律，行政法内容最易变动。行政管理必须根据不断变化的客观形势和环境适时地进行调整，新的情况，新的事务不断出现则需要行政活动及时做出反应。