

建国初期 (1949—1954年) 行政组织法认识史

1949—1954年，我们颁布了一系列的组织法，以确保政权建设的顺利开展以及使其具有法律基础。这期间的立法情况从形式来看，具有一定的完备性和实用性，使我国的各级政府能够顺利开展工作，并从整体上受到了法律的规范和控制。对于这个时期的研究，更使我们认识到行政组织法的研究深入的迫切性。

法学
前沿
论丛

山东人民出版社 全国百佳图书出版单位 国家一级出版社
Shandong People's Publishing House

杨向东 著

Yang Xiangdong

行政组织法概述

中央人民政府委员会

政务院

人民监察委员会

人民革命军事委员会

地方行政组织法

建国初期政府间关系问题





建国初期 (1949—1954年) 行政组织法认识史

杨向东 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

建国初期(1949~1954年)行政组织法认识史/杨向东著.——济南:山东人民出版社,2013.11
ISBN 978-7-209-07836-8

I. ①建… II. ①杨… III. ①国家行政机关—组织法—法制史—中国—1949~1954 IV. ①D922.109

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第232674号

责任编辑:李怀德



建国初期(1949~1954年)行政组织法认识史
杨向东 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街39号 邮编:250001

网址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规格 16开(169mm×239mm)

印张 11.25

字数 160千字

版次 2013年11月第1版

印次 2013年11月第1次

ISBN 978-7-209-07836-8

定价 28.00元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0532)88194567

自序

行政组织法是行政法之中重要的内容。广义的行政组织法包括了行政机关的组织法、行政机关编制法和国家公务员法三个部分,狭义的行政组织法仅指行政机关组织法,本书主要是指狭义上的行政法。从我国现行的组织法体系来看,包括了《宪法》、《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》来规范。就本书的编写来看,主要基于1949年至1954年过渡时期的行政组织法,即1954年宪法颁布生效之前的组织法情况,当然有些组织立法不限于1954年之前,因为这一时期行政机关的更迭情况还是比较频繁的。此外,1949年《中央人民政府组织法》虽然也配置了最高检察署,最高法院的权力,但究其性质,在我国认定为司法权,故未将其纳入写作范围。

长期以来,建国初期的组织法内容往往是一笔带过,虽然有些从事法制史研究的学者也专门做过系统的研究和论述,但在目前已发表和出版的文章著作当中,对新中国初期的法制建设多以叙述历史、肯定成绩为主,而分析问题、反思教训方面还很不足。大陆法系对于组织法的研究,主要见于法国和德国,主要集中在行政主体、国家行政组织、地方政府等方面。我国的研究也是20世纪80年代开始逐渐引入行政主体概念,并从行政管理转向法制规范。尤其是在2004年《全面推进依法行政的实施方案》指出,要合理划分和依法规范各级行政机关的职能和权限,党的十七大更是提出了“健全组织法制和程序规则”的要求。以此来看,行政组织法的研究将对于我国现行行政组织法的规范和修改具有重要的借鉴意义。回顾历史,1949年建国之初,我们颁布了一系列的组织法,以确保政

权建设的顺利开展以及使其具有法律基础。这期间的立法情况从形式来看,具有一定的完备性和实用性,使我国的各级政府能够顺利开展,并从整体上受到了法律的规范和控制。对于这个时期的研究,更使我们认识到行政组织法的研究深入的迫切性。

本书的编写过程中,主要向读者提供了1949年建国初期的组织法情况。由于历史资料的有限性,在很多情况下很难获得一手材料,主要材料来自于中央权威机构汇编以及国史网。更由于作者能力有限,对于内容的介绍和说明还是初步的、浅层次的,有不足之处也是在所难免的。相信今后随着资料的丰富和国家档案的开放,我们将更能够深入组织法制定过程中的讨论和修改情况,全面掌握立法者初期的意图和情况。在此,感谢上海教委行政法重点学科、中央财政支持行政法学科对于本书的支持。

杨向东

2013.6.1

目 录

自 序	1
第一章 行政组织法概述	1
第一节 行政组织法概况	1
第二节 国家行政机关组织法	14
第二章 中央人民政府委员会	21
第一节 中央人民政府委员会的成立	21
第二节 中央人民政府委员会的特点	24
第三节 中央人民政府委员会的职能	27
第四节 中共中央与中央人民政府委员会	33
第三章 政务院	37
第一节 政务院的建立及机构配置	37
第二节 政务院组成部门及制度建设	51
第四章 人民监察委员会	66
第一节 人民监察委员会的设立	66
第二节 监察机关的职权	69
第三节 简要评析	72

第五章 人民革命军事委员会	74
第一节 人民革命军事委员会的建立	74
第二节 人民革命军事委员会的发展演变及简要评价	77
第六章 地方行政组织法	80
第一节 地方行政组织概况	80
第二节 大行政区制度	88
第三节 省级政府	103
第四节 派出机关	108
第五节 市县政府	115
第七章 建国初期政府间关系问题	131
第一节 中央政府内部之间关系概况	131
第二节 中央与地方关系	134
第三节 党管干部体制的形成	143
第四节 简要评析	148
附 录	151
主要参考文献	172

第一章 行政组织法概述

第一节 行政组织法概况

行政组织法是行政法之中关键的部门法，我国管理学及行政法学者长期对其研究及关注。然由于行政组织的复杂以及国情的不同，更由于行政组织的研究难以实用，使行政组织及立法的研究处于滞后，这与我国建设法治国家严重不符。毫无疑问，历史上的中国曾拥有发达的官僚制，即在封建制度下的古代官僚的体制建设，这种官僚制度曾有一定的科学性，例如对于职能的分工，但其根本目的在于专制及集权，在于侵害公共利益。越是官僚的体系庞大，掌握权力的组织就会形成一定的利益集团，而不利于权力的约束及民众权利的保护。在宪政民主下，组织法在于对国家权力进行约束。根据宪法及组织法的基本精神，应精简机构，调整职能，提高效率，包括我国政府提出的要建立一个“为民、务实、廉政、高效”的政府。笔者认为，我国政府的行政改革当以依法行政为抓手，以政治体制改革为契机，进行渐进性的改革，根据市场经济要求，完善以宪法为依据或根本的行政组织法，这也是社会的共识。然而1949年新中国建立之时，是在砸烂国民党的旧制度，另起炉灶建立新中国的指导思想下进行政府机构配置的，其模式是在借鉴苏联经验的基础上，在计划体制经济下建立起来的。长期以来，尤其在特定的历史时期，原有的高度集权组织形态大大推动了我国的政权及经济建设，可以说，建国初期行政组织的法制化建设，具有可圈可点之处。总

体上看，1949—1954年这个阶段，是新中国组织法建立及初步发展的阶段，或者说一个过渡阶段，这一阶段起临时宪法作用的《中华人民共和国政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）起主导作用，以《中央人民政府组织法》为基本制度和内容，以及后续出台的一系列的条例，为我国政权建设，包括中央及地方政府的建设提供了法律框架，并为今后宪法配置国家权力奠定了法律基础及地位。

一、行政组织法概述

（一）行政组织与行政组织法

建国之初，侧重于组织的建立，而对于组织的理论研究及法制化有所忽略。我国行政组织的建立是在借鉴苏联，以及自我创新的基础上进行的，而其目标及原则在领导人的讲话之中有所体现。例如，比较典型的观点认为，行政组织是指体现统治阶级的意志，行使行政权力，执行行政职能，推行政务，管理国家公共事务的机关体系。从社会管理角度看，行政组织在社会组织中规模最大，管理范围涉及社会生活的各个方面、各个领域、各个团体，是管辖范围最宽的一种组织类型。从国家统治的角度看，它又是统治阶级利益的代表，是国家意志的直接体现者、施行者。毛泽东在《新民主主义论》一文中进一步指出：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”，“充分地发挥一切革命的意志”^①。毛泽东同志一贯重视人民群众参与，把处理政府与人民的关系当成首要任务。政府与人民的关系是公共管理中的最重要关系。随着公民社会的崛起，公民纳税人意识的觉醒，政府与公民在经济领域的委托与代理关系演变成公共领域中的基本关系，最好的服务与最优质的公共物品供给成为政府维系这一关系的法宝。早期的行政组织的建立，反映了党的思想及人民根本利益相结合的内容。例如，要求党政分开、民主集中制、发挥中央与地方两个积极性、精兵简

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1969年版，第638页。

政等原则，这些在根据地政权建设中都取得了很好的成绩。^①

从行政法看，行政组织的研究重要的转变在于从行政学转向行政法学的研究，从行政组织的性质、分类、组成、职权、解构转向从法学角度研究行政组织法，因此，行政法学上的行政组织以组织是否具有法律人格或能否承受责权为核心。在我国国家权力体系中，包括权力机关、行政机关、军事机关、审判机关和检察机关。1954年、1982年宪法对于国家机构进行了权力的配置，从总的原则上，确定全国人大是最高权力机构，而国务院是权力机构的执行机构，拥有行政权。而行政法学对行政组织的研究却不仅仅停留在机关的层面，要深入到机关的内部，甚至机关里面具体的某个职位、某个人。与过去相比，行政从单纯的国家行政转向了公共行政，行政组织法也成了宪法和行政法的研究范畴，即行政组织法是对行政组织过程和控制行政组织的法。^②与其他行政法规范相比，行政组织法具有以下特点：

1. 行政组织法是规范行政组织设立的法。行政组织法上只能由国家权力机关制定，因为行政组织法规定的是行政权及行政机关、公务员的职责权限，由行政机关自行设定权力既不符合法治精神，也很容易导致行政专横。例如，设立根据的组织法定原则、精简原则、效率原则等，均应有立法机构予以设定，这些问题是行政组织设立中的基础性问题。行政组织法处于基本法的地位，它与规范行政权运作的行政行为法，以及有关监督行政和行政救济的法律一起构成了行政法体系的基本框架，对行政法规范的制定以及行政机关的职权活动都有重大的规范和指导作用。

2. 行政组织法是规范行政组织活动的法。这是行政组织法的核心内容。行政组织一经设立，就要行使国家权力，主要是行政权，因此必须要有严格的法律控制，规范组织行为。因此，行政权运行之中，行政机关必须在法律范围内活动，不能越权，也不能不作为，更不能放弃职权或任意的增减。行政组织法规范的是动态的组织，是对过程的控制。

^① 李才俊：《毛泽东行政组织思想初探》，载于《郑州航空工业管理学院学报》2004年6月，第2页。

^② 应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社2002年版，第14页。

3. 行政组织法是规定行政组织法律责任的法。行政组织法不仅规定行政组织的权限、行政机关和公务员制度等，同样也是具有责任的法。在行政之中，重在政令的畅通，效率有力。上级政府对下级政府进行监督，除自身监督外，立法及司法机关均会对行政机关的活动进行有效监督，若缺乏明确的责任规定，则会导致行政组织法乏力，而无法形成有效的组织效率，会降低政府执政能力，因此组织法也是责任法，通过法律责任进行有效的制约。

4. 行政组织法是规范行政组织过程和控制组织的法律规范的总和。即行政组织法不是单一的法，静态的法。它也是在动态之中运行的法，是对于行政组织规范的所有的法律规范的总和。就现行的法律体系来看，包括了《宪法》、《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》以及相关的规范性文件和决定等。^① 建国初期则是以《共同纲领》和《中央人民政府组织法》为基本法律依据。

（二）行政组织法的功能

行政组织法的功能，即行政组织法可以产生的实际效果。行政组织法的功能在很大程度上是由其基本内容和法律固有的规范性、稳定性、强制性等特点所决定的。具体地说，行政组织法的功能表现在以下几个方面：

1. 权力配置功能。首先它可以设定权力，对行政组织的权限作出统一明确的规定。从法治的角度看，行政机关的权力来自人民的授予，并通过法律加以规定。法律没有授予的“权力”，行政机关不得擅自行使；其次，它可以对行政机关之间的权限进行合理分配。这里的权力分配既包括纵向的中央和地方的权力分配，也包括横向的中央各行政机关的权力分配；再者，它可以根据社会经济发展的需要，对行政组织的权力进行调整和重新分配，赋予行政组织新的权力或取消其原有的一些权力。

2. 规范管理功能。首先，有利于有关行政组织方面的术语的统一和明确。如行政组织、行政机关、行政机构、公务员、行政编制等术

^① 关保英主编：《行政法与行政诉讼法》，中国政法大学出版社2007年版，第105页。

语，都需要行政组织法统一加以规定。术语的科学统一将直接影响行政机关的合理配置和权力的科学运用；其次，有利于规范机关的设置。通过立法来设置行政机关，可以促使社会各方对行政机关设置的重视，便于对设置方案进行实质性的论证，从而实现行政机关设置的公开及公正；再者，有利于行政组织对外管理形式的规范，如行政授权、行政委托、行政协助等。最后有利于行政编制管理及公务员管理。如果没有法律的保障，行政编制管理与公务员管理很难取得实质性进展。

3. 保障功能。行政组织法的保障功能可通过以下几个方面得以体现，首先，可以保障公民行政参与权的实现。例如，在行政组织权限及行政机关设置过程中提出意见，对公务员任用提出意见等；其次，保障对行政组织的管理符合宏观规律。行政组织法可以将行政学研究的成果、实践中成功的经验肯定下来并予以推行；再者，保障行政组织的权限、行政机关的设置等适应市场经济发展的需要。行政组织立法要从宏观上对市场经济中涉及的行政事项进行分类、归纳、并合理分工，以促使行政组织的权限设置合理化，真正成为市场经济的发展创造条件；最后，保障行政改革的顺利进行。行政改革的目的之一就是要使行政组织整体发挥最大效能适应社会发展的需要，提高行政效率。我国以往曾进行过多次行政改革，但都没有达到目的。其中原因之一就是改革的成果没有用法律加以巩固和保障。综观国外行政改革的经验，无不立法先行，以法律确保改革的成功，这种经验无疑是值得借鉴的。

4. 控制功能。这是行政组织法最重要的功能之一。第一，行政组织法可以控制行政权的自我膨胀。由于行政权具有直接支配他人的力量，而扩大支配权常常是行政权的自然倾向，又由于我国行政权力一向十分强大，因而很容易导致行政权的自我膨胀。行政组织法对行政组织权力的明确规定无疑将有效地遏制这种自我膨胀；第二，行政组织法可以控制行政组织的规模（包括行政机关的总数、行政机关的内部机构数和人员总数）。行政组织整体规模的失控将造成两大弊病：一是将大量消耗国家的财力，使国民不堪重负；二是导致行政效率低下。因此对行政组织的整体规模进行控制是非常必要的。行政组织法可以从实体和程序两方面对机构人员的总体规模进行控制。

二、行政主体

行政主体概念在我国是 20 世纪 80 年代始予引入，由于研究视角的不同，行政法学界对于行政主体具有不同的理解。典型的定义有，“行政主体系指依法拥有独立的行政职权并能代表国家以自己的名义行使行政职权以及独立参加诉讼，并能独立承受行政行为效果与行政诉讼效果的组织”^①。再如，“依法享有国家行政职权，代表国家独立进行管理并独立参加诉讼的组织”^②。为表述统一，我们采用司法考试通用概念，即“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”。虽然各定义表述不一，但也形成了行政主体的实质涵义，在这点上学者们基本上是一致的。

（一）行政主体的内涵

对于行政主体的实质内涵表述，虽然抽象，但却具有概括力。因此，判断一个组织是不是行政主体，关键在于把握以下四个方面的具体特征：

1. 行政主体是组织，而不是个人。这就表明了只有组织才可能在一定条件下成为行政主体，自然人即使是国家公务人员，也不能成为行政主体。^③ 有的学者比较明细地把行政主体分为十类：（1）国务院；（2）国务院的组成部门；（3）国务院直属机构；（4）经国务院授权的办事机构；（5）国务院部、委管理的国家局；（6）地方各级人民政府；（7）地方各级人民政府的职能部门；（8）经法律、法规授权的派出机关和派出机构；（9）经法律、法规授权的行政机关内部机构、议事协调机构和临时机构；（10）经法律、法规授权的其他组织，如经授权的行政性公司、企事业单位、社会团体、群众性组织等。^④ 可见，行政主体必是组织形式，我国《行政诉讼法》第 25 条在规定行政诉讼被告的

① 胡建森：《行政法学》，法律出版社 1998 年版，第 143 页。

② 应松年：《行政法新论》，中国方正出版社 1998 年版，第 90 页。

③ 公务员能否成为行政主体，在行政法学界尚存争论。

④ 方世荣：《行政法与行政诉讼法》，中国政法大学出版社 1999 年版，第 74 页。

种类中，也明确说明了，既包括各级人民政府及其工作部门等国家行政机关，也包括法律、法规及规章授权的组织。

2. 行政主体是依法享有国家行政权的组织。行政主体概念要解决谁是行政管理者的问题，因此，行政职权是最主要的判断因素。目前，只有在法律、法规及规章授予行政权后，组织才能成为行政主体。这包括两类的组织：一是国家行政机关，即“职权行政主体”。例如，依据宪法和行政组织法，地方各级人民政府都是行政主体；另一类是法律、法规及规章授权的组织，即“授权行政主体”，由此形成了“行政主体 = 行政机关 + 法律、法规及规章授权的组织”的描述。在具体的司法实践中，许多法律、法规及规章授权的组织被人民法院认定为行政主体。例如，田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证一案中，北京海淀区人民法院认为，“在我国的目前的情况下，某些事业单位、社会团体，虽然不具有行政机关的资格，但是法律赋予了它们行使一定的行政管理职权。这些单位、团体与管理相对人之间不存在平等的民事关系，而是特殊的行政管理关系”。由此法院肯定了学校等组织在特定情况下的行政主体地位。

3. 能以自己的名义实施行政管理活动，即行政主体具有独立的法律人格。由于行政组织是非常庞大复杂的组织系统，到底谁具有主体资格，就要看谁能以自己的名义实施行为，一个组织只有能以自己的名义进行行政活动，才能成为行政主体，这也是判断是否为行政主体的标准之一。有些行政机关也实施一些具体的行政活动，但是它们不能以自己的名义作出，因而不能构成行政主体。需要注意的是，所谓用自己的名义，即在行使职权作出行政决定的文书上署名和盖章（这是形式上的要件）。如果需要上级机关批准和盖章的，而不是以自己名义，此时该机关也同样不是行政主体。1999年最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释第19条指出：经上级行政机关批准的具体行政行为，以对外生效的法律文书上的署名机关为被告（署名者为行政主体，共同署名为共同主体）。其次，能够以自己名义，必须是有法律规定为依据而能够用自己名义的，不能自己决定。该解释第20条第2款：行政机关内设机构或派出机构，未经法律授权，以自己名义作

出具体行政行为的，以该行政机关为被告。可见，法律依据是行政主体资格的实质要件。例如，工商局内设的经济监督检查科在对某公民作出某项处罚决定时，必须以工商局的名义而不能直接以自己的名义进行。当然，有些行政机关的内设机构、派出机关或派出机构等，依据法律、法规的特别规定可以以自己的名义进行行政管理活动，此时它们也属于行政主体。这一点使之与行政机关委托行使职权相区分，因为被委托的组织虽然可以在委托范围内行使国家行政职权、实施行政行为，但它们不能以自身的名义实施，因而被委托的组织不属于行政主体。

4. 能够独立地承担相应的法律责任。这主要指行政主体能够独立地参加行政复议或行政诉讼，成为行政复议的被申请人或行政诉讼的被告。在实际行政活动中，经常有某些组织虽然在实施行政活动，但不承担最后责任。例如，治安联防队，它的职责是维持某一地方的社会治安，在履行这一职责的过程中，它虽然享有职权，实施活动，但最后不是由它来承担责任，而是由委托它的公安局。需要注意的是，在我国，行政主体承担的法律责任有其特定含义，它包括了一定的实体法律责任，如行政主体违法，具体行政行为被人民法院判决撤销或变更，向行政相对人赔礼道歉等等；也包括了一些程序上的法律义务，如行政主体作为行政复议被申请人或行政诉讼的被告时，应承担各项程序义务。但是行政主体的责任不包括行政上独立的财产责任，行政主体作出违法行为，侵害相对人的合法权益，需要行政赔偿时，行政主体只是形式上的赔偿机关，实际上的财产赔偿责任是由国家承担，通过各级财政支付。

以上就是需要把握的四个要素，若简单归纳，所谓行政主体，就是“名、权、责”的统一体，即是行政职权的享有者，行政活动的实施者，行政责任的承担者，三者合一。行政主体是一个动态概念。行政主体概念的引入，不仅有利于保障行政权力的实施和监督，而且也便于行政诉讼被告的确认，但是由于我国改革开放的推进以及公共行政的兴起，现行行政主体的内涵和外延已愈显狭窄。

（二）外延

由于行政主体内涵的不一，也导致了行政主体外延的差异。例如法

国规定的行政主体则包括了国家、地方团体和公务法人。^①而在日本，行政主体包括了两大类：一是国家，即中央政府；二是公共团体。其中公共团体又可分为地方公共团体、公共组合、行政法人。^②而我国学者关于行政主体的范围的观点并不完全一致。有学者认为，行政主体应包括行政机关和法律、法规授权的组织，行政机关包括了各级人民政府以及能以自己名义实际行使职权的各级政府的工作部门。一般来讲，依法享有行政职权的行政机关和法律、法规授权的组织都是行政主体，虽然规章授权组织是否为行政主体还在学界存在疑问，但是新的司法解释承认规章授权的事实，相应组织只要有规章授权，即可认定其行政主体资格。而目前行政主体范围主要集中在两点：

一说：行政主体应扩大到公共组织。这主要因为公共社团、学校、邮电、自来水等公共设施组织实际上行使一种公共权力，理应由公法约束。例如，京沪高速公路大雾造成高速公路车祸，一死数伤。司机赔偿应向谁求偿？高速公路公司说，无关闭权；天津市公路管理局说，关闭没有法律依据。

二说：国家应是一个行政主体。这主要因为在西方国家，例如法、德、日，行政主体范围都很宽，都包括国家。

显然，在行政组织法之中，行政主体是核心，而在我国的语境下，行政主体主要包括了行政机关和法律、法规、规章授权的组织。而行政组织法则是应研究行政组织之编制、种类、权限，以及组成员为标的。^③

（三）行政组织法体系

从体系上看，凡是有关行政组织事宜的法律、法规都可以称为行政组织法，大体都包括中央政府组织法、地方政府组织法及公务员法三个部分。前两者以行政机关为主体，具体内容包括：行政机关的性质和任务，职位组成，职权和职责，活动原则和方式，法律责任，建立、变

^① 王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社1988年版，第39页。

^② [日]南博方著，杨建顺等译：《日本行政法》，中国人民大学出版社1988年版，第13页。

^③ 陈新民：《行政法学总论》，台北三民书局1995年版，第109页。

国规定的行政主体则包括了国家、地方团体和公务法人。^①而在日本，行政主体包括了两大类：一是国家，即中央政府；二是公共团体。其中公共团体又可分为地方公共团体、公共组合、行政法人。^②而我国学者关于行政主体的范围的观点并不完全一致。有学者认为，行政主体应包括行政机关和法律、法规授权的组织，行政机关包括了各级人民政府以及能以自己名义实际行使职权的各级政府的工作部门。一般来讲，依法享有行政职权的行政机关和法律、法规授权的组织都是行政主体，虽然规章授权组织是否为行政主体还在学界存在疑问，但是新的司法解释承认规章授权的事实，相应组织只要有规章授权，即可认定其行政主体资格。而目前行政主体范围主要集中在两点：

一说：行政主体应扩大到公共组织。这主要因为公共社团、学校、邮电、自来水等公共设施组织实际上行使一种公共权力，理应由公法约束。例如，京沪高速公路大雾造成高速公路车祸，一死数伤。司机赔偿应向谁求偿？高速公路公司说，无关闭权；天津市公路管理局说，关闭没有法律依据。

二说：国家应是一个行政主体。这主要因为在西方国家，例如法、德、日，行政主体范围都很宽，都包括国家。

显然，在行政组织法之中，行政主体是核心，而在我国的语境下，行政主体主要包括了行政机关和法律、法规、规章授权的组织。而行政组织法则是应研究行政组织之编制、种类、权限，以及组成员为标的。^③

（三）行政组织法体系

从体系上看，凡是有关行政组织事宜的法律、法规都可以称为行政组织法，大体都包括中央政府组织法、地方政府组织法及公务员法三个部分。前两者以行政机关为主体，具体内容包括：行政机关的性质和任务，职位组成，职权和职责，活动原则和方式，法律责任，建立、变

^① 王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社1988年版，第39页。

^② [日]南博方著，杨建顺等译：《日本行政法》，中国人民大学出版社1988年版，第13页。

^③ 陈新民：《行政法学总论》，台北三民书局1995年版，第109页。