

中国行政组织法通论

**A GENERAL SURVEY OF CHINA'S
ADMINISTRATIVE ORGANIC LAW**

孟鸿志/等著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政组织法通论/孟鸿志等著. - 北京:中国政法大学出版社,
2001.10

ISBN 7-5620-2179-1

I. 中… II. 孟… III. 国家行政机关-组织法-研究-中国
IV. D921.124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 067098 号

☆☆☆☆☆

书 名: 中国行政组织法通论

出版发行: 中国政法大学出版社

经 销: 全国各地新华书店

承 印: 军事科学院印刷厂

开 本: 850×1168mm 1/32

印 张: 9.75

字 数: 250 千字

版 本: 2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 0 001 - 3 000

书 号: ISBN 7-5620-2179-1/D·2139

定 价: 17.00 元

社 址: 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码:100088

电 话: (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803

电子信箱: zf5620@263.net

网 址: <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

☆☆☆☆☆

声 明: 1. 版权所有,侵权必究

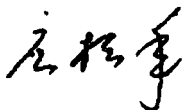
2. 如发现印装质量问题,请与出版社联系调换。

序

很高兴看到鸿志主编的《中国行政组织法通论》即将付梓。对行政组织法的研究，是目前我国行政法学研究中最薄弱的环节之一。我国现行的行政机关组织法，虽几经修改，仍很不完善，法律规定过于简单笼统；有些应制定组织法的，尚未制定，权力设置缺乏法定性和科学性；没有统一的行政机关编制管理法；公务员法的立法层次较低，等等。行政组织法尚未形成体系。毫无疑问，行政组织法作为行政法的重要组成部分，是规范行政权的取得和行使、保障公民权益的极为重要的部门法，是其他任何法律所不可取代的。完善行政组织法是依法行政的一项重大工程。组织法的不完善，实际上是行政执法中产生诸多弊病和混乱的原因之一。从我国实际情况看，影响和制约行政组织法完善的因素很多，但与法学界对行政组织法的研究不够重视、不够深入，理论研究严重滞后显然有关。鸿志花数年之力，搜集了建国以来大量的国内相关理论著述和立法文献，以及国外的有关资料，并组织力量，运用宪法学和行政法学理论，全面系统地概括和总结了我国行政组织立法的实践经验，深入研究和探讨了行政组织法的基本理论、基本原则和基本内容，既阐述已然制度，又研究应然制度，对相关组织法的完善提出了对策和意见，有许多独到的见解和思路，视野开阔，方法科学，充分显示了鸿志在学术上的多年积累所获致的功力。《中国行政组织法通论》的问世，对完善相关立法、监控行政执法、巩固机构改革成果的现实意义是不言而喻的。

2 序

鸿志致力于行政法学研究，孜孜不倦已有 16 载。昔年拳拳学子，而今已学有成就，近年又承担和主持了国家社科基金项目等重要科研任务，成为教学科研的骨干。本专著的出版，昭示着鸿志在学术道路上又跃上了新的台阶，欣喜之际，特以序为贺。



2001 年 7 月于北京魏公桥畔

目 录

第一编 行政机关组织法

第一章 行政组织法概述	(1)
一、行政组织与行政主体	(1)
二、行政机关	(6)
三、法律、法规授权的组织	(15)
四、行政组织法	(19)
第二章 行政主体	(33)
一、行政主体概述	(33)
二、职权性行政主体	(46)
三、授权性行政主体	(52)
第三章 中央行政机关组织法	(61)
一、中央行政机关组织法概述	(61)
二、国务院	(68)
三、国务院的各部委和其他机构	(71)
四、国务院的机构改革	(74)
五、中央行政机关组织法的完善	(77)
第四章 地方行政机关组织法	(81)
一、地方行政机关组织法概述	(81)

2 目 录

二、地方各级行政机关组织	(88)
三、基层群众性自治组织	(94)
四、地方行政机关组织法的完善	(100)
第五章 民族自治地方行政机关组织法	(103)
一、民族自治地方行政机关的历史沿革	(103)
二、民族自治地方行政机关组织法的主要内容	(110)
三、民族自治地方行政机关组织法的完善	(115)
第六章 香港、澳门地区的行政机关组织法	(119)
一、香港行政机关组织法	(119)
二、澳门行政机关组织法	(128)
第七章 行政机关编制法	(137)
一、编制法的概念及编制立法的必要性	(137)
二、推行职位分类制度是编制立法的基础	(139)
三、实行总定员法是编制立法的关键	(142)
四、我国行政机关编制法的基本结构与框架	(144)
五、我国建立职位分类制度的具体步骤	(152)

第二编 公务员法

第八章 公务员法概述	(156)
一、公务员法的概念和分类	(156)
二、行政职务关系	(159)
三、公务员的法律地位	(164)
四、公务员法	(167)
第九章 公务员法的基本内容	(176)
一、公务员的义务和权力	(176)
二、公务员的职位分类制度	(178)

三、公务员的录用制度	(182)
四、公务员的考核制度	(184)
五、公务员的奖惩制度	(186)
六、公务员的职务升降与职务任免制度	(190)
七、公务员的培训制度	(194)
八、公务员的交流与回避制度	(195)
九、公务员的工资保险福利制度	(197)
十、公务员的辞职辞退制度	(199)
十一、公务员的退休制度	(201)
十二、公务员的申诉控告制度	(202)
第十章 香港、澳门地区的公务员制度	(204)
一、香港公务员制度	(204)
二、澳门公务员制度	(215)

第三编 行政违法与行政责任

第十一章 行政违法	(220)
一、行政违法的概念	(220)
二、行政违法的构成与分类	(225)
三、行政违法的表现形式	(228)
四、行政违法的确认与追究	(235)
第十二章 行政责任	(239)
一、行政责任的概念	(239)
二、行政责任的构成	(243)
三、行政责任的承担主体与承担方式	(247)
四、行政责任的确定与追究	(254)

第四编 政府机构改革与行政组织法的立法模式

第十三章 政府机构改革与行政组织法的关系	(259)
一、对我国行政机构改革的回顾	(259)
二、西方国家行政机构改革的状况	(263)
三、中西方行政机构改革比较	(266)
第十四章 行政组织法的立法模式	(271)
一、我国现行的行政组织法体系	(271)
二、西方国家行政组织法立法模式	(278)
三、我国行政组织法应建立的立法模式及其内容	(282)
后记	(291)

A GENERAL SURVEY OF CHINA'S ADMINISTRATIVE ORGANIC LAW

CONTENTS

PART I ADMINISTRATIVE ORGANIC LAW

Chapter 1 Overview of Administrative Organic Law	(1)
1. 1 Overview	(1)
1. 2 Administrative Organ	(6)
1. 3 Organizations Authorized by laws and Regulations	(15)
1. 4 Administrative Organic Law	(19)
Chapter 2 Administrative Subject	(33)
2. 1 Overview	(33)
2. 2 Administrative Subject Based on Authority	(46)
2. 3 Authorized Administrative Subject	(52)
Chapter 3 The Central Administrative Organic Law	(61)
3. 1 Overview	(61)
3. 2 The State Council	(68)
3. 3 Commissions, Ministries and Other Governmental Organizations of the State Council	(71)
3. 4 Organic Reform of the State Council	(74)

2 CONTENTS

3. 5 Perfection of Central Administrative Organic	(77)
Chapter 4 Administrative Organ in the Localities	(81)
4. 1 Overview	(81)
4. 2 Administrative Organ in the Localities At All Levels	(88)
4. 3 The Organization of The Basic Masses' Autonomy at the Grass – roots Level	(94)
4. 4 Perfection of Administrative Organic Law in the Localities	(100)
Chapter 5 Administrative Organic Law In National Autonomous Regions	(103)
5. 1 Historical Evolution of Administrative Organ in National Autonomous Regions	(103)
5. 2 Main Contents of Administrative Organic Law in National Autonomous Regions	(110)
5. 3 Perfection of Administrative Organic Law in National Autonomous Regions	(115)
Chapter 6 Administrative Organic Law In Hongkong, Macao and Taiwan	(119)
6. 1 Hongkong's Administrative Organic Law	(119)
6. 2 Macao's Administrative Organic Law	(128)
Chapter 7 Authorized Size Law of Administrative Organ	(137)
7. 1 Concept of Authorized Size Law and Necessity of Authorizes Size Legislation	(137)
7. 2 Position Classification System: Basis of Authorized Size Legislation	(139)
7. 3 Law of General Fixed Number of Staff: Key to Authorized Size Legislation	(142)

7. 4 Essential Structure and Frame of Our country's Authorized
Size Law of Administrative Organ (144)
7. 5 Concrete Steps of Position Classification System Built in
Our Country (152)

PART II Civil Service Law

- Chapter 8 Overview of Civil Service Law** (156)
8. 1 Concept and Classification of Civil Service Law (156)
8. 2 Administrative Employment Relation (159)
8. 3 Legal Status of Civil Service (164)
8. 4 Civil Service Law (167)
- Chapter 9 Principal Content of Civil Service Law** (176)
9. 1 Responsibilities and Authorities of Civil Service (176)
9. 2 System of Position Classification of Civil Service (178)
9. 3 System of Employment of Civil Service (182)
9. 4 System of Assessment of Civil Service (184)
9. 5 System of Rewards and Punishments of Civil
Service (186)
9. 6 System of Promotion, Demotion, Appointment and
Removal of Civil Service (190)
9. 7 System of Training of Civil Service (194)
9. 8 System of Exchange and Challenge (195)
9. 9 System of Wages' Guarantee and Welfare of Civil
Service (197)
9. 10 System of Resignation and Dismissal of Civil
Service (199)

4 CONTENTS

9. 11 System of Retirement of Civil Service	(201)
9. 12 System of Petition and Complaint of Civil Service	(202)
Chapter 10 Civil Service System in Hongkong, Macao and Taiwan	(204)
10. 1 Civil Service System in Hongkong	(204)
10. 2 Civil Service System in Macao	(215)

PART III Administrative Illegality and Administrative Liability

Chapter 11 Administrative Illegality	(220)
11. 1 Concept of Administrative Illegality	(220)
11. 2 Constitution and Classification of Administrative Illegality	(225)
11. 3 Manifestation of Administrative Illegality	(228)
11. 4 Confirmation and Investigation of Administrative Illegality	(235)
Chapter 12 Administrative Liability	(239)
12. 1 Concept of Administrative Liability	(239)
12. 2 Constitution of Administrative Liability	(243)
12. 3 Undertaken Subject and Undertaken Way of Administrative Liability	(247)
12. 4 Definition and Investigation of Administrative Liability	(254)

**PART IV Reform of Government Bodies and Legislative
Pattern of Administrative Organic Law**

Chapter 13 Relation between Reform of Government Bodies and Legislative Pattern of Administrative Organic Law ···	(259)
13. 1 Review of Reform of Our Country's Administrative Organ	(259)
13. 2 Situation of Reform of the Western Countries' Administrative Organ	(263)
13. 3 Comparison of Reform of Administrative Organ between China and the Western Countries	(266)
Chapter 14 Legislative Pattern of Administrative Organic Law	(271)
14. 1 Current System of Our Country's Administrative Organic Law	(271)
14. 2 Legislative Pattern of the Western Countries' Administrative Organic Law	(278)
14. 3 Legislative Pattern and Content to Be Established in our Country's Administrative Law	(282)
Postscript	(291)

第一编 行政机关组织法

第一章 行政组织法概述

一、行政组织与行政主体

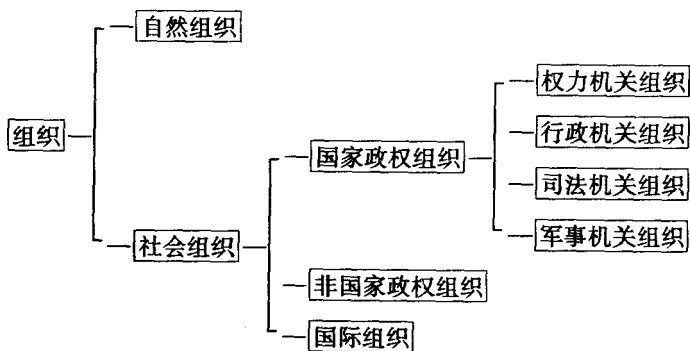
(一) 行政组织

研究行政组织法，必须首先界定行政组织的含义。行政组织是组织的一种，或者说是由一般组织派生出来的一种特殊的社会组织。

组织是人类社会的细胞和特殊标志。人类为了改造自然，治理社会，管理自身，必须有意识地结合起来，以便凭借群体的力量来完成单个人无法实现的目标。这种结合便是组织。“组织”一词的含义，在我国古代最早解释为将丝麻制成布帛，即组合编织的意思。《现代汉语词典》将组织解释为“安排分散的人或事务使之具有一定的系统性或整体性”，是“按照一定的宗旨和系统建立起来的集体”。^{〔1〕}在西方，组织的原始含义是“器官”，即自成系统的、

〔1〕 中国社科院语言研究所：《现代汉语词典》，商务印书馆 1978 年版，第 1532 页。

具有一定功能的细胞集合体。组织是一种相互联系和作用的各个部分所构成的具有特定功能的有机整体。“组织”一词引伸到人类社会，便形成了各类社会的概念。人类最初的社会组织如氏族、部落等，现代社会组织如政府、企业事业单位等，都是这种意义上的组织。由此，可以将组织分为两大类：一类是自然组织，另一类就是社会组织。自然组织是自然现象，属于自然系统，又分为物质组织和动物组织。社会组织是人类特定的组织，属于人为系统，它可以分为国家政权组织、非国家政权组织以及国际组织三类。国家政权组织包括立法组织、行政组织、司法组织、军事组织等。显然，我们要研究的行政组织主要是指国家政权组织中的行政组织系统。其分类如下图所示：



行政组织作为一种特殊的社会组织，是指国家按一定目的，依法将若干部门有系统地组织起来的，对国家事务进行组织和管理的整体。^{〔1〕}行政组织也称公共行政组织，有广义、狭义之分。广义的行政组织既包括行政机关组织，也包括国家立法、司法机关中的管理行政事务的机构，同时还包括企业、事业单位以及社会团体中

〔1〕 应松年、朱维究著：《行政法学总论》，工人出版社1985年版，第116~117页。

管理行政事务的机构。狭义的行政组织专指国家机构中的政府系统。现代社会中的各个国家一般都在立法、司法部门之外，依法建立行使行政权的庞大的行政执行系统，其表现为各级政府。如美国的总统府、联邦政府和地方政府；英国和日本的内阁及其所属的政府系统。行政组织法所研究的行政组织，是以狭义的政府行政组织为主，也兼顾其他性质的公共组织。行政组织所特有的“国家行政”性质，是区别于其他任何组织的本质特征。

（二）行政主体

行政主体是指依法享有国家行政权力，能以自己的名义实施行政管理，并能独立承担由此产生的相应法律责任的组织。行政主体的这一概念主要包含两层含义：其一，行政主体是实施行政管理职能的主体，而行政主体的行政管理职能均体现为其所享有的行政职权和行政职责，这是确认行政主体身份和地位的主要标志。其二，行政主体是具备行政法上人格主体的组织。行政主体首先应当是一定的组织。法律将行政权力直接赋予一定组织，都是以一定的组织状态来享有某些行政职权和行政职责的。行政主体不只是一个行政管理组织，更重要的是一个行政法律人格化的主体，即能以自己的名义实施行政管理，并对其行为所产生的法律后果独立承担法律责任。

行政主体主要有两类：一类是职权性行政主体，即行政机关；一类是授权性行政主体，即法律法规授权的组织。行政机关又包括中央行政机关和地方行政机关。中央行政机关是指活动范围及管辖事项涉及全国的行政机关，它领导全国和各地方的行政工作，是一国行政体系的核心。在我国具体包括：国务院、国务院组成部门、国务院直属机构和办事机构、国务院部委管理的国家局等。地方行政机关是指活动范围及管辖事项仅限于国家一定地域范围内的行政机关，具体包括：地方各级人民政府、地方各级人民政府的职能部门等。法律法规授权组织是指依照有关法律、法规的规定，具备授

权行政主体资格的社会组织，具体包括：行政机构（内部机构、临时机构等）、企业单位（公用企业、金融企业、专业公司等）、事业单位（教学科研单位、技术单位等）、社会团体（人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体等）、其他组织（如居委会、村委会等群众性自治组织）。

我国的行政主体理论是在借鉴法国、德国、日本及台湾地区的行政主体理论的基础上建立的，但我国与这些国家的宪政背景不同，这些国家的行政主体理论主要是建立在中央和地方分权（地方自治）、国家和社会分权（公务分权）的基础上，而我国宪法不承认地方自治和公务分权，因而在借鉴时难免会出现变形的现象。但是，“法律法规授权组织”作为行政主体的基本部分之一，本身就推翻了“公共行政属国家专有职能”的假设，而实际上公共行政领域有必要也事实上存在着国家与社会的分权。^{〔1〕}目前学者已经认识到我国行政主体理论所存在的问题，正在考虑重新构建我国的行政主体理论。^{〔2〕}

行政组织与行政主体之间有着密切的关系。行政法学界曾经在80年代初，非常重视对行政机关或行政组织的研究。当时是以行政机关或行政组织为基点和线索，统领有关行政管理主体及行政组织法律规范的研究，并由此拓延至整个行政法学体系，包括对行政行为、行政法律责任及监督行政制度的研究，都建立在行政机关或行政组织术语之上。其方法，以写实主义的手法，在解读当时行政组织（包括国家工作人员）法律规范的基础上，着重介绍行政机关的性质、体系、结构、类型、编制、工作原则、国家工作人员的具

〔1〕 如姜明安教授在其主编的《行政法与行政诉讼法》中提出“行政职能社会化”的概念（参见姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第111页）。

〔2〕 沈岷：“重构行政主体范式的尝试”，载于《法律科学》2000年第6期。