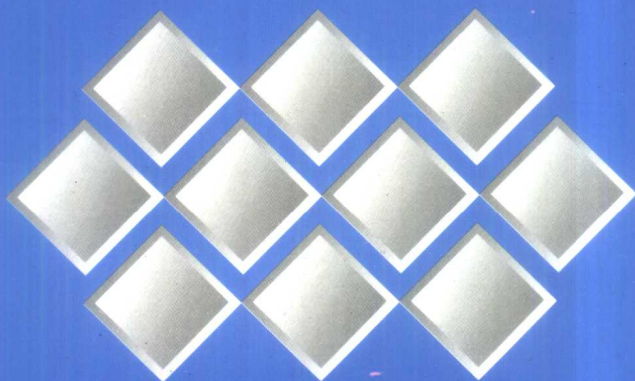


国家哲学社会科学基金项目

中国县级行政组织

立法研究

赵 奇 刘太刚 主编



中国人民公安大学出版社

国家哲学社会科学基金项目

中国县级行政组织 立法研究

赵 奇 主 编
刘太刚

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国县级行政组织立法研究/赵奇、刘太刚主编.
北京: 中国人民公安大学出版社, 2001. 3
ISBN 7-81059-643-8

I. 中… II. ①赵…②刘… III. 县—国家行政机关—组织法—立法—研究—中国 IV. D922.124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15680 号

中国县级行政组织立法研究

ZHONGGUO XIANJI XINGZHENG ZUZHI LIFA YANJIU

赵 奇 刘太刚 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2001 年 3 月第 1 版
印 次: 2001 年 3 月第 1 次
印 张: 9.875
开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32
字 数: 247 千字
印 数: 0001 册~1600 册

ISBN 7-81059-643-8/D·523
定 价: 25.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

顾问 皮纯协

主编 赵 奇 刘太刚

副主编 王丽霞 姚西科 刘珊珊

撰稿人：(以姓氏笔划为序)

王丽霞 北京市委党校、北京行政学院讲师

王 菲 法学硕士，北京市委党校、北京行政学院讲师

皮纯协 中国人民大学法学院教授、博士生导师组成员

付 强 法学硕士，北京市委党校、北京行政学院讲师

刘太刚 法学博士，中国人民大学成人高等教育学院副教授

刘飞宇 中国人民大学法学院博士研究生

刘珊珊 中国保护消费者基金会基金部副主任

李小娟 北京市人大法工委副主任

金国坤 法学硕士，北京市委党校、北京行政学院副教授

赵 奇 北京市委党校、北京行政学院教授，硕士生导师，学位委员会委员

饶亚东 北京市第一中级人民法院行政审判庭法官

姚西科 法学硕士，中央纪律检查委员会干部

童卫东 法学硕士，全国人大法工委干部

前 言

《我国县级行政组织立法问题研究》(此次出版定名为《中国县级行政组织立法研究》)是国家哲学社会科学基金1998年度项目,这项国家课题属于行政组织法的研究范围。目前,在我国行政法研究领域,对行政组织法研究是比较薄弱的一环,其中对县级行政组织进行组织法意义上的专门研究,则更为薄弱。本课题的设计,与近年来国际上重视对地方基层行政组织开展研究的趋势相契合,更是为了适应我国依法治国和改革开放新形势对县级行政组织法制化的迫切需要。

本课题的主旨在于,厘清以立法规范我国县级行政组织的基本思路,探讨我国县级行政组织立法的基本框架。课题内容主要包括我国县级行政组织法制化的必要性及紧迫性,立法模式的选择,立法的指导思想及基本原则,内部机构设置及权限分工,规模与编制,职能、职责与管辖,公开公共信息的义务,领导体制及人员构成,县级行政组织的结构调整,权限冲突的解决,内部的监督制约关系,以及我国县级行政组织内部及其相互间的协作配合关系。通过本课题的研究,对我国现行的县级行政组织制度进行一次理论上的梳理,从而有利于对我国现行县级行政组织体制进行客观的评价和准确的定位,以改变我国缺乏明确细致的县级行政组织规范现状,并为县级行政组织改革提供科学的决策依据,推动县级行政组织及地方各级行政组织的法制化进程。

此项成果完成后,2000年10月30日,北京市哲学社会科学规划办公室聘请有关专家对成果进行了鉴定验收。参加鉴定的专

家有：宪法、行政法博士生导师，中国宪法研究学会副会长，中国人民大学法学院许崇德教授；中国法学会行政法研究会副会长，中共中央党校陈德仲教授；博士后流动站导师组导师，中国法学会行政法学会研究会副总干事，全国人大法工委行政立法研究组成员，中国社会科学院法学研究所张焕光教授；诉讼法博士生导师，中国人民大学法学院程荣斌教授；中央政法管理干部学院熊先觉教授。鉴定组专家对此项成果给予了充分肯定，并一致同意给予“一等”的鉴定结论。

在本课题的写作过程中，课题组选择了几个在行政级别、地域面积、人口构成等方面各不相同的县级行政组织进行实地综合性调研和若干专题调研，本课题报告的附件中收录了其中两篇具有代表性的调查报告。特别值得一提的是，在两年多的课题研究期间，得到了全国人大法工委、北京市人大法工委及北京市社科规划办王迎春、昌平区人民政府法制办主任薛爱平、朝阳区人民政府法制办主任王希桥、延庆县人民政府法制办主任朱岩、湖南省张家界市常务副市长相慈伟、澧县县委书记李学林、澧县人民政府编制办公室等的大力支持和帮助。不少专家、学者也为此项课题研究提供了很好的意见和资料。在此，我们一并表示衷心的感谢。

正值本课题最终成果完成之际，全国市县乡机构改革工作会议于2001年2月2日在北京召开。市县乡机构改革是2001年全国改革总框架的重要组成部分，是促进国民经济进一步健康发展的重要保证。如果本书的出版对当前各地县级行政组织机构改革能有一定的参考价值，我们的目的也就达到了。

课题负责人 赵奇

2001年2月

目 录

前 言	(1)
第一章 县级行政组织法制化的必要性及紧迫性	(1)
一、县级行政组织立法的现状	(1)
二、县级行政组织立法的不足之处	(5)
三、县级行政组织法制化的现实需要	(7)
第二章 县级行政组织立法的模式选择	(17)
一、国外地方行政组织立法的模式	(17)
二、我国现行县级行政组织立法的模式	(20)
三、确定县级行政组织立法模式应坚持的原则	(24)
四、县级行政组织法的立法模式选择	(25)
五、县级行政组织立法的基本内容	(29)
第三章 县级行政组织立法的指导思想和基本原则	(36)
一、县级行政组织立法的指导思想	(36)
二、县级行政组织立法的基本原则	(41)
第四章 县级行政组织的机构分类及其设置	(63)
一、县级行政组织的机构分类	(63)
二、县级行政组织的机构设置依据	(69)
三、县级行政组织的机构设置原则	(79)

四、县级行政组织的具体机构设置	(84)
第五章 县级行政组织的职能及其职责	(95)
一、县级行政组织职能、职责的含义及其特征	(95)
二、我国县级行政组织的主要职能分类	(98)
三、县级行政组织的职责履行标准及设定依据	(104)
四、目前县级行政组织职责存在的主要问题	(107)
五、完善县级行政组织职责的对策	(109)
第六章 县级行政组织公开公共信息的义务	(115)
一、公共信息概述	(115)
二、行政机关公开公共信息的理论基础	(119)
三、行政机关公开公共信息的模式	(132)
四、行政机关公开公共信息的内容、主体与方式	(143)
五、行政机关公开公共信息的限制	(153)
六、健全与完善行政机关公开公共信息制度的几 点思考	(160)
七、立法建议	(166)
第七章 县级行政组织的领导体制及其人员构成	(167)
一、县级行政组织领导制度	(167)
二、县级行政组织领导人员的组成	(177)
三、县级行政组织领导体制及领导人员构成存在 的问题	(180)
四、完善县级行政组织的领导体制及领导人员构 成的措施	(183)
第八章 县级行政组织的规模与编制	(192)

一、县级行政组织的规模、编制和机构改革的发展 历程.....	(192)
二、县级行政组织的规模与编制的现状及存在的 问题分析.....	(201)
三、确定县级行政组织规模的指导原则及具体标 准.....	(208)
四、完善县级行政组织编制及编制调整程序的 对策.....	(211)
第九章 县级行政组织间的权限冲突及其协调解决	(213)
一、县级行政组织间权限冲突的主要表现及其 根源.....	(213)
二、目前县级行政组织解决权限冲突的方法及其 评述.....	(223)
三、对县级行政组织权限冲突协调的法律思考.....	(229)
四、县级行政组织间的协作配合关系.....	(233)
第十章 县级行政组织的监督制约机制	(237)
一、县级行政组织监督制约机制的含义和必要性.....	(237)
二、县级行政组织的内部监督制约机制.....	(240)
三、县级行政组织的外部监督制约机制.....	(248)
四、进一步完善县级行政组织监督制约机制的 措施.....	(253)
第十一章 有关县级行政组织立法的几点建议	(257)
一、明确县级行政组织对上级国家行政机关的 执行功能及其对本行政区的服务职能, 实现对 县级行政组织功能的合理定位.....	(257)

-
- 二、把适当分权与强化司法的监督相结合，明确县级行政组织与上级国家行政机关、本级权力机关、群众性自治组织之间的权限分工，同时强化司法审判的独立性和统一性，强化司法对行政权监督制约…………… (259)
 - 三、县级行政组织职能的确定要和基层群众自治及社区体制改革联系起来…………… (260)
 - 四、引入民间性的委员会以辅助决策和加强监督，同时疏缓源于政府内部的要求增加专门机构来辅助决策和加强监督的压力，从而把精简机构与强化民间性的咨询机构结合起来…………… (263)
 - 五、把行政组织的职能转变及机构精简与机关后勤体制改革联系起来，尽量实现机关后勤保障服务的社会化甚至货币化，从而确保在机构精简及人员精简的同时，又不削弱行政组织向社会提供公共行政服务的能力…………… (264)
 - 六、把行政体制的改革与事业单位及人员的改革联系起来，彻底排除现行事业单位体制对行政体制改革的负面影响，确保行政体制改革所取得的成果…………… (265)
 - 七、压缩行政审批职能，特别是压缩事前审批职能，实现行政职能的合理转变…………… (266)
 - 八、将预算外资金纳入预算，细化和强化预算，加强权力机关对政府的财政监督…………… (267)
 - 九、引入主动辞职制度，强化政府首长对同级权力机关的政治责任…………… (269)
 - 附录一：关于北京市昌平区行政组织的调查报告…………… (271)

附录二：关于湖南省澧县行政组织的调查报告·····	(279)
附录三：县人民政府组织通则·····	(292)
主要参考文献·····	(295)

第一章 县级行政组织法制化的必要性及紧迫性

一、县级行政组织立法的现状

县级行政组织^①是我国行政组织体系中较为基础的组成部分。县级行政组织的法制化程度对于我国能否建设成为社会主义法治国家关系重大。目前我国并没有专门针对县级行政组织的统一法典,有关县级行政组织的法律规范散见于宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(以下简称“地方组织法”)、民族区域自治法、自治条例、地方性法规中。尤其是前三项全国性立法,对于我国县级行政组织的若干关键事项作出了具有指导意义的原则性规定。其具体规定如下:

(一) 宪法

宪法是我国的根本大法,具有最高的法律效力,1982年《宪法》在第3章国家机构第5节规定了地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的有关事项。其中涉及到县级行政组织的条文有

① 为了表述方便,本课题中的“县级行政组织”与其字面涵义有所不同:首先,作为职能部门意义的处级(与县同级)行政机构非其所指;其次,此处的“县级”不仅包括被称作“县”的行政区划,而且还包括乡镇的上一级行政区划及直辖市、地级市的下一级行政区划,而不论该行政区划被称作区、旗还是其他名称,也不论该行政区划在行政级别上是局级、副局级还是处级。从这种意义上说,本课题所称的县级行政组织主要指县、自治县、旗、自治旗、县级市、直辖市辖区、地级市辖区的人民政府,以及作为县级行政单位的特区、林区的人民政府。

至本课题立项前一年(1997)年底,我国共有1520个县,117个自治县,49个旗,3个自治旗,3个作为县级行政单位的特区,1个作为县级行政单位的林区及442个县辖市,727个市辖区。(《全国行政区划》,新华网北京讯1998年5月25日, <http://chinaec.topcool.net/data/98stat/text/data/BDA/98yearbook/bda61001.txt>)

有关我国县制的起源,见本书第八章。

第 95 条、第 105 条、第 106 条、第 107 条、第 108 条、第 109 条、第 110 条。《宪法》第 95 条规定：“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织由法律规定。自治区、自治州、自治县设立自治机关。自治机关的组织和工作根据宪法第三章第五节、第六节规定的基本原则由法律规定。”第 105 条规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。”第 106 条规定：“地方各级人民政府每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。”第 107 条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。省、直辖市的人民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分。”第 108 条规定：“县级以上的地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。”第 109 条规定：“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”第 110 条规定：“地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。”

（二）地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法

1979年制定的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是现行的关于地方人民政府组织的基本法律。《地方组织法》的第1条、第54条、第55条、第56条、第57条、第58条、第59条、第62条、第63条、第64条、第65条、第66条、第67条、第68条对各级行政组织作有规定。《地方组织法》第1条规定：“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”第54条规定：“地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”第55条规定：“地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。县级以上地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。地方各级人民政府必须依法行使行政职权。”第56条第2款规定：“县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府分别由县长、副县长，市长、副市长，区长、副区长和局长、科长等组成。”第57条规定：“新的一届人民政府领导人员依法选举产生后，应当在两个月内提请本级人民代表大会常务委员会任命人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长。”第58条规定：“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府每届任期五年。乡、民族乡、镇的人民政府每届任期三年。”第62条规定：“地方各级人民政府分别实行省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长、乡长、镇长负责制。省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长、乡长、镇长分别主持地方各级人民政府的工作。”第63条规定：“县级以上的地方各级人民政府会议分为全体会议和常务会议。全体会议由本级人民政府全体成员组成。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民政府常务会议，分别由省长、副省长，自

治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长和秘书长组成。县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府常务会议，分别由县长、副县长，市长、副市长，区长、副区长组成。省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长召集和主持本级人民政府全体会议和常务会议。政府工作中的重大问题，须经政府常务会议或者全体会议讨论决定。”第64条规定：“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必要的工作部门。县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请上一级人民政府批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案。”第65条规定：“各厅、局、委员会、科分别设厅长、局长、主任、科长，在必要的时候可以设副职。办公厅、办公室设主任，在必要的时候可以设副主任。”第66条规定：“自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导。”第67条规定：“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府应当协助设立在本行政区域内不属于自己管理的国家机关、企业、事业单位进行工作，并且监督它们遵守和执行法律和政策。”第68条规定：“县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出机关。”

（三）民族区域自治法

1984年制定的《民族区域自治法》涉及到自治县的行政组织的条文有第15条、第17条、第18条、第34条。《民族区域自治法》第15条规定：“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。民族自治地方的人民政府对

本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作，在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。各民族自治地方的人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。民族自治地方的自治机关的组织和工作，根据宪法和法律，由民族自治地方的自治条例或者单行条例规定。”第17条规定：“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。自治区、自治州、自治县的人民政府的其他组成人员，应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。民族自治地方的人民政府实行自治区主席、自治州州长、自治县县长负责制。自治区主席、自治州州长、自治县县长，分别主持本级人民政府的工作。”第18条规定：“民族自治地方的自治机关所属工作部门的干部中，应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。”第34条规定：“民族自治地方的自治机关对本地方的各项开支标准、定员、定额，根据国家规定的原则，结合本地方的实际情况，可以制定补充规定和具体办法。自治区制定的补充规定和具体办法，报国务院备案；自治州、自治县制定的补充规定和具体办法，须报省或者自治区人民政府批准。”

二、县级行政组织立法的不足之处

（一）分散、笼统，缺乏针对性

我国现行关于县级行政组织的立法如前所述主要由宪法、地方组织法、民族区域自治法等做出规定，没有专门针对县级行政组织的特别立法，立法形式采用的是分散立法。有关县级行政组织的内容与地方各级行政组织在一部法律中做出规定，而且条文规定比较笼统，尤其对县级行政组织的设置的规定粗疏、笼统、不明确，不利于地方行政组织的改革。

（二）内容欠缺

对于县级行政组织而言,我国现行的行政组织立法缺乏编制方面的规定。比如在地方组织法中,没有对县级行政组织的机构数量、各种机构的比例关系、各类人员之间的比例关系加以规定;上下级行政机关之间的权限划分不明确,职权冲突的现象时有发生;没有明确行政机关、机构依法设置的原则,从而无法防止行政机关及其工作人员的膨胀;县级行政组织内部机构设置不科学,横向职权交叉比较严重;现行组织法中缺乏责任条款,或者对违反组织法的有关人员的法律责任的规定缺乏操作性,尤其是缺乏对滥设机构、滥扩人员等违反机构编制规定的法律责任条款,从而在一定程度上导致了行政首长随意扩充机构和人员。

(三) 存在政策与法律不分现象

如前所述,由于目前关于县级行政组织的立法过于笼统,缺少专门针对县级行政组织的立法,在目前的实际工作中,有关县级行政组织的机构编制的规范不少是以党的政策、行政性政策的面目出现的,一方面导致许多工作的随意性较大,另一方面形成政策与法律不分现象。

(四) 缺乏有效的监督和制约机制

从现行关于县级行政组织的规定看,对县级行政组织机构设置的制约主要是上级人民政府。而从实际情况看,上级政府为了推行政令,对下级政府的机构设置不仅没有起到应有的监督、制约作用,反而有让其扩展的需求,再加上现行的弹性财政政策也不能对机构和人员的膨胀进行有效的制约。湖南省某区隶属的各个局均设有领导小组办公室,由党政区领导兼任,有办公设备、经费,有人事任免权等管理职权,其设置缺乏具体明确的法律依据,而是依据上级党组织的指示而成立,法律规定的监督体制付诸阙如,形同虚设。