



行政组织法研究

XINGZHENG ZUZHIFA YANJIU

任进 著

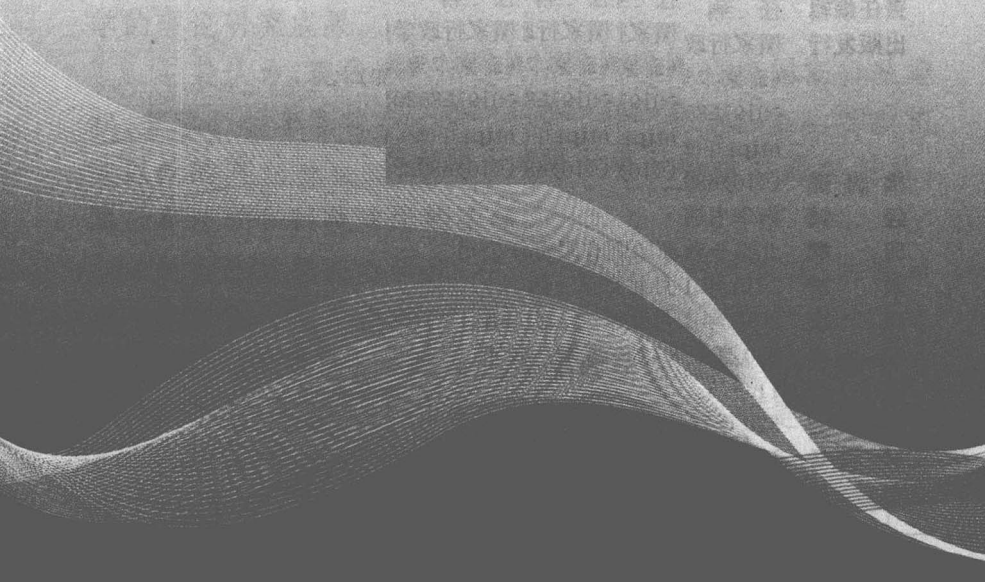


国家行政学院出版社

行政组织法研究

XINGZHENG ZUZHIFA YANJIU

任进 著



图书在版编目(CIP)数据

行政组织法研究/任进著.

—北京:国家行政学院出版社,2009.12

ISBN 978-7-80140-846-4

I. 行… II. 任… III. 国家行政机关—组织法—研究—中国
IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 218648 号

书 名 行政组织法研究
作 者 任 进 著
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2010 年 1 月北京第 1 版
印 次 2010 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 11.875
字 数 320 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-846-4/D·445
定 价 25.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

行政组织法是宪法和行政法的重要内容之一。在建设法治政府、服务型政府的进程中,加强行政组织和行政组织法的研究,不仅对于深化政府机构改革、促进政府职能转变、推进依法行政和建设法治政府具有重要意义,而且有助于推进对宪法和行政法的整体研究,并丰富宪法学、行政法学的理论研究成果。

一般认为,现代意义的行政组织,是指行使国家行政职权、管理公共事务的行政机关,以及承担行政任务的行政机关以外的其他社会组织。它们是行政学的重要研究对象,属于宪法学和行政法学的范畴。

对行政组织法的研究,在国外大致有两种模式:大陆法系模式和英美法系模式。

大陆法系国家,对行政组织法的研究比较全面,如在法国、德国和日本的行政法著作中,行政组织法都是重要内容之一。这些国家对行政组织法的研究,主要集中在行政主体或行政法主体、国家行政组织、地方政府及其他行政体等。

英美法系国家,对行政组织法的研究比较零散,缺乏系

行政组织法研究

统性,有的国家甚至不使用“行政组织”的概念,一般是在政府机构(如美国的联邦政府、州政府和地方政府,英国的内阁各部、非内阁部门、执行局)、公共机构或公法人(半自治非政府组织)中论述。

在我国台湾地区,对行政组织法的研究已有多年的历史,也有一定成果,如乔育彬 1994 年所著《行政组织法》、黄锦堂 2005 年所著《行政组织法论》等。

我国大陆对行政组织法的研究始于 20 世纪 80 年代中期,但在 20 世纪 80 年代后期和 90 年代,对行政组织法的研究分别形成了两个范式,一个是行政组织范式,另一个是行政主体范式。

行政组织范式,以行政机关或行政组织概念为基点和线索,统领有关行政管理主体及行政组织法律规范的探讨和论述,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,都基于行政机关或行政组织术语之上;行政主体范式自 20 世纪 90 年代开始居于主导地位,其与行政组织范式相比,在确定行政行为效力、行政诉讼被告和法律责任归属方面有一定的特点。

近年来,有些学者开始对行政主体理论进行反思,认为行政主体理论与行政诉讼资格的联系过于紧密,而且自身存在一定的逻辑矛盾,因而主张借鉴西方的行政主体理论对我国的有关理论进行重构。

在对行政主体理论进行反思的同时,对行政组织法的研究开始受到重视,行政组织法研究得到一定发展。其主要表现为:首先,行政组织法不仅研究行政机关和机构,研究行政编制和公务员制度,还研究行政机关以外的其他社会组织及其关系。其次,行政组织法的研究成果,对完善行

政机关组织法、行政机关编制法和公务员法等产生了一定影响。第三,行政组织法的研究与政府体制改革之间开始形成了良性互动的关系。但总体来说,行政组织法的研究还比较薄弱,而且研究资料不够全面,特别是比较研究的资料偏于陈旧,研究结论不够贴近实际;从法律视角对行政组织包括对中央政府机构、地方政府和行政机关以外的行政组织的研究不够。

在建设法治政府的进程中,有必要加强行政组织法的理论研究和实践探索。国务院2004年3月22日公布的《全面推进依法行政实施纲要》指出,要“合理划分和依法规范各级行政机关的职能和权限。科学合理设置政府机构,核定人员编制,实现政府职责、机构和编制的法定化”。

笔者同意这样的认识:在行政法学体系中,行政组织和行政主体都是非常重要的内容。行政组织法侧重于从整体对行政组织涉及的法律问题进行研究,以确保行政组织建立在理性基础上,对行政组织整体予以法律规范和控制;行政主体理论则侧重于解决在行政组织中哪些主体能够独立对外管理,具有独立的法律地位。

行政主体理论固然有其一定的意义,但学术界在对行政主体研究的同时,不应该忽视、淡化甚至驱逐对行政组织法的研究。为合理划分和依法规范各级行政机关的职能和权限,科学合理设置政府机构,需要对行政组织法涉及的问题全面展开研究,完善行政组织法制。法学界可以把行政组织和行政主体作为并行的而非融合的课题,对行政组织的内在结构问题予以深入、细致的研究。可以说,回归行政组织法的研究已经日益紧迫。

党的十七大提出了“健全组织法制和程序规则”的要

行政组织法研究

求；2008年2月，党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》，把“实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变”作为行政管理体制改革总体目标中的一项重要内容，明确提出要“加快推进机构编制管理的法制化进程”。行政组织法的研究迎来了新的发展机遇，也面临新的任务。

笔者将以这次研究尝试为起点，继续关注行政组织法问题，努力完善研究内容和方法，不断把行政组织法的研究引向深入。

化进

2009年12月4日

目 录

第一章 行政组织法基本理论	1
第一节 行政组织与行政组织法	1
一、组织的构成和行政组织的含义	1
二、行政组织法的含义、归属和研究范围或主要内容	4
三、行政组织法的基本原则或立法原则	7
四、现代行政组织法的发展趋势	10
第二节 行政主体	12
一、行政主体概念、意义和地位	12
二、行政主体理论的形成和主要内容	15
三、行政主体制度之中外比较及行政主体 理论之完善	18
第三节 行政机关	23
一、政府与行政机关的含义	23
二、行政机关的法律意义和法律地位	26
三、行政机关的分类、结构和体制	29
四、行政机关的权限	31
五、行政机关之间的相互关系	35
第四节 法律、法规授权的组织与行政机关 委托的组织	39
一、概说	39

二、法律、法规、规章授权的组织	40
三、行政机关委托的组织	46
第五节 行政机关组织法	48
一、我国行政机关或行政机构的范围	48
二、与行政机关或行政机构有关的行政行为	49
三、我国行政机关组织法的主要内容和渊源形式	55
四、我国行政机关组织法的基本类型	65
第六节 中国行政组织立法	73
一、中国行政组织立法沿革及特点	73
二、行政组织立法的不足	76
三、健全和完善行政组织立法的意义	81
四、健全和完善政府组织立法的设想	82
第二章 国家行政机关组织法	88
第一节 中央或联邦(联邦主体)行政组织的基本原理	88
一、政府组织形式	88
二、主要西方国家中央或联邦政府(内阁)的组成 和职权	89
三、主要西方国家中央(联邦)行政组织	95
第二节 国务院	109
一、国务院的性质和地位	109
二、国务院的组成和职权	111
三、国务院的领导体制和会议制度	113
第三节 国务院行政机构	123
一、国务院行政机构的范围和分类	123
二、国务院机构设置	125
第四节 国务院行政机构的职权和行政主体资格	131
一、国务院行政机构的职权的依据	131
二、国务院及其行政机构的行政主体资格	134

三、国务院行政机构的内设机构和国务院规定的 承担具体执法职责的机构的行政主体资格	140
四、部门规章授权组织的主体资格	142
第五节 中央政府与地方政府间的关系	143
一、中央政府与地方政府的职权划分、监督与 合作关系	143
二、地方政府对中央政府的影响	149
三、垂直管理机构与地方政府关系	150
第六节 国务院机构的科学设置和法定化	161
一、国务院机构的调整	161
二、国务院机构的依法规范	167
第三章 地方行政组织法	171
第一节 地方行政组织法概说	171
一、地方政府概说	171
二、地方政府的法律地位和作用	176
三、主要西方国家地方政府组织机构	180
第二节 中国地方政府行政组织	192
一、中国地方政府行政组织的特点	192
二、一般地方人民政府行政组织	194
三、民族自治地方人民政府组织和特别行政区 政府组织	206
第三节 地方人民政府及其行政机构的职能权限 和行政主体资格	213
一、地方人民政府及其行政机构的职能权限 的依据	213
二、地方人民政府及其行政机构的行政主体资格	216
第四节 地方人民政府职能、机构的科学化和法治化	223
一、地方政府职能的科学界定和机构的	

合理设置	223
二、进一步完善地方各级政府组织的法律、法规	227
第四章 其他承担行政任务的主体	231
第一节 其他承担行政任务的主体的界定和范围	231
一、概说	231
二、主要西方国家其他承担行政任务的主体	235
三、我国其他承担行政任务的主体	248
第二节 依法具有公共事务管理职能的事业单位	252
一、事业单位的分类和依法具有公共事务管理 职能的事业单位的特征	252
二、依法具有公共事务管理职能的事业单位对 公共事务的管理	256
三、依法具有公共事务管理职能的事业单位的 行政主体资格	261
四、依法具有公共事务管理职能的事业单位的 改革和依法规范：以监管机构为例	264
第三节 依法具有公共事务管理职能的社会团体	268
一、社会团体的概念、范围和分类	268
二、社会团体的职能及依据	271
三、依法具有公共事务管理职能的社会团体 作为类行政组织	274
四、依法具有公共事务管理职能的社会团体 的行政主体资格：以体育协会为例	278
第四节 基层群众性自治组织	281
一、村民委员会	281
二、居民委员会	282
三、基层群众性自治组织的行政主体资格：	

以村民委员会为例	283
第五章 行政机构编制法	288
第一节 行政机构编制法基本原理	288
一、编制的概念和类型	288
二、编制管理和行政机构编制法	293
第二节 国务院行政机构编制管理	296
一、国务院行政机构编制管理的基本原则和体制	296
二、国务院行政机构编制管理的主要内容	298
第三节 地方各级人民政府的编制管理	300
一、地方各级人民政府编制管理的 基本原则和体制	300
二、地方各级人民政府编制管理的主要内容	302
第四节 编制管理的进一步加强和依法规范	305
一、进一步严格编制管理	305
二、加强编制管理法制建设	307
第六章 公务员法	314
第一节 公务员制度一般原理	314
一、公务员的概念、范围和主管部门	314
二、公务员职位分类、职务与级别	318
三、公务员的条件、义务和权利	320
第二节 公务员制度的基本内容	323
一、进入公务员队伍的渠道	323
二、关于公务员队伍的管理	324
三、关于公务员的退出机制	328
第三节 《公务员法》的实施与公务员制度的完善	330
一、《公务员法》实施中需要研究解决的问题	330
二、公务员制度的依法规范	335

主要参考文献	337
附一:《中华人民共和国国务院组织法修正草案》 (代拟稿)	347
附二:《中华人民共和国地方各级人民政府组织法》 (代拟稿)	357

第一章

行政组织法基本理论

第一节 行政组织与行政组织法

一、组织的构成和行政组织的含义

(一) 组织的构成

组织是人类社会最广泛的现象之一。在人类社会漫长的进化过程中,组织始终是人类赖以生存和发展的主要形式。离开了组织,就没有人类社会的过去、现在和未来。所谓组织,简单而言,就是“按照一定的宗旨和系统建立起来的集体”;^①或者说,“是对人和事务按照一定的任务和形式进行有效的组合”。^②

组织可以划分为自然组织和社会组织两大类。但就社会组织而言,不同国家有着不同的分类方式。一般认为,“公益性的政府组织、营利性的社会组织和非营利性的自愿的公益组织是现代社会的三大社会组织”。^③

一些西方国家大致上把社会组织分为三类:政府及其他权力制衡机构、企业或公司和社会公益组织。而在中国,社会组织主要有党政机关、企业或公司、事业单位、社会团体、群众团体或人民团体、民办非企业单位等。

在我国,根据 1986 年《民法通则》,最基本的社会组织可分为四

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(修订本),商务印书馆 1996 年修订第三版,第 1679 页。

② 任进:《政府组织与非政府组织》,山东人民出版社 2003 年版,第 1 页。

③ 徐景安:《继承小平,超越小平》,《文摘周报》2007 年 2 月 13 日。

种法人：机关法人、企业法人、事业法人、社团法人。在这四种法人中，除国家机关依法设立不需要登记外，其他三种法人必须经法定的登记机关登记注册，取得法人资格，接受登记机关管理；而在现阶段，法人单位包括企业法人、事业单位法人、机关法人、社团法人和其他法人。其他法人主要包括村委会、居委会（基层群众自治组织）和民办非企业法人。^①此外，还有新社会组织中的基金会法人。

由于各国国情不同，社会组织的构成也不同。西方国家一般没有我国称之为“事业单位”的概念，而是将类似于我国事业单位的组织归于政府机构或半政府机构；有的西方国家将政党组织也纳入社会团体的范畴，但在我国，一般不将政党组织视为社会团体。^②

（二）行政组织的含义

1. 行政学意义上的行政组织

如果从行政学的视角，将公共事务分为国家事务和社会事务，公共行政分为国家行政和社会行政，行政组织也有广义和狭义之分。广义的行政组织泛指一切具有计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的组织，它不仅包括国家的政府系统，也包括国家立法、司法机关和政党、企事业单位以及群众团体等其他社会组织内处理行政事务的组织；狭义的行政组织仅指政府系统。^③

2. 行政法学意义上的行政组织

我国传统行政法观念认为，对公共事务进行管理的职能仅属于国家所有，即“公共行政”局限于“国家行政”，国家行政机关（或行政机构）是惟一的行政组织。^④

① 国务院第一次全国经济普查领导小组办公室编：《第一次全国经济普查服务业培训资料》（2004年9月），第14页。

② 吴忠泽：《社团管理工作》，中国社会科学出版社1996年版，第1页。

③ 尹钢、梁丽芝：《行政组织学》（21世纪公共管理学系列教材），北京大学出版社2005年版，第3页。

④ 罗豪才：《行政法与依法行政》，《国家行政学院学报》2000年第1期。

从行政法的传统意义上说,行政组织主要是指由国家设定、依法从事公共行政事务管理的国家组织,是行政机关和行政机构的合称。^① 概括而言,行政组织是“行政主体为发挥行政权作用,执行各种行政业务,以行政职位与人员为基础,结合而成的层级节制行政机构系统”。^②

行政法上的行政组织至少应包含以下含义:其一,行政组织首先主要是指各级政府行政机关。这些组织机构都是按照一定法定程序设置的,都有一定的目标、职能和权力。只是,“行政组织”侧重于“学理性”、“行政管理”层面的含义,而“行政机关”侧重于“功能性”、“行政法制”的含义,实则两者是相通的,“行政机关”也即行政组织。^③ 其二,行政组织也指行政组织各种要素的组合,如行政组织的职能、机构设置、人员构成、权责体系、运作过程、法律规范等。^④

随着市场经济和公共行政的变革,公共行政也从传统的政府的公共行政进一步发展为也包括社会的公共行政。政府的公共行政是指政府(行政机关)代表国家行使行政权、管理公共事务,以及其他公共机构的有关管理活动;社会的公共行政是指政府以外的其他组织,包括民间组织,对一定范围公共事务进行的管理或参与。相应地,行政组织也包括政府组织、其他公共机构与非政府的社会组织等。

在我国,除行政机关以外,还有政府以外的其他组织如事业单位或基层群众性自治组织等,也依法承担一定的公共行政职能;随着社会主义市场经济的发展和政府职能的转变,一些原先由政府或政府部门管理的公共事务特别是行业性、专业性事务,逐步转移、交给或还给某些社会团体、社会中介组织或事业单位管理或参与管理。这

① 罗豪才、应松年:《行政法学》,中国政法大学出版社1996年版,第92页;张正钊、韩大元、杨建顺、李元起:《比较行政法》,中国人民大学出版社1998年版,第123页。

② 乔育彬:《行政组织法》,中兴大学法商学院图书部1994年版,第60页。

③ 张家洋:《行政法》(增订版),三民书局1993年版,第290页。

④ 张正钊、韩大元、杨建顺、李元起:《比较行政法》,中国人民大学出版社1998年版,第124页。

些社会组织经法律、法规授权或行政机关委托管理或参与管理某些公共事务,被称为“准公共行政组织”、“准行政主体”、“类行政组织”或“其他承担行政任务的主体”。^①

因此,行政法意义上的现代行政组织,是指行使行政职权、管理公共行政事务的行政机关,以及行政机关以外的承担行政任务的其他组织的总称。

二、行政组织法的含义、归属和研究范围或主要内容

(一)行政组织法的含义

关于行政组织法的含义,有狭义和广义两说。

狭义的行政组织法,仅指有关规定国家行政机关的结构、组成、权限等的法律规范的总称。在中国,狭义的行政组织法就是指国家行政机关组织法。而在有的国家如日本,这个意义上的行政组织法可以区分为国家行政组织法、地方公共团体组织法及其他的公共团体组织法。^②而狭义的国家行政组织是指为担当国家的行政而设置的国家固有的行政机关体系的机构。^③

日本狭义的国家行政组织由内阁作为最高国家行政机关的府、省和作为外局的委员会以及厅等各种行政机关组成。除《宪法》第九十条规定了作为独立行政机关的会计检查院外,人事院、国家公安委员会和公正交易委员会等各种行政机关,在法律上也置于内阁所辖之下,其权限行使的独立性受到保障。国家行政组织的成文法渊源,除了《宪法》外,还有《内阁法》、《国家行政组织法》和各种省厅等设置法。

① 任进:《中国非政府公共组织的若干法律问题》,《国家行政学院学报》2001年第5期。

② [日]和田英夫著,倪建民、潘世圣译:《现代行政法》,中国广播电视出版社1993年版,第78页;〔日〕室井力主编,吴微译:《日本现代行政法》,中国政法大学出版社1995年版,第269页。

③ [日]室井力主编,吴微译:《日本现代行政法》,中国政法大学出版社1995年版,第288页。