

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

行政组织法教程

任进 著

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

行政组织法教程

任进 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政组织法教程 / 任进著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 1

21 世纪行政法学系列教材 / 应松年总主编

ISBN 978-7-300-13253-2

I. ①行… II. ①任… III. ①国家行政机关—组织法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 000733 号

21 世纪行政法学系列教材

总主编 应松年

行政组织法教程

任进 著

Xingzhengzuzhifa Jiaocheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河汇鑫印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2011 年 1 月第 1 版

印 张 17

印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷

字 数 281 000

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

作者简介

任进，国家行政学院法学部教授。1981~1988年在武汉大学法学院攻读并先后获得法学学士、法学硕士学位。1988~1991年在湖北省人大常委会工作。1991~1994年在中国人民大学法学院攻读并获得宪法学行政法学博士学位。兼任中国人民大学宪政与行政法治研究中心客座教授、北京市法学会理事、北京市宪法学研究会副会长、北京市立法学研究会副会长、人力资源和社会保障部人事考试中心专家等职。

1994年到国家行政学院任教至今；经国家工商行政管理局批准(049—G214) 1994年6月至1999年3月在美国世达律师事务所(Skadden, Arps)北京代表处兼任中国法律顾问(legal consultant)。现主要从事政府与宪法、国家机构与行政组织法、地方制度、中央与地方关系、各国政府架构及行政运行机制、依法行政与公务员制度及港澳基本法等领域的研究，在《法学研究》、《中国法学》、《国家行政学院学报》等期刊发表论文一百六十多篇，出版《比较地方政府与制度》等教材和《公务员依法行政读本》等专著8部。

编写说明

在宪法学和行政法学体系中，行政组织和行政组织法都是十分重要的内容。

《行政组织法教程》是对行政组织和行政组织法进行规范分析、实证研究与制度比较的成果，内容分为行政组织法基本问题、中央行政组织法、地方行政组织法、其他行使行政职权的组织、行政机构编制法和公务员法六部分。

《行政组织法教程》是中国大陆第一部行政组织法教材。本教材在总结实践发展的基础上，较系统地介绍了行政组织的基本法律制度，并就行政组织和行政组织法的基本原理进行解析。为了反映行政组织法的新发展及主要国家行政组织的新变化，本书在原理的分析、资料的选用和制度的梳理上，力求达到具备新颖性、规范性和准确性。

为了帮助读者学习、掌握行政组织法的基本知识，本教材在每一章的“练习与思考”中，附设了单选题、多选题、简答题、思考题和案例分析题，其中收录了近年来国家统一司法考试和公务员录用考试的部分试题。

前 言

行政组织法是宪法学和行政法学的重要内容之一。在建设法治国家、法治政府的进程中，加强对行政组织和行政组织法的研究，不仅对于深化行政管理体制改革、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，以及行使行政职权的行政机关以外的其他社会组织。行政组织是公共管理学的重要研究对象，也是宪法学和行政法学的重要内容。

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、日本和韩国的行政法著作中，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，主要集中在行政组织或行政法主体、国家行政组织、地方自治团体及其他行政体等。

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、州和地方政府，英国的内阁各部、非内阁部门、执行机关）、公共机构或公法人和地方自治团体中论述。

在我国台湾地区，对行政组织法的研究已有多年历史，主要成果如乔育彬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，但长期处于弱化状态。行政法学界在 20 世纪 80 年代对行政组织法作了初步探讨，但对其的研究仍然是目前我国法学研究中比较薄弱的环节之一。同时，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的概念为基点和线索，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，由此拓展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，行政组织法研究取得一定进展：（1）法学界不仅研究行政机关和行政机构，研究行政编制和公务员法，还研究行政机关以外的其他社会组织及关系。（2）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。（3）行政组织法的研究与行政管理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，特别是有的比较研究的资料偏于陈旧，有的研究不够贴近实际，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等。

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。行政组织理论侧重于从整体上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重要的意义，但学术界在对行政主体研究的同时，不应该忽视、淡化甚至排斥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。法学界可以在行政职权概念的统领下，把行政组织和行政主体作为并行的而非融合的课题，对行政职权的归属、行政组织的内在结构、基本类型、法律地位、相互关系和依法规范等问题予以深入、细致的研究。

学者翁岳生认为：“行政法的任务，在于对行政权之行使，从法治目的角度，加以规制、指引。在这个任务之下，行政组织与行政行为同为行政法学研究的对象。”法学界已经就完善行政组织法的必要性达成共识，但对于如何完善行政组织法存在不同的认识。健全组织法制和程序规则，对于合理配置行政权、规范政府行为、保障公民合法权益所起的重要作用已为各界所认识，对行政组织法的研究，也应逐步引起重视。在笔者看来，在今后相当长的一段时期内，随着行政管理体制改革不断深入，理论界仍面临许多新的课题：（1）在政企分开、政事分开、政府与社会中介组织分开的原则指导下，如何加快政府职能转变，重新界定行政机关的职能权限，并从体制上合理配置各级政府及其部门的职能；如何按照行政职能配置科学化的要求，在全面履行政府职责的基础上，突出各层级政府履行职能的重点，是值得深入研究的新课题。（2）按照统一、精简、效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，应确立哪些原则、建立哪些制度，使行政机关设置更加科学、运转更加高效、组织结构更加优化、机构设置和人员编制更加规范、权责更加明确，需要重点研究。（3）对目前实践中运用很广的法律法规授权、行政机关授权和委托等问题，学术界应及时研究并解决。特别要对行政机关以外的其他行使职权的组织的法律定位，对受委托组织、行政机关授权的组织以及行政机关或机构的内设机构和派出机关、派出机构的行政主体资格从理论上加以明确。（4）在组织法的系统建设上，学术界应提出一些现实可行的方案，既要注意行政组织之间合理的权限分工，又要保证行政组织内部精简统一、运转高效，并在统一的行政机关组织法指导下，在“三定”规定基础上逐步完善各部门、各地方的组织规则。（5）如何加强对西方国家行政组织和行政组织法的比较研究，将其新的实践发展和理论成果引入我国为我所用。

党的“十七大”提出了“健全组织法制和程序规则”的要求；2008年2月中共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 2020 年要实现的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”。行政组织法的研究面临新的任务，也迎来了新的发展机遇。

笔者将以《行政组织法教程》的出版为契机，不断完善研究方法和内容，把行政组织法的研究引向深入。

本教材也希望得到社会各界的批评、指正。

任 进

2010 年 10 月 10 日

目 录

第一章 行政组织法基本问题	1
第一节 行政组织法概说	1
一、组织的构成和行政组织的含义和特征	1
二、行政组织法的含义、范围、归属和作用	5
三、行政组织法的基本原则	8
四、现代行政组织和行政组织法的发展趋势	10
第二节 行政主体	12
一、行政主体的概念、特征和地位	12
二、西方国家行政主体制度	14
三、我国的行政主体理论	16
第三节 行政机关	19
一、政府与行政机关的含义	19
二、行政机关的法律意义和法律地位	21
三、行政机关的分类、结构和体制	23
四、行政机关的职权	25
五、行政机关之间的相互关系	31
第四节 其他行使行政职权的组织	34
一、其他行使行政职权的组织的范围	34
二、法律、法规授权的组织	35
三、依法受委托的组织	38

第五节	行政机关组织法	41
一、	行政机关组织法的主要内容和渊源形式	41
二、	我国行政机关组织法的基本类型	44
	练习与思考	51
第二章	中央行政组织法	57
第一节	中央行政组织法概说	57
一、	中央行政组织的意义、结构和法源	57
二、	主要西方国家中央政府的组成和职权	59
三、	主要西方国家中央政府的机构设置	64
第二节	国务院	76
一、	国务院的性质和地位	76
二、	国务院的组成和职权	78
三、	国务院的领导体制和会议制度	80
第三节	国务院机构设置和机构改革	84
一、	国务院机构的分类	84
二、	国务院机构设置和机构改革	85
第四节	国务院行政机构的职权和行政主体资格	93
一、	国务院行政机构的职权的依据	93
二、	国务院及其行政机构的行政主体资格	95
第五节	中央政府与地方政府的的关系	99
一、	中央政府与地方政府的职权划分	99
二、	中央政府对地方政府的监督和与地方政府的合作	103
三、	地方政府对全国性事项的参与	104
四、	垂直管理机构与地方政府的的关系	105
	练习与思考	108
第三章	地方行政组织法	114
第一节	地方行政组织法概说	114
一、	地方行政组织的分类和法律地位	114

二、主要西方国家地方自治行政组织	121
第二节 中国地方行政组织	133
一、中国地方行政组织的特点	133
二、一般地方行政组织	134
三、民族自治地方行政组织和特别行政区行政组织	144
第三节 中国地方政府及其行政机构的职能权限和行政主体资格	151
一、地方人民政府及其行政机构的职能权限的依据	151
二、地方人民政府及其行政机构的行政主体资格	154
练习与思考	157
第四章 其他行使行政职权的组织	164
第一节 其他行使行政职权的组织概说	164
一、其他行使行政职权的组织的界定	164
二、西方国家公共机构或其他行政体	168
三、我国其他行使行政职权的组织	177
第二节 行政管理型事业单位	179
一、行政管理型事业单位及其特征	179
二、行政管理型事业单位对公共事务的管理	181
三、行政管理型事业单位的法律地位	183
第三节 社会团体	185
一、社会团体的概念、范围、分类和法律地位	185
二、社会团体的管理和服务职能及其依据	188
三、行使行政职权的社会团体	189
练习与思考	192
第五章 行政机构编制法	197
第一节 行政机构编制法概说	197
一、编制的概念和类型	197
二、编制管理和行政机构编制法	200
三、加强和完善机构编制管理	202

第二节	国务院行政机构编制管理	204
一、	国务院行政机构编制管理的基本原则和体制	204
二、	国务院行政机构编制管理的主要内容	205
第三节	地方政府机构的编制管理	207
一、	地方政府机构编制管理的基本原则和体制	207
二、	地方政府机构编制管理的主要内容	209
	练习与思考	211
第六章	公务员法	217
第一节	公务员概说	217
一、	公务员的概念、范围和主管部门	217
二、	公务员管理的基本原则	221
三、	公务员的条件、义务和权利	223
四、	公务员职位分类、职务与级别	227
第二节	公务员制度的基本内容	231
一、	进入公务员队伍的途径	231
二、	公务员队伍的管理	233
三、	公务员的退出机制和离职从业限制	242
第三节	公务员制度的基本精神和中国特色	245
一、	公务员制度的基本精神	245
二、	公务员制度的中国特色	245
	练习与思考	246
附录一	练习与思考参考答案	252
附录二	主要参考文献	255

第一章

行政组织法基本问题

第一节 行政组织法概说

一、组织的构成和行政组织的含义和特征

(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。没有组织，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；或者说，是对人和事物按照一定的任务和形式进行有效的组合。

组织可以划分为自然组织和社会组织两大类。就社会组织而言，不同国家有着不同的分类方式。一般认为，管理性的国家机构或政府组织、营利性的企业或公司、公益性的社会组织以及政治性的政党或社团，是现代社会的主要组织形式。

一些西方国家把社会组织分为三类：政府及其他权力制衡机构、企业或者公司、政治团体或社会公益组织。

在中国,根据法律、法规和组织机构的功能、性质,最基本的组织机构可分为4类:企业、机关、事业单位和社会团体。除机关依法设立不需要登记外,其他三类组织机构一般须经法定的登记机关登记注册,取得法人资格。上述4类不能包含的组织机构,列入其他组织机构。因此,在现阶段,我国社会组织的类型包括企业、机关、事业单位、社会团体和其他组织机构。其他组织机构主要有民办非企业单位、基金会、村民委员会、城市居民委员会和宗教活动场所(参见表1.1)。^①

表 1.1 中国组织机构类型

代码	类型	具体内容
1	企业	
11	公司	中国境内设立的股份有限公司和有限责任公司
13	非公司制企业法人	公司之外,经工商局核准登记,获颁企业法人营业执照
15	企业分支机构	经工商局核准登记,获颁营业执照
17	个人独资企业、合伙企业	经工商局核准登记,获颁个人独资企业营业执照、合伙企业营业执照
19	其他企业	工商局核准登记的外国公司常驻代表机构、办事机构等
3	机关	
31	中国共产党	中共中央及其各部门、地方各级党委及其工作机构
32	国家权力机关	全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会
33	国家行政机关	国务院和地方各级政府及其工作部门、地区行政公署
34	国家司法机关	最高人民法院、地方人民法院和专门人民法院,最高人民检察院、地方人民检察院和专门人民检察院
35	政协组织	政协全国委员会和地方各级委员会及其办事机构
36	民主党派	民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社、台盟工作机构
37	人民解放军、武警部队	(略)
39	其他机关	国家权力机关、行政机关、司法机关分支机构和派出机关及其他依法成立的机关
5	事业单位	
51	事业单位	机构编制部门批准成立和登记或备案、领取事业单位法人证书
53	事业单位分支、派出机构	上述事业单位法人的分支机构或派出机构
59	其他事业单位	其他未列明的依法成立的事业单位

^① 参见《中华人民共和国国家标准(机构组织类型)》(GB/T20091—2006),载《组织机构代码登记手册》,北京,中国标准出版社,2007。

续前表

代码	类型	具体内容
7	社会团体	
71	社会团体	1. 中央机构编制管理部门直接管理的人民团体或群众团体, 包括全国总工会、共青团、全国妇联、文联、作协、科协、侨联、法学会、对外友协、全国新闻工作者协会、台联、中国贸促会、残联、红十字总会、外交学会、宋庆龄基金会、黄埔军校同学会、欧美同学会、职工思想政治工作研究会、中华职业教育社、全国工商联、计生协会 2. 民政部门核准登记、颁发社团法人证书的各类社会团体
73	社会团体分支、代表机构	民政部门核准登记、颁发社团分支机构或社团代表机构登记证书
79	其他社会团体	其他未列明的依法成立的社会团体
9	其他组织机构	
91	民办非企业单位	经民政部门核准登记、获颁民办非企业单位登记证书
93	基金会	经民政部门核准登记、获颁基金会法人登记证书
94	宗教活动场所	经各级政府宗教事务部门登记、获颁登记证书
95	村民委员会	乡、民族乡、镇人民政府提出, 村民会议讨论同意, 县级政府批准设立
96	城市居民委员会	由不设区的市、市辖区人民政府决定设立
97	自定义区	由各应用部门自行确定的组织机构类型
99	其他未列明的组织机构	包括联合国和其他国际组织驻中国境内机构

主要资料来源:《中华人民共和国国家标准》(机构组织类型)(GB/T 20091—2006),《组织机构代码登记手册》,中国标准出版社,2007。

由于各国国情不同, 社会组织的构成也不同。如我国的“事业单位”, 英文称为“public institutions”, 主要是指公益性的社会服务组织, 而西方国家将类似于我国事业单位的组织归于公共机构、公益机构、法定机构或者半政府机构; 又如, 有的西方国家将政党组织纳入社会团体的范围, 而在我国, 宪法规定公民有结社自由, 但通常认为政党组织不属于社会团体, 而属于广义的机关的范畴。

(二) 行政组织的含义和特征

1. 行政组织的含义

行政组织是一种特殊的社会组织。关于行政组织的含义, 在行政学上有动态和静态之说, 认为行政组织是静态组织结构和动态运行过程的统一。动态行政组

织是指为完成行政任务而进行的组织活动和运作过程。就静态而言，行政组织又有广义和狭义之分：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中处理行政事务的组织；狭义的行政组织仅指政府系统。^①

我国传统行政法理论认为，对社会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（或者行政机构）是唯一的行政组织。

从传统意义上说，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。我国台湾地区有学者认为，行政组织不仅指行政机关的组织体制，也包含行政机关的运用形态，行政组织是“政府行政”与“组织形态”的结合体。^② 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”^③。

从行政法学的视角，借助行政学的一般原理研究行政组织，不仅要静态考察其组织架构，还要动态考察其运行机制和发展变化。行政法上的行政组织至少应包含以下含义。

第一，行政组织首先主要是指各级行政机关。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”。

第二，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。

第三，随着市场经济的发展，行政组织对公共事务的管理逐步发展为不仅包括国家事务，也包括社会事务。一些行政机关以外的社会组织也由法律授权或行政机关委托管理或参与管理公共事务，相应地，行政组织除了行政机关以外，还包括行政机关以外的其他社会组织。

① 参见尹钢、梁丽芝主编：《行政组织学》，3页，北京，北京大学出版社，2005。

② 参见乔育彬：《行政组织法》，60页，台北，中兴大学法商学院图书部，1994。

③ 张家洋：《行政法》，285页，台北，三民书局，1993。