

任进 著

政府组织 与非政府组织

——法律实证和比较分析的视角

国家社会科学基金项目

Non-Governmental
Public
Organization



当代中国非政府公共组织研究丛书

山东人民出版社
Shandong People's Publishing House

国家社会科学基金项目

当代中国非政府公共组织研究丛书



政府组织 与非政府组织

——法律实证和比较分析的视角

任进 著

山东人民出版社
Shandong People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

政府组织与非政府组织：法律实证和比较分析的视角 / 任进著. — 济南：山东人民出版社，2003.8
(当代中国非政府公共组织研究丛书 / 赵立波主编)
ISBN 7-209-03281-9

I. 政... II. 任... III. 国家行政机关—关系—社会团体—研究—中国 IV. ①D630.1②D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 065752 号

山东人民出版社出版发行

(社址：济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码：250001)

<http://www.scl-book.com.cn>

新华书店经销 青岛星球印刷有限公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 11 印张 2 插页 240 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—2000 定价：19.00 元

总序

现代化是一个不可逆转的历史发展趋势。具体到各个国家,现代化可以是一个自然演进的过程,也可以是一个自觉选择的过程。

我国的现代化进程肇始于国门被列强的坚船利炮打开、民族面临生死存亡的晚清时代。在异质文明重力打压与强烈示范下,延续了几千年的文明被迫中断了它迟缓、稳定、田园诗般的自然演进过程,被迫在“生存还是毁灭”的抉择中开始一种新的历史发展进程。从形式上、从特定历史事件看,中国的现代化似乎是由外部世界强加给我们的,但从本质上、从一个长的历史发展线索看,中国的现代化却是一个具有强大生命力的民族面对危机、不甘毁灭、勇于挑战、救亡图存的自觉选择的过程,尽管自觉、选择经历了漫长、艰难、苦痛的心路历程,经历了无数曲折、失败、血与火的洗礼。

迄今,中国的现代化进程大体经历了维新、革命、改革三个阶段。维新在政治上失败了,但第一批“睁眼看世界”的人毕竟

为后人留下“西学东渐”、“洋务运动”、“公车上书”、最初的近代工厂、一批新式商人与产业工人等一系列物质的、文化的乃至政治的遗产。这些遗产为后两个阶段的现代化提供了极为重要的条件。

革命是20世纪大部分时间现代化的旗帜。1911年的辛亥革命推翻了帝制,建立了中国历史上第一个共和国,共和的观念深入人心,“敢有帝制自为者,天下共击之”。1949年,中华人民共和国成立,中国人民从此站立起来了。革命的胜利引发了对革命的功能、意义、作用的极度颂扬与无限崇拜,“不断革命”、“继续革命”等成了20世纪50年代到70年代末的主流话语,汇集在“革命”旗帜下的各种形式的政治运动、政治斗争成了社会活动的中心,政治领域的各种革命占据了这一时代人们的大部分智力、精力,直到1976年国民经济濒于崩溃。

改革从20世纪70年代末走上历史舞台,并成为中国现代化新的主题。改革被定位为“社会主义制度的自我完善”:不是激烈的政治革命,不是大规模的群众运动,因而是温和的、渐进的;改革并非一开始就目标清晰,而带有“摸着石头过河”的特点,随着改革的不断深入与社会的发展,不断明确改革的方向,调整改革的任务,丰富改革的内涵,因而具有鲜明的实践理性;改革以经济始发,始终坚持以经济建设为中心,但又不限于经济,政治、社会、文化、对外开放等领域也伴随经济体制改革的深入与经济的迅速发展不断发生着变革,因而改革是全方位、整体性的。

改革促进了中国经济的极大发展,1978~2001年我国的经济年均增长率为9.4%,是世界上经济增速最快的国家。但改革的价值绝不仅仅限于经济增长。从某种意义上说,开始于20世纪70年代末的改革最重要的贡献是初步实现了中国社会的现代转型,由以政治权威、计划体制总揽全部社会事务、支配所

有社会资源的“强国家、弱社会”或“国家主义”的“总体性社会”，开始向国家、市场、社会三元分立格局转化。在政府职能收缩、计划体制解体过程中，首先经济领域从政府的绝对控制下逐渐独立出来，市场在资源配置中的基础性作用得到肯定。其后，以各类学会、行业协会、俱乐部、慈善组织、志愿者协会等组成的社会组织（公民社会）兴起并不断壮大，与国家、市场并立的“第三域”初现端倪。国家（政治）、市场（经济）、公民社会三元结构的初步形成意味着社会权力格局的调整，意味着无所不在、无所不包的政治向应有位置回归，而经济、社会获得了“自治”并不断强化其功能，意味着资源由单一的计划分配转向国家机制、市场机制、社会机制三种机制共同配置资源、分别供给各类物品与服务，意味着中国初步的现代转型。自 20 世纪 70 年代末开始的改革开放是中国历史最重要的社会变迁之一。

二

在相当长时期里，经典理论是这样描述社会基本分工的：物品分为私人物品与公共物品，政府提供公共物品，市场提供私人物品，由此可将社会组织分为提供公共物品的政府部门（又称为公共部门），与提供私人物品的企业部门（又称为私人部门）。但物品的公共性可以从 0 到 100%，介于纯公共物品与纯私人物品之间的就属于准公共物品或准私人物品。由此产生的问题就是：生产这类准公共物品或准私人物品的组织归属什么部门？

20 世纪 70 年代末期由英美等国发起并迅速席卷全球的政府改革运动，其核心问题是重新界定政府的职能，将政府不该做或做不了、做不好的事务交还给社会，其中，私人物品交给市场，准公共物品或准私人物品部分继续由政府提供，部分交给市场，但其主体部分却由非政府、非企业或非公非私的“第三部门”承

接下来。当然,“第三部门”绝非仅仅是政府改革的“副产品”,事实上,以志愿求公益为基本机制的“第三部门”是人类一种古老的组织形式,这类组织在不同的国家、不同的时代有各种各样的名称:如非营利组织、非政府组织、志愿组织、慈善组织、公民社会组织等。20世纪后期世界范围的“全球社团革命”(global associational revolution)再次凸现了其价值。自上而下(政府改革)与自下而上(社团革命)两股力量交汇,极大地促进了“第三部门”的发展,使其真正成了与“第一部门”的政府、“第二部门”的企业并驾齐驱的“第三部门”。

美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)曾归纳出“第三部门”五个基本属性:组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性,这被看作是“第三部门”属性的权威性概括。如果严格按照萨拉蒙概括的上述属性分析,中国并不存在典型意义的“第三部门”,即使有少量组织符合组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性等要求,也不会成为可以与政府部门、企业部门等量齐观的一个部门。原因是:第一,中国的社会转型尚处在起步阶段,计划体制的印痕依然烙在经济、政治、社会的各个方面,尤其是在社会领域;第二,从总体上看,我国改革的基本进程是:经济始发,政治体制尤其是政府体制改革紧密配合,其后向社会领域延伸,因此,相对于经济、政治领域,社会领域的改革明显滞后。因而,目前我国尚不具备形成一个规模庞大、功能完整、能够与政府、企业并驾齐驱的“第三部门”的条件。

不存在典型意义的“第三部门”,并不意味着我国在政治组织、企业组织之外就是一片空白。事实上,在政府、企业之外存在着数百万个组织,这些组织虽不具备或不完全具备萨拉蒙所归纳的“第三部门”的五个基本属性,但在性质、功能、组织特征诸方面与非营利组织、非政府组织极为相近,而且其发展趋势是逐渐向“第三部门”靠近乃至接轨。对这类组织,中国学者选择

了“非政府公共组织”这一概念概括这类组织,这一概念相当准确地反映了现阶段的我国国情特别是我国组织分类现状,极具中国特色又有很强的解释力:“公共组织”强调其公益性(或非营利性),从而将其与企业等营利性组织区别开来;“非政府”强调其与政府机关(可以扩大到全部所谓的“党政群机关”)的区别,在这里“非政府”指的是“非机关”,而“机关”即使用行政编制(亦称国家机关编制)和一般拥有公共权力的机构。这样,我们就可以将机关、企业之外的所有组织纳入“非政府公共组织”范畴,形成了中国特色的“第三部门”,它包括:事业单位、社会团体、民办非企业单位(即民办事业单位)、自治性社区组织等等。

三

本丛书为国家社会科学基金研究课题“我国城市非政府公共行政发展问题研究”的最终成果之一。该课题的最终研究成果包括著作与研究报告两部分,大致分工是:著作侧重于宏观性、基础性研究,研究报告则是一份简要的对策性发展报告。根据上述分工,著作部分包括以下四本专著:《事业单位改革——公共事业发展新机制探析》,研究事业单位(包括民办事业单位即民办非企业单位)改革与发展问题;《社区行政——社区治理与发展的公共行政学视点》,研究社区自治组织的管理与发展问题;《社团革命——中国社团发展的经济学分析》,从经济学角度研究我国社会团体发展问题;《政府组织与非政府组织——法律实证和比较分析的视角》,则从法学角度对我国的非政府公共组织进行实证与比较研究。

作为课题负责人,有幸邀请到任进教授、毕监武副教授、窦泽秀副教授共同合作进行本课题的研究。在研究过程中彼此坦诚相待,友好协商,相互启发,相互激励,终于将课题的著作部分完成。

在研究过程中,得到许多学界前辈的教诲与指导和同行的帮助与鼓励,这使我们受益匪浅。在这里,我们特别感谢国家行政学院张德信教授,中国行政管理学会刘怡昌研究员,中国人民大学朱立言教授,山东省社会科学联合会包心鉴研究员,香港中文大学王绍光教授,清华大学王名教授,他们不仅长期关心本课题研究,而且对本课题研究从研究思路、方法设计、具体观点诸多方面提出了许多有价值的指导意见,这些关心时刻激励着我们,这些指导意见又常常使我们拨云见日,茅塞顿开,少走许多弯路。山东人民出版社于宏明先生不仅对本丛书的出版、编辑做了大量工作,而且对丛书的写作提出了很好的建议,使本丛书能尽快与读者见面。

由于水平、时间所限,疏漏与不当之处难以避免,恳请学界前辈、同行与实际工作者批评、指正!

赵立波

2003年7月于青岛

目 录

总序	赵立波(1)
导论	(1)
一、组织的构成	(1)
二、行政组织的含义	(2)
三、行政组织法的含义和研究范围	(3)
四、现代行政组织法的发展趋势	(5)

上 篇 中国政府组织

第 1 章 中国政府组织概述	(9)
第 1 节 政府与政府组织	(9)
第 2 节 中国政府组织与政府组织法	(16)
第 3 节 中国政府组织立法及其完善	(27)
第 2 章 中央政府组织	(40)
第 1 节 国务院的性质、地位、组成和任期	(40)
第 2 节 国务院的领导体制和职权	(44)
第 3 节 国务院行政机构	(49)
第 3 章 地方政府组织	(61)
第 1 节 地方政府概述	(61)

第2节	中国地方政府制度	(73)
第3节	中国普通地方政府组织	(76)
第4节	民族自治地方政府组织	(89)
第5节	特别行政区政府组织	(96)
第4章	中央政府与地方政府之间的关系	(101)
第1节	政府组织间相互关系概述	(101)
第2节	国家结构形式与地方分权	(104)
第3节	与地方有关的中央政府组织结构	(107)
第4节	中央对地方的监督和控制	(111)
第5节	中央政府与地方政府的合作	(124)
第6节	中央与地方关系的科学化、法治化	(126)
第5章	公务员	(132)
第1节	公务员的概念、范围和分类	(132)
第2节	我国公务员制度的建立和基本 内容	(134)
第3节	公务员制度的实施和公务员法的制定	(149)

下 篇 中国非政府组织

第6章	中国非政府组织概述	(161)
第1节	中国非政府组织的概念、特征、界定和 范围	(161)
第2节	中国非政府组织的职能和法律地位 ...	(167)
第3节	中国非政府组织产生及其特点、意义和 发展展望	(178)
第7章	社会团体	(190)
第1节	社会团体概述	(190)
第2节	社会团体与政府的关系	(198)

第 3 节 社会团体与社会成员的关系	(223)
第 4 节 基金会法律制度	(256)
第 5 节 社会团体立法及其完善	(262)
第 8 章 民办非企业单位	(272)
第 1 节 民办非企业单位概述	(272)
第 2 节 民办非企业单位的成立	(280)
第 3 节 民办非企业单位内部制度建设	(286)
第 4 节 对民办非企业单位的监督管理	(290)
第 5 节 民办非企业单位立法的健全和 完善	(296)
第 9 章 事业单位	(303)
第 1 节 事业单位概述	(303)
第 2 节 事业单位登记管理	(310)
第 3 节 事业单位财务管理	(314)
第 4 节 事业单位对社会公共事务的管理	(320)
第 5 节 事业单位管理体制的改革及事业单位 立法	(326)
附:主要参考书目	(332)

导 论

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。但就社会组织而言,不同国家有着不同的分类方式。一些西方国家基本上把社会组织分为三类:即政府及其他权力制衡机构、企业公司和社会团体。^① 而在中国,一般把社会组织分为四类:即党政机关、企业公司、事业单位和社会团体。近年来,还出现了一种新的社会组织类别——民办非企业单位(民办事业单位)。

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

① 吴忠泽主编:《社团管理工作》,中国出版社1996年版,第1页。

社会团体。^①

二、行政组织的含义

我国传统行政法观念认为,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(或行政机构)是惟一的行政组织。^②

从行政法的传统意义上说,行政组织主要是指由国家设定、依法从事国家和社会行政事务管理的国家组织,是行政机关和行政机构的合称。

而在有的西方国家,公共行政可以分为政府的公共行政和社会的公共行政。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;社会的公共行政是指政府以外的民间组织即非政府组织,对一定范围公共事务进行的管理。相应地,行政组织包括政府组织与非政府组织。

在我国,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、社会中介组织管理或参与管理。这些社会组织经法律、法规授权或行政机关委托或按照经政府批准的章程管理或参与管理某些社会公共事务,被称为“准行政主体”、“类行政组织”或“行政机关以外的行政组织”。

因此,现代意义的行政组织,是指行使国家行政职权、管理公共行政事务的国家行政机关,以及依据法律、法规授权或行政机关委托或按照经政府批准的章程和规约,管理社会公共事务特别是与本行业、专业有关行政事务的行政机关以外的其他社

① 吴忠泽主编:《社团管理工作》,中国出版社 1996 年版,第 1 页。

② 罗豪才:《行政法与依法行政》,载《国家行政学院学报》,2000 年第 1 期。

会组织。

三、行政组织法的含义和研究范围

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。^①

广义的行政组织法,除了行政机关组织法外,还包括构成行政组织的人的要素即国家公务员的法和供行政目的使用的物的要素即公物的法。^② 在中国,有学者认为,行政组织法大致由行政机关组织法、行政机关编制法和公务员法构成^③,即为传统上广义的行政组织法。

但对行政组织法的研究范围,学者主张不一,大致有几种观点:一是认为包括中央政府(联邦政府和成员国政府)组织、地方政府组织、自治组织、公务员;二是认为包括中央政府(联邦政府和成员国政府)组织、地方政府组织、自治组织、公务员、公营事业、公共团体与公物;三是认为包括中央政府(联邦政府和成员国政府)行政组织、地方政府组织、公务员;四是认为包括中央政府(联邦政府和成员国政府)组织、地方政府组织、非政府组织、公务员。

实际上,在现代国家中,一般而言,行政组织主要由两大部

① 参见[日]和田英夫著:《现代行政法》,第78页;[日]室井力著,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。

② 参见[日]室井力著,吴微译:《日本现代行政法》,第268页。

③ 参见任建新主编:《社会主义法制建设基本知识》,法律出版社1996年版,第126页。

分组成,即中央政府(联邦政府和成员国政府)行政组织与地方行政组织。

(1)中央政府(联邦政府和成员国政府)行政组织属于国家行政组织,它们依据法律、法规而设立,组成机关,自成系统,并办理中央政府(联邦政府和成员国政府)职权范围之行政事项。

(2)地方行政组织,包括属于国家行政系统之下的地方国家行政机关与地方自治行政机关两种。地方自治行政组织与国家行政组织在产生、法律地位、职权方面均有不同。

(3)行政组织在形式上虽以行政机关为主要单位,实则以构成机关之公务员为主要因素。公务员的任用及其权利义务,均为行政组织的重要问题,因而有以法律、法规规范之必要。规定这种有关公务员制度的法律规范的总称,即为公务员法,为行政组织的重要部分。

(4)随着社会的发展,各国的公共行政主体发生了一定的变化,“各种除政府行政以外的社会公共行政也纳入研究范围”。^①在中国,学者们也逐步将非政府组织纳入研究视野。因此,非政府组织法律问题也是行政组织法的研究对象。

但是,仅仅进行法律制度研究,局限于“已有的行政组织法规范,呈现出很大的封闭性”。^②故笔者认为,行政组织法的研究范围,除了上述基本制度作为主要内容外,还应包括行政组织法基本原理、行政组织法的实施问题等内容。

① 黎军著:《行业组织的行政法问题研究》,北京大学出版社2002年版,第65页。

② 应松年、薛刚凌著:《行政组织法研究》,法律出版社2002年版,第7页。

四、现代行政组织法的发展趋势

现代各国制定的行政组织法,其历史背景、条件、国情等各有不同,因此很难概括出适用于所有国家行政组织法的一般结论,但总的来说,各国行政组织法或多或少表现出以下特点或趋势:

(一)行政组织结构的民主化、专业化

现代行政组织不同于传统的“官僚机构”,它的组织层次与分工体系更符合民主化、专业化原则;组织成员不再以“官僚”自居,而以“公仆”形态出现;专业人员与行政人员协调配合,在组织中各有职位;更重视专业分工和专业组织;等等。

(二)行政组织机构的扩大化

随着社会的发展,现代行政组织职能日益扩充,行政组织机构规模扩大、编制增加,造成行政权的扩张,故现代行政组织立法面临“大机构”与“精简化”的平衡问题。

(三)行政组织法规的标准化

在各国加强行政组织立法的形势下,组织法规呈标准化的趋向。行政组织虽有不同种类和级别之分,但同类同级组织具有共同标准。有的国家已制定了行政组织法典,如日本国家行政组织法,即为日本中央行政组织机构的准则。

(四)行政组织的非政府化

现代行政组织法的一个引人注目的发展趋势是:随着社会的发展和变化,现代公共事务日益增多,一些公共事务特别是社会性、专业性较强的公共事务,逐渐由国家行政机关转移或下放给各种社会团体、社会中介组织等民间机构管理或参与管理。相应地,行政组织法逐步发展成为政府组织法与非政府组织法。

(五)行政组织之间的分权化

随着全球经济的一体化,各国的政府制度不断经历着变革,