

中國大陸與台灣地區行政組織法基本原則之比較

譚 波*

一、兩岸對行政組織之研究現狀

關於行政組織的研究，在大陸和台灣呈現兩種較為不同的狀態。台灣學者的研究更多地襲自日本等傳統大陸法系國家，也就是將組織法與行政法總論及行政救濟法同列為行政法的幾大組成部分。著名學者鹽野宏的行政法“三部曲”即是如此(中國人民大學出版社 2008 年再版的《行政法I 行政法總論》(第四版)、《行政法II 行政救濟法》(第四版)和 2000 年出版的《行政法III 行政組織法》(第三版)。由中國法制出版社出版翁岳生編的《行政法》中也單列了行政組織法之基本問題一章。台灣學者李惠宗的名著《行政法要義》也是將行政組織法與行政法基本原理、行政作用法和行政救濟法並列在一起，另外還加上了行政責任法作為補充。¹

在大陸的行政法教材中，法學學者較少涉獵行政組織法問題，比較典型的論著現在僅有 2002 年應松年和薛剛凌連袂鑄就的《行政組織法研究》和任進教授的兩本行政組織法教材(分別是國家行政學院出版社 2010 年出版的《行政組織法研究》和中國人民大學出版社 2011 年出版的《行政組織法教程》)；如果從行政法具體的章節設置來看，能夠專以“行政組織法”來命名並展開基本原理論述的委實不多，如周佑勇的《行政法原論》(第二版)中單列了“行政機關組織法”，行政組織的基本原則也就很少被談起，更多的場合行政組織被視為或作為公共行政學的內容來對待。

二、兩岸對行政組織法基本原則之羅列

在行政組織法的研究中，比較重要的應該是行政

組織基本原則的界定。原則關聯着法律精神與具體規則，成為承上啓下的特殊體。原則的設定能夠最明顯地突出一部法律之精神，而如果原則有錯誤導向，將致法律的實施帶有明顯的誤入歧途之害。行政組織法基本原則不同於行政組織法。後者更多地是從行政管理需要的角度來探討。如德國學者 Wolff 和 Bachof 認為，行政學或管理科學偏重組織與目標之關聯、成員之互動關係、組織之合理化及組織發展等問題。而法學則以組織所受規範約束為重心，探討其內部秩序及外部行為之法律效果。²

早在建國初期，中國的國家領導人就對行政組織基本原則有所考慮，毛澤東認為社會主義國家行政組織的設置與運行必須貫徹精簡、統一、效能、節約和反對官僚主義的原則³，這一原則也成為中國許多學者和教材在論及國家機關組織運行基本原則的肇始之源，中國政府機構改革甚至也大體遵循了這樣一條主線。在大陸行政學界，對行政組織基本原則的探究也是由來已久。1988 年由黃達強和劉怡昌主編的《行政學》中，對行政組織的基本原則界定為：適應政府職能需要；完整統一；分權管理；管理幅度和層次適度；職權責一致；經濟效能；民主參與管理；調動人的積極性。⁴ 北京大學教授張國慶在其 2000 年再版的《行政管理學概論》中，提出了國家行政組織的基本原則應該包括：為民便民、完整統一、權責一致、精幹效能、依法行政、適應發展。⁵ 甚至有法學學者對行政組織的原則也基本尊重了行政學現有研究成果，即實際需要原則、系統明確原則、完整統一原則、層級適當原則、分工合作原則、權責法定原則。⁶

由於對行政組織本身研究的缺乏，法學界對行政組織法基本原則的論及就所言甚少。依研究的先後順序來看，2001 年北京大學沈巋教授提出行政組織與法治原則的關係原理，指出後者囊括人民主權、人權保

* 河南工業大學法學院副教授，中國社會科學院法學研究所博士後研究人員

障和政府負責等精神，具體要求又包括：行政組織法定主義；關於公共行政組織的法律規範必須具有公開性、確定性和一致性；關於公共行政組織的法律規範必須確保國家與社會的良性互動關係，促進經濟發展和保障人權；行政機關必須依法進行公共行政組織的建構，實施任何違法行為都要承擔相應法律責任。⁷ 同年國家行政學院應松年教授和中國政法大學薛剛凌教授提出行政組織法的基本原則應包括依法組織、行政分權和組織效率三項。⁸ 2004年在應松年和馬慶鈺主編的《公共行政學》教材中，所提出的行政組織設計原則包括：與職能一致原則、完整統一原則、職權責一致原則、以人為本原則、精簡高效原則、管理幅度與層級適度原則⁹，大體是法學學者與行政學學者觀點的融匯。時至2009年，在前者主編的《行政法與行政訴訟法》教材中，這一觀點被再度重申，同時也被發揮為：依法規範、公開明確穩定、保障人權和依法擔責等具體內容。¹⁰ 任進教授在2010-2011年延續了對行政組織法基本原則的關注，2010年的《行政組織法研究》和2011年的《行政組織法教程》中分別界定為行政組織法的基本原則或立法原則，其觀點則相對寬泛，認為行政組織法的基本原則應包括：符合憲法原則和國家權力結構；適應國家政治、經濟、社會發展需要；精簡、統一、效能；依法設置和管理；職責明確、權責一致。¹¹

在台灣，對行政組織法基本原則的研究如火如荼，上世紀90年代已經有比較成熟的看法，如喬育彬則將現代行政組織法之立法原則概括為法治行政(依法行政)原則、組織管理原則、行政效率原則和積極行政原則。¹² 黃錦堂探討了“行政組織法與憲法原理原則”，內含法律保留原則和民主原則、權力分立原則與行政一體性原則，同時兼及效能效率考慮以及自治與社會分權考慮。¹³ 李惠宗認為，民主國家行政組織基本需符合兩個原則：第一，民主合法性原則；第二，實質正當性原則。其中，前者包括：行政機關之組成需具有民主合法性，行政機關設置應符合法律保留原則，行政機關執行職務應受到民意監督；後者則囊括以下三項內容：國家機關效能原則、行政一體原則和人民基本權實現原則。¹⁴

三、比較視野下大陸行政組織法基本原則之再思忖

在國外，在行政管理學或公共管理學領域，對組

織原則的研究也是積澱深厚。在不同歷史時期，出現的比較有代表性的理論就包括L·P·阿爾福特的工商管理原則理論、L·厄威克的行政管理組織原則、M·韋伯的理想行政組織的原則理論、行為學派的組織原則、系統學派的組織原則和權變觀的組織原則，具體包括了組織成效原則、專業化原則、層級節制原則、優化人際關係原則、動態性原則以及一切以時間、地點和條件為轉移的原則等具體內容。¹⁵ 通過以上比較能看出，台灣學者的研究已基本脫離了單純對行政組織原則技術層面的關注，過渡到行政組織法背後的憲治、人權保障、理性行政等價值層面。對行政組織法的基本原則細緻推敲，注意原則內容與考慮因素的差別，逐一論證。此時反觀大陸行政組織法基本原則的內容設定，就有再度思考以精心定奪的必要：

(一) 行政組織法基本原則內容確定之考慮

在大陸行政法學者對行政組織法基本原則的探討中，有些已經注意到行政組織法基本原則的確定標準問題，即是否能夠揭示行政組織法的存在目的，並且為這些基本原則的確立提供明確、具體的指導，並基於此行政組織法基本原則應該“反映現代憲政精神、遵循行政法的基本原則、符合行政管理的規律、作為行政組織法中最高層次的規則。”¹⁶

從當前大陸實證的法律規定來看，這些所謂的基本原則的“確立標準”確實在起着作用，但是這種作用有時又“打了折扣”。比如，中國八二憲法明確規定，“國務院的組織由法律規定”，“地方各級人民政府的組織由法律規定”。因此，中國就有了所謂的“一部半”行政組織法，即《國務院組織法》和《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》。2000年實行的立法法第8條也基於此確認，各級人民政府的產生、組織和職權只能制定法律，也就是所謂的“法律保留”，亦即依法治國理念下，輔以民主原則，重要事項必須由法律規定，不得委由命令定之，旨在維持法規效力，避免行政行為侵犯立法機關的許可權，同時防止立法機關怠於行使職權，放任行政機關之作爲。¹⁷ 但是，目前大陸對行政組織立法這種“保留”又留有缺口，如果“尚未制定法律的，全國人民代表大會及其常務委員會有權作出決定，授權國務院可以根據實際需要，對其中的部分事項先制定行政法規”。其實，在此之前的1997年的行政法規《國務院行政機構設置和編制管理條例》就已經生效實施，2007年生效的行政法規《地方各級人民政府機構設置和編制管理條例》又再次跨過了這一“缺口”。

(二) 大陸行政組織法基本原則之再思忖

通觀中國大陸與台灣地區行政組織法基本原則之比對，不難發現目前大陸學界所提的行政組織法基本原則也都可以歸屬至台灣學者力主的行政組織“民主合法性”與“實質正當性”兩大原則之中，但亦因此有了對兩大原則個別內容修正之必要：

1. 行政組織民主合法性原則之修構

(1) 憲法原則之框定

在憲法層面上，應該在現有規定的基礎上進一步加大憲法對行政組織法規定的力度，“在憲政與法治國家，行政權力並不是我行我素的獨立存在，而是被牢固地鑲嵌在國家的憲法與法律結構之中。”¹⁸ 除了各級政府的行政組織問題(如機構設置權、管轄權等)應該由法律規定外，還應該包括中央政府各部門，也就是國外大陸法系國家行政法通常所說的行政主體的內部結構(機構、機關和職位)¹⁹，而不是由現有的“三定方案”(定機構、定職能、定編制的行政方案)來確定。另外，還應在憲法中明確，編制問題也由法律層面的規範來規制。從目前來看，構成行政組織的三大塊中，政府組織法和公務員法已經確定，惟獨缺少的是法律層級的機構編制法或定員法，而只是由國務院自行出台的行政法規來規範，缺少權威性與可信度，也是造成國家部委或地方政府機構設置職數尤其是副職過多與總員額經常嚴重超編的一個主因。²⁰ 同時，從組織的完整性而言，除了一般的事權設置之外，還務必法定財權設置與之相匹配，這樣才利於整體行政目標的真正變現。

(2) 法治完備主義

目前，台灣地區的行政機關組織法已經包括《行政院組織法》、《考試院組織法》、《監察院組織法》以及行政院各部會的組織法(比如《財政部組織法》、《交通部組織法》、《蒙藏委員會組織法》、《僑務委員會組織法》，下至《省政府組織法》、《市政府組織法》等等。²¹ 另外，台灣地區還於2004年通過了《中央行政機關組織基準法》，2010年又通過了所謂的“政府組織再造四法”，即《行政院組織法》、《中央政府機關總員額法》、《中央政府組織基準法》和《行政院功能業務與組織調整暫行條例》。至2011年底，台灣行政院14部會中有12個部會通過了33項法案，還有17部會的101項法案尚待完成立法程式。2012年1月1日起新的《行政院組織法》開始施行。因此，足見單純的民主合法性原則或法定主義還不足以涵蓋行政組織法定原則的要求，其潛在地包括行政組織法定層面的不斷深入，細化到各級政府的職能部門的每

個層面，也可以將其稱之為法治完備主義。

除此之外，台灣地區的行政組織法也如大陸法系的其他國家一樣²²，還包括有公物法與公營造物法，這一點也為大陸地區的行政組織法所不及。目前，中國的國家所有權問題僅存在於《物權法》等民法部門法和《企業國有資產管理法》等經濟法部門法之中，還沒有完全進行單獨立法的趨勢與做法。2010年新近修改的《國家賠償法》也沒有將公物與公有公共設施致害的問題納於其中。

(3) 法規配合施行體例

但是，在另外一個角度，即是否各層行政機關的組織都要由法律定奪，台灣地區也有自己的做法，即五院、安全會議及中央部會的組織由法律規定，其他“部會”以下之機關的調整、裁撤或合併，只要由“部會”擬案，報請“行政院”核定，再由後者向“立法院”提出報告。²³ 早在2004年行政院就結合當時的行政組織立法改革制頒了《行政院組織改造後續法制作業及立法策略》。結合前文提到2010年的“行政院再造四法”，行政院2011年3月又通過了《中央政府機關總員額法施行後主管機關落實員額管理原則》，同年7月又協同考試院一起訂定了《行政院功能業務與組織調整暫行條例施行期間員工權益保障處理辦法》。如台灣學者吳庚所言，“行政組織乃以憲法及法規為依據而成立，為管理國家事務之核心，實現國家目標之最主要手段。”²⁴

在大陸，學者應松年和薛剛凌也持大體相同的看法，先制定第一、二、三層次的組織法，即第一層次《行政組織基本法》，第二層次《中央行政機關設置標準法》、《地方基本法》等，第三層次為《中央各行政機關設置法》以及省組織法、市組織法、縣組織法、鄉鎮組織法等基本法律，最後是第四層次隨着機關級別的下落而伴之以相應的行政法規(《中央各行政機關設置法規》)甚至地方性法規約束(《××省組織條例》、《××市組織條例》等)即可。²⁵

(4) 行為法之額外授權

在行政組織法律保留的問題上，台灣學者也有相同之看法，但其因襲大陸法系行政法學的看法，認為組織法不能等同於行為法。所以，即使在組織法已經確權的情況下，行為法還需要進行額外制定並授權。在大陸，這種問題更應該被注重，即雖然已經有行政組織法之一般概括權力確認，但行為法的具體授權必不可少。在行為法授權的問題上，還應強調權力與責任的一致性。目前來看，有些中央行政機關在事權壟斷的同時還在依賴行政領導關係盡力推諉來自具體

事件中的責任。這種組織法上的權責脫鉤也是需要行為法的視角加以解決的實際問題。因為組織法只能概括地劃分權力的歸屬，而在具體權力運作的場合就必須由行為法將法律責任加以落實，這也是行為法之額外授權的另一層含義，即不僅僅是權力的授予，更是責任的合理搭配與法定“承包”。

2. 行政組織實質正當性原則之再定位

仔細觀瞻台灣地區行政組織實質正當性原則的內涵，不難發現確有大陸地區行政組織法值得借鑒之處，也自當以此為參照加以重新定位：

(1) 國家行政機關效能原則

目前，在中國行政組織法的既有規則中，更多的是強調效率而非效能。比如日本在1998年、1999年和2001年為保障行政效能，分別通過了《中央省廳等改革基本法》、《獨立行政法人通則法》和《關於行政機關進行政策評價的法律》，這些法律還有相應的補充和配套法案，形成一套完整的組織法體系，使組織效能原則在具體的法律規則中得以落實。²⁶ 台灣地區也在2001年開始施行《行政程序法》，其中第一條就重點強調“提高行政效能”，特制定本法。同時，在各部會組織法及業務規程中，效能作為一種必要的行政目標也被反復強調。

(2) 行政一體原則

隨着現代社會行政事務日趨複雜，除了前文的行政效能提升日益必要之外，分工合作也是行政組織必須要力爭實現的原則。除了政府間要在合作和競爭的雙重關係下不斷拓新合作機制外²⁷，一級政府內的各行政機關也務必將此作為行政組織的一項基本原則來對待，才能更利於政府整體的行政目標。這一點無論是在傳統的國家行政還是目前的社會化行政與國家行政的交叉領域，均是如此。否則，職權打架、政府越俎代庖的現象還將屢禁不止。

(3) 人民基本權實現原則

一直以來，“為人民服務”曾是中國國家機關活動的基本原則，但是，相比“人民基本權實現”的提法，前者的地位顯然更顯宗旨化，不及後者之具體或具操作性。“基本權”(fundamental rights)屬於言之有

物的概念，與憲法權利有着更為接近的外延。行政組織的建設是為實現權利保障而做，而非其他。在行政組織的構建中，更應強調不能因人設機構，“大部制”改革之後也不宜為解決職員分流而於政府機構改革中而變向新增機構，這也是大陸歷次政府機構改革不斷陷入“減縮—膨脹—再減縮—再膨脹”的無休止怪圈之中的主因之一。

(4) 組織重心適當下移原則

從物理學和管理學的角度來說，重心越靠下越容易形成穩定的局面。目前中國的組織立法更多地由中央主導，地方參與的力度不足，從內容來看，也更多地體現中央“單一制”管理的思路，地方的權力不充分，雖然在經過多次行政式的權力下放，但仍然面臨“事權有餘而財權不足”的局面，因此，真正的重心並沒有下移，在缺少《地方自治法》、《地方財政法》等基本法度的情況下，更應該從行政理性的角度強調組織重心下移，以收實質之功效。

四、結語

現代社會發展迅速，行政的因應水準也應步步增強，行政組織法的基本原則定位不能一勞永逸，這一點對於轉型中的中國大陸經濟社會發展尤其如此。某些場合，行政組織法的不同原則還有可能產生衝突，如前文提到的民主合法性原則中的民主型原理與實質正當性原則中的行政效能型原理之間即是如此²⁸，因此又涉及原則排序的問題。行政組織法的基本原則絕對能夠勝任未來行政組織發展晴雨表之重任，而因其專業化、技術化之原因，又成為各個國家和地區行政法互相借鑒之重頭戲。

[基金項目：2011年度教育部人文社科基金青年項目“我國中央與地方許可權爭議法律解決機制研究”(11YJC820106)和2010年度河南工業大學高層次人才基金“法治視野下的我國中央與地方行政體制改革比較研究”(2010BS046)的階段性成果。]

註釋：

¹ 李惠宗：《行政法要義》(第三版)，台北：元照出版公司，2007年。

² Vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht, II, 4. Aufl., 1976, §71, Ia.

- ³ 見《毛澤東著作選讀》，北京：人民出版社，1986年，第562頁。
- ⁴ 黃達強、劉怡昌主編：《行政學》，北京：中國人民大學出版社，1988年，第110-124頁。
- ⁵ 張國慶主編：《行政管理學概論》(第二版)，北京：北京大學出版社，2000年，第180-181頁。
- ⁶ 張正釗、韓大元主編：《比較行政法》，北京：中國人民大學出版社，1998年，第125頁。
- ⁷ 沈巋：《制度變革中的行政組織》，載於應松年、袁曙宏主編：《走向法治政府：依法行政理論研究與實證調查》，北京：法律出版社，2001年，第186-188頁。
- ⁸ 應松年、薛剛凌：《行政組織法基本原則之探討》，載於《行政法學研究》，2001年第2期，第7-16頁。
- ⁹ 應松年、馬慶鈺主編：《公共行政學》，北京：中國方正出版社，2004年，第85-86頁。
- ¹⁰ 應松年主編：《行政法與行政訴訟法》，北京：中國法制出版社，2009年，第120-124頁。
- ¹¹ 任進：《行政組織基本範疇研究》，北京：《北方法學》，2012年第3期，第58-64頁。
- ¹² 喬育彬：《行政組織法》，台中：中興大學法商學院圖書館，1994年，第53-54頁。
- ¹³ 黃錦堂：《行政組織法之基本問題》，載於翁岳生編：《行政法：2000》，北京：中國法制出版社，2002年，319-359頁。
- ¹⁴ 同註1，第159頁。
- ¹⁵ 同註5，第177-180頁。
- ¹⁶ 同註8，第6-7頁。
- ¹⁷ 朱甌：《兩岸行政程序法制之比較研究》，北京：中國人民大學出版社，2008年，第59頁。
- ¹⁸ 張千帆、趙娟、黃建軍：《比較行政法——體系、制度與過程》，北京：法律出版社，2008年，第123頁。
- ¹⁹ [德]哈特穆特·毛雷爾：《行政法學總論》，高家偉譯，北京：法律出版社，2000年，第504頁。
- ²⁰ 張步峰、熊文釗：《如何遏制副職超員》，載於《瞭望新聞週刊》，2009年第6期。
- ²¹ 姜明安、胡錦光：《海峽兩岸行政法比較》，載於《法學家》，1995年第4期。
- ²² [日]南博方：《行政法》(第六版)，楊建順譯，北京：中國人民大學出版社，2009年，第23-24頁；[德]漢斯·J·沃爾夫、奧托·巴霍夫、羅爾夫·施托貝爾：《行政法》(第三卷)，高家偉譯，北京：商務印書館，2007年，第234-293頁。[法]讓·里韋羅、讓·瓦利納：《法國行政法》，魯仁譯，北京：商務印書館，2008年，第439頁及以下。
- ²³ 翁岳生編：《行政法：2000》，北京：中國法制出版社，2002年，第322頁。
- ²⁴ 吳庚：《行政法之理論與實用》(增訂八版)，北京：中國人民大學出版社，2005年，第112頁。
- ²⁵ 應松年、薛剛凌：《行政組織法研究》，北京：法律出版社，2002年，第270-272頁。
- ²⁶ 譚波：《法治視野下的行政執行機構研究——以交通運輸業為主線》，鄭州：鄭州大學出版社，2011年，第24頁。
- ²⁷ 譚波：《中原經濟區政府合作機制之拓新——法治的視角》，載於《河南工業大學學報》(社會科學版)，2011年第2期，第5-7頁。
- ²⁸ [韓]金東熙：《行政法》(第9版)，趙峰譯，北京：中國人民大學出版社，2008年，第6頁。