

建国初我国行政组织法特征分析

周 觅 梁则乾

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073;
甘肃省发展与改革委员会,甘肃 兰州 730000)

[摘要]建国初,我国制定了大量行政组织法,为新中国政府机构建设起到了十分重要的作用。本文分析了建国初我国行政组织法的三个特征,以期为我国当时行政组织法制建设提供一些历史经验与借鉴。

[关键词]建国初;行政组织法;政府机构建设

[中图分类号]D63 [文献标识码]A [文章编号]1005-3115(2010)22-0095-03

建国初期,我国制定了一系列行政组织法,^①对新中国政府机构建设起到了十分重要作用。对于行政组织法的内容,有较多文章与专著对此有过比较详细的罗列,^②故不再赘述。本文拟就这一时期行政组织法的特点作一简要分析,以期对现今行政组织法制建设提供一些可供借鉴的经验。

一、深受苏联法的影响

1948年11月7日,在十月革命31周年之际,毛泽东为共产党和工人党情报局机关刊物《争取持久和平 争取人民民主》撰写了《争取持久和平 争取人民民主》一文,指出:“中国共产党就是依照苏联共产党的榜样建立起来和发展起来的一个党。”由于意识形态相同,毛泽东坚决反对走“中间道路”的想法,主张向苏联“一边倒”,并指出:“一切试图走‘中间路线’、‘中间道路’的人,即企图站在帝国主义者的反革命路线和反对帝国主义及其走狗的人民革命路线之间的人,也是彻底虚伪的和彻底破产的。”^③在这种情况下,中国共产党形成了这样一种认识:苏联是世界上第一个社会主义国家,充满生机与活力,新中国应该按照苏联模林来建立。于是建国初期中国社会的方方面面均受了苏联模式的影响,整个法学发展与法学教育均向苏联模式靠拢,行政组织法也不例外。

十月革命胜利之后,俄国于1917年11月8日成立了由列宁任主席的苏维埃政府——俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国人民委员会。人民委员会下设18个人民委员部和委员会。1922年12月30日,苏维埃社会主义共和国联盟(简称苏联)成立,政府改称为苏维

埃社会主义共和国联盟人民委员会。至此,苏联当时的政府体制逐渐定型。1936年的苏联宪法把苏联中央政府的机构设置、各级国家行政管理机关的权限划分和相互关系的基本制度写进宪法,以国家根本法的形式将政府体制固定下来。苏联的政府体制以高度中央集权、多部门、多职能的国家行政管理为基本特征。仔细分析我国这一时期的行政组织法的内容,可以看出其深受苏联法影响。

首先,从国家根本法对行政组织的规范来看,我国行政组织法制定在很大程度上借鉴了苏联(见表1)。

其次,从政府机构的构成来看,我国的政府机构与苏联的政府机构组成存在很多相似之处(见表2)。

建国初期,我国国家政权机关处于初创阶段,机构如何设置,缺乏经验。当时,中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权,制定了《中华人民共和国中央人民政府组织法》,对组织中央国家机关作出了规定。政务院(国务院的前身)根据该法设置了以下部门:政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会,内务部、外交部、公安部、财政部、贸易部、重工业部、燃料部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、文化部、教育部、卫生部、司法部、法制委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会,科学院,人民银行,情报总署、海关总署、新闻总署、出版总署,秘书厅。由此可见,建国初期国务院的部门设置基本与苏联相同。除此之外,当时我国的领导体制也实行首长负责制,党政不分,高度集权,条块结合,行政组织的这些特征的形成亦与苏联模式相同。

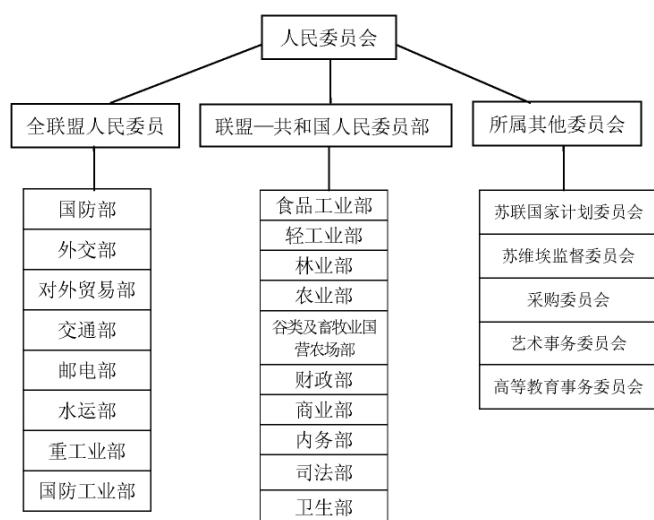
表 1 苏联 1936 年宪法与我国 1954 年宪法行政组织规范部分之比较

比较项目	苏联 1936 年宪法	中国 1954 年宪法	比较结果
最高国家管理机关	第 64 条: 苏维埃社会主义共和国联盟国家权力最高执行及号令机关为苏联部长会议。	第 47 条: 中华人民共和国国务院, 即中央人民政府, 是最高国家权力机关的执行机关, 是最高国家行政机关。	表述方式基本相同。
各部权限	第 72 条: 苏联部长会议各部长负责主持苏联权限以内各该部门国家管理事宜。 第 73 条: 苏联部长会议各部部长, 在各该部权限内, 依据并为执行苏联现行法律及苏联部长会议决议及命令, 得颁发命令及训令, 并审查其执行。	第 51 条: 各部部长和各委员会主任负责管理本部门的工作。各部部长和各委员会主任在本部门的权限内, 根据法律、法令和国务院的决议、命令, 可以发布命令和指示。	各部权限及行使方式基本相同。
最高国家管理机关与最高国家权力机关的关系	第 65 条: 苏联部长会议对苏联最高苏维埃负责并报告工作, 而在苏联最高苏维埃休会期间, 则对苏联最高苏维埃主席团负责并报告工作。	第 52 条: 国务院对全国人民代表大会负责并报告工作; 在全国人民代表大会闭会期间, 对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。	均强调最高国家管理机关对最高国家权力机关的义务。

说明: 1. 本表根据 1936 年宪法绘制。 2. 表中各个机构领导人均为人民委员会成员。

来源: 张沛等著:《苏联政府机构及干部制度》, 人民出版社 1985 年版, 第 10 页。

表 2 苏联政府机构表



政府组织法》等政府组织法, 以及《政务院人民委员会试行组织条例》等部门组织法。1954 年宪法制定之后, 出台了《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》两部行政组织法典以及《城市街道办事处组织条例》等行政组织条令,《新疆维吾尔自治区各级人民代表大会和人民委员会组织条例》等自治地方人民政府的组织法令。1954 以前,《中央人民政府组织法》和各组织通则基本上覆盖了上至中央人民政府下达基层人民政府的整个行政系统, 形成了比较完整的行政组织法体系。^④从 1954 年到 50 年代后期, 初步形成了以 1954 年宪法为核心的从中央到地方、从政府到各部门、直属机关、办事机构、派出机构的行政组织法体系, 这一时期被誉为行政组织法制建设的“黄金时期”。^⑤

其次, 这一时期的行政组织法内容丰富。主要表现为这一时期的行政组织法基本构建了从中央到地方的行政机关体系。通过制定和实施《政务院及所属各机关组织通则》、《大行政区人民政府委员会组织通则》、《省人民政府组织通则》、《市人民政府组织通则》和《县人民政府组织通则》以及《乡(行政村)人民政府组织通则》, 我国基本上构建了从中央到地方的行政机关体系, 中央最高行政机关为政务院, 地方分别为大行政区政府委员会、省人民政府、市人民政府、县人民政府以及乡人民政府。^⑥

二、行政组织法的“黄金时期”

由于建国初国家急需建立一个强有力的政府来进行社会主义建设, 加上苏联也十分重视行政组织法制的建设, 这一时期被称为我国行政组织法的“黄金时期”。

首先, 这一时期的行政组织法体系完整。建国后的短短几年内, 国家非常重视行政组织立法, 无论在数量、质量, 还是覆盖面等方面, 行政组织立法都有了良好的开端。20 世纪 50 年代初, 制定、颁布了《中央人民

虽然从我国当代行政组织法的发展脉络来看,这一时期是我国行政组织法的“黄金时期”。但是,纵观这一时期的行政组织法规,仍然呈现出不系统、不完备的特点,主要体现在以下几个方面:第一,没有一部完整的比较详细的严格规定国务院各部委机构设置、职权范围、定员编制的行政组织法。第二,虽然制定了一些各部、委、局的单行组织法规,但数量极少。第三,相关行政组织法的条文规定的的不严密,过于笼统,弹性较大,对同一条文,可以有不同的理解。

三、“不纯粹”的行政组织法

由于社会分工不明确,建国初期所制定的行政组织法,不仅是规范行政组织,而且大都是与权力机关、司法机关或军事机关一并规范,是“不纯粹”的行政组织法。

1949年制定的《中华人民共和国中央人民政府组织法》,总共由四章组成:第一章《总纲》,第二章《中央人民政府委员会》,第三章《政务院》,第四章《人民革命军事委员会》,第五章《最高人民法院及最高人民检察院》,第六章《本组织法的修改权及解释权》。其中第二章中规定的中央人民政府委员会,虽有“人民政府”四个字,从该组织法第七条所规定的中央人民政府委员会所行使的职权来看,其实质相当于我们现今的最高权力机关——全国人民代表大会。第四章与第五章规范的是军事机关与司法机关;只有第三章是规定行政机关——政务院的相关内容。

虽然1949年制定了专门的《省各界人民代表会议组织通则》、《市各界人民代表会议组织通则》与《县各

界人民代表会议组织通则》。相对于中央一级的行政机关、权力机关、司法机关与军事机关不分现象,地方一级专门制定了有关权力机关的通则,但是1950年制定的《省人民政府组织通则》第七条明确规定省人民法院与省人民检察院为省的部门工作机构,第九条明确规定省人民法院设院长、省人民检察院设检察长。《市人民政府组织通则》与《县人民政府组织通则》对人民法院与人民检察院均有相同的规定。可见,地方行政组织法中仍然有关于司法机关的相关规定。

1954年宪法颁布之后,我国分别制定了《国家机构中华人民共和国全国人民代表大会组织法》与《中华人民共和国国务院组织法》,这样在中央一级,我国行政组织法似乎是“纯粹”了,可是在地方一级,人民代表大会与地方政府仍然由一部组织法规定,即1954年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府委员会组织法》。

由此可见,我国建国初期的行政组织法的研究对象,不仅仅是行政组织,而且指的是广义的政府——本文称之为国家组织,即行政组织、立法组织、司法组织均包括在内。人们对政府概念的理解有广义与狭义之分:广义是指一个国家内行政国家权力的全部组织体系。而狭义的政府主要是指各级国家行政机关,即按照立法、行政、司法三权分立原则而建立起来的行政机构,包括中央和地方行政机关。

通过上文分析可以得知,建国后我国行政组织法的研究对象其实质是广义的“政府”即国家组织,包括立法、司法、行政组织在内。此时,我国行政组织法虽处于“黄金时期”,可是是“不纯粹”的行政组织法。

[注 释]

①这一时期的行政组织法主要有:1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂召开,该次会议通过了多部法律,其中包括起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中央人民政府组织法》。随后,1949~1953年,政府还颁布了其他的一些行政组织法,如1949年颁布《政务院及所属各机关组织通则》、《大行政区人民政府委员会组织通则》,1950年颁布的《省人民政府组织通则》、《市人民政府组织通则》和《县人民政府组织通则》以及《乡(行政村)人民政府组织通则》。1954年9月20日,第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》,即1954年宪法。次日,通过了《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府委员会组织法》。同时,还制定了一系列部门组织条例,如《政务院

人民监察委员会试行组织条例》、《海关总署试行组织条例》、《各级人民政府民族事务委员会试行条例》等。

②如孟鸿志老师所著《中国行政组织法通论》,任进老师所著《行政组织法研究》等。

③德·迪特·海茵茨希著,张文武等译:《中苏走向联盟的艰难历程》,新华出版社2001年版,第212页。

④姜明安、沈岍:《法治原则与公共行政组织——论加强和完善我国行政组织法的意义和途径》,《行政法学研究》,1998年第4期。

⑤文正邦、陆汉成编:《法治政府建构论——依法行政理论与实践研究》,法律出版社2002年版,第191页。

⑥田成刚:《中国当代行政法史通论》,山东人民出版社2008年版,第9页。