

行政机关编制法论纲

应松年 薛刚凌

一、我国行政机关编制管理的现状与问题

精兵简政,是一个已经提了 50 多年的话题,从 1941 年提出,建国以后,几乎是几年一次。虽然有几次精兵简政曾取得很好成绩,但不久又再度膨胀。精简——膨胀——再精简——再膨胀。总的趋势是机构日益增加,人数越来越多,成为我国国家管理和社会生活方面的顽症。近十年来,在改革开放的形势下,机构改革的任务更显迫切,几次改革也在不同方面不同程度取得了成效,但邓小平同志 1980 年时指出的机构臃肿、人浮于事、效率低下的状况,时至今日,不但没有改变,反而更加严重。1990 年统计,国务院设有部、委、直属机构、办事机构和归口管理机构共 85 个,比 1982 年精简后的 60 个,增加了 25 个。非常设机构从 1988 年 44 个增加到 86 个。全国省一级机构平均 70 多个,超过规定 20 多个。省一级和不少地市县的非常设机构都超过 100 个。全国 1990 年机关单位数比 1984 年增加 5.5 万个,平均每年增加 0.9 万个。1990 年全国行政事业单位人员已增到 3140 万人,比 1982 年的 1300 多万,高出一倍多。由此带来的后果是十分严重的,财政负担极为沉重,严重挤压了经济文化建设费用,效率低下、官僚主义严重,直接影响甚至阻碍了经济发展的速度。

探索我国编制的这种恶性循环的原因,主要有二:一是,从客观上说,以产品经济和高度集权为基础的国家管理机构,其编制必然是叠床架屋,并随着经济的发展和产品的增多而不断膨胀。我国各级政府的机构设置,是 50 年代根据产品经济的要求建立和发展起来的。几十年来,我们虽然在精兵简政方面作过许多努力,但大都仍是合并某些机构,将原有的职能从这个机构转到那个机构。也撤销了某些机构,但有些立即代之以政企进一步合一的行政性公司。实践证明,这种小修小补或违背市场经济发展要求的做法,不仅于事无补,反而使机构与人员的扩张进一步加剧;二是,从主观上说,几十年来,我们始终没有建立一套有强制约束力的控制编制增长的机制。

第一,编制管理机构不健全,缺乏权威。

第二,编制管理体制混乱。

一方面,编制机构本身实行多重领导,既受上级编制机构的领导,又受同级政府的领导,还与人事部门有隶属关系;另一方面,编制工作受多头管理,除编制管理机构外,还有许多机关或领导人有权决定编制。因而政出多门,相互矛盾;滥批编制,数量失控;越权批编制,走后门难以杜绝。整个编制工作处于失控状态。

第三,编制管理不科学。

编制管理的方式陈旧,缺乏分类管理;行政编制规模和行政编制标准的确定不科学。不少机构和人员编制是主观臆断决定的,没有什么客观依据,许多机构并没有超编,但事实上却是机构重叠、人浮于事。

第四,用财政预算约束编制的机制尚未建立。

国家行政机关的活动经费(包括工资)由国家财政支出,这是世界各国的通例,但是编制与行政经费的关系却不尽相同。在国外,每个机构的活动经费基本上是固定的,都是根据组织法规定的机构的性质、任务与人员定额确定活动经费预算,报国会批准施行。人员编制与人均占有的活动经费成反比,人员庞杂必然导致经费短缺。在我国,行政经费则从属于编制,有编制必然有行政经费,编制与经费成正比,致使各部门争相扩大编制,机构、人员的恶性增长得不到控制。

第五,违反编制的法律责任不明确。

编制管理是法律管理,违反编制法必须承担法律责任,没有法律责任就没有法律。我国目前的编制管理法制化程度低,很少对违反编制法的法律责任作明确规定,而这一点正是我国编制管理软弱无力的重要原因之一。

第六,编制的法律体系不健全。

编制工作作为法律管理,它的含义不外乎两点:其一,编制工作必须有法可依;其二,编制一经确定,即具有法律上的效力,对任何机构和人员都有约束力,非有正当理由,非经法定程序,不得随意增减编制,否则就要承担法律责任。

但是,虽然我们一再强调编制就是法律,实际工作中这一点并没有落到实处。几十年来,除了组织法对编制有一些原则的规定外,绝大多数都是由中共中央和国务院用政策文件的形式规定的,编制法规几乎是空白。纵观世界各国的经验,控制编制的手段,无非就是财政与法律。而财政手段最终也要通过法律才能起硬约束作用。因此,加速制定管理编制的法律,是几十年经验累积起来的结论。

当前,正是从根本上解决我国编制问题的最好时机。第一,市场经济的建立与发展,客观上必然要求我国行政管理体制与之相适应,这就是说,政府的职能必须从原来按产品经济要求设计的,众多行政机关直接控制企业,转变为由政府向企业的经济发展提供公平竞争的良好社会环境和物质基础。对整个国民经济的发展加以宏观调节与间接控制。作为上层建筑,机构的设置与活动,人员的素质与配备,都必须与经济的特点和发展要求相一致。市场经济对此有其自身的要求。符合这种要求时,将对经济发展起促进作用,否则,必然会迟滞经济的发展。我们现在正处于向市场经济转变的时期,上层建筑转变的快或慢,将在很大程度上影响向市场经济的转变和整个国家经济的发展,我们应该不失时机地抓紧这一机遇,立即按市场经济的要求,对机构进行大规模的改革。有一些机构主要是转变职能;还有一些属于建立和维护社会秩序和经济秩序的机构,则需在调整职能的基础上进一步强化;而对一些仅仅适应产品经济要求的行政机关,应该下决心撤除,组建适应市场经济要求的新机构。就总体上说,机构与人员都必须大幅度精简。

第二、建立与市场经济相适应的法律体系。就机构与编制而言,就是要在机构改革的基础上,迅速建立行政机关组织法和编制法的体系,用法律手段巩固改革的成果。这就需要在法律方面完成两项重大建设。一是,修改国务院组织法,制定国务院各部门的组织简则和省、市、地、

县、乡的组织通则,用法律来明确各自的职责权限,这是属于组织法的范畴;二是制定行政机关编制法,用法律手段来协调和控制行政机关编制的变化和调整。编制法是在机构改革的基础上管理编制的法,它不可能代替机构改革和组织法。没有机构改革,制定编制法将无实际意义;而不制定编制法,机构改革的成果将难以保持。

二、制定行政机关编制法的意义

1. 制定行政机关编制法,控制行政机关编制。

行政机关编制法就其功能而言,主要是用以控制行政机关编制的。行政机关与企业、公司等经济组织不同,一个完全独立自主、自负盈亏的经济组织,对其内部的编制有一种自律作用,即这一组织内部存在的不需外部另加的,对其本身编制的自我调节和控制的作用。其内部机构与人员的设置总是在客观需要的数字上上下下浮动,不致发生严重的不适应,不管是机构庞杂,人浮于事,或者人员不足,活动困难,都会从生产或经营中迅速反映出来,迫使领导者采取对策,否则,经济组织就会难以生存下去。产生这种自律作用的根本原因在于,经济组织之能否存在和发展,取决于其生产或经营是否有经济效益。其投入必须小于产出,投入的大小,当然与从事这一生产或经营的机构和人员的数字有关,编制过大,人浮于事,投入就增加,经济效益必然下降。因此,为了自身的存在和发展,一个完全独立存在自负盈亏的经济组织,必然会对其编制加以自我调节和控制,使之始终保持生产和经营所必须的最低限度。从一定意义上说,在编制问题上的自律作用的大小或反应的快慢,常常是这一经济组织发展快慢的重要因素之一。行政机关则不同。行政机关一般都是由国家财政拨款,机构多少或人员多少都不会产生什么破产问题,因此,行政机关在编制方面没有自律作用,一般都要通过他律,通过外在调节和控制手段予以规律。从实际情况看,行政机关倒有一种自我扩充和膨胀的趋势。人多好办事,经济及其他后果都不是某一行政机关关心的事,反正有国家财政负担。正因此,行政机关的编制问题是世界各国政府都关心的问题,世界各国解决编制问题不外两种手段,一是财政、经济手段,一是法律手段,多数则是两者兼用。制定编制管理法及其他编制法规,通过法律特有的规范性、具体性、明确性和约束性,用以调控行政机关的编制,是实践证明行之有效的手段。

2. 制定《行政机关编制法》,建立和完善行政编制法制。

为了控制编制的迅速膨胀,我们曾提出过“编制就是法”的口号,也颁布过一些关于编制管理的规范性文件,如1963年国务院发布的《关于编制管理的暂行办法》等,但这些规定,既没有形成编制法的体系,在实践中也没有充分显示出法律规范的特殊作用。原因是多方面的,其中之一是:没有一部在编制法律体系中起龙头作用的《行政机关编制法》。

首先,行政机关编制主管部门的设置、地位及职权需要《行政机关编制法》作出明确规定,编制主管部门法律地位的确立和增强,将大大有助于控制编制膨胀这一目标的实现。其次,行政编制管理的范围、基本内容和程序需要行政机关编制法加以明确规定,只有这样,才能改变编制管理无法可依,软弱无力的状况。第三,《行政机关编制法》的制定将明确违法者的法律责任,这才有可能使编制真正成为“法”,保障编制管理法规的实现。

《行政机关编制法》的制定是建立行政机关编制法体系的首要环节,在此基础上,才能制定配套的编制法律、法规,形成我国行政机关编制法的体系。

3. 制定《行政机关编制法》,保障行政机关编制管理科学化。

行政机关的设置及定员等都必须依科学的原则进行,适应经济发展的要求,否则行政管理

将无法发挥其有效的作用。在按照市场经济需要进行机构改革的基础上,还需要对行政机关编制进行必要的管理、协调和控制。随着市场经济的逐步完善和健全,机构和人员还将有必要的调整,管理还需要进一步加强,这一切都必须建立在科学的基础上,必须适应经济基础的要求。《行政机关编制法》正是在科学论证的基础上,把有关编制管理的实体和程序问题固定下来,以满足行政管理科学化的需要。

三、编制与行政机关编制

(一)编制的概念与主要内容

编制,是指一个单位或一个系统内部的机构设置、职责权限、各类工作人员的结构比例以及工作人员的定额等。主要包括以下三个方面的内容:

1. 一个单位或系统内部的机构设置及其职责权限。如中央各部内司局级、处级机构的设置。
2. 一个单位内部各类工作人员的结构比例。这种结构比例主要包括三个方面的内容:(1)领导成员与一般工作人员之间的比例。(2)不同专业、专长和文化程度的工作人员之间的比例。(3)不同年龄档次的工作人员之间的比例。
3. 一个单位或系统内工作人员的定额。一个单位工作人员配备的合理性就决定了工作人员应有一定的限额,定额确定,各种比例、结构才能迎刃而解。

(二)编制的种类

由于社会上存在着不同种类的单位,因而也存在着不同种类的编制。根据单位的不同性质,可以把编制分为三大类:

1. 国家机关编制。国家机关编制应由有关的编制法律、法规予以规范,国家机关编制又可根据国家机关的不同性质而分为权力机关编制、司法机关编制、行政机关编制等。
2. 政党组织编制。中国共产党与各民主党派作为执政党和参政、议政党,其编制应按其章程自行管理。
3. 一般社会组织编制。是指除国家机关以外的一切社会组织。一般社会组织的编制又可分为三种类型:

- (1) 社会团体编制,诸如妇联、工会等社会团体。
- (2) 事业单位编制。
- (3) 企业单位编制。

这些组织不行使国家权力,其编制应由或主要应由内部章程规范。国家可以制定有关社会团体、事业单位、企业单位的编制管理办法及各种规格、比例、标准等加以宏观调控与指导。

(三)行政机关编制的概念和特征

行政机关编制是国家机关编制的重要组成部分,是指由行政法规范的行政机关内部机构的设置及职责权限,工作人员配备的结构比例和定员等。它具有以下几个特征:

1. 行政机关编制是国家机关编制的一种,由法律、法规规范。
2. 行政机关编制仅指行政机关内部的编制,不包括非行政机关的其他各种编制。
3. 行政机关编制也不包括各级人民政府及国务院各部、各委员会的设置,后者由宪法、组织法和法律调整。行政机关编制仅指各级人民政府内部和国务院各部、各委员会内部的机构设置及其职责权限、人员配备和比例。

四、行政机关编制法的概念与特征

行政机关编制法有广义和狭义两种理解。广义的行政机关编制法是调整行政机关内部编制法律关系,规范行政机关内部机构设置及其职责权限、结构比例、定额等法律规范的总称。它具有如下特征:

1. 行政机关编制法调整的对象是行政机关内部的编制行政法律关系。所谓编制行政法律关系,就是指有关的(有权限的)编制管理机关与其他行政机关在编制行政管理中发生的权利义务关系。

2. 行政机关编制法是实体法与程序法的统一。行政机关编制法不仅要规定设立多少机构,配备多少人员等内容,还要规定编制管理的程序,以求通过严格的程序控制编制。

3. 行政机关编制法是控制和管理行政机关和工作人员编制的法。这是行政机关编制法的主要目的所在,通过有关编制管理实体和程序的规定,控制行政机关编制的恶性膨胀,保证行政机关编制趋于合理。

4. 行政机关编制法是关于行政机关编制的法律规范的总称。它既包括基本法《行政机关编制法》,也包括其它有关行政机关编制的法律、法规和实施细则等。

狭义的行政机关编制法则仅指单行的基本法:行政机关编制法。由于我国尚未制定行政机关编制法,因此,还很难对编制法的内涵作一确切的界定。根据我国和世界各国的实践,大致可以认为,行政机关编制法是规定编制的提出、审查、论证、批准的程序,对编制的管理监督和违反编制的法律责任的法律规范。这就是说,狭义的行政机关编制法主要由三部分组成:第一部分也是主要部分,是关于编制法律关系产生、变更和消灭的程序法规范。规定谁有权提出编制的增减,如何提出,谁有权审查编制的增减,如何审查,谁有权对编制的增减进行可行性论证,如何论证,谁有权最终批准编制的增减,如何批准等等。第二部分是编制的管理和对执行编制规定的监督,特别是编制专门管理机构的管理和监督。第三部分是对违反编制规定和编制法的法律责任及其追究。在我国目前情况下,编制法如果完全没有实体方面的规定,如总定员数、编制规模和编制标准等,恐怕将难于执行。这部分实体规定可另外制定总定员法,也可作为行政机关编制法的一部分。编制法是程序法与实体法的统一,我们比较倾向于后一种结构。

本文所说的行政机关编制法,主要就是指上述狭义的编制法。

五、行政机关编制法的基本构思

行政机关编制法可否从以下六个方面着手,即总则;编制管理机关;行政编制规模和行政编制标准;机构编制审批程序;执行监督程序以及行政编制管理的法律责任。下面就各部分的内容作一基本讨论。

(一)总则中须考虑以下几个问题

1. 行政编制管理立法的宗旨和法律依据

行政编制管理立法的宗旨,概括地说,有三个方面:第一,保障国家行政机关的科学设置;第二,控制行政机构和人员的编制;第三,强化行政编制管理。

行政编制管理立法的法律依据是宪法第27条,该条第一款规定:“一切国家机关实行工作责任制,……不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义。”

2. 行政编制立法的适用范围

我国历来的编制管理实行的是大一统的模式,国家编制主管机关的管辖范围包括行政编制、事业编制、企业编制等。这是在我国历史条件下形成的管理方式,曾起过积极作用。但是很显然,这种大一统的管理方式不仅难以兼顾各类机构的特点,而且极易造成政企不分,一切机构都向行政级别看齐等,影响各类机构自身的独立性。

按照各类机构的自身特点采用各种与之相适应的管理方式,是现代各国也是我们应该遵循的原则,根据这一原则,行政机关编制法的适用范围应是国家行政机关。另外,与行政管理紧密相联、不可分割的研究、信息、咨询等辅助行政的事业单位,它们本身不是行政机关,没有行政权力,但其工作性质与行政机关紧密相联,与一般事业单位相区别,是否也可适用行政机关编制法。

3. 行政编制管理的基本问题

(1)行政编制管理的基础 即编制管理的前提条件。行政编制管理的基础是中央和地方的人事权划分和行政机关的职能分类。中央和地方的人事权划分清楚,才有可能对中央和地方的机构设置与编制作出明确规定,而确定职能分类一方面可以避免行政机关的交叉、重叠,理顺行政隶属和管理关系,另一方面也为机构、人员编制的确定提供依据,任何机构的设置及定员应与其承担的行政职能相符。

(2)行政编制管理的基本原则 行政编制管理必须遵循精简、统一、效能的原则,这对编制工作有指导意义,并可补充法律之不足。

(3)行政编制管理的基本制度 编制管理,应实行责任制,各行政机关负责人以及有关编制管理人员都应对其管辖的编制工作负责,失职或违法者必须追究其法律责任。

(二)编制管理机关

为改变长期以来编制管理中“小马拉大车”的落后局面,加强管理主体的法律地位,宜设专章对编制管理机关加以规定。这一部分,要解决以下两个问题。

1. 行政编制管理体制

所谓编制管理体制主要是指管理权限的分配及有关制度。在横向上表现为与编制有关的计划、财政、人事、监督权限的分配与协调,在纵向上表现为权力机关和行政机关、中央和地方、上级政府与下级政府的编制管理权限的分配关系。

在编制管理的纵向关系上,各级政府的总定员与机构总额的批准权应属各级人大或其常委会。全国行政总定员、国务院的总定员、机构总额,各部各委员会的设置,直属机构与办公机构的总额,由全国人大或其常委批准。地方人大的权限也大致相仿。国务院各部门和地方各级政府各部门的定员与机构数,由国务院和地方政府确定。

2. 编制管理机构的设置、性质和权限

鉴于行政编制管理的难度大,编制管理机构可按如下方式设置:第一,在中央一级,设立独立的国家编制管理委员会,由国务院总理兼任负责人,以直接掌握、领导编制管理工作。第二,县级以上地方政府设立独立的编制管理机构,由同级人民政府首脑兼任负责人。

国家编制管理机构是综合管理国家行政机构、人员编制的专门机关,其职权应与其性质相符。中央编委的权限要有两方面:第一,抽象管理权限。即研究拟定行政编制管理的方针、政策、法规、办法,拟定行政机构改革的总体方案和实施细则等。第二,具体的执法权限,即负责编制法的实施和管理的常规性工作,诸如编制管理机构应该拥有初步的编制审查权。有权决定是否将编制审查送交论证委员会。对编制管理的监督应该是编制管理机构的重要职责,一切违反编

制规定的行为,不管属于哪一级,编制管理机构都有权进行调查,并报送监察部门,建议给予处理。此外,编制管理机构还有许多其他日常性任务。总之,编制管理机构应成为一个执行编制法律法规的有力机构。

(三)行政编制规模和行政编制标准

行政编制立法当然应侧重于程序性规范,但某些实体问题仍需作出规定。因为:第一,行政系统的规模要与国家财力相匹配,行政系统的膨胀自然会带来纯消费性的行政经费的过度增长,因而必须硬性控制。第二,从历次的机构改革情况来看,由于缺乏法律尤其是实体限额的规定,每次都没有取得实质性进展。第三,程序的执行依赖于各环节管理人员的素质和知识程度,是一种软约束,鉴于我国行政人员的整体素质较低,仅有程序上的软约束难以奏效。第四,人员总数一经确定,机构数额也就不会成为大问题。

2. 行政编制标准

编制标准主要是适用于事业单位的编制管理方法,包括机构规格、内部层次、定员比例、人员结构及领导职数等。将其加以改造而适用于行政机关,即谓之行政编制标准。包括:(1)各级政府工作部门的定额指标,如规定国务院副部级以上的机构不得超过多少个等。(2)机构比例,如规定非常设机构不得超过总机构的百分之几,辅助行政的事业单位不得超过总机构的百分之几等。(3)各部门内设机构限额,如一个部最多设几个司局机构等。(4)人员结构,如高级、中级、初级公务员所占的比例。专业人员与一般人员的比例等。(5)领导职数,如各部设部长1人,副部长2人,一个处、科的正副处、科长与一般工作人员的比例等。行政编制标准是行政管理原理的具体应用,一旦用法律的形式制定出来,任何国家行政机关都必须严格执行。

(四)机构编制审批程序

机构编制审批程序是行政编制管理中的重要组成部分,有必要对其作出具体、明确的规定,以便于操作。

1. 机构编制审批的一般程序

国家行政机关的设立、合并、撤销应经过以下几个程序:(1)申请程序,各级政府机构变动,属于部门内部的,各部门首长向编制管理机关提出,属于政府新设部门的,由政府办公机构向编制管理机关提出。方案的提出须正式行文,并详细说明理由及有关情况。(2)审查程序,方案提出后都须经同级编制主管部门初步审查,审查从法律和事实两方面着手,并提出审查意见。审查不同意的,就不得进入论证程序。(3)论证程序,这是编制审批程序中的重要环节,忽略这个环节,极易造成编制管理中的盲目性和随意性,我国以往以至目前行政机构的大量重复设置就是一个明证。可考虑成立一个由各有关部门管理者和学者、专家组成的相对独立的非常设的编制论证委员会负责这项工作,其职权、工作程序另以法律规定,未经论证委员会讨论同意的,一律不得进入批准程序。(4)批准程序,从我国多年编制失控的经验出发,可以考虑在近几年内,编制的任何变动,都必须先经政府首脑(正职一人)批准,再报同级人大审查批准。加上人大批准程序,虽然将影响速度,但有利于公开讨论,严格控制,在目前是比较妥善的。(5)公布程序,国家行政机关的设立、合并、撤销经批准后应一律公布生效,但涉及到保密的例外。(6)备案程序,下级政府及其部门内的编制,经批准后,应报高一级人大常委会备案,下级编制管理部门应将情况报告上一级编制主管机关备案。

2. 机构编制审批程序的特殊规定

特殊规定主要是针对非常设机构和行政性公司而言的。

(1)非常设机构 它是一种比较复杂的社会现象,它的存在可弥补常设机构设置上的不足,如适应特别工作的需要,应付非常规情况的出现等。但就目前我国非常设机构的整体来说,数量过于庞大,既耗费财力、人力,又影响常设机构的工作,因此在设置程序上要加以严格规定:第一,非因特别需要和依照法定程序,各级政府不得擅自设立非常设机构,长期性的非常设机构应按常设机构设置的程序进行。第二,可考虑规定一个限额,如规定非常设机构的总数不得超过机构总数的百分之几。第三,非常设机构的设立分两步,先确定规格,然后按同类级别的常设机构的审批程序进行。第四,非常设机构的设立得以法律规定其职责权限、定员及来源、经费来源、工作期限等。第五,非常设机构的人员应列入国家行政编制规模,作为总定员的一部分。

(2)行政性公司 是指以经营为主,但具有一定行政职能,其人员和经费依赖于行政机关的经济实体。它的大量存在增加了国家的财政负担,增添了管理层次,影响到正常的行政管理,故必须加以控制。除特别行业(如投资效益低的行业,公共事业),可设财政补贴型的公司外,各级政府不得设立任何形式的行政性公司,现存的行政性公司必须在一定时间内完成向独立经济实体的转变。

3. 人员编制审批程序

人员编制(即定员)的变动有两种,一种是随着机构的调整而发生变化,另一种是纯定员的变动。前者,定员的变化应和机构调整一起由批准机关决定。至于第二种情况,在我国目前情况下,必须从严控制。因此,在程序设置上可考虑与机构变动所需遵循的程序基本一致,即必须有申请程序、审查程序、论证程序、批准程序和公布程序,最后才由编制管理机构执行。

4. 机构编制审批时间的规定

定期审批机构是编制管理正规化,提高效率的需要,审批时间可考虑一年一次,具体时间由法规规定。

(五)执行监督程序

行政编制管理能否依法办事,关键在于能否建立起一套切实可行的执行监督系统。按照权限的划分,执行监督可分以下几个部分。

1. 人大的监督

人大对编制管理的监督:(1)全国人大对国务院的监督,表现在两个方面,一是对国家行政总定员的执行情况和行政预算的执行情况等监督;二是对国务院的定员、编制标准及预算的执行情况进行监督。监督的方式可以是汇报、质询、调查、撤销。(2)地方各级人大对同级政府编制管理的监督,其监督内容和方式同上。

2. 上级政府对下级政府的监督

这种监督主要通过报告、备案、调查及撤销的方式进行,这是一种纵向监督。

3. 编制主管部门对各机构的监督

这是一种横向监督,各级政府所设各部门有义务每年向同级编制主管部门提供编制管理综合报告。编制主管部门有权提请行政首长撤销其违法的决定,对违反编制规定的主管人员和直接责任人员,依法提交监察部门给予行政处分。

4. 行政监察机关的监督

行政监察机关对国家工作人员执行编制法律、法规的情况进行监督,并依法追究有关责任人员的法律责任。

(六)行政编制管理的法律责任

我国以往虽曾制定过有关编制管理的暂行办法、暂行规定等,但都缺乏对法律责任的规定,致使违法者不承担任何责任,编制管理十分软弱。故在行政编制立法中,必须对法律责任作专门规定。

按其内容来分,法律责任可分为实体责任和程序责任两部分:

1. 编制管理的实体责任

实体责任是指编制管理违反法律法规中的实体规定所应承担的法律后果。可规定如下:(1)各级政府非法设立的机构一律无效,应自行解散;超编录用的人员一律退回;(2)行政首长和编制管理机关非法批准增设机构,增加定员的,应给责任人员行政处分,利用预算外资金设置机构和录用人员的,还要并处罚款;(3)各行政机关非法自行设立机构和增加定员的,要给予责任人员行政处分;(4)财政部门超额拨款的,对其责任人员给予行政处分。

2. 编制管理的程序责任

程序责任是指编制管理违反有关程序规定所应承担的法律后果,对此宜作如下规定:(1)国家行政机关设立、合并、撤销以及纯定员的增加程序违法的,一律恢复原状,对责任人员应给予行政处分;(2)非常设机构或行政性公司超过法定期限仍不解散的,或不转体的,停拨行政经费,中止该两类机构中公务员的身份。

总之,行政编制立法是一项综合性较强的复杂的工作,考虑到我国的实际状况,还应注意以下几点:

1. 编制法与组织法应配套制定

行政机关编制法是行政机关组织法的重要组成部分,但究竟哪些内容由组织法规定、哪些内容由编制法规定,需要统一协调,相互衔接。另外,关于行政体制、工作制度等方面,在组织法、编制法中要规定一致,不能冲突,为此我们建议编制立法的制定与组织法的修改同步、配套进行。

2. 编制立法的配套问题

编制立法,除了制定一部基本法外,还必须制定一些相配套的法规,如行政编制标准法等,还要制定具体的实施细则。为使编制基本法能得到顺利执行,立法时对一些必不可少的配套法规及实施细则可考虑同时制定,同时生效。

(作者单位:中国政法大学)

责任编辑:刘翠霄