

政实施纲要》中对程序正当做了明确要求，包括：行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私外，应当公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权；行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。《行政许可法》、《行政处罚法》、《政府信息公开条例》中对相关行政行为的程序规定，也都体现了正当程序原则的要求。根据《行政诉讼法》第54条规定，违反法定程序做出的具体行政行为，人民法院可以判决撤销。一些地方的法院对这里的“法定”程序做了扩大解释，认为其不仅包括成文法所明文规定的程序要求，也包括虽无成文法依据但公认属于正当程序原则所要求的最低限度保障，例如在对当事人做出不利的决定前，应当听取其意见。

## 第二节 行政组织和公务员法律制度

### 一 行政组织法律制度

改革开放以来，中国先后开展了七次比较大规模的政府机构改革（1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年），政府职能不断转变，政府组织不断优化，政企分开、政事分开初步得以实现；撤销与计划经济体制相适应的工业专业经济部门，加强了市场监管部门；科学划分部门职能分工，不断调整部门管理体制。与政府机构改革相适应，中国的行政组织法也有了很大的发展。现有的行政组织法除宪法关于国家机构的有限规定外，主要由三部分构成：一是法律，包括《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《公务员法》、《中国人民银行法》、《行政监察法》等；二是单行法律中关于国家权力配置

与行政组织设置的规定；三是有关国家组织的行政法规，如《国务院行政机构设置和编制管理条例》、《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》等。

行政组织法制是中国行政法制建设中的一个薄弱环节。从形式上来看，许多重要的行政组织法律法规尚未制定，已有的规定比较简陋，规范的事项有限。例如，《国务院组织法》仅有 11 个条文，再如《地方组织法》，其所规范的是地方各级人民代表大会与地方各级人民政府，还包括各级人民政府的派出机关，但总共只有 69 条。从实质内容来看，现有的很多规定过于原则笼统，缺乏具体性与可操作性；有些规定相互间抵触和矛盾；行政组织结构不够合理，未能贯彻效能、效率的原则；行政组织权主要掌握在政府手里，人民代表大会发挥的作用很小，行政组织的设置和调整主要依赖的是党和政府的政策与内部文件，而非国家的法律。随着民主法治建设的发展，应当进一步贯彻行政组织法定主义，健全和完善中国的行政组织法制，以合理分配行政职能，规范行政组织的设置，控制行政组织的规模。

## 二 公务员法律制度

公务员制度是对中国传统干部人事制度的改革与发展。改革开放以后，随着经济体制改革和各项改革的展开，原有的干部人事制度的弊端明显地暴露出来，建立国家公务员制度随之被提上了议事日程。1993 年 8 月国务院发布了《国家公务员暂行条例》，并自 1993 年 10 月 1 日起施行，在各级国家行政机关建立和推行公务员制度。这标志着中国公务员制度的初步建立。

2005 年 4 月 27 日，十届全国人大常委会通过了《公务员法》。作为中国公务员管理的基础性法律，《公务员法》在总则中确立了公务员的范围与

公务员管理的原则，在后面的各章中对公务员管理的各个环节，包括录用、职务与级别设置、考核、职务任免、职务升降、奖惩、培训、交流与回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉控告、职务聘任等均做了具体规定。与西方国家的公务员制度相比，中国的现行公务员制度具有如下特征：第一，坚持统一管理，强调公务员是一个整体，没有政务官与事务官的划分，对中央公务员与地方公务员也没有分别立法。根据《公务员法》的规定，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。公务员的范围大体包括：中国共产党机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关和民主党派机关的工作人员。《公务员法》还规定，法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照该法进行管理。第二，坚持四项基本原则，坚持党的基本路线，而非政治中立；坚持党管干部的原则，而非超越党派。第三，坚持德才兼备的用人标准，并把政治素质放在首位，而非仅强调个人能力。

《公务员法》通过以后，公务员主管部门（中共中央组织部、中华人民共和国人力资源和社会保障部）按照急需先立、成熟即立的原则，已出台了《行政机关公务员处分条例》、《公务员奖励规定（试行）》、《公务员培训规定（试行）》、《公务员考核规定（试行）》、《新录用公务员任职定级规定》、《公务员调任规定（试行）》、《公务员职务任免与职务升降规定（暂行）》、《公务员辞去公职规定（试行）》和《公务员辞退规定（试行）》、《公务员公开遴选办法》等配套法规和规章。中国公务员制度的未来发展，需要进一步完善与《公务员法》相配套的制度建设，同时探索公务员法制的改革，包括政务类与事务类公务员的分类管理、男女公务员实行同龄退休等。