

机构改革中的协同原则及其实现

高秦伟

【摘要】机构改革应增强改革的系统性、整体性、协同性,基于此,2018年党和国家机构改革提出了坚持优化协同高效的原则。其中,协同原则更是针对当前机构设置和职能配置中的问题而提出,为今后机构改革及其运作指明了方向。协同原则的法理基础是行政一体性原理和行政协调机制,实现方式包括了行政首脑办事机构、协调小组、行政协助等内容。由于机构改革任务的复杂性,协同原则的研究和实现仍然存在着长期性和艰巨性的问题。

【关键词】机构改革;协同原则;行政协调;行政一体性

【作者简介】高秦伟(1973-),男,陕西韩城人,中央财经大学法学院教授、博士生导师,博士(北京 100081)。

【原文出处】《福建行政学院学报》(福州),2018.4.17~28

【基金项目】国家社科基金青年项目(15CFX033)。

一、引言

优化协同高效,是2018年深化党和国家机构改革的重要原则之一。改革开放以来,党中央部门先后进行过4次集中改革,国务院机构也先后进行了7次集中改革。每一次机构改革均提出了指导思想和原则。比如:1993年,党中央提出改革的原则是“理顺关系、调整职能、精兵简政、提高效率”;1998年,党中央提出国务院机构改革的目标是“建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系”;2003年,国务院机构改革的原则为“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”;2013年,国务院机构改革的原则是“以职能转变为核心,重点围绕转变职能和理顺关系,稳步推进大部制改革”。^{[1]26-27}这些机构改革的原则和思路,为2018年机构改革奠定了良好的基础。应当讲,此次机构改革更加注重系统性、整体性、协同性,其中,协同原则更是针对当前党和国家机构职能体系存在的问题而提出的,为此次深化党和国家机构改革指明了努力方向。基于此,本文将重点研究机构改革中的协同原则,并关注其实现方式。鉴于党和国家机构涉及范围较广,本文集中关注政府机构协同的实现问题,以及未来需要进一步研究的课题。

二、机构协同原则面临的问题与要求

协同,“主要是指相关机构之间的配合联动”^{[1]27},即“加强相关机构配合联动,避免政出多门、责任不明、推诿扯皮”。^[2]改革开放以来,虽然党和国家展开了多次的机构改革,但机构体系协同不够问题仍然较为突出。政府机构中综合部门与行业部门、行业部门与行业部门之间职责划分不清,权责分离严重,导致相同的问题各管一块,“各出各的招、各走各的道,形成不了合力”^{[1]27};一些领域执法队伍设置不合理,相互“依法打架”现象比较普遍;一些政府部门实行大部制后内设机构整合不彻底,各自独立运转。^[3]诚如有学者指出的,在全面深化改革过程中,各个领域改革的深入推进都对优化党和国家机构设置和职能配置提出了更高的要求。比如,深化经济体制改革、建设现代化经济体系,使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用等;生态资源建设要跳出“九龙治水”之困,更应当优化自然资源和生态环境管理体制。^[4]进而,即使机构合并、职能优化,但仍然需要加强与其他机构之间的协作。^①针对这些问题,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出,要加强相关部门配合联动,使权责更加协同、

监督监管更加有力。

机构改革的重点在于不仅促成国家任务的全面履行和实现,同时也引导履行任务的特定方向。在国家任务日益繁重的情况下,强调机构改革的重要性具有指导意义。不过与以往不同,此次机构改革除了优化机构之外,还对协同作出了重要规定,不仅强调机构的整合作用,同时强调机构的联动作用。其具体内容主要有三个方面的要求:一要强化综合部门的归口协调职能。对于一些本身就具有综合协调职能的部门,如党的宣传、组织、政法、统战、机关党建和教育培训等部门,强调其要进一步统筹、协调本部门本系统本领域的工作。对于宏观管理部门,强调要科学设定的权限和职责,强化制定国家发展战略、统一规划体系的职能;强调要完善宏观调控体系,构建发展规划、金融、财政等政策协调和工作协同机制。二要从整体上统筹各类机构的改革,这些机构包括了党政军群机构。在改革中,强调统筹、优化设置相关机构和配置相近职能,理顺和优化党、群、政和事业单位等的职责,完善这些机构的改革,推进社会组织改革,加快推进事业单位改革,使各类机构有机衔接、协同联动、相互协调、高效运行。三要科学设置中央和地方事权。强调要通过深化改革,统筹优化地方机构设置,理顺中央和地方职责关系,构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系,更好发挥中央和地方的积极性。

总之,此次提出的协同原则,涉及到党和国家的方方面面,既涉及依法治国、法治政府、法治社会一体建设的协同,也涉及坚持政治、经济、社会、文化、生态等方面的体制改革的协同,更涉及政府、市场、社会发展的协同,还涉及财税体制改革、市场监管体制改革、事业单位改革、公共服务体系改革、社会治理体系改革等关联推进的问题。^[5]通过改革和完善党的领导体系、政府治理体系、群团工作体系、武装力量体系等,推进各种职能、各类机构相互衔接与融合,有主有次、有统有分,推动党和国家各项工作协同行动、高效运行。机构改革不仅意味着机构和人员的变动,也标志着职责权限的变化和调整。从长远看,不仅要改变过去仅仅依靠“定职能、定机构、定编制”来保障改革成果的方式,还要在“三定方案”的

基础上尽快制定各个部门的行政组织通则,以增强其权威性。^[6]机构改革中的协同要求也应当加以法治化,从而切实推进国家治理体系和治理能力的现代化。

三、政府机构协同原则的法理思考

协同的前提是机构和职能有所分工,原则上要求一类事项由一个部门统筹、一项任务由一个部门负责,进而通过加强相关机构配合联动,避免政出多门、责任不清、推诿扯皮等问题。协同的目标在于机构要有主有次、有统有分,既要统筹设置党和国家机构,又要注重发挥职能部门作用;既要强调中央部门集中精力抓大事、谋全局,又要充分调动地方积极性、因地制宜做好工作。做到履职到位、流程通畅,强调相关机构配合联动,强调事中事后监管,提高服务群众能力。遗憾的是,当前机构过于强调分工却忽视了协同,导致权力碎片化或分散化现象极为严重。^{[7][14-23]}为此,公共行政学者提出了“整体型政府”理论,针对传统官僚制以及“碎片化”政府管理模式进行了深刻的反思及建构。^[8-9]一是在“大部制”目标下强调机构职能上的“整体化”整合。借助合并,把若干个功能类似的机构重新组合成一个“部门化”的组织。在微观层面,积极鼓励对过往进行无限制竞争的地方机构进行改革,取消“准政府机构”等类似组织,建立合作的、以社区为基础的结构。二是强调跨部门之间的“整体化”协调。传统上,对于领导者而言,协调只是开展行政管理活动的基础环节之一;但随着信息技术的发展和经济社会发展环境的变迁,“协调”不仅被赋予崭新的内涵,并且得到了足够的重视。在“整体型政府”的语境中,协调是指在知识、信息和决策方面,理解相互介入和参与的必要性,而非定义不精确的行动。^{[7][14-23]}此次机构改革未提及大部制以及协调等术语,而使用了协同原则的提法,目的在于坚持机构改革的整体或者一体性要求,在优化机构和职能的基础之上形成合力。对于政府机构而言,协同原则的法理基础在于:

(一)行政一体性原理

行政一体性原理的含义有两层:一是指在一个行政辖区内,所有的权限尽可能集中于一个机关或集中于一个由统一的一位首长所指挥的行政机关群

之中;二是指所有的行政机关应该以相同的思考整体地对外作出决定。^[10]行政一体性通常指国家行政在整体上成为一体,由最高的行政首长指挥、监督,并以此整体向选民和议会负责;行政一体性并非排除公营造物、公法人的设立,其仍然受到必要的指挥和监督;行政一体性一般要求单一性或总体性、相同方向性以及组织上的封闭性。^[11]行政一体性意味着行政机关的首长可以透过人事、组织、程序、财政预算、计划与个案中行为的指挥协调来完成。行政一体性适应时代的不断发展与变化,亦在适应网络和信息化时代的基本要求。网络和信息化时代,行政一体性意味着行政部门的电脑系统必须一致,因而侧重于在行政程序法上的行政一致性表现。^[2]总而言之,行政一体性在当今是作为一个多元化行政之协调、统御问题的上位概念,其意味着尽管不同公共任务有其专业性,分属于不同行政部门与机关完成,但仍然有一种紧密的关联性存在并且经由最上位的行政首长加以协调并且履行。从中国目前来看,一级政府的首长固然行使相应的权力,但实践中过于强调政府部门的分工,导致行政一体性原理有所落空。

(二)行政协调机制

行政协调机制在现行行政法律规范和行政实践中已被广泛使用,对加强部门之间的沟通、消除内耗、完成行政总体目标起到了积极的作用。行政协调的界定限于各级人民政府或专门机构对各职能部门在履行职责、行使行政权力过程中产生的权限争议主动或依请求予以排解和处理时的一种内部行为。强调行政协调的行政管理性质,主要目的在于认清协调的本质、确保协调的效果。行政协调缺少了行政强制力的保障,协调必然处于一种软弱无力的境地。行政协调的重要作用在于它是调和部门利益的重要途径,解决立法不足的补救措施,实现行政协作的有力支撑。行政协调是在现有体制格局下,不改变行政机关自身功能和结构性因素的基础上,通过内部协商,追求公共行政一体化,构建整体政府的一种国家治理方式,是对整体政府理论的贯彻与体现。^[12]行政协调机制一般是在组织法、程序法和救济法的共同作用下发挥功能的。

1. 组织法上的协调是行政协调机制的制度基础。组织法上的行政协调主要包括两方面的主要内容:一方面是通过整合行政组织的建构,减少行政权限的分散化,也将行政机关间的管辖权争议发生的可能降至最低。在新一轮国家机构改革的过程中,集中政府执法权限,组建市场监管、交通运输、生态环境保护、文化市场、农业五个新的综合执法队伍,体现了在重点领域构建综合行政执法的改革理念;同时重视将执法权限下放,以完善基层执法机构。^[3]另一方面是建立行之有效的协调机构,从组织建构上实现在行政权限争议发生时以最及时的方式加以解决。实践中,通过建立健全联席会议、信息资源共享、协调沟通、案件移送受理反馈等工作机制,督促各级政府和有关行政管理部门切实履行行政职责。不过,目前仍然存在恣意设置协调机构等问题。各式各样的协调小组、领导小组、指挥部和委员会等种类复杂繁多,甚至出现“西瓜办”“馒头办”等机构。这些机构的设置均缺乏规范性,往往是地方党委或政府“一拍桌子”就设立了,机构的运行期限亦缺乏预期,一般在撤销该机构时才能明确。同时,由于协调机构缺乏基本的工作程序设计和协调原则,常导致有效性不足。但近年来各地出现的“行政服务中心”非常值得关注,其不仅是审批部门集中办公的场所,更是多地文件中规定的代表政府进行协调、监督的机构。当然,作为新生事物,目前行政服务中心及其工作机制依然普遍缺乏行政组织法的规范,同时囿于行政级别、机构性质,其考核监督的能力和综合协调孱弱,复杂的行政审批事项最终还是不得不依靠地方领导出面进行协调。^[13]

2. 程序法上的协调是行政协调机制的核心内容。“协作不是一种组织结构而是一种行为。”^[14]^[80]有学者认为协同除了行政组织法的安排外,也可以依靠行为法机制来实现,程序法是作为行为法的体现而存在的。学界和实务界更多称之为“行政执法协调”。^[15]随着行政任务日趋多样化、复杂化、专业化与科技化,由此带来了行政权限设置上的困难,通过程序法上协调制度的建立能够有效地保障行政经济性与效率性的实现。^[16]如通过行政执法协助程序的完善,可以为解决行政权限分散化提供程序基础;通

过规范行政争议解决程序,可以为及时有效解决行政机关间的管辖权冲突提供制度保障。通过行政程序规定具体规范行政执法中的协调问题,也是各地方政府解决行政权限冲突和分散化下部门间协助行为的主要作法。比较有代表性的规定包括2004年《深圳市人民政府行政执法协调办法(试行)》(深圳市人民政府令第132号)、2005年《银川市人民政府行政执法协调办法》(银川市人民政府令第8号)、2006年的《广州市行政执法协调规定》(广州市人民政府令第6号)和《湖北省行政执法争议协调办法》(湖北省人民政府令第288号),以及北京市2007年颁布施行的《北京市关于行政执法协调工作的若干规定》(京政发[2007]17号)。《北京市关于行政执法协调工作的若干规定》明确指出,该协调规定原则上依照法定职责由负有行政执法职责的部门进行协调。主要解决行政执法部门之间协调不能达成一致意见的下列情况:(一)协调事项与部门职责有关的,向同级人民政府的机构编制管理机关提出申请;(二)协调事项与行政执法依据适用有关的,向同级人民政府的法制机构提出申请;(三)其他协调事项,向有执法协调职能的临时机构或议事协调机构提出申请。同时规定申请协调主体主要是最先发现问题的行政执法部门负有主动协调的责任,相关行政执法部门负有配合协调的责任。

(3)救济法上的协调是行政协调机制的最终保障。救济法上的行政主要关注能否通过司法救济的途径解决行政机关权限争议的问题。行政权限冲突具有内部和外部两种效果,其外部效果会影响相对人的合法预期和财产利益。相对人权益的保护是行政权限冲突解决机制中容易被忽略的问题^[17],因而应当将救济法意义上的行政执法协调机制纳入行政执法协调问题研究的基本范畴。一方面探究行政机关能否将诉讼途径作为解决行政执法权限争议问题的有效选择^④;另一方面探究能否通过行政相对人参与行政执法监督过程,削弱其由于行政执法缺乏协调而产生的权益遭受损害的现实可能;同时当行政相对人将遭受行政机关侵害的事实起诉至法院时,如何实现法院对行政权限争议的司法协调与行政协调有机统一,避免不同协调结果对行政相对人造成

的不利影响,亦构成了协同应当考量的问题。^⑤

目前,从既有的通过司法救济途径来解决行政权限冲突问题的具体实践来看,主要存在着以下争议和问题:第一,究竟哪些主体是行政执法权限争议的适格诉讼主体?一般情况下,现行司法实践中提起诉讼的适格主体包括行政相对人和有利害关系的第三人^⑥,行政执法机关尚无法通过诉讼制度寻求法院对执法权限争议的中立裁决。第二,要解决的主要问题是,究竟哪些权限争议能够成为提起司法救济的事由?吴红梅诉东台市卫生局卫生行政处罚案^⑦中,司法救济主要解决由于法律规定不明确导致部门管辖权积极冲突问题;刘向东诉烟台市质量技术监督局行政处罚案^⑧中,司法救济主要解决由于各部门对法律理解不一致导致部门管辖权积极冲突问题;福建省水电勘测设计研究院不服省地矿厅行政处罚案中,司法救济主要解决由于地方规定与中央规定不一致导致部门管辖权积极冲突问题。除了行政执法机关之间就管辖权产生的积极冲突外,司法救济途径还可能解决执法机关之间管辖权的消极冲突产生的相对人权益遭受损害问题,例如汤晋诉当涂县劳动局不履行保护人身权、财产权法定职责案,以及不同区域的行政执法机关之间的管辖权争议,在肖生诉沈阳市城市管理行政执法局铁西分局强制拆除行为违法案^⑨中,行政区划调整产生的行政执法权限地域冲突问题,行政相对人提起行政诉讼寻求司法救济。第三,救济法上的行政执法协调问题,还涉及诸多具体行政执法实践中的权利侵害问题。首先在实施联合执法的过程中,可能存在着权限分散化产生执法主体是否都能够行使执法权问题,例如沈阳市城市管理行政执法局和平分局与岳端启确认告知书违法案^⑩;同时联合执法的过程中还可能由于执法机关相互推诿导致受害权益人无法获得法律救济问题,例如随州高新技术产业园区管委会、随州市城市管理综合执法局因与随州鑫奥矿业加工厂、曾都区淅河镇人民政府确认行政行为违法纠纷案^⑪;在相对集中行政处罚权实施的过程中,由于集中规定不明确所产生的执法权限争议协调问题,例如杨美林、李桂枝诉汉寿县蒋家嘴镇人民政府等纠纷案^⑫;集中后是否只能由集中的行政机关行使执法权,例

如陈志霞诉十堰市茅箭区城市管理综合执法局不履行行政处罚法定职责案¹³；具体领域的主管机关如何督促行使相对集中行政处罚权的机关积极履行职责，例如张伯昌诉湖州市城市管理行政执法局不履行查处法定职责案¹⁴以及张国兴、刘侠等诉临泉县城乡规划局违法建设回函违法案。¹⁵

四、政府机构协同原则的实现机制

从目前的实践来看，政府机构协同原则的实现机制主要有以下几种：

(一)行政首脑办事机构

政府首脑机关的重要职责，是对政府各部门权限的划分和协调。英国内阁的主要职权是制定政府各部门的法律政策并提交议会讨论，还负责贯彻和监督执行议会所通过的政策，并协调和确定政府各部的职权范围。美国总统办事机构的职责是协助总统实现对国家的领导，使总统充分了解联邦政府的工作状况，便于总统对各部局展开政策领导，为总统决策提供相关的信息，并代表总统与行政部门进行联系，监督和协调各行政机构的活动，加强总统对行政部门的有效领导。德国联邦总理府则负责协助联邦总理处理日常具体工作，向联邦总理汇报法律政策实施情况和各部情况，具体拟订联邦总理的决定并监督实施、协调各部门的工作，筹备内阁会议等。法国总统和总理就行政领域而言均有最高的权力，而总理负责协调和监督各部的活动，但不是部长的上级机关，不能取消或改变部长的决定。“对没有固定的机构的跨部门公务活动，总理可以召集部际会议，协调各部门的行政活动。”¹¹⁸¹

由此可见，欧美发达国家在各部之上有强大的政府首脑办事机构，协助或代表首脑协调各部，以保证行政统一，从而加强了政府决策的整体性、一致性、科学性和可行性，减少交叉和互相掣肘。但是强化协调机构的功能和地位也会产生纵向机构与管理层之间的冲突。¹¹⁹¹⁴⁴纵向机构是直接向公众提供服务的部门，而管理层则是协调纵向业务机构并提供政府需要的集中服务部门。纵向机构认为，管理层是象牙塔计划主义者和不关心实际问题的自我标榜的专家，比操作部门有更多的决策参与权；管理层通常对纵向机构持怀疑态度，认为它们抵制协调和公共服务理性化，

甚至被它们所服务的利益集团收购。¹²⁰¹

(二)领导小组或委员会制协调机构

领导小组是不改变职能部门的机构设置和隶属关系，通过在各相关职能部门之间成立一个议事协调机构来统一组织和部署各部门的行政活动，完成行政任务，达成行政总体目标。以北京为例，针对“八个部门管不好一头猪”等食品安全问题，北京市人民政府成立了北京市食品安全领导小组，之后则改名为北京市食品安全委员会，以协调各职能部门的工作。不过，以领导小组方式解决行政执法协调问题也存在一定的局限，领导小组的管理模式不仅不能有效地协调各部门之间的冲突，而且存在滥设领导小组的情况，结果可能会模糊主管部门的职责，加剧相互推诿和产生矛盾的情形。为帮助行政首长有效地进行协调，许多国家都建立了专门机构，协调委员会并赋予法定权力。如前所述，这些机构被称为管理层，管理层的工作在于协调纵向业务机构并提供政府需要的集中的服务。实践中，直接为公众提供服务的纵向部门的功能有限，对政府的任务了解比较狭窄，不能协调自己的项目计划，管理层最重要的就是协调纵向机构的计划。¹²¹¹

(三)以程序法确定管辖权限制度

在统一的行政程序法典中确定行政管辖制度，并通过法律法明确管辖权冲突的解决程序，这是制定行政程序法的国家和地区的普遍作法。管辖制度试图从程序法律制度上明确具体行政事务的相应管辖机关，规定当出现管辖冲突时的解决程序和机制。管辖制度是一项根本而重要的程序制度，制定统一行政程序法典的国家和地区一般在行政程序法中对该制度加以规定，如《联邦德国行政程序法》(1976年)、《瑞士行政程序法》(1968年)、《奥地利普通行政程序法》(1991年)等专门规定了行政管辖权的问题。中国《湖南省行政程序规定》(2008年)、《山东省行政程序规定》(2011年)、《江苏省行政程序规定》(2015年)、《浙江省行政程序办法》(2016年)等也规定了管辖权冲突的解决机制。行政程序法关于管辖的规定主要是解决产生共同管辖，即管辖权发生冲突或产生争议时通过何种途径解决。其包括管辖权的确定、管辖冲突的解决机制，以及与管辖相关的问

题。管辖法定原则是管辖法律制度的基本原则,在具体确定管辖权时即先依组织法,再适用行政程序法的规定。各国和地区行政程序法对管辖制度的规定都非常重视对相对人利益的保护,即使产生管辖权争议,行政机关也不得有不必要的拖延,以使当事人的利益免受损害。从各国的实践来看,管辖权限争议解决与协同原则密不可分。

(四)行政执法部门整合

行政执法部门整合强调,为解决行政执法权限分散化,在政府的部门设置中,将业务范围有趋同、职能比较相近的事项相对集中,由一个部门统一管理,最大限度避免政府职能交叉、政出多门等,从而降低行政成本,提高行政效率。^[22-23]以往,“由于是把事务上相互密切联系的各部合并,因而可以减少争执;即使发生争执,也较易得到解决。”^[24]大部制通过整合相关部门或扩大部门职能,将原来部门之间的关系变为部门内部的关系,大大减少了行政协调成本,取得较大成效。因此,一些主张整合趋势的研究者认为,这样做可以解决大量政府机构重叠和缺乏协调的问题,加强对政府机构的监督和制约。^[25]不过,部门整合也面临着权力整合难、人员分流难、机制磨合难和运行监督难等突出问题。此外,整合到何种程度才能达到最佳效果也存在争议,值得注意的是本次机构改革并未再提“大部制”一词。

同时,大部制改革是以职能的下卸为前提的。1988年英国政府推行“改进政府管理:下一步计划”,其核心在于将政府的政策制定和执行职能相分离。根据这一计划,英国政府着手将提供公共服务的职能从政府各部门中分离出来,成立专门的半自治性的执行局来承担这种职能,中央部门从而得到精简。^{[19][31]}与此相类似,日本在大幅度削减行政机构的同时,政府将承担公共服务职能的事业机构从行政组织体系中剥离出来,改为具有自主管理、自主经营、自我发展的“独立行政法人”承担。政府负责决策,“独立行政法人”负责执行,在业务经营资金运用以及人事管理上享有充分自主权,同时设立政策评估制度对执行成果进行考察。在中国,执法资源的下沉仍然需要在部门整合、优化的基础之上,与其他机构展开协同。

(五)综合行政执法与相对集中处罚权

与行政执法部门之间的整合和优化不同,综合行政执法或者相对集中处罚权并非是部门的整合,而是强调对行政机关的执法权限进行集中。^[26-27]同时值得注意的是综合行政执法与相对集中处罚权的概念亦存在一定的差异。综合行政执法通常指在行政机关的具体执法过程之中,当行政事项所归属的行政机关不明或需要调整的行政管理关系具有职能交叉时,由相关行政机关转让一定职权,形成一个新的具有独立法律地位的执法主体,并对该事项进行处理的执法活动。^[28-29]而相对集中处罚权则是根据中国《行政处罚法》第16条的规定,将一些行政机关的行政处罚权集中起来,交由一个行政机关行使。相对集中行政处罚权之后,有关行政机关不再行使已经集中由一个行政机关统一行使的行政处罚权。相对集中处罚权集中的只是行政处罚权;而综合行政执法“综合”的则不仅仅是行政处罚权,还可能涉及行政强制、行政指导或行政征收等职权。^[30]

无论是综合行政执法,还是相对集中处罚权,主要存在两方面问题:一是《行政处罚法》第16条只是规定了一个行政机关可以行使其他行政机关的行政处罚权,但《行政处罚法》并没有授权人民政府可以以决定的形式停止被集中的行政机关行使法定的行政处罚权。因而,一方面是人民政府以决定的形式剥夺原执法机关权限是否合法与有效;另一方面也导致了更多的部门有处罚权,处罚机构不减反增。二是部分职权的集中,也必然导致监督上的缺位。其他职能部门行使行政许可权,综合执法部门行使行政处罚权,这两者之间出现了巨大的监管错位和缺位。职能部门作为主管部门,应当对该领域的事务行使日常的监督检查职责,综合执法部门为了行使行政处罚权,也必须对该领域的社会事务进行监督检查,由此产生职权上的交叉。^[31]

(六)行政执法协作行为

行政协作是平行的职能部门之间,由于各部门管理事务的关联性和职责权限的局限性,基于同一目标,部门之间实行横向联合的管理方式。^{[19][72]}其目的在于实现行政管理的和谐一致,以发挥行政组织的整体优势。有学者指出,行政协作与行政协助不

同:在主动性方面,行政协助是一种辅助性的、被动性的行政活动形式,存在主行为和从行为的区分;而行政协作则强调行政主体之间的相互配合而共同完成工作,不存在必然的主次之分。在涉及事务范围方面,行政协助所涉及的事务相对具体;而行政协作相对宏观,没有具体的事务局限,只要围绕某一主题,可包容多种行政事务。至于两者之间的联系,有时行政协助行为也是行政主体之间加强行政协作的主要内容之一。^{[32]46-48}

在中国,最具代表性的行政执法领域的协作为当属联合执法。^⑥联合执法是为了配合某一阶段的中心工作和解决突出问题,相关行政执法机关在人民政府的组织下或主要管理部门的邀请之下,组成联合执法小组,共同实施行政监督检查,对违法行为由相关的职能部门作出处理决定的执法行为。^{[19]73}联合执法,既减少了相关部门相互扯皮,形成执法合力,提高了执法效率;也减轻了企业和其他相对人的负担。然而,各个行政执法机关的职权是法定的,多部门执法人员参与执法活动中,极易产生越权执法的现象。

行政执法协作除了跨部门执法过程中的联合执法,另一典型现象便是区域协作。^[33]区域协作是指各地方行政执法机关之间在行政执法上的相互合作,其目的是为了解决地域管辖冲突问题,避免法制的不统一,影响市场的顺利运作。“区域行政执法协调,随着区域经济一体化的进程,已在各地广泛开展。通过各地同一主管部门在涉及几个区域事务上的协作,统一了执法标准,避免了管理的死角,也方便了相对人。区域行政执法协作对于解决各地各自为政,相互不认可,执法标准不统一,导致各地区之间的管辖权冲突具有重要的积极意义。”^{[19]91}当然,区域协作在现实中也有一些问题需要完善。^{[34]、[14]79-89}在中国未来经济发展的过程中,区域合作必然受到重视,而协同原则的应用和发展更为重要。

(七)行政执法协助行为

按照德国传统的行政法学理论,行政协助主要是指私人主体作为所谓广义上的一种编外从属性行政工作人员或者辅助机关进行活动,以执行公共任务。也就是说私人主体性质上属于行政职务的延

伸,是在行政机关的监督下被纳入公共行政体系的一种行政方式。^[35]而行政机关之间的协助行为则被称为职务协助,系指行政机关之间根据请求提供的补充性协助,与传统上的行政协理论存在明显差异。职务协助往往规定于各国的行政程序法之中,《联邦德国行政程序法》(1997年)第4至8条就详细规定了行政机关间的职务协助行为,其中第4条规定:“应其他行政机关请求,任何行政机关应提供辅助性帮助。”

而中国有学者则将行政协助等同于德国法上的职务协助,认为行政法意义上的行政协助是指行政主体基于无隶属关系的其他行政主体的请求,在其职权范围内,依法为请求方执行行政任务提供帮助的行为。^{[32]38-41}其构成要素包括:第一,其动因是帮助请求的行政主体完成行政任务;第二,是由被请求的行政主体实施的行为;第三,是发生在无隶属关系的行政主体之间;第四,必须是行为主体在其职权范围之内依法实施的行为;第五,并非一定是行政行为,也可能是事实行为;第六,是一种被动行为,基于请求而产生;第七,是一种辅助性的行为,属于从旁帮助。这一观点也基本构成了学界的通说,并影响了行政实践。^[36-37]在中国各地颁布的地方性行政程序规定中,很多都将行政协助的具体程序规定其中,如《湖南省行政程序规定》(2008年)第17条、《山东省行政程序规定》(2011年)第17条、《西安市行政程序规定》(2013年)第18~20条等。上海市人民政府于2017年4月颁布实施了《上海市行政协助管理办法(试行)》,其中将行政协助界定为行政机关和法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织,以及行政机关依法委托的组织,因履行职责和行使权力需要,向无隶属关系的行政机关提出协助请求,被请求机关依法行使职权,提供相关协助的行为。行政协助的具体范围多集中于以下几方面:一是因法定原因不能亲自完成公务的;二是因事实原因尤其缺少所必需的人力和设备而不能完成公务的;三是不具备且不能获得为完成某一任务所需的对某一事实的知识;四是完成公务所需的书证或其他证据由被请求机关拥有;五是仅在支出较被请求机关所需者更高的费用情况下方能完成公务。^⑦

行政协助与行政协调的关系在于,行政协助行

为属于广义上的行政协调行为。《韩国行政程序法》(1996年)第7条明确规定了行政机关的协调原则,即“行政机关为圆满履行行政事务,应相互协调”;而第8条则具体规定了行政协助的基本程序要求。此外,中国各地方实施的地方性行政执法协调规定中,执法协调适用的具体范围均明确包括行政执法协助行为所产生的争议。两者的差异在于:一是行政所涉主体要求不同,行政协助行为发生在无隶属关系的行政主体之间;而行政协调行为主体范围更广,可能发生在具有直接隶属关系的行政主体之间。二是行为目的及性质不同,行政协助行为的直接目的是为了帮助其他行政主体克服履行行政职权中遇到的事实或法律上的障碍,达到完成行政任务的目的;而行政协调的直接目的是消除行政组织之间、行政组织与个人之间、行政人员之间以及其与被管理者之间的摩擦、矛盾,减少行政管理过程中的功能损耗,发挥整体功能。

(八)行政权限争议解决机制

权限争议是职能分工及其实践运作的必然产物。只要有分工,不管客观上是否存在职能冲突,由于利益关系、所处的位置与视角以及认知能力的差异,均有可能产生权限争议。传统上,由于权限争议被认为只是一个行政组织内部的事情,不涉及行政相对人的权利和义务,长期以来被视为并非构成法律问题的论点,因而对权限争议的解决途径一直以来并没有纳入行政法学的研究范畴。“行政组织的内部规则不是法律,国家和其他行政主体的内部领地不受法律拘束,因为法律关系只可能在不同的法律主体之间而不可能在一个行政主体内部产生,这种观点在今天已经被彻底地否定了。”^[38]西方国家在对行政权限争议解决途径的一个共同发展趋势则是许多国家均通过行政程序或者行政诉讼立法建立起一整套权限争议的裁决机制。中国目前尚未有类似的司法实践,需要借助此次协同原则的建构加以综合探讨。^[39]

五、代结论:需要进一步研究的课题

作为与优化、高效相并列的原则,机构改革中的协同原则仍然存在着需要进一步研究的课题,值得实务界和理论界关注和探讨。

第一,协同原则的任务和研究的长期性问题。

优化、协同、高效之间相互联系、相互促进、内在统一。优化是协同的前提,虽然此次机构改革特别强调科学设置党和国家机构、优化职能配置,但是机构设置和职能配置必须与时俱进,这就要处理好机构设置与职能配置必须与时俱进,这就要处理好机构设置与职能配置的关系,尽量在科学筹划的基础上,优化政府机构设置和职能配置。要因应国家任务的变迁与民主要求处理好宪法对建构、优化机构的约束。高效是优化、协同的目标,涉及到行政资源、人事、组织、程序等最佳化运作的问题。当然,即使是党和国家机构及其职能能够科学地设置并加以合理地配置,协同仍然是不可或缺的原则与工具。协同原则的适用可以改变机构静态的不利影响,可以让机构的目标在优化、高效中加以动态实现。只有这样,才能推动各类机构和各种职能相互衔接、相互融合,才能推动党和国家各项工作协调行动、高效运行。也就是说,协同将是长期存在的,那么在不同的时期,协同原则的内涵和要求亦将发生变化,对此必须加以关注。

第二,协同原则的任务和研究的复杂性问题。从此次机构改革来看,协同原则不仅仅涉及机构系统内部纵横向之间的各种关系,使之分工合作、权责清晰、相互配合,有效地实现机构目标和提高整体效能的过程;而且还包括协调、调整机构系统与外部环境之间的关系。本文限于篇幅,仅仅对政府机构内部协同展开了法理分析和实现方式的探讨,未来需要进一步研究的课题仍然很多,特别是在当下,社会转型时期对机构的协同要求也越来越高,而机构本身更需要同市场、社会等互动,如何运用第三方力量和市场机制、发挥行业自律和社会监督作用,均是值得探讨的问题。^[40]

第三,政府机构改革中协同原则的艰巨性问题。虽然此次改革与以往称为“行政管理体制和机构改革”等术语在表述上有所不同,但是改革任务最繁重的仍然是政府机构。新时代下,政府承担的职责和所发挥的功能、方式、内容等均发生变化,政府改革着眼于转变政府职能,围绕“破除制约使市场在资源配置中起决定性作用以及更好地发挥政府作用的体制机制的弊端”的目标,该完善的要完善、该转移的要转移、该加强的要加强、该下放的要下放、该

分拆的要分拆、该重组的要重组。^[41]不过,因为行政任务的艰巨性(典型如互联网发展带来的挑战),导致政府机构中的协同原则的实现也存在着一定的艰巨性,需要进一步研究克服。比如中国现行的组织法规范只是粗线条规定了各级政府的职责权限,对政府各部门的权限并未涉及,对部门与下级政府之间、部门之间权限争议的解决途径、程序和机构等鲜有涉及。行政法上更是缺乏必要的可依的行政协调的法律制度,综合执法机构和主管机关之间出现应当协调事宜时并无程序可依,协调机构的性质及其行为缺乏法律规范等问题不仅需要理论和立法回应,更需要实践操作的检验。^[42]

注释:

①如食品安全监管问题,即使将其合并为一个机构,但食品安全是一项涉及农田到餐桌、多学科交叉的极其复杂的大问题,需要多学科、多部门的互相配合,没有哪一个部门可以完全应对。参见:高秦伟.分散抑或合并——论食品安全监管机构的设置[M]//傅蔚冈,宋华琳.规制研究:第1辑.上海:格致出版社,2008:53-78.

②如在网络和信息时代,政府协调的重要内容即为信息的共享,目的在于消除政务信息化建设中的“各自为政、条块分割、烟囱林立、信息孤岛”问题。参见:沈荣华,何瑞文.整体政府视角下跨部门政务协同——以行政服务中心为例[J].新视野,2013(2):60-63.

③一些举措也被认为是对方地方探索的试点经验的总结。参见:黄文平.深刻把握党和国家机构改革重大部署[J].中国党政干部,2018(5):18;王敬波.相对集中行政处罚权改革研究[J].中国法学,2015(4):142-161.

④有学者认为,冲突理论提出以疏导方式化解冲突,在此指导下,内部协调作为行政权限冲突的主要化解路径既有合理性也存在缺陷。借鉴日本的经验,机关诉讼应作为内部协调方式的辅助化解路径,并界定其适用范围,回归人民利益至上原则,建立立体法律体系。不过也有持反对意见的,认为经由诉讼机制不能解决行政权争议问题。参见:高艳,刘大中,金玲.论行政权限冲突的化解路径——基于冲突理论的探讨[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2012(3):140-144;张显伟.诉讼机制不能解决行政权争议问题之分析[J].政法论丛,2017(5):82-89.

⑤法实践中存在行政协调与司法协调同时进行,而存在冲突的问题,参见练乃飞诉珠海市城市管理行政执法局、珠海市金湾区城市管理行政执法局、珠海市城市管理行政执法局高栏港分局不履行行政强拆法定职责纠纷案;也存在着由于行政协调导致拖延,行政相对人寻求司法协调加以救济的现实情况。参见:珠海市中级人民法院行政判决书,(2014)珠中法行终字第40号;广州市白云区人民法院行政判决书,(2015)

穗云法行初字第17号。

⑥红梅诉苏州市姑苏区人民政府不履行行政强制法定职责案中,对于与行政执法有利害关系的第三人能否提起针对执法权争议侵害自身权益的诉讼存在争议,一审法院认为“第三人的起诉,其实质是对行政机关强制执行程序的投诉行为,不属于人民法院行政诉讼受案范围”,而二审法院则认为“作为涉案违章建设的相邻人以姑苏区政府未依法履行对违章建设的行政强制执行法定职责为由,提起行政诉讼,其请求判令姑苏区政府履行法定职责的诉讼请求,依法属于人民法院行政诉讼的受案范围”。参见:江苏省高级人民法院行政裁定书,(2014)苏行诉终字第00206号。

⑦东台市人民法院行政裁定书,(2007)东行初字第0034号。

⑧烟台市中级人民法院行政判决书,(2013)烟行终字第111号。

⑨沈阳市中级人民法院行政裁定书,(2005)沈行终字第481号。

⑩沈阳市中级人民法院行政判决书,(2015)沈中行终字第499号。

⑪随州市中级人民法院行政判决书,(2017)鄂13行终36号。

⑫常德市中级人民法院行政判决书,(2010)常行终字第113号。

⑬十堰市茅箭区人民法院行政判决书,(2016)鄂0302行初132号。

⑭德清县人民法院行政判决书,(2015)湖德行初字第168号。

⑮临泉县人民法院行政判决书,(2017)皖1221行初11号。

⑯实践中也有称协同和联合行政执法,协同行政执法的内容涉及到“行政执法协助行为”部分的讨论。具体的法规范可参见《郑州市协同和联合行政执法试行办法》(2010年)、《洛阳市协同和联合行政执法暂行办法》(2009年)等。

⑰参见《联邦德国行政程序法》(1997年)第5条第1项。

参考文献:

[1]王晓晖.坚持优化协同高效推进党和国家机构改革[J].思想政治工作研究,2018(4).

[2]袁曙宏.建设职责明确、依法行政的政府治理体系[J].中国司法,2018(5):8.

[3]周汉华.机构改革与法制建设——对“大部制”的不同看法[N].经济观察报,2003-03-03(7).

[4]周佑勇.深化党和国家机构改革的时代意义[J].人民日报,2018-05-25(7).

[5]黄文平.系统整体协同推进中国行政体制改革[J].中国机构改革与管理,2016(1):30.

[6]马怀德.运用法治方式推进党和国家机构改革[J].中国党政干部论坛,2018(5):21.

[7]金国坤.行政执法机关间协调配合机制研究[J].行政法学研究,2016(5).

[8]周志忍.整体政府与跨部门协同——《公共管理经典与前沿译丛》首发系列序[J].中国行政管理,2008(9):127-128.

[9]谭海波,蔡立辉.论“碎片化”政府管理模式及其改革路

径——“整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学, 2010(8): 12-18.

[10] 沃尔夫, 巴霍夫, 施托贝尔. 行政法: 第2卷[M]. 高家伟, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 77.

[11] 黄锦堂. 行政组织法之基本问题[M]// 翁岳生. 行政法: 上册. 北京: 中国法制出版社, 2010: 321-325.

[12] 李大勇, 杜宏伟. 行政协调中的裁量规制[J]. 行政法学研究, 2016(4): 37-46.

[13] 唐璨. 组织法视野下政府机构改革的五对关系[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 72-77.

[14] 叶必丰. 区域协同的行政行为理论资源及其挑战[J]. 法学杂志, 2017(3).

[15] 邓小兵. 跨部门与跨区域环境资源行政执法机制的整合与协调[J]. 甘肃社会科学, 2018(2): 182-187.

[16] 汤德宗. 行政程序法[M]// 翁岳生. 行政法: 下册. 北京: 中国法制出版社, 2010: 940-948.

[17] 王晓强. 基于相对人权益的行政权限冲突解决机制改革[J]. 河北法学, 2018(2): 140-151.

[18] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 44.

[19] 金国坤. 行政权限冲突解决机制研究——部门协调的法制化路径探寻[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.

[20] GREENE R W. Improving U. S. financial regulation through OIRA review & robust regulatory analysis standards[J]. Rutgers Journal Law and Public Policy, 2017(14): 84.

[21] 里韦罗, 瓦利纳. 法国行政法[M]. 鲁仁, 译. 北京: 商务印书馆, 2008: 81.

[22] 王伟. 十八大以来大部制改革深层问题及未来路径探析[J]. 中国行政管理, 2016(10): 16-20.

[23] 张立学, 任芳芳. 综合行政执法体制改革路径探究[J]. 中国机构改革与管理, 2017(12): 38-40.

[24] 龚祥瑞. 比较宪法与行政法[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 361.

[25] 登哈特. 公共组织理论[M]. 扶松茂, 丁力, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 63.

[26] 夏德峰. 综合行政执法改革的难题及其破解[J]. 中国

行政管理, 2016(6): 35-39.

[27] 王旭. 文化市场综合行政执法机制研究[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2014(2): 79-82.

[28] 熊文钊. 城管论衡: 综合行政执法体制研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 1-4.

[29] 中国行政管理学会课题组. 推进综合执法体制改革——成效、问题与对策[J]. 中国行政管理, 2012(5): 12-14.

[30] 关保英. 执法与处罚的行政权重构[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 17.

[31] 张利兆. 综合行政执法论纲[J]. 法治研究, 2016(1): 149.

[32] 唐震. 行政协助行为研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2017.

[33] 王青斌, 贾丹. 论区域规划主体间的协作机制[J]. 行政法学研究, 2016(4): 27-36.

[34] 叶必丰. 区域合作的现有法律依据研究[J]. 现代法学, 2016(2): 30-42.

[35] 沃尔夫, 巴霍夫, 施托贝尔. 行政法: 第3卷[M]. 高家伟, 译. 北京: 商务印书馆, 2007: 390-391.

[36] 王麟. 行政协助论纲——兼评《中华人民共和国行政程序法(试拟稿)的相关规定》[J]. 法商研究, 2006(1): 44-50.

[37] 黄学贤, 吴志红. 行政协助程序研究[J]. 行政法学研究, 2009(4): 29-35.

[38] 毛雷尔. 德国行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 34-35.

[39] 厉尽国. 法治视野下的行政权限争议及其解决——从“魔兽争霸”网游监管权之争谈起[J]. 西南政法大学学报, 2010(6): 108-117.

[40] 高杭. 教育行政执法协同性: 模式、问题与推进路径——基于当前改革实践的案例研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2016(3): 91-99.

[41] 赵立波. 统筹型大部制改革——党政协同与优化高效[J]. 行政论坛, 2018(3): 25.

[42] 高秦伟. 完善行政组织法加快建设法治政府[J]. 行政管理改革, 2014(11): 16-18.

Cooperativity Principle in Institutional Reform and Its Realization

Gao Qinwei

Abstract: The institutional reform should enhance the systematicness, integrity and cooperativity of the reform. Based on this, the Party and the state institutional reforms put forward the principle of optimizing cooperativity and efficiency in 2018. Among them, the principle of cooperativity is presented in view of the problems in the current institutional setup and function allocation, which points out the direction for the future institutional reform and operation. The legal basis of the principle of cooperativity is the principle of administrative integration and administrative coordination mechanism, which includes executive head office, coordination group, administrative assistance and so on. Due to the complexity of the task of institutional reform, there are still long-term and arduous problems in the study and implementation of the principle of cooperativity.

Key words: institutional reform; cooperativity principle; administrative coordination; administrative integrity