

【行政法学】

权责统一：责任型法治政府建设的基本思路

谭波

【摘要】权责统一是全面推进依法行政和法治政府建设中持续推进的制度目标,其提出和最终确立也显示了中国责任型法治政府建设的需求。权责一致需要彰显责任对权力运行的辅助推进功能,但不能仅仅局限于权责清单的表面落实。对权责一致的落实,应该有充分的类型化总结与情形列举,从决策执行的不同权力架构中确立责任定位,决策层与执行层都有着相对独立的担责情形,已经成为目前国家责任科处中的一种普遍趋势。为强化权责统一原则的推行,应从理念上强调机构编制法定化的新型执法理念。权责统一的严格推行,实际上也是进一步建构法理型统治的具体表现。同时强调宪法责任的引领和落实,区别于政治责任,并对责任进行体系化处理。

【关键词】责任型法治政府;权责统一;依法行政;权责清单;机构编制法定化

【作者简介】谭波,男,河南商丘人,博士,海南大学法学院教授,博士生导师,中国社会科学院法学博士后,主要从事宪法学、行政法学研究(海南 海口 570228)。

【原文出处】《西北大学学报》:哲学社会科学版(西安),2020.4.168~178

【基金项目】2017年度国家社科基金重大专项项目(17VZL010);海南大学科研基金资助项目(kyqd(sk)2006)。

权责统一,或称权责一致,是行政法学和行政学等不同学科的学者与实务界人士都在关注的权力运行目标与基本原则,事关国家治理。党的十九届四中全会重申的“国家治理体系与治理能力现代化”,是一种综合的体系性目标,权力与责任在其中构成一对典型的要素组合,权责之间实现统一也成为必然趋势。特别是党和国家机构改革进行之后,这一要求更为急迫。从责任的功能来看,实行严格的法律监督并以问责制作为保障,是法治国家、法治政府建设的基本需要,是权责一致原则的具体要求^{[1][P前言19]}。权责不统一可能包含有权无责的问题,也可能涉及权责不匹配的问题。权力大责任小、权力小责任大、“集权不集责、放责不放权”等政府权责紊乱问题,常常普遍存在于政府、市场与社会三者互动的日常实践中,并直接影

响国家治理能力和治理绩效^[2]。这种情况同样也存在于西方,美国兰德政府研究院院长 Robert Klitgaard 曾提出“腐败(Corruption)=垄断(Monopoly)+自由裁量权(Discretion)-责任(Accountability)”的公式^{[3][P3]},对待腐败这种权力异化的后果,如果我们想让其无限接近于零,就需要有相应体量和限度的权力,同时据此使其承担多大的责任。责任作为一种减数,则应根据实际需要保证其与垄断和自由裁量权的成比例增长。因此,国家治理需要权责统一,把权力装进制度的笼子,使相应类型的腐败被挤压到极致。

一、权责统一的制度意涵与原则确立

(一)权责统一的制度意涵解构

权力(power)可以指在法律上具有的通过做出或不做出一定行为而改变一定法律关系的能力或

资格,由国家机关授予。因此,有时权力与授权都可以 Power 来指代^{[4](P1072)},这种授权甚至出现在私法领域。权责统一中的“权”与“责”都更多地特指行政权及相应的行政(法律)责任。就法律责任而言,对其的法理理解主要包括处罚说、(第二性)义务说、(不利)后果说、(人与人之间)关系说以及着重吸收前述义务说、后果说等观点,加之以法律地位分析视角的“三位一体说”,即有责主体因法律义务违反而应承受的由专门机关依法确认并强制或承受的合理负担^{[5](P2665-2666)}。

从这里看,应该分为宏观的权责统一、中观的权责统一和微观的权责统一。宏观的权责统一应该注重政府级次,对不同级别的政府财权、事权做到良好匹配,正如党的十九届四中全会所提出的“优化政府间财权、事权划分”原则,诸如事权和支出责任相统一的理念成为宏观权责统一的最好支撑。严格地说,这是一种公共受托责任,包含政治责任、经济责任和社会责任三个方面,政治责任可分为政治统治责任、外部防御责任、内部治安责任、民主法制责任,经济责任分为广义公共产品提供、宏观调控和收入再分配,社会责任则包括维护外部安全、维护内部安全、维护社会信用、健全法律机制、反对失业贫穷、防止环境恶化和克服经济波动,这些次级责任对应着政府的各种具体职能部门的职能,形成政府责任与政府职能之间的平面联结^{[6](P16)}。中观的权责统一实际上是一级政府或具体职能部门与其公职人员之间的权责划分,这也是划分集体责任与个体责任、单位法律责任和个人法律责任之间的抓手和渠道。微观的权责统一主要讲同一机关之内不同角色分派及其责任承担的问题。这里主要探讨微观层面的权责统一。

(二)权责统一的理论缘起与制度表达

1. 权责统一原则在西方的理论缘起 权责统一在西方法理语境中也早有论述。丹尼斯·朗

(Dennis Hume Wrong)在其《权力论》中指出,权力有三种指代,既可以指“行动权(power to)”和“控制权(power over)”,也可以指作为个人属性或品质的奋斗基本目标。在一切大规模的复杂的“文明”社会里,权力在群体之间分配不均,这些社会的文化就会反映和体现这种不平等,而且这种“霸权”也一定会转译在他们的一切活动和表现形式中^{[7](P前言3)}。这种不平等其实最终也可能导致责任的不对等。按照美国学者哈特(Hart.H.C.A.)的看法,责任可以被分为地位责任、原因责任、义务责任和能力责任,其中地位责任就是指某人在某一社会组织中具有一种特殊的地位或职务,而该地位或职务被赋予某些特殊的职责^{[8](P201-219)}。凯尔森(Hans.Kelsen)强调集体责任和个人责任的区分,“当制裁所针对着的人与作为一个法律共同体机关而为不法行为的那个人属于这同一个共同体的人时,当不法行为人和要对不法行为负责的那个人之间的关系是由不法行为人和那些要对不法行为负责的人属于同一法律共同体的事实所构成时”,就需要强调集体责任,并且集体责任始终是绝对责任(absolute responsibility)^{[9](P78-79)}。可以看出,在西方语境中,除了强调集体责任与个人责任划分这种中观层面的权责统一之外,注重对责任的分类研究,这也成为权责统一的滥觞。

2. 权责统一在中国的制度表现 权责统一的思想虽然滥觞于西方,但在中国,依然也可以找到其思想和制度的现实版本,并且可以追溯到古代。在先秦时代,韩非子提出“法术势”思想,其中“术”就是君主根据行政任务授权于臣下相应的权责一致的职位,并考核他们的政绩,即统治权术,这也是对“权责一致”的中国式早期描述^①。君主必须借群臣之力来治国,分权给群臣而不使群臣手中的权力反过来侵害自己,这在政治领域非常困难,而其解决之道,就是设计严格的权责一致的制度,同时加强权力监督^[10]。从制度上来看,自隋

唐以降的三省六部制^②,很好地解决了分权的问题,但也形成了责任的推诿,“踢皮球”的现象屡见不鲜,皇权与相权、君权与臣权、各部之间的权责如何界分,殊难分类定夺。以唐朝为例,在六部二十四司之外,还有“九寺五监”这些管理具体行政事务的机关,在六部负责行政管理之余负责具体事务,实际上成为六部的附属机关^{[11](P182-183)},这里的“决策执行”权责就存在更加难以分派的对象。

权责统一也同时需要追责机构被赋予实权,有促成权责统一的实际手段,反之就会放纵权责不统一现象的大量存在。至近代,虽然国民政府一度秉承孙中山先生对国家权力结构的“五权宪法”设计,尽量保证立法院、行政院、司法院等各担其责,但监察法没有规定监察院的惩戒权,“弹惩分离”的体系设计,使得监察机关无权过问惩戒机关的处理决定^{[12](P199-200)},这一制度设计缺陷虽为当时的国民党中央所发现,却没有就此修订或调整监察法条文,造成“权责”无法完全对应。承认监察权在宪制框架内的独立属性,直接关系到监察改革的价值取向和功能定位^{[13](P26)},而将监察权这种监督权力的内容进行细致的条分缕析,则是监察制度发挥功能进而保证权责统一的重要制度基础。基于此,有学者将《中华人民共和国监察法》中规定的监察权限细分为十七种具体权力^{[14](P109-183)},并认为这也是下一步保证权责统一实现的重要理论和制度依托。

3. 权责统一原则的实际表述 权责统一作为一种原则层面的要求最早在我国法治建设过程中出现是在2004年的《全面推进依法行政实施纲要》,之前的学界研究更多地强调“责任法定”和“行政责任与行政违法程度相一致”等原则^{[15](P254-255)}。从2004年《全面推进依法行政实施纲要》中依法行政的权责统一要求和“权责明确”的行政执法体制到2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中权责统一的依

法行政体制和“权责法定”的法治政府,再到《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》权责统一的行政执法体制,建构“权责”的目标逐渐明确,“权”与“责”不仅始终没有被分开,而且其联系的程度与覆盖面也越来越宽泛。2019年10月党的十九届四中全会在“完善权力配置和运行制约机制”中再次提到权责统一。随着中国共产党各类党内法规的完善与推行,党纪处分和政纪处分一起也成为权责统一原则中国表现的典型制度构成。

二、权责统一的发生机制、目标与表现形式

(一) 权责统一的发生机制

1. 维护整体的行政伦理 于我国当前的权力配置格局之中,在监督体制不甚完备的情况下,权力的高位性往往会形成责任推卸的心理驱动。国家的权威通过责任层层分配逐级向下传递,责任逐级下派,不仅从制度上而且从官僚心理环境建构上体现国家权威^{[16](P78,241)}。权责不对等的现象破坏了行政伦理,也破坏了行政责任的独立性与上下级间关系的平衡。从根本上说,行政机关或者公务员面向其上一级行政机关在“领导与服从”法律关系中的法律责任,由《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)等调整^{[17](P298-299)},行政责任本身不可混淆。

另一方面,在当下科层制的行政体系背景下尤其在上下级的共同责任中,权责统一原则的运行还受到行政上下级关系的其他影响,也易形成权责不清的后果。等级化责任日益演变为责任的等级化,每个主体已没有是否承担责任的差别,至多只存在承担多少责任的差别,每个主体都有责任但是又都没有承担全部责任的责任,责任更加模糊,这在客观上也很容易造成推卸责任的状况,导致责任追究困难^[18]。这就是我们通常所说的“权责外溢异化社会治理机能”“权责不清导致问题一拖再拖”^[19]。

2. 契合不同类型的部门平衡 权责统一与人

力资源管理理论中的权责利相统一是相契合的,权力、责任和利益的平衡才能造就结构的平衡,责任处于一种传导层次。现代管理理论强调“责任的绝对性”,无论管理者分权抑或授权,都要对自己的权力行为负责任。无论是责大于权还是有责无权,都容易出现替人担责的不合理的“负利益”;抑或权大于责,造成权力滥用或无法将权力装进制度的笼子。在上下级的责任分类科处上,也需要针对不同性质的部门强调责任的不同意义,如果我们以“信息、资源、责任”为关系要素来分析不同上下级部门之间的权责,就会发现其区别明显:对于行政领导型部门来说,通常是以责任为基础带动信息和资源关系,信息为资源分配服务;而监管类部门只是以责任为基础带动信息关系,信息为责任划分服务;而业务指导型部门则以资源为基础带动信息关系,信息为资源服务,其与行业发展相伴,也同时带有行业的监管职能以及促进行业发展的责任,但这种责任显然不同于前述两种部门;而对于纯公益部门来说,通常以信息关系作为第一关系,信息关系影响责任结果^[16]。这种关系要素的不同排序也造就了不同部门的责任种类与承担形式的区别。

3. 提升治理能力尤其是执行能力 党的十九届四中全会强调提升治理能力,实际上也是在提高执行能力,而通过权责的一致与明确化,其实就成为倒逼执行能力提升或实现治理体系和治理能力现代化的重要抓手^{[20](P47-49)}。在完善国家行政体制的层面上,重点要求还包括落实行政执法责任制和责任追究制度,“加快完善各执法领域尽职免责办法,明确履职标准和评判界线”^{[21](P165)}。根据权责统一的原理,凡是拥有执行权力的机构及公职人员,都要对其掌控的权力承担相应的责任。而错误的责任可能导致错误的权力运行,无限责任也能引发无限权力,没有以对责任真伪的有效辨别为前提,就不可能做到真正的权责一致^[22]。

(二) 权责统一的目标

权责统一的最优目标是法律法规和政治制度能够合理分配公共权力并划分相应职责,同时尽可能克服现代官僚制自身的内在缺陷^[23]。责任型法治政府建设要求矗立于权责统一基础上的责任政府,至少面临着建立健全权力约束机制和责任奖惩机制的制度建设任务,而这两项制度建设是保障公共权责统一的制度基础^[24]。“权力是责任的保障,责任是权力的目的;权力与责任在量上对等,在质上匹配”^[25]。两者具有连体共生性和相互依存性。更为深层次的目标甚至可以被总结为“权责罚一致”,“权力是一种行为能力,具体表现为控制能力;责任是一种行为要求,具体表现为合法要求;惩罚是一种行为评价,具体表现为否定评价”^[26]。

(三) 权责统一的表现形式

从权责统一的具体表现形式来看,政府责任的类型主要包括政治责任、行政责任、法律责任、道德责任和其他责任^[27]。但从法治政府的角度而言,这里的责任主要应该包含政治责任和法律责任,其中行政责任应是法律责任的一种。行政官员制定符合民意的公共政策,并推动其实施,这是行政官员的义务,履行不力则需要承担政治责任,具体表现为其所应受的谴责和制裁^{[28](P256)}。2005年国务院办公厅发布的《关于推行行政执法责任制的若干意见》中明确指出:“地方各级人民政府可以采取适当形式明确所属行政执法部门的具体执法责任,行政执法部门应当采取适当形式明确各执法机构和执法岗位的具体执法责任。”这实际上也是在探索权责统一的具体形式,这种形式最终落脚于权责清单上。2015年3月中办和国办印发的《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》提出:“在建立权力清单的同时,要按照权责统一的原则,逐一厘清与行政职权相对应的责任事项,建立责任清单。”“权力清单的意

义是明确职权范围,依法行政。责任清单的意义是明确责任主体,健全问责机制。”^[29]在责任清单内容构建的理想状态上,“理想的责任清单的内部构造应当为部门职责、职责边界、部门职责对应的权力事项、公共服务事项、事中事后监管、职责行使流程图、追责情形和追责依据”^[30]。权责统一的着眼点有时也被直接等同于权责清单的对标,这种简化的程式化理解不能应对权力实际运行中的多种情形与可能性,在可行性上也存在着一定的欠缺。

三、微观权责统一类型化分析

虽然权责统一已经形成了其初步的制度认同与运作机理,但其尚需要进行专业的类型化考量和规则设定,明示特殊情形下的责任主体,这对于明确担任不同权力行使角色的行政机关的责任定性至关重要。当然,其关键目的还是在于实现权力与责任的合理匹配,防止责任归结出现错误甚至空白。

(一)类型一:执行层与决策层的权责匹配

权责统一需要权力与责任的匹配、合乎比例。“权责不统一”最容易出现的场合就是存在有上下级关系的决策层与执行层之间的责任分配。2005年《公务员法》出台,其第五十四条规定:“公务员执行公务时,认为上级的决定或者命令有错误的,可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见;上级不改变该决定或者命令,或者要求立即执行的,公务员应当执行该决定或者命令,执行的后果由上级负责,公务员不承担责任;但是,公务员执行明显违法的决定或者命令的,应当依法承担相应的责任。”这一条文表述实际上也存在于1995年出台的《中华人民共和国人民警察法》(以下简称《人民警察法》)“警务保障”一章的第三十二条之中,只不过当时的规定没有对人民警察可提出意见的内容作出具体表述(如改正或撤销),同时,也没有最后的“但书”内容,《公务员法》

将这一条文的适用性扩大。2012年《人民警察法》修改时,这一条文仍得以保留,说明其在与《公务员法》的呼应上已经取得了独立的特别条文地位。2018年12月修订《公务员法》时,上述第五十四条的内容并没有任何变化,只是条文序号改为第六十条。这一责任归结的模式被彻底固定下来。

从其条文的适用性来看,该条也已经在上下级“决策执行”的责任科处上起到了很重要的调适作用。在“夏某、刘某犯滥用职权罪一案”中,沈丘县人民法院做出的(2017)豫1624刑初97号刑事判决就是根据《公务员法》该条的规定,由于被告人执行的“关于解决永阳花苑地下车库信访问题的会议纪要”系明显违法的会议纪要,被告人被判处滥用职权罪,按《公务员法》第五十四条“但书”的内容承担了“相应的责任”,周口市中级人民法院在原审被告人上诉过程中,重点分析了被告人行为的违法性所在,即上诉人夏某作为规划单位的主要领导,应知悉办理建筑工程规划许可证的条件、程序等相关规定,特别是中华人民共和国住房和城乡建设部《建设用地容积率管理办法》第五条明确规定了“任何单位和个人都应当遵守经依法批准的控制性详细规划确定的容积率指标,不得随意调整。确需调整的,应当按本办法的规定执行,不得以政府‘会议纪要’等形式代替规定程序调整容积率”。在此情况下,上诉人夏某仍按永城建领[2013]4号文件对永城市正宇房地产开发有限公司建设的江南世家A2、A3号楼违法建筑重新办理建筑工程规划许可证,其行为应属于滥用职权的行为。这种处理实际上就是在清晰界分上下级之间在“错误决策”“执行错误决策”“错误执行错误决策”之间的责任分派,属于很精细的规范化处理,也符合权责统一的基本机理,是建设责任型法治政府的重要突破口。

(二)类型二:决策层内部及其相关环节的责任匹配

责任分配的难题不仅存在于决策层与执行层之间,还同样存在于决策层内部。2019年9月1日起施行的《重大行政决策程序暂行条例》(以下简称《条例》)在决策层内部的权责统一方面做了开创性规定,一方面其是将2014年10月党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中的“健全依法决策机制”中的“重大决策终身责任追究制度和“责任倒查机制”变为了法条的正式规定(《条例》第三十八条第二款);另一方面,在具体的规则设置上,也创设了一些更为具体的责任归属规则。比如,《条例》第三十八条第三款“决策机关集体讨论决策草案时,有关人员对严重失误的决策表示不同意见的,按照规定减免责任”。同时,该《条例》明确了围绕决策出台和运行的各类主体的责任。

同时,还应当充分考虑决策权和执行权(决策结果)内部的分离逻辑,决策本身经过党委会讨论后,此时的问责不能仅仅止步于行政首长,要实现党内问责、行政问责和法律问责的无缝衔接^[1](P461)]。基于《条例》的扩充,在“决策—执行”体制中,对上级的决策,下级应该有几种不同的态度,比如对重大决策中的错误,适用《公务员法》第六十条的规定,应指出其决策中的错误,同时提出改正或撤销的意见,如果上级不改正时需要执行,

但不担责;而对明显违法或明显错误的重大决策,不能执行;对重大决策的执行,不得有瞒报、谎报、漏报以及拖延行为。

(三)类型三:执行层面的不作为责任

在执行层面,以作为形式出现的责任是相对容易被认定及科处的,但责任的承担还包括以不作为的形式出现的各种违法导致的责任,尤其是不作为滥用职权行为的执行责任。在“罗某、李某、吴某滥用职权、受贿”一案中,黑龙江省哈尔滨市南岗区人民法院在(2018)黑0103刑初359号判决书中认为,罗某作为巡逻大队违章处理科科长,应对本科所有的交通违法案件进行严格审查、把关,但其故意不履行其应当履行的职责,属于不作为的滥用职权,李某、吴某作为巡逻大队违章处理科办案民警,在处理具体违法案件时,明知领导签批改变交通违法事实违反相关法规,而不提出纠正意见,继续按照错误决定处理案件,故意不履行其应当履行的职责,亦属于不作为的滥用职权。客观上来讲,李某和吴某两被告的行为也违反了《公务员法》第六十条的规定。黑龙江省哈尔滨市中级人民法院在(2019)黑01刑终58号刑事裁定书中认定,罗某超越职权,擅自改变交通违法事实进行减轻处罚,同时故意不履行职责,对其下属等人的滥用职权行为听之任之。李某、吴某作为违章处理科民警,其职责为依法办理交通违法案件,但两人在办案过程中,故意不履行职责,对罗某等人

表1 《重大行政决策程序暂行条例》法律责任规定概览

序号	行为主体	责任情形	责任主体
1	决策机关	违反本条例规定	行政首长
		违反本条例规定造成决策严重失误	负有责任的其他领导人员
		依法应当及时作出决策而久拖不决,造成重大损失、恶劣影响的	直接责任人员
2	决策承办单位 承担决策有关工作的单位	未按照本条例规定履行决策程序或履行决策程序时失职渎职、弄虚作假的	负有责任的领导人员和直接责任人员
3	决策执行单位	拒不执行、推诿执行、拖延执行重大行政决策或对执行中发现的重大问题瞒报、谎报或漏报的	负有责任的领导人员和直接责任人员

违法签批改变交通违法事实的滥用职权行为未提出纠正意见,仍遵照执行。三上诉人均属不作为的滥用职权。在法律执行的层面上,三人其实是形成了不作为上的共谋,其中科长罗某被判有期徒刑一年,副科长李某被判有期徒刑九个月,科员吴某被判有期徒刑八个月,从权责统一的角度讲,三被告在执法过程中的不同违法程度造就了最终刑期的不同,而李某和吴某相对于罗某的下级地位,也决定了其必须与罗某一起承担错误决定的相应责任。

上述三种类型的权责配置与统一基本上涵盖了微观权责统一的行政序列,但是随着党和国家机构改革的深入进行,一些旧有矛盾和新发问题又交织在一起,比如编制所带来的责任问题及其定位,责任是否仅局限于现有的责任表现形式,政治责任与法律责任有没有相应的“交叉地带”,责任与责任之间能否形成制度合力,既不放过任何一种相对隐蔽的违法违纪行为,也不过度惩罚任何一种新型的违法违纪行为,这些问题的存在,都汇集成为阻碍“权责一致”原则顺利运行的重要主因。

四、强化权责统一原则的理念与制度路径更新

权责统一既存在于理念层面,也是权力运行过程中不可忽视的制度抓手,针对上述类型之外出现的新问题,就需要从法治理念和制度运行层面进行全方位改观。

(一)理念更新:机构编制法定化与“法理型统治”

2018年党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》第七部分专门提到“推进机构编制法定化”,这里法定化实际上包含“机构、职能、权限、程序、责任法定化”,也就是这里的“大编制”理念,一方面是依托于权责清单的全面推行,另一方面就是从严规范适用

“岗位—职责权限—各项管理制度”,保证责任与“三定”(机构、职能与编制)的法定化统一,将“编制”的意涵推进到“程序”和“责任”领域,“权”与“责”联系的程度越来越深,“编制”对“责任”的法定化是对权责统一原则的真实落实^[31]。2019年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出,在“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”的基础上,再次强调“权责更加协同”的目标,这其实也是对2018年党的十九届三中全会提出的“坚持优化协同高效原则”的回应,其中,优化就是要科学合理、权责统一,协同就是要有统有分、有主有次。这种理念上的变化势必对权责统一原则适用带来根本的影响,将非常有助于改变“编制即待遇”的盲从思想,将“编制伴随责任”的理念更多地推广于公务员群体尤其是领导干部群体之中,使其内化为群体的共同执法理念。

从法理上来说,权责统一的严格推行,实际上也是进一步建构“法理型统治”的具体表现。首先,权力因法而被赋予,权力来自职位^{[32](P306)}。其次,服从行为归因于法律秩序,并且行政管理的形式也是专业化的官僚^{[33](P808)}。最后,责任的种类归于多元,除了一般民事侵权责任外,在公法中有更明确的责任原则,这个原则不取决于法律解释,而取决于一般的法治,公共官员根据成文法或不成文法承担公务后,他就亲自负责使公务得到贯彻执行,他可以而且往往由一个职员或低级官员代他履行职责,而他应该对下级人员的侵权行为负责^{[34](P473)}。有时这是一项绝对义务,必须确保该义务得到绝对履行,在另一些场合时其仅仅是一项要求勤勉作为的义务,要求其必须确保做出足够勤勉的努力。这也跟“英国法不允许公共官员可以受到行政法(droit administratif)庇护”的理念有关^{[35](P596-597)}。

(二) 责任形式补强: 强调宪法责任的补缺

在当下日益强调依宪治国、依宪执政和保证宪法全面实施的大背景下,对宪法责任的忽略和漠视是急需被遏制的态度。而对于宪法实施的理论与实践,应首先予以全面扩展和定位,明确所谓的政治化宪法实施与法律化宪法实施互动的前提下实现两者责任的分野,宪法的政治化实施实际体现为执政党主导的动员模式^[36],但在目前党和国家机构改革的大背景下,党的常规化治理模式已经逐渐形成,如何确定相应的政治责任、宪法责任、一般法律责任,就成为当下权责统一领域必须解决的难题。政治责任主体必须对其违背民意的决策或行政行为负政治责任,承担政治责任的方式就是剥夺责任主体行使政治权力的资格,这种责任实际上是积极责任(履行制定符合民意的公共政策并推动其执行的职责)和消极责任(承担因没有履行好上述职责而应受到的谴责和制裁)的组合^{[37](P128-129)}。另一方面,违宪行为的责任行使包括撤销违宪的法律文件、拒绝适用违宪的法律文件、确认违宪行为无效等^{[38](P299-300)},但在实际权力运行过程中,这些违宪责任的形式很少得到适用。如何定位宪法责任的制度功能,就成为权责统一必须解决的问题,尤其是在宪法责任与其他法律责任不能重合的场合,宪法责任的引领功能必须得到突出,这样才能更有助于“保证宪法全面实施”。基于此,如何进行卓有成效的合宪性审查或宪法判断^{[39](P266)},将成为能否有效科处宪法责任的重要制度前提。宪法责任应该成为填补政治责任向法律责任过渡领域的重要衔接,使当事人在承担具体的法律“责”的同时,还同时承担宪法责任这种抽象的法律“责”。

(三) 效应整合: 对责任进行体系化处理

有不同的权力行使搭配就会产生不同的责任搭配,对党权和国家权力的责任定位虽有区别,但随着党和国家机构改革的深入进行,不同责任的

衔接协调更为必要和明显。责任之间只有形成互为榫卯的契合结构,才能让当事人感到责任体系的威压,也才能在发挥法律规范强制等责任型功能的同时,还保持指引、评价、教育、预测等一般功能。对于行政机关的公职人员来说,责任也早已不再是传统意义上和范围内的法律责任。党纪责任指向行为的多元化及其与行政责任的配合已经成为一种更为明显的趋势。在中国特色社会主义法治体系的整体框架内,随着完善的党内法规体系的加快形成,责任在现代法治政府构建的过程中也不能再仅仅局限于狭义的法律责任,党纪处分和政务处分与国家法律责任必然也需要经历体系化的整合。这种“党内法规中的法理”必须被加以强调。如前文的夏某、刘某滥用职权一案中,虽然夏某被判处滥用职权罪,但被免于刑事处罚,最终其行政职务也得以保留,但其党纪处分不可免,这也是根据《中国共产党纪律处分条例》第二十七条所表述的法条精神,表达了国家刑事法律与监督保障类党内法规之间的责任衔接。如果不构成犯罪但需要进行党纪处分的,也需要视具体情节给予警告直至开除党籍的处分,且在处理过程中以“先党纪处分一再政务处分一需要时给予其他处理”的方式来依次科处责任^{[40](P118-119)}。具体来说,在党纪处分与刑事责任科处的先后关系上,对于涉嫌故意犯罪且有可能被判处主刑或单处附加刑的,一般可开除党籍;如涉嫌过失犯罪,可能被判处3年以上有期徒刑的,也可开除党籍;但对于涉嫌犯罪情节轻微,检察院可能做出不起诉决定或法院可能做出免于刑事处罚判决的,则可以撤职、留党察看或开除党籍。如果党组织在纪律审查中对党员是否涉嫌犯罪、犯何种罪、司法机关可能做出何种处理存在较大争议,可先移送,在法院一审判决前或最迟在人民法院二审判决前,依据法院的处理意见做出纪律处分,杜绝“先移后处”“先法后处”,尤其是不能“带着党籍蹲监狱”^[41]。但如果

移送前已经开除党籍而司法审判中作出无罪判决,则根据判决结果重新作出相应处理。

在党纪处分与政务处分的对应关系上,根据《公务员法》和《行政机关公务员处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》,结合2020年4月全国人大常委会会议上的《公职人员政务处分法(二次审议稿)》,我们大体可以看到表2所示的对应关系。

以政府工作人员拉票选举涉嫌破坏选举罪为例,其党纪处分是留党察看,而相应的行政处分则可能是撤职。在设定运用规则和适用情形等方面,政务处分不宜机械比照、盲目套用党纪处分的相关规定,应当具体分析,在总体上保持“轻重程度相匹配”^[42]。

根据目前《中华人民共和国政务处分法(草案)》(以下简称《政务处分法》)第四十九条的规定,目前对政务处分的科处方式大致如表3所示。

在上述处理措施之外,如果司法机关、行政机关等依法改变原生效的裁判或决定的,对原政务处分决定产生影响的,处分决定机关和单位应根据改变后的裁判和决定等重新作出相应处理。

应该明确,作为党纪处分,更多地类似于“社团罚”,是社团为维护社团秩序,依章程对违章、违规的社员进行的组织罚^[43],而政务处分则类似于前文所言及的地位责任,在某种场合下类似于集体责任,这也是中观层面的权责统一的表现。党纪处分往往与作为个人责任的刑事责任之间存在着配合关系,是党内法规与国家法律之间衔接协调关系的延续,应注重协调目标趋同而非盲目求同^[44-45]。

五、结语

权责统一不仅是权力配置与运行的制约机制,也是党和国家监督体系的重要制度,是党的十九届四中全会所提出的“分事行权”和“分岗设权”

表2 党纪处分与政务处分之间的对应关系一览

序号	党纪处分	政务处分
1	开除党籍	开除
2	留党察看	撤职 降级
3	撤销党内职务	撤职 降级
4	严重警告	记大过 记过
5	警告	警告

表3 《政务处分法(二次审议稿)》中刑事责任与政务处分间的关系判定

序号	追责情形	具体追责方式
1	因故意犯罪被判处管制、拘役、有期徒刑以上刑罚的(含宣告缓刑)	开除
	因过失犯罪被判处有期徒刑,刑期超过三年的	开除
	因犯罪被单处或者并处剥夺政治权利的	开除
	因过失犯罪被判处管制、拘役或者三年以下有期徒刑的	一般应当予以开除;如果案件情况特殊,认为予以撤职更为适当的,可以不予开除,但应当报请上一级机关批准
	公职人员因犯罪被单处罚金的,或者因犯罪情节轻微被人民检察院依法作出不起诉决定,或者被人民法院依法免于刑事处罚的	予以撤职或者开除
2	公职人员受到行政处罚,应当给予政务处分的	根据行政处罚决定认定的事实、性质和情节立案调查核实后处分
3	公职人员违反国家法律法规,违反企事业单位或其他社会组织规章制度受到纪律处分	对有关方面认定的事实和情节进行立案调查核实后处分

的重要保障,即在宏观层面上“将财政适当放权到省级及基层政府,缓解地方政府的事权与财权、财力不匹配的现状,同时避免财政分权可能带来的腐败和重复建设问题”^[46],因此,防治贪腐与课责程度同样要成为公共治理的重要指标^[47]。在中观及微观层面上,需要盯紧权力运行的各个环节,完善精准问责的有效机制,压减权力设租寻租空间,权责统一也势必成为“一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制”的前端,进而推进我国的法治政府建设从单纯的法理型统治向责任型法治过渡,形成“权名责”实际统一的良性综合权力体,也更好地推进全面从严治党 and 全面依法治国的有机统一。

注释:

①这一点在韩非子的其他著述里还有专门论述:“物之所谓难者,必借人成势而勿使侵害己”。参见《韩非子·难三》。

②关于“六部”的缘起,也有学者认为,前人多托附其源于《周礼》六官分职,实系汉魏尚书诸曹演变而成,西汉成帝时尚书分四曹,东汉增至六曹,三国魏有二十三曹,其后增减不一,名称各异,至隋始设六部。参见徐连达:《中国官制大辞典》上海大学出版社2010年版,第142页。

参考文献:

- [1]马怀德.行政法前沿问题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2018.
- [2]唐亚林.权责清单制度:建构现代政府的中国方案[J].学术界,2016,(12):32-44,322.
- [3]新西兰官方信息法行政监察专员法国家公务员诚信与操守标准[M].孙平,译.北京:中国方正出版社,2014.
- [4]薛波.元照英美法词典[M].潘汉典,总审订.北京:法律出版社,2003.
- [5]应松年.当代中国行政法:第七卷[M].北京:人民出版社,2018.
- [6]安秀梅.中央与地方政府间的责任划分与支出分配研究[M].北京:中国财政经济出版社,2007.
- [7]丹尼斯·朗.权力论[M].陆震纶,郑明哲,译.北京:中国社会科学出版社,2001.
- [8]H.C.A.哈特.惩罚与责任[M].王勇,张志铭,方蕾,译.北

京:华夏出版社,1989.

[9]凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:中国大百科全书出版社,1996.

[10]宋洪兵.“道法互补”与法家的权力、权利观念[J].国学学刊,2019,(1):74-89,143.

[11]张晋藩.中国古代监察法制史[M].修订版.南京:江苏人民出版社,2017.

[12]张晋藩.中国近代监察制度与法制研究[M].北京:中国法制出版社,2017.

[13]秦前红,叶海波,等.国家监察制度改革研究[M].北京:法律出版社,2018.

[14]吴建雄.调查、监督、处置法律规范研究[M].北京:人民出版社,2018.

[15]张正钊,李元起.行政法与行政诉讼法[M].北京:中国人民大学出版社,1999.

[16]马翠军.中国行政层级关系微观研究[M].郑州:河南人民出版社,2016.

[17]章剑生.现代行政法总论[M].2版.北京:法律出版社,2019.

[18]麻宝斌,郭蕊.权责一致与权责背离:在理论与现实之间[J].政治学研究,2010,(1):72-78.

[19]薛泽林,胡洁人.权责与绩效脱钩:社会治理精细化机制重构——以赋权改革推进多层次社会治理[J].华东理工大学学报:社会科学版,2017,(1):100-107,116.

[20]韩正.加强党对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的领导[M]//本书编写组.党的十九届四中全会《决定》学习辅导百问.北京:党建读物出版社,学习出版社,2019.

[21]肖捷.完善国家行政体制[M]//本书编写组.党的十九届四中全会《决定》学习辅导百问.北京:党建读物出版社,学习出版社,2019.

[22]刘兆鑫.权责一致的公共管理逻辑——从行政国家说开去[J].领导科学,2013,(26):24-25.

[23]张喜红.权责一致:责任政治建设的基本前提[J].思想战线,2016,(6):64-68.

[24]陈国权,李院林.论责任政府的基本属性[J].社会科学战线,2008,(2):199-204.

[25]梁栋.责任机制与提高政府执行力[J].东岳论丛,2011,(5):141-144.

[26]张华民.党政领导干部问责及其法治化建设[J].重庆社会科学,2010,(2):102-104.

[27]杨楠.试论政府责任及其实现途径[J].兰州学刊,

2011, (5): 195-197.

[28]刘锐. 领导干部法治思维十讲[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019.

[29]徐军, 王国栋. 省级权责清单差异性研究: 原因、问题、规范[J]. 深圳大学学报: 人文社会科学版, 2019, (2): 93-101.

[30]刘启川. 独立型责任清单的构造与实践: 基于31个省级政府部门责任清单实践的观察[J]. 中外法学, 2018, (2): 440-454.

[31]谭波. 机构编制法定化的三重意义及其改革面向[J]. 行政科学论坛, 2019, (11): 10-15.

[32]宿文渊. 每天读点社会学[M]. 北京: 中国华侨出版社, 2015.

[33]雷蒙德·瓦克斯. 法哲学: 价值与事实[M]. 谭宇生, 译. 南京: 译林出版社, 2013.

[34]威廉·韦德. 行政法[M]. 徐炳, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997.

[35]威廉·韦德, 克里斯托弗·福赛. 行政法[M]. 骆梅英, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2018.

[36]翟国强. 中国宪法实施的双轨制[J]. 法学研究, 2014, (3): 82-94.

[37]刘广登. 宪法责任论[M]. 济南: 山东人民出版社, 2007.

[38]《宪法学》编写组. 宪法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2011.

[39]翟国强. 宪法判断的方法[M]. 北京: 法律出版社, 2009.

[40]中共中央纪律检查委员会法规室, 中华人民共和国国家监察委员会法规室. 《中国共产党纪律处分条例》释义[M]. 北京: 中国方正出版社, 2018.

[41]安若梦. 村干部“带着党籍蹲监狱”党支部被问责[EB/OL]. [2020-04-07]. <http://www.mzyfz.com/cms/jianyulaojiao/xinwenbaodao/zhuantibaodao/html/1087/2016-09-22/content-1222405.html>.

[42]秦前红, 等. 关于《公职人员政务处分法(草案)》的研究意见[EB/OL]. [2020-05-13] <https://www.ilawpress.com/material/detail/415404525289996800>.

[43]袁曙宏, 苏西刚. 论社团罚[J]. 法学研究, 2003, (5): 58-70.

[44]谭波. 党内法规与国家法律的衔接和协调类型研究——基于部分党内法规与国家法律的分析[J]. 江汉学术, 2019, (2): 52-57.

[45]任恒. 我国环境问责制度建设中的“党政同责”理念探析[J]. 北京工业大学学报: 社会科学版, 2018, 18(2): 49-55.

[46]黄险峰, 周美彤. 财政分权对经济增长的倒U型效应研究——基于中国的实证[J]. 重庆理工大学学报: 社会科学版, 2018, (3): 56-64.

[47]邓蔚, 华子岩. 以效果为导向的法治政府建设评估模式[J]. 河南财经政法大学学报, 2019, (5): 13-21.

The Unity of Power and Responsibility: The Basic Thinking of the Construction of Responsible Rule-of-law Government

Tan Bo

Abstract: The unity of power and responsibility is the system goal of comprehensively promoting the administration according to law and the construction of the responsible government under the rule of law. The unity of power and responsibilities needs to highlight the auxiliary function of responsibilities to power operation, but it cannot be limited to the superficial implementation of the list of power and responsibilities. For the implementation of the same power and responsibilities, there should be a full type of summary and case enumeration, and the responsibility positioning should be established from the different power structures of “decision-making-execution”. The decision-making level and the executive level have relatively independent responsibilities, which has become a general trend in the current national responsibility section. In order to strengthen the implementation of the principle of the unity of power and responsibility, we should emphasize the new concept of law enforcement that the establishment of institutions is statutory. The strict implementation of the principle of the unity of power and responsibility is actually a concrete manifestation of the further construction of legal rule. At the same time, it emphasizes the guidance and implementation of constitutional responsibility, which is different from political responsibility, and systematically deals with the responsibility.

Key words: responsible rule-of-law government; the unity of power and responsibility; administration in accordance with law; list of powers and responsibilities; legalization of organization