

党和国家机构改革的实践发展与理论回应

◇ 谭 波

发端于2018年的党和国家机构改革已经把我国的政府机构改革推向“深水区”，凸显中国特色，改革波及的部门和政府职能也越来越多。这一轮的改革呈现出对经济社会转型的全面回应，也更重视管理自身的规律及管理系统性的要求。

一、党和国家机构改革的实践发展

(一) 此轮改革已经跨越了行政法的调控领域

相对原来的政府机构改革而言，此轮党和国家机构改革已经跨越了传统的行政体制改革的范畴。比如，国家监察委员会的设立，成为《深化党和国家机构改革方案》（以下简称《机构改革方案》）中“党中央机构改革”的一部分，改革之后，其原来的行政机关身份已被彻底抹去，取而代之以监察机关的身份。这样一来，虽然《中华人民共和国监察法》对因监察机关行为违法导致损失的国家赔偿制度已经确认，但并不能因此确认其行政赔偿的性质，这可能需要《中华人民共和国国家赔偿法》的修改或相关法律解释的出台，并且，监察机关及其相应的一系列制度体系也不是通过现有的行政法理论可以简单囊括和解释清楚的。还有一些部门的改革，虽然没有像监察机关那样被彻底改变机关性质，但也已经同相应的党中央机构之间产生了管理关系，如中央全面依法治国委员会与重新组建的司法部、中央审计委员会与优化职责后的审计署等。如何厘清这些党中央机构与行政机关之间的多种关系模式，是未来行政法尤其是行政组织法必须解决的具体问题。

(二) 此轮改革含有宪法领域与行政法领域联动的意味

这其实也是优化协同高效改革的另一种表现。

如前文提到的监察领域，全国人大机构改革也做出了相应的回应，内务司法委员会被更名为全国人大监察和司法委员会，这实际上就是为了“适应国家监察体制改革需要，促进国家监察工作顺利开展”。在政协机构改革领域，组建全国政协农业和农村委员会，既与全国人大的专门委员会形成呼应，也与此次改革过程中成立的农业农村部形成一种职能协调与互动关系，增强了改革的系统性、整体性、协同性，形成了中央和地方、牵头部门和参与部门多元化的实践格局。同时，这种改革实际上是要追求治理效能上的“化学反应”，形成党统领全局、协调各方的领导体系。

(三) 此轮改革实际上成为“决策—执行—监督”改革模式的变现

在此轮改革之前，一些领域的“决策—执行”分开已经开始展开，并进行得比较专业。在此次《机构改革方案》中，深化行政执法体制改革的问题被专门提出，配合党和国家机构改革的机构整合与职能整合，市场监管、生态环境保护、农业、文化市场等领域的综合执法都被提上日程。这实际上也是对国家市场监督管理总局、生态环境部、农业农村部以及文化和旅游部等部门整合结果的回应，成为“决策—执行”相互配合的样板。其实，党和国家机构改革本身就应该包括决策的集中与执行的专业化等多个方面，再加上监督本身的强化，可以说，此轮党和国家机构改革已经从宏观角度契合了国家决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

(四) 此轮改革需要更多的微观改革配套

总体来说，宏观的改革已经逐步到位，微观的改

革尤其是法治化改革仍需继续,以权力运行为主线的改革细化过程仍将面临诸多的改革必要。比如,2018年,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》(以下简称《决定》)中就在“优化政府机构设置和职能配置”的“深入推进简政放权”部分提到了“完善办事流程,规范行政裁量权,大幅降低制度性交易成本”,这与目前中央在此次党和国家机构改革总结会议上提到的“让机构改革给人民群众带来更多获得感”的会议主旨是一致的,也跟近期中央反复强调的“优化营商环境”的精神相契合。同时,在《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称《纲要》)中,也将行政裁量标准作为规范行政执法程序的重要问题做了规定,即“建立健全行政裁量权基准制度,细化、量化行政裁量标准,规范裁量范围、种类、幅度”。行政裁量标准这种微观的改革,将会成为前期权力配置完成后、后续改革能否持续跟进的重要抓手,也是宏观改革和微观改革结合的重要着力点,是法治政府建设的重要依托和重点领域。

二、下一步党和国家机构改革需要的实践保障机制

(一)基础保障:改革需要进一步强化党的领导

此轮改革不同于以往的最大特点便是重点强调党对各项事业的领导,党的机构设置也成为此次改革的对象和特色,在多个层面实现了职责相近的党政机关的合并、设立或党政合署,但如何进一步实现党的领导的强化,还需要具体的抓手。因此,在后期的改革过程中,强调党的领导,既是改革目标,又是改革过程本身的动力和手段,把加强党的长期执政能力建设同提高国家治理水平有机统一起来。

(二)前提保障:实现权责清单与“三定方案”有机衔接

这方面的保障主要是对权源的保障。它既是党的十九大报告中提及的“完善国家机构组织法”的前提要求,也是2018年中共中央《决定》的重要精神。权责清单突出的是机构改革的权力定位与责任意识,主要建基于法律法规,是职权法定、程序法定的再现,有利于进一步形成“有权必有责”“权责一致”的权力

运行氛围,也有助于行政文化尤其是法治行政文化的形成,这与“三定方案”一直以来突出的行政化改革思路形成对比,但两者同时也需要形成衔接。“三定方案”更多的是突出机构和职能的定位,在权力运行与责任确定方面有其天然的不足,需要权责清单予以补强。因此,下一步的党和国家机构改革的深度运行,必然需要权责清单与“三定方案”的互相“补台”。同时,各部门要严格依照“三定方案”的规定履职尽责,聚焦主责主业,提高机构履职尽责能力和水平。

(三)法治保障:需要全面完善国家机构组织法

党的十九大报告明确指出,为了深化机构和行政体制改革,需要科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责,统筹使用各类编制资源,完善国家机构组织法。具体到行政组织法领域,就是通过行政组织法的进一步完善来补强现有的制度不足,实现对改革现实的强烈回应。从现有的情况来看,地方组织法中涉及地方人民政府组织的法制规定无法完全实现科学配置相关权力的目标,两部编制条例的内容(二十多年前的《国务院行政机构设置和编制管理条例》和十多年前的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》)也无法满足统筹使用编制资源的制度需求,因此,在现有的行政组织法视域内,除了《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》),其他两个领域的法律(地方组织法和编制法)也需要进行全方位扩充,实现权力配置和编制使用的细线条、法治化,即通过具体的法治制度的设置来实现对权力归属、变更、废止的控制以及对编制规模、使用和变更的控制。就《公务员法》而言,在国家法律与党内法规需要协调和衔接的大背景下,其党内法规元素也必须得到进一步明确体现。

(四)组织保障:补强行政组织形式

在我国行政组织的现实版本里,我们原有很多相应的做法与形式长期以来不被重视,成为有样板却少经验的典型,如“领导小组”等议事协调机构的组织法制;还有一些形式却随着此次党政机构改革的实践强化得到进一步重视而浮出水面,如“合署办公”的组织法制问题。

1.完善“领导小组”的组织制度。关于“领导小组”的组织保障与法制保障,应该加强,这种“超部级机构”设立的目标是为了完成某一个特定时期的某一项重要的任务,这些工作关系到区域的协调平衡发展,非单一部门能解决。从机构的人财物尤其是权力协调的视角来看,这确实是目前行政法学研究的弱项,这种协作行政到底属于何种性质的行为,由谁来承担具体责任更为合适,需要厘清。

2.强化“合署办公”的组织制度。从纪检监察部门的长期实践到地方改革的大胆创新,这些做法实际上已经为“合署办公”的组织法制强化提供了前提。但经过此轮改革之后,我们也确实发现,“横跨两个权力序列的党政机关合署办公并不常见,相应的理论研究和实践总结也较少,同时,在现有的行政组织法律规范体系中,该组织形态处于缺位状态,规范化程度即便在发展相对滞后的行政组织法中也显得较低”。这是当前行政组织法完善过程中需要着力应对和解决的问题。

(五)手段保障:需要加强行政裁量标准的具体设置

目前,行政裁量标准已经成为合理行政的重要保障。在此次党和国家机构改革过程中,专门提及的“深化行政执法体制改革”实际上是一种综合改革,既包括实体方面,也囊括程序方面,而行政裁量标准正是一种实体和程序集合的载体。党和国家机构规格需要“统筹配置行政处罚职能和执法资源”,但这只是这一综合行政执法改革的前端,从其后端来看,还要“完善执法程序,严格执法责任”,而这些恰恰需要通过行政裁量标准这一细化制度来承接。前文提到的《纲要》已经对行政裁量标准做了定位,在坚持中央和地方一盘棋的大背景下,各地除了要对中央的法治政府建设精神进行贯彻,还要结合自己的地域特色,重在解决实际问题。

(六)客观保障:需要加强行政权力运行的人财物配置

通常来说,行政权力的运行需要相应的人财物作为保障。很长一段时间以来,我们强调管理目标的实

现或对行政权的控制,忽视了对行政权运行本身的保障,只强调国家行政目标的主观性而忽视了行政目标实现的客观条件。这就造成了我们在无法实现既定的行政目标的同时,还形成了大量的行政争议,以致需要动用大量的行政救济资源来填补各种制度缺陷及其衍生漏洞。以公物管理制度为例,其本身就是行政权行使和行政组织法运行所需要的重要保障,但传统的行政法尤其是行政组织法并没有过多关注此领域,而在现阶段服务行政发展的同时,公物管理制度发展又至关重要。党和国家机构改革,不仅需要机构与职能到位,还需要财权、财力的同时到位。这种到位不仅体现于中央部门与部门之间,还体现于中央与地方之间。

从此次《机构改革方案》的内容来看,中央和地方改革联动的趋势愈发明显,可以看出国家在此轮改革上的精心设计。一方面,要致力维护中央的领导地位,“要着力完善维护党中央权威和集中统一领导的体制机制,省市县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应”;另一方面,要“赋予省级及以下机构更多自主权,突出不同层级职责特点”,防止“职责同构”。除此之外,中央还在不断通过其他渠道推进相应的部门调整与职能整合尽快到位。

三、党和国家机构改革纵深发展的理论回应

(一)党和国家机构改革需要国家机构组织法的全局完善

具体到行政领域,要进一步完善行政组织法在公共行政多元化发展趋势下的组织法律基础作用,补强规定一些特殊的公共行政组织形式,将各类行政组织形式纳入法治调控范畴。从过程上来看,行政体制改革与行政组织法制的发展是一个问题的两面,以前文提及的“决策—执行—监督”行政权力内分改革为例,其权力配置及组织依托,甚至权力互相制约的法治路径问题,早已为学术界和实务界所关注。但“决策—执行”等方面的组织法问题仍然值得进一步探讨。而随着我国全面推进依法治国进程的深入,这些问题在学科背景交叉的情况下表现得更为明显。行政组织

法需要合理创设决策类、执行类等行政权力,明确组织立法中的“掌舵”而不是“划桨”倾向,同时也要通过权力清单合理分配和合理调整行政权力,通过编制等手段控制行政组织的规模。

(二)体现深化国家治理体系和治理能力改革趋势的法律规定必须成为全面推进依法治国的标配和必需品

随着公共管理中治理因素的逐渐融入和法治需求的不断强化,很多改革对象需要接受公共管理学与法学的双重检视。比如,在完善国家机构组织法的过程中,需要更好体现公共管理规律,对体现中国特色的国家管理形式予以及时肯定。比如,体现国家治理体系和治理能力现代化的具体措施、基层治理方面的重要经验等可以及时上升为地方立法,再通过下一步的统一行政程序立法和行政法总则立法,变为国家层面的统一法治依据,从而使国家治理中的“治”和全面推进依法治国中的“治”实现目标协同。政府改革不可能游离于政治和社会系统之外,法治国家、法治政府和法治社会必须得到一体化建设,最终达到善治,注重改革的系统性、整体性、协同性,统筹各领域改革进展,形成整体效应。

(三)对国家行政组织的保障性和评价性制度规定必须及时确立

从公共行政的过程来看,要顺利实现国家的行政目标,必须从政府的职责、政府与社会的关系、中央和地方的关系、政府治理的方式等对人财物进行统一预设。以《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》等为参照和契机,对还没有被纳入法治体系的权力运行保障制度要素予以补全。同时,仿效国外的相关制度建构,强化改革后各类权力运行绩效评估的法治化。通过绩效评价倒逼国家行政组织保障性制度规定的合理建构。

(四)各领域的行政裁量标准必须及时明确

从我们目前对权力的配置过程来看,行政裁量标准是最好的约束和控制权力的“双刃剑”。我们既要让行政裁量标准成为细化行政职权的利器,又要对行

政权力的客观实务运用负责。以交通领域的行政裁量标准为例,其在整个国家交通行政执法过程中扮演着重要的角色,如果缺少这些具体的行政裁量标准,交通行政处罚乃至其他各种交通领域的行政行为都将面临行政合理性的巨大挑战,一些“天价罚款案”等有违合理行政原则的行为将有可能迅速反弹,这不是我们希望看到的改革之后的结果。不仅如此,交通运输领域的行政裁量标准作为比较成熟的标准,还有必要为其他领域的行政裁量标准提供借鉴。这也是未来党和国家机构改革过程中需要重点关注的对象和领域。

(五)提升改革高度,从宪法层面为党和国家机构改革提供更好保障

如果我们将此次改革上升到“四个全面”的高度,就不难看出,此轮党和国家机构改革本身就是在全面深化改革背景下展开的全面推进依法治国和全面从严治党的有机结合,是以机构改革为基础和抓手,实现依规治党和依法治国的更高层次尝试。从世界范围来看,宪法体系都是政府架构设计和政府运行机制改革的基础依据。政府改革的基本前提也是维护一国的宪法体制,改革的根本目的则是以维护良好的宪法秩序为基础的治理。从法学本身的角度而言,以宪法为依据的改革和以行政法为保障的改革应该更充分结合,才能体现出改革的合宪性与科学性;从公共管理学的角度来看,要推进具有现代社会机构改革和运作的规律能够通过宪法解释的方式得以表达,进一步创设反映中国特色的机构改革与运行方面的宪法惯例;同时,通过合宪性审查的方式对不符合改革精神的下位立法进行及时判断和修改乃至清理。其目的都是为了更好更快地实现全面建成小康社会这一终极奋斗目标,为开启全面建设社会主义现代化国家的新征程和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

作者简介:谭波,河南工业大学法学院教授、博士生导师、法学博士。

(摘自《学习论坛》2019年第10期)