



统筹设置党政机构的类型化研究

伍华军 穆远灿

摘要:统筹设置党政机构的类型总体上可概括为“党政合一型”、“协调统领型”、“归口领导型”、“职责划入型”、“合并设立型”、“合署办公型”六类,其中“合并设立”又可以分为“新设合并”与“吸收合并”两类。多种类型的“一套班子、两块牌子”机构中,“保留牌子、加挂牌子”蕴含的是一种吸收逻辑,其不同于“实行一个机构两块牌子”的并列逻辑。就机构的性质而言,“党政合一型”、“合署办公型”、“职责划入型”和“合并设立型”机构兼具党的机构与国家机构双重属性,“协调统领型”机构属于党的机构,“归口领导型”机构则不改变原国家机构的属性。

关键词:党政机构;机构类型;机构性质;党政融合

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.06.009

收稿日期:2021-02-12

基金项目:本文系 2021 年度国家社科基金一般项目“新时代党内法规制度建设的特点和趋势研究”(21BDJ048)、2016 年度教育部哲学社会科学重大攻关项目“中国国家安全法治建设研究”(16JZA012)的阶段性成果。

作者简介:伍华军,男,湖北襄阳人,法学博士,武汉大学法学院、武汉大学党内法规研究中心副教授、硕士生导师, E-mail: fxywhj@whu.edu.cn;
穆远灿,男,贵州遵义人,武汉大学法学院硕士研究生。

党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出部署,出台了《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》)和《深化党和国家机构改革方案》(以下简称《方案》)。新形势下党和国家的机构改革,是改革开放以来历次机构改革中力度最大、范围最广、影响最深的。此次机构改革,特别是统筹设置党政机构,给理论界和实务界都带来许多挑战。如党政机构合并设立后,党的机构实际承担并行使着一定的行政职能,这在理论上如何回应?对此,学界已经有不少人尝试从理论上作出回应,主要有“主体”和“行为”两种类型的理论回应。

先看主体方面的理论回应。不少学者认为,应以传统的“诉讼主体模式”的行政主体理论为基点进行革新,并提出“公法主体说”、“职责转移说”和“治理主体模式”等理论。其中,公法主体说强调以“公法主体”概念代替行政主体,以包容党的组织^①;“职责转移说”指行政复议与应诉的职责应随着机构的变更而转移;“治理主体模式”理论强调将社会行政主体和党政协同主体囊括在行政主体之中^②。此种理论回应将统筹设置的党政机构逻辑预设作为一种行政主体,并以此作为研究的出发点,强调改造现有行政主体理论,从而适应所谓“实践”的需要。该理论一方面是逻辑上不自洽,对于机构改革之后的特定机构性质为何,只有经过系统的研究论证之后,才能判断其是否为行政主体,而不是在研究的起点上就认定其为行政主体;另一方面,如果要改造现有行政主体理论并试图在理论界和实务界都获得一致认可,是很难实现的。

再看行为方面的理论回应。有学者立足于“党务”与“政务”之分,认为党组织只能处理党务,在处理政务时仍需以行政机关的名义作出^③。此外,也有学者认为应将行为从“政治决策”与“法律执行”两个层面来进行区

① 姬亚平《机构改革对行政复议与诉讼的新要求》,《人民法治》2018年第3—4月号,第48页。

② 喻少如、刘文凯《党政机构合署合设与行政主体理论的发展》,《南京社会科学》2019年第4期,第103页。

③ 王欢《论党政合署在行政法中的融入》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期,第157页。

分,凡是政治决策的行为即应认定为党的机构,凡是法律执行即可认定为行政机构^①。该理论回应存在两个方面的问题。一方面,该理论回应避开了针对行为主体性质的讨论,而只思考某一主体行为的性质,以及通过具体行为的表现来判断行为主体的性质,有逻辑顺序颠倒和循环论证之嫌。正常的论证逻辑应是从主体入手,去认识特定行为的主体性质为何,再根据主体性质去判断行为的性质。如果只通过特定行为来判断主体的性质,无疑是逻辑颠倒。同时,先以行为的性质来判断行为主体的性质,再以行为主体的性质来判断行为的性质,就陷入了循环论证的圈套。另一方面,此种理论回应以“权力要素”为标准,区分“党务”与“政务”,或者是区分“政治决策”与“法律执行”,在实践中缺乏可行性。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。在统筹设置党政机构下,有的党政机构高度融合,党务政务的界限本来就很模糊,二者之间从来都不是非此即彼的关系。中国共产党是唯一执政党、领导党,而党是领导一切的,自然也是领导政务的,所以党务与政务之分实在是无从落实,“政治决策”与“法律执行”的区分就更难以实现了。

以上理论回应为解决党政机构改革后出现的问题提供了有益的思考路径,但也都不同程度地存在不足,仍需要进一步厘清统筹设置党政机构的类型化问题。从根本上讲,问题产生的原因在于对统筹设置的党政机构的性质认识不清,这又主要是由于对统筹设置的党政机构的类型认识不清。因此,要解决该问题,必须要回到统筹设置党政机构的类型及性质的认识上来,只有在厘清类型和性质的基础上,才能进一步思考对具体制度的回应,准确把握统筹设置党政机构的发展方向。

一 统筹设置党政机构的类型

《决定》中明确指出“统筹设置党政机构”,“党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公”。基于此,对统筹设置党政机构有广义和狭义两种不同理解。狭义的观点认为,统筹设置党政机构就是指合并设立和合署办公两种类型;而广义的观点认为,统筹设置党政机构包含了多种类型,合并设立与合署办公只是其中的一部分。统筹设置党政机构的目的在于坚持党的全面领导,科学设定党和国家机构,准确定位、合理分工、增强合力,防止机构重叠、职能重复、工作重合。而合并设立与合署办公不过是为了实现机构改革的目标而采取的具体机构设置形式,其他的形式如“职责划入”、“归口管理”等形式的机构设置,也应属于统筹设置党政机构的范围。故相较而言,广义的理解更为准确。统筹设置党政机构涉及到组织、宣传、统战等多个方面,也存在并入、划入、合署等多种形式,还有加挂牌子、保留牌子、实行一个机构两块牌子等不同外在形式变化。要厘清统筹设置党政机构的类型,我们必须回答以下问题:统筹设置党政机构有哪些类型?机构并入、职责划入、合署办公等形式之间有什么区别?加挂牌子、保留牌子、实行一个机构两块牌子等外在形式变化存在哪些差异?

(一) 统筹设置党政机构类型的区分

对统筹设置党政机构类型的区分,有学者将“党政合署”的主要类型总结为“一般合署型”、“机构并入型”、“归口领导型”、“职责划入型”四种类型^②。该种观点的实质是混淆了“合并设立”与“合署办公”之间的差异,将不同类型的党政机构统筹设置均归类于党政合署之下,显然有误。统筹设置党政机构的核心问题是如何加强党的全面领导,即如何实现和完善党对政的领导,本质是处理和优化党政之间的关系问题。因此,在党和政的二元设置之外,强调党的一元化领导,是为加强和完善党的全面领导、建立健全党对重大工作的领导体制机制而设置协调统领型机构。同时,在党和政的二元设置中,统筹设置党政机构存在逻辑上的三种可能性:党政合一、党政分开和党政融合。在党政合一的逻辑之下统筹设置的是“党政合一型”机构,此种机构或者是原已设置,或是在此次机构改革中新设。在党政分开的逻辑之下统筹设置的党政机构,以党的机构与国家机构之间的不同关系,可区分为“合署办公型”机构与“归口领导型”机构。在党政融合逻辑之下统筹设置的党政机构,按照融合的程度可区分为“职责划入型”机构与“合并设立型”机构。所以,统筹设置党政机构的类型总结起来有“协调统领型”、“党政合一型”、“合署办公型”、“归口领导型”、“职责划入型”、“合并设立型”六种具体类型,其中的“合并设立型”机构又可以细分为“新设合并型”机构及“吸收合并型”机构。

(二) 不同类型机构设置的具体内涵

^①林鸿潮《党政机构融合与行政法的回应》,《当代法学》2019年第4期,第57页。

^②曹舒《党政合署体制下党的工作机关行政法律责任探析》,《理论导刊》2018年第12期,第30—31页。

1.“协调统领型”机构

“协调统领型”机构是指为形成统一高效的领导体制,保证党实施集中统一领导,保证其他机构协调联动而建立的中央决策议事协调机构。根据《决定》,党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作,负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。中央决策议事协调机构为实现党的统一领导,从宏观层面来加强党对深化改革、依法治国、经济、审计、教育等方面工作的领导。正如习近平所指出的:“加强和优化党中央决策议事协调机构”,“目的就是加强党中央对重大工作的集中统一领导,确保党始终总揽全局、协调各方,确保党的领导更加坚强有力”^①。

2.“党政合一型”机构

合一型党政关系的实质,是党以治理主体的方式直接介入国家治理过程,党和政府构成合二为一的高度融合关系^②。同理,“党政合一型”机构指的是党的机构与国家机构完全融为一体,尽管其对外也表现为“一套班子、两块牌子”,但不同于“合署办公型”机构。“党政合一型”机构从本质上讲就是一个机构,其在组织构成、人员配备、职能设置等各个方面都是全然而一体的。“党政合一型”机构有的是原已设置,如“党和国家功勋荣誉表彰委员会”;有的是在此次机构改革中新设的,如新组建的“中央党校(国家行政学院)”,最具典型意义的“党政合一型”机构就是“中华人民共和国中央军事委员会与中国共产党中央军事委员会”。根据《中华人民共和国宪法》第九十三条规定:“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。”另一方面,根据党管军队的原则,《中国共产党章程》明确规定:“中国共产党坚持对人民解放军和其他人民武装力量的绝对领导。”中共中央军事委员会是党内军事领导的最高力量,其组成人员由中央委员会决定,并实行主席负责制。所以,中共中央军事委员会也领导全国的武装力量。因此,为保证中央层级军事领导组织架构的统一,党的中央军事委员会与国家的中央军事委员会是完全合为一体、高度融合的关系。此外,国务院台湾办公室与中共中央台湾办公室、国家互联网信息办公室与中央网络安全和信息化委员会办公室,虽是一个机构、两块牌子,但都属于“党政合一型”机构。

3.党政分开逻辑下的机构设置

党政分开逻辑下的机构设置,是指党的机构与国家机构在性质上完全分开的设置类型。尽管党的机构与国家机构之间存在一定的交叉融合,但从属性上讲二者是截然分开的。以党的机构与国家机构之间的不同关系为标准,可以分为“归口领导型”与“合署办公型”两种类型的机构设置。

(1)“归口领导型”机构

“归口领导型”机构是指为避免政出多门、职责不明、推诿扯皮的现象,提高治理效能,坚持“一类事项、一个部门”的原则^③,将原属于政府管理的职能部门归口党中央职能部门管理的情形。但党的机构与国家机构不是合署办公,不在同一地点办公。“归口领导”最大的特点就是在党和国家机构之间实现职能的转移,优化组织机构职能,却又在组织机构的设置上保留原来的状态,与“管理调整”相同。如《方案》将国家民族事务委员会归口中央统战部领导,国家民族事务委员会仍旧是国务院的组成部门;组建中央广播电视总台,归口中央宣传部领导,却仍作为国务院直属事业单位。所以,“归口管理”或“管理调整”都只是机构职能管理的移转而不改变机构本身的性质。

(2)“合署办公型”机构

按照通俗的理解,“合署办公型”机构即是指“一套班子、两块牌子”。“一套班子”强调人事、组织、机制上的“合署”;“两块牌子”突出多个机构之间因性质不同又不适宜进行合并,只能“合署”^④。但是,此种直观的理解并不准确。在诸种类型中,“职责划入型”和“合并设立型”都体现为“一套班子、两块牌子”。也有学者认为“合署

①习近平《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》,共产党员网,2018年4月11日发布,2020年5月20日访问,<http://news.12371.cn/2018/04/11/ART11523454152698258.shtml>。

②刘杰《党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革》,《社会科学》2011年第12期,第6页。

③所谓“一类事项、一个部门”的原则是指为避免党政机构之间职责重叠、交叉分散、政出多门、效率低下的现象,而坚持同一类事项由一个部门统筹的原则。

④翟志勇《监察委员会与“八二宪法”体制的重塑》,《环球法律评论》2017年第2期,第106页。

办公”指两个具有不同编制、职责的党政机构由于工作对象、工作性质相近或其他原因而在同一地点办公的情形^①。但现在合署办公的机构在机构编制上并不是完全分开的,相反是高度融合的,所以此种理解也不完全准确。所谓“合署办公”指的是两个或两个以上性质不同、职能相近的党政机构基于提高工作效率需要而在同一地点办公的情形。其性质不同则不适宜简单合并;职能相近,合署办公又是提升效能、形成合力的自然选择^②。“合署办公型”机构以党的纪律检查委员会与监察委员会合署办公最为典型。二者在机构编制上是高度合一的关系,但二者在性质上却是截然分开的,在行使仅有监察委员会享有的职权时,只能以监察委员会的名义作出。

“合署办公型”机构与“归口管理型”机构之间的不同在于党的机构与国家机构之间的关系不同。一方面,归口管理中党的机构与国家机构之间是管理者与被管理者的关系,是上下级之间的关系;而合署办公是两个完全平行的机构,不存在管理与被管理的上下级的关系。另一方面,归口管理不改变原机构归属,也不要求在同一地点办公;而合署办公的两个机构要求在同一地点办公、挂两块牌子。“合署办公型”机构也与“党政合一型”机构下的“一套班子、两块牌子”不同,前者是多个机构的合署,而后者从机构建立起就是机构合一、编制合一、职能合一。此外,它与“职责划入型”、“合并设立型”也不同。合署办公的两个机关因为在机构性质上是相互独立的,具体承担不同的职责,其对外需要根据具体情况的不同,以两个不同的机关名义行使不同职权^③。而“职责划入型”、“合并设立型”的党政机构,虽同样是两块牌子,但实质上却是一个机构,其由划入、并入后的一个机构来承担相应职能,并且在逻辑上可只以一个机构的名义来对外发布决定、命令。

4. 党政融合逻辑下的机构设置

(1) “职责划入型”机构

“职责划入型”机构是指为加强党中央职能部门对某一方面事务的统一管理,优化职能设置,而将原属于政府部门管理的部分职责划入党中央职能部门的情形。“职责划入型”机构通常伴随着机构对外“加挂牌子”。如《方案》明确,为了加强中央宣传部对新闻出版工作和电影工作的统一管理,将国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责和电影管理职责划入中央宣传部,同时,中央宣传部对外加挂国家新闻出版署、国家版权局和国家电影局的牌子。“职责划入型”机构与“归口领导型”机构相似,二者都是在党的机构与国家机构之间管理职责的转移。但二者之间也各不相同,职责划入一般是原机构部分职责的移转,而归口领导是整个机构管理职责的全部移转。并且,职责划入之后,党的机构增加了原来没有的行政管理职能,需要对外加挂牌子,而归口领导不改变原机构的组织归属,不需要“加挂牌子”或“保留牌子”。

(2) “合并设立型”机构

“合并设立”是指两个或两个以上的党政机关由于其工作性质、工作内容、工作对象的相似性或相关性,而将其重新整合成一个具有独立法律人格的机关^④。“合并设立型”机构又可以分为“新设合并”和“吸收合并”两种类型。第一,“新设合并”指的是原有的两个或者两个以上机构合并之后成为一个新机构,而原机构在组织法上消灭的情形。如《方案》中将中央党校和国家行政学院的职责整合,组成新的中央党校(国家行政学院)。第二,“吸收合并”是指将原机构直接并入已有机构,主要体现为将原国家机构并入党中央职能部门,由党中央职能部门承担相关职责,并对外保留牌子的情形。因此,“吸收合并”又被称为“机构并入”。如《方案》将国家公务员局并入中央组织部,对外保留国家公务员局的牌子;将国家宗教事务局、国务院侨务办公室并入中央统战部,并保留国家宗教事务局、国务院侨务办公室的牌子。所以,有学者认为“合并之后仅有一个机关和一块牌子”^⑤的理解并不准确。此外,“合并设立型”机构与“职责划入型”机构的差别在于融合的程度不同。无论是“新设合并”还是“吸收合并”,“合并设立”都表现为一个完整机构的整体转隶,是机构与机构间的整体融合;而“职责划入”只涉及某部分管理职责的转移,只是部分职责的融合,而非整个机构的转隶。

(三) 多块牌子认识的厘清

^①江雪薇《党政机关合署办公体制的探索与思考》,《世纪桥》2019年第9期,第64页。

^②徐理响《现代国家治理中的合署办公体制探析——以纪检监察合署办公为例》,《求索》2015年第8期,第12页。

^③张力《党政机关合署办公的标准:功能、问题与重构》,《政治与法律》2018年第8期,第73页。

^④王欢《论党政合署在行政法中的融入》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期,第151页。

^⑤陈征《党政机关合并合署与行政活动的合法化水平》,《法学评论》2019年第3期,第27页。

统筹设置党政机构的多种类型之中,“党政合一型”、“吸收合并型”、“职责划入型”、“合署办公型”等类型的机构都表现为“一套班子、两块牌子”。“职责划入型”机构表现为加挂牌子,“吸收合并型”机构表现为保留牌子,“新设合并型”机构与“合署办公型”机构是“实行一个机构两块牌子”。那此处的“保留牌子、加挂牌子、实行一个机构两块牌子”等外观究竟有什么差异?理解这种差异,至少要回答三个问题:一是为什么要有两块牌子?二是“保留牌子、加挂牌子”有什么意义和作用?三是“保留牌子、加挂牌子”可能往什么方向发展?

首先,“两块牌子”是基于机构调整后权力关系变化协调衔接的需要而产生的。“加挂牌子”是因为党的机构增加了原不属于党的机构的职能,为与国家法秩序相统一,在行使相应职责时增加的牌子。而“保留牌子”是因原国家机构整体并入党的机构后,党的机构在一定时期内基于身份转换衔接的必要,在履行相关职责时对外保留原国家机构的牌子。“实行一个机构两块牌子”是因为原来的多个机构融为一体或者在同一地点办公,自然地继承了原来多个机构的牌子,既不是加挂,也不是保留。此种“加挂牌子”、“保留牌子”所体现出来的吸收逻辑——加挂牌子是党的机构对行政机构部分职能的吸收,保留牌子是党的机构对行政机构整体的吸收——不同于“新设合并”、“合署办公”的并列逻辑。“新设合并”是多个机构融合成一个新的机构,故新的机构自然而然地继承了原多个机构的多块牌子。“合署办公”是多个机构在内部组织及人员上的交叉融合配置,但在法律属性上仍是相互独立、互相并列的关系。吸收逻辑体现出一种主次关系,并列逻辑则没有主次之别。

其次,“保留牌子”、“加挂牌子”的作用主要体现在两个方面:一是满足机构调整后权力关系变化协调衔接的需要,确保现有法律秩序框架下的统一;二是保留有关机构以国家机关名义开展“对外”交往的职能。但在地方上类似机构的设置中,“对外”交往的职能并非必要,它完全可以党委职能部门的名义进行“对外交往”。如此,这里的“牌子”更多的是一种象征性的存在。从这一意义上讲,所谓的牌子——无论是加挂抑或保留——都具有过渡性质,经过长时间的实践和理论发展,可能会把牌子直接去掉。恰如学者所言:“‘对外保留牌子’可能只是过渡阶段,时机成熟时该‘牌子’可能被摘掉。”^①以上四种类型的“一个机构、两块牌子”之间的异同可总结如表1。

表1 统筹设置党政机构四种类型比较

外观	不同类型	逻辑关系	具体体现	主要原因	发展方向
一个机构 两块牌子	吸收合并	吸收逻辑	国家公务员局并入中央组织部,对外保留国家公务员局的牌子	机构整体并入,在一定时期内基于身份转换衔接的需要	可能被撤销
	职责划入		国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责和电影管理职责划入中央宣传部,中央宣传部对外加挂国家新闻出版署、国家版权局和国家电影局的牌子	部分管理职责划入,在一定时期内基于身份转换衔接的需要	
	合署办公	并列逻辑	纪委监委合署办公	职能相近、性质不同的多个机构,为提升治理效能而合署办公	长期保留
	新设合并		中央党校和国家行政学院的职责整合,组建新的中央党校(国家行政学院),实行一个机构两块牌子	职能相近的多个机构,为全面加强党的集中统一领导而融为一体	

二 不同类型机构性质的认定

在统筹设置党政机构的类型化基础上,我们要进一步分析不同类型机构的性质问题。关于机构的性质认定有三种,即党的机构、国家机构、既是党的机构又是国家机构。在现行的法律秩序下,国家机构又可区分为立法(人大)、军事、行政(政府)、监察和司法五类法律主体。同时,在诸种类型的机构中,有部分类型的机构性质易于识别,在实务中也不会造成认识上的混乱。如“党政合一型”机构(包括新设合并型机构)、“合署办公型”机构都具有党的机构与国家机构双重属性;“协调统领型”机构是党中央决策议事协调机构,具有党的机构的单一属性;“归口领导型”机构不改变原国家机构的属性。因此,在诸种类型的机构中,较难识别性质、同时又给实务带来挑战的机构类型,主要是“职责划入型”机构与“吸收合并型”机构。

^①刘权《党政机关合署办公的反思与完善》,《行政法学研究》2018年第5期,第40页。

(一) 准确认识机构性质的关键

有学者指出,合署合并的党政机构对外作出影响相对人利益的行政行为时,须以行政主体的名义、按法定程序进行^①。换言之,在职责划入、吸收合并的情况下,有关党的组织在行使特定行政职权时,仍然应以“牌子”的名义行权。从应然状态来讲,我们不得不承认这一观点是正确的,也是目前为止最好的解决办法。但从实然出发,可能实践的发展已经超出了此种判断。《方案》中针对“职责划入型”、“吸收合并型”机构虽然规定了要“加挂牌子”和“保留牌子”,却不再保留原单设的国家机构,其具体的职责是由党的机构来承担。换言之,相应的行政管理职能本身就属于相应党的机构,而不属于特定的“牌子”,“牌子”只是象征性的存在,以确保法秩序框架下的统一。在牌子之下,既没有专门的机构设置,也没有相应的领导职数、行政编制配置,甚至都没有独立的物质财产基础,从这个意义上讲,牌子就仅仅是块牌子而已,都不成其为机构。因此,职责划入、吸收合并后,党的机构在对外行使相应行政职权时,并非必然地要以“牌子”的名义来行事,其完全有可能直接以自身的名义作出行政行为。如国家公务员局并入中央组织部后,中央组织部承担了公务员管理方面的全部职责。机构改革后,中央组织部发布的《公务员范围规定》、《公务员录用规定》、《公务员调任规定》、《公务员培训规定》等公务员管理有关规定,都是直接以中央组织部的名义发布,并未使用国家公务员局的牌子。又如电影管理职责划入宣传部后,宣传部承担了电影管理方面的全部职责。实践中,有的地方就直接以宣传部名义作出电影管理有关的具体行政行为,并未使用电影局的牌子。如2020年1月23日,武昌区委宣传部发布《关于全区电影院暂停营业的通知》^②;2020年8月14日,中共陆丰市委宣传部发布《关于我市电影院暂停营业的紧急通知》^③;等等。由此可见,机构性质认定的关键在于职责划入、吸收合并后党的机构承担相应行政管理职能、行使行政职权的情形下性质如何认定,而不是在于“牌子”的认定。

(二) 机构改革的原因及合法性分析

因为此种法律性质识别的难题是因机构改革产生的,所以我们需要重新认识机构改革的两个基本问题:一是机构改革的原因;二是机构改革的合法性问题。

第一,机构改革的原因。《决定》指出涉及党政机构改革的突出原因是:“一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力,保障党的全面领导、推进全面从严治党的体制机制有待完善;一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出。”可见,机构改革的主要目的在于加强党的全面领导,解决党政机构重叠、职责交叉、权责脱节的问题。

第二,机构改革的合法性依据。任何国家机构的设立、裁撤、合并、分立,都应该有相应的法律依据,要于法有据,符合组织法定的基本原则^④。根据《国务院组织法》规定,国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并,经总理提出,由全国人民代表大会决定。改革开放以来的40多年时间里,我国共经历了8次机构改革,除1982年机构改革是全国人大常委会作出决定外,其后的七次机构改革都是全国人大以“决定”的形式实施的。由此可见,历次机构改革的合法性都来源于全国人大的决定。但《国务院组织法》对国务院其他机构的调整和设置,则未作明确规定。而全国人大批准的《国务院机构改革方案》最后明确规定:“国务院组成部门以外的国务院所属机构的调整和设置,将由新组成的国务院审查批准。”因此,国务院组成部门以外的国务院所属机构的调整和设置,均由国务院审查批准,这一方面来自《国务院组织法》未作规定的消极授权,另一方面来自全国人大“决定”的积极授权。随后,国务院下发了两个关于机构设置的文件《国务院关于机构设置的通知》^⑤和《国务院关于部委管理的国家局设置的通知》^⑥(以下简称“两个通知”)。在“两个通知”中,对职责

①秦前红、陈家勋《党政机构合署合并改革的若干问题研究》,《华东政法大学学报》2018年第4期,第83页。

②《武昌区全区电影院暂停营业》,凤凰网,2020年1月23日发布,2020年11月20日访问,http://ent.ifeng.com/c7tT2J5VBokR。

③《陆丰紧急通知:全市电影院暂停营业》,搜狐网,2020年8月15日发布,2020年11月20日访问,http://www.sohu.com/a/413327109_120152148。

④郭辉《党和国家机构改革的内在逻辑》,《人民法治》2018年第3—4月号,第34页。

⑤《国务院关于机构设置的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2018年1月24日发布,2020年4月15日访问,http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277121.htm。

⑥《国务院关于部委管理的国家局设置的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2018年3月24日发布,2020年4月15日访问,http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277123.htm。

划入和吸收合并都作了规定,指出:“国家新闻出版署(国家版权局)在中央宣传部加挂牌子,由中央宣传部承担相关职责。”“国家公务员局在中央组织部加挂牌子,由中央组织部承担相关职责。”因此,职责划入与吸收合并是通过国务院审查批准并下发文件的形式获得合法性依据的,而国务院又是通过《国务院组织法》的消极授权和全国人大的积极授权获得合法性依据的。所以,职责划入与吸收合并后的党的机关承担相应行政管理职能具有合法性依据,符合组织法定的基本原则。

此外,应注意“两个通知”将职责划入与吸收合并统一表述为“在党的机构加挂牌子,由党的机构承担职责”。此种表述非常不清晰,其与《方案》规定不完全一致,并未明确“原国家局”是否保留,也未明确是否列入国务院所属机构。从“两个通知”的内容来看,凡是属于国务院所属机构的,均已在通知中明确列出。而“两个通知”在文件中每一种类型机构设置的末段规定,只是对于有关机构加挂或保留牌子的情况说明,非为对所属机构的补充规定。因此,文件未将职责划入与机构并入明确列为国务院所属机构,就意味着其不再是国务院所属机构。

(三)两种类型机构性质的认定

根据学界通说,“行政主体”是指具有行政权能,能以自己的名义运用行政权力,并独立承担相应法律责任的组织^①。成为行政主体,至少要符合三方面的要件:享有国家行政权力、以自己的名义从事行政管理活动和独立承担法律责任。首先,一般而言,党组织只能处理党务,而不能直接行使国家公权力,不能行使行政职权。但职责划入、吸收合并后,党的机构承担相应的行政职能、享有特定的行政职权,是具有明确的法律依据、来源的,符合组织法定的基本原则。其次,党的机构在承担行政职能、享有行政职权后,可以自己的名义直接作出行政行为。最后,在判断能否独立承担法律责任这一问题上,通说采取的是“财产独立”的标准,即只要该机构具有独立的财政拨款,就应当视为是具有独立承担法律责任能力的机构^②。而党的机构作为实体部门,有专门的机构编制、领导职数、预算经费,具有独立承担法律责任的能力。因此,以上三个条件均是职责划入、吸收合并后党的机构所具备的,我们应将其纳入行政主体的范围。同时,这也符合机构改革的原意,既加强了党的统一领导,又实现了权责一致。如果认为党的机构不具有行政主体的性质,却又承担了相应的行政管理职责,而所划入、并入的机构仍旧是国务院所属机构的话,那“党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题”就仍未得到解决。

实质上,中国共产党在我国一直直接行使着一部分重要的国家公权力,例如军事统率权、制度创立权、决策权等^③。如《中国共产党党组工作条例(试行)》规定,党组讨论和决定本单位内部机构设置、职责、人员编制等事项,讨论决定重大决策、重要人事任免、重大项目安排、大额资金使用等事项。全面推进依法治国,首要的是党要依法执政,而党的领导法治化就是一个鲜明的发展方向。如党对组织人事的管理是一贯以来就存在的客观事实,现在将国家公务员局并入中央组织部,中央组织部原有的人事管理职责实质上并没有改变,只是将原来较为隐晦、含蓄的间接领导改为直接领导。但借此实现了党政机构的组织优化,提高了管理效能,实现了权责一致,更重要的是实现了党的领导法治化,将党的机构纳入到法治的框架之下,这应该说是—种进步。

(四)两种机构性质认定的进一步厘清

既然职责划入、机构并入后,党的机关在承担相应的行政职能、行使行政职权时是行政主体,那我们就需要进一步认识其是何种类型的行政主体以及如何来判断其是否属于行使行政职权的行政主体。

首先,在传统的行政法理论中,对于行政主体的分类有很多,但根据行政职权的获取方式不同,将行政主体分为职权行政主体和授权行政主体,是最重要的分类。职权行政主体随组织的成立而自然取得行政职权,授权行政主体依法律法规特别授予而取得行政职权。对于“吸收合并型”机构而言,尽管党的机构并非自成立时起就享有该行政职权,但其并入的机构是属于组织成立时自然取得的行政职权,在机构并入后,党的机

①周佑勇《行政法原理》,北京大学出版社2018年第3版,第103页。

②江必新《中国行政诉讼制度之发展》,金城出版社2001年第1版,第162页。

③匡克《论法治国家与党的领导法治化》,《社会科学》1999年第7期,第26页。

构属于特定行政机构职权的继受者,在行使相应行政职权时应属于职权行政主体。而“职责划入型”机构则有所不同,“职责划入型”机构仅仅是部分职责的转隶而不涉及机构的转隶,其实质是党的机构承担了特定的行政职责,因而享有行政职权。可见,此种职权仅来自于法律法规的授权,而非随组织成立而自然取得,故“职责划入型”机构应属于授权行政主体。

其次,党的机构行使行政职权的判断。如前所述,目前学界大致有两种标准:其一是按照牌子来认定,使用行政机构的牌子作出的行为即为行政行为,使用党的机构的牌子作出的行为即为党务管理;其二是按照所谓的“党务”与“政务”、“法律执行”与“政治决策”来进行区分。以上两种标准或过于理想,或是过于抽象,都无法准确判断“党的机构何时才是行使其行政职权”。实质上,关于党的机构行使行政职权的判断,既要注重牌子的形式判断,又要注重职权的实质判断。第一,先从形式上作出判断。如果党的机构在行使职权时使用的是行政机构的牌子,则该行为可以认定为行政行为。第二,如果党的机关不以行政机构的牌子行事,就要进入权力实质的判断。关键是看其所行使的职权属于原行政机构的职权范围,还是属于党的机构的职权范围,如属于原行政机构的职权范围,就属于行使行政职权。原行政机构的职权范围在“三定方案”中也得到明确,通常表述为“调整后,党的机构在某方面的管理职责是……”。如中共中央组织部长期以来都对党和国家的干部行使管理职责,也对国家公务员间接地实施管理,但在国家公务员局并入中央组织部后,其对公务员实施的管理是直接的管理,而不论牌子为何。因此,如果中央组织部通过国家公务员局的牌子来实施直接的管理行为,则可以从形式上判断为行政行为;如果中央组织部以自己的名义实施公务员的管理行为,就应属于实质意义上的行政行为。

三 结论

全面深化党和国家机构改革后,党政关系发生了一系列微妙的变化,既不同于以往党政合一、以党代政的形态,也不同于党政分开,而是党政分工、统筹。第一,统筹设置党政机构的类型有“党政合一型”、“协调统领型”、“归口领导型”、“职责划入型”、“合并设立型”、“合署办公型”六种类型,其中“合并设立”又可以分为“新设合并”与“吸收合并”两种类型。“协调统领型”机构是在党政二元设置之外的领导机构;在党政二元设置之中,“合一型”机构(包含“新设合并型”)立基于党政合一的逻辑,“合署办公型”机构与“归口领导型”机构立基于党政分开的逻辑,“职责划入型”机构与“吸收合并型”机构立基于党政融合的逻辑。六种不同类型的党政机构统筹之间各不相同又相互联系,共同构成统筹设置党政机构的整体。第二,多种类型机构中的“一套班子、两块牌子”相互区别,“吸收合并型”机构的保留牌子、“职责划入型”机构的加挂牌子,背后蕴含的是一种吸收逻辑,其不同于“合署办公型”机构、“合一型”机构“实行一个机构两块牌子”的并列逻辑。第三,就机构的性质而言,“党政合一型”机构(包括“新设合并型”机构)、“合署办公型”机构都具有党的机构与国家机构双重属性,“协调统领型”机构属于党的机构,而“归口领导型”机构不改变原国家机构的属性。并且在职责划入和机构并入后,党的机构在承担特定行政职能时,宜被认定为行政主体。所以,“职责划入型”机构与“吸收合并型”机构具有党的机构与国家机构双重属性。在《决定》中,统筹设置党政机构被放置在“完善坚持党的全面领导的制度”之下,加强党的全面领导,确保党的领导更加坚强有力,是统筹设置党政机构的价值取向。从“归口领导型”逐步地转变为“职责划入型”和“吸收合并型”,可以更好地发挥党的职能部门作用,这可能是统筹设置党政机构的发展方向。

党的领导不仅仅是路线、方针、政策上的领导,更是政治、思想、组织上的领导。党的领导既要实行宏观政策的领导,又要有微观的具体抓手。当下统筹设置党政机构是党和国家机构改革的大方向。这是为了全面加强党的集中统一领导,优化党政关系,统筹设置党政机构,体现权责一致的需要。在某种意义上,这并不是机构改革之后才存在的问题,只是机构改革把这些问题给我们摆到了桌面上来。因此,我们应采取实事求是的态度,客观地去认识和对待党的机关行使行政职权时的性质。我们希望这种类型化的研究,对于与机构改革相关的其他研究能够有所帮助。

[责任编辑:苏雪梅]