

深化行政 体制改革的探索

下

Exploration on Deepening Public Administration System Reform

主 编 黄文平 副主编 于 宁

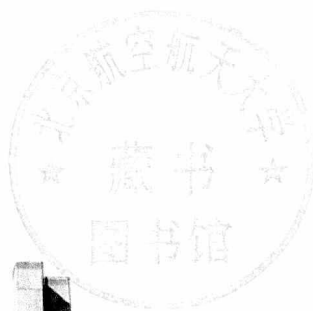
国家行政学院出版社

深化行政 体制改革的探索

下

Exploration on Deepening Public Administration System Reform

主 编 黄文平 副主编 于 宁



国家行政学院出版社

目 录

(上册)

序言	1
第一篇 转变政府职能与政府职责体系建设	1
加快转变政府职能研究	朱光磊、张志红、郭道久等/3
县级政府职能定位及行政管理体制改革研究	彭和平、段 晖/62
加快政府职能转变研究	方成义、陈祖森、陈朝宗等/95
地方环境保护行政体制改革战略研究	夏 光、任 勇、原庆舟等/119
第二篇 政府机构与大部门制改革	173
十七大以来行政体制若干重点领域改革 的成效和经验	孙 涛、贾义猛、李 瑛等/175
地方政府“职责异构”的理论基础与可行性路径研究 ——以广东省为例	张 玉、姜国兵、唐良凤/221
第三篇 分类推进事业单位改革	265
事业单位改革、多组织制度安排与中国社会事业 体制建构	董克用、李文钊/267
公益事业单位改革保障机制研究	焦连合、李显升、葛长会等/296
第四篇 机构编制管理与法制化建设	317
机构编制管理中控制总量与盘活存量的研究	王喜宴、冯文奎、王登明/319
地方政府行政编制动态调整影响因素研究	罗昌平、徐爱平、杨兴红等/341
基于编制经济学应用的编外人员管理机制 研究	葛 滨、胡 烨、王春婷/358
江苏省行政编制动态管理研究	盛 放、张学才、周 清等/388

(下册)

机构编制法定化研究	朱维究、顾向明、刘永林等/405
事业单位编制总量管理研究	吴 康、胡立杰、赵海峰等/427

第五篇 社会组织发展和政府执行力	/455
改进政府管理和公共服务方式研究	方成义、陈祖森、陈朝宗等/457
政府行政管理与基层群众自治组织有效衔接和良性互动机制研究	
——以江苏太仓共治改革为例	张劲松、金太军、施从美等/481
基于区域差异性的省直管县分类改革研究	陈国权、于 洋、黄振威等/573
省直管县体制改革研究	
——以福建省为例	方成义、陈祖森、陈朝宗等/595
城市行政管理体制变革	
——从管制到治理	曹现强、王延峰、段修国等/622
城市行政管理体制研究	廉毅敏、谢强利、魏建庭等/698
中国政府执行力的多维分析	麻宝斌、董晓倩、郭 蕊等/727
我国乡镇政府政策执行力问题研究	徐元善、周定财、王冠群等/755
后记	/785

机构编制法定化研究

随着经济社会发展,现代政府职能逐步走向多层次、宽领域、立体化,对行政管理体制及公务员结构提出新的要求;适应现代法治理念的确立和巩固,政府机构依法设置、依法履职、依法接受监督并承担法律责任,已成为法治政府的基本要求。因此,如何通过科学理性的制度构建,使政府机构的设置与运作、规模与结构达到法治、民主、科学、高效的要求,是世界各国面临的共同课题。其中,核心议题之一就是要实现政府机构编制的法定化。

改革开放三十年来,政府机构改革和编制管理始终是推进行政管理体制改革的基础性工作。实现机构编制法定化,是依法行政、建设法治政府的内在要求,也是转变职能、优化结构、提高效能、建设服务型政府的重要途径。随着改革与发展,各项事业不断向前推进,对法定化与科学化相结合的机构编制管理要求更为凸显。当前,我国已经初步形成比较规范的政府机构与编制审批和监督体系,但仍存在以下问题:行政组织法制不健全,支撑性法律缺位;机构编制管理政策性较强,法定性较弱,现有规范刚性约束不足,监督与问责有待加强;尚未形成发达国家普遍采用的立法机关通过财政预算控制编制的长效机制等,真正形成法定化与科学化的机构编制管理制度仍任重道远。

一、我国政府机构编制法定化的时代背景与理论基础

(一)深化体制改革、加快职能转变是政府机构编制法定化的时代背景

新中国成立以来,政府机构编制管理一直是政权建设和推进政府各项改革的重要环节,其主要任务是通过科学配置职能、理顺职责关系、合理设置机构、核定人员编制及确定领导职数,逐步建立与社会主义市场经济和民主法治建设相适应的高效廉洁、运转协调、行为规范的党政管理体制和工作机制,促进社会进步和经济发展。^① 伴随着改革开放以来计划经济向市场经济转轨,行政管理体制的转型和改革也拉开序幕,政府职能转变、结构优化成为必然趋势,这一过程需要有科学完备的法律制度作为基础和保障才能得以

^① 中央纪委法规室、中央编办监督检查司:《〈机构编制违纪行为适用《中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释〉学习读本》,中国方正出版社2011年版,第9页。

顺利推进,政府机构编制的“法定化”议题提上日程。

早在改革开放初期,邓小平同志就提出“编制就是法”“精简机构是一场革命”的重要论断;党的十三大提出“完善行政机关组织法、制定行政机关编制法,用法律手段和预算手段控制机构设置和人员编制”的立法方向;党的十五大在确立依法治国基本方略的同时重申“要深化机构改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化”。在新世纪,党的十六大对行政管理体制改革提出“实现机构和编制的法定化”的要求;十七届二中全会再次提出“加快推进机构编制管理法制化进程”的目标。党的十八届三中全会对全面深化改革做出全面部署,提出“推进机构法制管理科学化、规范化、法制化。”

由此可见,政府机构编制法定化是深化行政管理体制改革、加快政府职能转变的必然要求和题中之义。具体而言,就是通过以法律规则为主体的制度设计,保障政府机构职能科学、结构优化、规模精简、运转高效。在我国当前和未来的改革发展进程中,政府机构法定化的命题将贯穿始终。对此,《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》已经把“实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变”作为将在2020年形成的中国特色社会主义行政管理体制的重要组成部分。在此背景下,政府机构编制法定化的制度建设与理论研究都面临新的机遇和挑战。应当理性思考其中“法”的刚性约束与机构改革灵活性、变动性的关系,分步骤设计、分阶段有效地推进法定化进程,达成全面实施法律治理,才能真正推进改革进程、保障改革成果。

(二)行政组织法的基本原理是政府机构编制法定化的理论基础

“政府机构编制”^①,包括政府机构设置与人员编制两方面内容,并非学理概念,而是我国实务工作及政策文件中的通常用语^②。具体来说,政府机构编制管理包括:对一个单位及其内部机构设置的管理;对机构权限或职能配置的管理;对人员数量及其结构的管理;通过计划、组织、协调、控制等手段,对其他机构编制相关事项的管理(如机构设置或人员编制的动态调整、机构改革、对部门职责关系的协调等)。可简单概括为体制管理、职能管理、机构管理、人员编制管理、领导职数管理等五个方面。^③如果对政府机构编制法定化的理论基础进行阐释,则应将其抽象为法学学理上的基本概念。由于行政机关编制是政府机构编制的主体部分,可以“行政机关编制管理”为中心,运用行政法学的基本理论进行研究。

① 根据我国现行机构编制管理专门立法的规范对象,“编制”包括“行政编制”和“事业编制”两种,分类推进事业单位改革已拉开序幕,其中涉及的命题极其广泛,根据核心主题及报告篇幅限制,暂不研究“事业编制”。本报告仅以政府机构编制为视角,研究“行政编制”。在实践中,“行政编制”不仅适用于行政机关,还适用于国家权力机关、中国共产党机关、审判机关、检察机关以及政协和人民团体、民主党派机关(参见曹康泰主编:《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例解读》,中国法制出版社2008年版,第27页),同时与公务员法的调整对象相联系,因而称之为“政府机构编制”,政府是广义的,不仅仅指行政机关,包括前述各类机关。

② 如国务院2004年公布的《全面推进依法行政实施纲要》规定“科学设置政府机构,核定人员编制,实现政府职责、机构、编制的法定化”。

③ 中央纪委法规室、中央编办监督检查司:《〈机构编制违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释〉学习读本》,中国方正出版社2011年版,第9页。

行政机关编制管理,在学理上属于行政组织权的行使和运行方式,其“法定化”亦即完善行政组织法中的相关制度,从公法理论视角,本报告将行政组织法的基本原理作为研究政府机构编制法定化的理论基础。

1. 行政组织权的归属

依大陆法系公法学理论通说,行政组织权,也称行政组织编成权,“是指设置、变更或裁撤行政机关或单位之权限;其经由组织法规之制定,而决定其管辖、人员配属、财务配备及内部运作的秩序,亦属行政组织权之行使”。^①因此,行政机关的机构编制管理事项属于行政组织权行使的内容之一。行政组织权在立法机关与行政机关之间的分配和归属是机构编制法律体系的基础。

在近代立宪政体建立之初,行政组织权常被认为是君主特权,但在现代法治国家中,行政组织权须受法的规范,由此确立“行政组织法定”原则。这一理念下行政组织权大体有三种归属:第一,宪法创设并明定其权限的机关,组织权归属制宪者及修宪机关;第二,立法机关以法律明定机关之设置与组织者,组织权归属立法机关;第三,除这两种情况,行政组织权应归属于行政机关本身。^②因此,行政组织权的归属、分配是宪法层面的问题,在我国涉及立法职权和行政职权的分工与制衡,即中国“法律保留”范围的问题。虽然现代法治国家确立了“行政组织法定”的原则,但此处的“法定”是相对于古代及近代特权性、专制性、随意性的“人定”而言的,“法”是广义的,并不仅指立法机关所立之法(法律),也包括经立法机关授权的行政立法。至于立法与行政各自的“组织权”范围则视不同国家“法律保留”的范围而定。我国行政组织权的配置模式在1982年宪法和《国务院组织法》中加以规定。这一模式决定了我国现行机构编制管理的法律体系。

2. 行政组织法定原则的含义

“行政组织法定”原则是指行政组织权须受法的规范,行政机关的创设、权责、内部组织与运行规则均由行政组织法予以规定。政府机构编制管理包括机构设置和人员配置两大要素,是行政组织权的重要组成部分,受行政组织法的规范。随着公共行政制度变迁和实质行政法治理念的逐步形成,传统的“行政组织法定”原则的内涵和相应制度有了一定程度的发展。

(1)“法律保留”与“行政保留”(行政裁量)相结合。依法理通说,行政组织法对行政组织权的规制是二元的,既有通过立法权创设的组织法规则,也有通过行政职权自我设定的自律规范(行政法规、命令)。按照传统行政法治的要求,行政组织的设置应受民主、法治原则支配,行政机关的创设与运作均应接受民意监督,进而落实主权在民的理念,立法机关对行政组织(设定)权的控制自不待言;^③同时,实质行政法治理念下行政机关应当能够灵活高效地回应公共行政发展带来的新挑战,以积极作为的方式谋求公共利益,这

① 吴庚:《行政法之理论与实用》,(台)三民书局2005年版,第187页。

② 同上,第188页。

③ 李震山:《行政法导论》,(台)三民书局2005年版,第84页。

就要求行政机关必须在立法权监督下确保一定的“自我组织权”，在机关组织与内部运作事项上享有必要的裁量空间。总之，在“行政组织法定”的原则下，现代行政组织权的发展趋势是：立法职权与行政职权在组织事项上须保持良性协调与互动，都应当符合义务地（遵守宪法和法律）行使各自的组织裁量权。^①

（2）立法机关对行政组织权有双重约束功能。行政组织法定原则的本质是人民主权原则和法治原则（二者都是宪法原则）在行政组织权领域的延伸和拓展，旨在明确行政组织的设置、权限、内部结构、运作机制均应得到立法机关（代议机关）的同意和授权，并在动态的过程中依法受到监督和约束。所以立法机关对行政组织权的双重约束功能体现在：一方面它掌握立法权，可以通过制定组织法规范明确规定政府机关的设立、职权、内部机构、编制规模等事项，刚性约束极强；另一方面，它控制财政权，可以通过审批年度预算、颁布拨款法案等监控政府机构与编制的变动情况，以经费为杠杆形成对行政组织的动态约束机制。

现代行政活动中，为灵活高效地回应复杂多变的行政任务，行政组织权领域的行政裁量范围逐渐扩大；组织法规范（法律）一般仅就重要事项作准则性规定，内部运作及人员编制事宜大多授权行政机关自行规定。立法机关更多地通过财政预算手段对行政机关的组织裁量权进行监督，二者有机结合确保政府规模精简、结构合理、运作高效。

（3）行政组织法的制度设计应体现科学性与效能性。随着福利型国家兴起、政府职能扩张，行政任务与手段多样化，公民对行政职权行使的要求也不断提高，即要求政府不仅要合法履职，还要高效履职，行政组织的科学性与效能性倍受到关注。

行政组织法是对行政组织过程与结果的规范，必须符合行政管理过程中的科学规律。如何组织行政、确定行政的基本组织形式，如何设置机关及其内设机构，如何进行职位分类、确定职数等在行政学、管理学、心理学中都有研究，并有相当成果可供借鉴。例如在一个组织中，管理幅度不宜过宽、管理层级不宜过多，否则效率越低、信息失真度越高等。只有科学理性地设置机构、配置职能、优化内部组织结构、提升公务员人力效能，才能真正建立精简、高效的政府，这也是行政组织法在立法过程中规则设计应考量的目的性因素与科学性依据。

二、我国政府机构编制管理法律制度的沿革

中央都十分重视机构编制管理的制度化、法制化建设，在不同历史时期都设立专职机关负责机构编制管理与监督工作。新中国成立以来的机构编制管理制度建设既表现为规范的立法形式（即行政组织法律体系中的法律、行政法规、地方性法规、部门规章与地方规章），也表现为党中央、国务院不定期发布的其他政策性规范性文件（如“三定”规定通知、指示、批复等），这些文件在实务工作中实际上具有“准法律”的效力。

^① 詹镇荣：《变迁中之行政组织法——“组织形式选择自由”到“组织最适诫命”》，2010年台湾地区行政法学会研讨会论文集《行政组织与人事行政法制之新发展》，台湾行政法学会2010年版，第27页。

(一)初步探索阶段:1949—1954 年

1. 中央与地方行政组织法制初步建立

1949 年中央人民政府成立之时,就有中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《中央人民政府组织法》作为依据。中央人民政府成立后,于 1949 年 12 月颁布了具有“组织基本法”性质的《政务院及其所属各机关组织通则》,此后,政务院一些所属部门依据此,制定了各自部门组织法规,并经政务院批准实行。这些部门组织法规一般称为“试行组织条例”,涉及中央垂直管理部门的称为“试行组织通则或规程”,1949 年至 1954 年间共颁行 18 部。这些组织法规对各机关(部门)的职责权限、内设机构及其职能、工作制度等做出规定。

2. 机构编制统筹管理的探索

针对建国初期的政权建设和财政经济形势,中央政府意识到了核定和规范全国各级政府党政群团机构公职人员编制的必要性。为了提高行政效率、节省财政开支,政务院根据中央人民政府通过的 1950 年财政收支概算,于同年制定颁布《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制(草案)》^①,对全国各级地方政权按党委、政府、群众团体三个类别,以管辖地域和人口数量为标准,对公职人员编制进行详细核定,并将各类员额以编制表和附带说明的形式列明。

这一规定明确由中央统筹管理各级地方、各类机关的编制,具有较强的权威性和刚性约束;这是新中国成立至今唯一的一次以公开发布的形式核定政府员额编制,而且范围广、内容细密。其中党、政、群团三类机关的编制构成了以后的文件和法规中所称“行政编制”的主体范围。由于当时人民代表大会和政协两个系统机关建制正在变动或筹划中,尚难提出员额编制,所以规定中未涉及人大系统和政协系统的员额核定。

(二)雏形形成阶段:1954—1966 年

1. 中央与地方行政组织法制的发展情况

1954 年宪法颁布后,全国人大制定了《国务院组织法》作为中央行政机关的组织基本法。该法以列举的形式明确国务院设立 30 个部、5 个委员会。在机构设置权方面,规定国务院各部和各委员会的增加、减少或者合并,经总理提出,由全国人民代表大会决定,在全国人民代表大会闭会期间由全国人民代表大会常务委员会决定;国务院可以按照需要设置若干直属机构,主办各项业务。其设立、合并或者撤销,由总理提请全国人民代表大会常务委员会批准。在人员编制方面,领导副职均规定为“若干人”,也没有对编制总额做出规定。

根据《国务院组织法》第二条列明的机构设置,一些部委重新起草或修改了部门组织法,经国务院法制局审查并经国务院全体会议或常务会议讨论通过,颁行了新的部门组

^① 全文参见《江西政报》1950 年第 3 期。以县人民政府的编制为例,该方案做出如下规定:将全国的县按所辖人口划分为特等、甲等、乙等、丙等。各县属机关的员额视县等级而有所区别,例如县公安局侦查股的编制为:特等县 10 人、甲等县 8 人、乙等县 7 人。方案对各类机关的员额规定不仅涉及领导职数(包括副职数)、干事、秘书等的人数,还详细到文印收发员、服务员、交通员、话务员、炊事员等辅助性工勤岗位的人数。

织法规,大多称为“组织简则”,共计十二部。此外,这一时期一些非常设机构(20世纪90年代以来改称“议事协调机构”)也有相应的组织法规予以规范,如《中央救灾委员会组织简则》《各级职工业余教育委员会组织条例》《国务院关于地方各级行政机关兵役委员会组织和任务的规定》。1957年以后,部门组织法规就不再制定,已有法规的实施效果也逐渐减弱。

在地方政府组织法方面,1954年全国人大制定通过了《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》。同年,全国人大常委会通过了《城市街道办事处组织条例》,这一条例的亮点在于明确了街道办事处的干部编制,“街道办事处共设专职干部三至七人”。

2. 机构编制管理政策与规范性文件

这一时期在机构编制管理方面仍然没有规范的立法形式,公职人员编制员额核定、审批、监督、管理等环节都由中共中央、国务院或国家编制管理机关发布通知、指示、方案予以规定,散见于各类文件之中,发文机关、文件形式、执行效力都没有统一的规范化形式。1962年国务院机构编制管理机关分别拟定了地方各级政府党政群团编制方案,1963年和1965年分别形成《国务院关于编制管理的暂行办法》和《国家编制委员会关于国家机关和事业单位编制暂行管理办法》两个草稿,对国家编制的三种类型(行政编制、事业编制、企业编制)及其界定、经费来源、审批管理等事项做出较为详细规定。

(三)“文化大革命”后的过渡期:1976—1981年

在特殊的时代背景下,“部门组织法”已经退出历史舞台,复建、新建机构均以国务院通知、批复的形式作为依据,随意性大。此外这一时期成立了很多非常设机构,大多称为“领导小组”。正是由于这种“权宜之计”的改革方式,1981年底国务院组成部门和直属机构、办公机构共达到100个,是我国中央政府机构数量的最高值,催生了1982年的精简机构改革。

(四)1982年以来政府机构改革背景下机构编制管理的制度建设

1. 中央及地方政府部门组织法缺位

1982年《国务院组织法》将部委数量规定为“若干”,宪法也授予国务院可以自主设立直属机构的权力,机构设置的灵活性明显大于法定性。在经济体制转轨为主导的社会转型背景下,机构改革的复杂性与变动性日益凸显,政府部门及机构设置、组织、运作灵活性与随意性较强,往往凭借党政文件或政策就可以撤并机构、更改职能、增减人员,中央和地方政府的部门组织规则已不再制定。

2. 机构改革初期对机构设置与核定编制标准的相关规定

1982年至20世纪90年代初,党中央、国务院和相关主管部委对中央和地方的一些党政机关、人民团体、事业单位机构设置与人员编制以文件形式做出规范。这些规范性文件的内容大致可归纳为三部分:一是机构设置与编制核定的标准;二是领导职数配备规则;三是部分规定涉及领导干部与工作人员的比例(即内部领导机制与管理幅度)。但

是发文机关、文件效力各异,不利于统一制定规则和进行编制管理与监督。^①

3. “三定”规定成为机构编制管理的新载体

“三定”规定(方案)是指国务院(或地方政府)发布的关于国务院(或地方政府)各部门职能配置、内设机构、人员编制三方面内容的规定,是一种具有普遍约束力的规范性文件,是政府部门组织的“准法律依据”。就中央来看,“三定”规定的规范对象包括:国务院办公厅、部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局,和部分国务院直属事业单位。国务院议事协调机构(非常设机构)则没有相应的“三定”规定。

4. 现代公务员制度通过立法得以确立

1993年国务院制定颁布了《公务员暂行条例》,以行政法规的形式正式确立了现代公务员制度,是20世纪80年代初以来干部人事制度改革的重大突破,也是行政组织法律体系(包括机构编制管理法制)中“人”的要素走向法制化迈出的重要一步。^②其汲取了西方国家公务员编制管理以科学的职位分类作为基础的有益经验,设专章规定“职位分类”制度,并由原人事部制定《国家公务员职位分类工作实施办法》。2005年,新的公务员法颁布,却简化了职务分类制度,仅将公务员职位笼统划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类,也没有关于职位类别、职位设置、职位说明书等相关事项的实施性细则规定。

5. 机构编制专门立法取得新进展

1997、2007年国务院分别以行政法规形式公布实施了《国务院行政机构设置与编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》,确立了“中央统一领导、地方分级管理”的机构编制管理体制,规定了中央与地方行政机关机构设置与编制管理的基本原则、机构编制管理机关的职责权限、机构设置和编制审定的实体与程序条件、机构编制监督检查制度与法律责任等。在地方立法层面,各地方人大和政府积极发挥“地方分级管理”的积极性和主动性,以中央的法规和文件为依据,1999年至2011年3月,共有4个省制定了机构编制管理的地方性法规,12个省、1个自治区制定了机构编制管理的地方规章。

值得一提的是,1990年至2002年,共有原卫生部、原铁道部、文化部、原广播电影电视部、原新闻出版署、原能源部、原邮电部、原化学工业部制定颁布了本部门行政编制和直属事业单位编制管理的规定,从法律效力来看,不属于部门规章,相当于内部工作制度的规范性文件。历经数次机构改革的撤并后,部委名称、职能、机构设置、人员编制都发

^① 这一时期对党政机关编制做出规定的代表性文件有:1982年《中共中央、国务院关于省、市、自治区党政机关机构改革若干问题的通知》规定,省、自治区一级党政群机关的人员编制,一般规定为3000至5000人,直辖市党政群机关的人员编制按城市人口的千分之四左右核定。1983年《中共中央、国务院关于地州市州党政机关机构改革若干问题的通知》规定,市委委员25—49人,常委7—13人,正副书记3—5人,正副市长4—6人,市人大常委会主任3—11人,市政协正副主席5—13人。1989年《中纪委、国家编委关于省一级纪委会机关编制标准的通知》规定,一般省、自治区纪委会机关编制标准为70—100人,5000万人口以上的省和直辖市可略多于100人。

^② 关于《国家公务员暂行条例》颁行的重要意义,详见宋德福:《勇于改革不合时宜的人事制度——谈〈国家公务员暂行条例〉》,《行政人事管理》1994年第1期;杨海坤:《建立国家公务员制度的法律意义》,《法学杂志》1990年第1期。

生很大变化,当下,这些规定大多数已不再有效。

6. 机构编制管理的监督与问责走向制度化和规范化

针对机构编制管理领域中的违法违纪行为,中央编办于2005年3月成立监督检查司,切实加大了机构编制管理工作的监督检查力度;建立了全国统一的“12310”举报电话,完善了“电话、网络、信访”三位一体的机构编制违法违纪问题举报平台;公务员法规定了不按编制限额、职数或任职资格条件进行公务员录用、聘任等的法律责任;2007年中央编办、监察部颁布《机构编制监督检查工作暂行规定》,对于机构编制监督检查的对象、范围、程序、处理措施做出明确规定;2009年中纪委颁布《机构编制违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》,明确了党员领导干部机构编制违纪行为的纪律责任,问责力度与权威性进一步加强,为推进机构编制法定化提供了坚实的制度保障。

(五)经验与不足

回顾新中国成立以来机构编制法律制度发展进程,我们既应汲取经验,也应反思不足。

第一,20世纪50年代是行政组织法制建设的“高潮”,1954年《国务院组织法》中明确列举部委数额,并规定国务院直属机构也须经全国人大批准才能设立。从国家部委到街道办、派出所的组织均有法(包括行政法规)可依,基本上做到了机构设置法定、职责权限法定,特别是对非常设机构也有组织法规范,至今仍值得借鉴。

第二,上述组织法规则中,缺乏人员编制与领导职数的规定;后续发布的一些命令、决定等规范性文件对人员编制与领导职数的核定标准做出较为详细的规定,但整体性和系统性不强,尚未形成完整的编制核定、审批、评估、监督检查体系。随着20世纪90年代末以来机构编制法制建设的加快,这一体系基本形成。

第三,从20世纪80年代开始的机构改革,在一定时期和一定程度上缺乏科学的法律制度规范,随意性较强,科学性和刚性约束均不足。因而,不仅出现了“精简—膨胀”的循环,还出现了行政机关职权交叉、界限不清、机构臃肿、效能低下等问题。随着行政管理体制改革向纵深发展,必然要求建立一套科学完善的行政组织与机构编制法律制度,在处理法的稳定性与改革的变动性存在的内在紧张关系上,必须坚持以完善法制为先导,这是推进改革深化的必由之路。

三、现阶段我国政府机构编制管理制度存在的问题

经过改革开放三十多年的探索和努力,我国已经基本形成了政府机构编制的法律制度框架和机构编制核定、审批、评估、监督一系列制度,但在相关规则的制定、执行、监督及理论研究等方面还存在问题;总体上距离建立一个规范齐备、内容具体、科学高效、监督有力的机构编制管理法体系还有很长的路要走。

(一)宪法体制层面:行政机关享有过大的行政组织权

根据1982年的宪法和《国务院组织法》规定,国务院组成部门的设置与变更由全国

人大享有最终决定权。此外,国务院也享有相当大的行政组织权限,包括:第一,国务院总理有权提出国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并(最终由全国人民代表大会决定);第二,国务院有权规定各部和各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作;第三,国务院有权自主决定其直属机构、办事机构、部委管理的国家局、议事协调机构和临时机构的设置与变更;第四,国务院有权审定行政机构编制,国务院机构编制管理机关负责国务院行政机构设置和编制管理的具体工作。

可以看出,行政机关在机构设置与编制管理方面裁量权较大。宪法层面尚未明确“行政组织法定”原则,政府部门组织法规缺位,政府机构设置与编制管理权也归属于行政机关系统,特别是我国尚未确立权力机关通过审批政府预算控制和监督机构编制的常态机制,因而我国权力机关对行政机关机构编制管理的监督极为有限。

(二)具体法律制度层面:行政组织法中核心规范缺位

目前我国只有《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,分别规范中央与地方政府的组织事项,然而国务院与地方政府各部门的组织规范则缺位,一定程度上导致政府部门机关、机构的设置随意性大,特别是在政府职能转变与机构改革过程中出现增减撤并后职能交叉重叠、界限不清、管理体制不顺等诸多有碍行政管理职权顺利行使的问题,成为机构设置法定化与科学化的障碍。另外,现有的两部组织法的规定较为粗略,行政组织法的基本原则、本级政府所属各机关名称、机关规模与建制标准、职位设置、领导职数(《国务院组织法》中仅规定部委和直属机构领导副职数,尚未规定副总理、国务委员、国务院副秘书长、国务院部委管理的国家局的领导职数)、首长职权与责任等核心规范缺失。

(三)机构编制单行法规层面:立法质量与实施效果有待提升

从已有的两部行政法规,1997年《国务院行政机构设置和编制管理条例》和2007年《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》以及相应的地方立法来看,问题主要是:把行政编制法律规范同行政组织法割裂开来,没有体现行政组织法的一般原则和重要实体内容,把行政编制管理仅作为一种内部行政程序,欠缺权力机关的监督。此外,规定内容大多过于原则,可操作性不强,刚性约束不足,监督检查和问责难。

例如编制评估制度、编制违法举报制度、编制管理接受社会监督等条款,均没有具体的制度设计和可操作性的实体与程序规范;编制管理机关在监督检查时,程序和方式不明确,仅规定“组织和个人应当予以配合”,编制管理机关发现违法行为时仅有权提出“处理意见和建议”。^①针对行政法规条文中的这些问题,地方立法本应当体现“不抵触、有特色、可操作”的特点^②,尤其是在已经有上位法规范作为依据的情况下,更应当以科学精密的立法技术在地方立法中加入细化和补充的实施性规定,使地方立法真正体现地方特色,同时具有更强的可操作性。但是很多地方的编制管理立法都有内容套改、照抄国务院行政法规的规定,这类重复立法意义不大。

① 详见《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第二十一、二十二、二十四、二十五条。

② 孙育玮等:《完善地方立法立项与起草机制研究》,法律出版社2007年版,第5页。

正是由于立法质量上存在上述问题,其实施与执行效果不尽如人意在情理之中;自然也致使机构编制论证与评估机制、编制政务公开机制等难以在全国各地同步有效落实。更多的地方政府做法是,通过政府、党委、编办或单独或联合发文,对机构编制管理的具体事项做出实施性规定。这类规范性文件其实并不具有严格的法律效力,仍属于政策治理范畴,不具有规范立法科学性、稳定性、权威性的特点,而且由于外部监督不足,难以落实责任追究。

(四)其他规范性文件层面:“三定”规定的利弊

“三定”规定是机构改革中规则性与变动性相妥协的产物,其积极意义是:机构改革和政府职能转变的成果逐步巩固下来,政府部门的创设、权责的配置、职能的行使、内部的结构与规模都有章可循、有据可依。改革过程中较为随意和变动频繁的“政策”逐步向更具科学性和约束力的“规则”过渡。同时“三定”规定是改革“过渡期”的特殊规则,带有“权宜之计”的色彩,与现代行政法治的基本原则与规律还有诸多不相适应之处。其缺陷主要表现为以下方面:

第一,制定程序不完善。“三定”规定的制定过程没有统一、公开的程序规则予以规范,往往按照行政机关的内部工作规则进行制定。缺乏公众参与和科学论证,没有充分反映实情与民意。同时,部门自行起草导致一些职能相邻的部门沟通与互动不充分,部门利益的影响大,仅依靠中央编办最后审核阶段的协调艰难且无法解决,导致各部门仍然有职能配置不当、职权交叉、权限模糊的情况。

第二,内容不够详尽、全面。“三定”规定中缺乏对规定执行过程中评估与监督制度的规定,且没有相应的法律责任条款,同时也未规定部门之间的职能冲突与争议如何解决,导致实践中“三定”规定的执行效果大打折扣。值得关注的是,中央编办正在探索用“解释”的方式协调部门之间的职能冲突问题,如2009年发布的《对文化部、广电总局、新闻出版总署“三定”规定中有关动漫、网络游戏和文化市场综合执法的部分条文的解释》,但这仅为行政冲突解决机制的一种,尚待设置完善多种解决纠纷机制。

第三,效力位阶较低,监督机制缺失,刚性约束不足。“三定”规定是规范性文件,从起草到批准均在政府内部完成,其制定和执行都缺乏有力的外部监督。在制定方面,无论是国家机关还是社会公众都无权提请全国人大常委会审查“三定”规定的合宪性与合法性。在执行方面,“三定”方案的执行评估缺乏制度规范和公开性,责任追究难落实,实施效果并不理想。例如,2008年3月机构改革后各部门新的“三定”规定出台,然而2008年12月的统计数据即表明,领导副职数量超编的部委已占国务院组成部门的62.5%。^①

(五)法律与预算手段相结合的管理模式尚未形成

总体来看,我国目前的政府机构编制管理制度处于由“政策治理”向“法律治理”过渡的阶段,早在1987年就提出的“法律手段与预算手段相结合”的机构编制管理模式尚未

^① 张迎涛:《中央部门组织法研究》,中国政法大学2009年博士学位论文,第58页。

形成。从规范形式看,表现为法律与政策形态并存:既有规范的立法形式(法律、行政法规、地方性法规、规章),又有党政机关发布的其他规范性文件(包括“三定”规定、其他专门的政策文件等)。从监督与问责机制看,表现为追究法律责任与党纪政纪责任同在且党纪为先。但是,从责任体系来看,党纪与国法不能混淆,更不能以政策代替法律,以追究政治(纪律)责任代替法律责任。

总之,应依据宪法规定,以完善行政组织法制与公共财政(预算)法制为支撑,真正落实权力机关(人民代表大会)的监督权。其核心是:人大应通过制定组织法规对政府机构编制进行静态规范,并通过每一年度审批政府预算对政府机构编制进行动态管控。

四、域外政府机构编制法定化制度设计与主要经验——以我国台湾地区、日本、美国为分析对象

(一)我国台湾地区行政组织与员额管理法律制度

1. “宪法”中规定的行政组织权配置模式

我国台湾地区行政组织与员额^①管理法制的依据是其“宪法”中对于行政组织法定原则的规定,即对行政组织权配置模式的设计。它明确了行政组织权的享有和行使过程中“法律保留”与“行政保留”(即行政裁量)的界限及相互关系。1997年台湾地区“宪法”增修条文第三条第三、四项规定:“国家机关之职权、设立程序及总员额,得以法律为准则性之规定。各机关之组织、编制及员额,应依前项法律,基于政策或业务需要决定之。”根据该条款规定,在行政组织权领域法律保留的范围是:职权、设立程序、总员额,并且是一种“准则性立法权”(而不是明细规定式的)。各个机关具体的组织、编制及员额,可根据立法机关制定的“准则性法律”(即基准法或标准法)来决定。由此,台湾地区“立法院”于2004年制定《中央行政机关组织基准法》、2010年制定《中央政府机关总员额法》,作为规范政府机构设置与编制(员额)管理的基本法律。^②

① 在我国台湾地区,“员额”一词有三层含义:法定员额、预算员额、现有员额。法定员额,也称编制员额,“是指机关组织法规所定列的员额,是机关用人的最高限额,为避免经常修法,法定员额一般会兼顾机关未来业务发展需要予以核列”。预算员额,“是指配合年度预算,各机关在法定员额范围内,视当年业务发展需要及政府财力负担状况编列入年度预算案的员额数,‘中央’机关每年的预算员额均由‘行政院’汇总编列,‘立法院’审议通过,作为机关实际进用人员的依据”。现有员额,是指“各机关在预算员额额度内实际已递补的员额,由于退休、离职等情况,平常多未用满,这些差距就为机关首长用人预留空间”。引自张哲琛:《政府机关员额管理的再造工程——析论中央政府机关总员额法》,载《“立法院”院闻》第二十七卷第十期(1999年),第3—4页。

② 限于篇幅和考虑到所论及制度对大陆的可借鉴性,本文只讨论台湾地区“中央”层面政府机关的组织及员额管理法制,根据《中央政府机关总员额法》的适用范围条款(第二条),此处的“中央政府机关”系广义,不仅包括“行政院”及其所属机关,亦包括立法、监察、考试、司法四院及其所属机关。在“地方”层面,台湾依据其“宪法”实行地方自治制度,依据司法院大法官解释(释字第527号),地方自治团体在受宪法及法律规范前提之下,享有自主组织权。因此,地方行政机关的组织与员额管理由“地方制度法”“地方行政机关组织准则”作一般性规定,由地方“组织自治条例”或“组织规程”作具体规定。例如高雄市定有“高雄市政府组织规程”并附有政府机关员额的“编制表”。需注意的是,“省”为非地方自治团体,“省政府”为行政院的派出机关,其组织规程由行政院制定。所以根据“地方行政机关组织准则”第二条的规定,此处“地方行政机关”仅指直辖市政府、县(市)政府、乡(镇、市)公所及其所属机关。

2. 规范政府机构设置的法律制度

2004年通过的《中央行政机关组织基准法》(以下简称《基准法》)虽然只适用于“行政院”及其所属机关,但同时又规定“行政院”以外“中央”政府机关准用之,所以它是“中央”政府机关组织的共同规范、一般性规范,为部门组织法规的制定提供基准,加强了行政组织法体系的统一性、明确性。其重要事项有:

(1)规定“依法组织”原则,明确各机关设立与组织的法律依据。基准法出台前,机关组织只能以法律规定。该法根据“宪法”增修条文精神,规定了两类机关的组织依据:一类是“以法律定”,一类是“以(行政)命令定”。一级机关、二级机关、三级机关、独立机关的组织以法律规定,其余机关的组织以行政命令规定。^①但是以命令设立机关的设立、调整、裁撤,应在命令发布时送立法院备案。

(2)明确了各部门组织法规应规定的事项。根据《基准法》第七条的规定,各机关组织法规(即“部门组织法规”,包括法律或行政命令)应规定的事项包括:机关名称;机关设立依据或目的;机关隶属关系;机关权限及职掌;机关首长、副首长之职称、官职等及员额;机关置政务职务者,其职称、官职等及员额;机关置幕僚长者,其职称、官职等;机关依职掌设有次级机关者,其名称;机关有存续期限者,其期限;属独立机关者,其合议之议决范围、议事程序及决议方法。

(3)对机关设立及裁撤的条件与程序、重要职务的员额、机关规模与建制标准作了准则性规定。例如明确第一、二、三级机关的正副首长及一级机关“幕僚长”数额和合议制机关成员数额标准,明确“行政院”所设之“部”以十四个为限;在机关规模与建制方面则规定了各机关内部业务单位与辅助单位设置标准及相应局、署、处、科等的上限数额。

3. 规范政府员额管理的法律制度

《中央政府机关总员额法》(以下简称《总员额法》)的基本精神在于“松绑法规”,建构总量控制的员额弹性调整机制,并在兼顾精简用人原则下策订中央公务人力规模的合理水准。^②其规定的重要事项有:

(1)统筹管理与员额分类相结合。在该法适用范围上体现了对各类机关进行员额统筹管理的方法,适用于“中央五院”及其所属机关。同时《中央政府机关总员额法》第三条、《中央政府机关员额管理办法》第四条又将“员额”根据职位与业务性质的双重标准以“人力类型”确定为五类:政务人员及定有职称官等的文职人员,聘雇人员,司法院及其所属机关的职员及聘雇人员,法务部检查机关的职员及聘雇人员,警察及消防、海岸巡防机关职员。

(2)明确规定总员额与各类员额最高限。《总员额法》规定,“中央”政府机关总员额

^① 根据基准法第二条、第三条的规定,“机关”是指就法定事务,有决定并表示国家意思于外部,而依组织法律或命令设立,行使公权力之组织。“独立机关”是指依据法律独立行使职权,自主运作,除法律另有规定外,不受其他机关指挥监督之合议制机关。“行政院”为一级机关,其所属各级机关依层级为二级机关、三级机关、四级机关。

^② 张哲琛:《政府机关员额管理的再造工程——析论中央政府机关总员额法》,《“立法院”院闻》第二十七卷第十期(1999年),第7页。

最高限为十七万三千人。同时也规定了前述各类型员额的最高限。

(3)明确“中央”政府员额管理的专门机关及职权。“行政院”根据《总员额法》的授权制定了配套规定:《中央政府机关员额管理办法》,在第二条中规定,“中央”政府机关员额管理之规划、调整、监督及员额评鉴等事项之专责机关为“行政院人事行政局”。

(4)各机关编制员额的规定方式。为防止总员额控制可能出现的领导职数设置过多、人员结构不合理等问题,员额法第六条规定,机关组织除以法律规定其职称、官职等、员额者外,其余法律未明确的员额,应当按照《公务员任用法》相关规定,妥适配置各官等职等的人员,制定编制表,并报“考试院”核备。根据这一规定,2010年“考试院”会同“行政院”修订完成的《各机关职称及官等职等员额配置准则》第三条规定,各机关组织法规应当规定另以编制表列明其所置职称的官等职等及员额。

(5)各机关年度预算员额的核定方式。根据“司法院预算独立”的精神,“司法院”及其所属机关的员额由“司法院”在该类员额最高限内核定后,按《预算法》第九十三条^①的规定由“立法院”审查批准。“司法院”以外的各一级机关配置的员额总数,由“行政院”在相应类别员额最高限内征询该一级机关后确定。各一级机关应于前述确定获配的预算员额总数内,依机关层级及人力类型,分配给所属各级机关年度预算员额。然后将分配结果报送“行政院人事行政局”汇总,由该局报送“行政院主计处”编入年度总预算案,最后由“立法院”审查批准。

(6)员额定期评鉴制度。这一制度旨在使员额数量精简与结构优化并举、员额配置法制化与科学化并举,从而控制组织规模的同时增进行政效能。一方面是员额数量的评价,由“行政院”人事主管机关每四年分析“中央”政府总员额状况,厘定合理精简员额数,于总预算案中向“立法院”提出报告。同时上级机关还需定期对下级机关编制员额、预算员额的合理性及执行情况做出评价。另一方面是员额能力的评价,各机关应当定期对所属工作人员进行考核并依法采取相应的淘汰、培训、岗位调动等措施。

(二)日本行政组织与机构编制管理法制

1. 日本的行政组织法定原则与行政组织法律体系

二战后,日本新宪法确立国民主权原则,行政组织权在终极意义上属于国民,国会作为国民的代表,享有国民授予的完整的行政组织权,任何形式的行政组织必须由国会通过立法来设置,从而形成了日本的“行政组织法定主义”。^②

日本现行法中行政组织规则由“宪法—法律—政令—省令—训令、通达”等五个层级构成。其中,政令大致相当于我国的行政法规,省令大致相当于我国的行政规章,训令和通达大致相当于我国的行政内部规定。在“内阁—府省—官房—局—部—课(室)”这一

^① 该条规定,“司法院得独立编列司法概算。行政院就司法院所提之年度司法概算,得加注意见,编入中央政府总预算案,并送立法院审议。”

^② 参见[日]室井力主编,吴微译:《日本现代行政法》,中国政法大学出版社1995年版,第270页。[日]盐野宏,杨建顺译:《行政法》,法律出版社1999年版,第532页。王天华:《日本的行政改革与行政组织的变迁——以部门组织立法为视角》,中央编办课题“部门组织立法的相关问题研究”的阶段性研究成果,转引自张迎涛:《中央部门组织法研究》,中国政法大学博士学位论文,2009年,第98页。