

中國內地行政體制的新變化與發展：基於改革路徑的分析*

楊解君

摘要：2018年以前中國內地的行政體制重點關注黨政分離（開），2018以後則重點推進黨政融合，並在行政組織、行政職能分工和行政活動三個方面發生了一系列深刻的變化。時下，行政組織改革集中在黨政合併合署、行政組織轉黨組織、行政組織轉軍隊、軍隊轉行政組織等層面；行政職能分工改革聚焦於大部制、權力清單、綜合行政執法、行政審批局和行政救濟機構集中等具體領域；行政活動則呈現出法治化、公開化、信息化、集約化的樣態。其發展將呈現如下態勢：黨對行政的領導進一步增強、治理主體“多中心”化、新技術手段最大限度地融入行政體制及其活動中、行政執法體制模式多樣、責任追究和監督機制全面加強。行政法理論尤其是行政主體理論對此應作出適當的回應。

關鍵詞：行政體制 黨政融合 黨政合署 行政職能分工

New Changes and Developments of the Administrative System in Mainland China: An Analysis Based on the Reform Path

YANG Jiejun

(Wuhan University of Technology)

Abstract: Before 2018, the administrative system in Mainland China focused on the separation of party and government. After 2018, it focused on promoting their integration, and a series of profound changes occurred in organization, division of functions, and activities. At present, the administrative organization reform is concentrated on the party-government merger, the transfer of administrative organizations to the party, the transfer of administrative organizations to the army, and the transfer of the army to the administrative organization. The reform of the division of administrative functions has focused on areas such as the large department system, the list of powers, the comprehensive administrative law enforcement, the concentration of administrative examination and approval bureaus and the administrative relief agencies. Administrative activities have shown a state of legalization, openness, informatization, and intensiveness. The party's leadership over administration is further strengthened, and the governance subject has been “multi-centric.” The new technological means have been fully integrated into the administrative system and its activities. The administrative law enforcement system has various models. The accountability and supervision mechanisms have been comprehensively strengthened. The theory of administrative law should respond to the changes accordingly.

Keyword: administrative system, party-government integration, party-government merger, division of administrative functions

* 本文發表於由澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2019年12月5日主辦的“慶祝澳門特區成立二十週年暨‘一國兩制’高端論壇2019——澳門特別行政區公共行政與法律新發展”。

收稿日期：2019年11月25日

作者簡介：楊解君，武漢理工大學法學與人文社會學院教授

一、中國內地行政體制發展的兩個階段：基於改革走向的劃分

行政體制，是國家政治體制中不可分割的重要組成部分，是國家行政機關的機構設置、職權的劃分與運行等制度的總稱。行政體制改革是中國改革發展事業的有機組成部分，主要表現為對行政組織結構、行政職能分工、行政決策等方面的調整與轉變。自1978年中國共產黨第十一屆三中全會以來，再到2018年這一分界點，中國內地行政體制走出了一條從黨政分開到黨政融合的改革之路。

（一）第一階段：從黨政不分到黨政分開

黨政不分又稱以黨代政，主要是指黨的工作和國家機關的工作界限不清、職責不明，使國家政權的職能集中於黨組織的一種領導體制。黨政不分在國家的行政體制上主要表現為建立黨組織對政府部門直接領導關係，政府工作中一切重要的方針、政策、計劃和重大事項均須事先請示黨組織，經黨組織討論、決定、批准後方能執行。在過去，黨政不分導致執政黨直接行使、包辦行政權力，將黨委作為執行者放置於行政工作的第一綫，甚至成為行政工作中矛盾的一個方面，黨因此無法發揮總攬全域的領導和監督作用，無形之中降低、削弱了黨的領導。對於行政機關來說，黨政不分限制了政府職能的發揮，致使機構重疊、機構膨脹、人員冗雜，不利於提高工作效率；同時導致政治權力與行政權力的混雜，一定程度上造成權力的過度集中，從而削弱了政府部門及其工作人員的積極性。

十一屆三中全會後，中國內地行政體制改革的重點在於構建黨政分開的行政體制。為此，鄧小平曾在各種不同場合多次提出要解決黨政不分、以黨代政的問題，明確指出：“效率不高同機構臃腫、人浮於事、作風拖拉有關，但更主要的是涉及黨政不分，在很多事情上黨代替了政府工作，黨和政府很多機構重複。”¹

黨政分開的行政體制的關鍵在於，一方面要堅持黨的領導，另一方面也將政府的職能和黨的職能分離開來，實現黨和政府各司其職，各負其責。為了推進黨政分開，自1982年以來，中國共進行了七次規模較大的政府機構改革。² 1982年第五屆全國人大常委會第二十二次會議通過了《關於國務院機構改革問題的決議》，提出要將轉變政府職能作為機構改革的關鍵，自此拉開了從黨政不分到黨政分開的改革序幕。2006年，中國共產黨的第十六屆中央委員會第六次全體會議通過的《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，第一次提出了“建設服務型政府”的概念，自此“服務型政府”被執政黨寫入指導性文件。2013年第十二屆全國人大一次會議表決通過《國務院機構改革和職能轉變方案》後，“簡政放權”的指導思想開始被廣泛提及，並逐漸成為中國全面深化改革的強有力舉措。自此，黨政不分的問題基本得到解決，中國行政體制在機構改革措施的促進下更加系統化、科學化，開始逐步走上正軌。

（二）從黨政分開到黨政融合

隨着社會主義現代化建設的穩步推進，片面理解黨政分開已不能完全適應新時代新任務提出的新要求，黨和國家機構設置和職能配置也不再同實現國家治理體系和治理能力現代化的要求匹

¹ 鄧小平：《黨要始終保持活力》，《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1991年，第179頁。

² 這七次改革分別發生在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年，如果加上2018年的改革，共計八次。

配。一些領域黨的領導弱化的現象還不同程度存在，黨的機構設置和職能配置還不夠健全有力，黨政分開已不能滿足新時代加強黨的全面領導和提高黨和政府效能等方面的目標和要求。為解決上述問題，2018年十九屆三中全會通過《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》（以下簡稱《決定》），明確提出“深化黨和國家機構改革的首要任務是，完善堅持黨的全面領導的制度，加強黨對各領域各方面工作領導，確保黨的領導全覆蓋，確保黨的領導更加堅強有力。”³ 黨政關係呈現出深度融合傾向。

黨政融合，即黨政合一，其主要表現為黨政機構的融合、黨政職能的融合和黨政責任的融合。黨根據不同的工作要求在政府部門設置一定機構或組織，以“一崗雙責、黨政同責”為保障，確保各部門在黨的統一領導下各司其職。由此建立健全黨對重大工作的決策協調機制，確保黨中央決策部署落到實處，實現有序的黨政分工。“黨政合一”的推行，實際上是對所謂“黨政分開”說法的否認、轉而對“黨政分工”理念的肯定。《決定》開啟了黨政關係融合的新篇章，中國內地行政體制改革也因此迎來新的階段。

二、中國內地行政體制的新變化：改革後的狀況

在黨政融合理念的指導下，2018年以來中國內地的行政體制在行政組織、行政職能分工和行政活動方面發生了一系列深刻的變化。

（一）行政組織架構的新變化

2018年2月，黨的十九屆三中全會通過了《決定》和《深化黨和國家機構改革方案》（以下簡稱《方案》）。隨後，第十三屆的全國政協和全國人大一次會議相繼舉行，經過全國人大批准，啟動了改革開放以來的第八次也是迄今為止規模最大的涉及黨政軍群的機構改革。隨着此次機構改革的開展，行政體制尤其是行政組織系統及其行政權力也隨之發生了深刻的變化，具體體現在黨政合併合署、行政組織轉軍隊、軍隊轉行政組織等層面。

1. 黨政合併與合署

2018年，第八次大規模機構改革在全國全面鋪開。其中，探索黨政機關合併設立、合署辦公改革格外引人注目。2017年，習近平總書記在十九大報告中指出：“在省市縣對職能相近的黨政機關探索合併設立或合署辦公”，由此拉開了黨內機關和政府部門合署辦公或合併設立的序幕。2018年3月相繼發佈的《決定》和《方案》又分別進一步明確：“黨的有關機構可以同職能相近、聯繫緊密的其他部門統籌設置，實行合併設立或合署辦公”、“推進職責相近的黨政機關合併設立或合署辦公”、“市縣要加大黨政機關合併設立或合署辦公力度”。總結中國內地黨政合併合署實踐，可以將其大致分為四種類型：

第一，合併。合併是指兩個或兩個以上的機構通過合併成立一個新的機構，合併有行政機關之間的合併（如文化和旅遊部的成立）和黨政合併。黨政合併（合設），主要是指將職能相近的行政機關整體併入到黨的工作機關，併入後的行政機關在機構、職能、編制上都將不復存在，但為了

³ 《重磅！十九屆三中全會公報（全文）》，2018年2月28日，https://www.sohu.com/a/224597449_419342，2019年11月25日訪問。

行政管理的需要，仍然在併入的黨的工作機關保留該行政機關的牌子，並由一名黨的工作機關的副職領導兼任該行政機關的主要負責人。這一類型主要是借鑒和吸收了廣東順德黨政合署機構改革經驗，也是對傳統黨政合署模式的創新與發展。如根據《方案》，中央組織部統一管理公務員工作，將國家公務員局併入中央組織部，中央組織部對外保留國家公務員局牌子，但不再保留單設的國家公務員局，即原來作為國務院部委管理的國家公務員局將從機構、職能、編制上不復存在，而中央組織部則具有了公務員管理方面的法定職責。

第二，合署辦公。該類黨政合署形式就是通常所說的“一套班子，兩塊牌子”的組織形式。由於黨內的一些職能歸口部門和政府中一些行政機構，從“人”或“事”的客體對象來看，往往都具有極大的重疊性，容易產生職責不明的問題，故將黨的工作機關與政府工作部門設置在一起辦理公務。這類黨政合署形式中黨政之間的工作對象和工作性質往往具有高度關聯性，機構對內從領導到工作人員都是相同的，對外是兩塊牌子，且對外稱呼也沒有統一的標準。如中共中央台灣工作辦公室（國務院台灣事務辦公室），無論是在官方網站還是政策文件上，均使用的是兩個機構的名稱。《方案》將“中央網絡安全和信息化領導小組”改為“中央網絡安全和信息化委員會”（黨中央組織機構），其辦事機構中央網絡安全和信息化委員會辦公室與中華人民共和國國家互聯網信息辦公室合署辦公，其官網仍使用的是兩個名稱，但對外則統一簡稱“中央網信辦”。再比如，中央檔案館和國家檔案局實行合署辦公，對外統一使用“國家檔案局”名稱。

第三，歸口管理型。行政組織新變化的另一大類型就是部分組織由行政機關轉變為黨的工作機關。這種轉變主要表現為組織隸屬關係的調整，是指行政機關的基本職能保持不變，但隸屬關係發生了重大調整，由原來隸屬於同級政府或者雙重管理變成了由同級黨委工作部門歸口管理（除原中央農業辦公室外，很少有黨組織部門轉入政府部門的情形，大多數都是行政部門轉歸黨的工作部門）。例如，《方案》規定：“中央組織部統一管理中央機構編制委員會辦公室。為加強黨對機構編制和機構改革的集中統一領導，理順機構編制管理和幹部管理的體制機制，調整優化中央機構編制委員會領導體制，作為黨中央決策議事協調機構，統籌負責黨和國家機構職能編制工作。中央機構編制委員會辦公室作為中央機構編制委員會的辦事機構，承擔中央機構編制委員會日常工作，歸口中央組織部管理。”中央機構編制委員會辦公室作為中央機構編制委員會的辦事機構，原來雖然就屬於中共中央的直屬機構，但在名義上是屬於中共中央、國務院的雙重管理，而《方案》將其調整為由中央組織部歸口管理，即由雙重管理調整為黨委部門歸口管理。

第四，歸口領導型。此種黨政合署類型是指改變某一行政機關的領導關係，主要是將政府某組成部門歸口具有相近職能的黨的工作機關領導，但該行政機關在機構、職能、編制上仍屬於政府的組成部門，可以總結為“只改變領導關係，不改變機關性質”。同時，在人員設置上，由一名黨的工作機關的副職領導兼任其領導的行政機關的主要負責人。如《方案》將國家民族事務委員會歸口中央統戰部領導，但國家民族事務委員會仍屬於國務院的組成部門，其領導關係發生了變化，機構性質保持不變。

第五，職責劃入型。此類黨政合署形式是指將某行政機關的部分行政管理職責劃入工作對象或工作性質相近的黨的工作機關，由黨的工作機關行使該領域的行政管理職責。同時，為了行政管理的需要，對外加掛原享有該行政管理職責的機構的牌子。如《方案》將國家新聞出版廣電總局的新

聞出版管理職責和電影管理職責劃入中央宣傳部，中央宣傳部對外加掛國家新聞出版署（國家版權局）和國家電影局牌子，自此，中央宣傳部將行使新聞出版管理方面和電影管理方面的法定職責。

2. 行政組織轉軍隊與軍隊轉行政組織

部分行政組織的編制由行政編制轉為現役編制也是行政組織變化的一個重要表現。例如，海警隊伍的管理體制變化就是行政組織轉軍隊的典型改革案例。

2013年3月10日，第十二屆全國人大一次會議第三次全體會議在北京召開，根據提請全國人大會議審議的《國務院機構改革和職能轉變方案》，國務院重新組建國家海洋局。此次改革中，國務院對國家海洋局及其中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私警察的隊伍和職能進行整合，新組建的國家海洋局由國土資源部管理，對外以“中國海警”的名義開展海上維權執法。總的來說，海警隊伍接受國家海洋局的領導管理，在編制上屬行政編制，從事海上行政執法工作。根據《方案》，海警隊伍的行政編制發生了根本性變化，轉隸武警部隊。為深化中國海警體制改革、加強中國海上維權監管效能，《方案》將國家海洋局領導管理的海警隊伍轉隸武警部隊，同時撤收武警部隊海關執勤兵力。按照先移交、後整編的方式，將國家海洋局領導管理的海警隊伍及相關職能全部劃歸武警部隊，徹底理順武警部隊領導管理和指揮使用關係。2018年6月22日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過了《關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定》，進一步明確海警隊伍整體劃歸中國人民武裝警察部隊領導指揮，調整組建中國人民武裝警察部隊海警總隊，稱中國海警局，中國海警局統一履行海上維權執法職責，海警基本任務的屬性沒有發生改變。

行政組織的另一個深刻變化就是部分軍隊組織轉為行政組織，即部分軍隊由現役編制全部轉為行政編制。例如公安消防部隊的管理體制變化就是軍隊轉行政組織的典型改革案例。

1982年6月19日，中國組建中國人民武裝警察部隊，消防成為武警部隊的一個警種，實行“統一規劃”、“分級管理、分級指揮”的原則。基層中隊長以上公安行政編制的幹部在編制上轉為軍隊現役。1988年底，消防部隊實行警銜制，分別授予將、校、尉警銜。2018年中國公安消防部隊的編制發生了根本性變化，由現役編制全部轉為行政編制。《方案》規定公安消防部隊實行改制。公安消防部隊不再列武警部隊序列，全部退出現役。公安消防部隊轉到地方後，現役編制全部轉為行政編制，成建制劃歸應急管理部，承擔滅火救援和其他應急救援工作，充分發揮應急救援主力軍和國家隊的作用。自此，歷史上中國主幹消防力量“非軍即警”的局面被打破。2018年10月18日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《組建國家綜合性消防救援隊伍框架方案》⁴。該框架方案推進了公安消防與武警森林部隊的轉制和國家綜合性消防救援隊的建設，進一步明確了國家綜合性消防救援隊由應急管理部管理，統一領導，分級指揮。可以說，全國第八次大規模機構改革對於公安消防部隊編制的轉變具有里程碑式的意義。

（二）行政職能分工的新變化

2004年第十屆全國人民代表大會第二次會議上通過的《政府工作報告》，提出了行政許可權和

⁴ 《中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發〈組建國家綜合性消防救援隊伍框架方案〉》，2018年10月18日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-10/18/content_5332164.htm，2019年11月25日訪問。

行政處罰權相對集中的要求；2006年中國共產黨第十六屆六中全會通過的《關於構建社會主義和諧社會若干問題的決定》提出了建設服務型政府的要求。基於這些文件，對行政職能分工進行了一系列配套調整。這方面的改革近年來逐步得以推進和深化，主要包括大部制改革、權力清單制度、綜合行政執法、行政審批局、行政救濟機構集中等維度。

1. 大部制改革進一步推進

為了從根本上解決“精簡—膨脹—再精簡—再膨脹”的惡性循環現象，黨的十九大報告強調，深化機構和行政體制改革。行政體制改革尤其是機構的精簡和大部制的設想可追溯到1982年的機構改革。從1982年改革開放啟動的第一次行政體制改革，事實上就涉及到大部制行政體制改革⁵，直到2018年的歷次行政體制改革，都包含了大部制行政體制改革。其中，1998年將40個部委整合成29個。2008年的大部制改革，吸收了國外的經驗，也接受了學界的一些建議。國務院正部級機構減少4個，國務院組成部門變成27個，典型的大部制開始初步成型。

2018年，政府機構改革的力度再一次加大，在此前10年的基礎之上，大部制改革又一次推進。2018年第十九屆三中全會通過的《決定》進一步要求合理配置宏觀管理部門職能。在此次大部制改革中，裁撤了監察部、文化部、國土資源局、環境保護部、農業部、國家衛生和計劃生育委員會六大部委，改組新增了自然資源部、生態環境保護部、農業農村部、文化和旅遊部、國家衛生健康委會、退役軍人事務部、應急管理部等七個部委。目前，國務院共26個部委，相較於改革前，在數量上增加了一個。

2. 政府權力清單全面推進

所謂權力清單制度，是指政府及其部門或其他主體在對其所行使的公共權力進行全面梳理基礎上，將職權目錄、實施主體、相關法律依據、具體办理流程等以清單方式進行列舉，並公之於眾。簡言之，權力清單制度是政府及其部門或其他主體以“清權、確權、配權、曬權和制權”為核心內容的權力革命，其實質是給行政職權打造一個透明的制度籠子，為行政機關依法行政提供基本依據，也為企業、公民提供便利條件。

該制度產生最直接的因素是2004年在全國有着深刻影響的“李友燦受賄案”⁶。中國第一份權力清單是2005年邯鄲市向社會公佈出來的，該份清單的方式列明了市長可以行使哪些具體的權力。邯鄲市作為最早的試點城市開始實行該制度，將62個單位共1,461項行政權力作為對象進行梳理整合。整個河北地區於2006年3月踐行該制度，成都、廣州、北京市西城區等地也相繼公佈了行政權力清單。

2013年，中共中央、國務院《關於地方政府職能轉變和機構改革的意見》要求：“分門別類進行全面徹底梳理行政職權，逐項列明設定依據；對沒有法定依據的行政職權，應及時取消；依法逐條逐項進行合法性、合理性和必要性審查；在審查過程中，要廣泛聽取基層、專家學者和社會公眾的意見；公佈權力清單；積極推進責任清單。”自此，權力清單制度開始在全國正式確立起來。

⁵ 學術界普遍的觀點認為，行政體制改革探索實施大部制改革肇始於2008年中國共產黨的十七大，實則1982年的機構改革已現大部制端倪。

⁶ 《李友燦涉嫌受賄案被破 警方講賄賂大要案背後的故事》，2015年10月15日，<http://www.maxlaw.cn/p-bjlvshizm-cn/artview/831721375785>，2019年11月25日訪問。

十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》明確要求推行地方各級政府及其工作部門權力清單制度，依法公開權力運行流程。十八屆四中全會通過的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，也對推行政府權力清單制度提出了明確的要求。按照進一步簡政放權、深化行政審批制度改革的工作部署和當年《政府工作報告》中“確需設置的行政審批事項，要建立權力清單制度，一律向社會公開，清單之外的，一律不得實施審批”的要求，中央政府在建立行政審批事項清單制度上需作出表率。2014年3月17日，國務院將其各部門的行政審批事項進行了梳理總結並編制成了清單公佈於中國機構編制網站上，這是中央政府首次“曬”出權力清單。清單上對60個國務院部門的行政審批事項進行了公示，梳理出共1,235項權力。

2015年3月，中共中央、國務院辦公廳發佈的《關於推行地方各級政府工作部門權力清單制度的指導意見》進一步規範了地方各級政府的具體職權，對各級政府公佈權力清單的期限做了明確規定。該制度不論在橫向上還是在縱向上都有了前所未有的延伸。河北省在實踐中是啟動地方政府權力清單制度的先驅省份，在中央意見後率先公佈了權力清單。廣州市屬於較早推行權力清單制度的典型市政府之一，廣州市編制的權力清單中共有4,972項行政權力，廣州市還配套制定了《廣州市規範行政權力公開運行總體方案》。全國各省級政府於2016年1月29日均已經將制定好的權力清單向社會公佈。

3. 綜合執法改革有序試點

綜合行政執法相關思想及法律條文規定，最早出現在行政處罰領域，以《中華人民共和國行政處罰法》法條的形式表現，繼而在整個行政執法領域得到延展。2002年國務院辦公廳轉發中央編辦《關於清理整頓行政執法隊伍實行綜合行政執法試點工作意見的通知》，首次正式提出綜合行政執法的明確要求。

2004年3月5日在第十屆全國人民代表大會第二次會議上通過的《政府工作報告》中，提及改革行政執法體制時，明確要求對行政許可權和行政處罰權的相對集中，並開展綜合執法的試點工作：“加強政府自身建設”，“全面推行依法行政”，“相對集中行政許可權和行政處罰權，推進綜合執法試點，解決多頭執法和亂罰款等問題”。2018年十九屆三中全會通過的《方案》要求“深化行政執法體制改革，統籌配置行政處罰職能和執法資源，相對集中行政處罰權”，“根據不同層級政府的事權和職能，按照減少層次、整合隊伍、提高效率的原則，大幅減少執法隊伍種類，合理配置執法力量。一個部門設有多支執法隊伍的，原則上整合為一支隊伍。推動整合同一領域或相近領域執法隊伍，實行綜合設置。完善執法程序，嚴格執法責任，做到嚴格規範公正文明執法。”2018年中央全面深化改革委員會第二次會議通過的《關於地方機構改革有關問題的指導意見》要求：“根據黨的十九屆三中全會部署，地方機構改革要抓緊啟動、壓茬推進。深化綜合行政執法改革，完善市場監管和執法體制。”同時明確提出，要按照統一規範管理的方向，探索建立體現綜合行政執法特點的編制管理方式，逐步規範綜合執法隊伍人員編制管理。《中共中央關於全面深化改革若干問題的決定》《中共中央關於全面推進依法治國重大問題的決定》《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》《國務院關於地方職能轉變和機構改革的意見》等系列文件都要求，一個部門設有多支執法隊伍的，原則上整合為一支隊伍；推動整合同一領域或相近領域執法隊伍，實行綜合設置；對整合組建市場監管等五支綜合執法隊伍作出具體部署。在整合組建五個領域綜合

執法隊伍的基礎上，有條件的可以實行更大範圍的綜合執法。繼續深入推動城市管理等其他跨領域跨部門綜合執法。

4. 行政審批局深度嘗試

2008年10月17日國務院辦公廳轉發《監察部等部門關於深入推進行政審批制度改革意見的通知》，對各部門行政審批事項作出了政策要求。在此情形下，各地開始出台行政審批實施細則，進一步推進行政審批制度改革工作。在改革的試點區域，全國首個行政審批局於2008年12月在成都市武侯區成立，全面推進“兩集中，兩到位”的新型政府服務體系建設。

黨的十八大以來，按照市場在資源中起決定性作用和更好發揮政府作用的要求，開始深化簡政放權、放管結合、優化服務改革，改革力度之大、範圍之廣前所未有。在這種背景下，2014年，天津市濱海新區成立行政審批局。濱海新區行政審批局“一枚印章管審批”的做法，引發了全國關注。2015年3月，中央編辦和國務院法制辦聯合發佈《關於相對集中行政許可權試點工作方案的通知》，將天津、河北、山西、江蘇、浙江、廣東、四川、貴州8省（市）列入試點，探索相對集中許可權的實現形式，即政府各部門的行政許可權交由一個部門行使（行政審批局）或將一個部門的行政許可權交由另一個部門行使。2018年6月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳聯合印發《關於深入推進行政審批服務便民化的指導意見》，其中明確指出：深化和擴大相對集中行政審批許可權改革試點，整合優化審批服務機構和職責，有條件的市縣和開發區可設立行政審批局，實行“一枚印章管審批”。從此，行政審批局模式從基層探索、頂層設計走向試點推廣階段。

5. 行政救濟機構的集中化的探索

行政救濟的途徑集中化改革主要是從行政覆議機構展開的。

2008年9月16日國務院法制辦公室公佈《關於在部分省、直轄市開展行政覆議委員會試點工作的通知》，北京、江蘇、黑龍江、山東、廣東、河南、貴州、海南開始開展行政覆議委員會試點工作。通知規定其他有條件的省、自治區、直轄市，也可以結合本地區行政覆議工作的實際情況，探索開展相關工作。這一舉措標誌着中國行政覆議委員會制度嘗試的開始，也正式拉開了中國行政覆議機構改革的序幕。

2010年11月8日，國務院發佈《關於加強法治政府建設的意見》，再次提出“探索開展相對集中行政覆議審理工作，進行行政覆議委員會試點”的要求。目前，在各個地區行政覆議委員會的試點工作中，主要形成了三種相對成熟的行政覆議委員會模式：第一種“海門模式”，以海門為代表的行政覆議案件全部集中由行政覆議委員會集中審理的模式，即設立行政覆議委員會統一審理行政區劃內所有的行政覆議案件；第二種“哈爾濱模式”，以哈爾濱為代表的集中部分政府部門的受理、審理權限，個別特殊部門的行政覆議權仍保持原狀；第三種“北京模式”，以北京為代表的合議委員會模式，行政覆議機構的設置無明顯變化，但在審議過程中吸收外部人士任覆議委員會委員參與案件的審議。

（三）行政活動的新變化

近年來，伴隨着行政體制改革，中國內地在行政執行活動方面產生了較多的新變化，具體表現在：行政執行依據呈現多元化、嚴格化之局面；行政執程序呈現法治化、公開化之趨勢；行政

執行方式呈現信息化、集約化之樣態。這些新變化的共同追求是：規範行政執行活動，提升行政效率，保障相對人權益。

1. 行政執行依據呈現多元化、嚴格化之局面

行政執行之依據，意指行政機關據以實施行政執行活動的依據，通常指立法機關和行政機關制定的法律、法規、規章，具體包括全國人大及其常委會制定的法律、國務院制定的行政法規、地方人大及其常委會制定的地方性法規、國務院部委制定的部門規章以及省、自治區、直轄市、設區的市、自治州人民政府所制定的地方政府規章。

近年來，行政執行依據突破原有的法律範疇，呈現出多元化的局面。一方面，作為行政規範性文件的各類政策被行政機關愈來愈多地引為行政執行的依據。所謂行政規範性文件是指，各級各類的行政機關根據行政管理的需要而制定的各類文件，其形式包括通知、意見、細則等。《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國行政訴訟法〉的解釋》第100條規定：“人民法院審理行政案件，可以在裁判文書中引用合法有效的規章及其他規範性文件。”由此可見，行政規範性文件作為行政執行依據的法律地位得以正式確立。

另一方面，作為行政執行依據的規章和規範性文件的制定權限、制定程序受到《立法法》和其他法律規範的嚴格限制。針對規章，《立法法》第80條規定：“沒有法律或者國務院的行政法規、決定、命令的依據，部門規章不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範，不得增加本部門的權力或者減少本部門的法定職責。”《立法法》第82條規定：“沒有法律、行政法規、地方性法規的依據，地方政府規章不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範。”此外，《立法法》《規章制定程序條例》《法規規章備案條例》都對規章的制定程序作出嚴格規定。2017年開始，全國人大加強了對地方政府規章的備案審查，並以年度工作報告的形式公開其備案審查情況。針對行政規範性文件，《優化營商環境條例》（2019年）對其制定權限和備案審查程序也作了限制性規定。該條例第63條規定：“制定與市場主體生產經營活動密切相關的行政法規、規章、行政規範性文件，應當按照國務院的規定進行公平競爭審查。制定涉及市場主體權利義務的行政規範性文件，應當按照國務院的規定進行合法性審核。”該條例第64條規定：“沒有法律、法規或者國務院決定和命令依據的，行政規範性文件不得減損市場主體合法權益或者增加其義務，不得設置市場准入和退出條件，不得干預市場主體正常生產經營活動。”在此基礎之上，國務院部委和地方政府針對行政規範性文件的制定和審查作出更加細緻的、專業的規定。例如，《商務部規範性文件制定和管理辦法》《財政部規範性文件制定管理辦法》《江蘇省規範性文件制定和備案規定》《宿遷市規範性文件制定與管理辦法》等。

綜上所述，中國內地行政執行依據正由法律一元制向法律、規範性文件的二元制轉變。值得注意的是，黨中央或者黨組織部門發佈的政策正在為越來越多的行政執行活動直接或間接地引為依據，但目前尚游離於法律規制之外。可見，中國內地行政執行依據呈現出多元化的狀態。與此同時，作為執法依據的法律、行政規範性文件的制定權限和制定程序正越來越嚴格。

2. 行政執行情序呈現法治化、公開化之趨勢

隨着中國內地行政法的進步，行政執行在程序方面已經得到一定程度的規範。無論是《行政許

可法》《行政處罰法》還是《行政強制法》，都對行政執行程序作出了具體規定。國務院各部委多制定有本部門的行政執行程序的有關規定，例如《市場監督管理行政處罰程序暫行規定》《商務行政處罰程序規定》等。在地方，不少省市業已頒佈統一的規範行政程序的規定，如《湖南省行政程序規定》《江蘇省行政程序規定》《浙江省行政程序辦法》等。即便如此，2018年末，國務院仍然出台意見要求各級政府進一步規範行政執行的程序，全面推行執法全過程記錄制度和全面推行重大執法決定法制審核制度。

除了對涉及特定相對人權益的行政執行的程序加以規範以外，對涉及不特定相對人利益的行政決策行為，中國內地亦顯示出推進其法治化的努力。2019年5月8日，國務院公佈《重大行政決策程序暫行條例》。該條例規定了重大行政決策草案的形成、合法性審查和集體討論、決策執行和調整等三個環節的具體內容。此外，該條例還規定了責任追究制度，其中第7條規定：“作出重大行政決策應當遵循依法決策原則，嚴格遵守法定權限，依法履行法定程序，保證決策內容符合法律、法規和規章等規定。”為貫徹這一原則，保證重大行政決策的合法性，該條例第三章第一節詳盡規定了重大行政決策合法性審查的內容、程序以及效力，規定：“決策草案未經合法性審查或者經審查不合法的，不得提交決策機關討論。”這些規定，進一步推進了行政決策科學化、民主化、法治化，提高了重大行政決策的質量和效率。

行政執行程序在內部、外部兩個方面都顯示出法治化的趨勢，其日益公開化的特徵值得重視。以往，政府信息主動公開的範圍並不包括行政執行的有關信息。2018年12月，國務院辦公廳《關於全面推行行政執法公示制度執法全過程記錄制度重大執法決定法制審核制度的指導意見》要求，全面推行行政執法公示制度。第一，強化事前公開，要求全面準確及時主動公開行政執法主體、人員、職責、權限、依據、程序、救濟渠道和隨機抽查事項清單等信息；第二，規範事中公示，必須主動出示執法證件，向當事人和相關人員表明身份，鼓勵採取佩戴執法證件的方式，執法全程公示執法身份；要出具行政執法文書，主動告知當事人執法事由、執法依據、權利義務等內容。第三，加強事後公開，要在執法決定作出之日起20個工作日內，向社會公佈執法機關、執法對象、執法類別、執法結論等信息，建立健全執法決定信息公開發佈、撤銷和更新機制。

可以說，中國內地行政執行程序正呈現出法治化、公開化的趨勢，這有利於切實保障人民群眾合法權益、提升行政機關的執行能力，維護政府公信力，營造更加公開透明、規範有序、公平高效的法治環境。

3. 行政執行方式呈現信息化、集約化之樣態

行政執行方式的變化，是中國內地行政執行活動最顯著的變化之一，具體表現為：第一，將行政執行與信息技術相結合，大力推進電子政務，即信息化；第二，將多類行政執行活動重新組合，再造其執法流程，便利相對人，即集約化。

行政執行與信息技術相結合，是中國內地各級政府近年來的共同追求。自2017年起，國務院和各級地方政府就有步驟、有目的地推進“互聯網+政務服務”工作，政府網站、政務服務APP、政務服務小程序紛紛上綫，極大地提升了行政效率。例如，行政機關對相對人處以罰款的行政處罰，以往相對人通常需要持行政處罰決定書到銀行繳納罰款，現在，行政處罰決定書上標註了二維碼，行

政相對人掃碼後，手機上即顯示應當繳納的罰款數額，支付後即可完成。又例如，以往向政府申請信息公開，申請人需要通過郵寄申請書的方式向行政機關提交申請，現在行政相對人只要在政府門戶網站上註冊賬號，即可在專門的信息公開系統申請信息公開定，行政機關亦通過系統告知相對人有關信息。2019年4月，國務院公佈《國務院關於在綫政務服務的若干規定》，對現行的在綫政務服務作出統一規範。

除了信息化以外，集約化也是行政執行活動的一大特色。此類集約化集中表現在行政許可活動方面。例如，上海、北京、南京等地正在推進的“一網通辦”。所謂“一網通辦”就是把政務數據歸集到一個功能性平台，相對人只要進一扇門，就能辦成不同領域的事項，解決“辦不完的手續、蓋不完的章、跑不完的路”等麻煩。“一網通辦”的經典模式是：一網受理，只跑一次，一次辦成。與綫上的“一網通辦”相比，綫下的“一網通辦”也毫不遜色。行政審批服務大廳和行政審批局是綫下“一網通辦”的兩種模式。行政審批服務大廳模式是指，擁有行政審批權的各部門在行政審批服務大廳派駐執行人員，集中受理相對人的審批申請。相對人在一個行政審批服務大廳即可辦理各類行政審批。行政審批局模式是指將各個部門的行政審批權交由統一的行政機關執行，行政相對人只需向該行政機關提出審批申請即可。行政審批局的經典模式是“一窗受理、集成服務、一次辦結”。

行政執行方式的信息化、集約化是中國內地行政體制的重要而廣泛的變革之一，是大勢所趨，也是未來的變革方向。它極大地提高了行政執行活動的效率，降低了行政執行的成本，提升了行政相對人對行政執行活動的滿意度。

三、中國內地行政體制的發展趨勢：基本的預測

在新一輪黨和國家機構改革的背景下，中國內地行政體制迎來了發展的新時期。2018年修改的《中華人民共和國憲法》，在總則部分明確寫入“中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵”這一條款，黨的領導正式通過憲法條款來體現。黨政分開雖然理順了權力運行的學理邏輯，但是在必須堅持黨的領導的憲法背景下，黨政兩套機構的分立和並行不免造成機構的重疊和人員的臃腫。如何在堅持黨的領導的憲法背景下精簡機構、壓縮編制、提升效能，推進黨政融合理念下的行政體制改革自然是一種具有相當現實合理性的改革思路。新時代中國國家治理體系和治理能力的現代化的方向也會循此思路而發展。黨政融合理念下的行政體制改革既意味着權力的融合，也意味着責任的集中，這預示着中國內地行政體制新的發展方向。

從改革的歷程和2019年10月28日召開的中國共產黨十九屆四中全會通過的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》內容來看，中國已經走過了“建立和改革”中國特色社會主義制度的前半程，而後半程的主要歷史任務是“完善和發展”中國特色主義制度，實現國家治理體系和治理能力現代化。對中國內地未來行政體制的發展大致可作出如下幾個基本預判：

（一）黨對行政的領導將呈進一步增強的趨勢

十九屆四中全會決定表達了“堅持黨的集中統一領導”的制度優勢和堅持“黨的領導全覆蓋”

的決心。於此，有理由相信，在黨與行政的關係上，將呈現出獨具特色的發展趨勢：一是黨對行政體制的介入將呈多樣化的態勢。目前，黨政融合的形式就包括了黨政的合併設立與合署辦公，在行政機關普遍設有黨組（或黨委），在設立黨中央機構的同時還在若干行政職能部門設置相應的辦公室。⁷ 未來如何將黨的領導融入行政體制之中，將會出現哪些新的形式，尚有待探索。不過，可以肯定的是，伴隨着實踐創新和理論探索的深入，其形式必將更加豐富多樣。二是黨的領導力度和強度將會進一步增強。這是堅持黨的集中統一領導和黨的全面領導的必然結果。

（二）政府治理主體將呈現“多中心主義”態勢

過去，政府治理主體僅限行政機關即政府及其行政職能部門、法律法規授權的組織。伴隨着近年的改革以及中共中央關於國家治理、政府治理和社會治理的統籌推進，法治國家、法治政府和法治社會的一體建設，不僅行政體制內有多種不同的主體形式（如聯合執法主體、綜合執法主體、協作執法主體、府際合作主體等），而且還有黨政融合主體、黨組織，群眾組織或社會團體、行業協會商會、企業或新技術新公司、非政府組織或者公民也會作為主體參與進政府治理體系之中，從而形成公共治理主體的“多元共治”格局。

（三）新技術手段將最大限度地融入行政體制及其活動中

科技革命帶來的大數據、雲計算、區塊鏈、人工智能等新技術，正在改變人類的生產生活方式甚至國家治理體制和方式。對待新技術的創新與應用，中國不僅建立和健全鼓勵科技創新和新興技術應用的舉國體制，建立符合科技創新和科技管理的體制機制，而且也會極大地利用新技術所帶來的價值，將新技術積極引入行政體制機制及其活動之中。例如，“互聯網+”等新技術在行政機關得到普遍利用，政府網絡平台或政務信息平台紛紛建立。黨的十九屆四中全會決定就明確提出要“建立健全運用互聯網、大數據、人工智能等技術手段進行行政管理的制度規則”，“推進數字政府建設”。新技術的利用也必將促使政府治理體制、理念和方式等發生巨大轉變，這些新技術的應用，既會給政府的治理帶來便利和高效，同時也可能對公民個人權利造成侵權損害的結果。如，“全國一體化政務服務平台”的建設，在廣泛利用數據的同時很有可能對個人信息和公民隱私權等基本人權造成侵害。可見，如何既有效利用新技術手段為民眾服務又防止其對個人信息權利的侵害，確是未來政府法治建設應予認真對待的問題。

（四）行政執法體制呈有區別的多樣模式

行政執法體制將不再如過去一樣採取“一刀切”的方式，而是針對不同領域或不同事項實行不同的樣式。如在執法體制縱向上，不僅採取了綜合執法體制、跨領域跨部門的綜合執法、執法協作聯運機制等，而且還強化基層建設，減少執法層級，“推動執法重心下移”。在對待執法的事項上，可以說“嚴管嚴控”體制與放鬆制呈現兩極化的發展方向。對於意識形態（如出版電影業）、生態環境、食品藥品、網絡安全等領域採取嚴格監管的模式，而在公共服務體制（如審批許可、城市管理服務等）中則以高效便民為原則，放鬆管制。

⁷ 例如，設立中央全面依法治國委員會，辦公室設在司法部；設立中央審計委員會，辦公室設在審計署；設立中央教育工作領導小組，秘書組設在教育部。

(五) 責任追究和監督機制將全面加強

“堅持和完善黨和國家監督體系，強化對權力運行的制約和監督”也必將在行政體制機制運行中得到體現。針對行政權力的運行，不僅將會以法律責任（包括行政法律責任、刑事法律責任和民事責任以及不同法律責任的競合）來約束，而且還會以黨紀或政紀責任加以約束，其責任的追究將更為全面和嚴格。為保證行政違法得到糾正和責任追究得以落實，行政覆議、行政訴訟制度和公益訴訟制度將日益完善，而紀檢監察體制將會基於“紀檢監察全覆蓋”的監督理念更進一步得到強化。

四、行政體制改革的理論困境：行政主體理論的挑戰與回應

(一) 挑戰

黨政融合理念下的權力融合對傳統的行政主體理論形成了巨大的挑戰。在中國，行政主體一般指稱行政機關和法定授權的組織。黨對一切國家事務的領導一般通過政治領導、思想領導、組織領導等領導方式實現，而通常情況下黨是居於幕後地位管理國家事務，即執政黨負責國家大政方針的制定，從宏觀上把握國家發展大局，類似於“掌舵手”的地位；國家行政機關則負責法律政策的具體執行，側重於管理微觀事務，類似於“劃槳者”的角色。根據主流行政主體教義學原理，中國行政主體包括行政機關，法律、法規和規章授權組織，但法律、法規和規章授權組織並沒有包括黨政合併或合署情形。這種黨政機構融合無形中對行政主體概念及其所支撐的行政救濟制度帶來衝擊。⁸當黨政合併機構行政成為一種普遍現象時，主流行政主體理論當然不能固步自封，而應當積極調整，因勢而應。

(二) 回應

行政法學理論的探索性回應，目前可以說見仁見智，觀點紛呈。在筆者看來，從中國特色的憲法體制出發，可以依託“國家”概念，將行政主體概念的範圍和外延進一步拓展，構建“國家型”的行政主體理論，以有效解釋現有的權力融合現象。

黨政合併合署體制下黨的工作機關行使行政權是黨領導政府治理社會的一種手段，黨的工作機關與行政機關雖分屬不同的權力體系，但黨政合署下的黨的工作機關表達的意志其實就是黨領導行政下的政府的意志。有學者指出，在中國情境下，應當將黨政機關都視為廣泛意義上的政府職能的實際承擔者。對此，首先應摒棄現有的行政主體理論的不足，在現有的制度框架內，根據所行使權力的性質判斷一個組織是否具有行政主體資格，而不應簡單以機構序列為準。這一觀點目前已得到越來越多學者的支持。有學者指出，可以“以公法主體這一概念代替行政主體，以包容黨的組織，這才是符合中國國情的行政法理論”⁹。只要是行使行政權的行為，無論該行為主體的性質如何，都應納入行政訴訟法的受案範圍，簡言之，行政訴訟的可訴性應該由權力性質而不是主體性質決定。如前所述，黨政合署體制下黨的組織或職能部門的行政權是從行政機關“承接”而來，而“承接”改變的是權力行使主體而非權力本身的性質，黨的工作機構行使的行政權依然保持着國家行政權的

⁸ 林鴻潮：《黨政機構融合與行政法的回應》，《當代法學》2019年第4期，第50-59頁。

⁹ 姬亞平：《機構改革對行政覆議與訴訟的新要求》，《人民法治》2018年第Z1期，第45-48頁。

特性和本質。因此，應利用現有的行政覆議、行政訴訟制度，將黨的工作機關部門納入行政覆議被申請人、覆議機關以及行政訴訟被告的主體範圍，將黨的工作部門行使行政權的行為納入行政及司法救濟渠道，以加強對黨的工作機關行使行政權的監督。

總而言之，機構改革不僅是推動國家治理現代化的重要途徑，也是法治政府自身建設的重要內容，而如何處理改革與法治的關係則考驗着本次機構改革成效的鞏固和長期機制的建立。在理論上對傳統行政法理論進行重新審視和創新，以破解黨政融合下行政體制改革全面推開後的各種理論難題。行政法理論應當與時俱進，適應改革發展的時代需要，融入中國本土特色，既便於解決黨的機構行使行政權的理論障礙，也切實保障行政相對人權利受損後的救濟路徑，這是中國推進國家治理體系和國家治理能力現代化必須要解決的重大命題。

參考文獻 References :

- 林鴻潮：《黨政機構融合與行政法的回應》，《當代法學》2019年第4期，第50-59頁。Lin, H., “The combination of party and government organizations and the response of administrative law,” *Contemporary Law Review*, no. 4, 2019, pp. 50-59.
- 姬亞平：《機構改革對行政覆議與訴訟的新要求》，《人民法治》2018年第Z1期，第45-48頁。Ji, Y., “Institutional reform and its new requirements for administrative reconsideration and litigation,” *People Rule of Law*, no. Z1, 2018, pp. 45-48.
- 鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1991年。Deng, X., *Selected Works of Deng Xiaoping, Volume III*, Beijing: People’s Press, 1991.