

行政机关党组制与首长制 关系的规范解释

蒋清华*

摘要 我国宪法、组织法规定了含有合议制因素的行政首长负责制,但首长拥有最终决定权。根据党组工作条例,行政机关党组全面履行领导责任涵盖首长职权范围,并以表决方式由党组成员集体讨论决定,对此需作出同国法一致的解释。从党规体系解释来看,党组发挥领导作用不包括“作决策”,党组与首长之间的关系不是公立高校、医院这类事业单位党委与首长之间的横向分权关系,“党组领导下的首长负责制”没有制度依据。目的解释表明,党组工作条例不具有让党组取代首长法定职权,或者与首长分权而径行重大事项决策权之目的。行政机关党组集体领导重大业务工作的法治功能在于将首长负责制内含的合议程序刚性化,以加强对首长权力的制约,体现了党规对国法的保障。党组会议应前置于行政领导班子会议,二者决策内容各有侧重。如此解释和操作,可达致党的全面领导和依法执政有机统一。

关键词 党组 首长负责制 集体领导 依法执政 前置程序

引言

(一)问题的提出

按照《中国共产党党内法规制定条例》第 27 条,党内法规不得同宪法和法律不一致。对于国家行政机关内部领导体制,根据现行《宪法》第 86 条、第 90 条、第 105 条,以及《国务院组织法》第 2 条、第 9 条,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组

* 中南大学法学院副教授。本文系国家社科基金一般项目“党中央文件的释宪效用与释宪领导权法治化研究”(项目编号:18BFX036)、国家社科基金重大项目“党政合设、合署背景下的行政法基本问题研究”(项目编号:18ZDA148)的阶段性成果。

织法》第62条、第63条之规定,国务院及其部门、地方各级政府实行行政首长负责制,行政工作中的重大问题由首长召集和主持领导班子会议讨论决定。宪法和《地方组织法》没有明确地方各级政府组成部门实行首长负责制,但中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称《法治政府纲要》)第18条确认了地方政府部门也实行首长负责制。^[1] 通说认为,首长负责制的核心要件在于首长拥有最终决定权。然而,根据《中国共产党党组工作条例》(以下简称《党组条例》)第7条、第17条、第28条,除乡、镇政府外,各级政府及其部门普遍设立党组;党组按照少数服从多数原则,集体讨论决定本单位业务工作中的重大问题。官方解读指出:“强化党组对本单位业务工作的领导。……党组在领导作用发挥上,是全面领导而不仅是政治领导或者其他某一方面领导……在决策范围上,党组对本单位工作是全覆盖的,本单位领导班子决策影响的范围有多大,党组决策影响的范围就应当有多大。”“党组实行集体领导制度,其领导体制既明显区别于行政首长负责制,也明显区别于地方党委常委分工负责制。”^[2]这就提出了《党组条例》的有关规定如何与宪法和法律有关规定相协调的问题。

(二)研究现状

目前对此问题的研究成果存在三方面问题:一是缺乏专门研究。在本就为数不多的、以党政关系为视角的首长负责制文献中,无论法学界还是政治学界,基本都是讨论党委与政府及其首长的关系,聚焦行政机关党组与首长之间关系的成果凤毛麟角。^[3] 法律学者研究首长负责制、政府会议制度时极少涉及党组制度。^[4] 政治学者研究党组制

[1] 地方各级政府制定的《政府工作规则》也普遍规定省、市、县政府部门实行首长负责制。在“北大法宝”收录文件中,明确规定政府部门实行厅长、主任负责制的省级政府工作规则有24部,例如京、津、沪、渝、浙、鄂、粤、桂等省份;市级的更多。参见北大法宝法律法规数据库, <https://www.pkulaw.com/law/>, 最后访问日期:2020年10月13日。

[2] 中央办公厅法规局法规处:“党组制度的守正创新”,《机关党建研究》2019年第6期,第31、32页。

[3] 笔者于2020年10月13日通过“中国知网”检索,“主题”同时含有“首长负责制”和“党组”的学术论文仅9篇,其中,专门研究二者关系的仅3篇:刘扫尘:“坚持党组集体领导与行政首长负责制的辩证统一”,《湖湘论坛》1997年第6期,第7—8页;李宜春:“关于我国行政机关的‘行政首长负责制’”,《经济社会体制比较》2008年第6期,第91—96页;李宜春:“政府部门党组制度与行政首长负责制”,《经济社会体制比较》2013年第6期,第238—245页。

[4] 例如,黄贤宏在宏观上讨论行政首长个人负责与党的领导的关系,指出首长负责制是党政分工的一种重要形式,但分析时没涉及党组(参见黄贤宏:“论完善行政首长负责制”,《中国法学》1999年第3期,第3—5页)。王若磊在分析党规国法协调时举例指出党组不宜代替公司董事会、高校校长决策,没提到行政机关党组与首长的关系(参见王若磊:“党规与国法的关系的三重维度:内容协调、机制衔接与相互保障”,《上海政法学院学报(法治论丛)》2019年第5期,第136—144页)。贾圣真提出国务院常务会议更契合总理负责制,故实践中逐步取代全体会议成为议事决策的核心,全文没提到国务院党组会议(参见贾圣真:“国务院会议制度变迁的组织法透视”,《法治现代化研究》2020年第1期,第79—92页)。秦前红、胡南在新近论文中剖析了党组的制度逻辑和运作机理,指出党组是正确处理党政关系、实现依法执政的组织形式,也未处理党组与行政首长的关系问题(秦前红、胡南:“论中国共产党党组制度的逻辑展开”,《吉首大学学报(社会科学版)》2020年第3期,第1—7页;胡南:“中共党组制度的历史逻辑、运作机理及实践要求”,《华侨大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期,第5—16页)。

度时极少涉及首长负责制。^{〔5〕}二是缺乏共识。在零星的研究中,刘扫尘认为党组集体领导与行政首长负责是辩证统一的,林希存认为二者是相辅相成、相得益彰的。^{〔6〕}而秦前红、竺乾威则认为,行政首长负责制与党组集体领导制是存在冲突的。^{〔7〕}三是缺乏规范分析。学者们从概念辨析和理论演绎角度,对中国特色的行政首长负责制蕴含的民主集中制精神、个人负责与集体领导的关系做了较多探讨。^{〔8〕}但立足于实定规范,运用法解释学方法,对《党组条例》有关规定进行精耕细作的释义学研究尚付阙如。在坚持依法治国和依规治党有机统一的新时代,《党组条例》同宪法法律的一致性值得深入研究。

(三)方法和思路

本文是一项法学的研究,旨在运用法解释学方法对行政机关党组集体决策权与首长负责制的一致性作出规范分析。而实践中行政机关党组与首长之间关系的状况,须通过社会学的实证研究方法去考察,不是本文研究目的。

作为一项法解释学作业,本文沿着解释方法运用的一般顺序(文义解释→体系解释→目的解释→漏洞填补)^{〔9〕}展开:首先,本文第二部分阐明《党组条例》中“本单位重大问题”、国法中的行政首长“负责制”这两个核心概念的内涵;其次,由于仅看文义解释将得出不一致的判断,于是本文第三部分通过体系解释方法澄清党组并无“作决策”的领导职权;再次,为补强体系解释的结论,本文第四部分运用目的解释方法辨明《党组条例》立规目的所蕴含的复合价值决定

〔5〕 例如刘朋指出党组理论研究的若干薄弱环节,其中没提到党组与行政首长负责的关系问题(参见刘朋:“中国共产党党组研究的回顾与展望”,《观察与思考》2017年第9期,第98页)。施新州认为党组拥有对所在国家机关重大事项的最后决定权,但未提到行政机关首长的权力(参见施新州:“党组:坚持依法治国与依规治党有机统一的关节点”,《中国延安干部学院学报》2018年第6期,第75—85页)。张晓燕指出党组领导本单位业务工作不是指一切业务工作都由党组作决定,未分析行政机关党组讨论决定重大业务工作与首长通过行政会议讨论决定重大问题之间是什么关系(参见张晓燕:“论党组工作条例对新时代党的领导理论的制度创新”,《理论与改革》2019年第5期,第72—82页)。田桥阐述了党组的权责定位机制、议事决策机制、政治功能等问题,未涉及行政首长(参见田桥:“中国共产党党组制度的沿革、结构与功能”,《社会主义研究》2019年第6期,第85—93页)。林希存提出了党组集体领导与行政首长负责制“相辅相成、相得益彰”,“党组集体领导可以对行政主要负责人行使权力形成监督制约”的观点,但未展开论证(参见林希存:“论党组的领导作用及实现机制”,《当代世界与社会主义》2020年第1期,第101页)。

〔6〕 刘扫尘,见前注〔3〕,第7—8页;林希存,见前注〔5〕,第101页。

〔7〕 参见秦前红、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84页;竺乾威:“政府结构与党政关系”,《暨南学报(哲学社会科学版)》2019年第7期,第34页。

〔8〕 例如,杨海坤:“论行政机关首长负责制”,《社会科学探索》1991年第5期,第62—70页;刘顺亨:“试论首长负责制和集体领导制的关系”,《行政论坛》1999年第1期,第3—5页;吴怀友、刘明华:“首长负责制与民主集中制关系论析”,《理论探讨》2005年第5期,第102—105页;孙力:“破解民主运作的难题:委员会制和首长负责制的正确运用”,《浙江学刊》2009年第5期,第118—123页。

〔9〕 参见王利明:《法律解释学》(第二版),中国人民大学出版社2016年版,第455—459页。

了党组无意代行首长法定职权;最后为确保党规国法一致性的达成,本文第五部分提出党组决定重大业务问题的两项具体操作性规范。

得出党规国法一致的结论,波澜不惊,甚或被误解是为了“政治正确”。但本文可能提供的学术增量在于细密的规范阐释论证,从而展示了若要达致党的领导与依法治国这两项重大价值的有机统一,党组决策制度就应具备什么样的规范内涵。

一、核心概念的文义解释

文义解释是解释方法的首选。由于《党组条例》第28条、第34条非常清晰地规定了党组实行少数服从多数的集体领导制度,党组会议议题表决赞成票超过应到会党组成员半数为通过,^[10]所以,要回答行政机关党组集体领导制与首长负责制是否一致,就要弄清两点:一是党组决策范围是否包括行政机关职权范围?为此要解释《党组条例》规定的“本单位重大问题”;二是行政首长负责制能否容纳票决制?为此要解释宪法、组织法规定的行政首长“负责制”。

(一)“本单位的重大问题”的范围

《中国共产党章程》(以下简称“党章”)第48条将“讨论和决定本单位的重大问题”列为党组的主要任务之一。《党组条例》第7条规定县级以上政府及其工作部门一般应当设立党组。在条例第三章“职责”中,第16条规定党组应加强对本单位业务工作和党的建设的领导;^[11]第17条对党组“讨论和决定本单位的重大问题”作出12项列举;^[12]第18条对党组领导本单位党建工作作出8项列举。从原理上讲,党组不仅领导党建工作,还要领导业务工作,是由党的全面领导原则所决定的。具体从文义来看,党组的决策范围包括行政机关的法定职权。

第一,《党组条例》对“本单位的重大问题”列举的12项内容中,除兜底项之外,有9项都涉及或者就是业务工作(另2项为党建工作)。第1项“贯彻落实党中央以及上级党组织决策部署的重大举措”,这其中包括业务工作,例如国务院贯彻落实党中央关于新冠肺炎疫情防控的决策部署。第2项“制定拟订法律法规规章和重要规范性文件中的重大事项”,第3项“业务工作发展战略、重大部署和重大事项”,第4—7项为“三重一大”以及预算安排,第8项“职能配置、机构设置、人员编制事项”,第9项中的审计、督查检查、考核奖惩,都属于业务工作。可见,

[10] 官方解读专门指出:“实践中,党组书记一般是由本单位领导班子主要负责人担任,这就容易将党组决策方式混同于行政决策方式,忽视集体领导原则,甚至出现一人说了算的问题。”中央办公厅法规局法规处,见前注[2],第32页。

[11] 2019年《党组条例》第16条是关于党组职责的基本规定,该条把2015年党组条例(试行)中的“履行政治领导责任”改为“全面履行领导责任”,并增写了“加强对本单位业务工作和党的建设的领导”。2015年试行条例未使用“业务工作”一语,2019年条例共出现“业务工作”4次。

[12] 2015年党组条例(试行)列举党组讨论和决定的重大问题为7项。

对行政机关而言,“本单位的重大问题”是指除了本行政机关党建重大事项之外,将产生内部的和外部的行政法律关系的行政管理重大事项,以及将产生民事法律关系的重大工作(主要是大额资金使用、大额资产处置)。

第二,从行政决策的视角来看,《重大行政决策程序暂行条例》第3条第1款规定的重大行政决策事项属于《党组条例》规定的“本单位的重大问题”范畴,例如该款第4项“决定在本行政区域实施的重大公共建设项目”属于《党组条例》第17条第6项“重大项目安排”。

第三,从行政行为的类型来看,重大的具体行政行为是否属于党组决策范围?从《党组条例》第17条列举的事项来看,引起外部行政法律关系的都是抽象行政行为。那么,第17条最后一项“其他应当由党组讨论和决定的重大问题”是否包括具体行政行为?“过去在对业务工作的领导方面,有的党组习惯于大包大揽、事无巨细都去管,有的则只管干部、业务工作基本不闻不问,这些做法都偏离了党组的功能定位。……党组应当是领导而不是包办,原则上不去介入日常具体业务。”^[13]故本文认为,除了社会关注程度很高的行政处罚、工作人员处分等极少数事项之外,具体行政行为一般不属于党组的决策范围。不过,此问题的答案并不在根本上影响本小节的结论。

(二)行政首长“负责制”的内涵

既然行政机关党组决策范围包括行政机关自身职权,那么《党组条例》同宪法、组织法相协调的关键就在于国法规定的行政首长“负责制”的内涵。

行政首长负责制的核心要义是行政首长在宪法和法律的范围内拥有最终作出决定的权力,并对决策承担全部责任。最终决定权是前提,承担责任是后果,所以首长负责制的本质特征在于首长个人的最终决定权。“最终”的规范含义包括意志和效力上的最高性、程序上的最后性。

根据我国《宪法》第90条、《国务院组织法》第4条、《地方组织法》第63条,行政首长召集和主持政府常务会议或全体会议(部务会议或委员会会议、委务会议)讨论决定政府(本部门)“工作中的重大问题”。1982年4月12日,胡乔木在宪法修改委员会第三次全体会议上对“宪法修改草案(修改稿)”作说明时指出:为了提高行政效率,加强行政首长的责任,规定国务院实行总理负责制、部长负责制。“过去部长们有意见,现在明确了地位。按部长负责制,部长有最后的决定权。”^[14]宪法颁行后,曾任宪法修改委员会副秘书长的张友渔指出:我们的行政首长负责制不是行政首长个人独裁制,也不同于委员会制的少数服从多数,重大问题经过集体讨论

[13] 中央办公厅法规局法规处,见前注[2],第31页。

[14] 许崇德:《中华人民共和国宪法史》,《许崇德全集》(第七卷),中国民主法制出版社2009年版,第2389页。

后,由行政首长作出自己的决定。^[15] 1982年《国务院组织法》规定国务院工作中的重大问题须经国务院常务会议或全体会议讨论决定,这里把1954年《国务院组织法》相应条款中的“通过”改成了“决定”。对此,曾参与宪法修改委员会秘书处工作的肖蔚云认为,“通过”必须进行表决,总理也只是一票;“决定”则不要求表决,而是总理在广泛听取各种意见以后,有最后的决定权。^[16] 我国法学界和政治学界的通说认为1982年宪法确立的行政首长负责制尽管富有中国特色,但在个人最终决定权这一首长负责制的本质特征上并无不同。^[17]

尽管学界通说是明晰的,但由于长期以来没有对行政首长负责制的宪法解释或者法律上的解释性规定,所以,学上说上仍然存在对我国行政首长负责制内涵的不同看法,并且有关实践也反映出疑义,这些都会与党组集体领导制发生牵连,故需要在此稍作展开。

例如有辞书在解释行政首长负责制时说:各级行政首长在法定职权范围可以而且应当独立负责地决定和处理一切工作问题,至于个人无权决定的重大问题,须遵照民主集中制原则(由某种行政会议)进行集体讨论决定。^[18] 李宜春提出党和国家正式文献与法律并未明确行政首长在会议上有最后决定权,建议实行“党组领导下的行政正职负责制”。^[19]

又如首长负责制在政府常务会议和全体会议中是否存在差别?吴新平曾认为:“以一个省为例,可以考虑采取两种不同的决策方式:①在省政府常务会议上,由省长在集体讨论的基础上,集中正确的意见作出决定,而不管赞成的是多数还是少数;②在省政府全体会议上,原则上按少数服从多数的原则作决定,如果赞成和反对的人数相等,由省长作最后抉择。”^[20] 在新近的文獻中,关保英认为:“行政会议的决定模式常常通过一定的复合会议行使的机制,如通过多数意见、通过相应的表决等。”^[21]

再如“集体讨论决定”如何理解?一些法律法规规定,作出重要的具体行政行为须经过集

[15] 张友渔:“论我国行政机关的首长负责制”,《政治与法律》1984年第3期,第5页。

[16] 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第171—172页。

[17] 辞书例如本书编委会:《中华法学大辞典》(简明本),中国检察出版社2003年版,第803页;王邦佐等编:《政治学辞典》,上海辞书出版社2009年版,第556页。宪法教科书、普法读物例如许崇德主编:《中国宪法》(第四版),中国人民大学出版社2010年版,第177页;许安标主编:《宪法学习读本》(修订版),中国法制出版社2019年版,第177页。政治学、行政学教科书例如浦兴祖:《当代中国政治制度》,复旦大学出版社1999年版,第137页;夏书章:《行政管理学》(第六版),中山大学出版社2018年版,第99页。

[18] 皮纯协等主编:《简明政治学辞典》,河南人民出版社1986年版,第282页;汝信主编:《社会科学新辞典》,重庆出版社1988年版,第1055页;方贤华主编:《实用政务大辞典》,湖北辞书出版社1993年版,第391页。

[19] 李宜春:“关于我国行政机关的‘行政首长负责制’”,《经济社会体制比较》2008年第6期,第93—96页。

[20] 吴新平:“论我国的行政首长负责制”,《法学研究》1984年第3期,第9页。

[21] 关保英:“行政决策集体讨论决定质疑”,《求是学刊》2017年第6期,第70页。

体讨论决定的程序。^{〔22〕} 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》把集体讨论决定列为重大行政决策的法定程序。有的地方政府出台关于会议制度的规范性文件使用了“政府集体决策”“会议集体决策”的概念。^{〔23〕} 对此,何海波认为,行政机关负责人集体讨论是为了集思广益以及内部监督,但决定的作出不是由与会人员表决,而是首长听取意见后自己作决定。^{〔24〕} 但也有学者将集体讨论决定理解为“是与个人决策相对的,并且决策是由决策集体共同做出的”,“决策集体选定最终决策方案的办法,主要有一致同意规则和过半数同意规则”。^{〔25〕} 关保英也持这种理解,所以他批评道,“行政决策集体讨论决定实质上悖反了有关行政首长负责制的行政法制度”,并从应然角度提出“行政决策的作出应该通过集体讨论的形式但不能够由集体进行决定”。^{〔26〕}

以上是理论层面的情况,在实践层面也存在问题。

其一,存在着否定行政首长最终决定权的政府规范性文件。例如有的文件规定:“市政府全体会议决定事项,必须获得全体组成人员的过半数通过。”“市政府常务会议……决定事项必须获得半数通过。”^{〔27〕} 有的规定:“上会的议题半数以上参会领导形成一致意见的即可议定。对于意见分歧较大,难以决定的问题,一般应暂缓决定,待进一步研究协调后,重新提请市政府常务会议研究决定。”^{〔28〕} 有的规定:“市人民政府全体会议及市人民政府常务会议、市长办公会议……表决事项以赞成票超过应到会成员人数的半数为通过。”^{〔29〕} 对政府部门而言,2015年党组条例(试行)出台前,就出现了地方政府部门的工作规则提出“党组领导下的局长负责制”。^{〔30〕} 新近一份文件规定:“省政府各部门实行行政首长负责制,由其领导本部门的工作。主要负责人实行党政分设的,按相关规定执行。”^{〔31〕} 这后一句是个但书,意味着这种情况下就不实行行政首长负责制。

〔22〕 例如《中华人民共和国行政处罚法》第38条第2款规定“对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚,行政机关的负责人应当集体讨论决定。”《行政复议法》第28条、行政机关公务员处分条例第39条、海关行政处罚实施条例第50条、统计法实施条例第7条、全国社会保障基金条例第7条等也有类似规定。

〔23〕 例如1997年《北京市人民政府办公厅关于进一步精简会议、提高会议质量的通知》、2005年《上海市宝山区政府常务会议制度》、2017年《天津市人民政府办公厅关于进一步加强政府系统会议管理的意见》、2018年《东营市人民政府办公室关于印发东营市政府常务会议议题合法性审查程序规定的通知》。

〔24〕 何海波:“内部行政程序的法律规制(上)”,《交大法学》2012年第1期,第138页。

〔25〕 赵娜、方卫华:“重大行政决策的集体讨论决定制度研究”,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2014年第1期,第20—21页。

〔26〕 关保英,见前注〔21〕,第75—76页。

〔27〕 2001年《昆明市人民政府会议制度实施细则》第一(一)3项、第一(二)3项。

〔28〕 2013年《运城市人民政府常务会议制度》第3条第3项。

〔29〕 2019年《遵义市人民政府工作规则》第27条第2款。

〔30〕 2006年《山西省环境保护局工作规则》第5条、2011年《石家庄市环境保护局工作规则》第5条。

〔31〕 2020年《河南省人民政府工作规则》第10条第1款。

其二,长期以来官方媒体对国务院和一些地方政府的会议的新闻报道使用“会议指出”“会议强调”“会议决定”“会议通过”的措辞。^[32]这与按党章规定实行重大问题集体领导制度的党中央和地方党委的会议新闻报道用语一样。^[33]这就难免令人生疑:在政府会议上,究竟是首长主持会议作出决策,还是首长经过会议讨论而作出决策呢?

须明确的是,模糊甚至取消行政首长最终决定权的上述观点和规定在2015年12月27日《法治政府纲要》公布后都应归于无效。其第18条规定:“坚持集体讨论决定。重大行政决策应当经政府常务会议或者全体会议、部门领导班子会议讨论,由行政首长在集体讨论基础上作出决定。行政首长拟作出的决定与会议组成人员多数人的意见不一致的,应当在会上说明理由。集体讨论情况和决定要如实记录、完整存档。”

这就清楚地表明,领导班子会议讨论决定的含义是“会议讨论、首长决定”,而非“会议讨论、会议决定”;集体讨论决定的含义是“集体讨论、首长决定”,而非“集体讨论、集体决定”。这是中央层面规范性文件首次对宪法、组织法所规定的行政首长负责制内涵作出规范阐释。^[34]2019年2月25日中央全面依法治国委员会第二次会议审议通过、4月20日国务院令 第713号公布的《重大行政决策程序暂行条例》第30条重申了上述规定。^[35]

总之,中国特色的行政首长负责制是“一种同发挥集体的智慧和作用相结合的首长制”,^[36]它具有双层结构:①一般问题可由首长直接决策;②重大问题由首长经会议讨论后方可决策。即对于工作中的重大问题,行政首长不经会议集体讨论就个人作出决定,是违法的;但集体讨论时,面对多数人的不同意见,首长依法有权坚持己见;无论首长的最终决定是否属于大多数意见,如遇决策失误需问责,皆由首长承担责任。无论怎样吸收委员会制的优点,如

[32] 例如新华社对2020年3月17日国务院常务会议的报道说:“会议指出,促进农业发展,确保粮食安全,是经济社会健康发展的重要基础。会议通过《农作物病虫害防治条例(草案)》,……”(“李克强主持召开国务院常务会议”,载《人民日报》2020年3月18日,第1版)新华社对2019年9月4日国务院全体会议的报道说:“李克强在会上作了重要讲话。……国务院全体会议决定任命贺一诚为澳门特别行政区第五任行政长官。”(“李克强主持召开国务院第三次全体会议”,载《人民日报》2019年9月5日,第1版)

[33] 例如新华社对2020年3月18日中共中央政治局常务委员会会议的报道中说:“会议强调,要科学精准做好重点地区疫情防控工作。……会议要求,要落实外防输入重点任务……”“中共中央政治局常务委员会召开会议:分析国内外新冠肺炎疫情防控和经济形势,研究部署统筹抓好疫情防控和经济社会发展重点工作”,载《人民日报》2020年3月19日,第1版。

[34] 从《法治政府纲要》的内容结构来看,第18条讲的重大行政决策不包括立法事项。但行政立法也属于行政工作中的重大问题,应经过会议讨论决定(例如《立法法》第84条)。所以,《法治政府纲要》第18条还不算是对行政首长负责制的完全解释。

[35] 《重大行政决策程序暂行条例》第30条只是部分解释了首长负责制,因为该条例的适用主体不包括国务院(第2条),适用对象不包括财政政策、货币政策等宏观调控决策,政府立法决策以及突发事件应急处置决策(第3条)。

[36] 许崇德,见前注[14],第2560页。

果行政首长个人没有了最终决定权,行政首长负责制也就在根本上被取消了。

二、体系解释:“党组领导下的首长负责制”无制度依据

经前文分析,党组决策范围包括行政首长职权范围。党组决策规则是票决制,而国家法律以及《法治政府纲要》规定行政工作重大问题由首长个人最终作决定。于是,《党组条例》同宪法、组织法是否存在不一致的关键问题就在于《党组条例》是否具有这样的意图:对于业务工作重大问题,将由行政机关党组而非行政首长来最终决策?

对此,秦前红等从实然角度指出,党组集体领导制与首长负责制“看似冲突的两种制度,在行政首长的实际操作中却可以达成一种共生状态,而这种状态是以牺牲宪法所赋予的首长决断权力为代价的”,这是党内法规“对既定法律制度的变迁”。^[37]施新州从应然角度认为:“党组的重大事项决策功能,是指党组作为决策主体对所在国家机关重大事项作出最后决定的权力和职责,目的是保障党中央路线方针政策的贯彻落实和所在国家机关具体功能的实现。”^[38]本文认为,经过体系解释,可澄清二者存在冲突的认识。

体系解释的基本思想是:适用一部法典的一个条文,就是在适用整个法典,甚至在适用整个法律体系,以实现个别条文的解释结论在法治体系中的融贯性。在恩吉施(Karl Engisch)看来,在一个法秩序中,法律条文具有相同的、和谐的、关联着的思想整体,这就要求我们不仅应从整部制定法,而且也借助其他制定法来构建法律决定三段论中的大前提。^[39]由于有的党规与国法在调整对象上存在交叉重叠,所以对党规的体系解释不仅要在党规系统内部,而且要在党规与国法共同构成的中国特色社会主义法治体系中均完成融贯性的解释作业。其中,在党规系统中的体系解释不仅要考虑解释对象在该部党规之内与其他规范之间保持协调性,还要考虑该部党规与其他党规的相关规范之间的一致性,以及解释结论的合党章性。在整个法治体系中的体系解释则是要实现同国法一致性的解释,即党规与国法协调,以及解释结论的合宪法性。

(一)党组发挥领导作用不包括“作决策”

比较党内法规对不同党组织发挥领导作用的规定可见,党规并没有将国法授予给行政机关首长的决策权授予党组。

就同一部门法领域中两部或两部以上的实定法而言,无论出于逻辑的融贯性,还是理念的融贯性,它们使用的相同表述,原则上应作相同解释;对于表述总体相同但其中有缺项的,应解

[37] 秦前红等,见前注[7],第84页。

[38] 施新州,见前注[5],第78页。

[39] (德)卡尔·恩吉施:《法律思维导论》(修订版),郑永流译,法律出版社2014年版,第76页。

释为不含缺项文字所指向的规范目的。因为根据“省略之规定视为故意省略”这一解释规则，^{〔40〕}如果一部实定法没有写某个字、词、句，就可推知立法者没有相应的规范意图。所以，根据不同党规对党组、事业单位党委各自发挥领导作用的表述异同，可以辨明党组决策权的规范内涵。

具体而言，2016年中共中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》提出“高校党委对本校工作实行全面领导，履行管党治党、办学治校主体责任，把方向、管大局、作决策、保落实”。2018年中共中央办公厅印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》首次明确规定公立医院实行党委领导下的院长负责制，将公立医院党委发挥领导作用概括为“把方向、管大局、作决策、促改革、保落实”。反观《党组条例》，从2015年试行条例第9条，到2019年修订后的条例第16条，对党组发挥领导作用的概括都是“9字诀”——“把方向、管大局、保落实”，并没有写“作决策”。

（二）党组与行政首长之间不是横向分权关系

党组织的领导作用中有无“作决策”，绝非修辞的不同，而是领导体制的不同。党组织作决策，不是指一般的决策职能，而是指最终决策权。

仍以公立高校、公立医院为对比。《中华人民共和国高等教育法》第39条规定，公立高校实行党委领导下的校长负责制，校党委的领导职责包括“讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项”。在法律规定的基础上，《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第10条第2项进一步规定了高校党委“讨论决定学校改革发展稳定以及教学、科研、行政管理中的重大事项”。2014年中共中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》进一步明确规定高校党委“集体讨论决定学校重大问题和重要事项”，而校长办公会议的一个任务是“研究提出拟由党委讨论决定的重要事项方案”。《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》强调学校“三重一大”事项须由党委会议决策。可见，国家法律规定了公立高校党委直接就行政工作中的重大问题作决策，党内法规和规范性文件在法律基础上对校党委的决策范围作出细化。

公立医院党委的领导权尚无法律作出规定。《关于加强公立医院党的建设工作的意见》对实行党委领导下的院长负责制作了基本制度设计。其第2条规定公立医院党委的职责包括“依照有关规定讨论和决定医院改革发展、财务预决算、‘三重一大’、内部组织机构设置，以及涉及医务人员权益保障等的重大问题”；第4条规定：“重要行政、业务工作应当先由院长办公会议讨论通过，再由党委会议研究决定。健全医院党委会议、院长办公会议等议事决策规则，

〔40〕 王利明，见前注〔9〕，第230页。

明确各自决策事项和范围,不得以党政联席会议代替党委会议。”可见,公立医院党委是包括业务工作在内的重大问题的最终决策主体。

公立高校、公立医院这类事业单位的内部领导体制属于党章第33条第5款规定的“党委领导下的行政领导人负责制”,其党委“对重大问题进行讨论和作出决定,同时保证行政领导人充分行使自己的职权。”该款规定的另一类事业单位的内部领导体制是“行政领导人负责制”,其党委只是“发挥战斗堡垒作用”。

就党组而言,它在性质上不同于事业单位党委。根据党章,事业单位党委(党总支)是在事业单位之中设立的党的基层组织,党组是在国家机关、人民团体、经济文化组织和其他非党组织的领导机关之中设立的党组织。公立高校、医院这类事业单位的党委是本单位的一个领导机关,与行政领导人分享决策权,并拥有重大问题决定权。根据党章第48条,党组不是国家机关等单位的领导机关,而是领导机关中的发挥领导作用的党组织,并不与本单位行政领导人分享决策权。党组发挥“把方向、管大局、保落实”的领导作用,但不“作决策”。在党内法规中也找不到这样的安排——先由领导机关研究提出决策方案,然后提交党组会议讨论决定。对行政首长负责制内涵作出解释的《法治政府纲要》和《重大行政决策程序暂行条例》全篇都没提到党组。

因此,不能误以为设立党组的单位实行“党组领导下的行政领导人负责制”。但实践中存在这种做法。例如有些地方政省工作规则规定:“省政府工作中的重大事项,必须按程序经省政府全体会议、省政府党组会议或省政府常务会议讨论决定。”党组会议的主要议题包括“审议以省政府名义对外签署的相关协议”“研究部署省政府重点工作”“研究重大决策、重大项目安排、财政预算、大额资金使用等事项”。^[41]又如“凡属‘三重一大’事项必须由教育部党组会议集体研究决定,部党组对‘三重一大’事项决策负主体责任。”重大决策事项包括教育法律法规起草,全国教育规划、规模、结构、布局、标准、改革方面的重要事项,招生考试、学籍管理、学历管理等方面重要政策制度的立改废等;重大项目安排包括重大教育项目、人才项目、科技项目等。^[42]这种在国家行政机关领导班子和党组之间进行权限划分,给党组配置一部分直接决策权(一般是“三重一大”事项)的安排,与公立高校、公立医院的内部领导体制相仿,不仅没有国法依据,也没有党规依据。总之,党组不仅不能完全取代本单位领导机关作决策,也不能部分地代行决策权。

[41] 2018年《吉林省人民政府工作规则》第13、56条。

[42] 2015年中共教育部党组《贯彻落实〈中国共产党党组工作条例(试行)〉精神 进一步完善“三重一大”事项决策的实施办法》第2、5-8条。

三、目的解释:党的领导与依法执政有机统一

拉伦茨(Karl Larenz)提醒说,不要高估了上下文一致性解释、规整脉络中许多法条间一致性解释的功效。经常发生的情形是,只有追溯到法律的目的,以及由准则性的价值决定及原则所构成的内在实质体系,才能真正理解法律的意义脉络。所以,体系解释本身已经引出目的性的标准。^[43] 恩吉施也认为,寻求规范之间逻辑一致的体系解释很少能与目的解释分开。^[44] 梁慧星指出,要用目的解释来检查、确定通过体系解释等方法得出的结论。^[45] 为此,本节再以目的解释来核实《党组条例》是否有意图让党组直接代行决策权。

(一)立规目的阐释

按照《党组条例》第1条之规定,“更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”是条例的根本立规目的。那么,何谓总揽全局、协调各方?

2002年党的十六大修正党章,在总纲最后一段新增规定:“党必须按照总揽全局、协调各方的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用。”十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》强调“按照党总揽全局、协调各方的原则,改革和完善党的领导方式。”根据官方解读,党总揽全局,在领域上是指党的领导是全方位的,在内容上是指无论哪个层次的党组织都要集中精力抓好带有根本性、全局性、关键性的重大问题,在方式上是指党必须依法执政,党组织不直接行使各国家机关的职权。党协调各方,是指必须协调好党与国家机关、政协、群众团体等各方面的关系,以及各方面相互之间的关系,解决好这些关系中带全局性、战略性的问题。^[46] 用公法学的话语来讲,党总揽全局的重要法理内涵在于总揽不是包办代替,是在国家机关职权独立前提下的总揽;协调各方绝非取消国家机关之间法定的监督或制约关系,而是在国家机关权力监督制约基础上的协调。^[47] 坚持党总揽全局、协调各方,是处理好党的领导权与国家权力关系的总纲,具有非常重要的宪制意义。

法律原则条款也是立法意图的重要载体。《党组条例》第4条规定党组工作应当遵循五项原则,其中,第四、五项原则分别是“坚持依据党章党规开展工作,在宪法法律范围内活动”;“坚持正确领导方式,实现党组发挥领导作用与本单位领导班子依法依规履行职责相统一。”

[43] (德)卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第207页。

[44] 恩吉施,见前注[39],第92页。

[45] 梁慧星:《民法解释学》,中国政法大学出版社1995年版,第245页。

[46] 本书编写组:《党的十六届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社2004年版,第147—149页。

[47] 蒋清华:“现行宪法中党的领导之法教义学阐释”,《中南大学学报(社会科学版)》2019年第6期,第91页。

(2015年试行条例就规定了相应内容,在表述上不尽相同)这两项原则概括起来讲,就是强调改善党的领导,坚持依法执政。

(二)合党章解释

以上分析可见,加强党的领导不等于要以党代政,党组开展工作、发挥领导作用,必须坚持党的全面领导与依法执政有机统一,《党组条例》并不具有让党组直接代行本单位领导机关法定决策职权的目的。这一结论,也符合以党章为统领的领导法规制度之精神。

党章总纲最后一段中规定,党要坚持“依法执政”,“党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政、监察机关,经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”党章的这些规定是什么含义呢?让我们直接从党中央规范性文件中找答案。例如《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来”,“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”,“善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》指出:“要坚持依法执政这一基本领导方式,注重运用法治思维和法治方式治国理政,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志、转化为法律法规,自觉把党的领导活动纳入制度轨道。”这些规定表明,改革开放以来,加强和改善党的领导,坚持依法执政,避免以党代政,是党中央的一贯主张。

宋功德从公法学角度指出,宪法授予党的权力是领导权,直接管理国家和社会具体事务的权力被授予给国家政权机关。一权不二授,职权法定,党不能通过制定党规等方式去规定这些国家权力,也不得改变法定的国家权力配置格局和运行机制。^[48]林尚立从政治学角度进一步阐释其道理:党的领导“不完全是权力直接作用领导对象的过程,而是领导制度与相关制度联通互动的过程。……从党的领导所要解决的具体问题来说,相关领域的具体制度往往是真正解决问题的制度,一旦这个制度的逻辑被党的领导制度逻辑‘矫正’或者‘替代’,那么相关制度解决问题的能力 and 应有功效的发挥就会大大降低,这种情况最后影响的还是党的领导本身。……因此,党的领导制度不仅不能限制这些制度的成长和发挥作用,相反还必须积极地培育和发展这些制度。”^[49]国家机关党组是党执政的重要组织形式,若党组制度取消所在单位的领导机关,党组的性质就发生本质改变,党组发挥领导作用的初衷也就丧失了。

(三)行政机关党组领导业务工作的法治解析

民国时期,著名宪法学家王世杰、张知本等人就讨论过国家行政机关采取合议制的利弊。

[48] 宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第475页。

[49] 林尚立:《当代中国政治:基础与发展》,中国大百科全书出版社2017年版,第165页。

简言之,其利在于防止行政专制,其弊在于处事缺乏灵敏且责任不明。^[50] 20世纪著名美籍德裔宪法学和政治学家罗文斯坦(Karl Loewenstein)指出:“为了效率,政策确定职能必须集中在单个人或者至少一小群人手中。所有的政策决策都必须是寡头制的。在所有宪法上的权力持有者中,政府或者执行机关对于共同体的自由是最大的潜在威胁。避免这个威胁的技术手段之一就是合议组织。”这是立宪政体下行政机关“内控制”的共同特征。所以,“没有例外,立宪民主国家的真正行政机关都是由多人组成,在实践中可能等同或不同于行政职能的合议制。”^[51] 合议制行政机关的典型例如瑞士的联邦委员会、前苏联的部长会议。

新中国成立后,各级政府长期实行集体领导制度。1982年宪法、组织法确立行政首长负责制,与之配套的政府常务会议和全体会议、政府部门的领导班子会议制度则是吸收合议制长处、体现民主集中制精神的产物。^[52] 1982年4月,胡乔木、彭真分别作的宪草说明中都指出规定总理负责制、部长(主任)负责制是为了提高行政工作效率。^[53] 1982年5—7月全民讨论宪草期间有解读文章说,实行首长负责制是因为行政机关“任务繁重而紧迫,更需要有统一集中的指挥,所以,比较强调高度的集中,以提高工作效益。”“万一首长做出了错误的决定怎么办呢?这可以由国家权力机关或上级去纠正。”^[54]

可见,实行行政首长负责制是基于效率价值,同时也得考虑设计外部的权力监督和内在的权力制约。从时代发展来讲,18—19世纪“立法国家”背景下的行政权主要是执行国家的一般意志,行政效率价值十分凸显。20世纪以来,进入“行政国家”时代,行政权大大扩张,承担大量立法性职能,人民要求行政高效率的同时还期待行政高质量。从现实国情来看,我国尤其需要加强对地方行政首长权力的制约。由于缺乏完善的行政组织法体系、合理的央地权限划分、刚性的选民监督等制度环境,我国目前的行政首长负责制容易发生“一把手垄断制”的危险,与西方的首长负责制在实质上完全不同。^[55] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《重大行政决策程序暂行条例》都规定,对决策严重失误或者依法应及时作出决策但

[50] 详见王世杰、钱端升:《比较宪法》,范忠信校勘,中国政法大学出版社1997年版,第234—236页;张知本:《宪法论》,殷啸虎、李莉校勘,中国方正出版社2004年版,第180页。

[51] (美)卡尔·罗文斯坦:《现代宪法论》,王锴、姚梅凤译,清华大学出版社2017年版,第120—121页。

[52] 程干远:“试论新宪法的政府首长负责制”,《法学》1983年第8期,第5—6页;田兆阳:“论行政首长负责制与权力制约机制”,《政治学研究》1999年第2期,第19—20页;王旭:“作为国家机构原则的民主集中制”,《中国社会科学》2019年第8期,第81—82页。

[53] 见1982年4月22日彭真在五届全国人大常委会二十三次会议上作的关于宪法修改草案的说明。彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第112页。胡乔木的说明在前文已引用。许崇德,见前注[14],第2389页。

[54] 周方:“论我国国家机构的组织和活动原则”,载张友渔等:《宪法论文集》,社会科学文献出版社2003年版,第96页。

[55] 杨利敏:“论现代国家的公法内涵”,《中国社会科学院研究生院学报》2018年第6期,第124—125页。

久拖不决,造成重大损失、恶劣影响的,予以终身追责。

在此背景下,本文认为,党组集体领导制度恰恰是给行政首长再加上一把权力制约之锁。这是把我们党长期实行的、以重大问题来界定集体与个人决策权限的集体领导优良传统通过党组导入行政机关内部领导体制中,从而使法国法中行政首长负责制内含的合议程序更加刚性化,以免待到人大或者上级行政机关外部纠正为时晚矣。这对于尽量避免个人专权导致决策失误、防范首长权力腐败,是很有必要的,堪称中国特色的权力制约机制。从这个意义上讲,党组对业务工作的领导制度,符合宪法确立的法治原则之神髓(“法治的关键在于制约权力”),^[56]以及从党的十五大报告到十九大报告一直强调的权力制约机制精神。这也是党内法规保障国家法律的一个具体体现。但是,这种法治解读并不能成为党组取代行政首长职权理由,而是要求党组发挥领导作用应符合改善党的领导方式、推进依法执政的精神。

四、党组依法执政的操作规范

以上分析表明,在现行制度中,行政机关党组讨论决定重大业务问题并不是要取代首长依法组织决策活动并最终作出决定的全部或部分职权。这两种决策活动不应被视为相互竞争甚至互斥,也不应进行平面横向上的权限划分配置,而应理解为一种前后衔接、各有侧重的立体关系。对此,由于《党组条例》没有作出直接规定或者准用性规定,为了确保在执规过程中与国法保持一致,需提出具体操作规范予以填补。

(一)类推适用:国企党组决策之前置程序

类推适用是在法体系之内填补具体规则缺失的首要方法。^[57] 本文认为,国企党委(党组)决策前置程序规则可以类推适用于包括行政机关在内的其他单位的党组,这符合法律解释理论关于类推适用的条件要求。

国企党委(党组)决策前置是指《党组条例》第20条第2款和《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》(以下简称“国企基层组织条例”)第15条第1款明确规定的国有企业重大经营管理事项必须经党委(党组)研究讨论后,再由董事会或者经理层作出决定。《国企基层组织条例》第13条还专门指出“党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序”。对此,2016年10月习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上作了权威阐释:“企业党委(党组)也要尊重其他治理主体,既维护董事会对企业重大问题的决策权,又保证党组织的意图在重大问题决策中得到体现。必须明确,借口建立现代企业制度否定或取消党的领导无疑是错误的,但把党组织直接作为企业生产经营的决策和指挥中心也不符合企业党组

[56] 张文显主编:《法理学》(第五版),高等教育出版社2018年版,第367页。

[57] 王利明,见前注[9],第357页。

织功能定位。这方面,一定要把握好,既不能缺位,也不能越位。”^[58]中组部负责人指出:“国有企业党委(党组)前置研究讨论不能代替其他公司治理主体决策,进入董事会的党组织领导班子成员必须落实党组织决定。”^[59]

类推适用的步骤是漏洞判断、类似规则选择、类似性判断。其中,类似性判断最为重要,以保证所选择的类似规则的正确性。类似性判断应从两方面着手:一是判断适用情形的类似性;二是考量立法目的,排除立法者的“有意沉默”。^[60]据此,国企党组决策前置程序规则能够作为类似规则之证明如下。

一方面,适用情形具有类似性。首先,《党组条例》第16条概括的党组发挥领导作用“9字诀”,与党章第33条以及《国企基层党组织条例》第11条对国企党委(党组)发挥领导作用的概括是完全相同的——“把方向、管大局、保落实”。其次,无论是国企党组,还是其他单位党组,党组决策重大事项所产生的都是领导与被领导关系,都由党的领导法规来调整,是属于同一个部门党规(“部门法”)之内的规则类推。其三,行政机关党组决策与国企党组决策所产生的法规关系处于同一层次,不存在包含、递进或其他关系。

另一方面,《党组条例》规定了国企党组决策前置,没有规定国家机关、人民团体等其他单位党组决策前置,不是立规者的“有意沉默”。其一,《党组条例》规定国企党组决策前置的第20条第2款^[61]作为一个程序规定,与该条第1款以及前后条文(它们共同属于第三章,章标题为“职责”)在内容属性上并不一致,实乃针对国企的一个专门提醒规定,以免人们误解国企党组将取代董事会、经理层作决策。其二,该款内容在2015年6月公布的党组条例(试行)中已有规定。同年6月初,中央全面深化改革领导小组第十三次会议审议通过《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》,对明确国企党组织在公司法人治理结构中的法定地位作出安排。而全国国有企业党的建设工作会议召开要到一年后的2016年10月。可见党组条例(试行)专门规定国企党组决策前置与《意见》之间的呼应关系。2019年修订后的《党组条例》保留了该款内容,同时在文字的具体表述上有改动(实质内容未变)。其三,至于其他单位党组对业务工作的领导不等于取代本单位领导机关法定职权这一点,已蕴含于党组条例总则规定的“坚持正确领导方式”原则。出于2012年和2019年两个《党内法规制定条例》第7条均规定的“防止繁琐重复”原则考虑,其他单位党组讨论决定重大事项时应与哪部

[58] 习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第151页。

[59] 姜洁:“以高质量党建推动国有企业高质量发展——中央组织部负责人就办颁布《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》答记者问”,载《人民日报》2020年1月7日,第6版。

[60] 王利明,见前注[9],第363—367页。

[61] 《党组条例》第20条第2款:“国有企业党组讨论和决定重大事项时,应当与《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国企业国有资产法》等法律法规相符合,并与公司章程相衔接。重大经营管理事项必须经党组研究讨论后,再由董事会或者经理层作出决定。”

法律相符合,业务工作重大问题必须经党组研究讨论后再由本单位领导机关作出决定云云,《党组条例》就未作赘述了。综上,《党组条例》第20条第2款只是对国企党组的“刻意提醒”,而不构成对其他单位党组决策前置程序规则的“有意沉默”。

(二)前后衔接:行政机关党组决策前置

在国家法律未直接给国家机关党组配置决策权的情况下,为了实现《党组条例》规定的党组发挥领导作用与本单位领导班子依法依章程履行职责相统一(第4条),推动党的主张和重大决策转化为法律法规和政策政令(第16条),又不让行政机关党组代行首长的法定职权,就要将党组决策与首长决策之间的关系从横向转为纵向,让党组会议成为领导班子会议决策重大问题的前置程序。

行政机关党组决策前置程序意味着合并召开党组会议与领导班子会议的做法是不规范的。^[62]“一套人马、两块会议牌子”,或者所谓的党政联席会议,将导致决策规则的适用困境。即如果采用票决制,则违背行政首长负责制;若由首长(一般同时担任党组书记)最终决定,则违背党组集体领导制度。

就政府而言,因其接受同级党委的领导,所以,政府党组决策前置程序还具有连接政府与党委的重要功能。《重大行政决策程序暂行条例》第31条规定:“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。”有的地方政府立法程序规定:“涉及地方重大体制改革和重大政策调整的,在草案送审稿形成后审议前,由省人民政府党组向省委请示。”^[63]根据《党组条例》第17条、第26条,这些事项属于党组决策范围,并由党组向党委请示,所以,政府党组请示之前应先行研究并作出决定。这也是党组决策前置的一个重要因素。

总之,实行党委领导下的行政领导人负责制的单位,其业务工作中的重大问题是先由行政领导人主持领导班子会议研究提出方案,再由党委最终议决,即领导班子会议研究讨论是前置程序。相反,实行行政领导人负责制、且设立党组的单位,其业务工作中的重大问题则应先由党组讨论定出方案,再由行政领导人主持领导班子会议按照法定程序作出正式决定,即党组会议研究讨论是前置程序。这两种领导体制,都旨在将党的领导与本单位领导机关依法依章程

[62] 例如2016年9月1日青岛市“召开市政府党组(扩大)会议暨市政府常务会议,集体学习了中央有关文件精神及全国、全省工商和市场监管部门工作座谈会精神,部署当前我市安全生产工作。会议讨论通过了我市关于加快矿山转型升级、深入推进人民防空改革发展、促进慈善事业健康发展的实施意见以及关于加快引进优质医疗机构的意见。”“市政府党组(扩大)会议暨市政府常务会议召开:促进慈善事业健康发展,加快引进优质医疗资源”,载《青岛日报》2016年9月2日,第1版。还有学者也指出,实践中党组会议和行政会议合并召开或者套开的做法值得商榷。林希存,见前注[5],第101页。

[63] 2015年《四川省人民政府拟定地方性法规草案和制定规章程序规定》第35条第3款。四川省的宜宾、广安等多个地级市、安徽省阜阳市的行政立法程序规章,以及2016年《黑龙江省人民政府常务会议制度》第3条第5项也作了同类规定。

积极独立履职统一起来,区别在于党组织决策权的直接化程度,采取前一种领导体制的,须有国家法律(如《高等教育法》)或者党中央规范性文件(如《关于加强公立医院党的建设工作的意见》)作出明确规定。

(三)各有侧重:行政机关党组决策重点

由于行政机关党组成员与领导班子成员的重合程度非常高,为避免党组会议前置可能导致两个会议重复决策而效率低下,或者首长职权落空而消极怠惰的问题,还需要对行政机关党组的决策重点作出科学安排,让党组会议和领导班子会议在决策同一重大问题时各有侧重。

行政机关的决策可以分为针对现有问题的审查型决策和针对新问题的推动型决策两大类。党组会议进行审查型决策的目的是预防把关,重点是审议拟决策事项是否符合党的路线方针政策,是否契合党中央、国务院、上级和同级党委以及上级行政机关的决策部署,在主体、程序、权限等方面是否符合依法行政的要求,是否存在重大风险隐患,是否严重侵犯行政相对人权利或损害社会公共利益。党组审查性决策的重要特点是“叫停”“否决”,以充分发挥“把方向、管大局”的作用。由于行政机关党组成员一般都不是“外行”,所以行政机关党组行使否决性的决策权并不限于政治层面因素,党组成员们也应从业务角度集思广益,积极提出建议和意见,充分发挥民主集中制的效能。

党组会议进行推动型决策的目的是动员部署,重点是针对业务工作中的新动向新情况新问题主动提出政策措施,并主要就方向性、原则性、框架性问题作出决定,中观特别是微观层面的方案由相应分管负责人牵头研究,提出拟决策方案后,再由党组进行审查,最后由领导班子会议作出正式决定;以及对已作出的决策在执行过程中出现的重大问题进行研究,提出重要的解决措施。党组推动型决策的重要特点是主动提出决策动议,以充分发挥引领和“保落实”的作用。^{〔64〕}

领导班子会议则要对决策方案进行全面的讨论审议。由于须经会议讨论的都是重大事项,所以,对于决策方案中的局部性、技术性、细节性等问题,也应认真研究讨论,以提高决策质量;同时,由行政首长根据讨论情况作出决断,以免因非原则性争议导致久拖不决。

以上阐述未必精当确切,不同层级、不同类型的行政机关,其党组前置研究讨论的侧重点也可能还有差别。但“各有侧重”这一原则是必要的,既要使拥有党组成员身份的副职领导人

〔64〕 研究国企的学者提出,国企党委(党组)发挥领导作用、把关定向的要义是决定“什么不能干”,即决策否决权,但并不决定“干不干/怎么干”,后者仍是管理层权力。在决策分工上,国企党委(党组)决策权针对决策事项的政治方面,经济效益方面则由管理层决策。参见强舸:“‘国有企业党委(党组)发挥领导作用’如何改变国有企业公司治理结构?”,《经济社会体制比较》2019年第6期,第75—76页。笔者未对国企进行研究,对上述观点不予评论。但这种观点至少不能套用于国家行政机关党组。把党组决策权限定在否决权意义上,不符合党的全面领导原则;认为党组只管政治、不管业务,不符合《党组条例》第16条等的规定精神。

员在党规保障下敢于及时阻止行政首长的任性或腐败,又不至于让缺乏完全的人事任免权〔65〕的行政首长受到副职的过多掣肘(无论出于公心或私心),维护行政首长积极主动、独立负责地履职担当的动力和热情,从而实现行政决策质量与效率的统一。

总之,行政机关党组集体决策重大业务工作应理解为首长对外作出具有法律效力的决定之前的领导机关内部工作环节。这个环节在党规层面是刚性要求,旨在强化对行政首长权力的制约,蕴含着权力制约的法治精神。但这并非要以党组决策取代首长决策,更不是否定首长的个人作用。所以,党组决策重大业务工作的制度在具体实施中应包括党组会议前置、研究讨论重点不同于领导班子会议等操作规范要求。对此,建议通过正式的党规解释或者其他方式予以明确。

五、余 论

宪法上的行政首长负责制的通行含义应予以坚持。党中央、国务院印发的《法治政府纲要》第18条就是权威认可,成为本文的一个重要论据。从全面依法治国考虑,全国人大常委会有必要根据该纲要,对行政首长负责制作出正式解释,或者在修订《国务院组织法》《地方组织法》时作出明确的解释性规定,并在《地方组织法》中明确地方各级政府部门实行首长负责制。

本文对行政机关党组集体领导制与首长负责制的一致性作出解释,实质上是对《党组条例》有关规定进行合宪性解释。由此引申出党内法规执行和审查中的一个重要解释原则——合宪性、合法性解释,即在理解党规的含义时,应排除那些与宪法、法律不一致的解释结论,而选择与宪法、法律相一致的结论。进而,在党规学习研究中,应抱持必要的(即遵循法解释学一般规则的)合宪性推定、合法性推定思维。尤其对于党中央制定的中央党内法规,须慎言违宪、慎言违法。因此,所谓党规同国法相协调,就不仅指文本(制定)层面,也在于解释(实施)层面。这既是维护国法尊严的需要,也是维护党规权威的需要。

行政机关党组制与首长制有机统一需要在干部人事制度上坚持党组书记与首长“两位一体”;党组书记、行政首长分设的,首长由中共党员担任为宜。因为非中共党员的政府部门首长虽可参加(列席)本部门党组会议,但即使党组会议讨论业务工作,他也没有表决权。《中国共产党统一战线工作条例(试行)》第37条规定“各省(自治区、直辖市)在政府组成部门中应当配备2名左右党外正职”。官方报道,截至2017年9月,全国省级政府部门中担任首长的党外人士有37名。〔66〕 这种情况下,党组制与首长制如何统一,还需研究。

〔65〕 在党管干部原则下,副职和部门负责人的任免并非完全由行政首长掌控。而且《地方组织法》第21条规定,地方各级政府副职领导的人选均由本级人大主席团提名或者人大代表联合提名,而非由政府首长提名。

〔66〕 袁沅:“党外代表人士队伍建设新成效”,载《团结报》2017年10月12日,第1版。

同时,中国公法学研究应进一步增强理论的本土化。“中国目前存在的问题并不是部门法学要不要教义化,而是没有真正本土化的部门法学说。”〔67〕在中国共产党长期、全面、依法执掌国家政权的背景下,我们构建国家权力教义学不能忽视党的领导法规等制度性因素。在某些具体领域,国家权力教义学应细致处理党规与国法的统筹协调问题,本文涉及的行政机关内部领导体制就是一个例子。

Abstract: According to the Constitution and the organizational laws of China, the collegiate system is embedded in the administrative leader responsibility system, whereas the administrative leader has the power to make the final decision. Meanwhile, in accordance with the Regulations of CPC Leading Group, the Party leading group in national administrative organs plays the full role of leadership, including the functions and powers of the administrative leader, through collective discussion and voting. Therefore, it is necessary to make an interpretation consistent with the national law. In applying the systematic interpretative method, “making decisions” is not included in the leading role of the Party leading group. The relationship between the Party leading group and the administrative leader is not horizontal division of powers, which describes the relationship between the Party committee and the head of public institutions such as public universities and public hospitals. Hence, there is no institutional foundation of “the head responsibility system under the leadership of the Party leading group”. From the perspective of purposive interpretation, the purpose of the Regulations of CPC Leading Group is neither to replace the legal authority of the administrative leader by the Party leading group, nor to separate the decision-making power with the administrative leader. The legal function of the Party leading group collective leadership of the administrative organs in major business is to entrench the collegiate procedure within the administrative leader responsibility system, so as to tighten the restraint on and supervision over the power of the administrative leader. This promotes the implementation of the Party regulations to the national law. With varied emphases, the Party leading group meeting should be a prepositive procedure of the administrative leading meeting. Only under this interpretation can the unity of the overall leadership by the Party and the governing by law be achieved.

Key Words: Party Leading Group; Administrative Leader Responsibility; Collective Leadership; Governing by Law; Prepositive Procedure

(责任编辑:彭 鐸)

〔67〕 雷磊:“法理论:历史形成、学科属性及其中国化”,《法学研究》2020年第2期,第39页。