

美国行政法上的机构协调及其借鉴

徐曦昊 宋华琳*

目次

- | | |
|---------------|---------------|
| 一、问题的提出 | 四、美国机构协调的司法审查 |
| 二、美国机构协调的制度发展 | 五、机构协调的中国法镜鉴 |
| 三、美国机构协调的程序要求 | |

摘要 机构协调是美国行政法处理行政管辖碎片化、重叠化问题,增强行政效能的重要内部行政法举措。美国机构协调的制度体系主要包括国会和总统对机构协调的外部控制措施,行政机构自主开展的协调规则制定和协调裁决等要素。非正式协调、信息技术等对美国机构协调也具有重要影响。除遵守普通行政程序外,美国机构协调还在意见咨询、行政公开和说明理由方面具有特殊的程序设计。美国机构协调的司法审查主要从四方面展开,即协调组织是否属于行政机关、机构协调是否违反“单方接触”、协调制定的行政规范是否具有效力和机构协调执法的合法性要求。借鉴美国经验,结合我国实际,宜从理论内化、规则创制、程序约束与法院审查等方面入手,建立健全我国行政法上的机构协调制度。

关键词 机构协调 内部行政法 行政管辖 比较行政法

一、问题的提出

行政管辖权的碎片化、重叠化问题已成为现代行政法治亟须应对的重大挑战之一,而机构协调的重要性亦因此凸显。^[1]《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》将规范性文件制定协调,综合与联合执法协调,突发事件应对协调,行政执法监督、检查协调,政务数据共享协调,专门机构议事

*徐曦昊,南开大学法学院与美国纽约大学法学院联合培养博士研究生;宋华琳,南开大学法学院教授、法学博士。本文系国家社会科学基金重大项目“突发重大公共卫生事件防控的法治体系研究”(项目编号:20&ZD188)的阶段性成果。本文并得到国家留学基金资助。感谢闫尔宝、屠振宇、王瑞雪、苏苗罕、奚若晨等师友的指正。感谢匿名审稿人和责任编辑的宝贵意见。

[1] See U.S. General Accounting Office, *Managing for Results: Using GPRA to Help Congressional Decision-Making and Strengthen Oversight* (GAO/T-GGD-00-95), 19(2000), <http://www.gao.gov/assets/110/108330.pdf>.

协调视作法治政府建设的机构协调重点。实践中,中国机构协调仍然存在主体混淆、程序繁复、责任推诿,公共数据协调不及时、不充分,突发事件应对协调法制化程度低,议事协调机构工作机制不健全等问题。如何在法治政府建设中发挥机构协调规范功能、优化机构协调制度框架?如何为中国机构协调匹配相适应的程序要求、控制机制和审查路径?以上问题是本文的主要理论关切所在。

机构协调渐趋成为中国行政法不可或缺的制度存在,理论界有必要思考机构协调的制度原理与优化举措。一方面,机构协调有助于减少职权真空,填补监管缝隙。例如,在“毒豆芽”“生猪屠宰”等监管事项上,农业、商业、市场监管等部门间曾长期存在“插花地”现象。各机构间彼此推诿监管责任致使执法责任模糊、监管效果不佳、人民权益受损。^{〔2〕}为此,《食品安全法》专设食品安全委员会以调节管辖关系、减少监管疏漏。另一方面,机构协调有利于消弭职权冲突、整合行政资源。^{〔3〕}例如,自然保护区管理机构与属地政府共享管辖权。跨部门、跨区域、跨层级的自然保护区执法资源整合难免产生管辖摩擦。^{〔4〕}为理顺职权边界、减少执法冲突,生态环境部专门设置了自然保护区生态环境综合执法机制。未来,越发繁杂的行政事务、更为精细的机构分工或将致使行政职权争议、摩擦、整合的概率上升。中国行政法亟待对机构协调的理论与制度加以探研。

就美国行政法而言,机构协调(Agency Coordination)指为实现共同治理目标,调整行政管辖权碎片化、重叠化,促进行政组织内部合作、强化行政效能的行政法措施。^{〔5〕}并非所有多主体参与的行政活动均属于机构协调,否则将导致概念过度泛化,失去学术讨论的确定性。^{〔6〕}首先,各行政主体参与机构协调时,大都具有因法定行政管辖权关联而产生的相互依赖关系。^{〔7〕}如果各行政主体仅是在同一领域参与行政治理,而不具有管辖权关联,则不宜将此认定为机构协调。其次,机构协调大都具有牵头机构、整合机制、协调官员、数据平台、机构间行政协议等固定、连续、综合的行政法制度表征。^{〔8〕}片面、零散、偶一为之的机构间互动,如临时信息通传等,难以形成机构协调。最后,机构协调虽然可以有效凝聚、集中内部规制资源,但是一般无须改变原官僚科层关系和行政管辖配置,这有别于机构改革等行政组织法措施。^{〔9〕}

“他山之石,可以攻玉”,美国法上的机构协调或可作为完善我国机构协调的借镜。^{〔10〕}本文将对美国行政法上机构协调的制度发展、程序要求、司法审查予以评价,以求为中国机构协调制度完

〔2〕 参见刘丹松:《当前食品安全监管法律实践问题研究与分析》,载《当代法学》2012年第2期,第156—160页。

〔3〕 参见《关于政协十三届全国委员会第三次会议第4182号提案答复的函》(资环环境类266号)。

〔4〕 参见邓小兵:《跨部门与跨区域环境资源行政执法机制的整合与协调》,载《甘肃社会科学》2018年第2期,第182—183页。

〔5〕 See Jody Freeman & Jim Rossi, *Agency Coordination in Shared Regulatory Space*, 125 *Harvard Law Review* 1131, 1133—1138 (2012).

〔6〕 机构协调不同于行政合作。后者更侧重于回应行政民营化问题,而前者则大部分发生于行政组织内部。机构协调也有别于行政协助。行政协助一般只为满足个案执法的单个需要,较少参与政策制定和规则形成。参见宋华琳、徐曦昊:《行政法中机构协调的法治架构——以公共卫生治理为例证》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2023年第2期,第169页。

〔7〕 See James D. Thompson, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, McGraw-Hill, 1967. 转引自宋雅琴、王有强:《能源大部制改革的历史分析与启示》,载《北京行政学院学报》2012年第4期,第57页。

〔8〕 See Blaine G. Saito, *Tax Coordination*, 125 *Georgia State University Law Review* 735, 793—794 (2022).

〔9〕 See Administrative Conference of U.S., *Improving Coordination of Related Agency Responsibilities*, 77 *Fed. Reg.* 47810, <https://www.acus.gov/report/consultants-report-improving-coordination-related-agency-responsibilities>.

〔10〕 [日]大木雅夫:《比较法》,范愉译,法律出版社2006年版,第69页。

善提供若干镜鉴。

二、美国机构协调的制度发展

美国机构协调制度的构造历史源远流长,既长期受国会、总统等外部因素的控制,又反映了行政组织内部彼此合作、共同完成行政任务的实践需求。此外,非正式机构协调模式、信息通信技术是影响机构协调制度发展方向的重要因素。

(一) 机构协调的外部控制措施

就美国法而言,机构协调并非仅由行政机构自主裁量、彼此配合即可完成。相反,机构协调受到国会立法、总统行政命令控制。国会立法调整机构协调的范围、程序、经费,以确定机构协调的基本格局。总统则通过发布行政命令细化机构协调的执行性行政事项,授权总统办公机构统筹机构协调活动,以确保机构协调实践符合总统的施政纲领。

1. 国会对机构协调的立法规范

美国国会发挥了确定牵头协调机构与被协调机构的基础性作用。1939年,国会通过机构改组法促使联邦行政机构大规模合并。合并后产生的“大部制”行政机构具有在某一行政领域,整合行政资源,统筹治理职能的牵头协调作用。^[11]一般而言,被法律授权成为牵头协调机构意味着有权以自身名义,启动、变更、终止机构协调活动或引导、配置机构协调议程。而被协调的其他机构则应积极响应协调号召,在职权范围内为牵头机构提供行政资源,进行程序配合。^[12]例如国会立法授权联邦调查局协调经济规制机构,以及时调查和处理联邦金融欺诈案件。^[13]

法律要求被协调机构制定的规范性文件,在术语使用、标准援引、程序安排等方面与牵头机构保持一致。这有助于维持行政立法的体系性和一致性。例如,根据《1934年证券交易法》的规定,联邦储备委员会、联邦存款保险公司等金融规制机构宜与证券规制牵头机构——证券交易委员会在基本制度、程序环节等方面充分衔接、协调一致。^[14]

国会通过扩张或缩减可协调机构数量、可协调事务范围来调节机构协调尺度。一方面,美国法上的被协调行政机构一般不特定。例如,根据《海上警卫与运输法》的规定,海岸警卫队可协调所有美国联邦行政机构、委员会、州。^[15]但国会也会立法明确被协调机构,防止牵头机构恣意扩张协调对象、变相扩张协调权限。例如,根据《航空航天法》的规定,国家航空和航天局接受国防部的协调,为其在民用科技军事化和军事基础研究等方面提供支持。^[16]另一方面,机构协调事项不得超越法定范围。例如,根据《1972年消费品安全法案》的规定,消费品安全委员会可协调获取与“保护公众健康和安全”相关的数据,而其他政府信息则不在可协调取得之列。^[17]

[11] See Franklin D. Roosevelt, *Message to Congress on the Reorganization Act*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-congress-the-reorganization-act>.

[12] See Donald L. Humphreys, *EPA and Multi-Agency Actions—Is the “Lead Agency” Concept Valid?* 6 *Natural Resources Lawyer* 257, 257–264 (1973).

[13] Emergency Economic Stabilization Act of 2008, 12 U.S.C.A. § 5234(2012).

[14] Securities and Exchange Act, 15 U.S.C. § 78 (1934).

[15] Coast Guard and Maritime Transportation Act, 14 U.S.C. § 154(a)–(b) (2012).

[16] See Bijal Shah, *Congress’s Agency Coordination*, 103 *Minnesota Law Review* 1961, 2044–2045, 2083–2084(2019).

[17] Consumer Product Safety Act, 86 Stat. 1207, Oct. 27(1972).

经费审计是国会监督机构协调的重要工具。一旦国会收紧协调经费的使用尺度,机构协调的范围、规模、时限都将受到影响。^[18] 例如,国会要求机构协调遵守经费使用的“单一性”规则,即不论有多少行政机构参与协调,经费都只能由单一行政机构提供,禁止不同行政机构轮流为机构协调提供经费。^[19] 再如,对于存续时间超过一年的联邦临时协调组织,如特别行动指挥部等,申领协调经费时,必须经过特定拨款或特别授权。^[20]

2. 总统对机构协调的控制措施

总统行政命令包括狭义总统命令、总统备忘录、指南等多种形式。^[21] 总统行政命令以充实、细化机构协调的执行性细节为主,一般不会与法律中机构协调的要求相抵触。^[22] 狭义总统命令多与法律中机构协调事项的直接实施有关。例如,第 13101 号总统行政命令设置了办公物资采购和办公废物处理的协调机制,任命了负责办公废物处置的协调官员,落实了《资源保护和恢复法》关于办公废物无害化的立法目标。^[23] 此外,机构协调的绩效目标、时间期限等执法细节往往规定于备忘录和指南之中。例如,美国签署《联合国气候变化框架公约》后,奥巴马总统随即颁布了“气候变化与国家安全备忘录”。在此文件中,奥巴马要求与气候、环境有关的联邦机构彼此协调任务进度,在 90 天内提交碳捕获等执法日程表。^[24]

此外,罗斯福总统发布的第 8238 号总统行政命令,强化了总统办公机构的协调职能。美国行政管理与预算局(OMB)及其下设的信息与监管事务办公室(OIRA)是其中的典型代表。^[25] 一方面,行政管理与预算局有权借助同行评价协调其他行政机构,评议牵头机构行政决策的科学性。^[26] 此外,作为联邦数据统计领域的牵头协调机构,行政管理与预算局仅在 2019—2020 财年便协调 132 个认证统计行政机构完成了年度数据统计工作。^[27] 另一方面,信息与监管事务办公

[18] See Marisam Jason, *The Interagency Marketplace*, 96 Minnesota Law Review 886, 904-905 (2012).

[19] See U.S. General Accounting Office, *Principles of Federal Appropriations Law* (15-15) (2008), www.gao.gov/legal/redbook/redbook.html.

[20] Appropriations or authorizations required for agencies in existence for more than one year, 31 U.S.C. § 1347(a) (2012).

[21] 参见贾圣真:《总统立法——美国总统的“行政命令”初探》,载《行政法学研究》2016年第6期,第130页。

[22] See Geoffrey P. Miller, *The President's Power of Interpretation: Implications of A Unified Theory of Constitutional Law*, 56 Cardozo Law Review 35, 50-54(1993).

[23] Federal Acquisition, Recycling, and Waste Prevention, Exec. Order No. 12873, 58 Fed. Reg. 54, 911-12 (Oct. 20, 1993).

[24] Climate Change and National Security, Presidential Memorandum, September 21, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/21/presidential-memorandum-climate-change-and-national-security>.

[25] 信息与监管事务办公室在组织关系上是行政管理与预算局的下级机关。但依《1980年文书工作削减法》和12866号总统行政命令等规范,信息与监管事务办公室可在政府信息搜集、规章集中审查等方面自主履行协调权限。行政管理与预算局可对信息与监管事务办公室的协调程序、标准等事项发布解释性规则,后者一般应服从之。参见苏苗罕:《监管型国家的顶层机构研究——以美国信息与监管事务办公室为例》,载《行政法论丛》2015年版,第190页。

[26] Memorandum for the President's Management Council, OMB Regulatory Review: Principles and Procedures (sep. 20, 2001), https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/inforeg_oira_review_process/.

[27] Executive Office of the President Office of Management and Budget, Statistical Programs of the United States Government (fiscal years 2019/2020), <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/statistical-programs-standards/>.

室有权向其他行政机构搜集关于规章草案的意见,了解特定规章草案生效对政府整体执法的预期影响。^[28]同时,信息与监管事务办公室会在行政机构间传递上述意见,避免规章草案产生规范冲突,促进行政立法的协调。^[29]

(二) 行政机构自主开展机构协调

第13563号总统行政命令授权各行政机构基于减少行政成本、简化行政程序、促进体系性等原因开展机构间协调。^[30]有别于前文所述的机构协调外部控制措施,行政机构自主开展的协调活动更多服务于执行行政任务时产生的实际需要,体现了机构协调嵌入执法过程的灵活性、功能性和自主性。规则制定和行政裁决是行政机构自主开展机构协调的两种基本模式。^[31]

1. 通过制定规则来开展机构协调

通过制定规则来开展机构协调的历史可追溯至“镀金时代”(1870—1900)。彼时,美国联邦行政机构共创制了156卷土地行政解释性规则,其中财政部和土地总局协调创制了15卷。^[32]现今,美国选择通过签署机构间行政协议和制定跨部门联合规则的方式,来开展机构协调。

(1) 签署机构间行政协议

机构间行政协议是各行政机构通过平等协商签订的,以协调开展行政事务为规范内容的法律文件。^[33]例如,《加利福尼亚州联合行使权力法案》规定,多个公共机构可联合行使行政协议缔约方各自拥有的权力。^[34]机构间行政协议反映了包罗万象的机构协调需要,囊括划分管辖范围、共享政府信息、安排联合执法、拟定执法标准、经费承诺、争议解决机制等方面。例如,因缺乏技术储备和专业知识,国土安全部的信息网络规制能力较为不足。为此,国家安全局与国土安全部签订行政协议,向国土安全部派遣专业人士,提供规制资源,帮助其提升信息网络规制领域的执法能力。^[35]

机构间行政协议对行政机构的拘束力有限。一旦发生法律改易、政府更迭等情势变更,行政协议有变为一纸空文之虞。^[36]为提高规范稳定性,一部分行政协议由国会各专业委员会和总统直接参与斡旋、主持谈判。科层权威一定程度上强化了行政协议的约束力和稳定性。例如,为推进久拖不决的跨州大型输电项目建设,国会、奥巴马总统分别在2006、2009年敦促美国能源部、内政部等九个联邦机构会签行政协议,并授权联邦能源监管委员会牵头推进协议实施。^[37]

[28] Regulatory Planning Process, Executive Order 12498, 50 Fed. Reg. 1036 (1985).

[29] 参见苏苗罕:《监管型国家的顶层机构研究——以美国信息与监管事务办公室为例》,载姜明安主编:《行政法论丛》第18卷,法律出版社2016年版,第216页。

[30] Improving Regulation and Regulatory Review, Executive Order No. 13563, 76 Fed. Reg. 14 (Jan. 21, 2011).

[31] 参见[美]理查德·J.皮尔斯:《行政法》(第1卷),苏苗罕译,中国人民大学出版社2022年版,第543页。

[32] See Malcolm J. Rohrbough, *The Land Office Business: The Settlement and Administration of American Public Lands (1789 - 1837)*, Oxford University Press, 1968, p.48 - 49.

[33] See Blaine G. Saito, *Agency Coordination and Opportunity Zones*, 48 Fordham Urban Law Journal 1204, 1220 - 1221 (2021).

[34] 参见《加利福尼亚州联合行使权力法》,载《美国各州地方合作法选译》,王诚、申海平译,上海社会科学院出版社2022年版,第3—4页。

[35] See Daphna Renan, *Pooling Powers*, 105 Columbia Law Review 211, 258 - 259 (2015).

[36] See U.S. Government Accountability Office, *Border Security: Agency Need to Better Coordinate Their Strategies and Operations on Federal Lands (GAO - 04 - 590)*, <https://www.gao.gov/products/gao-04-590>.

[37] See Jody Freeman & Jim Rossi, *supra* note [5], at 1163.

签订机构间协议在方式、内容、程序等方面受地方政府控制。首先,地方政府往往会设置机构间行政协议的审批程序。各行政机构依法应将拟订草案向地方政府或地方政府法务部门提交并获其批准,否则该草案将无法生效。^[38]其次,地方政府有权限定机构间行政协议的内容、范围和期限。例如,《犹他州地方合作法》规定,所有机构协调签署的行政协议必须明确规定有效期、授权范围、管理关系、经费来源等内容。^[39]最后,地方政府在部分机构间行政协议中设置了不得变更的格式条款。例如,《得克萨斯州地方间合作法》就司法矫正、政府采购、污水处理、紧急援助、档案管理、高速公路等事务规定了机构间行政协议必须予以载明和遵守的特殊权利义务。^[40]

(2) 跨部门联合制定规则

如果缺乏部门间的有效协调,规制机构在联合制定规则时极易出现部门本位主义。例如,在2009年,环境保护署与公路交通安全管理局分别从本部门立场出发,提出了大相径庭的机动车燃油排放规则草案。两份草案使机构间联合立法遭遇规范冲突。环保署草案以计量温室气体的克/英里为排放标准,而公路局草案选择衡量燃油经济性的英里/加仑为单位;环保署草案设计了以排污权交易为代表的规制措施,公路局草案选取罚款、吊销驾照等命令与服从路径;总体上,环保署草案追求节能减排应对气候变暖的规范立场,公路局草案以实现燃料效率、公路交通安全的平衡为规制目的。^[41]

为克服部门立法的本位主义弊端,各行政机构常借助联席会议、工作小组、技术咨询等手段,来寻求机构协调的规范共识。例如,公路局与环保署采取互派专业技术人员、召开标准制定联席会议、建立联合立法工作小组等方法,从而在排放技术取向、污染标准体系、规制思路与处罚标准等方面彼此妥协,达成一致。跨部门制定的联合行政规则,已占2010年度美国生效行政规则总数的4%左右,而在经济金融、环境保护、不正当竞争、国家安全等新兴规制领域,联合制定行政规则表现出了较快的增长趋势。^[42]

2. 通过行政裁决达致机构协调

行政机构会将部分裁决权限交由其他机构行使,这被称为行政裁决的协调性分权。协调性分权有助于解决行政裁决职权过度集中而产生的裁决超期等弊端。^[43]在移民管理、劳动监察、国土安全、海关稽核等领域,在裁决决定做出前的行政调查和事实认定阶段,可能涉及其他部门的介入,其他部门的意见也推动了机构间的协调。

例如,有关避难申请裁决的事实认定程序中,卫生部门可能协调参与国土安全部、司法部主持的裁决、评估等活动。卫生部门提出的意见有助于判定庇护申请者是否属于精神病人,是否符合依法优待的要件,有利于提高裁决科学性。^[44]此外,在正式裁决的对抗性听证程序中,协调专业

[38] 参见《华盛顿州地方间合作法》,载前注[34],《美国各州地方合作法选译》,第229页。

[39] 参见《犹他州地方合作法》,载前注[34],《美国各州地方合作法选译》,第126页。

[40] 《得克萨斯州地方间合作法》,载前注[34],《美国各州地方合作法选译》,第206—212页。

[41] See U.S. Government Accountability Office, *Vehicle Fuel Economy: NHTSA and EPA's Partnership for Setting Fuel Economy and Greenhouse Gas Emissions Standards Improved Analysis and Should Be Maintained* (GAO-10-336), <https://www.gao.gov/products/gao-10-336>.

[42] See Jody Freeman & Jim Rossi, *supra* note [5], at 1167.

[43] See Bijal Shah, *Uncovering Coordinated Interagency Adjudication*, 128 *Harvard Law Review* 806, 841-843 (2015).

[44] See Geoffrey Heeren, *Pulling Teeth: The State of Mandatory Immigration Detention*, 45 *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 901, 926-927 (2010).

规制机构可以派员出任专家证人,为裁决主管部门说明行政裁决所使用证据的专业意见。^[45]

(三) 影响机构协调发展的其他因素

1. 机构协调的非正式模式

非正式机构协调是没有法律依据的协调组织、协调规范和协调方式的总和,体现为国会、总统、行政机构间的私下交流、游说、不成文惯例、非正式组织等。^[46] 联邦调查局、司法部等行政机构与美国联邦通信委员会共同组成的国家电信业务审查小组即为典型示例。虽然国家电信业务审查小组只是非实体的规制联盟,但电信服务提供商愿意签订该小组建议的协议条款,提供该小组指定的业务数据,配合该小组的行政调查,以免遭受电信许可申请不通过的潜在不利后果。通过非正式机构协调,其他部门在电信业务规制中的影响力大为加强,甚至可以间接影响电信业务许可审查的程序和标准。^[47]

非正式机构协调不必具有特定组织形态和具体适用场景。在政府内部,行政机构及其人员的互动随时都在发生。非正式机构协调具有渗透性、隐蔽性、多样性,很难被完全捕捉,逐一规范,但影响力却不遑多让。例如,能源信息管理署、环境保护署、运输部等行政机构常组织免费午餐会等非正式机构协调活动。各行政机构工作人员在餐会上化身为部门政策的游说者,互相输出规制观点、介绍规制方案、推广规制实践。许多相互联系的政务信息、执法共识、规制政策背后,都有非正式机构协调的影子。^[48]

2. 信息技术影响机构协调运作

使用信息、网络技术可让机构协调更为灵敏、精准、高效。例如,第 13101 号总统行政命令授权环境保护署使用网站、数据库等电子媒介,将试点项目、案例指引、技术标准、文书模板等公共信息转化为电子数据并上传至政务云平台。^[49] 此举有助于机构协调中政府信息的流动和取用。同时,许多美国行政机构协调充分利用“Data.gov”“Performance.gov”等政务网站共享政务数据、推广最佳规制实践。其他行政机构可随时随地在线调阅有关内容,切实降低了机构协调的交流成本。^[50]

机构协调的技术革新可谓双刃剑,既使协调进程更为高效,也使其难以监督,致损风险和管理难度亦大为提升。^[51] 例如,镜像数据库技术使各行政机构的数据存储设备彼此衔接,提高了机构间信息同步能力。但彼此交错、相互延伸的数据链路也增加了数据盗用和电子攻击的风险。^[52] 机构协调手段的信息化或有可能导致大规模的政府信息泄露、数据设施瘫痪,必须要施

[45] See Bijal Shah, *supra* note [43], at 815 - 829.

[46] See Daphna Renan, *supra* note [35], at 222.

[47] See Rachel E. Barkow & Peter W. Huber, *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of FCC and DOJ Review of Telecommunications Mergers*, 2000 University of Chicago Legal Forum 29, 42 - 48(2000).

[48] See J. R. DeShazo & Jody Freeman, *Public Agencies as Lobbyists*, 105 Columbia Law Review 2217, 2298(2006).

[49] Greening the Government Through Waste Prevention, Recycling, and Federal Acquisition, Executive Order No. 13101, 63 Fed. Reg.179 (1998).

[50] See U.S. Government Accountability Office, *Managing for Results: OMB Improved Implementation of Cross-Agency Priority Goals, But Could Be More Transparent about Measuring Progress* (GAO - 16 - 509), <https://www.gao.gov/products/gao-16-509>.

[51] See Jeffrey S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rule Maker's Attitudes about e-Rulemaking*, 62 Administrative Law Review 451, 471(2010).

[52] 参见新明:《“方程式组织”网络武器泄露事件及启示》,载《信息安全与通信保密》2017年第1期,第46—49页。

之以“防患于未然”般的制度设计。

（四）小结

机构协调是美国国会实现立法目标的推进器。牵头协调机构或为国会在行政执法环节选定的代言人。法律一定程度上赋予其控制相邻行政机构的特殊地位。通过设置、调节协调与被协调机构之间的组织法关系，国会得以部分介入具体行政管理领域，间接控制行政执法细节，强化行政国家内部的体系性。美国法实践可资证明的是：在复杂治理领域，立法机构善用机构协调可有效弥补因法律过于抽象、管辖权的制度罅隙、解释标准差异等导致的执法偏差。

机构协调是美国总统贯彻执政纲领的工具箱。机构协调能强化总统推进其政策目标的能力。以机构协调为主要内容的总统行政命令可以有效地将竞选承诺、政策目标、会议纲领转化为执法方案、部门分工和时间表。同时，行政管理与预算局等办公机构是总统开展机构协调的重要依仗。浮现出这些以协调为己任的组织装置，标志着总统政策、法律实施能力的进一步成熟。借助这些专业协调部门，总统在统筹各行政机构实现特定政策、法律目标时，方能如臂使指。

机构协调满足了各行政机构发挥自主性，合作解决一线执法问题的客观需要。机构协调可以由各行政机构依执法实践最新情况而自主开展，这是美国机构协调制度的实用主义特征。在不违背法律的前提下，各机构可以通过签署机构间协议和联合规则制定来明定管辖疆界，打磨执法细节，克服部门利益。在行政裁决过程中，机构协调也成为利用不同部门规制资源，强化裁决科学性、合法性的有力措施。

为预防过度协调、不当协调、超越权限协调等弊端，使用机构协调应审慎适度。一方面，机构协调存在非正式协调模式、信息网络技术协调模式等其他影响因素。在扩大机构协调效率的同时，新的影响因素也将带来不可预知的行政风险，如暗箱操作、大规模政府信息泄露等。另一方面，过度强调机构协调也可能干预行政机构正常履行其职责，反而造成行政管辖的二次割据和逆向失调。控制行政协调，预防协调失当可以采用审计协调经费、审批机构间行政协议、设定法定协调权利义务等手段。

三、美国机构协调的程序要求

涉及机构协调的行政活动应遵守《联邦行政程序法》规定的“通告评论”“职能分离”“陈述申辩”等行政程序的一般性要求。除此以外，法律、总统命令等规范为机构协调提出了额外的程序要求，或可将其主要分为意见咨询、信息公开、说明理由三类。

（一）意见咨询

意见咨询是机构协调过程中的重要程序要求。^[53] 意见咨询程序有助于更为审慎、明辨地形成政策、制定规范、进行决策。大部分情况下，行政机构有是否向其他有关行政机构咨询意见的裁量权。总统、联邦行政机构可选择向司法部法律顾问办公室咨询行政立法和政府间事务等领域的专业法律意见。^[54] 一般而言，意见咨询程序依申请启动。处于被咨询地位的行政机构应避免主动向职权部门提出意见、建议，以免干扰职权部门依法独立履行职责。

特定行政部门将机构间意见咨询视作必经程序。某些行政机构做出特定行政决定前，必须咨询与其决定有关的其他行政机构，定向征集相关的意见、建议。例如，《外大陆架土地法》规定，在

[53] See Jody Freeman & Jim Rossi, *supra* note [5], at 1157 - 1160.

[54] 参见王舸：《国外司法部公共法律服务职能简介》，载《人民司法》2018年第10期，第104—107页。

《联邦公报》上公布外大陆架确权规范的六十日前,内政部应将草案副本提交给与外大陆架划分具有利害关系的各州州长,并向其咨询意见。州长与州政府外大陆架行政机构、州议会代表等交流后,在截止日期十五日前将相关修改意见提交内政部部长。^[55]

一般而言,机构协调中的咨询意见只具有参考价值,不具有强制法律效力。但少数法定情况下,牵头机构没有正当理由,一般不得拒绝被协调机构依法为其提供的意见和建议。例如,根据《联邦能源法》第10条第J款,在水力发电站营造许可审批程序中,联邦能源监管委员会须征求特定行政机构的建议。如果特定行政机构提出的专业性建议没有违反《联邦能源法》的原则和规定,那么联邦能源监管委员会原则上予以尊重和采纳。^[56]

(二) 信息公开

国会、法院、总统和社会公众借助信息公开,可监督机构协调的合法性。例如,在关于第12291、12498号总统行政命令的实施备忘录中,信息与监管事务办公室设计了规章协调制定的信息公开程序。需公开的规章协调制定政府信息包括行政调查报告书、参与协调其他机构意见、建议书、成本收益分析书、对协调性意见、建议书的答辩书、根据意见和建议修订规章草稿的具体报告等。为鼓励行政机关坦诚讨论规章制定事项,协调性文件公开的时间设在规章发布并生效以后。^[57]

机构协调生成的过程性信息虽可以豁免公开,但仍是有限范围、有条件的。援引豁免规则,不予公开的那些文件一般是具有保密性的内部咨询意见和审议备忘录。^[58]从机构协调中得出的事实性结论以及各机构对已生效法律、政策提出的最终意见仍应进行公开。^[59]例如,《联邦杀虫剂、杀菌剂和杀鼠剂法》要求环境保护署在公布部门规章与环保标准时,应同时公开与农业部、卫生部等联合规则制定过程中产生的事实性文件和解释说明材料。^[60]

涉及公共利益和政府利益权衡的公共记录,如跨部门行政执法基准等解释性规则,也应向社会主动公开。^[61]例如,《政府绩效与结果现代化法》要求行政预算与管理局与总务管理局设置专属网站“Performance.gov”公开与机构协调联合执法活动相关的行政执法优先顺序目录。^[62]该目录每四年更新一次,内容包括跨机构行政计划的政策预期、绩效目标、具体指标、评估方法、税收支出,负责绩效目标实施的具体牵头官员或机构等方面。

会议公开是机构协调信息公开的重要组成部分。根据《联邦咨询委员会法》和《阳光下的政府法》,政府咨询委员会与合议制行政机构召开的会议一般均需依法向公众公开。为便于公众参与,除非总统出于国家安全之考虑设定不向公众公开的例外,否则应及时在《联邦公报》上公布会议时间、地点、议程等

[55] Outer Continental Self-leasing Program, 43 U.S.C. § 1344(c)(2006).

[56] Federal Power Act, 16 U.S.C. § 803(j)(2)(2006).

[57] See Memorandum from Wendy L. Gram, OIRA Administrator, To Heads of Departments and Agencies Subject to Executive Order No. 12291, 12498 About Additional Procedure Concerning OIRA Reviews.

[58] 《信息自由法》第552条B款规定了九种豁免行政公开的政府信息,其中第五种豁免情形使行政机关可不公开在机构协调过程中产生的机构意见、建议、报告等内部审议性文件。Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552(a)(2006).

[59] 见前注[31],理查德·J.皮尔斯书,第286—287页。

[60] Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, 7 U.S.C. § 136(2006).

[61] 见前注[31],理查德·J.皮尔斯书,第264页。

[62] Government Performance and Results Modernization Act of 2010, PUBLIC LAW 111 - 352—JAN. 4, 2011 124 STAT. 3879.

信息。^[63] 此外,应允许公众依需要调阅和复制历次会议过程中形成的工作论文、研究报告、调查结论等文件;会议纪要应详细记录出席人员、讨论事项、代表观点、议定结论等事项,以备查阅和公开。^[64]

(三) 说明理由

说明理由程序是指,启动、变更、终止机构协调的行政机构应向参与机构协调的其他行政机构说明与机构协调相关的事实情况、法律依据和决策理由。^[65] 例如,《外大陆架土地法》规定,州政府对大陆架确权草案有意见、建议向内政部提出后,内政部部长应以书面批复方式,对批准、修改和驳回各州意见、建议的决定说明事实依据和规范理由。^[66]

一般而言,说明理由的对象仅限于参与协调的其他行政机构和执法时受协调影响的行政机构。但特殊情况下,法律也要求协调机构公开说明理由。例如,《美国有毒物质控制法》规定,如果环境保护署不愿接受有毒物质控制委员会关于某成分是否属于有毒物质的咨询意见,那么环保署在《联邦公报》更新有毒物质名录时,应公开拒绝采纳协调意见的具体理由。^[67]

机构协调说明理由程序能够制衡、防范牵头机构的越权协调、过度协调,以免干扰政府治理分工的基本组织法秩序。美国司法部、联邦调查局、国土安全部等大部制下的强势部门有时会滥用牵头机构地位,横加干涉那些本应由其他部门独立负担的行政任务。此时,说明理由程序能缓解这种机构协调紧张关系,有效制衡牵头机构,预防滥用机构协调。例如,《综合犯罪控制与安全街道法》第3章规定,如果联邦调查局的执法活动需要其他机构配合调取通信证据,那么其必须在申请中提供嫌疑人“正在实施、已经实施或准备实施”违法活动等证据,说明事实和理由。^[68]

(四) 小结

设计机构协调特殊程序的核心要旨是在增益行政效能与保障合法性之间取得平衡。一方面,设计机构协调的特殊程序有助于保障机构协调秩序,为促成机构协调、提升行政效能创造制度条件。如前文所述,在意见咨询程序中,部分法律要求牵头协调机构尽可能尊重、听取被协调机构提出的咨询性意见;在行政公开程序中,为了促进各行政机构在协调过程中畅所欲言,属于过程性信息的内部备忘录、协调信息等文件可以豁免公开等。

另一方面,部分机构协调特殊程序着重于限制牵头协调机构、总统办公机构等强势部门,避免其恣意利用机构协调制度,变相扩张行政权限,影响正常行政秩序。比如,在说明理由程序中,牵头协调机构主要负有解释说明协调理由的程序性义务。被协调机构则更多享有要求牵头机构解释说明的权力;在行政公开程序中,作为统筹跨机构协调的核心部门,信息与监管事务办公室、行政预算与管理局与总务管理局等机构也应承担相应信息公开责任。

四、美国机构协调的司法审查

机构协调种类多样、隐而不显,美国司法机关暂未对机构协调展开全方面、系统性的审查。^[69]

[63] 参见万鹏飞、饶诗韵:《美国联邦政府政务公开制度的实践及启示》,载《经济社会体制比较(双月刊)》2006年第2期,第86页。

[64] 参见《联邦咨询委员会法》,苏苗罕译,载《行政法学研究》2006年第4期,第135—136页。

[65] 参见宋华琳:《英国行政决定说明理由研究》,载《行政法学研究》2010年第2期,第103—105页。

[66] Outer Continental Self-leasing Program, 43 U.S.C. § 1344(c)(2006).

[67] Toxic Substances Control Act, 15 U.S.C. § 2603(e)(1977).

[68] See Daphna Renan, *supra* note [35], at 231 - 232.

[69] See Bijal Shah, *supra* note [43], at 812.

对机构协调的司法监督主要着眼于协调组织的审查可得性、协调过程的单方接触审查、经协调制定的行政规则审查、协调执法的合法性审查等个别方面。

(一) 承担协调职能的组织是否是行政法上的机关?

司法审查的介入需以判断承担协调职能的组织是否属于行政机关为前提。相当一部分行政组织仅具有咨询、建议、协调、统筹等内部行政法职能,并不直接对行政决策、公民权益产生影响。例如,在 *Meyer v. Bush* 案中,哥伦比亚特区巡回法院认为放松规制工作小组只是向总统提供建议、协助的内部办公机构,不构成《信息自由法》上的行政机关。^[70] 但是,分歧意见指出,放松规制工作小组具有实质、独立的行政权力,属于《行政程序法》上的行政机关,机构协调的过程性文件应予以公开。^[71]

承担协调职能的行政组织是否属于行政机关,在个案中往往存在相当的解释空间。就《行政程序法》而言,1971年的 *Soucie v. David* 案确立了以行政职能为核心的判断标准。^[72] 法院在系列案件中将某组织是否具有实质独立的权力范围、权力形式、权力效果视作行政法上行政机关的基本判断标准。^[73] 例如,在 *Main St. Legal Servs., Inc. v. Nat'l Sec. Council* 案中,法院认为国家安全委员会以咨询、建议为唯一行政职能,不具有独立的实质性权力,不属于行政机关。^[74]

就《信息自由法》而言,*Forsham v. Harris* 案确立了以监管关系为旨归的判断标准。法院接连将享有监管权、实质监管权、行使监管权作为认定行政机关资格的重要参考。^[75] 例如,在密苏里州诉美国内政部案中,作为流域协调机构的密苏里河资源委员会,虽接受内政部资助、向内政部汇报工作,但是内政部缺乏对密苏里河资源委员会协调事务的日常监督。因此法院认为该机构不属于信息自由法上的行政机关。^[76]

(二) 机构协调是否为“单方接触”原则所禁止?

机构协调活动可能违反“禁止单方接触”规则。该规则禁止行政机构私下接触那些与规则制定、行政裁决有利害关系的部门。^[77] 违反禁止单方接触的机构协调规则制定和行政裁决,可能会被法院以违反正当程序为由撤销。例如,在 *Portland Audubon Society v. Endangered Species Committee* 案中,原告认为因为濒危物种委员会在裁决程序中与总统及白宫幕僚发生了单方接触,请求法院撤销濒危物种委员会的行政裁决。法院认为,总统及白宫幕僚属于行政裁决的利害关系方,且本案中机构协调属于私下发生的单方接触,可能干扰濒危物种保护委员会在行政裁决中的自主判断,故法院撤销原行政裁决。^[78]

禁止单方接触的司法审查将系统考虑机构协调的程序、对象、内容与后果等要素。法院并不“一刀切”地禁止机构间接触。同时,美国《联邦行政程序法》只要求所有正式规则制定和行政裁决

[70] See Matthew J. Matule, *Congress, the Courts, and Regulatory Oversight after Meyer v. Bush: Should the Executive Office of the President Be Shielded from Congressional Sunshine*, 18 Vermont Law Review 823, 823-825 (1994).

[71] 参见王军:《美国行政机关:认定标准及变迁》,上海人民出版社2019年版,第71—73页。

[72] *Soucie v. David*, 448 F. 2d 1067 (D. C. Cir. 1971).

[73] *Energy Research v. Defense Nuclear Facilities*, 917 F. 2d 581 (D. C. Cir. 1990). *Rushforth v. Council of Economic Advisers*, 762 F. 2d 1038 (D. C. Cir. 1985).

[74] *Main St. Legal Servs., Inc. v. Nat'l Sec. Council*, 811 F. 3d 542 (2d Cir. 2016).

[75] 参见王军:《私主体何时承担公法义务:美国法上的“关系标准”及启示》,载《中外法学》2019年第5期,第1380—1385页。

[76] *State of Missouri, ex rel. Garstang v. U.S. Dept. of Interior*, 297 F. 3d 745 (2002).

[77] See Jennifer Nou, *Intra-agency Coordination*, 129 Harvard Law Review 422, 459-463 (2015).

[78] *Portland Audubon Society v. Endangered Species Committee*, 984 F. 2d 1534 (1993).

程序接受禁止单方接触原则的审查。在适用通告评论规则的非正式规则制定和行政裁决中,机构协调一般不为法院所排斥。其次,如果机构协调对最终行政决策只提供意见建议,不产生实质影响,那么法院也倾向于尊重机构协调专业意见,不撤销协调产生的行政裁决和规则。最后,法院倾向于尊重被记入行政案卷并对公众公开的机构协调活动。例如,在 *Sierra Club v. Castle* 案中,法官认为白宫幕僚机构参与机构协调具有必要性和合法性,但白宫幕僚机构应将机构协调的具体内容、协调对象等记入案卷并及时公开。^[79]

(三) 经机构协调制定的行政规则是否具有效力?

经机构协调制定的行政规则应有利于相对人获得行政服务,不得损害相对人原本享有的实体和程序性权利,否则不具有规范效力。例如,在 *National Mining Association v. McCarthy* 案中,环境保护署与美国陆军工兵军团签署了机构间协议。该协议在《清洁水法》规定的行政许可裁决程序以外,增设了机构协调的强化审批程序。地方法院支持了原告的观点,认为机构协调所制定的行政规则不得使相对人在获取行政服务时增加时限、费用等程序性成本,否则法律将会拒绝适用协调制定的有关行政规则。^[80]

违法排除、转移行政机构法定管辖权的机构协调规则不具有规范效力。例如,在 *Chao v. Mallard Bay Drilling*(下文称为“钻井平台案”)中,1983年美国职业安全与健康管理局与美国海岸警卫队订立行政协议,将领海船只管辖权授予美国海岸警卫队行使。法院认为本案中机构协调制定的行政规则不能排除美国职业安全与健康管理局对海上职业工作场所的法定管辖权。法院只承认,在特殊情况下,如美国职业安全与健康管理局因故不具备执法能力,该协议确定的管辖规则具有一定临时性补充效力。^[81]

(四) 机构协调开展执法活动应遵循哪些规则?

行政执法机构协调不应造成行政执法主体、执法人员的不当混同。例如,在 *Abel v. United States* 案中,美国移民归化局、联邦执法局在联合执法时,共同查获了被告人从事间谍活动的证据材料。被告人认为此种联合执法违背美国宪法关于“禁止无理搜查、扣押”的规定,主张非法证据排除。法兰克福大法官认为,虽然多个联邦机构间有权进行执法合作,但合作执法应区分执法阶段并采用相匹配的执法措施。合作执法尤其应防止造成执法主体和依据的不当混淆,否则不免有违正当程序之虞。^[82]

行政机构不得利用协调执法的复杂性来隐瞒、诱导、欺骗相对人,使其自证其罪。^[83] 在 *United States v. Stringer* 案中,原告认为司法部俄勒冈州办公室、证券交易委员会等执法机构存在对当事人恶意隐瞒执法协调实际情况的嫌疑。法院指出,不得使当事人在不了解协调执法的状态下自证其罪,否则所得证据将予以排除。就本案而言,虽然司法部俄勒冈州办公室曾以知情同意书告知当事人:“您所提供的信息可能会在其他行政机构的……行政、民事、刑事诉讼中对您不

[79] *Sierra Club v. Castle*, 657 F.2d 298 (D.C. Cir. 1981).

[80] 美国法律界关于此类机构协调内容规范的认识并不统一。2014年,华盛顿特区巡回法院将华盛顿地区法院的原判决发回重审。这或许反映了机构协调合法性与相对人程序权益保障之间的利益再衡量。*National Mining Association v. McCarthy*, 758 F. 3d 243 (2014).

[81] 就职业安全与健康执法而言,美国海岸警卫队所具备的规制能力相当有限,甚至将因工作事故致人死亡、依法应予以行政处罚的海上钻井平台视为“未监管船只”(uninspected vessels)豁免处罚。*Chao v. Mallard Bay Drilling, Inc.*, 534 U.S. 235 (2002).

[82] *Abel v. United States*, 362 U.S. 217 (1960).

[83] *United States v. Kordel*, 397 U.S. 1, 11 (1970).

利……”但是,法院最终仍以协调执法违反正当程序,未采信协调执法所获之证据。^[84]

行政机构应适时、充分开展机构协调,不予配合协调需求或协调需求配合不善均可能被法院认定为行政不作为。法院在多个判决中申伤了国土安全部、司法部等部门机构协调失当的违法性问题。例如,在 *A.B.T. v. U.S. Citizenship & Immigration Services* 案中,司法部和国土安全部因协调不善,导致大量难民因手续残缺而无法正常工作。^[85] 再比如,在 *Gonzalez v. Holder* 案中,由于司法部移民法官和国土安全部执法人员疏于协调,致使患有精神障碍的难民被剥夺了申请特殊听证的程序性权利,造成许多申请人因无法充分陈述申辩而被强制遣送出境。^[86]

(五) 小结

相较于其他行政活动而言,机构协调的可审查性较弱。部分机构协调不在司法审查范围之内。法院需要根据具体情形判断主持和参与机构协调的组织是否是行政法上的机构,以确认相应机构协调行为具有可审查性。主持和参与机构协调的组织是否具有独立行政职能、是否处于稳定的监管关系之中是判断机构协调可审查性的黄金标准。如果负责协调的机构没有独立行政职能,仅为内部咨询性组织或者并未与其他机构建立稳固的监管联系,那么司法审查介入机构协调的可能性将大幅降低。

通过个案审查,机构审查合法性的司法判断标准渐趋生成。首先,机构协调应遵守禁止单方接触规则。如非法律明确规定,牵头协调机构应避免在正式规则制定程序和正式行政裁决程序中私下接触有关机构。法院将综合机构协调的必要性、案卷是否记载机构协调活动、是否向公众公开等因素系统判断其合法性。其次,法院尊重机构协调产生的行政规则,但这些规则不得过度贬损相对人程序性权利或改变法定之行政管辖关系。最后,在行政执法中启动机构协调程序时,应及时、充分、适度,注重保障行政相对人对机构协调的知情权、请求权。不论是牵头协调机构还是被协调机构,都不得利用机构协调掩盖其真实执法意图,不得利用机构协调产生的信息差诱使当事人自证其罪。

五、机构协调的中国法镜鉴

随着法治国家、法治政府、法治社会的建设任务步入深水区,政策网络孕育的机构协调逐渐成为我国行政法学的理论母题和实践难题。与美国相类似,中国行政国家内部也存在着碎片化、重叠化的中空状态,仅凭某一行政机构独立完成行政目标的难度日趋增大。^[87] 结合美国机构协调的实践、程序、审查三方面,笔者认为完善中国机构协调问题需从理论内化、规范创制和监督机制着手。

(一) 中国机构协调的理论借鉴与思想内化

1. 发展中国机构协调的制度必然性

近年来,美国法学界之所以越发重视机构协调的理论发展,很大程度上是因为注意到行政管

[84] *United States v. Stringer*, 408 F. Supp. 2d 1083 (D. Or. 2006).

[85] See Nadine Wettstein et al., *Up Against the Asylum Clock: Fixing the Broken Employment Authorization Asylum Clock*, http://www.legalactioncenter.org/sites/default/files/docs/lac/Asylum_Clock_Paper.pdf.

[86] *Gonzalez v. Holder*, 2013 WL 3674492, No. 10-02211 (2013).

[87] See H. B. Milward, K. G. Provan, *Governing the Hollow State*, 10 *Journal of Public Administration and Theory* 359, 360 (2000).

辖授权中固有的碎片化、重叠化弊端。^{〔88〕} 即无论使用多精密的分权方案,立法机关都很难通过优化管辖权的初始分配,消灭在执法末端产生的机构协调需求。机构协调是为了在实践中疗愈行政管辖权的碎片化、重叠化弊病,提高行政治理整体效能,保障公民基本权利而创设的。我国行政法理论应充分思忖机构协调问题在中国行政国家中存在的必要性、长期性和复杂性,真正将机构协调等内部行政法研究视作新时期行政组织法的重要研究单元。

机构协调是回应区域治理、市场规制、环境保护等多部门共治需要的必要组织法措施。^{〔89〕} 不同区划、层级、分工的行政组织开展机构协调,有助于避免以邻为壑、地方保护等行政组织之弊。在我国,2022年新修订的《地方政府组织法》明确地授权县级以上地方政府结合地方实际情况,建立强化地方性区域合作的工作机制,这是中国机构协调制度必要性最鲜明的法律反映之一。在大湾区、长三角、京津冀等立法授权示范区中,区域性地方合作的机构协调中国模式已渐现雏形。

此外,机构协调是弥合行政管辖权职能分离配置方案的客观需要。有论说指出,行政组织法的职能分离原则要求将同一行政领域中可能彼此冲突、摩擦、影响的行政职能分开配置,让不同行政机构个别行使。^{〔90〕} 在我国,核能利用、食品安全、药品管理、数据治理等行政领域或多或少地借鉴了产业发展和风险规制相分离的组织模式,在这些领域客观上存在某一事务行政权限由多个部门行使的现象,因此更有必要建立制度化的机构协调体制。

2. 明确中国机构协调的发展方向

机构协调问题的解决方案反映了行政组织法学发展的理论分野。“综合管理优先论”主张相互关联的行政管辖权应统一收归综合管理部门,减少部门分工可能导致的“九龙治水”、推诿扯皮等弊病;“专业分工优先论”则认为应在合理专业分工基础上,强化机构协调机制,不能“眉毛胡子一把抓”。^{〔91〕} 在不同理论的支持下,中国行政法上的主流组织型态,在综合规制模式(大部制统管)和分业规制模式(多机构分工)间徘徊。^{〔92〕} 有论者认为这反映出行政组织调整过程中的“翻烧饼”困境。^{〔93〕}

机构协调和机构改革之间不存在何者为先的问题,彼此之间应互补而非对立。例如,机构协调有利于解决“毒豆芽”“流域管理”等因行政管辖交织而产生的执法疑难问题。在实践中,诸如豆芽属于食品还是食用农产品,长江流域治理权归属等关乎管辖权属的问题,往往通过议事协调机构统筹确定。再比如,在突发公共卫生事件应对中,国务院联防联控机制、各省市的防疫指挥部和领导小组均发挥了重要的应急协调功能。在管辖关系确定、突发事件应急、实验性治理等方面,行政组织法律制度应为机构协调促进行政效能,发挥辅助性功能创造必要的制度条件。^{〔94〕}

中国行政组织法学理论应重视机构协调的辅助性功能,使机构改革与机构协调统一起来。机构改革和组织立法应着力为机构协调设立组织法依据,优化组织法环境,明确牵头行政机构地位,

〔88〕 See Todd S. Aagaard, *Regulatory Overlap, Overlapping Legal Fields, and Statutory Discontinuities*, 29 Virginia Environmental Law Journal 237, 282(2011).

〔89〕 See Jacob E. Gersen, *Overlapping and Underlapping Jurisdiction in Administrative Law*, 161 University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper 1,29 (2007).

〔90〕 参见王贵松:《风险行政的组织法构造》,载《社会科学文摘》2017年第2期,第76—77页。

〔91〕 参见陈兆纲、李兆光:《组织论——组织科学与组织管理》,宁夏人民出版社1987年版,第134—138页。

〔92〕 参见郑春燕主编:《转型政府与行政法治》,社会科学文献出版社2023年版,第13页。

〔93〕 参见吴理财:《我国乡镇政府改革的困境与出路——翻烧饼:谷城县乡镇改革述评》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2007年第3期,第412—415页。

〔94〕 参见程琥:《综合行政执法体制改革的价值冲突与整合》,载《行政法学研究》2021年第2期,第85页。

并辅之以议事协调等具体规则。例如,我国《食品安全法》规定了在市场监督管理部门,设置食品安全委员会办公机构的牵头协调模式。各地根据实际情况,在《江苏省食品安全委员会议事规则》等规范中逐渐完善了议事协调规则体系,切实对未来可能出现的管辖纠纷探索了制度路径。同时,机构改革具有周期性,机构协调可实验性地探索机构改革的可能方案,提前为下一轮机构改革积累经验。例如,政府金融办公室组织的金融监管议事协调工作机制,为新设的国家金融监管总局探索了金融综合规制的基本制度框架。^[95]

(二) 可供中国机构协调参考的具体行政规则

1. 控制机构协调的财政经费使用

为明确协调责任,机构协调经费配置应与协调职权保持充分一致,这有助于防止推诿扯皮、强化机构协调积极性。法定议事协调组织、法定牵头协调机构、联席会议办公室所在行政机构等单位应为机构协调独立提供活动经费,不得向参与协调的其他机构摊派筹款或征收会费。其次,机构协调的经费使用规则应具有明确性,符合财政预算制度的要求。如果参与协调的机构在预算编制时没有负担机构协调费用的条目,那么该机构不宜为机构协调直接提供经费支持。最后,行政协议、联合执法等机构平等、合议开展的协调活动应在事前约定机构协调经费的承担比例。^[96]对提供行政资源以便机构协调开展的公共成本,各协调参与机构应予以平等、充分补偿,以免产生纠纷。

除了我国审计部门常设的年终、季度、离任审计以外,以机构协调的办公经费使用还应受到同级财政部门的过程性管制,预防因过度协调、重复协调等现象导致行政资源浪费、组织效能下降等消极效果。在我国,重复建设的数字化协调系统、叠床架屋的议事协调机构也一度造成了突出的国帑浪费问题。^[97]运用财政资金建设机构协调项目应充分实现统筹、共享、整合。超过一定数额使用协调专项经费宜向财政部门进行备案,宜由财政部门参与项目验收,以便办公经费的集约化使用。在协调数字化政府平台时,应着力避免在一体化数字资源系统管理以外,新建业务专网或者新建、扩建、改建独立数据平台。^[98]

2. 应对机构协调范围加以动态调整

宜根据行政任务需要动态调整机构协调的范围。根据行政冗余理论,机构协调可能是具有缓冲、保护、信息交流等积极作用的良性冗余,也有一定概率转化为具有低效、浪费资源等消极影响的恶性冗余。^[99]为防止良性机构协调变为恶性机构协调,机构编制部门应防微杜渐,定期审查机构协调是否符合行政任务需要,动态调整协调的参与机构和具体内容。对那些特殊行政任务已结束,存续已无实际意义或协调事项能够由新行政部门或联席会议等程序机制承担的机构协调组织和机制,建立定期清理、自行解散和成员退出机制。^[100]例如,为脱贫攻坚设置的国务院扶贫开

[95] 参见陶玲:《中央和地方金融监管协调机制的设计和效应分析》,载《中国人民银行政策研究》2020年第7期,第1—4页。

[96] 参见《温州市财政局、温州市水利局关于下达2022年度珊溪水源保护属地联合执法经费的通知》(温财农〔2022〕7号)。

[97] 国务院办公厅关于印发《全国一体化政务大数据体系建设指南》的通知(国办函〔2022〕102号)。

[98] 参见《浙江省公共数据条例》第12条。

[99] 参见黄俊荣、高倩:《组织冗余、产权性质差异和企业过度投资》,载《重庆工商大学(社会科学版)》2021年第7期,第1—3页。

[100] 参见夏珑、曹丽媛:《任务型组织生命周期及发展规律——以全国假日办为例》,载《学术研究》2019年第5期,第51—55页。

发领导小组办公室在脱贫攻坚机构协调任务基本完成后,被转设为国家乡村振兴局并在后续机构调整中并入了农业农村部。

行政法上决定机构协调是否予以保留、如何动态调整的组织性裁量规则不宜一成不变,应根据行政任务需要而采取不同标准。^[101] 美国行政法认为,在腐败舞弊、人权保障、军事国防等重点领域,即使行政管辖权属重叠、行政成本增加,也需要保证有两个以上的部门协调运作,以备不虞。^[102] 这种功能性冗余有助于降低执法中挂一漏万的风险,也有利于机构间彼此监督、防止擅权。就中国行政法实践而言,在国防安全、信息保障、生物安全、核能规制等国家安全重点领域有必要适当放宽机构协调的组织性裁量标准,充实健全机构协调的制度储备。^[103] 在这些领域,保留机构协调的实体组织或建立人员、物资等方面的协调机制有利于在战争、紧急状态、突发事件应对等方面承受风险扩大化带来的治理压力。

3. 编制中国机构协调的法规范体系

相较于美国机构协调,中国机构协调的立法储备过于单一且缺乏层次性。在效力位阶、规范明确性两方面,机构协调规范已有些落后于实践需要。机构协调应在宪法、法律规定的组织管辖基础上设计基础规范框架。以机构协调为代表的行政组织内部合作事项不宜全由“三定方案”等其他规范性文件予以确立。^[104] 中国机构协调的行政法规范在内容上应重点完善确定牵头机构地位及其协调职能条款,着重明确被协调机构的种类、数量、义务条款,明文确认机构协调的经费控制机制和关联审计规则等内部监督条款。

相较于法律、行政法规,规章或宜作为规范机构协调问题的主要法律渊源载体。这便于地方政府和国务院部门针对实际情况,以规章规范机构协调。一方面,地方政府内部的分工和组织机构设置和中央政府未必一一对应。地方政府规章可根据本地区的实际组织构造和协调的特殊需要组织机构协调。^[105] 另一方面,法律、法规设置的机构协调办公机构常设在特定国务院部门。担任协调任务的国务院部门可制定部门规章,细化牵头机构办公室、联席会议办公室等内设机构在机构协调中的具体职责。

根据“帕金森”定律,非正式的机构协调措施更难受规范监督,存在自我膨胀、过度协调的风险,如党政小组式协调、信息数据平台建设等。非正式机构协调应遵守法规保留原则,由党内法规或行政法规规定,防止其恣意泛滥、叠床架屋。部门间协议、备忘录、“三定方案”等其他规范性文件可制定专家咨询、集体决策、议事规则等内部行政程序,充实协调规范体系,但不得对行政机构进行协调授权,也不宜自行成立正式协调组织。

(三) 中国机构协调的程序设计与法院审查

1. 中国机构协调的行政程序要求

(1) 为预防机构协调的滥用风险,宜建立机构协调的说明理由程序。一方面,在开展机构协调时,牵头机构、联席会议办公室等协调组织者应向协调参与机构说明机构协调的法律依据、事实要素、协调理由。除突发事件应对情况等法定必须予以协调的情形外,被协调机构有权根据协调的

[101] See Jody Freeman & Jim Rossi, *supra* note [5], at 1139 - 1140.

[102] See Michael M. Ting, *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*, 47 *American Journal of Political Science* 274, 275 - 276(2003).

[103] 我国国防安全、应急管理等领域也有类似实践。参见《中华人民共和国国家安全法》第 44、45 条。

[104] 参见李德旺:《论“三定”规定的性质与效力》,载《法制现代化研究》2022 年第 6 期,第 110—111 页。

[105] 参见何海波:《地方建设行政机构的设置和职能》,载《国家行政学院学报》2009 年第 4 期,第 133—136 页。

法律依据、实施情况,判断机构协调必要性,自主选择是否参与机构协调。另一方面,经机构协调制定的规范性文件,如联合立法、部门间协议等,报送备案审查机关时,协调牵头机构亦应在备案报告中充分说明机构协调对规范性文件的影响情况,提供协调意见、修改情况、审议结果等文件以备审查参考。

(2) 为便于机构协调的民主监督,宜建立机构协调的政府信息公开程序。与政策形成、规则制定直接相关的最终协调意见、答辩结论、调查报告等事实性文件,应被视作规范的有机组成,不宜完全置于“过程性”信息公开排除条款之下。即便因过程性政府信息条款排除公开,政府也应该确立不予公开的时间期限。机构协调创制的裁量基准、办事流程等规范性文件,因其与行政执法、公共服务高度关联,应向社会主动公开。法规范明确的牵头协调机关和联席会议办公室所在机关是机构协调的政府信息公开工作机关。此类组织负有办理机构协调信息公开,记录、保存、维护机构协调政府信息,组织对机构协调信息公开审查,编制机构协调政府信息目录、指南、报告等政府信息管理责任。

(3) 为强化行政决策民主科学性,宜完善机构协调的意见咨询程序。在我国,大多数意见咨询程序不是行政决策的必经程序。经意见咨询产生的专家意见、风险评估结论对行政决策也仅具有参考性意义。鉴于此,在具有高度风险性的核能规制、公共卫生等国家安全领域,或宜明确意见咨询是行政决策的必经程序。除非出于应急管理需要,行政决策不得跳过意见咨询程序。在这些领域,行政机关原则上应服从专业机构在同行评议和公开质询后,提出的科学性决策建议。当然,行政机关有权拒绝听取机构协调的科学性意见,但在做出与科学咨询结论不相符行政决策时,行政机关应向公众解释事实和理由,不宜“闭门决策”。

2. 中国机构协调的法院审查进路

(1) 超越法定权限、违反正当程序的机构协调可能会导致后续行政行为的无效或可撤销,这是中国机构协调法院审查的基本立场。中国行政审判实践可以从议事协调机构是否是行政法意义上的行政机关,联合执法等执法协调举措是否超越部门、级别、地域管辖权,协调借调工作人员是否于法有据、程序完备,协调事项范围是否违反法律保留等禁止性规定等方面开展并完善机构协调的法院审查。例如,在“陕西省周至县政府诉西安市顺亿砂石料厂确认联合执法行为违法案”“周晓静诉唐山市政府政府信息公开案”等案例中,最高法院认为联席会议办公室等协调组织并不是行政法意义上的行政主体,既不是行政诉讼法上的适格被告,也不是政府信息公开的请求对象。^[106]

(2) 机构协调不宜改变行政机构本应依法独立承担的管辖责任。机构协调可以参与执法代履行、代为受理申请、异地行政调查等辅助性职能,但不宜直接参与事实认定和法律适用。^[107] 在“春光家庭农场诉吉安市永丰生态环境局确认行政行为违法”案中,法院认为《畜禽规模养殖污染防治条例》中关于乡镇政府参与畜禽污染协调防治的授权条款不包括行政处罚权、行政强制权。法院主张乡镇政府参与畜禽污染协调防治只能行使及时发现、报告和制止畜禽污染行为等协助性职能。^[108] 在美国的司法实践中,意见交流、经费支付、案卷移送、规范汇编等仅具有职权辅助性的机构协调方式一般不会行政机构依法独立履职造成影响,其合法性能够为法院所认可。

^[106] 参见最高人民法院行政裁定书,(2017)最高法行申141号。最高人民法院第六巡回法庭行政裁定书,(2017)最高法行申6362号。

^[107] See Marisam Jason, *supra* note [18], at 906-910.

^[108] 参见江西省新干县人民法院行政判决书,(2020)赣0824行初1号。

(3) 机构协调是否符合行政程序是可供法院审查的重要方向。宜审查在行政调查、行政裁决、行政复议中作为当事人或利害关系人的行政机关有无与职权行政机关进行机构协调,不当干涉调查、裁决、复议等决定。例如,在“笛爱公司诉浦东新区政府事故调查报告批复案”中,法院认为,因事故调查对象与事故调查结果存在利害关系,事故属地政府原则上不宜参与事故调查组,以免影响调查报告的合法性和可接受性。^[109] 宜审查综合执法、联合执法等合作执法过程中是否存在执法机关和执法人员的不当混同和程序瑕疵。例如,在“林景秋诉广州市公安局番禺分局案”“西峡龙成特种材料有限公司与榆林市知识产权局等专利侵权行政处理案”等案例中,法院认为参与借调执法、联合执法等机构协调执法事项的执法人员应具备执法资格、履行正式手续,否则将导致行政行为越权无效。^[110]

Abstract Agency coordination is an important internal administrative law tool in the United States for dealing with the fragmentation and overlap of administrative jurisdiction and enhancing administrative effectiveness. The institutional system of agency coordination in the United States consists mainly of the external congressional and presidential oversight of agency coordination, as well as elements such as coordinated rulemaking and coordinated adjudication carried out by administrative agencies on their own. Informal coordination and information technology also have a significant impact on U.S. agency coordination. In addition to adherence to ordinary administrative procedures, U.S. agency coordination has a special procedural design in terms of consultation, administrative disclosure, and justification. Judicial review of U.S. agency coordination is mainly carried out from four aspects: whether the coordinating organization is legally an agency, whether the agency coordination violates the principle of unilateral contact, whether the administrative rules formulated in coordination are effective, and the legality requirements of the agency coordination and law enforcement. Drawing on the experience of the United States, and taking into account the actual situation in China, it is appropriate to start from the internalization of the theory, the creation of rules, the procedural constraints and judicial review to establish and improve the system of institutional coordination in China's administrative law.

Keywords Agency Coordination, Internal Administrative Law, Regulatory Overlapping, Comparative Administrative Law

(责任编辑:黄宇骁)

^[109] 参见上海市第一中级人民法院行政判决书,(2019)沪01行初160号。

^[110] 参见广州铁路运输中级法院行政判决书,(2021)粤71行终95号。最高人民法院行政判决书,(2017)最高法行再84号。