

## 跨部门协同的法治界限

郑晓军

**内容提要:**现有研究大多认为部门隶属于政府,强调跨部门协同有利的一面,忽视了共享资源、服务或技术的同时也可能将法定职权转交给了未获授权的部门。一些不合理的行政行为的症结在于不合理的部门间关系,需要修正整体政府理论的内涵,建构行政权的部门结构。行政组织法的目的在于维护适度分工的部门间关系,避免部门因控制特定职权而在所有领域都有支配性,提升决策的专业品格,分散单个部门错误决策的风险。协同过度 and 不足均有问题,应对跨部门协同设定以下界限:部门在处理专业能力能胜任的主管事项时,不应当与其他部门协同,避免功能完全一体;当监管问题棘手,需要其他职能配套时,主管部门应当与其他更具专业能力的部门协同。协同不能混淆责任,对外行政责任是一体的,对内应将责任区分到部门。

**关键词:**部门 整体政府 跨部门协同 行政组织法 内部行政法

郑晓军,东南大学法学院副教授。

### 一 问题的提出

公民在日常生活中会与不同的政府部门打交道,比如前往公安部门办理户籍手续、到民政部门登记婚姻状况。在不少人的潜意识中,部门之间的分工会导致管理碎片化、资源浪费等问题。一些行政法学者将公共管理学中的整体政府(whole-of-government)理论作为论证起点,主张各部门贯彻体系思维,联结为一个整体,信息共享、证据互认,避免职能交叉。<sup>[1]</sup> 相对集中行政许可权、跨部门综合监管、信用联合惩戒以及在数字化领域愈发普遍的跨部门行政改革举措,如政务服务“一件事一次办”、网络身份统一认证等,都是整

[1] 参见骆梅英:《行政审批制度改革:从碎片政府到整体政府》,《中国行政管理》2013年第5期;王太高:《我国整体政府思想的形成及其展开——以〈法治政府建设实施纲要(2021-2025年)〉切入》,《探索与争鸣》2022年第1期;Naomi Aoki, Melvin Tay & Stuti Rawat, Whole-of-government and Joined-up Government: A Systematic Literature Review, 102 *Public Administration* 733 (2024)。

体政府理论在实践中的具体运用。部门本位主义造成的各自为政,损害了行政效能,确实需要纠正,但跨部门协同泛化的潜在弊端同样值得认真研究。

在日常履职过程中,部门之间会共享资源、服务或技术,同时也可能将法定职权转交给未获授权的部门。行政组织法的控制对象不应仅针对某个部门某个职权,还应包括动态的部门间关系。跨部门协同应适度。当协同从工具变为目的,从手段变为负担,就可能使“弱势”部门丧失独立性,在不恰当的协同中迷失方向。内部行政法的治理之道,在于找到协同与分工的平衡点。适度分工,不仅可以避免某些部门因特定职权而自动转化为在所有领域的支配地位,也有助于形成一个基于审慎审议的组织环境。

本文关心的问题是,在行政机关内部,怎样的部门间关系是科学、合理的,当前流行的整体政府理论有哪些需要反思与修正的地方。首先,本文将指出,行政法不应仅关注行政权和立法权、司法权之间的权力配置,还应切入行政机关内部。一些公共决策欠缺合理性,不只是特定部门的问题,还可能是部门间关系出现失序导致的。其次,基于这一判断,本文尝试揭示适度分工的价值。再次,本文将修正整体政府理论的内涵,划定跨部门协同的法治界限。最后是本文的结论,即适度分工的部门间关系并非完全对立于一体化,而是为内部行政活动注入了新的活力,可以作为政府职能优化配置的另一重要方面。

## 二 部门间关系作为控制对象

任何组织都是一个多面体,既可以分析它与其他组织的外部关系,也可以拆解为若干部分,剖析内部要素间的关系。行政机关也不例外。无论是法律保留、法律优先,还是行政诉讼,都是对行政权的外部控制。从内部看,部门之间完全协同会产生不同于单个部门滥用权力的风险。在当前的行政组织法研究中,对部门间关系的讨论尚显不足,也有不少值得纠正的认识误区。

### (一) 被忽视的部门间关系

通常认为,部门是政府下设的事务执行者,部门之间应相互协作、密切配合。比如,《行政许可法》第61条规定,“行政机关应当创造条件,实现与被许可人、其他有关行政机关的计算机档案系统互联,核查被许可人从事行政许可事项活动情况。”不少法官在判案中更是将行政一体作为一项原则,认为层级关系与隶属关系是行政权的组织基础,可以保证上情下达、政令畅通。<sup>[2]</sup>在有的案件中,法官认为:“基于行政一体原则,行政机关之间应当尽可能共享资源、互相帮助,以提高行政效率,故行政机关之间具有行政协助的义务。”<sup>[3]</sup>在涉及行政复议与诉讼关系的争议中,有法官指出,行政复议体现了“行政一体原则中行政机关对所作处分的一次裁决纠正功能”,使争议在诉讼前就化解。<sup>[4]</sup>

域外行政法理论同样强调行政权的整体性,要求行政机关内部协调与合作。日本行

[2] 参见广东省博罗县人民法院(2019)粤1322行初96号行政判决书。

[3] 江苏省南京市中级人民法院(2018)苏01行终66号行政裁定书。

[4] 参见南京铁路运输法院(2017)苏8602行初687号行政判决书。

政法学通说认为：“行政组织通过对各种行政机关事务、权限的‘分配’、‘结合’及‘调整’，在结构上作为整体仍保持着其系统性和统一性。”<sup>〔5〕</sup>在美国，也有不少学者认为有且只有立法权、行政权和司法权三种相互排斥的权力类别，总统对法律执行有完全和绝对的控制权。按照威曼(Bruce Wyman)的观点，只要是按照行政管理的内在规律“官员的整体性”(the totality of officers)进行的活动，都有类似的逻辑出发点——共同行动(common action)。行政法是一门关于共同行动的科学。<sup>〔6〕</sup>

对于实践中常出现的“推诿扯皮、有利争着管、无利都不管”“该管的没有管住、管好”问题，有观点认为主要是“执法体系设计整体主义精神不够强”“有的部门喧宾夺主”导致的。<sup>〔7〕</sup>“在运行中如果机械地、绝对地按法定职权范围运作，其结果就必然会产生各部门各自为政的现象”，“无缝对接也好，串联起来也罢，都是体制机制改革的途径和方向”。<sup>〔8〕</sup>在此背景下，以跨部门协同名义推动的行政改革在各地广泛铺开，具体的协同方式包括但不限于信息共享、线索移送、联合调查、执法联动、检验鉴定结果互认、统一的政务平台建设，还包括了数据共享、回流、归集等。

以往研究在解释行政权的风险及其成因时，大多从特定部门的职权这一角度切入，主要聚焦于公安部门、税务部门、土地部门等特定部门，较少关注部门间关系。部门因应于行政管理的复杂性而生，将行政权视为单一实体是对问题的过度简化。各部门会遇到一些自己无法解决的监管难题，通常会寻求其他部门的帮助，避免资源、服务或技术的重复投入。就此而言，每个部门不仅和其他部门一同向上级政府竞争权威和资源，也通过帮助其他部门解决难题获得让渡的权力，提升部门的声誉与地位。此时，就会产生一个新的组织问题——部门间关系。<sup>〔9〕</sup>

根据分工程度，部门的法律地位可以分为以下三种模式：一是以自身目标为导向，有完全独立职能、决策机制和资源的独立机构，跨部门协同较为有限。二是没有独立意志，按照统一标准和目标行动的执行者。三是有一定的独立性，也存在有限协同的部门。每种模式都有优缺点，适用于不同的治理需求，完全分工适用于需要高度独立、避免外部因素干预的任务，完全一体适用于需要快速响应的任务，而介于两者之间的组织模式最为灵活，适用于涉及多种专业知识的任务。

审视部门间关系，不同于对特定部门的观察，要注意到关系的动态性、交互性，避免陷入过于狭窄的单一视角。部门间关系大体上可以分为以下三类：一是两个部门没有直接隶属关系，但一个部门有权推翻另一个部门在特定领域的决定。二是仅一个部门有最终决策权。对于技术性较强的问题，主管部门请求其他专业部门协助，后者提供的意见多数时候不具有

〔5〕 [日]室井力主编：《日本现代行政法》，吴微译，中国政法大学出版社 1995 年版，第 288 页。

〔6〕 See Bruce Wyman, *The Principles of the Administrative Law Governing the Relations of Public Officers*, Keefe-Davidson Company, 1903, p. 15.

〔7〕 参见袁雪石：《整体主义、放管结合、高效便民：〈行政处罚法〉修改的“新原则”》，《华东政法大学学报》2020 年第 4 期，第 18、21 页。

〔8〕 金国坤：《行政执法机关间协调配合机制研究》，《行政法学研究》2016 年第 5 期，第 15、17 页。

〔9〕 See Jason Marisam, *Interagency Administration*, 45 *Arizona State Law Journal* 183, 186-197 (2013); Daniel Farber & Anne Joseph O'Connell, *Agencies as Adversaries*, 105 *California Law Review* 1375, 1387-1406 (2017).

强制力,仅仅是为了反馈与交流信息。主管部门如果不采纳咨询意见,充分说理即可。三是多个部门对同一事项都有管辖权,没有部门占主导地位,形成职能相对交叉甚至重叠的嵌套关系。此时,表面上虽然加强了协同,但实则因为参与的部门更多,可能进一步形成牵制。

## (二)部门间关系失序的表现

按照《行政诉讼法》第49条的规定,“有明确的被告”是原告提起诉讼的条件之一。问题是如何确定“明确”的程度。仅将责任归咎于某一部门能否真正监督行政机关依法行使职权?许多公共决策由多个部门协同实施,不合理性源于部门间的互动存在问题。如果忽视对部门间关系的控制,将无法全面把握组织内部协同与制约机制。现行法规规范将一些干预性强的措施明确授权给特定部门行使,但实践中常因过度协同,其他部门隐性地复制了这种职权,而控制强度远未达到应有的标准。失序的部门间关系表现形态多样,存在协同范围、方式、程序、时限、频次泛化等问题。

首先,不应协同的却加强协同,或因协同缩减法定程序,有减损行政相对人权利的风险。在有的案件中,甲市国家税务局稽查局作出多份协查函,请求乙市国家税务局协助查询涉案企业涉嫌虚开发票的事实。原告认为,《已证实虚开通知单》的开具属于行政确认行为,不属于内部行政行为,严重违反程序正当原则。被告则不持这种看法,认为开具上述文件属于内部行为,不是对外行政确权行为,不直接影响行政相对人的权利义务。法院也支持被告的看法。<sup>[10]</sup>《税收征收管理法》第6条规定“建立、健全税务机关与政府其他管理机关的信息共享制度”,第11条规定“税务机关负责征收、管理、稽查、行政复议的人员的职责应当明确,并相互分离、相互制约”。如何避免因共享税收信息混同征收、管理、稽查、行政复议职责,有待研究。

其次,将多部门参与的多阶段行政活动,打包为一个行为评价,忽视前一阶段的履职瑕疵。这种情况在职权集中(综合执法)、多阶段行政(审批合并)中最为常见。在有的案件中,工信局牵头联合多个部门强制拆除了建材厂的轮窑及附属设施。原告起诉称,整个取缔过程中未履行催告、公告、听取陈述、申辩、听证等程序,径行关闭造成了财产损失。法院认为砖瓦轮窑关闭是多环节的综合过程,涉及不同部门、行为、程序,“不应以个别程序瑕疵作为认定整个关闭退出行为违法的依据,应当对整个关闭行为的合法性予以肯定”。<sup>[11]</sup>

再次,协同后进一步转移职责,扩大部门的地位差别,一些部门变得更为强势。“加码”不仅发生于上下级政府这一纵向维度,还发生在同级部门之间,获得法定授权的部门把压力传导给其他部门,督促后者超额完成任务,“成为‘高半级’的‘加码部门’”,实现“部门间的横向加码”。<sup>[12]</sup>

最后,将紧急情形下的协同适用到日常状态。紧急事件发生后,迅速和果断是重要的行政品格,跨部门协同是必要的,<sup>[13]</sup>如构建指挥协调机制,甚至成立新的部门,突破法定

[10] 参见广西壮族自治区高级人民法院(2019)桂行申347号行政裁定书。

[11] 参见甘肃矿区人民法院(2023)甘95行终47号行政判决书。

[12] 参见李志杰:《职能部门间的横向加码:运行机理、现实功能与优化路径》,《公共管理与政策评论》2023年第5期,第100、105页。

[13] See Neal Kumar Katyal, *Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from within*, 115 *Yale Law Journal* 2314, 2318 (2006).

管辖权。但协同的正当性会在紧急事件结束后消失,此时应及时解散新成立的部门,防止其从以任务为核心转向以自我维持为目标。<sup>[14]</sup> 协同必须是临时、辅助性的,作为整体程序架构中的一个部分,仅在遵守法定界限时才可以依申请进行,避免出现权力不受控的全能部门。<sup>[15]</sup> 经常甚至长期协同,违反管辖权法定原则,会使协同部门长期行使其他部门的职权。<sup>[16]</sup>

此外,很多时候应当协同的,有些部门却以没有协同的法定职责为由,拒绝其他部门或行政相对人提出的协同请求。在有的案件中,原告于 2020 年 8 月经法院调解离婚,11 月通过甲市政府统一搭建的某 APP 办理公积金业务时,系统仍显示已婚,导致无法提取公积金,此后多次求助仍无法纠正错误信息。登记机关认为,婚姻登记系统与其他部门共享的是婚姻登记信息,原告并非在其登记处办理离婚手续,拒绝归集离婚信息。<sup>[17]</sup> 这起历时三年之久的婚姻登记错误纷争涉及多个部门。该案的主要的争议点是,对于在法院诉讼中形成的民事调解书,登记机关是否有义务在政务系统中更新。《个人信息保护法》第 46 条其实可以作为协同的直接依据,登记机关作为婚姻信息的处理者,归集其他部门相关信息是保证婚姻登记信息准确、完整的前提。

通常认为,一个可诉的行政行为,必须是直接对外发生法律效力,对外性是一个关键的判断要素。部门间关系发生在行政机关内部,不具有法律拘束力,因此不属于行政诉讼法的调整范围。法院只能确认组织合法,无权判决组织违法。<sup>[18]</sup> 如果承认外部控制的有限性,那么就需要加强对部门间关系的内部控制,只是两者的控制强度存在差别。

### (三) 对部门间关系的规制强度

为了解决执法碎片化、协同机制不完善等问题,历次国务院机构改革大多要求“减少部门职责交叉和分散”,但最终成效不明显。一些部门常基于非正式关系推进合作,协同基础并不牢固。<sup>[19]</sup> 这种非正式关系下推进的部门协同,可能导致应协同的未协同、不应协同的却协同等现象。

如果将部门间关系纳入行政组织法、行为法、程序法的调整范围,同时给予最高强度的控制,确实会给部门之间的协同提供更稳定的预期,但也会造成过重的立法负担,模糊法律与政策的界限。由此,一种流行的观点是,要考虑民主与效率、法律安定性与行政任务动态性之间的矛盾。职权法定原则仅针对一级政府而非部门,划定部门职权是行政组织权的应有之义。行政机关有自主决定内部设置和配置的权力,可以随时根据实际情况

[14] 参见沈伟伟:《论数字紧急状态的恢复机制》,《清华法学》2021 年第 2 期,第 129-130 页;张康之、李圣鑫:《论任务型组织的解散》,《中国行政管理》2007 年第 1 期,第 29 页。

[15] 参见萧文生:《职务协助或其他方式之协力合作》,我国台湾地区《月旦裁判时报》2021 年第 12 期,第 17-22 页;黄锦堂著:《行政组织法论》,我国台湾地区元照出版有限公司 2021 年版,第 29 页。

[16] 参见蔡震荣:《行政法强制执行之困境与职务协助》,《行政法学研究》2015 年第 2 期,第 13 页。

[17] 参见江苏省南京市中级人民法院(2023)苏 01 行 101 号行政判决书。

[18] 参见贾圣真:《行政诉讼制度的组织法功能:现实图景与未来走向》,《苏州大学学报(法学版)》2022 年第 2 期,第 86 页。

[19] 参见田鹏、孙绍文:《迭代性协同:横向部门间合作何以发生的解释框架》,《公共管理学报》2025 年第 1 期,第 93-94 页。

动态调整。<sup>[20]</sup>

部门间关系不能过于灵活,否则会过度扩展裁量权,消除部门之间的行为与程序界限,进而侵犯专属于法律调整的领域。内部行政法之所以是“法”而不是“行政”,是因为它不仅仅是出于行政管理的便利、效能,而是发挥了类似法律的拘束作用,必须保证部门之间的互动是可预测与可被问责的。<sup>[21]</sup> 部门间关系入法,其目的不是关系要一成不变,而是要尽可能明确,任何一次调整都应透明、可追溯,让相关利益主体可预期,确保事后可以审查调整的合理性。

当前,不同部门的权限差别较大,很难对所有部门适用同等的控制强度。一些部门因掌握了更多的资源而具有更强的影响力,在行政体系中占据更为重要的位置。为了防止这些强势部门侵蚀“弱势”部门的职权,必须对其施加更高强度的控制。权力越大,风险越高,控制就应越严,协同的范围、方式、程序、时限与频次更应得到限定。对可能限制基本权利的职权,应设定最高级别的控制强度,未获法定授权的部门不能以协同的名义获得职权。比如,公安部门的权限由法律明确规定,协同其他部门的程序、时限、频次都要受到更为严格的限制,避免深度嵌入其他部门而导致利益冲突,削弱其他部门的自主决策能力。而公安部门在请求其他部门协同时,由于请求的是侵益性不强的职权,所以限制可以相对宽松,具体协同方式可以根据实际需要调整。<sup>[22]</sup> 又如,《审计法》为审计部门的履职提供了法律层级的保障,其第35条规定国家政务信息系统和数据共享平台应向审计部门开放。这一条的合理性在于,审计需要大量的数据支持,审计部门如果可以直接访问数据共享平台,能更快速、更准确地获取履职所需的信息,提升审计效率,避免信息不对称带来的监督盲点。

服务职能协同不仅促进了行政机关内部的工作流畅性,更重要的是优化了公众服务体验,因而可以降低法律控制的强度,为重塑高效的管辖权提供空间。行政审批权向来是部门博弈的焦点,过度强调部门利益会导致审批流程冗长、监管效率低下、服务质量打折,因而必须从制度层面减少部门间的阻力。不少地方深化“一业一证”改革,将市场主体进入特定行业涉及的多张许可证整合为一张行业综合许可证。只有部门之间的信息共享取代审批申请人重复填报,服务型政府的理念才能真正落地。

### 三 为何要适度分工

行政主体作为行政法学的基础概念,在不同的学术研究阶段着重点有所不同,对于是否要与分权挂钩,也存在不同看法。<sup>[23]</sup> 一种流行的观点是,只有不同属性的权力才要相互制约。设立部门是基于行政任务的内部分工,部门作为政府机构,行使行政权力,彼此

[20] 参见王贵松:《行政组织的法律保留》,《法律科学》2023年第6期,第111页;张治宇:《面向整体政府的职权法定原则更新》,《北方法学》2022年第4期,第119-121页;王锴:《论组织性法律保留》,《中外法学》2020年第5期,第1318-1319页。

[21] 参见[美]吉莉恩·梅茨格、凯文·斯塔克:《内部行政法》,宋华琳、吕正义译,载章剑生主编《公法研究》(第20卷),浙江大学出版社2020年版,第183-185页。

[22] 参见刘启川:《交通警察权与其他行政权的关系及其实现——行政权谱系中的考察》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2016年第3期,第132-133页。

[23] 参见王贵松:《行政主体论的中国变迁》,《法学评论》2023年第2期,第67-69页。

间应以协同为主,而非制约。部门在人力、财务分配上缺乏独立性,享有的行政权是不完整的,与一级政府有着类似于“四肢”与“人”的关系,因而不宜赋予主体资格。特别是在建设一体化政务平台后,“部门间的划分和层次都不再重要”,有必要“将政府组织的重点放在解决问题上,而不是划清部门分工上”。<sup>[24]</sup>

分工是专业化的基石,各部门在主管领域内深耕细作,才有可能提升整体的治理效能。分工也构建了风险分散的“防火墙”,有助于将单个部门决策失误的负面影响控制在有限的范围,避免“一错全错”的系统性风险。但过度的分工会让部门成为孤岛,让效能沦为泡影。适度的分工如同精心设计的电路系统,既要确保每个节点独立运行,又要保证整体电流畅通无阻。在分工与一体之间找到平衡,是对行政组织内部架构的一大考验。

### (一) 避免权力压制专业判断

超越部门管辖权,是《行政诉讼法》第 70 条“超越职权”的表现形式之一。每个部门只能行使获得法定授权的职权,如果行使其他部门的职权,属于超越职权的违法行为。与“超越职权”并列构成法院判决撤销情形的,还有“主要证据不足”“适用法律、法规错误”“违反法定程序”“滥用职权”“明显不当”五种。如果强调组织层面是一体的,是否还要区分每个部门的职权?“超越职权”只是超出了部门的职权范围,但行使的仍然是法定范围的行政权,只不过是“代行”了另一个部门的职权,那么与“滥用职权”的违法后果是否相当?

政治学学者已对领域分工的必要性展开了讨论,主张一个良好的社会应划分成若干相对独立的领域,领域间有不可消除的界限,任何人只有相对优势,在特定领域的优势无法自动、完全转化为其他领域的优势。在卢曼看来,社会应去中心化,分为政治、经济、宗教、教育等子系统,让各系统内部自我参照,每个系统都不应超越或代替其他系统。<sup>[25]</sup> 沃尔泽同样认为,不同领域不能用一个统一的标准来衡量,而应保持适度的独立性和封闭性,免受其他领域的过度干预。如果一个人可以将一个领域的优势转换到其他领域,就会造成不可抗拒的支配性。<sup>[26]</sup> 用钱买选票、抢占稀缺医疗资源、买学位之所以是不正义的,主要是破除了不同领域的界限,将经济领域的分配逻辑迁移到政治、健康、教育等领域,进而在所有领域产生垄断地位。<sup>[27]</sup>

借鉴上述领域分工的理论,行政机关首先应在组织层面实现适度的分工,每个部门专注于自己的主管领域,履行各自职责,避免一个部门以牺牲另一个部门为代价扩张自己的职权,理顺协同事项。有美国学者指出,在现代国家,立法机关在很多公共问题上缺席,或只是出台模糊的法律,行政机关的裁量权大幅扩张,立法否决权的制衡作用相当有限,因而要更新立法与行政制衡这一最优方案,考虑次优方案——行政与行政分工。<sup>[28]</sup> 也就是

[24] 参见王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,《中国社会科学》2020 年第 7 期,第 110、114-116 页。

[25] 参见李强:《卢曼政治系统理论述评》,《政治学研究》2021 年第 2 期,第 171-180 页。

[26] 参见[美]迈克尔·沃尔泽著:《正义诸领域:为多元主义与平等一辩》,褚松燕译,译林出版社 2022 年版,第 9-11、18-23 页。

[27] See Jeroen van den Hoven, *Information Technology, Privacy, and the Protection of Personal Data*, in Jeroen van den Hoven & John Weckert eds., *Information Technology and Moral Philosophy*, Cambridge University Press, 2008, pp. 313-314.

[28] See Neal Kumar Katyal, *Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from within*, 115 *Yale Law Journal* 2314, 2316 (2006).

说,各部门不能仅服从上级命令,还要在职权范围内建立有序的行政秩序,确保治理社会的是可预测的、理性的一般规范。<sup>[29]</sup>

最高人民法院曾提出了部门分工的三个主要理由,分别是统一性、明确性和专业性。<sup>[30]</sup>总体上看,立法者在划分部门职权时,要考虑部门能否胜任相应的任务、决策成本是否妥当、是否可能导致个别部门不当主导。在分工负责的基础上配合,不仅可以提升效率,也可以避免任务重叠和推诿责任。部门分工的明确性,不仅是行政效率的基础,也是保障公民权利和行政透明的重要机制,有助于公众清晰识别、联系到具体的主管部门。

还要厘清的是,究竟哪一要素能作为判断部门间关系是否合理的标准?各部门在主管领域内,应以法定职权为首要依据,但在职权范围以内,可以基于专业能力裁量。随着知识的快速增长和领域的日益细分,任何单一主体都难以全面掌握所有领域的知识。这就要求部门不能是无差异的行政分支,既不完全依附于上级政府的命令,也不受制于其他部门提出的所有请求。一级政府只能确保所属的部门依法行政,不能代劳,无权直接介入部门职权范围内的事项。部门的权限也要符合业务特点、执法规律,不可过度延伸。<sup>[31]</sup>

每个部门中都有通过专业选拔、考核和培训的公务员,需要运用专业知识,谨慎行事,为该部门的决策提供充分的理由,任意或武断的裁量将面临严格审查。与公众参与和政府首长决定相比,专业知识是增强行政机构合法性的最有效手段。<sup>[32]</sup>每当部门领导更换时,可能会有新的政策方向,但掌握专业知识的公务员是行政机关内“规则制定的桥梁”和“机构记忆的保管者”,要确保不遗忘历史经验教训,让新政策更可持续,避免“新官不理旧账”。<sup>[33]</sup>

从法规范来看,协同只是一项部门设立的基本原则,而非行为法上的原则。《国务院组织法》第19条规定,国务院各工作部门应“各司其职、各负其责、加强协调、密切配合”。协调、配合建立在分工负责的基础上,法定职权限定了协同的范围、方式、程序、时限、频次,违反上述要求将构成《行政诉讼法》第70条的“超越职权”。1980年通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》没有将协同作为一项部门设立的原则,第38条规定“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则,设立必要的工作部门”。2022年修订才将设立工作部门的原则明确为3点,分别是“根据工作需要”“优化协同高效”以及“精干”(必要)。组织法与行为法是两种不同的规制逻辑,协同原则的引入是为了优化政府部门的内部结构,但行为法更侧重职权法定、程序正当、裁量合理,协同并非行为法上的基本原则。调整具体行政行为的单行法之所以有必要存在,就是因为具体的行政管理领域中,个性大于共性,无法适用完全相同的规制逻辑。

特别是在专业裁量空间较大的决策事项上,部门的独立性是裁量免受不当干预的重

[29] See Blake Emerson, *The Departmental Structure of Executive Power: Subordinate Checks from Madison to Mueller*, 38 *Yale Journal on Regulation* 90, 94-97 (2021).

[30] 参见最高人民法院(2017)最高法行申9275号行政裁定书。

[31] 参见最高人民法院(2015)行提字第13号行政判决书。

[32] See Brian Feinstein, *Legitimizing Agencies*, 91 *University of Chicago Law Review* 919, 936-937 (2024).

[33] See Sidney Shapiro, Elizabeth Fisher & Wendy Wagner, *The Enlightenment of Administrative Law: Looking inside the Agency for Legitimacy*, 47 *Wake Forest Law Review* 463, 490 (2012).

要保证。即使在特定情形下需推进协同,也必须立足于每个部门的专业能力,不能只是关注实际需求,否则就会使一些部门控制、汇集更多资源,“弱势”部门额外承担更多非本职工作,人力、财政资源又未能与附加的任务相适应。

## (二) 分散错误决策的风险

理论与实务界大多将部门职能重叠视为有待修正的缺陷。有学者认为,“政府职能的交叉、重复、疏漏与冲突,导致政府职能配置的‘碎片化’,不利于行政以综合化、整体化的方式进行运作”,相应的改进思路是“能由一个部门承担的职能,则不需由几个部门共同承担”。<sup>[34]</sup> 十二届全国人大一次会议通过的《关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》要求“最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责”。2024 年 9 月,最高人民法院、退役军人事务部联合发布 9 件英雄烈士保护领域检察公益诉讼典型案例,指出“革命文物类的烈士纪念设施,因文物保护单位 and 退役军人事务部门职责交叉,可能存在‘无人管’或者相互推诿的情形”。<sup>[35]</sup> “无人管”造成职能疏漏应予避免,但交叉、重复不必然是一件坏事,反而可能形成制约机制,防止错误决策的影响不断扩大。当部门之间不分工,单一部门的错误决策得不到及时修正,会对整个行政体系产生连锁反应。

我们可以从工程领域设计冗余实现的效果,认识部门分工对于科学决策的重要性。串联安排使每一部分相互依赖,任何一个故障都可能使整个系统崩溃。整体的故障概率会随着冗余因素的增加而下降,因为一个部分出了问题,还有其他部分接管。<sup>[36]</sup> 一些重要设备常设计为多路供电,悬索桥的多根钢缆共同分担桥梁重量。城市管理是否精细,体现为是否考虑到了少数人的权益,比如人行横道设置两种通行提示方式,既采用红绿灯的视觉感官模式,同时考虑到视障人士,采取声控模式,用急促或缓慢的滴答声区别通行或等待规则。在司法领域,尤其是涉及讯问犯罪嫌疑人的案件,系统、数据资源有高度的证据价值,另外备份可以避免因操作失误或恶意行为引发的争议。总之,功能上的适度冗余,旨在提升整体的容错能力,应对不确定性,在突发情况下依旧能有效运转。

功能交叉、重复会让决策过程变慢,但分散了错误决策的风险。判断行政决策的合理性,不能仅仅关注最终是由哪个部门作出的,而应考察整个过程有哪些部门实质性参与。这是因为,合理性不仅体现在结果上,更体现在过程中部门的参与程度和协同方式上。如果部门之间不是分工的,往往不能保证决策的独立性。将相同或类似的职能授予不同部门,职能既不完全一致,也不完全分离,而是形成有限的重叠,不会影响整体的行政效能,因为一个部门失职还有另一部门兜底,多部门同时被监管对象俘获的可能性更低。<sup>[37]</sup>

[34] 宋华琳:《政府职能配置的合理化与法律化》,《中国法律评论》2017 年第 3 期,第 65-66 页。

[35] 参见“英雄烈士保护领域检察公益诉讼典型案例”,[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202409/t20240930\\_667742.shtml#2](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202409/t20240930_667742.shtml#2),最近访问时间[2025-03-12]。

[36] See Martin Landau, Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap, 29 *Public Administration Review* 346, 350-356 (1969).

[37] See Jody Freeman & Jim Rossi, Agency Coordination in Shared Regulatory Space, 125 *Harvard Law Review* 1131, 1134, 1139 (2012); Matthew Stephenson, Information Acquisition and Institutional Design, 124 *Harvard Law Review* 1422, 1463 (2011); Alejandro Camacho & Robert Glicksman, *Reorganizing Government: A Functional and Dimensional Framework*, New York University Press, 2019, pp. 41-45.

在群体讨论中,个体通常会通过对比来决定是否要改变立场,当发现大多数人的意见趋于一致时,会倾向于强化已有立场,甚至变得更加极端。这种群体极化现象在行政机关内部同样可能发生,尤其是当部门之间缺失应有的独立性时,强势部门控制议程,“弱势”部门往往会趋同,放弃表达不同意见。在遇到整个社会的系统性风险或重大问题时,如果无法基于自身的专业能力表达独立意见,将无法充分考虑到多方面的因素,作出比单个部门决策时更为极端的错误决策。

跨部门协同不是为了让某一个部门的声音更大,而是为了带来更广泛的视角,限制独断的恣意,减少决策盲区,促使决策者全面考虑与调查相关因素,提高决策质量。避免因协同产生群体极化的关键在于,确保部门之间有明确的界限,每个部门在主管领域内保持独立性,在需要跨部门协同的领域不是只为自己的利益服务,降低偏离整体目标的可能性,形成良性竞争。一套有效的部门制约机制,也能确保不同意见的自由表达。比如,设计联席会议的发言规则,引导每个部门就特定问题提供反馈,避免强势部门在所有问题上垄断话语权;专门设立异议环节,每个部门都应发表不同意见,不重复其他部门的观点,确保考虑尽可能多的视角;敏感议题允许匿名发表意见,鼓励发表真实想法;会议结束后,快速表决形成结论,避免决策结果受外部因素干扰而偏离审议过程。

在重大行政决策过程中,更复杂的审议程序也意味着更多信息收集、更多部门参与。如由负责合法性审查的部门审查合法性,由负责风险评估的部门评估风险可控性,这有时会影响时效性,甚至错失解决问题的最佳时机。协同的意义在于解决问题,而非制造新的问题,过度的协同可能成为部门推脱、拖延职责的借口,协同的初衷被扭曲为形式主义的空转。这种现象在当前的行政管理实践中屡见不鲜,即一些部门以程序未完成为由拒绝、拖延协同,或以职责边界不清为由规避责任,在应当协同时不协同。所以,仍需明确跨部门协同的法治界限,更好地平衡效能和责任。

## 四 跨部门协同的法治界限

《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》提出要“理顺部门职责关系”。一种流行的观点是,行政一体包括组织、责任与功能三个维度,应通过职务协助、信息共享、互相通报等横向行为法机制,最大程度提高效率,避免行政权“虚弱”。<sup>[38]</sup>跨部门协同会产生设立、增加、减少或合并部门的隐形效果,影响行为、程序的合法性,所以要受到组织法、行为法、程序法的多维度控制。一些地方在实践中过度追求功能一体,不仅影响了部门的主体性,还消除了部门间的界限,不当联结,混同责任,加剧越权风险。协同过度或不足均有问题。为构建健康的部门间关系,有必要修正部门“主管”的规范内涵,从权力行使转变为专业引领。这种转变不仅要求部门具备卓越的专业能力,更需要建立以专业能力为界限的协同框架。

### (一)“主管”的规范内涵

现有研究注意到了部门作为事权划分的组织形式,但没有认识到“主管”的法治内

[38] 参见耿宝建、殷勤:《〈行政复议法〉修改如何体现“行政一体原则”?》,《河南财经政法大学学报》2020年第6期,第20-21页;张运昊:《行政一体原则的功能主义重塑及其限度》,《财经法学》2020年第1期,第126-128页。

涵。法规中一般会写明某事务由某部门主管,但如果让某部门负责议事协调、研究制定方针政策、统筹、监督工作,也可视为主管部门。《中央和国家机关部门职责分工协调办法》(中编发[2011]39号)第6条明确:“部门职责分工协调应当坚持一事情原则上由一个部门负责;确需多个部门管理的事项,应当明确牵头部门,分清主办和协办关系及其各自的职责分工。”应如何理解“一事情原则上由一个部门负责”?主管部门能否将职权授权给其他部门?

当前,“主管+分管”的职权分配模式越来越普遍,如规定某部门主管,其他部门在各自的职责范围内做好工作。这种模式的初衷可能是通过协同确保任务的广泛覆盖,但很多部门并不具备足够的专业能力,因而就会推脱责任。一级政府与主管部门之间存在委托与代理关系,一级政府作为行政权的委托人,可以授权某一个部门主管特定事务,部门由此成为专属的代理人。除非得到一级政府的明确授权,主管部门不能将权力再授予给其他部门,对再授权的限制确保了责任是明确的。

实质管辖权与职能管辖权共同划定了部门的职权范围。<sup>[39]</sup> 实质管辖权与特定的社会问题直接关联,如税务部门主管税收征收、教育部门主管教育。职能管辖权不限于特定的社会问题,而是包括调查取证、审核、执行等职能,会随着任务有所调整,具有弹性。每个部门应有一个且仅有一个实质管辖权,不同部门之间的实质管辖权应尽可能分工:一方面,设立的部门不能缺少实质管辖权,职权不仅是形式上的存在,还需与任务结合。没有明确任务的部门无法承担实际的工作,也就没有存在的意义。部门的任务既可能是法定的,此时构成必须履行的法定职责,也可能是部门自我设定的,通常与部门内部的效率提升、公共服务优化等目标相关,有一定的灵活性,可以根据实际情况调整。另一方面,每个部门享有的实质管辖权不能超过一个,应集中精力专注于主管事务,提升专业化水平,切实履行监管职责,避免专注度不足导致监管不力。

相较于实质管辖权,职能管辖权不完全是问题导向的,除了要根据行政任务科学评估,还要考虑设定的职能是否会不当地改变部门间的关系,让强势部门越来越强,“弱势”部门越来越弱。越重要且越接近部门实质管辖权的职能,如制定有约束力的规则、批准或否决重要项目、作出罚款决定,重新授权的可能性越低,<sup>[40]</sup> 应由主管部门自己行使,保证专业性,确保责任明确。主管部门请求其他部门协同的,仍需持续监督,限定协同范围与频次,承担最终责任。

## (二) 专业能力作为协同界限

跨部门协同的正当性很大程度上源于专业能力,而专业能力也构成了协同的界限。主管部门与其他部门的关系,就像专科医生诊疗与会诊一样,仅在特定情形下才需协同。专科医生专注特定领域的疑难杂症,依照既定的知识框架诊疗,遇到疑难或多系统疾病的患者,可以请求其他医生协同会诊,从整体出发,考虑因素间的相互作用,确保患者得到最全面的治疗。我们可以借鉴转诊、会诊的逻辑,设定跨部门协同的界限。

[39] See Alejandro Camacho & Robert Glicksman, *Reorganizing Government: A Functional and Dimensional Framework*, New York University Press, 2019, pp. 21-30.

[40] See Jason Marisam, *The Interagency Marketplace*, 96 *Minnesota Law Review* 886, 906 (2012).

公共管理中的专业能力指向的是嵌入在经验、技能、直觉中的隐性知识(tacit knowledge),很难完全转化为文字,需通过试错不断积累经验。那些很容易通过培训获得的显性知识,可能因为过于标准化,缺乏应对复杂情境的灵活性,无法保证决策的合理性。<sup>[41]</sup> 公务员执行的任务涉及公众利益,如果某职权要求裁量,就必须由具备相关资格的公务员亲自负责,无法委托给其他不具备资格的人。<sup>[42]</sup> 一些专业门槛较高的职权,如审计部门对其他部门财政收支的审计权、生态环境部门对建设项目环境影响评价文件的审批权,不应被集中行使,也不宜授权给其他部门。

各部门在共享资源、服务或技术的过程中,会形成类似于商贸市场的“部门间市场”,但两种市场背后的逻辑存在较大差别。<sup>[43]</sup> 在商贸市场,买卖双方有权委托其他人代理,甚至概括委托处理一切事务,追求最优效益,如避免重复授权产生的拖延。与此不同,在部门间市场中,主要参与者是行使行政权的部门,权限要受到更严格的限定。即使得到授权的部门,也只能执行具体的、有限的行政行为,不能超越法定范围或违反公共利益。部门之间不存在独立的信托关系,不能互相聘用。<sup>[44]</sup>

部门之间不加区分地共享资源、服务或技术,存在以下潜在风险。一是,法定职权被隐形转移,无法达成预先的控制强度。法律对特定部门授权时,一般会设计一套相应的约束框架,但当主管部门与未受约束的部门协同时,部门边界会被扭曲、削弱乃至消解,行为与程序的界限会被重新划定。<sup>[45]</sup> 二是,主管部门将复杂或耗时的任务交给其他部门,逐渐依赖于其他部门,形成“协同惯性”。短期的高效协同固然能快速解决监管难题,但如果缺乏清晰的部门边界,会导致资源分配不均、责任模糊,最终损害公共利益。由此,不能仅被短期提升的效率所迷惑,要考虑长远的行政合法性,限定协同的范围、方式、程序、时限与频次,明确哪些职权必须由特定部门单独行使,哪些协同方式要更谨慎采用,多长的协同期限更能避免越权风险。相较于个案执法协助、联席会议等临时性的协同措施,打通部门之间的数据接口,互通执法线索,会将分工的部门紧密地连接在一起,实现协同的自动化、实时化。如果一个部门在处理数据时出现了疏漏,很可能在不被察觉的情况下持续延展,加大控制难度。部门间应持续监督与制约,避免任何部门因协同隐形地汇集更多的职权,减轻自身的职责,破坏行政权内部的均衡关系。损益性职权应突出竞争关系,坚持协同的辅助性,原则上不能二次授权,在程序上设置多个递进式的门槛要求。

“公共真理是珍贵的集体成果,是通过仔细观察、辩论及可信赖专家艰苦细致的审议,缓慢筛选各种解释后达成的。”<sup>[46]</sup> 在不改变部门之间权责平衡的情况下,多个部门协同可以更全面、深入和细致调查事实、适用法律,纠正单一部门可能存在的论点偏差。论

[41] See Liz Fisher, *Administrative Competence: Reimagining Administrative Law*, Cambridge University Press, 2020, pp. 50-55.

[42] See Stephen Migala, Delegation inside the Executive Branch, 24 *Nevada Law Journal* 147, 163 (2023).

[43] See Jason Marisam, The Interagency Marketplace, 96 *Minnesota Law Review* 886, 887 (2012).

[44] See Stephen Migala, Delegation inside the Executive Branch, 24 *Nevada Law Journal* 147, 153 (2023).

[45] See Daphna Renan, Pooling Powers, 115 *Columbia Law Review* 211, 217, 252, 255 (2015).

[46] Jasanoff Sheila, Back from the Brink: Truth and Trust in the Public Sphere, 33 *Issues in Science and Technology* 25, 28 (2017).

辩制度主义强调以审议的方式解决集体问题,其过程通常分为三步:定义监管问题、确定相关信息、选择解决方案。最终,政策不仅体现为正式的法规范,还包含不同部门通过论辩达成的底线共识。<sup>[47]</sup>

法定职权范围内的裁量也不是绝对自由的,必须充分考虑相关因素,不考虑不相关因素。若在应当协同时缺乏强制性的协同机制,主管部门可能会为了避免其他部门插手,由自己专断裁量,忽视必须考虑的相关因素,作出片面决策。因此,当监管问题超出主管部门的专业能力,应当请求其他部门协同,如委托其他部门承担部分非核心职能、请求评估所有相关因素、移送有权处理的部门,重塑高效的管辖权安排。这是利用每个部门的专业优势,来抑制部门过度强调某些目标的倾向。<sup>[48]</sup> 为确保各部门不因各自专业能力的局限性忽略所有相关因素,在行使专业范围外的裁量权时,应将协同作为一项法定职责,不协同将构成行政不履责。

协同并非一项可以普遍适用的原则,在属于自身的专业能力范围内,主管部门不应当要求其他部门协同。当存在以下情形时,才可以例外地允许通过协同改变部门的法定管辖权:一是,立法授权不明确。当立法者为了灵活监管而使用不确定性概念授权,可能导致不适合的部门获得管辖权。二是,监管条件变化。当客观条件变化使得原主管部门不再是最适合处理某一事务的部门时,主管部门可以将管辖权移交给最适合应对新情况的部门,以纠正不可预见的变化。<sup>[49]</sup> 比如,《网络安全法》第 14 条规定:“任何个人和组织有权对危害网络安全的行为向网信、电信、公安等部门举报。收到举报的部门应当及时依法作出处理;不属于本部门职责的,应当及时移送有权处理的部门。”随着网络安全日益复杂和多元化,某些问题可能超出了原主管部门的专业能力,如数据泄露需要数据主管部门介入。立法者采用“危害网络安全的行为”这一不确定性概念、列举三个部门并加上“等”字,有助于公众快速识别举报对象,也为其他相关部门参与网络安全治理提供依据,即使问题超出列举部门的职权范围,也能通过内部移送机制处理。

但有时跨部门协同的意义并不大,比如其他部门不具备相关的专业知识,或因层级结构、资源分配与主管部门有“亲缘关系”,缺乏独立性,没有提供新视角,导致意见向更极端的方向发展。<sup>[50]</sup> 此时,协同反而使决策过程变得冗长,陷入“信息闭环”,错失制定有效政策的机会。单个部门的灵活性是快速应对危机的关键,诸如突发公共卫生事件之类的问题,需要快速解决,而非无休止的磋商。

对跨部门协同情况的记录,类似于《政府信息公开条例》第 16 条的“磋商信函”,属于免于信息公开的过程性信息,但不应排除内部监督。为避免以协同为名推卸责任或夹杂利益偏好,主管部门应全面、如实、及时记录协同过程。难以判定应否协同的,或对协同部门的意见有疑问的,也应详细记录在案,做到全程留痕、有据可查。这种因协同而生的记

[47] See Sidney Shapiro, *Why Administrative Law Misunderstands How Government Works: The Missing Institutional Analysis*, 53 *Washburn Law Journal* 1, 9-10 (2013).

[48] See Eric Biber, *Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies*, 33 *Harvard Environmental Law Review* 1, 4 (2009).

[49] See Jason Marisam, *The Interagency Marketplace*, 96 *Minnesota Law Review* 886, 906, 924-926 (2012).

[50] See Sidney Shapiro, *Why Administrative Law Misunderstands How Government Works: The Missing Institutional Analysis*, 53 *Washburn Law Journal* 1, 17-18 (2013).

录机制需要一定的成本,却是避免协同泛化的重要保障,避免因不合理因素推进协同,同时可以更好地判断部门行为与最终的瑕疵或违法行为之间是否有因果关系,准确划分各方的责任大小,为后续追责和改进决策提供依据。

### (三) 内外责任有别

#### 1. 对外责任有兜底

行政职权与职责一体两面,职权之所在,即职责之所在,无法承担职责也不应赋予职权。理顺部门职责关系,既不是叠加部门权力,也不是无限增加负担,而是让部门的职权与职责更协同,没有责任空白地。为避免国家借由组织的复杂性规避责任,部门履职产生的责任最终归属于国家。内部分工必然要求根据任务配置相应的资源,部门也因此享有依赖于内部关系的能力,但这种能力不得对抗外部关系主体。<sup>[51]</sup> 内部职权界限不是延迟或拒绝履职的正当理由,<sup>[52]</sup> 不能成为原告诉权的障碍。确定被告正确是原告和法院共同的责任。对起诉条件应作有利于原告的解释,多个部门协同处理同一事务,原告起诉的被告有遗漏的,法院也应受理,可以追加相关部门参加诉讼。《行政诉讼法》第49条第2项中“有明确的被告”中的“明确”应被理解为“可区分识别”,原告提供的信息足以使被告与其他部门相区别即可,不要求被告适格或正确,但至少应向一个有直接管理职责、能直接解决诉求的部门提出。<sup>[53]</sup> 这一要求看似是对原告提出的,其实是对行政机关的要求,即责任应尽可能明确,原告可以轻松地知晓起诉哪个部门。

此外,私主体受托协助处理公共事务,不会将行政法律关系转为民事法律关系,主管部门不能假借合作治理逃脱公法责任,仍要受依法行政原则的约束。有时会出现私主体“自愿背锅”的现象,这在违法建筑强制拆除案件中较为常见,此时仍应认定行为是主管部门与非职权主体基于共同意思联络、共同参与下实施的,推定主管部门为责任主体,除非有相反证据或生效裁判足以推翻此种推定。<sup>[54]</sup>

#### 2. 内部责任明确到部门

明确、独立的职权是承担责任的前提。如果专属管辖权被其他部门干预,就不应对后者违法履职的结果负责。<sup>[55]</sup> 施加超出职权范围的责任,会与其他部门的责任产生重叠甚至冲突。而将责任明确到部门,不仅可以提高部门的履职动力,也能保证部门在专业问题上的独立判断。

对外的责任一体,不应影响内部责任的区分,要结合事实与实体法,根据法定职权归属主体、各部门实际的参与程度、有无接受委托或指令等具体情形,判定部门应承担的责任。<sup>[56]</sup> “责任一体的目标是对行政权予以差别化的监督,避免行政机关的相互取代。”<sup>[57]</sup>

[51] 参见王世杰:《国家法人理论的重塑》,《中国人民大学学报》2022年第5期,第129、133页;严益州:《无效行政行为中“不具有行政主体资格”的认定》,《国家检察官学院学报》2024年第5期,第134-135页。

[52] 参见广东省广州市越秀区人民法院(2011)越法行初字第252号行政判决书。

[53] 参见最高人民法院(2018)最高法行申11236号行政裁定书;最高人民法院(2016)最高法行申1820号行政裁定书;最高人民法院(2016)最高法行申2864号行政判决书。

[54] 参见最高人民法院(2018)最高法行再119号行政裁定书;最高人民法院(2019)最高法行申3784号行政裁定书。

[55] 参见姚子晓:《论组织性法律保留的范围:以国务院为例》,《苏州大学学报(法学版)》2023年第3期,第6页。

[56] 参见最高人民法院(2019)最高法行再32号行政判决书。

[57] 于文豪:《地方政府双重负责的宪法内涵》,《法学研究》2021年第3期,第107页。

假如所有部门对内负同等责任,奖惩机制无法妥当分配,难免出现无部门担责的情况,还可能削弱法院监督部门瑕疵行为的强度。修订后的《行政复议法》强化了行政一体原则,复议机关有“更大的瑕疵治愈权”,可以补正原行政行为的瑕疵。<sup>[58]</sup> 不少法院认为,复议机关认定的事实、证据及规范依据,会成为原行政行为合法性不可分割的一部分。复议决定是行政机关对外行为的最终呈现,应坚持行政一体性原则,一并审查实体合法性。<sup>[59]</sup> 尽管复议的审查范围与力度更高,也不可替代诉讼作为外部监督的优点,如防止行政机关自我纠错的偏差。

当各部门承担有差别责任,就会在风险承担中发挥独特作用,降低搭便车的可能性。<sup>[60]</sup> 主管部门不得以职能划转为由怠于履职,应事先以协议的形式明确协同的内容、目的和范围,协同部门仅承担有限的、补充性的、非核心的职能,因而责任也是有限的。<sup>[61]</sup>

## 五 结 语

当前,行政法学界对于部门间关系的理解,更多是从效能优化的层面阐释,未能认识到一体化模式对组织法体系的冲击。整体政府建设在应对碎片化治理挑战中成效显著,然而,过度协同会损害部门的独立性,滑向组织改革的另一极端。健康的部门间关系不应只是完全协同带来的“复制”与“粘贴”,亦非全然分工下的“楚河汉界”。行政权应作为一个整体接受外部监督,但不要求功能绝对融合,以免内控机制瘫痪。适度的协同可以提升行政治理的整体效能,但协同泛化会使一些部门为了达成共识,过度依赖其他部门,忽视自身的专业判断。应当让专业领域的裁量权回归部门,不受非专业因素干预。仅在面临超越本部门职权范围、本部门无法独立判断的专业问题时,才需跨部门协同。

反思整体政府理论,对于当下数字政府建设也有启发。一些地方政府推出了数据按需共享、应归尽归之类的举措,虽然可以提升政务服务效能,但也在约束不足的情况下重构了部门间关系,存在突破部门职权界限的风险。<sup>[62]</sup> 随着数据处理的规模化和复杂化,单靠法律不足以划定数据传输的界限,结合技术手段尤为重要。技术人员在设计政务平台时就要设定处理权限,明确部门间的竞合关系,减少后续使用过程中的越权风险,为行政组织法的落实创造技术基础。

[本文为作者主持的 2024 年度江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心东南大学基地资助项目“法律介入新兴领域的限度与路径研究”(XJD2024B010)的研究成果。]

[58] 参见最高人民法院(2020)最高法行申 4439 号行政裁定书;耿宝建、殷勤:《〈行政复议法〉修改如何体现“行政一体原则”?》,《河南财经政法大学学报》2020 年第 6 期,第 26 页。

[59] 参见北京市第二中级人民法院(2018)京 02 行终 1081 号行政判决书。

[60] See Jason Marisam, *Interagency Administration*, 45 *Arizona State Law Journal* 183, 215 (2013).

[61] See Matthew Stephenson, *Information Acquisition and Institutional Design*, 124 *Harvard Law Review* 1422, 1426, 1465 (2011).

[62] 参见郑晓军:《反思公共数据归集》,《华东政法大学学报》2023 年第 2 期;王锡梓:《政务数据汇集的风险及其法律控制》,《华东政法大学学报》2024 年第 3 期。

---

---

## The Rule-of-Law Boundaries of Interdepartmental Collaboration

[ **Abstract** ] Existing research views government departments primarily as subordinate entities within the administrative hierarchy, focusing on the benefits of interdepartmental collaboration. However, it often overlooks the risks of transferring statutory authority to unauthorized departments through shared resources, services, or technology. Unreasonable administrative actions often stem from dysfunctional interdepartmental relationships rather than from mistakes made by a single department. While departmental silos and fragmented governance undermine administrative efficiency and require reform, the potential drawbacks of excessive interdepartmental collaboration also deserve careful consideration. This calls for a reflection of the Whole-of-Government Theory. The objective of administrative organization law is to maintain appropriately differentiated interdepartmental relationships and prevent any one department from dominating all domains due to its control over specific powers. Interdepartmental collaboration should not be aimed at amplifying the influence of a single department; if that were the case, collaboration would be unnecessary. Much like a healthy immune system that identifies and eliminates pathogens, moderate interdepartmental collaboration should integrate diverse expertise, enabling decision-makers to consider a broader range of relevant factors. This enhances the scientific rigor of decisions and mitigates the risks associated with errors by individual departments. However, increasing the frequency or extent of collaboration does not necessarily result in better governance. When interdepartmental collaboration becomes overly generalized, it can provoke internal conflicts that are difficult to resolve, similar to an immune system overreacting and attacking healthy cells. In their pursuit of consensus, departments may become overly reliant on others, neglecting their own professional judgment and compromising their independence. To address these challenges, clear boundaries should be established for interdepartmental collaboration. Departments should refrain from collaborating on issues within their own professional competence, as this could lead to functional homogeneity. However, when regulatory issues become more complex and require complementary expertise, collaboration with specialized departments becomes crucial in reshaping inefficient jurisdictional arrangements. In such instances, failure to collaborate can constitute administrative negligence. Importantly, collaboration must not obscure accountability; while external administrative responsibility may be unified, internal responsibility must be clearly delineated among departments. This framework aims to strike a balance between the advantages of interdepartmental collaboration and the necessity of maintaining departmental autonomy and accountability.

---

---

(责任编辑:田 夫)