

论行政三分制的功能定位

□ 薛刚凌 张国平

行政三分制是指在一级政府内部,将决策、执行、监督职能分离,并在运行过程中使之相辅相成、相互制约、相互协调的一种行政管理体制。作为当代世界政府改革的主流方向之一,行政三分制的政府架构和运行模式已经在许多国家和地区获得了成功。2002年,党的十六大报告提出,“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,继续推进政府机构改革。”随之深圳市开始了行政三分制改革试点,但由于种种原因最终夭折。2007年,党的十七大报告明确提出,要“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”,“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。

对行政三分制,社会各界一直兴致盎然、关注有加,深圳最近启动的新一轮政府机构改革还引发了一场关于行政三分制的大讨论。对于推行行政三分制,不少人欢欣鼓舞,但也有人给予了批评甚至否定。争议的存在,反映了对于行政三分制这一新生事物,目前认识并不统一,特别是对于行政三分制的功能该如何定位,还缺乏深入探讨。因此,对行政三分制的功能进行梳理、分析,明确其定位,对于行政三分制改革的顺利推进至关重要。

一、行政三分制的由来及功能

尽管中国古代也有行政三分的思想(如唐代三省六部制),但作为现代政府的一项重要制度,行政三分制却是肇始于西方。自20世纪70年代以来,曾经主导西方近一个世纪之久的传统行政模式,愈来愈不能适应经济社会的需求,政府陷入了财政危机、管理危机和信任危机。为摆脱危机、重塑政府,西方国家掀起了一股新公共管理运动的浪潮,其中最引人注目的是决策与执行的分开。这方面以英国为代表。1979年,撒切尔出任英国首相后,推进了大规模的行政改革。改革的主线有三条:政府职能的优化、职能履行方式的社会化和政府内部管理体制变革。其中,设立执行局,实行决策与执行分开,是英国最重要的行政改革措施之一,标志着英国公共服务改革的一个转折点。

英国的行政决策和执行分立,源于以下背景:背景之一,根据英国的宪政体制,政府中的政治家需要向议会承担政治责任,这种责任不仅包括政策的制定,也包括政策的具体执行。内阁及其各部为了避免出现政治责任问题,力图控制整个行政机关的活动。这既使政务官感到负担沉重,又对负责具体政策执行的公务员束缚过多。背景之二,改革

本论文为国家社科重大课题《法治视野下的政府权力结构与运行机制研究——决策权、执行权和监督权的相互制约与协调》(项目批准号:07&ZD029)的部分研究成果。

前,尽管议会主要负责决策,政府主要负责执行,但实际上政府已经成为决策的中心。这一方面缘于现代社会行政事务扩张,政府需要对经济社会的需求快速做出反应,另一方面即使议会决策的事项,决策的调查研究、方案拟定、咨询论证等具体环节也是由政府部门来承担。因此,有必要对政府决策与执行的关系进行重新梳理。背景之三,当时英国政府内部管理体制存在问题,主要是结构的单一性和管理的非现代性。结构单一性表现为政府机构和组织方式的同质化,不论其所履行的是政策制定、服务提供还是管制职能,机构的组织形式一样。与此相对应,公务员在录用体制、工资级别、考核标准等方面,实行无差别式管理。至于管理的非现代性,主要表现在不重视科学管理,比如以过程为导向,忽视管理效果,绩效评定和责任机制的不完善等^[1]。

英国具体的改革措施为:第一,设立执行机构,将政府的决策与执行分离。政府的精力应该集中在政策与规划上,即“掌舵”,而执行工作即“划桨”职能可以通过建立准自治或半自治机构来承担。第二,主管部长对执行机构实行准契约性质的合同管理,签订绩效合同,部长们主要关注预算总额和最终结果,各局则在预算支出、人事管理等具体事务上享有很大的自主权。第三,为保证执行效果,对执行机构的绩效情况进行定期评审并将结果公布于众,同时引入竞争机制,推动执行机构改进服务质量。

英国的这一改革,初步建立决策、执行、监督三分的政府权力结构和运行机制,起到了较好的实践效果,并产生了强烈的示范效应。澳大利亚、新西兰、韩国、新加坡、香港^①等国家和地区纷纷效仿。

从改革情况看,英国行政三分制的功能定位主要集中在两个方面:其一,在政治层面,强调政治责任和行政责任的分立。部长就政策向议会负责,执行机构负责人就政策执行和服务提供情况承担个人责任,“这种决策与执行的分离意味着宪制方面的变化”^[2],传统的议会主权、部长负责制、公务员政治中立的架构受到挑战。其二,在行政层面,重视

管理的内在规律。无论是重新梳理政府的决策和执行职能的关系,还是解决政府管理中的结构单一、管理非现代性问题,目的只有一个,就是建立适应新的经济社会形势的政府管理模式,保证管理的理性。从实践效果来看,决策与执行分离后,决策部门专司决策,提高了决策的质量和速度,执行部门采用灵活多样的执行方式,提高了执行的效率和专业化水平。

有人把提高管理效率作为英国行政三分制改革的主要目的^[3],这个观点有一定道理,但并不准确。管理效率只是管理理性的一个必然结果,但并不唯一。政府管理理性化,除了可以提高管理效率,其自身也有独立的价值,如符合管理得内在要求,建立政府与民众的互动性结构,增强管理的可接受性等。

二、我国行政三分制的功能定位

我国推行行政三分制改革,功能应该如何定位,目前并不很清楚。深圳市新一轮政府机构改革方案已经出台,但就其内容,主要是围绕着政府职能转变和大部制改革,并没有真正推行决策与执行的分离。而2003年那次没有真正启动的改革,更加接近本原意义的行政三分制,就那次改革而言,当时深圳市委委托调研课题小组负责人之一、深圳大学教授马敬仁认为^[4],改革有两个功能定位,一是转变政府职能,给政府管理的事务做减法;二是建立有效的权力制约机制,在没有条件建立外部制约机制的情况下,在政府部门内部把决策权、执行权和监督权分开。

目前对行政三分制功能的认识,可以归纳为以

^① 香港地区行政三分制的架构较为典型。香港特区政府在特首之下司、局、署(处)三级。司有政务司、财政司、律政司。政务司下设12个局(政策局),局下设有60多个署(处)。在行政管理中,3司和12局具有决策功能,同时还有直属特首的行政会议、中央政策组等咨询机构,60多个署(处)则是执行机构,决策部门和执行部门是分开的。监督机构有廉政公署、审计署、申诉专员公署、公务员叙用委员会等,监督机构直接向特首负责,确保了自身的独立性和权威性。

下几种主要观点:转变政府职能;实现权力制约;提高效率 and 加强监督^[5]。应该说,这几种观点都有一定的合理性。行政三分制将政府的决策职能与执行职能相对分离,决策职能相对集中,建立决策的“大部制”,执行职能相对专业、分散,实现执行机构的专业化和社会化,在一定程度上能够起到转变政府职能的效果。另外,行政三分制通过行政权力的合理分解和配置,确实有可能达成权力制约的效果,同时也有利于权力运转顺畅、提高效率;至于加强监督,则与权力制约有异曲同工之效。但上述功能定位并不准确和完整。

我们认为,行政三分制的首要功能是提高政府管理的科学化和理性化程度,增强政府对经济社会的回应性。当然,政府职能转变、权力制约和加强监督也是行政三分制的功能,但不是主要功能。

(一) 提高政府管理的科学化和理性化水平

现代公共行政已从经验管理走向科学管理,强调管理的实际需求和内在规律。行政三分制正是以现代行政决策、执行和监督的内在要求为依据,通过合理分解权力,实现权力的科学配置和规范运行,从而使决策更科学民主,执行更迅速有效,监督更客观公正。

我国政府从计划经济时代发展而来,受全能政府和几千年封建集权统治的影响,管理的理性不足,人治色彩浓厚,行政决策、执行和监督的权力架构不合理。行政三分制不仅是将决策权、执行权、监督权适度分离,更重要的是要建立一套符合现代管理规律的政府权力结构和运行机制。

决策涉及到利益的整合和划分,强调科学,要求具有宏观性和整体性。实现行政三分制,不仅意味着设立专门的决策部门,更重要的是构建符合管理规律的现代决策机制:第一,整合现有政府部门,按照大行业、大系统的标准设立专门的决策机构,实现决策的“大部制”;第二,决策组织尽量扁平化,决策信息、咨询论证等机构可以在行政系统外平行设立,某些重要决策的拍板决定可以采取委员会的形式,实行票决制;第三,实现决策的环节分离,加

强决策的信息搜集、调查研究、咨询论证、征求意见等环节的功能,建立规范的决策程序;第四,提高决策人员的素质,决策者要有宏观视野和综合思维,具备更高的判断力、决断力和责任感;第五,建立决策协调机制,避免决策之间的冲突等。

执行决定着决策目标的实现,强调效率,要求具有专业性和快捷性。推行行政三分制,同样是为了满足执行的内在要求,建立起符合现代社会需要的行政执行机制:一是执行机构的设计强调专业化,不必遵循“大部制”的模式,这也就意味着一个决策部门可以对应多个执行机构。二是重视执行手段与决策目标的匹配性,要有与实现决策目标相对应的人、财、物和规则等手段。三是执行机构的组织模式和管理手段多样化,推进执行的社会化。四是对执行部门进行绩效管理,变行政命令为合同约定。五是执行人员要具备较高的专业素养和较强的执行力。

监督意味着对决策和执行的监控,强调效力,要求具有独立性和权威性。决策与执行分开后,决策、执行各自的职责任务将相对清晰化,有助于监督部门通过绩效评估或其他有效方式,跟踪决策和执行过程,以确保决策的科学和决策的有效落实。推行行政三分制,有利于建立合理有效的行政监督机制:首先,可以提高监督的专业化水平,随着执行机构的专业化水平的提高,监督机构的专业性发展也就更有基础,如实现绩效评估等;其次,可以提高监督机构的管理层次,以增强其独立性和权威性,在机构设置、人员配置、监督手段等方面有所创新;再次,严格监督责任,加强行政问责制等制度建设。

(二) 增强政府对社会的回应性

政府的回应性本质上强调政府与社会形成良好的互动,政府对社会的需求作出及时有效的反应和回复。行政三分制改革,不仅是将政府的决策、执行、监督职能分开,更重要的是在行政权的重新建构中引入社会需求,为增强政府的回应性提供体制保障。

当前,中国社会正处于转型期,社会结构正在发生深刻改变,利益多元趋势明显,社会需求快速

增长,新的“顾客社会”正在形成^①。这一切都对政府的管理模式以及管理能力提出了新的要求。在这种背景下,传统宝塔式的权力结构和单向性的权力运行模式已经不能有效回应社会的需求,政府的回应性亟待增强。

增强政府的回应性首先要求加强政府的信息搜集功能,通过建立完善的信息网络、加强调查研究等工作,及时发现问题,充分了解社会需求。其次,决策要快速。面对社会需求,决策部门应该及时提出应对方案,快速作出反应。第三,强调决策的宏观性和综合性,在解决方案的设计上要统筹兼顾,最大限度的满足社会的需求。第四,执行要到位。政府对社会需求的回应,在很大程度上取决于政策的执行。行政三分制对于执行环节的设计,要保证政策的执行能够到位。第五,强调问责。对决策失误、执行不到位的,要进行问责,行政问责本身也是对社会需求的一种回应。近年来行政问责制的快速发展就是对这一社会需求的最好说明。

(三) 权力制约

行政三分制在一定程度还可以形成权力制约,防止“绝对的权力导致绝对的腐败”。传统体制下,我国政府部门集决策权、执行权、监督权为一身,自定规则、自己执行、自我监督,容易产生寻租、腐败、效率低下等问题。行政三分制改革,就是要改变原有的行政权力运作模式,将行政权合理分解,以达到相互制衡的目的。当然,受制于传统和现有的制度框架,行政三分制所形成的权力制约只能是一种有限的制约。但是,不可否认的是,相对于传统的部门集权体制,行政三分制在一定程度上分解了行政权力,实现了权力的分散化,达到了一定程度的权力制衡。比如,决策权与执行权分离,在规则制定与利益分配过程中,决策者很难与执行部门合谋,谋取执行过程中的利益。同时,由于决策部门、执行部门、监督部门的分离,三者利益不再完全一致,任何一个部门的行为都时刻处在其他两个部门的牵制和监督当中。应该看到,我国的行政体制改革具有渐进性,政府转型是一个漫长的过程。对于

任何有利于推动政府转型的改革措施,都值得尝试和鼓励。

(四) 转变政府职能

行政三分制通过对政府的决策职能和执行职能分离整合,将在一定程度上起到转变政府职能的效果。当前政府组织形式以职能部门化为特征,职能分工过细,部门过多。实行行政三分制,首先要打破职能分工的部门体制,建立以决策、执行、监督等管理环节分工为标准的新模式,重新进行政府的职能划分和机构设置。在这种体制下,有些执行性的职能将社会化,交由社会组织甚至公民个人完成,政府将集中精力做好决策、监管等工作。同时,在政府决策中,决策职能相对集中,决策部门可以更清楚地看到,哪些适合政府去做,哪些交由社会更好,从而既能促进决策的科学性,又能促进政府职能的优化。

三、影响行政三分制功能的因素

行政三分制作为行政体制改革的重要方向,其功能的发挥,依赖于现实环境的支持。尤其是行政三分制改革意味着对传统行政结构模式的突破,可能会遭遇来自各方面的阻力,为有效推进这项改革,对影响行政三分制功能有效发挥的各种因素需要特别关注:

(一) 社会共识程度

现代意义上的行政三分制,源自于西方。行政三分制改革在我国还没有真正启动。对于行政三分制的基本原理(比如什么是行政三分、为什么要行政三分、行政如何三分、行政三分能达到什么目的),社会公众普遍缺乏了解,学术界也是众说纷纭,认识不一。尽管中央已经将行政三分制列入新一轮行政体制改革的总体方案,但能否取得社会共识,尤其是能否得到各级政府官员的认可,对于行

^① 拉塞尔·M·林登详细分析了美国从生产者导向社会到顾客导向社会的转变过程,并指出这是这一变化,导致了政府内部“柏林墙”的倒塌。参见[美]拉塞尔·M·林登:《无缝隙政府》,第5—13页,中国人民大学出版社2002年版。

政三分制的推进以及能否达到预期效果,显得尤为关键。

(二) 改革进路选择

由于具体行政实践的复杂性,行政三分制改革推进过程中,必须因地制宜,分清情况灵活对待,否则将影响到改革的效果。比如,并不是任何部门都适合设立执行局^①,设立执行局适宜服务目标明确、对象群体清楚、执法法规健全的部门。再如,尽管行政三分制的核心在于决策与执行的分开,但必须注意两者的协调。原因在于现实中的决策和执行不可能严格分离,即使初步划定决策和执行各自的范围,也有必要实现两者适度的协调。在政策制定过程中,对于具体事项的规划设计就离不开执行部门的参与。改革不应一刀切,追求整齐划一、一气呵成,可以根据具体情况,逐步推进。

(三) 其他配套改革

行政三分制改革不可能单兵突进,必须注意改革的系统性。配套改革的跟进程度将影响改革能否顺利推进以及改革的效果。比如,要发挥决策与执行分开的优势,必须改革现有的预算制度和人事制度。预算制度改革要让政府各类型机构特别是执行机构拥有更多的预算支配权,人事制度的改革要通过引入公开竞聘、合同管理和绩效评估等制度,建立灵活、高效的现代人力资源管理制度。当然,还有许多其它的配套措施,如地方行政三分制改革如何与现行的中央对地方的条条管理相适应等。

(四) 法律制度保障

改革意味着对旧有体制的打破以及新秩序的建立,在当前法治政府的背景下,必须注意改革的制度支持问题。行政三分制是对政府权力结构的调整,与现行的行政组织法对于行政机构的设立、公务员法对于人员的管理在许多内容上存在差异,改革内容要与现有法律制度协调。其次,改革要想获得成功,需要大量实体法律制度的支撑,比如有关行政组织结构的制度、公务员制度、重大决策制度、执行监控制度、行政问责制度等。另外,为保证改革的科学性,需要设立民主规范的改革程序,比

如广泛听取社会公众意见、进行科学论证等。

总之,行政三分制对我国来说,还是一个全新的事务。行政三分制能否在中国这片土地上生根发芽,令人关注。这需要对行政三分制进行深入研究和准确把握。行政三分制的功能定位是理解行政三分制的一个重要纬度。基于对西方国家推行行政三分制的背景以及行政三分制自身制度设计的分析,我们认为,行政三分制的主要功能应定位于提高政府管理的理性化,增强政府对社会的回应性。应该看到,当前条件下推行行政三分制还面临着很多现实障碍,需要考虑到改革的复杂性,但行政三分制改革的方向是正确的,需要精心设计、科学论证、大胆尝试。只有不断探索,才能真正推进行政三分制的改革,建立起适合现代社会需要的理性的政府权力结构和运行机制。

参考文献:

- [1] 周志忍.英国执行机构改革及其对我们的启示[J].中国行政管理,2004,7,803.
- [2] 周志忍.当代国外行政改革比较研究[M].北京.国家行政学院出版社,1999,1093.
- [3] 陆可萍.英国执行局化改革对深圳行政三分制改革的启示[J].江西行政学院学报2004,1,12.
- [4] 欧钦平.深圳再度试水“行政三分制”[N].京华时报.2009-6-22.
- [5] 许斌.深圳重启“行政三分”改革,不是一个好主意[N].南方报网http://opinion.nfdaily.cn/content/2009-05/26/content_5191143.htm.

(作者薛刚凌系中国政法大学法学院院长、教授、博士生导师;张国平系中国政法大学法学院2008级宪法与行政法专业博士研究生)

责任编辑:焦利

^① 英国政府设立执行机构的标准一般包括:这一单位是否提供一种可以明确确认的服务,即它提供的服务是否具有独立性,可以与其他单位提供的服务明确区分开来;这一单位是否有足够规模,可以具有独立执行机构的身份;所涉及的政策制定和执行是否可以分开等。参见周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,第99页,国家行政学院出版社1999年6月第1版。