



论法治视野下行政权运行机制的完善

杨 桦

摘要: 在行政管理领域,权力过度集中与过于分散都会引发出许多弊端,需要完善行政权力的结构模式与运行机制,在行政系统内部将决策权、执行权、监督权作适度分离,以形成结构合理、配置科学、运转协调、制约有效的权力运行机制,保证行政权力沿着法治化的轨道规范、科学、公正、廉洁、高效地运行。

关键词: 行政权; 运行机制; 法治; 行政法治

决策权、执行权、监督权是政府内部的权力结构形式,三者相互制约又相互协调,属于行政权运行机制,它们是行政权力的结构形式与运行机制的统一,反映了三者之间的关系。将行政决策权、执行权、监督权“三权”进行厘清,在行政系统内部分立归属,并使其相互制约又相互协调,以形成良好的权力结构形式与运行机制,这是我国大部制改革的重点和难点,也是衡量和检验大部制改革成效的重要标准之一。

一、我国行政权运行机制存在的缺陷

新中国成立后,在中央和地方政府机构的设置及其权力配置方面沿袭的是权力高度集中的苏联模式,即每个政府部门均集决策权、执行权和监督权于一体。在当时的社会条件下,这种行政权力结构和运行机制有利于保持政令畅通、指挥有效、运转协调,有利于国家管理目标和任务的实现,具有一定的合理性和必然性。改革开放后的历次政府机构改革在取得一定成就的同时,也使我国政府机构陷入了“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈,政府部门设置存在着职能交叉、政出多门、权责不清及设置过多过细等问题,对行政权力的科学配置与有效运行没有给予应有的重视,行政决策、执行和监督三权混合的模式得到了延续,依然保留着传统官僚制行政组织和权力结构模式。随着我国经济社会的发展以及各项改革的深入,这种模式的弊端和问题越发显现。主要体现在以下方面:

(一) 决策权、执行权和监督权不分导致行政权力的部门垄断和异化

以官本位为基本特征的现行行政权力运行机制,其权力运作规则是决策权、执行权集中在同一机构,有的甚至监督权力混杂其中。而且,各级政府的决策权力不同程度地被政府部门所占有和使用,久而久之便演化为部门权力。在这种模式下,政府各部门可以自定政策和规则,自己执行、自我监督,形成事实上的“权力垄断”,造成“弱政府、强部门”的格局,衍生出“权力碎片化”、“政府空心化”等现象。

(二) 决策权、执行权和监督权不分导致部门权力利益化,部门利益法制化

因为决策权与执行权的高度合一,最终形成部门分割,各自为政。而各部门在进行决策时,往往从自身利益出发,并没有真正考虑和贯彻社会公众意志和公共利益,但却以公共意志的面目出现,形成行政权力的部门化。同时,政府各部门在制定政策时,将本部门

的利益与职责混合在一起,把部门职责变成了为谋取本部门利益的工具,有利的就争,无利的就推,形成部门权力的利益化。部门利益与部门政策相融合,又形成了部门利益的法制化、合法化,还会引起政府部门之间规范与政策的严重冲突。

(三) 决策权、执行权和监督权不分导致政府及其部门行政成本剧增,行政效率低下

由于各部门都拥有决策权,各自设立了决策机构和配备了人员,大多数的行政决策尤其是微观的、执行性的决策,都是由不同的职能机构自己完成的,由此加大了行政决策成本。而且,由于政府部门林立、各自为政和信息封锁,致使一个部门难以获得其他相关政府部门的具体信息和资讯,即使能够获得也要花费较大的时间成本、协调成本和复制成本等,这样不仅增加了行政决策制定的各项成本,而且还使得行政决策无法全面、准确地反映实际状况,造成决策的失误甚至失败,进而引发决策执行费用的巨大浪费。通过决策机构的集中化,可以减少不必要的决策调研、咨询等重复行为造成的叠加成本。

(四) 决策权、执行权和监督权不分导致行政监督职能架空或虚置

我国现行行政体制的内部监督形式已被实践证明是低效有时甚至是无效的。行政系统内部现有的监察、审计等部门作为专门的行政监督机关,它们在行政级别上与政府的其他职能部门是平行的,地位不高,监督的能力和权威性有限。实践中,许多政府部门集决策和执行于一身,它们既是裁判员,又是运动员,这样就使监督流于形式,导致决策不公和执行随意,如一些部门既管宏观规划又管具体项目审批等,使得本应承担宏观管理职能的政府部门却热衷于大量具体的项目审批,而一些纯粹的执行部门又被授予了决策权,导致权力膨胀和权力寻租,最终使公共管理的公共性、服务性和公正性丧失殆尽。

(五) 决策权、执行权和监督权不分导致决策的效力递减,而执行的阻力递增

在决策与执行不分的行政权运行机制下,对于决策与执行的主体分别是谁难以确定。本该从事决策的机构和个人却去参与或干预执行,而本该从事执行的机构和个人却热衷于决策,导致决策者与执行者混为一体,决策职能与执行职能不分^①。由于负责执行的机构与个人热衷于决策而不愿意去做具体的执行工作,形成有人决策、无人负责执行的尴尬局面,最终出现许多任务一级一级地往下安排和分配,致使行政决策的效力大打折扣,而其执行阻力却不断增加,执行效率和效果差强人意,政策目标最终落空。

二、行政权运行机制改革的实践探索

20世纪70年代末以来,西方发达国家为了缓解财政危机、管理危机和信任危机,掀起了一场新公共管理运动,其基本特征是政府职能的转变和市场价值的回归,英国被认为是当代行政改革的先驱,其中较为引人注目的是大部制改革及决策与执行的分离^②。决策与执行分开,意味着政府职能的转变,政府更多的是掌舵(决策),而不是划桨(执行),已成为各国的基本共识。英国政府于1988年开始推行“下一步行动计划”。其核心内容是将政府的决策职能与执行职能进行分离,以改进公共服务,提高执行的效率,增强公众的满意度^③。英国的改革得到了法国、德国、澳大利亚、新西兰、荷兰等众多国家的纷纷仿效。当然,各国在实行决策与执行分离时,基于各自的国情,在具体做法上有所差异,如英国采取的是在大部门体制内设立执行局的模式,形成各部部长——政策核心司——执行局的模式;而美国是在大部体制之外新建大量独立行政机构的模式。大部体制和独立的执行局,是美国联邦政府的两大支柱。

我国于2001年正式加入世界贸易组织(WTO),为积极应对全球化带来的挑战,促进社会主义市场经济的健康发展,提高政府的行政效能,缓解财政上的压力,深化行政体制改革和完善行政权运行机制也就成为我国政府的必然选择。基于此,中编办提出了改革的构想,决定在深圳等5个城市进行新一轮的深化行政改革试点。2003年3月27日,深圳市正式公布《深圳市深化行政管理体制改革试点方案》,按照精简、统一和效能的原则,计划在进行职能和权力分工的基础上,实施以决策、执行、监督分离、制约

①郭蕾:《政府决策权、执行权、监督权相互制约的运行现状分析——基于对地方公务员调查数据的实证分析》,载《浙江社会科学》2011年第6期,第35页。

②石佑启、杨治坤:《部门行政职权相对集中之求证与分析》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2010年第3期,第182页。

③石佑启:《中西方部门行政职权相对集中之比较与启示》,载《法学杂志》2010年第2期,第39页。

与协调(被学界称为“行政三分制”)为基本思路的行政体制改革与创新。由于时机不成熟及各种因素的困扰,这场改革当时没有推行下去。党的“十七大”报告明确指出:“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与运行机制。”这为深化行政体制改革提供了新的动力,也为完善行政权运行机制提出了新的要求。“十七大”以后,中央政府和地方政府两个层面都启动了“行政体制和行政权运行机制”的改革与创新。在中央层面上,2008年3月公布的《关于深化行政体制管理改革的意见》和《国务院机构改革方案》是对我国中央政府行政体制改革的总体规划的具体部署。根据这两个文件,中央政府紧紧围绕转变职能、理顺关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置与权力配置,探索实行职能有机统一的大部门体制,完善行政权运行机制。经过此次改革,除国务院办公厅外,国务院组成部门设置27个,涉及调整变动的机构15个,正部级机构减少4个,与国外大部制机构设置相类似。这在一定程度上优化了决策职能,把有的执行职能从决策部门分离出来,设立相对独立的执行机构负责决策的具体执行,同时监督机制又是相对独立的,形成新的权力结构与运行机制。在地方层面上,2009年5月,深圳《综合配套改革试验总体方案》获国务院批复,该《方案》在行政体制改革部分明确提出,按照职能有机统一的原则,推行大部制改革,建立健全决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力运行机制,以实现决策科学统一、执行专业高效、监督有力到位。深圳市在进行大部制改革时,将行政三分制的思想内核融入到了具体的机构设置之中,设置了委、局、办三种机构,使各机构各司其职、相互监督、相互制约,形成了“委、局、办”的深圳模式。2009年,广东省顺德市把政府职能分为政务管理、经济调节与市场监管、社会管理与公共服务三大类型,对原有党政机构中职责相同、相近、相关的部门进行有机整合,坚持以有利于解决实际问题为根本的原则,在机构设置上因地制宜、不搞“上下对口”、打造“党政联动”的广东顺德模式。上述模式从不同角度和侧面对决策、执行、监督相分离的行政权运行机制作了积极探索,积累了一些宝贵的经验^①。当然,由于时间较短,探索不够充分,上述行政三分的模式还存在这样或那样的问题,如改革基础不牢固、机构改革不全面、监督机制不合理、配套法规不健全、政民互动不足等等,还需要不断地完善举措,推进改革。

我国实施决策、执行、监督相分离的行政权运行机制改革借鉴了西方国家一些有益的做法,但与西方国家行政改革有着很大的差别,按照有学者的观点,这种差别主要体现在:第一,我国在政府内部进行决策、执行与监督三分不是将三种职能绝对和完全分开而只是适度分离,是在保证行政首长对执行机构的适度控制的前提下,对执行机构实行严格的合同管理、绩效管理、法制管理和综合管理;第二,我国执行机构的建立要适应社会主义市场经济发展的需求,解决目前政府管理体制中存在的多头执法、部门利益冲突、执法程序不规范和执法质量不高等问题,因此要从建立综合执行机构开始试点;第三,我国决策和执行分开的过程将是一个漫长的过程,这一个过程也是我国公共行政体制的完善过程、社会主义民主法制逐步完善的过程、公务员素质与全民族的文化素质提高的过程,对此我们要有充分的思想准备^②。笔者赞同这种观点,认为该见解符合我国的实际,具有强烈的中国问题意识,对于我国完善行政权的运行机制具有重要的指导作用,且行政权运行机制的改革要与推进行政法治有机结合起来,作为建设服务型政府、责任政府与法治政府的基本组成部分和重要抓手。

三、完善我国行政权运行机制的构想

我国如何在行政系统内部实行决策权、执行权与监督权的分离与制约,以完善行政权的运行机制,学者们从不同的层面设计了不同的方案。笔者认为,完善行政权运行机制,需要立足于我国的国情,以切实解决问题为导向,系统设计、重点突破、整体推进,要坚持用系统的、辩证的、发展的观点来看问题。也就是说,对于决策权、执行权和监督权的各自行使主体的设计必须摆脱非此即彼的思维定势,在充分利用现有法律资源、行政资源的基础上,谋求改革的最大效益。当然,我们也不能完全拘泥和受制于现

^①赵妍、郑曙村:《当前我国行政三分制改革研究综述》,载《公共管理》2010年第6期,第75页。

^②李军鹏:《建立与完善社会主义公共行政体制》,国家行政学院出版社2008年,第206页。

行法律规定,不能机械地在现有规定框架内进行制度设计,这样的话就无法推进改革并达到预期的目标。因为,行政权运行机制的变革与创新,涉及到行政职能的转变与权力结构的调整,面临着现有法律规定上的障碍,需要突破法律上的瓶颈,对现有法律规定进行修正和完善,否则改革将难以推进,更遑论取得预想的改革成效。从制度和技术层面来讲,进行行政权运行机制的改革时,可从以下几个方面着手:

(一) 科学确立行政权运行的原则

应按照“决策科学民主、执行规范高效、监督到位有力”的原则,科学合理地将决策权、执行权和监督权分开,在行政系统内部建立起部门协同合作、权力相互制约、运转协调有序的治理结构和运行机制。具体来说,要做到:

1. 决策统一,发扬民主

应按照民主科学决策的要求,在建立专家咨询制度、公众参与与听证制度的基础上,在监督机构的有效监督下,将相同或相近事项的决策权集中到一个部门或者直接由政府进行决策,这种决策权体现在规则制定权、规划制定权、标准制定权、政策制定权等方面。决策权统一,是规则统一的充分条件,是决策科学的必要条件,是避免政出多门的前提条件^①。

2. 执行高效,减少冲突

统一决策事项分别由政府的一些职能部门或者授权非政府公共组织去执行,把行政决策、行政规划等宏观的行政管理内容与具体的行政执法内容分开,政府的职能部门由过去集决策、执行、监督于一身的机构,变为执行机构。设置执行机构时,在横向上,可以实行执行权相对集中,即将相近的可合并的执法内容综合在一个机构里,形成综合执法体系,减少各部门之间职能交叉的现象;在纵向上,应消减执行的层次,构建扁平化的执行机构,能由政府部门直接执行的,就尽量不要设置二级机构,减少或避免上下级之间职责同构的情形。

3. 监督独立,强化力度

监督是防止决策权、执行权失范和滥用的重要措施。要真正发挥监督权的作用,就必须整合现有的监察、审计机关以及政府各部门的监督机构,设置独立的监督机关,改变其隶属关系,提高其行政级别,增强监督权的独立性,构建一个结构严密、功能齐全、监督有力的强大监督系统,提升整体监督效能。

(二) 审慎确定改革的对象和范围

在现有的关于决策权、执行权、监督权相互分离的改革论述中,学者们通常容易忽略改革的适用对象,是否所有的行政部门都能够实行决策权、执行权、监督权的分离?对此,笔者持否定意见。因为,政府部门中,有些是属于业务较为特殊、程序不甚明确、提供纯公共产品和公共性极强的部门,比如国务院办公厅、外交部门、国防部门、国家安全部门、人事部门、财政部门等。对于这些部门不适宜采用决策权、执行权、监督权分离的权力结构,反而传统的科层制管理结构更为适合。当然,对于这些机构也需要加强监督,强化对这些机构的绩效管理和行政问责。地方政府在推进该项改革时,不能简单、机械地进行,而要花费力气和时间做好做细前期调研工作,首先慎重、准确地确定可进行决策权、执行权、监督权分离的部门,否则就会一着不慎,全盘皆输。

(三) 采取先试点、后推广的策略

即选择条件成熟的机构先行试点,取得一定的经验和成效后再逐步推广,降低改革的风险与成本。考察西方国家的做法,如英国的执行局化改革实践及其成果表明,在保障执行机构具有相对独立性和专业性的基础上,对执行机构实行依法管理、合同管理、绩效管理 etc 是确保决策机构与执行机构相分离改革有力推进与执行机构高效运转的重要措施。借鉴英国的这一改革经验,我国在开展决策权、执行权、监督权的分离与制约协调的改革时,可以先在服务目标明确、执法对象清晰、执法依据较为健全和执法程序规范的政府部门,如社会保障、质量监督、机关事务管理等部门进行试点,然后逐渐铺开。

^①宋世明:《论大部门体制的基本构成要素》,载《中国行政管理》2009年第10期,第36页。

（四）有效地设计具体的改革方案

在设计具体的方案时，可以将执行性、服务性和具体管理性的职责及履行该职责的机构分离出来作为大部门的执行机构，将所属事业单位改造成为独立的法人单位，将部门的职能改造为主要负责决策制定，执行机构和独立法人单位专门负责决策执行，这样制定决策的部门与执行决策的机构既相互分离又有机对接，形成既相互制约又协调配合的行政运行机制。例如，深圳市在大部制改革中，把卫生局、人口和计划生育局的职能以及食品药品监督管理局的政策、法规、标准制定职责和食品安全综合协调职能予以整合后划入卫生和人口计划生育委员会，由卫生和人口计划生育委员会行使该领域的决策权。同时，将食品药品监督管理局改为药品监督管理局，主要承担药品、化妆品、保健品的监督管理工作，专门执行药品、化妆品、保健品方面的决策。

（五）积极推进制度创新与实施配套改革

变革与完善行政权运行机制涉及到利益关系的调整和权力结构的重塑，是一项复杂的系统工程，必须做好顶层设计，进行统筹规划，加强法制建设、完善配套设施，建立起长效的保障机制。否则，改革的成果将无法巩固与长期维持，最终会导致改革无功而返。故应重点健全行政组织法和行政程序法，把权力的配置和权力的行使过程通过立法的形式确定下来，纳入法制化轨道，要为行政权力的配置提供法律依据，让决策权、执行权与监督权这三权的分离过程依法进行，要赋予监督机构较高的地位和充足的权力以形成有效的制约^①，保证决策、执行和监督部门分工合理、职责分明，依法用权、高效履责。同时，要推进相关的配套改革，进一步整合、完善行政执法体制，加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，健全行政执法主体资格制度，规范行政权运行的程序，建立健全行政执法案卷评查制度，积极探索行政执法绩效评估和奖惩办法；推进绩效管理，建立起科学化、规范化和法治化的政府绩效管理体系，探索完善政府绩效评估指标体系，建立科学的政府绩效评估方法；进一步加强行政问责制度建设，明确划分、设定行政责任和建立健全政府责任体系，强化对行政首长的问责，严格行政责任考核与责任追究，完善行政问责的机制和程序。

四、结 语

决策权、执行权和监督权集于一个机关或部门之手不仅可能造成部门权力的膨胀与失控，且可能基于利益的驱动而导致部门之间争权夺利，难于协调配合，致使政府整体战略目标的无法实现和政策规则无法落实，也给依法行政、科学行政、廉洁高效行政带来诸多困难和麻烦。而通过相关职能及其机构的整合，以及决策权、执行权和监督权的分离，建立健全决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，实现决策科学民主、执行规范高效、监督到位有力，这是我国深化行政体制改革的核心任务，也是我国健全行政权力的制约机制、防止权力异化与滋生腐败的客观需要。故应在明晰、分解政府职能的基础上，在行政系统内部划清决策权、执行权、监督权这三种权力的边界，将其分归不同部门行使，明确各自的责任，以解决某些方面权力过于集中而导致决策不公、执行不力以及监督疲软等问题，形成结构合理、运转协调、制约有效的权力运行机制，最大限度地减少或避免权力“寻租”和腐败的滋生，保证行政权力沿着法治化的轨道规范、科学、公正、廉洁、高效地运行。

■ 作者简介：杨 桦，广东外语外贸大学法学院副教授，法学博士；广东 广州 510420。

■ 基金项目：教育部人文社会科学研究项目（09YJA820013）

■ 责任编辑：车 英

^① 曹红军：《对深圳“行政三分”法改革的进一步思考》，载《行政与法》2003年第11期，第73～75页。