

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

“‘行政三分’走向三权分立”说是个理论的错误链接

作者/来源：傅小随

编者按：党的十七大科学阐述了政府改革要实现行政决策、执行与监督三者相互协调的问题。理论和舆论界围绕这一改革原则出现了一种观点，认为这是中国承认权力制衡和试验三权分立的开始。这种将事权和法权、行政改革和政治制度变革相提并论或直接链接的说法容易把人们的思维导入误区。为此，本刊选择了两篇不同观点的文章进行对比性分析，以期促进人们的深入思考。本刊将从本期开始定期选择一些与时势关系密切的理论观点进行商榷性讨论，欢迎作者和读者参与。

“‘行政三分’走向三权分立”说是个理论的错误链接

傅小随

本次国务院机构改革方案在十一届全国人大通过前后，关于大部制的讨论比较热烈。由于此前的十七大特别是二中全会提出了改革要实现决策科学、执行顺畅和监督有力的努力目标，于是关于要和大部制配套推行“行政三分”的议论也事隔几年后再次出现。其中更有人认为“行政三分”等于承认权力制衡，因此也必然承认三权分立，由此及彼，顺理推行。本文认为，这个说法概念不清，缺乏依据，是个理论的错误链接。

一、行政无法实现平行分立三种权力

首先说明一下，“行政三分”被打上引号，是因为到目前为止还没有见到什么资料证明世界上有哪个国家设计并实行了这种体制，将行政权分切成决策、执行与监督三个部分，相互平行，独立运行，互相制衡。当然，别人没有用过的体制不一定中国就不可以用。不过如果要尝试进行政府体制基本架构的拆解重组（而不只是机构的分合）这样革命性的剧烈变化，有相应的参照体系恐怕要来得更稳妥一些。那么参照主要来自哪里呢？

目前，这个“行政三分”的想法可供参照的体系主要是一些发达国家和地区的政策制定与执行分开的改革。从上世纪70年代末开始，英国系统部署新公共管理改革，重要内容之一就是把大量原由传统政府部门从事的公共管理、公共服务事务连同相应的机构一起从部门内部分离出去，将其改造成行政关系上不再隶属于原部门的专职政策执行机构，实现政府政策制定与执行的分开。新西兰则在此基础上全面推行政策与执行分离体制。此前更早，瑞典、美国等国家曾经在局部出现过类似的体制。但是，我们看到，发达国家的这种体制有两个特点是必须注意的。其一，这里主要涉及的是政策制定机构和执行机构的分开。改革的主要工作任务就是让不同种类的执行机构脱离传统官僚体制，用类似企业管理的方式让其实现高度自治、灵活管理，从而提高政策执行主要是公共服务的效率。但他们的改革一般不把监督与此相提并论。从实践效果看，改革后监督在某种程度上更有力了，这是因为政策与执行机构两者需要分清责任，必须相互盯住对方。但监督在某种程度上也受到了削弱，因为众多互不隶属的执行机构以不同的方式独立运行，导致了管理的“碎片化”，从而在一定程度上失去控制。总之，监督问题是在政策制定与政策执行两者之间处理的，没有成为并列的第三个元素纳入改革的制度设计。

其二，政策与执行分离形成的并不是一种相互平行的关系，如三权分立那样，而是一种更显纵向程序性分工特点的关系，即从政策制定到政策执行，再到执行结果反馈并定期接受执行绩效评审。这个程序是同一个行政管理权力被划分为两个环节、两种事权后运行的不同阶段，并不类似三权分立形成的三种国家法权性质不同、内容不同、运行方式不同并且互相分立的情况。虽然改革使执行机构的地位从原来政府部门的一个垂直下属变成了与部门首长签订协议的自治性很强的机构，它们不分高低级别，与部门首长形成一种特殊的契约关系，并被放到了传统公务员体制的外面。但执行机构并没有脱离部长的管理范围，它们也必须通过部长才能实现向议会的间接负责。正因为如此，执行机构还远谈不上和政策部门的彻底分立，成为一种单独的、可以和政策部门完全平行的权力种类。政策与执行两者的关系尚且如此，平行分设的监督权就更谈不上。完整的行政权在内部被分切成三种权力并平行分立，在国外没见过，在中国就更不可能实现。因为在中国，无论是基本政治制度还是行政管理体制都更强调统一领导。

二、行政分权无法为三权分立做先行试验或提供模板

人们从发达国家的政策和执行分开的改革联想到了权力分立和制衡，并且又加上了监督权这一项，进而设想从行政体制内部实行这种“小三权分立”，可以作为权力制衡价值的证明，并且可以充当某种试验，这样将来就可以发展政治制度的三权分立。这似乎很自然，但实际上却很虚幻、很一厢情愿，可以说只是一个美丽的误会，一个理论的错误链接。

首先，我们要看到，经过系统设计的设立执行机构的改革是新公共管理运动中的一个重要措施。但新公共

管理改革运动的发起者英国的保守党政府曾给改革做过一个很明确的定性，指出改革只是一场行政体制改革，性质是管理改革，不涉及宪政问题。也就是说，无论怎么改都只是管理学范畴的事，它指向的目标是效率、效能。这和政治学、法学范畴内的三权分立的制度设计指向限制国家权力、保护公民权利、将国家权力分而治之的目标和性质完全不同，不在一个界面上。而且，仅就管理改革本身来看，依中国现在的条件，在可以预期的未来，我们很难将占过半比例的、处在执行机构位置上的公务员放到公务员体制之外去，实行独立程度很高的企业化、民营化管理。而做不到这一点，改革就难逃徒具形式的命运，可能连管理改革价值层面的提高效率的目标也实现不了多少，更别说实现这种观点想象中的政治改革价值的权力制衡甚至三权分立了。

其次，发达国家和地区的政策与执行分开的改革经验介绍到中国后，被我们平添进来一个监督分开的元素，似乎可以通过确立政府内部独立的监督权来保障政府的良性运行。但事实上，任何政府部门内部都不可能设立一个与首长权力平行的监督首长，再加上一些同样权力平行的执行机构首长。这样的政府将根本无法正常运行，更别说实现高效率管理和公共服务了。反过来，如果执行机构和监督机构负责人不能实现和部门首长平权，那也就谈不上三者分立，它们就仍然是受部门首长指挥和领导的下属，也就不可能带来权力分立的效果。从民主政治的发展过程可知，对政府的有效约束不是靠内部监督实现得了的。只有在政务公开的前提下，有保障的立法权、司法权、舆论、政党、公民等的外部监督才是真正从根本上起作用的因素。既然如此，这项改革如果要进行，就不要赋予它太多的使命，寄望它一并解决监督问题。能够提高政策制定水平、政策执行效率并一定程度上克服部门利益化倾向就非常不错了。

换言之，承认权力制衡的价值当然不错，但在政府管理系统内部是否需要制衡、如何实现制衡，这应该是一个需要深入讨论的问题。可以确定的一点是：行政权内部即使需要制衡，它和三权分立的内涵和模式应该也是难以比拟的。而从发达国家和地区的改革设计思路与新体制运行特点来看，政策制定与执行分开要解决的机制问题并不是实现权力制衡，而是执行机构运作的灵活性。因为行政追求的是效率，制衡与行政组织运行的特点有极大的矛盾，会使需要高速转动的机器行动迟缓，难以胜任其管理、服务和执法使命。

因此，从政策制定与执行分开改革出发是不可能走向政治制度上的三权分立的。这不是一个从小范围到大范围、从试点到整体布局的过程。两者之间并没有必然的关系。政策制定与执行的分开只是为追求效率而在运行上将政府管理过程分成两个部分、两个环节，并不是单独设立执行权和监督权并从宪法和法律的层面上给予确立。也就是说，管理性分权是管理体制和技术的调整，贯彻和运用的是工具理性而不是价值理性，针对的是管理过程本身的绩效问题。制度性分权是根本结构的再造，针对的是基本地位、基础利益和权利分配的问题。解决后面的问题不能寄望于前者，只能从后者自身开始。在中国的制度中，权力的确是分设的，立法、行政、司法权力并没有不加区分地混在一起。但它们却不是分立的。行政和司法权从程序上都出自最高国家权力机关人民代表大会。这种制度设计的理论前提是社会已经处在准大同阶段（社会主义社会），社会不存在利益根本对立的阶级或阶层，国家机器并不谋取自己的利益，也不会被某一阶级或阶层用来谋取自己的私利。因此国家政权不必设计成相互张力很强甚至对抗性的分立模式，只要实行一种统一运行、便于管理的制度就可以了。就是说，它们虽然分设但却是按分工的思路进行的。而三权分立则是一个权力分割的政治制度，其设计思维是绝对的国家权力必然导致暴政和绝对腐败，因此人民对国家机器从根本上持不信任态度，分立设置就是要羁束它，防止权力绝对化，造成力量的制衡和有效监督。

因此，要谈三权分立，必须要从制度设计理念及其理论基础谈起。这里还涉及到一个民主政治的进程问题。在发达国家，三权分立帮助他们完成了基础阶段的保护型民主的任务，即首先通过人民投票确立宪法，或通过选举出来的立法机构成员制定宪法和法律，牢牢地管束住国家权力，防止它侵害公民权利。成熟民主政治的国家基本上都做到了这一点。而政策制定与执行分开改革则是他们探索高效的“可治理型民主”——民主政治的新阶段——的一个具体途径、具体措施，而且处在不断调整、不断摸索的过程之中。它的内涵应该是：民主政治不仅要被动地限制国家权力、保护公民权利，而且要主动高效率、高质量地运用国家权力给公民提供满意的公共服务。

作为管理或治理界面上的这种具体措施或许可以被引进来帮助我们改善治理状况，但并不意味着我们可以从这里出发回头去完成保护型民主的任务。这其实是错误链接产生的一个重要原因：我们基础性的民主政治任务受制于种种复杂条件没有很好地完成，但开放以后发达国家的“可治理型民主政治”的新浪潮又扑面而来。从改善民生的角度看，我们必须对国外先进的公共管理浪潮有所回应，有所借鉴，以面对管理改革上的燃眉之急。但是当我们试图学会运用这些新手段时，就发现它存在一些基础制度上的困惑。所谓外国好的东西拿到中国来后总是变味，就和我们基础不好有很大的关系。然而，这个基础性的任务，恐怕还是要走自己的路径才能完成。无论行政的二分还是三分都不是这条路径的出发点。

（作者：深圳市委党校行政管理学科主任、教授）