

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&gt;&gt;

2010年 第6期

按期查阅&gt;&gt;

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more &gt;

• 第一期 • 第二期

2008年 more &gt;

• 第一期 • 第二期

2007年 more &gt;

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

## 决策执行分开的思考与践行

作者/来源：卞苏徽

深圳新一轮行政改革的亮点之一是借鉴了西方决策与执行分开的经验，成立了7个委员会，18个执行局，6个办公室，并明确规定，“委”是主要承担制定政策、规划、标准等职能的部门；“局”是主要承担执行和监管职能的机构；“办”是主要协助市长办理专门事项、不具有独立行政管理职能的机构。这种规定初步实现了决策与执行分开的制度化，是深圳对西方行政改革经验的重要借鉴。这一借鉴，经历了从理论思考向实践跨越的过程。

## 一、决策执行分开的由来与实质

决策与执行分开是当代新公共管理在政府体制上的具体体现。“新公共管理”也叫“管理主义”，它是对当代西方行政改革若干趋势的理论概括。西方学者哈伯德把新公共管理概括为十大趋势，其中，政策制定与执行分离是一个重要趋势。<sup>②</sup>

决策与执行分开起源于西方。“在工业化国家政府管理的发展史上，立法部门的决策职能与行政部门的执行职能的分离，可谓决策与执行的第一次分离；随着这些国家现代化进程的推进，行政过程中又出现了决策与执行的第二次分离。从目前看，行政过程中决策与执行的第二次分离主要有两条路径：美国的公私合作模式与英国的建立执行局模式。公私合作模式指的是，政府决策，私营部门参与执行决策的模式；英国建立执行局模式指的是政府核心部门制定政策，执行性机构并同它签订正式合同，允许它们在人力和财力管理上有较大的管理灵活性，但要求他们对后果负有较大的责任。……90年代的英国近2/3的公务员已经转到100多个执行局，澳大利亚、丹麦、爱尔兰、瑞典、新加坡等国在80—90年代有类似英国的实践。”<sup>③</sup>

决策与执行分开的实质是什么？第一种观点认为，这种改革的实质是政治与行政关系的重新调整。因为，“根据西方行政学里常规定义，凡是涉及政策制定的，都可以称之为‘政治’，凡是涉及政策执行的，都可以称之为‘行政’。”<sup>④</sup>

第二种观点认为：分权化是决策与执行分离改革的实质。“分权化是当代行政改革的主潮流之一，但各国的分权化改革在侧重点、进程和实际影响方面有着相当的差别。比如，以设立执行机构为主要形式的内部分权化改革是英国行政改革的重点。这一改革被法国、德国、澳大利亚、新西兰等国家仿效，被称为‘欧洲改革中最重要的结构性变革’，‘标志着公共服务的一个转折点’。但在美国和瑞典，这一改革并不具有革命性，因为类似的安排已经成为这两个国家行政传统的一个组成部分。”<sup>⑤</sup>

第三种观点认为，政府职能转变是决策与执行分开的实质。“是政府机构内部管理职能的划分与转变，是政府职能转变的重要内容。……我国政府职能转变包括三个方面的内容：一是政府总体经济职能与社会职能的转变，实现政企分开与政事分开；二是要合理划分中央政府与地方政府的财权与事权，发挥地方政府在提供地方公共产品方面的作用；三是要合理划分行政机关内部决策职能与执行职能。但是我国的政府职能转变一直只注意前两个方面的职能转变，而忽略了行政机关内部决策职能与执行职能的转变。”<sup>⑥</sup>

第四种观点认为：决策执行分开是建立小政府、有限权力政府的过程。具体看，决策与执行分离有几种不同情形：第一，在政府与社会组织的关系中，政府承担决策性事务以及管制性、执法性事务，社会中介组织承担公共事务中的执行性事务。这种可以承担公共执行性事务的社会中介组织应与一般社会中介组织不同，属于政府的边缘机构或者叫做类行政组织，或者法定机构等。第二，在政府内部，决策层不具体承担管制、执法性事务，操作性事务由执行部门承担。高层集中精力掌舵。第三，在政府执行性部门中，也要在一定程度上实行决策与执行分离的体制，当然，分离程度相对低一些。如街道办事处。决策与执行的分离主要是指政府与社会组织的关系，培育新型社会管理组织，将政府过去承担的许多事务转由它们承担，甚至将一些原来的政府机构变成非政府组织。”<sup>⑦</sup>

国内学术界的上述观点，已明确概述了决策与执行分开的由来与实质。以下进一步思考的问题是：国内推进决策与执行分开改革的必要性；推进这种改革的现实可能性、困难及策略，即国内有没有推行这种改革的环境与条件，有没有推行这种改革的现实可能性？推行这种改革会遇到哪些困难，采取什么策略能够减少困难推进改革？

## 二、推进决策与执行分开改革的必要性

2002年初，中编办在深圳进行一项改革试点，其思路是将决策、执行、监督适度分开。由于国内有学者将这项试点方案概括为“行政三分”，而使得人们对有关问题的理解复杂化了。笔者认为，当时深圳政府的改革试点方案是“行政两分”，即对西方决策与执行分开经验的借鉴，而不是“行政三分”。那么，为什么深圳一

定要率先推行决策执行分开的改革呢？

### （一）创新政府结构，重塑政府职能

“决策与执行的分开是政府职能转变的新视角，要有效地推进政府职能转变，必须推进决策与执行分离改革”。<sup>⑧</sup>笔者很赞同这个观点。我国推行政府职能转变已多年，但至今效果不理想，这不得不使我们换一种思路来解决政府职能转变问题，而西方决策与执行分开改革，使我们看到了政府职能转变的一种新路径。

二战以后，一贯主张小政府、大社会的西方，却出现了政府职能扩大、机构膨胀、开支增大的趋势，面对公众的批评与改革的呼声，西方政府是如何小下来的？西方共同的改革政策是，减少政府公共管理职责，减少公共服务事项。但英美有所差异。美国强调政府要掌舵，而不是划桨，将划桨的一些事项转移给企业承担，或非政府组织承担。英国是通过分权化改革，即决策与执行分开改革，使一部分政府职能转移给非政府组织，并将一部分政府机构改为独立执行机构，一部分政府机构变成了法定机构，一部分终身制公务员转为合同制公务员，使公务员数量减少，政府管理的事务减少，政府直接提供的服务减少，管理的成本降低（财政开支减少），管理的绩效提高。这是英国政府小下来的主要方式。

西方决策与执行分开的背后，是行政理念的一次裂变，是政府与社会、政府与企业、政府与公民关系的重塑。在西方，决策与执行分离不仅仅是指在政府内部分权（决策机构与执行机构分设），还包括政府的一部分职责转移给企业或非政府组织。支配这种分权改革的理念是现代治理理论。现代治理理论认为，政府不是公共管理的唯一主体，公共管理可以有多个主体（多个中心），非政府、公民，企业都可以参与公共管理，所以，原来属于政府职责的一些事项才可以转移给非政府组织承担。现代治理理论还认为，政府与社会、企业、公民是一种合作关系，而不是传统意义上统治与被统治、管理与被管理的关系，所以，政府的许多职能可以转移给社会、企业、公民来承担，政府与企业、公民应该合作、共同地治理社会。在治理理论影响下，现代西方决策与执行的分离，更多是向社会、企业、公民放权（转移职能），于是西方的小政府、大社会模式才得以完善。

深圳这次改革的核心是政府职能转变，方向是建立公共服务型政府。而推动政府职能转变的新路径就是决策与执行分开，即通过委、局、办职能的分设，合理界定每一个部门的职能边界。通过决策执行的分开，深圳17个委局的100多项职能和事项向社会转移或委托；通过重新“三定”——定主要职责、内设机构、人员编制，使政府的职能及运行适应服务型、责任型、高效型的要求。这次“三定”方案主要围绕“退出、转型、精简”三个基本要求，并坚持市场化改革方向，凡不该政府做的，政府坚决退出，即使市场暂时做不好的，政府也充分放手，积极创造条件支持社会组织和企业去做。这为政府转向公共服务，成为公共服务型政府提供了制度保障。

这次“三定”方案对政府应当管住和管好的事，在职责和机构编制方面都予以大力加强。其中增加直接涉及群众切身利益、关系民计民生的部门职责73项，力求政府部门全面担当起服务责任。这一做法大大加强了政府的社会管理和公共服务职能，使深圳政府向公共服务型迈进了一大步。

一种合理的政府职能需要一种合理的政府结构作为基础与保障。决策执行分开，是现代公共服务型政府所要求的组织架构，因此，深圳推进决策与执行分开改革很有必要。

### （二）创新决策机制、提高政策品质

我国政策制定存在的一些问题都与决策执行不分的体制有直接关系，虽然不是全部原因，也是重要原因。决策与执行不分对决策有以下负面影响：

第一，决策者无法集中精力制定政策。现代社会，制定规则成为政府最重要的职能，需要政府投入很大精力履行这项职责。而我国处在从计划经济向市场经济跨越的转型期，政府制定规则的工作量急剧增加，继续保持决策与执行不分体制，使政府难以胜任制定规则的职责。政府能力是有限的，机构的职责也应是有限的，既决策又执行，造成了决策者承担超越自身能力的职责，就没有办法集中精力制定政策。

第二，难以建立责任机制，决策者容易逃避应负的责任。决策与执行不分，就是二者的权限、职责不分，它导致的问题是，如果决策失误，难以找到真正的责任人。另外，当决策失误无法追究责任时，政府就没有追求高品质政策的动力。高品质的公共政策是公平、公正的政策。决策的公平与公正，并不完全取决于决策者的品格，还取决于决策程序是否具有一定的制度压力。在西方，有两个方面的制度安排促成决策公正与公平：一是民主与法治的制度安排，约束政府必须建立规范化的决策程序，来提高决策的科学、公平与公正；二是政府内部决策与执行分离所形成的决策责任机制，促使政府追求决策的公正与公平。而国内这两个方面制度安排都缺少，就使政府缺乏追求公正、公平的动力。

第三，决策行为容易受部门利益驱使。一些部门通过制定政策来追求或扩大部门利益，或将部门利益合法化。例如，将一些审批与收费事项通过政府规章形式颁布。政府决策愿意受部门利益驱使的原因是多方面的，在外部，政府决策没有受到立法机关、公众及媒体的有效制约；在内部，决策与执行不分，导致二者之间没有任何相互制约关系。部门既决策又执行，既是裁判员，又是运动员，就会不自觉地谋取自身利益，而忘记了公共利益。

### （三）创新执行机制，提高执行绩效

决策与执行不分，对执行具有以下危害：

第一，政策执行缺少相对的独立性，难以明确自身的权限与职责，难以建立责任机制。英国解决这个问题的方式是，建立独立的执行机构，在执行机构中引进企业化的某些管理原则，例如，对执行机构的负责人采用聘任制；对执行机构的权限与职责用签订合同的方式予以明确；用绩效评估对执行机构的绩效进行考核，这增强了执行机构的责任，提高了执行的绩效。

第二，政策执行的专业化程度低，提供的服务质量低。现代社会，政府许多政策执行都是提供公共服务，这要求政府具有专门化的执行机构。但由于决策与执行不分，就使政策执行不是按照专门的公共服务事务来组

合，而是按照行政隶属关系分散在许多部门，降低了政策执行的专门化，从而降低了服务质量。

第三，难以合理设置机构及配置行政资源。目前国内行政机构是一种倒金字塔架构，即越往上机构越多。如中央的某个部门内设10个处室；省与之对应的这一部门内设8个处室；到了市这一级内设5个处室；到了县一级就只设有2个科室。于是中央10个处室布置的工作任务到了某个县就要由两个科室来完成。基层的工作是最多、最繁杂、最艰难的。与这种倒金字塔结构相一致的是，行政资源往上倾斜，即越是上级部门，其内设机构越多，其人员编制越多，经费也越充足，办公设施越好。而基层普遍存在着人员编制少、经费不足、办公场地不足、执法设施缺乏等问题。这使基层的执行力大大削弱。

造成上述问题的原因有两个：

其一，机构“三定”缺少科学依据。“三定”是确定一个部门的职能，配备部门行政资源的重要方式。但由于“三定”没有法定化与规范性，使现行的“三定”常常缺少科学依据。目前的“三定”不是通过科学的政府职能分析来合理界定每一个政府部门的职责；也不是通过具体的业务分析、工作量分析来合理地配备人员编制。这必然造成机构职责不清，编制配备不合理。

其二，决策与执行不分，是导致机构职责不清，资源配置不合理的重要的体制性根源。由于决策与执行合一，所以没有区分：决策与执行各自有哪些权限与职责；决策需要多少行政资源，执行需要多少行政资源。如果进行区分并做客观量化的分析，就会发现：执行的工作量远远大于决策的工作量。因此，一些实行决策执行分开的国家及地区，其行政机构是“少决策、多执行”的架构。“少决策”，即决策部门少而综合，又叫大部制；“多执行”，即执行机构多而专门化。这种架构就能把更多的行政资源配备给执行机构。香港、新加坡都是这种政府架构。香港的决策机构是由特首、三个司（政务司、财政司、律政司）、十二个决策局构成。其执行机构有68个。新加坡决策机构为15个部，66个法定机构负责执行。香港现有15万多名公务员，其大部分都在执行部门工作。这种资源分布保障了政策的有效执行。

### 三、借鉴的条件、困难与策略

#### （一）借鉴的现实条件

深圳这次机构改革，之所以大胆借鉴了西方决策执行分开的经验，就是因为它具有以下现实条件：

第一，经济体制的共性。在市场经济这一点上，我国与西方有共性。市场经济都需要小政府、大社会，这种共性是我们借鉴西方改革经验的现实可能性。

第二，相似的国际环境。西方政府改革的压力之一是来自全球化。中国也有来自全球化的改革压力，中国入世必须遵守WTO规则，必须清理废除与WTO不一致的政策，逐渐开放市场，降低关税，这对国内政府管理带来很大的冲击，尤其是决策与执行不分的体制，因严重背离行政管理的客观规律，很难应对全球化带来的挑战。为了与现代行政管理接轨，必须适时推进决策与执行分开改革。

第三，相似的问题。我国政府存在着与西方相似的问题，如当年政府机构庞大、效率低下。西方通过决策与执行分开改革，促进了政府机构的优化，通过结构的改变而优化了政府职能，使小政府、大社会的体制日益完善。

第四，有利的政治支持。十七大以来中央明确要求，建立决策、执行、监督相互制约、相互协调的组织结构，建立大部门体制。

正是因为具备了上述条件，深圳才适时推行了“委、局、办”分设的机构改革。虽然这仅仅是初步的，然而已经向着现代行政管理的方向迈出了关键的一大步。

#### （二）改革的困难

从深圳这次机构改革的实际进程看，借鉴西方改革经验仍有许多困难：

第一，我们与西方的体制及文化观念有很大差异，致使西方的改革经验无法在中国全部照搬。而且，目前的改革还无法预测其前景，成功与失败的可能性都存在。

第二，对决策执行分开改革的认识有分歧。从深圳这轮机构改革的实际看，有些政府官员持不赞同或不理解的态度。即使赞同并领导和参与这项改革的人员，其认识程度也有差异，它直接影响着改革方案的实施效果。

第三，这项改革涉及的利益调整规模很大，如减少15个政府部门；减少领导职数394名（其中局级56名、处级139名、科级199名）；减少人员编制492名（其中公务员编制356名，雇员136名）。另外，还减少事业单位60个。如此大规模的机构精简，给政府运作带来哪些影响？暂时还难以估量。

#### （三）深化改革的策略

推行和深化决策执行分开改革，可采取以下策略：

第一，必要的理论准备。理论准备主要是指，了解当代新公共管理的理论与要求，了解西方决策与执行分离改革的理论与实践，思考研究在国内推进这种改革的必要性及其意义。

第二，充分的调查研究与局部试点。通过大量、充分的调查研究，才能诊断清楚政府部门存在的问题与症结；只有在充分调查研究基础上，提出的政策主张、改革方案才有实践依据。不应该为了赶时间而减少调查研究的时间，不能人为设定，一定要在某一个时间内完成这项改革，而是应该根据调查研究的程度和客观实际决定改革的进程。另外，还可以选择不同地区推行这种改革，扩大推行范围，以比较不同地区改革的效果。

第三，有效的领导与好的课题组。无论是改革试点还是大规模推行这种改革，都需要有效的领导，有效的领导是由一些有眼光、有能力的领导人员组成。为保证领导组成人员合理，可以选择一定比例的学者专家人员进入改革领导小组。好的课题组是指，其成员要由一部分专家和官员组成，学者与官员可以优势互补。另外，课题组的研究要有相对的独立性，不要受长官意志左右。

第四，一个较高水准的改革方案。方案的水准决定了改革的水准；方案的好坏，对改革成效有极大的制约。决定方案水准的因素有：改革理念是否先进；改革目标是否合理恰当；改革措施是否具体与明确；改革方案是否经过专家咨询与论证；是否经过合法化的审议程序。其中，改革的措施最难设计，改革措施是实现改革理念与改革目标的手段，其难度在于，改革不仅有总体思路，更需要有具体与明确的措施，例如要设计出，通过怎样的具体步骤把现有政府部门改组为决策与执行分离的新体制；决策机构设立的程序与标准；执行机构设立的程序与标准；决策与执行分开以后，二者做什么、怎样做，即各自的权限与职责，各自的运作程序、机制怎样；改革需要有哪些配套措施；改革的难点与实施对策等。方案的水准还取决于方案是否按照科学民主的程序制定。要确保方案的高水准，应该允许在一定范围内公开讨论与论证，允许对方案提出批评和改进意见。最后，改革方案一定要经过法定的程序审议通过，以使其具有合法性。

上述四件事，前三件是做好第四件事的前提，如果没有理论准备，没有充分的调查研究，没有一个有效的领导和一个好的课题组，就不可能制定出来一个较高水准的改革方案。而没有一个较高水准的改革方案，决策与执行分离改革就可能走样、变形，就难以达到转变职能，创新政府体制的目的。

注释：

①该文写于2002年。当时作者参加了中编办在深圳进行的政府改革试点，文章是对那次试点方案的思考。经过了7年之久，作者的认识有了深化，故对原稿作了较大修改。

②⑤周志忍主编：《当代国外行政改革比较研究》，国家行政学院出版社，1999年6月出版，第28页；第559页。

③宋世明著：《美国行政改革研究》，国家行政学院出版社，1999年4月出版，第402~403页。

④毛寿龙等著：《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社，1998年10月出版，第203页。

⑥⑧李军鹏：《政府职能转变的新视角：决策与执行分开》，《新视野》2001年第1期。

⑦北京行政学院吴刚教授的观点，来自吴刚的信函。

（作者：深圳市委党校教授）

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号