

【当代政治】

论制度执行力提升的政治基础*

陈文新

摘要:制度执行力的提升不能单纯依靠行政系统的贯彻落实,还需要一定的政治基础。制度执行力与政治密切相关:制度执行的内容由政治确定,制度执行的过程需要政治动员,制度执行力度需要政治监督与评估,制度执行的权力也是政治赋予的。要提升制度执行力,就要进一步提高制度制定过程中政治决策的科学性,强化权力机关对行政部门的监督、考核,加强制度的宣传教育,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用。

关键词:制度;制度执行力;政治基础

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)04-0027-05

一、问题的提出

制度的生命力在于执行,执行的关键在于执行力。党的十九届四中全会明确提出,着力提高制度执行力,把我国制度优势转化为国家治理效能。制度执行越有力,治理能力越有效,越能充分发挥制度的功能,彰显制度的优越性。因此,提升国家治理体系和治理能力现代化,必须把提升制度执行力摆在突出的位置。

当前学术界对制度执行力的理论阐释主要集中在三个方面。其一,关于制度执行力的内涵。莫勇波、张定安认为,制度执行力指的是相关组织在执行各种制度方面的执行力或者各种制度被执行落实方面的程度。^①麻宝斌则强调,制度执行力中执行和落实的应该是正式制度,制度执行力就是在特定的社会文化环境中正式制度得以落实的程度,它既取决于强制性执行主体的执行意愿与能力,也取决于执行对象的自愿遵行程度。^②其二,关于制度执行力与国家治理的关系。大多数研究者把制度执行力与国家治理结合起来,认为制度执行的力度和效力关乎

国家治理的成效。李拓认为,培育制度执行力是实现国家治理现代化的前提和关键环节。^③秦国民等认为,推进国家治理现代化的核心是提升制度执行力,而提升制度执行力是一项系统性、整体性的工程,既要关注治理之制,也要关注治理之道。^④其三,关于某些具体制度的执行力。目前,学术界探讨较多的是党内法规制度的执行力问题。蔡文华针对如何深入推进依规治党的问题,强调应构建内容简明、分类合理、易于辨识的制度体系;在党内形成执行制度的价值认同和文化共识,夯实制度执行的思想根基。^⑤唐莹瑞、赵晓强从实践理性视角出发,提出党内法规制度建设应从良善性、效能性、正当性三个方面继续加强。^⑥

总体上看,现有研究成果多集中于从执行层面思考制度执行力问题。的确,制度执行直接关乎制度执行力,但如果仅仅从执行过程来看制度执行力,就不能准确把握制度执行力的内在规定性,不能从整体上完整把握制度执行力产生的根源,也就不能真正提出解决制度执行力问题的相应对策。实际上,制度执行力的形成是一个从制度制定、执行到运

收稿日期:2020-02-28

* 基金项目:2018年度国家社会科学基金一般项目“政治资源整合视域下中国共产党政治领导力提升研究”(18BZZ022);河南省教育厅哲学社会科学基础研究重大项目“新形势下执政党权威提升路径研究重大项目——以政治资源整合为视角”(2018-JCZD-020)。

作者简介:陈文新,男,郑州大学政治与公共管理学院教授(郑州 450001)。

行生效的系统过程,其中,制度是执行的前提,执行是关键,执行力是结果。制度从制定、执行到发挥作用,取得效力,并非一个简单执行的过程,实际上还涉及制度设计、制度制定的政治过程。因此,思考影响制度执行力问题,不应囿于执行主体、执行过程等行政因素,还应考量形成制度执行力的政治基础。基于此,本文在界定制度执行力定义的基础上,着力探讨制度执行力形成的政治基础,并提出通过发挥政治作用提升制度执行力的对策建议。

二、制度执行力的定义及其与政治的关联

1. 制度执行力的概念界定

制度执行力实际上是一个汇聚性概念,由“制度”和“执行力”两个词语复合而成。对于制度的理解,较为普遍的观点是将制度视为一个社会的游戏规则,是形塑人们互动关系的系列约束。^⑦这些规则和约束有正式和非正式之别。例如,西方新制度经济学家诺思在其重要著作《制度、制度变迁与经济绩效》中,将制度分为非正式约束(道德的约束、禁忌、习惯、传统和行为准则)和正式的法规(宪法、法令、产权)。具体到当代中国,制度一词运用得非常广泛。有学者指出,在改革开放以来的中国语境中,制度通常包括根本制度或基本制度(相当于宏观的制度结构或制度框架)以及具体的体制机制等两大部分。^⑧实际上,在当代中国国家治理实践中,除了正式制度,许多政策、文件、规则、规定等也发挥着重要作用,扮演着制度的角色,发挥着制度的功能,我们一般也把这些政策、文件等视为制度。基于此,笔者认为,在当下的中国现实语境中,制度就是指社会成员和组织应该遵守的、带有一定约束性的各种规则。这些规则既包括由国家立法部门制定发布的正式制度,也涵盖各级治理主体颁布实施的政策、文件和相关规定等。什么是执行力呢?执行力概念实际上滥觞于行政法学和公共行政学,是随着行政与政治的分离而逐渐产生的一个概念。现代化进程催生了政治结构的分化,为了适应管理日益复杂的公共事务的需要,行政组织从政治体系中逐渐分离出来而成为专门的执行机构。这样,伴随着公共行政的出现就产生了公共领域的执行力问题。从这个意义上理解,所谓执行力就是指公共行政部门或者行政人员执行和落实任务和目标的程度。必须说明的是,执行力以结果为导向,执行力并不等同于执行能

力,执行能力是形成执行力的一个基础,但有较强的执行能力未必就一定形成好的执行力。

把制度与执行力结合起来理解,笔者认为,制度执行力就是制度的执行效力,即制度被贯彻落实的程度。在理解制度执行力范畴时,需要注意两点。一是正确区分中外制度执行力概念的差别。我们党提出的制度执行力概念虽然与西方公共行政学的执行力概念存在渊源和共性,但更多地带有中国风味,我们应结合当下的中国语境,尤其是国家治理的现实去理解,避免简单地套用西方的制度或者执行力话语。二是不应仅仅从执行层面看待制度执行力问题。以往我们习惯于从执行层面思考问题,而缺少对执行前政治矢量的考虑,这显然是片面的、简单的,也是不严谨的。

2. 制度执行力与政治的密切联系

制度执行力的形成是一个政治与行政相互联系、相互接力的连续过程,并非单纯依靠行政系统的执行就能够真正完成,更涉及政治功能的发挥。制度执行力的实现程度不仅与制度执行相关,还与决定制度执行的政治系统有着密不可分的关系。

第一,制度执行的内容由政治确定。制度是制度执行的依据和前提,没有科学规范的制度,制度执行就缺乏指导,就会失去方向,制度执行力就无法得到有效保障。然而,执行什么制度通常不是由承担执行任务的行政组织决定,而是由政治系统决定。美国政治学家古德诺曾经指出,作为有机体的国家,政治与政策或国家意志的表达相关,行政则与这些政策的执行相关。^⑨制度实际上是国家意志的体现,国家意志的形成离不开政治,政治的过程实际上是制度输出的过程。在制度执行前,首先应由政治系统确定制度文本,包括制度的目标,制度执行的程序,制度执行的重点和方向等,制度制定过程实质上是政治决策过程。因此,关注制度执行力的生成,必须从源头上关注政治系统的政治决策过程。

第二,制度执行的过程需要政治动员。制度在执行过程中能否得到落实,真正发挥作用,除了受制度本身的内在因素影响,还与执行主体、执行客体密切相关。首先,执行主体的意愿影响制度执行。制度执行主体如果对制度缺乏敬畏之心,对制度执行不重视,势必在制度执行过程中三心二意,敷衍塞责。其次,制度的效力受社会大众的影响。社会大众实际上是制度执行的客体,他们对制度是否认可,

是否具有较强的规则意识、制度意识,也关系到制度是否能够得到真正遵守和执行。因此,制度执行过程中要进行一定的政治动员,通过加强制度宣传等途径,增强执行主体的积极性,使社会大众能够主动配合与接受。

第三,制度执行的力度需要政治监督与评估。制度执行不仅需要内在的动力,更需要外部的监督。如果说制度执行中的政治动员能够解决动力问题,那么,一定的政治监督不失为框定制度执行边界的良剂。制度执行是否按照预定的目标,是否遵循严格的执行程序,是否得到不折不扣的落实,政治系统还需要对执行效果进行跟进,实施必要的政治监督。此外,制度执行效果如何,还需要进行总结和评估,并进行必要的反馈,对后续的制度执行提出改进建议。正是通过一个完整的制度生成—执行—评估过程,制度的权威才能得到认同,从而能够有效地提升行政组织的制度执行力。

第四,制度执行的权力和权限也是政治赋予和规定的。制度执行需要动用权力资源,而权力资源来自政治系统。为了使国家意志的表达与执行之间存在协调,就必须牺牲国家意志执行机构的独立性。^⑩因而,为保证国家制度的执行,政治必须对行政进行适度控制。从政治与行政的内在逻辑关系上看,行政组织本身就是由政治组织派生而来的,其功能与权限自然受到政治系统的制约。在现实的制度执行中,负责制度执行的行政组织不可能脱离政治的领导或者游离在政治体系之外。

三、影响制度执行力的政治因素分析

政治系统拟定的制度和决策有赖于行政系统的贯彻执行,没有行政系统的执行,制度就是一纸空文。但制度执行也必须有政治指导,现实生活中一些制度缺乏执行力,表面看来仅与制度执行本身相关,其实不然,制度执行力方面出现的问题很大程度上也与政治因素没有充分发挥作用有关。

1. 政治决策缺乏科学性,导致制度形同虚设,无法得到真正执行

现实生活中我们不难发现,很多制度建构后基本上处于闲置状态。造成这种状况的一个直接原因可能是制度文本存在重大缺陷,如文本过于宏观和抽象,缺少具体实施细则,缺乏可操作性。制度文本的缺陷,与制度文本形成中政治决策科学性的有所

缺失直接有关。政治决策或者制度设计部门没有从制度的实施特性出发,没有充分考虑制度执行所需的要素、资源和相关支撑条件,使制度文本缺乏严格科学的执行程序,不能给执行者提供明确的信号,难以真正落实。以权力监督制度为例。改革开放 40 多年来,我国先后制定和颁布了一系列有关权力监督的法律法规和规章制度,但不少法律法规条文往往是原则性规定多,具体操作程序语焉不详,致使具体的监督活动无章可循。比如,《中国共产党党内监督条例(试行)》规定,普通党员有权监督领导干部,但该条例缺少一些具体的保障普通党员监督权的程序,在实施过程中,普通党员的监督权自然无法得到充分实现。党的十八大之后,基于全面从严治党的要求,党的十八届六中全会审议通过了修订的《中国共产党党内监督条例》。新的党内监督条例总结了十八大以来党内监督的新实践、新经验,明确了党内监督的范围、重点,修改和完善了党内监督的相关程序,细化了监督细则,使党内监督制度具有一定的操作性,党内监督制度的执行力度明显加大,制度的威慑力更加明显。

2. 制度设计之初,缺少吸纳性的源程序,容易造成制度执行跑偏走样

在实际中存在这样一种情况:制度虽然在一定程度上得到执行,但执行效果与制度设计的初衷相背离,制度的作用没有真正发挥出来。例如,2019 年我国大力推行高速公路 ETC 技术,这是加快建设和完善高速公路收费体系的重要举措,本意是实现不停车快捷收费,减少拥堵现象,提升通行效率。但是,这项制度在实施过程中,出现了“好经被念坏”的现象。有些地方的执行部门变相解读相关条款,随意附加执行不合制度规范的条款,出现强制或变相强制车主安装 ETC 的情况,造成广大车主的吐槽和不满。制度执行中的乱作为,凸显 ETC 政策相关条款的不明确、不完善。比如,对于不使用 ETC 的用户,高速通行政策究竟有何具体变化,并没有明确规定,对于少数不愿意或者不具备使用 ETC 条件的用户,条款中也缺乏明确的替代方案和方法。更进一步深入剖析,造成 ETC 政策执行乱象的根源在于制定政策时缺少一个吸纳性的源程序,没有充分考虑到执行过程中可能遇到的种种问题,也没有真正广泛吸收和听取不同意见,没有在制度条款中真正兼顾不同的诉求,采取了简单的一刀切的方法,一些

群体的意见和需求被忽略。

3. 政治监督力度不够, 制度执行消极应付

在缺乏强有力的政治监督情况下, 制度执行在很大程度上取决于执行主体的自觉性。执行主体如果意愿不强, 自然动力不足, 就会在制度执行方面停留在喊口号、表决心等表面形式上, 敷衍塞责, 消极应付, 或者在贯彻落实上打折扣、搞变通。例如, 对于公款吃喝现象, 党中央、国务院先后颁布了大量关于严禁公款吃喝的相关规定, 但“三公”消费居高不下, 往往在经过运动式治理后又死灰复燃。究其原因, 对于治理“三公”经费的制度执行缺少强有力的政治监督和考核, 使相关规定往往很难得到真正执行。与之形成鲜明对比的是, 党的十八大以来出台的改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”和反“四风”廉政建设制度得到了很好的执行, 其中一个重要原因, 就是对制度执行进行了过程监督、考核, 从而避免了形式主义等问题的滋生。

4. 制度执行中存在地方保护主义

地方保护主义的典型表现就是“上有政策下有对策”, 实际上是对制度采取选择性执行, 凡符合本部门、本区域利益的制度就认真执行, 不符合的就打折扣甚至拒绝执行, 这就破坏了制度的公平性和统一性, 造成有令不行、有禁不止的恶劣影响。制度执行中的地方保护主义, 不仅与制度设计中没有很好地统筹国家利益与部门、地方利益有关, 更与政治系统对行政执行的控制、约束不够有关。由于制度的执行主要靠行政组织尤其是地方政府来完成, 这就客观上造成执行权的地方化、部门化。在缺少强有力的政治问责压力情况下, 出于地方利益考量, 地方政府很容易对制度执行采取选择性执行, 造成国家制度得不到完整、有效的执行。

四、加强政治基础建设以提升制度执行力的对策建议

提升制度执行力, 必须树立整体思维, 更好地发挥政治的功能。我们应在研判当前制度执行力问题的基础上, 补齐制度执行力形成过程中政治基础薄弱的短板, 有针对性地发挥政治的功能与作用。

1. 进一步提高政治决策的科学性

提高决策的科学性, 应有针对性地注意改善两点。一是人大等部门在制度制定的决策过程中, 应广泛吸纳社会各个阶层、各个群体的意见, 以制定的

制度能否实现社会群体的利益均衡作为科学性的重要衡量标准。二是要注意充分吸纳执行部门的意见。现代各国公共行政的实践已经证明, 行政越来越具有政治色彩, 制度、政策的建构权向行政转移已经是一个明显的趋势。^⑪ 现代国家的制度制定与制度执行并不是两个截然分离、各自独立的环节, 而是一个连续的统一体, 行政部门也可以即时扮演意见表达的角色。事实上, 越来越多国家的行政人员开始参与到政策制定过程中, 如日本的“处长治国”即为典型。虽然各国体制不同, 决策模式不同, 但在提高政治决策的科学性上, 我们可以借鉴相关经验。我国的制度执行过程中, 行政部门处在执行制度的一线, 对制度执行有充分的发言权, 对制度执行中遇到的困难和各种窘况体会更深刻, 更能触及制度执行的深层次问题。行政部门可以将执行中的困难充分表达给制度制定部门。这样, 在制度制定过程中, 权力部门与行政部门能够有效地进行信息共享、对接和意见反馈, 提前研判执行的困难, 使制度制定更具有针对性, 能够在一定程度上提升政治决策的科学性。

2. 强化权力机关对行政部门的监督、考核

“要用监督传递压力, 用压力推动落实。”^⑫ 通过加大监督、考核力度, 提升政府的制度执行力。为了保证国家意志的执行, 政治必须对行政进行一定的控制, 并且积极发挥政治的作用。我国的政治制度具有天然的体制优势, 能够确保制度执行中政治力量的发挥。人大是我国的权力机关, 主要履行政治表达的功能, 负责制定制度和法律。政府是主要的制度执行力量, 各级政府由同级人大产生并向人大负责、接受监督。人大监督也是我国最高层次、最具权威以及享有最高法律效力的监督。^⑬ 因此, 我们需要进一步增强人大监督的权威性, 充分发挥人大的政治监督作用, 强化对政府制度执行力的考核、评价与问责, 通过监督推动制度落实。

3. 加强制度的宣传教育, 着力增强执行主体与客体的制度意识、规则意识

宣传教育是增强制度执行内在动力的关键。要通过长期的宣传教育, 提升政府官员对制度的认知能力, 培养和增强他们的制度意识、规则意识, 形成敬畏制度、自觉遵守制度、带头执行制度的习惯, 从思想意识上坚决抵制执行制度留“暗门”、开“天窗”的错误理念, 做制度执行的表率而不是破坏者。同

时,为了营造良好的执行环境,我们也应该通过政治动员和宣传,在广大人民群众中广泛开展制度教育,增强群众对制度的认同和信任,通过潜移默化的制度教育,使他们养成敬畏制度、尊崇制度的良好习惯,使整个社会逐步形成制度信念和制度文化,让尊崇制度、维护制度成为社会共识,为制度执行奠定良好的社会基础。

4. 充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用

克服当前制度执行不力的问题,亟须破除为制度设计而设计、为制度执行而执行的壁垒现象,这在客观上需要一个权威组织对政治、行政加以统筹协调,政党恰恰就是这样组织。在当代中国政治结构、制度结构和政治过程中,中国共产党毫无疑问是统筹协调政治与行政最合适、最有效的组织。在促进政治与行政力量的协调上,党本身具有天然的组织优势。党是中国各种政治力量、行政力量最好的黏合剂和整合者。作为执政党,中国共产党是各级政府部门成员的主体。党对政府的领导,一是通过其党员直接掌握国家权力并在政府机构内建立党组织来实现,二是通过党对政府主要干部所具有的组织人事权、纪律惩戒权以及以民主集中制为基础的集体决策机制来实现。^⑭行政班子成员首先是党委成员,其次是行政首长;首先是领导集体的一员,然后是分管负责人。^⑮所以,通过发挥党组织的功能和党员的先锋模范作用,能够提升行政部门执行制度的积极性、主动性,通过党的纪律,可以及时发现

并矫正制度执行中的偏差。这样,党的领导角色能够很好地、很自然地把政治与行政联系起来,形成一个有机的整体。因此,在提升制度执行力上,我们应充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用,整合各种力量,形成制度制定、执行、运转的合力。

注释

- ①莫勇波、张定安:《制度执行力:概念辨析及构建要素》,《中国行政管理》2011年第11期。②麻宝斌:《制度执行力:提升治理效能的关键所在》,《国家治理》2019年第11期。③李拓:《制度执行力是治理现代化的关键》,《国家行政学院学报》2014年第6期。④秦国民、陈红杰:《国家治理能力现代化视域下提升制度执行力的着力点》,《中国行政管理》2017年第8期。⑤蔡文华:《增强制度执行力依规治党的实现路径》,《中国特色社会主义研究》2018年第4期。⑥唐莹瑞、赵晓强:《试论党内法规制度执行力的形成逻辑》,《长白学刊》2018年第5期。⑦[美]道格拉斯·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海三联书店,1994年,第3页。⑧何增科:《从党治国家到政党政府:深化党和国家领导体制改革问题研究》,《政党与政府改革》,复旦大学出版社,2016年,第5页。⑨⑩[美]弗兰克·古德诺:《政治与行政:一个对政府的研究》,王元译,复旦大学出版社,2011年,第11、14页。⑪张康之、向玉琼:《变动于政治与行政部门之间的政策问题建构权》,《新视野》2013年第5期。⑫《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社,2016年,第90页。⑬夏书章:《行政管理学》,高等教育出版社,2008年,第372页。⑭林尚立:《中国共产党与国家建设》,天津人民出版社,2009年,第161页。⑮张思京:《深刻理解始终坚持党对一切工作的领导》,《湖湘论坛》2019年第2期。

责任编辑:浩森 文武

On the Political Basis of Improving the Executive Power of the System

Chen Wenxin

Abstract: The promotion of the executive power of the system can not only depend on the implementation of the administrative system, but also need a certain political foundation. Executive power of the system is closely related to politics: the content of system execution is determined by politics, the process of system execution needs political mobilization, the strength of system execution needs political supervision and evaluation, and the power of system execution is also given by politics. In order to improve the executive power of the system, we should further improve the scientificity of political decision-making in the process of making the system, strengthen the supervision and assessment of the authority to the administrative departments, strengthen the publicity and education of the system, and give full play to the leading role of the Party in taking charge of the overall situation and coordinating all parties.

Key words: system; system executive power; political foundation