

# 中央政令不畅的原因与对策

——基于对地方公务员的调查数据分析

薛刚凌

(中国政法大学, 北京 100088)

**[摘要]** 在当下中国, 中央政令在地方受阻变得让人担忧。为切实摸清中央政令不畅的原因, 课题组对地方公务员进行了抽样调查。结果显示, 影响中央政令畅通的主要有利益、科学和制度三方面的因素。本文围绕调查数据对以上因素进行多方位的分析, 并提出解决这些问题的基本思路。

**[关键词]** 中央政令不畅; 原因; 对策

**[中图分类号]** D630.1      **[文献标识码]** A      **[文章编号]** 1008-9314 (2010) 02-0019-08

在转型中的中国, 中央与地方的关系建构格外引人注目。其改革目标, 一要充分调动地方的创造精神和主动性, 以促进经济和社会的全面发展, 二要树立中央权威, 确保政令畅通, 从而保证国家的整体利益。但实践中, 政令不畅的情况较为严重, 如违规建设、矿难频发、教育乱收费等违法及违背中央政策的事情经常发生。有官员称中国最大的问题就是政令不通<sup>①</sup>, 更有人把政令不通定位为“中国政治的头号杀手”<sup>②</sup>。为切实摸清中央政令不畅的原因, 《中国行政管理体制现状调查和改革研究》课题组有针对性地设计了相关问题, 并于2007年8月和9月期间对14个省级单位<sup>③</sup>的四级政府(个别为三级或两级政府)的公务员进行了问卷调查, 收回有效问卷2505份。

## 一、调查问卷及相关说明

具体调查问题是, 您认为(地方)对中央政令有令不行、有禁不止的原因主要有(限选三项): [1] 地方保护; [2] 中央权威不足; [3] 法制不完善; [4] 中央政令忽视地方利益; [5] 政出多门, 地方政

<sup>①</sup>以敢讲真话著称的前教育部副部长张保庆在接受采访时说:“中国目前最大的问题是政令不通, 中南海制定的东西有时都出不了中南海。”摘自2005年11月14日《中国青年报》。

<sup>②</sup>参见“十七大, 中国有多少事情可期待?”, <http://www.china.org.cn/forum/viewthread.php?tid=750>, 最后访问于2009年4月10日。

<sup>③</sup>这14个省级单位包括上海市、重庆市、广东省、福建省、辽宁省、江苏省、湖南省、安徽省、湖北省、青海省、甘肃省、吉林省、山西省、天津市。

**[基金项目]** 本文是国家社科重大课题(项目批准号: 06& ZD021和 07& ZD029)的部分研究成果。

**[收稿日期]** 2010-01-12

**[作者简介]** 薛刚凌(1963-), 女, 湖南辰溪人, 中国政法大学法学院院长, 法学博士, 教授、博士生导师。

府无所适从；[6] 政令本身的科学性和可操作性不足；[7] 缺乏执行政令的人、财、物手段；[8] 其他（请填写在空格上）。

调查问题两点说明：

一是关于中央政令的界定。中央政令，广义上说，包含了法律、行政法规、部委规章、政策和命令三部分。狭义的政令主要指中央和国务院的政策和命令。我国在法律上并没有对中央政令给出明确界定，可以说，中央政令是一个约定俗成的概念。本调查也是在广义上使用中央政令的概念。

二是关于问题选项。主要有四类：第一类是与地方利益相关，如第一和第四选项；第二类涉及中央政

令的科学性，包括第五、第六和第七选项；第三类与法制建设关联，如第二和第三选项；第四类为开放性的选项。比较遗憾的是，由于当时的疏忽，没有把地方执行者的素质、能力列入选项，所以没有采集到相应的数据信息。

## 二、中央政令不畅的原因分析

### (一) 总体分析

将采集信息按公务员选择影响政令畅通的程度排序列表（表1）。

表 1 对于中央政令不畅原因的总体分析

选项	选择计数	百分比 (%)
[ 1] 地方保护	1786	71.3
[ 2] 法制不完善	1570	62.7
[ 3] 政令本身的科学性和可操作性不足	1080	43.1
[ 4] 政出多门，地方政府无所适从	887	35.4
[ 5] 缺乏执行政令的人、财、物手段	869	34.7
[ 6] 中央政令忽视地方利益	459	18.3
[ 7] 中央权威不足	315	12.6
[ 8] 其他	42	1.7

其他选项的填写情况：执法力度不严；执行监督不力；中央对地方考核体系目标导向不合理；既得利益者（包括执行者）的抵触；涉及的人员太多，太庞大；政令影响了地方当权者的既得利益；没有严格的操作性强的惩处机制；地方利益受损等等。

被调查者认为影响中央政令不畅的前三位因素是地方保护、法制不完善和政令本身的科学性和可操作性不足。首先，地方保护，简单地说就是地方为了自己的利益而违反法律规定以及违反中央的政策命令。对于政策行为与利益的关系，陈庆云教授提出“贯穿政策全过程的主线我认为是利益与利益的矛盾”，这是非常深刻的。<sup>[1]</sup>地方利益并不可怕，地方的创新和发展在很大程度上缘自于对地方利益的追求。只不过在实践中，地方利益在凸显的过程中出现了问题，主要表现在以下几个方面：第一，不能理性看待地方利益。受传统体制的影响，要求地方无条件服从中央，对地方利益不重视。第二，不能在法律上明确地方利益。究竟哪些地方利益是正当的，法律上并不十分清楚。法律上模糊带来的后果是利益边界不清，容易引发互相争夺。第三，地方利益得不到平等有效保护。如在

法律和政策制定中的平等参与权没有相关的机制保障，许多政策上的区别待遇忽略了地方的平等发展权。第四，违法和不正当的地方利益得不到有效遏制。由于地方违法的责任机制和事后监督制裁的薄弱，只有少部分违法受追究，这在一定程度上助长了地方对不正当利益的追求。中央政令不畅的首要原因表面上是地方保护，即地方政府为追求地方利益而曲解、变相执行中央政策，但更深层次的原因是地方利益在国家的治理中还没有得到充分的认识和相关的地方利益机制不健全。<sup>[2]</sup>

其次，法制不健全。法制不健全和地方保护在一定程度上重合，只不过地方保护是从目的上解读，而法制不健全是从手段或制度上理解。由于缺乏相应的法律手段，使得地方保护、尤其是不正当的地方利益得以横行。调查问题中的所有选项都与法律制度建设

有关。如何保障中央政令的内容科学、公正和可操作性，保证相关的配套执行手段，如何确保行政管理体制的理性和高效，都需要法律制度的支撑。

第三，政令自身的科学性和可操作性不强。政令的不科学可以表现在很多方面，如目标设定过高，超出了地方的实际承受能力；有关政策仅设定目标，而没有考虑配套的实施方案；政策之间相互矛盾，政出多门等。<sup>[3]</sup>比如说，为推动农村的发展，中央有关部门出台了汽车在农村促销的政策。但在一些欠发达的农村，路还没有建好，汽车促销毫无意义。政策的可操作性不强，也反映了其科学性不足。

影响中央政令畅通的第四位和第五位因素是政出

多门，地方政府无所适从和缺乏执行政令的人、财、物手段，这都可归于政令不科学的范畴。第六位因素是中央政令忽略地方的利益，可归入地方保护的范畴。第七位影响因素是中央权威不足，原因可能是随着市场经济的发展，地方利益凸现，中央控制的欠缺和控制手段的弱化，中央的控制能力下降。

(二) 比较分析

1. 不同地区公务员对中央政令不畅的认知分析

由于地理环境、发展程度的差异，我们的抽样分别在东部沿海、中部、西部和东北地区四个区域进行。统计结果见下表(表2)。

表 2 不同地区公务员对中央政令不畅的认知

选 项	统 计	东部沿海	中部地区	西部地区	东北地区
[ 1 ] 地方保护	选择计数	593	460	431	302
	百分比 (%)	74.9%	70.3%	69.9%	68.3%
[ 2 ] 中央权威不足	选择计数	113	70	76	56
	百分比 (%)	14.3%	10.7%	12.3%	12.7%
[ 3 ] 法制不完善	选择计数	500	394	376	300
	百分比 (%)	63.1%	60.2%	60.9%	67.9%
[ 4 ] 中央政令忽视地方利益	选择计数	145	107	124	83
	百分比 (%)	18.3%	16.4%	20.1%	18.8%
[ 5 ] 政出多门，地方政府无所适从	选择计数	259	279	212	137
	百分比 (%)	32.7%	42.7%	34.4%	31.0%
[ 6 ] 政令本身的科学性和可操作性不足	选择计数	365	266	258	191
	百分比 (%)	46.1%	40.7%	41.8%	43.2%
[ 7 ] 缺乏执行政令的人、财、物手段	选择计数	244	238	240	147
	百分比 (%)	30.8%	36.4%	38.9%	33.3%
[ 8 ] 其他	选择计数	11	9	5	17
	百分比 (%)	1.4%	1.4%	0.8%	3.8%
总计	参选人数	792	654	617	442

可以看出，不同地区对影响中央政令畅通的认知大体一致，但又各有特色。在四个区域中，东部地区认为地方保护是影响中央政令畅通最主要的原因，近四分之三的公务员持此态度，高于其他地区。其原因可能与东部地方改革开放力度较大，市场经济较发达，利益意识较强有关。在认为中央权威不足的选项中，东部沿海地区也是排在第一位。这在一定程度上可理解为东部沿海地区由于经济实力较强，具备相当的能

力和中央博弈。而在政令本身的科学性和可操作性不足的选项上，东部沿海地区的公务员也是选择率最高。这表明，东部沿海的发展程度较高，对政策的科学性要求较高。还有一种可能就是东部沿海地区对不科学的政令往往采取各种手段规避。

在四个区域中，中部地区对地方保护和缺乏执行政令的人、财、物手段的两个选项比较敏感，居第二位。中部地区相对不发达，地方保护的意识较强，再

就是比较贫困, 执行政令的人、财、物手段相对贫乏。另外, 中部地区对第二、三、四和六选项反映最弱。即相对较少比例的被调查者认为中央权威不足、法制不健全、中央政令忽略地方利益和政令本身的科学性与可操作性不足。这说明中部地区服从中央的意识较强, 利益意识不是很突出。而对政出多门, 中央政令无所适从的反映最强烈, 可能的原因是机构设置过多, 过于分散, 导致政出多门的情况严重。

西部地区反映最强烈的选项是中央政令忽略地方利益和执行政令缺乏相应的人、财、物的手段。这与西部地区的相对不发达和贫困有关。由于特殊的地理交通环境和历史渊源, 西部发展较为缓慢。区域之间的发展所处程度不同, 中央政令有时整齐划一, 可能

会影响西部利益。由于西部经济不发达, 又面临着其他区域的激烈竞争, 因此, 人才流失, 财政资源困乏, 许多地方政府处于财政赤字状态, 因此执行中央政令打折扣也就不难理解。

东北部地区的调查数据表明, 在四个区域中, 地方保护反映相对较弱, 而法制不完善反映最强。这说明在东北部地区不执行中央政令的原因主要不是基于地方利益的考虑, 而是由于缺乏法律制度的监控, 违法或追求不当利益而不用承担相应的法律后果。

2. 不同层级公务员对中央政令不畅的认知分析

由于在中央政令的执行上, 各级地方人民政府面临的问题不同, 因而也需要比较分析, 统计数据见下表 (表 3)。

表 3 不同层级公务员对中央政令不畅的认知

选项	统计	省级政府	地市政府	县级政府	街道乡镇
[ 1 ] 地方保护	选择计数	493	577	587	129
	百分比 (%)	69.6%	72.9%	72.5%	65.8%
[ 2 ] 中央权威不足	选择计数	98	95	104	18
	百分比 (%)	13.8%	12.0%	12.8%	9.2%
[ 3 ] 法制不完善	选择计数	442	481	530	117
	百分比 (%)	62.4%	60.8%	65.4%	59.7%
[ 4 ] 中央政令忽视地方利益	选择计数	119	147	157	36
	百分比 (%)	16.8%	18.6%	19.4%	18.4%
[ 5 ] 政出多门, 地方政府无所适从	选择计数	250	271	287	79
	百分比 (%)	35.3%	34.3%	35.4%	40.3%
[ 6 ] 政令本身的科学性和可操作性不足	选择计数	358	364	279	79
	百分比 (%)	50.6%	46.0%	34.4%	40.3%
[ 7 ] 缺乏执行政令的人、财、物手段	选择计数	220	252	309	88
	百分比 (%)	31.1%	31.9%	38.1%	44.9%
[ 8 ] 其他	选择计数	11	15	15	1
	百分比 (%)	1.6%	1.9%	1.9%	0.5%
总计	参选人数	708	791	810	196
	百分比 (%)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

可以看出, 不同层级的地方政府在影响中央政令执行方面有许多共性, 但在选项上又各有侧重。省级政府最突出的选项是政令本身的科学性和可操作性不强, 远远高出其他各级政府的选择。这可能是因为省

级政府部门作为政令执行的第一站, 对地方的需求比较清楚, 又控制着执行政令所需的资源, 因而对政策的科学性和可操作性比较敏感。省级政府官员选项最少的是地方保护、中央政令忽略地方利益, 缺乏执行

政令的人、财、物手段等。这说明省一级政府在资源支配方面有比较优势，对政策的利益纬度不如其他各级政府重视。

地市政府较其他各级政府更倾向于地方保护。可能的原因有三：一是地市政府往往要直接面对百姓，对地方利益的感受最深。二是地市政府之间的竞争更激烈，对地方利益的保护更有需求。三是受中央的控制较远，使得地方保护容易操作，从而为地方保护开了方便之门。

在县级政府的选项里，最为突出的是官员认为中央政令忽略地方利益。造成这一结果的可能原因是：第一，县级政府参与中央决策的机会较少，大多数决

策会征求省级政府和较大的市政府的意见，但很少延伸到县级政府。第二，在立法和政令设计上，县政府往往是承担责任的最基层组织体，而许多县的财政又比较困难，因而感到政令执行难度大。

街道乡镇反映最强烈的是政出多门和执行手段缺失。上有多根线，下面一根针。街道乡镇的婆婆多，承担了大量的委托事项，而这一级的人、财、物资源又十分有限，所以执行政令有很大困难。

### 3. 不同学历公务员对中央政令不畅的认知分析

公务员受教育的程度直接影响到对中央政令的执行态度，按公务员受教育程度统计列表如下（表4）。

表 4 不同学历公务员对中央政令不畅的认知

选项	统计	高中及以下	大专	本科	硕士	博士
[1] 地方保护	选择计数	64	460	1064	167	16
	百分比 (%)	79.0%	72.7%	71.1%	65.5%	76.2%
[2] 中央权威不足	选择计数	17	84	177	305	
	百分比 (%)	21.0%	13.3%	11.8%	11.8%	23.8%
[3] 法制不完善	选择计数	58	406	941	149	7
	百分比 (%)	71.6%	64.1%	62.9%	58.4%	33.3%
[4] 中央政令忽视地方利益	选择计数	17	121	261	55	2
	百分比 (%)	21.0%	19.1%	17.4%	21.6%	9.5%
[5] 政出多门，地方政府无所适从	选择计数	19	221	549	85	8
	百分比 (%)	23.5%	34.9%	36.7%	33.3%	38.1%
[6] 政令本身的科学性和可操作性不足	选择计数	14	230	662	154	12
	百分比 (%)	17.3%	36.3%	44.2%	60.4%	57.1%
[7] 缺乏执行政令的人、财、物手段	选择计数	34	219	533	78	4
	百分比 (%)	42.0%	34.6%	35.6%	30.6%	9.0%
[8] 其他	参选人数	0	8	29	41	
	百分比 (%)	0.0%	1.3%	1.9%	1.6%	4.8%
总计	参选人数	81	633	1497	255	21
	百分比 (%)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

调查显示，不同学历的公务员在中央政令执行不畅的认识上分歧很大。除都将地方保护列为第一影响因素外，在其他方面的认识很不统一。如学历低的公务员倾向于认为法制不完善是影响政令的重要原因之一，而学历高的公务员则认为政令不科学更影响政令的执行。虽然我们不能就此认为，学历低的公务员绕

着政令走是因为缺乏法律制约，而学历高的公务员规避政令是因为其认为政令不科学，但确实反映了教育背景对其执行政令的不同态度。高学历者对政令的科学性要求更高。

### （三）调查结论

上述影响中央政令畅通的因素并不孤立、而是相

互关联的。综合分析,可把影响中央政令畅通的因素归纳为三个方面,即利益因素、科学因素和制度因素。

1. 利益因素。调查结果显示,每个省份或直辖市都把地方保护作为影响政令畅通的首要因素,而且,经济越发达的地方对利益保护就越强调。地方利益自古有之,因而在国家的治理中,中央和地方的利益配置和权力架构一直是国家制度中最重要的一项内容。但在我国传统儒家文化中,强调“绝对效忠服从”和“重义轻利”,地方利益从属于国家利益,地方利益受到很大压抑。改革开放后,地方利益逐渐从国家利益中剥离出来,管理中的“道德人”也逐渐为“理性人”、“经济人”<sup>①</sup>所取代。在相对自由宽松的环境里,追求利益的最大化也就有了正当性的基础。

实践中,以下情形出现时,地方利益很容易成为中央政令执行的阻力:第一,中央政令一刀切,不符合或满足不了地方发展的利益需求。例如在土地供给方面,2006年曾查出中部某城市用地违规。严把土地关是必要的,但中部地区人口高度密集,发展才刚起步,任何发展都需要土地支持。如不从这一实际出发,实行一刀切的土地供应政策,要么会抑制中部发展,要么在下面出现违规用地<sup>[4]</sup>。第二,中央政令出现利益倾斜时,其利益没有得到重视的地方容易扭曲中央政令。第三,中央政令的执行会克减地方利益,但不执行并不会带来严重后果,地方会去规避中央政令。

2. 科学因素。调查问卷虽然对科学性的选项回应比较分散,但总括起来对科学性的反应强烈。非常有意思的是,发达地区、级别较高的政府以及公务员学历较高的被调查对象,对中央政令的科学性反应突出,可能是这些公务员的理性程度较高,对中央政令的科学性要求较高。中央政令不科学会导致地方对中央政令无法执行或没有能力及手段执行,影响政令畅通。

在现代公共行政中,科学性已变得十分重要。一方面是因为现代社会分工细化,整个社会系统日益复杂,另一方面是现代人的受教育程度远远高于以往,对管理的理性化要求更高。当然,高科技信息技术的发展、世界竞争的加剧,都对管理的科学性提出了新的挑战。在我国,中央政令不科学的原因很多:一是对科学性重视不够,与传统管理中强调伦理过多,忽略科学因素有关。二是对决策的规律性认识不够,把握不准。三是决策人员从整体上说,专业技术性不是很

强,参与决策的人员大多是做行政出身,没有深厚的专业知识。四是决策信息不真实,导致决策偏差。五是决策程序不完善,决策方法落后,停留在定性而没有进入到定量阶段。六是决策资源不够,导致调查研究不到位。七是社会发展太快,许多认识跟不上。八是决策机制不健全,导致决策分散化,但决策权力又过于集中,容易造成主观专断。

3. 制度因素。在地方对中央的服从方面,我国传统依赖的是行政手段。在计划经济条件下,由于中央控制着地方大部分人、财、物和制度资源,因而也保证了中央对地方的控制。但在市场经济取向改革的今天,随着地方利益的凸现,传统的控制模式开始显示其局限性,因而采用法律手段,构建法律制度来理顺中央和地方的关系就变得十分重要。具体地说,要确保中央政令的有效执行,涉及中央政令的制定、实施和监督三个环节的法律制度建设。

首先是中央政令的制定环节。严格的法治主义要求凡是涉及政府权力或影响到个人自由的都必须要有法律规范。而现阶段,当法律缺位时,政策也常常直接规定政府的权力和相对人的权利义务,在一定程度上代位了法律的功能。和改革开放初期比较,我国法律制定的规范化有了明显提高,但在调查研究、经济分析、地方参与和立法论证等方面仍有待加强。同样,行政法规和部门规章的制定也存在同样问题。至于中央政策和命令的制定,到目前为止,没有全面规范。实践中的做法是只要相关部门认为需要,就可以制定政策和命令。和法律制定相比,政策制定的周期短、地方参与程度低、科学论证更为欠缺。另外,政策和命令制定大多在封闭的环境下进行,各个部门之间并没有必要的沟通协调程序,容易导致政出多门。政令制定环节的法律制度是否完备直接决定了中央政令的科学性、公平性和可操作性。

其次是中央政令的执行环节。相对于政令的制定,执行环节更不容易引起人们的重视。因为按照历史传统,地方应当无条件执行中央的政令。事实并非如此。课题组的另一个调查问题显示下级政府中只有少部分

① 公共选择理论认为人都具有经济人的特点,即个人都是有理性的利己主义者,认为人们总是尽可能地利用自己的资源获取自身利益或效用的最大化。

会无条件地执行上级政令。该调查问题是：当地政府对上级政府（部门）的命令、任务不满时通常怎么办？回答无条件执行的为 20.2%，依法向上级反映问题和困难的为 53.4%，自行变通处理的为 12.1%，能拖就拖，不能拖，就执行的为 14.2%，干脆不执行的为 0.1%。（参选人数总计 2523 人）

中央政令的执行涉及许多法律问题，一是执行主体。是地方执行还是中央的垂直机构执行？当然还存在一种折中模式，即中央和地方合作执行。执行主体不可避免的和行政管理体制相关联，非常复杂。就拿法律的执行部门来说，始终存在分散与集中的困惑。笔者曾在一次市级政府（省内较大的市）部门的调研座谈会上问参与座谈的工商、质检、安检（安全生产）部门领导，“如果把三个部门合起来执法是否效率更高、效果更好？”他们纷纷表示肯定效率更高、效果更好，但目前存在法律障碍，因为这些领域的执法主体法律已经明确设定，除非修改法律。二是执行手段。中央政令的执行需要配套的人、财、物的手段，也需要法律手段的支持和保障。而由于政令制定过程中往往对相应的人、财、物的手段缺乏配套设计和论证，以至于中央政令在地方的执行过程中受到很大影响。到目前为止，我国立法和政策制定缺乏配套的成本分析制度，基本上停留在定性层面，而没有进入到定量程度，也就是说，一个法律或一项政策的执行需要多少人、财、物的投入并没有详细论证，一旦进入实施阶段，由于没有配套的手段而不得不打折扣。三是执行监督环节。即对中央政令的执行情况进行随时跟踪了解，及时发现问题和困难、协调沟通、排除障碍，做到无缝隙管理。目前实践中的执行监督最薄弱，既没有相应的机关负责执行监督，也没有相应的程序和手段。而地方在执行政令过程中的困难也没有有效的反映渠道和解决路径，其结果导致了决策和执行的严重分离。

第三阶段是不执行政令的责任追究环节。法律和政策、命令的执行应该基于两个最基本的因素，即利益导向和责任追究，或者说是激励和制裁机制。在实践中，利益机制和责任机制都没有很好建立。由于传统在观念上不承认地方的相对独立利益，在法律上缺乏对地方的利益界定和保护，所以一旦地方违法或谋取不正当利益，也无法追究其法律责任，因为地方没

有独立的法律地位，自然也就没有独立的责任。对中央政令的执行，很大程度上依赖官员的道德素养和人事选拔机制。中央对地方的监控仍然主要依靠传统地对官员个人的控制而不是对地方政府及部门行为的控制。

### 三、解决中央政令不畅的对策研究

如前所述，导致中央政令不畅的原因很复杂，有社会转型利益分化的影响，也有旧的秩序链条打破、新的制度跟进不够的原因等，因而需要新的思维来解决这一难题。具体要从以下几方面努力：

#### （一）正确认识和对待地方利益

要有效解决地方保护的问题，需要在以下方面调整思路：一是要在思想观念上转变，要正确看待地方利益，重视利益机制。地方利益的存在是一个客观事实。二是在法律制度上要确认地方利益。基本要求是在法律上明确地方的利益所在，明确地方的事权、物权、财权和管理上的改革创新权等，并需有相应的资源和权力手段保障。更进一步的要求是确认地方为相对独立的权利义务和责任主体，赋予其法律地位，建立相应的法律机制保护其利益，并让其为违法损害国家利益或其他地方利益的行为承担不利后果。三是中央政令的制定，无论是实体方面还是程序上，都要尽可能地考虑地方利益。在实体上，中央立法或政策制定应该有相应的地方利益影响分析。在程序上，应当建立地方代表制度，允许地方参与，听取地方意见，以确保地方利益。四是建立健全地方保护的责任追究机制，切实对那些无视国家利益或其他地方利益的违法不当行为进行制裁。

#### （二）提高决策的科学性和可操作性

政府决策是一个复杂的系统，涉及决策人员、决策权的配置、决策方法、决策程序和决策跟踪评估等。因此，要提高决策的质量，也需要从各个因素考虑。首先，要全面提升决策人员的素质。在英国，为提升政府决策人员的能力，在 1996 年创立了高级公务员制度。高级公务员的核心能力标准确定为：领导艺术；战略思想与计划；注重结果；人员管理；交流与沟通；财务与其它资源管理；个人效率；知识创造力和决断力；专门知识和专门能力。<sup>[5]</sup>我国传统上决策和执行

没有严格分离,事实上许多层级较低的公务员也在参与决策,这就难以保证决策的高水准。因此,需要建立相关的制度来保证决策人员的素质。其次,政府决策权的配置要合理。决策权通常包括决策的启动权、调查研究和方案拟定权、听取意见和咨询论证权、决策方案选择权、决策公布权等。按照科学决策的要求,决策权需要在不同组织或人员中分配,如决策的启动即可以来自于行政首长,也可以来自于民间;调查研究和方案拟定可以委托研究机构或政府决策辅助机构完成;听取意见需要广泛面对社会,如采取听证会,网上征集意见,咨询论证则由专门的咨询机构或专家承担;决策方案选择权由决策机关行使;决策公布权由行政首长享有。当然,以上环节划分是针对常态下而言的,如果在紧急状态下决策,则需要为了效率而牺牲掉一些环节。再次,决策的方法要科学。在决策中,要运用系统论、经济分析、社会调查以及博弈论等方法来确保其科学性。第四,决策程序要民主和理性。为保证决策民主,需要信息公开,并设置公听等参与程序。程序理性是指要强调决策的调查、咨询环节,以准确把握情况,科学论证,集思广益,以做出高质量的决策。最后,要建立决策跟踪评估制度。决策跟踪评估制度可以通过对决策执行的跟踪及时发现问题,回馈决策部门,以纠正决策中的偏差,保证决策的科学。

### (三) 推进中央和地方关系的法治化

把中央和地方关系纳入法治轨道是确保中央政令畅通的明智选择<sup>[6]</sup>。其理由是:第一,建立合理的中央和地方的关系制度,通过沟通和协商互动,可以使中央政令更能反映地方需求,促使地方自觉执行中央政令。第二,中央和地方关系的法治化意味着要明确中央和地方的权利义务关系,从而建立可预期的常态化的中央和地方间的秩序,能够有效避免利益边界不清所带来的大量投机行为和短期行为,减少执行中央政令的阻力。第三,建立中央对地方的法律监控机制可以有效制约地方政府的行为,并可以及时纠正违法行为;建立地方执行中央政令的责任机制,包括行政首长的责任和地方财政等方面的责任,使其为规避中央政令付出代价,从而确保中央政令的执行。由

于中央和地方的关系涉及中央与地方积极性的发挥和国家的稳定,因此,法治化的过程必须是慎重地、分步骤地、稳妥地进行。

### (四) 完善其他相关制度

在调查中,有被调查者认为,中央政令不畅通的原因除了问题所列选项外,还有既得利益者(包括执行者)的抵触、中央对地方考核体系目标导向不合理、执行监督不力等。其中,既得利益的抵触难以避免,因为任何政令都会涉及到相对人的利益。当然,在中央政令的制定过程中,要让利益相关者尽可能参与。如果利益确实受特别损害,应建立补偿机制。关于中央对地方的考核体系目标导向不合理,执行监督不力等需要改革完善,并在中央和地方的关系制度中解决。需要指出,虽然调查没有直接涉及中央政令执行者本身的素质和能力等方面,但这是一个不容忽视的问题。提升政令执行者的素质和能力,是确保中央政令畅通的重要环节。

上述分析可见,保障中央政令畅通是一项重要而复杂的工程,但更为重要的是要找准导致中央政令不畅的症结所在。从地方公务员抽样调查得出的三大影响因素,即利益因素、科学因素和制度因素揭示了中央政令不畅的深层原因,但愿其能为实际问题的解决提供新的有效思路。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1] 陈庆云. 关于利益政策学的思考 [J]. 北京行政学院院报, 2000 (1): 12.
- [2] 保建云. 地方利益冲突、地方保护主义与政策选择分析 [J]. 国家行政学院学报, 2007 (6): 62-63.
- [3] 薛刚凌. 行政体制改革研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006 94
- [4] 任玉岭. 政府执行力不能被削弱 [J]. 同舟共济, 2007 (4): 12
- [5] 李和中, 陈广胜. 西方国家行政机构与人事制度改革 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005 72-73.
- [6] 谭雄伟. 为什么“中央政令”有时出不了中南海. 党史纵横, 2006 (1): 51

责任编辑 吴敏燕