

决策、执行与监督三分的内在逻辑^{*}

□ 陈国权 谷志军

内容提要 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和运行机制需要认清决策、执行与监督三分的内在逻辑。文章认为,决策活动、执行活动与监督活动的三事分工是决策、执行与监督三分的逻辑起点;决策职能、执行职能与监督职能的三职分定是决策、执行与监督三分的关键环节;决策责任、执行责任与监督责任的三责分置是决策、执行与监督三分的核心要素;决策权、执行权与监督权的三权分立是决策、执行与监督三分的逻辑结果。概言之,决策、执行与监督三分的内在逻辑是:三事分工→三职分定→三责分置→三权分立。这一逻辑揭示出,决策、执行与监督三分是具有普适意义的权力结构和运行机制分析方式。

关键词 决策 执行 监督 权力三分

作者陈国权,浙江大学中国地方政府创新研究中心主任,公共管理学院教授、博士生导师;谷志军,浙江大学公共管理学院博士研究生。(杭州 310027)

政治体制的核心是权力结构,权力的合理配置是政治文明的重要内容。比较政治理论在论及西方政治体制主要特征时一般都将其描述为“三权分立”,就是以权力结构这一要素来描绘西方政治体制的基本特征,可见权力结构与政治体制的密切相关性。这为我们认识和研究政治体制提供了一条重要线索,那就是通过对权力结构的研究探讨政治体制的改革。权力结构是权力之间的关系及其运行机制。对权力进行分解是认识其内在结构的前提,从不同的视角可以对权力进行不同的分类。以政治机构——议会、政府、法院为分解依据将权力三分为立法权、行政权与司法权是西方探讨权力结构的经典分析方法。比较政治学一般基于立法权、行政权与司法权的权力结构关系来剖析一个国家的政治体制。但是这个分析框架

显然不适合对中国政治的分析,因为这个分析框架没有包含中国共产党这一中国最重要的公共权力体系。因此,依据立法权、行政权与司法权三分的分析框架来探讨中国政治就会犯认识上的严重错误,不管是对立法权、行政权与司法权“三权分立”的肯定还是否定。

其实,立法、行政与司法权力三分背后还有着更深层次的逻辑,那就是基于专业化分工的决策、执行与监督权力三分。公共管理的专业化分工具有必然性,但在不同的政治体制下表现为不同的形式。西方政治体制普遍实行的立法、行政与司法三分只是其中的一种形式,这种体制在西方的形成有其特定的历史条件与社会文化环境。制度的合理性具有相对性,合理的政治制度是适应特定历史条件与社会文化环境的表现。中国由于与

^{*} 本文系国家社科基金重大项目《健全权力运行制约与监督机制研究》(09ZD007)和教育部人文社会科学规划项目《决策权、执行权、监督权的制度构架和运行机制研究》(09YJA810023)的阶段性成果之一。

西方截然不同的历史传统与社会文化环境,理应实行与西方不同的政治体制。但政治体制背后的权力专业化分工,即决策、执行与监督三分追求的是公共管理的有效性。在这一层面上,公共权力结构和运行机制所遵循的权力制约与监督具有怎样的共同性逻辑,这是本文要研究的核心问题。

一、决策、执行与监督专业化分工

社会分工是从事一切社会活动达到预定目标的基本途径以及提高社会活动效率的基本手段。社会活动越复杂,分工就越细密;社会组织化程度越高,分工就越严格。决策、执行与监督是任何管理的三项基本活动,组织行为的专业化分离是社会分工在组织管理领域的反映,有利于管理水平的提高。从科学管理过程看,任何政治组织都需要实行决策活动、执行活动与监督活动的三事分工,决策、执行与监督三事分工是复杂政务活动提高效率、实行科学管理的必然要求。

社会分工是在自然分工的基础上随着社会生产力的发展而逐步形成的,“分工发展的各个不同阶段,同时也就是所有制的各种不同形式。”^①马克思和恩格斯根据摩尔根的考察研究,通过对社会分工的分析阐明了私有制、阶级和国家产生的具体过程,认为“三次社会大分工”促进了生产效率的提高,直接导致了人类社会从野蛮时代向文明时代的迈进。“文明时代是社会发展的这样一个阶段,在这个阶段上,分工,由分工而产生的个人之间的交换,以及把这两者结合起来的商品生产,得到了充分的发展,完全改变了先前的整个社会。”^②从这个意义上说,分工是一种自然规律,其目的是为了高效率。这一准则适用于各种社会组织。因此,涂尔干认为,“所谓社会劳动分工只不过是普遍发展的一种特殊形式。社会要符合这一规律,就必须顺应分工的趋势,这种趋势远在社会出现以前就已长久存在,并且遍及整个生命世界。”^③

与分工实践的悠久历史不相匹配的是,理论上对分工的研究却进展缓慢。虽然早在古希腊时期的柏拉图便表述过分工思想,有学者甚至认为他的整部《国家篇》都是在论及分工。但是在之后的很长一段时间里,分工几乎只是默默地存在着,直到十八世纪末人类才开始认识到它的规律。系

统的分工理论以及分工这个术语是由斯密最先创立的。他在《国富论》的开篇便写到:“劳动生产力上最大的增进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是分工的结果。”^④然而,分工并不是如斯密所描述的那样是经济生活所特有的现象,而是一切社会活动都会涉及到不同程度的分工。孔德第一次提出了劳动分工并不是纯粹经济现象的命题,他从分工中看到了“社会生活最本质的条件”,认为分工涵盖了“理性的所有范围,换言之,为我们提供了各种活动的全部领域,而不是被普遍限定在单纯的物质利用的范围里。”^⑤就此而言,分工不仅构成了社会团结的主要因素,而且构成了社会组织不断发展的首要原因。更重要的是,分工对效率的追求决定了社会构成的本质特性。

可知,分工不仅仅专指生产领域的劳动分工,而且包括政治生活和公共管理领域的政治分工。所谓政治分工指的是由社会生活中政治与公共管理活动的需要所引起的各种政府功能的分化,具体表现为政府职能的专业化和政治过程的专门化。政治分工通过提高政府组织活动效率以促进政府管理的科学化,从而维持社会的平衡与协调发展。从政府管理过程来说,任何政治分工都是一种功能性分工,其目的都是为了提高效率以使政府各个功能的实现具有科学的合理性。亚里士多德最早从政治实体的角度提出了政治分工思想,他在对政体进行分类的基础上认为一切政体都有个三要素,即议事机能、行政机能和审判机能。^⑥后世学者大多将这一论述与立法、行政和司法三权分立联系起来,实际上亚里士多德所说的议事机能、行政机能和审判机能三分与现在被西方奉为经典的立法、行政和司法三权分立并非一一对应关系,更准确地说它们分别对应着政治体系的决策、执行和监督这三项基本活动。

进一步而言,在政治过程中,立法、行政与司法三权之间实际上是一种“分工—协作”的关系。恩格斯就曾指出资产阶级理论家们“以其虔敬的心情把这种分权看作神圣不可侵犯的原则,事实上这种分权只不过是为了简化和监督国家机构而实行日常事务上的分工罢了。……这个原则只是在它符合于现存的种种关系的时候才被采用。”^⑦恩格斯的论述不但破除了人们对三权分立的崇

拜,同时也表明分权的真正意义和基本前提就是分工。从学理上说,决策、执行与监督三分提出的直接依据就是管理过程或权力运行过程的政治分工理论。政府活动的多样化、复杂化使得政治分工成为必要,按照政治分工的效率原则可以将政府管理过程分为决策、执行与监督三种不同的活动环节,决策、执行与监督三分是这三种政务活动分工的必然结果。从这个角度来讲,所谓“决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”,实际上就是指按照权力运行过程的政治分工原则来配置的权力结构和体制。就此而言,决策、执行与监督三分的逻辑起点应该是决策、执行与监督的三事分工。

二、决策职能、执行职能与监督职能三职分定

政治分工理论揭示出决策活动、执行活动与监督活动的三事分工是决策、执行与监督三分的逻辑起点,而政治组织及其人员从事任何一项政务活动都需要设定相应的职能,于是决策、执行与监督三事分工就发展到决策职能、执行职能与监督职能的三职分定。将政府的职能按决策、执行与监督三项基本活动进行组织化分离,适应政府管理专业化和专门化的特点,有利于政府更有效、更准确地承担职能,是决策、执行与监督三分的关键环节。

政府活动的分工需要相应的组织职能与之匹配。在组织理论研究中,组织职能的经典论述见之于官僚制组织理论之中,韦伯是这一理论的奠基人。在韦伯看来,官僚制是现代社会中实施合法统治的管理组织,它是建立在法理型权威基础之上的一种以目的合乎理性或价值合乎理性为取向的组织机构。^⑧官僚组织体系的特征是:“在职能专门化的基础上进行劳动分工;严格规定等级层次结构;运用规章制度清晰明确划分责权;人际关系非人格化;遵守严格的系统工作程序;以业务能力作为选拔提升的依据。”^⑨在韦伯的官僚制组织理论中,分工与等级秩序和非人格统治一道是官僚制组织最重要的特征之一。官僚组织的分工意味着将组织工作按照组织活动的分化原则而被理性地分成不同的部分,并交给有能力完成这些工作的部门或个人来承担。

从这个意义上讲,分工本身就是社会职业化

的运动,正是官僚组织中的这种分工才使得官僚呈现出职业化的趋势,进而为从社会中选拔从事这一职业活动的人员提供合理的思维路径和方向。可以说,“官僚制组织就是一个职位体系,是通过职位来确定分工—协作关系的”。^⑩政府作为一种典型的官僚制组织,其全部功能都应该服务于国家的公共管理需要。由于政府的功能是经过政务活动专业化分工而被注入到职位之上的,其功能的发挥也就是通过职位来承载的,从而被人们称作职能。随着国家范围的扩大、社会活动的复杂以及公共事务的增加,为了实现政治权力的有效运作,政府必然会出现按照管理活动和权力运行过程进行职能分化的趋势。这一趋势就需要有相对固定的部门和人员来司掌这些职能以及保障这些职能实现的权力,所以这种分化又被作为职位而固定下来。因此,职位就成为政务活动分工与政府职能分化的扭结。

政府按照决策活动、执行活动与监督活动进行专业化分工时,必然伴随着相应的职位设定。从政府管理过程而言,任何政务活动都可以划分为决策、执行与监督等不同的职能环节,并据此组织公共管理流程。威尔逊在《行政学研究》一文中认为“行政学研究的目标在于了解:首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”^⑪也就是说,威尔逊实际上提出了政府以什么样的形式出现和怎样根据这种形式而有效地承担起相应职能的问题。对于这个问题,古德诺的理解是,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^⑫这就是著名的政治与行政二分法,根据二分法建立起来的政府职能理所当然地在于行政政治所确定的决策,以提高公共管理效率。

然而,正如西蒙所批评的那样,传统公共行政所遵循的原则却存在着致命的弱点,“它们像谚语那样,总是成对出现。无论是对哪个原则来说,我们差不多都能找到一个看来同样有道理、同样可接受的对立原则。”^⑬这说明,传统公共行政的这种职能划分是模糊不清的。官僚制组织的基本特征是职能部门化的分工与协作模式,它的最主要弊端是行政决策职能与执行职能的划分不清。为

了摆脱官僚制组织的弊端,深化公共管理体制改革的基础就是重新规范和转变政府职能,在此基础上,进一步深化改革的主要任务和方向是调整和改革政府的管理职能,实行决策、执行、监督等职能的适度分离。政府的决策、执行与监督职能相对分离的改革实质上是新公共管理运动“再造政府”的核心战略,是对传统的、僵化的官僚体制的摒弃与突破,其目的是为了提提高公共管理效率。然而,政府职能的分离是建立在职位分化的基础之上的,而职位的分化又是政务活动专业化分工的结果,它在本质上是链接政务活动与政府职能的纽带。所以,决策、执行与监督三分的关键环节则是决策、执行与监督的三职分定。

三、决策责任、执行责任与监督责任三责分置

根据三事分工需要设定的决策职能、执行职能与监督职能的三职分定是决策、执行与监督三分的关键环节。政府职能的分化必然需要制度化的岗位和具体的个人来落实相应的责任,所以政府组织的建设应该以责任为目标,根据政府履责的需要决定政府权力的配置,以责任勘定政府权力的约束边界,按照履责的要求建构组织机构和配备人员编制。因此,决策责任、执行责任与监督责任的三责分置就成为决策、执行与监督三分的核心要素。

政府职能的分离提出了相应的三项责任。责任一词有三重含义:一是指有义务作为或不作为之事;二是指一定的行为主体须对自身行为负责;三是指违背义务的行为要受到相应的追究和制裁。在理论上,学者们对于政府责任的理解见仁见智,并未形成统一的认识。结合相关分析,我们可以将政府责任描述为“政府及其公务人员因其公权地位和公职身份而对授权者和法律以及行政法规所承担的责任。”^⑧一般而言,政府责任具有政治、法律、道德三重内涵,是包括积极责任和消极责任在内的完整的责任体系,政治责任、法律责任、道德责任是行政责任的基本组成部分。然而,根据政府职能分定的需要,政府责任又可区分为决策责任、执行责任与监督责任三类。

从实质意义上讲,政府只有在能够切实保障公共利益、促进实现公众意志,即真正履行其责任时才是理性、合法和道德的。在现代民主社会,政

府要对公民负责已经成为普遍认同的政治理念,任何政府都会以一定形式承诺要对公民负责。对公民负责的政府是责任政府,责任政府是民主、效率与道德的整合。作为民主政治的必然要求、依法治国的重要体现和高效廉洁的基本前提,责任政府“意味着宪法和法律是政府及其官员施政的准绳;公民的权利与义务受政府切实的保障;政府的渎职、失职与违法行为必须承担法律责任;受政府及其官员公务行为损害的公民,有权提出诉讼并获得赔偿。”^⑨根据公共管理决策、执行与监督专业化分工和职能分定的要求,将政府责任划分为决策责任、执行责任与监督责任是责任政府的必然要求。

依责任的相关分析可推知,政府责任之确立必须建基于权责关系明确界分的基础之上。政府的基本责任是维护和实现公共利益,公共权力是支撑其承担起这个基本责任的必要工具。换言之,公共事务决定了政府的存在,只要有政府存在的地方就必须有政府的权力与责任,权责一致是公共行政的基本原则。从一定意义上说,权责一致是公共管理追求效率与公平的必然要求。传统政治理论认为,政府的权力既不是与生俱来的也不是神授的,而是来自政治授权。政治权力的授予必然伴随着责任的规定,权力与责任是相互依存的。因此,政府在拥有公共权力的同时,必须负有相应的责任。然而,在政府组织的实际运行中,却常常会出现反功能化的权责背离倾向,尤其是权力与责任的不对等倾向。造成这种情况的根本原因在于这一理论的逻辑是先有权力后规定责任,认为权力是政府的基础,责任是对权力的限制与指向。

责任政府理论的提出则颠覆了这种关系,强调责任是政府的基础,权力是政府履行责任的工具,是先有政府责任然后才有政府权力。按这一逻辑构建政府责任与权力体系,应该是先设置政府的责任,然后按照政府履责的需要配置相应与必要的政府权力。建立在这一逻辑之上的政府首先是一个责任主体,是为了履行公共责任而设置的公共管理组织,政府权力则是政府履行责任需要配置的一种必要工具。按照责任政府理论,政府必须对公民承担政治责任的理由植根于民主政治中一种深刻的“委托责任关系理论”。“该理论

认为国家的一切权力属于人民,由于人民不便直接行使国家权力,因而要靠确立一种合理程序推选人民的代表或官员组成政府,行使国家的管理权。但是,政府及其官员权力的行使,要基于人民群众的同意。人民与政府之间形成了一种‘委托责任关系’。”^⑩ 责任政府的组织逻辑不仅需要责任先置,还应该责任分置。决策职能、执行职能与监督职能是任何政治组织的三项基本职能,将政府的责任在决策、执行与监督三职分定的基础上进行决策责任、执行责任与监督责任的三责分置,有利于政府更有效地履行责任,是责任政府保障有效履责的重要制度基础。因此,决策、执行与监督三分的核心便是决策、执行与监督的三责分置。

四、决策权、执行权与监督权三权分立

政府的权责关系逻辑阐释了决策责任、执行责任与监督责任的三责分置是决策、执行与监督三分的核心。政府组织从权力本位到责任本位的发展,应保障公职人员在履行责任时具有相应的权力为工具,决策、执行与监督的三责分置从而要求决策权、执行权与监督权的三权分立,决策权、执行权与监督权的分立与制衡是政府责任分置的逻辑延伸。于是,决策权、执行权与监督权的三权分立就成为决策、执行与监督三分的逻辑结果。

政府责任的履行需要相应的权力。政务活动分工导致了政府职能的逐渐分化,与之相伴随的是权力的不断分化,出现了服务于不同职能的权力。而且,社会越向前发展,意味着权力种类不断增加、权力关系愈发复杂。关于权力分化思想的最早表述是亚里士多德,虽然他的政体三要素说是从政治实体的角度来考虑部门分工问题的,但是对政治分工探讨的必然结果是对权力分化的思考,所以亚里士多德的思想中合乎逻辑地包含了权力分化的内容。波利比阿则直接继承并发展了亚里士多德的权力分化思想,通过考察古罗马的实际情形提出了混合政体理论,认为古罗马的政体体现了执政官即君主权力、元老院即贵族权力与人民大会即平民权力之间的分化。但是,古希腊、罗马政体中的权力及其机构的分化并不是一种功能性分化,更不具有现代意义的政治分工的特征,这种分化实际上只是当时在社会上占支配地位的不同社会构成要素之间的力量平衡。

明确的分权学说直到十七世纪的英国才第一次作为融贯的政治理论而出现。维尔认为,“在英国内战的动荡中,当时的基于国王、贵族和平民之混合的政府制度看起来已不再适用,而需要有一种新的政制理论;作为其回应,分权学说就应运而生。”^⑪ 在理论方面,洛克作出了开创性的贡献,他通过考察政府的目的及政府诸权力之间的相互关系阐发了权力分立主张,将政府权力分为立法权、执行权和对外权。^⑫ 在洛克的理论中,立法权是最高权力,执行权和对外权从属于立法权,执行权和对外权既有区别又不能分割,因为对外政策只是对内政策的延续。从这个意义上讲,洛克所说的三权实际上只有两权,最重要的是,他并没有把司法权单独划出,而是把司法权仍归属于执行权。而孟德斯鸠则迈出了这关键性的一步,他明确规定了司法权在政府权力系统中的独立地位,使得权力分立理论真正超越了两权分立,达到了完全意义上的三权分立。孟德斯鸠认为,每个国家的权力都可以划分为三种,即立法权、行政权和司法权。^⑬ 从而以一种公认的现代形式提出了政府权力的三重划分,为三权分立理论作为一种自主的政府理论的出现铺平了道路。

然而,近代以来西方国家根据三权分立理论所设计的权力结构和运行机制却并未达到其最初设计者所设想的目的和预期的效果。其原因一方面在于这一理论是从权力结构的要素出发,把整个权力体系分为立法、行政与司法三大要素,然后对这三大要素之间的责任关系做出规定;另一方面在于立法、行政与司法权力三分是在特定历史传统与社会文化环境下提出的解决权力制约问题的一种特定方式,它在本质上是一种政治性宏观三分。从方法论上看,这种做法实际上仅仅是一种要素举例,无法包容许多新的权力形式以及接纳新的权力要素,因而不具有周延性和普适性。因此,根据政府管理过程所具有的决策、执行、监督等不同环节,将政府权力划分为决策权、执行权与监督权,是一种更具有包容性的权力划分方式,因而更具有可操作性和普适性。在现代民主与法治社会,政府事务的分工、职能的设定、责任的承担最终都需要落实到权力的赋予上,所以说,决策、执行与监督三分的逻辑结果应该是决策权、执行权与监督权的三权分立。

综上所述,决策、执行与监督三分的内在逻辑是清晰而明确的:社会分工是从事一切社会活动达到预定目标的基本途径和提高管理效率的基本手段,任何政治组织都需要实行决策活动、执行活动与监督活动的三事分工;政治组织从事任何一项政务活动都需要设定相应的职能,于是从三事分工发展到决策职能、执行职能与监督职能的三职分定;组织职能的分化需要相应的制度化岗位和具体的个人来承担责任,进而从三职分定发展到决策责任、执行责任与监督责任的三责分置;政治组织及人员履行责任必须配置相应的权力为手段,因此从三职分定发展到决策权、执行权与监督权的三权分立。这一逻辑是对立法、行政与司法三分逻辑的发展和超越。研究表明,决策、执行与监督三分较之于立法、行政与司法三分更具有可操作性和普适性。

因此,西方的立法、行政与司法三分的权力结构和运行机制由于历史传统与社会文化环境不同而不可能适用于中国,但这个权力结构背后所蕴含的决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的逻辑却具有普适性,中国也应该根据这个逻辑设计适合中国的政治体制,建立中国特色的权力制约监督体制。

注释:

- ①《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1995年版,第68页。
- ②《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第174页。
- ③⑤〔法〕埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠东译,生活·读书·新知三联书店2000年版,第4、26页。
- ④〔英〕亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研

究》(上卷),郭大力、王亚南译,商务印书馆1972年版,第5页。

⑥参见〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第218页。

⑦《马克思恩格斯全集》(第5卷),人民出版社1965年版,第224~225页。

⑧参见〔德〕马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆1997年版,第242页。

⑨陈国权、张洁裙:《转变中的公共行政范式——从官僚制行政走向后官僚制行政》,《浙江社会科学》2002年第4期。

⑩张康之、张乾友:《论权力分化的启、承、转、合》,《学海》2011年第2期。

⑪〔美〕伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,彭和平等:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第1页。

⑫〔美〕F·J·古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第12页。

⑬〔美〕赫伯特·西蒙:《管理行为——管理组织决策过程的研究》,杨砾等译,北京经济学院出版社1988年版,第21页。

⑭陈国权、徐露辉:《责任政府的法治基础与政治构架》,《江海学刊》2005年第3期。

⑮陈国权:《论责任政府及其实现过程中的监督作用》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2001年第2期。

⑯陈国权等:《责任政府:从权力本位到责任本位》,浙江大学出版社2009年版,第3页。

⑰〔英〕M·J·C·维尔:《宪政与分权》,苏力译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第3页。

⑱参见〔英〕洛克:《政府论》(下篇),叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1964年版,第91~93页。

⑲参见〔法〕孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),张雁深译,商务印书馆1961年版,第155页。

责任编辑 陈亚飞

ABSTRACTS

The Effects of Corruption, Openness and Modernization on the Composition of Local Public Expenditure (4)

Zhu Jun (School of Public Finance and Taxation, Nanjing University of Finance and Economics, Jiangsu 210046)

Abstract: Basing on the panel data of provincial governments, this paper researched on the effects of corruption, economic openness and modernization on the composition of local public expenditure with two stages least square method. The results show that corruption stops the improvement of local education expenditure level while the openness of capital measured by FDI heightens the expenditure level of government public security agency. In terms of different regions, the effects on the western area are basically consistent to which of country.

Key words: Corruption, Openness of Capital, Modernization, The Composition of Public Expenditure

An Empirical Study of Environmental Tax's Impact on Economic Growth:

Based on the Panel Data Analysis of Carbon Dioxide Tax in 12 Developed Countries (13)

Lu Zhihua, Hao Rui (Institute of China's Economics and Management,

Central University of Finance and Economics, Beijing 100081)

Ge Yuping (SINOHYDRO Group Ltd., Beijing 100048)

Abstract: The paper made random effects evaluation with the panel data analysis of the carbon dioxide tax in twelve developed countries from 1980 to 2009. The results indicate that levying environmental tax may have negative effects on the short-term economic growth. But the influence of environmental tax on the economic growth reflects long-term impact, which is significant negative. Therefore, when it comes to levy environmental tax, the policy makers should not only adjust the tax system to minimize the cost rising problem in the short term, but also have to design necessary supplementary measures to reduce its negative effects on the economic growth and social welfare in the long term.

Key words: Environmental Tax, Economic Growth, Short-Term Impact, Long-Term Impact, Random Effects Model

Incentive Contracts Choices on Risk-Taking Behaviors of Commercial Banks (22)

Luan Tianhong, He Kejie (School of Finance, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018)

Wei Cong (School of Economics and Trade, Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018)

Abstract: Appropriate incentives for managers' behaviors are critical for the risk control of commercial banks, due to the fact that the risk level of commercial banks depends on the risk-taking behaviors of managers to a certain extent. Extant studies did not pay enough attention to the design of incentive contracts for managers' behaviors of commercial banks, nor did formal incentive contracts have effective external evaluation variables. This paper tried to establish a more comprehensive and flexible framework of incentive contracts for commercial banks managers' risk-taking behaviors from the perspective of relational contracts and formal contracts. This framework would be developed by extending extant theoretical models and overall examining the real information and external information of the effects of commercial banks managers' risk-taking behaviors.

Key words: Risk-Taking Behavior, Relational Contract, Formal Contract

The Internal Logic of the Separation of Decision-Making, Enforcement and Oversight (27)

Chen Guoquan, Gu Zhijun (College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027)

Abstract: To establish the power structure and operation mechanism, in which decision-making, enforcement and oversight powers restrict and coordinate one another, the internal logic of the separation of decision-making, enforcement and oversight should be recognized. This article considered that the division of decision-making, enforcement and oversight activities was the logical outset, the set of decision-making, enforcement and oversight functions was the key link, the split of decision-making, enforcement and oversight responsibilities was the core element, and the separation of decision-making, enforcement and oversight powers was the logical result. In short, the internal logic of the separation of decision-making, enforcement and oversight is that: the division of three activities → the set of three functions → the split of three responsibilities → the separation of three powers. This logic reveals that the separation of decision-making, enforcement and oversight is a method which has universal significance to analyze the power structure and operation mechanism.

Key words: Decision-Making, Enforcement, Oversight, Separation of Powers

Modern Media and Public Governance: Taking Hangzhou as an Example (33)

Xu Xun (College of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018)

Abstract: Modern media plays a special role in public governance, the characteristics of which are the democracy responsibility undertaking and the people's livelihood concerning. The media activities about democracy and the people's livelihood in Hangzhou establish the field effects, social communication effects and governance effects of media with the functional innovation of modern media. The key to the functional construction of modern media in public governance lies in the construction of social action network, the way of which is to guide social actions, admit public participation, and promote the interaction and connection of institutional rule system.

Key words: Public Governance, Modern Media, Democracy, The People's Livelihood

**The Pretrial Agreement System of American Corporate Crime
in the Perspective of Constitutionalism: Reviewing the Stein Case** (40)

Ye Liangfang (Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310008)

Abstract: Pretrial agreement initially was conceived as a measure for the juveniles who had slight crime. In the post-Enron era, it became a basic way for American justice ministry to handle serious criminal cases made by listed companies. The legal obligation such as paying fines in pretrial agreement is a kind of out-and-out "punishment", which is implemented without conviction or the label of "criminal punishment", so that it is a kind of "punishment without conviction". In the Stein case, the federal court reviewed the constitutionality of pretrial agreement for the first time, and considered that the activity that the procuratorate pressed on the defendant causing KPMG ended the payment of lawyer fee violated the Sixth Amendment to the constitution of the United States. Besides, pretrial agreement had fundamental flaws in the design, so that it also violated the equal and applicable law principles.

Key words: Pretrial Agreement, Corporate Crime, Constitutionality, Stein Case, Pay Lawyer Fee, Right to Counsel

How does the Law Response to Emotion: The Differentiation of Valuation and Commensurability Difficulties (48)

Wu Xiyu (Law School, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310008)

Abstract: Law always concerns about the value of life and health. Facing this kind of problems, people may act emotional responses, which can become social effects quickly. Judicature needs to notice the differentiation of valuation especially and handle commensurability problems carefully in these legal issues. Without relevant support of judgment module, judges are difficult to apply different situations to increase the accuracy of judgment, which may lead to an overly cautious way of judgment, or