

中央政令不畅的原因与对



[基金项目] 国家自然科学基金项目 (L1 Ž ž ! : 0& 021" 0 & 02 # \$ % & ' ()

[收稿日期] 2010 01 12

[作者简介] * + , (1 6 - . / 0 1 2 3 * 4 5 / 6 5 6 7 7 8 5 6 9 : ; < , 9 : = > ?

府无所适从 [6] 政令本身的科学性和可操作性不足 [] 缺乏执行政令的人、财、物手段 [] 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。本调查药

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。^[1]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

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。这说明中部地祝

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 。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”^①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。

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 12 1，能
自行变通处理的为 12 1，能
拖就拖、不能拖就执行的为 1 2，干脆不执行的
为 0 1。（参选人数总计 2 2 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

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。