

● 公共行政

监督“虚脱”:妨碍政策有效执行的重要因素^{*}

丁 煌

(武汉大学 公共管理学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 丁 煌(1964-),男,河南息县人,武汉大学公共管理学院行政管理系教授,法学博士,主要从事公共政策与公共行政学研究。

[摘 要] 有效的监督是政策得以顺利实施的重要保证。但在我国目前,执行系统的监督机制因体制的依附性而难以正常运转,权力机关的监督职能因其有“权”无力而无法完全履行,新闻媒体的舆论监督因受行政干预而无法释放能量,社会监督因投诉不畅、缺乏保障而难以发挥作用,这些方面导致政策执行过程的监督“虚脱”,应引起有关方面的关注。

[关键词] 政策执行; 监督机制; “虚脱”

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)02-0209-06

古人曰:“徒法不能以自行”。政策制定出来之后,关键的工作就在于正确地贯彻执行。然而,政策执行是一项极为复杂的社会实践活动,在实际的政策实施过程中,政策执行的有效性常常会由于这样或那样的原因而受到影响,甚至时常会出现执行活动偏离政策目标的不良现象,因而必须对政策执行活动加以有效的监督。

“监督”是当今社会政治生活中使用得最多的词语之一。从语义上说,它是检查、督促的意思。“监督”的英文是“supervision”,它是由“super”和“vision”两个部分组合而成。前者是指位居上方,后者指观察或察视,二者合起来就是“位居上方加以观察”的意思。在汉语中,“监督”一词最早出现于汉代郑玄对《周礼·地官·乡师》的“遂治之”批注:“治,谓监督其事。”但是,与“监督”一词意义相近的诸如“监视、监察”等词在此之前就已有之,例如,《诗·大雅·皇矣》中就有“监视四方,求民之莫”的说法。早在古老的原始社会就有了人类的监督行为,在原始民主生活中,罢免和舆论是两种主要的监督方式。由氏族全体成员选举产生的氏族首领如果失去了民众的信任,则可以通过民众大会随时将其撤换、罢免。至于其舆论监督的社会作用,则是在以后的阶级社会里无法比拟的。在一个封闭的、群居的、“自然等同状态”的社会里,舆论的力量使任何破坏古老习惯和传统的人都会蒙受耻辱、受到惩罚,以至于恩格斯评价说:“氏族社会是从那种没有任何内部对立的社会中生长出来的,而且只适合于这种社会。除了舆论以外,它没有任何强制手段。”^[1](第 169 页)作为现代社会的一种管理制度,监督对于政府高效率地实施其管理社会公共事务的功能,特别是对于作为政府公共行政之重要组成部分的政策执行活动,具有十分重要的作用。

然而,在我们现实的政策执行活动中,因监督“虚脱”——即监督机制不能正常发挥作用而导致政策执行过程出现阻滞、政策不能落到实处的情形时有发生,这不仅使政策应有的作用得不到发挥,而且在有些地方或部门甚至严重干扰了改革的进程,对于我国当前改革的进一步深化和社会主义现代化建设事业的健康发展危害极大。在此,本文拟对政策执行过程中监督“虚脱”的几种情况予以简要剖析,以期

^{*} 收稿日期: 2001-07-23

基金项目: 国家哲学社会科学“九五”规划青年基金项目(98CZZ002)

引起有关方面的关注。

一、执行系统的监督机制因体制的依附性而难以正常运转

作为执行系统内部的一种对政策执行活动进行检查和督导的管理制度,监督作用的发挥受制于执行系统的权限划分和机构设置。法国著名政治思想家孟德斯鸠说过:“一切有权力的人都容易滥用权力,而且他们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[2](第 154 页)如果没有一定的权力对权力的使用加以合理的限制,监督的作用就等于零。监督制度只有在权限划分、机构设置上有较大的主动权和权威性,它的作用才会充分发挥。

就我国的政策执行系统来看,其监督机构一般实行的是双重领导体制:一方面它受上级监督机关的领导(或指导),另一方面它又要受同级党委和政府的领导。由于监督机关实质上是属于当地党委和政府的一个工作机关,其人事任免权、调动权均掌握在当地党政首脑手中。监督机关与当地的政策执行部门有着十分密切的利益关系,事实上,上级监督机关的指导作用往往被同级党委或行政机关所弱化,使监督机关成为当地党政机关的附属品。在这种管理体制下,监督机关对政策执行活动的监督作用很难保证不变味,有时甚至成为某些政策执行者推行地方保护主义、谋取局部利益乃至个人利益的工具。正是由于各级政策执行系统的监督机构实际上是同级党政领导机关的一个工作机构,其工作人员的生杀大权实质上为同级党政领导所控制,所以,他们在对政策执行部门的执行活动实施监督时,不可避免地会受到许多不正当的行政干扰,特别是在当前体制转轨的改革年代,各级政府间的关系,尤其是在中央政府与地方政府间的关系在很大程度上尚未规范化的情况下,这种附属性的管理体制不可避免地会使监督者在政策执行活动实施监督时出现“虚监”、“失监”乃至为了偏袒地方利益或部门利益而不惜丧失甚至损害国家利益和人民利益,进而导致政策目标落空的不良情形。近年来,假冒伪劣商品可谓是为广大消费者深恶痛绝的一大公害,中央政府为此曾三令五申要求各地要严加查处。然而,即使是在中央的多项相关政策颁行之后,这种公害也未能消除,甚至还大有扩张蔓延的势头。之所以会出现这种情况,别的原因暂且不论,政策执行系统内部的监督“变味”不能不说是其中原因之一,因为有些低劣假冒的商品正是在监督部门大开绿灯的情况下畅通无阻的。当然,许多监督机关为这些商品大开绿灯也并非出于自愿,而是迫于来自各方面的行政压力而不得不违心为之。至于诸如重复建设、截留利税、私设金库等有悖于中央政策的现象之所以屡禁不止,其根源恐怕主要也正是在于此。不仅如此,这种依附性的管理体制还致使监督机构权力递减,造成“同级监督管不了、上级监督够不着”的政策执行监督真空状态。所谓监督机构的权力递减,是指监督机构不可能监督同级党政机关,而只能在对下级党政机关的监督中发生作用。例如,省级监督机构只能监督地市党政机关的政策执行活动,地市监督机构只能监督县级党政机关的政策执行活动。从理论上讲,各级监督机构本应是所在地区或部门监督政策执行情况、维护政策统一性的权威性机构,但正是这种依附性的管理体制导致监督机构的权力发生了递减。尽管监督机构的这种权力递减并非法律和政策所明文规定的,但是,在政策执行系统内部监督机制的实际运作过程中,监督权力的指向只可能向下,而不可能做水平运动。于是,与之平行的党政机构的监督工作需要由上级监督机构干预才能发生作用,而上级监督机构因远离下级党政机关而只可能在对基层单位的检查中或者在人民群众的强烈反应下或者在社会矛盾激化的情况下才会进行监督。因此,日常的政策执行活动便常常会出现前面所说的那种“同级监督管不了、上级监督够不着”的监督真空状况。许多政策执行阻滞的情形正是在这种监督真空状况下发生的。

二、权力机关的监督职能因其有“权”无力而无法完全履行

监督权是国家权力机关的重要职权之一。早在 100 多年前,美国著名政治学家、西方行政学的创始人伍德罗·威尔逊就曾指出:“一个有效率的,被赋予统治权力的代议机构,应该不只是像国会那样,仅限于表达全国民众的意志,还应该领导民众最终实现其目的,做民众意见的代言人,并且做民众的眼睛,对政府的所作所为进行监督。”^[3](第 164 页)“严密监督政府的每一项工作,并对所见到的一切进行议论,乃是代议机构的天职。”^[3](第 167 页)我国的国家权力机关是各级人民代表大会,人民选举自己的代表,组成权力机关,权力机关又以代表人民的利益和意志,维护民主宪政为根本宗旨,因而权力机关对政府行政机关的监督权力是人民代表大会权威性的重要支柱之一。我国宪法第三条也明确规定:“国家行政机关……由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”在我国,人民代表大会对行政机关的监督主要体现在人事任免和对行政机关执行政策的检查两个方面。作为国家权力机关,人民代表大会不隶属于任何党政机关,按理说,它对于政策执行活动的监督应该是最有权威性的,它应该能够在政策执行过程中发挥重要的监督作用。然而,尽管改革开放 20 多年来我国在人民代表大会制度的建设方面取得了长足的发展,但是由于政治体制改革的步伐缓慢,人大在监督政府官员的政策执行行为方面的监督职权一直未能得以充分的发挥,究其原因,主要有以下几个方面:

首先,人大在政府人事任免方面的有权无力致使人大的地位未被有些政府官员真正认同。我们知道,在我国政府官员的人事任免方面,除了少数政府主要组成人员是由党委推荐、人大认可的之外,其他大量的政府官员的人事任免与人大几乎没有什么实质性的关系,所以有些政府官员并不是十分看重人民代表大会的监督作用,他们中甚至还有人视人大监督为“多管闲事”、“挑毛病”、“出难题”、“多此一举”等等,从而导致人民代表大会这个国家权力机关实际上变得有权而无力,即形式上拥有管理国家事务的决定权、任免权、监督权,但是实质上其权力却缺乏保障。

其次,地方各级国家权力机关在党内缺乏应有的地位。众所周知,中国共产党是我们国家的执政党,是我国各项事业的领导核心。一个机关在国家政治生活中的地位及在社会中的地位,往往取决于这个机关领导人在党内的地位。按照法律规定,地方人大与地方同级政府处于监督与被监督的地位,而在党内,地方政府主要领导人一般情况下均为同级党委的第二把手,而许多地方的人大常委会主要领导人却尚未进入党的核心领导班子——党委常委会。尽管有些省、市近年来出现了省、市委书记兼任人大常委会主任的情况,但是就我国绝大部分地区,特别是省级以下的行政区域来看,其人大常委会主要领导人在党内的实际地位常常要低于同级政府首脑,其实权自然也要小于同级政府首脑。因而,在政府部门执行政策出现问题时,人大要履行其对政策执行活动的监督职责就有一定的难度,因为人大工作人员难免会因担心自己的实际利益受到影响而心有余悸。

再次,权力机关本身的监督主体意识不强。作为国家权力机关,人大及其常委会的监督主体意识就理论上而言似乎不存在什么大的问题。但是从实际情况来看,这个问题并没有从根本上真正得到解决,因为在现实的政策执行活动中,有许多政策执行主体违反国家政策的行为,人大及其常委会往往都不敢予以纠正,或者是稍一触及,便遇难即退,致使一些违反国家政策的事件迟迟得不到纠正或处理,并对相关政策和后续政策的执行往往造成极坏的影响。之所以会出现这种情况,在很大程度上正是由于人大及其常委会的监督主体意识尚存在问题。我国地方各级国家权力机关的组成人员主要是兼职,人大常委会组成人员有许多都是从党、政、司法部门退到或安排到人大来的,特别是有些刚从党委或政府部门转到人大来的人大常委会组成人员,对工作很不适应,并且他们对人大监督的性质、地位和作用常常缺乏全面正确的理解,监督主体意识比较淡薄,在对政策执行活动实施监督时往往不会恰当地运用手中掌握的有强制力的监督手段:反倒是“怕”字当头,怕“得罪人”、怕“撕破脸皮”、怕“搞僵关系”、瞻前顾后、忧心忡忡,使监督磨圆了棱角,失去了锐气,软化了监督权。在这种思想意识的指导下,对政策执行主体的

监督结果必然是回避矛盾,不敢直言,婉转敷衍,得过且过。

最后,人大对政策执行主体的监督缺乏具体的法制保障。改革开放以来,我国虽然制定了不少法律,但是至今也没有一部专门的监督法。尽管宪法和地方组织法对监督问题作了一些规定,但是这些规定一般都比较原则,不便于操作。虽然有许多地方制定了监督条例,但是其适用范围毕竟仅限于本地区,其权威性远不如国家法律。地方各级国家权力机关在加大对政府执行政策情况的监督力度、进行实质性和深层次的监督时,势必会碰到国家法律依据何在的问题,致使监督人员履行职权时缩手缩脚,软弱乏力。在党内制度特别是组织人事制度不健全、体制未理顺的情况下,尤其容易发生对政策执行主体监督受阻的情形。例如,云南省某一地级市人大常委会根据群众反映,决定组织特定问题调查组对该市人事局长违反政策的问题进行调查,市委对此十分不满,又组织调查组进行反调查,结果不了了之。此外,该省还有一局级干部将一个刚刚因不能正确有效地执行国家政策而被人大代表评议免职的县林业局长调到自己手下工作,搞易地继续为官。^[41](第 294 页) 这些问题虽然只是典型的案例,但却反映了对政策执行主体的监督工作缺乏法律、制度保证的事实。

三、新闻媒体的舆论监督因受行政干预而无法释放能量

舆论监督,尤其是新闻媒体的监督具有全民公审的强大威力,它能够及时地将一切官僚主义和违法乱纪行为置于众目睽睽之下,使之原形毕露,劣迹昭昭,产生无法抵御的批判力量。在西方国家,新闻媒体及其舆论常常作为与立法、行政、司法三权并立的社会“第四权力”被归之为“第二决策圈”,它对于保证政府政策的有效执行具有重要的监督作用。正如美国著名政治学家希尔斯曼所言:“新闻界被人称为政府的第四部门,这说明它所起的作用对管理国家是有用的。……它帮助政府官员了解人们在想什么,它也有助于向人们解释政府在想什么,做些什么。新闻界还可以起教育作用。通过分析和解释,它有助于教育人民,也教育那些第一圈决策者。”^[51](第 389 页)正因为新闻媒体及其舆论具有如此重要的地位,西方国家的新闻记者向来被誉为“无冕之王”。在我国,应该承认,伴随着改革开放和社会主义民主政治的日益发展,新闻媒体对于监督政府政策执行活动的有效开展无疑也起到了十分重要的促进作用,特别是像中央电视台《焦点访谈》这样的新闻评论栏目的设立,对于防治政策执行过程中的违规失范行为、保证政策的有效执行,产生了极为广泛的积极影响。诸如山西省运城地区交警违反中央政策,上路乱收费、乱罚款的违规行为;武汉江汉桥违反国家政策乱收费的事件等,都是在中央电视台《焦点访谈》栏目的监督之下及时得以整治和纠正的,以至于朱镕基总理在视察中央电视台《焦点访谈》栏目办公现场时破例题词赠言:“舆论监督,群众喉舌,政府镜鉴,改革尖兵”,对舆论监督之于政府工作的重要作用给予了高度的评价。但与此同时,我们也不能忽视,在我国特别是地方政府的政策执行过程中,新闻媒体的舆论监督作用因来自方方面面的行政干预而难以正常发挥的情形在相当范围内仍然存在,究其原因,从根本上来说还是因为它(他)们所面对的往往是头上有乌纱、手中有重权的各方诸侯。从名分上来看,王比侯大,但王而无冕,侯却有权,两者要较量,显然是力量悬殊,甚至是以卵击石。

我国改革开放以前的历史暂且不论。自改革开放以来,在新闻媒体对政府的政策执行活动实施舆论监督时,无冕之王败在有权之侯手下的实例俯拾即是。远的不说,就从与近期查处的原广西壮族自治区政府主席成克杰案件有关的一个案例来看,就足以说明在新闻媒体对政府的政策执行活动实施监督过程中,行政干预的力量有多么之大。据原《广西日报》社长兼总编辑李明德回忆,自 20 世纪 90 年代初他到广西工作后,通过对贫困地区进行的采访调查,他渐渐发现:在一些本来就很穷的地区普遍地存在着诸如浮夸成风、铺张浪费、用公款给上级领导送红包、某些干部为了给自己升官打基础而对上级领导搞“感情投资”等严重违反中央政策的不正之风。为此,李明德曾专门组织报社采写了《谨防数字出官》等署名评论员文章,揭露、剖析干部管理工作中存在的诸如“跑官”、“买官”、“卖官”等所谓“五官”现象。对政府执行政策等行政管理活动进行舆论监督,以督促、帮助政府更好地改进工作、提高行政效率,这本是一件

很值得提倡的事情。但遗憾的是,李明德及《广西日报》不仅没有得到应有的支持,反而遇到了一系列的麻烦乃至刁难:首先是自治区主管领导找他谈话,指责他没有把好舆论关;接着便是成克杰本人给他施加种种压力和责难。更为严重的是,身为当时自治区政府主要领导人,成克杰在其“心腹”原广西银兴公司总经理周坤强占地皮、工程未经审批先开工等违反国家政策规定的行为被《广西日报》曝光后,竟然还公开包庇纵容周坤上演了一出大闹党报编辑部的丑剧。作为当时《广西日报》的主要领导人,李明德本人也在没有事先打招呼的情况下,被突然宣布免去了其社长和总编辑的职务。^[6](第 1 版)像李明德及《广西日报》这样的新闻媒体,之所以不能对那些视国家的政策法规于不顾、致使国家政策执行阻滞的行为实施有效的监督,并且还横遭厄运,其原因正是在于新闻媒体手中没有权力。监督者处于无权状态,监督只不过是纸上谈兵、望梅止渴而已。在我国现阶段的政策执行活动中,这类因“无冕之王难敌有权之侯”而导致新闻媒体的舆论监督无法充分释放其能量的情况,可以说不在少数。

四、社会监督因投诉不畅、缺乏保障而难以发挥作用

社会监督包括人民群众和各种群众组织等多方面的监督,它是对政府的政策执行活动实施监督的一个极为重要的方面,因为广大人民群众生活在社会的各个领域,对政策执行过程中出现的问题具有直接、全面的感受,他们是人口中的多数,社会上发生的一切政策执行阻滞现象,都很难瞒过他们的眼睛。所以,离开了人民群众和各社会群众组织的监督,其他的监督就会耳不聪、目不明,其监督效率也会大大削弱。正因为如此,邓小平同志早在 20 世纪 80 年代初就曾提出要建立“群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。”^[7](第 332 页)改革开放以来,我们党和政府在加强民主建设、改善党群关系和政民关系方面做了大量的工作并且也取得了明显的效果。例如,在某些城市已经出现了诸如“党政领导接待日”、“市长专线电话”等党群之间和政民之间的沟通渠道,但尽管如此,我们也不能不看到,在对作为政策执行者的党政官员的行为实施社会监督方面,尚存在着不少问题。在我国的许多地方,特别是广大的农村地区,人民群众对作为政策执行者的党政官员实施监督的言路常常是堵塞不通的,有的投诉即使是被接受了,其结果也往往或是议而不决、或是石沉大海、或是相互踢皮球,有些地方的信访办形同虚设、成了摆设,更有甚者,有些信访干部竟沦为某些被投诉对象的情报员,致使监督举报者遭打击报复的事件时有发生。据中央电视台记者骆汉城在《中国质量万里行》2000 年第 5 期上撰文说,他在采访过程中经常可以见到举报人因“平了民愤、激起官愤”而屡屡遭殃的情况。他说,举报人的身分一旦被当地某些领导知晓,肯定没有好果子吃,弄不好,还有倾家荡产、蹲冤狱的可能。这位记者还举了这样的例子来说明人民群众难以对某些政府部门违反国家政策的行为实施有效监督的情形:陕西某县的一位举报人在自己的工作中发现当地的私粮贩子竟然与某些部门相互勾结,顶风作案,完全无视国务院颁布的粮食政策。由于这位举报人本身就是一名工商执法干部,所以他曾专门带领执法人员前往执法,结果居然被某些实权人物把执法证给扣了,对方并威胁他道:“以后不要再让我看见,否则打断你的狗腿。”他于是向上级有关部门投诉,没想到,许多上级部门的人不仅不帮他说话,反而还警告他不要添乱。万般无奈之下,他只好直接向国家工商局举报此事。当中央电视台记者闻讯赶到事发地、在这位举报人的密切配合下艰难地暗拍到私商收粮的全过程并将这条新闻播出后,这位举报人及其家人也就陷入了无穷无尽的烦恼之中。首先是他的传呼机在新闻播出之后就遭到了铺天盖地的狂轰乱炸,所有的留言都是:“小心自己的脑袋”、“出门多长点心眼”之类的话;接着就是他家人开的一个小公共电话亭在一夜之间被人砸了个稀巴烂,满地的碎玻璃渣上还布满了斑斑血迹;然后则是这位举报人被莫名其妙地被要求反省、接受停职检查,而且该县几乎大大小小的官员都对他恨之入骨。可见,生活在这样一种投诉渠道不畅、甚至连自己的身家性命都难以得到保障的环境中,人们不敢对政策执行过程中的违规行为进行监督。不仅人民群众的监督是这样,就连具有重要监督功能的社会组织——人民政协在对政策执行主体的行为进行监督时也同样会遇到难以发挥作用的情况。2000 年 6 月 3 日的《山西经济日报》刊载的一则报

道介绍了这样一个典型案例。2000年5月24日,山西省临汾市的肖某等三位政协委员对该市一些个体、私营企业进行调查、了解。在调查中,他们亲眼目睹了临汾市物价局工作人员违反中央政策乱收费、乱罚款的全过程。在他们亮明其政协委员的身份并出示国务院制止“三乱”的有关政策文本后,该市物价局某所长口出狂言:“我不管什么国务院不国务院,局长让我收我就收,让我罚我就罚。”事发的第二天,当政协委员肖某在临汾市防疫站调研时,与物价局长张某不期而遇。这位物价局长竟然在光天化日之下对肖某进行了长时间的、带有人身攻击性的破口大骂,以致引来了无数群众围观。由此我们不能不反思:为什么长期以来总是有那么一些作为政策执行者的政府官员胆敢视国家政策如儿戏,对监督其错误行为的民众报复、谩骂呢?这个中的理由固然可能有多种,但是从根本上来看,恐怕还是在于我们的社会监督缺乏必要的法制保障吧!

[参 考 文 献]

- [1] [德] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深译. 北京:商务印书馆,1982.
- [3] [美] 威尔逊. 国会政体[M]. 熊希龄,吕德本译. 北京:商务印书馆,1986.
- [4] 全国人大常委会办公厅研究室. 我国当前法律实施的问题和对策[M]. 北京:中国民主法制出版社,1997.
- [5] [美] 希尔斯曼. 美国是如何治理的[M]. 曹大鹏译. 北京:商务印书馆,1990.
- [6] 庄宇辉,徐 霆. 舆论监督难敌成克杰[N]. 报刊文摘,2000-08-17.
- [7] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.

(责任编辑 叶娟丽)

Weak Supervision Factor Harmful to Effective Policy Implementation

DING Huang

(School of Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography DING Huang (1964-), male, Doctor, Professor, School of Public Administration, Wuhan University, majoring in public policy and public administration.

Abstract Effective supervision is the important guarantee of effective policy implementation. This essay analyses the weak supervision in the process of policy implementation in terms of administrative system, legislature, mass media and the public.

Key words weak supervision; harmful factor; policy implementation