

深圳市“行政三分制”

1 何谓“三分制”

“深圳市政府将在今年上半年推出‘行政三分制’的改革方案”——这是深圳市市长于幼军于 2003 年 1 月 17 日在广东省人大一次会议期间正式向媒体公开披露的“重大新闻”，全国的媒体神经都为之一动，深圳再一次成为公众关注的焦点。

深圳“行政三分制”的改革方案原计划 2002 年 1 季度实施，结果从去年推迟到今年上半年。目前，“行政三分制”的具体方案尚未完全公开，但其基本架构已经浮出水面。

据于幼军介绍：“三分制”是在行政管理方面实行决策、执行和监督“三权分离”。决策权在决策局，执行权、审批权在执行局，监察局和审计局将作为监督部门直属市长管辖；决策局只管决策，执行局则进行单一的执行，决策局和监督局对决策局共同实施监督。

“三分制”对我们来说是行政体制的创新，既没有成熟的理论，更没有成功的实践。尽管“三分制”这个概念还十分模糊，但提出这个概念的本身就富有创新意义，这种创新将会面临怎样的理论和实践风险是难以预测的，这也从另一个侧面反映出党和政府推进政治文明进程的决心和魄力。

为什么实行“三分制”

无论是深圳市政府提出的“三分制”，也无论是西方国家普遍实行的“三权分立”的政治制度，其理论依据是什么呢？

无论是“三权分离”，还是“三权分立”，都是“三”权而为什么不是“二”权或“四”权、“五”权呢？

其根本原因是：占有过程中三个占有阶段不同的功能、作用及相互影响，决定了权力划分的“三分法”的产生是客观规律的必然。

一个人或社会组织，满足任何需要或做任何事都是占有。任何占有过程都须经过选择、实现、评价这样三个占有阶段。每个占有阶段有每个占有阶段特定的功能和作用。

政府行使权力的过程，就是一种占有过程。这个过程同样也是由选择、实现、评价这样三个阶段构成的。政府为了满足选择、实现、评价的需要，必然要求拥有相应的选择权、实现权和评价权。

选择权：指占有者根据自己的需要，有权获知、制作、传播有关信息，有权确定需要的标准，有权判定物的价值并决定如何占有价值最大的物。

实现权：指占有者根据自己的选择，有权获知、制作、传播有关信息，有权执行、实施、完成选择，达到需要的标准。

评价权：指占有者根据自己的选择和实现，有权获知、制作、传播有关信息，有权判定选择和实现是否符合需要的标准及标准是否符合需要。

深圳市提出的决策、执行和监督“行政三分制”的政府新架构，实际上就是将原来选择权、实现权、评价权集于一个部门的权力配置模式改变为“三权分离”的新模式，即分别由决策局行使选择权，执行局行使实现权，监督局行使评价权。过去，是一个部门负责整个占有过程中的选择、实现和评价三个阶段，将来则是由三个权限不同的部门分别负责整个占有过程中的选择、实现和评价阶段。

西方国家的“三权分立”，同样也是将立法（选择）权、行政（实现）权和司法（评价）权由不同的机构行使。

“三权分离”与“三权分立”所不同的是：前者是指地方政府对行政权的三权划分，而后者则是指对国家最高权力的三权划分。

选择权、实现权、评价权三权分开行使，可以极大地减少腐蚀权力的因素，可以最大限度地防止腐败，可使政府保持最大限度廉洁高效，最大限度地维护公众利益。

使选择者无实现权、评价权，使实现者无选择权、评价权，使评价者无选择权、实现权。这样，谁也无法超越自己的占有阶段占有其它阶段的特殊利益，可以极大地增加行贿者的行贿成本致其放弃，可以极大地增加假公济私的难度，可以使违规者难以掩饰自己的过失、难以逃避惩罚，从而避免任意选择、任意实现、任意评价，有利于正确选择、有效实现、真实评价，可以最大限度地减少错误选择、无效实现和虚假评价。

评价者无选择权、实现权，选择者的选择正确与否、实现者的实现有效与否，就会与评价者没有直接的利益关系，因而有利于评价者以“局外人”的客观态度对选择和实现进行真实评价。

三权分开行使，就是为了最大限度消除权力过于集中的弊端，即：“我想干什么就干什么，想怎么干就怎么干，干好干坏自己说了算。”

权力制约是成败的关键

对政府各部门及每个工作人员进行职责划分并不难，难的是如何进行科学的权力配置，即：谁该有什么样的权力？如何保障权力不被滥用？

深圳市“三分制”的改革方案是如何将选择权、实现权、评价权在决策局、执行局、监督局之间进行配置的？三者谁的权力最大和最小？或是“一样大”？如何相互制约……我们还不得而知。

但有一点可以肯定：如果三者中有一者的权力大于其它二者，处于绝对领导地位，那么这种试验肯定是失败的，至少没有多大的推广价值。

“三分制”就是分权，但分权不是目的，分权是为了相互制约，是实现廉洁高效的手段。如若还是那种上级领导下级、下级服从上级的“分权”，这种权力配置模式跟传统模式又有什么本质不同呢？

在权力配置上，应当使权力的掌握者不能任意选择、任意实现、任意评价，要让错误选择者、无效实现者、虚假评价者受到惩罚。权力制约是相互的。决策（选择）部门、执行（实现）部门、监督（评价）部门，三者之间谁都能够制约谁，又谁都无法绝对制约谁。最好的监督是相互监督。“监督”，不是某个人或某个部门的特权。谁都有权获知、制作、传播彼此履行职责所需的信息。权力行使（占有）过程应高度公开透明，使违规行为难以隐蔽，这样违规行为才容易被发现和及时纠正。

无论是国家政治体制改革，还是某个地方政府的机构改革，都是对权力的设计。有什么样的权力和权力关系，决定着什么样的职责和绩效。如何进行权力配置以确保社会组织系统充满活力且可持续安全运转，是一门科学，绝不是像摆积木一样可以花样百出，也不是像座山雕一样可以随心所欲赏赐个“旅长”、“马长”当当。权力配置，有其自身的原则和规律。惟有符合权力原则和规律的配置，才会实现最佳的配置效果，才是科学的权力配置。改革需要创新，但违背权力配置原则和规律的“创新”，即使有良好的动机和理想的目标也必然会失败。

“三分制”之谜

据“三分制”首倡者、深圳大学马敬仁教授介绍，为了保证正确决策（选择），每个决策局将设立咨询机构。

令人费解的是：这类咨询机构和很多政府的“专家顾问团”有什么本质不同？听不听、听谁的，是不是最终还是由决策局局长“一语定乾坤”？若此，这 and 传统决策模式又有什么本质差别？

我们并不缺少提供咨询服务的专家学者，我们最缺少的是完善的权力制约机制。有了完善的权力制约机制，选择者、实现者、评价者就无法滥用权力。

如果深圳市政府实行“三分制”，那么很多谜便会揭开谜底：

- 1、市长和决策局、执行局、监督局是怎样的权力关系？监督局的权力究竟有多大？
- 2、“三分制”的权力配置如何保障正确选择、有效实现、真实评价？
- 3、“三分制”的政府是多大的“小政府”？能够很快显示出廉洁高效的改革成果吗？“能够解决以往政府改革中那些深层次的矛盾和问题”吗？
- 4、两年后“三分制”真的会在全中国逐步推广吗？

事实上，我们无须去关心决策局、执行局和监督局的职责是什么，我们最应该关心的是权力制约机制是否完善，这是验证权力配置质量的关键。假若权力配置没有达到有效制约的标准，那么赋予任何人任何权力和职责都是靠不住的。

改革试验必有所获

任何试验都可能失败。好在改革允许失败。改革需要大胆试验，即使失败也不必放弃探索。我们宁要真失败，也不要假成功。

即使深圳“三分制”的改革试验失败，也并不是一种损失。让我们知道这样的试验为什么失败？——这不也是一种极其宝贵的收获吗？

党的十六大报告提出要“借鉴人类政治文明的有益成果”。如何评价人类政治文明的成果？何谓有益的成果？怎样借鉴为我所用？这些都是理论和实践亟待研究和解决的问题。

最后特别指出：以相同的占有力（权力）才能相互制衡，是权力配置的一个基本原则，是人类探索政治文明的一个重要成果。

“三分制”提供了一种思路，也为人们提供了一个很大的想象空间

2 http://www.xawb.com/gb/wbpaper/2003-11/04/content_44707.htm

本报讯据《羊城晚报》报道，日前，记者在采访参与制订“行政三分制”方案的专家和深圳市体改办相关人员时得知：今年初被媒体热论并预言今年在深圳试点的“行政三分制”，可能不了了之。

“行政三分制”不了了之？

从去年就传出深圳今年要试行的“行政三分制”，主要是将政府的职能部门分为决策、执行和监督三个方面，避免现在三种职能在一个部门内行使的局面。

深圳法制研究所研究员钟晓渝透露，“行政三分制”方案之所以一直没有实施，是因为中央一直没有批准。8月份时国务院调研组来深圳，有人曾就“行政三分制”探询调研组意见，但没得到回答。

深圳市体改办一知情者告诉记者，至今深圳市政府也未就“行政三分制”发放正式文件。这位知情者认为，“行政三分制”已经“不了了之”。他还透露，深圳人事编制办公室正在酝酿一套“机构改革方案”，类似于当初国务院做法——将一些部门合并重组。

“行政三分制”本身有缺陷？

在上个星期深圳召开的“制度创新与特区发展”高层专家咨询评审会上，原深圳市委书记厉有为称，由于“行政三分制”不科学，难以实行。厉有为还说，将政府的决策集中在几个专门的决策部门，这是不现实的，因为现行的政府决策往往在政府的常委会上，而不是一个、两个决策部门说了算。

据称，今年上半年由国家社会科学基金资助的“中国现代化进程中的地方公共政策创新研究”课题，就将深圳的“行政三分制”面临的困境作为个案研究。其中写道：中编办在深圳进行政府体制创新改革试点，遇到的最大困境是，既要深圳政府进行创新性改革，又不

能涉及深圳的政治体制，就是说，这次改革不涉及地方政治体制改革，而政府体制创新，在中国必然涉及到政府与党、政府与人大、党与人大的关系问题。

部门利益掣肘行政三分？

一曾经参与“行政三分制”方案策划的专家说，所有改革都必然涉及利益重划。这位专家说：“以前我们搞国企改革，把改革对象弄成国有企业，这是不对的，真正应该改革的是政府自己、政府对企业的领导方式。”后来搞文化体制改革同样如此，“政府只想改革别人，一轮到折腾自己就不干了”，官员们的“利益障碍”是导致“行政三分制”胎死腹中的最关键原因。

这位专家还说，还有体制障碍和认识障碍，政府官员也是有血有肉的人，改革必须得考虑他们的利益，但我们却没有渠道来安置被分流官员。西方国家的做法是，将因政府改革而分流的官员安排到“第三部门（非政府部门，类似于民间组织）”，和改革前相比，“下岗”官员的工作内容不会有太大变化，个人利益受损较小。如此改革便不会因“利益障碍”遭到官员们抵制。在官本位根深蒂固情况下，退而求其次，“为被分流的官员安排好去处”不失为一个减少改革阻力的好办法。

经济特区难承政治试验？

上半年，在媒体热论深圳定位和未来走向时，综合开发研究院有专家称，20多年来，深圳经济特区作为中国改革开放在经济体制上先行先试的任务已基本完成，深圳特区要继续保留下去，今后应成为中国政治体制改革的试验特区。深圳社科院教授杨立勋则称，在改革开放之初，中央曾明确深圳是经济特区而不是政治特区，如今上层对特区的定位并没有明确可进行政治体制改革方面的试验，“行政三分制”等事涉政治体制改革的敏感话题，谁也不敢强调先行先试。

3 南方周末

深圳政府部门一分为三 再造政府

高层的“试验”意图，深圳自身的危机意识，共同催生本次改革

政府部门一分为三，机构进行全面洗牌和重新设计，试图彻底根除部门利益

十六大后“借鉴人类政治文明成果”的第一步，分权和制衡思想凸显其中，专家认为它将改变权力运作的传统规则

11 月底，中共十六大闭幕后几天。深圳市召开了一个很小范围的讨论会，议题是十六大报告中的一句话：“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革。”

这句话出自十六大报告中“政治建设和政治体制改革”部分。

“一共 34 个字，不注意读一晃就过去了，”一位与会的官员后来告诉记者，“但可能很少有人知道，这 34 个字，将指导一场震动深圳的改革。”

用“震动深圳”可能还不足以形容这场改革的分量。教育部公共管理教学指导委员会委员、深圳大学的马敬仁教授透露：“深圳是中央编制办选定的试点，即将推出的深化公共行政管理体制试点改革方案，事实上将拉开新一轮行政改革和政府管理创新的序幕。”

这场改革的基本思路是“行政三分制”，在深圳已秘密酝酿一年多。

3 南方周末 政府职能一分为三

“行政三分制的主要内容，是将行政管理职能分为决策、执行、监督三部分，在相对分离的基础上，三者相辅相成、相互制约、相互协调。”马敬仁教授告诉记者，“这是二战后各国对‘大政府’进行改革过程中形成的一种普适性管理模式，已为大多数发达国家所采用。”

“行政三分制”这个词是马敬仁的概括，他显然对此十分满意，之前曾有媒体称为“三权分离”，他认为不够准确，“容易被误为三权分立，而且不能体现十六大报告中的‘协调’二字的确切内涵”。

马敬仁是深圳改革试点方案的起草人之一，他和深圳市委党校的卞苏徽教授作为专家，参与设计方案的框架体系和整体思路，而深圳市人事局的两位官员，则负责方案的执笔细化。在他们的身后，是深圳市市长于幼军挂帅的领导小组，成员来自市政府办公厅、人事局、体改办、法制局等诸多部门。在深圳市背后，中央编制办等部门直接监控整个试点工作的进展。

中国自 1982 年以来，进行了多次机构改革，深圳市法制局的一位官员告诉记者，“与前几次相比，深圳即将推出的‘行政三分制’，将从政府管理结构、功能、运行机制等方面进行重新设计，因此具有‘革命’意义。”

“方案主要借鉴香港和英联邦国家行政改革的经验。”一位参与者透露，“但在运作机制上，会引入美国、北欧等国家的一些经验，例如对公务员的绩效管理。”

记者综合多渠道消息获知，深圳即将推出的“行政三分制”，倾向性比较高的方案，是在事务分析、职能分析的基础上，以大行业、大系统的方式设立决策部门，并就每个决策部门关联的业务设若干个执行局，决策权在决策局，执行权、审批权在执行局；决策局只管决策，而执行局则是单一的执行。

与此相配套，是建立三至五个公共行政管理平台，作为所有政府部门共享的内务管理和公共服务系统，其职责是为所有政府机构提供有效的管理和公共服务，如公共财政、综合法制、公共人力资源、公共信息等。

至于监督那一部分，深圳市监察局的一位负责人告诉记者，“深圳是全国惟一单独设立监察局的都市”，“监督功能可以很方便的转化，关键是授予多大权力的问题”。

决策、执行、监督的框架建立后，应运而生的还有一大批法定组织，马敬仁告诉记者，“比如立法规定，每个决策局将设立服务于局长和制约局长权力的两类咨询机构，其组织形式可以是委员会、中心、审议会等，其成员将包括专家、市民和相关领域的资深退休干部。”

为了配合“行政三分制”的推行，深圳将大力健全社区服务系统，培育中介组织和其他社会公共组织。

深圳市委党校卞苏徽教授认为，深圳的改革，事实上就是致力于建设“现代公共型政府”，在这一管理体系下，政府职能将重新定位，主要表现在从全能型转为有限型，从权威行政转向服务行政，从人治行政转向依法行政，从“部门性”转向“公共性”。

从集权到分权

深圳市委党校副教授李荣华认为，中国政府机构沿袭的是前苏联的权力集中模式，在这种模式下，政府部门融决策、执行、监督为一体，自定规则、自己执行、自我监督，事实上形成“权力垄断”，往往造成“弱政府、强部门”的格局。

深圳市出租车运价全国最贵，便是这一弊端下的产物。记者查阅资料发现，深圳现行出租车运价是 1994 年、1996 年制定的标准，市政府早就提出 2002 年降价，但到现在仍无动静。深圳市政府办公厅一位处长告诉记者，“降价需要相关部门减免收费，涉及具体利益，反弹就很大。”

分权可以削弱“强部门”，但要根除部门利益，就有赖于公共财政体制的建立，“这是建立公共型政府的前提。”李荣华说，从制度上让权力与利益脱钩，部门没有了“小金库”动力，才会从“部门性”回到“公共性”。

中国的政治与行政文化一向讳言分权，在马敬仁教授眼里，此次改革因此更具有符号意义。决策、执行、监督分开之后，“事实上改变了权力运作的传统规则”，“以权力来制约权力”，才可能最大程度地维护公众利益，实现公共目标。马敬仁笑称：“从逻辑上讲，一个领域的事务有三个局长盯着，出错概率自然小多了，即使一时难以杜绝腐败或官僚主义，也会大大增加其难度和代价。”让决策“慢下来”

“拍脑袋决策”，是传统行政体制的另一个痼疾。

深圳市法制局一位处长这样描述：“部门决策，往往是派几个人作调研，然后在酒店中租个房，住上几天拿出方案，再送领导办公会讨论决定。”他认为，这种重执行轻决策的做法，往往带来巨大的社会成本付出。

“决策短平快，根本原因是政府里没有专门的决策机构，”马敬仁教授说，“在中国当市长风险太大了，因为体制要求你是‘万能首长’，事事能拍板，而且不能出错。”

在香港考察时，一个细节给考察团留下了深刻印象：公交车涨价 1 毛多钱，提交决策的论证方案足足 100 多页。决策的过程拖得很长，但执行起来却很顺畅，因为方方面面的可能性都已考虑。这一慢一快，与内地的惯常做法形成鲜明对比。

马敬仁认为，建立“行政三分制”的政府管理体制后，决策应该“慢下来”，通过听证、议政、民意调查、专家咨询、市民参与等行政参与新方式，广泛吸纳民意和民智，在充分论证的基础上，形成多个决策方案，供决策者抉择，可以减少决策失误，大大提高决策质量和决策水平。

“在每个决策中，局长和他的咨询班子都将成为市长的得力助手。”马敬仁认为，行政三分制下的决策体系，事实上是一个开放式的公共权力运作过程，每一步都是集体决策、科学决策，并在这一过程中形成有效的责任机制和监督机制。

破除阻碍的过程

和以往的其他改革一样，本次改革同样必然涉及到利益的重大调整，如何突破改革阻碍，以达成妥协和共识便显得极为重要。

据记者了解，深圳是 2001 年 11 月被确定为试点的，当时中编办的意图是年底出方案，2002 年一季度开始实施，三季度总结经验。

“时间太紧了。”一位官员告诉记者。随后深圳组织的考察团马不停蹄地到香港、新加坡、英国去考察，“每个地方最长都只呆了一个星期”，而按照深圳市领导的要求，是希望他们尽可能多呆些时间，了解充分一点。

但这个时间表随即作废，“实施时间从 3 月延到 6 月，然后推到 9 月，再推到 12 月。”深圳市人事局行政编制办孙福金处长说。

一拖再拖的原因是，虽然大的框架确定了，但在具体的政府部门设置上面临强大的阻力。

“阻力来自诸多方面，”市政府一位官员说，“但主要是局长们意见分歧太大。”

让局长们不满的有两个方面，一是“行政三分制”主要涉及的是局级干部的权力和利益，二是所有机构重新设置，有些局将被取消，局长们面临整体“洗牌”问题。

局长们反弹情绪之激烈，在 2002 年上半年的一次会上表现得淋漓尽致。这次由市主要领导亲自召集的会议，参加者是所有的局长、区委书记和区长。

“在会上，有一位局长大声质问，为什么砍掉我们局？”

记者通过另一渠道也证实了这一幕，一位相关人士说，“确有此事。”

值得一提的还有另一件事，在这个方案起草的同时，市政府办公厅出资聘请了另一班专家也起草了一个方案，据悉，方案的主要构想是保留原来所有机构，但将决策权剥离变成执行局，另行组织决策委员会。

这个构想引发了争论。有的人认为“充分体现了政治智慧，协调了各方利益”，有的则认为“是个彻底妥协的产物，用新瓶装旧酒，凭空还增加一层机构”。

争论看来到现在仍没彻底结束。深圳市政府办公厅综合处蓝处长告诉记者，“方案都修改了十几稿。”市人事局孙福金处长亦表示：“现在确实不知道具体的时间表。”因此拒绝了记者的采访。

对于方案修改十几次，市政府一位官员觉得很正常，“这么大一个改革，涉及诸多方面的利益，磨一年时间确实不算多。”他反问记者，不是要慢决策快执行吗？

危机意识催生的改革

对近年来长三角地带迅猛的发展，深圳无疑保持着高度的关注。“对照上海、苏州，要看到我们前进中存在的差距。”深圳市委书记黄丽满如是说。（《深圳特区报》2002年11月7日）

集中体现深圳危机意识的，当数最近的一篇文章《深圳，你被谁抛弃？》，这篇文章现在挂在几个门户网站上，在深圳阅读率极高。在这篇文章中，作者提到中兴通讯、深圳华为、招商银行、深发展，是深圳的四大金刚，现在都采取“金蝉脱壳”的方式，向上海悄悄转移，而这四大金刚是深圳高新技术产业和金融产业的支柱。（本报12月12日曾报道）

“我相信这个作者的用心很好，不过掌握的材料并不很全面，有些信息也不准确，”市政府的一位官员据此分析，“此人应当是处级左右的干部。”

不过，事实上，深圳市从几年前就开始提出“特区不特”，在政策优势和区位优势都相继衰减之后，深圳面临寻找“新的竞争力”的问题。深圳市市长于幼军在2002年4月的一次讲话中就提到：“在激烈竞争的形势下，投资发展环境日益成为一个地区和城市竞争力的重要内容和关键因素。”

于幼军为此开出的药方，第一条就是创新行政管理体制，提高政府行政效率和服务水平。所以，虽然面临诸多阻力，但深圳推行改革的决心已定。记者从多个渠道获悉，本次改革将很快推出。

“经济体制改革发展到一定深度，必然催生政治体制的改革，”深圳市体改办一位负责人告诉记者，“这将是深圳经济特区在政治领域的