

政 治 学
新 视 角
丛 书

权力的运作

——行政执行例话

Qu nli de Yunzuo

何 明 万浩波 著

丛书主编 杨麻
江西人民出版社

政治学·新视角丛书

权力的运作

——行政执行例话

Quanli de Yunzuo

何明 万浩波 著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力的运作:行政执行例话/何明著. —南昌:江西人民出版社,1999.5.

(政治学新视角丛书;2/杨麻主编)

ISBN 7-210-02130-2

I. 权… II. 何… III. 领导权—研究 IV. C933.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 16553 号

权力的运作

——行政执行例话

何 明 著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:6.5

字数:160 千 印数:1—2000 册

ISBN 7-210-02130-2/D·311 定价:12.00 元

江西人民出版社 地址:南昌市新魏路 17 号

邮政编码:330002 传真:8511749 电话:8511534(发行部)

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

目 录

第一章 行政执行的含义和特点	1
一 这是一支联合舰队	
——什么是行政执行	1
二 “不错,这是一对双胞胎,但你仍然必须弄清谁是谁”	
——行政管理中的行政决策和行政执行	4
三 黄山四绝是什么? 答曰:奇松、怪石、云海、温泉	
——行政执行的特点	8
四 例行公事和专项斗争	
——行政执行的类型	38
第二章 行政执行的地位和作用	41
一 “大炮不能上刺刀,最终解决问题,还得靠我们步兵”	
——行政执行的地位	41
二 “现在奋斗目标明确,关键是真抓实干”	
——行政执行的作用	46
第三章 行政执行的任务和原则	73
一 从《假如我是武汉市的市长》谈起	
——行政执行的任务	73
二 万变不离其宗	

——行政执行的原则	82
第四章 行政执行的前提与手段	117
一 不打无准备之仗	
——行政执行的前提	117
二 “是敲锣,还是杀鸡,你们看着办”	
——行政执行的手段	140
第五章 行政执行的环节和总结	153
一 指挥、协调、沟通、控制	
——行政执行的环节	153
二 “希望自己从政治舞台上慢慢地消失”	
——行政执行的总结	197

第一章 行政执行的含义和特点

一、这是一支联合舰队

——什么是行政执行

1992年,在中国人民解放军海军某部服役的李联涛转业到长江沿岸的A市,被安排在A市工商行政管理局工作,岗位是副局长。到任后不久的一天,他刚走到办公室,该局的王局长便拿着一份文件找到他,说:“老李,这里有一份市委、市政府昨天下发的文件,抽调一些人到各县去进行物价大检查。我看,你刚来不久,正好可趁此机会下去进行检查,同时也了解些情况。你看如何?”李副局长接过文件,看了看,内容是抽调工商局、财政局、税务局、物价局等单位的人员,组成联合调查小组,去各县了解物价、税收等有关情况。老李看后笑道:“嗨,好家伙,这又是一支联合舰队嘛!”“怎么样,去还是不去?”王局长又问。“行,远航一次,小意思。”老李爽快答道。

回到家里,老李让妻子收拾衣物、牙膏等出差物品,说是准备远航,他妻子很奇怪,问道:“什么,远航?在工商局工作还有远航的任务?”老李见妻子莫名其妙,索性又喷她一头雾水:“当然啦,我现在又是联合舰队的首长啦。联合舰队嘛,哪有不远航的?”“什么,你刚回地方,又被部队召回去啦?发生了什么大事吗?”“哈…哈…”,老李见妻子惊讶的面孔中又增添了紧张的神情,禁不住开怀大笑。

从行政管理学的角度看,老李转业被分配到的单位是机关,即行政部门。所谓“联合舰队”,则是老李的形象比喻,实际上是若干行政部门联合起来从事的行政管理活动。在这里,市委、市政府的下文,可以看作是一种行政决策或行政指令、命令,而老李等所率的“联合舰队”进行“远航”,就是完成这个决策或命令,是在执行命令。简言之,老李他们的活动就是行政执行。

可见,行政执行是行政机关及其工作人员实施行政活动的过程。而在现实生活中,行政机构的庞大,行政事务的繁杂,使得行政执行往往表现为一种极其复杂的管理活动。因此,对行政执行的含义的理解也是多方面、多视角的。例如,至少有两个角度。

一是法律意义上的。法律意义上的行政执行亦即行政执法行为,尤其是指行政强制执行。

所谓行政强制执行是指行政机关在国家行政管理中对不履行法定义务的当事人,采取法定的强制手段,强制当事人履行义务的行政执法行为。例如,张三是某市的流动人口。来该市后,未办任何手续在公路旁搭建一铁皮房,经营小商品。有关部门认定其建筑为违章建筑物,并多次催促其自行拆除,但张三对此置若罔闻,拒不拆除。因此,有关行政部门只得运用代执行的方式,指派专人拆除了这一违章建筑物。而所有拆除费用一律由张三承担。行政强制执行有间接强制方式,如上述事例;还有直接强制方式和强制征收方式。

二是行政管理学意义上的。即为实现决策目标而进行的行政活动,它又有广义和狭义之分。

行政人员为完成某一决策而进行的具体工作,这种活动便称之为狭义的行政执行。行政机关或行政人员为实现已经作出的行政决策而进行的全部管理活动,则称之为广义的行政执行。例如:80年代末90年代初,S市市政府经过反复研究,并报上级批准,决定在市属国有大企业推行股份制改造,并选择纺织局下属的国棉二厂进行试点。为此,成立了以一位副市长为组长的领导小组,成员包括市经委、体改委、计委、纺织局等若干行政部门的领导和工作人员。市经委办公室的小吴也被抽调参加此项工作。为完成试点工作,小吴承担了负责了解情况、上传下达、统计数字、起草有关文件、通知等具体任务。而领导小组的成员及相关部门,更是为此召集多次会议,负责试点工作计划的拟定、步骤的安排、人员的配置等等许多工作。在这里,小吴所做的具体工作便是狭义的行政执行,而以副市长为首的领导小组的活动,在此期间各有关职能部门的各种联系、协调等活动,乃至包括小吴在内的众多工作人员的全部活动,就是广义的行政执行。

很明显,大凡行政管理学教科书所介绍的行政执行都是行政管理学意义上的,当然,它也包括行政强制执行或包括行政执法。而受研究行政管理根本内容及其内在规律的影响,各教科书所讲的行政执行又都是广义的。因为仅仅只考察狭义的行政执行,往往会失之于局部、片面,不容易看出这种内容广泛、范围广大、环节众多、关系复杂的管理活动的内在联系。

二、“不错，这是一对双胞胎， 但你仍然必须弄清谁是谁”

——行政管理中的行政决策和行政执行

在某行政学院教学大楼，讲授《行政管理学》的张鸿昌教师刚出门，班上的一位好提问的学生黄小灵便上来追问道：“张老师，您刚讲的行政执行问题，我总觉得很难将其与前面讲的行政决策分开，到底要如何区别它们之间的不同呢？”

“哦，你再将你的疑惑说详细点。”张老师说。

“老师，您看，在您讲课举的例子中，行政决策者是周市长，行政执行者也有周市长，并且，在行政执行中，周市长好像也有决策，而周市长的最初决策好像又是对省里决定的执行。在您讲课时，不瞒您说，我和旁边的同学就小声议论，这‘行政决策’和‘行政执行’两个概念，似乎指的是一回事，没有必要分开来。”

“嗯，这个问题是值得好好探讨一下。”这时，他们已走出教学大楼。“你下面还有课吗？”张老师问道。“自习。”“好，走，就到我的单身宿舍里去聊聊，把这个问题解决掉。”

于是，黄小灵跟着张老师来到他的宿舍。他从书架上拿出几本不同版本的《行政学》、《行政管理学》的书，对黄小灵说：“你随便翻翻这些教材的目录，注意有关‘行政执行’的章节。”黄小灵翻过这些书的目录后，似乎感悟到了什么：“噢，是呀，这些书里，有的把‘行政执行’作为单独的一章，有的作为一章中的一节，而有的根本没有‘行政执行’这一内容。”

“好，你再看看有关‘行政决策’。”

“噢，几乎每本书上都有有关‘行政决策’的章节。”

“好,我们就从这里说起。”张老师沉思了一会,侃侃而谈:

“在我国,行政管理学既是一门比较年轻的学科,又是一门交叉性、边缘性的学科,它同管理学、政治学、心理学、法学、哲学、甚至数学、运筹学、艺术等等都有密切关系。你看看这些书上,对‘行政学’一词的概念,都是各执一词,莫衷一是。”

“至于说到‘行政执行’与‘行政决策’这两个概念,从这些书的目录中,你大概已看出来了,学者们的观点亦颇多分歧。你如果仔细分析一下,对‘行政执行’这个概念,大致上有以下几种理解。”

“一种理解是直接把行政管理本身看作是一系列的行政执行活动。例如,行政机关的运作,公务人员的活动等等,都属于行政管理,同时,也可理解为行政执行。”

“哦,对了!”黄小灵插话道,“按照这种理解,只要有对行政管理的论述,就没有必要再单独去论述‘行政执行’了。因为按这种观点,这两个概念是一回事。”

“是这样的,”张老师说。然后,他又顺着自己的思路谈下去:

“这种观点影响比较久远,使得人们忽视了应将行政执行抽取出来独立研究。后来,美国的管理学家、决策论派的创始人西蒙创立了组织决策理论,他认为,发展生产力一方面要合理地分配资源,另一方面,又要合理地管理和利用这些资源,为此,必须具备有效的组织、合理的决策和和谐的人群关系。而在这三者之中,合理的决策又是整个组织管理工作的核心和基础。因此,西蒙认为,决策贯穿于整个组织管理过程始终,并且决策还是各级各类管理人员的主要工作。这样,他提出了‘管理就是一系列决策’的观点。受西蒙的影响,一些行政学学者开始注重对‘行政决策’的研究,但却漠视了行政执行。”

黄小灵插话说:“这么说来,在行政学发展过程中,人们先是把行政执行、行政决策内容都混同在行政管理这个概念中,后来又因西蒙对决策的重视而将行政管理等同于决策,同样混淆了这几个

概念的区别。”

张老师点点头说：“可以这样理解。后来，人们发现，决策作出之后，能否达到决策目标，受着许多因素的影响。如决策之后人们的组织机构、状态、环境及其相互关系等等都会影响决策的实现程度，影响管理的效果。在1973年，司密斯发表了《政策执行过程》一文，是最早研究行政执行问题的文章。此后，不少学者开始注重对‘行政执行’的研究。并将它与行政管理这个概念区别开来。”

“哎呀！”黄小灵叹道，“理清行政管理、行政决策、行政执行这几个概念，还得费如此大的周折，真没想到。”

“一门新兴学科在其发展过程中，出现诸多概念的纠缠、澄清、重新界定等情况，是不足为怪的。”

张老师停顿了一会，继续说道：

“我比较赞同这样的观点，行政管理是一个大的范畴，而行政决策、行政执行是行政管理过程中的诸多环节中的两个环节。而且，这两个环节总是环环相扣，互相纠缠，密不可分。譬如我今天讲课中举的例子，确实是周市长的行政活动中，既有决策的情况，又有执行的情况。并且，行政决策和行政执行的特征、特点又有许多相似之处或者相同之处。”

“嘿，简直是一对双胞胎。”黄小灵笑道。

“不错，你这个比喻很贴切。但是，即使是一对双胞胎，你仍然必须弄清谁是谁，不然的话，你以后找了个双胞胎的妻子，可要闹笑话、出乱子了。”

“哈……！”

两人笑毕，张老师又翻开一本书说道：

“其实，你从概念的定义中去看，行政决策和行政执行还是好分的。”

“这我知道”，黄小灵说，“问题是在实际中，比如您今天举的例子中，就很难区别。”

“这就要具体分析了。比如今天上课时所举的例子中,周市长要求该市旅游部门在年内必须努力扩展市场,实现旅游收入增长12%的指标,这对于旅游部门而言,是下指示、下指令,是一种决策;而对于省里要求该市结合自身特点,努力调整产业结构,扩大第三产业的指示而言,周市长又是在执行。很明显,在这里,周市长作为一级行政组织的领导者,扮演了两个角色,他既是决策者,又是执行者。”

“嗯,这样一说,我有点明白了”,黄小灵不断地点着头。“决策之中有执行,而执行之中有决策。”

“是的。如果仔细地分析一下,那末,行政决策是行政管理的首要的、首当其冲的环节,不通过这一环节,其它环节就不能进行;而行政执行则是对行政决策形成之后所进行的活动过程,一个是拍板,一个是落实,这是二者的区别之一。对不对?”

“区别之二,就是作为行政决策的主体,从个体上看,往往是领导者,而行政执行的主体可以是领导者,但大多数还是行政机关的一般工作人员。因此,一个行政领导者,往往既充当决策者,又扮演执行者,一身而二任。”

“区别之三,决策更多的是一种决定、决断,是对行为的选择,而执行更多的是一种实践活动,是实现决策目标的行为本身。”

“张老师,经您这么一分析,我基本明确了行政执行与行政决策的区别。我觉得,弄清这二者的关系,有利于我们更好地研究它们,从而更好地提高行政管理的效率。”

“当然,行政执行与行政决策又有十分密切的联系。往往是在执行中有决策,某个行政目标的实现不可能只有一次决策,而是循着决策——执行——再决策——再执行这样一条路线达到的。而决策又总是在行政执行中体现出来。所以,要将二者绝对地分开,反而会使问题更加混乱。”张老师说到这里,喝了一口水,望着黄小灵,问道:

“你再说说看，二者还有什么联系？”

略为思索一下，黄小灵答道：

“我看，这是两个互相依赖的环节，你离不开我，我也离不开你。行政决策是行政执行的依据，而行政执行是行政决策的落实，很像图纸与施工的关系。图纸设计得再好，如不付诸实施，只能是纸上谈兵，再好的设想也只是空中楼阁；而施工没有图纸，那很可能是一次盲目行动、很可能造成劳民伤财的后果。”

三、黄山四绝是什么？

答曰：奇松、怪石、云海、温泉

——行政执行的特点

人们常把学习比作登山。马克思就曾说过，只有不畏劳苦，在崎岖小路上攀登的人，才有希望登上光辉的顶点。是的，登上了巅峰，才能感受无限的风光。不同的山峰，又会使人领略到不同的特点、不同的气象。峨眉的峻秀，泰山的雄奇，匡庐的奇秀，西岳的峭陡……，无不令人赞叹不已。然而，流传于民间的一种说法更令人仰慕黄山：“五岳归来不看山，黄山归来不看岳。”刘海粟先生曾九登黄山，写有《黄山颂》一首，其中叹道：

“万顷碧峰波涛连，
千仞紫霄龙蛇走。
松石海泉成四绝，
湖溪潭瀑疑无偶。”

之所以有“黄山归来不看岳”之说，是因为黄山聚集五岳名山诸特点于一身，号称“黄山四绝”，即：奇松、怪石、云海、温泉。

如同名山大川各有其特点一样，不同的学科、不同的知识乃至

不同的范畴、概念也好似竞秀的群峰,有着各自的特点。这里,我们逐一地考察一下“行政执行”的特点。

▲柯市长终于递交了辞职报告

——行政执行特点之一:复杂性

柯亮 40 年代出身于一个贫苦农民家庭,靠着自身的刻苦勤奋读书,在 60 年代初毕业于名牌大学,并在学校入了党。毕业后,回到 T 市某电器厂工作。“文化大革命”期间,被当作“臭老九”、“白专先生”加以批斗。而在被批斗之余,他仍努力学习新知识。“文化大革命”结束后,柯亮所学的知识派上了用场,在几次引进外资的谈判中,他作为专家参加谈判,为谈判的成功作出了突出的成绩。到 70 年代末 80 年代初,柯亮已成为 T 市颇有成就和名望的技术专家。

1983 年机构改革时,为落实干部“四化”精神,贯彻“尊重知识、尊重人才”的政策,组织上推荐柯亮当 T 市这个县级市的副市长。当有关组织部门找他谈话时,他一听到这个“做梦也未曾想过的”消息,一时竟不知说什么好。他觉得自己不是从政的料,对来人表示,很感谢组织对他的信任和培养,但他是学技术的,隔行如隔山,恐怕干不好。请组织再考虑考虑,能否挑选更合适的人选。第二天,组织部门的同志又找到柯亮,对他说,市委领导经过慎重研究,决定还是推荐你当副市长,这一来符合中央的有关政策,二来对你也是实现自身价值的机会。至于说到你没当过市长,那么谁生下来就是当市长的呢,不会可以学嘛。

于是,柯亮告别了自己酷爱的专业,告别了已十分熟悉的工作环境,怀着既兴奋又惘然、既有信心更有茫然的心情忐忑不安地走上副市长的工作岗位。

柯亮分管的是科技、教育口的工作。他曾想过,既然组织信任

我,就应该搞好工作,不辜负党和人民的期望。但是,自从走上这个岗位之后,他觉得大脑中总是一片空白,贮存于其中的广博的知识,在这里根本无用武之地;从事技术工作时曾得心应手的笔,此时却显得沉甸甸的。几个月下来,他这个作为专家的副市长,往往在市长办公会上总是显得过于紧张拘束。尤其是在由他主持的科技、教育口的工作会议上,他总感到胸无成竹,许多要他拍板的事,他往往没有主见,缺少主意。对一些重大工作和事项的布置安排,究竟如何组织、如何入手,也总是心乱如麻。尽管很多事情,如工作安排、布置、讲话稿等等都由办公室的同志或由秘书准备好了,有时他参加会议只要照着写好的讲稿念,但在内心深处,他总觉得从事这项工作实在是一大精神负担。有时,工作累了,躺在椅子上,闭上眼睛,想起以前所从事的专业工作,是那么的得心应手、顺畅贯通,他感到那是一种享受、一种乐趣。而现在当这个副市长,表面上看,风风光光,多少人想这个位置想了多少年都得不到,自己应该珍惜才是。但又有谁知道,自己内心实在是困惑。有几次,柯亮都打定主意向组织上提出辞职,还是回去干老本行。但转而一想,没干多久,就打辞职报告,这既让组织难堪,也显得自己太无能。嗨,真是欲干不能、欲罢不忍。组织上既然相信,就硬着头皮干下去,也许这头几道难关过了,就会逐渐适应。

然而,事与愿违。

首先,使柯亮感到十分头痛并且看来永远也不可能好转的问题是,他被带进了十分复杂的人事关系网中。过去,他搞技术工作,编程序,找资料,工作性质较为单纯。现在,作为副市长,他几乎没过一天清闲日子。不论在办公室,还是在家里,找他的人络绎不绝,有为公事的,更有为私事的。还有那清官难断的家庭纠纷。亲戚、亲戚的亲戚;朋友、朋友的朋友;同学、同事;等等,凡是沾得上一点边的,都找上门来。所要解决的问题也大小不一,五花八门,转学、升学、高考、工种的调换、工资的升调、转干、提干、转业、

择业、批条子买彩电冰箱等紧俏品；乃至房子问题、官司问题、子女问题，……诸如此类，常常是突如其来，弄得柯亮晕头转向，精疲力尽。为此，他由于坚持原则，得罪了不少亲戚朋友。他有时常想：咳，都是这顶乌纱帽，惹来如此之多的烦心事；单纯地搞技术工作，哪有如此多的各种“关系”，简直是太复杂了。

其次，使柯亮感到同样十分头痛甚至有时深感愧疚但又无能为力的是，工作的进行往往阻力重重，而这阻力有的来自前述的复杂关系，有的来自体制原因，有的来自社会风气，还有的来自自己的决策方面考虑不全、执行方面考虑不细，如此等等，不一而足。对这阻力，你有时即使知道症结所在，但就是奈他不何。这可不像技术工作，出现了困难或问题，你只要找到原因，它不会躲藏，更不会狡辩，而是任你分析，任你解决。在这里，问题的解决不会因为你是不是市长。

在经历了一年多的工作后，柯亮自我感觉是仍未进入市长的角色，其内心深处仍在眷恋着他的老本行，而对担任副市长，总觉得这是一份苦恼的、难以展开手脚大干的岗位。于是，在若干个不眠之夜后，他找到了市委书记，谈了自己内心的苦恼，流露了打算辞职的想法。没想到，市委书记告诉他，对他一年多的工作还是满意的，认为他能够坚持原则，勤勤恳恳工作，群众关系也较好，出现的一些问题是正常的，谁都有这个过程。并希望他继续好好地一如既往地干，出了什么问题，市委给他撑腰，不要想什么辞职问题了。至于内心的苦恼，还是在工作中慢慢克服吧，当然，国家培养一个技术专家不容易，但培养一个副市长就容易吗？还是应该以大局为重，服从组织的安排，支持市委、市政府的工作。市委书记一番和颜悦色、春风细雨般的谈话，使柯亮无言以对，尽管他在事前已准备了若干条理由，但最终还是让它们烂在肚子里了。

柯亮仍然在副市长的岗位上勤奋地工作着，并且，口碑不差。

然而，1985年年初，上任二年的柯亮终于提出了请求辞职的

申请。而此时，T市上下都在传闻柯副市长是市长的候选人之一，并且极有可能被选为市长。所以，柯亮的请求辞职的消息不仅使领导们震惊，也使T市的许多市民百姓感到意外。

导致柯亮提出请求辞职的原因是T市某镇的一所学校危房倒塌事件。

那是在柯亮刚任副市长后不久，有一天，市政府信访办转来一封群众来信，讲述了T市某镇的学校年久失修，已被列入危房。学校多次向镇政府打报告，要求加以维修，但镇政府主要领导人张某对此置若罔闻，认为，该学校校舍至少仍可维持10年，拒不拨付维修款。后经有关部门证实，该校校舍确系危房时，又以镇里资金紧缺为由，不予拨款。当地群众都指着张某的脊梁说，只要他少坐几次车、少吃喝几桌酒，一年下来的钱就可盖一所新学校了。

阅罢此封群众来信，柯亮指示有关部门立即去某镇了解情况，所查结果表明来信反映情况基本属实。柯亮据此要求有关部门对该镇政府领导问题进行严肃处理，并立即筹集资金维修学校危房。

三个月后的一次市长办公会上，另一位副市长提到了这件事，他认为，柯亮处理此事，连他这位分管乡镇工作的副市长都不清楚，是否太过分了。而实际上，在柯亮处理上述问题时，该副市长正在特区考察学习，为了尽快解决学校危房问题，他已向市里主要领导汇报过此事，并告诉秘书将处理情况、经过等写了份备忘录交给该副市长的秘书。在听了柯亮的解释后，那位副市长声称，他的秘书并未告诉他有这件事。后来，虽经市主要领导的证实和说明，那位副市长仍提出此事要重新调查，而与会的大部分成员也支持其提议。

又过了半年，调查结果出来了。其结论是，该镇学校校舍确系危房，但镇政府也确实是没有资金对此危房进行维修，并且确认，群众来信中对镇政府领导的指责纯属人身攻击；同时建议撤销以前对镇政府有关人员的处理意见。至于维修改造危房问题，则建