

制度执行力的衡量标准与影响因素

——以预防职务犯罪的制度执行为例

杨圣坤¹, 李 唐²

(1. 北京市朝阳区人民检察院 法律政策研究室, 北京 100025; 2. 北京市朝阳区人民检察院 侦查监督一处, 北京 100025)

摘要: 制度执行力是指在制度已经确立的前提下, 制度执行者对制度的贯彻和落实的能力和力度以及制度在被执行的过程中所产生的效力。经济学的进路可以为如何衡量制度执行力提供一个可供借鉴的思路, 以此为切入点, 以职务犯罪预防制度的执行为例, 可以揭示出影响制度执行力的重要因素有: 制度执行收益的可衡量性、制度执行机会成本、制度执行所需专业知识的学习成本、制度执行机构的行政组织成本。除此之外, 利益因素对于制度执行具有十分重要的影响。

关键词: 制度执行力; 衡量标准; 经济学; 成本; 收益; 利益

中图分类号: D920.0

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)06-0042-06

2010年1月12日, 中共中央总书记胡锦涛在十七届中央纪委五次会议上指出:“抓好反腐倡廉制度建设, 必须不断提高制度执行力。”2010年3月23日, 温家宝总理在国务院第三次廉政工作会议上发表了关于“加强重点领域反腐倡廉制度建设, 切实提高制度执行力”的重要讲话, 明确提出“健全制度很重要, 提高制度执行力和约束力更为重要”。党和国家领导人对制度执行力的高度重视, 主要源于当前我国一定程度上仍然存在制度执行力不强的问题, 一些领域的制度未能得到有效执行, 加强制度执行力具有很强的现实紧迫性。

一、制度执行力的含义及其衡量标准

“执行力”这一概念最早被运用于行政法学领域, 普遍认为行政执行力是指“执行强制力”及“执行效力”, 如日本公法学者南博方指出, “在许多情况下, 法律上行政厅无需获得判决等名义, 只需以行政行为自身为依据, 便可强制实现其内容。这种可以强制实现其内容的效力便称为执行力。”^[1] 执行力概念后来被广泛应用于工商企业管理领域, 意指企业执行战略计划的技术体系、能力。执行力概念在2005年前后被引入公共管理领域, 并普遍被认为是相关的政府组织在执行政策、法令、决策、战略及日常事务方面的执行能力、执行力量和执行效力。^[2] 笔者认为, 所谓制度执行力, 是指在制度已经确立的前提下, 制度执行者对制度的贯彻和落实的能力和力度以及制度在被执行的过程中所产生的效力。

如何衡量制度的执行力状况呢? 经济学的进路向我们伸出了援助之手。公共选择理论把经济学中的经济人假设引入到对政治体制与政府行为的分析。公共选择理论认为, 政府官员和厂商、消费者一样, 也是具有理性和私利的经济人, 他们也有自己的动机、愿望和偏好, 他们同样关心自己在政治生活中的成本和收益。制度执行者的偏好和动机就是从制度执行本身获取利益。这种利益就是制度执行者付出的各种成本和收益的一种差值。制度执行成本指的是制度执行中所投入的人力、物力和财力等各项公共资源的总和, 是制度执

行过程中由各个构成要素之间的消耗和摩擦所产生的资源总消耗。制度执行收益指的是制度执行后所取得的效果、效益。而不同的制度执行所可能产生的执行成本与收益往往是不同的。制度执行者往往在追求制度执行成本最小化的基础上追求制度执行收益的最大化。

制度执行力可用下列公式来表示： $E=R/C$ （ E 表示制度执行力， R 表示制度执行所获得的收益， C 表示制度执行所投入的成本）。任何一项制度的执行力都可能产生三种情况：一是 $E<1$ ；二是 $E>1$ ；三是 $E=1$ 。在经济学中，一定成本的投入只有在获得其本身价值的产出时才有意义，因此，制度执行收益的最低限度应当是其与制度执行成本相等的时候，这也是制度执行成本支出的起点。因此，当 $E<1$ 时，制度执行力为负，即，制度执行成本大于制度执行收益，那么，我们认为，这项制度的执行是没有执行力的，此时也就是通常所说的制度执行没有效率。当 $E>1$ 时，制度执行力为正，即，制度执行收益大于制度执行成本，那么，我们认为，这项制度是有执行力，此时也就是通常所说的制度执行是有效率的。当 $E=1$ 时，是制度执行力的临界状态，即制度执行的边际收益与该项制度执行的边际成本相等的时候，此时制度执行才是最有效率的。制度执行者为了提高制度执行力，取得制度执行效率的最大化，在制度执行过程中便会对影响制度执行力的各项因素进行充分考量，甚至在执行制度之前会首先对制度执行的成本与收益进行评估，进而决定如何去执行这些制度。

二、影响制度执行力的收益要素分析

制度执行收益的可衡量性会影响到制度执行力。制度制定和制度执行是一个动态的持续过程，在这个过程中，需要根据制度执行力的状况（即，制度执行的效率的情况）不断做出调整。制度执行的效率是否可以被衡量以及在多大程度上能够被衡量，可以影响到制度制定者对制度执行情况的监督和控制力度，进而可以影响到为制度执行所要投入的成本资源数量。因为制度执行效率的高低要考量制度执行成本和制度执行收益之间的比值，所以，制度执行效率的是否可以被衡量以及在多大程度上能够被衡量，实际上又取决于制度执行成本和制度执行收益是否能够被衡量。根据制度执行成本和制度执行收益之间的可衡量情况，可以将制度执行成本和制度执行收益分为四种情况：一是制度执行成本和制度执行收益都可衡量；二是制度执行成本和制度执行收益都难以被衡量；三是制度执行的成本难以被衡量，而制度的执行收益却可以被衡量；四是制度的执行成本可以被衡量，而制度的执行收益却难以被衡量。相对而言，在制度执行成本和制度执行收益皆不可衡量的情况下，在制度执行之前以及制度执行过程中，制度执行者为评估制度执行力的状况所要花费的信息费用最大；在制度执行的收益和成本都容易被衡量的情况下，制度执行者要了解制度的执行效率情况或制度实施的进展情况，所耗费的信息费用不会太高；在制度执行成本可以衡量，但是制度执行收益却不能衡量的情况下，制度执行者便可能会对制度的执行望而却步。

职务犯罪预防制度具有很强的特殊性，这种特殊性就体现在它的执行成本可以衡量，而执行收益却缺乏可衡量性。我们不难确定和衡量为了获得预防职务犯罪制度的执行收益而花费的资源（时间、金钱、人力、设备和供给品），但是我们却难以确定由于职务犯罪预防制度的执行而阻止了多少职务犯罪或者避免了多少经济损失的发生。职务犯罪预防制度的执行收益既无法进行计量，又难以进行观察。虽然从理论上讲，我们都明白职务犯罪预防制度的执行可能会减少职务犯罪的发生，但是，谁也无法给我们提供支持这一论断成立的可靠数据和经验性资料。有专家用“近年来每年查处的违法违纪案件逐年减少”^[3]来作为职务犯罪预防制度执行收益得以体现的证据。但是这种观点是值得商榷的。这是因为，查处的违法违纪案件逐年减少，既可能是由惩治职务犯罪的力度加大因而产生了更强大的威慑力所导致的，也可能是由职务犯罪更加隐蔽因而更加难以被抓获所导致的，还有可能是党员干部的思想觉悟和廉政意识提高所导致的，等等。只要我们不能够证明，在投入相同数量的资源的前提下，职务犯罪预防制度的执行比惩治制度的执行能够更大程度地减少职

务犯罪数量,那么职务犯罪预防制度执行收益的可观性就仍然是理论上的。也正因如此,我们只能通过借助于“惩治治标不治本,预防治本兼治标”“标本兼治”等修辞手法以及“扁鹊治病重预防”^[4]等比喻手法,来帮助我们论证职务犯罪预防制度执行收益的可观性以及职务犯罪预防工作的重要性,而无法通过客观真实的统计数据或令人信服的严密的理论论证来实现我们的论证目标。虽然职务犯罪预防制度的执行收益无法用客观真实的数据来予以衡量,但是与其具有相同目的(即,最终减少职务犯罪数量)的职务犯罪惩治制度,却可以通过数字化的标准来衡量制度执行收益,比如说,挽回了多少经济损失,惩治了多少违法违纪干部,等等。因此,与职务犯罪的惩罚制度相比,职务犯罪的预防制度由于其制度执行收益的缺乏可衡量性,很难得到制度执行的领导者(地方党委)的重视和青睐。^{[5]62-63}

三、影响制度执行力的成本要素分析

成本要素也会影响到制度的执行力。在预防职务犯罪制度执行过程中,制度执行的机会成本、专业知识的学习成本、执行机构的行政组织成本等都会对制度的执行情况产生影响。因此,本文通过对这三方面的成本要素进行分析,总结出制度执行力与该三个成本要素之间的关系,以更好地为提高制度执行力明确方向。

第一,制度执行机会成本最小化的制度会获得优先执行。机会成本是“为了任何目的的资源使用都将产生放弃可能是最有价值的另一种选择的成本。这种成本对有限资源的使用选择无疑是至关重要的,并且它对通过市场交易作出的选择和通过非市场运行作出的选择具有同样重要的意义。”^[6]简单说来,机会成本就是指为了得到某种东西而所要放弃另一些东西的最大价值。需要注意的是,机会成本不是放弃项目的收益总和,放弃的机会中收益最高的项目才是机会成本。例如,某农民只能在养猪、养鸡和养牛中择一从事,若三者的收益关系为养猪>养牛>养鸡,则养牛和养鸡的机会成本皆为养猪,养牛的机会成本仅为养猪,而选择养猪的机会成本相比较而言则是最低的,因此,选择养猪则是符合该农民的利益最大化的。这个小例子告诉我们,在资源有限的条件下我们面临各种选择时,应当选择机会成本最小的资源分配方案。

在制度执行者那里,需要执行的制度往往是多方面的。那么,在协调这些不同方面的、不同种类的制度的执行工作时,紧急性往往是执行者判断着重执行哪项制度的重要参考维度。一项制度是重要的,不是执行者重点执行该项制度的充分条件,而仅仅是必要条件;相反,一项制度是紧急的,却能够成为执行者着重以及即刻执行该项制度的充分条件。这是为什么呢?实际上,具备“紧急”性的资源分配方案意味着,该项资源分配方案的选择可以降低机会成本。同样的道理,对于一项具备紧急性的制度来说,如果拒绝执行该项制度,那么由此带来的机会成本是很大的。如果一项制度的执行是最紧急的,那么这就意味着,与执行主体承担的其他制度相比,选择该项制度的执行可以使得机会成本最小化,与此同时,该项制度执行的收益(尤其是政治收益)也是最大化的。“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故发生后,铁道部于2011年7月24日召开全路运输安全紧急电视电话会议,决定自7月24日起至9月30日,在全国铁路系统开展安全生产大检查的专项工作。随后,全国各铁路局紧急行动迅速开展安全大检查,全面检查关于安全方面的规章制度落实中存在的问题,制定针对性措施逐项认真整改,甚至打出了“安全责任大如天、安全工作压倒一切”的政治口号。可见,在特别重大铁路交通事故面前,安全方面的规章制度的执行便是机会成本最小化的,因而该项制度的执行也是“最紧急”的。

每一项专项工作的背后都是某项制度的重点执行。地方党委为了专项工作的开展而建立的领导小组非常多,比如,“深入学习实践科学发展观活动领导小组”“维护社会稳定工作领导小组”“扶贫开发领导小组”“党务(信息)公开工作领导小组”“调整农业产业化领导小组”“企业上市工作领导小组”“人口普查工作领导小组”,等等,类似的领导小组甚至多达上百个,而由地方党委领导组建的预防职务犯罪领导小组仅是其中的一个。这就意味着,与职务犯罪预防制度的执行构成“竞争对手”关系的制度数量非常多,当它们同时摆在地

方党委面前时,地方党委只会将有限的工作精力和工作时间投入到那些任务紧急、十分重要、成效明显、产出可观的制度执行上。除非在当地发生了重大的贪腐或渎职案件,职务犯罪预防制度的执行很难成为机会成本最小化的选择。再加上预防职务犯罪制度执行收益的难以衡量性,预防职务犯罪制度的执行工作在地方党委眼里更难以成为“当务之急”了。

第二,制度执行所需专业知识的学习成本越高,制度越难以获得优先执行。对于一般制度的执行来说,可能只需要一般的、普通的知识就足够了,换句话说,制度执行的组织机构中的普通的工作人员只要具备了一般知识、而无需具备特别专业的技能,就可以直接参与到制度的执行过程中来。但是,有的制度的执行却需要掌握更为专业的知识、具备更为专业的技能、积累更为专业的经验和体会。职务犯罪预防制度的执行便是如此。

就全国而言,职务犯罪自20世纪后期以来越来越呈现高智能化的趋势。职务犯罪高智能化是指国家工作人员为了实现利用职务实施犯罪的目的,并化解风险、规避法律、逃避惩罚而采取的高于普通职务犯罪的计谋、方法和手段的情形。职务犯罪高智能化,是相对于采用传统手段作案的职务犯罪而言的。主要表现为犯罪主体在文化素质、智力水平和作案方式、手段上高于普通的职务犯罪,具有更强的规避法律和逃避惩罚的能力。随着历史的发展、社会的进步和科技的创新,高智能化职务犯罪的比重也不断加大。而且,随着市场供求关系的变化,未来高智能化的职务犯罪将在市场规范尚不健全的新兴领域和高额利润的热点部位呈多态势。伴随着科教兴国、科技强国战略的推进,我国社会的智能水平和科技应用能力将从整体上不断提高。在此情形下,高智能化的职务犯罪,也必然会日趋隐蔽化。^[7]由此可见,预防职务犯罪不仅比预防一般的犯罪更具有专业性、复杂性和针对性,而且具有更强的政治性和社会意义。预防职务犯罪涉及社会政治和社会管理的诸多方面,必须综合思考,寻求全面的治理方案。同时,职务犯罪预防制度的执行需要运用与预防犯罪和反腐败有关的所有理论,如政治学、管理学、人类学、社会学、心理学、法学、经济学及伦理学等方面。因此,要想有效执行职务犯罪预防制度,以及领导这项工作的顺利开展,制度执行者(包括制度执行工作的领导主体)应当付出一定的学习成本,来学习和积累职务犯罪预防制度执行的专业知识、专业技能和必备经验。对于领导职务犯罪预防制度执行的地方党委来说,这些学习成本是高昂的,职务犯罪预防制度的执行非常专业、非常复杂,技术难度很高,地方党委一般比较缺乏领导职务犯罪预防制度执行的专业知识和专业经验。事务繁忙的地方党委需要处理的专项工作实在太多,尤其在预防职务犯罪制度的执行收益缺乏可衡量性的情况下,当执行收益具备可衡量性的其他制度和职务犯罪预防制度同时竞争地方党委的有限工作时间和精力时,地方党委由于事务繁杂,往往难以在部署预防职务犯罪制度的执行方面付出大量的精力。

第三,制度执行机构的行政组织成本与制度执行效率成反比关系。执行机构的行政组织成本主要指的是,制度执行机构在执行制度的过程中所产生一些成本和费用的总和,包括搜集信息、沟通、谈判、协调、监督等方面。实际上,它是不同层级、不同部门的制度执行者在实施制度、执行制度的过程中可能遇到的阻力。因此,如果我们把执行制度过程中产生的行政组织成本视为一种摩擦成本,那么很显然,这种摩擦成本的出现便是制度执行者或制度执行的参与者的多元化所导致的。制度被制定出来,并不必然会保证制度被顺利执行或实施,因为制度的执行不可能是在没有摩擦力的真空中开展的。只要制度的执行涉及到多个行政主体或执行主体,那么这种行政组织成本便是客观存在的,只能减少而不能根除。由于行政组织成本会导致制度执行中产生“摩擦力”,而“摩擦力”的出现又会阻碍制度的顺利执行,甚至会使制度在执行过程中被扭曲进而偏离制度执行的目标和制度执行的最理想状态,所以当这种“摩擦力”足够大或者所要耗费的行政组织成本足够高时,制度执行机构就会放弃实现制度预期目标,进而“随心所欲”地执行制度。这种“摩擦力”的出现不仅会使得制度的执行产生额外费用和成本,而且减少或者消除这种“摩擦力”同样需要耗费一定的费用和成本。相对于制度执行的最理想状态来说,这无疑是对资源的极大浪费。为了减少、降低甚至消除这些成本,我们就需要采取措施建立、优化和完善执行制度的治理结构,降低制度执行的行政组织成本。要想降低

行政组织成本,需要加强体制改革和组织创新,优化执行流程,防止和避免执行机构出现职能交叉重叠、职能扩张、多头执行等不良现象,最大程度地减少执行摩擦和功能内耗。

当前,我国执行职务犯罪预防制度的相关部门职能交叉,缺乏统一的规划,职能难以真正全面发挥。预防腐败局的主要职能是预防腐败,从目前的情况来看,这项职能在其他相关部门中已经有所涉及,有的已经走向规范。在党内,纪检监察部门的宣教室、党风室、纠风室等,都有预防职务犯罪的职能。在国家机关中,也建立了专门执行职务犯罪预防制度的机构——检察机关的预防职务犯罪部门。如何将这些分散在不同部门的制度执行力量整合起来,建立系统的职务犯罪预防制度的执行体制,集中预防职务犯罪的力量,是中国反腐败的必然要求。

职务犯罪预防制度执行的改进思路之一是机构整合、集中力量。但是如果要建立高规格、专门性的执行机构,这样的确整合了机构,降低了行政组织成本,但是这一过程既包括了领导体制、组织结构的转换和调整,也包括了领导集团、领导机构和团队组建过程中给社会和工作带来的某种影响。从变革的角度讲,这种影响从长远来看也许是积极的,但是高昂的预期成本却可能会随着变革风险的不确定而随之而来。因此,世界范围内公认的成功反腐经验之一——建立高规格、专门性的反腐机构——在短期内却很难被我国所借鉴。那么如果我们“保守”一点,把检察机关的反贪、反渎部门和纪检监察部门整合为一,并对其下属机构实行垂直领导,经费保障则由中央财政统一拨付呢?从表面上来看,反贪、反渎部门与纪检监察部门的整合可以改变职能交叉重叠的局面,降低行政组织成本,集中预防制度执行的力量。但是,检察机关和纪检监察部门隶属于不同的政治团体,那么这两种机构的整合不仅会引发这两种(甚至不仅仅是这两种)政治力量的复杂的政治博弈,而且会对我们的政治体制进行深层变革,由此而来的制度变革成本必然是高昂的。再加上中央财政突然增加的沉重负担以及宪法和党章的有关内容也必须做出相应修改,那么一开始,决策者便可能会对这种机构整合方案望而却步。因此,在机构整合成功完成之前,只能通过强化职务犯罪预防制度执行主体之间的协调配合,以尽量降低行政组织成本,才能更好地执行职务犯罪预防制度。

四、影响制度执行力的利益因素分析

除了上文指出的制度执行力的影响因素之外,利益因素对于制度执行具有十分重要的影响。在我国现阶段,伴随着市场经济的快速发展,多元化的社会利益的格局已经逐渐形成。不同的利益主体开始聚合形成不同的社会群体和社会阶层。这些相互作用和相互影响的社会群体、社会阶层之间也同样存在着彼此冲突、彼此竞争、相互制衡。制度在被制定的过程中,很难把方方面面的各种利益全部照顾到,也很难全面满足所有群体、所有阶层的所有利益需求。而在多种利益交织在一起的情况下,制度执行者都不可避免地有着自身利益追求和行为倾向。要使制度执行者在执行制度的过程中始终保持绝对的“价值中立”实际上是难以做到的。制度执行者的自身利益需求和行为倾向影响着制度的有效执行。因为任何制度的执行都是通过制度执行者的执行行为来完成的。而制度执行者行为的根本动因便是利益。制度的存在作为有一种社会现象,并不是制度执行者执行或抵制它的原因,执行者之所以执行或抵制制度,是因为制度表现了一定的利益,利益在推动或抑制制度执行者的行为中扮演着极为重要的角色,利益追求是制度执行主体行为的内在驱动力,正是利益的这种背后推手才驱使着执行者或者抵制制度的执行或者推动制度的执行。在利益的追求过程中,如果制度执行者发现执行某项制度会威胁甚至损害自身的相关利益时,那么制度执行者便可能会少顾及或者不顾及社会整体利益以及国家利益,通过运用手中的权力来抵制制度的执行,以此来保护自身利益。因此,在制度执行过程中,利益因素可以使得执行行为偏离制度的预期目标,使得该项制度很难顺利有效地得到执行。反过来讲,如果一项制度的不执行也会偏离执行者自身的利益追求目标,甚至会威胁到制度执行者的自身利益,那么执行者就会获得执行该项制度的强大动力,那么该项制度自然就会获得“重视”。

在实践中,也有许多地方党委的领导非常重视职务犯罪预防制度的执行,但是其中的原因却并非单纯地为了有效地遏制住职务犯罪,另外更为隐晦的原因在于,职务犯罪往往具有“一窝端”的特点,通常一个官员的失足和落马会起到连锁反应,进而牵连出其他官员,这样一来,一旦检察机关对“窝案”进行立案侦查,那么对于地方政局来说将会带来灾难性影响,涉案单位可能难以正常运转,而且地方党委领导的政治前途可能也会因此受挫。如果我们不通过事后的惩治工作来遏制职务犯罪,而是通过事前执行职务犯罪预防制度来控制职务犯罪,那么令地方党委领导担心的这种灾难性影响便可能会得到避免。^{[5]63}

综上所述,制度执行力是一个比较抽象的概念,我们经常能看到“提高制度执行力”这样的政治性口号,但是,却很少见到关于如何衡量制度执行力的可操作性的方案。本文从经济学的进路出发,为如何衡量制度执行力提供了一个可供借鉴的思路,并以此为切入点,以职务犯罪预防制度的执行为例,对影响制度执行力的重要因素进行了深入剖析。任何一项具体制度都具有制度的一些共性,也具有区别于其他制度的一些个性,从总体而言,制度执行力的影响因素可能远多于本文所揭示的几个影响因素,但是本文的写作目的不是要穷尽一切影响制度执行力的各种因素,而是要为衡量制度执行力提供一种标准,为如何提高制度执行力提供一种指南。

参考文献:

- [1]南博方.日本行政法[M].杨建顺,等译.北京:中国人民大学出版社,1988:43.
- [2]莫勇波,张定安.制度执行力:概念辨析及构建要素[J].中国行政管理,2011(11):15-18.
- [3]杨爱英,陈丽.中国为何要组建国家预防腐败局[C]//张法连.预防腐败势在必行:国内外预防腐败研究.济南:山东人民出版社,2008:76.
- [4]吴官正.要从源头上防治腐败[J].求是,2006(6):4.
- [5]桑本谦,李华.检察机关预防职务犯罪的困境和出路[J].当代法学,2010(3).
- [6]理查德·A·波斯纳.法律的经济分析[M].蒋兆康,译.北京:中国大百科全书出版社,1997:14.
- [7]文盛堂.反职务犯罪略论[M].北京:北京大学出版社,2005:27-32.

Measurement Criteria and Influence Factors of System Implementation

YANG Shengkun¹, LI Tang²

(1. Research Office of Law and Policy, People's Procuratorate of Chaoyang District, Beijing 100025, China;

2. Division I of Investigation Supervision, People's Procuratorate of Chaoyang District, Beijing 100025, China)

Abstract: System implementation is the ability and strength that system executor displays under the premise of existing system as well as the effect that system is being carried out, for which economics approach provides useful thinking. Starting with this entry point and taking corruption prevention system as an example reveals the important influence factors of system implementation: the measurability of system execution proceeds, opportunity cost of system implementation, the learning cost of professional knowledge that system implementation requires, administrative organization cost of system implementation. In addition, interest factor has very important effect for system implementation.

Key words: system implementation; measurement criteria; economics; cost; benefit; interest

(责任编辑:董兴佩)