

我国行政决策民主化和科学化的思考

周 仁 标

(安徽师范大学 政法学院, 安徽 芜湖 241000)

[作者简介] 周仁标(1963-), 男, 安徽肥东人, 安徽师范大学政法学院教师, 主要从事行政管理与公共政策研究。

[摘 要] 行政决策的民主化和科学化是我国政治体制改革的重要目标, 是社会主义民主政治建设的核心内容, 也是社会主义市场经济发展的客观要求。市场经济、民主政治以及和谐社会的构建构成我国行政决策民主化和科学化的动力机制, 推动我国行政决策的民主化和科学化进程是一个系统工程, 要在决策理念、决策制度、决策方法等方面进一步完善。

[关键词] 行政决策; 民主化; 科学化

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0570-05

行政决策的民主化和科学化是我国政治体制改革的重要目标, 是社会主义民主政治建设的核心内容, 也是社会主义市场经济发展的客观要求。当前, 我国已初步建立了社会主义市场经济体制, 这客观上要求政府建立有效的宏观调控机制, 提高决策能力和决策水平, 促进市场经济体制的完善。党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的宏伟目标, 在这一背景下, 研究如何加快我国行政决策的民主化和科学化进程, 改善我国的行政决策系统, 具有极其重要的现实意义。

(一) 我国行政决策的现状

我国行政决策经过改革开放 20 多年来的发展, 已经取得了显著的成就。这些成就主要是:

1. 确立了行政决策的指导思想和基本原则。建国以后, 我们党和政府在行政决策的指导思想上存在着严重偏差, 尤其是十年“文革”期间, 错误地将无产阶级专政下继续革命的理论作为各项行政决策的指导思想, 从而给国家和人民带来了灾难性的后果。党的十一届三中全会以后, 我党果断停止使用“以阶级斗争为纲”的口号, 把以经济建设为中心, 建设中国特色的社会主义理论作为党和国家各项工作的指导思想, 使我国的行政决策走上了健康发展的轨道。同时, 党和政府在实践中总结出了一系列成功的决策经验、理论和方法, 确立了民主集中制的组织原则, 坚持实事求是的思想路线, 发扬调查研究的优良作风, 以“三个有利于”作为检验政策效果的标准, 以“三个代表”重要思想作为决策的指导方针和最终归宿。

2. 行政决策体制日臻完善。随着政治体制改革的深入, 党和政府开始着手解决决策过程中长期存在的一些困扰, 提出从决策体制上解决党政不分、权力过分集中的弊端, 克服决策过程中主观主义的作风和行为。同时, 改革和完善行政决策体制和各项具体制度, 初步建立了决策中枢系统、决策信息系统、决策监控系统、决策执行系统四位一体的现代决策机制。各级决策机关还制定了重大决策的程序和规则, 建立了社情民意反映制度、重大事项公示制度、听证制度等, 在一定程度上克服了决策的随意性。

3. 建立了专门的政策研究机构。我国从中央到县一级的地方各级党政机关相继设立了专门的政策研究室, 成为党政决策的咨询和参谋机构, 为政府的决策进行调查研究、搜集信息、拟定方案和评估论

证。同时,党和政府鼓励和支持体制外或民间的政策研究组织,利用大学、科研机构以及各种学术团体专家的作用,为党和政府决策献计献策。近年来,各种体制外的民间政策研究组织应运而生,机构数量不断增长,政策研究队伍日益壮大。

4. 逐步采用了现代化的决策方法、程序和技术。政府在行政决策过程中,越来越多地采用了现代化的决策程序和方法,对许多重大的经济、技术和社会改革进行了有益的决策尝试。例如,广泛地吸收群众参与、组织专家咨询、多种方案的比较择优、进行可行性论证等等。这些有效地促进了决策的民主化和科学化,避免了重大的决策失误。改革开放以后的许多重大决策,如农村经济体制改革、价格体系改革、沿海地区梯次开放、三峡工程建设等,都是在集中专家意见和进行可行性论证的基础上做出的。

然而,我们在看到成绩的同时,还要清醒地认识到当前我国行政决策还存在着诸多缺陷和不足,不能完全适应社会主义市场经济和现代化建设的需要。主要表现在:

1. 决策系统存在缺陷。按照现代决策理论及政策科学的观点,现代化的公共决策系统是信息、参谋、决断和监督等子系统分工合作,密切配合的有机系统。然而,目前我国行政决策系统还存在诸多缺陷。其一,行政决策各子系统之间职责不明,界限不清,互相牵制,缺乏协调和沟通机制,影响了决策的效率和科学性。其二,决策主体权力、职责及范围划分不明确,缺乏规范的制度设计,党政不分、政企不分现象仍然存在。其三,法律制度缺位,致使政治体制内的政策研究机构在组织、人事、经费及行政关系上受制于各级党政机关,缺乏独立性,难以发挥辅助决策的功能。其四,体制外或民间的政策研究组织发育缓慢,它们与决策子系统及官方政策研究组织缺乏制度化的联系,客观上影响了功能的发挥。

2. 决策的运行机制有待完善。尽管我国在行政决策中开始运用现代决策理论、采用现代决策程序和方法,但还没有真正达到科学决策的目标,还存在着需要予以解决的问题。这些问题,首先表现为决策者的观念滞后。“长官意志”、“一人说了算”仍是不少决策者的习惯定式,以致单凭个人好恶进行决策的现象屡见不鲜。其次是决策程序不够规范。按照现代决策理论,科学的决策程序包括发现问题、确定目标、设计方案、论证和预测、比较择优和最终抉择等一系列功能环节,但在现实的行政决策中,相当数量的领导者不按科学的决策程序办事,随意决策的现象时有发生。最后是控制职能缺失。现代管理理论认为,控制职能贯穿于管理的全过程,并依不同阶段分为前馈控制、即时控制和反馈控制三种特征,但实践中,有些决策者往往只注重对行政结果的反馈和控制,轻视对决策活动和执行过程的监控,致使决策质量不高,不能适时地追踪决策,从而影响决策目标的有效实现。

(二) 行政决策民主化和科学化的动力机制

我国现阶段行政决策的现状充分说明,加强行政决策民主化和科学化的建设,既是必要的也是可能的。从根本上来说,我国现阶段的行政决策必须服务于我国现阶段社会主义市场经济、民主政治和和谐社会建设的伟大实践,而且毫无疑问是建设中国特色社会主义的内在要求。这就为现阶段行政决策走向民主化和科学化提供了有力的动力支持。

1. 市场经济发展的客观需要。随着社会主义市场经济体制的建立,政府对经济和社会事务的管理逐渐地由微观直接管理转变为宏观间接管理。相对于前者来说,宏观间接管理一般涉及管理层次较高、幅度较大、范围较广的决策,更具有政策的导向性和发展的方向性,这样的决策一旦失误,将会贻害无穷。此外,市场经济具有开放性,经济全球化是市场经济的逻辑发展。加入 WTO 我国迎来了难得的发展机遇,但同时也面临严峻的挑战。我国要在激烈的国际竞争中立于不败之地,政府必须努力提高决策能力和决策水平,准确把握世界经济科技发展的态势,适时地制定出适合我国国情的经济和社会发展战略。这些都对政府决策的科学性提出了更高的要求。同时,随着市场体系的日益完善,多重利益主体的出现不可避免。各种利益主体为了各自的利益,会向政府提出多种利益诉求,并努力通过自己的活动影响政府决策。因此,现代行政决策所要处理的各种利益关系日益复杂化,要求政府决策民主化。

2. 社会主义民主政治建设的内在要求。马克思主义认为,社会主义民主作为一种制度包括两个层次的内容。第一层次,是指无产阶级和劳动人民在国家政治生活中的不容侵犯的主人翁地位,即目的层

次的民主;第二层次,是指由绝大多数人实行的统治,必须通过民主制的政治形式来加以保障和实现,即手段和方法层次的民主。这就是说,社会主义民主政治制度,除了作为国家形态的民主,还有非国家形态的民主,人民群众广泛的政治参与就是社会主义民主政治制度的重要内容。人民群众参与是指人民群众作为国家主人同时又作为国家管理的对象,参与国家和社会事务的管理,尤其是参与国家重大决策,这是实现决策民主化和科学化的重要保证。人民群众政治参与的目的,既使人民能够真正成为国家权力主体,参加国家政治生活的一切主要活动,又使政府决策更多地反映广大人民群众的利益和意志,能够运用现代科学的决策理论、技术和方法进行科学和合理的决策。因此,行政决策的民主化和科学化是社会主义民主政治建设题中应有之义。

3. 构建和谐社会的必由之路。成思危在参加十届全国人大三次会议时曾指出:“在深入贯彻以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观,构建社会主义和谐社会的今天,在决策时必须考虑到效率与公平、政府与人民、当前与长远、局部与全局、地方与中央等各方面的关系”,“现在每项深化改革的措施,包括股权分置、税制改革,都会引发争论,因为涉及不同阶层的利益。在这种情况下,政府决策的科学化和民主化就显得尤为重要。”可见,政府决策的科学化和民主化是构建和谐社会的重要环节和必由之路。

社会和谐就是指全社会整体的全面的和谐,包括经济和谐、政务和谐、人与人之间的和谐、人与社会的和谐、人与自然的和谐、不同利益阶层之间的和谐等等。而政务和谐在构建和谐社会的过程中占有突出的地位,它引领着和谐社会的发展方向,决定着和谐社会发展的进程。那么,如何实现政务和谐呢?总体上说,政务和谐包括政府与人民大众价值观的趋同、政府决策的民主化和科学化、行政执行的人性化等等,而政府决策的民主化和科学化是实现政务和谐的关键。在确立社会主义市场经济体制乃至构建社会主义和谐社会的历史进程中,几乎所有重大改革措施都要通过行政决策来推动。提高政策制定水平,实现行政决策的科学化、民主化,已成为当代政府应该奉行的执政理念。在处理不同社会阶层的利益关系上,政府应广泛听取各方面专家 and 不同社会阶层民众的意见,切实保障社会各阶层民众的利益,最大限度地维护社会公平和社会正义,以良性互动的政策机制推动和谐社会的构建。

(三) 大力推进我国行政决策的民主化和科学化

行政决策的民主化亦即民主决策,就是指决策过程必须经过民主程序,保障人民群众最大程度地参与,充分听取人民群众的意见,尊重人民群众的意愿,代表人民群众的根本利益。行政决策的科学化亦即科学决策,就是指行政决策在科学的决策理论指导下,按照科学的决策程序,运用科学的决策方法进行决策。在行政决策的民主化和科学化建设中,民主决策是基础,科学决策是主导,说到底就是要确保每一个决策方案都能符合我国当今经济社会发展的客观规律,有利于解放和发展生产力,调动广大人民群众的积极性。从我国现阶段的国情出发,实现行政决策的民主化和科学化尤为迫切,直接关系到我国现代化事业的建设和中华民族的伟大复兴,毫无疑问需要从多向度着手,进行扎实细致的工作。

1. 观念创新。韦伯曾经说过,“虽然经济理性主义的发展部分地依赖理性的技术和理性的法律,但与此同时,采取某些类型的实际的理性行为却要取决于人的能力和气质。如果这些理性行为的类型受到精神障碍的妨害,那么,理性的经济行为的发展势必会遭到严重的、内在的阻滞。”^[1] (第 15 页) 韦伯旨在论证:任何一项事业的背后都有时代精神作为支撑,这种以社会精神气质 (ethos) 为表现的时代精神,与特定社会的文化背景有着内在渊源关系,在一定条件下决定这项事业的成败。韦伯的这一研究成果富有启发,值得我们深思。当代中国行政决策民主化和科学化的建设,在中国文化源流中还是一个新生事物,没有成功的经验可以借鉴,无疑是需要大力予以创新的系统工程。很明显,观念创新是这一工程取得成功的先决条件。这不仅仅是对韦伯之说的应答,更主要的是我国目前现实状况的实际要求。

严格地分析,我国现阶段实际上处于四种文化观念的思想博弈之中。其一,我国几千年以自然经济为基础的农业社会文化观念的残余影响;其二,改革开放之后进入我国的西方发达国家反映现代化大生产发展规律的工业社会文化观念;其三,近几十年西方社会批判工业文明弊端表现出来的后现代主义文化观念;其四,我国在改革开放实践中综合古今中外的文化观念而形成的具有当代中国特色的文化观念。尽管

这些文化观念的实际影响具有程度上的差异,但从文化本身的特性来看,它们都不可避免地渗透到日常生活的各个领域并实际起着作用,我国现阶段的行政决策当然概莫能外。

行政决策总是针对实践中的新情况新问题而提出新的解决方案,特别需要创新,以民主化科学化为基础宗旨,更是把观念创新作为一个重要的问题呈现出来。具体说来,我们必须充分认识到已有文化观念的影响,做出合理的权衡和考量,摆脱落后陈腐观念的消极影响,扬长避短。在此基础上,根据我国目前现实发展的状况,贯彻科学发展观的基本精神,推陈出新,建构适应新的发展要求的观念,为行政决策的制定和运行提供强有力的观念支持。

2. 制度建设。如果说观念创新是科学决策和民主决策的前提,那么,制度建设就是根本保证。邓小平同志就指出,“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^[2] (第333页),言简意赅地点明了制度建设的重要意义,尤其对于科学决策民主决策具有直接的针对性。按照西方经济学新制度学派的观点,制度就是指一系列被制定出来的规则和规则体系,包括以宪法、法律、法规为基本内容的正式规则 (Formal Constraints) 和以传统、习俗、习惯等形式存在的非正式规则 (Informal Constraints) 及其实施机制。于是,从科学决策民主决策所要达到的目标来看,我们这里所说的制度建设,就包括一般意义上的法制建设和行政决策本身的制度建设两个方面。

所谓一般意义上的法制建设,就是指整个国家的法制化建设。这是行政决策科学化民主化的基本保障。在社会法制化的引导和调控下,行政决策就可以做到依法决策,亦即依照宪法和各种法律法规来进行决策,实现决策权依法有据,决策行为依法进行,决策效果依法审视。正因此故,随着改革开放的深化,在建构和谐社会过程中,我国仍然需要不断地加强和完善法制建设,加快法治社会的建设。

从行政决策本身来看,我国现阶段的科学决策民主决策应当着重建立和完善如下制度: (1) 信息收集与处理制度。一项成功的决策,总是在完全掌握相关的各种信息基础上做出的。而且,每项决策都会带来利益关系方面的某些调整或改变,自然特别需要尽可能多地掌握有关的信息。为此,我们需要强化的主要措施有:建立专门化的信息机构和专业化的信息队伍,提高信息工作人员的专业知识和专业技能,充分发挥信息机构在政策制定中的职能作用;采用现代化的信息工具,即以电子计算机和现代化通讯设备相结合,形成各种联络系统和电子计算机系统;构建网络化的信息传输渠道,为大幅度提高信息传递速度和利用率提供物质保障和技术条件,最大限度地减少信息在传递过程中的损耗和失真。(2) 集体决策制度。当前,政府部门关于决策的规定,一般都体现在工作规则或会议议事规则之中,专门对决策规则做出全面、具体规定的较少,为此,必须尽快建立具有法律约束力的集体决策制度。首先,明确决策参与者。本着集中各方面的智慧,充分发扬民主的精神,对领导、专家、群众参与决策的范围、程度、形式等做出明确规定。其次,明确决策权限。要根据政府的职能、权限及有关法律法规规定,对直接和间接参与决策的机构、人员做出明确的界定,杜绝在决策过程中越位、错位、缺位的现象发生。再次,明确决策程序。必须坚持集体决策的形式,贯彻民主集中制原则,重大问题一定要由集体讨论决定。(3) 决策问责制度。长期以来,由于缺乏规范的法律制度约束和监督,导致决策失误和国家财产损失现象严重,而决策者又不受应有的责任追究。建立健全决策问责制度,能够有效避免决策的随意性和盲目性。为此,一方面要对决策集体和决策个人的责任做出明确规定,对履行决策制度、规则和程序提出明确要求,规范约束决策行为,强化决策者的责任意识,促使决策者提高决策水平,防止决策失误。另一方面,建立完善决策失误追究制度,按照“谁决策、谁负责”的原则,对决策失误者进行责任追究。对于那些不按照法定的权限,违反法定程序,损害国家、社会、集体利益和公民合法权益的决策行为,要追究决策者的党纪、政纪和法律责任。

3. 程序正义。行政决策的科学化民主化,不仅体现在决策的内容方面,同时也体现在决策的具体程序上。所谓程序正义,就是指在进行决策过程中必须做到“公平、公正、公开”,具体决策的操作规程、实际进程以及表现形式等等具有合乎法律规定的正当性。程序正义是法治社会的基本理念,考虑到我国悠久的文化传统的影响,我国现阶段的行政决策尤其需要引进这一先进的文化理念。我国现阶段行政

决策具体贯彻程序正义的文化理念,必须坚持公众参与、专家论证和政府决策相结合的原则。

第一,保障公众参与决策的权利。公众参与决策,既是决策科学化的保障,又是决策民主化的体现,为此就需要不断地增加公众实际参与决策的机会,在这方面,我国现行法律已有明文规定,为公众参与政府决策提供了法律依据。像我国现阶段实行的决策听证和公示制度,就是公众参与决策的一种有效方式,也是解决和缓解社会利益冲突的一个重要措施。当然,我国目前已经实施的听证制度,还需要进一步予以完善,要制定行之有效的操作规则,不断扩大听证的适用范围,确定公众参与听证的条件。同时,贯彻政务公开的原则,对于涉及面广、与人民群众利益密切相关的行政决策,应当及时向社会公布,从而保证人民的知情权、参与权,增加决策的透明度,保证决策实施的效果。

第二,充分发挥专家在决策论证中的作用。在西方发达国家,政府往往借助社会咨询机构帮助决策,获得了较好的效果,值得我们参考借鉴。从我国目前的实际情况出发,现阶段必须大力加强和完善各类研究咨询机构的建设,建立比较全面的专家数据库,发挥专业咨询机构在行政决策中的作用,为科学民主决策献计献策。与此同时,我们还要充分利用现有的研究咨询机构的专家力量,加大培养决策咨询人才的力度,构建学有所长、业务精湛的专业人才队伍。

第三,提高行政机关作为决策中枢系统的能力和水平。国家行政机关是行政决策的主体和最终决定者,在决策过程中居于主导地位。行政机关工作人员的能力和水平,对于科学民主决策的实施及其质量具有极其关键的影响。为此,首先要提高决策者的素质,使决策者在知识水平、道德素质、决策理念和决策能力等方面形成合理的素质组合。其次,在组织结构方面,按照决策权力的合理分配原则,在上下级决策机构之间、在不同决策部门之间合理划分决策权限,明确决策权归属。最后,在运行规则方面,严格规范决策过程,实现决策程序制度化、决策论证民主化、决策方法现代化。

[参 考 文 献]

- [1] 马克斯·韦伯. 新教伦理与资本主义精神[M]. 北京:三联书店, 1987.
[2] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 1993.

(责任编辑 叶娟丽)

On Democratization and Scienization of Administrative Decision

ZHOU Renbiao

(College of Politics and Law Anhui Normal University Wuhu 241000 Anhui China)

Biography: ZHOU Renbiao (1963-), male Teacher College of Politics and Law Anhui Normal University majoring in theory of public administration and public policy

Abstract: The democratization and scienization of administrative decision is the important goal of reforming the political system of our country, the central content of constructing socialistic democracy and the objective request of developing socialistic market economy too. The writers analyzed the status quo of administrative decision in our country, put forward that the push of market economy, the development of democracy and the construction of harmonious society are the driving mechanism for the democratization and scienization of administrative decision, and discuss how to push the progress of the democratization and scienization of administrative decision in our country.

Key words: administrative decision; democratization; scienization