

政府行政决策失误原因与对策建议^{*}

陈丽芳, 陈六五

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

[摘要]人、制度及技术等三个层面的原因是导致政府行政决策失误的主要原因。选好人、用好人、育好人、组建高效决策团队, 建立健全政府行政决策法规和制度, 依法保障实现决策的伦理化、科学化、民主化, 以及在决策过程中加快吸收现代科学成果等是有效克服行政决策失误之出路。

[关键词]政府; 行政决策; 决策现代化

[中图分类号] C934 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2007)04-0012-03

一、我国政府克服行政决策失误刻不容缓

政府行政决策是国家行政机关和行政人员在履行行政职能的过程中为了有效地管理国家政务和社会公共事务, 根据客观情况和条件, 经过分析、比较、选择、最终确定一种最优的行动方案并加以实施的过程。管理就是决策, 政府的行政管理工作就是在决策制定、决策执行及其跟踪决策的循环往复过程中实现的。决策的正确与否直接影响与决定着行政管理的成败。如果决策出现失误, 必将严重影响行政职能的履行和行政目标的实现, 造成社会资源的严重浪费, 伤害人民群众的利益, 损坏政府形象, 甚至会影响整个国家社会的稳定和经济繁荣。近些年以来, 有关政府行政决策失误的事件频频发生, 并引起了各界广泛的关注。据世界银行估计: “七五”到“九五”期间, 中国政府投资决策失误率在30%左右, 资金浪费及经济损失大约在4000—5000亿元, 如果按照全社会投资决策成功率70%计, 则每年因决策失误而造成的损失为1200亿元, 20年来, 损失应该在24000亿元。其中仅仅是石油和化工行业在1979—1999年这20年内, 因决策失误而造成的损失就不低于800亿元。国家审计长李金华在全国的审计工作会议上曾说: “有的领导干部贪污几百万元被判了刑, 大家拍手称快, 但有的领导大笔一挥造成决策失误, 可能一下就损失十几个亿, 比贪污腐败更可怕。”因此可以毫不夸张地说决策失误是当今中国的最大失误, 行政决策失误导致的后果非常可怕, 克服行政决策失误刻不容缓。笔者的目的就在于通过探析政府行政决策失误的原因, 提出克

服决策失误的对策建议, 期望政府多出好策、善策、良策, 履行好自己行政职能, 维护好、分配好、整合与增进人民群众的公共利益。

二、政府行政决策失误的原因探析

行政决策失误常常表现在两个方面: 一是决策实施后, 并未实现决策目标; 二是由于实施决策产生了一系列消极负面结果。这二者既是决策失误的表现, 也是判定一项决策是否失误的标准。结果总是与过程紧密相连, 行政决策是人、制度、技术三种因素相互作用而形成的, 根据决策过程中导致失误产生的主要根源不同, 我们可以将决策失误分为三类: 人的问题所导致的决策失误, 决策制度层面导致的决策失误以及决策技术层面导致的决策失误。在这里需要强调的是现实中的决策失误可能是某一方面原因导致, 也可能是几方面原因共同导致的, 以主要根源作三次划分及分析仅仅是一种理论上的探索, 但这样分析能够把问题的成因解释清楚, 为解决提供思路。

第一, 人的问题所导致的决策失误是指决策群体和决策咨询智囊团所导致的决策失误。现代行政决策是由决策群体和决策咨询智囊团共同来完成的, 二者功能的发挥都会影响到一项决策的成败。

1. 决策群体导致决策失误的原因

其一, 决策者(群体)的决策价值理念偏离了正确的决策观。

• [收稿日期] 2007-03-15

[作者简介] 陈丽芳(1980—), 女, 陕西澄城人, 重庆大学贸易与行政学院, 硕士研究生。

陈六五(1981—), 男, 陕西西乡人, 重庆大学行政管理专业, 硕士研究生, 研究方向: 现代行政管理与行政决策。

价值观念的决策不但失误,而且错误。行政决策所追求的价值理念应是实现社会资源的优化配置和社会福利的最大化,但部分决策者在决策过程中往往偏离了这一宗旨,决策权成了其谋取私利的工具。不正确的决策价值观的主要表现形式有:拥有决策权的政府官员企图通过决策权获得更多的资源提高本部门物质待遇和改善办公条件,追求预算和机构的最大化,使自己拥有更大的支配权力及控制范围;决策者头脑中不正确的政绩观也是造成决策失误的思想根源;再者,部分决策者“官本位”、“权本位”思想严重,有些决策者将决策看做是体现自身权力与地位的方式;更有甚者,少部分政府官员将决策权看做是个人创收的手段。

其二,决策者决策理念正确,但是好心没做把事做好,或好心做了坏事。这部分决策失误主要是由决策群体自身的决策知识、经验、能力及素质不高所导致的。我国政府部门中现在有许多处于领导岗位上的人科学文化水平不高,专业知识贫乏,关于决策的知识更是欠缺,知识结构与能力素质不能符合现代行政决策的要求。社会发展到今天,行政管理所面临的事务远比以前复杂的多,尤其是一些重大的工程,可以说是牵一发而动全身,一招损,全盘皆输,可以想象素质不高,能力欠佳,水平中庸的决策者怎么会制定出优良的决策。

2. 行政决策的参谋咨询机构导致决策失误的原因

行政决策的参谋咨询机构,是行政决策的辅助机构,是政府的外脑,它的存在可以弥补决策者知识、经验、技术、智力及能力上的不足,为他们提供决策智力支持。现在全国各级政府大都有决策咨询智囊团,但是众多的决策失误表明:许多参谋咨询机构并未能起到应有的作用。究其原因,主要有以下几点:智囊团成员素质不高,有些成员是图名逐利,滥竽充数,不能胜任参谋咨询的职责;其次就是智囊群体的组成结构不合理,参谋咨询人员在性别、年龄、知识、专业领域等方面没有形成互补优势,不能形成一个决策力量强的团队;再者就是参谋咨询人员屈于领导的权威,不敢提出相异意见,导致决策参谋咨询机构名存实亡,发挥不了应有的作用,反而成了论证领导决策的花瓶。

第二、决策制度层面导致决策失误的原因

行政决策制度是对行政决策的体制、原则、程序、监督及责任的法定性规定,是行政决策必须遵守的制度。我国行政决策制度存在的问题也是造成行政决策失误的最重要原因之一。首先,决策体制方面的问题主要体现在以下几个方面:我国党政决策的权力、职责及范围的划分不甚明确,关系尚未完全理顺;我国部分政府决策系统的结构不健全,不完整,没有形成由信息、参谋、决断和监督等子系统组成完整决策系统;政府部门内部分工也不合理,同一个公务员群体既充当决策的制定者,又充当决策的执行人;决策权力在决策群体成员之间的不合理分配,决策者群体成员之间难以形成互补和制衡。其次,决策者在决策中没有遵循现代行政决策所要求的系统分析原则、信息完全原则、科学预测原则、切实可行原则、对比择优原则、集中决策原则、民主决策等原则。再者,一

些决策者不严格按照程序来进行决策,如不做民意社情调查,不进行听证,不作科学论证,没有进行试点就推广。另外,缺乏对决策者权力的监督制约也是导致决策失误的另一重要原因,对于任何权力来说,如果缺乏监督制约,都必然会导致滥用和腐败。最后,行政决策责任制度缺失及责任追究不力也是导致行政决策失误的重要原因,有句形象的比喻就是:“决策前拍脑袋,决策中拍胸脯,决策后拍屁股走人”,这个“三拍”比喻恰如其分的描述了由于事前无责任制度约束而导致的随意决策和事后决策失误责任人的责任追究的缺失。

第三、决策技术层面导致决策失误的原因

导致决策失误的另一重要原因就是在决策过程中缺乏运用现代决策理论、方法、技术及先进信息科学技术。就决策方法而言:缺乏辩证决策思维方法,决策时只看到决策可能产生影响的一面而忽视了另外一面,从而造成了决策失误;缺少系统方法论的指导,形成片面决策;缺乏深入细致的调查研究,从而造成双脚离地的决策;缺乏定量精细分析研究,导致糊涂决策;缺乏民主与集中的方法,要么独断专行,要么优柔寡断;就决策技术而言,缺乏应用现代决策技术来提高决策质量,如:头脑风暴技术、名义群体技术、德尔菲技术及辩证决策法等,许多官员只是拍拍脑袋就决策了,失误就时有发生;此外,不能将先进的现代信息科学技术特别是计算机信息统计分析技术运用于决策过程中,不能对所收集到的信息甄别、去粗取精,不能抓住问题的实质,这也是造成决策失误的原因之一。

三、有效克服行政决策失误之对策建议

1. 选好人、用好人、育好人,组建高效的决策团队

首先要选好领导干部的选任关,将思想道德素质过硬,才能出众的同志选拔到领导岗位上,贯彻落实好“能者上,庸者下,任人唯贤”的用人方针;也必须对现有的领导干部加强教育培训:一方面要加强法律知识学习,增强行政领导依法行政、依法决策的意识,也要加强行政职业道德和决策伦理的教育,使他们牢记为人民服务的宗旨,做到“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”。另一方面要将建设“学习型政府”落到实处,提高行政领导者的科学文化素质,尤其是要加强现代行政决策理论知识学习和决策技能培养。再者,在组建决策咨询机构时,一定要选择社会责任感强、专业水平高、善于作实际调查、敢于直言的实干专家学者作为智囊团的成员,杜绝滥竽充数和徒有虚名;智囊团的组成也要注意成员之间的年龄、性别、专业及能力等要素的搭配互补,打造一个结构科学合理、参谋水准高的政府外脑;更重要的是用法规制度将行政决策咨询机构以及行政咨询在行政决策过程中应有的地位和作用规定下来,并成为政府决策必须遵守的制度,形成一个分工合作、决策质量高、效率高的团队。

2. 建立健全行政决策法规和制度,依法推进决策伦理化、科学化、民主化、法制化的实现

建立健全行政决策法规和制度是防止行政决策失误的根本途

径,以法规和制度的形式将决策体制、原则、程序、监督和责任规定下来,推进政府决策的伦理化、民主化、科学化、法制化的实现,将会有效地防止决策失误的发生。首先,改革及健全现有决策体制,并用法规制度规定下来,具体包括:理顺党政决策关系,规范党政决策的权力、职责及范围;再者,建立一个由信息、参谋、决断和监督等子系统组成的分工合作,密切配合的现代化决策系统;政府内部的决策与执行也要进行专门分工。其次,将现代行政决策所要求遵循的系统分析原则、信息完全原则、科学预测原则、切实可行原则、对比择优原则、集中决策原则、民主决策原则等原则用制度法规的形式规定下来,规范行政决策过程;再者,尽快制定出台《行政程序法》规范政府决策行为,如规定政府在决策前要征询利益相关者的意见,进行社情民意调查和举行听证会,再如,实施决策前,再次对决策方案的决策目标及决策行为进行道德伦理的分析、判断,以提高决策的伦理性等;此外,也必须建立健全民主、透明、有效的行政决策监督制度与机制,如与群众利益密切相关的重大事项的社会公示制度、政务公开制度、监督检查制度等,保障群众的知情权与监督权,对行政决策失误追究制度,有了完善的责任追究制度并强有力地执行,行政领导在做出行政决策时首先就会想到自己的责任是什么,以及如何尽到自己的责任,自己决策失误后会受到哪些责任追究,这样就会减少决策失误的出现。

3. 加快吸收现代科学成果,促进行政决策现代化的实现

将现代决策理论、方法、技术和信息科学技术应用于决策过程,实现政府决策的现代化,提高决策的质量与效率。随着全球化时代的到来和我国经济社会的发展,行政管理所面临的事务越来越复杂,越来越具有不确定性,现代决策理论、方法、技术与信息科学技术在决策制定过程中日益扮演重要角色,传统的行政决策主

要依靠行政决策者个人经验和能力进行决策,面对日益复杂的事务,已表现出决策信息不足、决策滞后、决策结果不确定等明显局限,从而导致了决策失误甚至决策错误的出现。为了克服传统决策的不足,决策就必须综合运用系统论、运筹学、控制论、信息论、计算机科学等各种理论、方法以及及与决策有关的各种预测、运算技术,对大量日益复杂和日益增多的决策信息进行全方位的综合分析,提高了决策的可行性、时效性和准确性。将现代的各种先进的决策理论、方法、技术和信息科学技术运用于行政决策乃至整个行政管理过程,政府才称得上是一个现代化的政府,也才能最大限度地减少失误,履行好自己的职能,引导经济社会的发展。

[参考文献]

- [1] 金太军, 赵晖. 公共行政管理学新编[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2006: 95-97.
- [2] 许淑萍. 决策伦理学[M]. 黑龙江: 黑龙江人民出版社, 2005: 16.
- [3] 楚东. 决策失误不容再犯[J]. 瞭望新闻周刊, 2003, (4).
- [4] Formal description of the cognitive process of decision making[M]. Wang, Yingxu (Theor./Empirical Software Eng. R. C., University of Calgary); Liu, Dong; Ruhe, Guenther Source: Proceedings of the Third IEEE International Conference on Cognitive Informatics, ICCI 2004, Proceedings of the Third IEEE International Conference on Cognitive Informatics, ICCI 2004.

(责任编辑: 朱德东)

On governmental administrative decision mistake and its countermeasures

CHEN Li-fang, CHEN Liu-yu

(School of Trade and Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Government administrative decision mistakes mainly result from three levels such as people, institution and technology. Governmental administrative decision mistakes can be effectively overcome by choosing proper cadres, properly using the cadres, cultivating cadres and organizing good decision-making team, by establishing and perfecting laws and regulations and using laws and regulations to ensure the decision-making moral, scientific, and democratic, and by rapidly absorbing modern scientific achievement in the process of decision-making.

Keywords: government; administrative decision; modernization of decision