

我国行政决策体制完善之我见*

何 晶

(中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

[摘要] 现代的行政管理必须建立现代的行政决策机制,而公共决策的科学化、民主化、法制化则是现代行政决策机制的总目标,是一个多层次化的目标体系。要建立现代行政决策体制,就要对现实存在的问题进行合理的规划和改善,一方面要保证决策必须反映民心民意,另一方面也要确保决策必须符合法律、符合程序,具有科学性和可行性。

[关键词] 民主参与;程序规范;信息支持

[中图分类号] D6 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)01-105-04

我们正处在一个变革的时代。在新的世纪里,经济的飞速发展要求政治体制相应的变化。行政决策是行政管理的核心,是执政者政治意志、管理意志的集中体现。行政决策的科学与否对整个政府的行政过程起着重要的作用。^[1]行政决策体制又对行政决策的正确起着决定性的作用。行政决策体制是政府正确行使决策职能,进行科学决策的组织保证,它关系到行政决策制定、运用和选择的科学性和有效性,特别是对我们由封闭、保守的计划经济向开放、独立的社会主义市场经济的顺利过渡,保障市场机制发育成熟,促进民主政治的完善和创立现代政府,都将发挥关键性的作用。当前,我们应当按照十六大提出的“改革和完善决策机制……深化行政管理体制改革”的具体要求,顺应新公共管理的发展趋势,建立起灵活有效、相机抉择的行政决策制度,积极改进和完善行政决策机制,努力推进行政决策的科学化、民主化。

一、行政决策法制化的问题

行政决策必须由一级政府或职能部门的行政领导者做出决策。个人决策容易导致个人专断,集体决策又容易造成寡头垄断,问题的关键是权力使用的合法性,要想避免决策过程中的种种弊端,就要靠法律来约束决策者。

新中国成立后,根据国情和宪政状况,我们逐步建立起社会主义政治制度下的民主集中制决策

体制。但由于受封建社会的长期影响,个人迷信、家长制作风的民族心理和思维方式仍根深蒂固,我国的政治体制及决策体制依然表现为中央高度集权的权力型体制。这种体制在特定的历史条件下曾发挥过积极的作用。但随着中国经济、政治体制改革的不断深化,高度集权的、封闭的社会主义计划经济体制逐步被相对分权的、开放的社会主义市场经济体制所代替,社会结构也由传统的封闭性、简单性变得越来越富有流动性和复杂性,行政决策体制已不应当今社会发展的需要。^[2]具体表现为:

(一)行政决策运作不完全符合宪政要求。按照我国现行宪法的规定,各级人民代表大会及其常务委员会是国家权力机关,所有重大决策都要由它做出或得到批准,而国务院及各级人民政府则是它的执行机关。但在实际的社会生活中,国务院及各级人民政府同样依法享有法律规定的各项独立决策职权和在执行中相当大的自由裁量权。各级人大在行政决策中实际发挥的作用和影响远没有宪法规定那样高的程度,许多行政决策往往由政府发挥主导作用,人大在很大程度上只是给予认可的程序性作用。

(二)行政决策制度缺乏整体配套性。随着政治体制改革的进一步深化,我们已建立了不少行之有效的有关行政决策的法规制度,如民主集中制、

* [收稿日期] 2006-11-12

[作者简介] 何晶(1983-),山西原平人,中国人民大学公共管理学院行政管理专业,硕士研究生。

行政首长负责制、社会听证会制度、社会公示制度、专家咨询制度、决策论证制度等,但这些制度缺乏内在的相互衔接性,整体配套性不强,难以发挥出应有的功能作用。

(三)行政决策失误的法律责任追究制度缺失。我国目前的行政决策体制中,决策责任主体不明确,决策权力和决策责任相分离,常常是“集体决策,集体负责”,实际是决策失误后无人承担责任。决策成败与决策者个人荣辱得失、升迁降免缺乏直接的、必然的联系,决策失误责任追究不严格,决策者往往以经验缺乏为借口,逃避责任追究。

要做到法制化,首先要保证程序的合法,其次才是实施的合法。为此我们要规范决策程序,实现决策过程的制度化、程序化、法制化。

首先,按照科学决策理论的要求严格规范决策程序,实现决策过程的制度化。包括决策程序的完备化,决策论证的民主化,决策方法的现代化以及决策的多方案选优等程序。必须保证从目标提出、调查研究、方案评估、咨询论证直至最终择优都要有一整套严格的程序,从制度上杜绝长官意志和拍脑袋决策。

其次,加快决策过程的法制化进程。要保证决策科学化和民主化的实现,使政府的行政决策更加合理或避免重大失误,就必须要有的一套较为完善的法律制度。制度化、法律化是决策科学化、民主化的根本保证。当前,我们的当务之急是要把已经取得的改革成果用法律和制度的形式确立下来,并最终将决策行为完整地纳入法治轨道。可采取的措施有:一是依法确定决策权力的合理结构,理顺决断子系统中各种决策主体的关系。如要明确党政系统(中国共产党)、人大、政府三者各自的决策权限、职责和范围,实现合理分权。既要保证党对决策工作的领导,又要保证人大的最高决策权,保证和发挥政府作为一个决策主体的地位和作用;二是依法确定科学合理的决策程序,即以法律的形式将这种科学合理的决策程序固定下来;三是规定政策参与者的资格、权利和义务,保障广大人民群众参与决策的民主权利,并使决策咨询特别是专家咨询制度化。^[3]

第三,建立行政决策责任追究制度,健全行政决策监督体系。所谓政策决策失误的责任追究,是指政府在制定和实施公共政策的过程中,由于错误决策而导致社会经济、政治发展的不良后果,侵犯了公共利益和公民的基本权利,决策者必须承担由此引起的法律责任,并依照相关法律、法规给以应得的处理和制裁的制度。建立追究制度,就是从法律的角度规范和约束政府决策者,以提高政府的责

任心和效率。该追究什么责任就追究什么责任,该追究谁的责任就追究谁的责任,才能增强领导干部决策拍板定案的责任意识和慎重态度,才会尽可能避免决策失误,使并正确的决策落到实处。在健全决策责任制方面,一是要完善人大审议和追究制度;二是要建立行政决策主体问责制度;三是要建立贯穿决策过程的监督制度,加强决策的事前、事中和事后监督。只有当政府决策者对行使决策权带来的不良后果承担责任时,才能约束政府决策者慎重决策。^[4]

二、科学化的问题

政府决策组织系统是行政决策信息收集和决策过程的组织载体。实现政府决策的科学化不仅要求组织系统的中枢系统、智囊系统、信息系统的设置完备、功能健全,而且要求机构之间整体运转协调、结构合理、沟通顺畅。^[5]

从中枢系统来看,行政决策是政府管理社会的动态活动,它同行政行为一样,既可能是成功的、有效的,也可能是失败的、无效的。由于我国至今尚没有现存的经验可借鉴,因此,在不断“试错”的探索中,行政决策失控的现象总是不可避免地会发生。导致行政决策失控的因素很多,既有行政自利的问题,也有决策水平和能力的问题,归纳起来主要有:行政不作为阻滞,导致所制定的政策不仅解决不了具体问题,实现不了什么目标,而且还会损害人民群众的利益。这样的决策后果,不但浪费了大量的政策资源,同时也影响到政策的公信力;公共政策价值被附加利用。即老百姓常说的国家政策部门(地方)化、部门(地方)利益合法化的现象。这不仅偏离了国家政策的统一性,而且导致政策扩大化、复杂化,加剧了社会矛盾;决策行为的盲目性和独断性。往往把决策论证过程变成了为领导旨意寻找根据、找理由的“注释”过程,颠倒了原因与结果的关系,并且视民主为摆设,凭个人喜好、个人经验决定一切,结果只能是“拍着脑袋决策、拍着屁股走路”。^[6]

从智囊系统看:目前我国各级政府基本上都设立了有正式编制的智囊机构、(如研究室等)以辅助政府决策。在各级政府的推动和管辖下,建立了一些大型的信息咨询中心。同时,各地也纷纷设立了许多民间信息咨询公司,带动了信息产业的兴起。但是目前来说智囊机构作用非常有限,表现在:辅助决策的智囊机构的数量不足,正式职位相对较少。现在智囊机构的工作人员在年龄结构、知识结构、专业结构等方面也不尽合理,研究能力较差。同时,研究人员缺乏自主性。在多大程度上参与行政决策取决于行政决策机关及其领导的意愿,

带有很明显的随意性。民间信息咨询公司参与行政决策的作用也很有限。

从信息系统看:我国各级行政机关也都设立了统计机构,负责及时、准确、全面地搜集国民经济和社会发展方面的信息,并依托于研究机构和专家进行预测和分析,为行政决策提供依据;各级政府及其职能部门也有责任定期向上级机关汇报各项政策执行情况,提供相关问题的信息和统计资料。但是,首先我们的信息基础结构还很薄弱。在硬件方面:政府信息资源开发、利用的相关技术不足,网络基础设施不够完备;在软件方面:大多数公务员难以跟上信息技术发展的步伐。其次,信息资源共享度低。政府信息资源的开放共享与部门所有的矛盾很突出。同时,社会对政府的信息需求与政府的信息供给之间也存在着较大的差距,许多应该向社会公开的信息未能公开。^[7]

有鉴于此,为进一步完善我国行政决策体制,以适应行政决策信息化管理和降低行政决策成本的要求,当前乃至今后较长一段时期内应着力加强以下几方面的工作:

(一)科学划分纵向决策权限。要在精简政府机构、缩减中间管理层次的基础上,进一步明确各级行政机关的决策权限,并以法规制度的形式加以确认。构建科学的层级目标决策系统。这一系统要既能保证地方政府决策与中央政府决策在目标、方向等方面的一致性,又能充分调动地方政府的积极性、主动性和创造性,有效协调各级行政决策主体之间的职责关系。

(二)完善行政决策智囊系统。行政决策的中枢系统应真正重视发挥智囊机构的作用,赋予它们进行决策调研、规划和论证的自主权力,同时注重为相关专家和学者创造宽松的研究环境,以充分发挥他们的聪明才智;注重调整智囊机构的人员、知识和专业结构,明确其职能,不断提高其参与决策的能力;设立一些由多学科专家和优秀人才组成的大型信息咨询机构,加强其自身的发展和管理,并建立行政决策咨询的程序规范和制度;扶持并鼓励民间信息咨询机构的兴办,繁荣信息产业和信息市场。

(三)加快政府信息基础结构建设。政府信息基础设施建设需要耗费大量的资金,政府应加大投入,同时可考虑多渠道筹措资金,如通过签订互惠协议,鼓励电信部门、硬件和软件供应商对政府信息基础设施建设给予一定的优惠条件等。另外,在建设过程中,应在相关法律、法规和制度的约束下,采用诸如项目管理、业务外包等新的管理模式,以降低成本和优化资金使用效率。与此同时,要注重帮助公务员掌握现代科学决策的理论与方法,引导他

们树立与政府决策信息化相适应的(网络观)、(信息观)等新的观念,培养他们开发和利用信息资源的能力,提高他们运用现代信息技术和设备的能力。

三、民主化的问题

改革开放以来,我国在公民参与决策方面进行了许多有益的实践和探索。随着公民参与的深度和广度的日益增加,相应的制度和措施也逐步建立起来。如在我国政府制订的《中国21世纪议程》中指出,可持续发展战略的实施,必须依靠公众和社会团体最大限度的认同、支持和参与,公众和社会团体的参与方式和参与程度,决定着可持续发展目标实现的进程,公众及社会团体既需要参与有关环境与发展的决策过程,特别是参与那些可能影响他们生活和工作的社区决策,也需参与对决策执行的监督。应当看到,虽然我国在推动公民参与决策方面积累了不少经验,但在实践中仍存在不少问题亟待解决。^[8]

(一)决策主体素质不高制约了决策民主化的扩展。决策者的素质对于决策的科学化程度起着至关重要的影响。当前在我国行政决策中,决策者背离民主、科学决策的现象还相当多,一拍脑袋、一拍胸脯、三拍屁股的所谓“三拍决策”时有所闻。从目前情况来看,我国不少决策者素质都亟待提高,有些决策者在决策过程中不搞实际的调查研究,直接“拍板”;有些决策者缺乏虚心学习的精神,不能广开言路,集思广益;还有的决策者因循守旧、缺乏创新精神,喜欢用老办法解决新问题,这些都严重制约了决策民主化的实现。

(二)决策的程序环节不够严谨,决策缺乏可行性论证。公认的科学决策程序大体分为以下四大步骤,即提出问题,确定目标;调查预测,拟订方案;评估选优,确定方案;实施反馈,修正完善。然而,在目前我国决策实践中,一些功能环节往往没有受到应有的重视甚至被忽视,特别是决策过程中可行性论证的缺失尤为突出,“形象决策”、“政绩决策”比比皆是。往往有很多的决策只重视政治效应而忽略经济效应;只重视眼前利益而忽略长远利益;只看到集体利益而忽视个体利益;只重视定性分析而忽略定量分析等。

(三)决策易受某些利益集团影响而损伤了公众利益。政府在决策过程中受眼前利益或者其他因素影响而使行政决策受到利益集团的影响,有的利益集团可能还拥有不正当的政治权势,他们利用这种权势影响政策的议案与选民的投票行为,从而使政府做出不利于公众的决策。

走向决策民主化的途径:^[9]

(一)重视第三部门的参与作用,实现行政决

策社会参与机制民主化。公民参与是现代民主政治制度下,公民所具有的一种普遍性和广泛性的行为,有关公民政治参与的权利、方式及其运作机制等也是构成现代民主政治制度的重要内容。为了保证人民群众参与行政决策权利的实现,确保行政决策符合人民利益,应通过法律形式赋予人民群众对政府重大决策信息的知情权和参与权。目前我国政府行政决策信息是保密的,应借鉴国际通行做法,建立、健全政府行政决策信息公开、行政决策听证等制度,进一步拓宽社会参与的渠道和方式,便利人民群众清楚了解政府行政决策信息和广泛参与行政决策过程。

西方国家把公民通过“第三部门”,参与民主实践视为一种创造信任和形成社会资本的重要基础。普特南认为国家或地区的繁荣和有效民主机制的建立,取决于“信任”这种社会资本,而这种社会资本又产生于社区中的个人自愿并为公共利益的实现而做的努力。在普特南看来,在民主发展的背后,价值观和品德起到了至关重要的作用,而民间自助社团和第三部门的作用的介入,十分有利于这种品质的建立。这一点很值得我们借鉴。

(二)重视行政决策中的个人利益,实现根本利益取向的民主化。公共选择理论认为,经济领域里的个人行为出发点是“自利”,在政治领域同样也不例外。政治市场的供需双方在进行选择时总要对个人的成本与收益进行权衡。如果一项集体决策给他带来的收益大于他投赞成票时所需承担的实际成本,他就会赞成支持这项政策;否则就会报以不支持甚至反对的态度。因此,我们必须在强调社会利益的前提下重视个人的利益,使决策真正从最多数个体的利益出发只有这样才能实现最广泛的参与,才能得到最广大人民群众拥护。

(三)剔除不必要的决策行为,避免寻租行为的发生。“寻租”这一概念的潜在涵义是“政府多余”,是因为有了政府设置不合理的规章制度或干

预政策,才造成了“租”的存在,从而产生了游说一类的“寻租”活动;其本质原因就在于政府也是“经济人”,为了其自身利益而“越位”。从中我们可以学到:在向市场经济过渡中,必须把政府决策限制在绝对必要的范围内,政府管不了或管不好的事情应交还市场、社会中介和企业去处理。同时,这也提醒我们除了强化政府的自律机制之外,还必须加强外部监督约束机制,加紧制定有关监督政府行为的法律、法规,防止政府腐败和不公正。

行政决策要以人民群众的意志和利益为导向,以法制性和科学性为标准。要实现这一目标,就必须保证行政决策机制的合理和不断完善,沿着决策机制科学化、民主化、法制化的道路前进。^[10]

[参考文献]

- [1]黄彭. 政府行政决策体制优化途径[J]. 黑龙江对外经贸, 2005, (8).
- [2]贺煜. 我国行政决策体制中存在的问题及改进途径[J]. 陕西行政学院 陕西省经济管理干部学院学报, 2004, (2).
- [3]唐洪文. 改革和完善我国行政决策体制的理论思考[J]. 成都教育学院学报, 2004, (2).
- [4]莫永波. 我国行政体制存在的问题及对策探析[J]. 广西教育学院学报, 2004, (4).
- [5]伍洪杏, 张林军, 盛名科. 电子政府发展与政府决策体制创新研究[J]. 天水行政学院学报, 2004, (5).
- [6]崔光胜. 科学化:行政决策的必然选择[J]. 江汉石油职工大学学报, 2004, (5).
- [7]王家合, 罗依平. 信息管理与行政决策优化——降低行政决策成本的一种路径[J]. 云梦学刊, 2004, (11).
- [8]王洪杰. 我国行政决策中公民参与机制探析[J]. 长春师范学院学报, 2004, (5).
- [9]赵战军. 公共选择理论对我国行政决策民主化的启示[J]. 四川行政学院, 2004, (4).
- [10]齐明山. 行政学导论[M]. 北京:大众文艺出版社, 2001, (9).

(责任编辑:杨 睿)

On completing China's administrative decision - making system

HE Jing

(School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Modern administration must establish modern administrative decision - making mechanism whose total objective is to make scientific, democratic and lawful public decision and is a multiple - level objective system. In order to establish modern administrative decision - making system, real problems should be reasonably planned and improved, on the one hand, the decision must reflect the will of people, on the other hand, the decision must accord with laws and procedures and have scientific basis and feasibility.

Keywords: democratic participation; procedure standardization; information support