

我国地方政府决策程序中实然与应然的矛盾及现实进路

夏 珑^{1 2} 李冰水¹

(1. 华北电力大学 人文与社会科学学院 河北 保定 071003;

2. 北京师范大学 政治学与国际关系学院 北京 100875)

摘 要: 改革开放以来, 地方决策权的扩大调动了地方政府处理公共事务的主动性、积极性。但与此同时, 地方政府在决策时出现的程序问题也不容忽视。其中, 决策程序的实然与应然的矛盾十分突出。这是由于我国重结果轻程序的传统所导致的。在这种情况下, 决策问题的提出、方案的设计、专家咨询论证制度、决策利益主体参与的听证会制度等都被忽略或者流于形式。探究地方政府决策程序中实然与应然的矛盾, 可以为地方政府更好地进行决策、维护公众利益寻找现实进路。

关键词: 决策程序; 地方政府; 公民参与

中图分类号: D01 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-4937(2010)01-0034-04

改革开放以来, 中央给予了地方更多的行政权力, 改变了长期以来权力过分集中的状况, 使地方政府在面对日趋复杂的公共治理事务时, 能具有更大的主动性和积极性。在行政决策中很多地方政府虽然注重了决策的动机和效果, 但是忽视了行政决策的程序。而没有正当的程序, 行政决策的效果虽合乎公共利益, 但其合法性却很低。在公民素质越来越高、参与热情日益高涨的今天, 不按照行政程序作出的决策必将引起公民越来越多的质疑。

一、行政决策的应然程序

行政决策程序是指行政主体依职权在行政决策过程中所遵循的步骤。科学合理的决策程序可以规范、制约、监督和促进政府决策权的合理行使。行政决策的程序一般由四个步骤组成:

1. 提出问题, 确定目标

什么样的问题才是政府决策的问题, 什么样的问题才能纳入政府的议事日程? 首先, 政府的决策问题必须是公共问题; 其次, 政府的决策问题必须是在政府的决策权限范围内; 再次, 政府的决策问题必须是被政府相关部门认知、接纳并进入政府议程, 有能力采取行动并试图加以解决的社会公共问题。行政决策主体在发现需要决策的问题后, 要对问题进行界定和分析, 在调研分析的基础上作出切合实际的目标判断; 在充分考虑利益相关者的客观需求、政府的决策权限以及决策的执行能力后, 才能确立正确的决策目标。

2. 拟定行政决策方案

拟定决策方案是指决策设计者在明确决策目标的基础上, 经过调查研究, 运用适当的技术与方法, 设计或者规划诸种实现决策目标的可能性方案(或备选方案)的行为或过程。在这一步骤中, 只要是不涉及国家机密和个人隐私的重大决策信息都应无保留的公开, 充分利用各种媒体及网络让利益相关者了解确立的决策目标。公开决策信息的制度设计主要有“听证”、“旁听”和“公示”等。

3. 行政决策方案评估、选优

收稿日期: 2009-10-22

作者简介: 夏珑(1972-), 女, 河南项城人, 讲师, 博士研究生, 从事政府管理和公共政策研究; 李冰水(1963-), 男, 河北保定人, 副教授, 从事行政管理学研究。

在确定了哪些方案可行后,还需要从各个角度分析对比各种方案,权衡利弊,进行全面评估,从而选择最优方案,这是行政决策非常关键的一步。在这一步骤中,还要进行相应的专家咨询和论证。行政决策方案的评选要坚持四个原则:确保直接目标实现原则、系统性原则、注重效益原则、弹性原则。在具体确定行政决策方案的时候,决策者首先要看方案是否符合这四个原则,也就是看方案是否能够保证直接目标的实现,是否对全局有利,是否具有一定的弹性,是否能够适应环境的变化,然后对行政方案的可行性进行分析。

4. 行政决策方案试点、实施与追踪决策

行政决策实施是指国家行政机关将决策中枢系统所输出的决策指令付诸实施,从而实现行政决策目标的一种行为,也就是把决策由设想变为现实的过程。行政决策是一个动态的过程,在决策方案实施过程中会遇到各种各样的情况,决策者应仔细分析遇到的问题,及时对原有的决策进行局部调整并追踪决策。以下三种情况需要修正决策:一是在行政决策实施或者设立试点后,发现同预定的目标基本一致,只是存在局部的偏差,只需要作局部的调整。二是由于在进行行政决策时没有掌握充分、准确的信息,在行政决策实施或者设立试点后,实际的结果与目标偏差较大,这个时候需要对原行政决策方案进行重大修改。三是出现了不可控制的要素,彻底改变了原来方案设定的进程,使其无法继续进行下去而必须放弃,需要重新拟定新的方案。

以上行政决策程序的四个阶段并不是孤立的,而是相互联系相互制约,共同构成一个有机的整体。这个过程是一个动态过程,它一直处在不断反复、不断修改完善之中。

二、地方政府决策程序中实然与应然的矛盾

1. 决策问题和决策目标偏离公共利益

公共选择学派认为人在政治领域中的行为同样可以用“经济人假设”来解释。“经济人假设”亦即假定活动于经济过程中的个人都以追求自身的经济利益为动机,面临选择时总是倾向于选择能给自己带来最大收益的机会,每一个参与者都依据自己的偏好,用最有利于自己的方式活动。当政府决策主体为追求自身或者集团的利益而进行决策时,必然导致不按决策程序来发现决策问题,其产生决策失误的可能性相对更大。一些地方政府在决策时更多的是采取“唯上”、“唯部门利益”、“唯私人利益”,而真正的利益相关人——广大人民群众则常常被置于无关紧要的位置,这违背了执政为民的本意。

2. 专家咨询论证制度流于形式

行政决策涉及面广、影响重大,决策方案的制定要做到具有前瞻性和可行性,尽可能保持与先前决策的连续性,并充分考虑对经济和社会可能产生的影响。为保证决策的科学性,国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》规定,凡涉及全国或者地区经济、社会发展的重大决策性事项以及专业性较强的决策事项,应当事先进行必要性和可行性论证。专家咨询论证就是专家通过对决策方案的可行性或者不可行性进行研究,发现决策存在的问题,尽量避免决策失误或者减少失误。专家咨询制度必须坚持专家咨询的独立性,不管什么样的决策,决策者都应该让专家根据客观事实进行判断,只有这样才能使行政决策具有科学价值。

3. 缺乏有效的公民参与

在计划经济向市场经济转轨的过程中,社会利益结构发生了很大变化,社会呈现利益多元化趋势。社会利益结构的变化对传统公共决策模式提出了挑战,以往那种由行政官员依据简单的价值原则和经验独断决策的方式已经不能适应利益多元化的社会现实。在这种情况下,只有加强公众的参与,让各利益主体充分表达各自的利益诉求,才能为政府的正确决策提供价值目标。同时,作为政策制定核心的政府,并不是超利益组织,他们在公共政策过程中难免会有自己的动机和行为,这就是公共选择理论所谓的“政府的失败”,即国家或者政府的活动并不总是像应该的那样“有效”或者像理论上所说的能够做到的那样“有效”^[1]。即便政府能够完全代表公共利益,也可能由于决策者知识不齐全、信息不充分等原因导致决策的结果与目标背道而驰。因此,公共政策过程应借助于公众的集体智慧,通过广泛的公众参与来减少因政策目标的不确定性和信息不完全而造成的盲目决策和政策偏差。寻找行政决策中失落的

公共性,恢复公众在决策过程中的主体性地位,应成为我国行政决策体制改革的一个重要问题。

4. 缺少行政决策利益主体参与的听证会

《全面推进依法行政实施纲要》规定,涉及面广、与人民群众利益密切相关的决策事项,应当向社会公布或者通过举行座谈会、听证会、论证会等形式广泛听取意见。所谓涉及面广的决策事项,是指决策事项涉及的人员较多、受影响的面比较宽。所谓与人民群众利益密切相关的决策事项,是指与人民群众生产、生活密切相关或者与人民群众已经享有的合法权益密切相关的决策事项。在决策过程中设置听证制度,一方面可以为公众提供与公共部门面对面直接交流的机会,给予公众直接表达其利益诉求的平台;另一方面,对于政府部门而言,及时、全面地听取广泛的意见,不仅可以提高决策质量,而且可以减少决策执行中可能出现的种种阻力,降低行政成本。当前的行政决策中,由于信息不对称,听证会制度要么不予实行,要么流于形式。地方政府是和群众零距离接触的政府,考虑一切问题都应该从大多数群众的根本利益出发。任何涉及民生的行政决策在拟定最终的决策方案前,政府都必须对群众公布,召开座谈会、举行听证会,以广泛征求群众意见。

三、地方政府行政决策程序的现实进路

政府决策程序是政府实施公共政策行为所遵循的方法、步骤、期限等外部表现形式的总和,是行政程序的核心内容^[2]。程序公正是实体公正的前提,因为通过行政程序的公正可以获得行政结果的公正,即使结果不公正,由于行政程序公正也能得到公民的认可,从而使决策的合法性增强。解决当前地方政府决策程序中实然与应然的矛盾,可以从以下几个方面入手:

1. 完善地方政府决策中的专家咨询制度

我国目前正处于社会转型期,地方政府面对的决策问题越来越复杂,它涉及政治、经济、文化、社会生活的各个方面。决策所需要的知识、信息和智慧已远远超出地方政府的经验决策。因此,有必要充分发挥专家咨询的作用,推进决策的科学化、民主化。

在西方国家,专家有发挥自己专长的各种政策研究所。他们经常深入社会做调查研究,针对社会重大问题向政府部门提出决策方案,成为政府决策的“外脑”。据不完全统计,美国辅助政府决策的各类咨询机构约4 000家,英国约2 000家^[3]。而我国目前专家咨询制度还不完善,地方政府对专家咨询的重要性认识也不足,专家咨询在某种程度上成为政府决策的“点缀”。有鉴于此,地方人大要制定成文的法规,以确定地方政府的重大决策必须经过相关专业专家咨询,使地方政府在决策时把专家咨询纳入政府决策的法治化轨道。地方重大项目的决定、重要政策的出台,事前必须走专家咨询的程序,没有经过专家论证,不得进入最终决定议程,更不得付诸实施。

2. 疏通公民参与政府决策的渠道

公民参与是地方政府决策的关键,也是多元治理、建设和谐社会的内在要求。行使选举权利仅仅是公民政治参与的一种途径,参与与自己利益相关的公共决策过程才是公民参与的实质。当前地方政府决策往往是精英决策模式。如有的地方领导认为,只要行政目的符合公共利益,决策程序无关紧要;有的领导认为,遵守行政决策程序会降低决策效率。也正是因为地方政府领导的不重视,公民决策参与的渠道才不够畅通,造成公民对政府决策的不信任。以下详细介绍几种公民参与地方政府决策的渠道。

(1) 进行民意调查。民意调查是了解公民对公共物品需求和对公共服务质量评价的有效途径。地方政府可以运用直接访谈、问卷调查等方法了解民意和存在的问题。通过民意调查,政府可以集思广益,进而弥补政府决策信息不足的缺陷,以提高决策的质量和合法性。

(2) 召开听证会。地方政府在对涉及面较广的公共问题进行决策时,要召开利益相关人参加的听证会。参加听证会的利益相关人既要有层次性和适当的比例,又要兼顾各方利益,同时要创造良好的氛围,使参加听证的人员能够畅所欲言,充分表达自己的意见。

(3) 公开辩论。地方政府在选择决策方案时,可以召开辩论会,与会各方可以依据客观材料,阐述己方的主张,竭力说服对方。辩论会要公开举行,除一部分公民到场参加外,要通过有声媒体和纸质媒体进行广泛宣传,让公民了解详情,并通过有关渠道表达自己的意见,从而影响地方政府决策。

(4) 利用网络平台。随着公民接触网络越来越便利,网民数量的不断增加,也为地方政府收集民意提供了新的平台。地方政府可以把有意向形成决策的问题放至政府网站上,让网民参与讨论,使决策问题的提出更加符合民意。此外,地方政府也可以把备选的决策方案公示于网上,通过讨论,找出较为满意的方案。

3. 实施决策追踪和责任追究

一项公共决策付诸实施后,可能解决决策问题,也可能在执行中遇到新的问题,这就需要地方政府密切关注政策的执行,时刻准备解决执行中的问题。一旦发现有重大偏差,立即停止政策的实施,进行二次决策。在我国当前的地方政府决策实施中,有的领导尽管意识到决策失误,但为了不使自己的权威受到置疑,仍然坚持错误,给当地的公共财政造成了极大的损失和浪费。鉴于此,应当建立严格的决策追踪制度,按照“谁决策,谁负责”的原则,通过决策追踪纠正错误,并对决策责任人追究相关的责任。

当前,我国地方政府在行政决策程序中存在的问题,既有历史的原因,也有现实的理由。从历史上看,我国是一个具有悠久封建行政文化历史的国家,自古就有重实体轻程序的传统。从现实来看,我国正快速走向现代化,现代化需要一个强大、高效能的政府,而我国在旧的行政集权模式改革的过程中有可能又要面临新出现的行政集权模式,面对这种情况,公共决策应当如何维护公众的利益,值得进一步深思。追求决策程序虽然有可能影响决策效率,但这并不意味着为了提高决策效率就可以忽视决策程序。现代地方政府在进行行政决策时,既要考虑决策效率,也要兼顾决策程序。因为只有合法、合理、公平、公正地符合人民意愿的行政决策,才能够顺利地进行和开展,并达到最终的决策目标。

参考文献:

- [1] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2006: 344.
- [2] 陈广胜. 走向善治——中国地方政府的模式创新[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007: 292.
- [3] 陈福今, 唐铁汉. 领导科学概论[M]. 北京: 党建读物出版社, 2006: 275.

The Problems of the Local Government's Decision – making Program in China and Actual Solution

XIA Long^{1,2}, LI Bing – shui¹

(College of Humanities and Social Sciences, North China University of Electric Power, Baoding 071003, China; 2. College of Politics and International Relation, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Since the introduction of reform and opening up, with extending local decision – making power local governments have displayed great subjective initiative in dealing with the public affairs while local governments have run into program trouble in making decisions, which roots in China's valuing results and belittling procedure. Under such a circumstance, local governments overlook a point of order in making decisions, such as proposition of decision – making, design of schemes, expert advisory system, the system for interest subject to attend hearing and so on. The study of local governments' decision program helps to improve local governments decision and safeguard public interests.

Key words: decision program; local government; public participation

责任编辑: 王雅莉)