

深化政府管理体制改革的决策机制建设

方 文

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

摘 要: 党的十七大报告对加快行政管理体制改革、建设服务型政府提出了新的要求,作出了新的部署。而建立健全民主科学的决策机制是政府行政管理工作的中心。各级各类政府和党政机关的行政领导和管理过程实际上就是制定和实施决策的过程。决策的科学化民主化既是市场经济发展和信息化社会提出的客观要求,也是推进政治体制改革,转变政府职能的基本前提。因此,如何突破传统体制和制度的障碍,探索决策科学化、民主化的基本途径和方法是深化政府管理体制改革的,以及建立一个廉洁高效、公正透明、运行规范的服务型政府的基本要求。

关键词: 决策机制;民主化;科学化;政府管理体制

中图分类号: C931.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-8798(2009)01-0045-05

Construction of decision-making mechanism to deepen reform of management system for government

FANG Wen

(Department of Social Science, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: The report of the Sixteenth Central Committee to the Seventeenth National Congress of our Party has put forward a new demand and made new deployment to accelerate the reform of the administrative system and to build the service government. It is the centre task of the governmental administration to establish and improve the democratic and scientific decision-making mechanism. The process of the leadership and administration in Party and government organizations in various forms at various levels is actually the one to formulate and implement the decision. The decision-making on a more scientific and democratic basis is not only the objective demand of the development of the market economy and the informationization society, but also the basic premise to accelerate the reform of the political structure and transform government functions. How to break through the obstacle of the traditional structure and system and explore the fundamental approach and method of the decision-making on a more scientific and democratic basis is the fundamental demand for us to establish a government with honesty and high efficiency, fairness and transparency, standardized behaviors.

Key words: decision-making mechanism; democratization; scientization; management system of government

收稿日期: 2008-06-24

作者简介: 方 文(1967—),女,浙江诸暨人,副教授,硕士,主要从事三农问题及高校思想政治工作研究。

政府行政管理体制改革一直是中国政治体制改革的重要内容。党的十七大报告进一步提出了加快行政管理体制改革,建设服务型政府的新要求和具体目标,即着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制^[1]。而行政决策是政府行政管理工作的中心环节,是政府各项行政管理环节中的基础^[2]。各级各类政府和党政机关的行政领导和管理过程实际上就是制定和实施决策的过程。从政治决策到经济决策,从事关整个国家和民族长远发展的重大决策到一个地区、一个部门甚至一个企业的决策,无不决定着一个国家、地区、部门、单位的发展方向和命运。因此,决策成功是最大的成功,决策失误是最大的失误。俗话说一着好棋,全盘皆活,一招不慎,全盘皆输。决策是牵一发而动全身的大问题,是决定全局工作能否成功的关键,也是体现各级政府和行政管理机构管理水平和效能的重要标志。因此,如何在行政领导和管理实践中运用科学的决策方法,健全和完善民主科学的决策机制,不仅是新形势下促进政府职能转变,健全社会主义民主法制建设的需要,而且也是深化政府管理体制改革的根本要求。

1 决策的科学化、民主化建设是市场经济和信息化条件下的必然趋势和内在要求

在现代市场经济和信息化的条件下,随着广大人民群众民主法制意识的增强,科学技术的发达,决策的民主化、科学化(即可以运用一些现代技术手段以及统计计量模型对决策的可行性进行定量和定性的分析)已经是一种不可阻挡的趋势。其原因分析如下:

一是市场经济是高度社会化的产物,其内部各子系统之间存在着千丝万缕的联系。市场经济是在高度社会化条件下以市场机制为基础进行资源优化配置的经济体制和运行模式。与现代社会化生产需要相对应的各种要素市场及其运行机制就构成了市场经济内部相互制约和紧密联系的子系统。因此,要保证市场经济高效有序地运行,必须要协调和处理内部各子系统之间的关系。随着科学技术的迅猛发展和经济社会化程度的不断提高,在经济乃至社会的各个方面都呈现出高速发展态势的同时,也使人类所面临的问题越来越多,且越来越严重。其

中既有全球性的问题,如人口问题、粮食问题、资源问题及环境污染问题等,也有各个国家所面临的各种复杂的社会问题,如贫富差距、社会公平及宗教文化冲突等。面对迅猛发展的社会以及随之出现的各种复杂的社会问题,行政决策的难度越来越大,决策失误的后果也愈加严重。依靠传统的在简单再生产条件下的经验决策和计划经济条件下的首长拍板决策显然已经行不通。现代决策不仅要有系统的理论研究作为支撑,而且要有严格规范的决策程序。否则,就难免发生决策失误,或者不得不朝令夕改,难以保证决策的稳定性和连续性。

二是以市场经济为基础的社会是利益高度多元化的社会。在市场经济条件下,随着社会生产方式、组织形式及人们就业方式、分配方式等的多样化,必然导致利益的多元化。而政府决策往往事关人民群众和社会经济政治发展等方方面面的利益和关系。因此,必须实行民主决策,在不影响决策效率的前提下,在决策前要尽可能最广泛地听取各方面的意见和呼声,协调好各方面的关系;在决策过程中,必须经由包括领导集体、专家、咨询机构及社会各界人士参与的集体讨论研究,杜绝一人专断和暗箱操作;在决策的执行过程中,要建立民主的监督和反馈机制以防决策走样等。这样不仅可以为决策的科学性提供更多的切合实际的信息和依据,而且也由于决策了解了民情,代表了民意,从而为决策的顺利执行提供了保证。

三是科学技术和经济的迅速发展,为决策的科学化提供了基本的技术支持和客观条件。现代科学理论和技术尤其是信息技术的发展为科学决策提供了重要的保证。第二次世界大战以后,以系统论、信息论、控制论为内容的系统科学得到迅猛发展。继而系统科学又进一步发展出耗散结构理论、协同学及超循环理论等系统工程,加之现代数学和电子计算机技术的发展与运用,又产生出系统工程方法。系统科学的发展以及系统工程方法的运用为科学的决策提供了重要的技术支持和保证。借助于一些现代技术手段和数学计算方法,通过建立一系列统计计量模型对决策的可行性进行定量和定性的分析,这不仅可以尽可能地减少人为主观因素对决策的影响,也便于当外在的客观形势变化后通过对决策模型中影响决策的各种因子和影响程度的分析和计量,对决策模型进行调整和修正,从而使决策更具科学性和稳定性。

2 决策科学化、民主化的制度和体制障碍

决策科学化民主化在中国虽然提出已有多年,但是长期以来,由于中国实行高度集权的计划经济体制,时至今日,真正按此规范进行决策行为的却并不多。实现这种战略性的转变存在着各种各样的障碍。各种形形色色的不当决策之所以能够堂而皇之地出台并付诸实施,纵然有市场竞争压力增大和领导个人素质等方面的原因,但从体制和制度层面上来说主要有以下问题存在。

2.1 制度(主要是法律、法规)上的缺陷和程序安排的不科学

在中国现行的法律法规中没有清楚界定领导集体或领导者个人决策的权力边界,也没有建立领导者个人决策失误的责任追究机制。决策分工不明确,进而导致决策责任不明确,以至当决策出现失误时不知应该由谁来承担责任。这种决策责任的隐匿性极易导致权利的滥用、误用^[3]。加之在中国,由于历史原因,相当一部分的经济决策权仍然掌握在各级政府手中。特别是改革开放以来,通过财政大包干,分灶吃饭、分税制等改革,地方政府拥有了相当大的经济决策权。此外,还由于受地方保护主义和领导者个人利益的驱动,也使得决策权力过于集中。各地出现的“豆腐渣工程”和所谓“形象工程”“政绩工程”就是最好的例证。这不仅造成整个国家经济结构的严重不合理和大量低水平重复建设,导致资源的巨大浪费,而且也极易滋生腐败,伤害人民群众的利益,损害党的形象和威望,最终影响事业的发展。

2.2 决策机制不科学

要提高决策水平、防止决策风险,首要的应该是建立科学的决策机制。所谓决策机制,就是在决策过程中各个相互联系的要素和环节之间的运行规则和机能。目前在中国的各级政府决策中,决策机制的科学性还存在着以下几方面的问题。

2.2.1 缺乏民主科学的决策程序 重大事项在决策前没有经过周密的调查分析、科学预测和集体研究,或者虽有领导班子集体研究、重大事项的社会听证乃至专家论证和专业咨询,但是由于长期以来中国受“长官意志为上”的传统意识影响根深蒂固,加之缺乏社会公众有效的民主监督渠道和机制,这些程序和环节也就成了很少起作用的摆设,甚至可以成为推脱决策失误责任的冠冕堂皇的说词。因为决

策的失误是集体造成的,即使追究责任也应该追究集体的责任,而一追究集体的责任就会出现人人有责而又人人不负责的怪现象^[3]。因此“主管定调子”“集体讨论做样子”就成为必然的现象。决策事实上也就成了“一把手”或个别领导的一锤定音式的决断。

2.2.2 缺乏相应的决策风险预警机制 在现代复杂的市场经济条件下,由于外部客观环境的多变,各种不可测因素的增加,往往会使一项决策在从制定到贯彻落实的过程中出现偏差。因此,强化决策风险系统,严格落实监管制度,是控制和避免决策风险的重要手段。但是在实践中,特别是在事关国家利益、地区利益和单位经济利益的投融资决策中,多数投资主体没有建立相应的风险预警系统和完善的分级监管制度,决策后的后续监管不到位,缺乏应急后备方案。决策系统、执行系统及监管系统之间又缺乏相互协调和有效制约,致使投资、融资失误和损失一旦出现却得不到有效控制。

2.2.3 决策失误责任追究不力 在现实生活中的所以一而再、再而三地出现盲目决策和错误决策,其根本原因就在于没有建立强有力的决策失误责任追究制度。一些领导干部把决策看成是撞大运,撞对了自然是个人的功劳,而撞错了权当是拿公款交了学费,反正不是自己的钱,“不花白不花”“花了也白花”,而且官照当、车照坐、酒照喝,大不了“败家改嫁,异地做官”,更谈不上负法律责任。这种权力空间过大而责任压力太小的现实必然使“三拍干部”(事前拍脑袋作决策、事中拍胸脯作保证、事后拍屁股走人)越来越多。而政府主体的行为又往往会产生巨大的社会示范效应,从而使国有企业、社会公共投资部门及财政金融等国有相关部门的决策层也拿国家和社会公众的利益当儿戏,不仅造成国有资产的大量流失,甚至会造成环境、生态等的严重破坏,影响社会可持续发展。

3 加强决策科学化、民主化的制度建设

决策的科学化和民主化是两个相互联系又具有不同涵义的过程和环节。决策的民主化是使重大决策权力运用的过程和结果在民主的监督之下,使决策更加符合规律、符合实际,更具有科学性和可操作性。它回答的是怎样决策(即决策的权力归属)问题。决策的科学化是指运用科学的观点、程序、方法及手段进行决策,以保证决策的效率和目标,其核心

是选优。民主化多是一种“政治要求”,而科学化多是一种“技术要求”^[4]。民主化是科学化的基本途径和前提。特别是政府公共事务的决策,往往事关全体人民的长远和根本利益,涉及的面比较广,影响的范围比较大,有些还涉及专门的技术和知识,依靠少数人或领导者个人甚至个别专家往往难以掌握较为全面及时的信息和各方面的专业知识。而信息缺失或失真以及知识水准的欠缺是造成决策失误的重要原因。为此,必须集思广益,广泛听取各方面意见,充分估计各种可能出现的因素,最大限度地考虑和顾及不同层面和不同层次群体的利益。同时,按照民主化要求形成的决策,既具有公开透明性,又具有广泛的群众参与和共识,为决策的民主监督和有效落实提供了基本的前提和保证。当然,这里所指的民主化是指民主的方法而非民主的决定。如果事事都由多数投票、表决,实际上是一种泛民主化。事实上,在很多情况下,体现多数人的意志也并非就一定能够保证决策的正确,“多数并非天然等于正确”。决策的科学化是决策民主化的基本要求和目标。现代系统科学理论和方法运用于决策过程,只是为决策的科学化提供了可能性,而恰当地将现有的先进科学技术运用于重大决策则是一个十分复杂的过程。要实现决策科学化并不是科学方法技术体系本身所能解决的,决策的科学有赖于决策机制的正确。为此,必须强化决策机制的制度建设,从体制和法律上来规范各项决策。

3.1 加快决策制度立法,实行决策程序法制化,依法约束政府决策主体的行为

完善的决策规则和决策程序是避免决策失误的重要保证,也是制约决策权、防止利用决策搞腐败的重要措施。对政府决策的内容、方法、程序以及领导者个人的决策权力界限等,都应该以制度和法律的形式加以规范,从而避免理解上的可塑性、操作上的随意性。同时,要建立重大事项社会公示制度和社会听证制度,依法保障广大人民群众参与决策的民主权利,扩大人民群众民主参与的渠道,使人民群众在享有知情权的前提下能够更好地行使监督权,使政府机关及其领导者的决策权力受到法律和人民的监督。

3.2 建立决策的论证制和责任追究制度

为了防止决策的随意性、盲目性,降低决策的风险和成本,在决策实施之前,必须对决策方案进行充分论证,看其决策实施的条件是否具备和成熟,方法

手段是否科学,有无纰漏,决策的预期收益(包括经济效益和社会效益)是否可靠等,以保证在决策方案可行的前提下才付诸实施。实行决策失误责任追究制,是市场经济及其规律的内在要求,体现了权力和责任对称的原则,既有利于提高领导干部的整体素质,杜绝个人专断、滥用权力的不正之风,又有利于增强领导干部的责任感,使他们在作决策时真正出于公心,能够以大局为重,并且在重大项目的决策上,广泛听取各方面的意见,从而有利于推进决策的民主化和科学化。

3.3 完善决策系统,建立决策组织、执行、监督和反馈评估机制

决策是一个包括确定目标、制定方案、评价选择方案、优化和实施方案及反馈和调整方案等诸多环节的复杂的过程。而推进决策的科学化、民主化更是一项复杂的系统工程,是一门科学。为此,必须建立包括“元决策”、制定和执行具体的决策、监督和反馈评估决策等环节在内的完善的决策系统。所谓“元决策”是指对决策过程本身的决策。即在具体决策开始前对决策工作的组织、人员的选定及决策全过程的步骤,乃至决策权力的分配等作出选择与安排的过程。其重要任务之一就是确定决策的总原则。科学发展观与构建和谐社会就是当前“元决策”的最高总原则^[5]。决策的执行过程也是检验决策的过程,通过决策执行情况的反馈,可以深化决策、调整决策、纠正偏差,或者发现新的问题,作出新的决策。此外,为保证一项正确的决策得以一以贯之地执行,避免执行过程中变形走样,有必要建立决策的信息反馈和过程调控机制。尤其是对于执行周期长、情况比较复杂、干扰因素较多的决策,更应重视对决策执行过程中阶段性的效果进行科学的评估,以便对由于各种不可测因素和偶然因素而使决策偏离原有目标的情况进行及时的调整和修正。强化决策的监督机制。决策是一种权力,权力在失去监督的情况下有被滥用的趋势。为此,必须加强对决策的民主监督、法律监督和社会舆论监督。要让广大人民群众有公开的知情权,广泛的参与权和实质性的监督权。要“确保权力正确行使,必须让权力在阳光下运行,提高政府工作的透明度和公信力”——党的十七大报告明确提出了完善对政府行政权力制约和监督机制的目标,也充分反映了中国共产党将在政府公共权力的运用上体现更加公平、公开和公正原则的坚强决心。

4 提高领导者的决策修养,不断提高决策水平

决策是由党和政府的各级领导机关和领导干部作出的,领导干部是决策的主体,是决策最基本的要素。决策者的素质是决策成败的重要因素之一^[6]。各项决策能否体现群众愿望、符合群众利益,与各级决策者的领导水平和执政水平密切相关,也与领导者个人的道德素养密切相关。随着改革开放的深入,科学技术和社会化大生产的发展,社会活动和生产活动的过程更加复杂。领导环境和执政环境的变化,使决策的范围在扩大,难度在增加,影响在扩大,这对领导者的决策水平和技能提出了更高的要求。为此,必须加强党的执政能力建设。不断提高科学判断形势的能力、驾驭市场的能力、依法行政的能力及总揽全局的能力,从而使各项决策更好地体现人民群众的愿望、符合人民群众的利益。各级领导干部必须牢固树立正确的权力观,把“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”贯彻到决策过程中去。同时,要切实加强领导班子内部的团结协作,发挥合力的作用。

5 结 语

综上所述,决策的科学化、民主化既是市场经济

发展的内在要求,也是体现政府机构改革、提高政府服务功能的重要标志。深化政府机构改革,就应当把决策的科学化、民主化作为改革的关键,从而有利于从源头上和全局上真正提高政府的效能。

参考文献:

- [1] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2007-10-24)[2008-05-20].
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm.
- [2] 匡娉娉.推进我国政府行政决策民主化的思考[J].长沙民政职业技术学院学报,2005(1):30-32.
- [3] 王芳.试析我国政府决策民主化制约因素及突破思路[J].南华大学学报:社会科学版,2005(2):5-8.
- [4] 李中元.对如何实现决策科学化民主化的几点思考[J].前进,1999(7):32-35.
- [5] 王众托.用“元决策”推动决策民主化与科学化[J].企业与管理,2007(6):4-6.
- [6] 刘雪明.政策决策的科学化与民主化问题研究[J].云南行政学院学报,2002(2):26-29.

(上接第35页)

4 结 语

在介绍钢结构内支撑布置的基本原则及组成的基础上,选择杭州地区最具代表性的某基坑工程为算例对格构式钢结构内支撑进行可行性分析。根据基坑周边环境、开挖的深度、工程地质与水文地质、施工作业设备和施工季节等条件,最终确定维护结构采用密排钻孔灌注桩,钻孔灌注桩的外侧用水泥土搅拌桩作隔水帷幕,支撑选用格构式钢结构内支撑。根据土压力理论及其相关的公式计算维护结构外侧的土压力分布,采用连续梁法计算对撑、角撑的轴力,根据算得的轴力、弯矩和剪力,并用STS软件计算出构件截面,设计出一套针对本工程经济、合理的内支撑结构。

参考文献:

- [1] 谢春萍.钢板桩钢支护结构在深基坑工程中的应用

- [J].皖西学院学报,2004,20(5):12-14.
- [2] 陆培毅,刘畅,顾晓鲁.深基坑支护结构支撑系统简化空间分析方法的研究[J].岩土工程学报,2002,24(4):471-474.
- [3] JGJ 120—99,建筑基坑支护技术规程[S].北京:中国建材工业出版社,1999.
- [4] 戚向明.支撑参数对支护结构和墙后土体变形影响的分析研究[D].东南大学土木工程学院,2005.
- [5] 赵花丽,傅少君.深基坑工程的现状与发展[J].孝感学院学报,2005,25(3):94-96.
- [6] 曾军,邱盛.广州爱群会景湾商住楼深基坑支护实例[J].山西建筑,2008,34(13):117-118.
- [7] 原孔雀.浅谈深基坑支护的结构类型与设计[J].山西建筑,2006,32(16):73-74.
- [8] 王志新,卜晓翠.深基坑支护的设计与施工[J].山西建筑,2007,33(9):112-113.