

# 地方政府决策民主化问题探讨

陈 瑜

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044)

**摘要:**本文在分析地方政府民主决策的现有途径及存在问题的基础上,提出了完善地方政府决策民主化的基本设想。

**关键词:**政府决策;民主化;途径

**中图分类号:**D625 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2003)02-0079-02

## The Research of Democratization on Making Policy for Local Government

CHEN Yu

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** On the basis of analyzing the existing way and existing problems of the democratic decision-making of local government, this paper puts forward the basic imagination of perfecting the democratization on making policy for local government.

**Key words:** decision-making of government; democratization; way

### 一、地方政府决策民主化是回应时代挑战的必然要求

首先,社会生产力突飞猛进,科学技术日新月异,正在撞击并改变着人类社会的各个层面。与此相联系,各地方政府也面临着区域经济发展规划的新挑战,决策愈显出专业化、综合化、前瞻性的发展趋势。面对这种局面,单凭个人经验进行决策显然无法胜任,只有集思广益,扩大民主参与,实行合理、规范、高效的科学决策,才能适应经济和社会发展的客观要求。

其次,我们正在从事的建设有中国特色社会主义现代化强国的宏伟事业是一项极其复杂的社会系统工程,面对瞬息万变的国家政治背景,面对随着改革的日益深化可能随时变化的复杂形势,作为驾驭社会全局的各级政府,在做每项重大决策时,必须精心论证,统筹兼顾,吸纳多方意见,尽量避免管理中的失控和有序,减少决策中的失误和盲目。因此,推进地方政府决策民主化进程,探索民主决策的途径有着重要的现实意义。

### 二、我国地方政府决策民主化的主要途径及存在的问题

#### (一)决策层内部集体讨论局限于形式

独断性与封闭性并存。目前,一些地方政府的决策者独断专行,党内集体讨论并不能真正影响或约束领导者滥用职权。少数当权者以个人的情感、好恶、主观意志做出判断,重大决策不通过充分研究、论证,即使讨论了也局限于形式。另外,随意性与片面性并存。在决策程序中,不是先形成几个预备方案,选取最佳方案,而是考虑地方部门特殊利益,由

领导人拍板决定,结果导致决策不能反映事物本质,不符合人民群众的利益。

#### (二)民众参与缺乏完善的制度保障

民众主要通过地方人民代表大会、政治协商会议、听证会、政务公开等途径参与与地方政府决策,但没有健全的制度保障。人民代表大会制度是我国人民民主专政的政权组织形式,是我国根本政治制度。地方各级人大代表虽然可以提出合理的建议影响决策,但毕竟只代表了部分人或部分利益集团的想法,民主参与的范围太窄,而且人大代表的权力有待扩大。政协委员也只能代表少数群众的呼声。所谓完善人民代表大会代表制度的问题,就是要把宪法赋予人民代表大会的权利逐渐地、完全地、不折不扣地实现出来(李景鹏,2001)。

政务公开是民主决策的基础。列宁曾说过:“没有公开性来谈民主制是很可笑的。”政务公开的内容除涉及党和国家机密外,凡是人民群众关心的政策法规、重大决策事项、经济与社会发展目标、财政收支、组织人事以及关系人民群众切身利益的事都应公开。但由于涉及各级政府的部门特殊利益,能真正公开政务的“阳光政府”并不多见。

现在,一些地方政府的物价部门对重大的价格决策引入了听证程序,有利于媒体和公众了解事实,有利于政府与群众的联系,有利于政府决策的科学性。虽然听证制度在中国开始生根,但目前还只限于少数几个领域,范围较窄,程序也很不规范具体。从操作的层面看,各地方政府部门对听证制度的实行做了许多努力,但真正举行听证会的寥寥无几或收

收稿日期:2003-01-20

作者简介:陈瑜(1979-),女,贵州贵阳人,重庆大学贸易与行政学院硕士研究生,主要从事组织与组织创新研究。

效甚微。这表明听证制度还没有真正在中国的现实生活中发挥应有的作用,需进一步完善。

### (三)决策咨询机构低效、不科学

由于长期的经验决策模式和思想的影响,地方政府决策咨询机构僵化、虚化和弱化,而且研究咨询机构多为官办,特别是内设机构的行政化倾向使决策咨询机构受制于决策者,难以独立研究,把民意上传。而且咨询组织的研究方法落后,定性研究多,定量研究少。咨询机构设置不合理、不规范,严重制约了决策咨询功能的发挥。一些决策者没有充分重视专家、学者的政策建议,使“智囊团”的意义和作用没有发挥出来。

## 三、丰富完善我国地方政府决策民主化的基本设想

(一)规范地方政府的决策程序,建立健全决策机制内部的具体制度

一般来说,决策程序包括确定目标、拟制备用方案、选择最佳方案、修正完善方案四个方面(夏书章,1997)。因此,地方政府在拟制备用方案时要充分发扬民主,广泛听取群众意见。在选择最佳方案时要倾听专家学者的意见。在决策实施之后,更要追踪群众对方案的反馈意见,及时收集,修改。

首先,健全决策责任追究制度。责任追究制度杜绝了领导者决策时的主观性和随意性,迫使其在决策前必须经过有效的集体讨论来充分论证方案的可行性和最优化。改革审批制度、精简审批项目。原则上政府只应对那些市场无法完成并要由政府承担责任的项目进行审批。具体措施包括:对国家没有指标和额度限制的事项,取消审批,实行核准制;对国家非限制类的非政府投资项目,原则上由行政审批制改为实行登记备案制;对少数盈利性事项的额度和指标,采用招投标、拍卖等市场化管理方式进行分配。在各级行政层次之间进行多次权力划分调整,并以文件的形式确立下来,从制度上打破权力的过分集中。

其次,完善政务公开制度,推进电子政务。地方政府决策与群众的日常工作和生活往往联系十分紧密,为了满足其知情权,可以把决策咨询活动列为政务公开的一项重要内容。对于民众关心的政府财政、重大决策必须公开,使人民在一定程度上逐渐了解政府的决策过程,增强对政府的信赖,积极参与政治决策。随着社会不断发展和科技进步,政府还应该推进电子政务,为决策提供广泛的信息来源。拓宽公众参政渠道,公众可以通过网络进行利益表达,以影响政府利益综合,政府倾听民意,作为决策参考。同时,又可将政府的行为暴露在“阳光”下,大大限制了暗箱操作的空间,减少权力滥用的可能,既有利于廉政建设,又满足公众的知情权和参与权。

再次,应完善听证制度,逐步扩大听证程序的适用范围。要对听证会中的主体、当事人和参与者以及听证的原则、步骤方式和具体程序做出详尽规定,使听证制度具有可操作性,便于实行。这样不仅保障了当事人的权益,扩大民主参与的范围,而且有利于听证制度的良性发展。

### (二)决策者应重视政策咨询研究

政策咨询研究是与改革开放相伴而生的新生事物,对于促进我国的经济发展和各级政府决策民主化的进程具有重要作用。专家学者既要研究综合性、战略性、全局性的重大课题又要贴近决策,针对人民经济生活中突出的热点、难点问题追踪分析,决策者也要尊重他们的建议。政府在做每一项重大决策之前都要充分听取有关方面专家学者的意见,提高决策的知识含量,为经济和社会发展提供宏观决策咨询和对策建议。随着经济全球化趋势的发展,特别是大城市,为使自己的决策与国际接轨,可以成立“国际企业家顾问团”,通过这一途径推进行政决策的民主化。地方政府可以学习和借鉴国际成功经验,拓宽决策思路,增强决策的科学性。

### (三)降低民众参与政府决策的成本,鼓励人民参政议政

民主的政治参与可以在国家和社会之间稳妥地矫正政府的行动与公民意愿选择之间的矛盾。为了体制的正常运行,政府需要从社会上得到连续性的信息和活力注入政治体制。公民通过政治参与表达自己对公共财富和价值分配的意愿,并施加压力,使政府行为不至于与公民的意愿发生矛盾,从而左右政府的决策(蒲岛郁夫,1989)。但公民有参与决策的自主权,如果公民自身民主意识淡薄,决策又不影响其切身利益,那他就会漠视政府决策。因为即使参与了也不会给他带来益处。所以,政府应该鼓励民众参与,营造民主环境,降低公民参与政府决策的成本,促使人们积极参政议政。

### (四)行政三分制,转变观念,克服地方政府的特殊利益

在发展社会主义市场经济进程中,特别是随着经济体制改革的深入,政府地方保护主义,部门保护主义严重。决策陷入了一个误区:重视地方利益,忽视全局利益,甚至不惜损害和牺牲人民利益。复杂的利益格局影响了决策的民主、公正。

行政三分制将政府职能分为决策、执行、监督三部分,在相对分离的基础上,三者相辅相成、相互制约、相互协调。比如立法规定,每个决策局设立服务于局长、制约局长权力的两类咨询机构,其组织形式可以是委员会、中心、审议会等,其成员将包括专家、市民和相关领域的资深退休干部(马敬仁,2002)。决策局只管决策,而执行局则是单一执行。在这一管理体系下,政府职能从权威行政转向服务行政,从“部门”性转向“公共”性,达到克服特殊利益,民主决策的目的。

### 参考文献:

- [1]凯尔曼.制定公共政策[M].北京:商务印书馆,1990.
- [2]科恩.论民主[M].北京:商务印书馆,1988.
- [3]夏书章.行政管理学[M].广州:中山大学出版社,1997.
- [4]李景鹏.中国政治发展的理论研究纲要[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2001.
- [5]谢庆奎.当代中国政府[M].沈阳:辽宁人民出版社,1991.
- [6]冯克利.民主新论[M].北京:东方出版社,1993.
- [7]蒲岛郁夫.政治参与[M].北京:经济日报出版社,1989.
- [8]李春成.林德布洛姆决策理论评析[J].探索,1998,(4):46-50.
- [9]孟华.21世纪网络技术对中国行政决策的影响[J].厦门大学学报,1999,(2):16-21.