

# 浅论国家决策参与机制的改革和完善

王乐夫

(中山大学行政管理研究中心主任, 教授, 博士生导师, 中山大学政治与公共事务管理学院院长。广东, 广州 510275)

**提要:** 本文首先以“市场经济”为背景分析了决策参与机制改革与完善的动因, 进而提出“制度化”是这一改革与完善的一个重点, 再而提出建立多种“间接渠道”是这一改革与完善的出路之一。

**关键词:** 国家决策 参与机制 改革和完善

关于国家决策的参与机制问题, 党的十五大明确指出: “逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制”。<sup>1</sup>党的十六大则进一步指出: “要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制, 推进决策科学化民主化。各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序, 建立社情民意反映制度, 建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度, 完善专家咨询制度, 实行决策的论证制和责任制, 防止决策的随意性。”<sup>2</sup>这为我们深入改革和完善改善国家决策的参与机制指明了方向。

## 一、建立与完善决策参与机制的市场经济动因分析

社会主义政治民主实现的程度如何, 最重要的是看广大劳动群众参与国家事务和社会事务管理的程度。马克思主义经典作家列宁历来重视吸收工农群众参加国家管理的问题, 他说过, 无产阶级专政国家发扬民主, 就是要使全体人民群众真正地平等地、真正普遍地参与一切国家事务的管理。“只有千百万人学会做这件事的时候, 社会主义才能实现”。<sup>3</sup>由此可见, 广大人民群众有效参与国家的管理是实现社会主义政治民主的重要途径。而人民参与国家事务和社会事务管理主要是参与国家决策。社会主义国家制度的确立从政治制度、经济基础以及组织上、法律上、物质上等方面保证了公众民主参与的广泛性、进步性、真实性。但是, 在社会主义的历史上, 也出现过政治发展中的高度集中以至独断专行的国家管理体制, 造成了社会主义民主政治发展的延缓和社会主义经济建设的重大损失。例如, 建国后我国社会主义建设曾经出现的失误, 首先起源于国家决策的失误。<sup>4</sup>决策失误的根源之一在于缺乏民主参与; 反过来, 在一定程度上又遏制了社会主义民主建设的进程。因此, 根据社会主义制度的本质要求, 从现实的社会经济条件出发, 改革和完善我国社会主义国家管理体制与决策体制, 促进民主参与的发展, 已经成为社会主义政治文明建设的一项重要内容与任务。

社会主义市场经济的发展对于民主参与建设起到了极大的促进作用, 它唤起了公众的参与意识、热情和愿望, 并为公众参与提供了坚实的基础。其主要表现于: (1)市场经济是以自由和平等的交换关系为基础的经济活动。市场经济是建立在各市场主体之间具有自主性和平等性, 并且承认各自的利益的基础之上进行的社会活动。利益主体多元化、产权明晰化、运行机制竞争化、市场行为规范化、政府调控与管理科学化等是它的主要特征。因此, 这种具有自主、平等、诚信、竞争等属性的市场经济必然打破封建等级制和人身依附关系, 奠定了独立人格的经济基础。市场经济的发展强化了人们的主体意识。自由、平等成为了人们的基本要求, 并逐渐地超出经济生活, 贯穿在人们的一切社会行为之中, 当然包括决策活动。(2)市场经济造就了多元的利益主体和利益结构, 这种多元的利益结构在政治体制上, 就会形成相互制约的权力关系, 包括决策活动的权力关系。(3)市场经济以分散决策为特征, 因此, 市场经济的发展必然要扩大分权的范围, 减少政府集权的规模, 从而必然会提高公民的政治参与度。(4)市场经济的发展改变了社会的价值标准, 打破了以集权为核心的价值体系。

市场经济创造了一种竞争、开放、多变和充满个体创新活动的生产和生活方式，它有力地瓦解了集权体制赖以存在的封闭性、保守性、狭隘性的基础，有力地促进“民主参与”的意识与能力的增强。

因此，社会主义市场经济体制的确立和发展，为我国在全社会范围内实行民主管理，提供了现实可能性。扩大公民的参与，对国家决策权力形成有力的制约，进一步改革和完善公众参与国家决策机制已成为当务之急。

## 二、“制度化”是“决策参与”机制建设的突出问题

国家决策是政治过程的重要组成部分，不同的社会集团要进入政治过程、参与国家管理就必须遵循一定的规则和程序。没有制度规范的民主参与无异于乱政，缺少规则的民主参与必然导致社会混乱。所以，国家管理过程中的民主参与必须纳入制度化的建设范围，才能保证各个参与主体有秩序、有组织地表达其意志与利益要求，并协调参与主体间的矛盾冲突，最大限度地减少非制度化的矛盾冲突。美国政治学家亨廷顿认为：“所谓制度，是指稳定的、受到尊重的和不断重现的行为模式；”“制度化是组织与程序获得价值和稳定性的过程。”<sup>5</sup>托克维尔认为：“在统治人类社会的法则中，有一条最明确清晰的法则：如果人民想保持其文明或希望变得文明的话，那么，他们必须提高并改善相互关系的艺术，而这种提高和改善的速度必须和提高地位平等的速度相同。”<sup>6</sup>

目前，我国民主参与的制度化程度还比较低。我国的基本社会制度虽然为公众民主参与国家管理提供了根本的保证，但关于规范参与行为、畅通参与渠道、保证参与实施的制度却不够健全；社会公众对国家和政府管理的反馈机制、国家和政府对社会公众的回应机制还不完善。这样，当大规模的突发性事件发生时，往往就会突破一般的民主参与程序，以非制度化的形式出现，诸如人身攻击、冲击政府部门、行贿、越级上访、散发大小字报等，表现出参与的非理性化。公众的民主参与如果不是基于一种理性的成熟思考，当社会生活中某些方面的矛盾尖锐化时，就会引起突发的非程序化的大规模民主参与，形成对社会生活的巨大冲击。这种非程序化的民主参与极容易走向极端，在通过正常渠道不能实现自己的要求时，就可能会把参与指向国家的根本制度。“如果想要保持政治稳定，当民主参与提高时，社会政治制度的复杂性、自治性、适宜性和内聚力必须随之而提高。”<sup>7</sup>

因此，加强参与的制度化建设是提高公民参与水平的基本保证。在我国目前民主参与制度化较低的情况下，加强制度化建设就是在充分尊重宪法和法律赋予公众的政治权利和自由的前提下，对公众民主参与的内容、方式、途径做出明确的规定，并用法律的形式将其固定下来，使其可以按一定的程序操作，做到有法可依，依法参与，有效保证民主参与经常化、科学化。

## 三、建立健全多种“民主参与”的间接渠道

在现代社会中，公众参与国家决策主要是通过间接渠道实现的。这种参与渠道是国家决策与公众之间联系和沟通机制的具体体现。在政府公共部门之间、政府公共部门与社会公众之间进行的信息交流与沟通，其内容主要包括政府公共部门内部各种信息的传递与沟通；政府公共部门向社会公众传递的各类信息，其内容有政府机构的组成、职能、办事规程、政策与法规、服务种类及质量、重大决策过程等；社会公众向政府公共部门传递与反馈的信息有对服务种类和服务质量的要求，对服务的满意、抱怨、建议，对公共服务与资源的选择等。在数字时代，这种信息的交流与沟通都是运用电子、数字技术，通过网络来进行的。正是这三类信息组成了较为完整的政府信息传递机制、公众信息反馈机制和政府回应机制。

有鉴于此，在西方国家公共管理实践中，倾听顾客的声音，按照顾客的要求提供服务，让顾客做出选择的有效方法得以实行。<sup>8</sup>“回应性国家”(the responsive state)的概念 80 年代

初在丹麦等西方国家也开始流行起来。1993年9月，美国克林顿总统签署了《设立顾客服务标准》(Setting Customer Service Standards)的第12862号行政命令(Executive Order)，责令联邦政府部门制定顾客服务标准，要求政府部门为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的手段。<sup>9</sup>这些手段包括：(1)分辨谁是或应该是联邦政府部门服务的顾客；(2)调查和审视顾客所希望的服务种类、服务质量以及他们对服务的满意程度；(3)将服务水平和评估结果告诉给顾客；(4)为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的各种手段；(5)建立信息系统、服务系统和有利于顾客抱怨及其意见反馈的系统；(6)提供各种有效的途径，让顾客表达抱怨与意见。根据该行政命令，顾客至上意味着联邦政府为美国人民提供最高质量的服务。

1994年美国国家绩效评论专门出版了《顾客至上：为美国人民服务的标准》。这为西方国家政府公共部门实现“更有回应性、更有责任心和更富有效率”的改革目标提供了具体榜样。

西方国家的倾听顾客的声音，按照顾客的要求提供服务，让顾客做出选择的有效方法也为我国健全与完善国家和公众之间的沟通机制，提供了有益的借鉴。我们也必须在完善政府信息传递机制、反馈机制和回应机制的基础上，进一步健全和完善国家决策的参与渠道。其主要包括：

(1)完善人民代表大会制度，使人大制定的各项法律、决议能体现更多人的利益要求，严格执行选举法和人民代表大会组织法，保证代表的质量和参与的有效性、真实性。人民代表大会会议是人民代表行使职权的场所。但是，代表在会上行使职权还依赖于会下的大量活动和工作，如开展视察、调查，联系人民群众和选举单位，接待人民的来信来访，倾听群众的意见和呼声，以便于代表在会上能广泛、正确地表达人民群众的意志和利益。这是人民代表大会制度建设不可缺少的一部分。

我国的人民代表大会联系制度，是为保证人民代表大会更好地行使职权所实行的一些辅助性制度。这些制度目前还不完全是法律的规定，而是在过去人民代表大会工作经验的基础上总结出来的一些比较成型的做法，是围绕人民代表大会行使职权建立起来的工作制度。目前这些比较成型的工作制度主要有：代表视察制度、联系代表制度和接待人民来信来访制度。贯穿于这三种制度的共同点和核心问题是一个，即加强代表和代表机关同人民群众的联系。人民代表大会是民意的机关，是人民的权力机关，它要按照人民的意志和利益行使权力。为此，人民代表大会及其常务委员会在闭会期间工作的核心问题，就是如何有效地加强同人民群众的联系，深入、广泛了解民意民情，并接受人民监督的问题。

(2)完善共产党领导的多党合作和政治协商制度，扩大民主党派的参政议政范围，保证民主党派干部有责、有职、有权，保证民主党派所联系的那部分群众真正有效的民主参与。健全人民政协民主参与的群体优势机制，使政协活动真正建立在集体智慧的基础上，不断提高民主参与的整体水平。

(3)充分发挥群众组织和社会团体的民主参与功能。我国原有的群众组织和社会团体(如共青团、妇联、工会等)源于公有制为基础的计划经济体制，由于政治体制的高度集中，使得社团组织和行政组织功能模糊，前者几乎全被后者“统”起来了，以至其不能很好地表达、维护自身群体的要求。改革开放以来，中国各类非政治性社团从无到有，迅速增加，不断扩大。商业组织、协会以及社区组织越来越多，它们在发展社会主义市场经济的条件下，这些社团组织必然要代表其所属的成员提出民主参与要求，这也就必然要求不断落实其民主参与的途径问题。

(4)专家治国，也是民主参与的重要形式。各级专家委员会、学术委员会和顾问委员会

是对国家管理与决策起咨询作用的重要组织形式。它们不是专业咨询机构，而是通过委员会的形式，把各学科、各专业的有关专家和曾经长期担任重要领导职务的有关领导组织起来，充分利用他们的学识、专长、经验和才能，对重大决策起顾问、参谋和指导作用。

在一个十几亿人口的大国进行改革和现代化建设，是一个十分复杂的工程。“充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，加速建立一套民主的科学的决策制度。”<sup>10</sup>这是极为必要的。因此，必须有成百上千的、甚至更多的最优秀的各方面专家从事长期的、系统的、综合的研究，提出各种可供选择的方案，进行充分的论证和反复的比较，才能使党和国家在改革开放和现代化建设的道路上连续作出符合中国国情和发展规律的科学选择。

在经济全球化、政治民主化和我国已作为 WTO 成员国的现实条件下，党的十六大与十五大相比，更加重视了改革和完善国家决策机制。在十五大报告的基础上，党的十六大报告把改革和完善国家决策机制单独作为“政治建设和政治体制改革”中的一个问题，提了出来，并作为重要任务予以强调贯彻落实。这种变化表明国家决策对国家管理活动的重要，也是希望全党和全国人民对改革与完善国家决策机制引起高度重视。因此，我们应当在党的十六大精神的指导下，紧密结合我国的现实，开拓进取，为改革与完善我国国家决策参与机制而做出新的贡献。

## On Reform and Improvement of participation system for national decision making

Lefu Wang

( Professor, Tutor for Ph.D Director of Center for Public administration of Zhongshan University.  
President of school of Politics and Public affairs management, Zhongshan university. Guangdong,  
Guangzhou, 510275 )

**Abstract:** Firstly this article analyzes the motive and reason of participation system of decision making with the background of “market economy”. Then it suggests that “institutionalization” is the important point in the reform process, and building multiple “indirect channels” is one of the methods for the reform and improvement.

**Key words:** National decision Participation system Reform and improvement

<sup>1</sup> 《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 1997 年第 1 版，第 32 页。

<sup>2</sup> 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2002 年 11 月版，第 35 页。

<sup>3</sup> 《列宁选集》第 3 卷中文第 2 版，第 464 页。

<sup>4</sup> 胡鞍钢：《中国：走向 21 世纪》，中国环境出版社 1991 年第 1 版，第 170 页。

<sup>5</sup> 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年第 1 版，第 12 页。

<sup>6</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*(ed). Phillips Bradley, New York, 1955, P.118.

<sup>7</sup> 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年第 1 版，第 73 页。

<sup>8</sup> [美]奥斯本、盖布勒. 改革政府—企业精神如何改革公营部门，上海译文出版社 1996 版，第 163 页。

<sup>9</sup> President Bill Clinton, Vice President Al Gore, *Report of the National Performance Review: Putting Customers First--- Standards For Serving the American People*. 1994, P.63.

<sup>10</sup> 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 1992 年第 1 版，第 35-36 页。