

论地方政策的决策模式

胡 象 明

作 者 胡象明, 武汉大学政治与行政学院教授, 武汉, 430072

关键词 地方政策 过程模型 一体化民主有限决策模式

提 要 我国地方政策的决策过程表现为三种过程模型, 即“中央—地方”或“上级—下级”过程模型、“民主—集中”过程模型和“领导—群众”过程模型。这三种过程模型不同程度地体现出“一”与“多”一体化民主的特点, 从而使我国地方政策决策模式具有了一体化民主的特点。同时, 地方政策必须从属于中央政策, 其决策权总是有限的, 这一特点也必然要在地方政策决策模式中反映出来。以上两个特点决定了我国地方政策决策的基本模式是一种一体化民主有限决策模式。

广义而言, 地方政策决策包括地方政策的制定过程和执行过程; 狭义而言, 仅指地方政策的制定过程。本文是从狭义上来理解的。所谓地方政策的决策模式, 是指地方政策制定的过程模型。下面我们将从不同的角度对地方政策过程模型做一个简要分析, 并在此基础上提出地方政策决策的基本模式。

过程模型一: “中央—地方”或“上级—下级”过程模型

我国的政权组织体系属于中央集权制类型。其特点是国家的重大政策由中央统一制定, 地方政策主要是具体落实中央的重大政策。当然, 这一过程本身也包括了地方政策制定的内容, 即依据中央政策并结合地方实际因地制宜地制定贯彻落实中央重大政策的具有地方特色的具体政策措施。因此, 地方政策的制定过程也可以说是中央政策的具体落实过程。

但是, 由于中国地大人多, 经济、社会发展不平衡, 各地情况各异, 中央政策往往只是一些原则规定。地方政策的制定过程, 既是对中央政策的具体落实过程, 但又不能是中央政策的机械照搬。从制定过程而言, 中央政策是制定地方政策的前提。作为前提, 它也可以看成地方政策制定过程的逻辑起点。这样, 地方政策制定的过程就表现为“中央政策 (一般政策) — 地方政策 (特殊政策)”过程, 这个过程也就是毛泽东所说的从一般到个别的过程。

由于地方政府本身就是一个层级节制体系,因此,实际的地方政策过程比上述过程模型要复杂得多,即在“中央政策—地方政策”这一过程中还存在很多中间环节。例如,对于县级地方政策来说,其过程表现为:中央政策—省级政策—市级政策—县级政策。因此,对县级地方政策制定过程来说,不仅有一个“中央政策—地方政策”的关系问题,而且还有一个“上级地方政策—下级地方政策”的关系问题,我们简称上级政策与下级政策的关系。一般说来,从中央政策与地方政策或上级政策与下级政策的关系看,中央政策或上级政策具体化为地方政策或下级政策的过程是:

第一,中央政策一旦通过,便以文件的形式或通过大众传播媒介传达到地方政府。在我国,中央的重大政策一般以文件的形式逐级向下传达。先传达到上一级地方政府,由再上一级地方政府传达到下一级地方政府,依此类推。

第二,地方政府接到中央文件后,组织有关人员深入学习,并开展调查研究。在调查研究的基础上,依据中央文件精神,制定适合本地实际情况的具体政策。

第三,上级地方政府制定的地方政策进一步向下一级地方政府传达。下一级地方政府不但深入学习中央政策,还必须领会上级地方政策的精神,并对本地情况进行调查研究。在此基础上,以中央政策为指导,根据上级地方政策的具体要求和部署,结合本地实际情况因地制宜地制定具体的地方政策。

地方政策制定过程中的“中央政策—上级地方政策—下级地方政策”模型,是建立在中央集权制的国家政权组织体系基础上的。因此,中央政策对地方政策的影响、制约程度取决于中央集权的程度。在过去中央高度集权时,地方很少有自主权,地方政策的制定过程往往只是一个照搬中央政策的过程,地方政策缺少应有的相对独立性和灵活性,全国各地出现了政策上一刀切的现象。由于我国地大人多,各地条件不同,中央政策对地方政策的影响和制约只能从一般意义上去理解,在具体措施上只能由各地方去确定。因此,我们不能把“中央政策—上级地方政策—下级地方政策”的过程模式简单地理解为后者照搬前者的过程,而应看成是一个内容不断具体化、措施不断特殊化的过程。

另一方面,我们还应看到,政策是一种利益机制,不同的政策反映了不同的利益关系。中央政策所反映的是全国的整体利益,而地方政策所反映的则是地方的局部利益。在社会主义条件下,整体利益与局部利益也存在矛盾。要解决好这个问题,就必须正确处理好集权与分权的关系问题。改革开放以前,我国曾就地方分权问题进行过多次试验,较大规模的一次是1958年的权力下放,但不久又将权力上收了。这也表明过去我们对中央政策与地方政策关系的处理还是处在不断探索、完善之中。

随着我国经济体制改革的推行和深入,我国对政治体制、政策制定和执行体系也进行了一系列相应改革,总的方向是中央向地方下放权力,即扩大地方自主权。毫无疑问,这对于调动地方的积极性确实发挥了很大作用。但是,从目前的情况看,在中央向地方下放权力的过程中,又产生了一些新的问题,这就是政策失控,出现了所谓“打擦边球”、“踩红线”、“上有政策,下有对策”等一系列问题,必须引起我们的高度重视。

过程模型二：“民主—集中”过程模型

民主集中制是我党重要的组织原则，也是我国政权建设和政策制定与执行过程中的一项重要原则。在地方政策制定过程中，它不但具有一般意义，而且具有特殊意义。

关于民主集中制对政策过程的一般意义，毛泽东曾经有过两种解释。一种解释是把民主和集中看成同一政策过程的两个阶段，民主即是政策制定的阶段，而集中则是指政策执行的阶段，并认为这两个阶段是统一的，相互联系的。另一种解释是，认为政策制定过程本身就包括了民主和集中两个阶段，是民主与集中的统一。所谓民主，就是首先要广泛听取各方面的意见；所谓集中，就是要在广泛听取各方面意见的基础上形成统一的政策。因此，政策过程的“民主—集中”过程模型就表现为先民主、后集中。我们理解的政策过程的民主集中制，绝大多数是从这个意义上而言的。

以上我们对“民主—集中”过程模型的讨论，仅仅是从一般政策过程而言的。从地方政策过程看，“民主—集中”过程模型不仅包含了以上两层含义，而且包含了第三层含义，即上级与下级的关系。在地方政策过程中，“民主—集中”模型在上级地方政府（直到中央政府）与下级地方政府的关系上，表现为“民主—集中—再民主—再集中”的关系。所谓“民主”，是指通过听取本地方有关单位和成员（即下级）的意见，提出地方政策问题；所谓“集中”，是指在提出政策问题后，请示上级，在征得上级同意前提下将该问题列入政策议程；“再民主”则是指通过民主程序制定地方政策；“再集中”即是指本级地方政府制定的政策报上级批准或备案。地方政策制定过程中在上级与下级之间形成的这种几上几下的过程，也可简略地称之为“民主—集中”过程。

地方政策过程中的“民主—集中”过程模型较好地解决了政策过程中决策参与和决策统一的矛盾。决策参与和决策统一是一对相互联系又相互冲突的矛盾。如何正确处理好这一矛盾，这不仅仅是一个理论问题，而且是一个如何正确地制定政策的实践问题。如果把民主与集中对立起来，实际上也就是把决策参与和决策统一对立起来。多元决策论认为，政策决策的民主性是指有无数的观点、个人、团体、思想和价值观争夺权力，即通过竞争而获得影响和制定政策的权力。换句话说，在多元主义看来，没有政治的多元化就没有民主，政策过程中的民主与集中是截然对立的。这种观点从政策过程来看，会遇到一个无法解决的矛盾，这就是政策统一问题。政策的统一只有通过集中来实现，没有集中如何实现政策的统一？在美国已经有人认识到这种绝对民主化的多元主义对国家的统一构成了威胁。与此相反，精英决策论认为政策是由一些为数不多的掌权人物作出的。这种观点更多地倾向于政策制定过程的集中性。但是，它的中心命题是制定政策的并不是群众，政策并不反映群众的利益和要求。这样在事实上排除了政策过程的民主性，同样是不可取的。

“民主—集中”过程模型是对我国政策制定过程的真实描述，在我国地方政策制定过程中，正如我们在前面已分析过的那样，这一过程模型得到了广泛的运用。因此，在地方政策制定过程中，只要真正地坚持了民主集中制原则，按照“民主—集中”过程模型进行决策，就能够做到决策过程的民主化，又能够保持政策的统一性。

第一，我们所说的民主不是多元主义所说的绝对民主，而是在集中指导下的民主，是一

种有领导有秩序的民主。对民主进行指导和领导,目的不在于限制民主和压抑民主,而在于充分发扬民主,以确实保证各方面的各种意见能够充分发表出来。从这个意义上说,集中指导和有领导的领导本身就是民主的一种保障机制。我国地方政策过程的民主行为,就是在必要的指导下进行的。这种集中指导包含了两层含义:一是一般意义上的“集中领导”,即要在当地领导机关的组织下进行;二是特殊意义上的“集中领导”,这就是地方政策的制定要以上级政策为依据并要向上级组织报告或由上级组织审查或备案。

第二,我们所说的集中是在民主基础上的集中,是对民主过程中提出的各种意见的综合统一。在地方政策的制定过程中,集中不是与民主相对立的一种行为,而是民主阶段的继续和发展,是民主的进一步升华。即是说,集中是对通过民主途径所获得的各种意见、建议的“去粗取精、去伪存真”的综合分析过程,通过这种综合分析形成共识,统一思想,达成一致的政策。这样的“集中”既是民主的内在要求,也是民主发展的必然结果。把民主与集中结合起来,这是我国政策过程的特点,也是我国政策过程的优点。

第三,地方政策过程中民主与集中的关系,也反映出政策体制集权与分权的关系。从政策体制的角度来看政策过程集权与分权的关系,民主是分权在政策过程中的反映,而集中则是集权在政策过程中的反映。政策过程中民主的存在,表明中央政府允许地方政府有一定程度的地方政策制定权。而政策过程中的集中要求,则表明地方政府必须执行中央政策,地方政策必须以中央政策为依据,特别是不得与中央政策相违背。在中央政策的指导下因地制宜地制定地方政策,并在总结地方政策经验的基础上进一步完善和发展中央政策的过程,也可以看成是一个在集中指导下的民主和民主基础上的集中的过程。

过程模型三:“领导—群众”过程模型

在政策的制定过程中,民主过程表现为群众的决策参与;集中过程则是表现为领导者的决断和选择。因此,在我国地方政策制定过程中,与“民主—集中”过程模型相一致,还存在着一个“领导—群众”过程模型。

所谓“领导—群众”过程模型,是指在政策的制定过程中,既注意发挥领导的积极性和创造性,又注意发挥群众的积极性和创造性,把两种积极性和创造性结合起来,集思广益,有利于政策制定过程中决策的民主化和科学化。

“领导—群众”过程模型有着深刻的思想基础,这个思想理论基础就是中国共产党提倡的群众路线。关于群众路线的内容,毛泽东简略地将其概括为“从群众中来,到群众中去”,认为这是一种有效的领导方法,其中特别谈到“从群众中来”与政策制定的关系。从政策制定过程看,所谓“从群众中来”,就是说领导者在制定政策时要广泛动员群众参与,充分发挥群众的积极性。政策方案的形成,包括方案的提出和论证、评估,都需要一定的智慧和经验。智慧和经验从何而来,只能从群众中来。所以,领导者在政策制定过程中应善于集中群众的智慧和经验。此其一;其二,政策,无论是中央政策还是地方政策,均应反映群众的愿望和要求。只有这样的政策才能得到广大人民群众拥护。但是,要在政策中反映群众的愿望和要求,政策制定者即领导者在制定政策时必须了解群众的愿望和要求。这就要求领导者在政策的制定过程中必须倾听群众的呼声,体察群众的情绪,把握群众的需要和要求。这也是“从

群众中来”的应有之义。“到群众中去”的过程，主要是指领导执行政策的过程。但从检验政策的正确性的角度看，也是政策制定过程中的一个重要环节。毛泽东指出：“在我党的一切实际工作中，凡属于正确的领导，必须从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众中检验这些意见是否正确。”^①这里“将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见）”所描述的就是一个“领导—群众”或“群众—领导”的政策制定过程模型。即政策的制定过程是一个由群众分散的无系统的意见到领导的集中的系统的意见的过程。这里所谓“集中的系统的意见”就是我们所说的政策。

“领导—群众”过程模型所描述的政策制定过程，也可以称之为从个别到一般的过程。因为作为分散的无系统的群众意见，往往是只反映群众中某个人或某个单位的事实、经验和要求，因而具有个别性的特点。而集中的系统的领导意见往往属于从个别总结出来的“一般口号”，因而具有一般性的特点。对整个政策制定过程来说，群众的作用主要是提供原材料，而领导的主要作用则是把原材料加工成产品。没有原材料固然制造不出产品，没有加工工厂也同样制造不出产品^②。因此，政策制定过程中既不能没有群众，也不能没有领导，它是一个领导与群众相结合的过程，中央政策的制定过程如此，地方政策的制定过程也如此。当然，对于地方政策来说，领导与群众相结合，不仅仅是本地方的领导与群众相结合，而且还有一个把当地群众的意见与上级领导意图相结合的问题。如何正确地把上述两者结合起来，这既能反映出政策制定者的水平，也是地方政策制定过程不同于中央政策制定过程的特点所在。

地方政策在我国国家政策体系中属于一种执行性政策，绝大多数地方政策处于中央政策或上级政策与具体执行方案的中间层次。它既要与中央和上级的政策精神相一致，又要具体反映本地群众的利益和要求。因此，地方政策一方面要受上级政策和上级领导的制约，另一方面又要受本地群众意见的影响。在绝大多数情况下，上级的观点与本地群众的意见是基本一致的。但这种基本一致并不排除在特殊情况下会发生特定矛盾。当群众意见与上级的观点发生矛盾时，往往给地方政策的制定者带来一定困难。一般来说，这种困难与上述矛盾正相关，即矛盾越大，给地方政策制定者所造成的困难程度也越大，反之亦然。所以，在地方政策制定过程中，如果按照“领导—群众”过程模型决策，关键在于正确处理好领导的观点和群众意见、要求之间的关系。

地方政策制定者如何解决上述矛盾？这就要求一方面要认真搞好调查研究，并对群众的意见进行实事求是的分析，注意把那些被实践证明正确的群众意见吸收到地方政策中去；另一方面要掌握好中央政策和上级政策，深入领会政策精神，寻找出上级政策精神与本地群众愿望要求的结合点。总之，我国地方政策是领导和群众相互作用的结果。地方政策的制定者处于本地群众与上级领导的中间交叉地位。他们既要通过调查研究了解群众的意见、要求和愿望，又要向上级领导反映这些群众的意见、要求和愿望；既要在总结群众经验的基础上根据上级的有关政策精神制定出具体的政策方案，又要向上级领导报告本地方的政策方案并争取得到上级领导的支持和批准。善于把正确的群众意见、愿望、要求结合起来，形成因地制宜的地方政策，这是地方政策制定过程中正确处理好领导的要求和群众的愿望之间关系的关键，也是地方政策制定过程中“领导—群众”过程模型的核心内容。

基本模式: 一体化民主有限决策模式

地方政策的制定过程也是一个地方政策的决策过程。因此,我们在探讨了地方政策制定的过程模型之后,将进一步探讨地方政策决策的基本模式问题。地方政策决策的基本模式在很大程度上是由它的制定过程模型决定的。当然,地方政策的从属地位对其也起影响作用。

第一,我国地方政策的几种过程模型不同程度地体现出“一”与“多”一体化民主的特点,从而使我国地方政策决策模式具有了一体化民主的特点。所谓“一体化民主”,是说这种民主不仅具有民主自身所要求的“多”的特征,而且具有内在的统一性的特征。在“中央—地方”过程模型中,地方政策的制定一方面必须接受中央政策的指导,另一方面又必须因地制宜,结合本地方的具体情况制定具有本地特色的地方政策。“民主—集中”过程模型也是这样。“民主”要求群众参与,收集“多”方面的意见;而“集中”则要求对“多”方面的意见进行综合统一。这是一个由“多”到“一”的过程,体现了“多”与“一”的一体化。“领导—群众”过程模型所描述的动态过程是整个政策的制定和执行过程,即“从群众中来,到群众中去”的过程。而在“从群众中来”这一前半过程中,核心的内容是将群众的“分散意见”化为“集中的系统的意见”,这实际上也是一个从“多”到“一”的过程,是“多”与“一”的一体化。由此可见,一体化民主构成了我国地方政策决策模式的一个基本特征。

第二,地方政策相对于中央政策而言,处于从属地位。一般说来,地方政策的制定必须以中央政策为指导,地方政策方案必须以中央政策精神为依据,其内容一般不得超出中央政策所允许的范围。有些地方政策因为具有试点的性质,因而其内容往往比现有的一般中央政策更具有超前性质,但这并不能否认地方政策的制定必须以中央政策为依据这一事实。地方政策的制定总是从属于中央政策,这一特性也必然要在地方政策的决策模式中反映出来,这主要表现为地方政策决策权力的有限性,即受中央或上级地方政府的限制。

综上所述,我国地方政策决策的基本模式是一种“一”与“多”一体化的民主的、有限的决策模式,我们简称为一体化民主有限决策模式。一方面,从地方政策制定过程模式看,体现了“一与多”一体化民主的特点;另一方面,地方政策制定过程又不是一种完全自主型的决策,而必须从属于中央政策,接受中央政策的指导。由于地方政策制定过程的决策权力是有限的,因而可称之为有限决策模式。我国地方政策制定过程的一体化民主有限决策模式,既反映了中国政治体制、文化结构和领导方法上的特点,又反映出地方政策必须从属于中央政策这一具体特征。因此,它在理论上,对于建立具有中国特色的政策科学具有重要的学术价值;在实践上,对于实现我国地方政策决策的科学化、民主化具有重要的指导意义。

注 释:

① 《毛泽东选集》第 3卷,人民出版社 1991年版,第 899页。

② 《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社 1986年版,第 819页。

(责任编辑 叶娟丽)