

论我国行政决策模式的选择

胡 象 明

决策活动是人类的一种有目的的制定并选择行动方案的过程。人类的决策活动总是具体的,不同类型的决策活动有着不同的决策模式。本文就如何选择我国行政决策模式的问题作一个初步的探索。

一、决策模式的含义与制约行政决策模式的诸因素

决策模式是人类行为模式中的一种特定模式。在现代政治学和行政学看来,行为模式是人类有规律的或反复出现的人类活动形式。决策模式也可叫做决策行为模式,是决策者有规律的或反复出现的决策活动形式。目前在英美社会科学文献中,并没有对“决策模式”这一名词作统一的解释。但就这一名词被运用的实际情况看,主要是从以下两个方面来解释的:一是将决策模式解释为决策活动过程的基本步骤及其所运用的方法。持这种观点的人一般将决策模式划分为理性决策模式、有限理性决策模式、渐进模式等;二是将决策模式解释为决策主体的构成及其活动方式,如美国政治学家所提出的“精英决策模式”和“多元决策模式”之分,就是这样来理解决策模式的。在绝大多数情况下,西方学者往往在以上两种意义上同时使用“决策模式”。西方学者在这个问题上的一个共同弱点是:他们企图用一个统一的模式去概括所有的决策活动,从而不免有点以偏概全。在本文的分析中,我们主要是从后一种意义上来理解决策模式的,即将决策模式理解为决策主体的构成及其活动方式。

我们认为,决策活动本身是极为复杂的,要把这些各具特色的复杂活动概括为一个统一的模式是存在着很大困难的。但是,理论的功能就在于抽象,即舍弃实际过程中的特殊的、比较次要的因素,抽取出其中共同的、主要的东西,从而归纳出一些方法、步骤或者公式、定律来。“决策模式”也是理论抽象的产物,它是决策理论家们通过对各种决策活动加以分析研究,抽象出决策活动的某些主要的、共同的因素,构成人们在决策活动过程中可供参考的一些基本构架和方法。由于决策活动本身的复杂性,因而决策活动本身不可能是一个单一的模式,而应该是多种模式的共存,并且互相补充。当然,我们并不否认,在某一时期或对于某一特定类型的决策来说,某种决策模式居于主导地位。从这个意义上说,现代西方决策模式理论是有一定参考价值的。但更重要的是,必须从我国国情出发,认真探索具有中国特色的决策模式,以指导我国的决策活动。

行政决策是一种特殊类型的决策,它是国家政权机关或领导者为了国家或公众的利益而有效地推行行政管理,依据国家的法律为一定的行政行为确定行政目标,制定并选择行政方案的过程。它与其他决策相比,具有以下三个基本特点:第一,地域性。行政权是受特定的

地域所限制的，行政决策所涉及的范围不能超过行政权的特定地域。一个国家中央政府的行政决策只在该国具有效力，同样，一个地方政府的行政决策只在该地方政府所管辖的范围内具有效力。第二，合法性。行政决策必须依法进行，在国家政权机关中，各机关所具有的行政决策权，以及各机关在行政决策中的地位及其关系均由法律所规定。第三，政治性。行政决策具有强烈的政治性，这是由于行政活动与国家统治权的不可分性所决定的。既然行政权属于国家，而国家又是统治阶级进行统治和管理的工具，当然行政决策也必须与国家的利益相一致，同时体现着国家的利益和意志，带有鲜明的政治色彩。由于以上三个特点的存在，行政决策模式必然受以下三个因素的制约：

第一，受特定的历史和传统因素的制约。由于行政决策具有地域性的特点，各国各地具有不同的历史和传统，这些历史和传统的因素对行政决策模式具有一定程度的制约作用。或者说，各国各地由于历史和传统因素的不同，因而具有不同的行政决策模式。

第二，受现有政治结构的制约。行政决策并非一种个人决策，而是由法定权力的机关所制定的一种集团决策，因此一个国家的行政决策主体构成与该国的政治结构是一致的。有什么样的政治结构，也就必然会有与其相一致的行政决策模式。

第三，受意识形态的制约。不可否认，意识形态对行政决策具有重要的制约作用，尤其是意识形态中所包括的价值观，对行政决策更是具有直接的制约作用。行政目标的确定离不开特定的价值观，超越特定价值观的行政决策事实上是不存在的。此外，意识形态还会对行政决策的其他方面，诸如决策原则、决策的思维方式等方面，起着指导作用。

下面主要就政治结构与我国行政决策模式选择的关系问题作一些比较具体的讨论。

二、政治结构与我国行政决策模式的选择

政治结构是一个很宽泛的概念，它包括政治体系结构、政治过程结构和政策结构三个方面，而其中占主导地位、起支配作用的是政治体系结构，它是政治结构的硬件方面，其他两个方面均由它所决定。在政治结构中，对行政决策模式起制约作用的，主要是政治体系结构。所谓政治体系结构，是指那些维持或改变政治结构的组织和机构，换言之，是构成一个国家的政治体制的组织和机构及其它们的相互关系和结合方式。政治体系结构制约和影响整个政治过程结构，行政决策是构成政治过程的一部分，它必然受到政治体系结构的制约。

马克思主义认为，一个国家的阶级关系决定着该国的政治制度（国体），而一个国家的政治制度又决定着该国的政治体系结构（政体）。因此，各国由于具体阶级关系不同，从而导致政治制度的不同，并进而导致政治体系结构各异，这就必然地决定着不同国家具有不同的行政决策模式。在象美国这样典型的资本主义国家，由于资产阶级在社会经济中占统治地位，从而决定了他们必然地在政治上占统治地位。他们所建立的政权只能是资产阶级专政的政权，与此相一致，美国的政治体系结构则以多党轮流执政的政党组织和三权分立的国家机构形式出现，因而它的行政决策模式则成一种多元的资产阶级民主模式，即将决策权分属于总统和国会，而其司法机关也执掌着监督决策的权力。这种三足鼎立的多元决策模式与其多元政治结构是一致的。其实质也是为其资产阶级专政所决定的，而并非它们所标榜的那样，是一种超阶级的民主决策模式。这种多元民主，从实质上讲只是资产阶级的民主。恩格斯指出：“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治

上也成为占统治地位的阶级,因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”“现代的代议制的国家”也“是资本剥削雇佣劳动的工具,但也例外地有这样的时期,那时互相斗争的各阶级达到了这样势均力敌的地步,以致国家权力作为表面上的调停人而暂时得到了对于两个阶级的某种独立性。”^①显然,把美国的民主说成一种超阶级的普遍民主,把美国的行政决策模式说成一种超越特定政治体系结构的决策模式,既不符合事实,也不符合马克思主义的基本原理。

既然不可能有一个一成不变的行政决策模式普遍适用于一切国家,既然行政决策模式为政治结构(尤其是政治体系结构)所制约,我们就不可能照搬别国现成的行政决策模式,而应该在分析我国政治结构的基础上对我国行政决策模式作出正确的选择。

我国政治体系结构的基本要素主要有如下几个方面:

第一,中国共产党领导下的多党合作的政党组织结构。政党政治是现代政治的一个基本特点。我国目前的政治体系结构中,也存在着多党的特点,但这些党并不是相互竞争、轮流执政的关系,而是必须接受共产党的领导,这种领导既是历史地形成的,也是中国社会稳定和繁荣发展的一个必不可少的因素。

第二,人民代表大会制的政权组织结构。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。中华人民共和国的一切权力属于人民。人民代表大会是我国的权力机关,它享有最高立法权和决策权。同时司法机关和决策执行机关均由它产生,并接受它的监督。

第三,从属于权力机关的行政组织结构。这是从上述第二个要素所派生出来的,也是与西方政治体系结构的根本区别之所在。我国各级人民政府并不是与各级人民代表大会平行的机关,而是从属于人民代表大会的。因此,我国的行政组织结构并非一个独立的结构体系,而是受权力机关的结构体系所制约的。但是,权力机关与行政机关之间又存在着合理的分工。

第四,从属于权力机关的司法组织结构。这也是从上述第二个要素所派生出来的。

综观我国的政治体系结构,一般具有如下两个特点:

(一)统一性。这是我国政治体系结构的一个最基本的特点,也是不同于西方政治体系结构的一个根本区别。其表现在于以下两点:在政党制度方面,实行共产党对各民主党派、人民团体和国家政权机关的统一领导,不得有超越共产党领导之上的任何党派、团体和机关;在政权结构方面,实行议行合一制度,行政机关和司法机关均从属于权力机关,国家的一切权力统一由人民代表大会行使。这就决定了我国行政决策模式必然地具有集中性的特点。

(二)人民性。这是我国政治体系结构的又一个基本特点,也是我国政治体系结构不同于西方政治体系结构的本质区别之所在。共产党的领导从根本上保证了我国人民具有当家作主的权力,我国宪法明确规定一切权力属于人民,人民代表大会则从政权组织体系上保证了人民能够行使自己权力,选派自己的代表管理国家的大事。这就决定了我国行政决策模式从本质上讲必须具有民主性的特点。

综上所述,我国行政决策必然具有集中性和民主性两大特点,保证我国行政决策的集中性和民主性,是选择我国行政决策模式的出发点。

三、依据国情选择具有中国特色的行政决策模式

从决策主体的构成及其活动方式的角度来讨论决策模式,现代决策论主要有两种观点:一是精英决策模式论,一是多元决策模式论。

精英决策模式论认为,行政决策是由一些为数不多的掌权人物作出的,它并不反映人民

的要求,而是反映了极少数决策者的利益、感情和价值观念,尽管这些决策并不一定就是压迫和剥削群众的。前些时期,我国也有人提出精英政治论,精英决策模式论是精英政治论的一个组成部分,这种模式在我国是根本行不通的,这在实践上已经作出了回答。从理论上讲,它将广大人民排斥在决策之外,与我国政治体系结构的人民性也是相冲突的。

多元决策模式论认为,在一个多元结构存在的社会中,各种力量,甚至包括人民的力量,都会对决策者的政策产生影响。决策过程是社会上各种力量相互作用的结果,虽然只有很少人能直接参与决策,但人们可以通过各种渠道迫使决策者接受其要求。这种模式表面看来考虑到了人民的要求,具有民主性的特点。但仔细分析,它是以西方的多党制、三权分立的政治体系结构为前提的。我们姑且暂不谈论它的阶级实质如何,就其与我国政治体系结构的统一性相冲突而言,显然也不能搬来作为我国的行政决策模式。

社会主义中国具有自己特定的政治体系结构,因而也应具有适合这一特定政治体系结构的行政决策模式。我国正是在这一特定政治体系结构运行的实践过程中选择了自己所特有的、具有中国特色的行政决策模式,这就是民主集中制的模式。理论家的作用不在于凭空假定一种模式要求实践者去照办,而在于对实践过程本身作出理论上的说明。因此,我国行政决策模式的选择是早已就在实践中开始了的过程,我们的目的只在于对此作出理论分析,并通过理论分析以指导实践,使我国行政决策模式更加完善,即更加理论化和科学化。

我国政治与行政运行的基本特点是联合决策、分散执行。我国的行政机关主要是负责执行工作,重大的行政决策实际上是由党委、人大和政府联合制定的。因此,我国的民主集中制的行政决策模式正是在这种联合决策中得以充分体现。它具有如下几个优点:

第一,统一领导,合理分工。我国的一些重大决策都是在党的领导下,由党、人大和政府联合制定的。在联合决策的过程中,三者存在着合理的分工:党委主要是负责制定路线、方针、政策和重大的决策目标,并对重大的决策提出建议,起组织领导作用;人民代表大会作为国家的权力机关,具有最后抉择权,负责“拍板定案”,作出决定,形成决议,并有权修正方案和监督决策的执行;政府作为国家权力的执行机关,主要是负责决策过程中的各项具体工作,包括决策方案的制定、预测、论证和执行等。

第二,互相监督,互相制约。在我国的政治体系结构中,中国共产党作为国家的领导党,它具有监督国家权力机关和行政机关的权力,宪法规定,一切国家机关都必须接受共产党的领导。同时,宪法也规定,党必须在宪法和法律的范围内活动,因此,国家机关也可以对党委行使法律监督权。这一相互监督、相互制约的关系同样适应于我国的重大决策。在党、人大和政府的联合决策中,在正常情况下总是存在着这种相互监督、相互制约的关系。

第三,博采众见,决策公开。在我国行政决策过程中,民主性和公开性在近几年有了很大的发展。凡是重大决策(特殊需保密的除外)都事先在一定范围内公开或向全民公开,广泛开展协商对话,将拟定的决策建议交由各民主党派、人民团体和广大干部、群众进行讨论,并认真吸收各方面有益的意见。这对促进重大决策的民主化起了很重要的作用。

总之,我国已初步形成了具有中国特色的民主集中制的行政决策模式,这是适合中国国情的正确选择。当然,这一模式还有待于在今后的决策过程中进一步完善。

注 释:

① 转引自列宁:《国家与革命》,人民出版社1958年版第12页。

(本文责任编辑 杨小岩)