

关于县政决策过程若干关系的分析

胡 象 明

决策的科学化、民主化是当前决策理论研究的一个重要课题。本文在调查研究的基础上,着重分析了县政决策过程中客观存在的五大关系:全局利益与局部利益的关系、长远利益和当前利益的关系、社会利益和经济利益的关系、执行政策和因地制宜的关系、领导的观点与群众意见的关系,并就如何正确处理这些关系提出了自己的看法。对于提高县政决策水平和正在进行的县政机构改革,具有重要的现实意义。

重大决策的民主化和科学化,直接关系到我国社会政治稳定、经济繁荣和各项事业的发展,因而越来越引起广大领导者和理论工作者的重视。江泽民同志在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告指出:“决策的科学化、民主化是实行民主集中制的重要环节,是社会主义民主政治建设的重要任务。”^①陈云说:“所谓政策,无非是正确处理各方面的关系。”^②正确处理决策过程中的各种关系,是实现决策民主化和科学化的一项重要内容。

县是我国一级重要的地方政权,在国家政权决策体系中处于十分重要的地位。我国的人口有80%生活在县域内,党和国家的方针、政策只有通过县政决策,才能具体变为占全国80%人口的广大县域人民群众的行动指南。陈云指出:“我们常说,政策要根据当地的具体情况具体化,谁来‘化’,主要是县委”。^③党的十四大确定我国要下决心进行行政管理体制和机构改革。在工作安排上,全国的机构改革从县级开始,全国性的县级机构改革即将进行。在县级机构改革过程中,将涉及到一系列的决策问题。决策的正确与否直接关系到县级机构改革的成败,乃至影响整个国家的政治体制改革。本文试图在调查研究的基础上,就县政决策过程中存在的若干客观关系做一些理论分析,就教于县政决策的领导者及有关决策研究者。

一、全局利益与局部利益的关系

全局利益与局部利益的关系,是县政决策过程中必须处理好的首要利益关系。县政决策,即县级重大决策,包括县级政治、经济、教育、文化、卫生等方面的重大决策,这些决策涉及到全县的整体利益,而且与其所在地区、省乃至全国的利益又有着紧密的联系。从一个县的范围来看,县级重大决策所代表的整体利益可以看成全局利益;但从全地区、全省乃至全国来看,它又

成了局部利益。在县政决策过程中,如何把全县的整体利益(局部利益)与全国(或全地区、全省)的整体利益(全局利益)结合起来,这是一个值得深入探讨的重要课题。就正确处理这一问题的基本原则而言,应该说我们早就解决了,这就是既要考虑局部利益,也要考虑全局利益,局部利益服从全局利益。但在实际的决策过程中,对于如何贯彻这一原则,却存在不少问题。主要表现在:第一,在利益分配上,有的县政决策者总是试图从国家利益中谋取更多好处。例如,有的县千方百计要求将本县列为贫困县,目的就在于试图从国家那里获得财政补贴。第二,在对待利益关系上,县政决策者对有利于本县的利益行为往往采取保护政策,即使这种利益行为与全局利益发生矛盾,县政决策者也往往表现出无为而治。例如,我们在调查中发现,有的县域内有些乡办、村办和个体酿酒厂生产假酒。制造伪劣产品是一种严重影响全局利益的行为,但该县领导不闻不问。原来是生产“假酒”不但是有关县民的致富之路,而且可以增加县财政收入。以上两点只是县域利益与全局利益矛盾的主要表现。

如何解决上述矛盾?按照唯物辩证法的观点,解决矛盾的方法包含于产生矛盾的根源之中。在县政决策过程中,之所以存在着局部利益与全局利益的矛盾,首先就在于县域利益本身就受国家利益所制约。在这种制约关系中,国家既给县域一定的利益,又对县域利益起一种限制作用,并且国家利益处于主动地位,县域利益处于被动地位。在这一客观关系中,县级决策者为了扩大县域利益,就有可能发生有损于国家利益的行为,这是客观原因。其次,从主观上讲,县政领导者总是试图在自己的任期内多创造一些看得见的政绩,给县民多带来一些让他们能感觉得到的利益。这本来是无可非议的。但当县域利益受到全局利益的制约时,为了扩大县域利益,就有可能设法减少全局利益对县域利益的制约。这是主观原因。因此,为了解决或尽量减少这一矛盾,从客观上讲,国家的宏观政策应尽可能地考虑到县域利益(我国县域内共有9亿多人口)。在我国,国家利益与县域利益本质上是一致的,它们之间的矛盾主要表现在具体的利益分配形式上。国家的宏观政策应就地方(包括县域)利益与国家利益的关系在具体的利益分配形式上做出具体规定。一方面,在目前的市场经济条件下,中央和省级政府应进一步向县级政府下放权力,使县级政府有充分的权力谋求县域内的合法利益,更灵活地运用党和国家的方针、政策,因地制宜发展本县的经济、文化、教育和社会事业。另一方面,国家也应规范县政府的决策行为,既不得损害国家利益,也不得任意向国家伸手,县域利益的获取应主要建立在自力更生的基础之上。从主观上讲,应该努力提高县级决策者的思想觉悟和领导决策水平,严格遵循正确处理局部利益和全局利益关系的原则,在不损害全局利益的前提下,想方设法多方面、多角度地寻找利益资源和渠道,为全县人民谋取最大利益。把局部利益与全局利益协调起来,这既是县政决策的内在要求,也是县政领导者具有较高决策水平的外在表现。

二、长远利益与当前利益的关系

长远利益与当前利益的关系,是县政决策过程中必须处理好的又一重要利益关系。长远利益和当前利益,是县政决策目标中的两种基本利益,这两种基本利益从本质上说是一致的。任何一项重大县政决策,如果其目标中根本不包含有全县的长远利益,那它也就无当前利益可言;同理,如果其目标完全与当前利益无关,那它其中所包含的长远利益也是值得怀疑的。

但是,上述这种一致关系只是就本质而言,在具体的表现形式上,这两种利益也会发生矛盾,这在当前的县政决策中表现得较为突出的倾向是:重视当前利益,轻视长远利益,甚至为了获取眼前利益而不惜牺牲长远利益。例如,在我们调查的一个贫困山区县中,该县域内的相当

一部分土地上有钒矿。在上级有关部门和有关大专院校科研人员的帮助下,县政府投资兴建了一个钒厂,连续几年获得了较好的经济效益,年利税达400万元之多。这本是一项正确的决策。但是,在这种情况下,该县领导又贸然决策,发动全县各乡、镇大办钒厂,全县一下子办了十多个大小不等的钒厂。为了获得当前的经济利益,不惜牺牲长远利益,大片山林、茶场和粮田被严重污染。结果由于资金、技术力量不足,加上市场行情的变化,不但中、小钒厂倒闭,连县办最大的国有钒厂也被迫停产,而受污染的山林、茶场和粮田仍然无法治理,每年造成的损失无法估量。这种靠牺牲长远利益而追求当前利益的作法,最终总是得不偿失。

造成上述现象的原因,归纳起来大致有如下几点:其一,从客观环境上看,目前我国绝大多数县在经济总体水平上还比较落后,而又处在现代化建设的关键时期。在市场机制的作用下,实际上县作为一个整体,也处于县与县、地方与地方的激烈竞争中。在这种竞争中,各县为了增加财政、发展各项事业和改善人民生活,无意识地使县领导更多地关心当前的利益;其二,从制度上看,目前我国县政干部的任期为三年,而且在对干部的考核指标体系中,十分强调干部任期内的政绩,而且这种政绩多数指有形政绩,即看得见的政绩。这就促使很多县政领导干部把着眼点放在任期内的有形“政绩”上,搞短期效应,从而最大限度地追求当前利益,甚至为谋求当前利益而不惜牺牲长远利益;其三,从主观上讲,还有一个县政领导干部的素质问题,尤其是政治素质。目光短浅,好大喜功,成为县政决策过程中谋求不正当眼前利益的催化剂。

正确的县政决策,在长远利益与当前利益的关系上必须协调一致。为了克服县政决策过程中重眼前利益、轻长远利益的状况,首先,有必要对现行的县政干部制度进行改革。基本的思路有二:一是延长县政干部的任期,可考虑由三年改为五年;二是在不延长任期的前提下,在县政干部制度中明确规定连任的条件。通过干部制度的改革,促使广大县政干部更多地关心县域发展战略和长远利益。其次,有必要提高广大县政决策者的政治素质和决策水平,使他们具有对党、对国家、对全县人民高度负责的政治觉悟和放眼未来的战略眼光。在我国今天的县政决策实践中,这种类型的决策者也是大量存在的。例如,山东省招远县领导面对黄金生产发展快、效益大的情况,决定从黄金生产中提取部分发展基金。在发展基金的利用上存在着两个方案:一是将基金继续投入黄金生产,这样见效快且效益高;二是将基金投入发展其他工业,实行“以金养工”,这一方案见效不及黄金生产快,且风险较大,但从长远看有利于增强全县工业发展的后劲,保证该县的长远利益。招远县领导毅然选择了后者,这不失为一种着眼于长远利益的明智选择。他们之所以做出这一明智决策,除了客观因素外,从主观上讲主要因为:第一,县政决策者从政治上认识到,县政领导的政绩,不仅仅表现在其任期内产生了多少看得见的效益,还应表现在是否真正敢于向党、国家和县民及其子孙后代负责;第二,从全县发展战略上说,他们认识到,利用黄金生产优势,发展其他工业,可以避免今后经济的大起大落,保证全面的长远经济利益。招远县这种注重政治责任、着眼发展战略的决策作风,也为其他县在县政决策过程中如何处理当前利益与长远利益的关系,提供了基本经验。

三、社会利益与经济利益的关系

社会利益与经济利益的关系,也是县政决策过程中有待经常处理的一对关系。在社会主义条件下,社会利益与经济利益的关系本质上也是一致的,但这种一致性也不排除它们在特定条件、特定场合和特定时候的矛盾性。这种矛盾性在县政决策过程中也常常会表现出来。而且这种矛盾性往往和长远利益与眼前利益的矛盾关系交织在一起。

在县政决策过程中,在社会利益与经济利益的关系上,往往表现出重经济利益、轻社会利益的倾向。例如,在我们的调查中,发现有些县在县政府的年度计划工作中,关于计划生育工作就不象经济建设那样具体;计划生育工作的重要性也不象经济建设那样强调得多,一般是官样文章多,具体目标表面看来有明确数据,但实际上具有弹性。这里实际上表现出县政领导在对待社会利益与对待经济利益上的两种不同态度。这两种不同态度与县政决策者在决策过程中对待长远利益与对待当前利益的不同态度是一致的。就计划生育工作与经济建设而言,前者代表着社会利益,后者代表着经济利益。从长远看,毫无疑问,这两种利益是一致的。但从短期看,对于一个县来说,计划生育工作带来的利益往往在短期是很难直接把握到的。因为县域绝大多数人口属农业人口,多生一个不会增加县、乡政府一分钱的负担,少生一个也不会增加县、乡财政的收入。相反,如果把计划生育工作搞好,反而需要县、乡政府投入大量的人力、物力和财力。经济建设则不是这样,往往短期就可以产生成效,其工作抓得好与坏,直接影响县、乡财政收入。因此,县、乡政府的干部抓经济建设往往比抓计划生育工作的积极性要高得多。当然,由于涉及社会利益的工作往往有国家政策的严格规定,在县政决策目标体系中还是必须作为一项重要内容来考虑。问题在于:有些县在处理经济利益与社会利益的关系时,往往表现出一手硬、一手软的现象。产生这种现象的原因,主要有以下两点:第一,对“以经济建设为中心”的理解具有片面性,错误地割裂开了经济利益与社会利益之间的辩证关系。有的县领导错误地认为只有经济工作才是硬指标,才能体现干部的政绩,甚至把“以经济建设为中心”理解为“以经济建设为唯一工作”,而没有看到如果涉及社会利益的工作没抓好,也会影响该县的经济建设工作。例如,就计划生育工作而言,如果超生人口过多,不但会影响全县人均收入的增长,而且会影响投入经济建设资金的积累。第二,不能正确理解社会利益与长远利益、经济利益与当前利益及其二者之间的关系。有些县政领导干部由于往往注意“短期效应”,从而重视经济利益胜于重视社会利益,抓涉及社会利益的工作往往不象抓经济工作那样得力,造成在县政决策过程中重经济利益、轻社会利益的现象。这里需要指出的是,我们认为社会利益与经济利益的矛盾往往和长远利益与当前利益的矛盾交织在一起。并且,相对于社会利益而言,经济利益往往与当前利益直接相关;相对于经济利益而言,社会利益往往着眼于长远利益。但这并不是说,社会利益等同于长远利益,经济利益等同于当前利益。其实,在社会利益中,也有长远利益与当前利益之分;在经济利益中,同样有长远利益与当前利益之别。下面我们还将作进一步的分析。

在县政决策过程中,为了正确处理好社会利益和经济利益的关系,首先要求县政决策者们能够正确而全面地理解“以经济建设为中心”这一新时期的根本任务。“以经济建设为中心”并不等于以经济建设为“唯一”工作或任务。县级政权作为国家政权体系中的一个重要层次,它担负着领导和管理县域范围内的政治、行政、经济、社会等一系列重大工作,对县域范围内的各项重大工作均负有全面责任,决不能重此轻彼;其次,要求县政决策者能够正确理解县政决策中社会利益与长远利益、经济利益与当前利益及其二者之间的辩证关系。如前所述,社会利益中也存在长远利益与当前利益的关系。社会利益对经济利益来说,不仅表现为长远利益,而且也可能表现为当前利益。例如,治安工作搞得好的,这是一种社会利益,由于它为经济建设创造了一个安定的环境,这对经济建设来说,也是一种当前利益。但社会利益更多地表现为长远利益,例如计划生育就是如此。这项工作所带来的社会利益,从长远来看,对经济工作也有着直接的利害关系。总之,社会利益与经济利益在本质上是是一致的。在县政决策过程中,如果轻视社会利益,最终也会影响经济利益。在当前,县政决策有必要更多地重视社会利益,以便将社会利益与

经济利益有机地结合起来。

四、执行政策与因地制宜的关系

县政决策受多方面关系的制约,特别是受到国家政策的制约。从一定意义上说,县政决策是国家政策的一个重要组成部分。因为一方面它是对中央政策和省、地(州)地方国家机关政策的执行;另一方面它又表现为县级政策的制定过程。所以,我们可以说,县政决策是政策执行与政策制定的统一。从执行政策的功能看,县政决策必须严格与中央和上级地方国家机关的政策相一致,必须服从全局利益,对中央和上级地方国家机关的政策应不折不扣地执行;但从制定县级地方政策的功能看,它又必须照顾地方特点,因地制宜,为本县县民谋利益。从理论上说,这两个方面也应是一致的。因为执行政策中本身就包含了因地制宜,而因地制宜也是以执行政策为前提的。但在实际的县政决策过程中,如何处理好两者的关系,仍然是一个值得研究的问题。

在执行政策与因地制宜的关系问题上,过去和现在一直存在着不同程度的偏差。过去主要是把严格执行政策理解为对上级政策的“照抄照搬”,一刀切的现象较多。究其原因,恐怕与当时的左倾思想有关,县政干部因怕犯错误而不敢“越雷池半步”,不如照抄照搬稳当。但现在的问题是,有些县在执行政策时在“因地制宜”的口号下有时偏离了政策本身,甚至变成了“上有政策,下有对策”。这种现象在执行国家经济政策方面表现比较突出。当然,我国绝大多数的县、市在决策过程中,对于执行政策与因地制宜的关系还是处理得比较好的,其中创造了很多有益的经验。例如,山西省临县县委、县政府结合本县实际,把县级经济体制改革与行政体制改革结合起来,将一部分县政干部(主要是涉农部门的干部)搞开发,办经济实体,这既解决了该县干部超编的问题,也成功地解决了建立农业服务体系的问题。^④

在县政决策过程中,要正确处理好执行政策与因地制宜的矛盾,从客观上讲,仍然有一个正确处理国家宏观利益与县域地方利益的关系问题;从主观上讲,有一个决策者的政策水平问题。

五、领导的观点与群众意见的关系

县级决策处于我国地方政治与行政决策的中间层次,对上要向省、地(州)领导负责;对下要向乡、镇直至全县群众负责。因此,它一方面要受省、地(州)领导及其决策的制约;另一方面又要受乡、镇直至县民的影响。在绝大多数情况下,上级领导的观点与群众的看法基本上是一致的。因为共产党除了广大人民群众的利益外没有特殊利益,各级领导者作为党和政府的负责人,其决策和观点是从人民群众的利益出发的。但这种基本一致,并不排除在特殊时候和特殊情况下会发生特定的矛盾,产生这种矛盾的原因主要地来自认识的不一致。当群众的观点与上级领导的观点发生矛盾时,往往给县政决策者的决策带来一定困难。一般说来,这种困难的程度与上述矛盾的程度成一种正比例关系,即群众意见与领导的观点矛盾越大,则给县政决策者带来的困难也越大,反之亦然。

面对上述矛盾,县政领导者应如何克服决策中的这类困难呢?调查中我们发现有些县在这方面创造了很多有益的经验。归纳起来,大概有如下几点:第一,调查研究,对群众的意见进行

实事求是的分析。群众的意见既有正确的,也有错误的,那么怎样辨别群众意见的正确与错误呢?主要有两种方法:一是以领导的观点为标准,凡符合领导观点的为正确,否则为错误;二是以实践作为标准,凡与实践相符合的为正确,否则为错误。不言而喻,第一个标准是错误的。县政决策者在遇到群众意见与领导的看法发生矛盾时,切忌以上级领导的是非为是非,而必须进行深入的调查研究,在实事求是的基础上对群众的意见做出具体分析。例如,在我们调查的一个县级市中,1979年该县(当时为县)的富水村农民自发地把农活包到了户,随后有70多个村都模仿富水村的作法,在全县群众中要求推行大包干制的呼声越来越高。但当省、地有关领导明确提出不允许搞“大包干”。在这种情况下当时的县委书记面对来自上面的压力,并不是简单地否认群众的作法,而是深入基层,进行调查研究。在调查中发现,单从农产品产量看,凡实行大包干的村,增产10%以上;相反,没有实行大包干的村,却减产了10%。事实是最好的说明,群众的呼声是正确的。列宁指出:“马克思主义者只能以确切的、有凭有据的事实作为自己的政策的前提”。^①作为县政决策者,必须把群众的正确呼声作为决策的出发点。第二,掌握政策,把群众的意见与国家政策有机地结合起来,形成因地制宜的县域决策。正确的群众意见与国家的根本政策是一致的。正如前面所说,造成群众意见与领导观点差距主要是认识上的原因。上级领导对国家政策的认识也有一个逐步提高的过程。群众意见与领导观点的暂时不一致,并不一定意味着群众意见与政策的不一致。在这种情况下,善于把正确的群众意见与国家政策结合起来,形成因地制宜的县域决策,这正是县政领导者决策水平的高低之所在。

上面简单的分析说明,县政决策过程中的若干关系既是客观存在的,又是十分复杂的。在实际的县政决策过程中对这些客观关系的处理,既存在着不足之处,也创造了很多有益的经验。上述分析的有关结论虽然是从少数调查实例中得出的,但笔者认为仍然具有重要的参考价值。

注 释:

- ① 《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年版,第34页。
- ② 《陈云文选》(1956~1985年),人民出版社1986年版,第33页。
- ③ 同上,第32页。
- ④ 《中国行政管理》1992年第2期,第8页。
- ⑤ 《列宁全集》第35卷,人民出版社1959年版,第230页。

(本文责任编辑 邹惠卿)