

论一体化民主决策模式

胡 象 明

本文认为,一个国家的政策决策模式的特征主要是由该国的经济结构、政党制度、政权体制和政治文化等诸多因素决定的。在我国的上述诸多因素中,存在着一个共同的特征,这就是“一与多的一体化”,例如经济结构是以一种所有制为主体的多种经济成份并存,政党制度是一党领导下的多党合作,等等。由此决定了我国的政策决策模式是一种“一”与“多”相统一的一体化民主决策模式。这种决策模式既具有民主的性质,同时又保证了民主的有效点,它为科学地、合理地解释我国政策过程提供了理论依据。

决策模式是决策体制、决策程序和决策方法在决策理论上的—种综合反映。在美国,关于“精英决策模式”与“多元决策模型”的争论,一直是政策科学讨论的热点话题。然而,一个国家的政策决策模式或政策制定模式往往是由该国的具体国情所决定的。以上两种决策模式均不符合中国国情。探索我国政策决策模式,对我国政策决策做出理论概括,无论对于我国政策决策理论的发展,还是对于我国政策决策的科学化和民主化,都具有重要的意义。

一、影响我国政策决策模式的诸因素

一个国家的政策决策模式与另一个国家的政策决策模式往往存在着很大差别,这些差别是由一系列因素所决定的。这些因素主要有经济结构、政治结构和政治文化结构等等,下面我们将对上述诸因素及其与政策决策的关系做一个简单的分析。

第一,我国经济结构的特点及其对我国政策决策模式的影响。马克思主义认为,整个社会结构好象是一座极其复杂的建筑物,它有自己的基础,又有自己的上层建筑。经济结构属于基础的范畴,它在这个结构中处于决定者的地位,而政策决策属于上层建筑的内容或范畴。由于上层建筑处于被决定者的地位,因此,政策决策模式也必然为经济制度所决定。那么,我国现有的经济制度具有什么特征呢?简言之,就是以社会主义所有制为主体的多种经济成份并存。这就表明,我国的经济结构是一种“一与多”并存的结构。所谓“一”,就是一种所有制即社会主义所有制为主体;所谓“多”,就是多种经济成份并存。这种“一”与“多”并存

的经济结构,必然地决定着我国的政治结构也有相应的特点,从而必然地决定着我国的政策决策模型也相应地具有这些特点。

第二,我国政党制度的特点及其对政策决策模型的影响。一个国家的政党制度是该国政治结构中的一个重要组成部分。现代各国政治本质上是一种政党政治,而政策过程只不过是政治系统的一种输入、转换和输出的过程。事实上,在当代绝大多数国家,政党在政策决策过程中发挥着重要的作用。一个国家的政策,或者是由执政党所直接制定与执行的,或者是由执政党所操纵的。在不同国家的政治系统中,由于政党制度的不同,因而政党在政策决策过程中所发挥的作用也不同,从而各国的政策决策模型也存在很大差别。美国政策科学家詹姆斯·E·安德森在谈到这种区别时指出:在多党制国家(例如美国),“在政策制定过程中,政党更多的是作为各种特定利益的经纪人而非倡导者存在。在某些一党制的政治系统(如前苏联)中,政党是制定政策的主导力量。”^①我国的政党制度,一方面与以美国为代表的资本主义国家的政党制度有着重要区别,即不是多党制。这种区别决定了我国的政党组织在政策制定过程中不是以利益团体代表的身份出现的,从而决定了我国的政策决策模式不是“多元化”的。另一方面与以原苏联为代表的一党制相区别,所实行的是一党领导下的多党合作制度。这种区别决定了我国各政党组织在政策制定过程中是“群言堂”,即在共产党领导下的政治协商,从而决定了我国的政策决策模式不是“一言堂”式的,而是民主型的。并且由于我国政党制度具有不同于其他国家政党制度的特点,从而决定了我国的民主也具有自身的特点。在我国一党领导下的多党合作制中,正如我国的经济结构一样,实现了“一与多”的统一。这种“一与多”统一的特点,同样会影响我国政策决策模式的特点。

第三,我国政权组织结构的特点及其对政策决策模式的影响。政策是国家政权机关的重大决策。在不同的国家,国家政权具有不同的组织结构。一般说来,国家政权的权力主要有以下三种:立法权、行政权、司法权。相应地现代国家政权机关也可以划分为以下三类:立法机关、行政机关和司法机关。无论哪个国家,这三类机关都参与了政策的制定和执行过程。但是,在不同的国家里,由于国体和历史传统、具体国情不同,这三类机关的结合方式、相互关系以及它们各自在国家政权中的地位是不同的。正是由于这种不同,决定了立法机关、行政机关和司法机关在政策制定与执行过程中所发挥作用的方式不同,所起作用的程度不同。也就是说,由于国家政权组织结构的特点不同,决定了不同国家具有不同的政策决策模式。中华人民共和国所实行的是人民代表大会制度,在这种政治制度下,政权组织结构是一个权力机关即人民代表大会统一行使权力条件下的行政机关与司法机关两者分工负责制。也就是说,国家权力不是分立的,而是统一的,即统一于国家权力机关,这就是我国政权组织结构的统一性特点。另一方面,在行政、司法均由权力机关产生、并向权力机关负责、受权力机关监督的前提下,行政与司法又是相互独立的,两者实行有效的分工负责制,并且司法机关又一分为二,即分为审判机关和检察机关,以达到互相制约的目的。也就是说,我国的政权组织结构又具有分工制约的特点。这样,在我国政权组织结构中,前一个特点的实质是“一”,后一个特点的实质是“分”,分即多。因此,从我国政权组织结构看,也体现了“一与多”的统一或一体化,这种“一与多”的一体化也必然地要在我国的公共决策模式中得到体现。

第四,我国政治文化结构的特点及其对我国政策决策模式的影响。政治文化结构是由各种政治观念所组成的系统,其中核心的内容是意识形态。一个国家的政治文化结构是由该国的经济结构所决定的,但它又具有相对的独立性。其中,这种相对独立性的一个重要表现就

是对政治结构和政治过程具有一定的反作用。政策过程作为政治系统的一个输入、转换和输出的过程，必然地要受到政治文化结构的影响作用。也就是说，一个国家的政治文化结构的特点，在一定程度上影响政策决策模式的特点。我国的政策文化结构是一种以马克思主义指导下的“百花齐放、百家争鸣”的结构模式。在这个结构模式中，“指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义。”^②占主导地位的意识形态是马克思主义（包括中国化的马克思主义即毛泽东思想）。这是指导思想，我们必须用这一个主义统一全国人民的思想。但统一人民的思想，不等于禁锢人民的思想。我们主张的马克思主义是发展的马克思主义，允许在马克思主义的指导下，实行学说与言论自由。主张一切属于思想意识方面的问题，允许“百花齐放、百家争鸣”^③。虽然我国在这方面的实践上过去犯了不少错误，但毕竟提出了一系列正确的方针。这种方针中的“一”与“百”的关系，也充分体现出“一”与“多”的统一或一体化。政治文化结构的这种“一与多”的一体化的特点，也必然地要在政策决策模式中得到反映，影响我国政策决策模式的特点。

二、一体化民主决策模式的特点

根据以上分析，我们认为，我国政策决策模式，无论从经济基础、现有政策决策主体的结构还是从政治文化结构看，均具有“一与多”一体化民主的特点。我们姑且将这种政策决策模式称之为一体化民主决策模式。这种决策模式主要有如下几个具体特点：

（一）这种决策模式是民主的，它有着“多”方面的参与机制。一种决策模式是民主的还是独裁的，主要看这种决策模式能否为政策决策过程提供广泛的参与机制。从历史上看，封建主义的政策决策模式是典型的独裁模式，政策决策权集中在皇帝和少数官僚手里，广大人民群众无法参与决策过程。资本主义的政策决策过程总的说来要比封建主义的政策决定过程民主得多。但是，正如精英决策模式所指出的那样，即使象美国这样典型的资本主义社会，民主也只是少数精英人物的民主，政策决策并不反映绝大多数劳动人民的意志，而只是反映少数所谓杰出人物的利益。而我国的这种一与多的一体化民主决策机制，则为各党派、各阶层和广大劳动人民参与政策决策过程提供了广泛的参与渠道。在共产党的领导下，各党派、群众团体和广大人民均可通过自己的代表参加政治协商会议、人民代表大会等来参与政策制定过程，也可通过大众传播媒介和信访等途径参与政策决策过程。在一体化民主决策模式中，充分体现了“一”与“多”的统一。把“一”与“多”统一起来，这是中国共产党人在马克思主义指导下，结合中国国情创造出的一种现代民主形式。一体化中的“多”既是民主的前提，也是民主的表现形式。

（二）这种政策决策模式所提供的民主机制，是一种有效的民主机制。这种有效性主要表现于多的统一性。在我国的政策决策模式中，有“多”的存在，但这种“多”又没有导致“多元化”，而是实现了“多”的统一，这种统一性保证了民主的有效性。西方有些学者把民主化与多元化联系起来，甚至把民主化等同于多元化，认为只有多元化才是民主，否则就是专制。他们据此把象美国这样的多元化国家称之为民主制国家，而把象原苏联（甚至包括中国）这样的国家称之为专制国家。这里除了有意攻击之外，还有一个关于“民主”的认识问题。其实把民主化与多元化等同起来的公式并不成立，就是美国这一公式也遭到了严厉批评。有人认为这种多元化民主“对国家的统一构成了威胁”^④。因为按照这种理论，多元化国家不

可能有统一的价值观,权力的高度分化可能损害公共秩序,甚至会导致国家的瓦解。也就是说,这种民主的多元化与民主的有效性可能是矛盾的,而失去了有效性的民主,其意义就值得怀疑了。所以,我们认为,民主化与多元化之间的结合,未必就是最好的结合。也就是说,民主并不简单地等于“多”,而“一”与民主之间未必存在着不可跨越的鸿沟。相反,“一”与“多”相统一的一体化,不但较好地解决了政策决策过程中的民主问题,而且也较好地解决了民主的有效性问题。因为在这种决策模式中,虽然决策主体具有“多”的性质,但决策主体“多”的方面都是以参与者的身份出现的,彼此之间并不存在你争我斗的关系。同时,由于“一”的存在并处于某种特殊的地位,能够对“多”起一种领导或指导作用,这就保证了“多”的活动能够有序地进行,从而保证了民主的有效性。

(三)在这种政策决策模式中,“一”与“多”的相互结合构成了一个有机体。在这个有机体中,“一”与“多”的关系不是一种简单的并列关系,而是一种领导与被领导、主导和从属的关系。具体说来,这种关系主要表现在以下几个方面:第一,“一”是“多”的前提。例如,在政党组织结构中,没有共产党就没有共产党领导下的各民主党派;在政权组织结构中,国家权力机关的存在是行政机关和司法机关存在的前提,没有国家权力机关就没有从属于国家权力机关的行政机关和司法机关;在政治文化结构中,“百花齐放、百家争鸣”是以马克思主义为前提的,没有马克思主义就没有马克思主义指导下的“百花齐放、百家争鸣”。第二,在“一”与“多”的矛盾统一体中,“一”处于主导地位,“多”处于从属地位。例如,在政党组织结构中,共产党处于领导地位,而各民主党派处于被领导地位;在政权组织结构中,国家权力机关处于主导地位,而行政机关、司法机关处于从属地位;在政治文化结构中,马克思主义处于指导地位,而“百花齐放、百家争鸣”处于被指导地位。第三,“一”的活动对“多”的活动具有一种导向性作用,而“多”的活动是在“一”的指导下围绕着“一”的活动而展开的。例如,在政党活动中,共产党的活动对各民主党派的活动具有一种导向性作用,而各民主党派的活动则是围绕着共产党的活动而展开的。这样,在整个政策决策系统中,各子系统的活动就能够做到“活而不乱”,“民主而有秩序”,形成一种沿着既定方向而又有规则的运行方式。因此,这样的政策决策系统实现了民主性和有效性的统一。一方面这个决策系统充满了活力,它使社会中各组织、各阶层和广大人民群众在政策决策过程中享有充分的民主;另一方面,这个决策系统中的各子系统的活动又是围绕着决策过程有序地进行的,保证决策过程民主的有效性。

三、一体化民主决策模式论的理论意义

一体化民主决策模式论的提出,对于科学地、正确地分析我国的地方政策决策过程具有重要的方法论意义。

第一,一体化民主决策模式论为科学地合理地解释我国的政策过程提供了理论前提。要解释一种政策过程,就必须回答这样一个问题:即这种政策到底是由谁制定的?是通过怎样的途径制定的?这是任何一个政策理论家都不能回避的问题。美国学者在解释美国政策的形成过程时,虽然产生了各种理论,但在回答上述问题时主要有影响的观点是如下两种:即精英决策论和多元决策论。前者认为政策仅仅是少数精英制定的,并且认为政策仅仅反映少数人的利益,而广大群众则是“愚氓”,他们是被排斥在政策过程之外的。显然,这种观点是

违反历史唯物主义的，我们不能用它来解释我国的政策过程。后者认为政策是社会各种力量相互作用的结果，并且承认普通群众对政策过程也有影响作用，甚至认为群众也可以通过参与利益集团达到参与政策制定的目的^①。这种理论看来很“民主”，但它仍然不能用于解释我国的政策过程，因为这种理论是以“多党制”、“政治多元化”为前提的，因而这种理论是我们所不能接受的，也不符合我国的实际情况。相反，我们提出的“一体化民主决策模式”，在理论上，它与马克思主义的立场、观点是一致的，坚持了马克思主义关于政党、群众等基本理论原理，又根据我国的实际情况把马克思主义的政治学说具体化为当代的政策理论。在实践上，它既能比较合理地解释我国目前的政策过程，又能对我国的政策决策起指导作用。

第二，一体化民主决策模式论为科学地合理地解释我国的民主政治过程提供了理论支持。就民主的本质而言，马克思主义已给予了明确的回答。但是，就民主的具体实现形式而言，还有待于进一步的探索，特别是需要进行理论上的探索，对实践上已存在的民主形式进行高度的理论概括。目前西方发达资本主义国家的民主，我们暂且不谈它的实质，就它的具体实现形式而言，绝大多数都是采用多元化形式。据此，我国也有少数人误认为民主化就是多元化，或者说民主只有多元化一种形式。显然，这种观点无法解释发生在20世纪后半叶中国社会的民主进程。一体化民主决策模式论则对当代中国社会的民主进程进行了科学而又合理的解释。今天的中国社会无论是从政党制度、国家政权体制，还是从政治文化看，都是“一与多”的统一体，如政党制度的一党领导下的多党合作，国家政权体制的一院制下的行政、司法分工负责制，政治文化方面的马克思主义指导下的百花齐放、百家争鸣，等等。我国政治过程正是在这种“一与多”的统一中体现出“一体化民主”的特点。

第三，“一体化民主论”的理论模式为预测中国未来政治的发展趋势提供了理论依据。根据中国特色的社会主义理论，我国在经济体制方面将坚定不移地走向社会主义市场经济。随着社会主义市场经济的发展，我国社会主义政治也必然会向着民主化的方向发展。问题在于：中国的社会主义民主有什么特色？其具体实现的途径是什么？正如市场经济模式不仅仅有资本主义一种模式一样，民主政治模式也不应该只有资本主义一种模式。既然可以存在以公有制为主体的市场经济，那就也可以存在一体化的民主政治。正如前面所指出的，一体化民主是一与多的统一。因此，中国未来的民主政治建设，不在于一与多的分离，不在于到底是以一代多还是以多代一，而在于使一与多结合得更好。“一体化民主”作为一种具有现代民主意识的政治模式，将代表着中国未来政治的发展方向。

注 释：

① [美] 詹姆斯·E·安德森：《政策决策》，华夏出版社1990年版，第55～56页。

②③ 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社1986年版，第715、783页。

④ [美] E·R·克鲁斯克等：《公共政策词典》，上海远东出版社1992年版，第25页。

⑤ 参见胡象明著：《地方政策分析一体制、文化与过程》，武汉大学出版社1994年版，第32～34页。

（责任编辑 叶娟丽）