

党内决策机制与党的执政资源关系论析

王冠中

(北京师范大学政治学与国际关系学院,北京 100875)

[摘要] 在执政党的所有行为活动中,决策和执政两项带有根本性。党的决策机制,是执政主体不断将其自身拥有的执政资源转化为执政能力的“能量交换机”。新的时代条件下善待党的执政资源,必须从完善党内决策机制做起,强化决策主体的问题意识,疏通理顺决策的组织实施系统,健全和完善决策的参与、纠错、评价和监督制度,规范决策程序,发扬协商民主,力保科学民主决策,通过加强决策的制度和程序建设来拓展党的执政资源。

[关键词] 中国共产党;决策机制;执政资源;制度建设

[中图分类号] D25 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2006)05-0046-(04)

政党在其政治体制内有许多功能,如目标制定、利益表达、社会化动员和精英人才的选拔、培养等,所有这些功能的发挥,无一不是靠其政策和纲领与普通民众相联系、与政治实践相联系来实现的。而政策又来自党内的决策机制,决策机制的性能和效率如何,将直接影响到政策的正确性和实施效果。革命党如此,执政党的政治实践更是这样。在执政党的所有行为活动中,决策和执政两项带有根本性。决策权以执政权为前提,而执政权又通过决策权的行使来体现,决策和执政有机统一于执政主体的行为活动中。若进一步深究:执政党靠什么来决策,政策完成之后又靠什么来推动政策的实施?这就不得不研究决策机制与执政资源的关系了。

一、执政资源通过决策机制为执政主体服务

执政资源是政党执政行为的能量来源。执政党的任何行为活动,要获取民众支持,顺利实现执政目标,就必须花费一定的资源来推动,这种资源就是执政党的“本钱”或“家底”。执政党的行为能力有多大,其推动执政目标实现的几率有多大,从源头上看,都取决于其所拥有执政资源的“存量”。拥有的“存量”越多,“家底”越丰富,开发利用执政资源的技能越娴熟,执政目标的实现也就越容易。所以在1992年,邓小平指出:“从根本上说,手头东西多了,

我们在处理各种矛盾和问题时就立于主动地位。”^{[1]377}这里讲的“手头东西”,实际上指的就是党的执政资源。任何执政党,无论是近现代的资产阶级政党,还是社会主义国家的革命型政党,其执政过程,都是一个利用执政资源,制定或调整政策,以实现执政目标和完成执政使命的过程。

执政资源主要通过执政党的党内决策机制起作用。执政党决策,是指决策主体(执政党的领导人和相关机构)运用准确的信息、科学的思维,从多种可能性方案中作出选择和决定,来确定执政目标并进行政策输出的过程。决策机制就是指在这一过程中所形成和固定下来的一整套行之有效的做法和程式。决策是动态的、灵活的,而决策机制则具有相对的稳定性。执政党在能量输入和政策输出的执政过程中,总是要根据执政环境的变化而不断制定、调整和实施新的政策,这些政策更替都通过决策机制起作用。这正如伊斯顿所言:“政治系统累积形成了借以对付其环境的大量机制,运用这些机制,它就可以调节自己的行为,改变自己的内部结构,甚至重新确立自己的基本目标。”^[2]党内决策机制,是所有这些机制中最重要者之一,它是一个不断将执政资源转化为执政能力的“能量交换机”。决策机制自身的结构和功能状况如何,不仅直接影响到执政主体

[收稿日期] 2006-05-15

[作者简介] 王冠中(1976-),男,安徽安庆人,北京师范大学政治学与国际关系学院博士研究生。

的执政能力和执政目标的实现,而且也会反作用于执政资源,影响其数量和质量。

二、决策机制不完善对中国共产党执政资源的负面影响

中国共产党从局部执政到全国执政,从民主革命到社会主义现代化建设的历史过程中,形成了一整套从上到下、行之有效的决策机制,保证了党在革命和建设过程中,取得了一个又一个的胜利。但在经济全球化、政治多极化和信息网络化的时代条件下,市场上的各种信息瞬息万变,这套决策机制也显示出其不适应的弱点,它直接影响到中国共产党执政资源的开发、利用、配置和保护等环节,给党的执政资源总存量带来一定的负面影响。

(一) 决策不及时导致执政资源开发时机的延误

开源和节流,是执政党善待自身执政资源的两个最为重要的方面。开源就是对新生执政资源的开发。在信息社会,许多新生执政资源对于一个执政党而言,可谓稍纵即逝。如果执政党的各级党组织没有抓住最有利的时机,果断调整和更替本单位和部门的政策,不能够及时决策,其负面影响从小的方面看,将会使本单位和部门的利益受损,从大的方面看,将可能使党的执政资源总存量降低,从而影响党的执政地位。用党内惯用的语言来表达,就是要善于抓住战略机遇期。机遇是潜在的,挑战却是显露的,机遇来自对挑战的正确应对。以中国共产党领导的社会主义现代化建设为例。在第二次世界大战之后,第三次科技革命的浪潮席卷全球,这对于每一个发展中国家来说,都是一种历史机遇。而对于每个国家的执政党而言,也是利用这一机遇拓展自身执政资源的最佳时机。但当时中国共产党的决策层,由于种种历史原因,并没有认识到这一机遇的重要性,对世界局势的判断仍然是“战争加革命”的思维方式:国内备战备荒,经济上进行“三线建设”,对外处于半封闭状态,各种社会发展政策得不到及时更替。中国共产党利用这一机遇开发自身的执政资源,一直延误到改革开放之后。这也是导致“文革”后期党的执政资源面临枯竭的重要原因。就是此后党中央改革开放的决策,也存在着某些局部的不及时,丢失了一些良机。1992年邓小平指出:“回过头看,我的一个大失误就是搞四个经济特区时没有加上上海。要不然,现在长江三角洲,整个长江流域,乃至全国改革开放的局面,都会不一样。”^{[1]376}这就是邓小平在作出决策若干年后,对当时决策思维和决策勇气的一种反思。

地方各级党委因决策不及时而导致执政资源开发时机延误的例子也屡见不鲜。如一些农村基层党组织的决策,不根据市场的需求信息,强令农民该种什么,不该种什么,最终使得所谓的“富民工程”变成了坑民害民工程。一些企业的党委领导,由于对市场的信息反映不及时,导致商机延误的例子也不少见,最终使得企业遭受损失,职工福利待遇下降。如果从执政党权力的来源和执政地位得以确立的核心资源来看,各级党委的这些不及时的决策,损害的不仅是各个相关部门的经济利益,而且使党在基层执政的合法性资源流失。道理很简单,不及时决策导致的直接后果就是,执政党开发新生执政资源的努力失败,由此带来民众的怨愤还使得既有执政资源受损。所以在十六大报告中,江泽民强调:“二十一世纪头二十年,对中国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”^[3]抓住了这个重要的战略机遇期,在各个方面能够做到适时决策,党对新生执政资源的开发也必然大有作为。

(二) 决策不科学致使既有执政资源被滥用

执政资源的利用必须遵循低耗高效原则,也即“节流”,这是新世纪中国共产党实现科学执政的必然要求。科学地作出正确的决策,是达至低耗高效最为重要的环节。建国以来,各级党委由于决策不科学而导致执政资源流失的案例也并不少见。缺乏科学论证的决策,虽然表面上都是由政府或企业的某些部门作出的,但由于中国共产党是执政党,这些失误的决策与当地党委内部决策机制的不健全直接相关。根据世界银行的估计,中国“七五”到“九五”期间,投资决策失误率在30%左右,资金浪费及经济损失大约在4000亿元~5000亿元。按照全社会投资决策成功率70%计,每年因决策失误而造成的损失大约为1200亿元,20年来共损失了24000亿元左右。仅石油和化工行业20年间(1979—1999年)因决策失误造成的损失,就不低于800亿元。^[4]这些决策失误的案例和数据,有力地反映了由于决策不科学而导致对执政资源的滥用程度。

这些失误决策的严重后果,不仅表现在经济方面。从政治层面看,如前文所述,政党执政过程就是运用执政资源进行决策,以实现执政目标,完成执政使命的过程。因此,决策过程,也就是执政资源的利用过程。在整个执政资源的构成要素中,民众的支持又是其核心的组成部分。如果一个执政党的决策失误率极高,错误决策严重危及到民众利益,将会使民众产生离心倾向而丧失支持率,执政的合法性由此受损。有投入而没产出或者产出极低的执政资源

利用,实际上也就是执政资源的滥用。滥用到一定程度,将会打破执政资源总存量的平衡,执政危机由此产生。

(三)决策不公正透明使执政资源得不到合理有效配置

执政资源的配置,主要包括三个方面。一是指不同种类执政资源之间的合理搭配和有效分工;二是指不同地域、部门之间的相互交流,取长补短;三是指不同主体(如中央和地方党委,党的最高领导层与基层领导)之间的相互学习和借鉴。执政资源在这三个方面配置的合理程度如何,直接影响到执政资源的利用效率。由于执政党的决策过程,既是一个利用现有执政资源的过程,同时又是产出新的执政资源的过程。因此,一定时期内执政资源配置的优化程度,不仅会影响到决策机制,而且反过来,党内决策机制的公正性和透明度,也会影响到新生执政资源的再次配置。

决策难以做到公正透明的主要原因,是对决策权力的使用不当,监督不到位。主要表现为如下几个方面:一是一些地区和部门,以狭隘的地区和部门利益最大化为目标行使决策权,不顾大局。有些垄断行业和部门更是如此;二是一些党组织的决策权力过分集中于主要领导人,“一言堂”的情况比较突出,这给权力的寻租和腐败提供了机会;三是决策程序不健全,群众参与机会少,各种利益之间的平衡难以协调。在这种情况下,决策的结果很可能是为狭隘的部门利益、地区利益甚至个人利益服务,由这一决策所产生的新生资源,最终也会被这些地区、部门和个人所掌控,从而导致新生资源的分配不公,配置不合理。

(四)决策评价监督不健全致使执政资源保护不力

对决策的评价监督,尤其是对决策失误的责任追究,是健全决策机制的题中应有之义。建国以来,党在长期的领导决策实践中,已经形成了一套以价值评价监督、事后评价监督和领导评价监督为主要内容的决策评价机制。但这套机制所存在的问题,正如冯秋婷所言:“实际上是自己决策,自己评价监督,很难及时发现决策问题,纠正决策失误”。^[5]这种没有责任和义务的决策,正如投资亏本之后没人买单一样,使得党的执政资源白白地流失。这些严重的决策失误,因为没有完整配套的决策评价监督机制,没有任何单位和个人对此负责,受害的是民众,丧失的是国家公共权力的公信力,流失的是党执政的合法性资源。

三、完善党内决策机制,善待党的执政资源

新的时代条件下,尤其是在中国共产党执政意识觉醒之后,要提高党的执政能力,必须从决策主体的思维方式、决策的组织实施系统和决策的制度程序保障等方面,进一步完善党内决策机制,善待党的执政资源。

(一)发挥马克思主义认识论在党内决策中的作用,强化决策主体的问题意识,积极开发执政资源主体在实践中经常会遇到一些实际问题或理论问题,并由此产生一种怀疑、忧患、焦虑、探索的心理状态,这种心理又驱使主体积极思维,不断提出问题、分析问题和解决问题。思维的这种问题性心理品质,就是问题意识。马克思主义经典作家一直都很重视问题意识在认识论中的地位和作用。马克思和恩格斯在创立马克思主义哲学时,就明确指出:“真正的批判要分析的不是答案,而是问题。”“问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代的声音。问题就是时代的口号,是它表现自己精神状态的最实际的呼声。”^[6]作为认识和改造世界主体的人,就应该把握和倾听这种呼声。在《反对党八股》中,毛泽东也强调:“问题就是事物的矛盾。哪里有没有解决的矛盾,哪里就有问题。”^[7]这些论述表明,对问题的强调,对认识主体树立强烈问题意识的要求,是马克思主义认识论的重要组成部分。

发挥马克思主义认识论在党内决策中的作用,就是要使决策主体树立强烈的问题意识,在面对各种复杂问题和矛盾时,要能够准确判断,善于应对,适时进行政策更替;在一些问题和矛盾还处于萌发阶段时,要能够提前预测,及时决策,使新的政策能够响应时代呼声,符合人民利益;在问题暴露、矛盾突出的情况下,要沉着稳定,不骄不躁,积极探索解决问题的有效途径。也只有首先在认识主体的主观思维中树立了这种强烈的问题意识,才能做到临危不乱,沉着应对,从而使党的执政资源不断得以新陈代谢,保持总存量上的大体平衡。

(二)疏通理顺决策的组织实施系统,做到决策分工明确,各尽所能,各负其责,确保决策的科学化,尽量避免因决策失误而导致党的执政资源流失

决策失误是导致党的执政资源流失的重要方面。单就党执政的经济资源而言,相关统计数据表明,因决策失误导致党的经济资源流失比官员腐败更可怕。2005年6月,审计长李金华向全国人大常委会提交的10家中央企业原领导人任期经济责任审计报告中,因挪用、贪污、受贿等涉嫌经济犯罪的金额为16亿元,而由于决策失误、管理不善所造成

的经济损失则高达 145 亿元。^[8] 决策失误的重要原因之一就是决策组织实施系统的职责不清、分工不明。有研究者根据决策过程中的职责分工,将决策的组织实施系统分为三个方面,即决策的中枢系统,主要指对重大事项做出决策的主体,既包括相关的组织机构和组成人员,也包括隶属的、为决策进行服务的职能部门;决策的智囊系统,主要指为决策提供咨询、论证、评估等服务的机构,通常称为“智囊团”、“思想库”或“外脑”;决策的信息系统,主要指为决策主体收集决策需求、反馈决策执行情况的组织体系,通常包括信息的输入和反馈等方面。^[9] 要提高决策的科学性,就必须确保决策的这些组织实施系统之间能够分工明确,各尽所能,各负其责。为此可以从如下两个方面入手:一是指各系统之间的职责分工。如作为决策主体的中枢系统,是决策的主体和权力部门,对决策要起总揽全局的主导作用;智囊系统则要充分利用现有知识和能力当好参谋,要能准确把握决策主体的意图,不可因自身的利益诉求而对决策主体作出不符合决策目标的引导;决策的信息系统不仅要为决策主体收集到丰富的信息量,而且要确保信息的准确性和及时性,这是决策是否科学的首要前提。二是指各子系统内部不同机构和人员间的合理分工。如决策中枢系统中,党委领导部门和职能部门之间,中央和地方之间,“一把手”和“常委”之间,集体和个人之间,该管的要管好,不该管的不要揽。职责明确了,决策失误减少了,党的执政资源才不会白白流失。

(三)健全和完善决策的参与、纠错、评价和监督制度,规范决策程序,发扬协商民主,力保决策的民主化,通过加强决策的制度和程序建设来拓展党的执政资源

对于任何执政党而言,合法性资源(即群众对政党执政地位的情感认同,对执政规约的自觉遵守、执政秩序的自觉维护等)是其首要的执政资源。执政党的决策过程,本身就是一个增强其合法性的过程。在决策过程中,如果决策的参与、纠错、评价和监督等方面的制度都很健全完善,决策的民主化程度较高,民众参与积极,最后即使在决策出现失误的情况下,也能因取得民众的谅解而降低执政资源的损耗。

就决策的参与制度来说,通常包括三个方面:在党内,要进一步完善集体决策制度,健全民主集中制,重大问题一定要由党委集体讨论决定,根据少数服从多数的原则投票表决,反对一把手说了算的

“一言堂”局面;在执政党与“外脑”之间,要完善专家论证咨询制度,对各种类型的决策进行咨询论证的范围、参加的人员都要做出明确规定,既要考虑到学科结构之间的局限性,多进行跨学科论证咨询,又要确保在利益代表性上,不同社会利益群体的代表都要有所兼顾,防止咨询论证的随意性、盲目性和狭隘性;在执政党与群众之间,要进一步完善决策的公示听证制度,改变当前公示听证走形式的现状,真正将不同方面群众的意见和要求与决策结果衔接起来,根据公开公正原则,对社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的决策事项,除依法应当保密的外,都应当及时向社会公布决策的事项、依据和结果,公众享有查询权。

另外,对于决策过程中已经意识到的错误,要通过决策追踪机制及时进行修改和纠错;建立决策的定期评价制度,对于决策中权力行使和义务履行的情况,要进行必要的监督检查,充分发扬具有中国特色的协商民主(与西方国家的选举民主相区别),发挥各级政协的民主监督作用,注重对决策程序和过程的监督;将程序民主与实质民主有机结合,通过制度和程序建设来力保决策的民主化,使决策的最终结果真正反映广大民众的意志和要求,体现广大人民群众最根本的利益,从而实现党执政合法性资源的拓展。

[参考文献]

- [1] 邓小平. 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点[M]//邓小平. 邓小平文选:第3卷. 北京:人民出版社,1993.
- [2] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译. 北京:华夏出版社,1999:22.
- [3] 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[M]. 北京:人民出版社,2002:19.
- [4] 辛向阳. 决策的新制度建设[J]. 社会经济问题调研,2003(3):23.
- [5] 冯秋婷. 改革和完善领导决策机制[J]. 理论探讨,2003(4):71-73.
- [6] 马克思. 集权问题[M]//马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第40卷. 北京:人民出版社,1982:289-290.
- [7] 毛泽东. 反对党八股[M]//毛泽东. 毛泽东选集:第3卷. 北京:人民出版社,1991:839.
- [8] 尹卫国. 决策失误比腐败更可怕[N]. 报刊文摘,2006-02-20(1).
- [9] 阎京华. 完善科学化民主化决策机制[J]. 中国行政管理,2004(9):7-10.

[责任编辑:庄道树]