



国家社会科学基金项目

程序的监督与 监督的程序

**Procedure Supervision
and Supervision Procedure**

赵振宇/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家社会科学基金项目

程序的监督 监督的程序

Procedure Supervision
and Supervision Procedure

赵振宇/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

程序的监督与监督的程序 / 赵振宇著. - 北京: 社会科学文献出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0054 - 9

I. 程... II. 赵... III. 政治工作—研究—中国
IV. D64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 012084 号

· 华中科技大学文科学术著作出版基金资助 ·

程序的监督与监督的程序

著 者 / 赵振宇

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区晓晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心(010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目负责 / 宋月华

责任编辑 / 周志宽

责任校对 / 王毅然

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京金若龙文化公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 21.5

字 数 / 337 千字

版 次 / 2008 年 2 月第 1 版

印 次 / 2008 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0054 - 9 / D · 0024

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

序

本书作者赵振宇先生是我相识多年的学友。他曾经长期担任一家党报的理论编辑，学识渊博，理论功底深厚，特别是新思想迭出。后来他进入重点大学担任教授，由于专业所限，我们的联系少了些。虽然岁月流逝，他的开拓进取意识丝毫未减，作为非政治学专业领域的学者不仅得到了国家社会科学基金政治学专业的课题，而且取得了非凡的成果。摆在读者面前这部书便是见证。

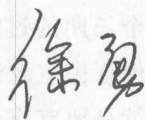
人类社会总是依据一定规律而运行。而人类社会只有到了一定的阶段，人们才会自觉地设置一定程序，使社会按照预期目的更好地运转。2002年，中共十六大第一次在党的重要文件上提出社会主义政治文明建设的任务，这是我国政治发展进程中的一个重大进步。但是，政治文明建设是一个长期的过程，要在经济社会发展中实现和扩大公民有序的政治参与，保证民主政治制度化、规范化、有序化，却需要做大量的工作，其中之一就是要有充分的理论准备。由于我国近代以来一直处于革命的急风骤雨之中，对政治过程的程序设计和论证长期处于薄弱环节，难以满足政治文明建设的实践要求。本书正是在这一时代背景下应运而生，有重要的理论和实践价值，并具有填补学术空白的意义。

本书以马克思主义政治学理论为指导，提出了程序文明的理念，作为全书的立论基础。这是很有见地的。现代国家与传统国家的一个重要区别在于，政治过程中的要素愈来愈复杂，政治过程参与的主体愈来愈多，政治社会的变化愈来愈频繁。如果没有合理和严格的程序，必然会发生两种结果，要么民主政治流于空洞的口号，民主形式成为必要但无实效的“过场”；要么是政治秩序的紊乱，政治生活异变为闹噱噱的动乱。这都不是

理想的政治，更不是政治文明的结果。本书鲜明地提出社会主义政治文明是政治程序文明，没有合理和精巧的程序设计和监督，就不可能推进政治文明的前进。这一思想丰富和创新了政治文明理论。

根据程序文明的基本思路，本书从立法、行政、决策、司法、公民参与、组织监督、社会监督、舆论监督等八个方面对程序化问题进行了探讨，内容十分丰富。如果说过往的相关研究还是零散的话，那么本书则以自己的深入广泛的研究，形成了一个比较完整的程序理论体系，由此将我国的相关研究向前推进了一步。

程序问题研究在我国既是一个薄弱环节，又有相当的难度。难度之一是我国长期以来缺乏精细化的政治思维，政治往往与运动联系在一起，政治思维也是粗线条的。难度之二是我国的政治文明建设还处于初级阶段，还未提供充分的实践基础。而政治程序的设置则需要精细化思维和相当的实践基础，才能保证研究成果的科学性和有效性。本书的作者克服困难，勇于探讨，直面问题，殚精竭虑，对程序的监督与监督的程序进行了较为深入的研究，提出了许多有价值的观点，其理论创新的精神令人钦佩，理论创新的成果令人欣喜。尽管本书还有许多问题可以进一步探讨，但它对政治文明实践和学科发展的意义是不可低估的。我们也期待作者今后对这一问题的研究取得更有成效的成果。



华中师范大学政治学研究院院长

2007年10月20日

目 录

CONTENTS

序 / 徐勇 / 1

绪论 / 1

第一章 程序概述 / 13

第一节 什么是程序 / 13

第二节 程序与制度、规范、规律、秩序的关系 / 22

第三节 程序存在于万物之中 / 26

第二章 程序的运行及功能 / 41

第一节 人与外部世界的互动程序 / 41

第二节 程序的运行 / 47

第三节 程序的功能 / 51

第三章 程序设置的基本原则 / 57

第一节 科学原则 / 58

第二节 法制原则 / 64

第三节 公开原则 / 71

第四节 效益原则 / 80

第五节 参与原则 / 85

第四章 政治文明进程中的程序化建设 / 99

第一节 政治文明的时代特征 / 99

第二节 程序化建设在政治文明进程中的作用 / 106

第三节 政治文明中非程序化的危害 / 113

第五章 立法程序化 / 124

第一节 立法程序的一般理论 / 124

第二节 立法程序的具体实践 / 131

第三节 我国立法程序建设的发展与完善 / 140

第六章 行政程序化 / 147

第一节 行政程序化的概述 / 147

第二节 行政程序的运行 / 157

第三节 我国行政程序建设的问题及对策 / 162

第七章 决策程序化 / 174

第一节 决策程序化的意义、作用、原则 / 174

第二节 决策程序化的方式和过程 / 182

第三节 在理论和实践中完善决策的程序化建设 / 188

第八章 司程序化 / 198

第一节 司法程序的一般理论 / 198

第二节 诉讼程序 / 207

第三节 我国司法程序建设的改革与完善 / 217

第九章 公民参与程序化 / 224

第一节 公民政治参与程序化理论探讨 / 225

第二节 现阶段我国公民政治参与程序存在的问题 / 231

第三节 加强我国公民政治参与程序化建设 / 241

第十章 组织监督程序化 / 249

第一节 组织监督程序化的内涵、功能及原则 / 249

第二节 中国组织监督程序化的现状分析 / 254

第三节 我国组织监督程序化的对策及展望 / 260

- 第十一章 社会监督程序化 / 267**
- 第一节 社会监督内涵、功能及原则 / 267
 - 第二节 社会监督程序所遵循的原则 / 270
 - 第三节 我国社会监督程序现状及完善 / 272
- 第十二章 舆论监督程序化 / 283**
- 第一节 加强舆论环境建设, 促进实现和谐社会 / 283
 - 第二节 信息化推进民主化进程 / 290
 - 第三节 建设良好舆论监督环境任重道远 / 292
- 第十三章 政治文明程序化的实现途径 / 304**
- 第一节 更新观念, 加强学习、借鉴和创造 / 304
 - 第二节 加紧立法, 注重法定、公开和公平 / 307
 - 第三节 完善制度, 坚持规范、实效和渐进 / 318
- 参考文献 / 326**
- 后记 / 330**

绪 论

政治文明需要制度化、规范化和程序化

人类的文明建设应当是全面的，它既包括物质文明建设，又包括精神文明建设和政治文明建设。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标，是落实科学发展观，建设社会主义和谐社会的内在要求。

2002年，在党的十六次代表大会上，第一次将“建设社会主义政治文明”写进党的工作报告，并把它作为全面建设小康社会的一个重要目标。在谈到政治体制改革时，报告特别强调“要着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”

2004年，党的十六届四中全会审议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。《决定》指出，推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化，保证人民当家作主。扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。“改革和完善决策机制，推进决策的科学化、民主化。完善重大决策的规则和程序，通过多种渠道和形式广泛集中民智，使决策真正建立在科学、民主的基础之上。对涉及经济社会发展全局的重大事项，要广泛征询意见，充分进行协商和协调；对专业性、技术性较强的重大事项，要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估；对同群众利益密切相关的重大事项，要实行公示、听证等制度，扩大人民群众的参与度。建立决策失误责任追究制度，健全纠错改正机制。有组织地广泛联系专家学者，建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。”

2005年，党的十六届五中全会再次强调，加强社会主义民主政治建

设，积极稳妥地继续推进政治体制改革，推进政务公开，发展基层民主，保证人民群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权。

2006年，党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。《决定》再次强调要“实现社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保障人民享有广泛的民主权利。”“推进决策科学化、民主化，深化政务公开，依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。”

而在1997年党的十五大报告中论及这一问题时的提法是：“逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”党的十六大报告将“法律化”改为“规范化”，标志着我国民主政治建设理念日趋完善，使我国的民主政治建设更具有广泛性。而“程序化”的增加，则说明我们党在民主政治的建设中，将民主政治的程序化建设提上日程，不仅注意结果，更关注运动的过程，而且，只有关注过程的科学性，才能保证结果的科学性。

可见，随着国家政治体制改革的深入，随着国家民主政治建设的逐步推进，民主政治建设不仅要坚持制度化、规范化，还要坚持程序化，加强民主政治的程序化建设是民主政治建设的必然要求。

继党的十五大确立了依法治国的基本方略，党的十六大提出了政治文明建设的系统理论后，党的十六届四中全会提出了加强发展社会主义民主政治的能力建设，这是我党执政理念的一次飞跃，也是我国社会主义民主政治建设的一个里程碑。

民主政治过程需要有严格的程序规范

社会主义民主政治建设是物质文明、精神文明和政治文明的统一，而政治文明建设是制度文明、规范文明和程序文明的统一。在这个建设过程中，包括民主政治制度、运行机制、监督机制、决策机制、参与方式、实现方式、决策方式、决策程序等建设，任何一个环节都离不开民主和科学的运行程序，只有这样，才能实现民主政治建设的廉洁高效。

民主政治过程制度化、规范化，即民主政治的稳定的法律形式，对于保障实质性民主内容的实现，是不可缺少的条件。而民主制度的程序化，是现代政治发展的客观要求，因而也是现代民主的一个基本特征。

西方学者在19世纪早期曾对实体法和程序法的关系做过零散的论述，

但很少论及政治程序的一般理论问题。20世纪60年代以来,随着美国联邦最高法院领导的“正当法律程序革命”的深入开展,英美学者开始对传统的“自然正义”和“正当法律程序”这两项程序原则的性质和意义进行反思,有关法律程序价值问题的研究逐渐引起人们的重视。到了80年代末和90年代初,这种研究成为法理学和程序法学的一个热点,其代表人物就是美国学者贝勒斯的“程序理论”,代表作是《法律的原则——一个规范的分析》和《程序正义——分配于个人》。

西方公共选择理论的奠基人布坎南认为,要改进政府的宪政过程(公共决策和公共选择过程),就必须改革相关的规则,改革政治游戏的框架,因为一切游戏都由它的规则所限制,一场较佳的游戏只产生于改变了的规则。他着重从立宪的角度分析政府决策的规则及约束经济的、政治的行动者的规则和限制条件^①。

在西方国家,程序民主论者认为,程序对于民主具有压倒一切的重要性,其代表人物哈贝马斯在其《在事实与规范之间》一书中说,民主就像一个旋转的陀螺,重要的是旋转的过程。离开了这个旋转的过程,民主政治这个陀螺就会倒下。在这个旋转的过程中程序的作用是至关重要的^②。

此外,日本京都大学法学院教授谷口安平,从司法角度对程序与正义进行过专门研究,主要代表作有《程序的正义与诉讼》、《程序公正》等。他在《程序公正》中明确了程序和实体的关系。“在司法功能的传统体制模式下,程序的作用是更好地服务于实体法的宗旨。因此,实体法是主,而程序法为仆。程序从属于实体,程序仅是一个工具,无法也不应决定实体。”^③

美国第七巡回上诉法院法官戴安·伍德在其《上诉法院与上诉法官的作用》一文中指出,总统和行政部门无权对法院指手画脚提出具体指示,行政部门一般通过司法部以及某些具有独立诉讼权的政府部门的法律事务办公室出庭,要么是充当公诉人的角色,要么是对政府行为进行自我辩

^① 转引自张鹤《浅谈我国行政决策体制改革与完善的路径》,中国公共管理网,2003年4月19日。

^② 俞可平:《权利政治与公益政治》,北京,社会科学文献出版社,2000,第125页。

^③ 宋冰主编《程序、正义与现代化》,北京,中国政法大学出版社,1998,第362页、373页。

护^①。戴安·伍德还介绍了美国联邦法院的诉讼程序。

伟大的民主主义先行者孙中山先生早在 20 世纪初期，在其《建国方略》中就确定了民国政府议事的一般程序。如《建国方略》第三章二十节——“议事之公式秩序：一、请就秩序；二、宣读记录及认可之；三、宣布要旨；四、特务委员之报告；五、常务委员之报告；六、选举；七、前会指定之事；八、前会未完之事；九、新生事件；十、本日计划之事；十一、散会。”孙中山先生确定的议事之公式秩序成为当时国民政府议事的通用标准。他还强调，以上秩序，各会可随其利便及方法以合理变通。^②孙中山先生不仅重视会议程序，而且把它作为中国国民素质提高的一项重要内容。

我国的学者近些年来也开展了对程序理论的研究。国内知名的政治文明和政治发展研究学者、武汉大学虞崇胜教授在其学术著作《政治文明论》一书中提出了政治文明的三维结构体系：政治意识文明、政治制度文明、政治行为文明。并指出，“政治行为文明之魂——有序”。“就政治行为文明来说，完全可以说，没有程序和秩序就没有政治行为文明，‘有序’是政治行为文明的精髓，因为程序和秩序在不同政治行为方式中处于极端重要的地位。”^③

政治管理不能在无序的状态下进行。“从纵向看，有效的政治管理必须做到决策——执行——反馈——监督的整个管理过程的连续和畅通。从横向看，有效的政治管理必须做到管理规则的完善化、管理权威的法制化、管理责任的明确化、管理过程的程序化。”^④

这些研究成果都是卓有成效的。但是，这些研究大都是针对法律领域的问题，从实体法角度来研究法律制度建设、审判、检察、监察等司法程序问题，政治学者更多是从政治文明大视野或零散地研究政府决策问题，诸如涉及选举制度、听证制度、公示制度、决策咨询、公民参与等领域，而很少系统全面深入地研究程序化问题。

建设社会主义法治国家，其政治管理的基本要求就是实现政治管理和

① 宋冰主编《程序、正义与现代化》，北京，中国政法大学出版社，1998，第163页。

② 罗炳良主编《孙中山建国方略》，北京，华夏出版社，2002，第312~313页。

③ 虞崇胜：《政治文明论》，武汉，武汉大学出版社，2003，第207页。

④ 虞崇胜：《政治文明论》，武汉，武汉大学出版社，2003，第207页。

决策的有序性，减少政治管理过程中的随意性和盲目性，减少不按法律法规决策，坚决杜绝个别领导人主观意志和集体走过场的非程序化决策，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。

2007年春节期间，武汉城区可限时、限地、限品种燃放烟花爆竹。标志着该市自1994年1月15日执行的“禁鞭令”成为历史。推动“禁鞭令”变成“禁改限”的变化中，《武汉市禁止燃放烟花爆竹规定修正案（草案）》、《武汉市燃放烟花爆竹安全管理规定》（新规定）、《贯彻实施〈武汉市燃放烟花爆竹安全管理规定〉工作方案》等三大程序起了关键作用^①。

程序文明是政治文明建设的一项重要内容

民主政治程序化理论的提出，显然已经超越了法律的范畴，而是一个需要运用综合学科理论，进行全面地、整体地、系统地研究课题，它从政治制度文明、政治行为规范文明、政治程序文明等方面全方位去研究政治程序理论。

社会主义政治文明是现代制度文明。邓小平同志说：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^②。

在推进社会主义民主政治的具体实践中，一些亟待建立的制度尚未建立起来，许多具体制度仍有不够科学、不够公正、不够公平之处，民主制度化的任务还相当繁重。党内的民主制度和监督制约制度需要建立和完善，我国的人民代表大会制度需要完善，选举制度需要改革，需要有保证宪法根本大法地位的的制度设计。还必须建立民主、科学的立法制度，行之有效的国家行政权力的约束和监督制度，独立公正的司法制度，公民权利保障制度，国家权力恰当配置的内部制约制度和人民群众的监督制度等。这就需要我们党既要审慎又要积极，既要保持稳定又要大胆进行改革发

^① 张剑：《三大程序实现“禁改限”》，2006年11月7日《武汉晨报》。

^② 《邓小平选集》，第2卷，北京，人民出版社，1993，第333页。

展，要有在动态中进行改革的大智大勇，不断进行政治制度创新，努力形成“好人能充分做好事，坏人无法任意横行”的制度和机制^①。

社会主义政治文明是政治行为规范文明。政治行为规范程度是测量社会主义政治文明发达程度的重要尺度之一。政治行为规范是人们在处理社会关系过程中形成的具有普遍约束力的行为规则，它是社会政治生活秩序化的基本要求。社会要处于良性运行、协调发展状态，就不能没有社会调整体系，就必须有一系列规则来约束人们的行为。政治行为规范乃是社会的重要行为规范，它相对于经济行为规范、道德行为规范而言，更具有根本性的意义。它能直接实现对社会政治关系的调整功能，规定社会文明的行为模式，为社会主体和国家权力机关提供一种政治文明范式。基本政治制度和政治框架确定之后，就要有具体的规范使得各个权利主体得以遵守，否则，基本制度就会成为空洞的躯壳。因此，社会主义民主政治的规范化建设是社会主义政治文明建设的重要内容。为使制度规范化，必须有一套行之有效的程序作保证^②。

社会主义政治文明是政治程序文明。社会政治文明是实质（价值）合理性和形式（程序）合理性的统一，是实体民主和程序民主的统一，是实体公正与程序公正的统一。在建设社会主义政治文明的过程中，我们应当追求价值的合理性目标，保障社会主体的自由、平等、权利和利益的实现。同时，我们更不能忽视程序合理性问题。合理性的程序，又称正当程序，对社会主义政治文明建设尤为重要，它是实现公民权利平等的前提，是政治权力制衡的机制，是政治制度设计的基石。政治活动一旦失去合理的程序，就会杂乱无章，就必定要破坏公民的自由、平等、权利和利益的实现。因此，实现社会主义民主政治的程序化，是建设社会主义政治文明的形式要件。例如法律的立、改、废，需要经过合法的、正当的法律程序；干部的任免、升迁必须经过严格的、正当的组织程序；司法人员的司法活动必须按法律规定的司法程序进行；公民的权利的实现和维护、公民意志的表达也要履行必要的参与程序。社会主义政治文明是一种理性化、

① 岳广垠：《制度化、规范化和程序化是社会主义政治文明的基本要求》，<http://blog.sina.com.cn/u/4bdec60e0100074j>。

② 岳广垠：《制度化、规范化和程序化是社会主义政治文明的基本要求》，<http://blog.sina.com.cn/u/4bdec60e0100074j>。

程序化的政治文明，它必须排除个人的“任性”和恣意妄为。之所以发生“文革”践踏公民民主权利的悲剧，之所以政治体制改革成效甚微，从某种意义上来说，就是因为在政治权利运行的方方面面，还缺乏可操作性的程序。所以，只有规范是远远不够的，必须要有完备的最大限度的程序设计。这种程序在不经法定程序宣布终止之前，是必须遵守的。这种程序也有其内在的动力机制，使得权利主体在既定的时间、地点、方式下按规矩行事。一切按“轨道”运行，就没有了任意，就少了“变通”，投机钻营术就没有了用武之地，工作效率就有了，就可以能者上庸者下了。现在的法律缺少程序已经是共识，具体的规章制度也是缺乏程序的规定。具体机关单位的规章制度，大多没有对规范的执行程序。就导致只能在墙上挂着，在玻璃板底下压着，根本无法执行，不能操作。现代民主是程序民主，程序化是现代政治文明的重要特征。所以，我们急需宏观的和微观的程序，无论是立法、行政、司法和决策大政方针政策的制定，还是具体的规章制度，都要有可操作的程序规定作保证^①。

政治文明的制度化、规范化、程序化相互依存、相互作用，它要求我党和政府的每一项工作都应该在合理、科学、有序的政治程序运行“轨道”上，按照法律办事，按照规范执行。

程序化建设是一项艰巨而急迫的任务

长期以来，政府重大决策靠行政首长“拍脑壳”，执行靠部门领导“拍胸膛”，出了问题相关责任人则“拍屁股走人”。这种政府行为的“三拍现象”并不少见。

近几年来，机动车辆养路费征收是否合法问题及使用情况，曾在2006年底被学界和舆论界炒得沸沸扬扬。中国政法大学诉讼法学研究院教授、博士生导师高家伟就车辆养路费征收使用情况提出了质疑，并于2007年1月14日给交通部部长写了一封公开信。他所质疑的问题是：交通部对于养路费的征收及使用情况，一直缺乏有效的公开程序。“每年的养路费应征数额多少，实征数额多少，征收的养路费都用到哪里去了，各项支出的具

^① 岳广垠：《制度化、规范化和程序化是社会主义政治文明的基本要求》，<http://blog.sina.com.cn/u/4bdec60e0100074j>。

体数额是多少？”高在公开信中说。并指出，“养路费缴纳义务人有权利知道自己缴费的标准、依据和使用去向。”

然而，在政务公开不断向更深层次发展的背景下，类似养路费之类的“只收费不公开”的不透明征费问题在其他的领域依然大量存在。比如，医疗收费问题、高速公路收费问题、教育费附加、车辆过桥费等。“所有的收费领域，都可能存在着值得我们思考、去发现的类似问题”。实际上，不只是养路费缺乏信息公开程序，在其他收费领域或多或少也存在这样的问题。而根据《宪法》和有关法律的规定，包括养路费在内的任何收费都要有法律依据，并且，在征收标准、征收多少、使用情况等方面都应该向缴费人公开^①。

2005年新春伊始，国务院总理温家宝主持召开了第三次廉政工作会议。温总理从治理腐败源头上着重从八个方面提出了关于加快政府职能转变，加强制度建设，加大权力运行的监督和制约措施。这些举措几乎涵盖了政府权力运作的各个方面和全过程，充分揭示了政府部门之所以产生腐败现象的深层次原因，可谓号准了脉搏，无不令人振奋。^②

然而，要把科学决策、依法决策、民主决策作为政府决策的基本准则，就必须建立和完善重大事项集体决策制度、专家咨询和评估制度、决策听证和公示制度、决策责任追究制度。从根本上杜绝以往那种政府或政府部门主要领导在决策时，凭热情拍胸脯、凭主观拍脑袋、出了问题拍屁股的现象。

在我们的政治、社会和经济生活中，由于法律法规的约束机制不健全，社会主义民主政治建设还不完善，公民素质整体水平不高，于是，一些政府和企业领导人背弃法律、法规和特有的科学决策程序的案例屡犯不禁，在政治选举、价格和服务听证制、重大工程项目投资决策、社会保障和公共服务中的非程序化现象时有发生，给国家和人民的财富、社会环境等多方面造成巨大损失。

近几年来，国家审计署审计长李金华曾多次通过媒体向外界披露，通过经济审计查出不少党政机关、国有企业的违法违规资金当以数亿元计

^① 吴阿仑：《不仅仅是养路费缺乏信息公开》，2007年1月18日《南方周末》。

^② 邵万贤：《政府决策“三拍”现象及变异》，人民网2005年2月23日。

算，并且有不断上升的趋势，除了部分资金由于企业转移挪用、贪污受贿等涉嫌经济犯罪外，主要是由于领导人违法违规决策以及决策失误所致。

2006年6月，国家审计署审计长李金华在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，有两个对比数字十分耐人寻味，通过审计查出这些企业转移挪用、贪污受贿等涉嫌经济犯罪金额16亿元，但由于决策失误、管理不善所造成的经济损失却高达145亿元，145亿竟是16亿的9倍之多^①。

2006年，震惊全国的上海社保案更是典型的违法违规决策所导致。7月，原上海市劳动和社会保障局局长祝均一违法拆借32亿元社保基金给民营企业家张荣坤收购沪杭高速公路股权，并收受巨额贿赂。继祝均一被免职、张荣坤被捕之后，一系列高官纷纷落马，原上海市委书记陈良宇、原国家统计局局长邱晓华等一批官员因涉案纷纷被免职^②。

同样在公共卫生领域，由于有关药品监督部门违法违规审批药品，为不合格药品准入市场开“绿灯”，导致一系列危害人民群众身心健康的事件不断，引发社会信任危机。2006年5月，齐齐哈尔第二制药有限公司生产的亮菌甲素注射液因药用辅料造假导致全国范围内11人死亡。同年8月，安徽华源生物药业有限公司2006年6~7月所生产的克林霉素磷酸酯葡萄糖注射液（欣弗）偷工减料，未按照相应程序严格操作，流入市场后致使全国范围内11人死亡。对此，国家药监局局长邵明立承认，“欣弗不良事件，反映了当前我国药品市场秩序的混乱局面，也暴露出药品监管工作存在的漏洞。”^③

可见，政治文明进程中的非程序化的机制和行动非常严重，严重地影响我国的社会发展：不仅使决策形成过程显得曲折、复杂、效率低下，而且很难保证实现广大人民群众的根本利益；各级政府、部门之间决策不一致，政令不统一，甚至出现严重冲突，影响决策的科学化运行；立法、司法与行政三者不能有效配合，致使社会秩序混乱，国家和人民利益受损；加大科学决策的成本，耗费不必要的人力、物力和财力，致使国家财产损

① 尹卫国：《决策失误比腐败更可怕》，2006年1月5日《工人日报》。

② 杨金志：《上海社保资金案9名涉案党员干部被双开》，新华网2007年3月2日电。

③ 见李松涛《国家药监局：药害事件暴露药监工作存在漏洞》，2006年8月16日《中国青年报》。