

中国共产党 地方党委决策咨询研究

ZHONGGUOGONGCHANDANG
DIFANG DANGWEI JUECE ZIXUN YANJIU

张磊◎著



人民出版社

中国共产党 地方党委决策咨询研究

ZHONGGUOGONGCHANDANG
DIFANG DANGWEI JUECE ZIXUN YANJIU



人民出版社

责任编辑:刘 伟

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党地方党委决策咨询研究/张磊 著. —北京:

人民出版社,2016.6

ISBN 978-7-01-016177-8

I. ①中… II. ①张… III. ①中国共产党-地方组织-党委制-
方针政策-研究②中国共产党-地方组织-党委制-咨询工作-
研究 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 093429 号

中国共产党地方党委决策咨询研究

ZHONGGUOGONGCHANDANG DIFANG DANGWEI JUECE ZIXUN YANJIU

张 磊 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.5

字数:200 千字

ISBN 978-7-01-016177-8 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 论	1
第一章 地方党委决策咨询概述	19
第一节 咨询的沿革、属性、类型及与决策的关系	19
第二节 地方党委决策咨询的内涵及特点	33
第三节 地方党委决策咨询的基本问题	42
第四节 地方党委决策咨询的必要性和重要性	55
第二章 地方党委决策咨询的历史演进及基本经验	69
第一节 新中国成立后地方党委决策咨询情况 (1949—1978 年)	69
第二节 改革开放以来地方党委决策咨询的发展 (1978—2016 年)	100
第三节 地方党委决策咨询的基本经验	135
第三章 地方党委决策咨询的现状分析	150
第一节 地方党委开展决策咨询工作的积极探索	150
第二节 地方党委开展决策咨询工作存在的不足	160
第三节 制约地方党委决策咨询工作的原因分析	165
第四章 加强地方党委决策咨询的途径和方法	170
第一节 增强民主、科学和依法决策的意识和社 会责任感	170

第二节	完善地方党委决策咨询制度机制·····	178
第三节	加强地方党委决策咨询机构建设·····	202
第四节	充分发挥现代信息技术的作用·····	208
第五节	积极扶持和发展现代咨询业·····	213
第五章	西方主要国家决策咨询的概况及借鉴价值·····	219
第一节	西方主要国家决策咨询机构的概况·····	219
第二节	西方主要国家决策咨询的特点·····	231
第三节	西方主要国家决策咨询对我国的借鉴价值·····	240
结束语	·····	245
参考文献	·····	249
主题索引	·····	265
后 记	·····	266

导 论

中国共产党地方党委决策咨询研究的任务,就是立足于加强和改善地方党委决策咨询工作这一基本要求,着力探讨在新的历史条件下,如何更清晰地认识地方党委决策咨询工作的必要性和重要性,如何在继承中国共产党地方党委决策咨询的历史经验的基础上进一步推动地方党委决策咨询走向制度化、规范化,从而使地方党委决策咨询更加科学化、民主化和法制化。

一、研究依据及意义

“郡县治,则天下安”。地方党委在中国共产党执政体系中占有重要地位,地方党委决策咨询工作进行得成功与否,直接关系到党的执政能力和领导水平的提高,关系着党的执政基础的稳固和执政使命的实现。以科学的理论为依据,从世情、国情和党情出发,加强地方党委决策咨询工作的研究,具有很强的理论价值和现实指导意义。

(一) 理论依据

以加强和改善地方党委决策咨询工作为目的,探讨地方党委决策咨询这一重大实践问题,必须建立在深刻与严谨的理论分析基础之上。从政党科学、领导学、管理科学、公共政策学等理论视角出发,本书所依托的理论根据主要包括以下几个方面。

第一,现代政党的功能。现代人类社会是政党政治,政党在现代社会中发挥着至关重要的作用。首先,凝聚阶级的利益要求和政治意识。政党以自己的理论纲领和方针政策使阶级的利益要求和政治意识理论化、集中化、政治化、深刻化、明确化,从而有效地凝聚着本阶级的利益要求和政治意识。其次,集合和发展阶级政治力量。政党是阶级利益的集中代表。为了阶级的利益,政党必须通过动员和组织本阶级的政治力量以及争取其他阶级成员来最大限度的壮大自己的政治力量。最后,影响和领导社会政治生活。在现代国家中,任何政治活动都是特定阶级实现自己的利益和意志的实践过程,作为阶级组织的政党,必然要以影响和领导政治生活作为自己的政治职能。在执政条件下,政党通过自己的政治纲领、方针政策转化为国家的方针政策。^① 中国共产党是无产阶级的政党,是工人阶级和中华民族的先锋队,立党为公、执政为民是中国共产党的根本宗旨。邓小平指出:“同资产阶级的政党相反,工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具,而是自觉地认定自己是人民群众在特定历史时期完成特定历史任务的一种工具。”^②地方党委的决策必然涉及社会各阶层、群体之间的利益整合问题。在执政过程中通过重大决策来反映最广大人民群众的根本利益。在决策过程中,地方党委充分利用党内协调机制把社会各阶层之间的利益矛盾纳入党内,把利益斗争过程变成党内政策协调过程,实现社会各阶层和群体的利益整合,避免把利益矛盾扩大为社会阶层之间的冲突。决策成功是最大的成功,决策失误是

① 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版社2005年版,第199页。

② 《邓小平文选》第一卷,人民出版社1994年版,第217页。

最大的失误,为了确保重大决策的成功就必须进行决策咨询工作。

第二,现代领导学理论。决策是领导工作的核心环节,决策正确与否是关系工作成败的重要因素。要正确地决策,必须遵循一定的程序。现代领导决策,表现为一个各步骤相互衔接的动态过程,一般可划分为发现问题和确定目标、调查研究和制定方案、分析评判和方案选优以及贯彻执行和修正完善四个阶段。从整个领导决策的动态过程来看,在发现问题和确定目标、调查研究和制定方案、分析评判和方案选优、贯彻执行和修正完善等阶段,都可能需要开展决策咨询。而咨询活动在调查研究和制定方案、分析评判和方案选优阶段运用最为频繁,也至关重要。在领导决策的过程中,只有进行民主科学的决策,广泛听取意见并尊重智囊参谋的作用,才能实施正确的领导。

第三,管理学理论。现代管理学大师西蒙认为,管理就是决策,决策活动贯穿于管理的全过程。他把决策过程划分为四个阶段:第一阶段是情报活动,主要是搜集情报,提出问题;第二个阶段是设计活动,即提出多个可供选择的方案;第三个阶段是抉择活动,从多种方案中选出一种方案;第四阶段是审查活动,对已选方案及执行情况进行评价。决策的根本在于选择,没有选择就没有决策。在多个可供选择方案的第二阶段,备选方案的数量和质量对于作出合理的决策具有重大影响。备选方案提出得愈多,愈有利于最终作出正确的选择。而多种可能的方案的提出,就需要进行咨询工作。

第四,公共政策理论。公共部门的决策离不开咨询工作,咨询工作对公共部门决策的正确性能起到极其重要的作用。对于公共部门的决策来说,咨询极为必要。公共政策系统由下列要素构成:

(1)信息子系统;(2)咨询子系统;(3)决策子系统;(4)执行子系统;(5)评估子系统;(6)监控子系统;(7)反馈子系统。咨询子系统俗称“思想库”、“智囊”,是决策子系统的辅助系统。咨询子系统在公共政策系统中的功能和作用包括以下几个方面:第一,提供预测研究。科学的预测是正确制定公共政策的基本前提之一。第二,帮助决策子系统发现问题,确定政策目标。第三,政策方案的设计、评估和论证。第四,其他政策相关问题的咨询。第五,对政策执行情况进行检验和评估。通过咨询作出的决策,不仅可以保证其科学性和可靠性,而且也为实现公共部门决策的优化提供了可能。发挥咨询机构在公共部门决策中的作用,对于反对决策过程中的主观主义和家长式的独裁作风也具有重要意义。

(二) 现实依据

当今世界正处在大发展大变革大调整时期,世界多极化、经济全球化深入发展,科技进步日新月异,国际金融危机影响深远,世界经济格局发生新变化,国际力量对比出现新态势,全球思想文化交流交融交锋呈现新特点,发达国家在经济、科技等方面仍占优势,综合国力竞争和各种力量较量更趋激烈,不稳定不确定因素增多,给我国发展带来新的机遇和挑战。我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,我国正处在进一步发展的重要战略机遇期,在新的历史起点上向前迈进。中国共产党要适应这样的新形势,统筹国内国际两个大局,更好带领全国各族人民聚精会神搞建设、一心一意谋发展、实现好发展好维护好最广大人民群众的根本利益以及实现“两个一百年”宏伟蓝图,这就必须进一步加强地方党委决策咨询工作。

中国共产党是一个拥有 8700 多万党员、领导着一个 13 多亿人口的大国进行现代化建设、发展中国特色社会主义的大党,所面对情况和问题的规模和复杂性前所未有,所肩负任务的艰巨性和繁重性世所罕见。身处这么一个大发展大变革大调整的时代,面对党和国家事业快速发展的局面,尤其是要贯彻落实党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,中国共产党所面临的新情况新问题日益增多、新课题新挑战层出不穷,不少问题由于其高度的专业性、复杂性、交互性、急迫性,增加了决策的难度,考验着各级党委的决策水平,而人民群众政治参与的有序扩大也提出了进一步完善党委决策程序和方式的要求。如何在决策中更加广泛地听取和吸收广大党员、群众、基层干部的意见和建议,如何更加充分有效地发挥专业人士的智慧和才能,是摆在地方各级党委面前的重要课题。加强地方党委决策咨询工作,是新世纪、新阶段保障各级党委决策正确有效的的重要举措。

因此,新形势下进一步加强地方党委决策咨询工作具有重大的现实意义。地方党委始终处在决策的核心地位,也是决策的组织者和领导者。加强地方党委决策咨询工作是实现科学决策、民主决策的重要环节,是保证地方各级党委决策正确性、科学性和有效性的重要基础和有力保障,对提高党委决策的科学化、民主化、制度化水平具有重要意义。更为重要的是,这对进一步提高党的建设科学化水平、进一步推动党的建设伟大工程和中国特色社会主义伟大事业具有十分重要的战略意义。

“决策正确与否,对于党和国家各项工作、对于党和国家事业发展具有决定性作用。决策正确,我们的工作、我们的事业就能顺利发展。决策不正确或者失误,我们的工作、我们的事业就会遇到

困难甚至发生严重挫折。”^①党的十八大以来,我国发展进入新阶段,改革进入攻坚期和深水区。新常态下,我国经济社会发展中遇到的难题迫切需要通过加强决策咨询来应对。一方面,我国经济发展进入新常态后,出现经济增长动力与经济下行压力并存的复杂情况,增加了科学判断经济形势的难度,决策难度不断加大;另一方面,人民群众民主意识普遍增强,对科学决策的要求也日益提高,必须通过决策咨询的科学运用,更好地扩大人民群众有序参与,切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。

(三) 研究意义

研究地方党委决策咨询要涉及党的建设的各个方面,从这个意义上说,它具有十分重要的理论意义。地方党委决策咨询又是与实践密切联系的一项工作,现实指导性和实践针对性决定了它又具有十分重要的实践意义。

理论价值。中国共产党自成立以来十分重视加强自身建设,党的建设包括政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设,而制度建设具有根本性、全局性、长期性和稳定性。以科学制度保障党的建设,最根本的是严格遵循执政党建设规律进行制度建设,不断增强党内生活和党的建设制度的严密性和科学性,既要有实体性制度又要有程序性制度,既要明确规定应该怎么办又要明确规定违反规定怎么处理,减少制度执行的自由裁量空间,推进党的建设的科学化、制度化、规范化。以科学方法推进党的建设,最根本的是既要继承和发展党在长期实践中积累

^① 胡锦涛:《在纪念中国科协成立 50 周年大会上的讲话(2008 年 12 月 15 日)》,《人民日报》2008 年 12 月 16 日。

的党的建设成功方法,又要积极探索运用现代科学方法,包括探索运用信息技术,探索运用现代管理学、组织学、心理学等现代科学方法。^① 在地方党委决策咨询工作中,既要加强地方党委决策咨询的体制机制建设,还要有现代科学方法推进咨询方法的创新。因此,加强地方党委决策咨询的研究对深化党的建设理论研究具有重大的理论意义。

实践意义。要把中国的事情办好,关键在中国共产党。新世纪、新阶段的战略任务对中国共产党自身建设提出了更高的要求。加强党的执政能力建设,不断提高中国共产党的领导水平和执政水平这个重大课题,已经历史性地摆在了中国共产党的面前。面对执政条件和社会环境的深刻变化,2001年5月,江泽民在安徽考察时强调:“根据实践的发展变化提出的要求,不断提高党的领导水平和执政能力,将是一项长期的重要任务。我们的各项工作能否做好,我们能否在激烈的国际竞争中始终掌握主动,我们的事业最终能否成功,很大程度上取决于党的领导水平和执政能力。这个重大问题,必须引起全党同志特别是领导干部的高度重视。”^②随后,在党的十六大政治报告中,江泽民对各级党委领导干部提出了五种能力要求:不断提高科学判断形势的能力、不断提高驾驭市场经济的能力、不断提高应对复杂局面的能力、不断提高依法执政的能力、不断提高总揽全局的能力。2004年9月,中国共产党十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建

^① 习近平:《加强和改进新形势下党的建设的纲领性文献》,《人民日报》2009年10月9日。

^② 《积极适应新世纪开拓创新要求 大力改进领导方式和领导方法》,《人民日报》2001年5月25日。

设的决定》，对各级党委提出了五大能力要求：提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。在实践中，这五个方面的工作考验着各级地方党委及领导班子的能力，同时这五大方面的工作与地方党委决策是密切相关的。习近平指出：“决策是一个提出问题、分析问题、解决问题的过程。为了防止和克服决策中的随意性及其造成的失误，提高决策的科学化水平。”^①决策也是一种能力，正确决策的能力是做好中国共产党各项工作的重要保障。然而，各级地方党委领导干部的能力、智慧是有限的，任何一个党委领导干部也不可能依靠个人的经验做出完全正确的决策。江泽民曾指出，现代决策者“要有智力上的延伸，没有智力的延伸，没有智囊团是不行的。需要组织一批智囊团，为领导决策提供各种可供选择的方案，并且协助做出正确的选择。”^②因此，加强地方党委决策咨询工作，是提高各级地方党委决策能力、进而保证决策正确的有效途径。

二、研究现状

目前，国外决策咨询理论研究主要体现在宏观和微观两个角度。而我国的决策咨询理论研究起步较晚，迄今为止尚未形成系统的理论体系，学者们的研究大都体现在微观方面。从实践上看，虽然咨询活动在我国历史上源远流长，但近代意义上的咨询则兴起于西方国家，兴盛于西方发达国家。改革开放以来，我国决策咨

^① 《习近平党校十九讲》，中共中央党校出版社2014年版，第290页。

^② 国家行政学院领导科学教研部编：《毛泽东周恩来刘少奇朱德邓小平陈云江泽民论领导方法和领导艺术》，党建读物出版社1997年版，第459页。

询工作取得了很大进步,但还存在着这样那样的问题。

(一) 目前国内外关于决策咨询的总体研究现状

从理论研究来看,国外决策咨询理论研究主要是从宏观和微观两个角度入手。有些学者把研究重点放在影响决策咨询的宏观背景因素之上,主要以戴维·伊斯顿的政治系统论和哈罗德·拉斯维尔的功能过程论为代表;有些学者则把研究的重点集中在实际制定政策的具体决策人的行为上,主要以组织过程模式、政府政治模式以及感知模式。这些研究为决策咨询的研究和发展奠定了理论基础。日本学者竹本直一的《咨询理论和实践》阐述了咨询的理论、咨询工作的意义和作用,介绍了日本和几个资本主义国家咨询业的发展历史和现状,以及这些国家的一些主要的咨询机构及其活动、咨询人员的标准及培训制度,并详细列出了咨询合同的签订程序和格式。我国的决策咨询理论研究起步较晚,迄今为止尚未形成系统的理论体系。比较有代表性的观点有:(1)华英姿论述了耗散结构理论与决策科学化的关系;(2)肖四如指出,省级决策咨询体系应包括核心咨询层、紧密咨询层、松散咨询层和外围咨询层四个层次;(3)赵战军从公共选择理论的角度出发,探讨了行政决策民主化的路途选择问题;等等。^①

从实践来看,咨询活动自古就有。比如,我国春秋战国时期的客卿、食客和广泛的士大夫阶层便是典型的谋士,封建社会里的幕僚、军师、师爷等都是统治阶级的智囊。然而,现代意义上的咨询

^① 华英姿:《耗散结构理论与决策科学化》,《郑州纺织工学院学报》1994年第2期;肖四如:《省级决策支持体系的构成与分析》,《地方政府管理》1997年第6期;赵战军:《公共选择理论对我国行政决策民主化的启示》,《四川行政学院学报》2004年第4期。

首创于英国,兴盛于美国,遍及于西欧和日本。1813年,英国就成立了咨询工程师协会,可以看作现代咨询系统的雏形。1918年,布鲁金斯学会在美国建立,1919年美国胡佛研究所的建立则被看成是现代领导决策咨询系统的先驱。第二次世界大战以后,西方国家开始出现了一大批包括政治、经济、军事、科技等在内的综合性研究机构,咨询服务业十分发达。进入21世纪以来,随着全球化步伐的加快,人类面临许多共同的问题,比如气候、疾病、核扩散等问题,都需要各国参与研究。这就促使综合性的咨询机构日益向国际化方向发展。值得一提的是,近代以来随着西方资本主义在全球扩张,国际咨询在那时已经产生,一些西方国家的专家学者或者政府官员到一些国家担任顾问等。当然,这不能与今日的咨询国际化同日而语。当今世界最负盛名的决策智囊机构有美国的兰德公司、罗马俱乐部、伦敦国际战略研究所和日本的野村综合研究所等。目前,西方发达国家既有政府部门内部设立的各种官办咨询机构,也有许多半依附于政府的半官方的咨询机构,还有大量独立于政府的民办咨询机构。他们既为本国政府部门服务,也为国外广大客户服务,这些机构形成了一个比较完善的决策咨询系统。^① 20世纪80年代初,随着改革开放步伐的加快,应形势需要,中国各省、区、市、县(区)党委、政府恢复重建了党委政策研究室,相继成立了顾问委员会或决策咨询委员会。这些委员会的成员主要是退下来的党政领导干部。党的十六届四中全会后,各省市都相继调整了这类机构的人员成分,充分吸纳社会智力,以专家为

^① 闫勤主编:《2006年宁波人才发展报告》,科学技术文献出版社2006年版,第91—92页。

主,设立专家顾问团或科技顾问团或决策咨询委员会等决策咨询机构。尽管名称不尽相同,但内涵基本一致,即为当地党委、政府决策提供咨询服务。据全国部分省、区、市决策咨询工作联系网络不完全统计,到2015年为止,全国31个省、直辖市、自治区党委或政府设立了决策咨询机构或顾问组织,计划单列市和省会城市也设立了决策咨询机构。多年来,各省市决策咨询机构或顾问组织,不断摸索新形势下的决策咨询工作途径,创造性地开展工作,充分依托社会智力资源,积极发挥专家学者的作用,为省区市领导提供决策咨询服务,促进了地方政府决策的科学化和民主化的进程。^①

然而,从目前的资料来看,除了党委部门内设的政策研究室,以及为党委决策服务的地方社科院、高校、党校外,为地方党委或政府部门服务的专家决策咨询机构在全国已经建立起来。这对提高地方党委决策的科学化、民主化、法制化水平具有重大意义。然而,地方党委内部设立的咨询机构力量偏弱,独立性不够;地方党委外部或民间的咨询机构尚不发达,权威地位不够,职能发挥不完全。总之,不管是地方党委内部还是地方党委外部决策咨询机构都存在着缺乏应有的独立性和主动性、制度化建设还很不健全、研究方法相对落后、研究成果得不到充分重视等问题。根据党的十六大提出的完善决策机制、防止决策随意性的要求,要进一步完善决策民主化、科学化。2003年5月,上海市委首创决策专家咨询委员会,它是上海市委领导下的决策咨询机构,该委员会的主要任

^① 王盛等:《决策咨询工作与机构设置研究》,《决策咨询通讯》2009年第5期。

务:对全市改革、发展、稳定工作的方针政策和重大问题进行咨询论证;对本市国民经济和社会发展战略与中长期规划提供研究咨询评估;对影响全局的专项改革方案或有战略意义的重大项目进行多方案比选研究及提供咨询参考意见;围绕市委、市政府重点工作,对全市重大决策的实施和经济运行中出现的突出问题进行调研,提出对策建议;收集和积累有关信息资料,对国内外的突发事件和重大事件作跟踪研究,为市委处理突发性重大事件提供可资参考的应对预案。^① 2004年1月,河北省省委省政府决策咨询委员会成立,它的主要职责就是参与全省有关重大政策、重大问题和重要规划的咨询研讨工作。重点要发挥好两个作用:一个是论证作用,就是对省委、省政府提出的一些重大战略问题,按照科学的程序和方法进行论证,分析利弊得失,优化决策目标,拟定备选方案;一个是谋划作用,就是对全局性、战略性、前瞻性的问题,主动提出课题进行研究,为省委和省政府决策提供参考依据。^② 2004年2月,吉林省委决策咨询委员会成立,它的主要职责是参与省委有关重大政策、重要工作和重要规划的咨询研讨工作。省委决策咨询委员会要围绕省委中心工作,对重大决策进行研究论证。^③ 随后全国各地陆续建立起了决策咨询机构,推动了地方党委决策的科学化水平。2012年11月,党的十八大提出:“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用,建立健全决策问责和纠错制度。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,凡是损害群众利益的做法都要坚决防

① 参见《解放日报》2003年5月12日。

② 参见《河北日报》2004年1月17日。

③ 参见《吉林日报》2004年2月7日。