

政府决策机制优化研究

——基于1978年以来我国改革开放的视域

罗依平◎著

ZHENG FU JUE CE JI ZHI YOU HUA
YAN JIU

湖南人民出版社

政府决策机制优化研究

——基于1978年以来我国改革开放的视域

罗依平◎著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府决策机制优化研究:基于 1978 年以来我国改革开放的视域/罗依平著. —长沙:湖南人民出版社,2007.10
ISBN 978-7-5438-4859-7

I.政... II.罗... III.国家行政机关—决策—研究—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 082710 号

责任编辑:莫金莲

装帧设计:周佳佳

政府决策机制优化研究

——基于 1978 年以来我国改革开放的视域

罗依平 著

*

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路 3 号 邮编:410005)

营销部电话:0731-2226732

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2007 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8.625

字数:200000

ISBN 978-7-5438-4859-7

定价:17.00 元

本书获湖南省第十一届优秀社会科学学术著作出版资助和湘潭大学学术著作出版资助，系湖南省教育厅科研项目“社会主义和谐社会建设视野中的政府决策机制创新研究”（07C773）的阶段性成果。



序 言

乔耀章

罗依平的博士论文书稿《政府决策机制优化研究——基于1978年以来我国改革开放的视域》，获得了湖南省第十一届优秀社会科学学术著作出版资助和湘潭大学学术著作出版资助，即将由湖南人民出版社正式出版。作为作者的导师，我为此感到十分高兴和由衷的欣慰。

美国著名行政学家和管理学家赫伯特·A·西蒙认为：管理就是决策。这说明决策对于管理的成败至关重要。国内外经济社会发展的经验表明，政府决策是政府实施有效管理的首要环节和重要基础，政府决策的优劣与否是决定政府行政管理成败与国家兴衰的一个关键性因素，而好的决策来自于好的决策机制。许多国家的政府之所以能有效地促进经济社会的协调发展，确保稳定和谐的社会秩序，与这些国家的政府形成了运转良好、整体优化的决策机制有着直接关系。邓小平80年代初在总结“文化大革命”的经验教训时就指出：“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。”^① 邓小平在这里提出了一个重要思想，即只有从领导制度上解决问题（领导制度包括决策制度），才能避免“文革”一类的重大决策失误发生。1986年万里同志在全国软科学会议上发表重要讲话，明确阐明了政治体制改革的一个重要目标，就是要实现决策的民主化和科学化。2001年通过的国家“十五”计划纲要，将“推进政府决策的民主化、科学化”作为政府改革的一个重要目标。2002年党的“十六大”报告对民主科学决策机制的内涵作了较为完整的阐述，主要内容包括“要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化民主化。各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实现决策的论证制和责任制，防止决策的随意性。”^② 2003年3月产生的我国新一届中央政府，明确要求各级政府应当建立“科学民主的决策机制”。

本书基于1978年以来我国改革开放的视域，以政府决策理论为基础，突出强调政府决策机制及其优化问题，对我国政府决策机制的运作现状、发展趋势、生态环境、价值取向、逻辑演进、优化路径及对构建社会主义和谐社会的重要作用等进行了比较充分的研究论证，并提出了个人一些富有建设性的新思路与新观点，取得了如下六个方面的研究成果：（1）对我国政府决策机制的基本特征、存在弊端与发展态势等问题进行了系统的梳理；（2）对当代西方国家政府决策机制的发展历程进行

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第333页。

② 江泽民：《在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社2002年版，第35页。



了历史的、理性的审视与比较分析；(3) 从生态环境和价值取向两个层面对我国政府决策机制的变革方向与途径进行阐释；(4) 创新性地提出我国政府决策机制优化的目标模式应为协商决策模式并对此展开了论证；(5) 系统探讨了实现我国政府决策机制优化的有效路径；(6) 就我国和谐社会建设中的政府决策机制优化问题进行了前瞻性的思考。

当然，政府决策机制的优化是一个宏大的系统工程，非一朝一夕之功即可实现。同样，关于我国政府决策机制的研究也是一个在理论上与实践上涉及变量繁多且复杂程度很高的综合性课题，需要我们做出更为艰辛的探索与拓展。但毋庸置疑，本书的出版对深化政府决策理论的研究和进一步推进我国政府决策机制的改革与完善，都具有一定的理论启示意义与实际应用价值。

2007 年 7 月

于苏州大学



中文摘要

政府决策是政府实施有效管理的首要环节和重要基础，政府决策的优劣与否是决定政府行政管理成败的一个关键性因素。随着我国政治体制改革的深入和社会主义市场经济的发展，行政管理职能日益复杂，政府决策的范围和难度愈益扩大，政府决策的地位与作用更加凸显，由此也对政府决策机制的优化提出了更为迫切的要求。

本书研究的主题是 1978 年我国实行“改革开放”的战略方针以来，在社会主义现代化建设进程中逐步形成和发展起来的当代中国的政府决策机制，以及如何适应新的历史条件的变化，通过不断改革与创新，逐步建立起一个权威精干、反应灵敏、监控有力、功能齐全、整体优化、运作高效的现代政府决策机制。这一课题的研究显然具有重要的理论意义与现实意义。

本书以马克思主义政治学说与邓小平理论为指导，主要运用规范分析与实证分析相结合、政治分析与生态分析相结合、系统分析与比较分析相结合的方法，对植根于中国特定社会环境和服务于社会主义和谐社会建设的我国政府决策机制的基本架构、生成背景、运作效能、发展模式和完善方略等问题进行了较为系统、深入的阐释和探究，并提出了个人的一些具有建



设性的思路、见解和观点。

本书共包括以下六大部分内容。

第一章导论部分简要阐释了本书研究的主题和出发点,界定和论析了“政府决策机制”的基本含义和研究状况,在此基础上阐明了本文研究的重要意旨、主要方法和篇章结构。

第二章从评述当代西方国家及我国所形成的政府决策理论模型出发,对政府决策机制的一般原理进行了探讨,对其主要内涵、构成要素与功能作用等进行了初步界定,并对当代西方国家政府决策机制的发展进行了理性的审视,对其价值目标、构成要素与借鉴意义作了较为深入的分析和探讨。

第三章对我国政府决策机制的现状进行了分析和梳理,探讨了我国政府决策机制的基本特征与取得的主要成就,并在此基础上对其存在弊端与形成原因展开了理性反思。认为我国现有的政府决策机制是在计划经济和中央集权的历史背景下形成和发展起来的,已远远不能适应社会主义市场经济发展和社会主义和谐社会构建的需要。其政府决策理念的不成熟、政府决策权力配置的不合理、政府决策程序的不完善、政府决策责任追究机制的不健全、政府决策辅助、监督与评估机制的滞后等都在一定程度上制约了政府决策的质量与效率,不利于社会公共利益的有效实现。因此本文主张将政府决策机制的优化看作是一项系统工程,从多视角、多层面、多方位展开综合性的研究,认真地揭示其内在矛盾和发展规律,以找到行之有效的应对措施和改善方略。文章在此基础上对我国政府决策机制的发展态势,进行了分析与探讨,提出我国政府决策机制的变革与发展必须凸显服务行政的内在需要。

第四章从生态环境变迁与价值取向定位两个层面对我国政府决策机制的变革展开了分析。首先探讨了我国经济、政治、



文化与社会变迁对政府决策机制变革带来的影响与挑战以及应采取的应对策略。认为,研究当代中国的政府决策机制,必须以我国特定的经济、政治、文化、社会环境变迁的历史背景与发展方向为前提,进行有针对性的考察和分析。然后对我国政府决策机制的变革从公共政策价值取向定位和价值取向目标上进行了分析。文章在探讨公共政策价值观对政府决策机制运行影响的基础之上,分别就我国政府决策机制变革的价值取向定位与价值取向目标作了论述。然后提出,其价值取向定位应厘定在公共性、适应性、公平性、多元性与责任性这五大要素上;其价值取向目标则应体现为民主化、科学化与法治化这三大目标。

第五章运用邓小平的决策观和江泽民关于政府决策优化的指导思想以及以人为本的科学发展观作为指导方针,探究了我国政府决策机制优化的运作模式与实现途径。针对我国政府决策机制运行中存在的一些突出问题,本文认为,应运用现代控制论原理和管理封闭回路原理,对其进行重新构建与整体优化,以使信息机构、咨询机构、决策机构、执行机构、监督机构在整个政府决策过程中形成一个首尾衔接、相互促进、相互制约、整体联动的有机体系,建立起一个与现代社会相适应的运作高效的政府决策机制。本文将我国政府决策机制优化的目标模式确立为协商决策模式,并在此模式的基础之上经过系统分析认为,实现我国政府决策机制优化的有效路径主要包括:群体决策机制、公民参与机制、决策监督机制、法治保障机制和文化导引机制。

第六章主要从全面推进社会主义和谐社会建设新的时代要求出发,分析与概括了和谐社会的丰富内涵,阐述了政府公共政策对构建社会主义和谐社会的重要作用,最后探讨了如何通



过改革与创新等手段来完善我国政府决策机制，积极服务于社会主义和谐社会的建设。

关键词：政府决策；公共政策；决策机制优化



Abstract

Government decision-making is both the first link and the important basis of effective government administration. It is one of the key factors to decide government's success or failure whether its decision-making is good or not. With the deepgoing of our country's political structure reforms and the development of socialist market economy, the government administrative function is becoming increasingly complicated and its decision's scope and difficulty are becoming broader and its status and role are becoming clearer. Because of these, to optimize government decision-making mechanism is becoming extremely urgent.

The theme of this study is about contemporary China's government decision-making mechanism formed and developed in the socialist modernization construction since the reform and opening-up strategies being carried out in our country in 1978. And it also depicts how to establish a modern authoritative, sensible, supervisory, functional, optimal and effective government decision-making mechanism by constantly reforming and creating and being adaptive to the changing world. So the study is obviously of great theoretical and



practical importance.

Guided by the political theory of Marxism and Deng Xiaoping's doctrine, this paper mainly uses the method of combining model analysis, positive analysis, political analysis and ecological analysis and systematic analysis and comparative analysis. It systematically and profoundly explains and probes the basic frame, historical background, running efficiency, developing model and perfecting method of our country's government decision-making mechanism which is rooted in Chinese specific social circumstances and serving for construction of the socialist harmonious society. This paper also puts forward some arguments of originality and creativeness to some degree.

The whole paper contains six parts.

Chapter one as the prologue briefly explains this study's theme and starting point. It delimits and argues on basic meanings and current researching fact of the government decision-making mechanism. On this base, it clarifies aim, method and structure of the study.

Chapter two probes and discusses the general principles by starting from giving some comments on the theoretical models of government decision-making mechanism formed in contemporary western countries and our country. It delimits its main contents, structural elements and functional roles and analyzes its main characteristics. It also has a rational thinking about the development of government decision-making mechanism of modern western countries with the angle of humankind's political civilization development. And it analyses and discusses its value aim, structural elements and reference meaning so that it can supply perfection of our country's government decision-making mechanism with some beneficial inspiration.



Chapter three makes an analysis of the present situation of our country's government decision-making mechanism and has a rational thinking about its drawbacks and the deep reasons. It discusses the basic features and main achievements of our government decision-making mechanism. It points out that our country's current government decision-making mechanism is formed and developed under the historical background of planned economy and centralization of state power. This mechanism can not satisfy the needs of development of socialist market economy and construction of the socialist harmonious society. These drawbacks include: government decision-making's unripe conception, its unreasonable power disposition, its imperfect procedure, its unsound responsibility investigation and its stagnant auxiliary, supervision and comment systems. They restrict the quality and efficiency of governmental decisions and bring about resistant factors to realize social and public interests. Therefore this paper advises that the optimization of government decision-making mechanism should be taken as a systematic engineering and comprehensive studies should be made about it from different angles. So that we can reveal its inner contradictions and developing laws and find perfect countermeasures. This paper also makes an analysis of development trend of our country's government decision-making mechanism. On the basis of revealing the general development trail of the reform of humankind's government administrative models, it holds the view that the reform of our country's government decision-making mechanism must satisfy the necessary need of serving administration.

Chapter four makes an analysis of the reform of our country's government decision-making mechanism by using the method of eco-



logical analysis and with the view of public policy's value orientation and its value aim. At first it mainly discusses the influences and challenges brought about by four elements, such as economic, political, cultural and social changes and what appropriate measures should be taken. It holds the view that the studies about contemporary China government decision-making mechanism should be made with the premise of China's economy, politics, culture and society changing situation and developing direction. Then it depicts the influences on the run of government decision-making mechanism brought about by public policy's view-point. And it discusses the concrete public policy's value orientation and its value aim. It points out that its value orientation should be clarified as public, adaptable, fair, multiple and responsible and its value aim should be placed as democratization, scientization and rule by law.

Guided by Deng Xiaoping's decision-making view, Jiang zeming's concept about perfection of government decision-making and the scientific development view of taking human beings as the root, Chapter five probes the running model and realization way of the perfection of our country's government decision-making mechanism. This paper holds the view that the mechanism must be rebuilt and wholly improved by making information units, advisory bodies, decision-making organizations, executive departments and supervision organs as an organic whole which is interrelated and interacted and mutually advances and conditions in the process of government decision-making. This paper points out that the modern government decision-making model of our country is the consultative decision-making mode. And it points out that the effective systems to construct the mechanism



includes; system of group decision-making, system of citizen's participation, system of decision's supervision, system of legal guarantee and system of culture guidance.

Starting from the new era demand of promoting construction of the socialist harmonious society, Chapter six mainly analyses and outlines the full contents of the harmonious society and clarifies government public policy's important role in constructing the socialist harmonious society. At last it discusses how to serve the construction of the socialist harmonious society by reform and innovation of our country's government decision-making mechanism.

Key words: government decision-making; public policy; optimization of decision-making mechanism



目 录

序	(1)
中文摘要	(1)
Abstract	(5)
第 1 章 导论	(1)
1.1 本书研究的主题及出发点	(1)
1.2 若干重要概念的界定及阐释	(4)
1.3 相关研究状况纵览及研究意旨	(21)
1.4 本书的研究方法及篇章结构	(24)
第 2 章 政府决策理论模型与政府决策机制的 一般理论	(27)
2.1 政府决策理论模型述评	(27)
2.2 政府决策机制的内涵界定	(42)
2.3 政府决策机制的功能体现	(50)
2.4 当代西方国家政府决策机制发展的启示	(58)
第 3 章 我国政府决策机制的基本状况与发展 态势	(72)
3.1 我国政府决策机制的主要特征与进展	(72)
3.2 我国政府决策机制存在的弊端及其原因	(78)