

李彬
著

透支的权力

TOUZHI DE QUANLI

——地方政府决策失误的深层观察



湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

透支的权力

——地方政府决策失误的深层观察

李 彬 著

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：武汉市汉桥印务有限责任公司 经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32 印张：10.75

字数：269 千字 插页：4

版次：2003 年 2 月第 1 版 印次：2003 年 2 月第 1 次印刷

印数：1—3 000 定价：20.00 元

书号：ISBN 7—216—03618—2/D·596

序

王乐夫

建国以来,我们党和国家高度重视决策及政策问题,积累了丰富的成功决策经验。特别是党的十一届三中全会以来,党和国家将决策的科学化和民主化当作政治体制改革以及社会主义民主政治建设的一个重要环节、内容、任务或目标。1980年,邓小平同志发表《党和国家领导制度的改革》的重要讲话,揭开了我国政治体制改革的序幕,同时也是对传统决策体制的一次集中、深刻的批判。1986年,万里同志作的题为《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的专题报告,成为我国决策科学化和民主化进程中的一个重要里程碑。

改革开放二十多年来,我国在决策的科学化、民主化方面的成就主要表现在:一是真正确立了我国社会主义的行政决策的根本指导思想 and 原则,把以经济建设为中心,建设有中国特色社会主义作为政府行政决策的根本指导思想,将实事求是、调查研究、从群众中来到群众中去、民主集中制、政策检验以实践及生产力为标准等作为我国行政决策的基本原则和方法。二是在政治体制改革的过程中着手解决传统的决策体制及决策过程中长期存在的种种问题,提出一系列的重要原则,如明确提出从决策体制上解决党政职责不分,权力过分集中的弊端;提出克服决策过程中的主观主义、经验主义和个人独断专横的作风与行为;提倡采用科学、合理的决策程序及方法,最大限度地集中群众的智慧,反映群众的要求、愿望和利益等。三是加强专门政策研究机构的建设。从1981年开始,县以上



各级党政机关相继成立专门的政策研究室,作为党政机关的决策研究、咨询和参谋的机构,同时鼓励和扶持作为体制外或民间的政策研究组织,即各种各样的智囊团的建立和发展,充分利用与发挥大学、科研机构以及各种学术团体的作用。四是在现实的行政决策实践上逐步采用现代化的决策程序和方法,对许多重大的经济社会改革,进行了现代化决策的尝试。即采取有组织的群众参与,专家咨询,各种方案的择优,多方面的可行性论证的现代决策程序和方法,有效地保证了决策的预期效果,避免了重大决策失误。

但是,由于我国现有的行政决策体制是在计划经济体制的基础上形成和发展起来的,当前仍存在诸多缺陷和不足,不能适应社会主义市场经济发展的需要。从总体上看,我们目前仍处于由传统决策体制向现代化决策体制的转变时期,离决策科学化与民主化的现代目标仍有差距。其主要表现在:一是现代化决策系统发育不成熟;党、政决策的权力、职责及范围的划分不甚明确;政策研究机构的职能发挥不充分,民间政策研究组织发育缓慢。二是决策过程的科学化、程序化和法制化程度不高。三是决策方式方法比较单一、陈旧,政策研究人员的素质欠佳。四是决策后执行监督不力。

上述原因的存在,导致一些地方领导干部在地方政府决策中凭经验,甚至主观随意决策。多年来,因领导干部决策失误而导致国家和集体经济损失的现象在一些地方时有发生。其中,有的是在贯彻执行上级政策过程中不搞调查研究,盲目决策而导致的失误;有的是好大喜功,为突出个人任职期间的“政绩”,不顾当地具体情况肆意铺摊子、扩规模、上项目造成的决策失误。例如,苏北某县因领导乱拍板,投资1000万元兴建绒布革厂,结果工厂运转不到半年就因产品销售不出而倒闭;河南洛阳市投资6000万元造了一座断桥。这一类例子在全国各地为数不少。决策失误不仅浪费了国家和集体的财力,还严重损害了党和政府在人民群众中的形象。

那么,如何避免出现决策失误呢?我认为,关键的一点在于政

府决策必须以江泽民同志“三个代表”重要思想为指导,全面实现决策的科学化和民主化。

江泽民同志在党的十五大报告中指出,要“逐步形成深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智的决策机制,推进决策科学化、民主化,提高决策水平和工作效率”。没有调查研究就没有决策权。当前很多地方政府决策失误,其原因是多方面的,但是,没有深入调查研究而盲目决策,不能不说是一个突出的原因。深入实际调查研究,是我们党的优良传统,也是新时期各级领导干部提高决策水平的关键。以江泽民同志为核心的党中央多次强调调查研究对于科学决策的重要性,并身体力行,每当进行重大决策之前,江泽民等中央领导同志总是率先深入基层、深入实际、深入到广大人民群众中间,广泛征求各方面的意见,在此基础上作决策,为全党做出了榜样。当前,我们正处于社会主义现代化建设的重要时期,各级领导干部要发扬我们党的好传统,大兴调查研究之风,自觉深入群众,深入基层,了解民情、反映民意、集中民智,推进决策的科学化、民主化,从而提高科学决策的水平。

江泽民同志多次强调,不仅要制定正确的决策,而且要认真切实地落实决策。他指出:“决策的制定和实施方案的部署,事情还只是做了一半,还有更重要的一半就是要确保决策和部署的贯彻落实。”这一论断,是马克思主义唯物辩证法的生动体现,它精辟地揭示了科学制定决策与决策贯彻落实的关系。当前一些地方党、政领导在决策形成之后,却执行不力,这是不允许的。作决策和抓落实是两个紧密相关的环节,而督促检查则是推动决策落实的有力保证。正是这样,江泽民同志还进一步指出:“开展督促检查是一个重要的领导环节和领导方法,此事切不可放松。”我们一定要落实江泽民同志的这个指示。

要使决策正确,避免出现决策失误,还应积极推进决策法制化。到目前为止,全国人大及其常委会通过的法律法规达到了 350 多

部,国务院通过的行政法规 800 多件,全国各地出台的地方性法规近 7000 件。我们的党、政领导一定要贯彻“依法治国”的方略,凡合乎国家法律、政府法规者,坚持贯彻执行,否则坚决杜绝不做,特别在重大决策和用人问题上更不能有任何含糊。

最后,应指出的是,提高决策水平和质量的途径是多方面的,其中学习是至关重要的,这种学习包括向先进榜样学习,也包括向失败者“学习”。《汉书·贾谊传》上说:“前车覆,后车诫。”吸取他人决策失误的教训,从失误的教训中警戒自己,避免再次发生类似的决策失误,也许是更难得的“学习”。

李彬同志在地方政府工作之余,致力于政府决策的理论和实证研究,《透支的权力——地方政府决策失误的深层观察》一书是他的阶段性成果。就我所了解,专注于对地方政府决策失误的典型案例进行理论和实证分析的著作,在国内似还未见。尽管他这本书分析还不一定很全面、准确,甚至还可能存在很多漏洞,但一方面,他潜心收集与遴选的典型案例,令读者开拓眼界,催人警醒;另一方面,更为可贵的是,他凭借其理论修养,对每一案例进行力图“就事论理”的理性评点,使读者既了解事例,也提升了理论水平,有利于从理性规律上夯实避免决策失误的根基的这种精心构思,是会令读者有“开卷有益”之效的。

2002 年 10 月 26 日夜于中山大学康乐园

前言

决策是随着人类的产生而产生的,决策活动贯穿于人类的历史。作为人类的一项指向未来的活动,决策是一种普遍存在的社会现象,可以说社会生活中的每个人和每项管理活动都贯穿着一系列的决策。自从政府产生以来,决策就成了其最重要的行政管理活动。政府行政管理的方向、目标、重点等要通过政府决策来确定,各级政府的计划、指挥、组织、协调、控制等职能的履行都要以政府的正确决策为基础,可以说,政府的整个行政过程都是以政府决策为基础。



决策一词源自英文 decision-making,意思是作出决定或作出选择。关于决策的定义,目前还没有一个公认的模式。一般认为,在现代管理学上是美国首先使用“决策”这一术语。20世纪30年代,美国学者切斯特·纳德集早期管理思想之大成,最早把决策概念引进管理理论中,对于企业投资项目、确定生产指标和打通销售渠道起到了极大的推动作用。其实,我国早在先秦时期,就出现了“决策”一词,例如在《韩非子·孤愤》中有“智者决策于愚人,贤士程行于不肖”之说;楚汉相争时代,韩信就战争战略问题提出过有名的“决策向东,争权天下”的思想。^①

从广义上说,决策是一个过程,包括提出问题、调查研究、设计方案、评估方案、选择方案、实施方案等一系列环节。从狭义上说,

^① 陈振明:《公共管理学》,北京:中国人民大学出版社,1999,第329页。

决策是从各种方案中择取一种最可行方案的选择行为,实质是一种“拍板”行为。在本书中,我们倾向于把决策理解成一个过程,因为如果没有拍板定案前的一系列活动,决策只能是一种主观臆断。这一过程就是个人或群体为实现其目的,制定多种可供选择的方案并决定采用其中最可行方案的过程。

从上述观点出发,我们把政府决策理解成国家各级行政机关及其领导者为了实现国家或公众利益,依据法律为一定的政府行政行为确定政府行政目标,制定多种可供选择方案并选择行政方案的过程。因为政府决策是在各级政府行政机关领导的领导下进行并最终由领导决定行动方案,所以我们认为政府决策的实质也就是领导决策。决策是领导工作的核心,贯穿于领导工作的各个方面,关系着事业的兴衰成败。^①

一般说来,政府决策主要具有如下特征:

一是宏观性。这是由政府决策的对象范围决定的,因为政府决策涉及一个国家或一个地方政治、社会、经济、文化等大方面,具有全面性、长期性、稳定性等特点。二是政治性。这是因为政府决策的作出总是基于一定的利益表达和利益综合之上的,它与国家利益相一致,体现国家的利益和意志。三是公共性。政府的权力作为一种公共权力,它的运作所确定的规范、基本目标就在于解决公共问题,处理公共事务,反映和实现与某个政策有关的大多数人的最大利益。决策是否有效、是否公正取决于其决策是否恪守“公共性”原则,也取决于它执行的过程是不是存在着“上有政策,下有对策”和地方利益优先。四是非赢利性。政府决策以处理政务、管理社会公共事务为着眼点,以实现对社会价值的权威性再分配和确立公平平等的社会关系为主要功能,它不像经济组织那样以赢利为主要目

^① 王乐夫:《领导学:理论、实践与方法》,广州:中山大学出版社,1998,第122页。

标。另外,由于政府决策环境的复杂多变,特别是国际环境的多变性,国内政治社会经济文化环境也存在着互相影响,所以政府决策又在某种程度上与一般决策一样具有风险性、模糊性和不可确定性等特征,而这些特征往往使政府决策产生偏差。

政府决策的主体是各级行政机关及其领导者,而政府决策的对象和范围是随着政治社会经济文化的发展而变化。我们把建国后的政府决策的对象和范围分为两个阶段,即是以改革开放为界,分为1979年以前30年和1979年以后20年。前30年的政府决策对象范围无所不包,上至国家大政方针政策,下至全国人民的吃穿,都需要通过政府决策加以解决。就拿国有企业的决策来说,其剩余索取权和控制权几乎完全为政府拥有(主要是中央和省级政府拥有),整个国有经济部门组织得就像一个超级大公司,几乎所有的生产决策、投资决策和用人决策都由中央计划确定。^①究其原因,归结到一点就是我国当时实行的是计划经济体制,一切管理活动都随着中央计划运转,计划时期的代价是资源配置无效、生产效率和技术效率的损失,所以计划经济时期政府决策也就包括国有企业的决策。而在1979年以后,我国逐渐由计划经济体制向市场经济体制转型,其核心是围绕着决策权而展开的,首先是从国有企业的改革开始,把决策权和剩余索取权逐渐从政府转移到企业手中。政府决策的范围也逐渐从无所不包转向到以宏观方面为主的决策上来,包括国家的政治、经济、文化教育以及社会生活各个方面的重大事务,即除国家法律另有规定之外的社会公共事务。而其他方面的决策,如企业、事业单位和社会团体的决策等,其对象和范围主要限于各自的内部事务,一般不涉及整个国家和社会范围的公共事务,所以都不在政府决策之范围。

^① 张维迎:《企业理论与中国企业改革》,北京:北京大学出版社,1999,第115页。



既然政府决策是一种动态过程,那么在这一过程中,由于决策主体选择的行动方案的失误而导致政治社会经济方面的损失及负面影响,我们把这一现象称为决策失误。我们知道,正确的决策为实施善治奠定基础,通过有效的执行,将带来利国利民的效果。而决策失误将会导致各项工作一错再错,最终产生严重的后果。决策失误存在于社会的各个层面,涉及到政治、经济、环境、人口等问题,其影响面极广,大到一个国家、一个地区,小到一个行业、一个部门,正所谓“一着不慎,满盘皆输;一着占先,全盘皆活”。在这里,政府决策失误产生的损失面、破坏面最广、最大。1986年,万里副总理在全国软科学研究工作座谈会上作了题为《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话。他指出,在一切失误中,决策的失误是最大的失误。我们在这里可加上一句,在所有的决策失误中,政府决策失误是最大失误。例如1958年的“浮夸风”中,政府决策者不顾主客观条件的限制,提出了“大跃进”,办人民公社,“提前进入共产主义”。于是各地农村大办食堂,原以为我们的物质已经极大丰富,可以敞开吃、穿、用了,可以“按需分配”了。岂不知,我们当时的生产力水平还很低下,物质还不丰富,群众的觉悟也离共产主义甚远。在这种情况下大搞“一大二公”,不但不符合国情,挫伤了群众积极性,还对生产力造成很大破坏,给经济建设带来灾难性后果。据统计,仅经济损失就高达数千亿元,导致出现三年经济困难时期。可见,不顾生产力水平去“大干快上”,这种决策是无益于国计民生的。①

① 孔繁玲、周少歧：《领导误区及其突破》，北京：中共中央党校出版社，1998，第41页。

综观我国许多重大政府决策的失误,如人口政策的决策、“以粮为纲、以钢为纲”的决策、“赶超英美”的决策等,都对我国社会主义建设事业造成了巨大危害。

改革开放 20 多年来,通过财政大包干、分灶吃饭、分税制等改革,地方政府拥有了相当大的经济决策权。但由于有相当一部分领导人不懂经济,只是凭自己的经验与好恶决策,结果造成了全国经济结构的严重不合理。近年来,随着我国改革开放的不断深入和国民经济的迅速发展,全国各地的基础建设也在快速推进,有力地促进了地方社会经济建设的繁荣。但与此同时,资金短缺已成为一些地方进一步发展的“拦路虎”。于是,改善环境,招商引资,成为地方经济再上一个新台阶的重要途径。然而,令人痛心的是,就是在这种资金短缺的形势下,一个又一个的决策失误却让上百万上千万甚至上亿元的资金从指头缝里哗哗流掉。一个典型的例子是开发区和微缩景观的一哄而上。1992 年邓小平南巡后,改革开放再次进入加速发展期,各地政府不顾自身的实际情况,纷纷上马开发区。初步估计这一时期上马的开发区高达 1 万个。某省有地(市)县级行政机构 109 个,至 2000 年底已设立县以上各类开发区 153 个,乡级 88 个,全省形成级级都抓开发区,县县都办开发区的“兴旺”局面。^①结果大片土地荒芜,却无太大收获。关于开发区建设,各地政府到底造成了多大损失,谁也说不清。与此类似的是人造景观的建设。资料表明,从 1990 到 1993 年的三年中,全国各地共建起了能接待 1000 人以上的人造景观 1000 多处,景点主要集中于河北、浙江等省,总计投资 50 多亿元,而参观者甚少。对此,不能不引起我们对决策失误这个被称为“不落腰包的腐败”的高度关注。

政府决策失误还常常反映其制定的政策中,如产业政策。有时

^① 张军:《走出黑洞:当代中国失范现象批判》,北京:中国经济出版社,2000,第 18 页。

一项失误政策会导致巨额损失,或者是直接的经济损失,或者是环境恶化。20世纪80年代末期,我国制定的产业政策,曾不适当地对部分有严重污染的产业进行重点支持。这一政策虽然使造纸、电镀、皮革、印染等行业迅速发展,但造成了部分地区环境的恶化,特别是一些流域水体被严重污染。国务院1996年不得不作出决定,取缔、关停这些严重污染环境的小企业。在一年多的时间里,各级政府关停了65000家这类小企业。然而,有关方面为此付出沉重代价,仅中国农业银行因此无法回收的贷款本息就高达50多亿元。又如,在国际汽车集中程度不断提高的情况下,我国的汽车产业却选择了截然相反的道路,汽车产业的分布分散化,造成很多地方以汽车为龙头产业。不过,有些地方已意识到决策的失误,并且及时对它作了调整。①我国近年来因政策和规划失误导致环境恶化并付出沉重代价的事件绝非仅此一例。一些地方为片面追求经济利益毁林开荒,滥垦草原,围湖、围海、填塘造田,严重破坏生态平衡并成为1998年特大洪水的诱因之一;一个时期“靠山、隐蔽、进洞”的方针使二汽、攀钢等污染严重的企业在狭窄的山谷中建设,形成了严重的局部环境污染;20世纪80年代中期重点发展塑料包装制品使塑料食品包装年销售量达百亿只,造成了严重的白色污染等等,不一而足。

由于缺乏政府的宏观政策引导,近20年来,各地政府盲目投资导致恶性竞争和过度重复建设为数不少,使各地经济遭受了巨大损失和浪费。有关资料显示:“八五”期间全国共引进彩电生产线160多条,生产能力达到2000多万台,而市场容量只有1000万台左右,有一半以上的企业开工不足。②另据报道:全国汽车生产线目前的开工率只有85%;棉纺生产线闲置1/3,相当于120亿~150亿元的投

① 李彬:《对决策型浪费的深层思考》,《特区经济》1999年第5期。

② 阿祥:《决策者,你不可乱拍板》,《南风窗》1998年第12期。

资未发挥作用；铝材生产厂 230 多家，设备利用率只有 20%；全国易拉罐年需求量 50 亿只左右，而各地耗费巨额外汇引进的易拉罐生产线年产量高达 100 亿只；自行车因盲目合资而陷入困境，全国 75 家骨干企业一半亏损。盲目建设、重复建设，最终造成了中国经济结构的严重不合理。又如前几年各地争上机场建设项目，导致一些地方机场过密，客流量偏低，亏损严重。2001 年全国 143 家机场中有 127 家亏损。物流中心的建设也存在同样的问题，据统计，物流中心的空置率高达 60%。^①

政府决策失误的影响是巨大的，它不仅仅是国家经济上的巨大损失，更严重的是政府权威、政府信用的慢慢丢失。当决策失误的概率上升，当信息有限、技术有限、能力有限时，科学、慎重的决策往往被决策者的主观意志所代替，决策偏差导致政策失误，政策失误引起社会混乱，当这些长期得不到改善时就会带来社会成员的不满，就会发生政权的合法性危机。对此，各级政府必须引起高度重视和警惕。

三

毋庸讳言，一些地方政府决策产生失误，原因很多，其中有着历史的原因。有些地方重点工程决策之时，我国仍处在计划经济向市场经济过渡的时期，在投资决策中，地方政府行为仍占有决定性的影响，投资主体依旧主要是国家。某些地方领导为了本地区的利益，千方百计争项目，认为只要争到项目，就可以有国家投资，地方经济就可以在短时间内有很大改观，而投资的经济效益则是次要的。也正是因为这种急功近利的思想，使得我国过去重复建设不断加剧，当所有这一切所带来的问题在当前的环境下暴露无遗的时

^①《中国经济时报》2002 年 6 月 5 日。

候,人们为此而付出的代价是昂贵的。综观地看,地方政府决策失误既有表面的原因,如“三拍”决策(决策前拍脑袋、决策中拍胸脯、决策失误后拍屁股走人)、“首长工程”、“条子项目”、“政绩工程”,又有深层的制度安排方面的原因,那就是决策科学化、民主化、法制化机制的缺失,在这深层的制度安排后面是我国公共财政体制还未建立。其实,“首长工程”、“条子工程”这类东西不要说市场经济,就是真正意义上的计划经济也不允许这么干的。^①显而易见,“政绩工程”等的大量存在与决策民主化、科学化和法制化的缺位密切相关,也和公共财政的缺位紧密相关。

1. 错误的政绩观是造成决策失误的思想根源。不切实际地上马“大项目”、“豪华项目”,这种“政绩工程”、“面子工程”,时下在各地非常普遍。“政绩工程”的大量存在,直接的原因是我国的领导干部政绩考核机制存在问题。由于我国还没有形成制约决策失误的机制,特别是在法律上,对决策失误造成的损失没有惩处的办法,加上对领导干部政绩的考核机制缺乏硬性指标,从而导致现实中决策失误屡屡发生。例如,为让上级领导参观“路边工程”时能“一览无余”,河南省邓州市彭桥乡政府领导竟断然下令将沿公路边正在生长的高秆作物统统毁掉,而一律种植辣椒、花生、烟叶等低秆作物,该乡沿公路的5个村被毁的玉米达百亩,可谓领导要政绩,村民遭了殃。^②无独有偶,云南省曲靖市沾益县炎方乡法洒村2002年3月底接到上级有关部门层层下达的建设烤烟“市级样板”任务,规划在该村连片种植500亩烤烟“市级样板”田。然而,在规划的500亩田地上,112户村民早已种上了麦子。为搞“样板工程”,500亩已抽穗的麦子全部被拔除,最终“样板工程”彻底走了样。^③类似的还有

① 秦晖:《首长工程的害处》,《南方周末》2002年8月22日。

② 《厦门晚报》2002年6月8日。

③ 《福州日报》2002年5月17日。

山西运城的渗灌工程,把一座座“碉堡”似的空壳矗立在路边;湖北房县窑淮乡把几个村的羊集中在一起,上演了一幕“养羊基地”的“羊相”;安徽峨岭粮站稻谷满仓的虚假现象,竟骗到了国务院总理头上。^①这些真可谓触目惊心。政府部门官僚主义作风是造成决策失误的又一重要因素。如果说决策者由于受到局部利益驱动,盲目决策上项目,那么,项目专业审查部门应该严格把关,才能避免错误决策。事实却是,政府有关部门在审查一些项目时,没有严格地执行国家的法律和政策,致使错误的决策一路绿灯,最终得以实施,造成大批资金白白流失。

上述“政绩工程”等类型的决策失误与当前我国科学的领导干部政绩考核机制缺位有关。干部考察是干部选拔任用工作的重要环节和基础工作,也将对干部的价值取向产生重大的导向作用。而由于一些地方组织人事部门在考察干部时不够细致、深入,考察方法简单,考察范围狭小,考察人员素质不高,常被那些追求“立竿见影”的干部们的“泡沫政绩”所迷惑,使之蒙混过关,此类干部升迁后,往往会造出更大的“泡沫政绩”来。因此,组织人事部门应改进实绩考察方法,制定和完善党政领导干部岗位职责规范,建立任期目标责任制和实绩考核指标体系,力求干部考察客观、准确、全面,防止失察现象发生。只有严格考核领导干部政绩,领导在决策时,才会充分考虑决策效益,不敢草率从事。

2.决策民主化的缺乏导致政府决策失误,这是导致决策失误的首要问题。所谓民主化,就是在决策过程中要充分发扬民主,听取各方面的意见。一是在决策目标确立之后,决策层要及时征求各部门和各地方的意见,尤其是要听取决策执行部门的意见。二是在征求意见时,要力求广泛全面,除了听取行政执行人员的意见外,也要听取有关专业人员的意见,必要时还要征求群众的意见。三是在实

^①《报刊文摘》2002年6月16日—18日。



际决策工作中,要有一个反复研拟决策的过程,有利于最大限度地汲取各种意见,完善决策。长期以来,我国政府决策存在的一大缺陷就是单一、闭门的决策,对一些涉及广大公民利益的重大问题的决策都是由政府部门说了算,很少听取公众意见。有时政府部门也搞一些民主决策,但不过是请几个专家咨询论证一下,其本质仍是少数人闭门决定涉及广大公众利益的重大事件。决策制定后政府一纸文件,社会公众只能被动接受。实践证明,单一、闭门决策弊病很多:一是它是导致决策失误的根源。单一、闭门决策的主观性和随意性使决策往往脱离实际,一些对经济发展产生重大影响的决策往往由于决策失误而造成对经济的重大损害。二是它否定了公民的知情权和参政权。在一个民主法制的国家,知情权和参政权是公民的基本权利,尤其是一些直接牵涉广大公民利益的重大问题决策,必须让公民详细了解决策的依据,充分听取公民的意见,这是对公民权利的尊重。政府部门的单一、闭门决策,显然是对公民知情权和参政权的否定。三是缺少对行政权力的监督,容易导致决策暗箱操作。政府单一、闭门决策由于不利于制约权力、缺少公众监督,容易造成决策部门为部门利益进行暗箱操作,甚至还会导致权力寻租,产生腐败。

决策的民主化应表现为政府的主要决策须经同级人大讨论。国务院经常把重大事项,如重大的改革措施(政府机构改革方案),重大的工程项目(三峡工程)提交全国人大审议,这给全国各级人大、政府做了个好榜样,真正体现了政府为人民服务的宗旨,体现了人民代表大会是最高权力机关,这种做法,地方各级人大、政府都应该仿效。我们认为地方政府决策时,下列事项的决策必须经同级人大讨论:涉及广大人民群众、职工干部利益的政府机构改革方案,医疗制度改革方案等,撤县建区、撤街并街等行政区域变更的决定等;涉及广大人民群众利益的公用事业性收费标准的确定及变更,如电费、煤气费、过桥费、地铁费等;政府负有限责任的国有资产企业投

资项目；重要的城市规划、城市环境及建筑工程项目，如标志性形象工程、交通道路的规划建设、重大的绿化工程项目、城市广场规划、地铁的立项等。推进决策民主化必须正确处理上下级关系，适当划分中央与地方、上级和下级的职权范围。从党政组织上下级关系来看，我们历史上既出现过不尊重中央和上级决定、危害党政统一的分散主义现象，也出现过权力过分集中的现象。但从总的方面来说，主要还是对于发挥下级组织的积极性、创造性不足。“不适当的过分的中央集权，不但表现在经济工作、文化工作和其他国家行政工作中，也表现在党的工作中。上级机关所作的硬性的规定太多，而不少的规定，并不是对于下级组织的情况和经验作了充分研究的结果，以致往往使下级组织在执行的时候发生困难。许多上级组织还不善于深入下层，倾听下级组织和群众的意见，同下级组织经过互相商量去解决工作中的问题，还习惯于在办公室里发号施令，或者到下面去包办代替。此外，有些上级的领导人员还喜欢摆架子，耍威风，只是教训人，批评人，而不能向下级请教，不能听下级的批评，不能对下级作自我批评。”^①如果不注意并改变这种情况，那么，在这些地方也就不会有真正的民主决策。所以，政治体制改革的重要内容就是要解决党政不分、政企不分、权力过分集中的问题，要在保持中央统一领导、下级服从上级的前提下，给地方和下级组织，特别是企业、事业和社会单位更多的自主权、决策权，这是推进决策民主化的重要方面。要坚持集体领导的方法。集体领导是民主决策在领导工作中最直接、最经常的表现形式。决策民主化，在一定意义上说，就是重大问题必须由领导班子集体决定，坚持决策中的多数原则、少数原则和程序原则。所谓多数原则，就是领导班子集体决定重大问题，必须少数服从多数，不能由个人或少数人说了算。如有不同意见可以保留和向上级反映，但在行动中必须按照集体的

^①《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第227～228页。