



- 国务院办公厅主管
- 中国行政管理学会主办
- 1985年创刊

[首页](#)
[关于杂志](#)
[CPA资讯](#)
[杂志在线](#)
[在线投稿](#)
[在线订阅](#)
[理事会](#)
[广告专区](#)
[电子期刊](#)

杂志在线

- 最新目录
- 本刊特稿
- 热点聚焦
- 公共管理
- 学术论坛
- 往期回顾

订阅投稿登陆

用户名:

密码:

[注册 >>>忘记密码?](#)

[在线订阅](#)

[作者在线查稿](#)

[过刊查询](#)

理事会

[邀请函](#)

[服务内容](#)

[理事会章程](#)

[历届名单](#)

[更多>>](#)

最新目录

转型期公共决策模式路径优化：从传统模式向动态协同模式的转变

学术论坛

张红凤 韩磊 闫绍华

发布时间：2014-10-9 发布人：本站 源自：

基金项目：国家社科基金重点项目“覆盖全过程的我国食品安全监管效果测度与监管模式重构研究”(编号：14AGL019);教育部人文社会科学规划基金项目“我国食品安全监管绩效评价及其治理机制研究”(编号：13YJAZH133);“泰山学者”建设工程专项经费资助

作者：张红凤，山东财经大学公共管理学院院长、教授;韩磊，山东财经大学公共管理学院副教授;闫绍华，山东财经大学公共管理学院讲师，济南250014

doi:10.3782/j.issn.1006-0863.2014.10.22

[摘要]如何实现公共决策模式中各要素的动态协同，是优化决策模式、提高公共决策效能的关键。从公共决策模式逻辑体系的五要素是否存在协同效应的视角出发，剖析了我国传统公共决策模式的内在缺陷及成因;立足于我国转型期独特的制度禀赋，从多元化的决策主体、追求公平和效率的价值取向、开放动态的制度环境、基于技术评价的决策机制、动态博弈的决策过程五个维度，构建动态协同的现代化公共决策模式，实现转型期公共决策模式的全面优化和升级。

[关键词]公共决策模式;动态协同;路径优化

[中图分类号]D035[文献标识码]A[文章编号]1006-0863(2014)10-0101-06

一、问题的提出

我国的传统决策模式由于其决策主体单一、决策机制集权化，与所处社会环境之间、决策模式的各要素之间缺乏同步性和协调性，易导致决策失误，影响巨大，特别是重大决策失误的负面效应无法估量。如我国政府公共决策失误曾导致厦门PX项目危机事件、上海磁悬浮事件、重庆出租车司机罢运事件等发生，给社会带来不良影响和后果。

转型期，我国利益集团分化、公民参与决策的意愿和能力加强等重要社会变迁发生，迫使决策模式不断演进。1980年代以来，随着中国的工业化和城市化进程，社会结构和社会阶层呈现分化趋势，收入差距和阶层差异扩大，多元利益集团逐渐形成，公共问题呈现复杂化态势。2000年之后，中国的信息化进程加速，新兴媒体改变了信息由上而下的单向传播方式，教育水平提高带来公民意识觉醒，人们借助新媒体积极参与到公共决策的讨论中，对传统公共决策模式形成冲击。因此，传统的公共决策模式在多方主体的利益、信息和意愿协调方面的缺陷，导致其与现实的冲突加剧，危机频现。

本研究基于协同理论讨论公共决策模式的现有问题、理想模式和实现路径，通过对公共决策模式构成要素协同的内部机理分析，批判传统公共决策模式的内在缺陷，并立足于中国转型期的制度禀赋，构建动态协同的现代化公共决策模式，以期丰富公共政策的相关理论与实践。

二、相关概念与理论基础

公共决策模式发展的内部动力来自于内部要素之间的动态博弈与协同合作，各要素组合形式和分析重心的不同构成了迥异的公共决策模式。因此本研究引入协同理论作为公共决策模式分析的理论基础，本节将重点阐述公共决策模式的内涵、要素以及协同理论对本研究的启示。

(一)公共决策的概念与理论

公共决策是指在特定的制度环境下，在特有的决策系统中，公共组织运用一定的决策程序来管理社会公共事务，并做出相应决定。公共决策应将所涉区域的环境因素和公民意愿纳入考虑范围。现代化的公共决策模式，需要多元主体共同参与、决策系统内部要素高度协同，自发地促进公共决策效能得以最大化的发挥。

公共决策的成败很大程度上由公共决策模式来决定。所谓公共决策模式是指公共权力机构进行公共决策的基本行为模式和主要制度框架。理论界从不同角度，对公共决策模式的构成要素进行了界定，按照结构状态，决策模式的研究维度包含政策权力、政策组织、政策运行机制及政策功能配置(张亲培、王春城，2010);按照变化特征，决策模式又可分解为决策结构、决策能力和决策机制(王磊、胡鞍钢，2010)。陈振明(2003)

认为,政策系统由政策主体、政策客体和政策环境三大要素组成。政策主体指直接参与或间接参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体和组织。政策客体指政策发生作用的对象,包括政策要处理的社会问题和产生影响的社会成员两方面。政策环境指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和,包括社会经济状况、制度和体制条件、政治文化、国际环境等。在以往文献的基础上,本文将公共决策模式的基本构成要素归纳为决策主体、价值取向、制度环境、决策机制和决策过程(见图1)。公共决策模式形成及发展的过程,是这些逻辑要素在管理公共事务活动中互相耦合、协同运动的持续过程。公共决策主体是为解决公共问题或提供公共服务,通过不同途径直接或间接地参与、影响公共政策制定、执行、评估和监督的相关组织、团体或个人。

图1公共决策模式构成要素

(二)协同理论及研究应用

1970年代,德国科学家Hermann Haken创建协同学(Synergeics),研究系统通过内部的子系统间的协同作用从无序到有序结构转变的机理和规律的学科。该理论认为,通过子系统之间的协同作用 and 自组织过程,整个系统将形成一个新的整体结构,其效应具有某种全新的性质。该理论包括三条重要假设:1)协同效应,任何复杂系统,在外来能量的作用下达到某种临界值时,子系统之间就会产生协同作用,使得系统从无序变为有序,从混沌中产生某种稳定结构,协同效应说明了系统存在自组织现象。协同效应是系统有序结构形成的内驱力。2)自组织性。自组织是伴随“协同作用”而进行的,系统天然具有的自组织能力,赋予系统自发从无序到有序转变的驱动力;其次,每个子系统对协同运动的贡献总和即称为序参量,自组织系统在序参量的作用和支配下就形成一定的自组织结构和功能;最后,当系统内子系统间相互关联而引起的“协同效应”占主导地位时,系统便处于自组织状态,其宏观及整体上便具有一定的结构及其相对应的功能。3)伺服原理。规定了系统自组织过程在临界点上发展方向的简化原则:当系统在接近不稳定点或临界点时,系统的动力方向和突现结构通常由少数几个集体变量即序参量决定,而系统其他变量的行为由这些序参量支配和规定。

协同理论应用于公共决策系统具有可行性和必要性。基于协同理论的基本假设,协同理论具有普适性特征,可用于任何复杂系统的分析,而公共决策系统是一个复杂开放的系统。同时,协同也是现代管理的必然要求,自组织是决策系统自我完善的根本途径。事实上,公共管理领域研究的“协同”概念已经得到广泛应用,如自治理论中的协同政府。依据治理理论,程序化运作的政府为“机械式政府”,在治理时代更需要一个像有机生物体般的“协同政府”,不断与内外环境保持互动和平衡(麻宝斌、李辉,2010)。周志忍和蒋敏娟(2010)提出政府内应实现纵向协同、横向协同和内外协同。他们还将协同理论应用于公共政策研究,其“协同”的概念强调多主体之间的协调合作,政策结果之间的协调一致。

因此,协同型公共决策是强调决策模式各要素之间以及要素内部的同步性和协调性,如决策主体之间的意志协调,价值取向与社会环境和制度环境的协同配合,决策机制与制度环境的动态协同,决策过程的动态灵活性等。考虑到目前我国处在社会转型时期,各环境要素始终都在动态变迁,协同型的公共决策模式同时应强调公共决策与外部环境的动态一致性,因此本研究将理想型的公共决策模式命名为“动态协同决策模式”。

三、传统公共决策模式：内在缺陷及致因分析

(一)传统公共决策模式及内在缺陷分析

图2传统公共决策模式

改革开放以来,伴随着中国的制度变迁——经济体制转轨的逐渐完成、市场经济纵深发展和政府职能全面转型的到来,公共决策模式产生明显变化,正逐步由单向、封闭、静态向多元、开放、动态演进。但是,在决策模式转向过程中,我国公共决策模式依然受到传统的文化观念、计划体制思维方式、官僚主义专断作风等因素的影响与制约,矛盾与冲突日益凸显,容易造成决策的极端和失误。

本文中所指的传统公共决策模式,是对我国现有公共决策模式的概念化描述和总结。我国现行的公共决策模式中,党和政府在公共决策中处于主导地位,公共决策过程具有浓厚的集权色彩,法制决策欠缺(周业柱,2010)。李杰、吴永辉(2006)对我国决策模式的现状进行了剖析,指出我国从制度安排来看属于民主决策模式,但从现实来看又属于精英决策模式。因此,传统的公共决策模式(见图2)中:1)决策主体缺乏行政权力主体与利益相关主体的协同,目前的决策主体是高度集中一元化的,行政权力支配一切并凌驾于一般公民权力之上;2)价值取向缺乏传统集权思想与外部民主意识的协同,现有公共决策受传统思想的支配主要服务于政治意识形态,决策过程中考虑更多的是上级意图,而不是现实的需要,公共决策的科学性与民主性被剥夺,与目前社会中日渐滋长的民主意识形成巨大冲突;3)与集权主义相应的制度环境则以层级节制为主,中央政府及各地方政府之间是自上而下的隶属与制约关系,以行政命令与指令为联系纽带,实现上级的绝对权威和下级对上级的绝对服从;4)经验型决策机制以“政府中心论”为主导,拥有绝对权力的决策者通常依靠自己的知识经验进行决策,主观性和随意性很大,下级官员和民众只能被动或盲目地接受并执行,没有任何参与和发声的权利,决策结果往往局限和狭隘,决策失误时有发生;5)在决策过程中政府与公众之间互动协调匮乏,相关信息透明度较低,社会组织和公众作为公共决策的被动接受者,基本被排斥在决策事务之外,且政府与公众间缺乏有效的反馈机制。这种公共决策模式的典型特质是:政府包揽了一切促进经济增长的工作,导致公共事业领域长期的被动甚至不作为,政府决策与民众需求的脱节,造成政府在公共事业治理过程中普遍存在的缺位、越位和错位现象。如在教育、医疗、住房、交通等领域,均呈现出优质公共资源在发达地区的过度集中与保障性公共资源在基层的普遍匮乏。

总体来看，传统的公共决策模式是机械的、集权的，决策模式与当前社会环境之间、决策模式的各要素之间缺乏同步性和协调性。从构成要素的关系上来看，具有绝对权威的决策主体成为决定和掌控价值取向、制度环境、决策机制和决策过程的唯一主体，其他要素沦为决策主体实施统治的工具，没有任何与之抗衡的能力与机会，而被扭曲了的价值取向又创造着制度环境，制度环境进一步约束着决策机制和决策过程的形成。这种环环相扣的封闭的单线关系，使各要素之间无法合作、协调，公共决策过程成为一种静态的、毫无生机的僵化状态。

(二)传统模式内在缺陷的原因分析

依据协同理论，现有的集权主义政治氛围对公共决策系统施加了强大的外在压力，导致伺服原理失灵，抑制了该系统内要素之间的自组织能力和协同效应，大大延后传统决策系统向动态协同决策模式的转变。下文将从各要素的角度对现有模式的缺陷进行致因分析。

1.集权主义的政治氛围造就公共决策主体一元化

公共事务的多样性和公共利益诉求的多元化要求公共决策系统的宏微观、内外部都要有相应的主体参与进来，互相博弈，共同作用。因此，单一的公共决策主体无论在理论还是实践上都不具备正当性与合理性。作为我国计划体制的延续，集权主义和一党专政的体制成为决策系统的强大外力。依据伺服原理，该外力大于所有子系统自有序参量时，系统就会在外力的驱动下运行，进而无法形成自组织。这种强制性的单一决策主体模式，由处于行政金字塔顶端的领导者代表公众行使一切公共权力，行政权凌驾于一般公民权之上，主观地为社会提供垄断性服务。“政府失灵”的客观存在必然导致决策效能的低效率甚至重大失误。公共决策中的某些强势集团，在缺乏其他制衡力量约束下，会俘获拥有行政权的行政主体，达成合谋，根据自身的利益需求分配公共利益产品、掠夺公共资源。[3]公共决策成了某些强势集团瓜分利益的契约。公共决策的质量无法保证，公共决策的科学性更是无从谈起。[4]

2.权力本位价值取向成为主序参量，抑制系统内的法治、民主和科学意识

传统的层级节制的公共决策模式中必然存在崇尚权力的价值取向。“在这种决策行为模式中，在从下到上的关系中，是依次而有的忠心与顺从，是臣对君的忠诚与服从，是一切直接相关的‘下’对‘上’的顺服；在从上而下的关系中，则是不同统治层级表现出的主观性与随意性。”[5]该价值取向自我组成子系统，其对系统产生深远影响，成为传统决策系统内的主要序参量，抑制其余价值体系的扩散与成长。这样的权治社会首先排斥掉的是法治，上级对下级的权力控制和下级对上级的绝对服从扼杀着管理层与公众之间可能生成的法律契约关系；其次践踏需要依赖“道德”而生成的民主合作关系；再次权力本位易形成政府的“家长主义作风”，轻视民众的智慧，藐视科学，“拍脑袋”决策方式盛行，拒绝问责机制。然后工业社会逐步成熟又使人们对效率导向产生越来越多的质疑，自觉构建以“德治”为内核的服务价值理念，对民众予以充分信任和广泛合作，行政自由裁量权受到法治与德治相契合的制度约束。在这些外界价值观念的冲击下，“以权为本”的价值取向遭到了肢解和分化，但也呈现高度的不稳定性，亟需制度化的手段进行引导和规范。

3.“经验型”决策机制缺乏制度回应能力，与外部环境无法协同

斯塔林(Grover. Starling)认为，一个具有“公共责任”的政府，一般具有回应、弹性、一致、稳定、廉洁、负责等价值特性，回应意味着政府对公众接纳政策和公众提出诉求要作出及时的反应，并采取积极措施来解决问题。而我国长期以来的传统公共决策模式是以“政府中心论”为主导的经验型决策，决策者主要依靠自己的思想方法、价值观念、学识才能、经验教训、道德判断、法律意识等，在对以往进行总结概括和对未来展开综合分析、主观判断的基础上，从事决策活动。尽管科学决策并不绝对排斥经验，但决策的“个人权威性”与“个人经验性”相结合，往往可能导致决策的局限性和狭隘性，发生决策失误。[5]

在制度转型期，新的社会形态、制度基础、组织基础、行政关系乃至行政理念都在不断生成，社会各阶层的矛盾日益复杂，利益诉求也愈发强烈。如果决策过程没有做到紧跟时代变化，及时修正公共决策模式的形式与内容，以图积极回应民众新的利益诉求，调整政府与公众的关系，就难以得出科学性、民主性的决策结果，致使决策缺乏远见，短视行为显著。

4.利益协同机制相对匮乏

在剧烈的制度转型期，我国社会原有的利益格局已发生调整、分化，出现了一些新的社会阶层和日益多样化的利益诉求，阶层之间的矛盾和利益层次加深，复杂性加大。迫切需要能够协调社会各阶层的利益、整合社会资源、维护社会稳定的利益综合和冲突协调机制。在我国公共决策模式演进路径中，由于缺乏先进的综合与协调机制，曾经过度推崇“让人民当家作主”，每个人、每个团体都有表达其偏好的权利。但是，能够满足所有人偏好的“一致同意”，是不可能达到的。历史上曾经出现的所谓的“一致同意”，无非是通过强权的方式强迫投票人要么全部赞成，要么噤声。综合与协调机制的失灵，最终又回归到一元化决策体制的老路上来。因此，亟需制度化和程序化的公民参与，通过制度化与程序化的运作，让众口难调的意愿得到综合协调，化解冲突形成合力。

综上所述，传统决策模式的问题集中在两个方面，其一为决策主体一元化和集权化以及相应的价值取向偏差，其二为决策机制和过程僵化，与外界环境和内在要素缺乏协调和互动。根本上讲，现有的集权主义政治氛围对公共决策系统施加了强大的外在压力，导致伺服原理失灵，抑制了该系统内要素之间的自组织能力和协同效应，大大延后传统决策系统向动态协同决策模式的转变。新的公共决策模式变革应当在决策主体和环境协调两个方面着手，强调决策主体的多元化参与、价值取向的服务意识和科学意识、决策机制和过程与政策环境的协调性和同步性等。

四、动态协同的公共决策模式: 内涵与实现路径

(一)动态协同决策模式的内涵

我国当前的公共决策模式正处于由传统决策模式向动态协同决策模式转变的过程中。但是,这一转变并不顺畅,受到各种制度转型过程中不确定性因素的影响和制约,公共决策过程中往往出现各要素的偏差和失调,导致决策失误,特别是重大决策的失误,其负面效应更是无法估量。因此,应当深刻剖析传统公共决策模式的内在缺陷,并进行致因分析,立足于转型期特殊的制度禀赋,予以模式的修正或重构,引导公共决策模式进入协同发展的演进轨道,提高公共决策的效能。

动态协同型的公共决策模式应该是决策主体在价值取向的指导下,根据当前的制度环境适时调整决策机制,进行公共决策的过程。理想的公共决策模式应该是以制度环境和社会环境为核心和主导,在公共决策模式研究中引入动态协同的视角,即从考察公共决策过程与内外环境变化的协调性和同步性的角度分析和讨论公共决策的效率和效益。协同型公共决策是强调决策模式各要素之间以及要素内部的同步性和协调性。首先,动态协同的决策模式与宏观社会环境是动态协同的;再次,该模式内的各要素之间是动态协同的;其次,模式中各要素内部是相互协同的。同时,决策模式内部要素的关系并非完全的平行关系,而是具有层次性和指向性。下面将具体阐述动态协同决策模式的内涵和特点。

在社会转型期,社会经济和文化环境发生剧烈而快速的变迁,公共决策容易因价值取向和制度变革滞后而跟外界环境发生冲突,引发不必要的社会矛盾。因此,公共决策首先应该强调决策模式与政策环境的同步和协调,如图3所示,社会转型中政策环境应当成为决策模式中最首要的影响要素,当外部经济环境发生改变,决策模式中的制度环境也相应发生改变,进而应采取不同的价值取向,引领决策模式整体的动态自组织过程发生。

在特定的政策环境基础上,适当调整价值取向和制度环境,在此基础上引入多元的决策主体、构建基于技术评价的决策机制和动态博弈的决策过程,最终指定公共决策并重新作用于决策环境。要建立动态协同的现代化公共决策模式,必须依托中国转型期特殊的制度禀赋,修正固有的制度缺陷,从多元化的决策主体、追求公平和效率的价值取向、开放动态的制度环境、基于技术评价的决策机制、动态博弈的决策过程五个维度,建立起动态协同的现代化公共决策模式(见图3)。在这一模式下,五个要素之间互相配合,紧密协作,互相促进,共同推动公共决策模式向着合意模式的方向迈进。

图3现代公共决策模式

(二)传统模式到动态协同模式的实现路径

1.纳入多元化的决策主体

动态协同的公共决策模式与传统决策模式的一个重要区别就在于,决策不由少数领导人凭主观经验或个人偏好而做出,而是强调公共部门、私人部门以及第三部门的共同参与,在多元主体平衡利益、相互协调的基础上做出决策。实践证明,公共决策主体是否多元化将会对公共决策的过程与结果产生重大影响。只有在多元竞争的局面下,才能突破金字塔式的决策模式,将权力分散到社会不同的利益团体里,共同影响最终的公共政策。我国当前处于制度转型期,受制于社会发展水平、民主参与机制、公众意识形态等因素,传统的单一主体的决策模式还难以在短时间内彻底消除,在某些重大的决策领域还应当保证政府这一权威主体的核心地位,但同时应通过灵活多变的方式逐步提高公众及其它社会组织在决策过程中的影响力。例如为民间思想库的发展创造良好的制度环境,使其通过公开发表报告、引导公共舆论及联络大众媒体等方式,鼓励普通公民、新闻媒体及各界学者来间接影响公共决策的方式。

2.追求公平和效率价值取向

现代化的公共决策是一项高度综合而又极为复杂的公共组织行为,民主性、法治性、公正性、回应性的和谐统一是其基本价值取向。公共决策模式是公共决策过程中最能体现基本价值观念的环节,也最需要由价值取向来予以引导和规范。在制度转型期,公共管理领域的价值观也发生着深刻的变化。在传统的权力本位决策模式逐渐遭到摒弃的过程中,“效率和公平相统一、公共服务本位”等价值因素一步步融入到公共决策模式中来。在1992年颁布的党的十四大报告中,首次将“公平与效率”作为公共决策的价值选择,开始由单一的追求经济效率发展到向追求社会公平转变;2012年召开的党的十八大则标志着我国进入新一轮的公共政策周期,“以服务价值为理念、以公共利益为价值导向”[6]成为公共决策模式的主流价值理念,对城乡统筹发展、留守儿童教育、农民养老及土地流失等民生问题的热切关注,都体现了政府的行政治理模式从“以权为本”到“以服务为本”的转型。而在制度转型期,因为价值体系的脆弱性,极易受到外来因素的冲击。因此,必须建立制度化的公共决策模式,将合意的价值观稳定下来,并贯穿于决策过程的始终,由此才能保证政府的决策模式真正实现从控制向服务的转变。

3.维护开放动态的制度环境

在我国制度转型期,层级节制的权威治理模式到处可见,这种由上而下的权威控制,忽视公民的自主性与参与性,极大地限制了政府与企业、团体和公民个人等参与主体建立合作、协商、伙伴关系的可能和机会,无法及时吸收、更新动态多变的公共信息,使得公共决策模式缺乏必要的回应性和适应性。但是,受到制度转型期诸因素的制约,我国在短期内难以完全改变层级节制,全面实现向新公共服务与多元治理模式的转型。因此,建立以适度的政府权威为主导、市场机制与公民参与相结合[7]的公共决策机制,其特有的开放性和包容性可以接纳更多的参与主体共同议政,使决策结果能够体现大多数人的利益。这一开放动态的公共决策模式,包括基础性制度和支持性制度两个方面。其中,基础性制度包括两个层面,一是政府信息公开

制度,以提高公共决策的透明度和公众参与度;二是利益组织化制度,可以使分散的个人能够按照自身的利益结合成一些功能团体,并通过这些团体来代表和表达自身的利益。支持性制度包括立法机关对行政机关的控制和监督制度、司法机关的审查制度、公众参与制度以及专家咨询制度等。支持性制度可提高政府吸纳社会参与诉求的能力,增强公共政策的合法性和回应性,实现科学决策、法治决策和制度化决策。

4.构建基于技术评价的决策机制

没有法制约束的自上而下的金字塔式决策机制使得转型期的公共决策机制缺乏科学考量的绩效测评机制,“拍脑袋”决策方式仍普遍存在。西方国家在公共决策领域已形成一套定性、定量和创造性思维的方法及技术,如系统分析、操作博弈、损益分析、组织与政治分析、价值评价等方法以及计算机技术等,可以在立足于中国特殊制度禀赋的前提下,进行吸收和借鉴。在广泛运用各种数量化的技术性方法的同时,注重社会、伦理和文化效应等因素,从公共决策的角度出发,基于社会的总体福利需求,全面考虑技术的社会、环境、战略等影响。[8]

在动态协同的公共决策模式下,可通过社会多元参与主体间的互动,综合采用工具性价值、经济理性价值和社会性价值作为评价的价值基础,建立公共决策绩效评价指标体系,从而科学且全面的衡量公共决策的绩效。公众参与机制也是增加决策过程的透明度、协调政府与各利益主体敏感关系的重要渠道,但是受制于我国特定的社会文化传统、公众文化科技素质等因素,决策过程还要以智囊团或利益相关者为主导,运用决策公开制度等听证制度,发掘、平衡不同利益需求,最大限度地满足大多数公民的利益需求,同时顾及少数公民的特殊利益。

5.设计动态博弈的决策过程

良好的公共决策过程是政策制定及顺利执行的前提条件。只有组织准备充分,流通渠道顺畅,才能抓住关键问题,明确决策的核心目的。根据公共决策模式的构成要素,公共决策的过程可以分为三个阶段:政策需求提出阶段、利益相关者博弈阶段和满足政策需求阶段,各个环节的子步骤也必然有其特定的目的(见图4)。三个阶段总体的设计体现了公共决策过程的科学性、公正性及合理性。

图4动态博弈的公共决策过程

第一,政策需求提出阶段:该阶段包括问题的形成、问题的聚集、组织以及寻求政策的政治代言人四个步骤。每一项政策提出之前必然需要一定的社会、思想和现实基础,对已存在或未来可能发生的问题进行观念和理论上的研究、界定,在一定范围内达成共识后,由特定的组织和政治代言人向公共决策机构递交提案或发出提议;第二,利益相关者博弈阶段:该阶段包括让政策议题进入决策议程、政策形成以及合法化四个步骤。尽管各个国家的提议过程不同,当公共政策需求由代言人提出后,政策议题进入决策议程步骤是决定公共政策能否进入决策阶段的关键一环。政策形成步骤是各方利益相关者进行充分博弈阶段。无论是何种公共决策模式,该步骤是各方利益充分表达和势力较量阶段,当出现分歧时解决方法各有特色。当利益达成一致之后,就进入政策修正或改进、合法化步骤。当一项公共政策经历了以上各步骤并合法化后,即进入公共政策执行阶段;第三,满足政策需求阶段:满足政策需求阶段也就是政策的资源配置、执行和评估阶段。一项公共政策一经合法化之后,首先要配置足够的资源才可能进入执行步骤,如果没有明确资源配置的公共政策是无法执行的。而公共政策决策过程和执行过程相分离是公共决策模式现代化的标志之一。除此之外,对公共政策决策和执行过程的效果评估就成为判断公共决策优劣的重要手段。

五、结语

综上,相对于传统公共决策模式,动态协同型公共决策模式可以实现公共决策过程与内外环境变化的协调性和同步性,从而达到最大化的决策效率与效益。但是,该决策优势受到来自决策主体、价值取向、决策评价以及决策过程等制度环境和社会环境的制约。因此,要实现从传统型公共决策模式向动态协同型公共决策模式转变,有待于多项公共决策机制的建立,形成有效的制度保障。第一,建立健全公共决策听证制度,为公共决策的利益相关者提供表达意见的渠道;第二,设计并实施专家咨询制度,对于涉及专业领域的公共决策采取专家听证,专家在纯粹的技术领域相比行政官员拥有知识优势,能够在公共利益界定清晰的情况下减少因判断失误造成的损失;第三,建立公共决策绩效评估和责任追溯制度,成立专门的机构或委托第三方对已经实施一段时间的公共决策进行绩效评估,考察该政策的公平性、科学性、效率和效益等,对于绩效评估成绩优异或存在问题的均要追溯至政策制定者,进行奖惩;第四,建立公共政策环境例行评估和报告制度,政府定期指定部门或委托第三方机构对社会、经济、文化、政治和国际环境进行评估,总结社会中急迫的政策需求、强烈的政策呼声和公众不满的社会现象等,为公共政策指定提供方向性的指导。

优化公共决策模式,提高公共决策效能是一个多解的命题,它深受公共决策模式体系、价值取向、决策主体认知能力、制度保障等因素的制约。现代政府决策模式是一个有机整体,模式构成各要素之间即相互独立,又相互配合,是一种在良好互动关系的基础上动态的协同决策模式。尽管当前我国公共决策模式转型过程中出现了一些新问题、新情况,但只要能够及时掌握这些新问题、新情况,并采取有力措施加以解决,我国公共决策模式的科学化、民主化进程将推向一个更高水平。因此,在制度转型的特殊时期,我国应立足特殊制度禀赋,着眼于公共决策模式的五大关键要素的修正与完善,在动态协同的合作模式下,充分调动各利益群体的积极性,不断实现演进路径的优化,努力建立适合中国特殊国情的现代化的公共决策模式。

[参考文献]

[1]麻宝斌,李辉.协同型政府:治理时代的政府形态[J].吉林大学社会科学学报,2010(7).

[2]李琪.“4S”:改革开放以来城市政府职能系统定位的新发展[J].中国行政管理,2010(3).

[3]张红凤, 杨慧. 规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向[J]. 中国社会科学, 2011(6).

[4]余青青. 观念·制度·实践——制度重构与公共政策科学化[J]. 理论界, 2011(11).

[5]张康之. 作为一种新型社会治理模式的服务行政——现实诉求、理论定位及研究取向[J]. 学习论坛, 2006(5).

[6]李传军. 服务型政府的职能设计[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2009(9).

[7]吴月. 公共行政基本治理模式的阐释：研究框架及变迁机制[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2011(7).

[8]谈毅, 仝允桓. 我国开展面向公共决策技术评价的社会制度环境分析[J]. 中国软科学, 2004(6).

Path Optimization of Public Decision-making Model in Transfer Period : Change from Traditional Mode to Dynamic-coordinating Management Model

Zhang Hongfeng Han Lu Yan Shaohua

[Abstract] How to realize dynamic coordination of every elements in Public Decision-making Model, is the key to improve the efficiency of the Public Decision-making and Decision-making Model. From the five elements whether there is a synergistic effect in Public Decision-making Model logic system, analyzed the intrinsic defects and its cause of traditional model of Public Decision-making in China. Based on unique Chinese institution in transfer period, from five dimensions including the multiplicity of decision-makers, value orientation of service, open dynamic of institution environment, the decision-making mechanism based on technology assessment and the decision-making process of a dynamic game, build modern public decision-making model which is dynamic coordinated in order to achieve comprehensive optimization and upgrading of public decision-making model in transfer period.

[Key words] Public decision-making model;dynamic-coordinating;path optimization

[Authors] Zhang Hongfeng is Professor and Dean at School of Public Policy and Management , Shandong University of Finance and Economics.Han Lu is Associate Professor at School of Public Policy and Management , Shandong University of Finance and Economics.Yan Shaohua is Lecturer at School of Public Policy and Management , Shandong University of Finance and Economics.Jinan 250014

分享到0

上一篇： 我国“无缝隙政府”建设的成就与未来 下一篇： 《中国行政管理》推动行政管理改革的影响力及其实现机理

关于杂志 | 联系我们 | | 网站地图

版权所有：中国行政管理杂志社 京ICP备：06058857号 京公网安备：110102004816

本网站所有内容属中国行政管理杂志社所有，未经许可不得转载

(自2013年5月16日起计数)