

决策非可行性论证： 优化政府决策的必由之途

罗依平

(湘潭大学 管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要:按照马克思主义辩证法原则,任何决策既有好的一面,也有不好的一面。因此在对决策方案进行可行性论证的同时,亦开展非可行性论证,是优化政府决策方案、提高政府决策质量的关键环节。在对“决策非可行性论证”作出概念界定的基础之上,分析与探讨了开展决策非可行性论证的时代意义,并提出了加强决策非可行性论证的对策思路。

关键词:决策;非可行性论证;优化;政府决策;途径

中图分类号: C934

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)10-0040-02

0 前言

党的十六大报告指出:“正确决策是各项工作成功的重要前提。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”^[1]。政府决策是行政管理活动的中心环节和重要基础,一切行政活动都有赖于正确的政府决策予以指引。尤其是我们正面临建设社会主义和谐社会新的历史性课题,政府决策的对象和内容不断扩大,政府决策涉及的因素日益增多,政府决策所要调整的社会利益关系更趋复杂,这些都对政府决策的优化提出了更新、更高的要求。笔者认为,当前我国政府决策优化当中一个必不可少的环节就是要做好决策的非可行性论证工作。

1 决策非可行性论证的初步界定

“决策非可行性论证”,即决策的逆向思维论证,或称之为“逆向决策方法”^[2]。是指当政府的一项新政策、新规定,或者重大建设项目出台前,在有关部门提交可行性论证报告的同时,组织另外一批人员,进行该决策项目的逆向论证,即非可行性论证,给政府

决策者提供双向而且集中各方面群体智慧的有价值的咨询与建议,对不可预测的情况提前采取预案处理和防范措施,对决策方案实施后可能带来的负面影响和消极因素引起重视。因为从马克思主义辩证法的原则来分析,任何一项决策方案或任何一个建设项目都会有好的一面和不好的一面,所谓决策就是在多种方案中反复权衡利弊得失之后作出的一种科学、理性的抉择,但以往在政府决策中往往只对所上项目或出台的政策方案进行可行性论证,而没有进行非可行性论证,这就使得只要是政府决定了要上的项目,就几乎没有“不可行的”。这种忽视非可行性论证的决策注定是残缺不全的,其后果必然导致错误决策、随意决策、盲目决策。这些非规范性的决策给我国的政治、经济与社会发展带来了重大的损失,也给党和政府的形象造成了极其恶劣的影响,必须引起我们的高度重视。

2 开展决策非可行性论证的必要性与紧迫性

(1) 开展决策的非可行性论证直接影响

政府决策的目标选择与方案的优化程度。人们如何确定或取舍决策目标,往往与人们的价值取向直接相关,尤其是决策者关于决策客体对主体的需要和利益关系的认识,直接影响着决策目标的选择。代表不同利益价值观的决策者在确立决策目标时,对同一问题的决策会形成不同的决策目标。在阶级社会中,占统治地位的阶级掌握着政府决策的绝对支配权,决策者往往是从统治阶级的立场或统治阶级某一集团利益出发来确立相应的决策目标,即使该决策目标并不被广大社会成员所认可和接受。在社会成员根本利益一致的社会主义社会里,由于在具体利益方面存在差异和价值观认识的偏差,对于同一问题的决策目标的认识也会存在一定的差异。因此,在政府决策过程中,在对决策方案进行可行性分析的同时亦进行不可行性的分析、论证,可以更加广泛地反映民意、集中民智,更加充分地体现社会公平与社会正义,更加切合经济社会发展的客观实际状况,有利于统筹兼顾各方面、各阶层、各群体的利益需求,使最终制定的政府决策方案既符合决策主体的利益和需要,又符合社会公

收稿日期: 2005-11-07

作者简介: 罗依平(1964-),男,湖南双峰人,副教授,政治学博士,研究方向为政府理论。

众的利益和需要。

(2) 开展决策非可行性论证是提高行政管理效率的重要前提。在一定程度上讲, 决策的正确与否决定了行政管理的成败。随着全球化趋势的出现和经济、社会的迅速发展, 人类所面临的社会问题日益增多, 各种矛盾纵横交错, 国际竞争日趋激烈。由此政府决策的范围空前扩大, 地位突出, 作用增强, 导致政府决策的难度加大, 一旦决策失误, 其后果更加严重。现代社会政府决策问题的复杂性, 使得许多问题仅凭政府机关领导者个人或群体的主观判断已无济于事, 除了充分发挥政府组织内部成员的聪明才智之外, 还必须特别重视借助学者、专家的力量, 运用多学科的理论、成果、方法与工具, 对政府决策方案进行可行性与非可行性的分析与论证, 并进行反复的比较、评估和择优, 这样才能使政府出台的各种方案与措施准确地把握住决策问题的实质, 反映客观事物的规律, 体现人民群众的心声, 从而在各项决策方案的执行中赢得社会公众的拥护、支持与配合, 大大降低决策执行的成本, 提高行政管理的效率。

(3) 开展决策非可行性论证有利于消除权力腐败现象, 重塑政府良好形象。我国由于长期受集权体制的影响, 政府决策权力高度集中、垄断与封闭, 少数决策者因受自己的利益观和价值观的影响, 使决策权力所具有的公共性蜕变为公共权力的私有化, 显示出决策偏好的片面性, 所作出的伪决策仅满足个人或小集团的利益而危害大多数人的利益, 导致权力腐败的滋生蔓延。腐败现象的产生, 有损于政府在公众心目中的形象, 带来了决策执行的重重阻力, 造成了政府权威的流失。开展决策的非可行性论证, 并在此基础上建立决策的论证制和责任制, 可以从制度上确保社会公众对政府决策权的监督与制约, 有利于实现政府决策的民主化与科学化, 有利于恢复政府决策权力的公共性本质, 从而有效地消除政府决策过程中的权力腐败现象, 达到重塑政府形象、提高政府公信力的目的。

(4) 开展决策非可行性论证有助于提升政策科学研究的水平。一方面, 政府决策的优化和决策质量的改善需要政策科学的理论指导; 另一方面, 决策非可行性分析与论证工作的深入开展, 又为政策科学的发展提

供了丰富的第一手资料和强劲的动力; 可以大大加强政策科学理论研究工作队伍的建设, 提高政策科学研究的层次与水平。应该看到, 政策科学在我国尚处于起步阶段, 成果不多, 特色不明显, 已远远滞后于我国经济发展和社会主义民主政治的要求。在政府决策中重视开展决策的非可行性论证, 有利于形成“百花齐放”、“百家争鸣”的理论氛围, 使理论研究生机盎然, 创造性思维不断涌现, 专家、学者的积极性大大发挥, 从而使他们能积极主动地对政府决策问题进行全面深入的研究, 既拿出更多富有价值的理论研究成果, 又为政府部门及时提供针对性强且富有指导意义的决策咨询和建议方案, 进而优化政府决策质量, 不断提高政府管理的水平。

3 推进决策非可行性论证的策略思考

做好决策的非可行性论证工作是优化政府决策、提高政府工作效率的一项基础性工作, 也是当前落实科学发展观、建设节约型社会的一项重大举措, 其意义非常重大, 必须采取切实有力的措施加以解决。

(1) 充分发挥各级政府机关内部如政策研究室、信息中心、社会发展研究中心等政研组织的作用, 充实人员, 确保经费, 强化其参谋咨询功能, 明确其职责是政策研究、方案论证, 而不是抄抄写写的秘书班子, 要赋予这些政研机构以相对的独立性、主动性及工作上的灵活性, 使之能够积极主动地对政府决策问题进行可行性与非可行性等方面的跟踪研究, 主动提供咨询、建议, 而不是被动地作政策调研论证或迎合某些领导人的兴趣进行“奉命论证”。

(2) 必须大力培育与发展民间政策研究组织, 让其发挥人才集中和智力密集的优势, 参与到政府决策的论证过程之中, 与体制内的政研组织相辅相成, 取长补短, 形成强大的决策参谋后盾。经验表明, 实现政府决策的民主化、科学化需要官方和非官方的政研组织紧密合作, 各种方案的分析、比较使决策论证更加科学、完备, 有利于决策者制定出更加合理或优化的政策。此外, 民间政研组织具有官方政研组织所不具有的特点和优势, 他们更熟悉各种分析方法和定量技术, 能更直接和广泛地体察民情、民意, 为

决策者集中和升华群众智慧, 在决策的论证中具有更大的独立性, 对决策方案非可行性因素的分析会更为透彻、全面、慎重, 因而能提出更加客观、科学、合理、可行的咨询方案。

(3) 必须将专家咨询法定地纳入决策程序。按政策制定程序来说, 一项成熟合理的公共政策的制定, 应包括发现问题、确定目标、设计方案、分析评估、方案选优和方案实施等过程。因此, 专家学者的咨询论证是决策制定中一个必不可少的重要环节, 否则就难以实现决策的民主化、科学化。现代社会的决策主体是由各级决策层、各类智囊机构和专家系统乃至各种社会组织共同组成的, 决策水平的高低, 在很大程度上反映的是专家咨询系统工作质量的高低以及与该系统利益相关程度的高低。决策主体的多元化是由经济全球化、政治民主化与利益多元化的发展趋势所决定的。近年来, 我国在这方面有不少省、市级政府作出了许多有益的探索。如黑龙江省政府作出了“三不决策”规定, 即没有调查研究不决策、没有两个以上的预选方案不决策、决策预选方案不经过专家咨询不决策^⑨。今年来, 湖南省政府、北京市政府等一些地方政府都相继宣布: 今后在有关直接涉及政府重大决策方案和重点建设项目上马的研究工作中, 将引入不可行性论证, 以有效地减少决策的失误。这些做法都在提高政府决策的质量和社会效益上大前进一步, 深受社会各界好评。

(4) 决策者必须摆正谋与断的关系。谋与断是决策过程中两种不同的职能, 应相对分开。一方面, 要从制度上坚决克服各级领导在决策中的“独断专行”与“长官意志”现象, 避免决策的随意性和盲目性; 另一方面, 决策者又不能以谋代断, 丧失自身在决策中的主体作用、决定作用。而必须把专家或智囊团咨询方案的科学性、可行性与有用性统一起来。咨询方案的选择, 既要以其科学性与可行性为基础, 慎重考虑决策的非可行性因素带来的负面影响, 使决策符合事物发展的客观规律和人民群众的真实意愿及其现实条件, 又要以咨询方案的有用性为前提, 趋利避害, 反复权衡, 使决策满足决策主体的需要, 有利于实现既定的决策目标。

(5) 必须提高政府决策的透明度, 建立比较健全的决策听证制度与决策评估制度。

目前在各级政府机关中,决策权高度垄断,决策过程高度封闭的现象比较常见,不利于民主、科学决策。因此,建立比较健全的决策听证制度与决策评估制度,可以使社会各界获得最为有效的决策信息,便于人民群众行使民主决策、民主监督、民主管理的权利。从政治学的角度讲,民主不一定使决策最好,但一定会防止最坏,这是著名的“陪审团定理”告诉我们的,因此,在政府决策中组织有序的公民参与与决策听证,将政府内部论证、专家论证和群众论证结合起来,并对政府决策的优劣得失进行内部与外部评估,有

利于对决策方案进行多角度、多层次、全方位地分析和研究,有利于利用有利条件,克服不利因素,消除决策过程中的诸多弊端,提高政府决策的透明性、合法性与有效性。

(6) 制定预防措施,建立决策风险预警机制。通过对决策方案的可行性与非可行性分析和研究,确认危险性较大的潜在问题,制定出比较周全的预防措施,并逐项组织落实,可以防范各种突发性事件给决策实施带来的不利影响,使政府决策者能最大限度地减少风险,把握先机,立于不败之地,从而更好地推进我国经济与社会的持续、协调、和

谐发展。

参考文献:

- [1] 江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2002.27.
- [2] 宁骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社,2003.345.
- [3] 彭国甫.充分发挥专家在地方政府决策中的辅助作用[J].中国党政干部论坛,2000,(1):37-38.

(责任编辑:董小玉)

《软件导刊》杂志征稿函

《软件导刊》杂志是由湖北省科技厅主管、湖北省信息学会主办的关于软件开发与管理的学术期刊。自创刊以来,得到了广大读者、作者的广泛关注和大力支持,为进一步加强刊物与作者的互动,提高办刊质量,特向广大作者征稿。本刊国际标准刊号:ISSN1672-7800,国内统一刊号:CN42-1671/TP。

一、征稿范围

- (1) 管理论坛。介绍最新的软件企业管理理念与项目管理模式,交流与探讨行之有效的管理经验,降低项目风险,提高企业效益。
- (2) 软件开发实务。发布最新的软件开发工具和务实的开发技术,促进企业及个人软件开发能力,提高软件产品的开发效率和质量。
- (3) 软件技术评述。为相关软件技术提供权威研究报告,对软件行业的前沿技术进行新视角、宽领域探索,提供软件技术交流平台。
- (4) 电子商务与政务。介绍相关政策法规,探讨电子商务发展赖以支撑的信用、认证、支付和现代物流等方面的建设,提升电子商务技术和服务水平,促进企业及公民的电子商务应用意识;推进电子政务建设,提高行政办公效率和行政管理水平,以达到促进政务公开和廉政建设的最终目的。
- (5) 网络与信息安全。探讨网络开发与应用技术,介绍最新网络安全设备,促进网络技术发展,提高网络服务能力,为企业事业单位信息化提供借鉴。

(6) 数字校园。介绍国内外先进软件产业人才培养模式,探讨如何利用高等教育、网络教育和在职培训体系,培养高素质、复合型软件管理与开发人才。

二、征稿要求

- (1) 稿件请发至邮箱:softwareguide@163.com。本刊地址:武汉洪山路2号湖北科教大厦D座5楼;邮编:430071;电话:027-87891823
- (2) 来稿要求按出版规范写出论文的中英文标题、工作单位、摘要及关键词,并附上作者简介、通信地址、电话。属各级、各类科研课题的论文请注明项目名称和项目编号。“作者简介”请写明作者出生年、性别、籍贯、工作单位、学位学历、职务职称、研究方向和成果。其他个人资料以可附上,供本刊发表时选用。
- (3) 参考文献的标注规范格式按《中华人民共和国国家标准 GB7714-87》执行;专著的标准格式:作者名、书名、出版地、出版者、出版年、页次;期刊出版物:文章作者、文章名、刊名、年、卷(期);报纸连续出版物:作者、文章名、报纸名、__年__月__日(版数)。非公开出版的论文集、内部资料不属本刊要求的参考文献范畴,请勿标注。参考文献只注明主要参考文献,并在正文中以脚注形式标注出来。

(4) 本刊自收到稿件之日起,将在30日内完成审稿。对拟刊用稿本刊将向作者发用稿通知,不用稿恕不另行通知作者,来稿亦不退还,请作者自备底稿。投稿后2个月未收到本刊录用通知者,可改投其他刊物。

(5) 本刊对作者原稿进行的编辑删改加工,将不另行通知作者。如需保留原稿修改权的作者,请来稿时特别注明,否则视同全权委托本刊编辑部编辑加工。特此声明。

欢迎投稿与荐稿!

《软件导刊》杂志社

2006年10月