

构建我国科学决策机制面临的形势及关键措施^{*}

赵志耘

(中国科学技术信息研究所 北京 100038)

摘要 科学决策对于我国经济社会发展和行政管理体制改革意义重大,但是当前我国的科学决策机制不完善,使公共决策面临若干问题,有违科学决策。从社会的发展趋势上看,我国当前迫切需要推动科学决策。本文通过系统总结发达国家在科学决策制度建设上的正反两方面经验,结合我国实际提出我国目前推动科学决策需要采取的关键措施。

关键词 公共管理,公共决策,科学决策



中国科学院



赵志耘研究员

科学决策是指决策者在科学的决策思想指导下,按照科学的决策规律,借助各种科学的分析手段和方法,在调查研究、充分掌握有关信息的基础上,按照一定的程序选择最优方案。科学决策是对经验决策、盲目决策以及其他一些不规范、容易造成较大失误的决策方式的否定和改进,避免非理性的决策后果。在各级政府和党组织推进科学决策,就是使决策符合经济社会发展的客观规律和科学规律。

中国传统决策体制的特点是决策权力高度集中,且决策经验化。1986年7月时任

国务院副总理的万里发表“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,指出影响决策民主化和科学化的桎梏,既有传统价值观方面的障碍,同时也从一个重要的侧面反映出我国政治体制上的一个重要弊病,就是领导权力过分集中,决策制度不健全。因此,政治体制改革的一个极为重要的方面,就是要真正实行决策的民主化和科学化。邓小平同志审阅了万里同志的讲话,当即作了全文发表的重要指示。该讲话在社会各界引起了广泛而强烈的反响,可以说是我国推动科学决策的开端。

自从1986年以来,在中国共产党的十三大、十四大、十五大、十六大、十七大等历次全国代表大会报告中都提到要推动科学决策。2003年2月中共十六届二中全会通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》、2006年10月中共十六届五中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和2008年2月中共十七届二中全会通过的《关于深化行政管

^{*} 修改稿收到日期:2008年5月3日

理体制改革的意见》都强调了规范行政决策行为,完善科学民主决策机制。在中共中央和国务院近 20 年的纲领性文件中科学决策如此密集地被强调,可见科学决策对于我国民主政治和国家发展之重要。

纵观近 20 年推动科学决策的过程,在中央的推动下全国各个地方和各级政府部门都在探索实行科学决策,可以看到科学决策对我国社会经济发展和经济政治管理体制起到了重要的推动作用,并且涌现了三峡工程论证实施、98 年抗洪、抗击非典、《国家中长期科学和技术发展规划纲要》的制定等科学决策的典型成功案例。但是由于传统价值观以及权力意识的影响,在推动科学决策的过程中也面临着很多的困难,比如大量政绩工程、豆腐渣工程的出现大多也曾通过所谓的‘科学决策’的程序。据估计,“七五”到“九五”期间,政府投资决策失误率在 30% 左右,资金损失约在 4 000 亿—5 000 亿元。就总体趋势而言,目前社会现代化进程中分工越来越细、综合性越来越强、情况越来越复杂的局面愈加迫切需要建立科学规范的决策机制,这也是 20 多年来中央政府大力推动科学决策的原因所在。

1 我国科学决策面临的主要问题

我国现有的公共决策体制基本上是在计划经济体制的基础上形成和发展的,已不能适应社会主义市场经济发展和现代化建设以及全面建设小康社会的需要。目前我国正处于由传统决策体制向现代决策体制的转变时期,科学的决策体制并未最终确立,目前面临的主要问题有:

1.1 决策过程缺乏监督

决策能否做到科学,科学决策能否得到实施,一个重要的因素就是监督职能是否到位。当决策缺乏监督时,决策者没有决策失误的压力,“拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人”的“三拍工程”就不可避免。第一,决

策权和监督权不分,有些地方政府在拥有决策权的同时,也变相拥有监督权。各级纪委和监察部门从机构、人员和经费都隶属于被监督对象,很难真正行使监督权。第二,社会监督缺乏。政府的权力来自于公众,因而公共决策理应接受公众的监督,而许多地方政府没有建立决策公开制度,决策信息不公开,“黑箱操作”比较严重。这样,人民就没有知情权和参与权,更无法对政府决策实施监督。舆论监督和社团监督自身的缺陷也导致其不可能成为监督政府决策的主力军。第三,决策过程的法律监督缺乏。当前我国还没有相关的法律对政府决策进行监督,责任机制不健全,难免会发生决策失误^[1]。

1.2 决策咨询思想库难以发挥实际作用

当今社会,政府面临社会事务错综复杂、日新月异的局面,专家以其专业性、独立性、客观性具有独特的社会功能,在科学决策中具有不可替代的作用。然而,作为公共决策体制重要组成部分的专家咨询制度,在实践中并没有实现其功能。相当数量的专家咨询是在“为论证而论证”,为政府决策的合理性“背书”,其专业性和科学性无法得到保证^[2]。从另一个角度来看,我国主要决策咨询研究机构多是政府下属机构,其独立性差,它们的计划、人事和财务都受到了过多的制约。有时因为不得不服从某些部门的局部利益,使研究人员很难真正发表自己的意见。这种状况也制约了我国决策咨询的科学性。

1.3 科学决策所需信息不完全

决策的过程实际上就是尽量收集既定政策所产生的各种信息,对这些信息进行加工和再生产。然而政府在决策过程中,决策者以及辅助决策的专家所获得的资料、数据、消息、情报等信息往往是不完全的,影响科学决策。造成该问题的原因有二:第一,对决策所需的基础数据收集或统计机制不完善,决策时无法收集到相关的关键基础信

息。第二,由于政府对相关信息垄断这一先天优势,政府出于对自身利益的追求制造信息不对称,或者习惯于传统的保密思维运作方式,对相关资料公开设置障碍,不公开决策所需的相关资料。

1.4 缺乏决策失误追究机制

造成决策失误不断增多的一个重要原因是当前我国的政府决策失误责任追究机制不健全,我国目前还没有具体的制度来规范和明确政府决策失误的相关责任人的责任,决策失误追究无法可依;此外,我国并无专门的决策失误追究机构对决策失误者按照法律程序进行追究并依法处理^[1]。

2 当前推动公共管理决策科学化面临的形势

目前我国公共管理决策面临严峻的形势,急需积极推动科学决策,以保证社会经济的平稳健康发展。

(1) 经过 30 年的改革,目前我国已是空前开放,各种跨国公司、非政府组织、媒体等纷纷在华设立分支机构。这种空前开放及融入全球化整体格局的程度,使经济、文化等各个方面都处于国际竞争国内化、国内竞争国际化的形势下,国家安全已经不是传统意义上的领土不受外部威胁和侵害,而是包含着生态安全、金融安全、经济安全、能源安全等,若决策稍有不慎就有可能引发蝴蝶效应。从总体上看,我国各个行业还缺乏应对国际竞争的经验,应对能力比较薄弱。

(2) 国家政治经济体制还处于不断完善之中,我国政治体制和经济体制改革的目标并不清晰,很多改革都还处于不断探索之中,决策者和公共管理者还习惯于在原政治体制中的管理模式,习惯于经验决策和个人决策。而社会的发展使公众对政治经济体制改革的要求空前高涨,对政治经济体制改革的走向有各种各样的观点,公众在经济政治体制改革和社会公共事务管理方面有要求

知情权,决策参与权和发言权;这些需求使我们在进行一些决策时稍有不慎可能就会引发矛盾。

(3) 随着互联网、移动通讯等信息产业的迅速发展,政府对信息扩散的控制能力明显减弱,不但内政事务有可能被媒体曝光,削弱政府管理的边界作用,而且互联网使民意导向也发生变化,过去的信息传递方式是纵向的“上情下达,下情上达”,而网络的普及则使人们横向传递信息、互施影响在所难免。社会信息化孕育了公共管理民主化,网络民意对公共决策的影响在增大。

(4) 国家处于高速发展期,社会各个阶层利益格局复杂,公众价值观念趋于多元化。这会使公共决策面临不同群体的利益诉求和不同价值观念的价值取向诉求,同时在这种社会利益格局中政府并不是完全中立的,而由于我国政府官员对 GDP 和财政增长的诉求使政府成为社会利益格局中的一极。这些使公共决策既要给不同利益群体和价值观念群体依法表达利益诉求的机会,又要进行合理引导。

3 发达国家科学决策的正反经验

发达国家由于其经济社会发展阶段较我国超前,其在决策体制机制建设上也有很多成熟的经验,值得后发国家借鉴。

(1) 具有较健全的政府决策科学化的体制。其一,组织体系比较完备。既有各级决策机构,又有参谋、研究、咨询和执行、反馈机构。除了政府机关外,还有大量民间和大学的机构,为政府决策服务。决策机构包括议会、行政机关和法院,其中议会是最主要的决策机构,它又分为参、众两院。上述决策机构互不统属,互相制约。参谋、研究、咨询机构,包括每个议员办公室,以及议会其他机构,内阁和各行政机关,各种政策规划组织、基金会和研究机构等。执行机构主要是行政机关。反馈机构包括新闻媒体、民间社团、行



中国科学院

政机关,以及议会办事机构等。以上机构职能分开,各司其责,不能包办代替,并有机地组成了政府决策立法的链条,有效地推动着政府决策的运行。其二,决策程序完备,决策过程比较严谨、慎重。从提出问题和决策构想,到研究并拟定各种方案、评估论证、形成决策立法、执行和反馈、评价决策和修改决策、产生新的决策,经历一系列有序的行为过程,其中在调查研究基础上拟定多种供选择的方案,还经过论证、听证、辩论等,尤其重视发挥专家和“智囊团”的作用^[3]。

(2) 政策研究机构能够相对独立地进行研究,并向决策者提供各种方案。近年来,美国、日本、德国、俄罗斯等主要发达国家逐步形成了政府系统内部的专门咨询机构、半官方的和民间的咨询机构(思想库)相结合的多层次、多元化的决策咨询体系、制度和办法,在政府决策中发挥了强有力的支持功能。国外大多数决策咨询机构一般在组织上不隶属于政府或企业、事业实体,也不受其约束与控制。咨询成果质量不以其建议是否被采纳而论好坏,而是以实践检验的正确性和准确性为标准,强调研究手段的独立性和结论的客观性。提供咨询的人员或机构不受任何社会力量和利害关系左右,而是站在独立立场上,凭借自己智力和信息处理、分析手段及相应的职业准则来提供服务,这样就确保了行业的独立性和超脱性,因而就保证了研究结果的客观性和科学性。公共决策咨询机构与秘书班子不同,既为决策者服务,又不能隶属于某个决策者,只有独立研究,实事求是地提供政策方案和建议,才能真正起到咨询作用。美国思想库的这一特点主要体现在研究工作的独立性、研究人员的自主性和学术争论的自由性三个方面^[4]。

(3) 政府决策的公众知情度比较高。美国国会 1966、1976 年分别通过《信息披露法》和《阳光下的政府法》,赋予全体国民最

大限度的知情权和政府官员最小程度的隐私权。其中,《信息披露法》规定,美国任何一位公民有权看到除法律特别禁止的所有联邦或州政府的文件,而且实现这种权力无需任何理由和请求,如果政府拒绝向公众出示这些文件,将直接导致司法审查的介入。

发达国家在决策上也有一些反面经验值得我国在制度建设上引以为戒,比如在大多数西方发达国家,金钱和特殊利益团体左右政府决策的程度相当大;由于体制多元化、决策者背景多元化、影响决策的势力多元化,互不合作,甚至相互对立,不仅决策形成过程显得曲折、复杂,效率低下,而且完全按照广大民众利益决策几乎是不可能的。此外,由于一些复杂因素起作用,法律、法院有时变成排斥科学和民主决策的工具、邪恶的保护伞^[5]。

4 推动我国科学决策应采取的关键措施

我国科学决策问题的根本症结在于政治体制中的一些弊端,政治体制改革是推动科学决策的关键,但在政治体制改革不能一步到位的情况下,一些公共决策机制的改革就显得尤为重要。

4.1 加强复合型人才的培养和使用

近代以来,社会经济分工越来越细化,人才培养也更重视知识专业化、精细化而轻视交叉综合,造成人才的知识结构单一,专业化人才多,综合化通才少,遇到重大事情和复杂情况,许多决策者和支持决策专家就变得手足无措,无力全面解释、科学辨别和决断,影响科学决策。我国的复合型人才缺乏,一方面表现在复合型人才数量少,另一方面其相对素质不尽如人意,特别是管理层和决策支撑层,其知识结构主要侧重某一专业;还有由于我国历史原因和西方现代化思潮的负面影响,众多人士的社会科学功底和人文情怀日益淡薄,这严重影响了人的缜密

和人性化的思维能力,降低了人的综合分析、判断水平。

为推动我国的科学决策,一方面在我国的高等教育上要调整专业面设置太窄;另一方面在领导干部的选拔使用上要侧重复合型人才,使那些具有广博的自然科学知识和社会科学知识的人才走向领导岗位;此外,还要锻炼、造就一支综合素质优良的决策支撑队伍,特别是着力培养兼具战略视野和综合集成能力的优秀决策支撑人才。

4.2 规范科学决策制度

建立事前制衡和事后追究机制。由于决策者的意志自由性和软弱性,使权力潜在的扩张性和排他性成为决策中最不稳定的一个变数,因而一旦缺乏制度约束和责任监督,就不可避免地导致个人专权和腐败。要防止决策的随意性,推进决策的合法化,就必须建立起两个机制:一个是事前的制衡机制,即决策要按照一定的程序进行,防止个人独断专行。另一个是事后的责任追究制,就像建立安全事故责任追究制一样,凡造成重大损失的决策,相关责任人就应承担相应的责任甚至是法律责任。

实行决策程序法定化。决策法制化是以制度的规范性、明确性、稳定性克服决策者或决策参与者可能存在的消极与不足,从而更加充分地发挥决策者或决策参与者的积极作用。决策法制化以严谨而稳定的制度体系和程序系统,促进决策者的自我约束和自我完善,以此保证利益相关者的利益诉求,保证专家学者对公共事务贡献智力支撑,并接受社会公众的监督,在整个社会营造出决策的科学、民主氛围。我国当前的公共管理决策虽然具有推动科学化的意识,但却缺乏通过决策程序法定化保障决策的科学化。从各级政府公开的资料看,有些地方在这方面进行了初步探索,例如四川省、成都市和深圳市等,但是从全国来看还需要大力加

强决策程序法定化的建设,通过严格的程序控制以保障决策的科学化。在目前国家推进行政管理体制改革的形势下,应该积极推动决策程序的法定化。

4.3 加强政务信息公开和信息管理技术的使用

决策的正确与否与能否及时准确地收集信息、加工处理信息、传递信息等密切相关。正如孙子兵法所云‘知己知彼,百战不殆。’要想战胜敌人,第一步先要对自己有全面的认知,同时能对敌我形势有清晰的判断,才有可能一招制胜。战争是这样,公共管理决策同样如此。

建立科学的信息公开机制,开通有效的信息公开渠道。在我国信息公开法尚未颁布之前,必须建立一套科学的信息公开机制,它包括领导责任制、人员组织、信息资源建设、工作程序和目标、发布渠道、资金和设备保证、信息反馈及上级和公众的监督等方面的内容。开通多种形式的信息公开渠道,设立信息查询点^[9]。

要及时、准确、全面地收集信息、加工处理信息、传递信息以资决策,必须注重决策数据库的建设和现代决策支持技术的使用,加强信息管理,建立起有效的决策信息支持。可以利用数据库和网络技术把各个部门之间的信息进行有效整合支持决策;可以积极借鉴和依托指挥自动化办公系统,研究开发辅助决策系统,努力提高决策手段的科技含量;可广泛运用信息软件,对决策对象进行场景虚拟、过程模拟和绩效评估等,对决策预案进行科学分析、综合比较;可运用信息网络征集了解群众意见,拓宽思路,形成正确的决策方案;可以通过数据挖掘技术广泛、高效地获取和筛选有价值的网络信息,弥补决策信息量不足的缺陷。

中国科学院 ARP 项目可以说是决策信息有效管理的典范,该项目作为一项以知识



中国科学院

创新和管理创新为基础的管理信息工程, 将通过对科研活动涉及的财务管理、人力资源、科研条件、科研计划和执行、教育资源、电子政务和评估评价等方面的资源进行有效的整合和利用, 全面提升中国科学院的综合管理决策水平。

4.4 推动软科学研究支撑科学决策

凡事预则立, 不预则废。科学决策需要有软科学研究作为支撑。当前, 自然科学学科之间、科学和技术之间、自然科学和人文社会科学之间的相互交叉融合趋势日益显著, 为解决各类决策问题提供了更为丰富的理论与方法, 拓展了支撑决策的技术手段。我们必须抓住机遇, 把发展软科学事业作为支撑经济社会发展的一种重要方式, 从宏观战略研究、软科学基础研究和科技咨询与信息服务业三个层次上系统推进, 全面提升软科学的研究水平。一是准确把握科技、经济和社会发展的决策需求, 组织具有全局性、

前瞻性的重大战略问题研究; 二是发展软科学的理论与方法, 把系统科学、运筹学、博弈论、预测科学、仿真技术、信息管理等现代科学技术的前沿方法和先进手段引入软科学研究领域; 三是创造良好环境, 发展科技咨询服务业; 四是切实增加投入, 为软科学研究创造良好的基础条件和资金保障。

主要参考文献

- 1 张洁, 梁作强. 论政府公共决策失误的诱因及控制. 经济理论研究, 2007(3): 114- 116.
- 2 王锡铤. 我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国《联邦咨询委员会法》为借鉴. 法商研究, 2007(2): 113-121.
- 3 陈弘君. 美国政府科学决策的正反经验与启示. 李术研究, 2001(11): 79-85.
- 4 邵峰. 国外高层决策咨询机制建设及对中国的启示. 社会科学管理与评论, 2005 (1): 1-17.
- 5 王宪磊. 科学决策和信息管理. 北京: 社会科学文献出版社, 2008, 278-281.

The Situation Facing the Scientific Policy-making Mechanism in China and Key Measures

Zhao Zhiyun

(Institute of Scientific & Technical Information of China 100038 Beijing)

Scientific policy-making is of great importance to socio-economic development and institutional reform of administrative management of China, but the imperfection of scientific policy-making mechanism causes public decision-making to be confronted with some problems, contrary to scientific policy-making. In view of the trend of social development, it is urgent in need of impelling scientific policy-making at present in China. By systematically summarizing positive and negative experience in the construction of scientific policy-making system in developed countries, and incorporating the practicality in China, the present paper proposes key measures necessary to adopt for impelling scientific policy-making at the present time in China.

Keywords public administration, public decision-making, scientific policy-making

赵志耘 中国科学技术信息研究所副所长, 研究员, 兼任中国软科学研究会副秘书长。主要研究方向: 宏观经济理论与政策、科技发展战略与政策等。出版学术专著 17 部、译著 4 部, 发表学术论文 120 余篇。曾主持国家社会科学基金、中国社会科学院重大项目、国家软科学项目、国际合作项目及省部级以上项目 20 多项。E-mail: zhiyunzhao@istic.ac.cn