

doi: 10.3969/j.issn.1674-8425(s).2018.01.018

本文引用格式: 吴大兵. 国家治理现代化视域下规范地方政府行政决策权的路径探讨[J]. 重庆理工大学学报(社会科学) 2018(1): 147-152.

Citation format: WU Dabing. Analysis on the way to standardize the administrative decision-making power of local governments from the perspective of national governance modernization[J]. Journal of Chongqing University of Technology( Social Science) 2018(1): 147-152.

# 国家治理现代化视域下规范地方政府行政决策权的路径探讨

吴大兵

(重庆社会科学院, 重庆 400020)

**摘要:** 行政决策权力是地方政府的权责核心。在国家治理现代化视域下, 这一权力的运行就是要实现科学决策、民主决策和依法决策, 进而确保公共利益的最大化。基于当前我国地方政府行政权力运行的现实问题和走向善治的时代要求, 规范的基本路径是: 要依法明晰地方政府行政决策权力的边界范围, 科学设置地方政府行政决策权力运行的程序, 积极构建地方政府行政决策权力运行的监督体系, 并不断完善地方政府行政决策权力运行的追责机制。

**关键词:** 行政决策权力; 地方政府; 监督; 规范

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1674-8425(2018)01-0147-06

我国地方政府一般分为省、县、乡三级。行政决策权力是地方政府的权责核心, 在国家治理现代化视域下这一权力的运行就是要实现科学决策、民主决策和依法决策, 进而确保公共利益的最大化, 这既是地方政府公共性这一本质属性使然, 也是地方政府行政决策权力运行走向有序的时代诉求。但现实是, 受主客观多重因素的影响和制约, 我国地方政府行政决策权力在实际运行中呈现出边界范围不明晰、程序设置不科学、监督体系不健全、追责机制不完善等诸多问题。这些问题与乱象不仅直接影响了政府的决策, 更在深层次上降低了政府的公信力。适应国家治理现代化建设的需要, 可运用权力运行基本理论和行政管理基本方法, 从主客观多维视角深入剖析这些问题的成因, 进而找出可行之策, 以促进我国地方政府行政决策权力运行走向规范有序。

## 一、依法明晰地方政府行政决策权力的边界范围

任何权力都是有边界的。法思想家孟德斯鸠曾指出, “一切有权力的人都容易滥用权力”, 并特别强调“有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”<sup>[1]</sup>, 无疑这是一针见血地指出了权力边界的意义。在公权这个复杂体系中, 作为地方政府行政权力核心范畴的决策权力, 其边界和范围的界定显然就愈发重要了。

在明晰地方政府行政决策权力的边界范围前, 先得理清这一公权力的来源与性质。所谓公权力即处

收稿日期: 2017-01-09

基金项目: 中宣部中国特色社会主义理论体系研究中心重大项目、马克思主义理论研究和建设工程重大项目“关于民主集中制的理论与实践研究”(2017YZD14); 重庆中国特色社会主义理论体系研究中心重点课题“中国特色社会主义民主政治的制度优势研究”(16ZTZ06)

作者简介: 吴大兵, 重庆中国特色社会主义理论体系研究中心研究员, 重庆社会科学院哲学与政治学研究所副所长, 主要从事政治学理论与党建研究, E-mail: wudabing111@126.com。

理社会公共事务的权力。在西方,公权理论的代表人物法国思想家卢梭在社会契约理论中指出,作为自然人通过签订社会契约的形式把自己的某些自然权利让渡给社会,由此获得相应的一些社会权利,从而实现从自然人向社会人的转变。进而,卢梭深刻地指出,公权力的本质就是公民的权力,其行使机关或代理人只不过是公民权力的让渡或委托对象。我国的公权理论虽然不是建立在社会契约基础之上的,但以宪法定位的国家权力归属和权力运行机制在本质上体现的依然是人民的权力。我国《宪法》规定:我国是人民民主专政的社会主义国家。在我国,公民与国家形成了新型的关系。人民是国家的主人,国家权力来源于人民。在我国政治生活中,党的权力、国家的权力和人民的权力是最重要的3种权力。其中,党的权力处于领导核心地位,但它必须依托国家权力的运行来实现,而人民的权力是最根本的,也就是说党的权力和国家权力始终围绕着人民的权力运行,为着人民权力和人民利益的实现而运行。正如邓小平所说“党没有超乎人民群众之上的权力。”<sup>[2]</sup>习近平总书记也反复强调,在中国共产党领导的社会主义国家,“一切权力属于人民”<sup>[3]</sup>。显然,在我国“党权”“政权”与“民权”是内在统一的,其中“民权”是源,“党权”“政权”是“民权”的赋予,也就是“民权”的代理或委托。如此,地方政府行政决策权力自然源于人民、服务于人民,并在实践中全程接受人民群众的监督和评判。公权一旦异化为私器,将是民众的灾难和社会的灾难。

接下来需要解决的问题是厘清地方政府与各方决策权力的权限边界。在我国地方公权体系中,核心是党政权力,即党委、政府与人大的权力。鉴于我国人大的基本权力主要是立法权、选举权、重大事项决定权、人事任免权。此处我们主要从前面两者展开分析。从党的权力地位和范围分析来看,《中国共产党章程》指出,“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心”,并强调“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”。《中国共产党地方组织工作条例(试行)》还进一步明确了地方各级党委的职责。比如,全委会的职责是:(一)对本地区经济建设、社会发展、党的自身建设及其他涉及全局性的重大问题作出决策。(二)制定贯彻执行上级党组织和同级党代表大会决议、决定的措施。”从政府的权力地位和范围来看,中国共产党主要是通过组织政府、选拔和推荐官员的形式来实现执政的,从政治上对政府进行指导和领导,指导制定政府的方针政策,实行党管干部等。也就是说,从决策权力的权限来说,地方政府行政决策权力是在党的指导下落实上级党委或政府以及地方党委“大决策”的“小决策”,其领域涵盖地方经济社会发展的各个方面。明确这一点的意义在于,现实中我们厘清地方政府与各方决策权力的权限边界就应当从以下几个维度展开:与上级党委和政府的权限边界、与地方党委的权限边界、与下级政府组织的权限边界。其中最为关键的是明晰地方政府与地方党委的权限边界划分。

上面我们从原则与逻辑上厘清了地方政府与各方决策权力的权限边界,但在具体的实践中更需要用“制度理性”来遏制“权力任性”,让地方政府行政决策权力真正做到“有所为,有所不为”。“把权力关进制度的笼子”,关键在于既要给地方政府行政决策权力发放“许可证”,又要给权力系上“缰绳”。这就意味着在编制地方政府行政决策权力的权责目录时,必须遵循实事求是的原则,立足权责主体不同(包括地方政府领导班子、主要领导和班子成员),编制好地方政府的重大问题的决策、督促检查、应急处置等多项权责目录,进而形成一个明晰的“清单”,科学设置地方政府行政决策的权力及对应的责任。比如,就县(区)级地方政府来说,其行政决策权力是地方党委决策权力的延伸、跟进和落实。当前我国县(区)党委决策的范围一般包括:经济社会发展战略规划、中长期规划和年度计划、全县(区)城市建设总体规划、产业发展专项规划、重大基础设施和重要建设规划、年度财政预算决算、年度财政预算调整方案、年度预算执行情况的审计报告、国资国企改革发展的重大工作决策部署、重大改革决策部署,以及其他方面的重大政策制定等。相对于县(区)党委的“宏观”和“重大”决策,在除去上述地方党委的决策范围以外,相应的其他一些较重大的事项决策就应该属于县(区)政府行政决策权力的范围了。

## 二、科学设置地方政府行政决策权力运行的程序

一般而言,决策权力的运行程序指的是在实现决策过程中的先后顺序、步骤、方式及其有关制度性规定。程序的失序与紊乱根源于其设置上的不科学性,包括理念上的失公、原则要求上的空洞及形式上的随意。程序的科学设置是确保地方政府行政决策权力运行规范的关键环节,一旦程序紊乱,势必造成权力运行的主观自由,进而可能发展成为脱缰的野马,呈现种种异化。

公正是人类始终不移的价值追求。现代民主政治中,决策在本质上就是制定一系列公正的行为准则,以期更好地服务人民。公正已成为现代行政决策程序的一个基本价值目标。因此,在规范地方政府行政决策权力过程中,首要的是树立正确的程序观念,也就是公正意识和规则观念。就公正意识来说,地方政府在作出有关影响人民群众合法权益的决策时,必须根据合理可信的法定依据,同时承担公平义务,做到有法可依;在执行决策时,应依据客观现实,平等对待行为对象,公平处理相关问题。应当明确的是,在决策的行进中一旦进入程序,就必须遵从程序的基本原则,也就是决策的程序一旦确定,就不能随意改变。我们常常谈论的民主决策,其重要特征就是按程序办事,多数人的意志要通过程序才能体现和确认。如果多数人的决策和选择出现错误,也只能通过一定的程序加以改正。如果背离了这一点,那么个人的主观色彩及其所处的组织和地位等,都可能影响决策的制定。程序的设定显然是为决策的作出谋划一个相对更为公正的环境和机制,一旦同意了程序,无论是何结果,都必须接受所同意的程序带来的结果。这样潜移默化的结果是,使程序化无论是在制度层面还是在心理观念层面,都已内化为民主决策的一个基本原则特征。实践也反复证明:只有实现这样的观念转变和意识自觉,地方政府的行政决策权力才有可能围绕既定的秩序有效而科学地运行。

要将地方政府行政决策权力关进制度的“笼子”,在编制好权力“清单”、解决好权力主体正确的认识观念后,编制权力实践运行的“流程图”也是不可或缺的重要一环。但现实中突出的问题是,在权力意识的过度膨胀下,一些地方政府的行政决策权力往往超越一切规则和程序,天马行空,无所不在、无时不在,变得“任性”和“自由”。其中,“一把手”的判断或意志往往是不受程序制约的。更为严重的是,由于行政权力者往往具有经济人的属性,在“权力”意识的膨胀下,行政权出现异化、滥用,进而衍生出种种寻租行为,这些对既有的程序设置无疑是恣意的践踏和破坏。在全面梳理地方政府行政决策职权主体权力的基础上,设计权力的运行流程图重点应从行使权力的条件、承办岗位、办理时限、监督制约环节等方面作出规定,包括在重要部位和环节相应注明程序、时限、法律依据等来标明地方政府行政决策各职权主体该如何一步步履行职权。从当前来看,重点是要促进论证环节的程序、专家咨询程序和民众听证程序的具体化;关键是要抓好建章立制,“缝补”制度的漏洞和制度间的缝隙,去虚务实、化松散为紧密、变笼统为精准,避免出现“牛栏关猫”的现象,让地方政府的职权主体明白自己能做什么、不能做什么、界限在哪里、有什么样的要求,从而增强程序制度的针对性和可操作性。

国家治理现代化的基本要义之一就是走向法治。实现科学决策、民主决策,关键还在于将决策的程序法治化。地方政府行政决策权力运行要讲程序,说到底就在于用制度和法律等形式、手段规范程序的设置和运行,也就是将行政权力运行的程序纳入法治框架下,使行政权力在法治“轨道”上运行,按照法律规范进行科学决策与落实。就当前来说,一是推进重大行政决策程序的法治体系建设。重点是要通过深化理论研究,奠定立法的理论基础;因地制宜,加快重大行政决策程序专门法规的出台。比如,扩大重大行政决策信息的公开程度;以严格的制度设计和法治化要求彻底打破政府作为绝对一方的“信息霸权”,确保相应决策信息及时有效地公开并贯穿于重大行政决策全过程。二是确保行政决策程序的严格落实。以严格的法治遵循体现宪法、法律的权威,实现程序的刚性要求。作为其中的主要领导干部,应积极发挥自己的模范遵从和引领作用。同时,也需要通过加强重大行政决策程序行政机关内部监督和外部监督及二者的有效结合,确保权力的规范运行。三是形成制度化的体系。立足地方政府行政决策权力运

行程序的重要环节、关键点及重要因素,建立健全相关法律制度,保障权力主体有法可依。四是形成科学的工作运行机制。重点是工作协调机制、监督制约机制、考核评价机制。当前,尤其需要通过这些程序法治化的落实,确保地方政府行政决策权力始终遵循法律程序,进而有效促进专家积极投入、广大人民群众积极参与,营造出行政决策权力良好运行的工作环境和发 展环境。

### 三、构建地方政府行政决策权力运行的监督体系机制

现代政治学理论研究证明,权力的规范运行离不开“第三只眼”的监督。权力不受制约,必然产生腐败,这几乎成为了公理。腐败在本质上是公权力的异化。预防与消除腐败首先依赖于掌权者良好思想道德素质的恒久保持,以良好的自律实现对公权的制衡。但问题是,单靠行为主体的自觉行为是脆弱的,其随意性与自主性往往会因情绪与外力的作用而发生转变。因此,寻求预防与消除权力腐败的根本路径在于建立完善公权运行的良好机制。积极构建地方政府行政决策权力运行的监督体系和监督机制就是基于这样的思考。

完善的监督体系可使权力的运行始终处于有效监督之中。从当前来看,地方政府行政决策权力的监督体系缺陷还较多,比如各主体功能发挥不够、整合性不够,重点内容欠明晰,监督的路径与手段陈旧、老套、狭隘,以及整个监督文化和环境欠佳等。产生这些问题的原因是多方面的,其中观念认识不够、整个监督体系的设计不够科学是最应关注的重点。善治视域下,其基本的路径选择包括:一是从构建的思路 上,要把“自上而下”的监督与“自下而上”的监督结合起来,使民主监督走向有序。特别是要把人民代表大会制度、政协监督与基层民主监督紧密结合起来。二是从资源的整合上,要将民众监督的多项形式有效结合起来。民主监督的每一种形式都有着特定的资源和优势,而促进地方政府行政决策权力运行的规范需要促进这些资源整合力量的发挥。三是从信息的沟通上和结果的运用上,应突破现行体制机制运转上的一些人为设限,使民主监督在党内外信息互通、结果互用,以实现党内民主监督与党外民主监督、组织监督与网络监督的有效结合,确保一个优化的民主监督体系的形成。四是充分利用信息化提升监督效果。特别是新兴网媒为人们的经济社会活动参与提供了便捷的手段,已成为一种化解分歧、缓和矛盾的重要方式。实践中,还应将网络监督与组织监督有机结合,构建长效合力机制。五是营造监督文化环境。着力公民文化建设,形成有利于民主监督科学发展、运行的社会环境与文化环境,重点是加强建设新型政治文化和法治文化。

有效的监督离不开有效的监督方式。就当前来看,行政权力监督的方式是多样的,问题不在于方式本身,而在于运用方式的理念与基本思路 上,比如:讲究监督形式上的好看而忽视监督的实际效果;注重单向度的监督运用而忽视监督方式合力作用的发挥,等等。这些问题的出现,主观原因之一在于,工作中行为主体各自为阵,缺乏大局意识和全局观,无法用统筹的意识和观念促进资源要素的整合与运用。完善地方政府行政决策权力运行的监督方式,可从以下 3 个方面努力:一是做到宏观和微观监督相一致。所谓宏观监督是指社会利用政权的力量对地方政府行政决策权力运行在总体上加以监督,包括在政治、经济、文化、意识形态等方面。微观监督是相对于宏观监督而言的,是指在地方政府行政决策的具体领域和环节所实施的监督。二是做到制度化和非制度化相结合。制度化监督即按照一整套业已形成的条文规定,包括法律、规章制度等对地方政府行政决策权力运行进行监督;非制度化监督则是按照惯例等不成文的条文来监督地方政府行政决策权力。两者的紧密结合将构成对地方政府行政决策权力运行的有效管控。三是做到外在监督和内在监督相协调。外在监督是指利用外部力量,包括行政、法律、习俗和舆论等各种形式的社会规范,对社会成员实施的社会监督。内在监督则是指由行为者个人将社会规范内化为自己的观念,并对自己的行为实施监督。二者有机结合,从而构成他律与自律的统一体,完成对地方政府行政决策权力运行的有效监管。

在完成地方政府行政决策权力运行监督体系和推进监督方式创新后,要谋求监督的实效以确保地方

政府行政决策权力运行规范,更为重要的是,形成完备科学的监督机制,构成一个封闭的监督“环”。一是努力形成垂直领导的监督制约机制,包括“自上而下”和“自下而上”的党委对政府的监督和政府对政府的监督,在制度安排和规范下切实实现“以权力制约权力”。二是形成公开、广泛、透明的舆论监督机制。当前的重点是在保证党和国家安全的前提下,积极思考对舆论宣传的监管,着手制定《新闻舆论监督条例(法)》,实现舆论监督的规范化、制度化、法制化;加大领导干部工作生活信息的透明度,包括财产申报、任职公示、公开述职、奖惩公开、处置结果公开等等。三是健全普遍、经常的群众监督机制。除了要求领导干部工作生活信息的透明之外,还要有听取人民群众控告、检举、揭发、建议的机构和渠道,而且必须保证渠道的通畅和安全;同时,还要建立强制性的信息反馈制度。四是积极建立和完善网络监督和组织监督合力长效机制,包括通过多元主体形成共识、提升网民网络媒体素质、提高网络治理能力等,构建组织监督与网络监督的对接机制;通过建立健全信息传导机制、信息处理机制、工作协调机制等,积极推进组织监督与网络监督的运转机制的构建;通过建立健全双向互促的推动机制、科学可行的评价机制、客观公正的奖惩机制等,促进组织监督与网络监督的动力机制的构建;通过健全组织、技术、制度和法律保障机制,促进组织监督与网络监督的保障机制的构建。

#### 四、完善地方政府行政决策权力运行的追责机制

权责对等是权力配置的一条基本原则,“失职追责”是对权力运行的根本保障。地方政府行政决策权力本质上是权责的统一。完善地方行政决策权力运行的追责机制,旨在确保在对出现问题的决策进行追责时,能把责任真实细化到具体人身上,从根本上有效整治地方政府在行政决策中出现诸如“随意决策”的突出问题。

评估是追责的前奏,建立健全地方政府行政决策绩效评估制度是首要的一环。就当前来看,为促进地方政府行政决策的科学化、制度化、规范化,进一步健全和完善组织内部监督制度,规范领导干部决策行为,严格决策程序,防止决策失误,提高领导干部决策的民主化、科学化水平,应不断完善重大决策绩效评估机制,重点就地方的重大决策事项、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金使用等“三重一大”决策事项开展绩效评估。在具体的操作模式上,可采取以下“四维考核”模式,即,一方面,实绩考核、民主测评、民意调查、第三方评估四个维度相互促进、有机联系,形成“提出任务目标(实绩考核)→干部推动任务落实(民主测评)→检验工作成效(民意调查与第三方评估)→根据群众诉求提出新的任务目标(实绩考核)”的闭合式循环系统;另一方面,通过“四维考核”,在干部选用上形成“组织选拔任用干部→干部服务群众→群众对干部满意度进行反馈→组织选拔任用干部”的干部评价系统。显然,考核主体已由单一的组织部门拓展为组织、干部、群众和第三方机构的多元考核主体了<sup>[4]</sup>。当前,为适应地方政府行政决策科学化的需要,重点要做好专业考核、中间考核和社会考核。如此,将使地方政府行政决策的“得”与“失”全面呈现,使权责具化明确。

同时需要注意的是,当前地方政府行政决策失误责任追究制度的建立和执行过程也还存在问题,主要表现为:一方面,在制度设计上,制度内容缺乏对责任主体的具体界定、责任后果的具体惩治,在形式上挂在“墙”上的多、写在“本”上的多、落到实处的少;另一方面,在制度的落实上,对具体责任的追究存在主体不全面、不明晰问题,同时存在对行政决策责任的范围解答不确定、对具体追究决策失误责任信息的不透明和不真实问题。这些问题的存在既有长官意志作祟,也可能源于经验型干扰和急功近利心态的驱动。当下的路径:一是加强制度设计。特别是从责任主体上进行明确,坚持权力与责任对等原则,“谁决策,谁负责”。从目标要求上,实行责任承诺与目标对接;从程序设置上,尽可能做好各环节的安排和衔接,使整个过程趋向有序合理。二是加强制度落实。其中,最重要的是考评制度、评价制度、奖惩制度。制度落实应当贯彻到地方政府决策的全过程,落实到决策制度的相应的各个主体。三是加强制度监督。要从体制内外建立起完整的制度落实机制,努力形成党内监督与党外监督、上级监督与下级监督、群众监

督与法治监督的完整监督体系,实现行政、社会、法治的有机统一<sup>[5]</sup>。四是从发展的角度,建立健全容错纠错机制,努力使制度的运行走向科学。

另一个值得注意的问题是,在当前各项改革步入深水区、经济社会处于转型期的背景下,为鼓励广大党政干部勇于创新、大胆改革,立足客观实际,探索出合乎各地发展需要的党政干部容错纠错机制势在必行。要在组织上、机制上“保护作风正派、锐意进取的干部”,通过容错纠错机制让改革创新者感受到“依靠”,释放出更多的工作活力。就当前来看,建立健全地方政府行政决策权力运行容错纠错机制,一是要正确理解容错纠错机制的目的。从视角上我们需要从全面从严治党深刻认识容错纠错机制的意义,要从鼓励创新、激发真心改革者的积极性和创造性、促进科学法治的角度,把握目的要求。容错纠错机制的建立是为了更好地化解改革发展中的潜在问题和矛盾,而不是无目的、无原则、无根据地包庇和纵容。这是建立健全地方政府行政决策权力运行容错纠错机制的基础。二是要科学界定容错纠错的边界。容错的“错”不是一般性的违法乱纪,而是依法秉公用权中的“探索性偏差”和科学决策基础上的“探索性失误”,要通过具体的细则和清单,明晰容错纠错的范围和边界,这是建立地方政府行政决策权力运行容错纠错机制的关键。三是努力建立健全容错纠错的制度体系。要正确把握中央政策,与中央保持一致,同时也要兼顾本地实际,做到又好又快地发展;周全的制度给予探索者空间,有利于其积极性、主动性的发挥,因此需要从容错、纠错、澄清保护和全力保障等各方面建立起完备的制度体系和机制。四是容错纠错要坚持阳光操作,特别是申请、核实、认定、公示和报备等流程要严格细化,接受群众监督。

#### 参考文献:

- [1] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1986:151.
- [2] 邓小平. 邓小平文选:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1993:218.
- [3] 本书编写组. 党的十九大辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2017:35.
- [4] 吴大兵. 论转变经济发展方式与领导干部政绩考评机制创新的诉求[J]. 探索,2013(2):28-31.
- [5] 吴大兵. 中国特色社会主义民主内在特质探索[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2015(9):63-67.

## Analysis on the way to standardize the administrative decision-making power of local governments from the perspective of national governance modernization

WU Dabing

(Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China)

**Abstract:** Administrative decision-making power is the core responsibilities of local government. From the perspective of national governance modernization, the operation of this power is to make scientific decisions, make democratic decisions and make decisions according to law, then to ensure the maximization of the public interest. Based on the current problems in the operation of administrative power of local governments in our country and the requirements of the era of good governance, the basic path is to clarify the boundaries of the administrative power of the local government according to law, to set up procedures for the operation of local government administrative decision-making powers scientifically, to build supervision systems for administrative decision-making powers of local governments actively, and to perfect the accountability mechanisms of the local government administrative decision-making powers continuously.

**Key words:** administrative decision-making power; local government; supervision; standard

(责任编辑 冯 军)