

DOI:10.3969/j.issn.1007-4074.2012.03.021

# 我国县级政府决策能力:问题与对策

——基于新制度主义视角的分析\*

刘超<sup>1</sup>,胡伟<sup>2</sup>

(1.湘潭大学公共管理学院,湖南湘潭411105;2.湘潭大学商学院,湖南湘潭411105)

**摘要:**县级政府决策能力意义重大。县级政府决策能力受多种变量制约,而这些变量在实践中却存在多种问题,影响县级政府决策能力。从新制度主义的视角分析,制度是造成这些问题的根源所在。系统解决县级政府决策能力的问题必须诉诸于制度创新。

**关键词:**县级政府;决策能力;新制度主义;制度创新

**中图分类号:**D625

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-4074(2012)03-0130-05

**基金项目:**教育部人文社会科学项目(10YJC630294)

**作者简介:**刘超,男,博士,湘潭大学公共管理学院讲师。

## 一、县级政府决策能力及其意义

在我国国家公共管理体系中,县级政府处于基础而又关键的地位。县级政府决策能力是县级政府在公共决策活动所体现出来的为解决面临的社会公共问题,实现、维护和发展社会公共利益,从实际出发,在综合运用政治、财力、人力、物力、信息等各种资源的基础上,制定和选择行动方案的能力。优良的县级政府决策能力有着重要的意义。

### (一)优良的县级政府决策能力是提升县级政府能力的核心与关键

政府能力是政府将自己的意志和能力转化为现实的能力。<sup>[1](P191)</sup>在现代公共管理中,政府意志的实现和能力的发挥主要依赖于公共政策,所以政府政策能力就显得极为重要。所谓政策能力是政府在政策过程各个环节的能力所构成的一种综合能力,是政府能力的主要表征。<sup>[2]</sup>而公共决策是整个政府政策过程的核心环节。因而,公共决策能力也就成为包括县级政府在内的各级政府能力的核心与关键。要提升县级政府能力,就必须从塑造优良县级政府决策能力入手。

### (二)优良的县级政府决策能力是应对县域复杂局面的客观需要

当代中国,社会正经历着深刻的从传统社会向现代社会转型。在这一转型过程中,县域经济社会发展面临十分复杂的局面。从宏观环境来看,当前我国改革开放进入一个关键时期,科技迅速发展、经济快速增长,社会发展与变革日新月异,国际国内交流密集频繁,经济社会发展竞争激烈;从微观环境来看,伴随着经济的迅速增长,社会利益格局出现了新的变化,以往平均化、封闭、凝滞的利益格局转变为差异、开放和动态的格局,社会结构日益多元、复杂和多样,同时公民自主意识、独立意识和民主意识不断增强。环境的深刻变化产生一系列前所未有的问题,县域经济社会发展局面呈现空前的复杂性。要应对这种局面,就必须有一个运转高效、能力高强的县级政府。塑造良好的政府决策能力正是其中应有之义。

### (三)优良的公共决策能力是促进县域科学发展的必然要求

当前中国现代化进程加速进行,经济和社会发生了翻天覆地的变化,但是一些深层次的矛盾和问

\* 收稿日期:2012-04-24

题也暴露出来。为此,党中央提出了科学发展的重大战略思想。县是国家的基层结构,“郡县治,则天下安”。整个国家的科学发展离不开县域的科学发展。转型期经济社会环境错综复杂,面临的问题多种多样,县域科学发展面临难得的机遇,也面对着严峻的挑战。要解决这些问题,必须依赖相关的公共政策。公共政策科学合理,就能解决面临的问题,推动县域的科学发展,否则,非但不能解决问题,还可能引发新的问题,严重阻碍科学发展。正反两方面的实践告诉我们:科学合理的公共政策成为县域科学发展的基础。而县级政府优良的决策能力则是制定科学合理公共政策的基础和保障。因而,优良的县级政府公共决策能力是县域科学发展的必然要求。

## 二、影响县级政府决策能力的主要变量及其现实问题

县级政府决策能力及其建设意义重大,也因此一直以来备受重视。从近年来的实践看,尽管从中央到地方在优化县级政府决策能力上做了相当多的工作,也取得了一些成效,但是县级政府的决策失误和决策困难仍然屡见不鲜,导致一些地方经济社会发展受到影响,严重的还造成地方经济社会危机。这些问题的产生主要受以下几个变量及其现实情况的影响。

### (一)决策价值选择

价值是客体对主体需要的满足,或者说是客体的属性与功能满足主体的需要。<sup>[3](P238)</sup>主体在一定的历史条件下不断进行价值认识与价值实践,便会逐步在头脑中形成一种相对稳定的判断利害、善恶、美丑的观念,这就是价值观念。价值观念影响和制约着实践主体的行为。而在实践活动中,存在着多种价值,人们需要对这些价值进行优先顺序排序,以此确定自己的行为取向。在缺乏外在规范的情况下,人们往往根据自身利益取向来确定价值的优先顺序,并据此行为。对县级政府而言,追求和实现社会公共利益是其根本的使命。但是,公共选择理论又揭示出政府实际上是“理性经济人”,有着特殊的利益。这样,公共利益和政府特殊利益的冲突成为政府行为必须面对的价值矛盾。这就形成了县级政府的应然价值选择和实然价值选择的冲突,造成了政府公共决策价值选择的困境。这一困境直接导致现实中相当多的决策偏离公共利益,损

害了县级政府公共决策能力价值基础,成为决策能力优化的重要障碍。

### (二)决策注意力

达文波特和贝克认为,“注意力是对某条特定信息的精神集中。当各种信息进入我们的意识范围,我们关注其中特定的一条,然后决定是否采取行动”。<sup>[4](P23)</sup>信息是无限的,而人的注意力则是有限的。如何根据特定时代的基本国情、主要任务、发展战略和理念,将有限的注意力进行合理分配就是一个重要问题。在目前,就是要根据科学发展观要求将决策的重心转移到关注社会建设,实现科学发展,让民众共享改革开放成果上。但是,现实的情况并非如此。对大多数县级政府而言,发展县域经济仍然是其最主要的使命和任务。围绕这一中心,一些地方政府甚至提出“以项目(实际上是经济建设项目)为中心”,“一切围绕项目干、一切围绕项目转、一切服从服务于项目”的口号。这样县级政府将绝大部分决策注意力集中于经济建设领域。相应的,对社会、文化、环境等领域的决策有所忽视,造成决策重心的偏移和失衡。

### (三)决策主体关系

在我国,公共决策主体主要包括立法机关、行政机关、司法机关、中国共产党组织、利益集团、各参政党、大众传媒、思想库和公民个人等。这些官方和非官方组织、团体、个人在公共决策过程中通过各种途径,以各种方式发挥着自身的作用,体现着自己的能力。而提升政府决策能力的一个重要途径就是把这些主体的能力有效地整合起来,形成合力,推动公共决策的科学化和民主化。但是,从我国的实践来看,县级政府决策过程中党政关系不顺、人大作用弱化,非官方的参与者参与的渠道不畅,难以在公共决策中充分发挥自身能力。各决策主体不仅不能充分发挥自身能力,并形成合力,反而相互掣肘,导致决策能力的损耗。在官方决策者内部,各主体的作用发挥不科学,矛盾与冲突较多。

### (四)决策程序

决策程序是政府公共决策各步骤的先后顺序安排。科学合理的决策程序是科学决策、民主决策的制度保证。近年来,我国对政府公共决策的科学程序设计予以了足够的重视。在中央政府层面,国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》和《加强法治政府建设的意见》等规范性文件,对公共决策的程序做了具体规定;地方政府层面,各省、自治区、直辖市政府也纷纷出台相应的行政决策程序规

定。目前的问题是这些规定在县级政府决策过程中的贯彻程度并不容乐观。比如国务院《关于加强法治政府建设的意见》明确规定,各级政府出台规范性文件之前要进行合法性审查。但是从各地的实践来看,地方政府特别是县级政府规范性文件与上位法相抵触的情形屡见不鲜。相关规范性文件明确规定地方重大决策应该进行决策听证,广泛听取各方面意见,防止决策失误。可是从目前的实践看,这种听证要么流于形式,要么根本就没有进行。可见,目前县级政府公共决策的程序性规定虽然较多,但是很大程度上没有得到有效执行,这是县级政府决策能力建设中的重大问题。

### 三、制度困境:县级政府决策能力问题的实质

那么县级政府决策能力的这些问题从何而来,其实质是什么呢?新制度主义经济学和政治学的一些论点或可以给我们提供一些答案。新制度经济学认为,“制度上一系列被指定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”<sup>[5]</sup>(P225-226)“制度乃是组织中的行为规则、常规和全部程序。政治制度是相互联系的规则和常规的集合,他们决定着与角色和处境相适应的适当行动”,<sup>[6]</sup>并引导着政治行为。由此,在新制度主义的视野里,制度就成为形成公共政策和行政行为的自变量,也就是说现实政治的现状是特定制度体系的结果。这一理论给我们分析县级政府决策能力存在的原因和实质提供了重要启示。

#### (一)制度虚化导致决策价值选择失范

公共性应是政府决策价值选择的根本点和出发点,任何决策都应以公共利益为目的。从决策的公共性要求出发,政府决策还应符合“透明”、“法治”、“回应”、“负责”等伦理要求。但是,从我国现行的制度规范来看,对政府决策公共性价值选择的规定较为笼统。突出表现在对什么是公共性、政府决策怎样体现公共性要求、违反公共性要求的责任追究等重要问题都没有明确的、具体的、可操作性强的规定。这导致对决策者的决策价值选择的规范虚化、弱化,而这正是县级政府决策价值选择困境的根源所在。

#### (二)制度滞后导致决策注意力失衡

随着深入贯彻落实科学发展观,全面建设社会

主义和谐社会任务的提出,我国县级政府的主要任务已经从偏重于促进县域经济发展逐渐向促进县域全面、协调、可持续发展转变。这一转变要求县级政府决策的注意力也应该从经济领域向社会、文化领域转移。但是,从目前的情况来看,我们仅确立了要推进这种转变的指导思想,却缺乏支撑这种转换的制度体系。传统的单纯重视经济建设的制度仍然发挥着作用,并在政府绩效考评、官员晋升提拔等方面发挥决定性作用,历史形成的基于经济政绩的“政治锦标赛”<sup>[7]</sup>(P89)体制并没有发生根本性的变化。因而,在决策注意力转换问题上,县级政府在应然与实然之间存在巨大的矛盾。面对这种矛盾,作为理性经济人的县级政府及其领导者只能选择最有助于实现其个体利益最大化的决策领域和决策事项——地方经济决策——优先处理。

#### (三)制度僵化导致主体作用不谐

县级政府决策过程中的主体作用不谐,外在表现为公共决策过程的各主体之间功能与能力相互掣肘,致使决策主体系统的总功能小于各主体功能之和,最终造成整体决策能力走低。但究其内在原因则在于制度的严重僵化与滞后。在官方的决策者之间的关系上,在历史上为了应对革命战争和社会主义社会建设的复杂形势,我们建立起了党的“一元化”领导体制,以党的组织对立法机关、行政机关和司法机关进行全方位的领导。县级党委也由此成为县级公共决策的最高权威。县级行政机关和立法机关则分别在党委领导下负责相应的决策工作。这一制度在确立初期确实发挥了巨大的作用,但是随着社会经济的发展,这一制度也日趋僵化,其弊病已经显露出来。在非官方的决策参与者的作用发挥上,长期以来有人民政协、大众舆论和公民来信来访等渠道。但是由于制度的僵化和滞后,这些渠道的作用也没有得到充分的发挥。

#### (四)正式制度失效导致程序执行无力

如前文所述,我国很多关于县级政府决策的程序性规定往往得不到有效执行,形成了决策程序实践的困境。究其原因,依然在于制度。从目前的制度来看,我们更多的是对程序执行的应然性规定,即从原则上规定了公共决策所应遵循的程序。但是并没有对违反这些程序的行为提出明确的、具体的惩处意见,导致制度的操作性不强,威慑性不够。我国是个有着浓厚人治传统的国家,“权大于法”的思想根深蒂固。在这种文化背景下,一个操作性、威慑性都不够的制度,往往就会成为一种摆设,失



去效用。

在新制度主义巨擘道格拉斯·诺斯看来,初始的制度安排不仅会限定当期的资源组合,而且会形成制度变迁过程中的“路径依赖”。它可能使制度变迁进入恶性循环的轨道,使某种低绩效的制度得以长期维持,这就是“路径锁定”。前文所分析的我国县级政府决策能力的问题很大程度上是原有制度安排长期存在而形成路径锁定的结果。因此,我国县级政府决策能力问题在本质上其实是一种制度困境。

#### 四、制度创新:县级政府决策能力问题的解决之道

新制度主义将不断进行制度创新作为走出这种路径依赖的一种符合逻辑的相对合理的选择。这是因为,“制度创新可以在一个动态变化的过程中不断界定和明晰产权,从而形成关于创新的激励机制,降低‘搭便车’等机会主义的可能性,降低交易费用,解决制度的不均衡问题,并减少未来的不确定因素,不断实现有效率的经济组织对无效率经济组织的替换,最终促进经济的不断增长。”<sup>[8]</sup>要解决我国县级政府决策能力存在的诸多问题,同样需要制度创新。

##### (一)以制度创新规范县级政府决策价值选择

近年来国内外学术界普遍认为加强行政伦理的制度化和法律化,用法制的手段来约束公务员的伦理选择和伦理行为是改善政府伦理状况的有效手段。县级政府公共决策中的价值选择问题是决策者在公共价值、公共伦理与个人价值、个人伦理之间的选择困境。因此,同样可以借用法制的力量对公共决策中公务员的价值选择进行约束。具体来说就是要明确决策者的基本价值取向是公共利益,并对什么是公共利益做出明确、具体的规定。同时对违反公共性、透明型、合法性、回应性等价值要求的决策行为和决策追究责任,并将这种问责制具体化、操作化。也就是就责任性质、责任的承担方式、责任追究的程序等有明确具体的规定。

##### (二)以制度创新引导县级政府决策注意力转换

制度特别是绩效评估和晋升制度是引导决策者注意力的指挥棒。走出决策注意力失衡困境的关键就在于根据科学发展的要求,重塑县级政府绩效评估体系和地方政府官员政绩考评制度。具体

来说,就是要降低地方GDP增长在绩效评估指标体系中的权重,增加社会管理、公共服务、环境保护等方面的指标权重,使得绩效评估体系体现全面、协调、可持续发展的要求,并以此作为官员政绩考评和晋升的依据。目前,这样的制度创新已经在一些省展开。浙江省湖州市从2003年起就规定对区县年度综合考核取消GDP指标。<sup>[9]</sup>2010年四川省政府明确提出在年初不再向市州政府具体下达GDP增长率指标,转而通过12项发展指标的考核,确定各市(州)年度工作的好坏。<sup>[10]</sup>但是这些实践都是地方政府的自主创新,需要得到来自中央政府的确认和支持,并在条件成熟时在全国范围内推广。

##### (三)以制度创新协调决策主体关系

首先,要结合政治体制改革的推进,用制度明确党政关系、党委与人大关系。具体来说就是根据加强和改善党的领导的基本要求,明确界定县级政权运作中党委、人大、政府及司法机关的职能权限,一方面充分发挥国家政权机关特别是人大和政府的决策作用,一方面将党委从具体微观管理事务中解放出来,科学行使政治领导、组织领导和思想领导的职能,以充分发挥党总揽全局、协调各方的作用。其次,要完善多党合作和政治协商制度。长期以来在县级政府决策中,人民政协职能在一定程度上被虚化、弱化,作用发挥有限。因此,应该加强人民政协参与县级决策的制度建设,明确人民政协在县级决策中的职责、权利。最后,以制度保障公民参与决策的权利。应建立健全公民参与的制度规范,明确和保障大众舆论、公民组织、公民个体参与公共决策的权利,拓宽参与的渠道,创新参与的方式,提高参与的质量。

##### (四)以制度创新强化决策程序约束力

首先,要提高决策程序制度的效力等级和权威性。以往,相应的制度往往是由各地方政府自己制定,虽然总体上产生了不错的效果,但是不同地方各自为政,一些规定还相互冲突,效力等级也显不够。应结合依法行政工作的开展,由国务院制定具有全国普适效用的政府公共决策程序制度。这样,一方面符合统一、效能的要求,一方面也具有较高的效力等级和权威性,利于规范的有效执行。其次,要明确决策的基本程序。各级政府关于公共决策程序的规定应该明确规定决策的基本程序,决策的一般程序有哪些,决策过程中哪些程序是必须的,什么情况下可以采取简易程序等都应有明确具体的规定,不能含糊不清。最后,要明确决策程序

责任的问责制度。对于在公共决策中违反法定决策程序的行为要进行严格的责任追究,因违反决策程序导致决策失误,给国家和人民生命财产带来损失的要依法追究法律责任。

#### 参考文献:

- [1] 宁骚. 公共政策[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- [2] 郭爱君. 论政策能力[J]. 政治学研究, 1996(1).
- [3] 颜佳华. 行政哲学论[M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 1998.
- [4] [美] 托马斯·达文波特, 约翰·贝克. 注意力经济[M]. 谢波峰, 等译. 北京: 中信出版社, 2004.
- [5] [美] 道格拉斯·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 1991.
- [6] 凯尔布尔. 政治学和社会学中的“新制度学派”[J]. 现

代外国哲学社会科学文摘, 1996(3).

- [7] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008.
- [8] 陈文申. 试论国家在制度创新过程中的基本功能——“诺斯悖论”的理论逻辑解析[J]. 北京大学学报, 2000(1).
- [9] 不能真实反映生活 湖州考核政绩取消 GDP 指标[EB/OL]. 中国网, <http://www.china.com.cn/chinese/EC-c/460023.htm>.
- [10] 李韵琳. 四川不再用 GDP 指标考核 改用产业结构优化等 12 项指标[EB/OL]. 联合早报, <http://www.zaobao.com/special/china/cnpol/pages3/cnpol100922b.shtml>.

(责任编辑: 彭介忠)

## Problems in and Countermeasures for the Ability of Decision-making at the County Level

——from the Perspective of New Institutionalism

LIU Chao<sup>1</sup>, HU Wei<sup>2</sup>

(1. College of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan, Hunan 411105, China;

2. Business College, Xiangtan University, Xiangtan, Hunan 411105, China)

**Abstract:** The ability to make decisions at the county level can be influenced by multiple variants. Analyzing from the perspective of new institutionalism, we may find that ineffective institution is responsible for these problems. Institution innovation is an effective way to solve “North paradox” and promote economic growth, and thus will improve the ability of decision-making at the county level.

**Key words:** government at county level; ability of decision-making; new institutionalism; institution innovation