

●政治与公共管理研究

公共决策中的行政权力角色转变

——从一元主导模式到多元引导模式

刘 丹

(安徽师范大学 法学院,安徽 芜湖 241000)

摘 要:公共决策是公共部门(政府)在管理社会公共事务中所做出的决策。传统的政府决策由行政权力所主导,其主要影响因素包括决策者的个人因素、决策环境、决策机制、决策目的等等,但并不以公共参与为原则。随着社会的发展进步,现代公共决策的决策方式日益多元化,公共参与的程度也越来越高,多元主体参与这一新的趋势也要求行政权力角色的转变,一元决策模式不可避免地走向多元引导。

关键词:公共决策;行政权;多元引导

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1003-4730(2017)01-0084-04

收稿日期: 2016-09-28

DOI: 10.13757/j.cnki.cn34-1329/c.2017.01.018

作者简介: 刘丹,女,安徽池州人,安徽师范大学法学院硕士研究生。

洛克在《政府论》中认为,人们在一致同意的基础上建立了政府,并且让渡出自身部分权利,将管理整个社会的权力交给政府,若政府在处理公共事务中无法做到公平公正,则有权将之推翻,并建立新的政府。公共决策是公共管理活动的首要环节,也贯穿了整个公共管理活动的始终,究其实质,整个公共管理活动的过程就是不断做出决策并实施决策的过程,因此,公共决策对于整个社会管理活动而言具有牵一发而动全身的重要意义。科恩在《民主论》中亦认为,民主过程的本质就是参与决策的过程,传统的政府决策中,却忽略了公共参与这一准则,以领导集团为代表的行政权力决定了社会公共事务,然而,随着现代民主政治的不断发展,公共决策中的公众参与的程度越来越高,行政权力所扮演的角色也随之发生变化。

一、传统决策模式的变化——政府决策到公共参与决策

传统的决策模式,亦可以称其为“政府决策”,其决策过程多是政府决策机构向公众的单向传导过程,因而总是不可避免的带有一些“一厢情愿”的主观色彩,决策者个人或小集体色彩比较浓厚,“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、主观判断进行决策”^[1]。这种“政府本位”的决策模式,事实上是政

府行使行政权力的一种自导自演的方式,从决策的范围上来说,决策的主体集中于一个小范围的“精英”圈内,忽略了公众诉求,从而造成了一种相对封闭式的决策环境;从决策的信息获取上来说,因为决策圈子的封闭,获取的决策信息也就相对有限,但公共政策是针对社会公共事务的所做的一种决策,缺乏公共参与,无法获得更多有效的决策信息,会使得的公共决策的内容或超前或滞后,无法做到恰如其分;从程序上来说,传统决策方式不透明,虽强调了决策的权威性,却也不可避免地提高了“暗箱操作”的可能性,进而可能导致决策的社会认可度不高,决策的执行难度加大。当然,传统的政府决策方式并非全无用处,在某些特殊时期,也发挥过重要的作用,然而,在新的环境中,会面临诸多挑战,典型的例子如“亚洲四小龙”中的台湾和韩国,传统的决策模式在造就其经济奇迹的过程中发挥重要作用,但在现代民主政治日益发展的今天,却遭遇了寒流。

台湾经济二十世纪六十年代开始起飞,从二十世纪五十年代开始,一大批财经类的技术官僚就已经在各个部门发挥重要的作用,“高学历、高素质的专家学者组成的技术官僚队伍在台湾的财经、行政和党务系统中占据了主要比例。在台湾财经决策核心最有影响力的数位技术官僚中,对台湾经济发展发挥过重要作用的主要有尹仲容、严家淦、李国鼎、费弊、张继正、陶声洋、孙运

漩、俞国华等人”^[2]。这些技术官僚都具有一些显著特点,他们大多都有美国留学背景,在美国受到了最系统的职业训练,专业背景深厚,他们遵循理性化的决策方式,而这些人,正是台湾“经济奇迹”的最有力的推动者。二十世纪六七十年代的台湾正处于政治环境相对保守的阶段,但也正是这种稳定的政治环境,让这些技术官僚有了自由发挥的余地,蒋氏政治集团的绝对信任,使得他们在经济领域拥有极大的决断权,因而,其决策很少受到外界的干扰,在台湾工业现代化的阶段造就了经济奇迹。显然,在某些特殊阶段(如工业现代化起步的台湾),这种由技术官僚完全执掌决策权的模式,可以推动社会经济的发展。然而,从九十年代开始,台湾经济逐渐衰退,又使得这种完全由技术官僚决策的模式不断遭受质疑。技术官僚最大的特点就是注重理性,他们决策的目的是为了寻求效益的最大化,也许制定的政策是最优方案,但却未必是最佳方案、最合适的方案,尤其当今社会多元化的趋势日趋强烈,对公共利益的诉求的多元化让一元化的决策模式面临着尴尬的境地。从现实的历史发展进程来看,台湾所遭遇的问题并不是个例,韩国、巴西、新加坡等后工业化国家,都面临着相似的问题。一方面,现代民主体制的引入,使得威权体制逐渐瓦解,意识形态的色彩消解,另一方面,在公共领域,专业性的技术官僚却无法适应更加复杂的公共诉求,其传统的理性决策模式已然达不到曾经的效果,社会经济发展出现诸多问题。

现代社会中,作为对社会价值进行权威性分配的公共政策,其制定需要以增进公共利益为目标取向^[3]。传统的技术官僚或许有着深厚的职业背景、专业知识,但理性的决策却未必能够得到最优的决策效果,缺乏公共认可,毫无疑问,其决策效果实际上是大打折扣的,因此“缺乏公共精神和负责态度的技术官僚,自然会面临在公共领域被淘汰的危险”^[4]。

然而,由于国家的力量总是处于强势的地位,在公共政策制定与执行过程中,通常意义上的公民参与并非易事,公共参与机制的不完善往往使得公众难以参与公共决策过程。显然,这种转变过程并非一蹴而就的,一元的决策模式决定了行政权力在公共决策领域的绝对权威地位,而当公共参与成为必然趋势的时候,以行政官僚为代表的行政权力便需要进行一种思维和角色上

的转换。

二、公共参与下的行政权力——多元化的引导者

美国政治学家罗伯特·达尔认为,正是由于各种各样政治性团体的存在,并能够参与决策,才使得民主制度得到保证,民主体制下的政治权力是广泛地分布于政党、利益集团和公民之间的。传统的决策模式将所有权力集中于政府,是行政主导的高度控制模式,即决策权完全由政府独享,而决策模式的变化,事实上便是对日益复杂的公众需求的新的回应。“从本质上讲,评判政府公共机构好坏的标准应当是其回应公众需求,提高公共服务供给的能力。民主对于公众而言,是希望借助于民主的程序使自己能够获得更好的公共服务;对于政府公共机构而言,是希望能够借助于公共参与获得公共服务能力的提升,为‘消费者’提供更高质量的公共产品和公共服务”^{[5][52]}。决策模式的变化来源于政治合法性的内在驱动力,公共政策的制定目的在于社会公共管理,公共参与的决策模式使得公民的个人诉求可以呈现于公共领域,无疑是公共政策公共性、合法性的重要保证。

传统的政府决策中,非政府主体参与权的缺失,造就了相对封闭的政府决策,忽略了公共诉求,因此,政府决策方式的转变迫在眉睫。这种转变要求建立一个包容性的公共决策制定过程,公共行政者要负责为公众提供真正参与到治理过程中的可能性和机会,实现共同治理。行政权力机构作为社会公共管理活动的直接承担者,也是公共决策活动的组织者,需要为公共参与提供可靠的保障和支持。“这包括提供必要的资源和参与路径,如提供技术咨询、开放场所以及后勤安排等,使公众可以定期地会面并就公共问题协商讨论”^{[5][53]}。以我国为例,二十世纪九十年代开始,我国便开始了从一元到多元的转变,政府对于公共事务的管理方式更加灵活,行政决策的主体也日益多元化,公共参与的渠道被拓宽,非政府的公共参与主体包括了普通民众参与、专家参与、第三部门、大众传媒等等。

非政府主体的公共参与是基于对行政权力机构的认同,而这种使得公共参与主体融入决策的信任基础来源于政府对公共管理的基本职能的履行,这样的政策制定过程,也能够让这些多

元参与主体加强对公共政策的认可和监督。任何决策都存在风险的,公共决策认可度的提高显然会增加公共行政机构抵御政策风险的能力,公众参与度的加深也使得可能的政策失败的责任并不完全由政府承担,而是和成熟的公民社会一起面临风险。从这一点上来说,公共行政机构已经脱离了原本一元化的绝对主导地位,在多元化主体的参与过程中,他所充当的是一个组织者和引领者的角色。政治领域本身便是一个充满各种意见的公共领域,利益诉求的不同,自然就意味着有纷争、有妥协。达成一致的意見是一个相当复杂的过程,当公共政策并非由某一个人或某一个群体一言而决的时候,就自然会有一个将所有意见和纷争统一的机构,行政机构最终承担的应是这样的角色,因此,它虽然是最终的决策机构,却并不是唯一的主导者。

三、公共参与的实例——我国的行政听证制度

听证制度在西方国家的发展已经相当成熟,美国的行政听证制度已经形成了一整套完备的程序和法规,在价格听证方面,规制机构、消费者以及规制企业之间,形成了比较清晰的各自行为范畴以及责任义务。美国的规制机构负责组织听证,调查规制企业的各项生产或消费数据,以及对最终的听证结果做出裁决,如果对于最终结果不满意,规制企业或消费者仍然可以向法院提起上诉,其听证流程清晰且完备^[9]。听证制度上世纪八十年代已经开始进入我国,九十年代末期进入到了我国的行政决策领域,从发展阶段上来看,我国的行政听证制度仍然处于发展不完备的初级阶段。比较典型的例子,是2002年的铁路票价听证会。

2002年1月12日,为消费者瞩目的“铁路部分旅客列车票价实行政府指导价听证会”在北京铁道大厦举行。这是国家计委主持的首次全国范围的价格听证会,来自各方面的正式代表33人,以及30名旁听代表出席了听证会。在铁道部的方案中,根据市场价格机制,对铁路票价实行价格浮动,在客流量高峰期,如春运,五一和十一长假期间,铁路票价将会有30%幅度内的浮动。听证代表则认为,该方案是在市场机制下的价格合理浮动,并无异议,但也提出了一些意见,如铁道部作为铁路主管部门,应该切实采取措施促进铁道交通的发展,而不是在铁路营运的高峰期,单

单采取提高铁路票价的方式来抑制客流需求。从听证会的效果上来看,铁路票价最终比铁道部上涨票价略有下降。

从此次听证会的整个过程来看,存在的问题颇多。首先,参与听证会的代表组成结构上的不合理使得听证会代表的有效性得不到保证,流动人口中,至少有一半以上是农民工或农民工子女,他们是铁道交通客流运输中的主力军,而参与价格听证的30名代表,包括了铁道部组织听证会的行政人员,专家代表,法律界人士以及消费者(民工)代表一共只有30人,其中,民工代表仅为12人,这一数字看似在所有相关方代表中最多,然而相对于庞大的消费者基数而言,其代表性自然是远远不足,12人的数量也只是达到了《听证法》要求中的最低限度,即参与代表总人数的五分之二。并且,听证会的所有消费者代表均是由各地地方或单位推荐选出,相比于美国价格听证会的普通公民申请即可参加,显然存在一定的门槛,而这种“由价格主管部门按照自己的意志邀请或圈定听证代表的现象,固然能够节约成本、提高效率,但是却既不可能拥有广泛的民意基础和高涨的参与热情,更不可能保证这些代表都公允、独立地发表意见”^[10]。其次,更重要的是,在行政主管方组织的听证会中,参会的消费者代表和行政方明显存在着信息不对称的情况,铁路部门的方案中提及按照市场价格机制浮动30%,然而,对于原本铁路价格的形成机制,具体的运输成本以及消费数据,都是消费者代表所不清楚的,决策信息不对称,消费者很难做出合理的判断。从这两方面来说,听证会的公开性和透明度都是大打折扣的。对此,重庆大学的余曙光教授提出了“去行政化”的建议,具体来说,就是将“政府价格主管部门的组织主持听证会的职能分离出来,交由职业价格听证主持人负责。把价格听证会从实质上变成政府、企业、消费者三方博弈的平台”^[11]。但与美国大多数客运交通都是私营的状况不同,中国的铁路交通基本属于国有运营,政府直管、行政权力笼罩的铁路企业在价格听证中属于强势一方,而职业的价格听证第三方并没有实际约束行政机构的能力。从短期来看,公共事业的运营仍旧控制在国家的相关部门之下,“去行政化”难度相对较大。

一方面,在公共决策的过程中,以行政机构代表的行政权力处于相对的强势地位。另一方

面,随着民主体制的不断发展完善,多元的公共参与也日益成为新的公共决策形式,这就构成了一种博弈,也提供了从博弈走向对话和融合的可能。不可否认,中国的行政听证制度面临诸多的问题,走向真正的听证于公众尚有很长一段距离,公共决策领域中行政机构所代表的行政权力所需做的,便是转变自己的角色,改变传统的决策思维。

四、结语

从根本上来说,决策模式的转变,反映了传统“管理型”政府向“服务型”政府的理念转变的新趋势。这种新的趋势也必然要求行政机构做出改变,从过去封闭的决策环境中走出来,由“主导者”“权威者”的居高临下,转型为组织者、协调者、引导者的角色,走向多元主体的共同治理。“共同治理过程并不寻求消除冲突,而是把不同意见整合到一起形成新想法的过程”^{[5]154}。

在共同参与的过程中,不同意见交锋、碰撞,行政机构才可以真正了解公众的需求,在治理的过程中真正体现以公众为导向,行政机构所做的工作不是代替公众做出所有的决定,而是积极充当联系公众与决策的桥梁,让公共参与有渠道和物质的保障,引导公共诉求的表达。从短期来看,可以增强行政机构与公众间的信任,使得政府与

公众之间能够相互理解。从长远来看,也能够降低决策的风险性,减少公共政策的执行阻力。长期以来,中国政府一直被冠以“全能政府”的称谓,其原因正在于公众参与的渠道不够、意识不强,而行政权力在公共决策领域一把抓,长期的行政权力的权威角色难以在短时间内转变。可喜的是,行政部门在转变决策方式上迈出坚实步伐,行政听证制度的引进便是可贵的尝试。从长远来看,这种角色的转换或许是艰难的,但却是一直向前推进的。

[参 考 文 献]

- [1] 郑红.公民参与问题研究[M]. 沈阳:沈阳出版社,2014:70.
- [2] 孙代尧.台湾现代化的推手:财经技术官僚群[J].社会经纬,2002(2):56.
- [3] 王雁红.公共政策制定中的公共参与[J].公共管理学报,2011(8):24.
- [4] 杨文华,刘永志.技术官僚的公共角色建构[J].理论探讨,2010(3):153.
- [5] 尹文嘉,唐兴霖.迈向共同治理:社会建构下的公共参与及模式转换[J].经济社会体制比较,2014(3).
- [6] 徐云鹏.美国的价格听证制度及启示[J].社会科学战线,2008(12):230.
- [7] 余曙光.价格听证中公众代表有效性参与问题[J].探索,2010(4).

责任编辑:汪 沛

Role Transformation of Administrative Power in Public Decision Making: From Unitary Dominance Mode to Multiple Guidance Mode

LIU Dan

(Law School, Anhui Normal University, Wuhu 241000, Anhui, China)

Abstract: Public decision making is the strategy that public sector (government) makes in the management of public affairs. Traditional decision making is dominated by administrative power. Its main influencing factors include decision maker, decision making environment and mechanism as well as decision purpose. However, it does not regard public participation as its principle. With the development of society and the progress of modern public decision making, the mode of decision making has increasingly diversified and the public participation degree has been higher. This new trend requires the role change of administrative power, and it is unavoidable that the unitary dominance mode should change into the multiple guidance mode.

Key words: public decision making; administrative power; multiple guidance