

社会管理创新要求加强行政决策程序建设

应松年*

内容提要 社会管理创新已成为时代特征和科学发展的要求。社会管理创新必须以民生为先导,以公平正义为基础,加强行政决策制度建设,通过相关决策内容和决策目标的调整,推动政府职能有效转变。行政机关应当运用法治、规则和程序,以“行政公开”与“行政参与”的程序理念为内核,建立具体的正当性行政决策程序规则,推进社会管理理念、方式和机制的创新,促进经济社会协调发展。

关键词 社会管理 政府职能 程序理念

一、引言

转型时期的中国面临诸多社会问题,教育、医疗、住房、劳动就业、社会保障、收入分配、征地拆迁、安全生产、社会治安、生态环境等热点领域不断积聚能量,群体性事件和恶性极端事件增多,消极腐败现象和恶性犯罪活动影响严重,还有一些天灾人祸给公众内心带来颠簸、震动。面临这一系列关系民生的棘手社会问题,要求政府加强和创新社会管理。

总体说来,社会管理创新是指在现有的社会资源和管理经验的基础上,引入新的社会管理理念、知识和方法,对传统的社会管理模式及管理方法进行完善,从而建构新的社会管理机制,更好地实现社会管理目标的活动。社会管理创新既是活动,也是活动的过程,其目的在于形成更为良好的社会秩序,产生更为理想的政治、经济和社会效益。^① 实现从以政府为单一主体、以单位管理为主要载体、以行政办法为主要手段、以管控为主要目的的传统模式,向政府行政管理与社会自我调节、居民自治管理良性互动,社区管理与单位管理有机结合,多种手段综合运用,管理与服务融合,有序与活力统一的多元治理、共建共享的新模式转变,构建起与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及构建和谐社会要求相适应的中国特色社会管理体制。

近年来,各地积极探索实践,创造了不少社会管理新经验。^② 社会管理创新已成为时代特征和科学发展的要求。随着经济全球化和信息技术的快速发展,现代社会日益呈现出系统性、开放性、复杂性的多元发展态势,这势必冲击既有的社会结构,进而导致社会无序程度增加。因此,政府必须以维护社会公平和公正为首要目标,以解决社会问题为出发点,这是当前政府加强和创新社会管理的主要动力,也是政府主导和开展社会管理创新的出发点。

二、社会管理创新的动力与出发点

当前,我国经济社会发展进入新阶段,转变经济发展方式和调整经济结构的任务更加紧迫和艰巨,

* 中国政法大学终身教授,博士生导师。

① 参见应松年《社会管理创新引论》,载《法学论坛》2010年第6期。

② 比如,把城镇基本公共服务延伸到流动人口身上,使他们进入城镇社会管理工作范畴;对特殊人群实行特殊关爱,使他们更好地融入社会;培育综合性社会组织,努力把各类社会组织纳入党委和政府主导的社会组织体系;实行社会稳定风险评估,从源头上预防和减少社会矛盾;在征地拆迁中充分保护群众利益,努力实现征地拆迁一片、安定和谐一片;构建大调解工作体系,有效化解社会矛盾;建立健全应急管理体系,提高危机管理能力;整合基层资源和力量,形成社会管理合力;加强信息化建设,提升社会管理效能和服务质量。

城乡之间、地区之间发展不平衡,收入分配不公平和差距扩大,社会结构和利益格局深刻调整,社会发展进入了“矛盾多发期”,各种群体性事件层出不穷。要想化解社会矛盾,“堵”这条路是走不通的,我们应当转变思路,寻根溯源,从源头上减少和化解矛盾。那么,什么才是当前社会矛盾多发的主要原因呢?笔者认为,主要是民生问题。在市场经济为主导的现代社会中,利益分化是一个普遍现象。当前,随着我国市场体系的初步建立,利益分配的格局已经出现了较为严重的分化,中国社会已经形成了以失地农民、进城民工、城市下岗职工、拆迁户等为代表的位于社会底层的弱势群体。他们不仅缺乏在市场中致富的机会与资源,就连自身的合法权益和生存的基础资源也屡遭侵害。^③

当前我国的社会矛盾问题,主要表现在利益分配领域之中,其根源在于自发调节机制与国家干预机制之间的失衡。这一问题本身并没有什么特殊性,而是任何一个以制度为基础的现代社会都普遍具有的社会问题。问题的特殊之处在于,对处于转型期的中国社会来说,社会调节机制的扩张与国家调节机制的弱化和重新定位,使得国家与社会的原有关系发生了迅速的结构性的改变,从而使社会正义问题在短时期内急剧凸现,呈现出一种非常规的临时状态。国家与社会关系的这种改变是一种急剧的结构错位,它不仅在短时期内改变了社会资源的分配模式,而且由此迅速改变了原有的社会分层和利益格局,改变了原有价值观念体系中的正义理念。

但是,社会公平正义所要求的利益分配不公平问题只能是国家对自己的行为进行矫正。在市场的自我调节失效的地方,就是国家的外部干预起作用的地方。当今恐怕很少有人会再像早期自由主义者那样认为离开了政治国家的干预市场也可以自行运转,国家只是一个“守夜人”的说法即使是在自由主义者那里也早已成为一个旧时的寓言。而从另一方面看,国家对市场的干预是有其局限性的。国家在矫正市场之恶和为人们创造福利的同时,也将用现代管理体系编织的巨大“铁笼”统一人们的生活,同化人们的个性,限制自由的竞争,使市场制度失去它的活力。

在某种程度上,当前我们一切的制度建设都是围绕着上述国家与社会的互动关系展开的。加强和创新社会管理,其实是对社会增进认识的一种彰显,是挖掘社会潜力,弥补国家不足的一种表达。因此,社会管理创新必须坚守“以民生为先导,以公平正义为基础”的理念,合理确定行政权的边界以及国家与社会的互动关系。惟有如此,才能矫正国家与社会关系的结构错位,建立科学合理的社会资源分配模式。这是当前政府加强和创新社会管理的内在动力。而这一目标的实现,立基于政府如何推动自身职能有效转变并以什么方式真正担负起处理社会冲突、协调、维护社会利益、保持社会稳定等管理职能。

政府职能即政府的职责和功能,它反映着政府管理社会的理念和方式,规定着政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。在我国现阶段,政府职能正逐步从对企业的直接行政管理中淡出,政府工作将逐步从以行政手段为主向以经济手段和法律手段为主转变,这使得大量过去由政府承担的技术性、服务性、协调性职能直接转给了社会组织。从而既有利于“维持小政府规模,节省国家资源”,又有利于“实行行业自律,促进行业发展”,适应现代化管理的需要。^④

不过,尽管我国社会主义市场经济体制已经初步建立,但传统计划经济体制以及与之相配套的全能政府模式的遗留影响还未消除,政府职能还存在“越位”、“缺位”、“错位”与“虚位”的现象,一些政府该做的事没有做或没有做好,一些政府不该做的事却继续在做,或者想不做却又难以脱身。当下的政府职能定位,既不能固守“管事越少越好”的夜警政府职能,也不是要恢复到计划经济时代的全面干预和替代市场与社会的全能政府职能,而是要将政府职能放在政府与市场、政府与社会、政府与企业、政府与公民之间的关系网络中进行审视。正如有学者说,政府职能转变即是“根据社会发展的要求来判断、选择和确定原有的行政职责哪些需要保留或者转移,哪些需要增加或减少;原有的行政功能哪些需要强化和

③ 参见孙立平《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版,第67页。

④ 参见应松年、薛刚凌《行政组织法研究》,法律出版社2002年版,第92页。

弱化,哪些需要开发或取消等等”。^⑤

政府的基本功能是维护社会的公共利益,解决社会公共问题——和每个公民的利益息息相关的事务,而不是与某个特殊利益集团的利益相关的事务,它体现为对公民的服务。^⑥因此,政府是以维护法定的公共利益和个人利益为天职,以追求和维护公共利益、保障个人合法权益为目标,并寻求二者的动态平衡。现代行政不再是以政府为中心的单一主体的行动,而是一项合作事业,需要其他主体的参与。政府已不再是全部公共产品和公共服务的生产者,而逐步转变成为实际从事公共服务的代理人的监督者、引导者。除纯粹公共产品必须由政府提供外,对其他公共行政事务,政府只负责“掌舵”,发动社会组织、企业、公民通过一定的程序广泛参与,建立一种合作伙伴关系,实现对公共事务的共同治理。

不过,公共性、服务性以及参与性价值导向,最终需要对服务主体、内容、模式、方式等进行规范化和制度化才能得以承载,这需要通过相应的制度安排加以具体落实。制度的最大作用在于提供一种激励框架,实现社会从人格化交换向非人格化交换的转变。因此,制度建设对政府职能转变具有深远的意义,它在某种意义上更是社会和国家可持续发展的社会基础设施。^⑦

三、加强行政决策制度建设:社会管理创新的方向与出路

行政决策是实现政府职能的基础。只有政府及时、正确作出决策,政府职能才能得以科学、充分的发挥。而只有健全行政决策制度,通过相关决策内容和决策目标的调整,政府职能转变才能得以实现。^⑧因此,行政机关应当运用法治、规则和程序,加快行政决策制度建设,推进社会管理理念、方式和机制的创新,促进经济社会协调发展。这也是加强和创新社会管理的方向与出路。

在当下,要建立适合中国国情的行政决策制度,首要的就是要实现政府决策的三个转向:即从运动型决策转向制度型决策,从歧视性决策转向平等无差别性,从单中心治理模式转向政府与社会合作的多中心治理模式。^⑨保证行政决策范围“越位”的应当“退位”,决策范围“缺位”的应当“到位”,决策范围“错位”的应当“正位”。

但是,在大多数情况下,人们通常无法了解行政决策的好坏,只能着眼于程序,保证程序是正义的。不仅强调程序规则的法定化和形式化,而且强调程序规则所体现的基本的公平和理性精神。在这种正当、合理的程序中,“正义不仅要得到实现,而且要以人们看得见的方式得到实现”^⑩。它使得那些即使受到不利决策结果的程序主体也会因在程序中被公正、合理地对待而认同和接受这一不利结果,从而形成对行政决策的普遍信仰和尊重。在一个理想的情境下,“程序的实质是管理和决定的非人情化,其一切布置都是为了限制(权力的)恣意、专断和裁量”^⑪。按照德国社会学家卢曼的说法,在西方旧的身份共同体关系解体与资本主义新秩序确立这一历史过程中,有两项制度起到了神奇的作用,一个是社会或私法领域里的契约,另一个是国家或公法领域里的程序。

与传统的专制政治和无序政治相比较,现代民主政治是一种程序政治。^⑫在公共生活中,以程序控制权力的恣意与专横,已被视为实现“有节度的自由、有组织的民主、有保障的人权、有制约的权威、有进取的保守”这样一种社会状态的最重要的基石。^⑬法治社会的国家权力不再是传统国家那种游离于责任与法律之外的强权,而是受到法律程序严格约束的一种力量。程序通常将国家权力运行的过程、方

⑤ 刘瑞宁《政府职能转变的内涵刍议》,载《理论导刊》2002年第8期。

⑥ 参见谢庆奎《政治改革与政府创新》,中信出版社2003年版,第3页。

⑦ 参见[美]奥斯特罗姆《制度激励与可持续发展》,毛寿龙译,上海三联书店2000年版,第8页。

⑧ 参见许文惠、张成福、孙柏英《行政决策学》,中国人民大学出版社2006年版,第36页。

⑨ 参见中国行政管理学会课题组《加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告》,载《中国行政管理》2005年第2期。

⑩ 陈瑞华《程序正义论》,载《中外法学》1997年第2期。

⑪ 季卫东《法律程序的意义》,载《中国社会科学》1993年第1期。

⑫ 参见何包钢《保卫程序:一个自由主义者对卡尔·施密特例外理论的批评》,载《浙江学刊》2002年第2期。

⑬ 吴德光《论中国行政法制程序化与行政程序法制化》,载《中国人民大学学报》1997年第5期。

式和边界分解成若干个过程和环节,每一个过程和环节又有“检验标准”和期限要求,这就为权力主体的自律设计了内控装置,让它们服从自己的角色安排,依据规则行事。程序在时间和空间要素上的这些特定安排,有利于克服和防止权力运行的随意性和随机性,即使权力主体围绕着既定的轨道运行,也使权力行使过程具有可预见性。^⑭“这种规则使得一个人十分肯定地预见到当局在某一情况中会怎样使用它的强制权力,和根据对此的了解计划他自己的个人事务。”^⑮在这方面。规范于事前的程序建设对权力的规制可能具有一劳永逸的长远收益。另外,在行政决策过程中,各种力量之间不可避免地会产生利益冲突,这些冲突只有按照一定的程序,在平等的基础上协商、对话、讨论乃至妥协才能得到合理解决。程序可以促使人们从内心承认和接受某种具有强制力的决定,可以相对减弱个人在自作主张时所显露的那些咄咄逼人的锋芒。^⑯正如美国宪法修正案起草人麦迪逊所言,正当法律程序是防止立法或行政部门僭越专擅、侵害民权的金城堡垒。^⑰程序的正义还可以使当事人的不满失去客观的依据。“这种效果并不是来自于判决内容的‘正确’或‘没有错误’等实体性理由,而是从程序的公正性、合理性中产生出来的。”^⑱若没有程序这道“防火墙”,混乱和动荡随时可能滋生。

在程序的导引下,虽不能保证行政机关所作出的每一项决议和法规都是正确的,但可以保证错误一旦发生,还有被迅速修正的可能。程序在使参加者都有平等表达和自由选择机会的同时,也使责任范围明确。在更积极的层面,现代程序越来越与法治、民主、自由、人权、正义等价值目标紧紧联结,不仅使可能脱羁的权力受到程序之缰的牵引,还为保卫公民神圣又脆弱的权利指引方向。

社会存在永远是第一性的决定力量,其制约着“整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”。^⑲开放、活跃、多元的社会生产、生活和思维方式,对行政机关依法、科学、民主决策,参与社会管理创新提出了前所未有的挑战和要求。但是,一些地方和部门盲目决策、草率决策等问题还比较突出,有的决策损害了国家和人民群众利益,甚至引发群体性事件。加强和创新社会管理,需要加快行政决策程序建设,抓好政府治理的源头问题。

四、行政决策程序建设的具体内容

行政决策程序建设,“行政公开”与“行政参与”的程序理念必须要在程序运行中得到有效的实现,并以其为内核建立具体的正当性程序规则。对于行政决策程序的制度建构,笔者认为应以“行政参与”与“行政公开”的程序理念为基础,以信息公开、公众参与、专家咨询、可行性/不可行性论证、合法性审查、风险评估以及事后评估等程序制度为核心,建立具体的正当性程序规则。

(一) 信息公开

在我国,社会信息主要掌握在政府部门的手中,政府是最重要的信息生产者、使用者和发布者。长期以来,政府信息一直处于封闭或半封闭状态,社会公众无权了解和获取,从而导致政府决策过程高度封闭,公众的知情权无法得到实现。

信息公开制度要求政府提供除保密外的公共信息,使政府信息得到高效、快速地发布和反馈。这既有利于打破政府“信息霸权”,也为决策者制定方针、政策提供了参考。同时,政府在对重大问题作出决策前进行公布,让公众广泛参与讨论后作出决策,这将使政府的决策过程暴露于阳光之下,减少权力滥用的可能,充分体现了政府决策活动的透明度,最大限度地满足了公众的知情权和参与权。

行政决策信息公开的基本内容包括:第一,从本质来讲,强化政府决策信息公开的义务,目的在于充

^⑭ 参见王英津《论程序政治——对我国民主道路的新探索》,载《中国人民大学学报》2002年第3期。

^⑮ [英]哈耶克《通往奴役之路》,王明毅等译,中国社会科学出版社1997年版,第73页。

^⑯ 参见前引⑮。

^⑰ 转引自荆知仁《美国宪法与宪政》,台湾三民书局1984年版,第78页。

^⑱ [日]谷口安平《程序的正义与诉讼》,王亚新、刘荣军译,中国政法大学出版社1996年版,第11页。

^⑲ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1995年版,第82页。

分保障决策相对人及利害关系人的知情权、参与权和监督权。第二,从范围上讲,除依法应当保密的外,决策事项、依据和结果应当依照法定范围和法定形式公开,公众有权查阅。第三,从过程上讲,信息公开应该包括事前、事中和事后整个过程。事前公开的内容包括准备作出某种行政决策事项及原因、所面临的困难和矛盾等;事中公开是指及时通报决策过程的进展以及公布其中成熟的信息;事后公开包括公开结果以及所基于的理由、依据及其对不同意见的解释说明等。第四,从法律责任上讲,违反行政决策信息公开要求的属于行政程序违法,应当承担相应的法律后果。

从行政决策实践来讲,确定信息公开例外情形尤为重要。这一例外在实践操作中也存在一定的困难。主要问题在于:该例外保护决策过程,但并不适用于与决策过程有关的纯事实信息,而事实信息与决策过程信息的界限则难以把握。尽管如此,对于较为明确的事实信息,行政机关有公开的义务,这是毋庸置疑的。虽然说对于具有阶段性和不确定性的各种观点、意见、方案等主观性的决策前的信息一般不予公开,但一旦决策作出,公众则有权了解整个决策的过程。我国行政决策信息公开实践中的问题,主要在于大多数只公开政府行为的结果,而政府决策的过程及其所形成的信息,很少公开。如何对决策过程中应予公开和不公开的信息进行界定和规定,以及强化政府在其中的责任,是我国信息公开实践中应予考虑的问题。

(二) 公众参与

公民参与决策是现代社会发展的必然要求。公民参与行政决策的意义在于:第一,以尊重民意的姿态和彰显决策的民主性来获得政策的正当性,促使行政过程的“自我合法化”。第二,获得公众对决策内容的理解和支持,“增加公民对政府决策公正性的信任”,^{②①}减少执行中的矛盾和冲突。在倡导公共服务型政府的背景下,更是如此。第三,弥补决策所需要的智慧、知识以及信息的不足,提高决策质量。第四,“参与本身就是有价值的,因为它使公民具有一种对政府管理过程的参与感。”^{②②}20 世纪 90 年代以来,在西方“协商民主”的政治学背景下,公众参与的重要性和基础性愈加得以彰显,因为民主的本质是协商,而不是投票。

实行行政决策公众参与制度需要践行法律、法规中所规定的听证制度,扩大其适用范围;完善民意调查和民意反映制度,提高公众参与意识和参与水平;健全利益团体表达制度,畅通参与渠道。

(三) 专家咨询

现代社会公共问题日益复杂化、专业化,政策信息不断增多,科学技术日新月异,国际交往频繁复杂,使得现代决策呈现出大型化、多变化、综合化的趋势。一项决策往往涉及政治、经济、文化、社会生活多个领域,所需要的知识、经验、智慧、信息,是任何决策者个人无法包容的。也就是说,现代决策者所要解决的问题,所承担的职责,所行使的职权与他们的知识、能力之间的差距越来越大。要弥补这一差距,就必须发挥专家学者和专业人员的作用。建立依靠专家群体进行行政决策的咨询、论证活动的专家咨询制度,有助于提高政府决策质量,实现行政决策的科学化。

当代西方行政决策体制呈现“谋”与“断”相对分工的特点。^{②③}这种相对分工的特点为决策咨询制度的快速发展提供了条件。不过,在肯定专家决策咨询制度积极作用的同时,也不能忽视其局限性。这种局限性在专家个体上,表现为知识和信息的有限性、观点和意见的偏颇性;在专家群体上,则通常表现为

^{②①} E. Gellhorn, “Public Participation in Administrative Proceedings”, in 81 Yale L. J, 1972, p361.

^{②②} McLachlan, “Democratizing the Administrative Process: Toward Increased Responsiveness”, 13 Arizona L. Rev. 1971, p835.

^{②③} 例如,在日本,专家审议成为行政决策的一个必经程序。对于某种行政决定,在该处分厅之外设置作为合议机关的审议会,就一定的案件向该审议会咨询,在经过该审议会审议的基础上,处分厅作出正式决定。在美国,行政决策咨询制度也进一步趋向完善。其标志有三:第一,外部咨询(民间咨询)的出现。民间咨询具有独立性,其咨询意见也具有客观性。第二,行政决策咨询活动被纳入法制的轨道。如美国于 1972 年通过了《联邦咨询委员会法》。第三,在行政决策咨询机构内部,建立了一整套组织体系和规范化程序。德国《联邦行政程序法》则对咨询委员会作了专节规定,要求政府决策中的一切公开项目都必须公之于众,以招标形式委托咨询机构进行预测和评估,咨询的结果再由政府部门组成的专家顾问委员会审核通过后,方能实施。

结构上的单一性以及由此带来的意见的杂乱性,等等。对我国而言,专家咨询制度实践中所呈现出的问题,“从根本上恰好反映出专家咨询制度存在保障专家独立性机制和抑制专家知识滥用的‘双重缺位’”。^{②③}因此,在专家咨询实践中,需要促进公众、专家与决策者在意见表达、信息交流和对话基础上实现有效的互动。

(四) 可行性/不可行性论证

对行政决策对象的适当性、可能性和可行性进行论证,并作出肯定、否定或修改等报告,已成为我国行政决策过程必不可少的环节。可行性论证的内容比较广泛,一般包括技术可行性、政治可行性、经济和财政可行性以及行政可操作性等。另外,可行性论证当然包括不可行性分析的内容。

然而,目前大多数的可行性论证往往是先立项后论证,可行性论证先入为主。在这种情况下,“政府决策的可行性分析过程就很容易变成一种意向性的支持性分析工作”。^{②④}因此,对于决策内容进行论证,不能做简单的趋同思维,而是要以逆向思维的方式,通过相反的路径,进行不可行性论证。

实践中的例子如:20世纪90年代初,中央计划到2005年把上海建成亚洲金融中心,上海市随即成立了两个班子,一个论证上海在10年内不可能成为亚洲金融中心,一个论证上海在10年内可能成为亚洲金融中心。不可行性研究报告给人留下的印象尤为深刻,它通过对资金拥有量、流动量、经济开放程度、国际地位等方面的分析,提出上海要获得某些条件还有相当难度。尽管经过反复权衡,不可行性报告未被采用,但是它对决策者全面考虑上海的发展很有帮助。它提醒决策者,上海要成为亚洲金融中心,必须解决哪几个问题,对决策者全面考虑上海发展起到了重要的参考作用。

(五) 合法性审查

《国务院关于加强市县依法行政的决定》中明确规定“建立重大行政决策的合法性审查制度。市县及其部门做出重大行政决策前要交由法制机构或者组织有关专家进行合法性审查,未经合法性审查或者经审查不合格的,不得做出决策。”合法性审查客观上减少了决策的主观随意性,增加了科学性,保证了决策的质量,对决策实践十分必要。

行政决策进行合法性审查应当从决策权限是否合法、决策程序是否合法、决策内容是否合法等方面进行。合法性审查的方式也可以多种多样:可以书面审查;可以通过召开座谈会、论证会、听证会、协调会、发书面征求意见函、在政府网站公开征求意见等形式审查;也可以组织有关专家进行法律咨询,听取有关专家的审查建议。合法性审查的部门,应当是各级政府的法制机构。审查结论建议修改决策方案的,应作出相应修改;指出决策程序违法的,应补正相应程序或重新进行相应程序。审查结论认为决策事项违法应予废弃的,应向政府提出报告。

(六) 风险评估

建立完善行政决策风险评估机制,是完善决策机制的重要一环。要控制决策风险,做到综合评估、风险可控,把行政决策纳入规范化、制度化、法律化的轨道,有几个核心点不容忽视:

第一,明确界定风险评估范围。凡是涉及当地经济社会发展的战略举措、发展规划和有较大影响的重要政策,涉及公共利益或者与人民群众切身利益密切相关的重大行政决策,均应列入风险评估范围。如政府重大投资项目、重大公共设施建设、公用事业价格调整、企业改制、土地征用、房屋拆迁、环境保护、教育医疗社会保障制度改革等。

第二,明确行政决策最需要评估的事项。包括行政决策是否符合法律法规和国家政策,是否符合本地经济社会发展实际,是否做到了公开、公正、公平,是否为绝大多数群众接受,出台时机是否成熟,配套措施是否完善,所涉资金能否到位,会否引起相关行业、相邻地区、其他群体的攀比,应对可能引发的不稳定因素的措施是否可行有效等,都应在评估事项之列。

^{②③} 王锡锌《公众参与和行政过程》,中国民主法制出版社2007年版,第314页。

^{②④} 李伟权《政府决策的不可行性分析》,载《地方政府管理》2000年第1期。

第三,建立科学有效的风险评估机制。专家论证、公众参与、专业组织评测等相结合,通过舆情反映、问卷调查、重点走访、召开座谈会等方式,收集整理相关情况信息、意见建议,并对可能引发的各种风险加以研判论证,提出风险等级和风险防范建议。

第四,以风险评估结论作为行政决策的重要依据。根据风险评估结论,需要决策的,要把握好出台时机,提前制订应急措施和应急处置预案,把风险防范的责任和措施落实在决策之前,避免造成重大损失甚至引发社会不稳定。

第五,建立行政决策纠错机制。决策出台后,要注意跟踪其执行情况,通过民意反映、抽查检查、跟踪反馈、评估审查等方式,及时发现决策执行中存在的问题和出现的新情况,有针对性地采取措施,及时纠正决策执行中的偏差,最大限度地减少决策失误造成的损失。

(七) 事后评估

事后评估制度针对的是行政决策的执行是否达到了决策目标、决策的实际作用、社会效应、实际结果等等,具体包括:行政决策的社会效应,即社会支持度和民众满意度;行政决策的实践结果,即结果与预期有哪些差距;行政决策的经济效益,即投入和产出之比如何。事后评估制度是进行决策纠正和再决策的依据。在我国,行政决策的事后评估制度尚未建立,在观念上也需要更新。

第一,事后评估的目的不仅仅是对决策内容的简单评价,还包括分析决策成败的原因,及时反馈调整,为新决策提供“前车之鉴”。从这个意义上讲,所谓“事后”只是相对的,对决策进行检测和评估只是意味着一个决策循环的结束,而不是整个过程的终结。

第二,决策评估的主体单一,公众参与的广度和深度不够。一般来讲,根据评估主体的不同,可以划分为政府评估和民间评估。在实际进行的事后评估,基本上是政府内部对决策实施情况的考察,而民间或公众的评估基本缺失。在西方,基层执行官员和决策目标群体参与已成为决策评估的发展方向,这对于我国来讲具有借鉴意义。

Abstract: Innovation of social management has become demand for new times and scientific development. The innovation of social management must give priority to the people's livelihood, be based on equality and justice, enhance the construction of administrative decision system and promote the effective transformation of governmental functions through regulating the content and objective of the relevant decisions. Administrative organizations should implement rule by law, regulations and procedures and adhere to the procedural idea of "administrative openness" and "administrative participation" to formulate specific rules for legitimate administrative decision procedure, to propel the idea, approach and institutional innovation of social management, and to promote harmonious economic and social development.

(责任编辑:吴 雷)