

领导决策的实质、 运作及对策分析

□王玉琼 □张瑞敏

(厦门人学法学院政治学与行政学系 福建 厦门 361005)

摘要 决策是领导的基本职能。领导决策中主体意识与客观实际的统一是领导决策民主化与科学化的基本前提和合理内核。必须加强从立法的高度来规范领导者的决策行为,强调领导者决策前多做深入细致的调查研究,并充分发挥领导集体的智慧和信息系统与咨询系统的辅助作用。

关键词 领导决策 立法 实事求是

中图分类号 C933 文献标识码 A 文章编号 1006-7426(2003)01-0085-02

决

策是领导首要的基本的职能。领导就是出主意、用干部。决策是整个领导过程的中心环节,决策的正确与否关系到领导活动的成败。我国社会主义现代化建设的发展,迫切需要决策的民主化和科学化。现代化社会的政治、经济、文化和科学技术的发展,既为决策的民主化与科学化提供了新的前提和手段,又对领导决策提出了更高的要求。笔者认为,领导决策中主体意识与客观实际的统一是领导决策民主化与科学化的基本前提和合理内核。

一、决策中领导者的主导作用

所谓决策,其一般涵义就是做出决定。从广义上看,决策是一个活动过程,包括发现问题、确定目标;集思广益,拟定方案;分析评估,选择最佳方案;实施方案、完善决策等阶段。从狭义上看,决策专指这一活动过程的抉择阶段,即通常所说的“拍板”。而领导决策是领导者依据其职权,在法规纪律许可的范围内对自己所属的部门、组织的各种问题进行处理,做出决定。国家领导者为解决各种重大的社会问题,制订路线、方针、政策;一个地区、一个部门、一个企业、事业单位的领导者依据实际存在的问题,提出各种计划、方案、意见,这些都属于领导决策。

(一)、就领导者——被领导者两极结构看,领导者是主体,居主导地位。首先,领导者在领导活动计划中居中心地位。

领导者一定的环境条件制约下,由其职权和素质共同形成对所辖组织和人员活动的影响力。其次,领导者在领导活动中起发动作用。他们既是决策的制订者又是政策的实施者。再次,领导者在领导活动中起统率作用,在领导活动过程中,领导者设置组织机构,合理选人用人。当组织计划出现矛盾或偏差时,领导者根据组织目标,协调各种关系,不断修正、完善决策。

(二)、就现代决策体制和整个决策过程看,领导者处于核心地位,是决策活动的组织者,享有最终的决断权,只有具有一定的职权的领导者才在决策活动的过程中有拍板定案的决策权力。而决策的信息系统和决策的智囊系统都是为决策系统服务的,前者为决策提供必需的信息,后者为决策做各种科学分析,并制订各种方案。尽管决策活动本身是个多阶段、多部门的复杂行为过程,领导者不能包揽所有的事情,但是需要他对整个过程进行组织、指导,协调、检查和监督,以保证决策活动的完成。权威性和主导性是决策系统的两大特点。

(三)、就实际看,群众对决策的影响比预见的还小。列宁曾指出:“在我们看来,一个国家的力量在于群众的觉悟。只有当群众知道一切,能判断一切,并自觉地从事一切的时候,国家才有力量。”^①群众不单是政策的受益者或受损者,他们也可以呼吁、建议、参政,使自己的意见成为政党和政府制订政策的参考依据。应该说,我国的人民代表大会制度充分体现和保护了群众的利益和意志。但是,由于受

社会政治文化的影响和经济条件的限制,群众的参与意识与参与能力尚有待发展。另外,决策系统同广大群众的相对分离必然影响群众监督权力的发挥。这些都使得群众对决策的影响比预见的要小。

据此,人们很容易过分地夸大决策中领导者的主导作用。作为群众,他们心甘情愿地听从领导者的指挥,作为领导者自身则自觉不自觉地放任意识的膨胀和意志的扩张。这样势必造成决策的非民主化、非科学化。事实上,无论领导者怎样尽其所能,也无法逃脱客观实际的制约。领导决策中主体意识与客观实际的相统一是决策民主化与科学化的基本前提和合理内核。

二、领导决策中主体意识与客观实际的统一

马克思说:“人类始终只提出自己能够解决的任务,因为只要仔细考察就可以发现,任务本身只有在解决它的物质条件已经存在或者至少已经在形成过程中的时候,才会发生。”^②尽管决策活动充分体现了领导者的主观能动性,但这次并不意味着决策是任意盲目的。毛泽东同志说,“马克思主义叫我们看问题不要从抽象的定义出发,而要从客观存在的事实出发,从分析这些事实中找出方针、政策、办法来。”^③各级领导干部只有从我国的国情出发,从各地区、部门、单位的具体情况出

发,才有可能科学地进行决策。因此,领导者决策时,必须强化客观意识,弱化主观意识,做到主观与客观的具体的、历史的统一。

首先,决策的对象是客观的。决策者必须针对实际存在的问题,有的放矢地提出解决问题的方案,领导者之所以要做出决策,就在于存在着特定的问题。所谓问题,就是矛盾,即决策者的主观意志与现实的客观实际之间的矛盾,具体地说,就是指现状与标准之间存在的差距。对决策者来说,关键的是,在找出客观现状与主观标准差距之后,必须进一步明确问题出现在哪里,问题的严重性如何,因为后两者是决策者对症下药的关键。

其次,决策的目标是实际的。目标是决策的前提。领导者必须依据问题的程度、现实的条件和社会的需求来确定决策的目标。1、问题的程度决定目标的程度。一般说来,决策问题越大,决策目标越低,反之亦然。但是,有时情况恰好相反,问题越大,越促使决策者去追求更高目标,而问题越小,越是容易导致决策者不求上进。2、必须具备实现目标的必要条件,包括政治的、经济的、社会的、伦理的、技术的、环境的条件,等等。3、必须明确决策目标的约束条件。约束条件的约定使决策者在设计和评价各种方案时有明确的标准。

再次,方案是优选的。方案既是解决问题的具体方法和措施,又是实施决策目标的根本保证。因此,抉择方案是决策过程中关键的一步。事实上,目标的可行不等于方案的可行,而方案的可行还有优劣之分。对于决策者来说,1、方案必须是具体可行的并能完全地实现预定的目标。2、方案的实施所付出的代价要小。即花费的人力、物力、财力、时间要尽可能小些。3、方案实施后产生的负作用要少。

三、领导决策中的非理性因素及导向分析

领导决策的效益是一切效益中最大的效益,领导决策的失误是一切失误中最大的失误。对于领导者来说,必须力戒盲目的意志型决策和急于求成的急躁型决策,以及落后的保守型决策。意志型决策和急躁型决策无视或离开客观实际情况,片面夸大人的主观能动性,是错误的,而落后的保守型决策不注意情况的变化,不注意新

事物的特点,使自己的思想停留在过去阶段,用过时的旧观点来衡量新的事物,同样也是错误的。两者都表现为主观与客观、理论与实践的相脱离。现实中,具体体现出这么几个特征:

1、盲目性。决策者缺乏准确、具体、可行的决策目标和决策方案,从而使决策的实施成为一种盲干乃至不可能。

2、表面性。因缺乏对实际情况深入细致的调查研究,决策者并没有抓住问题产生的真正原因,从而使决策目标流于表面,而决策的实施则只是治标不治本,不能真正解决问题。这样非但延误了问题的解决,而且还可能使问题进一步恶化。

3、片面性。即只见树木,不见森林;只见局部,不见整体;只顾本地区、本部门的利益,不顾其他地区、其他部门乃至全国的利益,甚至是以牺牲其他地区其他部门的利益为代价。

4、偏狭性。即领导者从个人得失出发,或感情用事,或受利益集团的诱导,从而造成决策偏离正确的方向。

5、投机性。受欲望支配,决策者的决策行为表现为一种投机取巧。比如法人的集体犯罪,便是领导集体的一种有计划的投机犯罪行为。这种行为常常表现为一种非法的“寻租”活动,即“以较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润”的活动。而政治腐败得以滋生的温床。这种行为不仅给社会资源带来极大的浪费,而且对整个社会的发展造成极坏的影响。

6、集体无意识性。指领导集体在某种合法利益的诱导下,自觉或不自觉地完成某种决断。它并非投机取巧又不完全盲目,主要表现为一种正当的社会时髦,比如,领袖崇拜,对于众多的个人来说,既是个人自觉选择的结果,又是社会自发影响的结果。应该说,对这种集体无意识行为,决策的做出都符合一定民主程序,正因为这样,与纯粹的盲目行为和非法的投机行为相比,它具有更大的虚假性和更虚假的合法性与可行性。

7、不稳定性。领导决策的盲目性表现在其投机性和偏狭性上,它必然导致决策的不连贯和易变,即不稳定性。这种不稳定性不仅造成资源的浪费,而且容易引起社会的混乱和人心的惶恐。

那么,如何避免上述领导决策的种种非理性行为,真正做到领导决策中主体意识与客观实际的统一呢?

首先,必须使对领导行为的约束、监督

有法制上的保障,从而防止领导权力的扭曲使用和使用不当。因领导者本身的过错引起决策失误并给集体、国家造成损失时,该个人承担赔偿责任的就得个人予以赔偿,该受行政处分的就得受行政处分,该受刑事制裁的就得受刑事制裁。对于中国这样一个幅源辽阔、人门众多、急需发展和管理的国家来说,法制建设上的严重的不足和滞后必然极大地限制社会政治、经济的发展。鉴于此,笔者建议尽快出台一部《领导决策行为法》。

其次,必须强调领导者决策前多做深入细致的调查研究。只有实事求是才能做出科学的决策。毛泽东同志说:“‘实事’就是客观存在着的一切事物,‘是’就是客观事物的内在联系,即规律性,‘求’就是我们去研究。我们要从国内外、省内外、县内外、区内外实际情况出发,从其中引出其固有的而不是臆造的规律性,即找出周围事变的内部联系,作为我们行动的向导。”^④而实事求是,就必须到群众中去做耐心细致的调查工作。毛泽东同志有一个发明:领导干部下基层“蹲点”。“蹲点”作为领导方式,既调查了解了实际情况,又体会了基层领导和一般人民群众的疾苦和要求,对领导者科学决策是十分有益的,值得大力提倡。

最后,必须充分发挥领导集体的智慧和信息系统与咨询系统的辅助作用。不管是集体决策还是个人决策,都必须强调发挥领导集体的智慧,坚持民主集中制的原则,我们既反对个人独裁又反对分散主义,而强调集体领导与个人负责的真正的、完整的统一与结合。对于领导者来说,缺乏准确、及时、适用的信息就无法做出正确的决策,而方案的可行性论证则保证了决策方案的客观性。因此,对于信息系统和咨询系统,领导者必须尊重他们的工作,给予其应有的重视,并切实发挥其科学的作用。

注 释:

①列宁全集(第26卷)[M].北京:人民出版社,1959.234.

②马克思恩格斯全集(第13卷)[M].北京:人民出版社,

③④毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991.853.801

责任编辑 李学军