

# 西方公共决策程序比较

郑振宇

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 从西方政府的职能来看, 西方公共决策可以分为常规决策和危机决策两大类, 其中常规决策又可以分为行政决策和参与立法的决策两种。比较分析西方各国公共决策程序的特点, 有两个方面的做法值得我们借鉴: 其一, 注意发挥咨询机构的作用; 其二, 注意对政策方案的合法性审查。

**[关键词]** 西方; 公共决策; 决策程序; 比较

**[中图分类号]** D523 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008 - 9314 (2003) 03 - 0083 - 04

决策是行政管理的核心环节。在决策过程中, 决策程序是政策运行的重要环节, 因为它关系到各国政权运转与政策运行的民主、效率问题。所以研究决策程序是做好决策的关键。决策程序也称决策流程, 指的是决策过程中所形成的各环节、步骤及其活动的总和。它作为一个动态的行为模式, 是由前后相继的政策步骤、环节所构成。<sup>[1]</sup>西方许多国家政府经过多年的改革和实践, 已建立起各具特色但总的来说都比较科学、规范的公共决策程序模式。

## 一、西方公共决策程序的基本类型

从西方政府的职能来看, 西方公共决策可以分为常规决策和危机决策两大类, 其中常规决策又可以分为行政决策和参与立法的决策两种。

1. 常规决策: 又称为日常决策, 是指决策问题反复出现, 已经积累了丰富经验, 形成了各种解决办法和选择程序。它涉及的面小, 决策风险小, 有章可循。一项常规决策的程序至少必须具备以下四大基本步骤: (1) 提出问题, 确定目标; (2) 调查预测, 拟定方案; (3) 评估选优, 确定方案;

(4) 实施反馈, 修正完善。<sup>[2]</sup>

2. 危机决策: 也称为非常规决策, 它是相对于常规决策而言的, 是指决策问题不常出现, 或者决策情景变化无常, 难以事先规定解决方案和决策程序的决策, 是一种非程序化决策。危机具有以下几个特征: 突然发生, 难以预料; 必须在时间压力下做出抉择; 发生的频率较低, 无章可循。在危机情况下, 决策者没有充裕时间考虑局势, 情报收集有限, 因此可供选择的方案不多。种种原因迫使决策者难以完全按制度化的程序进行决策, 从而寻求一种非常规的决策。危机决策程序至少具有如下特点:

(1) 参与决策者的范围比较窄, 由主要决策者根据危机的性质和种类按照自己的判断选择参与决策的人物、机构。

(2) 程序比较简单, 决策效率高。一般采用召集会议在特定决策圈决策的形式, 流程如下: 问题在会上提出 (有时也事先提出) 目标在会上确定 首脑幕僚小范围内对问题进行讨论 会上 (有时也在会后不久) 提出预定方案 主要决策者 (政府首脑) 短时间内做出决策。

(3) 危机决策一般要靠主要决策者的个人经验和魅力而议定。以美国为例, 1995年克林顿总统拯救墨西哥经济的行动就是决策者在危机中运用个人魄力做出非常规决策的一个

**[收稿日期]** 2002 - 12 - 27

**[作者简介]** 郑振宇 (1978 - ), 男, 福建莆田人, 厦门大学政治学系行政管理专业 2001 级研究生。

例子。当时克林顿需要获得 400 亿美元的一揽子贷款，依照“成功”的要求不敏感，欲安排冗长的听证。克林顿意识到通过常规程序难以对危机做出快速反应，于是果断绕过国会，从平时用于稳定美元的美国财政部特别基金中提出 200 亿美元，比较及时地处理了贷款问题。

## 二、各国行政决策程序的特点分析

1. 根据决策是否经过某一专门机构牵头推动来看，可以分为法国的计划部门模式、美国的“办公室”模式和其他国家的一般模式。法国是“西欧主要的资本主义国家中唯一实行有明确规定的国家经济和社会计划纲领的国家”。<sup>[3]</sup>计划部

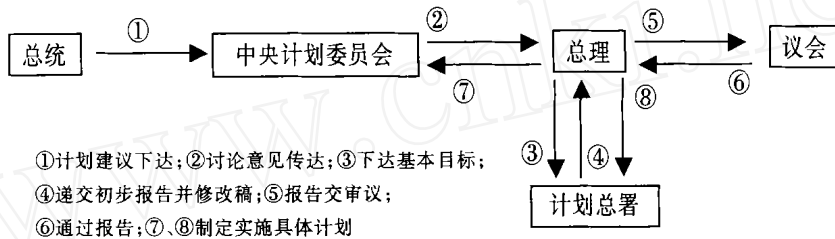


图 1

在法国政府决策过程中发挥着上传下达的重要作用。与其它西方国家相比，通过专门计划部门来做出决策构成法国决策程序的一大特色。以法国政府经济、社会计划的制定为例，在中央有专门的中央计划委员会和计划总署来推动决策过程的开展，前者主要在咨询环节，后者则是在具体负责制定并修改决策方案的环节。整个决策步骤可以用图 1 简单表示。

在美国，则表现为“办公室”模式特点。在总统办事机构中有一个专门机构即“政策制定办公室”，它由国内政策委员会和全国经济委员会组成，主要职责就是负责协助总统制定、协调和执行国内政策和经济政策，同时根据总统指令向其他有关政策制定和执行活动提供支持等。除了法、美，西方其它国家一般不设置某一专门机构来对决策过程负责，更多时候是根据需要由政府首脑指定与决策内容相关的部门来牵头负责政策制定过程中的协调工作。

2. 根据决策运行的路线分，可以有以日本为代表的自下而上决策程序、美国的自上而下决策程序和意大利的往返式决策过程三种决策程序。日本自下而上决策程序的步骤有：政策方案首先是由基层职员起草，经过课、局、省逐级由有关领导审阅会稿，最后提交到内阁会议决定，政府内部通过的计划还必须经过国会的审议通过后才可以实施。

美国是总统制国家，总统及其办事机构对于联邦中央政

程序对外援助需要国会的批准。但国会领导人对总统“快速府宏观性重大决策过程拥有很大的发言权。相比之下内阁作用则很有限，在内阁会议上他们只是向总统报告工作、提出建议，并无任何决定权。而政府部一级在决策过程中的主要作用是协调、沟通；部下的司局一级则是具体政策方案拟定的主要承担者，负责落实总统政策意图的具体工作。正是从这个意义上说美国实际上实行的是自上而下的决策程序。

意大利则实行的是一个自上而下和自下而上往返式互动的决策程序。其决策的主要步骤有：(1) 目标下达阶段。由政府的部或内阁对某一问题提出原则性意见并将这一意见逐级下达到有关司、局、处、科。(2) 初步设想上报阶段。科、处收集相关情报并完成初步设想，上报到司、局中层单位。(3) 建设性方案上报阶段。司对下属单位的设想加工整合后，

形成建设性方案，上报到部一级供参考。(4) 部的报告蓝本上报阶段。司的方案上报到部后经部内的“立法办公室”对合法性问题审查通过后该文件即成为部的报告蓝本，由部长签署后上报内阁或提交议会批准。(5) 政策公布阶段。政策方案经国务会议通过后，送共和国总统批准并公布于众，即形成正式政策，决策过程就此完成。

3. 依决策程序中是否有经过议会审议或批准环节的标准来分，有三种模式。从这三个模式可以看出行政权在各国扩大的程度不同。

(1) 决策的制定和执行都必须经过议会审议和批准程序的模式，以法国为代表的半总统制国家是这一模式的代表。在法国，计划制定程序有两个阶段。在初步阶段，有关计划初步方针制定草案须经国民议会和参议院审议，通过的草案才能进入第二阶段——形成决策、选择方案的最终阶段，在这一阶段行政机关根据初步方针制定具体计划，形成计划报告后还得再次提交两院通过，议会通过并在《法兰西政府公报》上发布后才成为正式法律，该决策过程也就结束。

(2) 某些决策的制定不需审议只在执行时要经过批准程序的模式，以日本、英国为代表的内阁制国家属于这一模式。在英国，以其政府决策中颇具代表性的财政预算的制定为例，英国财政预算的制定事先并不需要经过议会专门委员会

审议并通过后才可进行, 财政预算的编制过程都是在政府内部完成的, 之后由财政大臣将年度公共开支和收支计划提交议会, 由议会以“拨款法”的形式批准后即可执行了。与英国相类似的日本。在日本, 政策、措施本身并不须经国会审议, 只是宪法规定涉及重大政治、社会、经济等问题的决策政府需要提交有关执行该项政策或措施的法律、法令草案, 经过议会通过后, 以该法律、法令为准绳制定所要采取的政策和措施。日本这一做法旨在把政府的重大政策、措施纳入法制化轨道, 通过国会批准这一程序来进行监督。

(3) 决策不经议会批准就可直接公布, 但不具有强制执行力的模式。这个模式是在某些政策计划的制定上才体现出来的, 目的是加强政府直接干预社会、经济事务的管理职能。德国是这个模式的代表。为了克服政府面临的财政资源不足的困难, 1967年德国政府制定和通过了“增进经济稳定和经济增长法”, 根据此法, 联邦政府可以制定和公布“五年经济计划”、“五年财政计划”等“中期计划”。这类计划在制定的程序上, 不像年度财政预算那样要经过议会批准, 而是由政府制定并直接公布。由于未通过议会这一环节, 这类计划只发挥指导性作用, 并不具有法律上强制执行效果。

4. 从政策是否经过政府内部合法性审查的程序来看, 西方很多国家都重视这一步骤的使用, 力图从程序上保证决策的合法性。如意大利, 在政府各部内部设立了专门的法律机构——“立法办公室”, 其主要职责就是审查各部制定的政策是否合法。司的方案上报到部后, 凡要形成最后文件和议案的, 均被要求送到“立法办公室”, 由它审核有关法案和文件精神是否符合法律原则, 不符合法律原则的方案, “立法办公室”有权对其进行修改整理。“立法办公室”审核通过的文件通常就代表该部成为部长呈报内阁和议会的报告蓝本。

在法国, 对政府决策合法性问题负有咨询和审查职能的专门机构是行政法院。通常政府在向两院提交计划报告前, 会就法律问题征询行政法院的意见。依法国宪法规定, 这一咨询是强制性的, 就是说属于法律范围的事务的法令草案必须经过行政法院审查这一程序。行政法院负责审查这些法律法令和条例草案与现行其它法律和法令内容是否协调一致, 如有冲突, 提出解决意见。

在日本, 对于内阁下属省厅制定的草案, 在提交内阁会议通过前, 必须先经内阁法制局审议。内阁法制局一般对一项草案要进行两次审查, 一次是在立案时期, 主要是对草案是否合宪、是否与现行法律相抵触加以审查; 第二次审查是有关省厅的草案在根据法制局意见进行修改后, 在提交内阁会议前法制局的再次审查, 主要是对上次审查的结果进行核对, 一般不再做大的修改。

### 三、各国参与立法决策程序的特点分析

在西方许多国家, 中央政府积极参与立法决策, 许多西方国家议会的议案都来自政府。一般来说, 参与立法决策程序的步骤有: 提交议案; 审议议案; 表决议案; 公布议案。具体来说, 由于各国政治体制、文化传统等存在差异, 由此决定了西方各国政府参与立法决策在具体步骤方面各有特点。

1. 在提交议案阶段, 提交议案使用的负责人名义不同。代表总统制国家的美国, 包括总统在内的政府官员没有提案权。行政部门起草的议案, 只能通过一位议员提出, 一般是通过与议案相关的国会专门委员会主席提出。实行半总统制的法国, 现行宪法规定政府的议案由总理向立法机关提出。代表内阁制国家的英国和日本在这方面有所不同: 在英国, 政府的议案是以一般内阁大臣名义代表政府向下院提出的; 而日本虽然宪法规定立法倡议权属于国会议员和内阁, 但在实际立法过程中, 国会审议和通过的绝大部分法律都是由内阁以内阁总理大臣的名义向国会提出的。

2. 各国政府议案在进入议会专门委员会审议前的准备过程有所不同。法国在议案进入委员会审议前, 还有一个备案程序, 即经过部长会议批准后的法案需要先提交议会两院中任何一院(一般是国民议会)的办公厅备案, 由议会办公厅审查是否受理的问题, 主要进行两方面审查, 一是财政的不可受理性, 二是立法的不可受理性。议案只有备案后才能提交委员会进行审议。在美国, 政府议案进入国会委员会审议程序前需要先“一读”通过, 即由相关的国会专门委员会主席对政府议案在一院宣读该议案的名称并表决, 通过后即正式进入委员会审议实质阶段。在英国, 一般情况下通过下院二读的议案才能进入委员会审议阶段。首先一读, 就是大臣代表政府向下院提出议案; 其次进入二读, 即责任大臣或其代表就议案的宗旨、原则、要点做出说明, 由全院大会表决是否通过, 通过的议案随后进入委员会审议阶段, 被否决的动议下院就不再对该议案安排后续审议。

3. 表决通过阶段, 解决两院分歧的程序不同。西方国家一般规定一项提案必须是在议会两院通过的情况下才能成为法律。如果两院发生分歧, 不同的国家有不同的应对措施。美国的办法是建立一个两院协商委员会来解决分歧。由资深议员组成的协商委员会的活动是一个“煞费苦心的讨价还价过程。”<sup>[4]</sup>当协商委员会达成一致意见后就分别向两院提交“协商报告”, 由两院对“协商报告”再次表决, 都通过的话就可以送交总统签署发布。法国当出现这种情况时, 总理有权召集一个对等委员会提出一个共同文本, 如果该委员会未通过一个共同文本, 总理有权要求国民议会最后表决。与美、

法国家不同的是,意大利参、众两院之间没有一种为立法分歧而设置的两院联席会议制度,它的办法是当在一院通过的法案被另一院否决或修正时,就退回原议院重新讨论修改,直到两院意见完全一致为止。意大利这种“议案旅行”的做法一方面影响了立法的时效性,另一方面它又有利于两院之间互相监督,保持立法活动的严肃性。

4. 议案成为法律并生效所经过的程序不同。法国宪法规定正式通过的法律最后由总统于15天之内在政府公报上公布即成为法律,但在颁布之前还须经过对其再次进行合法性审查的阶段,具体做法是议案在颁布前交给宪法委员会审议是否符合宪法。宪法委员会在1个月内做出表决,凡被宣布为违宪的议案即使已获得议会通过也不得颁布和实施。在英国,议会通过的议案只有经过国王批准后才能成为法律,一般情况下只要经过国王的例行批准即生效。而日本,国会两院通过的议案由众议院议长通过内阁总理大臣上奏天皇,在上奏之日起30天内予以公告。通过的法律要由主管国务大臣签名,首相联署。美国两院通过的议案先后由众、参议院院长分别签字,后送交白宫,经总统签署后即成为法律。

#### 四、西方公共决策程序比较特点

1. 西方国家政府都很重视公共决策程序的规范化、科学化问题,强调对决策程序进行规范化管理。公共决策程序是一个动态的概念,决策程序、步骤不是一成不变的。西方政府比较科学的决策程序是逐步发展过来的,到现在已形成公认的四大大基本步骤(也称基本程序)。从西方国家决策实践可以看出,西方政府根据这四大基本步骤进行一些具体的步骤、活动(即决策具体程序)的设计,一般有以下几个步骤:政府内部起草草案 咨询协调并提出初步方案 方案内部政策合法性问题的审查 政府首脑批准通过或内阁决定 议会批准。在这个过程中,有两个方面的做法值得我们借鉴:其一,西方国家在进行决策过程中,很注意发挥咨询机构的作用,咨询审议环节是西方政府决策程序中必不可少的一环。

咨询机构由于具有专业性与广泛的代表性,发挥咨询机构的作用是实现决策民主性、公开性和科学性的一个主要方面。其二,西方政府很注意对其政策方案进行合法性审查,包括政府内部和外部的审查,这就是政策制定过程中政策合法化阶段。政策方案的合法化过程是决策民主化、科学化和法制化的具体表现。西方国家对于决策程序的管理客观上减少了决策的主观随意性,增加了科学性,保证了决策质量,其基本做法对于我国公共决策具有一定的借鉴意义。

2. 西方的公共决策过程是个不断妥协的过程,充满着矛盾、斗争。公共决策过程本质上是政治利益分配的过程。西方国家实行的是两党制或多党制政党制度,各政党、各利益集团极力影响着公共决策过程。特别是当该政府是联合政府时,组成政府的各党之间常对政策进行讨价还价才能达到某种一致,这样最终的决策往往不是原来的那个政策,而是各方面妥协的结果。就这个问题,美国学者希尔斯曼揭示到:“有时,政策是各种互相矛盾的目标在很不顺利、内部并不取得一致的情况下达成妥协的结果,或者是为了达到某个目标各种采取的手段的混合物。”<sup>[5]</sup>加拿大学者夏尔·菲利普·大卫也指出:“最终的决策是各方在总统的压力和领导下达成一致后的产物。”<sup>[6]</sup>学者的论述深刻揭示了西方公共决策过程是妥协过程的本质。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 郑传坤. 公共政策学 [M]. 北京: 法律出版社, 2001. 121.
- [2] 谭健. 外国政府管理体制评价 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1987. 335.
- [3] (美) 格鲁奇 (A. G. Gruchy). 比较经济制度 [M]. 徐节文等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1985. 226.
- [4] (美) J. M. Burns. 民治政府 [M]. 陆震纶等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1996. 370.
- [5] (美) 希尔斯曼 (Hilsman, R.). 美国是如何治理的 [M]. 曹大鹏译. 北京: 商务印书馆, 1986. 8.
- [6] (加) 夏尔·菲利普·大卫. 白宫的秘密 [M]. 李旦等译. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.

责任编辑 杨海洋

### Procedure Comparison of Western Government Decision

ZHENG Zhen - yu

**Abstract :** Seeing from working talent of western government , and the western government decision can be divided into two types , which are the normal decision and crisis of decision. Comparison characteristics of the western government decision and the decision of the participating and lawmaking , we can draw the conclusion as follows : one is the western countries have already developed the science of the decision procedure ; two is that a process of western government decision is a process for continuously compromising.

**Key words :** West ; Public policy ; Decision procedure ; Comparison