

转型期政府研究咨询机构 存在的误区分析与对策*

王玉琼

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

摘要: 在建立市场经济体制过程中, 适应“谋”与“断”分工及现代国家所面临的愈加复杂的政策问题之需要而进入决策系统的政府研究咨询机构, 扮演着愈来愈重要的角色。但值得注意的是, 多数机构名不副实, 没有真正发挥“外脑”作用, 而其在认识上、研究上及实践中存在的诸多误区, 非但妨碍了其“外脑”作用的发挥, 而且对政府各类决策也造成了不可忽视的影响。因此, 正确理解与跨出这些误区乃是决策科学化、民主化的必然要求。

关键词: 转型期; 政府研究咨询机构; 误区; 对策

中图分类号: C913.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-2677(1999)03-0001-(04)

在建立市场经济体制进程中, 适应“谋”与“断”分工及现代国家所面临的愈加复杂的政策问题之需要而进入决策系统的咨询研究机构(由各个方面的专家、学者组成)扮演着愈来愈重要的角色。但值得注意的是: 多数机构在认识上研究上及实践中存在诸多误区。本文仅就存在于政府研究咨询机构中的种种误区作出分析, 以期达到抛砖引玉之效用。

政府研究咨询机构在认识上、研究上、实践中存在的种种误区:

一 (一) 自我认识的偏差 传统行政体制下, 政府研究部门与秘书部门混淆不分, 而研究人员对自我的曲解又使二者的界限更加模糊。实践中, 政策研究机构及其人员常常越俎代庖, 自主地承担起大量的秘书工作。而且, 由于常被授权处理大量问题, 成为领导核心部门与“代言人”, 所以, 他们也乐此不疲。而秘书机构及其人员却无意中承担起无力承担的“智囊”作用, 这必然给决策带来各种负效应。

(二) 研究表面化 首先, 对问题本身的研究浮于表面, 即对问题不作实实在在、深入系统的调查研究, 而只是凭研究人员开开会、听听专家意见等粗陋的方式来判断是非。其次, 缺乏独立研究, 自愿或非自愿地沦为领导决策的论证性工具, 既不敢与领导唱“对台戏”, 更不敢发现有悖领导旨意的问题。再次, 最终演变成决策科学化、民主化的“表面尺度”而已。仿佛形式上不经过决策研究阶段, 决策就没有镀上“科学性”与“民主性”的光环。

(三) 研究过程向政治倾斜 主要表现为研究过多的选择、围绕领导集团的政治观与价值观, 而取代了客观、科学化的技术分析。政策研究作为现代国家的产物, 必然与各种政治因素相关联, 特别是地位显要的领导集团的政治意识对决策分析的影响更直接、更密切。研究过程向政治倾斜为的就是使自己的研究成果更易于得到决策集团的认可、赞赏与支持。

* 收稿日期: 1998-12-09

作者简介: 王玉琼(1966-), 女, 福建省惠安县人, 厦门大学政治学与行政学系讲师。

(四) 区域政策分析陷入地方主义偏狭观念的指导误区 主要指研究人员缺乏全局性观念,只是从局部角度理解、分析政策研究,造成中央政策意图部分得以贯彻落实,或涂抹上地方色彩,或虽表面上与原政策令行一致,事实上却背离原政策精神。比如,一些地方“一哄而起”的股票上市热、房地产热、开发区热,等等,违反了经济规律,却美其名曰“放权搞活”、“解放思想”。再比如,地方间的经济之争,争相出台又各具特色的地方优惠政策,等等,无不刻上严重的地方烙印。

(五) 研究分析“闭关自守”过重 主要指政策研究死守“政府”牌子,只为各级政府决策服务,而没有充分发挥政府的信息优势为发展市场经济服务,导致我国政策研究咨询陷入一片死地中,没有自我发展活力,也不能充分适应市场经济形势下新的思维方式与研究方式。

(六) 从属于控制运用的政策研究分析 政策研究分析是一项复杂的社会活动,相关人员及单位的互动是广泛的,其所产生的影响也就难以避免地贯穿于整个分析中或某一环节里。作为分析研究的主体,因此也往往在政策活动中无意识或有意识地被其他相关联的客体(各种利益集团及有影响的代表人士)所影响或控制。这里,不难理解,为什么经过仔细研究分析的政策仍是考虑不周的或片面的。

(七) 步入自我利益意识的行为误区 利益驱动总是自觉或不自觉、积极或消极地支配着人们的行为。而每一个体都从属于某一阶层,其行为也必然烙上自己所代表的阶层利益的烙印。应当说,在实际行动中,这一误区的存在是隐秘的。因为研究人员总能用包括自己利益在内的多个利益类别的外在“妥协”或用华而不实的结论来表明自己对别人意图的赞成和对其他利益阶层的某种支持来加以巧妙地遮掩。当然,这种研究利己化倾向难以克服的存在常常让分析人员陷于二难的利益抉择境地。从某种意义上讲,他们的研究实际上就是一种寻求“妥协”方案的行为,而并不在乎客观研究究竟怎样。

(八) 研究上信息收集及分析的偏颇 主要表现为凭个人爱好、兴趣及价值观等个体特征上的偏见去选择、收集、分析信息。如重官方及正式渠道消息,疏忽反映信息及小道消息。而这种信息的不完整必然影响决策的科学性。

(九) “一步到位,一口吞下”的方法误区 主要表现为现行的研究咨询组织因能力不够或压力过重等原因常满足于一次分析就能解决一个问题,一了百了,不管将来或目前是否可能存在负效应,反正研究政策报告的通过就是完成了本次研究课题。从某种意义上讲,这种缺乏连续性的政策研究不仅是一种不负责任的行为,而且随着时间的推移,其科学性本身也必然要大打折扣。

那么,误区存在的原因何在呢?

二 (一) 政治文化环境及传统行政模式的缓慢变革依旧适应不了市场经济对政府

研究咨询机构的内在要求 首先,传统计划体制下那种集权、僵化、划一的决策体制并没有因经济体制的先行突破而相应取得质的变化,因此,为决策服务的研究活动之形成、运作也必然要围绕行政指令与政治意图打转,即摆脱不了对政治或命令有形、无形的依赖。其次,中国传统政治文化里,集权文化及政治凌驾一切的观念已深入人心,因此,现实生活中,政研人员也难逃避这种观念所辐射的影响力。再次,长期传统经验决策模式使咨询机构虚化、弱化现象仍较严重。换句话说,咨询机构在政府中徒有虚名,而“领导拍脑袋”在现今政治生活中依旧占一席之地,政研机构的“外脑”作用并没有得到真正重用,而仅具秘书办事性质功能。凡此种种,有悖市场经济对研究分析之科学、规范、客观民主的内在要求。

(二) 社会进步、经济市场化与自主化促进了社会利益分层格局的形成及各阶层政治参与

感的普遍增强,从而给公正、科学的研究客观上带来复杂影响。我国目前至少可以划分出全民职工、农业生产者、知识分子、管理干部、个体经营者、乡镇企业员工、城乡企业家、专营股票、从事倒卖等活动的食利阶层,等等。同时,一些社团等组织及党派的利益凝聚力也在增强,形成了不可忽视的集团层利益。这些不同阶层与集团本身的形成使利益要求错综复杂,而且他们往往凭借自有的资源力量,通过宣传、游说、参与决策研究或施加控制、委托政府代理人等方式将自己的经济、政治要求传送到我们的研究与决策部门,以便能影响与自身利益相关政策的出台。因此,这种追逐局部集团利益的局面难免使客观研究陷入不知所措的困境与误区之中。

(三) 市场经济条件下价值观念的变革让研究人员面临选择与困惑。新旧体制的交换,引起人们最根本的转变是价值观念的转型。社会主义市场经济的逐步确立和完善,不可避免地触及到社会发展中最深层的价值观问题。此时,西方的价值观纷至沓来,但尚未得到批判消化,而符合社会主义发展方向和时代进步需要的新价值观也尚未引起人们足够重视和完全培育出来。这些状况为研究行为步入各类观念误区带来了可能。应当承认,市场经济为变革旧的价值观提供了现实基础,为塑造新的价值观提供了强大动力,但同时也对人们的价值观带来消极影响。因为市场经济强调将自己命运交给自己掌握,本身就蕴含着利益动机、风险及激烈竞争,在个体自由发展的同时,因一念之差或一步之遥而走进误区并不奇怪。现实生活中,包括研究行为在内,常出现重经济轻政治、重物质轻精神、重利轻义、重个体轻整体等行为。因此,这种因价值观念的矛盾而体现在取向中忽左忽右的行为极易给研究结果带来偏差。

(四) 自身发展的不足及障碍与前进中的市场经济相脱节。在新经济体制下,研究机构同其他主体一样,更要有生机与适应力。然而,我国政研部门先天不足,后劲又不够,难以更好地在市场经济大潮中发挥应有作用。主要是专业研究人员在知识结构、职业素质、年龄结构、专业结构等诸多方面未呈优化状态,整个研究能力、技术水平低下;内在运行机制也不健全,缺乏研究规范,缺乏组织压力与动力;整个组织机构行政化,隶属明显,等级差别严重,没有民主研究氛围,缺乏应有的独立性。这样必然不能很好地为政府决策提供科学服务,更不能很好地为市场经济、为企业等活动主体提供帮助。

(五) 政策分析自身的矛盾特性。政策分析具有一定政治敏感性,实际效果常会影响到整个政治系统。一般来讲,它难以摆脱政治立场、观点、价值理论的束缚,特别是政治特性明显的利益集团及统治阶层所信奉的观点、立场所带来的政治压力。对这些没有敏感性,就可能因研究冲突而受其压制、反对。同时,政界人士为了维护自己的权威形象以及长期“行之有效”的传统决策模式,常常也会暗地甚至公开抵制科学的技术分析。因此,这种政治敏感性使政研机构的建立与发展阻力重重,政策分析所运用的超理性艺术分析与理性科学分析在政治压力下常常扭曲变形,研究人员则因政治敏感而面临现实问题压力。政府面临的各类亟待解决又涉及各方利益的社会、政治、经济等问题常常让研究人员不得不穷于应付甚或手忙脚乱,否则难以保证政治稳定与社会稳定。应当承认,作为决策的基础,政策分析所面临的任务日益艰巨,而这种艰巨性又使决策的科学化、民主化困难重重,特别是在长远研究、连续研究、负效应研究专门化方面,研究者颇为无奈。为此,政策研究组织的“智囊”作用被有意、无意地压缩至更小、更实际的问题领域里。

在分析了误区及其存在的原因之后,我们便可以以此为参照,确实地探索一条有

三 中国特色的政策研究组织的理想发展道路,进而真正地建立适合决策科学化与民主化之必然要求而又充满生机与活力的新型政研组织。对此,笔者拟作几点建议:

(一) 构筑政府与社会并举之模式,扶植几个综合的、特大型的、具有国际影响力的政研组

织 首先,在经费管理上,必须实行经济核算和合同化制度,政府按其承担课题的数量、规模、效益之不同来拨付费用。其次,在经费来源上,把过去单纯由国家、各级政府和教育机构支持的研究扩大到全社会支持的研究。再次,扶植几个特大型的、具有国际影响力的政研组织,以担负起重大决策课题之研究。

(二) 突破、排除对研究分析的种种阻碍,建立“公正、客观、独立”的研究咨询机构 政府决策中的一切公开项目,必须以招标形式委托研究咨询机构预测、评价;研究中,允许有不同思想、观点的人参与,政府对有关问题不横加干涉。

(三) 拓展研究的可容纳度 首先,政研组织的研究必须与国家和社会的需要紧密结合,做到既能高质量承揽国家课题又能根据实际靠信誉主动搜寻、获取课题。其次,努力协调并充分反映各种利益团体的要求与愿望。比如,可以通过市场经济条件下价值观的重建与整合来缓冲价值冲突;加强对政策问题本身的宣传,做好思想政治工作,等等。再次,必须与高层决策者取得沟通。高层决策者对大政方针的基本倾向、具体决策方式、最终方案选择等都有强大影响力和独到见解。与他们的有效沟通不仅有助于研究成果被尽快地接受与实施,而且更重要的是,可以使研究本身更具科学性和合理性。

(四) 必须加强政研机构及其人员自身的建设与提高,确实胜任决策者的“外脑”这一神圣职责 主要要注意专家的合理配置与优化组合、研究方法与手段的创新、人员自身的建设与提高等等。

十五大报告指出,要把改革和发展的重大决策同立法结合起来,逐步形成为了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机构,推进决策科学化、民主化,提高决策水平和工作效率。因此,面对机遇与挑战,相信我国政府研究机构必将发挥越来越突出的作用。

责任编辑 刘荣军

Analyses and Countermeasures of the Mistakes in Governmental Institutions of Research and Consultation In the System-Changing Period

WANG Yuqiong

(Department of Politics and Administrative Science, Amoy University, Amoy, Fujian 361005)

Abstract: In the course of establishing market economy system, governmental institutions of research and consultation are playing a more and more important role. But what is noteworthy is the fact that most institutions are unworthy of their names and unable to really function as “external brains” and that there are many mistakes in their ideology, research and practice, which have not only obstructed their function as “external brains”, but also produced a bad influence on various governmental decision-makings.

Key words: system-changing period; governmental institutions of research and consultation; mistakes; countermeasures