日本行政决策咨询体系的多层次、多元化及其对我国的借鉴作用

阎 宇 红

摘 要 “谋”与“断”既相对分工，又密切合作，是现代行政决策的一大特点。所谓“谋”，是指出谋划策，它主要由政府的决策咨询参谋系统承担。所谓“断”，是指柏板决断，它是政府决策中枢系统的职权。日本政府近年来逐步形成了政府系统内部自下而上的“禀议制”、政府内部的专门咨询机构“审议会”、半官方的思想库以及充分利用民间咨询机构等多层次多元化的决策咨询体系、制度和方法，在政府决策中发挥了强有力的支持功能。这对于我国目前建立与完善适应社会主义市场经济的政府决策咨询体系具有重要的借鉴意义。

关键词 行政决策 谋 断 日本 中国

一

随着当代科学技术的迅猛发展，社会生活不断发生着变化。各国政府的行政决策所涉及的内容越来越多，越来越复杂，涉及的范围也越来越广，社会信息量更是不断增多。在这种情况下，仅仅凭着政府领导机关中的领导者个人或群体独立地承担全部决策任务是十分困难的。因此，必须借助专门的决策咨询参谋机关或人员协助其完成决策任务。这样，就使得当代行政决策体制呈现出新的时代特点，即“谋”与“断”的相对分工。

所谓“谋”，就是出谋划策，它主要由政府行政决策的咨询参谋系统（国外称之为智囊团、思想库）承担。所谓“断”，就是拍板决断，它是政府行政决策中枢系统的职权。“谋”与“断”相对分工之后，就出现了以上这两个权力不同、职责不同、任务也不同的系统。决策中枢系统，亦称决策中心，它由拥有决策权的行政领导机关和领导人员组成，享有行政决策的最高领导权与指挥权，同时承担着行政决策的全部责任。这就是“断”的权力和责任。它的主要任务包括：（1）确定决策问题和决策目标。（2）组织有关机构和人员拟定备选方案。（3）对各种备选方案做出抉择（这是决策中枢系统最重要最关键的任务）。（4）负责检查、监督决策方案的实施，并修正决策。决策咨询系统，是决策中枢系统的参谋体系，承担的是“谋”的责任。它一般由多学科的学者、专

家以及有丰富经验的政府官员组成，它的主要任务包括：(1) 搜集信息，研究咨询。这就是要进行广泛的调查了解，搜集各种信息情报，经过分析研究，进行科学预测，为决策中枢系统进行正确决策提供科学依据。(2) 拟定决策方案，进行科学论证。咨询系统根据决策中枢所确定需要解决的问题，从不同角度分析决策的科学性、合理性，拟定出各种有价值的决策方案，并对每一个方案严密地进行可行性分析，为决策中枢提供充分的决策依据。(3) 直接参与决策中枢系统的决策研讨，进行决策过程中各种问题的咨询，帮助解答疑点与难题。

“谋”与“断”在职责权限上的相对分工，决定了两大体系在人员构成上的区别和机构设置、领导体制上的相对独立。两大系统相对独立后，首先为决策咨询系统提供了发展的条件，从而使设谋更为科学，更为优化，而科学优化的设谋发挥了更强有力的决策支持功能，为科学的决断奠定了坚实的基础。这便印证了一句名言：足智能多谋，多谋则善断。在这方面，西方一些发达国家，如美、日、德等，都有许多好的体制、形式和作法，尤其是日本的一些经验，非常值得我国借鉴。

二

近年来，日本政府在决策活动中更加注意发挥专家、学者的作用。为了充分反映客观实际的需要，日本政府注意广泛地听取各界人士的意见，充分发挥专家、学者的集体智慧。日本的高级官僚虽然多是名牌大学毕业的优秀人才，处于决策中枢地位，具有很高的政策决断能力和丰富的行政经验，但在高度现代化的日本，要进行一项重大决策，只靠其本身的知识、经验是很不够的，需要各方面的专家和学者提供专门的科学知识和技术，开展多学科的综合性论证，集思广议，以提高决策的科学性，减少失误。

日本政府注意调整各方面的利益关系，互通情报，增强决策的可行性。日本政府的咨询机构成员构成复杂，代表着不同的社会集团，社会阶层。在审议政策或法案过程中，各方面代表人物从各自立场出发，广泛地提出意见和建议。即使这些意见未被决策中枢所采纳，但政府在作出最终决策时，仍会考虑到多方利益，协调各方面关系，使出台的政策能为更多人所接受，减少政策实施中的阻力。

日本政府还吸取民间人士或民间机构参加咨询，加强“官民一体”，增进政府与公众的联系。日本政府决策时，除个别属机密性的问题外，往往采取与基层民众相结合的方式，公开在民众中征求意见，从不同的方案中权衡、选择形成正确的决策，同时还尽力促进政府与民间情报的交流，建立了“广报”、“广听”制度。所谓“广报”，即把政府政策方面的信息提供给公众；所谓“广听”，则是行政机关从公众中搜集信息，即广泛听取公众的反映和意见。通过这些形式，日本政府形成了一个良好的决策信息循环系统和优化行政决策的社会环境。

在加强决策咨询体系上，日本政府采取的具体做法是：

(一) 政府系统内部自下而上的“禀议制”。

日本政府决策体制的最大特点，是在政府系统内部采取传统的自下而上的“禀议制”方式。所谓“禀议制”，是指在决策时，先由基层主管单位提出设想，制订政策方案，逐级呈报，逐级审议，最后由最高决策者拍板定案的决策制度。采取“禀议制”决策，它的最大好处是发挥了基层单位决策的主动性与创造性。日本政府机关的基层单位是课（相当于我国的处），它不仅拥有相当

大的行政管理权限，而且是制订政策方案的主要机构。日本政府的许多政策方案是以课为单位制订出来的。在“禀议制”中，上层领导人的政策审查和决断能力非常重要，但更重要的是在课级单位拥有一大批精通业务、知识丰富、善于思考、年轻有为的优秀专家。这是禀议制之所以成功的基础。

(二) 政府系统内部设立的专门咨询机构——审议会。

审议会亦称调查会、协议会，是直接隶属于政府省厅的专门咨询参谋机构，由日本总理和省厅根据各省厅设置法而设立。审议会的组织成员并非是政府官员，而是包括学术界、企业界、舆论界、群众团体以及离职的政府官员等各界知名人士。除个别审议会设有专职委员外，绝大多数成员都是兼职的，任期一到两年。审议会的事务局和日常工作，大都由有关省厅主管局、课担任。根据日本官方统计，日本政府现有这样的咨询机构 212 个，正式成员约 6000 余人。由于审议会成员来自各方各界，他们立场各异，利害不一，看问题角度也不同，因而有助于政府听到各种意见，并在政策形成过程中兼顾各方面利益，调节各方面关系，避免决策出现重大失误。

(三) 半官方的“思想库”(亦称“脑库”)。

半官方的思想库是由专家学者组成的专门从事政策调研的高级咨询机构，同国家机构没有直接的隶属关系，通常从决策机构获取指令，又给决策者提供观点方法等。其经费来源有的靠政府资助，有的由财界或企业集团提供。这类机构的好处是它既与决策中枢机构保持着较为紧密的联系，又相对独立于决策机构之外，不受其干扰，从而使得决策咨询的客观性、完整性和有效性得到了保证。目前，日本约有这样的机构 150 个。它们各有专长，有的进行全球性的战略研究，有的侧重进行某些地区的情报调研。其中，对日本综合性战略决策影响最大的，一是“综合研究开发机构”，二是“野村综合研究所”。“综合研究开发机构”成立于 1974 年，是根据日本国会通过的“综合研究开发机构法”而设立的半官方半民间组织。它一方面具有独立地位，一方面又可以说是政府的一个特殊部门，享有日本思想库总管的美誉。“野村综合研究所”成立于 1965 年，是日本脑库群中历史最久、规模最大、社会影响最广、活动能力最强的综合性咨询研究机构。这两个机构研究的根本任务都是从日本的长远利益和国际战略出发，研究“环太平洋联盟”设想和“综合安全保障”等具有重大战略性意义的课题。

(四) 借助外部力量解决政策研究力量不足问题。

由于日本近几十年来经济发展规模不断扩大，国内外环境急剧变化，各种矛盾日益尖锐，政府面临的政策课题越来越多，政府机关越来越难以应付，因而为了解决决策研究力量不足问题，政府采取了借助外部力量的办法。所谓借助外部力量，主要是：(1) 邀请民间专家、学者，组织有关专门政策问题的研究小组。日本几乎每一个行政机关，都成立有研究会、恳谈会或学习会，定期或不定期地由政府官员与专家学者共同研讨政策问题。(2) 从大公司、大银行或民间研究机构借调调研人员，到政府机关临时工作，一般为期 2 年，工资由原单位发给。这样借调对双方其实都有利。对政府机关来说，等于在不增加编制的情况下增加了人力，而且通过借调人员加强了与企业的联系，扩大了信息来源。对于企业来说，能派人到政府机关工作，既是一种荣誉，又可以锻炼培养自己的干部，更加强了与政府的联系，了解了政府的政策动向和有关信息。(3) 索性把一部分基础性、长期性、战略性、预测性、综合性、技术性很强的政策研究项目承包给民

间的研究机构，由政府提供经费。

日本政府行政决策体制中“谋”与“断”不仅做到了相对分工，而且在分工基础上，决策咨询系统又呈多层次多元化，使“谋”与“断”分而不离，离中有合，形式多样，灵活高效。

三

借鉴西方发达国家先进的管理思想与管理经验为建设有中国特色的社会主义服务，是邓小平理论的一个重要组成部分。近年来，在邓小平理论的指导下，我国的社会主义现代化事业不断发展，各项体制改革全面推进，从中央到地方，各级国家机关和政府对于行政决策体制的改革都给予相当重视，普遍建立了各种类型的智囊咨询机构，配备了专门的咨询人员。国务院及其各部、委都设立了政策研究室，并相继成立了经济、技术、物价等专门的研究中心，充实了各种调研机构。各级政府部门还利用机构改革，新老干部交替的机会，将一些经验丰富，从领导岗位退下来的老同志组成顾问小组。此外，中国科学院、中国社会科学院，各省市的社会科学院以及全国性与地方性的各种科学专业学会等，也发挥了一定的参谋咨询作用。因此，应当说我们取得的成绩是巨大的。但是，与包括日本在内的发达国家相比，我国只是处在初级阶段，存在不少差距。从目前状况来看，我国行政决策体制中存在的一个重要问题是：受政府构造类型状况的影响，决策体制相对封闭，“谋”与“断”分工不够清晰。

由于过去几十年，我国一直处于计划经济体制之下，政府自身层级节制，自成体系，与外界环境缺乏必要的沟通与交流，带有较明显的封闭色彩，因而直接影响了决策体制。改革开放以来，尽管政府已从封闭状态逐步向开放式迈进，但体制的滞后性仍较为明显。从决策咨询机构的设置来看，绝大部分设立在政府机关内部，有的本身就是政府机关中的某个部门，有的则是政府机关所属的事业单位或事业单位编制，与决策中枢系统呈直接或间接的隶属关系。其经费来源大部分由国家财政负担，也就是靠吃“皇粮”。这种与政府机关合二为一的决策咨询体系的优点十分明显，但也有一些弊端。

首先，决策咨询系统缺乏必要的独立自主性。从研究项目课题的选择上看，由于完全接受决策中枢的指令，咨询机构缺乏对一些关系到长远利益、带有战略性的研究课题的主动探索，或常常被一些眼前的紧急的任务所挤断；在拟制各种备选方案过程中，经常会受长官意志的左右；在决策中枢对决策方案作出选择并拍板后，咨询机构往往无权“品头论足”；如果遇到某些领导班子主要成员民主作风差，或领导班子民主集中制不够健全等情况，咨询机构的作用就更难以发挥。

其次，政府的财政难以负担。由于咨询机构的经费来源大多由政府拨款，而政府财力有限，常会因经费缺乏，要把“好钢”用到“刀刃”上，而无法保证必要的研究经费，不能聘请更多的专家学者参予课题研究，甚至不得不将一些重要项目搁置起来。

再次，咨询机构的人员、待遇及构成也存在一些问题。近年来，各级政府虽然采取各种措施调整充实了咨询机构，建立了一些有效的激励机制，调动人的积极性，吸引了一批人才，但也常常因为工作条件不理想，课题研究不对口、工资待遇较低等原因，使得这支队伍人才流动过于频繁。有的政府机关还在机构精简与机构调整过程中，将一部分“下岗”干部安置在咨询机构中，使得这一机构人员素质大大降低。

以上种种弊端，不仅不能适应日益变化

的社会，甚至会阻碍市场经济体制的形成与发展，因此在我国行政体制改革不断深化的过程中必须加以纠正与克服。党的十五大将社会主义市场经济建设推向了一个全面深入与发展的新阶段。随着这个阶段的到来，必然会给行政决策体制的深化改革带来新的契机。在这一过程中认真研究和借鉴日本、美国等发达国家的好经验，加快我国行政决策体制“谋”与“断”的相对分工，建立多层次、多元化的决策咨询体系，是非常必要的。

第一，具体可借鉴日本“审议会”的经验，将原有政府机关的咨询机构与人员进行进一步调整、充实、提高。

第二，政府机关所属的一些专业化研究中心与大企业、大财团联手，在确保完成政府政策课题项目的前提下，成为企业财团的智囊。这也就是将这类机构市场化，成为半官方性质，这样既可为政府决策服务，又可与企业加强沟通，更可为政府减轻一部分财政负担。同时，由于扩大了财源，能吸收更多的精英人才，以提高决策咨询的实效。

第三，在政策、项目、经费等方面重点扶植一部分实力较强、声誉较好的民间咨询机构，使其为政府决策服务，创出一批我们中国的“兰德公司”与“野村综合研究所”。

参 考 文 献

1 刘振亚:《市场中的政府》,人民出版社 1992 年 11 月版。

2 许文惠、齐明山、张成福主编:《行政管理学》,人民出版社 1997 年 5 月版。

3 兰秉洁、刁田一主编:《政策学》,中国统计出版社 1994 年 12 月第 1 版,1996 年 12 月第 2 次印刷。

(责任编辑　匡　四)