

陈云决策思想及其对科学民主决策的启示

——基于行政决策过程基本程序的角度

郭福仙^①

(湖南师范大学 继续教育学院, 长沙 410081)

摘 要: 陈云作为我党第一代和第二代中央领导集体的重要成员, 其关于决策思想的论述极为丰富, 是我国政府行政管理思想的重要组成部分。全面深入研究和探讨陈云决策思想, 对于探索党和政府决策如何科学化、民主化具有十分重要的启迪意义。

关键词: 陈云; 决策思想; 科学决策; 民主决策

对于决策过程, 学术界至今主要存在着理性决策理论、有限理性决策理论、渐进决策理论和混合扫描决策理论等多种争论。尽管如此, 权威观点认为行政决策过程中还是存在着基本程序的, 这些程序包括: 决策问题的发现和诊断, 决策目标的确立, 决策方案的制定、评估与抉择, 决策的实施与完善, 并且认为这些程序对绝大多数决策来说都是适用的。^{[1] 250-252}

陈云在长期的领导实践中也创立了一套系统的科学决策程序, 他在具体的决策实践中, 始终遵循严格的程序进行决策, 不仅为我国的行政管理工作做出了巨大的贡献, 也为我国行政管理奠定了科学的理论基础, 提供了实践典范。本文试图从行政决策过程基本程序的角度对陈云决策思想及其对科学决策、民主决策的启示进行一次尝试性探讨。

一 从行政决策过程的基本程序看陈云的决策思想

(一) 调查研究是发现决策问题的起点

发现决策问题是行政决策的起点。如何发现决策问题? 这就要求决策者深入实际进行调查研究, 收集并处理信息。正如毛泽东同志指出的“没有调查, 就没有发言权”, “调查就像‘十月怀胎’, 解决问题就像‘一朝分娩’。”^{[2] 109}

陈云非常重视调查研究, 认为有些同志之所以犯错误, 就在于他们“天天忙于决定这个, 决定那

个, 很少调查研究实际情况。”^{[3] 34} 调查研究是认识世界的根本方法, 是科学地制定政策的基础。他认为, 要搞好调查研究必须做好如下几点:

1. 必须要有正确的指导思想。调查研究只有以马克思主义哲学为指导, 才能真正弄清事实, 才能作出正确的决策。他指出: “要把我们的党和国家领导好, 最要紧的, 是要使领导干部的思想方法搞对头, 这就要学习马克思主义哲学。”^{[3] 360} 他殷切希望党的高级干部都来学哲学, 并且把这个学习看成是工作的一部分, 也是自己的一项责任。他说: “现在我们在新的形势下, 全党仍然面临着学会运用马列主义、毛泽东思想的立场、观点、方法分析和解决问题这项最迫切的任务。”^{[3] 362}

2. 必须树立正确的群众观。一是必须坚持群众路线。实践证明, 坚持群众路线是实现决策的民主化的基础, 反之则相反。陈云指出, 大凡是正确的领导, 必须是从群众中来, 到群众中去。这就是说, 将群众的意见(分散的无系统的意见)集中起来(经过研究, 化为集中的系统的意见), 又到群众中去作宣传解释, 化为群众的意见, 使群众坚持下去, 见之于行动, 并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来, 再到群众中坚持下去。如此无限循环, 一次比一次地更正确、更生动、更丰富。

二是调查研究要虚心向群众学习。陈云在搞调查时从不走马观花、搞形式主义, 而是深入到调查地点, 以普通一员的身份出现, 平易近人、和蔼可亲, 并

① 收稿日期: 2009-01-10

作者简介: 郭福仙, 男, 湖南石门人, 湖南师范大学继续教育学院讲师, 主要从事教育管理研究。

且都是找当事人、参与者交谈,亲自看,亲自问,亲自记,群众也乐于向他讲实情。

3 必须要有科学的方法。陈云认为,搞好调查研究,既要有好的思想方法,也要有好的工作方法。

第一,直接调查法。直接调查法就是直接深入实地进行调查研究掌握第一手资料。陈云长期坚持运用直接调查法来掌握第一手资料,亲自率工作组或派工作组下乡,下厂蹲点调查。

第二,间接调查法。间接调查法就是间接了解实情,与敢讲真话的知心朋友和身边工作人员及曾在身边工作过的人员建立固定的、长期的联系。陈云认为,这种调查方式最大好处是捕捉到领导机关难以听到、不易看到的新情况,经常听到基层群众的真实呼声。

4 必须提高调查者自身的综合素质。一是要提高个人素质,要有扎实的知识理论功底。陈云认为,在调研中,我们会遇到各种各样的情况和错综复杂的矛盾,要对此作出正确的认识和说明,我们需要进一步加强理论学习,切实掌握马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的立场、观点和方法。同时还要广泛学习经济、政治、法律、科技、历史、文化等方面的知识,学习国际政治和国际经济方面的知识,并且在学习和实践中不断锤炼过硬的理性思维能力。他指出:“党校学员既要学习马列主义、毛泽东思想的基本理论和党的方针、政策,以此作为主课,又要学习一些现代科学文化知识和必要的专业知识,提高领导水平和实际工作能力。”^{[3]322}

二是要有服务人民的伟大志向。陈云认为领导者的价值取向是一个根本性问题,与群众保持密切联系是领导干部必备的重要素质。他认为领导者是为大家“当差”的,共产党及其领导的人民政府,是真正代表大家,遵照工人、农民和其他人民群众的意见办事,应该是怎样对老百姓有利,怎样对革命有利,就怎样办。

(二) 人民利益至上是确立决策目标的根本原则

在决策问题的性质、程度及其产生的原因把握后,就应该进一步确定问题解决的目标,也即是确立行政决策的目标。决策目标应该依据哪里原则来确立?陈云认为,确立决策目标必须本着人民利益至上和全局性的原则。

陈云在参与重大的决策目标的制定时,反复倡导为人民谋利益的原则,时刻把人民的利益和人民的疾苦萦记心头,把人民利益作为想问题、办事情的着眼点。他认为,人民政府——作为人民利益的忠

实代表,无论办任何事情都要从群众的利益和需求出发,使每项工作都能为群众带来实实在在的好处,这样才不致于背离我们工作的宗旨;才能制定出合乎实际、合乎民心的工作方针,才能保证制定出来的工作方针为民众所欢迎,并变为群众自觉为之奋斗的行动。解放后,陈云主持经济工作,更是把最广大人民利益放在决策的中心地位,把安排好人民生活,改善人民群众的生活水平放在首位,将为人民利益而决策作为决策的根本出发点,并且坚持以此作为检验决策正确与否的标准,就是很好的证明。

(三)“交换”和“比较”是制定、评估与抉择决策方案的基本思路

在制定、评估与抉择决策方案上,陈云认为“交换是带头的”。^{[4]343}所谓交换,就是互相交换意见,通过交换达到对事物的全面认识。全面,就是不仅要看到正面,还要看到反面;不仅要听正面的意见,也要听反面的意见。就是要从“各个侧面来考虑问题,并且研究各种条件和可能性”,^{[3]189}只有全面地看问题才能制定正确的方针政策。陈云指出,每个人观察事物都有其特有的视角。比如说一个茶杯,你看这边有把没有花,他看那边有花没有把,两个人都看到茶杯的一面,都是片面的,如果交换一下意见,对茶杯的认识就会得到比较全面的符合实际的了解。因此,多交换意见是避免认识片面性的有效方法。

交换的过程中,陈云特别强调要与不同意见者进行交流。他认为,要主动、要善于和乐于与意见相左者进行交流,“要设身处地地站在对方的立场上想一想,他们的意见是否有道理,凡是有理有据的都要吸收。”^{[4]322}在交流时,对这些意见的收集要系统,同时,除吸收其中正确的成分外,对于不正确的要系统地予以驳斥。做到这一点非常重要,因为“正确的意见往往就是由系统地驳倒不正确的意见而产生的。”^{[4]344}自己也要假设一个对立面,让大家来批驳。

比较是为了更好地判断事物的性质。如果说交换的目的是把握事物的全貌,那么,比较的目的则是把握事物的性质和关节点。比较是进一步分析矛盾,是在“由此及彼,由表及里”的基础上,从而达到“去粗取精,去伪存真”的过程,揭示了事物的本质和规律。陈云认为对于各种意见要进行比较。所有正确的分析,都是经过比较的。“这是‘试金石’的方法。”^{[3]47}通过比较,可以弄清楚事物的本质,有比较,才有鉴别;有鉴别,才有政策。

陈云还认为, 比较不仅在选择最佳的实践方案方面有重要的方法论意义, 而且在认识客观事物方面也有重要的方法论意义。他说: “研究问题, 制定政策, 决定计划, 要把各种方案拿来比较。不但要和现行的作比较, 和过去的作比较, 还要和外国作比较。这样做多方面的比较, 可以把情况弄得更清楚, 判断得更准确。多比较只有好处, 没有坏处。”^{[3] 189}

陈云认为比较可分为三种:

1 左右比较。左右比较就是把事物与周围的其他事物进行比较。在这种比较的过程中, 我们可以确定该事物在周围环境中的地位, 并找出合适的应对方案。陈云很注意分析和借鉴外国的历史经验。在陈云看来, 和外国作比较, 具有两方面的意义。一是可以从各国的共同经验中找到带有普遍性的规律, 作为借鉴, 二是从中国和外国的实际情况的比较中看到中国的特殊国情, 找出自己革命和建设的道路。

2 上下比较。上下比较就是把该事物放在其历史阶段之中进行考察, 并把它与其各个历史阶段中相关联的其他事物进行比较, 以确定该事物的发展程度和性质。可以说, 左右的比较和上下的比较实际上指的就是要把事物放在周围的环境中、放在其所属的历史阶段中进行考察。在这一点上, 陈云的高明之处在于可操作性更强一些, 是对具体问题具体分析这一辩证法重要原则的深化。

3 各个方案进行比较。除了上下、左右两种比较外, 陈云还提到了另一种比较, 即对各个方案进行比较。按照优选原则可以使我们对事物发展的多种可能性有一个比较精确的认识, 有助于我们最后的选择更加清醒和准确一些。1953 年对粮食实行统购统销的决策, 是陈云决策活动中运用这一原则的典型范例。为了解决当时粮食供销脱节的问题, 保持粮食供销长期平衡, 保障市场物价稳定, 保证社会主义经济建设顺利进行, 陈云提出过 8 种方案: 又征又配(给)、只配(给)不征、只征不配(给)、原封不动、临渴掘井、动员认购、合同预购、各行其是。通过对这 8 种方案的逐个比较, 权衡各种利弊得失, 最后决心选择彻底解决问题的办法, 即对农民实行粮食征购, 对城镇消费者实行粮食配售, 也就是选择了又征又配(给)的方案。

(四)“反复”是决策实施与完善的重要方法

陈云认为科学的决策需要在实践过程中反复认识, 他说: “这也是毛主席的办法。他决定问题时, 往往先放一放, 比如放一个礼拜、两个礼拜, 再反复

考虑一下, 听一听不同的意见。如果没有不同的意见, 也要假设一个对立面。吸收正确的, 驳倒错误的, 使自己的意见更加完整。并且在实践过程中, 还要继续修正。”^{[3] 372} 在 1947 年, 陈云特别强调后一点, “最要紧的, 是在实践过程中反复认识。凡是正确的, 就坚持和发展。如果发现缺点就加以弥补, 发现错误就立即改正。总之, 判断, 行动, 再认识, 修正之, 这样就可以不犯大的错误。”^{[4] 346}

二 陈云决策思想对推进政府科学决策、民主决策的启示

陈云决策思想, 内容丰富, 含义深刻, 具有鲜明的时代性。研究和探讨之, 对于进一步建立和完善民主科学决策制度, 减少和避免决策上的重大失误, 意义重大而深远。

(一) 实现政府决策科学化必须坚持一切从实际出发, 遵循客观事物的内部规律

改革开放 30 年来, 我国各级政府推进行政决策体制改革, 在由经验决策向科学决策转变上取得了较大的成就。然而我国决策体制的改革并未到位, 在决策科学化方面还存在诸多不足。首先, 许多政府官员仍然习惯于“事务主义”, 战术研究多, 战略研究少; 其次, 政府决策还不能充分发挥专家的辅助作用, 辅助决策机构没有得到有效利用; 再次, 决策系统结构不尽合理, 决策手段相对滞后。陈云在决策过程中尊重科学的优秀品质, 为政府决策科学化提供了重要的启示。

陈云强调决策要实事求是, 遵循客观事物的内部规律, 坚持从实际出发。他说: “要做到主观与客观一致。领导机关决定计划, 执行计划, 检查工作, 都必须主客观相一致……计划要适合于路线, 又要适合于客观实际情况。客观情况是基本的。”^{[4] 220} 王丙乾回忆说: “在我的印象里, 陈云在重大问题上从不当场拍板, 总要经过调查研究, 尊重‘实事’, 深思熟虑, ‘反复’求是再作出决定。这是他多年的工作作风, 而且几十年如一日。他确实称得上‘实事求是’的典范。”^{[5] 73} 陈云的实事求是决策思想就是科学决策的最好的体现, 在当今政府进行决策时, 必须要实事求是, 尊重其规律性。

如果我们把陈云的决策过程看作是一项建设工程的话, 那么, 其中第一个环节——调查研究、发现问题就是这项工程的“现场勘查活动”; 第二个环节——作出决策、方案优选就是这项工程的“规划设计活动”; 第三个环节——分析决策效果、兴利除

弊就是这项工程的“实地施工活动”;第四个环节——追踪调整,完善决策就是这项工程的“评估检验活动”。这四个环节,环环相扣,有机联系,形成了现代科学决策体系。

(二)实现政府决策民主化必须坚持“交换”原则,走群众路线

陈云在决策过程中,重视专家意见。最突出的例证就是上海宝钢的决策。在听取大量专家意见后,陈云做出继续建设一期,缓建二期的决定,这已经成为决策的典范。目前我国各级政府普遍建立了政策研究机构和信息处理中心,必须重视这些机构的作用,切实为决策层提供科学决策的信息搜集、调查研究、咨询建议及方案论证,以辅助决策。此外,社会上各种信息、调查、咨询机构近年来也纷纷出现,加入了辅助决策的行列,也应予以重视。

陈云在决策的过程中,始终把“多谋以求善断”^{[5]140}作为自己的方法论原则。根据政策科学的原则,政府行政决策是一个“谋”、“断”结合的过程,如何进行“谋”和“断”,陈云认为要做到三条:交换、反复、比较。陈云认为进行决策的第一步就是弄清情况,交换对同一问题的认识,以求了解全面情况。如何通过“交换”来为决策提供正确的客观基础,陈云提出了具体要求。第一,不仅跟同意的人交换,而且与不同意见的人交换,“交换意见,不仅要听正面意见,更要听反面意见。”^{[5]235}第二,不仅跟党内的同志“交换”,而且与党外的人士“交换”。陈云指出,我们“应把非党干部善意的批评视为鞭策、鼓励我们有益的武器,欢迎非党干部知无不言,言无不

尽。”^{[4]248}第三,不仅跟领导干部交换,而且与专家学者、群众交换。第四,不仅与上级交换,也要跟下级交换。早在中央苏区时期,他就指出,党和工会的领导“必须纠正官僚主义。”^{[4]10}在延安,提出了“吸收下级的经验来改善领导”的著名观点。^{[4]221}

同时,陈云还特别强调,要走群众路线,充分发挥人民群众的首倡精神。他说:“解决群众切身问题的办法,必须在群众中去讨论,到群众中寻找。因为只有群众才真正了解他们自己的问题,只有在群众中才能讨论出当时当地解决问题的最适当的办法。”^{[4]169}而且重大政策、“重大问题的决定,必须经过集体充分讨论”,这样才能把决策做得更正确,从而在实践中“少走弯路,把事情办得更好。”^{[4]353}

这些观点概括了政府行政决策民主化的阐述,是我们进行民主决策的指导原则。在我们推进决策民主化进程中,必须重视集体决策,健全我国现行决策体制;必须充分重视来自各方面的意见,以群众为基础,重视决策辅助机构意见,以求多谋善断;必须充分重视和发挥人大、基层政府的权力和作用。

参考文献:

- [1] 张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2007
- [2] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991
- [3] 陈云文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1995
- [4] 陈云文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1995
- [5] 王丙乾.缅怀陈云[M].北京:中央文献出版社,2000

(责任编辑:黄声波)