

完善党内重大决策程序的逻辑、障碍及路径研究

卜泳生,陈峰

(苏州市委党校 法律和文化教研室,江苏 苏州 215000)

摘要:《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在坚持民主集中制原则和发扬党内民主和保障党员权利方面明确规定了党委依法决策新要求。从分析完善党内重大决策程序的逻辑依据入手,进而梳理影响党内重大决策程序功能发挥的主要障碍性因素,并探讨如何通过制度机制创新来完善党内重大决策程序。以十八届六中全会精神引领,加强和完善党内重大决策程序对于保障全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进法治国家建设、全面从严治党目标顺利实现有着重要的现实意义。

关键词:党内重大决策程序;障碍;路径

中图分类号:D262.1

文献标识码:A

文章编号:1008-5092(2016)04-0008-05

正确的决策是党委贯彻落实民主集中制的基本要求,而其中重大决策的正确与否事关一个地区的经济、社会和文化事业发展的兴衰成败。防止和避免党内重大决策失误的一个重要方法,是在认真研究党内决策规律的基础上,将重大决策程序用党内规章制度固定下来,并且要求决策主体及其工作人员在决策过程中严格遵循。十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在坚持民主集中制原则和发扬党内民主和保障党员权利方面明确规定,“凡属重大问题,要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由集体讨论、按少数服从多数作出决定,不允许用其他形式取代党委及其常委会(或党组)的领导。”“党的各级委员会作出重大决策部署,必须深入开展调查研究,广泛听取各方面意见和建议,凝聚智慧和力量,做到科学决策、民主决策、依法决策。”^[1]这既是我们党永葆先进性和纯洁性的内在动力,也是我们党解放思想、科学决策的根本保证,更是我们党不断增强活力、领导人民全面建成小康社会的必然要求。以十八届六中全会精神引领,加强和完善党内重大决策程序对于保障全面建成小康社会、全面深化改革、全面推

进法治国家建设、全面从严治党目标顺利实现有着重要的现实意义。

一、完善党内重大决策程序的理论逻辑

1. 完善党内重大决策程序是全面推进依法治政的必然要求

党的十八届四中全会提出“完善党委依法决策机制”,是中央首次对党委依法决策作出明确表述。习近平总书记在中央党校举行的省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的重要讲话中再一次强调:“领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。”^[2]在协调推进“四个全面”战略布局背景下,党委在本地区或本单位进行领导的最重要方式就是决策,而程序则是最重要的法治思维和法治方式。党要领导经济、社会、文化建设等各项事业,必然要求各级党委首先做到依法执政、依法决策、依程序办事。中央办公厅、国务院办公厅于2016年6月印发的《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》要

收稿日期:2016-10-18

作者简介:卜泳生(1966—),女,江苏苏州人,教授,硕士,研究方向:法治型党组织研究。

求,截止2017年底,中央和国家机关各部委,县级以上地方各级党政机关普遍设立法律顾问、公职律师,乡镇党委和政府根据需要设立法律顾问、公职律师等。明确规定:“党政机关在讨论、决定重大事项前,应听取法律顾问、公职律师的法律意见,起草、论证有关法律法规规章草案、党内法规草案和规范性文件送审稿,应当请法律顾问、公职律师参加,或者听取其法律意见。”^[3]为此,完善党内重大决策程序制度、遵循科学、民主的决策程序,不断提升党委领导决策能力,是依法执政的根本保证。

2. 完善党内重大决策程序规则有助于降低决策风险

当前,我国法治建设已取得巨大成就,但还必须清醒认识到,法治建设还存在许多不适应、不符合的问题。突出表现在各级党委领导权限的规范化未有根本性突破。现有体制下,没有党委依法决策,政府依法决策就会流于形式。党的领导权过于集中、缺乏有效制度管控,严重损害法律权威,成为阻碍法治政府、法治市场和法治社会一体建设的瓶颈。党内重大决策的程序化,避免了决策主体的随意性,可以最大限度地对决策集思广益,使方案在正式实施前做到尽可能完善,降低不必要风险。伴随我国经济社会各方面持续快速发展,新情况新问题层出不穷,各级党委决策活动越来越频繁、难度也越来越大,如何降低决策风险、提高决策准确度就成为事关全局的重大问题。程序违法必然导致决策失当,如果各级党委的“重大”决策不受法定程序约束,则其科学性和民主性就很难得到保证,导致的不当决策或者错误决策极易损害公共利益或公民合法权益,影响社会的和谐稳定。尤其是在当前落实“四个全面”的背景下,一旦决策失误,不仅影响党的威信,而且直接影响改革发展事业的兴衰成败。现实生活中因不按程序办事、随意拍板、主观擅断而导致决策失误的事例也举不胜举。如近些年因征地拆迁、环境污染、工资福利、医患纠纷、高考名额支援西部等问题所引发的群体性事件,既有经济、历史的原因,也往往是决策不当、错误的结果。所以,加强党内重大决策程序建设,规范重大决策行为,特别是健全集体领导、民主集中、个别酝酿、论证评估、征求意见、会议决定等决策程序制度,将有助于从制度上降低各级党委决策风险,增强决策的科学性。

3. 完善党内重大决策程序规则是提高决策效率的可靠保障

程序决不是限制决策,而是提高决策效率的可靠保证。决策过程的程序化有助于决策过程的相对分工和充分合作,避免草率决策和武断决策,保证政令统一和政令畅通。同时,决策民主化有助于从根本上提高决策效率。决策必须民主化,只有民主化才能科学化。不想付出民主成本的决策可能正确,也可能失误,一旦失误则必将造成重大损失。民主决策是会增大决策制定的成本,降低决策出台的效率,但从长远看,肯定比不民主的决策科学,效率效益更高。决策过程的程序化通过制度保证党员的充分、有序参与,提高决策的科学化和民主化水平,提高决策的执行力和公信力,增强决策的可接受度。再次,坚持党内重大决策程序化并不排斥民主集中制。作为党的组织制度的个人分工负责制保证了民主集中制的集中一面,使重大决策的集中建立在异议的基础之上。这种领导体制是提高各级党委工作效率而采取的一项重要组织措施,有助于避免“集体领导、议而不决”,“集体负责、无人负责”的现象。

二、影响党内重大决策程序的障碍性因素

从上分析可知,中央强调完善党委依法决策机制有其内在的理论逻辑。但是作为一种制度安排,党内重大决策程序的功能却没有得到应有的发挥,甚至在某些地区,决策程序完全成为了一种摆设,显然这与党委的功能定位是不相匹配的。近年来,我国在重大决策程序法治化方面作出了积极的探索,并取得明显的成绩。各级党委在决策过程中,充分运用法治思维和法治方式规范决策,使决策行为依据法定程序科学运行,减少决策主体的盲目性和随意性,保证重大决策权力的合理行使,确保决策的正确、高效,有力地服务了经济社会协调发展,营造了和谐稳定的社会环境。但从总体来说,相关制度建设和实施仍处于初创阶段,有关重大决策的范围还不够明确、党政机关重大决策程序还不完善、贯彻重大决策程序的保障机制还不健全、已有的制度贯彻实施的效果还没有充分发挥出来,与建设法治型政党的要求仍不相符,值得我们高度重视。

1. 对于党内重大决策的程序意识仍不强

很多党委部门对决策程序的工具主义观念突

出,片面追求决策实际结果,而对决策步骤、环节不太在意。主要表现在两方面,一是将决策过程和决策结果混同。认为决策就是“拍板子”“做决定”,重大决策项目只有“一把手”才能拍板子,下级部门只有执行,没有所谓重大决策权力和范围。这显然是一种缺乏程序、法治理念的观点。决策是从调查研究、发现问题到确定目标,经过合法性、合理性、可行性和可控性分析,最后作出选择的动态过程,决策的调研、论证、评估理应是相关部门的份内职责。强调决策的党委负责制,但这并不意味着党委领导在决策时独断专行。持有这样的错误观念、以逸待劳,其结果只会造成决策程序的不作为和失职。二是以决策建议代替决策决定。当前重大决策中另一个比较突出的问题就是,上级党委一个合理的提法和看法,到了某些下级党委行动中就简化为工作目标,特别是有些部门将党委有关领导的决策建议视为决策的最终决定。甚至有些部门以“领导意思”为“尚方宝剑”,藐视和逃避法定程序。此种情况属于一种极为不负责任的做法,风险极大、危害严重,一旦决策实施出现问题,就将自身责任推得一干二净,对领导不负责任,对百姓更不负责任。

2. 党内重大决策范围不甚明确

实践中,一些基层党组织对党内“重大决策”缺乏清晰界定,总是用一些“广泛关注”“涉及面广”“数额巨大”等模糊的词语表述,这多少和一些党员干部对党内重大决策的认识有关。一些党员干部仍然习惯于“事务主义”,战术研究多,战略研究少。特别是对党委决策和政府决策的分工和衔接关系认识不到位,总认为决策是党委主要领导的事,党委部门的决策只有机关内部人财物的管控,算不上什么“重大”。与此相关的一个观点就是认为“党政部门都是执行机关,没有决策的空间”。这显然是对“党内重大决策”的定位不清。各级党组织在执行上级党委的决议、决定中也享有独立的决策权。而与上级党委决策相比,基层党政部门所做的决策具有可执行性和具体操作性。

3. 党内决策过程草率、形式主义严重

就决策科学而论,决策目标确定仓促,省略了论证过程,决策决定的作出过于草率。从重大项目的提出到实施,整个过程短暂,往往主要领导在会议上的一个提议或一个说法,就成为下级必须完成、并且是短期内必须完成的目标。甚至未经

任何法定程序就上会讨论。正是由于决策过程草率,即使有程序也是形式主义。程序搞形式主义的例子更为普遍,如某项议案,往往是先内部圈定,再下发到基层去讨论,其讨论的结果可想而知,往往是一边倒的赞成。这样得出的决策事项,即使经过“集体研究”的有关决定或意见,结果也是走走场,很难有说服力。

4. 决策系统结构不合理

党内决策的基本步骤没有规范化,即使有研究讨论,大都是在党政系统内部征求意见,对事关群众切身利益的重大项目,民意诉求表达渠道不畅;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。没有一套健全的专家评定、筛选机制,使用一些“御用”专家、“伪”专家,甚至所谓的专家也可能被利益“捕获”;各级党委之间,各自为政,各司其职,在重大决策事项中各方沟通协商不够,立项前少论证,项目实施中规则不完善,对可能出现的风险评估不足;一些党政机关仍习惯以自制的规范性文件作为决策依据,导致制定文件部门又同为执行文件和监督执行文件落实的部门,既当运动员又当裁判员还当监督员,难以形成合理的决策系统。

5. 决策的执行监督机制不健全

一是决策者和实施者为同一利益关系体,二者无法实现有效制约。相关制度对决策者进行决策制约也不健全,党委主要负责人共同决定重大事项,行政负责人负责实施,对决策过程的监督和对决策内容质疑、建议不够充分。在很多重大决策项目中,各级党委负责决策的事项,党内法规处室、政府法制部门、监察部门、人大法制委等内外机构监督功能尚未充分发挥。

三、完善党内重大决策程序的具体路径

1. 积极更新理念,树立正当决策程序意识

首先,树立程序优先的理念。程序优先的理念要求党员干部应切实尊重程序、严格遵守程序。使广大党员充分认识到,任何重大决策的作出都必须遵守正当的程序,自觉抵制非程序化的决策行为。尤其党委领导应充分认识到,任何非法治的手段和方法都是对法治权威的践踏,做到在政策制定过程中坚持程序优先、保证程序正义。其次,要加强对党内重大决策程序意义的宣传和教育。树立党内重大决策“按程序办事”的理念,有利于培育法治精神,摒弃程序是决策的限制的错

误观点,充分认识程序对于降低决策风险和提升决策执行效率的重要意义。再次,鼓励在党内重大决策程序领域的探索和创新。

2. 加强组织领导,明确决策的职能分工

各级党委应高度认识决策程序对于重大决策的重要意义,把完善重大决策程序列入议事日程,摆上突出位置。加强对全国落实中央关于健全依法决策机制要求的业务指导和督促检查。对于当前很多基层党员干部对自身决策职能定位不清的典型问题,我们认为,决策职能的细分是党内决策体制改革发展的必然趋势,特别是针对当前全面深化改革和服务于民生需要的决策任务繁重,必须以决策程序化推进重大决策分工的制度化。进一步健全完善“断、谋、行”的现代决策分工合作机制。明确各级党委领导的职能在于做好“断”,即“拍板子”;相关党政部门及决策智囊团的职能在于“谋”;执行者的职能在于做好“行”。相应的,党内重大决策的范围至少应包括:有关落实党中央、国务院、省委、省政府及市委重要会议精神和重大决策部署的重要事项;有关人事、机构、编制及干部管理等重要事项;有关涉及群众利益,关注度高、涉及面广的重要事项;有关重大资金使用和管理的重要事项;有关党内法规和规章制度等重要事项;其它需要党委集体决定的重要事项。

3. 加强重大决策程序的制度建设

建议及时总结我国重大行政决策程序规定实施以来的经验和教训,加快党委重大决策程序规则的调研和制定,完善党内依法决策的机制。明确党内重大决策范围,进一步细化、量化党内重大决策设定标准。明确将提出预案、科学论证、规范审查、集体讨论决定作为四个必经程序。“提出预案”,即凡需经党组集体讨论决定的重大事项,应由相关职能处室在广泛深入调查研究的基础上,依据有关法律法规和政策,拟定解决或处理事项的初步预案,经党组初步审核同意后纳入重大决策事项目录;“科学论证”要求对重大事项的决策,要组织相关专家、学者、相关部门和处室,在进行理论性、可行性、风险性论证基础上提出修改或完善的意见,并形成论证报告;“规范审查”要求凡提交会议审定的重大事项必须接受合法性和廉洁性审查,否则不得上会讨论;“集体讨论决定”即通过会议表决的方式决定决策事项是否予以实施。同时进一步健全党委工作规则、议事规则,完善党委常务会议制度、党委规范性文件制定和备

案制度。各级党委也应制定、完善相应制度,依法明确重大决策权限、运作流程以及审议规则。

4. 健全完善党内重大决策的程序环节

完善党内重大决策程序制度离不开相关配套机制协同、整体推进。包括三个阶段:决策前阶段,要建立民意调研制度,健全决策吸收民意机制,扩大决策的参与面,广泛听取党内外各方意见,主动接受党员群众的评议和监督。决策中阶段,要坚持集体决策制度,集体酝酿讨论,根据民主集中制原则表决,防止决策上的个人专断。决策后阶段,要建立决策评估制度、反馈纠错制度,通过决策实施的跟踪反馈,及时进行修改和纠错。重点推进完善党内重大决策专家咨询论证制度,建立决策咨询专家库,专家咨询意见作为决策的重要依据;完善决策风险评估机制,涉及经济社会发展和人民群众切身利益的党内重大政策、重大项目等决策事项,在作出决策前应当开展针对合法性、合理性、可行性和可控性的分析和评估,识别风险,确定风险等级,实行分级备案、分级调控,落实维稳措施;完善党内重大决策事项合法性审查制度,审查不通过不得提交决策;明确重大事项应经党委常务会议集体研究决策的范围,建立健全党内重大事项集体讨论程序;党内重大决策出台后,决策、实施机关要跟踪决策的实施情况,通过民意调查、抽样检查、跟踪反馈、评估审查等方式,了解利益相关方和社会公众对决策实施的意见建议,全面评估决策执行效果,并根据评估结果对决策有关事项进行调整;建立党内重大决策档案管理制度,做到决策档案规范管理、有据可查;建立党内重大决策绩效考评制等等。

5. 强化外部监督和责任追究机制

为防止重大决策失误的出现,必须对决策主体实施有效的监督,保障决策权在民主监督下实施。对已产生不良后果的应及时调整,做好跟踪决策,尽可能把决策偏差导致的损失降到最低限度。始终坚持党总揽重大决策全局、协调各方的原则,同时要自觉接受公众监督,就重大问题在决策之前和决策过程中进行充分协商。建立和拓宽民意信息反馈渠道,实行决策项目预告和重大事项公示,对事关群众切身利益的重大事项,决策前要进行公告,广泛听取群众意见;决策后要进行公示,主动接受群众监督;进一步强化对决策执行情况实施动态监督,组织开展群众评议。定期组织干部群众对各级党组执行重大事项

议事规则情况进行民主评议,根据群众评议结果,研究制定整改措施;健全完善党内重大决策责任追究制度,明确各级党内重大决策终身责任制和

责任倒查制,加强对重大决策领域的纪律检查,因严重违反重大决策程序导致决策失误的,追究相关责任人的纪律责任和法律责任。

参考文献:

- [1] 编写组.《中国共产党党内监督条例》辅导读本[M].北京:人民出版社,2016:34-39.
- [2] 中共中央宣传部.习近平书记系列重要讲话读本[M].北京:人民出版社,2016:99.
- [3] 国务院办公厅.党政机关决定重大事项前应听取法律顾问意见[EB/OL].(2016-6-17)[2016-09-18].http://news.ifeng.com/a/20160617/49124487_0.shtml.
- [4] 何增科.论中国社会主义初级阶段民主政治的制度化、规范化、程序化[J].政治学研究,2015(2):11-21.
- [5] 杨根乔.完善党内民主决策机制问题研究[J].当代世界与社会主义,2013(1):135-140.
- [6] 王翠芳.强化党内监督重点指向探讨[J].中国特色社会主义研究,2014(5):107-112.

Research on the Logic, Obstacle and Path of Major Decision-making Process in the Party

BU Yongsheng, CHEN Feng

(Party School of Suzhou Municipal Party Committee, Suzhou Jiangsu 215000, China)

Abstract: New regulations were presented clearly for the Party Committee in making decision in accordance with law in the aspect of the principle of democratic centralism, developing inner party democracy and the rights protecting of Party members in A number of guidelines on the political activities of the Party under the new situation. This paper starts from the analysis of the logical basis for the improvement of the major decision-making process within the party, and then sorts out the major obstacles in the party's major decision-making process and explores how to improve the Party's major decision-making process through institutional mechanisms innovation. It has an important practical significant to realize the goal led by the spirit of the Sixth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, such as strengthening and improving the party's major decision-making procedures for the protection of the building of a moderately prosperous society, deepening the reforms in an all-round way, comprehensively promoting the construction of the rule of law, comprehensive strengthening the Party discipline.

Keywords: Party major decision-making process; obstacle; routine

(责任编辑:沈建新)