

当代中国决策体制的形成与变革^{*}

周光辉

摘要: 中国的决策体制是中国政治体制的中枢系统,也是决定中国发展的关键因素。以中国共产党为领导核心的决策体制是在中国共产党领导革命、创建新中国的长期历史中形成的,具有其历史合理性。决策体制从建立到改革开放前呈现集中化的趋势。决策权力日趋集中的体制,存在着决策结构专业化分工程度不高、制度化程度低、偏重经验决策、决策过程封闭和缺乏自我修正与调节机制等弊端。改革开放后,决策体制改革的重点,是在决策结构、决策方式和决策机制三个主要方面推进决策的民主化、科学化和法治化建设。决策体制改革的实践证明,以决策民主化、科学化和法治化为导向的决策体制改革,成功地应对了中国由经济和社会迅速变迁所带来的各种挑战。从政治发展的角度看,决策体制的改革呈现出的基本趋势是:从个人决策向民主决策、从经验决策向科学决策、从决策组织高度集中向决策组织结构分化、从封闭式决策向开放式决策、从被动参与决策向自主参与决策、从决策非制度化向决策制度化的转变。一个中国共产党主导、多方参与、科学论证、过程开放、依法运行的决策模式在决策体制改革的实践中初步形成。

关键词: 决策体制 集中决策 民主决策 科学决策 依法决策

作者周光辉,吉林大学社会公正与政府治理研究中心、行政学院教授(长春 130012)。

改革开放以来,中国实现了从一个农业大国向一个工业制造大国的转变。对于中国的发展国内外没有太大的争议,但对有哪些因素导致了中国的发展却众说纷纭。美国学者李侃如(Kenneth Lieberthal)在一部研究中国政治的新著中指出:“许多西方社会科学的概念模式并不适用于中国的经验,所以了解中国就更具有挑战性……这个空前巨大和多样的国家,正不可避免地发展出自己独特的态度和条件的混合体。”^①长期以来,国内学术界受经济决定论的影响,人们对经济决定政治常常做简单化、模式化的理解,习惯于把政治发展看成是经济因素作用的结果,政治往往被当作因变量看待。这种思维方式很难解释中华人民共和国成立以来,同样是在中国共产党的领导下,为什么改革开放前后经济和社会呈现出了明显不同的形态。虽然改革开放以来中国社会已经发生了广泛而深刻的变化,但国家主导社会发展的基本模式并没有改变,而国家主导社会发展的基本方式又是通过制定和实施公共政策实现的。要深入理解中国的发展变化,就不能仅停留在发展变化所表现出的各种现象上,而要深入到决定和影响当代中国发展

* 项目来源:“中美政治学者高级对话项目”,该项目由香港中美交流基金会资助,中方负责人俞可平教授,美方负责人李侃如教授;国家社科基金重大项目“促进社会公平正义与政府治理研究”(10zd&040)。

① 李侃如:《治理中国:从革命到改革》,胡国成、赵梅译,北京:中国社会科学出版社,2010年,第6页。

的决策体制本身。在一定意义上说,中国的决策体制是中国政治体制的中枢系统,也是决定中国发展的关键因素。“中国在1980年代的体制变革经历的是波浪式或者周期式,而不是直线方式,每一个周期都发端于改革领导者的新政策。”^①本文的中心任务,并不是探讨中国的决策体制是如何影响中国发展的,而是运用历史制度分析方法和政治发展理论,结合当代中国决策体制变迁的实践,对中国决策体制的形成及其历史合理性,中国决策体制的基本特征、问题及其危机,中国决策体制的变革及其发展趋势展开讨论。

一、中国决策体制的形成及历史合理性分析

政治决策关系到国家和社会的发展方向,关系到社会资源的权威性分配,关系到社会中各种政治主体、利益群体的意志表达和利益平衡,所以,在现实的政治生活中,社会中各种政治主体和利益群体都试图通过不同的方式参与和影响实际的政治决策过程。在这个意义上讲,政治决策过程实际上是一种利益博弈、妥协和寻求利益平衡的政治过程。现代政治分析理论,已经把政治决策实际过程的分析视为政治分析的重要路径和基本方法。历史制度分析方法以制度为分析的逻辑起点,即从制度出发来分析政治过程。所谓制度,是由具有约束力的规则体系组成的,调整人们之间互动与合作关系的行为规则或规范。由于决策参与者的偏好、动机的主观性及其所掌握的信息和面临的情境的不断变化,人们其实很难了解过去某种重大决策的具体产生过程及决策者的真正动机。但人们可以通过对过去决策体制主要变量之间因果关系的分析来解释某种政策产生的实际情境,从而揭示某种政策产出的原因。诺思也正是在这个意义上说,“过去只有在被视为一个制度演进的历程时才可以理解。”^②“制度对政治生活的塑造作用主要体现在三个方面:一是制度决定着谁能够参与某种政治活动的场所;二是制度塑造着各个政治行动者的政治策略;三是制度影响着行动者的目标确立和偏好形成”。^③一般而言,国家决策是政治决策的核心内容,是指代表一定团体的个人、政治组织(政党)或政府就国家和社会发展方向、目标、原则、方法和步骤,及针对社会公共生活中的重大问题和重要利益关系的调整制定和选择行动方案的过程。执政党和政府对国家和社会的领导,实际上就是通过政治决策的制定和实施来实现的。

一般而言,决策是指“选择一个可供贯彻实行的方案的过程。形成决策通常要有一个决策者(做出最后选择的人)和一个决策机构(所有参与决策的人组成的小组、团体或政府)。他们通过分析信息、确定目标、提出各种方案、对这些方案作出评价,然后得出一个结论来对一个确定的问题或一系列问题做出反应”。^④所谓决策体制,是指关于行为主体之间相互关系、决策权力配置、运行机制及决策方法、程序规范的总称。在决策体制中,决策结构、决策方式和决策机制是三个最主要的相互关联的部分。由于一个完整的决策体制包含的内容很多,也很复杂,

① Carol Lee. Hamrin, *China and the Challenge of the Future: Changing Political Patterns*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1990, p. 3.

② 道格拉斯·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第1页。

③ Sven Steinmo, "The New Institutionalism," in Barry Clark and Joe Foweraker, eds., *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, 2001.

④ 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),邓正来编译,北京:中国政法大学出版社,2002年,第196页。

很难在一篇论文中把一个决策体制的方方面面都说清楚，所以本文将围绕这三个部分展开讨论。将中国决策体制分解为三个分析单元的意义在于，可以改变过去笼统讨论决策体制变革的做法，有助于更为清晰地了解中国决策体制究竟在哪些方面发生了变革，哪些方面存在问题，进而寻求优化决策体制改革的有效对策。

决策结构作为决策体制的关键部分，是指参与决策的行为主体（包括个人、组织、机构）之间相互关系的组成方式。也就是说，各决策行为主体以一定的相对稳定的方式或形式组合起来，就形成了决策结构。决策结构实际上反映了决策权力在不同的决策行为主体之间的分配关系。决策结构的不同既决定着决策方式的安排和决策机制的设计，也从根本上影响着公共权力运行的整体功能。

决策方式是指决策行为主体行使决策权力的方法和形式。不同的决策方式不仅会影响决策信息的处理效率，也会营造不同的决策情境，从而最终对政策的产出结果形成影响。

决策机制是指相互关联的决策环节、步骤、阶段按照一定的先后次序排列形成的规范、有序的决策流程。国家决策是一个多种因素相互作用、各种利益关系相互博弈的动态过程，决策机制实际上就是为了保障这种动态过程有序化的制度化安排。如果说决策结构凸显的是决策权力的静态关系，那么，决策机制则强调了决策权力的动态运行过程。^①

将中国的决策分解为决策结构、决策方式和决策机制三个分析单元后，我们会发现一个现象，中国共产党在中国的决策体制中的领导地位并没有改变，但随着改革开放的进程，具体的决策结构、决策方式和决策机制却发生了较大的变化。这一现象的存在恰恰是造成人们疑惑和引发国内外对中国政治体制改革是否有进展的争议所在。因此，客观、合理地解释这一现象就成为理解和领会中国政治体制改革的重要途径。出于分析的方便，笔者在这一部分主要是从总体上讨论中国决策体制的基本特征及其形成历史，目的在于解释中国决策体制的特殊性，而对决策结构、决策方式和决策机制改革则放在中国决策体制的变革中具体讨论。

（一）中国的决策体制及其形成历史

中国的决策体制是在新中国成立初期建立的。在中央层次上，中国的决策体制主要由“党”、“政”、“军”、“法”、“民”五个行为主体构成。其中，“党”包括执政党和参政党；“政”包括全国人大及其常委会和国务院；“军”主要指中央军事委员会；“法”包括最高人民法院和最高人民检察院；“民”在狭义上，主要指不担任国家公职的民众和社会团体。这五个行为主体之间形成了“一个核心”和“四种关系”。“一个核心”是指中国共产党是决策体制中的核心行为主体。《中国共产党章程》第十五条明确规定：“有关全国性的重大政策问题，只有党中央有权作出决定，各部门、各地方的党组织可以向中央提出建议，但不得擅自作出决定和对外发表主张。”^② 中央政治局及其常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间，行使中央委员会的职权。这意味着中央政治局和它的常务委员会是实际上的中央决策机构，中央书记处是中央政治局和它的常务委员会的办事机构。“四种关系”是指“党政关系”、“党军关系”、“执政党与参政党关系”和“党民关系”（习惯上称党群关系）。虽然，“党民关系”在决策过程中是一种非制度化的关系，但“政党是将国家机构与公民社会机构联系起来的机制”。^③ 执政党的执政基础在于民众的支持，党民互动关系随着决策民主化的发展愈显重要。由于最初中央的重大决策所发布的文

① 参见周光辉：《决策》，俞可平主编：《政治学教程》，北京：高等教育出版社，2010年，第238—260页。

② 参见《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2006年，第13页。

③ 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），第562页。

件，都是以“中共中央、国务院、中央军委”的名义联合发布，所以国外学术界习惯上也把这种决策结构称之为“党、政、军”决策体制。^①从决策权力分配的角度讲，在“党、政、军”三者关系中，“党政关系”（这里“政”是一个广义的概念，包含“政权”、“政府”、“政法”等内容）是最基本、最复杂的政治关系。在“党政关系”中，中共中央特别是中央政治局与国务院长期以来一直存在着十分密切的工作关系，并形成了合署重要决策文件的习惯。到了20世纪末期以后，随着党政职责分工的逐渐规范化，这种合作工作的方式有所减少，但合署重要文件的习惯依然保留下来。按照党的领导原则和长期形成的惯例，国务院全体会议或国务院常务会议在讨论决定关于国民经济和社会发展规划及国家预算，宏观调控的重大政策措施，国家和社会管理重要事务、法律议案和行政法规等之前，需报中共中央政治局讨论并原则同意。这个惯例形成于1953年3月中共中央发出的《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》。该决定草案规定：“为了使政府工作避免脱离党中央领导的危险，今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项，必须经过党中央的讨论和决定或批准。”“今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项，均须事先请示中央，并经过中央讨论和决定或批准以后，始得执行。政府各部门对于中央的决议和指示的执行情况及工作中的重大问题，均须定期地和及时地向中央报告或请示，以便取得中央经常的、直接的领导。”^②

特别需要强调的是，虽然在《中国共产党章程》的第三章“中央组织”中并没有关于“中共中央工作领导小组”（简称领导小组）的设置规定，但在1958年6月10日中共中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教等五个小组的通知中指出：“这些小组是党中央的，直隶中央政治局和书记处，向它们直接做报告。大政方针在政治局，具体部署在书记处。”^③这些常设的“领导小组”不仅在中央政治局的实际决策过程中发挥着十分重要的作用，而且，它的设立标志着党中央各工作部门职能的扩展——由主要管理国务院相关部门的干部扩展到直接管理各部门的业务工作，并在某种程度上，履行着协调“党政关系”的重要职能。

中国共产党在决策体制中的领导地位不是自封的，更不是强加的，而是领导中国人民在争取民族独立和国家统一的革命斗争的长期历史中形成的。自1840年鸦片战争以来，随着帝国主义列强对中国的入侵和中国传统的封建帝国秩序的逐步瓦解，中国面临着两个最根本的任务，一是如何建立独立、统一的现代国家，重建政治秩序；二是推动国家的现代化，实现民族的复兴。前一个任务是后一个任务的前提和基础，没有一个独立、统一的国家，也就不会有稳定的政治秩序，就不可能实现国家民主和富强。据不完全统计，从鸦片战争到八国联军侵华战争的60年间，外国侵略势力强迫清朝政府签订的不平等条约有300个左右，并先后在中国17个城市开辟约数十处租界，在中国划分势力范围，从政治、军事到经济、文化领域全方位控制中国。外国侵略势力不仅成为阻碍中国发展的主要力量，也将民族危亡推到了每一个中国人面前。在中国近代史上，无论是晚清实施的戊戌变法与“新政”，还是孙中山先生领导的辛亥革命，都是为推进国家现代化所进行的努力。然而，上述努力都没有在全国范围内建立起行之有效的国家政权体系，也没有在全国范围内建立起有效的政治秩序，更没有从根本上改变中国半封建半殖民地社会的状况。孙中山先生领导的辛亥革命，虽然推翻了封建王朝，建立了中华民国。但辛

① 李侃如：《治理中国：从革命到改革》，第86—92页。

② 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社，1992年，第67—72页。

③ 中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》第7册，北京：中央文献出版社，1992年，第268页。

亥革命试图建立资产阶级共和国的努力并没有得到社会各界的广泛支持。不久，中国就进入了长达十余年的军阀混战时期，搞得国家四分五裂，战乱频仍。此后，虽然南京国民政府于1928年在名义上实现了国家统一，但是，它没有建立统一管理的中央财经体制，没有能够将中央政府的政策行之有效地贯彻到地方政府与社会基层组织中，也没有废除外国领事裁判权。在中国境内，外国人依然享受着不受中国法律管辖的特权。国民党政府不仅没有真正实现国家主权独立与统一，而且由于其自身的独裁和腐败，搞得国家经济凋敝、百姓民不聊生，国家认同和社会整合的危机日益加剧。面对中华民族全面危机日益深重的历史状况，进行一次彻底的反帝反封建的民族民主革命就成为一种时代的要求。中国共产党1921年成立后，顺应了这样的历史潮流，于1927年8月1日在南昌举行了由中国共产党直接领导的带有全局意义的一次武装暴动，标志着中国共产党独立地建立自己的军队和领导革命战争的开始。中国共产党在领导人民军队开展武装斗争的同时，将党的组织延伸到农村的基层单位中动员和组织群众，通过基层社会经济结构的革命改造，在农村建立起革命根据地和基层政权，进而推动全国政权建设。当代中国的“党、政、军”决策体制可以说萌芽于革命根据地时期。1931年11月7日至20日，在中国共产党的直接组织和领导下，于江西瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，选举产生了中华苏维埃共和国中央临时政府，并通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，11月25日又成立了中华苏维埃中央革命军事委员会，由此形成了“党、政、军”决策体制的雏形。随着中国共产党领导的解放战争的全面胜利，1949年9月21日至29日，中国共产党主持召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议，中国共产党与各民主党派、各人民团体、各界民主人士、国内少数民族和海外华侨的代表人物在一起“协商建国”。1949年10月1日，中华人民共和国正式宣告建立。1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，会议通过了宪法和相关组织法，根据这些法律产生了国家主席、全国人大常委会、国务院、最高人民法院和最高人民检察院。至此，在长期的革命斗争历史中形成的以中国共产党为领导核心的决策体制以立法的形式正式确立。

（二）中国决策体制的历史合理性分析

中国决策体制形成的历史表明，中国共产党在决策体制中的地位和作用，不是与生俱来的，而是在长期的革命历史中形成的。孙中山先生领导的辛亥革命推翻了持续两千多年的君主专制制度，建立了中华民国，改变了过去“只知有朝廷而不知有国家”^①的历史。但孙中山建立的中华民国并没有实现国家的主权独立和统一，这个伟大历史任务由中国共产党创建的中华人民共和国完成了。

中华人民共和国成立后，中国当时既是小农经济占据主导地位的落后的农业大国，面临着实现工业化的艰巨任务；同时又是刚刚实现民族独立与解放的内部分化严重、对外影响弱小的发展中国家。所以，如何改变过去内部四分五裂的状况，实现政治统一，维护国家的主权和统一；如何改变过去社会生活的无序状况，重建政治秩序；如何改变国家“一穷二白”的落后面貌，推动国家的工业化建设，就成为当时摆在中国人面前的重要任务。而要完成上述任务的政治前提，首先要重建中央的权威。这是因为，在封建中央集权体制瓦解后，分散的地方势力也逐渐消解了中央权威，“这些独立地方性的发展总的来说削弱了一切可能对现代化有利的政治条

^① 梁启超：《饮冰室文集》之九，北京：中华书局，1989年，第3页。

件……使现代化事业失去了中央政府的协调和指导。”^①因此，如何重建中央权威就成为新中国推动现代化建设所面临的首要任务。建国初期形成的决策体制为建立中央权威，实现社会的有效整合和重建秩序发挥了关键性作用。根据历史制度分析方法，一种体制的有效性和适应性可以从其与政治、经济互动的历史过程中来理解。

首先，从政治的视角看。近代以来中国社会内部长期处于严重分化的状态。形成这种现象的原因，除了外部势力的干涉外，主要原因有两个，一是中央权威衰落，无法实现政治一体化；二是决策无法在基层有效贯彻，导致整个社会的无政府状态。建国初期确立的决策体制有三个主要特征：一是决策权力的集中性，表现为决策权力主要集中在中国共产党，党内决策权力主要集中在中央政治局；二是决策结果的统一性，表现为决策一旦做出，任何其他国家机关、组织和个人都不能再另做主张，更不能表示反对，必须坚决执行；三是决策实施的组织性，中国共产党从中央到基层社会建立健全各级党组织，中央一旦做出决策，通过中央到基层的各级组织开会层层传达、动员，并组织贯彻落实。这种决策体制，从横向上保障了中国共产党对国家政权的政治领导，从纵向上实现了中央对地方、地方对基层、基层对个人的政治整合，既为贯彻落实中央的决策提供了组织保障，同时也促进了生活在基层社会的群众通过基层党组织的领导作用逐步认同中央决策的合法性。美国政治学者亨廷顿在分析政治组织的必要性时曾指出：“组织是通向政治权力之路，也是政治稳定的基础，因而也是政治自由的前提。在那么多处于现代化之中的国家里存在着权力和权威真空，可以暂时由魅力领袖人物或军事力量来填补；但是只有政治组织才足以永久地填补这一真空。”^②建国初期确立的集中统一的决策体制，一方面从根本上改变了过去国家政权内部分化严重、政出多门、管理软弱无力的状况，有效地保证了中央的政治权威；另一方面，通过党的各级组织系统把中央的决策传达到从城市到乡村的各个基层单位，使中央决策能够在全国范围内有效贯彻实施。在建国初期，面对内部新生的政权还不巩固、外部帝国主义势力封锁的局面，为了巩固新生的政权，重建政治秩序，中国共产党在政治上除了加强党的组织和政权建设外，还果断地制定了一系列重大决策，如迅速全面追歼国民党残敌，推行土地改革，开展镇压反革命，出兵抗美援朝，实行“三反”、“五反”运动，并采取剔除旧社会遗留下来的不良风俗等重大措施，从而很快改变了全国过去“一盘散沙”的无序局面，一种新型的政治秩序得以建立。这些重大政治决策的制定和有效实施，不但使新生的人民政权获得了合法性，解决了曾经无法克服的中央决策贯彻危机的问题，而且使中央的政治权威得到了广泛的认同，从而为以后的经济发展奠定了稳固的政治基础。尽管当时在实行镇压反革命和“三反”、“五反”运动中存在着扩大化的问题，但在当时错综复杂的局面下，如果没有集中统一的决策体制并及时果断地做出一系列的重大决策，有效地应对各种危机，新生的政权就极可能得而复失。美国政治学者邹谠教授在分析中国如何克服社会危机时指出：“只有先建立一个强有力的政治机构或政党，然后用它的政治力量、组织方法，深入和控制每一个阶层和每一个领域，才能改造或重建社会国家和各个领域中的组织制度，才能解决问题，克服全面危机。”^③

其次，从经济的视角看。中国几千年来都是以小农经济占据主导地位的农业国家，面对世

① 罗兹曼等：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，南京：江苏人民出版社，2003年，第70页。

② Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, London: Yale University Press, 1968, p. 461.

③ 邹谠：《二十世纪中国政治》，香港：牛津大学出版社，1994年，第69—70页。

界范围内的现代化进程对中国的挑战，落后的农业经济所导致的被动挨打的惨痛教训，实现工业化就成为近代中国人孜孜不倦的追求。如果说，实现国家的独立、统一，是近代中国实现现代化第一阶段的政治主题，那么可以说，实现国家的工业化就是近代中国实现现代化第一阶段的经济主题。从李鸿章到盛宣怀，^①从孙中山到毛泽东，都把实业兴国作为治国理政的基本理想。毛泽东针对中国落后的农业经济状况和旧中国遗留下来的积贫积弱的国民经济感叹地说：“现在我们能造什么？能造桌子椅子，能造茶碗茶壶，能种粮食，还能磨成面粉，还能造纸，但是，一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造。”^②工业化是近代中国实现现代化的必由之路，后发展给中国带来了“赶超式”变革的压力。问题的关键不在于中国需要工业化，而在于要实现的是什么性质的工业化。如何实现工业化，这是摆在当时中国共产党决策者面前的重要课题。在国内工业基础极端薄弱，外部又遭受一些国家封锁、禁运的环境下，要实现工业化，就必须对生产资料的私有制实行社会主义改造，因为工业化需要劳动力、资金、粮食、原料；也就是说，只有建立起与新生的国家政权相适应的新型的生产关系和经济制度，国家政权控制了国民经济的命脉以后，才可能增强国营经济在整个国民经济中的领导地位，这不仅有利于新生政权的巩固，也有利于促进工业化的进程。这意味着中国要走的是社会主义工业化道路，即通过运用国家政权的力量实现对生产资料所有制的改造，通过生产关系的变革促进工业化实现。当把社会主义改造作为工业化的前提时，这意味着实行的是以社会主义改造为工业化开辟道路的战略。^③要推行通过社会主义改造促进工业化的战略需要广泛的社会动员，而进行社会动员又需要一个重要的条件，即要有一个强有力的能够实行集中统一领导的中央政治权威。在长期革命斗争中形成的集中统一的决策体制所具有的高效行政干预能力、全面整合资源能力和组织动员群众的能力，为当时促进经济发展和重建社会秩序创造了政治条件。

从1949年10月中华人民共和国建立到1957年底第一个五年计划完成，无论是制度变革还是经济发展都是中国历史上最快的时期。这一时期，中国结束了长达百余年蒙受列强宰割的屈辱历史，平息了长期困扰社会的内乱，仅用3年的时间，就奇迹般地在战争废墟上恢复了国民经济，第一个五年计划以“156项”重大建设项目为中心开展的大规模经济建设，为中国的工业化奠定了坚实的基础，缩小了中国与发达国家工业发展水平的差距。当然，也应看到，在社会主义改造过程中，曾出现了要求过高、工作过粗、改造过快、方式过于简单等偏差。但总的来说，对于像中国这样一个超大型的、经济发展水平十分落后、80%人口是文盲，且族群多样、地区差异明显的国家来说，没有一个权力相对集中、具有政治权威的中央决策体制，就无法实现国家政治的统一，也无法进行社会动员和资源整合，就不可能顺利地推动现代化建设。中华人民共和国建立初期的成功实践也表明，这种决策体制成功地应对了新中国初期面临的诸多挑战。

二、中国决策体制的基本特征、问题及危机

（一）中国决策体制的基本特征

由于中国的决策体制形成的历史与实行的政党制度与西方国家不同，决定了中国共产党作

-
- ① 盛宣怀，清末政治家、企业家和福利事业家，官僚买办。其一生创造了中国的诸多第一，被后人誉为“中国商父”。他不仅是中国近代民族工业和洋务运动的开拓者与奠基人，更是中国近代工业史和洋务运动史的缩影。
- ② 《毛泽东著作选读》，北京：人民出版社，1986年，第712页。
- ③ 陈明明：《现代化进程中政党的集权结构和领导体制的变迁》，《战略与管理》2000年第6期。

为执政党与西方国家执政党在国家决策体制中的地位和作用是不同的。西方国家实行竞争性政党制度，在大选中胜利的政党成为执政党后，主要是通过推荐党的成员组成政府来实施党的主张和政策，党组织并不直接领导政府。中国并不实行竞争性政党制度，这就形成了中国决策体制的两个基本特征：一是中国共产党在国家决策体制中居于领导地位。这意味着在决策体制中，共产党与其他决策行为主体之间不是平行、并列的关系，而是领导与被领导的关系，各国家机关都在中国共产党的直接领导下履行各自不同的职能。中国共产党作为执政党的政治领导作用，主要是通过制定国家的立法指导思想以及路线、方针、政策来指导其他国家机关的各方面工作来实现的。“党指挥枪”是“党军关系”的形象表述。党对人民军队实行绝对领导的原则孕育于1927年8月1日南昌起义，萌芽于1927年9月秋收起义部队在三湾改编时，确立在1929年12月毛泽东主持制定的“古田会议决议”中。^①中国共产党与各民主党派的关系在国家政权中表现为执政党与参政党的关系，并集中体现在中国共产党领导的多党合作和重大决策的政治协商关系中。二是中国共产党在决策体制中的领导地位是长期不变的。只有把握了中国共产党在决策体制中这两个特点，才能真正理解中国决策体制与西方国家决策体制的根本不同。

（二）建国初期中国决策体制存在的主要问题

正如事物都有两面性一样，建国初期形成的决策体制也存在一定的问题和弊端。可以从决策结构、决策方式和决策机制三个方面透视决策体制存在的主要问题。

首先，从决策结构的角度看。存在的主要问题是：在决策权力结构中，强调纵向的决策权力划分，忽视横向决策权力的职能分工。中国共产党成立初期，由于当时特殊的“白色恐怖”环境及服从战争和武装斗争的需要，同时又受到来自共产国际的影响，基本上接受了苏联共产党的建党模式，即根据民主集中制原则建立纪律严密的等级制组织，并将组织的权力集中于最高层——中央委员会。在长期的革命战争中，党的主要活动就是领导军队从事武装斗争，政党组织与军队建设相互影响、相互渗透。一方面，政党组织结构受到军事活动的影响，军队的组织属性深深烙在了政党结构之中，形成了共产党组织结构半军事化的特点；另一方面，强调在军队中强化党的“一元化”领导作用，所以逐渐形成了一种习惯，以党的名义下达命令。建国后，在全国范围内开展了反对分散主义和地方主义的运动，忽视了决策权力的横向结构建设，特别是横向决策权力的职能分工模糊，“党政不分”，决策权力过于集中于党组织，党内又高度集中于中央，导致其他国家机关在决策过程中的功能无法正常发挥，甚至产生了“以党代政”的现象。另外，由于决策权力高度集中于中央，在决策结构中缺少公民参与的制度化安排，加上决策过程又不够开放，普通公民很难有机会参与公共政策的制定过程。这种决策结构虽然组织动员能力强，但吸纳来自基层民众诉求的能力却弱。这种缺乏公民自主参与和自我利益表达的决策结构，不仅不鼓励创新，而且在很大程度上依赖决策者对来自民众利益诉求的体认，而一旦这种体认判断有误，就会直接影响决策的公信力，也会带来决策体制的合法性危机。在建国初期，党中央制定重大决策虽然也征求人民团体、民主党派代表的意见，但参与者大都是社会各界的精英，有着明显的“精英决策”特点。

其次，从决策方式的角度看。存在的主要问题表现为两个方面：（1）决策方法以经验决策为主，决策科学化程度不高。建国初期中央的决策者都是从战争年代走过来的，经历了严酷的

^① 可集中参考“古田会议决议”，即毛泽东为中国共产党红军第四军第九次代表大会写的决议，以《中国共产党红军第四军第九次代表大会决议案》为题收入《毛泽东文集》（参见《毛泽东文集》第1卷，北京：人民出版社，1993年，第78—115页）。

战争锤炼和考验，特别是在长期战争中积累的丰富经验和养成的当机立断做出决策的能力，使他们善于凭借经验和解决问题的惯性思维方式来进行决策，而不习惯于遵照科学的方法来做决策。在战争年代成功的决策方法，到了和平建设时期，特别是大规模经济建设时期就显得不合时宜了。虽然经验决策具有简便、决策成本低和灵活迅速、反应及时的特点，但经验决策的最主要缺陷表现在三个方面：一是容易不顾实际条件的约束，出现主观主义的错误；二是个人的经验和知识总是有限的，决策是关于未来的选择，根据过去的经验来决定已经变化了的现实容易造成误判；三是经验决策属于定性决策，面对解决涉及范围广、内容复杂的问题，特别是对那些属于前瞻性、基础性、战略性重大事项的决策，要求决策准确性高、精密度强的时候，经验决策无法在量化上达到决策本身的要求。（2）决策方式过于封闭，开放程度不高。形成这种现象的原因有三个方面：一是战争时代形成的保密习惯；二是对决策内容缺少科学分类，没有分清哪些属于涉及国家安全和军事安全的决策需要保密，哪些属于公共政策，特别是涉及公众切身利益的公共政策需要开放；三是决策高度意识形态化，把决策过程与阶级斗争和政治斗争相联系，把决策过程中的意见分歧往往与立场、路线联系在一起，为了防止把党内政策的意见分歧公开化，给社会上形成党内分裂的看法，所以不愿意将决策公开，把决策过程变成了党内高层形成统一意志的过程。

第三，从决策机制的角度看。主要问题是：一是决策机制制度化程度低，决策程序结构不合理，决策程序缺少刚性约束力，使得决策过程缺乏稳定性和可预见性，导致决策过程的非规范化、主观随意性和非连续性，决策系统功能紊乱。二是某些决策机制运作低效、功能发挥不正常，决策信息渠道不畅、决策信息系统的沟通功能不足，决策专家咨询系统的实际作用有限，监督系统的功能发挥不力。三是决策机制不健全，缺乏必要的决策反馈协调机制、决策失误责任追究制度等。四是由于干部制度实行终身制，决策者没有任期限制，使决策体制缺乏自我修正和调节的功能。

（三）改革开放前决策体制面临的危机

历史制度主义认为，一种体制是在一定的社会、经济、文化的历史条件下生成和发展的，因而，特定的历史环境所形成的体制就构成了它以后不断强化和变迁的路径依赖。诺斯指出：“人们过去作出的选择决定了他们现在可能的选择。”^① 本来中国共产党在执掌政权初期还注意在党内加强民主建设。1956年9月召开的党的“八大”在探索扩大党内民主方面，做出了健全民主集中制、建立党代会常任制、实行党的领导职务任期制等项重大决策，并明确提出要在党的各级组织中无例外地“扩大党内民主”。^② 但是，这些主张在会后没有及时贯彻实施，更没有转化为具体的、具有约束力的组织制度和机制。随着建国初期中央的决策获得成功，骄傲自满的情绪在不断滋长，还习惯于革命斗争、政治动员、大规模群众运动的方式来开展工作。美国学者汤森指出：“对中共精英来说，政治不只是一种和平的政治竞争或者行政管理，而是在危机形势下动员和激发人的资源的一种努力。”^③ 当社会上出现一些不同的声音，一些别有用心的人对党的执政地位进行攻击的时候，党的主要领导人对于国内形势的判断发生了重大转变，改变了中共“八大”提出的人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾是社会的主要

① 道格拉斯·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平译，上海：上海三联书店，1994年，第1页。

② 参见刘少奇：《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》、邓小平：《关于修改党的章程的报告》，《建国以来重要文献选编》第9册，北京：中央文献出版社，1994年，第79—89、111—112、135—137页。

③ 詹姆斯·R. 汤森：《中国政治》，顾肃、董方译，南京：江苏人民出版社，2004年，第57页。

矛盾的提法，在中共八届三中全会上提出：“无产阶级和资产阶级的矛盾，社会主义道路和资本主义道路的矛盾，毫无疑问，这是当前我国社会的主要矛盾。”^① 所以，在党的“八大”结束后不久就在全国范围内开展了“反右派运动”。反右派运动的扩大化窒息了广开言路的民主风气，使党外的不同声音沉寂下来，而党外不同声音的消失又是党内民主停滞的前奏。由于“大跃进”的决策导致了全国刮起浮夸风，面对来自党内的批评意见，毛泽东认为：庐山出现的斗争是一场阶级斗争，于1959年在全党又开展了“反右倾斗争”，这场斗争彻底改变了党内民主的进程。如果说，党外不同声音的沉寂意味着一个民族自我反省能力的丧失，那么，党内民主的停滞则意味着决策体制自我修正和调节能力的丧失。“反右派”和“反右倾”两场政治运动在意识形态领域的直接后果，就是“以阶级斗争为纲”的“左”的路线在党的指导思想占据了主导地位；在政治领域的表现就是，决策体制高度集权的结构特征不仅没有弱化，反而日趋强化。在加强“党的绝对一元化领导”的口号下，通过开展所谓党内路线斗争方式，使决策权力不断集中，到“文化大革命（以下简称文革）”爆发时，党中央的决策权力已经集中到党的领袖个人手中。如邓小平所指出的：“党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导……党和国家的民主生活逐渐不正常，一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上这类家长制现象，不断滋长。”^② 决策体制是领导体制的核心部分。持续十年的“文革”所形成的社会危机，说到底就是决策体制的危机。这种高度集权的决策体制的弊端主要表现在：一是决策权力高度集中，使其他决策机关的功能难以正常发挥。由于决策权力过分集中于个人，这样决策的随意性、主观性、盲目性、专断性就会自然形成，重大决策的失误就会经常发生。二是决策主体没有任期限制。这意味着决策体制没有制度化的自我修正和调节的机制，即通过领导人的换届来对前任领导者的政策进行调整的机制。因此，使决策出现了重大失误也无法通过正常的机制来制止和调整。三是决策过程没有制度化、程序化，使决策无章可循，导致决策多变、政策不稳定、决策过程不具有可预见性。由于建国后各种大规模的群众运动持续不断，忽视了制度建设，决策权力越发集中，使已有的决策制度和会议规则都流于形式，不仅使中央政治局会议不能按规定举行，甚至全国人民代表大会、中共代表大会都无法按期召开。

虽然历史制度主义强调一种体制的路径依赖特征，但也认为，当原有体制的维护成本非常高，高到难以为继时，一种制度也要发生改变。也就是说，一种体制沿着一定路径的自我强化到了某种“关节点”时，即面临危机时就会发生变革。“文革”十年内乱使我国处于十分严重的局面：政局不稳、社会动荡、经济凋敝、人民贫困，中国社会已陷入了政治、经济与社会发展的全面危机之中。要摆脱危机，解放和发展生产力，就必须对高度集权的决策体制实行改革，因为，这种高度集权的决策体制已经制约了社会经济的发展，成为推进中国现代化进程的体制性障碍。邓小平对此有过这样的判断：“二十年的经验尤其是‘文化大革命’的教训告诉我们，不改革不行，不制定新的政治的、经济的、社会的政策不行。”^③ 在这个意义上说，正是体制性危机使中国共产党和人民形成了改革的共识。

三、当代中国决策体制的变革

始于1978年底的当代中国决策体制的改革是中国实行改革开放政策的重要组成部分，也是

① 中央党史研究室编：《中共党史大事年表》，北京：人民出版社，1981年，第121—122页。

② 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第330页。

③ 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第266页。

政治体制改革的主要内容。根据新制度主义政治学的理论，制度变迁可分为自发的诱致性制度变迁和政府发动的强制性制度变迁。中国的决策体制改革属于中国共产党主导下的强制性制度变迁。

1978年党的十一届三中全会的召开，不仅实现了党的工作重心由“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的战略转移，而且启动了中国决策体制改革的进程。1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表《党和国家领导制度的改革》的讲话，向全党提出了改革党和国家决策体制的政治任务。1986年7月31日，时任国务院副总理的万里发表《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话，明确提出了决策体制改革的基本目标是实现决策的民主化和科学化。万里的这个讲话代表了中共中央的集体意志。^① 1987年，中共“十三大”政治报告中明确提出“党的决策的民主化和科学化”。这是中国共产党历史上第一次在党的代表大会的政治报告中表达了这一主张，这也意味着促进决策的民主化和科学化已成为全党的意志。2002年11月，江泽民在“十六大”政治报告中，强调“正确决策是各项工作成功的重要前提”，并对改革和完善决策机制提出了总体要求。^② 2007年10月，胡锦涛在“十七大”政治报告中强调，“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”，提出推进决策科学化、民主化的重点建设领域是“增强决策透明度和公众参与度”。^③ 关于中国决策体制的改革，可以从确定决策体制改革目标、决策结构、决策方式和决策机制四个方面展开讨论。

首先，在决策体制改革目标方面。实现决策的民主化、科学化和法治化既是中国共产党由革命党向执政党转变的内在逻辑的展现，也是实现决策体制现代化的客观要求。如果说，决策的民主化体现的是一种价值理性，那么，决策的科学化、法治化则体现的是一种工具理性。将决策的民主化、科学化和法治化确立为决策体制改革的目标，既是对“文革”沉痛教训的深刻总结，也是对建设社会主义的规律的重新理解和对共产党执政方式的正确把握，更是对决策规律的深刻认识。中国决策体制改革的首要任务就是明确决策体制改革的目标。正确地确定决策体制改革的目标不仅为决策结构、决策机制和决策方式改革指明了努力方向，也为决策体制具体内容的改革指明了路径。目标管理理论有一条原理是，推进面向未来的发展，首先是明确发展的目标，没有了目标，选择什么方法和路径就变成了没有意义的事情。决策的民主化是实现人民民主的内在要求，是整合各方利益诉求、广开言路、反映民意的制度安排。决策的科学化是把科学引入决策的过程中，利用现代科学技术手段，采用科学的方法，按照科学的程序，通过科学的论证，为正确决策提供技术支撑。决策的法治化是将决策主体、决策过程和决策内容纳入法律调整范围，严格依照法律进行决策。在一个现代的决策体制中，民主决策、科学决策与依法决策是不可分的。没有民主，不能广开思路、言路，就无法凝聚专家和群众的智慧，就无法充分反映广大人民的根本利益和诉求，决策也就丧失了公信力，科学化就失去了意义。没有科学化，没有一套严格的决策程序，没有完善的决策支持系统和科学的决策方法，决策的正

① 参见《万里文选》，北京：人民出版社，1995年，第514—532页。万里这个讲话稿邓小平看后批阅：“很好，全文发表！”与此同时，陈云也批阅了这份讲话稿：“这个讲话，解决了我们党多少年以来没有解决的一个重要问题。”（参见《为了决策科学化民主化：软科学发展20周年纪实之一》，《科技日报》2007年1月10日）这意味着，决策的民主化、科学化是党中央确定的决策体制改革的目标。

② 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2002年11月8日。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2007年10月25日。

确性无从检验,就会经常做出错误的判断,民主化也就成了形式上的东西,没有了实质的意义。没有法律的规范和约束,决策就会失去限制,就会变得随意、不稳定和无法预期。在决策民主化、科学化与法治化三者关系中,民主是基础、是目的,民主规定着决策的价值取向;而科学是方法、是技术手段,科学既无法回答不同利益群体、不同价值之间的平衡问题,更无法回答生命的价值和人类的道德选择问题,所以,科学的方法只有服务于民主的目的才能体现其功能;而法治则是民主决策理性、有序运行的保障和条件。决策的民主化、科学化和法治化规定了决策体制改革的目标和方向,但这种目标只有落实到决策结构、决策方式和决策机制的具体制度的改革上,决策的民主化、科学化和法治化才能变成一种可操作的、现实的过程。

其次,在决策结构改革方面。改革决策权力高度集中的决策结构,是实现决策民主化和科学化的客观要求。经过多年的改革实践,已经初步形成了一元主导、多元参与的决策结构。具体表现为:(1)在保持共产党在决策结构中领导地位的前提下,注重决策权力的横向划分,按照执政党与国家政权机关的不同职能,对公共权力进行合理分工并使之法律化、制度化,使过去“党政不分”、“以党代政”、党包揽一切的状况得到了明显改变。中共“十二大”通过的党章中明确规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政机关……积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”^① 这项规定为理顺中国共产党与国家政权机关的关系提供了基本的法律依据。第一,明确了中国共产党必须依法决策,而且中国共产党制定的方针、政策只有经过国家机关的法定程序才能上升为国家意志,成为指导整个国家生活的法律和公共政策。第二,中国共产党必须保证国家立法机关、行政机关和司法机关依照宪法和法律独立负责地行使各自的职权。“党必须在宪法和法律的范围内活动”的规定,是中国共产党历史上首次明确将党置于法律的约束之下。这不仅对于防止党员和领导人享有超越法律之上的特权,改变过去的“以言代法”、“以政策代替法律”的现象具有重要的作用,而且也标志着中国开始了从“人治”向“依法治国”转变的历史性进程。为了适应党的领导方式和活动方式的转变,从党中央到地方党组织都调整了党的组织形式和工作机构。各级党委不再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记、常委。撤销了过去与政府机构重叠对口的部门,把管理的行政事务转给政府有关部门管理。凡属国务院职责权限之内的事务,一般不再以党的名义做出决定。例如,国家为应对世界范围金融危机的冲击,2008年11月8日由国务院召开常务会议,研究部署并正式公布了进一步扩大内需促进经济平稳较快增长的措施,也称为“四万亿投资计划”。(2)为了改变过去决策权力集中于个人手中的现象,健全了从中央到地方党的集体决策制度。主要做法,一是党中央不设主席只设总书记,总书记负责召集中央政治局、政治局常委会会议,主持中央书记处工作。二是理顺中央政治局及其常委会与中央书记处、中央全会的关系,建立中央政治局常委会向中央政治局、中央政治局向中央全会定期报告工作的制度,积极发挥中央委员会集体决策的作用;明确书记处不具有决策职能,只是中央政治局及其常委会的办事机构;三是建立通过正式会议做出集体决策制度。凡属事关国家和社会发展全局的重大决策,视其重要程度,分别由中央政治局常委会议、中央政治局会议、中央工作会议、中央委员会全体会议、党的全国代表大会讨论决定;国务院工作中的重大事项,必须经国务院全体会议或国务院常务会议讨论决定;建立中央政治局、政治局常委会工作规则、会议的议事规则和生活会议制度,使集体决策制度化;建立重大问题决策征求意见制度,重大决策之前,都要充分发扬党

^① 《中国共产党章程》(中国共产党第十二次全国代表大会一九八二年九月六日通过)。参见中国共产党历次全国代表大会数据库, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65448/6415129.htm>。

内民主,深入进行调查研究,认真听取各地、各部门、各民主党派的意见,集体讨论做出决定。例如,党的十七大报告和党章修正案征求意见的范围,由过去的在省部级领导班子中征求意见,扩大到党的十六大代表和新当选的党的十七大代表。(3)为了改变过去领导干部实际上的终身制,建立了严格的领导干部任期制度和退职、退休制度。“十六大”实现了中国共产党最高领导层的正常化、规范化、体制化的新老交替。领导干部实行任期制的深刻意义在于,通过权力的和平、规则的交替,形成制度化的决策自我修正和调节机制。而领导干部退休制的确立,则意味着一个社会具有了将政治家还原成普通人的能力,是一个社会政治文明的重要标志。(4)完善共产党与各民主党派的政治协商制度,扩大民主党派参与重大决策的权力。1989年,中共中央颁布了《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》,确定了民主党派的参政党地位。1993年召开的第八届全国人民代表大会第一次会议,将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入宪法,从而使多党合作与政治协商制度有了宪法依据。目前,民主党派参与政治决策主要是通过两种制度化方式:一是直接通过提出政策建议或提案的方式参与决策。如1986年3月,九三学社成员向中共中央提出了《关于跟踪世界战略性高科技发展的建议》,中共中央、国务院根据这个建议,制定了中国科学技术发展史上具有里程碑意义的《高技术研究发展计划(863计划)纲要》;如中共中央做出的建立上海浦东经济开发区的重大决策,就是根据民盟中央向中共中央报送的《关于建立长江三角洲经济开发区的初步设想》制定的。二是与中国共产党在重大决策之前进行民主协商。1990年至2009年,中共中央、国务院及委托有关部门召开的协商会、座谈会、情况通报会达287次,其中中共中央总书记主持召开或出席的有85次。^①民主党派参与政治决策既是决策民主化的重要形式,也是决策科学化的重要内容。民主党派通过协商会、座谈会或政协大会,以书面意见建议或发表意见的方式参与国家重大问题的协商,一方面,有利于各民主党派的意见和主张在政治决策中得到充分表达,使决策具有广泛的代表性和包容性;另一方面,也是党中央广集民智,实行科学决策的重要环节,从而有利于减少决策失误。(5)建立相对独立的决策咨询机构,完善决策结构科学化功能。决策咨询机构的相对独立性是指,在组织上它不是权力系统内部的一个政策研究部门,它的工作方式不是行政化的;在政策咨询,特别是为决策提供论证方案的研究过程必须是独立的。也就是说,任何形式的研究课题都应由专家根据客观实际,按照科学方法得出自己的结论,而不是决策者先作结论,由专家来“证明”这一结论的合理性。改革开放以来,政策咨询机构和专家、学者为重大决策提供智力支撑和决策咨询,发挥着日益重要的作用。随着重大决策事前广泛征求意见和决策方案论证的制度化,决策咨询系统不仅承担着保障科学决策相对独立的职能,而且成为决策结构中不可替代的重要组成部分。近年来,特别是在一些重大公共政策制定方面,专家、学者参与的广度和深度都有了明显的进展。例如在国家中长期科技发展规划制定过程中,全国就有4000多位各个领域的专家参与其中。(6)大众传播媒体成为决策结构的重要组成部分。随着我国大众传播媒体产业化和市场化方向改革的深入,促使大众传媒的角色认知和功能发生了重要的转变。大众传媒要想通过增加收视率来提升广告收入以维系自身的生存和发展,就必须考虑民众的需求,倾听民众的心声,通过反映社会现实、表达民众的诉求来建立公信力,这就从根本上改变了它过去仅是党和政府的喉舌,而日益成为表达民意、在政府与公众之间进行信息沟通的重要平台,成为增强国家制定政策透明度的重要窗口。特别是互联网的普及,为社会不同利益群体提供了一种十分便捷的互动交流、参与决策的平台,使

^① 张献生:《中国参政党的理论价值和实践意义》,《政治学研究》2010年第2期。

得大众传播媒体参与和影响决策的作用更加凸显。

再次，在决策方式改革方面。改革开放以来，随着决策民主化与科学化的改革进程的深入，决策方式也发生了深刻的变革。主要表现在两个方面：（1）在决策方法改革方面，从经验决策为主转向经验决策与科学决策相结合以科学决策为主上来。由于现代社会是一个流动性很强、信息的流通量不断增大、各种因素紧密关联、高度复杂的风险社会，使得过去那种凭借领导者个人的经验和智慧进行直接决策的方法已经难以达到正确决策的目的。例如过去由于技术的缺失和认识方法的简单，国民经济核算体系只偏重于经济产值及其增长速度的核算，而忽视国民经济赖以发展的生态资源基础和环境条件的约束核算，一些决策导致了生态环境受到破坏，造成的损失和长期负面影响难以计量。所以，改革开放以来，中国共产党不断强化决策科学化的改革力度，把现代科学技术手段和工具、科学的分析方法及科学的运作程序引入到决策的过程中来，为正确决策提供技术支撑。主要做法为：一是建立民主、科学的决策论证制度，凡是国家重大发展战略、规划的制定、重大工程建设、涉及民生的公共政策的制定都要经过民主的论证程序，需要通过专家的科学论证，形成论证报告后才能提交决策机构讨论决定。二是在决策过程中采用科学的决策方法，如针对国家与社会发展全局和长期目标的决策，通常采用总体目标法、系统分析法、综合平衡法和战略规划法等；如针对某一方面重大问题的决策通常采用经验总结法、逻辑推理法和典型调查法等。三是运用科学技术手段和工具参与决策过程，提高决策的精确度。当针对一些相当复杂的问题，又需要得出相对精确分析的结论时，一般决策方法就不能满足这样的要求，如对经济发展趋势的预测等。因此，要运用一些现代决策技术方法和工具来辅助解决。主要决策技术手段和工具有：一是采用数学分析工具，将决策对象所包含的相关变量全部进行量化，建立相应的数学模型，根据数学模型进行运算和推导，获得精确的计算结果，然后做出符合实际的决策；二是借助计算机，针对要解决的问题，在掌握较翔实数据的基础上，建立几种解决问题的模拟模型，经实验认为符合实际要求后，根据模拟模型做出正式决策。当然强调决策的科学化，并不是否定人类的经验，更不是否定经验在决策中的特定作用。（2）在决策形式改革方面。为了适应决策民主化的要求和满足公民的知情权、表达权、参与权和监督权需要，30多年来，通过决策体制改革的不断推进，也吸收了地方基层单位决策形式的创新经验，如“村务公开”制度，推动了中央决策形式从封闭向开放的转变。这种转变是一种渐进的过程，主要表现为：一是从政务公开到党务公开。自中共“十三大”提出“提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道”以来，决策形式的开放最初始于政务公开，即推行政府信息公开办事制度。随着政务公开的实践在全国上下的全面展开，收到了良好的社会效果，特别是受到了民众的欢迎，也推动了党务工作的公开化。中共十六届四中全会明确提出“建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度，逐步推进党务公开，增强党组织工作的透明度”。^①这是在中国共产党历史决议中第一次提出推行党务公开，标志着党内民主迈出了重要的一步。二是从局部的公开到全流程的动态公开。政务公开首先从公开办事开始，公开是局部的、某个方面的，后发展到政府行政权力运行过程的公开。为了防止有些政府部门公开内容不全面、不清晰的问题，国务院政务公开办公室要求各级政府编制政务公开目录，依照行政权力运行程序绘制并公布流程图，按规定主动或依申请公开行政权力运行过程，实行政府权力运行过程的动态公开。三是政务公开逐步法制化。为了解决有的地方和部门政务公开

^① 参见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民网“中国共产党历次全国代表大会数据库”，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65412/6348330.html>。

不规范,随意性较大,想公开就公开,不想公开就不公开的问题,国家加快了推进政务公开的法制化进程。2005年3月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布了《关于进一步推进政务公开的意见》,明确提出要建立健全政务公开的法规制度。经过两年的工作,《政府信息公开条例》正式颁布,并于2008年5月1日开始试行。这个条例的实施,对于保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度有了切实有效的法律保障。四是从公开到全方位开放。决策公开是为了满足公民的知情权,便于社会各界的监督,使决策权力在阳光下运行。而决策开放则是为满足公民的参与权,便于吸纳和集中社会各界的意见和智慧,体现决策的公共性价值。近年来,国家加快了决策开放的进程,决策开放的形式日益多样化,如广泛推行新闻发布制度、重大事项社会公示制度和社会听证制度,大力推行电子政务,构建政务公开网络化平台等。中共“十七大”明确规定“推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”。^①2008年4月15日,十一届全国人大常委会第二次委员长会议决定,今后法律草案一般都向社会公布,广泛征求各方面意见。自从2005年《物权法》草案公布、征求意见以来,共有35部法律草案公布、征求意见。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,从2008年8月启动,到2010年5月5日国务院常务会议讨论并原则通过。《规划纲要》的制定历时1年零9个月,共有500多位专家学者参加11个重大战略专题组,在境内外先后召开座谈会、研讨会1800余次,参与人员35000余人次,经过40轮大的修改,两次面向社会公开征求意见,第一次收到意见建议210多万条,信件14000多封;第二次收到意见建议279万条,各界人士通过网络、媒体发表评论看法约249万条。^②重大决策形式的全面开放是中国共产党决策体制改革的重要内容,是提高执政党公信力的重要举措,也是自信心的公开展示,更是对公民权利的尊重。

最后,在决策机制改革方面。决策机制建设是决策民主化、科学化的重要内容,也是民主化和科学化的实现形式。过去在中国共产党历史上也强调要发扬民主,并把民主集中制作为中国共产党决策的指导原则,但当遇到问题,特别是对问题又有不同的意见和看法时,曾发生过背离了民主集中制原则而独断专行的现象。形成这种现象的原因可能是多方面的,其中一个重要的原因,是只讲民主决策的原则,而忽视了民主决策机制和程序建设。程序化的决策机制是保证决策民主和决策科学的必要条件,如果决策民主化只是停留在原则上,而没有相应的实现机制和严格的程序做保障,决策的民主化就只能是一种时髦的口号;如果决策的民主化只有原则性的规定,而没有具体的程序性安排,决策的民主化也只能是纸上谈兵,没有可操作性和可行性。在这个意义上说,决策机制的建设对促进决策的科学化、民主化具有不可或缺的功能。改革开放以来,国家在决策机制改革方面做出了相当大的努力,对促进决策的民主化和科学化起到了重要的作用。决策机制改革主要表现在两个方面:一是建立健全决策程序,即将相互关联的决策步骤、阶段按照一定的先后次序排列,形成有序的决策流程。通过决策过程的程序化安排,防止盲目拍板、轻率决策情况的发生,确保决策目标的实现。二是从非制度化向制度化转变。为了改变过去领导人凭经验拍脑袋决策的做法,保障决策程序能够成为具有刚性约束力的规则,近年来国家强化了决策机制的制度化建设。中共十六届四中全会进一步提出,建立广

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2007年10月25日。

② 焦新:《中国教育改革发展的纲领性文件——教育规划纲要工作小组办公室负责人答记者问》,《中国教育报》2010年7月31日。

泛征求意见制度、决策协商和协调制度、专家论证制度、技术咨询制度、决策评估制度、公示和听证制度、决策失误责任追究制度等。^① 为了提高立法质量, 2000年国家通过《立法法》对立法程序加以规范化, 明确规定了法律案实行“三审制”, 改变了过去法律案审议程序比较简单, 法律审议的次数并无明确规定的做法。

四、评论与展望

(一) 评论性分析

1. 中国决策体制改革的普遍性意义

中国的决策体制改革是一个渐进的过程。如果将中国的决策体制改革置于世界现代化的历史背景中看, 我们就会发现, 中国的决策体制改革并不是中国独有的现象。在世界范围的现代化进程中, 无论是哪个国家, 在经济和社会发生快速变迁时期, 都试图通过决策体制的改革来有效地应对由变迁而形成的挑战。站在世界现代化的背景下看中国的决策体制改革, 以下三个方面具有普遍性的意义。

第一, 中国的决策体制改革是坚持独立自主地根据中国的国情和国际、国内实际情况的变化进行的, 走的是一条符合中国国情的政治发展道路。中国政治发展坚持走自主性道路是与世界政治发展道路的多样性规律相吻合的。世界各国政治发展道路的多样性, 如欧美道路、苏东道路、东亚道路、拉美道路等,^② 这是由于每个国家的历史文化传统不同、社会制度及经济发展水平不同决定的, 是人类政治文明多样性的表现。中国坚持自主发展的道路, 但中国不是封闭式寻求发展, 中国的决策体制改革并不排斥借鉴国外的成功经验和一些合理做法, 更不否认民主是人类文明的共同成果, 而是强调这种借鉴和民主化道路必须与中国的实际相结合, 而不能简单地照搬。

第二, 中国的决策体制改革始终坚持了在中国共产党领导下分阶段、有步骤地进行, 并在改革的实践中不断改革党的执政方式、提高党的执政能力。在现代化进程中, 中国实现了改革、发展和稳定三个方面的相对平衡, 一个很重要的经验就是在坚持中国共产党领导的同时, 不断地努力改善党的领导。中国政治发展走的是一条“强党”——“强国”式的发展道路, 这也是与发展中国家政治发展的一般规律相一致。政治发展理论研究表明, 发展中国家现代化道路的选择是与政党的政策紧密相关的。“政党在所有当代社会的现代化竞争中如此重要, 以至于不同社会所走的现代化道路往往是由政党所决定的。”^③ 而现代化的进程是否顺利又是与政党的力量相关的。这是因为, 执政党作为联结国家与社会的一种政治机制, 作为进行社会动员推动现代化的政治力量, 维护其权威显得尤为重要。“处于现代化之中的政治体系, 其稳定依赖于政党的力量”。^④

第三, 中国决策体制的变迁也经历了从决策权力集中化阶段到决策权力民主化阶段的发展过程。从世界现代化的发展进程看, 民族国家建立后, 政治发展都经历了较长的探索, 甚至是反复的时期。在发展道路多样性的背后又展现出共同的发展规律, 即从民族国家建立初期的相对集权逐渐向民主转型是一个较为普遍的历史现象。即使最早实现现代化的国家, 如英国和法国, 也经历了初期强化中央集权的阶段。发展中国家独立初期, 由于对内还有政治一体化和社

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》, 《人民日报》2004年9月27日。

② 参见杨龙:《政治发展》, 俞可平主编:《政治学教程》, 第296—300页。

③ 戴维·E·阿普特:《现代化的政治》, 陈尧译, 上海:上海人民出版社, 2011年, 第136页。

④ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 408.

会整合、对外维护国家独立的任务，对集权和强化中央权威的需要更为强烈。“政治发展的一个中心问题一直是民族一体化问题。这是因为很多发展中国家被风俗、语言、部落或宗教所严重分裂。对领导者的挑战意味着需要创造一种新的意识形态，在不激起传统敌视状态的情况下，将国家团结在一起。”^①

2 中国决策体制改革的基本趋势

中国持续 30 多年的以民主化、科学化和法治化为目标的决策体制改革，为建设中国的政治文明、改善政府治理、促进经济发展和社会进步起到了关键性的作用。在一定意义上讲，要实现中国的现代化，国家决策体制也必须现代化，没有国家决策体制的现代化，中国的现代化目标是不可能实现的。正如世界现代化的历史所表明的，并不是所有国家在面临经济和社会的迅速变迁的过程中都成功地实现了国家决策体制的转型，并保持了社会的稳定。无论人们如何评价中国的决策体制改革，改革开放的实践证明，中国的决策体制通过自身的变革基本上适应了中国现代化建设的需要，成功地应对了经济、社会的迅速变迁所带来的各种挑战。中国决策体制之所以能够有效地应对经济发展和社会转型带来的各种挑战，最根本的原因在于，经过了持续 30 多年的改革，民主、科学和法治这些现代元素逐渐融入中国的决策体制之中，初步实现了从传统的决策体制向现代决策体制的转型。笔者研究发现，中国决策体制变革呈现出六个方面的趋势。

第一，从个人决策向民主决策转变。改革开放前，由于决策权力过分集中于个人，国家和社会的大事都由个人决定，个人决策实际上取代了党中央的集体决策。改革开放后，中国共产党从组织上和制度上采取措施推进决策民主化改革。一是实行会议民主，落实民主集中制和集体领导的会议民主制度，即重大决策需由会议集体讨论决定，禁止任何形式的个人专断；二是协商民主，即重大决策制定过程中需要经过充分的民主协商，包括制度化的民主协商和非制度的民主协商；三是扩大参与民主，即支持和鼓励公民以合法的形式表达自己的利益诉求和政策主张，参与重大决策的讨论。

第二，从经验决策向科学决策转变。传统决策方式的最大特点是依靠过去的经验来做决策。改革开放后，决策体制改革的一个重要方面是要改变过去“拍脑袋”的经验决策方式，把现代科学技术手段和工具、科学的分析方法及科学的运作程序引入到决策的过程中来，为科学决策提供智力、技术和方法的支撑。从科学决策的角度说，决策已不再是领导、政治家所独揽的事情，专家、学者、政策咨询机构参与决策论证已成为决策过程的重要环节和不可或缺的重要因素。决策是一种理性选择行为，“是一个有理性的行动者对于某种外部挑战做出的果断的反应。”^② 所谓科学决策，说到底是要使决策者的理性选择尽可能符合客观规律。

第三，从决策组织高度集中向决策组织结构分化转变。政治发展理论认为，决策机构高度集中向决策组织结构分化的转变是政治发展的一个重要指标。“发展的这一方面首先指的就是结构的分化和专业化……由于分化，在体系中各种政治角色的功能专门性就会上升。”^③ 如果说改革开放前的决策体制的趋势是不断强化决策权力的集中，导致以党代政，那么，改革开放后决策体制的发展趋向则是对国家政权机关在决策中的职能进行科学定位、适度分开，从而保证各种国家机关发挥各自的不可替代的作用。对国家的决策权力进行科学、合理的分工，在保证中

① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），第 598 页。

② 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），第 197 页。

③ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston: Little, Brown and Company, 1966, p.47.

国共产党在决策中的领导地位基础上,合理区分政党组织与立法、行政、司法机关活动的不同特点和在国家决策中的不同职能,并依照宪法和法律保证各种国家机关独立行使职权。也就是说,中国共产党的重大事项的决策权不能取代政府管理公共事务、制定公共政策的权力,更不能代替全国人大制定法律的权力。

第四,从封闭式决策向开放式决策转变。改革开放前,中国的决策过程基本上是在封闭状态下进行。改革开放后,国家为了适应尊重公民知情权、表达权、参政权和监督权的需要,逐渐加快了决策开放的进程,决策开放的形式也日益多样化。

第五,从被动参与决策向自主参与决策转变。政治发展理论通常把政治参与的质量和程度作为衡量政治发展程度的一项重要指标。“政治参与扩大是政治现代化的标志。”^①改革开放前的政治参与主要是在社会动员下的参与,如各种形式的群众运动。这种参与往往是在外力的控制或自上而下动员下发生的,所以是一种被动性参与。改革开放后,随着公民权利意识的增长,公民参政不再被视为义务,而是一种权利。公民参政更多的是一种主动的、自愿的、理性的行为选择。

第六,从非制度化决策向制度化决策转变。改革开放前,中国决策体制很不健全,制度化程度低是一个突出问题。改革开放后,决策体制改革的重点是强化决策体制和制度建设,使决策的制度化程度有了明显的提高。

随着决策体制改革的深入和发展,一个中国共产党主导、多方参与、科学论证、过程开放、依法运行的决策模式在决策体制改革的实践中初步形成。

(二) 挑战与问题

经过30多年的艰辛历程,中国决策体制改革取得了重大进展,初步形成了适应中国现代化建设的决策体制,但无论从面对新的形势和任务看,还是从国家长治久安的角度看,中国共产党都面临着重大的挑战,当前的决策体制也存在一些不相适应的问题。

1. 面临的重大挑战

处于经济高速发展、社会转型期的中国,随着利益主体日益多元化和公民利益预期和诉求的普遍提高,中国社会已经进入社会矛盾和风险高发期。正如研究政治发展的美国学者亨廷顿所说的:“现代性产生稳定,现代化带来不稳定。”^②中国共产党作为执政党,且长期执政,未来面临的挑战是相当严峻的,对此必须有清醒的认识。世界上没有一个执政党是与生俱来的,也没有一个政党执政是一劳永逸的,要深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训。从一党长期执政的角度看,来自于社会内部的挑战主要表现为三个方面。(1)一党执政与社会利益和群体的多元化的挑战。随着社会价值、利益的日益多元化,中国共产党统筹协调各方面利益关系的难度会不断增大。(2)中国共产党长期执政与公民日益高涨的参政要求的挑战。面对多元化社会群体的形成及日益高涨的公民政治参与要求,中国共产党如何通过制度化的方式吸纳公民政治参与的要求,防止出现“参与爆炸”将是中国共产党长期面临的重要课题。(3)中国共产党长期执政与防止权力滥用的挑战。权力具有腐蚀性,这是被古今中外的历史不断证明的一条科学结论。发展中国家在社会转型期权力腐败滋长、蔓延也是一种普遍现象,这通常是引发公众不满甚至社会抗争运动,导致政权更迭的一个重要原因。尽管引发政权更迭的原因是多方

① 塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,汪晓寿、吴志华、项继权译,北京:华夏出版社,1989年,第1页。

② Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 43.

面的，但执政集团的腐败是其中的一个重要因素。中国共产党能否有效地防治腐败将是对中国共产党长期执政的一个重大考验。

2. 当前决策体制存在的主要问题

在中央层面，中国共产党与各国家机关的职责划分不够规范，中国共产党与各民主党派的关系制度化程度不高，特别是“人大”和“政协”的民主决策作用发挥得不够；有些领域决策权力仍然过于集中，开放程度不高；决策程序还不完善，一些听证会和咨询会流于形式，公民参与公共决策的方式和途径单一，缺少制度化的利益表达机制；决策监督体制也不完备，决策评估制度、决策的合法性审查制度缺失。

改革开放以来，随着市场经济的发展，中国的经济体制、社会结构、利益格局、思想观念都发生了深刻的变化。从思想观念方面看，最突出的变化就是公民的权利意识不断增强。公民的权利意识不断增强主要表现在两个方面：一是人们在政治、经济、文化和其他社会生活中企盼有更多的选择自由，要求机会均等、平等竞争并在法律面前能受到平等对待和保护呼声日益强烈；二是随着利益和价值的多元化及多元利益主体的形成，公民对于公共事务，特别是关系到切身利益的公共政策的制定要求享有充分的知情权、表达权、参与权和监督权的政治参与意识日益增强。面对着多元利益群体的形成及日益高涨的公民政治参与要求，那种过去封闭式决策体制和依靠单方面自上而下动员的决策实施方式已经难以为继了。中国共产党只有通过自身的民主化改革，才能维持其长期执政的合法性。“政治稳定的先决条件在于有一个能够同现代化过程所产生出来的新兴社会力量的政党制度。”^①民主化改革对维护中国共产党的执政合法性地位是有积极意义的，它可以修正绩效合法性所带来的负面效应。在民主化的语境下，维护中国共产党的领导地位，就是要改变过去维护党的政治权威仅考虑集中权力的做法，而要靠发扬民主，通过扩大公民的决策参与，提高决策的公信力和回应性，实现中国共产党、政府与公民之间的良性互动来实现。而党内民主由于局限于党内的范围，无法与人民民主实现有效的联结，在不具备全面实行选举民主的条件下，决策民主就成为联结党内民主与人民民主的有效途径。中国30多年的决策体制改革的实践证明，决策民主化改革是适合中国国情的民主化道路的理性选择，其重要意义主要表现在以下几个方面。

第一，是保证执政党人民性和维持长期执政合法化的一种方式。中国共产党取得革命胜利，就在于成功地动员了人民的参与，得到了人民的支持。中国共产党执政后的最大危险是脱离人民。决策民主化，通过扩大公民参与决策是执政党在和平时期保持与人民群众联系的重要渠道。在现代社会，扩大政治参与不仅仅是尊重公民权利的需要，而且也是政治体系得以有效运作的重要支持条件。“处于现代化之中的政治体系，其稳定依赖于政党的力量，而政党的强大与否又要视其制度化公众支持的情况，其力量正好反映了这种支持的规模及制度化的程度。”^②

第二，是目前阶段推进民主化进程的有效途径。一般而言，选举民主是公民通过选择政治领导人的方式来影响公共政策的制定，而在中国目前还不具备实行直接选举的条件下，通过决策民主化的方式，可以提供一种常态的、理性的统筹协调各方利益诉求的机制，有效地吸纳民意来保证公共政策更符合人民的期待和利益诉求，从而防止由于常态的利益表达和诉求机制的缺失，导致社会一部分人不得不寻求用体制外的方式去抗争的发生。在一定意义上讲，决策民主是推进中国民主化进程风险较小的有效途径。

① Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 420-421.

② Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 408.

第三,由于人们对事物规律的认识是一个不断探索的过程,科学的发展是按照知识累积的方式向前的,这就决定了人的认知活动需要不断地“试错”和“证伪”。问题的关键不在于人的认知活动需要不断的尝试,也不在于需要对以往的结论进行反思甚至批评,而在于人们对新的尝试和批评采取什么样的态度,在于社会是否有一种有效机制来保护新的尝试和批评。这是对—个社会是否具有自我反省能力和自我调整能力的检验。决策民主化的重要功能还在于,一方面,有利于吸纳来自于民间的智慧和思想;另一方面又提供了一种通过和平、理性的方式修正决策失误的纠错机制,使决策体制具有了自我调整、自我更新的能力。

第四,民主决策、科学决策和依法决策也是防止权力滥用和控制权力腐败的有效方法。

中国决策体制改革的目标,是建立信息畅通、反应灵敏、公开透明、科学论证、中国共产党主导、多方参与、依法决策的体制。根据这样的建设目标,进一步推动决策体制的改革需要:

(1)进一步规范决策体制中中国共产党与各国家机关的关系,特别是应强化“全国人大”和“全国政协”两个体制内作为民主协商机制、民意实现机制和决策监督制约机制的作用。“两会”提供了整合政党、政府和公民关系的制度化平台,应把发挥好“两会”的作用,当做推进决策民主化的重要任务。(2)继续推进党务公开和政务公开,进一步增强中国共产党和政府决策的透明度,让决策过程以“看得见”的方式呈现给公众。(3)面对信息和“参与爆炸”的社会环境,应进一步健全决策程序,建构多样化的民意表达和公民参与机制,听证会、专家咨询要有广泛的代表性,特别要有利益相关方参加,提高决策体制吸纳各种利益诉求的能力。(4)继续推进依法决策的制度建设,建立重大决策合法性审查制度,防止越权决策和违法决策发生。(5)建立健全重大决策追踪反馈和评估制度,建立并完善决策责任追究制度。

总之,实现决策的民主化、科学化和法治化还需要继续深化改革。决策民主化改革可能存在着—定风险,但不改革不仅没有出路,而且肯定有危险。

〔责任编辑:李潇潇 责任编辑:孙 麾〕

(6) Marginal Abatement Cost and Environmental Tax Reform in China*Chen Shiyi* • 85 •

From the perspective of promoting carbon emissions reduction and low-carbon transition, the carbon tax rate, when determined, should be sufficient to influence and change emitters' behavior so as to realize the institutional value of this environmental tax. An undifferentiated carbon tax policy may be applied in the short term, but in the long run, the carbon tax rate should be gradually raised and be differentiated across industries. Carbon tax imposition will have a negative impact on industrial output in the short run, but the effect will be extremely small. By contrast, the tax will significantly reduce carbon emissions, and thereby help achieve the pledged goal of reducing China's emissions per unit of GDP by 40-45% by the year 2020. For some heavy chemical industries, the carbon tax alone will not be enough to lower carbon intensity and so should be supplemented with other environmental policies.

(7) The Development and Reform of the Policy-making System in Contemporary China*Zhou Guanghui* • 101 •

The policy-making system is the backbone of China's political system and a crucial factor determining its development. The policy-making system with the CPC lying at the core results from the CPC's long history of leading China's revolution and establishing the People's Republic of China; therefore it has historical rationality. Policy-making was centralized over the period from the foundation of the PRC to reform and opening up. This centralized policy-making system had faults such as a low level of specialized division of labor, low institutionalization, an undue emphasis on experiences, a closed policy-making process and the absence of any self-correcting and adjustment mechanisms. The reform of China's policy-making system in the post-reform period has attached much importance to promoting democratic, scientific and law-based policy-making with regard to policy-making structures, modes and mechanisms. Practice proves that this reform has successfully met the challenges arising from rapid social and economic transition. Viewed from the perspective of political development, it involves an evolution from personal to democratic, from experience-based to scientific, from centralized to decentralized, from closed to open, from passive to active participation and from non-institutionalized to institutionalized policy-making. A policy-making model has gradually taken shape that is characterized by CPC domination, involvement of multiple subjects, scientific proof, open process, and law-based operation.

(8) China's Population Aging from the Perspective of Public Policy*Peng Xizhe and Hu Zhan* • 121 •

Population aging will become a universal phenomenon in human society. Its challenge drives mainly from the failure of the existing socio-economic system to cope with the aging process. The intervention of public policy is therefore inevitable. This paper argues that in order to comprehensively deal with the aging problem, it is not sufficient to merely readjust population policies, policy measures focusing on the aged or the policies of certain government agencies. Instead, we need to reconstruct the current public policy system from the perspective of social