

政府决策的制度—心理机制：一个理论框架

景怀斌*

【摘要】 研究中国政府决策机制的真实过程，是理解中国现象或中国模式的必要方面。鉴于该问题具有突出的中国制度—社会—文化情境性，适合采用“自下而上”的研究策略和“问题中心”的方法进行。基于现代社会人在制度—心理张力下生存的基本事实，制度—心理视野下的决策过程分析是必要的。理论分析显示，政府决策的相关因素为公共问题及锚定、决策的制度框架和决策程序制度、以第一决策人为核心的直接决策者及群体，决策相关意见方。由于中国政府的党政结构和实际存在的领导中心模式，中国政府决策表现出领导中心模式的现实规则，即某一层级政府或部门的第一领导人对于公共问题的锚定、决策程序，方案选择有根本作用。这样的决策模式表现出制度—人双重效应，第一决策者锚定效应，自上而下的聚合论证，决策制度约束层次递减，决策模式的稳定性等特征。领导中心决策模式是国家利益取向的，具有全局性和方向性，决策效用能够最大化。然而，由于当前中国社会结构和社会心态发生了变化，这一模式遇到愿景和利益取向分化的挑战。文章提出了决策模式分层化和两种途径的决策完善方式：分层即中央和大区域政府仍可采用领导中心模式，而基层政府应采用分中心决策模式。两种途径为基于人性的领导人愿景培育和权力分解制度设想。

【关键词】 政府 认知 决策 领导 中国模式 公共问题

【中图分类号】 D033 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674 - 2486 (2011) 03 - 0032 - 36

* 景怀斌，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（10JJD630015）。

一、前言

中国现象日渐引人关注。2010年中国国内生产总值为58 786亿美元，超过日本的54 742亿美元，成为世界第二经济大国^①。中国“去掉1949—1953年‘恢复时期’的超高增长率，仅从1953年‘一五’计划开始计算，到1978年我国获得了6.5%的GDP年均增长率。这个出色的增长率构成了后30年9.8%年增长率的“基础”（潘维，2010）。可以说，中国已经从以鸦片战争、甲午战争、抗日战争等为标志的民族危亡、几近任人宰割的积贫积弱的状态走向民族复兴的态势。对于拥有十三亿多人，具有五千多年文明史的社会体——中国，无论在价值观还是意识形态方面如何判断，一个基本的事实是：中国现象、中国道路或中国模式需要研究，且需要“中国本位”范式的研究。

无疑，中国现象的研究可以多层面、多学科进行，其中一个必要的层面是心理视野。因为一个基本的事实是，心理是活动的天然动因和必然伴随物（景怀斌，2005），社会现象亦是诸多个体复杂心理的复杂互动结果。

从社会管理主体——政府角度看，心理层面分析首要的应是政府决策问题。这是因为，所有的公共政策、社会治理策略都必然通过决策来进行。诚如西蒙所说，“决策制定过程是理解组织现象的关键所在”（西蒙，1983）。因此，中国政府的决策研究是理解中国现象或中国模式的不可或缺的内在方面或视野。

决策，作为基本的心理过程，相关研究汗牛充栋。其总体发展过程为：早期统计学家、逻辑学家对决策进行了基于理性认定的开创性研究，形成了诸多的统计决策理论和模型（熊卫，2007）；之后，决策研究先后出现了有限理性决策模型（Simon，2000），启示式决策模型（Peters et al.，2006），生态理性决策模型（Gigerenzer & Todd，1999）等等。近来，自然情境性的决策研究为人强调。自然决策（naturalistic decision-making, NDM）是在真实世界中进行的，社会的、情感的和环境的因素被考虑进去，与经典决策（the classical decision-making, CDM）的实验室、典型化处理不同，自然决策更关注团队的互动、深度生态效果（indepth

^① 参见《日媒评论称中国已超日本成为世界第二大经济体》，中国日报2011年1月20日。

ecologically valid), 适合用定性和定量方法进行研究 (Patel et al., 2008)。这些研究进展为社会性决策研究提供了基本理论。

作为宏观、社会性决策现象, 公共领域的决策亦有大量多角度、多层面的研究。其中著名跨学科代表性人物有西蒙 (Herbert Alexander Simon)、林德布洛姆 (C. E. Lindblom)、奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 等。西蒙的有限理性观, 决策即管理, 决策的标准不是最优而是满意观点等对公共行政有着巨大的影响, 以致西蒙成为公共行政学百年来的七大争论中的三大争论主角, 即达尔/西蒙之争, 西蒙、德鲁克/沃尔之争, 西蒙/阿吉里斯之争 (颜昌武、马骏, 2010)。西蒙晚年在高斯讲座的演讲中指出, 在现代社会, 无论是私营组织还是公共组织, 都起着根本性作用。政治学科的目的不是建立在神话般的 (mythical)、效用最大化的 (utility-maximizing) 经济人假设之上的公共选择理论, 而是理解个人行为如何塑造 (mold) 复杂的社会结构以及如何被复杂的社会结构所塑造。同时, 政治科学也要理解权力如何最大程度地与民主体制一致 (Simon, 2000)。以“渐进决策论”闻名的林德布洛姆则倾向于从政治过程来理解决策。他认为, 与其问“政策是由谁做出的”, 不如问“政策由什么制定的”。政治决策是政治相关力量互动的结果。直接决策者虽然位于决策阶梯的顶端, 但受制于其他力量。“政策有时是决策者之间政治妥协的产物。这些决策者对于彼此同意的政策所解决的问题, 并不谨记在心。政策有时来自新的机会, 根本不是来自‘问题’。政策有时并不是决定的, 而是发生的。” (林德布洛姆, 1988) 奥斯特罗姆的学术志趣之一, 为如何整合认识科学中的研究成果, 建立可行的模型, 以探讨和解释人类在各样的制度下的选择。使其获得广泛赞誉的“公地悲剧”研究, 是建立在她对人的社会行为的心理行为理解之上的。她认为, 任何活动情境的结构可以分为基本的、普遍的 7 个成分或因素: 参与者、地 (职) 位、行动、结果、联结行动和结果的变换函数 (transformation functions)、信息、报酬 (相关的积极回报和消极惩罚)。适度情境有很多结构, 但都不外是这 7 个因素的组合。情境的解释和预测, 依赖情境中的行动者的 4 个主要特征: 拥有的行为参数类型、信息加工方式, 决策方式或直觉, 带入到情境中的资源。这些因素在个体、个体集合及制度结构和规则下有不同的表现特征 (Ostrom, 1999)。可见, 心理层面的社会决策研究, 对于公共管理多么重要。

总体而言，决策研究的趋势为：其一，趋向于从心理层面寻找公共问题的解释。西蒙可以说是心理学家，奥斯特罗姆称其研究是基于心理行为的，特别是有限理性理论之上（Ostrom, 1999）。而诺斯（Douglass C. North）则试图从认知层面解决原有制度理论无法很好解释的文化、意识形态对制度选择的影响的现象（诺斯, 1994）。其二，趋向于真实问题世界。决策从统计决策模型，从有限理性和启发模型，再到生态理性决策模型，越来越聚焦于真实世界问题。其三，决策中的意义—价值观越来越凸显。过去学者倾向于从心理过程理解决策，但价值观在决策中的作用越来越清晰。如价值观的核心之一——意识形态作为体制验证装置（System-Justifying Device），具有自卫、支持和对现状辩护的特征，不仅可以对各种政治事物进行直觉评价（heuristic judgments），还可以作为解释和合理化的装置（Jost et al., 2009）。其四，方法多样，深度方式越来越被认可。如奥斯特罗姆就使用了实验室实验和现场观察方法，定量与定性并用。

这样的学术趋势提示，对中国政府决策问题的研究，基本的策略应是以真实世界的问题为中心，或者说，以中国问题为核心进行理论构建。

制度—心理互动或统合是实现这个目标的必要视野。这是因为，首先，目前大多的决策研究走向是心理—制度，而这与现代组织的制度化特征并不完全相符。如，西蒙虽然讨论公共行政问题，但其着重于从心理过程展开。再如，奥斯特洛姆、诺斯的研究也是从行为（心理）到制度（自治制度设计或制度作用）的解释路径，是显见的心理—制度走向。这可能是西方个人主义文化带来的先验性研究策略使然。这一路径当然很重要，且在西方强势文化不断强化这一特征的社会形态和研究范式下，这一走向还可能更为重要。但从深层看，这与现代人的制度化存在事实并不完全相符。现代人是组织生存，生命的大部分时间是在组织中度过的（Simon, 2000），而组织是为长期或短期利益而加工资源和信息的复杂的社会—技术系统（Hazy, 2006）。组织是制度化的，是通过对人财物的控制而实现组织任务，强制性地以集体组织脚本（collective organizational script）的方式，内在价值性地给个体成员提供了组织运作和框架（瑞斯等, 2003）。在现代组织中，个人的满足感、意义、社会福利被组织视为次要地位（Podolny et al., 2005）。可见，制度对人有着控制或决定性作用。因

此，从制度—心理走向，即制度对人的限制，或制度—心理互动的框架下思考组织中人的行为，更符合现代人的存在状态。其次，中国政府的决策是发生在中国社会—文化背景中的，而中国是中枢集权的体制，且是集群主义的社会—文化（Triandis & Gelfand, 1998），这样，基于个人主义的先验性解释框架，自有社会—文化特性的内在不契合性。因此，对于中国政府决策机制的研究，制度→心理走向，特别是制度—心理互动取向更为契合。

制度—心理或制度—心理互动视野下的中国政府决策研究，按照社会科学研究中“问题解决”的方法论范式，大致有四个递进的框架性理论问题应讨论：

第一，制度—心理如何互动？这会带来了什么样的组织决策规则？

第二，中国政府决策的制度—心理相关因素有哪些？其机制如何？表现出有什么样的特征？

第三，中国政府决策机制如何评价？其优势、问题如何看？

第四，完善政府决策机制的方向有哪些？

上述四个问题属于基础理论性问题，适合采用定性方法研究。且由于研究的对象是中国政府的决策行为，适合采用“自上而下”的研究策略（景怀斌，2006；2011），即从中国政府决策过程的制度—社会—文化—心理实际出发，构造解释框架。在方式上采用“问题中心”的“一切皆是数据”，即以所讨论的问题为中心，而不是以某一个学科或理论为中心进行研究（景怀斌，2011）。在资料收集和分析上，“一切皆为数据”（Glaser, 2001），即一切可以帮助研究理论提升的材料，如非正式访谈、讲话、研讨、报纸文章、邮件、电视节目等等，甚至还包括研究者的自我分析和追问，均成为数据。

二、概念及制度—心理的基本特征

（一）政府决策

决策有不同的理解。西蒙对决策的解释较为宽泛，他的名言是“管理就是决策”，其含义与管理接近。西蒙把决策分为情报、设计、选择和评价四个阶段。决

策一般可以理解为，决策是人们（及其他有机体或机器）基于愿望（效用、个人价值观、目标、结果等）和信念（期望、知识、手段等）结合互动而选择行动过程的现象。决策包括三个有机成分：行动过程，包括选项及备选方案；对事物客观状态、过程、事件的信念（包括结果状态及达到的手段）；描述行为选择结果的愿望、价值观或效用。一个好的决策是，在给定的环境下选择可以应用的有效达到决策者目标的选择（Hastie, 2001）。简言之，决策有狭义和广义两种理解：狭义看，决策即在几种行为方案中作出抉择；广义看，决策包括在作出最后抉择前后所必须作出的一切活动。本文的决策含义接近于后者。

在公共管理领域，决策的结果即为“公共政策”。韦伯斯特词典（Webster's Dictionary）对其表述为，“经过审慎的决策和协调而选择的、有计划的管理行为路线”。虽然公共政策还难以有公认的定义，但有几个明确的特征：政策是以公众的名义推行的，政策为政府制定和启动，政策为公众解释和推动，政策是政府倾向做和倾向于不做的那些事情，公共政策针对社会问题，从而带来民众社会行为的变化（Birkland, 2001）。

在公共管理领域，政府是公共决策的主体之一。在中国以行政主导的社会管理制度下，政府决策更是根本性的。

这里给政府决策一个操作性定义，政府决策指行政组织主导者（机构、个人或群体）对公共问题的认知和解决方案的选择过程。其特征是，第一，政府决策是群体决策，是以直接决策者为核心的决策机构和社会相关方的共同行为结果。政府决策的过程是社会问题—政府—民众互动决定的。第二，政府决策是公共性的，即政府决策关系到某级政府所辖所有人的利益；第三，政府决策是治理性的，即政府决策是为了解决社会问题，维护社会和谐或有效运作，属于公共管理性质。

（二）制度与心理

现代人生存于制度化状态中。科斯说，我们每个人都生活在一定的制度中，人类自身的福利依赖于整个社会所能够提供的产品与劳务，而后者又取决于整个经济制度运作的效率（科斯，2003）。诺斯认为，任何经济、政治、社会都是人为性的有序的结构社会。这个结构是规则、惯例、习俗和行为信念的复杂混合体，

它们一起构成我们日常行为的选择方式，并决定了我们达到预期目标的路径（诺斯，2003）。

制度，在奥斯特洛姆（Ostrom，1999）看来，可以界定为工作规则的组合，它通常用来决定谁有资格在某个领域作出决策，应该允许或限制何种行动，应该使用何种综合规则，遵循何种程序，必须提供或不提供何种信息，以及如何根据个人的行动给予回报。

除了直接约束作用外，制度还通过历史产生作用。在诺斯看来，历史重要的原因不只在在于学习历史能够以古喻今，还在于社会中制度的连续性将现在与未来紧密地连接在一起。今天与明天人类的选择在过去就已立下雏形，而过去究竟是什么，则唯有从制度的演进中去探求（诺斯，1994）。

从心理看，心理本质上是观念的、意义性的。“意义”在不同学科，甚至心理学内部都有不同理解。笔者给出的操作定义是，“个体具有我向性的意向事物符号含义及其体验状态，为个体的理性工具和价值情感心理特征所决定”（景怀斌，2011）。人是本能性具有意义寻求（meaning-making）需要的动物（Cacioppo et al.，2005）。“无视人们针对其进行活动的事物所具有的意义，就是对正在被研究的行为的歪曲”（布鲁默，1996）。正是个体真切的心理意义，决定了人们行为的方式和行为性质。“意义”也使人的行为具有社会文化道德性（景怀斌，2005）。

人的“意义”观念体现在信仰—价值观—态度层次上（景怀斌，2011）。终极性信仰是价值观和态度的核心。终极信仰指个体关于人与世界关系的本质的、根本性的观念系统。在西方关于人的终极感有两个概念——spirituality 与 religion。前者一般被理解为通过个体性（化）的神圣存在（如超自然力、上帝、超验现实）理解而追寻存在的终极意义（Wink & Dillon，2002）。后者则指对神圣感方面的问题的系统回答而形成的学说和规范化的知识、仪式及相关行为系统（Eleonora，2007）。终极观内在性地、核心地决定着价值观。价值观可以理解为个体对自己、对他人、对社会等等方面的看法。在政治领域，价值观的典型表现是意识形态。价值观体现在具体事物上，表现为态度。而价值观是行为选择的标准，它们可能是下意识的，但常常比需要更容易唤起和表达（Latham & Pinder，2005）。

个体具体情境下的心理往往是意义化认知的结果。个体在其神经心理系统、心理内容基础上与环境信息互动而产生具体的意义性心理。这个过程，固然表现出分析综合等认知形式过程，但也是意义认知的过程，即个体已有的心理内容与环境的我向性匹配过程，从而产生认同或排斥的结果（景怀斌，2011）。

制度的特性和心理的特性说明，建立在契约之上，为组织服务的制度并不天然地与具有我向性的“意义”一致，而是在相当程度上，制度与人的心理存在可能的紧张。这表示，人在组织中的活动是在组织制度—心理我向性张力下展开的。

（三）制度—心理生态中的现实规则

在组织状态下，个体的意义感实际上是个体对所处的环境相关因素的综合性、我向性反应。这个特征，用心理生态观解释更为合适。

生态心理学强调意义和价值观的推动作用（efforts after meaning and value），也强调人—环境是互相关联和互动的。它认为，是二者的结合构成了整体的生态系统。在生态系统下，生物、物理与心理共同决定了人的生态行为。人的生态行为过程是动力过程，要考虑时间（time）、总体状态（total state）、空间（space）、距离（distance）、阶段（phase）的关系。生态心理学视野重点考虑两层关系：一是主体与环境的互动（agent-environment interactions），即个体如何与环境的诸因素关联；二是，当个体评估相关情况（因素）产生行为时，行为动力（behavioral dynamics）过程出现了，过程因素机制、变量关系也就成为考察的重点（Araújo et al., 2006; Gigerenzer & Todd, 1999; Hirose, 2002; Hodges, 2007）。

用生态学心理学的基本思想来考察组织问题，就要在组织框架下考虑复杂的内部、人际、组织、结构、物理环境、技术之间的网络关系（web of intrapersonal, interpersonal, organizational, institutional, physical environmental, technologic）和其他政治、社会因素，强调背景性环境（contextual circumstances）的价值，强调主体与环境之间的动态关系（Stokols, 2008）。

在此思路下，政府决策发生的生态或社会—文化—心理框架如图1所示：

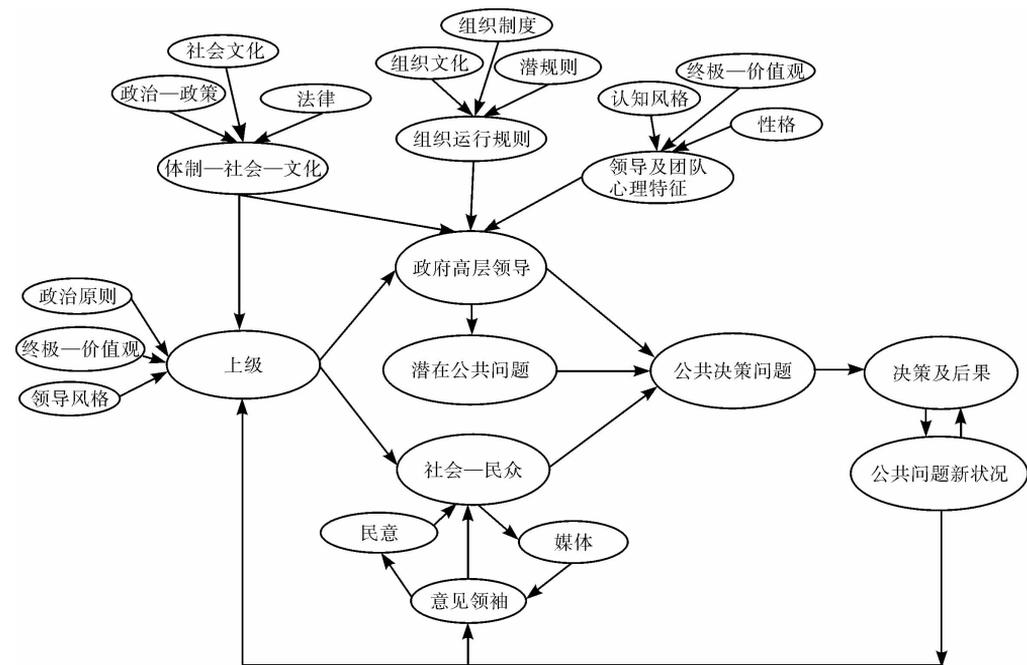


图1 公共决策问题生态框架示意图

可以看出：

第一，政府决策的相关因素为：以潜在公共问题为联结的社会—民众、上级政府、政府决策者三个主要因素。这三因素的背后与社会—文化—制度—信息—个体心理的复杂集合性因素动态互动。

第二，决策实际上是现实规则的结果。诺斯认为，没有任何一套规则或非正式约束会被完全实施，总存在一个不完全的制度（诺斯，2003）。决策发生在真实社会—文化—心理情境下，具体的决策往往不是制度完全的、直接的、自动的运行结果，而是决策者—问题—民众的互动和博弈结果。由于决策相关方有各自的立场、利益和观念，他们均不是理想的、抽象的行为，而是在理想行为与现实间的现实选择。此种行为方式，可以称为“现实规则”——介于正式制度规则与非正式规则（包括潜规则）之间的行为规则。

第三，“现实规则”是特殊的规则。具体为：

(1) 现实规则与正式制度不同。按照诺斯的看法，正式规则包括政治（与司法）规则、经济规则以及契约。这种规则上自宪法、成文法和不成文法，以致于

特别判例和个人的契约，都界定了从一般规则至特别设定的限制。政治规则广泛地界定政治体制的阶层结构，包括其基本的决策结构和明显之议程控制的特性。经济规则界定财产权，也就是总括财产的使用权、所得权以及让渡资产或资源的能力。契约中的条款则专属于交换中特定的同意条件（诺斯，1994）。可见，正式规则是明文规则，是单向要求性的，而现实规则不是明文规则，是制度一人一情境下的行动规范。

(2) 现实规则也不同于诺斯的“非正式规则”。诺斯认为，在决定人们日常行为的选择方式上，非正式约束（informal constraints）的行为习惯、习俗和行为模式对一个社会的运转起到至关重要的作用（诺斯，2003）。他举例说，如谢普斯利和维恩格斯特（Shepsle & Weingast, 1987）在研究委员会权力之制度基础时指出，国会的各种委员会的权力并不能由正式规则所解释，而是来自组织内部成员重复互动而演变出的非正式、不成文的限制（诺斯，1994）。可见，诺斯的非正式规则是一个组织约定俗成的文化，是无意识的过程。而这里所说的现实规则，是一个组织有意识地为实现组织任务而形成的有意识的工作规则，是正式制度、非正式规则、潜规则综合作用下的工作性规则。

(3) 现实规则也不同于“潜规则”。“潜规则”一词是中国化的概念，其基本含义为，事实上是存在于各种正式制度之外，明文规定背后的、被广泛认可的行为“章程”，在各自的领域内得到大多数人的默许和遵守，而成为相关法律法规之外的另一套行为准则和规范（吴思，2003）。国外学术界自然没有“潜规则”一说，但有与潜规则对应的概念，即“组织政治”（organizational politics）。“组织政治”被界定为一种社会影响过程，在这个过程中，个体行为被策略性地设计，以取得短期或长期利益。其利益追求可能或不能与他人利益一致。由于组织政治是个人利益最大化，故往往采用操纵性的、暗中的、非法的方式（Ferris et al., 1996）。显然，现实规则不是潜规则，潜规则是为满足自利需求而形成的组织互动规则，是负面性的，而现实规则是为了实现组织目的而采取的切实可行的实际措施，不一定是消极的。

可见，正式规则（制度）是理想状态下的规则，现实规则是受正式规则、非正式规则和潜规则（组织政治）共同作用下的主动性的工作规则。

在正式规则（制度）、现实规则、非正式规则、潜规则之间，正式制度约束是

递减的，即越到潜规则，正式制度越难以约束；而从相反方向看，越是遵守正式制度，则组织运作的理性状况越好。这意味着，一个组织其正式制度为非正式规则替代时，组织就要瓦解了。其关系如下图 2 所示：

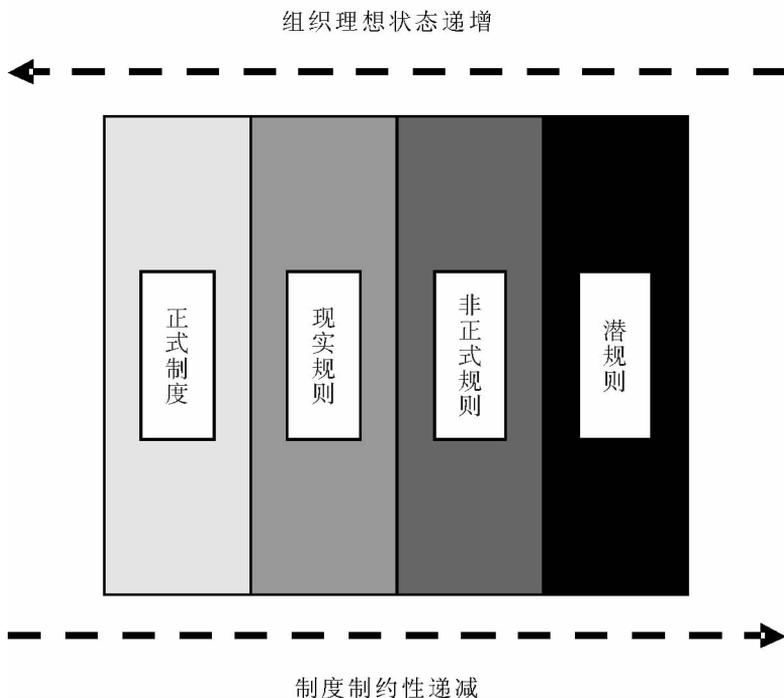


图 2 不同规则的功能关系示意图

鉴于组织运行的真实状态是现实规则，中国政府决策研究将以决策现实规则的机制及特征为重点。

三、政府决策的制度—心理因素

围绕中国政府决策的“问题空间”，可以整理出中国政府决策相关的主要因素。

（一）公共问题

一般来说，政府决策是应对社会问题的挑战而进行的。但是，社会问题不是

自然而然地成为决策问题或公共问题，而是被选择的。这个过程实际上是社会问题的被选择过程。只有被选择的公共或社会问题，才成为要决策的问题。这就是说，要决策的公共问题是从大量的社会现实问题中被选择出来的。

那么，什么因素影响公共问题的选定？

表面上看，公共问题的选定是利益诉求。但实际上不完全如此，公共问题之所以能够进入人们的视野，往往是问题本身、公众心理、舆论互动和决策者心理互动的结果。这就是说，公共问题的选定并不是现存问题自然而然地成为决策问题，而是选择或注意力的结果。

影响公共问题选定的因素很多，但从基本心理层面看，为人们的理性工具和情感价值心理系统所决定。所谓理性工具心理系统，是指个体心理表现出的理性特征，即人的心理无论是内容还是形式，都具有以效率、理性为标准或功能的特征。如做事追求效率，习惯以有用无用来认知事物等等。所谓情感价值心理系统是指个体的心理同样具有以情感价值为特质的心理内容、认知过程和心理特征的现象。这是因为，人的自我意识使人不仅要生存，还有对生命终极价值的追问。人要生存，不得不诉诸效益性的理性功能；人要回答生命价值，因生命的有限性，不得不诉诸德性化的哲学后宗教方式（景怀斌，2005；2011）。人的生命价值的回答往往是由个体所存在的文化系统以教育或习俗的方式，潜移默化地赋予的。如基督教文化环境下的人生价值观，儒家文化环境下的人生价值观。从理性的基本角度看，对人生根本问题的价值概念性回答，与其说是理性的（狭义的科学理性），不如说是价值认定和情感的。如基督教信仰系统，从根本上说并不符合狭义的“理性”。当然，基督教知识本身的发展呈现出理性化，但作为整个系统，是情感价值的。人的意义感根本性地为个体终极观所决定（景怀斌，2005；2011）。

同时，不可忽视情感价值对人的社会行为的作用，在相当程度上人们是基于情感价值诉求而不一定是理性判断而对公共问题解读和认定，如当代社会公共问题有重大有效的正义、公平、平等观念就是情感观，而不是理性观。可见，把人的心理区分为基本的理性心理系统和情感心理系统能够解释诸多现象。

就社会层面看，来源于利益算计和情感诉求的个体会形成不同的社会利益集团和阶层，成为压力集团。利益集团的利益诉求和情感取向，会有意识地，甚至有目的地引导形成舆论力量，从而对政府构成压力。要强调的是，情感价值取向

同样会超越理性算计，成为公共问题诉求的决定性因素。

在当前中国社会，另一个对公共问题选定有重大影响的因素是网络舆论。以新媒体为核心的网络舆论具有不同于传统媒体的参与优势（Luders，2008）。中国的社会管理，一方面有事实上的常规意见表达渠道不畅通的现实；另一方面，有以领导为中心的管理模式（景怀斌，2008；2011）。这样，网络舆论独特的问题效应、围观效应和责任效应，使网络成为中国问政的独特方式，构成事实上的政治参与，甚至成为极具中国特色的公共问题选定方式。可以预计，网络力量在中国的政府行为，包括公共问题选定中会起到越来越大的作用。

（二）制度框架

从管理制度上看，当代中国政府的制度框架是由宪法所规定的宪政结构系统和由中共党章所规定的党政结构系统构成的。就宪政结构而言，宪法规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院为中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定：省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。省、自治区、直辖市的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且受国务院主管部门的领导或者业务指导。根据《中国共产党章程》的规定，中国共产党全国代表大会和中央委员会，是中国共产党的最高领导机关，中国共产党中央委员会选举产生党的中央政治局及其常务委员会。中央书记处是中央政治局及其常委会的办事机构，在中央政治局及其常委会的领导下开展工作。从实际情况看，党对政府影响的制度性安排为：第一，宪政结构接受党（中国共产党）管干部（人才）的原则。国家机关及政府重要领导干部由党推荐。国家政权机关必须贯彻执行党所制定的干部（人才）路线、方针、政策。其二，国家机关中担任领导职务的人员多是中国共产党党员。其三，中国共产党各级党委在各级政府领导机关中建立党组，党组的任务主要是负责实现党的路线、方针、政策，讨论和决定本部门的重大问题，团结非党干部和群众，完成党和国家交给的任务，指导机关党组织的工作。党与政府两大结构系统既有静态结构、运行周期和工作原则方面的相同点或相似点，又有领导体制、运行时间和组织基础方面的不同点。在实际运作中表现为中国共产党党委、行政机关、人大、政协等机构多

位一体，形成以中国共产党为主导的中国政府决策与执行机制（张立荣，2004）。

中国的党政制度性结构是中国社会运作的基本框架，政府行为无不在其框架下进行。这是中国政府决策的制度基础。

（三）决策制度

就决策制度本身来看，中国政府逐步形成了系统的决策制度。2004年3月，国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号）和国务院办公厅关于贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》的实施意见（国办发〔2004〕24号），要求建立健全科学民主决策机制。提出要明确界定各级政府、政府各部门的行政决策权，完善政府内部决策规则、决策程序以及行政决策的监督制度和机制，按照“谁决策、谁负责”的原则，建立健全决策责任追究制度。建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制。2010年10月，《国务院关于加强法治政府建设的意见》强调坚持依法科学民主决策，具体规定、规范行政决策程序，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序。完善行政决策风险评估机制。建立完善部门论证、专家咨询、公众参与、专业机构测评相结合的风险评估工作机制，通过舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式，对决策可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判，确定风险等级并制定相应的化解处置预案。加强重大决策跟踪反馈和责任追究。通过多种途径了解利益相关方和社会公众对决策实施的意见和建议，全面评估决策执行效果，并根据评估结果决定是否对决策予以调整或者停止执行。对违反决策规定、出现重大决策失误、造成重大损失的，要按照谁决策、谁负责的原则严格追究责任。

在中央政府的推动下，自2005年10月19日《重庆市政府重大决策程序规定》以来，各省、市、甚至县级政府先后以政府法规的方式，规定了重大决策程序。这些决策程序各自表述不同，但一般都对重大决策的界定、重大决策的程序、重大决策的配套建设提出了各自的规定。据统计，截至2007年，全国约有80%的市县建立了政府决策合法性审查制度，有超过70%的市县建立了政府决策公开、听取群众意见制度和政府决策责任追究制度，有超过50%的市县建立了政府决策跟踪反馈和绩效评估制度（吴兢，2007）。

（四）直接决策者及第一决策者

任何决策都是由人做出的。政府决策是由制度赋予特定的人（群体）做出的。这些人就是直接决策者。

1. 直接决策者

在林德布鲁姆看来，直接决策者是享有法定权限去决定具体政策的人，如国会众议员、参议员、总统，行政部门负责人、政党领导人等。“他们是权力运用中的主角，尽管利益集团领袖有钱有势，但还得从属于直接决策者。”（林德布洛姆，1988）在戴伊（Thomas R. Dye）和齐格勒（Harmon Zeigler）看来，直接决策者是社会精英。国家政策不是由民众决定的，而是由精英决定的，国家政策只反映盛行于精英中的价值观。“精英是有权的少数，民众是无权的多数。精英有权决定什么时候、怎样取得什么。”由于精英们在社会制度的基本准则等方面意见一致，只是在很少一些问题上有所分歧，国家政策的改变是缓慢的，而不是革命性的（戴伊、齐格勒，1991）。

显然，这些看法与中国的政体和实际不完全相符。从法律制度看，中国的直接决策者包括党委、政府、人大及政府主管部门。

从心理上看，直接决策者之间会产生复杂的利益关系、心理关系。他们之间是相互影响的。

2. 第一决策者

第一决策者指直接决策者中因权力而拥有对决策的取向、方式和结果选择有决定性作用的人。这往往是地方政府、政府机构、机构部门一把手。

首先，中国政体制度和决策制度凸显了第一决策者的地位。党的一把手成为政府决策的核心。表现在党政关系上，由党的书记主导；在上下级上，由上级直接主导。此外，在职能交叉领域，则由分管的党委领导人决定。这样就构成党政职能交叉、委员会集体决定原则与首长负责制的一把手负总责。

其次，中国政府组织实际存在着“领导为中心模式”。这指公务员组织（或其他类似组织，如国有企业、国家大型学校、医院、科研部门、甚至是私人企业）实际存在着的“第一领导人在组织决策—资源分配—晋升—绩效评价诸方面的起点

和终点作用的现象，即某一组织主管领导在其组织中处于核心或中心地位。此模式作用机理是，以国家（或宏大组织）的愿景—理念为基础，以高阶组织第一领导人的心理接纳为依据构成纵向层级领导核心，以次级组织第一责任人通过对人、财、物，特别是晋升的控制，运作次级组织，达到组织有效性目的。“领导中心模式”的特征为，第一责任人为最后决定者，对上责任链条、同心圆的领导结构、绩效评价领导化、权力感效应、制度虚化、组织运作人际化、组织文化领导化等。此模式是政治—利益—人的有效统合，是国家—组织—个体利益中的国家优先，具有快速、有效的动员能力，尤其是在领导人品质带动下，这些功能能够发挥到极致（景怀斌，2008；2011）。

由于第一决策者对于决策的问题锚定、决策取向、决策过程和决策结果有极大的影响，第一决策者的相关心理因素就不能不考虑。从已有的研究看，诸多心理因素影响领导人的决策：第一，价值观，特别是终极观和意识形态（ideologies）（Jost, 2006；Jost et al., 2009）。第二，隐性知识（tacit knowledge）。隐性知识是主观的个体性的经验积累。战略认知和决策往往是充满矛盾，面临众多信息的非结构化的过程。在这样的情况下，隐性知识和直觉非常重要（Bennett, 1998）。第三，认知与决策风格（cognitive and decision-making style）。指个体处理信息时，接受、记忆、思维和解决问题的稳定态度、倾向或习惯化策略，如分析—整体维度（“analytic” versus “holistic”）（Dutta & Thornhill, 2008）。第四，领导风格。如基于权力需要（need for power）、控制力知觉和归因，可分为高控制能力信念和低控制能力信念（belief in ability to control event）。控制能力信念高的人会认为，一旦决策就能够执行，而信念低的人，则要借助外在标准推行工作。而自主性（self-monitoring）也是如此，高自主的领导关心社会感受，能够校正行为。不信任性（distrust）也影响认知与决策。不信任指对他人的陈述和行为不真实性的相信程度，高不信任领导更多看到威胁和负面敌意，更可能运用武力来解决中性问题，更多武力决断性（military assertiveness）（Sims, et al., 2009）。第五，影响策略（influence tactics）。权力也是关系概念，是在个体或集体行动者之间结构化不平衡的资源交换（Pye & Pettigrew, 2006）。实用性领导常用理性的权术，如资源控制、诉诸于专家，而不是攻击、建立联盟、地位、个人恳求来施加影响

(Mumford et al., 2008)。第六, 压力。领导工作压力包括正式和非正式的要求, 低决策幅度, 日常问题的缺乏管理, 与战略决策者缺乏沟通 (Skagert et al., 2008)。第七, 自我服务。领导认知和决策中同样出现自我服务偏差 (self-serving bias) 现象, 即把成功归于自己, 把失败归于外部。这也称为群体自我服务现象 (a group-serving bias) (Goncalo & Duguid, 2008)。第八, 非理性心理, 凡是人都具有的非理性心理。在决策中也常常表现出与最优决策相偏离的心理特征, 如过度自信、从众心理、框架依赖、损失规避等等造成认知偏差 (卞江、李鑫, 2009)。上述所有因素及其他可能因素构成了领导 (个体) 对外部的解释框架。框架 (Framing) 指“通过选择、强化现实的某些成分, 压制其他成分来构建关于社会问题的原因、道德性质和可能的纠正方法的心理现象” (Entman, 1995: 142)。框架也指人们通过特定的概念化解释, 重新定位他们对问题的认识的心理过程 (Chong & Druckman, 2007)。

结合中国的实际, 第一决策者这些心理因素会对其决策产生的影响: 其一, 价值观方面或意识形态方面, 即对社会方面政治意识 (社会主义, 中国发展的左、右思想), 市场经济作用, 民生、发展模式等观念可能有突出作用; 其二, 认知决策风格; 其三, 领导人的性格和影响方式。

此外, 第一决策人之间可能产生比较效应。这是因为, 一方面, 领导人的晋升是以绩效考核为核心的, 另一方面, 第一决策人是区域或部门的首长, 他们之间心理上有潜在的比较。而这样的比较效应影响着他们的决策。如西部某贫困县的县委书记讲述: 两年前, 县城控制规划不到 6 平方千米, 还不如沿海一个乡镇, 这怎么发展? 后来采取了很多变通的办法, 才搞到现在的 30 多平方千米, 许多项目都是边审批边开工。“踩着红线搞发展让我每时每刻心惊胆战”。(林崑等, 2011) 其原因是级别升迁的绩效评估的竞争效应和同级心理下意识的比较效应。

(五) 决策群体

群体决策指一个群体如何进行一项联合行动抉择。可能是各方为了共同的利益而参与同一行动, 也可能是各方为了不同的利益而参与同一行动。群体决策可分为两类: 个体之间有利益冲突的群体决策过程和个体之间没有利益冲突 (或利

益冲突可以忽略)的群体决策过程。前者的代表性理论为社会选择理论(social choice theory)以及与其相关的对策论、群体效用理论等;后者的代表性理论主要为集体决策理论(collective decision making theory)。群体决策的主要研究内容包括:群体偏好分析、群体排序规则、群体效用理论、偏好显示理论、群体偏差度分析、对策型群体决策、群体多目标决策以及群体决策支持系统等的众多研究方向的应用学科(李武等,2002)。

就政府决策看,两类群体决策现象都存在,但现实中,更应关注决策群体如何相互影响。这方面代表性的心理学理论是勒庞的群体去个体性观点(勒庞,2004)。詹尼斯通过对美国总统班子决策的成功与失败案例而提出的群体思维(groupthink)现象,试图从群体互动角度揭示了为什么一群极其聪明的人会做出愚蠢的决策(Janis,1982)。另外一种政治领域的群体思维(Hart,1991),詹尼斯—哈特传统的集体思维考察的多是政策制订小组的群体相互影响过程。

由于我国的社会—文化特性,高层群体决策的群体效应更应该重视以自己的理论框架解释。一个基本的判断是,中国政府群体决策有突出的群体思维可能性。这是因为:

第一,政府实际存在的领导中心模式。由于第一领导人对于组织有举足轻重的影响,对于组织任务目标确定、人员晋升、绩效评价等的影响是决定性的(景怀斌,2008)。这容易影响群体或组织领导中心的思考组织方式。

第二,政府政治愿景性作用。中国是党政合一,以党为核心的政体。这一政体决定了政府组织性质是政治性。愿景可以理解为人们为之奋斗,希望实现的图景,集中概括了对未来目标、使命及秉持的核心价值。正是这样的愿景,在战争年代和平时时期能把大批精英团结起来,投身到国家救亡和政权、国家经济建设中来;也是靠这样的愿景,参与者以道德品质消解其他利益取向,以革命激情统合了利益诉求,发挥出了巨大的精神力量。但同时,我们也看到,这使得政府有高度的利益、观念的一致性,而这是导致群体思维的心理原因。

第三,集体主义心理。中国传统文化有明显的群体特征。“群分”的思维,人际关注(人情、面子等)、“中庸”的现实策略等,使中国文化具有情境下的集体行为特征。这种心理有积极的一面,但不利于表达个人意见,易导致人情性、情境

性群体同一行为。

（六）决策咨询机构

在与中国决策的相关因素中，还有一类群体或团体要关注，即主动或被动对政府提供咨询的人、群体或机构。如党的系统的政策研究室、政府系统的发展研究中心之类。此外，各种类型的研究机构、大学也日益成为政府决策的顾问性机构。

近年来这些机构争先充当“智囊团”。其中有些机构能够独立地提出自己的见解，但也有些机构唯领导意图为主，在领导定下调子后，替领导论证。这不仅不能提出周全的决策备择方案，反而顺着领导意图上纲上线，摇旗呐喊，起到了偏差的顾问。

总体来看，目前这类机构存在的问题是：其一，独立的机构游离于体制之外；其二，机构的学术独立立场消失，很多机构以领导批示为荣，甚至把其计入考核指标；其三，过度局限于价值立场；某些机构以价值观或理念支配学术，试图以自己的理念改造社会，反而失去了理性与价值中立。

四、领导中心的政府决策机制

政府决策产生、执行于真实的社会—文化状态中，政府决策与其说是个人的选择，不如说是社会现实中相关人在制度框架下的心理选择。这意味着，政府决策既不是制度的直接、机械作用结果，也不是个体简单的意志后果，而是既有制度性又有个体性的现实行为。

在中国的制度和社会文化下，政府决策表现出以第一领导为中心的现实规则。这可以称为“领导中心的决策模式”。在这个模式中，国家的相关体制和制度决定着决策的性质和政策方向，而领导个人则对具体决策的问题、取向、结果有极大的控制。

这个模式是现实规则，成为制度性习惯，是一种介于正式规则、非正式规则、潜规则之间的工作或组织运作规则，几乎无人能够回避之。其作用机制如图3所示：

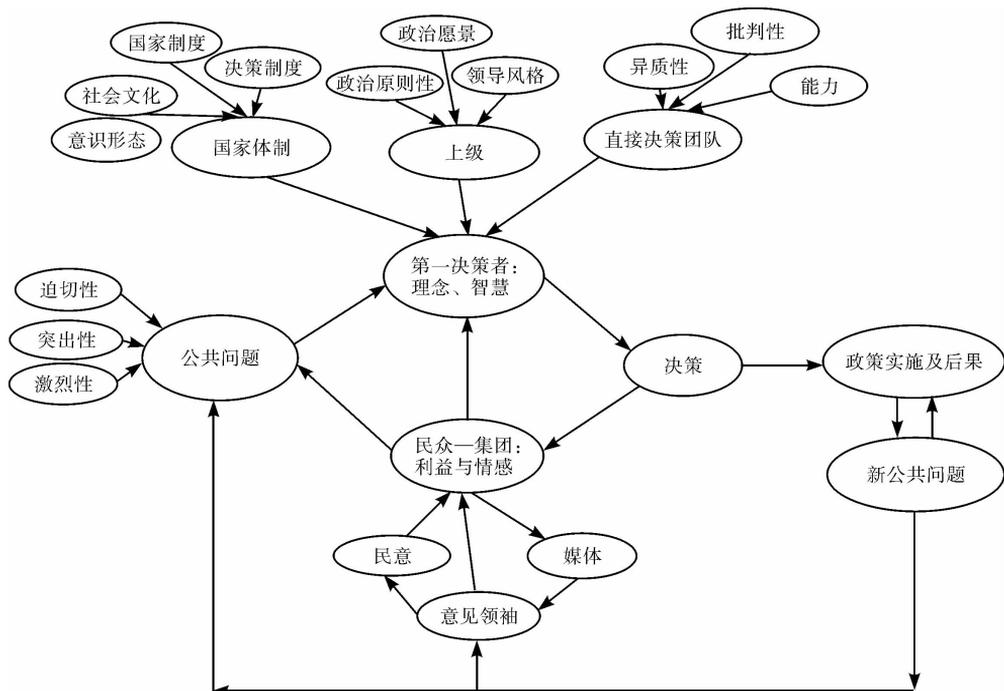


图3 政府决策现实规则机制示意图

在图3中，公共问题—第一决策者—民众（利益集团）—决策构成了政府决策的问题空间，即以此四方面为核心的相关因素互动决定了什么样的社会问题会成为决策问题，会进入决策程序，会形成方案而称为公共政策。

(1) 公共问题。公共问题是社会发展过程产生的需要解决的关乎社会特定人或全体人利益的社会问题。公共问题随着社会发展形成或凸显。公共问题是众多的，但并不是所有的公共问题都会自然地成为决策问题。某一方面的公共问题是否会成为决策性的公共问题，既取决于问题本身的突出性、迫切性、激烈性，又受到基于利益和情感心理需求的民众或利益集团的解释、传播或营造的影响，还受直接决策者，特别是第一决策者的观念与判断力的制约。只有三者主动或被动性地达成“共识”，公共问题才可能成为决策问题。

(2) 第一决策人及决策团队。直接决策者，特别是第一决策人对公共问题的锚定有决定性作用。有三方面因素决定着他们对决策问题的选定：其一，政治和

国家制度。如发展就是硬道理与科学发展观政策下的决策问题是不同的；其二，上级领导。在领导中心模式下，政府领导人对于上级的意图更为敏感。此外，上级领导人也可能会通过非正式的提示、暗示或明确的要求，影响下一级第一领导人的决策意图；其三，第一领导人的决策团队。其决策团队可能是政府的相关领导人，也可能是主要领导的顾问。而这些人，其动机不同，素质有异，他们的献计献策会影响政府领导人的决策走向。例如目前所谓的新左派和新自由主义对于同样的社会问题，意见和措施大相径庭，甚至有根本冲突。在中国政府的现实规则中，上级是突出的影响因素，上级的指令或个人影响可以左右下级第一决策人的决策。

(3) 民众与利益集体。民众作为个人的社会影响力是微小的，但有相同利益、情感诉求的民众构成了利益集团，就有极大的影响力。只是由于利益集团在知识、代言人、社会资本方面的优劣不同，其社会影响力大小有异。他们的影响往往通过意见领袖（充当利益集团的意见领袖，是知识精英的个人心理选择，不一定是利益关系），通过媒体而左右舆论（媒体影响力是值得特别关注的社会现象。中国目前的媒体已有集团化和知识集团化倾向，值得研究），特别是利用网络，形成强大的舆论压力。

(4) 公共决策及实施。在上述三方面相互作用下，特别是第一领导人的选择下，公共问题可能形成决策。决策之后，其实就是公共政策。政策实施过程及后果，是否解决了议定的公共问题，或者带来了新的问题，又会影响下一环节的公共决策。如目前中国的房地产政策，是针对房地产价格过高的调控，但能否起到预期效果，又会成为新的公共问题，重新进入新一轮的政府决策过程中。

在这个过程中，突出的特征或现实规则是第一领导人中心。第一决策人对公共问题的锚定、决策价值取向、过程控制、决策结果表达有实质性的作用。根据笔者的观察、访谈，第一决策人为中心的决策机制如图4所示：

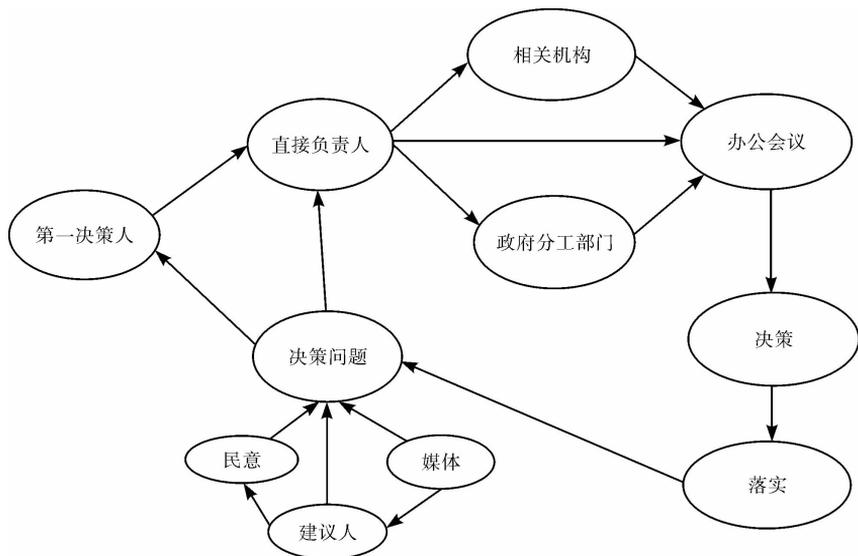


图4 第一决策者作用机制示意图

在上图中，第一决策人对决策的影响表现在：

(1) 问题锚定。社会问题可能来自社会现实、特殊建议人、意见领袖或是媒体推动。但这些问题是否会真正成为公共决策问题，与第一决策人的重视程度有关。选定公共决策问题的过程可以称问题锚定。在网络时代，诸多公共问题会因网络问政而成为政府决策的问题。

(2) 指定。由第一决策人锚定的问题，一般会由第一决策人指定给相关问题或分工的直接负责人，直接负责人再交办给相关部门或分管部门的具体经办人，由经办人会同相关部门或人员提出具体解决意见。

(3) 决定。在这些部门意见基础上，往往通过由第一决策人主持的办公会议做出决策，完成公共决策的最后环节。

(4) 执行。执行是由相关部门进行的，但在领导中心模式下，第一领导人也往往会干预决定的执行过程。作为常规工作，第一决策人也往往是直接性指示具体经办人。

可见，在政府决策的现实规则中，第一决策人的意图、干预、指示有巨大作用，左右着公共问题决策的走向。

五、政府决策现实规则的特征

综合看，政府决策的特征，或者说政府决策现实规则的特征为：

（一）制度—人效应

制度是社会、组织规则，现代人作为社会、组织化生存的群体，受制度制约。同样的道理，在中国政府决策活动中，第一决策人虽身为一方“诸侯”，在政策上有很大的自主裁量权，但制度基本性地决定了他的决策性质和走向。也就是说，其决策的框架是由制度所框定的，决策在根本上不能与制度冲突，而只是制度下做出决策。

具体看，制度通过两方面起作用：首先，社会体制的框定。中国是统一的中央集权国家，且不论中国历史上一直有“大一统”的传统，就当代中国的体制看，国家的政策方针、意识形态、法律体系是同一和统一的。这样，凡是在这个制度中的人，无不受此框定。由于政府第一决策人往往是社会体制的认同者、管理者、维护者，制度对其作用自然显著。这是社会正式制度的统一约束。其次，党政制度、干部制度框定。党政制度和干部制度，在人才的选拔上内在地保证着主要领导干部在思想和行动上与中央和上级政府一致。如中央评价高级干部，常常用“贯彻落实党的路线方针政策坚决，在重大理论问题和是非原则问题上清醒敏锐，立场坚定，自觉与党中央保持一致”，“党性观念强，大局意识强”，“注意从政治上、大局上思考和把握问题，贯彻中央的决策部署态度坚决，自觉与党中央保持一致”，“政治立场坚定，党性观念和大局意识强”，“政治上成熟，大局意识和责任意识强”，“政治立场坚定，大局观念强，有较高的政策理论水平”^①等。这意味着，高级干部的选拔或任用标准中，与中央政府一致，强调职位的国家视野是根本性的。

同时，不可忽视政治意识、大局意识、党性意识的作用。这有两方面的结果，

^① 参见新华社《中组部对人事调整的5省区前任和现任领导的评价》新华网，2009年12月1日：<http://news.ifeng.com/mainland/special/shujihuanban/zuixin/200912/1201>

一是从干部体制上确保了政府主要领导人的愿景和国家理念一致；二是高级干部的升迁过程，其实是干部的自我选择过程，即自我改变、自我选择、认同国家理念，从而在思想或心理上使能够进入到这个行列和职位的领导人与中央政府一致。

决策制度框架在制度上确保了政府决策的上下一致性和高度的协调性，下级或次级的决策围绕上级决策方向进行。政府领导人的决策是在制度的“舞台”上跳舞，其决策取向，决策方式均是制度决定的。

但是，这一政府决策模式不是完全制度化的，第一领导人也有突出的作用。第一领导人有极大的决策主导性或在符合上级政策下的决策自主权，特别是大区域的政府领导人，往往对一个地区的决策有很大主导作用，从而，使中国政府决策又具有有强烈的个人性。第一领导人的信仰、价值观、性格，对于决策问题、决策方式、决策落实具有明显作用。

因此，政府决策的现实规则表现出制度—人双重特性。即制度给予基本限定，而领导人有极大的自主或主导性。

（二）第一决策者锚定效应

第一决策者锚定效应，指政府第一责任（领导）人在决策问题选择、决策过程引导，决策方案选择中有决定或裁判性作用。如河南一位县委书记说，县委书记处在县域施政的核心地位，掌控着一方经济社会发展的人财物调配权和决策权，这就使县委书记成为政治经济生活的主角（林崑等，2011）。虽然按职权划分，书记管干部和大政方针，县（区）长管政务，但实际上党委书记对行政事务“想管多少管多少，想管多深管多深”。党委书记可绕开制度钻空子：成立各种各样的领导小组，组长由书记或副书记担任，副组长由区长或常务副区长担任，将书记个人的意志“一竿子插到底”。结果，在一些地方，人权、财权、物权往往都在“一把手”的掌控之下，导致“上级管不到、同级不好管、下级不敢管、群众管不了”。从负面案例看，山西省翼城县原县委书记武保安就很“善于”预先圈定拟提拔干部名单，再授意组织部门“履行程序”。结果，所有的干部选任程序在他这里都失了效，当县委书记仅仅8个月，他通过批发“官帽”受贿及不明来源的财产就高达500多万元。他说，“在位时，我作的决定，99.99%都不会有人反对；我反对的，其他人也不敢赞成。”（盛若蔚，2011）

在这样的体制和领导方式下，中国的决策往往由上推动或对上级的。例如，在乡镇基层政府决策方面，决策动因中来自“上级指示”的占68%，领导人个人发现的占36%，群众提出问题的占64%，单位领导提出的占52%，很多人提出意见的占36%。在决策过程中，征求群众意见的情况表现为偶尔，占56%。乡镇领导政策的强制性、权威性表现明显，很多群众的具体利益往往被政策一刀切，出现“制度在墙上，措施在文件上，效果在汇报上”的现象（许跃辉等，2010）。

（三）“自上而下”的聚合论证

这一决策模式表现出“自上而下”的聚合论证或认知。即上级有了初步的决策方向后，由政府主管机构和领导组织相关人员，决策团队、下属和顾问性团队对领导人的决策进行论证、分析、补充和完善。这一现象，突出见于具有全局性、前瞻性的重大决策，会吸收来自不同部门、不同利益集团的意见。例如“十二五规划”的决策过程（此处已作删节）：

自2009年2月，胡锦涛先后主持召开中央政治局常务委员会、中央政治局会议，讨论决定党的十七届五中全会研究关于制定“国民经济和社会发展第十二个五年规划”的建议问题。2009年10月，中央直接部署“十二五”时期30个重大课题，组织有关方面专家进行深入研究，国内67个部门，政治、经济、文化、社会等方面1万多名专家参与研究，充分听取社会各界意见和建议。中央政府于2010年2月成立了以国务院总理温家宝任组长，副总理李克强任副组长，由78位省部级官员和专家学者组成的“十二五规划”文件起草组。2010年8月，《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》（以下简称《建议》）初稿在120多个部级单位、部分党内老干部和中共十七大代表中广泛征求意见和建议，随后起草组对文件稿作了360多处修改。10月15日，讨论稿提交五中全会进行审议，会议期间起草组共收到130多条意见和建议。经修改后，《建议》18日获全会一致通过^①。

^① 参见大公报《十二五规划出台内幕：历时半年，温家宝任组长》，2010年11月21日。

2011年3月两会期间，人大和政协对于政府工作报告也有建议。各类修改意见和建议达1000多条。起草组成员认真研究了这些意见和建议，充分吸收了各单位和各方面意见180余条。根据人大代表审议和政协委员讨论提出的意见和建议，起草组对《政府工作报告》进行了反复推敲和认真修改，共修改15处，其中比较重要的修改有7处^①。

这一过程决策模式的好处是，如果领导人的决策是前瞻性的，那么决策后的聚合论证利于决策的完善，利于决策的落实。问题是，如果领导人的决策是有偏差的，则无法对决策进行实质性的调整，有可能导致决策方向性失误。如果说中央政府的决策是慎重的，是在长期的调研基础上进行的，有合理性和必要性，那么地方政府，特别是基层性的地方政府的决策，则有可能不是如此，而是在领导人的左右下进行。结果，往往导致围绕领导人意图进行论证，走过场，导致重大的决策失误。

因此，地方政府的决策应当是另外的模式，分离的决策机制是必要的，即把决策的过程、权力、程序等分解，消除第一领导人左右决策的现象，真正实现多元的决策。

（四）制度性约束层级递减

一般来说，制度是针对组织任务而形成的理想化、典型化设计。对于如国家之类的宏大组织来说，越是上层，其运行越接近制度的理想标准，但越靠近下层，则可能越偏离理想状态，从而使制度偏差出现，制度的约束减弱。此外，组织的实际运作往往是制度、人、情境多因素统合互动结果，越靠近下层，因情境、人员、问题的具体性，组织约束可能采用现实规则而不是组织规则。加上政府的领导体制是以第一领导人中心的，制度的约束亦会随领导人的倾向或选择而有变化。这样，越靠近下层，制度约束越弱。

例如，有的地方“一把手”不带头遵守制度，履行干部选任程序，将制度和程序玩弄于股掌，搞“先拍板后走程序”，甚至出现“班子成员参加的会议决定普

^① 中评社《政府工作报告诞生过程：3个多月大改10多次》中国评论网，2010年3月17日，<http://www.chinareviewnews.com>。

通问题，少数人参加的会议决定重大问题，个别人参加的会议决定核心问题，一对一的口头交代决定特别重要问题”等非正常情况（盛若蔚，2011）。

由此可见，政府决策的制度约束会随着政府层级的下降而走样。

（五）历史稳定性

中国共产党领导中华人民共和国已逾60年。60年间，中国政府的任务、意识形态、指导思想在不同时期有异，甚至在内容上有冲突之处。从表面上看，政府决策模式好像是不同的。实际上，中国政府决策模式是内在稳定的。不同历史时期的差异在于决策的聚合论证的范围和程度有不同。这是因为，决策模式有其历史原因、制度基础和历史功效：

首先，从社会文化看，权力制度的历史惯性在起作用。虽然中国共产党是以马克思主义为意识形态的政党，但历史传统仍会以潜移默化或习俗的方式影响政党的理念、性质、工作方式。这就是目前政府的各种正式制度、条文虽然一再强调民主、权力制约，但实际中权力仍然集中于第一责任人的历史文化原因。此外，中国共产党的执政模式是建立在战时体制上的。在战争时期，由于战争的需要，客观上要组织有彻底的动员能力，这客观上需要一元化领导，需要便捷的决策过程，需要快速的社会反应能力。中国结束战争状态以后，国家需要短期重建和高效率地恢复，同样需要快速的社会动员能力，故这样的领导方式自然而然地延续下来。

其次，体制性框架在起作用。目前的党政架构、政府职责划分，都使第一决策人（及部门负责人）有极大的权力或实际支配力。这与背后的国家利益至上、政治至上，甚至权力运行内在制约关系密切，也就是说，在一定意义上是现行体制的必然要求。

第三，组织传统在起作用。组织运行具有组织学习路径依赖或权力定势。组织往往以习惯性、循例的方式进行组织应对或学习。这是因为，组织负责人往往具有责任规避的习惯，组织负责人往往以组织惯例的方式推卸责任。这是组织运作的特性，即使在意识形态和社会政治体制发生变化的情况下，组织也会如此运作。

六、评价

政府行为既有管理性，也有政治性。而大凡政治现象，其评价无不受评价者（学者）的价值观或意识形态影响。这里力图以学术价值中立的立场，对中国政府决策模式进行若干评价。

一个基本的立场是，中国政府的决策模式已经存在了60多年。60多年来，中国社会虽然有诸多的问题，但社会毕竟是发展了。因此，对于这一基本事实，不应仅仅从批判的角度进行。批评是学术的功能之一，但不是学术的全部。学术研究的目的是对现象的描述、解释和应用。因此，在进行评价时，应考虑这个模式的积极一面和存在的问题。

（一）国家利益取向

领导中心决策模式制度性地保证了权力的向上亲和。政府组织运作的领导中心模式既是管理模式，也是领导方式，还是组织运作模式（景怀斌，2008；2011）。领导中心模式表现在决策上，即以为领导中心决策的现实规则。这一模式的领导组织机制是，成为决策者，尤其是高级官员的首要条件在于对组织愿景和理念的认同。用政治术语即政治上可靠，对国家主流意识形态的认同。正是领导者的政治意识的前提条件，决定了不同层级政府的第一责任人在考虑问题时，离不开政治性，这也在心理上保证了各级第一领导人与国家意志的一致。同时，这一模式事实上的对上负责，也保证了干部对上级意图的贯彻。另外，这一模式的同级同心圆的领导结构，使不同层次的主管领导具有极大的资源调动能力和人的控制能力，从而使该模式具有快速、彻底的组织动员能力。而组织中的个人，在愿景的激励下，理想目标的认同下，积极性能够充分调动起来，发挥到令人惊叹的地步。这样，“领导中心模式”就具有以政治为方向，以效益为标准，通过人的能动性而达到组织目标的政治—效益—人的有效统合功能。这样的功能在组织愿景—理念真正作用时，效益是异常显著的。

这个模式在国家—组织—个体利益链条中，有事实上的国家利益中心取向。由于中国近代以来存亡问题一直是民族、国家的核心问题，国家领导人的决策实

质上是国家利益性优先的，个人的利益其实是被压抑或忽视的。国家利益优先成为中国 60 年来的基本社会行动取向。当然，在这个模式中个体或异质性群体受到了忽视或压抑，但国家在这个模式中受益最大。这是解释中国 60 年来国家力量快速发展，国家一个人关系时应看到的。

就决策而言，这一模式实际上非常有效地保证和贯彻了中枢意志，或称国家意志，从而实现国家利益中心的战略。

当前，由于社会发生变化，这一模式受到了愿景自我认同的潜在剧烈挑战。

（二）理想化、全局性

在领导中心决策模式中，由于是以第一领导人为核心的，决策问题锚定和决策过程受其支配。这样，领袖角色的前瞻性和全局性就得到了保证。一般而言，由于领袖的全局性角色，决策信息的全面性，其决策是兼顾未来的前瞻性和全局性决策。如毛泽东等对于核武器的决策、如今的科学发展观等都是布局未来的战略性决策。相反，如果是利益集团讨价还价的决策，则是现实的、当前问题的解决性决策。

决策的理想性和全局性是有条件的。对于中央政府而言，这是应当和必需的，但对于地方政府尤其是基层政府而言，在常规社会环境下，决策更多涉及到不同利益集团。在利益多元化时代，地方政府的决策的方式应与中央政府决策有异，应形成以人为本、权力制约的决策制度。

（三）决策效用最大化

从本质上看，领导中心决策模式与其说是方案选择（决策），不如说是已决策的方案的完善。因为在这一决策模式中，实际上“决策”之前已经有了“决策”，大量的决策实际上是决策后执行方案的完善。

在这个过程中，政府往往在有限范围内对特定人（不是随机性原则的民主，而是代表性民主）进行民主化意见聚合。在这个过程中，政府是直接决策者，政府相关主管部门、政府咨询机构，甚至选定的民众不同程度参与了决策执行方案的完善，微调着决策的执行路线，从而使其执行上能够达到效用最大化。

其效用最大化还表现在，这一“自上而下”的决策模式不仅制度性地消解了

决策过程中因不同利益集团的争议而带来了损耗，而且，这一模式具有行动力，能够动员全国之力做国家战略需求的任务。

当然，这种“自上而下”的决策模式实际上不具备决策过程中的自我纠错能力，只需符合第一领导人意图的决策，决策后果无法改变。

七、两难之境、之策

中心决策模式存在着潜在困境——领导中心是其优势亦是其缺陷。这样，要降低第一领导人在决策中的作用，就降低了这一模式的优势，而要保持这一模式的强大执行力和动员力又不能不依赖于第一领导人的作用及其给予制度上的保证。这是一个两难问题。

严峻的现实是，由于社会的变化，这一模式运行的理想环境已遇到根本性挑战。其一，在领导层级的纵轴上，出现不同层级第一领导人“愿景”有效性失落。“领导中心模式”的有效性是各级领导人对组织愿景的高度认定和共享为前提的。中国的改革开放已经使中国从政治主导型社会转变为经济主导型社会，过去崇高的、理想化的愿景逐步为现实的经济利益诉求所替代，高远的政治愿景很难如毛泽东时代那样把人们统合起来，即使现在仍使用过去的口号，但已不如过去那样对民众有实质性的影响，人们更多以自我化的利益追逐来支配自己。这样的现实变化使领导中心模型在纵轴关系上无法使诸多层次的下级领导人与最高级领导人高度统一（同一），出现纵轴上端可能有统一、共享的愿景，而下端则可能愿景失落，理念不被认同或被虚假认同，最高层意志难以贯彻到下层的愿景有效性失落现象。其二，在组织运作横轴上，由于利益取向的分中心化，不同层级部门的领导人（不一定是第一责任人）更可能以其他价值取向形成自己的利益团体，这样，过去理念—利益运作就变成单纯的利益追求，使组织无法保证同心—利益原则，无法实现愿景化整体统合，降低或失去组织有效性。

愿景是价值性的，是理想，是信念，是情感取向，也是组织的根本。愿景的认定不一定是理性抉择。由于中国社会从过去的政治理想社会向效益社会转变，整个社会运行已经运作在利益原则之上。原来的愿景难以起到作用，新的愿景又不能成为社会共识。导致情感价值与理性效益不一致，引起人们不满、抵触，甚至

反对，使领导人、民众对愿景认同降低，权威下降，政令不通，自然“领导中心模式”的有效性也就降低（景怀斌，2011）。

应对这个两难情境，在现有体制的前提下，有两个层次、两种途径的建议：

其一，两个层次适用性。在全局性的地区，关涉方针、方向等方面的重大决策，领导中心决策模式是适用的，但在地方的、日常的事务方面，领导中心模式不一定适合，也就是说，地方政府不能采用领导中心的决策模式。

其二，两个途径改进。一为重建愿景。领导中心模式成功的根本是愿景共享，从理论上愿景共享建设是可行的，问题是如何重建。意识形态方式的愿景重建因社会心态发生变化，难以实现。一个可供选择的路径是，由政治性愿景走向责任性愿景重建，即从人性善的层面，推出官员（人）的责任和职业义务，以此自我规避权力滥用和过度使用。二为权力结构调整。领导中心模式出现弊端的根源在于权力的极度集中。要根本性地消除这一可能的弊端，即要改变一元权力结构，发展为多元权力结果。如三元权力结构：赋予责任人组织发展决策权、任内常规管理权，使其具有管理组织的能力；建立第三方评价权的晋升机制，由第三方对领导人责任评价和效益评价，确定晋升的依据；资源支配权分散，建立委员会票决制度以真正的委员会集体决策方式，行使资源分配权（景怀斌，2011）。

八、结论

著名学者西蒙曾说，管理即决策。可见决策在组织和社会管理中的地位。这启示，要理解或研究中国现象或中国模式，从社会管理主体的角度看，不能不研究中国政府的决策机制。

对于政府决策机制的研究，不同的角度有不同的解释。鉴于在现代社会人在制度—心理张力下生存的基本事实，政府决策既不是社会体制和制度的自动作用结果，也不是领导人随心所欲的选择，而是制度—领导者心理互动下的组织选择。这样，从制度—心理交互视野不是单一的制度或心理视野下的分析，而是研究政府决策的必要角度。

“自下而上”式的以问题为中心的“一切皆是数据”的理论思考显示，中国政府决策的相关因素为公共问题及锚定、决策的制度框架和决策制度、直接决策

者、决策群体、决策相关意见方。由于中国政府的党政结构和实际运行的领导中心模式，政府决策表现出领导中心的现实规则，即某一层级政府、政府部门的第一领导人对于公共问题的锚定、决策程序、方案选择有根本作用。

中国政府决策模式表现出制度一人的双重性，第一决策者锚定效应明显，这一决策模式实质上是以国家利益为价值取向的，有全局性和方向性特点，决策效用最大化。

然而，由于当前中国社会结构和社会心态发生了变化，传统的领导中心决策模式遇到愿景和利益取向分化的挑战，特别是基层政府，这些挑战更为突出。这样，分层决策模式和两种途径的决策完善方式似为必要，分层即中央和大区域政府仍可采用现有决策模式，而基层政府应采用分中心的决策模式。两种途径分别为基于传统观念认为人性善的领导人愿景培育和基于现代政治观念的对第一领导人三元权力分解—制约制度设计。

本文只是在理论层面对政府决策的制度—心理的理论框架进行了讨论。由于不同层级和职能的政府的任务和功能不同，其决策的因素和过程应有差别。进一步的研究应关注不同层级政府决策的异同，领导人决策的心理模型，决策的社会—民众—舆论对决策过程的实质影响情况，领导群体成员的心理影响过程，政府决策的质量评估等方面。此外，以中国决策模式为依据的跨体制或跨文化比较研究，将利于这一机制的理解。这些问题需要通过经验（实证）的方法来进行。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆（2000）. 公共事务的治理之道：集体行动制度的演进. 余逊达、陈旭东译. 上海：三联书店.
- 卞江、李鑫（2009）. 非理性状态下的企业投资决策——行为公司金融对非效率投资行为的解释. 中国工业经济，7.
- 布鲁默（1996）. 论符号互动论的方法论. 霍桂桓译. 国外社会学，4.
- 查尔斯·林德布洛姆（1988）. 决策过程. 竺乾威、胡君芳译. 上海：上海译文出版社.
- 道格拉斯·诺斯（2003）. 对制度的理解. 载梅纳尔主编，刘刚等译. 制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视. 北京：经济科学出版社.
- 道格拉斯·诺斯（1994）. 制度、制度变迁与经济成就. 刘瑞华译. 北京：时报文化出版公司.
- 古斯塔夫·勒庞（2004）. 乌合之众：大众心理研究. 冯克利译. 北京：中央编译出版社.

- 罗纳德·H·科斯(2003). 新制度经济学. 载梅纳尔主编, 刘刚等译. 制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视. 北京: 经济科学出版社.
- 赫伯特·西蒙(1988). 管理行为. 杨砾、韩春立、徐立译. 北京: 北京经济学院出版社.
- 景怀斌(2005). 心理意义实在论(第二版). 广州: 暨南大学出版社.
- 景怀斌(2008). 职业压力感视野下公务员机制的问题与建议. 公共行政评论, 4.
- 景怀斌(2011). 公务员职业压力: 组织生态与诊断. 北京: 中央编译出版社.
- 李武、席酉民、成思危(2002). 群体决策过程组织研究述评. 管理科学学报, 2.
- 林崑、刘健、周立权(2011). 县宜尴尬自画像: 笑脸、黑脸、苦脸·半月谈, 第3期.
- 瑞斯、布林克、谢苗诺夫(2003). 价值和治理体制. 载梅纳尔主编, 刘刚等译《制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视》. 北京: 经济科学出版社.
- 潘维(2010). 中国模式. 载潘维、玛雅主编《人民共和国六十年与中国模式》. 北京: 三联书店.
- 盛若蔚(2011). 一把手成节日腐败双高发岗位——中央地方探索限权. 人民日报, 2月15日.
- 托马斯·戴伊、哈蒙·齐格勒(1991). 民主的嘲讽. 孙占平、盛聚林、马骏译. 北京: 世界知识出版社.
- 吴思(2003). 血酬定律. 北京: 中国工人出版社.
- 吴兢(2007). 我国行政决策新机制逐步完善. 人民日报, 8月7日.
- 许跃辉、郝敬胜、余志虎(2010). 政府在促进地方经济发展中的决策机制探索: 兼论安徽乡(镇)政府决策机制的现实特点及运行条件. 经济问题探索, 5.
- 颜昌武、马骏(2010). 公共行政学百年争论. 北京: 中国人民大学出版社.
- 张立荣(2004). 当代中国政府决策与执行的结构解析. 华中师范大学学报, 3.
- 熊卫(2007). 经典决策理论的基础及发展. 求是学刊, (6).
- Araújo, D., Davids, K. & Hristovski, R. (2006). The ecological dynamics of decision making in sport. *Psychology of Sport and Exercise*, 7: 653 – 676.
- Bennett, R. H. (1998). The importance of tacit knowledge in strategic deliberations and decisions. *Management Decision*, 36: 589 – 597.
- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policymaking*. Armonk. New York: Sharpe.
- Cacioppo, J. T., Hawley, L. C., Rickett, E. M. & Masi, C. M. (2005). Sociality, Spirituality, and Meaning Making: Chicago Health, Aging, and Social Relations Study. *Review of General Psychology*, 9: 143 – 155.
- Chong, D. & Druckman, J. N. (2007). Framing Theory. *Annual Review of Political Science*, 10: 103 – 126.
- Dutta, D. K. & Thornhill, S. (2008). The Evolution of Growth Intentions: Toward a Cognition-based Model. *Journal of Business*, 23: 307 – 332.
- Entman, R. M. (1995). Television, Democratic Theory and the Visual Construction of Poverty.

Research in Political Sociology, 7: 139 – 159.

- Eleonora, B. (2007). Religious and Spiritual Issues in Psychotherapy Practice: Training the Trainer. *Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training*, 44: 54 – 65.
- Ferris, G. R., Frink, D. D., Galang, M. C., et al. (1996). Perceptions of Organizational Politics: Prediction, Stress-related Implications and Outcomes. *Human Relations*, 49: 233-266.
- Gigerenzer, G. & Todd, P. M. (1999). Fast and Frugal Heuristics: The Adaptive Toolbox. In Gigerenzer, G., Todd, P. M. & the ABC Research Group Eds. *Simple Heuristics that Make Us Smart*. New York: Oxford University Press.
- Glaser, B. G. (2001). *The Grounded Theory Perspective I: Conceptualization Contrasted with Description*. Mill Valley: Sociology Press.
- Goncalo, J. A. & Duguid, M. M. (2008). Hidden consequences of the group-serving bias: Causal attributions and the quality of group decision making. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 107: 219 – 233.
- Hastie, R. (2001). Problem for Judgment and Decision making. *Annual review of psychology*, 52: 653 – 683.
- Hart, P. 't. (1991). Irving L. Janis' Victims of Groupthink. *Political Psychology*, 12: 247 – 278.
- Hart, P. 't. (1994). *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hazy, J. K. (2006). Measuring Leadership Effectiveness in Complex Socio-technical Systems. *Emergence: Complexity & Organization*, 8: 58 – 77.
- Hirose, N. (2002). An Ecological Approach to Embodiment and Cognition. *Cognitive Systems Research*, 3: 289 – 299.
- Hodges, B. H. (2007). Good Prospects: Ecological and Social Perspectives on Conforming, Creating, and Caring in Conversation. *Language Sciences*, 29: 584 – 604.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, 2nd edition*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jost, J. T., Federico, C. M. & Napier, J. L. (2009). Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities. *Annual Review of Psychology*, 60: 307 – 337.
- Jost, J. T. (2006). The End of the End of Ideology. *American Psychologist*, 61: 651 – 670.
- Latham, G. P. & Pinder, C. C. (2005). Work Motivation Theory and Research at the Dawn of the Twenty-first Century. *Annual Review of Psychology*, 56: 485 – 516.
- Luders, M. (2008). Conceptualizing personal media. *New Media Society*, 10: 683 – 702.
- Mumford, M. D., Antes, A. A., Caughron, J. J. & Friedrich, T. L. (2008). Charismatic, Ideological and Pragmatic Leadership: Multi-level Influences on Emergence and Performance. *The Leadership Quarterly*, 19: 144 – 160.

- Ostrom, E. (1999). Coping with Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Sciences*, 2: 493 – 535.
- Patel, V. L. , Zhang, J. , Yoskowitz, N. A. , Green, R. & Sayan, O. R. (2008). Translational Cognition for Decision Support in Critical Care Environments: A Review. *Journal of Biomedical Informatics*, 41: 413 – 431.
- Peters, E. , McCaul, K. , Stefanek, M. & Nelson, W. (2006). A Heuristics Approach to Understanding Cancer Risk Perception: Contributions from Judgment and Decision-making research. *Annals of Behavioral Medicine*, 31: 45 – 52.
- Podolny, J. M. , Khurana, R. & Hill-Popper, M. (2005). Revisiting the Meaning of Leadership. *Research in Organizational Behavior*, 26: 1 – 36.
- Pye, A. & Pettigrew, A. (2006). Strategizing and Organizing: Change as a Political Learning Process, Enabled by Leadership. *Long Range Planning*, 39: 583 – 590.
- Shepsle, K. H. & Weingast, B. R. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, 81 (1): 85 – 104.
- Sims, H. P. , Faraj, S. & Yun, S. (2009). When Should a Leader be Directive or Empowering? How to Develop Your Own Situational Theory of Leadership. *Business Horizons*, 52: 149 – 158.
- Simon, H. A. (2000). Public Administration in Today's World of Organizations and Markets. *Political Science & Politics*, Dec: 749 – 756.
- Skagert, K. , Dellve, L. , Eklöf, M. , Pousette, A. & Ahlborg, G. Jr. (2008). Leaders Strategies for Dealing with Own and Their Subordinates Stress in Public Human Service Organisations. *Applied Ergonomics*, 39: 803 – 811.
- Stokols, D. , Misra, S. , Moser, R. P. , Hall, K. L. & Taylor, B. K. (2008). The Ecology of Team Science: Understanding Contextual Influences on Transdisciplinary Collaboration. *American Journal of Preventive Medicine*, 35: 96 – 115.
- Triandis, H. C. & Gelfand, M. (1998). Converging Measurement of Horizontal and Vertical Individualism and Collectivism. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74: 117 – 128.
- Wink, P. & Dillon, M. (2002). Spiritual Development Across the Adult Life Course: Findings from a Longitudinal Study. *Journal of Adult Development*, 9: 79 – 94.