

强化决策制度的执行力

钱玉英



党的十九届四中全会审议通过的《决定》指出，要“健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督”。健全决策机制，制度建设是基础，制度执行是关键。改革开放四十多年来，我国逐步建立起一套民主科学的决策制度体系，但有些决策效能未能充分展现。“纵有良法美意，非其人而行之，反成弊政。”制度的生命力在于执行。将民主科学的决策制度优势转化为决策效能，既要推进决策机制建设，也要强化决策制度的执行。

决策机制是指决策系统的内在结构和运行原理。改革开放后，决策机制建设开始转型，传统的非制度化决策机制逐步消减，决策制度建设逐步加强。邓小平同志深刻认识到非制度化决策机制的危害性，提出应该改变“个人领导决策”机制，实现决策民主化和科学化。在2007年的十七大报告中，“制度”一词出现84次之多；在2002年至2012年的十年间，中央和地方陆续出台了一系列决策制度，内容涉及重大决策程序制度、社情民意反映制度、社会听证制度、信息公开制度、专家咨询论证制度和决策责任追究制度等。十八大后，党中央和国务院进一步推进决策制度建设，特别是对协商民主决策制度作出重要部署。2019年，国务院出台了全国层面的《重大行政决策程序暂行条例》。可以说，我国已较为全面地建立起一套民主科学的决策制度，这为提升决策效能奠定了基础，提供了必要前提。

从决策制度建设到决策制度执行

目前的决策机制存在的主要问题有：决策程序不够规范、透明，民意表达渠道不够通畅；公众参与程度不够高，专家咨询论证作用发挥不充分，决策执行、评估、监督不到位，决策失误责任追究不力，等等。产生这些问题的原因，一方面是决策制度还不够完善，但更主要的是已经建立起来的决策制度没有得到有力执行，决策执行不能满足新时代新目标新任务。要切实将我国决策制度优势转化为决策效能，需要推进决策机制建设从注重制度建设向注重制度执行转变。

习近平总书记指出：“现在，有的人对制度缺乏敬畏，根本不按制度行事，甚至随意更改制度；有的人千方百计钻制度空子、打擦边球；有的人不敢也不愿遵守制度，极力逃避制度的约束和监管，等等。要强化制度执行力，加强制度执行的监督，切实把我国制度优势转化为治理效能。”制度变迁总存在着“路径依赖”现象，原有的制度建立以后，会形成辅助性的相互依赖的“制度群”来共同维持现有局面。由于

一些决策部门习惯于非制度化决策,并形成了辅助性的相互依赖的“制度群”,因此造成决策制度的惰性。要克服决策制度的惰性或相互依赖性,增强现有决策制度执行力,需要改善决策制度执行的外部环境,发展决策制度精神,营造决策制度有效运行的生态环境。

制度的有效运行需要有制度精神。18世纪法国思想家孟德斯鸠指出:“人类受多种事物的支配,就是:气候、宗教、法律、施政的准则、先例、风俗、习惯。结果就在这里形成了一种一般的精神。”决策制度精神存在于决策制度和外部各种事物所可能有的各种关系之中。发展制度精神,需要增加决策制度与外部可能相关的各种事物之间的适应性和契合度,推进外部各项有关制度的同步变迁。好的制度如果缺乏相应的生态环境支撑,它就可能在执行中出现变形。适宜的决策制度生态环境,能促进一系列制度的有效运行。

监督是强化制度执行力的关键

决策制度执行离不开决策主体制度意识的有效确立。增强决策主体的制度意识,需要营造以制度作为最高行动准则的文化氛围,让制度成为硬约束而不是“橡皮筋”。领导干部是决策和决策制度执行的最直接主体,决策制度的权威性和有效性在很大程度上取决于领导干部的制度意识,各级党政领导干部特别是主要领导决策制度意识的增强将有效增强决策制度的执行力。因此,领导干部要做制度执行的表率,不断增强决策制度意识,落实重大行政决策程序制度、社情民意反映制度、社会听证制度、信息公开制度、专家咨询论证制度、协商决策制度、决策责任追究制度等一系列决策制度。同时,要引领各种决策参与主体共同增强制度意识,自觉维护决策制度权威。

制度执行离不开有效监督,党委和政府在做决策前、决策中、决策后的制度执行过程中都应当受到监督。提高决策制度执行力,必须加强对决策制度执行的监督。要以党内监督为主导,推动人大监督、监委监督、政协监督、媒体监督等各类监督有机统一、相互协调,构建科学、严密、有效的监督网,确保公共决策权力始终在制度的轨道上运行,这是强化决策制度执行力的关键。

第一,加强党内监督。执政党是最有政治权威的监督组织,党内监督特别是十八大以来采用的党内巡视巡察方式具有强大的威慑力。决策制度实施情况是各级党委督促检查、巡视巡察的内容之一,要对决策制度执行情况开展定期督查、专项督查,加大决策失误责任追究和惩处力度,严肃查处独断专行违规决策的行为,切实规范决策行为。

第二,加强人大监督。人大作为权力机关应充分发挥法律监督作用。当前,人大对于政府决策制度执行的监督还存在短板,要通过行使视察、检查和调查的权力对政府决策制度执行情况进行有效监督。

第三,加强监委监督。监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关,依照法律规定独立行使监察权,对因决策制度执行不力而导致决策重大失误的领导人员要进行问责。

第四,加强政协监督。民主监督作为政协的三大职能之一,具有独特的优势。要发挥政协在协商民主中的独特优势,通过决策之前和决策之中的协商,实施对各级决策机关制度执行情况的监督。

第五,加强媒体监督。媒体具有开放性和广泛性的特点,媒体的舆论监督是社会公众对党委和政府的一种重要监督形式,要通过引导媒体对公共决策的信息发布,发挥其在决策制度执行中广泛的监督作用。

总之,要将决策的制度优势转化为决策效能,不仅需要制度的完善,更需要制度的执行。要克服“路径依赖”,发展制度精神,强化制度意识,营造尊重制度、以制度作为最高行动准则的文化范围,加强对

制度执行的监督，切实提高制度执行力。