责编：王翠娟 E-mail:wangcuijuan2008@126.com Tel:010—62806237

◆管理法则

解决政策执行中的“堰塞湖”问题

□张 强

加快建立政府主导，覆盖全民、可持续的基本公共服务体系是我国社会建设的重要内容。为此，地方各级人民政府应结合当地经济社会发展状况和人民群众的实际需求，因地制宜、积极稳妥地推进政府向社会力量购买服务工作，不断创新和完善公共服务供给模式，加快建设服务型政府。为确保国家这一重要战略能够从国务院到部门、从中央到地方得以顺利、高效执行，克服以往“上有政策、下有对策”“严行不起来、落实不下去”的“堰塞湖”现象，成为当前不容忽视的重要挑战。

面临的现实挑战之一是传统的公共服务管理体制已经不能适应发展的需求。目前，我国各地政府提供的公共服务，基本上是体制内的、从上而下的计划性、分配型服务体系，基层政府大都主导了公共服务需求测度、预算制定、服务供给、质量控制等全过程。这样的体制不仅缺乏适应力，不能实现公共服务决策中的科学化、民主化，而且由于街道、社区层面的公共管理人力资源匮乏，要想完成目前国家层面明确的各类社会服务发展要求，依然无法摆脱“上面千条线、下面一根针”的格局。尤其在农村社区，往往是数千人的行政村只有几名村干部，执行各类监管政策都有心无力，无以顾及质量要求高、类型构成多元的公共服务。

面临的挑战之二是传统的工作机制和运行手段已经成为公共服务水平提升的障碍。每个社区情况千差万别。物理空间上，有可能是密集分布的城市高楼群，也可能是分散开来的郊区平房；人口特点上，有些可能以老年人为主，有的可能是流动人口聚集地；服务特点上，个人社工服务、医疗健康服务、教育娱乐服务也有着截然不同的需求。与此同时，社会服务是强调个体体验的多频次、多样化过程，在这样的情况下，如何有效保证多元主体之间的有效协同就是一个重要问题。没有绝对一致的质量标准，往往是以被服务群体的满意度为重要的质量衡量标杆。为此，服务主体和被服务主体的适时互动和多元参与就成为非常重要的操作问题。现有体制下，一项公共服务往往涉及多个政府部门，服务主体众多，与此同时，被服务的社区居民更是规模庞大。传统上面对面的协调机制、点对点的技术手段已经无法解决这一问题，这也就造成了社会服务质量无法控制、过程不能透明、信息不易共享。

如何应对这些挑战？一方面要创新基层公共治理体制，建设多主体参与的公共服务体制，实现公共服务供给过程的科学化、民主化；另一方面还要利用技术创新，实现多主体之间的实时信息互动，增强公共政策执行力。

在体制上，要探索建立基于社区的多中心社会服务体制。近些年来，在迈克尔·博兰尼、奥斯特罗姆等学者的推动下，多中心体制作为治理理论的重要进展已经成为研究公共服务提供上的一个重要理论视角。多中心治理以自主治理为基础，允许多个权力中心或服务中心并存，通过竞争和协作给予公民更多的选择权和更好的服务，减少了搭便车行为，提高了决策的科学性。奥斯特罗姆认为，多中心治理体制包括：许多形式上相互独立的自治单位；选择按照考虑他人的方式行动；通过合作、竞争、冲突和冲突解决程序运转。在集体物品的提供与生产方面，尽管没有制度安排能够在整体上消除机会主义，但多中心体系趋向于加强创新、学习、适应、可信赖性、参与者合作的程度以及在多重维度上获得更加有效、公平和可持续的结果。多中心治理理论会比单一的社会服务供给、国家—社会维度更加强调多元参与主体之间的动态协同关系。

在现实中构建一个社区多中心公共服务框架，与传统的服务递送模式不同之处就在于建立一个公共平台，除了传统的政府管理者之外，要有效引入社会服务提供者以及相关的外部社会组织，培育社区本身的社会组织，还要带动原来的房产拥有或管理者、居民本身一起，作为多元的参与主体运用公共权力，通过平等的沟通、协商、谈判、合作的方式，自发地组织起来采取集体行动，以解决共同问题，实现社区利益最大化。具体而言包括以下几个要点：一是社区社会服务参与、递送、监督的主体多元化；二是由于社会治理主体是多元的，所以社区的秩序是多中心的，其权力结构不再是上下等级式的垂直结构，而是扁平型的网络结构；三是具体运行的手段将发生改变，各方能够在互相信任的基础上，互相尊重，克服分歧，通过对话、协商的方式，让多元主体参与到从需求评估、项目设计、项目执行和效果评价等全过程中，采取合作行动以实现共同利益。从实践意义上，这也是践行党的群众路线的重要体现。

在社区公共治理的体制创新基础上，还需要解决实际运行难题。当前宽带化、移动互联网、物联网、社交网络、云计算以及信息终端技术的发展带动了社会全面进入大数据时代。什么是大数据？根据维基百科的定义，大数据是指无法在容许的时间内用常规软件工具对其内容进行抓取、管理和处理的数据集合。一般来说，大数据有超量（Volume）、高速（Velocity）、变异（Variety）、价值（Value）等四个特征。“超量”是指数据总量庞大、分散；“高速”是指用户强交互性、跨多通道快速传播、传播行为复杂；“变异”是指数据源多样、数据类型多样、交互方式多样；“价值”是指数据的价值密度低，挖掘大数据的价值就像是沙里淘金、大海捞针，捞不上来就没有价值。正如哈佛大学的社会学教授加里·金指出：“这是一场革命，庞大的数据资源使得各个领域开始了量化进程，无论学术界、商界还是政府，所有领域都将开始这种进程。”这一发展不仅意味着利用开放源码技术，可以收集通过传感器、RFID、社交媒体、呼叫中心记录和其他来源提供的巨量新型数据，更重要的是这些数据在新的利用模式会催生新的产业和生产型服务业，还会有效推进社会管理和公共服务体系的创新，在某种意义上服务将是大数据应用的核心价值，这就意味着，我们可以利用大数据建立新型的公共服务信息管理系统。



在传统的电子政务系统建设中，由于各级政府及其职能部门之间信息化建设的进度不同、水平不同、数据规范不同、开发语言不同，导致部门与部门之间、地方与地方之间系统难以进行数据交换，产生了信息化建设的“孤岛效应”，难以支持新型的多中心体制运行。而在大数据应用中，可以通过提供一种标准化的用于数据源异构、网络异构环境下，两个或多个数据源之间的自动化和无需人工干预的点对点、一点对多点、多点对多点的大数据业务流快速传输通道，解决电子政务建设中存在的系统异构、语言不统一、数据无法实时交互的问题，实现各系统数据实时交换，建设业务统一、上下互通、全面覆盖的标准化公共服务网络平台。

这一新型的公共服务信息系统首先促动公共服务体制由原有的“单一行政化”向“多中心治理”的结构转型。大数据的技术应用使得多元参与公共服务的递送主体可以实现信息实时交互，把原有的服务者与被服务者、不同服务者之间的静态关联转换成动态的网络化关系，这无疑会直接促进政策执行力的增强。其次，这一新型系统会大力推动公共服务业务由“公制化”向“个性化”的导向转型。原有的公共服务体系在从上而下的官僚体系运转下更倾向提供千篇一律、公式化的公共服务内容，而大数据的出现使得对被服务者的需求、服务轨迹都能够实现有效记录和深度挖掘，也就要求服务者更加强化需求导向，要针对个性需求、不同服务者提供及时、主动的服务。再次，这一新型系统的应用将进一步强化公共服务绩效评估由“行政总结型”向“客户满意度”的标准转型。开放式的门户设计、服务信息的全面披露、服务流程细节及反馈的实时记录、参与式的不同主体间交互结构设计，这一切都让被服务者的满意度成为可以“看得见、摸得着、讲得明、比得准”的标尺。

综上所述，只有经过上述的体制、机制与技术层面的融合创新，才能够有效克服原有的公共政策执行难题，确保基层服务型党组织、服务型政府的全面建立和高效运行，切实形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系，促进公共服务水平和质量的显著提高。

◆公共决策

政府决策中的专家角色

□刘 召

专家学者是政府智库的重要主体，也是政府决策咨询的主力军。专家在政府决策中扮演着双重角色，即“支持者角色”和“反对者角色”。需要指出的是，无论哪一种角色，都不应背离专家治策的价值中立原则和科学决策的根本目的。

根据决策任务与专家参与模式的不同特点，可把政府决策简化为方案提出、方案选择和方案完善三个顺序阶段。前两个阶段，专家主要扮演“支持者角色”。在第一阶段，政府决策的主要任务是集思广益，收集各种信息并生成备选方案。为此，专家需围绕政府决策目标与任务，提供尽可能多的信息与资讯。这一阶段可被称为“头脑风暴阶段”。在此阶段，政府可以适当考虑启用一些具有发散性思维的专家，以最大限度地获取决策所需的各种信息。除了设定决策目标与任务，政府不应再为专家设置任何障碍，而应广开言路，发挥专家群体的主动性、积极性与创造性。进入第二阶段，政府决策的主要任务是整合各类备选方案，使其汇聚于决策议题，以此确定可行性方案。这一阶段用公共政策术语可被表述为“溪流汇聚阶段”。在此阶段，专家需要协助政府对纷繁复杂的信息源流进行筛选和分类，以此去粗取精、去伪存真，为决策方案提炼更为直接和有价值的成分。同时，专家还需把简化后的信息聚焦决策主题，以促进可行性方案的生成。在此阶段，政府决策者可考虑启用擅长收敛性思维的专家来梳理和汇总各类备选方案，以提高决策效率。

就科学决策而言，可行性方案的出台并不意味着大功告成。在政府决策的第三阶段，专家尚需扮演“反对者角色”，对既有方案加以推敲。这一阶段可以描述为专家“唱对台戏阶段”。在前两个阶段，专家主要扮演“支持者角色”，对政府决策方案的可行性进行论证。而在第三阶段，专家则要扮“反对者角色”，对既有方案的不可行性进行论证。所谓不可行性论证主要是对决策在目标上有什么不合理性，在条件上有何不成熟性，面临怎样的困难与风险以及会导致何种恶果等问题进行论证与分析。可行性论证与不可行性论证的最大区别在于，前者是顺着决策者的思路去思考问题的，倾向于论证政策方案的合理性、合法性，偏正于对赞同性意见的采信；后者则是逆着决策者的思路思考问题，倾向于论证政策方案的不合理性与风险性，偏重于对反对性意见的借鉴。不可行性论证的优势在于，通过聚焦决策方案的可能风险与问题，提醒决策者见微知著、未雨绸缪。在此阶段，专家需利用所掌握的专业知识，对既有方案进行理性质疑、“挑刺”甚至是批判，以此提醒决策者注意可能问题，并采取措施加以应对。由此可见，专家扮演“反对者角色”，对既有方案进行不可行性论证，其目的并不是真正要推翻既有方案，而是使其得以修正与完善。当然，如果该方案经不起不可行性推敲，其被推翻与否决也在情理之中。从根本上说，放弃不合理的决策本身就是科学决策的体现。尽管任何决策都无法达到尽善尽美，而只能做到“相对满意”，但毫无疑问，决策者必须对决策面临的困难、问题与可能后果有充分估计，同时尽可能把决策失误与风险降到最低。政府决策者在决策过程中容易形成路径依赖，加之受到官僚作风、形式主义等不良习气影响，有时会忽视甚至抵触反对既有方案的意见。作为政府智库组成的专家学者，这时就需要保持价值中立，对既有方案进行独立思考，同时从专业视角提出理性质疑乃至批判，以此弥补政府决策者的“视线盲区”。作为政府决策者，则需要以其包容性来容纳“不同声音”，同时还需为专家的独立思考与判断创造条件。这一阶段，政府决策者可考虑启用擅长逆向思维和批判性思维的专家，来获取更多补充信息。总的来看，专家在政府决策中扮演的双重角色并不矛盾。尽管思维方法与表现形式存在差异，但无论哪一种专家角色的扮演，其根本目的都是为了实现政府决策的科学化。同时，强调专家的双重角色，也符合马克思主义认识论与否定之否定规律的基本要求。

需要指出的是，无论专家扮演的是“支持者角色”还是“反对者角色”，都不能背离价值中立原则。可以说，价值中立是非官方政府智库和专家智囊的生存之本。专家在决策咨询过程中，必须做到实事求是与客观公正，而不是成为政府机构的“附庸”。这既是一种责任，也是一种职业操守。专家依附于权威将直接导致专家独立性丧失，进而导致专家公信力下降。专家公信力缺失几乎成为世界各国智库面临的共同问题。国外学者里奇在分析美国智库发展现状时就曾指出，虽然美国智库数量增加，积极性与日俱增，但智库影响力与其数量增加并未成正比关系。“在政策制定过程中，智库的角色变成了主要是提供扭曲的评论而不是中立的分析。智库的这些努力使得其影响力减小，智库和专家们在其受众——政策制定者中的声誉大打折扣。”对于我国而言，由于政府决策体制机制尚不完善，加之专家治策制度建设滞后，专家的价值中立地位未能得到有效体现与保证，决策参与“走过场”和“失却立场”的现象仍广泛存在。譬如，有的专家大谈套话、空话甚至是假话，搞形式主义，还有的专家曲意迎合，甚至违背职业操守，发表不负责任的言论等等。当前某些专家被网友讽刺为“砖家”，在一定程度上表征了专家群体的公信力现状。

就实际操作而言，专家在扮演“反对者角色”时，其价值中立立场面临的考验与压力尤为巨大。由此逆推，确立专家群体的“反对者角色”，亦是保障其价值中立地位，进而切实发挥专家决策咨询职能的重要前提。为此需要做到：其一，强化专家责任意识，使其恪守基本职业操守。专家应自觉增强参与政府决策的使命感，明确公共政策服务于公共利益的价值理念，同时还应勇于担当，敢于拒绝外部干扰，坚持独立判断。其二，提升政府的开放性与包容性，为专家建言献策创设有利外部环境。允许多样性的存在，要能听得进不同的声音包括批评的声音，同时还应加大对专家咨询的采信力度，扩大专家意见对政府政策应有的影响力。

◆管理语录

今天的领导者必须创造一种文化，让创意能够在其中不受阻碍地流动。这样的领导者致力于问题的发现，而不仅仅是问题的解决。他们乐于接受错误甚至是失败，因为他们知道同成功相比，错误或失败会教给他们更多东西。正如诺曼·李尔曾经对我说过的：“不管我到哪儿旅行，那里都存在着宝藏。”有效的领导者可以建立有适应能力和创造能力的学习型组织。这样的组织有能力在问题成为危机之前找出它们，不管它们多么棘手。这些组织能够汇集解决问题所必需的创意和信息。它们不怕检验可能的解决方案，或许是通过一个试验计划。最终，学习型组织可以提供机会来反思和评价过去的行动和决定。

——摘自[美]沃伦·本尼斯《领导的轨迹》（Managing the Dream : Reflections on Leadership and Change）

◆管理关键词

提升项目管理水平的关键

□黄 涛

从1982 年鲁布格水电站引入现代项目管理制度之后，我国各行业的项目管理水平有了很大提高，然而在重大项目建设的市场主体建设方面仍然存在着一些问题和缺陷。

回顾新中国成立以来重大项目建设的发展，计划经济时代的特色是“集中力量打歼灭战”，在经济薄弱的情况下通过行政调拨的方式以举国之力完成与国计民生有关的重大项目，两弹一星和重工业基础建设就是由此带来的突出成绩。当时，在苏联式计划体制的思想下，各行业呈现条块分割格局，各自均按计划管理思路建立设计院、设备制造、工程企业各管一段的体系，根据国家总体规划完成自上而下分配而来的任务。

改革开放以后，计划体制暴露出重重问题，诸如“重立项轻管理”“跑部钱进”等现象直到现在仍有遗风。更重要的是，如何建立适应市场经济环境的重大项目组织格局，如何建设符合现代企业制度的市场主体，这是一个直到现在仍然需要探索的问题。

目前，条块分割的行业格局尚未打破，往往仍是以专业职能进行划分，设计院、建筑施工企业、设备制造企业等各自为政，各单位仅负责自身业务范围内的职责，缺少以市场和项目为导向的强有力市场主体来负责重大项目的总体设计和建造。

这带来了一系列的问题，例如项目质量缺乏有效的总体责任人，缺乏原创性总体设计能力等。在市场格局上，建设主体各自为战，各单位因项目建设才走到一起合作，各专业化主体之间缺乏协同，缺少长期协同发展机制，导致行业整体技术积累和管理能力难有突破。

以工程行业为例，当前重大工程项目上越来越多的业务以总承包形式出现，然而设计院、施工企业、设备制造企业均发现，自身在全面承担工程责任时能力不足，需要补齐短板，谋求设计、采购（制造）、施工一体化运作，然而这一道路却是艰难曲折的。

中国是一个大政府的社会，加上发展阶段的原因，政府政策对于行业发展非常关键，尤其是国有企业。然而国有工程企业往往依附于各行业的集团企业，不容易产生国际上那种跨多个行业、实力雄厚的工程集团，同时也没有对工程行业发展进行统筹规划的跨行业独立政府主管部门，其发展受到行业规划的极大影响。当行业忽起忽落时，工程企业往往会受到极大的摧折，例如产能过剩需要压缩时行业总体业务可能会有 20%的下降，但对工程企业就可能是 80%甚至 100%的业务萎缩。这种强周期性对于工程企业的长期发展极为不利，尤其对建设周期长、人员素质要求高的高科技工程。当初运十项目的下马导致中国大飞机设计能力的断代就是一个显著的例子。缺少强有力的工程项目建设主体，就很难应对各行业的强周期波动。

在中国，传统的工程组织模式是专业化企业之间的协作，之后通过向国际先进经验学习，逐步引入了 EPC 总承包等工程管理模式，在市场竞争中一些设计院、设备制造商或施工企业逐步具备了 EPC 总承包商的资质、经验和能力。然而实际工作中，仍然是不同专业化主体采取分工协作的方式完成工程建设，EPC总承包商扮演的主要是协调者的角色。这种专业化分工协作的模式会导致松散的产业格局，在竞争比较充分、技术比较成熟的工程行业，这可以通过市场关系灵活配置资源，激发同类业务企业之间的竞争，形成活跃的发展态势。然而，对于复杂系统工程领域，这种专业化分工协作的模式会导致产业发展缺乏一个主导者。任何一个专业化企业都无法胜任复杂系统工程中的总体设计、建设、管理、升级换代的全部工作，而各自独立负责其中部分工作会导致一个问题：谁来负责总体工作？谁来负责产业的长期发展？

以核电为例，设计院负责系统设计工作，理论上可以充当核电产业的主导者。但从实践看，核电设计不是关起门来就可以做出来的，需要和设备制造、施工等企业的实际技术能力紧密相关，只有立足于产业现状才能形成可实现的系统设计，同时还要根据现实发展形势不断完善。同时，产业主导者的作用还在于，一方面如同中广核工程公司这些年的实践，在产业大发展时用市场杠杆充分调动全社会资源完成核电站的大规模建设，另一方面如西方核电发展停滞期时所表现的，在业务大幅萎缩时保存产业种子，进行新堆型研发，为未来发展积蓄力量。

在计划经济时代，产业主导者的角色是由政府来担任的，两弹一星就是最明显的例子。到了市场经济时代，政府直接参与市场活动不符合市场规律。对于核电站这样的复杂系统工程产业来说，政府退位会导致主导者缺位的现象，需要有强有力的市场主体能够承担起产业长期发展的任务。从西方发达国家来看，复杂系统工程的产业主导者往往是由特定的公司来承担的，典型的例子有如波音和空客，它们负责大飞机的设计建造全流程工作，具体元器件生产则是由庞大供应链来完成。

因此，对于重大项目的组织和管理而言，在市场经济环境下迫切需要培育强有力的市场主体，使其能够承担项目建设的总体责任、主导产业的长期发展和技术进步、参与激烈的国际竞争。这意味着要打破条块分割的行业格局、鼓励跨行业的竞争、推动工程企业的兼并重组、促成产业链纵向和横向一体化整合，催生适应国际国内跨行业激烈竞争的企业。