责编： 兰文飞 E-mail:lanwenfei@126.com Tel:010—62806237

◆国家治理

国家治理能力现代化为人大工作提供新动力

□陈晓明 黄 晔

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下称《决定》）提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是执政党首次从现代国家建设的高度对中国未来发展战略作出的顶层设计，必将极大推动我国的民主法治进程，也将为人大工作发展注入新的动力，带来新的挑战，倒逼人大工作及时跟进。



国家治理的“顶层设计”需要人大立法职能的有力跟进

《决定》指出，全面深化改革，必须坚持“加强顶层设计与摸着石头过河相结合”。推进国家治理体系和治理能力现代化需要顶层的制度设计，关键在于制度的改革和创新。习近平总书记日前在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调，“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革”。为此，人大立法职能必须主动、有力跟进，把立法决策和改革决策结合起来，全面梳理现行的法律法规，抓紧制定全面深化改革急需的、条件成熟的法律法规，及时修改、废止与全面深化改革不相适应、不合时宜的法律法规，发挥立法在引领、推动和保障改革中的重要作用。

从制度设计层面梳理、审查和推进建立“正面清单”和“负面清单”。《决定》指出，要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程；实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。对于政府的公权力而言，遵循“法无授权即禁止”的原则，建立公权力的“正面清单”，就是依据法律把各级政府和各个政府部门所掌握的各项公共权力逐一加以列明，将清单以外的事情交由市场调节和社会自律，做到职权法定，同时将清单公之于众，主动接受社会监督。相应地，对于公民的私权利，遵循“法无禁止即自由”的原则，建立市场主体准入的“负面清单”，即确定市场主体不能进入的领域和产业，实行各类市场主体平等进入、充分竞争、优胜劣汰，无需政府审批。这种颠覆性的制度安排，必须通过法律法规将其固定下来，从制度上突破固有利益藩篱。

加快建立运用法治思维和法治方式化解社会矛盾的体制机制。《决定》提出，要创新有效预防和化解社会矛盾体制，把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。同时，改进社会治理方式，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。这实际上是明确了化解社会矛盾的两大原则：一是诉访分离，即把涉法涉诉信访从信访工作中剥离出去。二是通过法律制度平衡和调控不同阶层的利益诉求。根据《决定》的要求，人大要及时制定或修改有关法律法规，把群众利益诉求纳入制度化、规范化、法制化的轨道解决。

通过立法推动以行政审批制度改革为突破口的政府职能转变。《决定》指出，必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。其中，行政审批制度改革是加快政府职能转变的关键环节，涉及中央及地方权力和利益关系的再调整和划分。李克强总理在2013年全国两会期间形象地说：“这是削权，是自我革命，会很痛，甚至有割腕的感觉。”因此，行政审批制度改革不能单纯寄望于政府“放权、减权、限权”的政治自觉，还要通过法律和制度去约束。这也是当前人大立法工作的重点。

政府治理能力的提升需要人大监督职能的有为跟进

一个现代化的国家治理体系，本质上讲是一个政府职能合理到位，政府权力边界清晰，公共权力不缺位、错位和越位，以实现社会公正的科学治理体系。《决定》指出，要强化权力运行制约和监督体系，加强人大预算决算审查监督、固有资产监督职能，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。这将进一步倒逼政府提高治理能力和水平，同时也将进一步倒逼人大强化监督职权的刚性和针对性，在对政府的监督上有所作为。

在对政府“钱袋子”的监督上要有所作为。《决定》从国家治理的高度对财政的地位和作用作了全新的定位，对人大预算审查监督的内容、方式方法提出了更高更严格的要求。人大要对《决定》所提的目标要求进行分类梳理，创新监督方式，主动介入，跟踪调查，对症下药，推动解决突出问题。如要以管理资本为主，加强对国有资产的监督管理，将国有资产监督纳入日常经常性监督范畴，推动国有资产真正从“全民所有”到“全民所用”，让全体人民更多地直接分享到改革发展成果。要将预算监督的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，实现对政府全口径预决算监督等。

在对底线民生保障问题的监督上要有所作为。《决定》提出，要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，推进基本公共服务均等化。人大要把推动解决民生问题作为当前工作的重中之重，以保基本、兜底线、促公平为准则，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等监督方式，加强对社会广为关注的重大民生工作的监督，积极回应社会关切。

扩大社会的参与需要人大工作实践的有序跟进

社会和公众参与是现代民主政治的一种具体体现，是衡量国家治理能力是否现代化的重要标准，是在多元利益下保证政府有效制定、实施公共政策和实现社会共同治理最优化的重要手段。《决定》强调要发挥人民群众的积极性、主动性和首创精神，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度的优越性。公民参与政治由低到高可分为三个层次：普通公民对政治的参与，知识分子对政治的参与，少数政治代表人物通过党派、团体对政治的参与。人民代表大会制度是公民表达利益诉求和实现政治参与最直接、最广泛的渠道，是把人民的意志通过法定程序上升为国家意志的制度途径。因此，从各层次各领域扩大社会有序参与，是国家治理能力现代化对人大工作提出的新要求。要进一步扩大普通公民和知识分子对人大工作的直接参与，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径。邀请公民旁听人代会会议，扩大公民对常委会监督、重大事项讨论决定等其他工作的参与。进一步扩大代表对常委会工作的参与，建立常委会联系代表和代表联系选民的双联系制度，邀请代表参加立法、监督等各项工作，高质量办理好代表议案建议等。

◆公共决策

进一步完善政府决策体制

□张颖春

在我国政府管理体制中，决策的科学化、民主化、法制化一直是政府管理体制改革的重要方向，并且已经取得了不少进展，但仍存在一些问题，需要通过分析理解政府管理决策的内在机理加以改进。

目前我国政府管理体制是呈金字塔型的科层制，体现为权力和信息都由体制外向体制内、从下层向上层集中的特点。从责任角度来看，每一行政层级对上负责；从信息角度分析，无论是中央还是地方，上级决策层信息来源众多、渠道广泛，掌握的信息相对完备；政府管理体系内部的信息相对封闭，纵向的上下级之间信息不对称、横向的部门之间信息不对称、体制内与体制外之间信息不对称。就决策过程而言，重大决策之前一般都经过各下级相关政府部门和地方政府的讨论、向有关专家学者征询建议和向各方征求意见的过程。除此以外，对于涉及公共利益的问题，我国政府决策过程越来越透明，强调公众的有序参与，并且决策过程与诸多决策环节逐步以政府规章等法制的形式予以明确。因此，我国的政府决策具备了科学化、民主化、公开化和法制化的特点。

尽管目前我国的决策体制已经达到相当程度的科学化、民主化、公开化和法制化水平，但也存在着一些有待解决的问题。

由于权力和信息向上集中，决策层的信息处理成本过高。朱镕基曾经在接受日本经济学家宫崎勇采访时表示，他本人一年批出去的文件包括人民来信接近一万件，每天有无数的人打电话要求接见。根据朱镕基的谈话，我们可以推断，决策层每天既要阅读大量的材料信息，又要进行大量的决策批示，加之以其他的公务活动，工作负担非常沉重。

在我国政府体制中，每一行政层级和部门虽然对上级负责，但这种负责既有政治责任，也有领导岗位的行政责任和法律责任，从重要性的角度来说，政治责任高于行政责任，所以各级决策者主要承担政治责任，岗位的行政责任和法律责任较少。政治责任与行政责任交织在一起，会导致无论纵向层级之间还是横向部门之间权力边界不清晰的问题，岗位职责缺乏法定化，工作流程缺乏法制化，这既是上下级之间和部门之间可以相互推诿责任的原因之一，而且还可能干扰正常的工作秩序，即便是已经形成的决策事项，会因为更高层领导的不同意见而改变。虽然实际工作中有行政问责制度，但领导干部的行政责任与党委领导的集体责任之间的边界不容易厘清，所以经常出现被问责的领导干部异地调任、甚至升迁的情况。我们平时所说的人治和法治的区别，其实也就在于是对人承担责任还是对法律承担责任的问题。

决策过程虽然趋于民主化，但施行民主决策方式主要表现为决策前分散信息集中化的过程，如广泛调研、听取意见等；而缺少决策前和决策中集中信息分散化的过程，由内向外、由上到下释放的信息有限，或者说决策前与决策中的内外之间与上下之间互动不够，往往是在决策之后的执行过程进行充分的信息交换以达到统一思想、统一行动的目的。这一点与发达国家有很大区别，发达国家通常是在决策前进行充分的、甚至是公开的政策辩论，经过多方不同利益代表谈判最终形成统一意见或以法律的方式确定下来，在形成政策后的执行阶段不再需要特别的统一思想和认识，一切按照法律办事。如果政策执行环节需要投入很大的精力，在某种程度上会弱化决策环节的权威性，也不利于决策的法制化建设。

在决策程序上，一般为“专家→行政执行部门→决策者”的过程，距离最高决策最近的环节往往是下级执行部门意见的综合平衡，容易形成下级执行部门之间博弈和妥协的决策结果，缺乏战略性综合，而且很可能出现低级的决策失误。

由于决策的开放度不够，在决策后存在偏差或失误的时候，纠错成本过高。一个科学的决策体制必备的特点就是具有自我纠错能力，由于信息开放度不够以及科层制特点，造成政策制定过程中体制内的下级出于种种顾虑，难以对上级的失误进行纠错，往往等到政策出台之后，引发了负面的社会影响，倒逼实现纠错。尽管有些决策由于信息不完全，失误无法避免，但有些决策失误则是由于开放度透明度不够导致的，纠错成本太高，是可以通过改进决策机制避免的。

综上所述，我国政府管理中的决策体制需要在适度分权的理念下进行改革，建立完善的决策责任体制。在坚持党的领导前提下，以分而不散为特征，以决策科学化和民主化为目标。而建立、健全政府科学决策、民主决策、依法决策的程序与机制，完善决策体制，无疑是推进社会主义现代化建设进程中提高政府管理能力的关键环节，也是贯彻落实科学发展观、建设法治政府和服务型政府的重要途径。

◆战略参考/智库建设

如何建设中国特色新型智库

□苗源德

十八届三中全会明确提出，要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。日前，科技部办公厅调研室和中国科学技术发展战略研究院邀请业界专家围绕如何更好地发挥智库在决策中的作用进行了深入研讨。现将与会代表关于中国特色新型智库建设对策的发言简要归纳如下。

深化智库功能认识

过去，人们更多地认为智库功能只是为政府提供决策服务。而中国科学技术发展战略研究院王元明确指出，从整个社会发展历史来看，智库非常重要的一个功能是，带领社会未来发展的、主流的和先进的思想和精神。对于未来先进性和主流思想的阐述，尽管可能是多元的，也可能是矛盾的，但总是朝着进步的方向。对于智库这个非常重要的促进社会进步的功能，应当给予更多的重视。

培育思想品市场

智库是产生思想品、产生智慧的人才库。现在“库”很多，“智”的质量不高，库里边的生产品、思想品也不够。对此，中国国际经济交流中心总经济师陈文玲认为，要引导一部分官方、半官方智库去行政化，变成第三方独立智库。使之在深入研究和持续性研究基础上发表独立见解，逐步走向市场，并且在向决策层和市场需求者提供思想品方面，形成平等的智库竞争机制。谁的思想品有影响力，谁的观点和建设性意见或战略设计对国家战略、国家决策、国家政策及其社会作出的贡献大，谁就应在竞争中脱颖而出。

中国社会科学院经济研究所张晓晶认为，智库是思想库。良好的思想市场环境是智库得以生存、发展，孕育独立精神的土壤。在这个思想的市场上，应该有大量的、多样化的思想产品。在开放的环境下，大家独立发表自己的意见，才能集中大量的思想资源，激发思想产品不断产生。

王元也指出，在诸多因素中，决策行政机制对智库的影响更为深刻。决策行政机制决定了思想市场的规模、供给渠道和市场的多样性。没有决策的需求，不可能创造出一个多样化、大规模的、严肃的思想市场。

创新智库运管机制

良好的智库运行管理机制是建设新型智库的一个重要内容，它涉及智库的科研和人员的管理、成果发布等方面。对此，陈文玲主张应借鉴发达国家智库运行管理经验，引进他们的制度设计，消化吸收再创新，由一个部门负责设计、转化为适合我国国情的政策。在顶层设计中，应给智库参与决策的机会，只有了解国家需要什么，才能提供出适应需求的智库产品。此外，智库还要建立转化机制，要把研究成果转化为决策报告、重要论文和有影响力的著作等，拓宽转化的方法和路径，这样才能更有效地为决策服务。

国务院发展研究中心社会发展研究部葛延风也强调，要推进智库发展，必须建立良好的激励机制，其中包括待遇水平、发展机会、平等自由的研究氛围和环境、研究视野、成果发布渠道等，综合运用各种激励措施，充分调动科研人员积极性。当然，也需要建立必要的约束机制，规范行为。

重视战略研究

根据我国智库研究现状，国务院参事室刘燕华认为，国外很多知名智库都投入大量的资金研究中国发展战略，如中国能源发展战略等等，并得出了很多具有政策指导意义的结论。反观国内，我们有翔实的资料，很好的科研积累，但更注重研究技术，对战略研究却不那么重视。事实上，战略失误才是最大的失误。我们应当建设一流的智库，为一流科学家提供充足的资金，让他们创造思想，营销思想，并且把思想转换为政策。

陈文玲也指出，美国有2000多个智库，研究实力非常强。这些智库就一些专题已经连续研究多年，对一些重大问题都有非常强大的战略储备，甚至深入到具体实施环节、谈判重点，等等。我国智库在竞争力、战略设计能力等方面面临严峻挑战。如何专门针对国际重大战略问题进行深入研究；如何打破部门分割，在国家层面进行跨领域的综合战略研究。这是必须考虑的重大问题。

强调练好智库内功

练好内功也是建设新型智库的重要组成部分和必然要求。智库内功包括智库人员的研究能力、智库的产品质量和种类、支撑智库产品生产的数据和知识基础及设施的建设等方面。对此，葛延风指出，目前，有些智库的研究成果质量不高，主要是一些成果缺乏足够的理论和实践依据，行文八股化，而且常常把重点放在过于宏观的改革方向、原则等方面，在具体方案设计尤其是操作性政策设计方面则很不够。这和研究习惯、表达方式有关，但更大程度上表现出智库的整体研究尤其是操作性整体研究的能力不足。因此，必须着力提升研究能力，强化理论和实践以及国内外经验的结合，突出操作性政策研究，强化比较分析和政策评估。

中国科学技术信息研究所赵志耘则强调，中国智库面临很多问题，如外部环境问题、运行机制、管理制度等。但更为关键的是智库首先需要明确自己为谁提供产品，应当提供什么样的产品，提供的产品是不是政策决策层所需要的，质量是不是值得信赖。赵志耘还进一步指出，智库的产品总体上分为三类：第一类是参鉴类的研究报告，核心是梳理总结国外的经验做法和对中国的启示。第二类是分析类的研究报告，分析类的研究报告首先要把事实说清楚，其次要把问题分析清楚。第三类是政策类的研究报告。政策类的研究报告需要满足服务对象的特定需求。首先要了解政策制定和适应的环境；其次要合理合法，在合理合法的框架下满足决策者的政策需求；再次要清楚政策可能产生的后果，具有可行性和可操作性。可能性分析不够，不掌握政策执行可能产生的后果，就可能产生误导和偏失。

王元认为，我国官方智库承担了很多短期的政策研究任务，这些任务使得中国智库对于政策的延续演化、实际的观察、问题的把握等方面有了持续的积累。但问题是，中国官方智库并没有就此建立一个很持续的数据基础，没有建立相应的研究范式。因此，他强调中国智库需要建立自己的数据和知识支持基础，将过多经验性研究转向更为科学的规范研究。

◆管理语录

在没出现不同意见之前，不做出任何决策。

——美国通用汽车公司总裁艾尔弗雷德·斯隆

如果有一个项目，首先要考虑有没有人来做。如果没有人做，就要放弃，这是一个必要条件。

——柳传志

管理就是把复杂的问题简单化，把混乱的事情规范化。

——美国通用电器公司总裁杰克·韦尔奇

唯一持久的竞争优势，也许就是比你的竞争对手学习得更快的能力。

——美国壳牌石油公司企划总监阿瑞斯·德格

如果你不能战胜对手，就加入到他们中间。

——美国企业界名言

新经济时代，不是大鱼吃小鱼，而是快鱼吃慢鱼。

——美国思科公司总裁约翰·钱伯斯