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

◆管理视角

创新社会治理仍需解放思想

□陶希东

党的十八届三中全会在“创新社会管理体制”的基础上，提出了“创新社会治理体制”的新思想。从“管理”走向“治理”，仅有一字之差，但它充分显示了中央领导治国理念国际化、行政管理方式现代化、国家—经济—社会边界融合化等重大趋势，必将引发政府体制和社会体制的深化改革与创新。

“治理”作为发端于发达国家语境体系下的一种管理理念，本身蕴含着丰富的内涵与深刻本质，也是一种被实践证明、能够解决诸多社会问题的有效工具。要想建构旨在实现民主、互动、合作、协调的“社会治理体系”，首要环节是全社会成员需要进一步解放思想，尤其是各级党政领导干部，要站在深化改革的立场上，破除旧有思想的束缚，主动掌握“治理”的本质与内涵，积极认识、认同、接受“治理”思想的精髓，提高创新社会治理的文化自觉性。唯有如此，才会实现并保障社会治理体制的持久高效运转。十八届三中全会提出的“实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境”，全面展示了共产党人勇于探索实践的勇气和决心。

中国自秦帝国后几千年来都是单一制集权型国家，再加上新中国成立后30多年的计划经济体制，使得官本位、政府主导的思想，渗透在中国经济社会的各个方面。在资源配置和办事能力上，政府独大、社会弱小，社会依附政府而生存；依靠行政权力和自上而下，由政府直接提供和生产公共服务；政府“管了许多不该管、管不好的事情，本应该管的事情反倒没有管好”的职能错位等，自然成了中国政社关系基本格局的一大问题。这种自古以来的中国式社会思想和实践做法，在某种程度上，制约着以公私合作伙伴为核心要义的社会治理体系建构。为此，要建构中国特色的社会治理体系，亟需在全党、全社会树立以下五大新思想、新理念。

破除“政府本位、官本位”思想，树立新的“民本位、社会本位”思想。世界发达国家和新兴经济体的实践充分表明，有一个英明的党政系统和一支现代化的党政人才队伍，是任何一个国家走向繁荣发展的必要条件，尤其是对推动国家转型具有决定性作用。但假如一个国家绝大部分资源高度集中在党政体系内、绝大部分有才能的年轻人打破头想进入党政系统、绝大民众认同官位高低成为一个人成功与否和高低贵贱的核心评价标准时，表明经济的持续繁荣发展与社会的和谐稳定缺乏应有的内生性基础。习近平总书记指出，我们推进改革的根本目的，是要让国家变得更加富强、让社会变得更加公平正义、让人民生活得更加美好。这充分说明，一个好的社会治理体系，一定是以人民为本位、以社会发展为本位的，更需要在财富资源公平配置格局下，让每个人在多元领域中充分实现自己的人身价值，共享经济成果，共享流动机会，激发活力，实现自我价值和国家利益的统一。

破除有偏见的“社会组织恐惧症”，树立信任、包容的“政社合作伙伴”思想。西方发达国家的社会治理实践已经表明，一个好的治理体系，一定是公共服务提供者——政府（主导服务决策权）和公共服务生产者——市场或社会组织（主导服务操作权）的有机结合体，社会组织的有效参与和充分竞争，是全面提高公共服务质量、效益、效率的必然选择和重要保证。中国特色的社会治理体系，自然离不开大量社会组织的直接参与。但令人遗憾的是，当前我国一些拥有实权的职能部门领导，对社会组织持有既仁慈又专制的矛盾看法，在口头上承认并强调社会组织的重要性，但在实践行动中，对一些草根组织或社会组织“不放心、不信任、不还权”，害怕其“不稳定、不守法、不听话”而影响工作政绩，严重制约了社会力量的成长与壮大。殊不知，只要建立健全严格的卖方市场检验（服务评估制度）和买方用户选择机制，一些不称职、没能力、没效率的社会组织，自然会被公共服务市场抛弃。当务之急是，政府要从合作伙伴的角度出发，给予社会组织更加信任、更加宽容的态度，放手让其发展。

破除部门化的“狭隘利益主义”，树立全民性的“国家利益、人民利益”思想。伴随着30多年的改革，政府体制出现了“权力部门化，部门利益化，利益行政化”的格局，尤其是在“利益部门化”和既得利益思维下，最大程度地增加和最小程度地损失部门利益，恰恰成为当今跨界协同治理创新的最大阻力。在这种狭隘的部门利益导向下，“好事抢着管、没有利益的难事坏事相互推诿或无人管”成为政府管理的必然结果。社会治理创新的出发点和落脚点是最大程度地改善人民的公共利益，唯有实现多个部门之间的跨界合作、互动与共治，才会解决好某个部门无法单独解决的复杂社会问题。当务之急，在社会治理创新中，需要各级职能部门领导，破除部门利益得失的传统思维，树立全民利益思想，要以促进人民整体利益为准，相互协同配合，共同保障改革的系统性、整体性和协调性。

破除先入为主的“唯我独尊”想法，树立依靠并发挥“群众智慧”的思想。任何一个国家的统治，离不开社会精英群体的智慧和才能。近年来，我国出现了一些地方官员忽视或辱骂基层民众的现象（如某地官员骂农民不要脸），这折射出“官本位、唯我独尊、我说了算”等特权思想，一些政策的出台并没有真正听取广大人民群众的意见和想法。我们要知道，真正的智慧潜藏在人民群众的劳动实践中，如1978年安徽“小岗村”18位农民开创的家庭联产承包责任制全面拉开我国改革大幕的实践，充分说明了“理论来自于实践”的道理，更验证了广大劳动人民群众的无穷智慧。



这就要求我们的决策者和管理者，克服在办公室“闭门造车、拍脑袋”的行为，坚决奉行“没有调查就没有发言权”的理念和做法，走出办公室，走向基层、走进民众，充分听取民众的想法和建议，最大可能地吸收广大劳动人民群众的智慧，以提高社会公共政策的可行性和实效性。

破除行政导向的“资源垄断配置”思想，树立消费导向的“竞争性资源配置”意识。我国经济体制改革表明，确立企业的市场主体地位，营造充分竞争的大环境，让市场发挥资源配置的决定性作用，是创造中国经济奇迹的核心因素。能否像经济体制改革一样，探寻出一套实现社会资源公平配置的社会化竞争机制，将会决定社会治理的成败。当然，这是制度建设的范畴，但制度建设还要以拥有正确先进的改革思想为基础。因此，在创新社会治理体系进程中，资源高度集中的政府，要以提升公共服务效益和质量为核心，破除“资源垄断供给”的传统意识，主动分离公共服务的供给和生产，以满足消费者需求为导向，积极构建公共服务的卖方市场和买方市场，建立健全公共服务购买机制，在公益性事业单位、社会组织、私有企业之间，营造相互竞争的氛围，给民众更多的服务选择权和监督权。只有这样，才会在促进政府职能转变、社会力量成长的同时，以较低的社会成本，有效改善公共服务的规模和质量。

◆国外智库

美国智库建设的启示

□刘恩东

美国智库在建设中坚持了独立性、非营利性、特色化、现实性和简洁性的发展方向。独立性是美国智库的本质特征和核心价值，体现在机构独立、研究独立和经费独立。非营利性重点强调政策研究、影响公共政策、推动社会发展和社会进步的组织目标。特色化主要体现在明确的价值取向和发展方向、自身特色、重视对重大问题的长期跟踪研究，努力打造智库品牌等三个方面。现实性强调研究成果的对策性、实效性。简洁性体现在文风、迅捷的研究成果、富于针对性和实效性的决策咨询建议。美国智库的特点和建设做法发人深思，值得借鉴。

国家的财税与法律支持是智库健康发展的重要保障。国家财税政策支持对美国智库产业的发展有重要推动作用，如：美国政府专门设立了国家科学基金会，每年有十几亿美元的资金专门用于资助各种智库；政府对智库还有税收方面的扶持，智库享有免征所得税和财产税，公司和个人对智库的捐赠可从应纳的税额中扣除。为智库发挥作用提供法律保障是美国扶持智库发展的又一重要举措。在美国，咨询是政府决策过程中的法定程序，政府项目的运作与论证等各个阶段都必须要有不同的咨询报告为参考。这为智库充分发挥资政作用创造了条件。

多元化、多渠道的资金来源是确保智库运作的独立性和灵活性的重要基础。美国智库的经费来源于公司团体、基金会、政府、个人的捐赠、本机构的基金收入等多个渠道，如布鲁金斯学会，4%的经费来自政府，74%来自公司和个人。多元化的、充足的研究资金来源，既保证了研究的资金支持，也有利于免受利益诱导而丧失研究的独立性和灵活性。

着力打造智库特色“拳头产品”、树立“品牌”形象是智库强化核心竞争力与政策影响力的重要内容。保持智库的核心竞争力与政策影响力是智库在日趋激烈的竞争中立于不败之地的法宝，为此，许多智库都非常重视打造“拳头产品”和树立“智库品牌”。智库的“拳头产品”既包括一些特色研究项目，也包括一些有重大影响的学术刊物。国际智库大多定期出版自己的刊物，近年来，国际智库在学术期刊上的投入不断加大，有些智库甚至将学术期刊提升到与所在机构同等重要的地位，努力打造学术精品和“思想载体”，不断强化智库的品牌形象。例如战略与国际问题研究中心《华盛顿季刊》，布鲁金斯学会的《布鲁金斯评论》，卡内基国际和平基金会的《外交政策》，尼克松中心的《国家利益》季刊，而外交关系委员会的《外交》双月刊则影响最大、地位最高。

高度重视政策咨询成果的质量是智库发展的生命力所在。智库政策咨询成果的质量主要体现在三个方面：一是成果的创新性、实用性和针对性。“提出政策理念是思想库的基本任务。”能否提出解决经济社会现实中重大战略问题和关键问题的新思想、新论断、新理论，剖析问题的深层原因、提出富于针对性和实效性的新举措是智库成功的第一要素。布鲁金斯学会、兰德公司、斯坦福研究所等能成为国际一流的智库就源于其新思想、新观点、新理论。二是研究分析的科学化。三是建立了严格的质量管控和成果评价机制。美国智库都很重视咨询研究的质量管理，每个管理库都有一套严格的成果评审制度。为了确保研究质量，兰德公司制定了一套严格的考核标准。考核标准主要有两个，一是兰德高质量研究标准，另一个是能够反映兰德特征的“兰德特殊研究标准”。兰德公司这些考核标准和程序是兰德享誉全球，成果质量高的基础。兰德公司按照上述标准，对公司内部研究团队和研究成果进行客观评价和考核。考核包括内部考核和外部考核两个部分，每4年或5年进行一次。内部考核是各研究部门的管理团队对自己部门的研究质量进行内部评级和总结。在进行内部考核的基础上，还要进行外部考核。参与外部考核的人员由两部分组成：一部分是来自兰德公司以外的考核人员，这部分人员属于核心成员；还有一部分人员来自兰德公司的其他部门。被考核部门的管理人员不得参加和干预本部门的外部考核。兰德公司还从社会上聘用了约600名全国有名望的教授和各类高级专家，作为特约顾问和研究员，主要任务是参加兰德公司的高层管理和对重大课题进行研究分析和成果论证，以确保研究质量及研究成果的权威性。

灵活、完善的用人机制及良性的人员流动机制是智库发展的根本。一是根据战略定位确立较合理的人员结构。由于智库机构的特殊性，一般要存有一些高端领军人物，要求高、中级研究人员占较大比重，一般是两头小，中间稍大。也需要一批与之相配合的研究力量、管理团队和服务人员，形成在相关领域研究咨询竞争力的基础。同时，应统筹人员的引进、培养和考核，注重人员来源的多元化和学术背景的多样化。二是广泛借助外力为己服务，如通过广泛聘用研究员、客座研究员、高级顾问等多种渠道，扩大智库专业人员的视野，提高研究水平。三是以项目为载体组织人员进行跨学科综合性研究，建立起非常广泛的专家学者网络。四是建立良性的人员流动机制。美国智库建立的“旋转门”制的人才流动机制已成为美国政治的一大特色，即智库成员的身份在政要与研究者之间变换，智库成为政府要员的“供应商”和“蓄水池”。一方面智库将精英输送到政府机构任职，由研究者变为决策者，可以对政府决策产生至关重要的影响；另一方面也为在政府换届中的下台官员提供“落脚点”和“过渡带”，从而蓄积了很广的人脉资源。

以全球化、国际化视野谋划智库发展。是否具有国际视野是衡量智库影响力的重要指标。从当前智库发展的总体趋势看，智库发展的国际化趋势日益明显。全球最有影响力的智库无不具有全球视野，国际著名智库大都纷纷开展国际交流合作、举办国际学术会议和讲座、跨国组织项目研究、拓展研究领域和业务范围、在世界各主要国家建立分支机构并拓展海外业务，获得来自不同国家和地区的真实信息，并站在不同的视野和角度研究问题，不断提升自身的研究实力，推动决策咨询国际化发展，增强智库的国际话语权和国际竞争力。

完善的智库成果传播、转化、应用机制是智库助力政府提升决策水平的助推器。智库决策咨询的最终目标和最终价值在于改进决策水平，提高决策质量。因此，能否构建多渠道的成果推销机制，努力提升智库的社会影响力是智库是否成功主要标准之一。美国智库通过多渠道全方位推广传播研究成果，起到了广泛的效果和作用。

◆管理语录

管理就是决策。
——美国管理学家赫伯特·西蒙

世界上每100家破产倒闭的大企业中，85%是因为企业管理者的决策不慎造成的。
——美国兰德公司

一个成功的决策，等于90%的信息加上10%的直觉。
——美国企业家S·M·沃尔森

犹豫不决固然可以免去一些做错事的可能，但也失去了成功的机会。
——美籍华裔企业家王安博士

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

一次良好的撤退，应和一次伟大的胜利一样受到奖赏。
——瑞士军事理论家菲米尼

◆公共决策

完善预警发布体系

□董泽宇

加强突发事件预警发布体系建设，在突发事件发生或者到来之前，保障应急管理机构能及时向社会公众、应急管理人员、救援队伍、志愿者组织等突发事件利益相关者发出警报，使他们有充足的时间提前做好突发事件预防与应对工作，可以有效保护人民群众生命安全，减少社会物质财富损失，降低社会正常秩序扰动，避免与安抚社会公众恐慌心理。据研究人员测算，如果在2008年“5·12”汶川特大地震发生前安装地震预警系统，提前3~10秒发布临震预警，可以减少人员死亡至少2万~3万人。

近年来，针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等四大类突发事件，我国重点加强预警体系建设，已经初步建立起突发事件预警发布体系，在预警发布平台、管理规定与传播渠道等方面实现了较大突破。2006年12月，国务院发布《“十一五”国家突发公共事件应急体系建设规划》，明确提出将突发事件预警信息发布系统建设列入我国应急体系建设重点项目。2011年7月，国务院办公厅下发《关于加强气象灾害监测预警及信息发布工作的意见》，要求尽快形成国家、省、地、县四级相互衔接、规范统一的预警信息发布体系。在应对2008年年初南方雨雪冰冻灾害和2012年7月“韦森特”台风等重特大突发事件中，预警都发挥了重要作用，极大地减少了各种灾害损失，为保障社会民生做出了突出贡献。

预警发布体系建设的主要做法

建设预警信息发布平台。从2007年起，我国开始依托气象局业务系统和气象预报信息发布系统，建设突发事件预警信息发布平台。2011年11月，我国正式启动建设“国家突发公共事件预警信息发布系统”，包括1个国家级、31个省级和342个市级管理平台，建成后可以覆盖全国82%以上的公众。与此同时，部分省（市、区）政府开展地方投资的省级突发事件预警信息发布平台建设，其中北京、安徽、山西、宁夏、湖北和海南等省（区、市）已陆续建成省级突发事件预警信息系统，有的省市成立专门预警信息发布机构。

健全预警管理制度。部分省市先后制定出台多项关于预警管理的规章制度，规范突发事件监测与预警工作。广东省出台《突发事件预警信息发布管理办法》，明确预警发布的单位、权限、流程、级别等规定，改变过去多头发布造成公众无所适从的被动局面，提高预警发布的权威性和准确性。重庆市下发《关于做好全市突发事件隐患信息公开的通知》，建立风险隐患数据库，加强排查治理。

创新预警信息发布手段。有关部门与机构除了利用电视、手机短信、报纸等手段发布预警信息以外，还积极探索广播、微博、气象频道、预警专用终端等新的预警信息发布手段，扩大预警覆盖面。应急广播具有成本小、效果好的优点。2013年12月，中央人民广播电台挂牌成立国家应急广播中心，标志着国家应急广播体系进入全面建设阶段。应急微博具有实时互动、短小灵活、受众明确等特点，在发布预警信息方面具有巨大的优势与潜力。2011年广东省率先开通了官方应急管理微博和省级应急气象频道，为公众及时获取应急知识和预警信息开辟了新渠道。此外，近年来我国部分地区开始引进在欧美、日本等发达国家应用较为普遍的预警专用终端，安装在居民家中、工矿企业、政府机关等地方，专门用来接收预警信息。

预警发布体系建设存在的主要问题

预警信息发布滞后。预警信息发布的速度与准确性还有待进一步提高。危险源监测技术水平落后，误报、漏报、缓报等现象时有发生。监测网络分散在不同部门与机构，相互间信息交流与共享不畅通，缺乏有效整合与对接预警发布系统。预警发布的授权与审批职责不清，导致接警与处警脱节，发布周期过长，有些临灾预警信息没能及时发出。国家层面尚未规范使用预警专业术语标准，容易产生沟通混乱，延误预警发布时机，降低预警发布效率。

预警覆盖面不足。预警信息没能覆盖全部媒介渠道、区域与对象人群，存在预警“最后一公里”问题。电视、广播、报纸、手机短信等传统媒体由于受到技术能力制约，缺乏明确法律规定与有效协调机制等原因没有得到充分利用。具有灵活、互动等优势的微信、微博、网站等新兴媒体在发布预警信息方面还处于摸索阶段，存在着技术支撑、资金保障或运行模式等问题。在农村偏远地区、城中村等社会管理薄弱环节，针对外来务工人员、老残病弱与外国来华人员等弱势人群也存在着预警发布盲区。

预警宣教培训工作薄弱。目前我国应急教育还停留在“运动式”教育阶段，预警科普宣教工作不到位。各地主要通过节日活动、散发应急手册、举办知识竞赛、宣传应急法律与预案等方式开展应急科普宣教工作，没有深入系统地向群众传授预警知识与应对技能，社会公众普遍缺乏突发事件预警常识和逃生避险技能。由于没有接受预警方面的教育培训，群众无法准确辨别预警信号的种类与含义，缺乏自救互救的动手能力，导致在遭遇突发事件时错失避险良机。

完善预警发布体系建设与保障社会民生的相关建议

明确预警职责，加强各方应急协调联动。发布突发事件预警以后需要各方积极响应，相互协调配合，才能有效应对突发事件。在2005年美国“卡特丽娜”飓风灾害事件中，虽然有关权威机构提前发布准确的预警信息，但是由于当地政府应急响应不及时，行动迟缓，组织机构间缺乏信息沟通与协作等原因，结果造成重大人员伤亡与财产损失，被称为天灾版的“9·11”事件。这表明，在日常应急管理中，需要明确有关各方的预警责任，完善应急协调联动机制，保障在遇到紧急事件时，各地各部门能够相互协作与高效应对突发事件。

整合监测网络，提高预警发布速度。充分利用监测机构、基层组织、科研单位等现有监测力量，整合突发事件监测网络体系，全方位接入预警发布机构。探索成立专职负责接警研判、预警发布、联动响应等事务的突发事件预警发布中心，由各级政府应急管理部门统筹协调管理，气象部门牵头组织实施，相关涉灾业务部门参加。加大预警技术研发力度，提高预警科技水平，增强预警工作的时效性、准确性和针对性。

拓宽发布渠道，扩大预警发布范围。相关部门加强预警政策法规研究，制定预警信息传播管理办法。在紧急情况下，可以采取中断正常播出、滚动字幕、加开视频窗口等方式播报预警信息与有关防范知识。推动建设覆盖全国行政村和自然村的农村应急广播系统，改变农村基本不设防的不利局面。探索利用网络、微信、微博等新兴媒体发布预警信息方法，支持基础电信运营商、广电企业升级扩容手机短信平台，第一时间安排最优级别的通道。广泛采取人海战术、鸣锣敲鼓、电子显示屏、流动宣传车、预警专用终端等手段，填补现代科技手段无法解决的“盲区”，妥善解决预警发布“最后一公里”瓶颈问题。

开展应急教育，提高群众逃生避险能力。积极开展“进学校、进农村、进社区、进企业、进机关”等活动，加强社会媒体科普宣传力度，在全社会广泛宣传预警知识，培养群众预警观念，提高群众识别与理解预警信息能力；探索应急技能培训常态化机制，依托应急救援机构和科普场馆，建立应急救援技能培训基地，有组织地培训各类应急志愿者、学生、社区居民、村民等人群自救互救技能；定期组织开展应急演练，按照事先确定好的撤离路线与方案，组织群众在收到预警信号后及时逃生避险，增强群众预警响应的意识与能力。