◆领导科学

现代治理所需要的领导艺术

□刘 峰 张国玉

习近平总书记最近指出，我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的，是有独特优势的，是适应我国国情和发展要求的。同时，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多亟待改进的地方，在提高国家治理能力上需要下更大气力。治理能力不同于管理能力，管理能力强调控制，治理能力重在理顺引导，重在领导艺术。

顺理善导的领导艺术

在尧舜时期，黄河流域洪水经常泛滥，危及百姓生活和生命安全。为此，尧帝授命水利专家鲧来负责治水，鲧认为洪水之所以危害百姓是因为没有东西把它“管”起来，所以，他“管水”的理念就是“堵”，水来土掩，造堤筑坝，试图把洪水围住、管住，结果是洪水冲塌了堤坝。这样，鲧治水9年都没有成功，最后被放逐羽山而死。后来，舜根据百姓的意见让鲧的儿子禹继续完成这个重大任务，禹接受父亲“管水”失败的教训，改“管水”为“治水”，变“堵”为“疏”，顺应水向低处流的自然之“理”，因地形之利把壅塞的川流疏通，把洪水引入疏通过的河道，最终流向大海，从而平息了水患，禹治水成功。

二者一成一败的根本原因就在于他们治水理念的差异，鲧用堵的办法，禹用疏的方法。其实，不论是自然力量还是社会情绪，如果在相对封闭的空间里不断积聚得不到释放，最终的结果必然是爆发，引起危机，带来危害。面对不断积累的社会问题，唯有顺理疏导的方法艺术能从根本上解决问题。疏导有两个重点：一是顺理，顺应自然和社会发展规律，顺应人心和情理；二是引导，引导思想，引导方向，引导方法。治理要先理后导，多理善导。实际上，治理能力最需要的就是多理善导的领导艺术。

领导艺术要顺应治理之“理”，治理之“理”是道理之理。“理”是条理之理，分清轻重缓急，改革要有时间表和路线图。《大学》开篇就讲：“物有本末，事有始终，知所先后，则近道矣。”“理”是伦理之理，治理要追求公平和正义；“理”是情理之理和心理之理，要关注百姓的心理，开展工作要合乎情理。善导之“导”是疏导，是引导。“导”是引导之导，引领方向，指明目标；“导”是辅导之导，辅导业务工作；“导”是督导之导，要检查监督，跟进反馈；“导”是教导之导，重在提升能力和素质。善导就要在理清工作头绪的基础上去引导大家，引导大家前进。善导的目的在于使众人行，在于使民众有意愿有能力按照治理的大方向前进。

“不知有之”的领导艺术

中国古代思想家老子把管理和领导艺术分为四种层次：第一种是“恨之侮之”，第二种是“惧之畏之”，第三种是“亲而誉之”，第四种是“不知有之”。其中，“不知有之”的领导艺术，就是要求领导干部要学会营造情境，去间接地引导群众，从而“把党的正确主张转化为群众的自觉行动”。

“不知有之”的领导艺术要求领导干部善于营造制度和文化等领导情境，提供群众所需要的服务。邓小平提出“领导就是服务”。具体来说，领导提供的服务有三个重点：第一，提供群众所需的环境和条件；第二，提供群众所需的平台和舞台，提供发展的机会和实现人生出彩的机会，这就是影响群众想干、愿意干的重要激励因素；第三，把规则规范融入领导服务之中，通过服务和激励来引导群众的正确行为。

来去自如的领导艺术

现代治理的领导力从来都是从群众中来的，“小河有水大河满”。高层的领导要管战略定方向，领道路举旗帜。政治路线确定以后，要让社会和民间充满活力和动力。“从群众中来，到群众中去”是基本的领导方法和工作方法，“来”主要是把群众的智慧、意愿和力量凝聚起来，“来”指领导干部要带头，要走在前面，要与众不同，要比群众付出更多辛劳，要比群众接受更严格约束。“去”主要是发挥影响力，“去”就是放下架子，多沟通认同，亲民务实，缩小与群众之间的感情距离和心理距离。领导力来自人民，又作用于人民。现代治理主要在于培育社会的领导力，民间的领导力。只有把社会和民间的领导力提升了，中国力量才能够更好地凝聚起来。

来去自如的领导艺术要求领导干部要善于协商，善于通过协商来达到治理的目的。坚持协商于决策之前和决策实施之中，有利于寻求最大公约数，有利于增强最大共识度。广大干部一定要意识到，现代治理离不开协商民主。

法治引领的领导艺术

习近平总书记强调，凡属重大改革都要于法有据。因此，推动全面深化改革必须坚持法治引领，法治先行。需要修改法律的可以先修改法律，先立后破，有序进行；有的重要改革举措，需要得到法律授权，要按法律程序进行，以立法引领改革，以改革推动立法，以立法引领群众。

现代治理特别需要法治引领的领导艺术。法治引领的领导艺术强调通过完善方方面面的法律、制度，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型，更好地发挥法治思维和法治方式在国家治理中的作用。领导干部要根据法律规则认识和解决问题，切实转变治理方式，树立遇到问题找法的思维方式，养成解决问题用法的工作方式，进而形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。

治理之治是水治，所以，法治引领的领导艺术需要方圆兼顾。方是法律的原则性、权威性；圆是操作的创新性、灵活性。领导干部既不能用灵活性破坏原则性，也不能用原则性束缚灵活性。

现代治理的最佳境界是：坚持党的领导，保证人民当家作主，实行依法治国。做到三者的有机统一就是现代治理的领导艺术。

◆管理关键词

构建跨界治理模式

□陶希东

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》明确提出：“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。”这是我们党首次借鉴西方“治理”理念，并结合中国传统文化和基本国情而提出的一个前瞻性治国方略，具有重大而深远的意义。毫无疑问，这一新理念、新目标，必将推动中国传统的政治体制、政府体制、经济体制、社会体制等发生根本性变革，为实现中华民族伟大复兴中国梦提供强有力的制度保障。

选择最佳治理模式是治理能力现代化的关键

“国家治理体系”和“治理能力现代化”两者之间的关系，是结构和功能、硬件和软件、原因和结果的关系。一般而言，国家治理体系包括政治治理体系、经济治理体系、社会治理体系、文化治理体系、生态治理体系等基本部分，但构筑一个由党委、政府、市场、社会、民众、媒体等多主体组成的治理结构，是构建“五位一体”、系统性、协同性的国家治理体系的总体要求和根本基础。而“治理能力现代化”则是通过采取有效的治理模式、运作机制、规则制度、技术手段等，促使“治理体系”保持高效、持续、顺畅的运转，有效发挥资源配置、公共服务、释放活力、维持平衡等核心功能，以全面达到提升国家治理能力和水平的目标。这一逻辑关系表明，构筑完善有序的治理体系、选择最佳治理模式，是实现治理能力现代化的关键所在。

其中，以转变政府职能为核心，设计促使“国家和社会、国家和市场”之间相互分离的相关制度，理顺政社关系、政企关系，建构定位明确、权责一致、边界清晰的三足鼎立格局或三元结构体系，是实现治理能力现代化的首要基础。除此之外，当政府、社会、市场之间职能明确、边界清晰的时候，能否采用一种普遍化、可借鉴、可复制的一般性治理模式（运作机制、行为方式、思维模式），进而实现不同时空背景各类主体及资源的整合与对接，对提升治理能力现代化具有决定性的作用。

笔者以为，当前，中国的公共治理问题，主要有三大类：第一类是跨越行政区划边界的各类跨界矛盾和问题，如空气污染、基础设施互联互通等；第二类是跨越公私领域（公权力和社会权力）之间的问题，最典型的城乡公共服务的供给问题，以政府为主的供给方式，数量有限，效率不高，难以满足多元化需求，这是当前我们在快速城镇化进程中面临的一个核心矛盾；第三类是跨越政府部门与部门之间的问题，在很多领域中一些职能部门之间职能交叉、权责不清、相互推诿，责任不清，存在管理真空。实际上，从目前深化改革的情况看，国家已经对三个领域问题，都进行了不同程度的改革，如跨行政区边界的各类经济区规划、长三角地区城市协调会，跨公私领域有《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等，在跨部门之间有国家大部制改革等。

尽管如此，但在理论上，我们仍没有形成一种能够同时包含这些治理内容的通用性治理模式，致使有些改革创新呈现出显著的单向思维、时空效应不足等问题，例如像我们目前旨在解决京津冀、长三角等地的雾霾问题时，假如仅仅关心跨行政区联合监管机制而忽视政府与社会组织、广大民众之间的合作治理机制的话，难以从根本上取得治理实效。也就是说，这类问题，不仅是跨行政区问题，更是公私合作治理的问题，需要综合性治理模式加以解释和解决。因此，我们在强调转移政府职能、培育社会力量、增强市场力量，促使政府—市场—社会相互分离，构筑现代治理体系的同时，探求和创建一种“有分有合、互动合作”的通用性、普遍性治理模式，将不同时空的政府、市场、社会三方及其相互关系有机连接、整合起来，是我们解决好绝大多数公共问题的一个理论前提和思想工具，这无疑对提升治理能力现代化具有重要价值和意义。

加快形成具有中国特色的“跨界治理”新模式

本文所说的“跨界治理”，是借鉴西方治理思想和结合中国国情而提出的一种现代治理模式，它对我们处理国际、国内诸多重大现实问题，都具有普遍性、通用性、总体性的指导意义。可以说，跨界治理模式的有效建构、规范运作、创新发展，是我们全面实现治理能力现代化的重要依托和保障。跨界治理模式是由跨行政区治理、跨公私合作伙伴治理、跨部门治理三大模式构成的统一整体，旨在通过从城市与城市（抑或地区与地区）之间、政府与社会—市场之间、政府部门与部门之间三个维度出发，架构一套各有侧重、相互联系、互动合作的正式或非正式运作体系，全方位、协同性地解决绝大多数社会公共问题。

其中，跨行政区治理，主要是针对跨行政区或区域性公共问题（流域水问题、空气污染问题、区域基础设施建设、跨区域犯罪、传染病防治等），借助相邻政区之间的制度合作，降低区域交易成本，协商解决单个地区政府无法解决的跨界区域问题，提高跨界区域发展能力和整体竞争力。当前我国京津冀、长三角、珠三角等区域，亟待建立健全跨行政区治理的体制机制，共建世界级大都市圈。跨公私合作伙伴治理模式，主要是针对基本公共服务规模不足、效率不高、质量不高的问题，通过建立政府购买服务、委托、合同外包等形式，扩大公共服务供给数量，提高供给效率和质量，满足民众多元化、多层次的需求。这种治理模式在教育、医疗、养老、文化、心理教育、康复等基本公共服务以及消防、供水、急救、园林维护、垃圾处置等诸多领域加以应用，但在这一过程中，拥有强有力的社会组织或民间力量，是承接政府职能、提高治理能力的重要保障。跨部门治理模式，主要围绕政府部门各自为政、政出多门的问题，通过机构兼并、职能整合、信息共享等方式，采用大部制、部门间联席会议制度等，实现政府监管“无缝隙对接”，杜绝“好事抢着管、坏事不愿管”的现象。

毫无疑问，面对跨越不同属性边界（跨行政区界线、跨公私领域、跨政府部门权力边界）、不同类型的公共问题，应该选择最适应其时空属性的治理模式。例如当面临京津冀、长三角、珠三角等全球城市区域范围内的一些跨界问题时，应主导选择跨行政区或跨政府治理模式加以解决；而当某个城市的公共服务短缺时，优先选择跨公私合作伙伴治理模式，让社会力量和市场力量全面参与社会治理的进程，等等。但需要指出的是，有时候，有些公共问题本身就是一个特定时空背景中的多边跨界问题，如上文提到的地区空气治理问题，既是一个跨行政区治理问题，又是一个跨部门治理问题，也是一个跨公私合作伙伴治理的问题。

实际上，在现实中，很多公共问题都具有三种跨界属性。对这种性质的公共问题，只有采取兼具三种属性的“跨界治理模式”，才会从根本上得到有效治理和解决。为此，需要强化三点工作：一是树立跨界治理新思维。各级领导干部在处理各类公共问题时，要跳出传统的“行政导向”“画地为牢”等思维，从跨界治理的视角出发，打破传统的利益边界，选择涉及跨行政区、跨公私、跨部门三者兼具的跨界治理模式，系统、综合地解决相关问题。二是构建多元化、多层次的跨界治理核心机制。重点包括跨行政区的政府间合作机制、政府购买公共服务机制、跨部门协同机制等，借助正式制度与非正式协商相结合，解决不同属性的各类跨边界公共问题。三是培育跨界治理领导体系和跨界领导力。当今社会经济的跨界融合发展趋势越来越明显，具备跨界思维、跨界分析、跨界治理的能力与素养，必将成为每个政府领导和社会管理者的基本要求，借此我们应该加大跨界治理领导体系建设，实施有利于组织者和领导者开展跨界治理活动的激励措施和政策保障，不断提升各领域的跨界治理能力和水平。

◆战略参考

从中外统计数据看中国智库发展路径

□朱旭峰

美国宾夕法尼亚大学年度《全球智库报告》显示，中国智库数量最近几年始终保持在420多家的水平。虽然从数量上看，中国已名列该报告中仅次于美国的第二智库大国，但比较了解中国智库发展状况的专家的估计是，中国智库在全国范围内应该有2000家以上。科技部2011年组织开展的最近一次“全国软科学研究机构统计调查报告”显示，中国目前共有各类型软科学研究机构2408家。考虑到软科学研究机构的概念要比我们经常说的智库的概念要宽泛一些（在“智库”概念引入中国以前，国内学术界一般称从事决策咨询研究的机构为“软科学研究机构”，而今在一些语境中这两个概念有时可以并用，所指范围略有差别），即便我们剔除那些党政机关内部的政策研究室等部门，该调查报告中智库数量也超过2000家。由于宾夕法尼亚大学报告在国际上影响力比较大，并且争议较多，我们有必要细致分析中国调查数据和宾夕法尼亚大学报告数据差异的原因。

国内媒体一些评论曾想当然地把这种数据上的巨大差异归结为西方学者出于对智库“独立性”的苛刻要求。进而，一些评论认为，这体现了中国还没有建成被西方真正“认可”的独立智库。相反，中国调查通常将官方背景的研究机构都统计在内，所以中国国内调查数据“虚高”。

然而，仔细分析宾夕法尼亚大学报告后，我们不难发现，报告所统计到的中国智库中，同样包括我们认定为官方背景浓厚的研究机构。其中，中国社会科学院在2013年度报告的全亚洲排行榜上名列第4位，中国第1位。事实上，宾夕法尼亚大学全球智库报告中也已经阐述得非常清楚，所统计的机构包括“自治的”“准自治的”“高校隶属的”“政党隶属的”“政府隶属的”和“准政府隶属的”六类。因此，该全球智库报告并没有将各国官方背景浓厚的研究机构排除在智库概念和统计口径之外。

一个直接原因是国外的调查在统计上存在大量遗漏。一方面，海外研究者统计中国智库的渠道也相对有限；另一方面，中国研究机构的国际化水平不高，很多智库国际交往机会很少，甚至连机构网站都没有。两方面原因叠加就造成海外研究者无法知道大量中国智库的存在。他们的调查和观察难以如中国国内研究机构的调查那么细致全面。

2011年中国国内的软科学研究机构调查是中国科学技术发展战略研究院受科技部委托，于2010年11月开始着手调查的准备工作，在近一年的时间中开展了制定方案、修订方案、培训、布置下发、答疑、回收报表、审核数据和分析研究等一系列工作。调查报告最终于2011年10月出炉。此次调查工作步骤严谨，统计口径科学，覆盖面广，调查具有很高的研究参考价值。

结合中外统计数据的对比，我们有必要严肃思考中国智库事业的发展路径。最近，国内很多学者一谈中国智库建设和发展问题，就必谈美国模式。不可否认，美国的确是智库事业最繁荣的国家。但是，纵观世界各国，即便是拥有相似政治制度的西方发达国家，在中观层面上也拥有几乎完全不同的智库发展模式。在美国，由于基金会的支持，独立于政府的研究机构蓬勃发展，非常繁荣。但是，英国的研究机构则大多是依附于政党的，那些追求独立的研究机构并不受重视且发展缓慢。和美国的思路相反，德国政府和各政党支持组建了大部分研究机构，并认为这样才能够确保智库独立于利益集团。在法国，第一家智库就是法国军方效仿美国兰德公司组建的，而那些非官方智库也主要靠政府的研究订单生存。之所以形成如此纷繁多样的各国智库发展路径，其实质是因为各国都在根据各自国情探索相应模式。

因此，我们也应从实际情况出发，既要借鉴国外智库发展模式中有益的经验，又应避免照搬某个特定国家智库的发展模式。就拿大家常提到的智库“旋转门”机制为例。美国智库领导者经常会提到“旋转门”机制是美国智库赖以成功的法宝之一。进而，一些国内学者也提倡中国智库应建立“旋转门”机制。但是我们可以发现，除了美国以外，别的主要西方国家的智库都不存在“旋转门”机制。如此看来，中国其实完全没有必要去照搬美国“旋转门”机制。诚然，当前确有一些中国退休高级官员担任民间或半官方智库领导人，但这是转型期中国自己的探索和创新，和美国智库“旋转门”并无太多关系。政府决策者和智库为了适应中国社会的深刻转型，正在进行着有益探索，并且为不同类型机构发挥各自能力优势提供了舞台。

虽然我们强调中国智库发展模式相对其他国家的独特性，但我们仍应充分重视智库建设的“独立性”。“独立性”指的是研究者忠实于客观研究结果而不考虑研究结果是否损害了某方的利益。也就是说，判断独立性的标准应考察研究机构是否能够坚持客观的研究成果，表达独立的政策主张。在中国，官方背景的智库也会公开批评政府政策，而一些公认的纯民间研究机构也承接了大量的政府研究课题，并以能够得到政府委托课题为荣。可以看出，一个机构是否拥有官方背景并不妨碍它根据研究成果批评政府，而一个机构的纯民间属性也不妨碍它为政府服务。

智库的独立性和影响力是相辅相成的。一方面，影响力有助于智库保持独立性。智库有了影响力，政府和社会各界对其研究成果的需求就会越大，智库获得的研究经费和影响渠道也就更多，这样就能够帮助智库摆脱依附于单一财政来源的局面。另一方面，独立性是影响力的基础。保持独立性能够取得政府和社会的信任。一旦智库的非独立观点被政府和社会所识别，这些智库研究成果的价值就大大降低，从而使其很难取得社会信任，最终只能出局。

过去，西方学者往往把“独立性”作为智库的组织界定标准。但是，随着智库跨国比较研究的深入，原先坚持这一标准的西方学者大都已经改变了态度。他们发现无法按照英美智库的标准强加到世界上的其他国家。相反，一个更加宽松的智库概念有助于增进我们对不同国家政治体制和智库发展模式的了解。目前的共识是，独立性不再是界定智库组织概念的标准，但和影响力一样，独立性是智库追求的目标。也就是说，一个智库在组织上可以不独立，但它应该努力追求观点的独立性。

如何通过完善外部机制促进中国智库的健康发展？例如，引入同行评议、“思想超市”等竞争机制，在财务管理和组织管理上突破现有瓶颈，为智库发展构建多元化可持续资金保障机制，加强智库发展的信息基础建设等外部机制，都值得进一步理论研究和实践探索。

当然，这些外部机制建设的前提是脚踏实地的调查研究，对中国智库事业的真实情况进行准确把握。最近，新一轮“全国软科学研究机构调查”即将开展，相信结合党的十八届三中全会关于“建设中国特色新型智库”的新要求，新一轮机构调查在内容上将获取更为详实的资料，并为推动中国智库发展打下更加坚实的基础。

◆管理语录

在我们的社会中，领导者往往被看成是与生俱来的个体现象。然而，我们的确明白制度的重要性。毕竟，鼓励协作的是制度，让变革有效且成为可能的是制度。在这个日益缩小的世界中，技术和政治的复杂性在加速增长，个体行为以及自上而下的领导力能够胜任的舞台越来越少。尽管大家嘴上都在讲写作，但我们仍旧生活在一种“署名”文化中——认可和地位都归于个体，而不是归于让变革成为可能的团队。这种包罗万象的倾向是机能不良的，会让我们陷入无法形容的困境，除非我们明白有效变革的主发条是全体员工以及他们与最高领导层的创造性联盟。

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