公共决策

以增强制度学习能力防止新政“变形”

□张 强

为全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和中央经济工作会议精神，党中央、国务院就稳增长、促改革、调结构、惠民生等战略部署出台了一系列新政。在新政的推行中，人们常常担心的就是政策执行的变形，即便在公共政策决策的“最先一公里”有了一个振奋人心的“新政”，在层层的政策执行中，特别是“最后一公里”往往上演形形色色的“变形记”，以致于人民不能充分享受改革带来的红利。

为什么会出现政策执行的变形动作？难道是中央政府的新政动了地方政府的“奶酪”？还是政策执行本身就存在难度？是不是依赖督查这样一个政策监督评估手段就可以有效地制约国策的“地方化”“部门化”以及“个体化”现象？这一系列问题都需要深入地理解公共政策过程背后的科学规律。

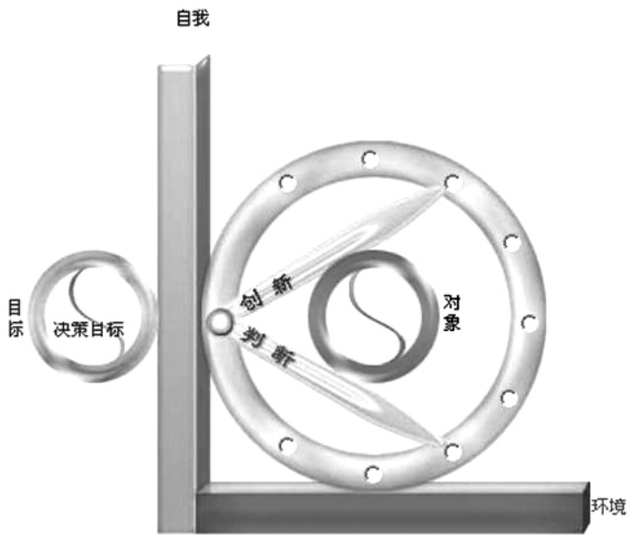
在公共政策科学的发展历程中，学者和政策实践者已经逐步意识到不同的视角会带来对政策执行的不同理解。人们往往容易从一个简单的“自上而下”过程来看，认为政策执行就是怎样使各级政府官员更有效地遵照指挥被动执行的问题，强调执行的简单一致性以及外部的监督作用。但实际中，政策执行本身就是一个动态的复杂过程，问题的复杂性、地情（政情、经情和社情）的差异性都会使得再科学的国家政策也需要进行本土化的再诠释。为此，地方政府和基层干部也就成为政策执行中的关键节点，不再是一个简单的被动复制者，而是一个具有主观能动性的学习者、创新者。有鉴于此，政策执行的一致性更多地体现在各部门、各地对于政策目标的共识，而不是政策执行措施上的简单类同。政策执行的不变形关键在于提升执行者的适应性能力，即能够充分理解政策目标并根据各地实情采取因地制宜的办法推行新政。

理解了这一过程，相应的问题就是除了构建一个优化的政策督查体系之外，还要思考如何激励政策执行者提升政策执行的适应性能力，形成持续性的制度变迁。从理性选择制度主义来看，制度是否改变主要是看行动者对制度变革的成本和新制度带来的收益两者的权衡。新政的执行意味着对既有的利益分配、再分配体系进行一次结构性地重组，更需要政策执行主体能够充分理解政策目标，建立起适应时代和民众需求的治理价值体系，从而进一步能够将政策目标转化成自我的自主性行为选择和行为习惯。

那么怎样能够促进这一过程的形成呢？在经济学家诺斯提出的分析制度变迁的理论框架中，认知和学习是影响制度变迁的重要因素，也就是竞争迫使组织持续不断地在技能和知识方面进行投资以求生存，而这些技能和知识在被个人和组织习得后，将进一步改进他们对机会和选择的感知，克服原有的制度路径依赖，进而逐渐地改变制度。这也就给了我们一个很有益的启发：公共政策的执行过程实质上也是一种知识构建过程，要杜绝公共政策执行的变形现象，最重要的是优化政策执行主体对新政策的制度学习过程。具体上，要通过执行主体对制度知识（相关国策）进行有选择地学习、诠释、利用，通过执行者创造性的学习过程使得外在的制度安排及其实施即制度变迁真正成为符合执行主体内在的利益需求的自组织行为。新政的实施，一方面意味着一系列的利益分配和再分配的过程，与此同时也是新的公共政策理念的传递学习过程。对于利益再分配，肯定会出现多主体之间的利益博弈。于是真正要确保新政不走形，最重要的强化政策执行者的制度学习能力。相应的举措不是通过高压式整肃实现政策的被动实施，而是要激发执行者的活力，形成上下左右对政策主旨的高度共识，并主动依据地情实事求是地寻求改革路径，在不断修正的基础上最终形成稳定有效的政策变迁。

中国共产党历来重视学习，把建设学习型政党作为基本战略，建立了以领导集体学习制度为代表的多形式学习制度。在新的形势下，怎样才能进一步强化政策执行者的制度学习能力呢？

第一是塑造政策知识的学习环境，构建动态的学习机制。在学习主体上，不仅是地方政府，而且要地方政府成为能促型政府，建设一个鼓励社会各主体共同学习的良好环境。在学习理念上，要充分意识到中国的现代化发展历程贯穿着多次的制度学习浪潮。制度学习是一个国家、一个社会克服转型困难、实现制度创新发展的重要方式，也是加强国家治理能力建设的重要构成。在学习路径上，不仅是通过政府间部门的信息交互、人员交流、案例分享等进行内生性的知识学习，还要注重学习借鉴国外经验以及企业组织、社会组织等方面的外部创新经验，并将其吸收、转化。在学习内容上，不仅是学习政策目标和治理理念，还要有具体的政策工具学习。因为实际执行的过程就是一种把各种政策工具应用到政策设计中的具体案例的过程。在学习方式上，要注重实效，不能停留在过去“以会议传达会议、以文件传达文件”的僵化方式，要注重案例学习、实践学习和政策绩效评估。



第二是创新基层公共治理体制，提升制度学习驱动力。内在的制度学习能力取决于执行主体基于成本收益比较的利益目标，必须从内在本源上增强驱动力。政策执行不仅追求具体政策目标的实现，更重要的是一个充满激励性框架的形成，促进各个政策受众主动响应政策倡导。所以，要创新基层公共治理体制，利用技术创新，建设多主体参与的公共服务体制，实现公共政策执行过程的民主化，也就强化了政策执行的社会回应性，从而增进执行者制度学习的内在动力。

第三是加强社会抗逆力，正确处理新政与既有制度安排的有机融合问题。制度学习能力的提升势必要正确处理制度变迁的潜在性风险，因为潜伏的利益矛盾和利益冲突如果处理不当会对社会产生不容忽视的冲击。为此，我们要重视社会抗逆力的建设，即加强社会机体抵御风险、最大限度降低风险损失以及修复风险损害的能力。当然做到这一点并不容易，正如习近平同志强调指出，“我们必须处理好改革、发展、稳定三者之间的关系，以更大的政治勇气和智慧，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、增强社会创新活力”。

当然这一制度学习能力的建设过程，也会相应地对公共政策的决策过程有所促进。政策制定者只有认识到执行可能存在的问题，才能在决策过程的早期阶段就把这些限制因素考虑到，并做出合适的、事前谋划的而非事后弥补的应对策略。可能的政策设计改进措施包括：一是决策者应该尽可能明确地提出政策目标以及各个目标间的优先顺序。如果需要给出具体的政策工具，那就要清楚说明其理由。二是要给政策执行过程留有足够的预算，当然也会附有明确的程序以供执行机构在执行政策时严格遵照。三是创造一定的竞争环境，以激发执行主体的创新能力。

链接

能促型政府：能促型政府的概念源于美国加州大学伯克利分校著名社会政策专家内尔·吉尔伯特（Neil Gilbert）教授提出的能促型国家（Enabling State）理论框架。近年来，这个概念在全世界（包括发展中国家和发达国家）都得到了广泛的认同。这一框架强调政府应当改变政府治理模式，通过各种政策支持，建立一种能够发挥社会各个系统，包括市场、家庭、社区和社会组织等的共同作用来满足人们公共服务需求。其基本观点包括：从扩展社会权利向把权利和责任相联系转变；从主要依靠直接开支向日益增加的间接开支转变；政府提供公共服务的递送方式发生转变，由直接到间接地转变，提供激励性框架使得社会的各种力量都努力参与公共服务的递送过程。

当代发达国家的治理实践

□李徐步 梁 韬 王丽君

推进国家治理体系和治理能力现代化，不能缺少对发达国家自二战以来治理之路的审视，梳理出反映当代政治文明发展进步成果的实践经验和理论成果。

发达国家公共管理职能提升，说明治理逐步成为国家职能的重心。按照马克思主义国家理论，国家基本职能有两项：一是阶级统治职能，二是社会管理职能。二战之前的漫长人类国家史，政治统治职能长期占据主导地位，社会管理职能紧紧围绕依附于维护统治这个国家第一职能。二战之后，统治依然是国家基本职能，但更多是和治理结合在一起，依靠治理维护统治。在战争危险普遍降低、民主力量不断增长、国家重建任务迫在眉睫情况下，发达国家纷纷对政府职能进行深刻调整。政府制定经济社会中长远发展规划，提出宏观经济政策和产业政策，综合运用经济、法律和行政手段调节经济运行；政府组织基础设施建设、发展科技教育文化事业，建立社会保障体系、维护市场竞争秩序等，总之，政府社会公共事务管理职能极大提升。相对而言，国家暴力机器成为后盾，开始注重通过疏通民主渠道、开展对话协商等方式来处理社会问题。二战后近七十年以来，虽然经历起伏周折，但从大方向看，国家职能作用深刻调整的趋势已经形成。在新的时代条件下，国家职能深刻调整提升了国家治理的视野，拓展了发达国家治理空间，也反映了在战后和平发展合作的时代潮流下，国家本身发生了一些功能性的深刻变化。

发达国家政府中心主义被打破，体现社会多元主体合作治理的格局正在形成。上世纪九十年代以来，随着市场经济、信息化和全球化发展，社会利益关系异常复杂化，社会系统结构深度调整、社会公共事务激增、社会（人员、信息、资源）流动性极强，各发达国家治理实践证明，面对前所未有的社会复杂性问题，国家和政府在治理中有些力不从心，事实也证明了政府失灵的客观存在。与此同时，各种社会组织应运而生，在各个具体领域和区域内的社会自治中开始扮演重要角色，成为参与国家治理的重要主体。西方国家在治理实践中，纷纷开展合作治理，引导和支持各种社会组织发挥社会自治作用，政府中心主义的治理格局在历史的演进中开始被打破。这说明，一种政府和各种社会组织多元主体合作治理的新型国家治理格局正在成熟发展，成为一种新趋势。

发达国家政府与市场的二元互动，证明了寻找两者的平衡关系是实现国家长治久安的重要保证。政府与市场的关系问题，向来是市场经济国家实现有效治理必须认真面对的问题，处理好两者关系，对于经济社会持续健康发展，实现国家长治久安具有重要意义。发达国家二战后的治理实践证明，人为臆造政府与市场的二元对立，非要争辩出谁先谁后、孰优孰劣，纯粹搞自由市场机制或无限度扩大政府干预，都不可能实现有效治理，达到国家长治久安和充满发展活力。成功的国家治理之道，应该是充分认识到市场机制与政府干预各自的功能和作用机理，明确而清晰地划清市场和政府的界限，找到市场机制和国家干预的平衡点，要实现这些并不是进行简单折中和调和，必须紧密结合各自国情和实际，进行艰难反复探索。

发达国家权力分散下放的举措，反映了人的权利拓展是政治治理的发展趋势。马克思主义国家观，揭示了阶级社会中国家作为实施政治统治的工具性作用，国家因维护既定统治秩序、确保社会正常运行的客观需要而产生，具有与大部分社会人群对立的性质，是一种凌驾于社会之上的“异己”统治和支配力量。二战之后，发达国家的几次治理改革实践，最现实的考虑和迫切需要是走出治理危机、拓展新的发展空间，这种工具理性，看似有很强的主观目的性和自觉主动性，但在思想的背后、意念的底处，推动西方国家治理改革实践的真正价值力量，却是作为生产力主体的人的权利的拓展。国家职能深刻调整，社会公共管理职能上升，建立福利制度解决民生问题；政府官僚科层制不断遭受质疑责难，运用市场化企业化方式提高政府效率、增强公职人员服务理念；各类社会组织蓬勃发展，政府中心主义格局被打破，多元主体合作治理格局逐步形成等等具体的改革举措中，无一不隐含着人本主义政治观念上升的深厚价值底蕴，无一不反映着破除束缚释放个人、激发社会活力的治理改革大走向。当代全球化、信息化、市场化潮流，为在国家治理实践中持续提高人的自由解放程度提出了时代要求，并且从物质文明、科技进步、精神文化等方面，全方位为这种演进提供条件、营造环境。

国家治理

管理语录

当你知道自己的价值观是什么的时候，决策就不再是一件困难的事情。

——迪士尼

领导者、管理者必须了解在理论层面或在重大事件中，更重要的是在日常工作中如何管理价值观。

共享价值观的塑造与培育，及对其成功实现给予足够的奖赏，是现代领导者最重要的任务之一。

价值观管理要取得成功最关键的因素就是，不管短期还是长期，公司领导者所宣扬的信念与他们的实际行动和决策必须是一致的。

学习与发展文化根植于支持和鼓励组织和个体充分发挥潜能的价值观。

——西蒙·L·多伦等

战略参考

中国智库发展存在的问题

□中国行政体制改革研究会课题组

尽管我国智库发展已经取得长足进步，但不可回避的是我国智库发展还存在着提升空间。

智库整体发展水平亟需提升

高质量智库建设滞后。尽管宾夕法尼亚大学智库评价团队存在着数据收集和方法上的缺陷，但其评价结果大致反映出中国智库在全球智库发展中的影响力还有很大的上升空间。在亚洲排行榜中，中国大陆获6个名次，印度获5个，日本和新加坡各4个，澳大利亚、韩国、马来西亚和印尼各2个，孟加拉、乌兹别克斯坦、中国台湾地区和香港特别行政区各1个。无论从经济规模还是人口、国土面积等考量，这一结果反映出的中国智库发展状况，尤其是高质量智库的状况都是和我国经济发展的基本情况不相称的。

中国智库整体发展水平不平衡。多数省市区及重点城市社科院和高校下设的政策研究与咨询机构的思想产品产出能力，尤其是高水平思想产品产出能力与国内外知名智库存在较大差距。地方政府理解、细化、执行国家层面公共政策的情况，直接影响了国家层面公共政策的实际效果。因此，提升这些地方智库的发展水平，就和建设高质量智库一起成为影响中国智库整体发展水平的重要方面。

智库经费支持存在双重不足

中国智库发展面临政府资助和国内社会支持双重不足的问题。2009年《瞭望》杂志一个关于中国智库发展的调研发现：“一家半官方研究机构，其经费来源中来自主管单位的资金只占2%；委托课题费用占27%；一家美国慈善基金和一家德国跨国企业的资助共占63%。”虽然这家智库的经费结构并不代表我国智库经费来源的总体情况，但基本反映了中国智库经费来源双重不足的现状。

中国智库经费支持的双重不足引起国外资金的介入。美国智库发展经费主要来源于政府委托课题资助和社会捐赠，而且整体上后者占较大比例；德国智库的发展80%以上依靠政府全额资助。中国政府资助和社会支持双重不足，必然导致智库寻求其他的经费来源渠道。近年来，跨国公司与国外基金的支持力度逐渐增多，中国智库经费支持既要增强政府资助支持力度并做好在各类型智库间的合理分配，又要为国内社会资金支持创造良好环境，逐步培育社会支持智库发展的风气。

智库参与制度化有待加强

我国已经基本建立了决策咨询制度。国务院各部委及各级地方政府大多成立专家咨询委员，建立相应决策领域的专家库，并制定专家咨询委员会工作制度（条例），规范了决策咨询的适用范围、工作程序、咨询形式、激励机制等。

但是，据中组部“建立决策咨询机制”研究组在浙江、江苏、广东、上海等13省、直辖市和自治区的调查发现，“开展得不平衡，主要靠领导推动”与“缺少对专家的激励约束和咨询效果的评估”是目前公共决策专家咨询中存在的主要缺陷。持上述两种观点的被调查专家分别占48.2%和53.7%，被调查省直相关工作人员分别占56%和61.5%，被调查县市工作人员分别占61.3%和53.2%。可见，智库参与的制度化仍然受限于领导的推动力和智库评价的滞后导致的参与低效现象。

同时，智库参与决策咨询在实践中还会遭遇以下问题：某些地区对重大事项界定不清，决策者有选择地对重大事项进行决策咨询；决策咨询需求不公开透明，有选择地确定决策咨询机构或专家个人；决策咨询过程和结果并没有形成完善的记录和档案管理，导致决策咨询缺乏责任追究机制；决策咨询工作走过场，智库或智库成员成为决策者的附庸和利益代言。这样的决策咨询现状，反映了智库参与的制度化不仅仅是参与文件的制定，更重要的是把政策真正地落到实处。智库参与决策咨询制度本身不健全，或者因不细化而有漏洞，就会减弱智库决策咨询参与的实际效果。

智库成长环境缺乏有序竞争

目前，我国政策分析市场并未形成公开、公平、公正的竞争环境。政策分析市场还存在着归口管理的行政化倾向，大多数事业单位型智库和高校下设智库，可以很方便地从其主管部门获取委托课题开展决策咨询活动，而其他类型智库甚至根本不知道委托课题的信息，或不被给予竞争的资格，或突击式的申报不给其他智库准备时间。很多委托课题虽然以招标形式进行，但是在申报条件中却通过各种限制条件将竞争者排除在外。即便给予竞争资格，在评审中也存在诸多暗箱操作问题，造成看似公平实则“走过场”的现象。

我国智库发展的舆论环境处于总体趋紧状态。智库开展学术研究、学术交流、发表意见建议都会有很多正式的或非正式潜在的制约，使得智库间不能形成宽松自由的思想创新和锤炼的环境。智库发展舆论环境的总体趋紧，不利于形成智库间思想观点的传播、交流、辩论、碰撞的平台。

智库发展亟需科学化评价

智库评价在全世界来看，都是一个难题。主要原因在于还没有一套科学化的智库评价模式，具体而言科学化的智库评价需要明确的智库评价目标；评价指标体系反映智库目标和智库运行的因果关联；智库评价指标能够客观真实采集到系统运转的现实指征。如果这三者做不到或者只具其一的话，就难免导致系统运转产生偏差。

中国智库评价一直处于缺失状态，自然只能参考国外的结果。目前，在中国产生较大影响的是宾夕法尼亚大学的智库评价团队所做的评价。但是，该团队的方法本身也存在一定缺陷，这就影响了智库评价的科学性。媒体、学界等对智库排名结果的过度放大和不合理的解读，导致这一评价结果并未起到应有的规范引导中国智库整体健康发展的作用，反而使得智库间容易迷失在“为评价而评价”的陷阱，甚至为获得评价排名而不惜扭曲本身发展目标和路径。

智库国际影响力存在差距

中国智库的国际影响力和全球知名智库相比，还存在着较大差距。按照对智库的界定和分类，我国各类智库已超过2000家，这一数量比美国公布出来的数量还要多。但是从影响力对比上看，在国际上影响力显著、获得足够认可、能够在国际公共事务治理和调整国际关系发挥重要作用等方面，我国还处于发展初期阶段。我国各类智库的政策咨询和研究重点大多停留在国内现实问题上，决策机构往往因现实问题而提出咨询需求，这是智库接受决策机构“拉”的需求而导致的，而且这一情况会因中国所处的社会转型期各类政策问题剧增而持续下去。因此，中国智库整体发展境况中越来越呈现出来的问题是，中国智库习惯于现实性问题而受困于现实性问题，弱化思想、理论层面的创新，导致智库向更具广度、深度、高度的影响力方向停滞不前。

在全球化深入发展的今天，战略性、前瞻性、国际性和理论性的问题往往交织在一起，更增加了这些国际性战略问题的复杂性。对这些问题的研究一旦失去话语的主动权和领先优势，必然会给中国智库的国际影响力带来更大的挑战。