战略思维

提高战略思维能力的新要求

□段培君 陈熙皓

2000年以来中国决策层开始强调战略思维的重要。十六大报告要求“必须以宽广的眼界观察世界，正确把握时代发展的要求，善于进行理论思维和战略思维”。十七大报告提出：“统筹国内国际两个大局，树立世界眼光，加强战略思维。”十八大报告对“战略”一词的使用已经达到33次，比十六大的21次增加了三分之一，反映了新时期对战略思维的重视程度。今天研究提高战略思维能力的问题，需要进一步认识其新要求和新路径。

提高战略思维能力的新要求

面对新时期的新背景，提高战略思维能力的一个新要求是，必须对战略思维的本质有更深刻的新理解。

战略思维是在战争或竞争环境中对重大问题进行全局性、长远性筹划和指导的一种思维，其本质是时空大尺度下的以实现根本价值为取向的特殊实践理性。它首先体现为价值理性与工具理性的某种统一，表现在战略思维特征上是价值目标与效用手段的某种统一。笔者曾强调，目标与手段是战略思维的基本范畴，战略思维是通过目标与手段的结构关系而展开的。任一具体的战略思维过程，都是要提出特定的目标与手段，建立目标与手段之间的特定关系。价值目标与效用手段的结构关系是战略思维的一个基本特征。

所以，战略思维的本质不是价值理性或工具理性的某一方面，而是两者在实践中的某种统一。价值理性是实践中的人注重行为本身所代表的价值，一种目的理性、促进人趋近自由而全面的发展的根本性关怀，一种通过反思、批判、变革而实现超越的理想，它在特定时期往往体现为人的某种目标；工具理性是通过实践的途径确认工具（手段）的效用性，从而追求事物的最大功效，为人的某种目标的实现而服务，它往往体现于人在行动中所采取的手段上。

在当代条件下，从实践理性的角度把战略思维的本质理解为价值理性与工具理性的某种统一具有非常重要的意义，应视为当前提高战略思维能力的一个新要求。为此，需要反对两方面的倾向。

一种倾向是仅仅重视价值理性的作用而忽视工具理性的作用，在战略研究中表现为极端的理想主义。该倾向一方面正确地秉持历史进步论，基于自由的价值理想、善、正义和发展进行战略研究，强调正义终将胜利，强调价值理性的重要；另一方面又忽视了权力和利益在战略中的现实作用，忽视了工具理性对于战略实施效果的重要，往往疏于谋划和现实力量的考量而不能取得战略的现实效果。

另一种倾向是撇开价值理性的作用而仅仅强调工具理性的作用，在战略研究中表现为极端的现实主义。这种观点往往把理性定义为工具理性，而同时又仅仅用工具理性理解战略。该倾向一方面正确地重视现实利益关系，基于现实力量进行战略谋划，强调了现实路径、手段对于战略实施的重要；另一方面又忽视了价值理性的重要，忽视了正义、善在战略导向和凝聚人心方面的根本作用，其极端形式表现为以一己、一个集团或一个国家之利益或功利目标为转移而置人类正义等基本价值于不顾。这种倾向在国外的代表是马基雅维里，他声称只要对自己的目标有利，什么手段都可以用。在中国，则表现为权谋的传统，在当今的一种表现是所谓的厚黑学。这种倾向与战略思维的文明发展趋势背道而驰。从全球战略格局和中国发展的态势看，这种倾向带来的危害更大。

提高战略思维能力的新路径

提高战略思维能力具有多种途径。人们常常提到的有学习和实践。战略学理论和战略研究所需要的各种知识都是需要学习的。读书是学习，培训也是一种学习。强调对各级官员和管理者进行战略思维的培训，即是一种学习。另一途径是实践。战略不仅是一门科学也是一门艺术，需要在战略实践中提高能力。但是，本文所说的新路径不是这些，而是智库。智库是战略思维的体制性、集合性能力，是当今提高战略思维能力的新路径。这样说的理由又有两个。



首先，战略环境对战略思维能力提出了新要求。除了上述的新背景外，还需要看到，战略的活动范围由主要是军事领域扩展到所有的实践领域，经济与社会发展的节奏加快，战略研究的范围大为扩展。随着当代社会进入风险社会，战略研究不仅用于筹划发展全局，而且用于风险控制和危机防范。特别是中国发展处于转型中，战略关系转型的成败。

其次，在上述战略环境下，要求任何领导者是全能的决策者是现实的。需求和供给的矛盾需要通过新的社会分工来解决，要求智库成为战略和政策思想的主要供给者。决策机构当然可以是思想和战略的供应者，但他们的主要职责应转向评估和采用。在当代条件下，随着竞争的激烈和分工的细化，期望决策机构一身多任，将使他们不能很好地发挥决策作用，也使智库不能有效发挥供应者的作用。这往往造成领导者不堪重负，不得不把研究重任交付身边的辅助人员，同时又削弱了智库的作用。所以，分工的客观需求要求调整主体结构以提高战略思维能力。

与这样的考虑相一致，十八届三中全会决定很明确地说，要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。为了提高这种战略思维特殊主体的能力，需要加强对这种新路径的探索和实践。主要包括以下方面。

在国家治理体系中明确智库的定位，确定其法定空间。智库应首先视为国家总体改革和政治架构的重要部分。十八届三中全会决定是在“推进人民代表大会制度理论和实践创新”和“推进协商民主广泛多层制度化发展”两个维度上提出“建设中国特色新型智库”的。权力分散和决策机制的开放性是现代智库生存发展的前提。在此基础上，应通过法律规定其在国家决策体系中的地位，通过改革不断扩大智库的社会需求，使其具有成长的空间。

建立独立的、运行机制相对完备的专业化智库。虽然智库的独立性在实际运作中具有相对性，但国际上的著名智库一般都强调独立性，因为这是其社会公信力的基础。为此，必须使智库摆脱行政化管理体制。在外部关系上，智库与政府或其他决策机构是供需关系，不是行政隶属关系；在内部关系上，智库是学术研究共同体，其研究成员是自主研究、自由讨论、平等交流的关系而不是行政服从的关系。只有这样，智库才能客观直言，才能有战略和政策思想的创新，才能避免重行政轻学术乃至以行政地位谋取学术地位的现象，也才能使智库成为专业性人才汇集之处，成为国家决策咨询的可靠支柱。

智库之间引入竞争机制，设立评价性的制度平台。为产生高水平的研究成果，需要在智库之间引入公平竞争机制，以产品质量为取舍。面向公共政策的智库研究，应当有一个公共平台进行比较和评估，设立合理的筛选机制，在公平、自由的竞争中提升国家战略思维的能力。同时，在进一步开放、与各国智库之间的交流和比较中，赢得国际上的尊重和影响力。

实现治理能力现代化最紧迫的议题

□秦德君

国家治理能力是衡量一个国家文明层级的重要指标，实现治理能力的现代化，是中国现代化历史进程中一项战略性任务。实现治理能力的现代化是个系统工程，有着众多繁杂任务，但其最重要、最紧迫要解决好的议程包括以下几方面。

处理好政府、市场、社会相互关系。政府、市场、社会三者关系是任何国家现代化过程中必须解决好的问题。我国30多年改革的核心，实际上就是一个如何发挥市场在资源配置中基础性、决定性作用的过程。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场不仅是决定资源配置手段，更是一种治理力量。一个市场不完善、市场功能不显著的国家，治理绩效一定是低下的。政府要克制“管事偏好”，减少对资源的直接支配和配置，减少对微观经济的干预，把市场机制能发挥作用的领域交给市场。政府作为“看得见的手”不能成为“闲不住的手”，要通过切实转变政府职能，形成市场作用和政府作用相互协调、相互促进的治理格局。

政府与社会的关系，本质上是国家与社会的关系。社会先于国家、国家来源于社会是马克思主义的基本观点。政府作为社会的产物，在与社会的关系上，主要职能是掌舵而不是划桨，是提供公共服务、促进社会公平正义和社会稳定，促进共同富裕。政府包揽一切、包打天下，是一种高能耗、低绩效的治理陷阱。按照治理能力现代化的要求重构政府与社会的新型关系，加快推进培育社会组织的步伐，才能建立起多元化、参与式社会治理模式，推进中国现代化进程。

处理好政党、国家、政府相互关系。从国家治理体系的视角看，中国治理体制的特点在于它是一种“五政治理”模式，即中国共产党执政、人大代政（代议制之“代”、人民代表大会之“代”、代表之“代”）、政府行政、政协议政、各民主党派参政这样一种国家治理结构。“五政”模式中，党的领导是关键。世界上大部分执政党都不是领导党，中国共产党既是执政党，又是领导党。在国家事务上，党的领导是战略性、方向性、政治性领导，即把握国家发展大方向和大政方针。这种“领导”，是一种政治掌舵。人民代表大会是国家政权机关，代表人民行使权力；各级政府履行行政和管理职能；政协融会民意民智，洞开新见；民主党派共商国是，参与治理国家。

“五政”治理模式为构建中国特色的治理体系奠定了坚实基础。但随着国家治理体系与治理能力现代化这一重大目标的提出，如何更好地处理政党、国家、政府相互关系，特别是如何深化行政体制改革，切实转变政府职能、加快法治政府和服务型政府的建设步伐，成为提升治理能力、实现治理能力现代化必须进一步认真解决好的重大课题。

处理好法治国家、法治政府、法治社会相互关系。法治是现代国家政治现代化的重要标识。1997年十五大提出了“建设社会主义法治国家”的目标，开启了国家治理的法治进程。

法治国家、法治政府、法治社会构成了“法治中国”建设的整体。“法治国家”的核心，是国家政治结构和治理方式的法治化、制度化；“法治政府”的核心，是强调政府权力的合法性来源，强调政府权力必须受制于规范严密的监督体系；“法治社会”的核心，是强调社会依法自治，并通过一系列方式构建公众参与公共治理和监督的体系。

在三者关系上，法治政府建设是法治国家的关键，它是法治国家建设的重心。合法行政，合理行政，程序正当，高效便民，诚实守信，权责统一是法治政府建设的核心要求。法治社会则是法治国家的基础、支撑和条件，没有公民和社会团体广泛参与形成的法治社会，法治政府和法治国家建设都不可能。而法治国家、法治政府、法治社会的建设的核心任务，是置宪法于崇高地位，建立公众对于法律的信仰，维护公民权利，以宪法和法律作为国家治理和公民行为的准则。

处理好制度体系、组织体系、执行体系相互关系。制度体系是一个国家的治政法纲；组织体系是一个国家的科层结构；执行体系则是一个国家治理的营运效力。三者关系中，制度体系和组织体系居于核心地位。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出到2020年“在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”，“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”，在未来的6年中要实现这一目标，任务极为艰巨。执行体系是治理能力现代化的显性系统。没有良好的执行、实施和治理运作能力，再好的制度体系、再完善的组织体系也会形同虚设或事倍功半。

处理好顶层设计与摸着石头过河相互关系。顶层设计与摸着石头过河是国家治理上的两种思想方法。“顶层设计”是一种战略筹划、宏观调控能力，表现为善于从战略大局上运筹帷幄、谋篇布局，擘划大政方针和改革方案的分阶段进程表。“摸着石头过河”则是一种循序渐进、“尊重现实”的治理能力。从根本上说，国家治理的动力和需求来自于现实生活的变迁和发展，“摸着石头过河”是对现实治理需求的诊断、把握和遴选。这种治理方式，主要表现为善于从现实发展中提炼治理命题、引入治理动力、确定治理任务，同时善于将成熟可行的治理探索上升为法规制度，及时将成熟可靠的改革创新上升为法规制度或全局性公共政策。把握好两者关系，做到相辅相成，既是提升治理能力的条件，亦是提升治理能力的表现。

国家治理

管理语录

非经济组织从商业管理中学习管理经验的热潮方兴未艾。医院、军队、天主教会和行政机构中的从业人士，都想入校学习商务管理。

这并不意味着商务管理知识可以照搬到非经济组织中去。相反，这些组织首先要明确：商务管理产生的根源是界定组织的目标。因此，包括大学、医院在内的非经济组织需要的管理和商务管理截然不同。这些组织将商务管理视为管理的原型无疑是正确的。商业领域和其他领域并无本质区别，只不过是我们的第一个研究领域，也是研究最为深入的领域。非经济组织也需要一个绩效衡量标准，就像利润对于商业一样。“利润”，在组织化的多元社会中，并不是一个与“人”或“社会”需求完全异质的事物；而只是每个组织为了实行管理和便于管理，所必需的一个衡量标准原型。

——摘自[美]彼得·德鲁克《生态愿景》（The Ecological Vision）

战略参考

智库发展需重视五大问题

□崔 珏

据今年年初美国宾夕法尼亚大学发布的《2013年全球智库报告》，中国智库在数量上跃升世界第二，反映出目前中国经济蓬勃发展、上升的大国地位、强大的思想市场需求对智库发展的推动。几十年来我们也形成了自己的“智库”特色，如数量多、人员稳定、资金有保障、与政府联系密切、与决策层的信息通道畅通等。但现代意义上的智库在我国毕竟是个新生事物，我国智库的创新能力、政策影响力、舆论影响力和国际话语权与国外知名智库还相距甚远。适应改革发展的需要，提升智库影响力需重视五方面问题。

明确组织定位

并不是所有咨询公司都能够称为智库，智库是指那些专门研究国内外政治、经济、社会、自然科学发展动态和趋势，向政府提出政策建议，以影响政策制定和社会观念的政策研究机构。智库面对的主要是政府和公众而非企业和个人。

我国的智库大体上可以分为官方智库、高校智库和民间智库，也出现了中国（海南）发展改革研究院、综合开发研究院（中国·深圳）、中国国际经济交流中心等“半官方”智库，对国家和地方发展提供了一些政策支持。但各种智库的定位、目标不够明确，未能真正成为公共决策、公共传播、公共外交中的一种重要力量。美国著名智库兰德公司每到年底都要回顾一年里在政策制定过程中发挥的作用。思考三个问题：第一，我们正在着手研究的问题是否已经接近和到达政策议程？第二，我们的研究和分析是否为决策者和广大民众知晓，并由此提高了政策讨论的水平？第三，我们的研究成果是否带来了政策内容与实践的显著变化？这鲜明地凸显了他们的组织目标。

智库各有特点，既可以从事综合性政策理论研究，也可以重点关注某一领域政策问题，但基本工作都是研究、传播与推广，将研究成果作用于公共政策，进而影响和改变社会。智库所追求的影响力应包括决策影响力、社会影响力、学术影响力以至国际影响力。

彰显思维独立性

独立性是智库影响力、公信力的基础。智库的任务不是诠释政策，而是理性地分析和判断，是用高质量、专业化的研究成果影响决策，让政策更加合理。综合来看，独立地、专业地从事公共政策或者更广义的政治经济社会研究，以促进当前或长远政治决策的科学性与公正性，是现代智库的主要含义，而这样的政策研究组织对一个国家来说是非常重要的。

我国各级政府部门内部的政策研究机构在“知情”方面有独特的优势，掌握大量与政策相关的信息资源，熟悉政策制定的关键所在，符合主流思想，其意见和建议容易被纳入决策程序。但这些研究机构置身于行政科层结构中，通常会过滤社会中多样化的意见和诉求，强化行政体系内部的政策设想，导致某些政策缺乏足够的公共性。

从我国基本国情看，智库的独立性不能用国外智库“组织独立、经费独立、价值中立”来衡量，并不是一定从组织体系上独立于党和政府，而是从系统的开放性、研究的专业性和创新精神彰显智库的思维独立性，这样其研究成果对于党政机关决策才真正具有参考和咨询价值。需构建多层次的政策研究系统，在充分发挥现有政策研究机构作用的同时，重视依托高校、科研院所的政策研究组织的建设，并积极鼓励民间智库发展，突破信息在行政系统内部的自我循环，将更大范围精英的见识和民众的意见纳入决策过程，以增进社会共识。同时，关注现实需要，从发展中的实际问题出发去做研究，而非主要致力于指定课题的研究和政策性的解释，逐步减少智库对体制的“内生依附性”。

培育智库人才

智库是政策精英汇聚的地方，各著名智库都拥有一批有影响和高学历、高素质的研究人员，人才是研究工作成功的关键因素。加州公共政策研究所（PPIC）总结其成功经验，第一条就是“一流的研究者”，他们认为，“好的政策研究和分析只能来自那些训练有素，能够并善于以通俗易懂的语言陈述复杂问题的人”。

智库要由专职和兼职的资深专家提高影响力，也要综合多学科、多领域的研究人才形成研究团队，因为现代政策研究面对的是各种各样的复杂问题，具有综合性特征，涉及众多学科领域和社会各个方面，因此智库研究人员的构成需要注重多学科背景，善于运用科学、理性的系统方法，借助当代先进的技术手段进行跨学科的综合研究，应对复杂的政策难题，为实现社会目标寻找更好的路径。

提升公共影响力

智库的作用还在于引导社会对政策问题的认识，搭建沟通的平台。极少有一种思想能够从智库产生后迅速地变成公共政策，许多智库研究者都清楚地认识到他们的工作“需要时间，有时一个全新的思想从不为人知到被广泛知晓至少需要10年”。因此更多的思想是通过间接的方式影响决策者和民众，形成一种政治氛围，以达成共识，取得认同。智库在公共领域实际上还承担着教育引导功能，这种教育引导既是针对普通百姓的，也是面向决策者和社会精英的。

在改革向纵深发展的今天，社会问题复杂而不确定，公共政策的制定如果不是建立在广泛咨询、论证基础上，没有社会共识作基础，往往会受到公众质疑，导致政策实施受阻，影响政府公信力。近年PX项目在各地引发的群体性事件就是一个突出的例子，这不仅是科学问题，也是民主决策问题。政府需要向公众普及科学知识，同时还应完善政府与公众双向沟通的决策机制。在这些问题上，智库应当提升专业性、权威性、公信力，充当政府与公众沟通的平台，向政府传达公众诉求，增加公众对政策的理解，引导公众舆论。

智库研究的目标不是站在任何特殊的立场上去改变或终止目前的政治系统，而是明确问题之所在，分析相关因素，提出解决办法，并把这些见解传播到广阔的领域。从这个角度看，智库的工作不仅有助于提升政策水平，也有助于达成社会共识。

增强开放性

改革开放以来，中国以强劲的发展速度，在经济、科技、社会等领域创造了许多奇迹，但软实力方面（教育、文化、外交、政治等）水平不高，我们的社会制度、价值观还没有得到应有的认同和尊重。我们应当重视智库的参与，通过国际合作、国际交流提高国际影响力，以中国智慧增强应对复杂多变的国际环境的能力。值得我们关注的是，一些国外著名智库在对外政策制定中具有增进双边政策对话及沟通的功能，并可以在媒体和国会听证上发挥表达民意及舆论的效用，目前许多国家和地区都视之为可以善加运用的平台。发展新型智库应视为国家软实力提升和公共外交推进的重要途径。

随着中国国际地位的上升，对中国发展趋势的研究成为大国智库关注的热点。尽管我们可以充分借鉴国外智库的观点和判断，但不能指望它们来实现中国的国家利益。我国智库加强沟通合作的同时，应拿出具有说服力的研究成果，争取国际话语权，对中国的发展乃至全球性战略问题传播中国声音和影响力。