战略参考

智库建设须完善政策支持

□潘 华

当前，高水平、国际化的智库既是国家软实力和国际话语权的重要标志，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。因此，党的十八届三中全会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。为实现这一目标，须不断完善相应的政策支持。

需求支持政策

随着现代决策科学性、专业性、系统性的增强，迫切需要在制度上正式将智库的“谋”作为决策体系必不可少的一环，形成政策咨询的“需求市场”。为顺应这一趋势，亟需实现决策过程中“谋”与“断”的分离。也就是说，决策过程中专业性、技术性较强的论证工作（即“谋”）交由具备相应资质的智库来完成，政府的作用在于政策方案的选取（即“断”）以及决策的执行。

目前，公共政策咨询制度化已经成为许多国家实现科学化决策的重要举措，主要做法是由政府购买智库的决策咨询服务。借鉴国际经验，应规范政府的决策程序，将智库的决策咨询作为决策的必要环节，政府专注于政策方案的选取以及决策的执行；理顺政府与智库之间的关系，政府作为决策咨询服务的委托方，智库作为受托方，两者依据《政府采购法》建立基于合同的合作伙伴关系；建立健全智库建言献策的渠道，使之正规化、常规化、多元化和动态化，并对各类智库一视同仁。

财政支持政策

智库的研究经费来源对其思想倾向和决策咨询服务质量产生重大影响，因此许多国家非常重视为智库提供财政支持。比如，美国政府设置的国家科学基金会每年掌握着十几亿美元的资金专门用于资助各种智库，英



国政府是本国智库三分之一业务的雇主。

目前，我国的大部分智库是官方和半官方的附属型智库，其研究经费主要来源于政府的财政拨款。这种“供养”方式存在两大弊端：一是智库等、靠、要现象严重，积极性、进取心不足；二是滋生走关系、走后门等不正之风，“跑部钱进”现象在智库领域也有所体现。对此，应改变经费资助方式，以“科技计划”“项目支持”等竞争性方式取代简单的政府“财政拨款”；通过项目招投标和申报等形式，取代通行的“内定”“任务式”的方式，使各类智库都能平等地参与决策咨询服务的提供；设立民间智库发展专项基金，对有突出贡献的民间智库给予一定的资助，促进其成长为我国智库领域的重要力量。

税收支持政策

与一般的营利性企业相比，智库的逐利倾向较弱而公益倾向较强，因此许多国家在税收政策方面给予一定的支持。在西方发达国家，智库享有免征企业所得税和财产税的优惠政策，公司和个人对智库的捐赠可从应缴纳的税额中扣除。比如：加拿大规定小企业凭咨询专家的证明，可以到税务局退现款；日本政府从税制上对本国企业在国外承接咨询业务给予一定的税收优惠。

目前，我国的税收政策所涉及的主要是数量较少的民间智库。根据注册类型，我国的民间智库可以分为民办非企业法人型民间智库和公司法人型民间智库。根据企业所得税法的规定，民办非企业法人型民间智库免征企业所得税，其从事的公益性业务享受税收优惠政策。然而，对公司法人型民间智库并没有相应的税收优惠政策。为促进公司法人型民间智库的发展，应对其承担的财政性经费课题免征企业所得税，实现与其他类型智库一视同仁；对其承担的其他公益性研究课题，给予与民办非企业法人型民间智库相同的税收优惠；对企业、社会组织和公民个人公益性研究项目的捐赠给予适当的税费减免。

信息支持政策

能否得到全面、准确的信息对于智库的生存和发展产生决定性影响，因此许多国家十分重视给予信息上的扶持。比如，西方发达国家的政府通过驻外使馆、贸易部、联合国等国际机构取得有关国外咨询业务或项目的相关情报，再通过国内有关部门传递给各个智库。同时，西方发达国家非常重视建立各种数据库和联机检索系统，为智库搜集、处理和提供信息。

与此相比，我国政府对智库的信息支持仍然比较薄弱。目前，各级政府共享的主要是面向操作业务和管理的信息，而面向研究和决策的信息则相对缺乏。此外，我国在大型数据库和联机检索系统的建设方面仍然比较滞后，智库发展所需的信息共享机制尚未充分建立。对此，应不断完善相应的信息支持政策：一是进一步扩展政府信息共享的范围，更多地共享面向研究和决策的信息；二是充分挖掘和利用互联网、云计算和大数据等新兴信息化技术，加快建立各种大型数据库和联机检索系统，为智库搭建数字化信息平台；三是合理配置政府部门的信息公开经费，破除政府信息的使用壁垒，使各类智库都能平等地、充分地使用各种信息；四是探索建立各种智库协会或者智库联盟，充分汇聚专家、学者、公民、企业、官员和媒体等多方智慧，实现信息互通、成果共享。

法律支持政策

为智库发挥作用提供法律上的保障，也是西方发达国家扶持智库发展的重要举措。比如：在美国，咨询是政府决策过程中的法定程序，政府项目的论证、运作、绩效评估等各个阶段都必须要有不同的咨询报告作为参考；20世纪50年代以来，日本先后制定了《中小企业指导法》《中小企业诊断实施纲要》《企业合理化法》《综合研究开发机构法》等一系列法律和法规，为智库的发展提供法律支持。

与此相比，我国对智库的法律支持仍然非常薄弱，甚至存在阻碍智库发展的法律和法规。比如，按照目前的政策，民间智库既难以注册成民办非企业单位（原因在于难以找到挂靠单位），也难以注册成企业（原因在于无法享受税收、财政、社会捐助等方面的优惠政策而难以生存）。对此，应不断完善相应的法律支持政策：一是进一步完善政府决策相关法律，把咨询作为政府决策的法定环节，并贯穿于政府项目的论证、运作、绩效评估等各个阶段；二是进一步完善社会主义市场经济相关法律，规范各市场主体尤其是企业的市场行为，促使企业将咨询作为提升其运作效率的重要手段；三是加快制定中华人民共和国社会组织法，进一步放宽民间智库注册成社会组织的条件，同时对《中华人民共和国公司登记管理条例》等法律进行必要的修订，使公司法人型民间智库在提供公益性决策咨询服务方面享受一定的优惠政策。

防止决策浪漫化

□徐根兴

所谓决策，简单地说就是为实现预定目标进行设计和选择，并作出决定的过程。

决策中存在的浪漫化问题

决策者的浪漫化。各地在“高起点、大手笔”思想主导下，使决策过于理想化、浪漫化，但决策思维建立在从需要甚至愿望出发，而忽视了可能性、可行性，更没有具体实施的系统措施与资源支撑，最后变成理论很正确、理念很新鲜、方法很缥缈、执行很朦胧。需求模糊化，论证空泛化，拍板一句话，监督模拟化，最后结果变“神话”，这是对决策浪漫化的最形象的描述。决策的理想化和浪漫化，也会使得一个地区、一个组织经常赶时髦，长时间没有连贯而扎实的关于发展的指导思想，也就不可能有战略和规划、没有调整改善运行结构的可能。

决策目标的盲目性。对新事物、新概念缺乏透彻的了解，随风而起，在不熟悉的领域里充分发挥人的“主观能动性”，所以盲目决策时有发生，凭着“大概”“好像”等非理性判断进行决策。

决策心理的焦躁化。关于发展的焦虑冲击着各地各类组织的决策者。对时间与速度的态度新中国成立以来有三次大的标志：20世纪50年代是赶英超美，“一万年太久，只争朝夕”；到了20世纪80年代是要“把耽误的时间抢回来”；到了90年代，邓小平说要抓住20世纪的尾巴让人民富裕起来，“穷了那么长时间了，是时候了”。如果说那三次是出于对国家和民族强盛的政治责任感，那么现在的时间与速度的焦虑，有时可能是出于对政绩与利益的焦虑，在快速的惯性中不愿意慢下来，“城市的快节奏生活，正以生产力的名义扭曲我们的生命和环境”。决策者需要对速度有深刻的思考，如果说“快”代表的是长度与速度，那么“慢”并不一定是落后与迟滞，“慢”或许就代表着宽度、密度、精度甚至纯度。杂技运动员的“自行车慢骑”告诉我们，慢是一种对环境准确认知和内心自我充分肯定的坚强。

遏制决策浪漫化的选择

提高决策的质量，遏制决策浪漫化、盲目化、焦躁化，保障决策安全，需要从如下方面努力。

决策机制的有效制约。第一，决策、执行、监督机构成员不应重叠。如果这三方面人员重叠交叉，就会影响决策质量和安全性。现实中存在的重叠有两种情况：一是现有三个机构人员的重叠（主要是决策机构与执行机构人员的重叠居多）；二是过去在执行机构或监督机构的人员进入现在的决策机构，影响对以往的决策进行客观评价，因为对过去的任何批评，等于是在指责他们自己的错误，所以，现在在决策机构的人不愿意评价过去，这等于放弃了反思和纠错。由于人员重叠，在讨论和表决时，执行者会考虑自己的执行难度，监督者会考虑自己的监督责任，所以很难做到独立、客观、公正，使决策的正确性打折扣，当决策机构隐含着这样因素的时候，决策失误增多也就成为可能。第二，为什么优秀组织的决策失误少？除去个人素质，这与他们的决策权力小，受到的约束大，因而犯错误的机率小有关。优秀组织与决策失误较多的组织的区别可能并非在管理技巧上，而在于内部的机制，其中最重要的就是约束机制。比如，决策是不是过度依赖决策者个人？是靠权力决策还是靠规则和制度决策？这是权力主导还是规则主导的管理模式的分界线，是一个组织从粗放运行到规范治理的关键。理想的决策应当是理智思考的产物，如果决策者的权力过大，容易导致决策的不稳定和不连续，决策也容易根据决策者喜好和其注意力的转移而改变。因此，所谓决策的科学性，就是要建立在信息质量高、制约性好的基础上，同时还要有适度分权，这样就能提高决策渐进试错的能力。

决策者地位的独立。决策者地位的独立才能有利于其客观、公正地参与决策。什么叫决策者地位的独立？就是决策者能够独立于利益、独立于别人、独立于自己过去的荣辱。在一个决策机构中，成员的独立性强，决策的安全性就可能提高，反之亦然，因为安全性与独立性是对应关系。如果一个组织存在所谓的圈子文化，那么，谈独立性就是一种奢侈。参与决策者的年龄低、资历浅、经历少，就可能缺少定力和主见，容易随风倒；如果一把手先表态、对决策主题倾向性信息多，或决策成员彼此间过去存在成见、偏见等等，也会影响到决策者的独立性。

预防决策失误的措施有效。第一，责任落实。无论何种方式的决策，决策者个人必须承担责任，要做到重大决策必须实行有记名投票，以便今后追责。第二，决策成员应该能力均衡、权利平等，决策成员之间性格冲突和性格类同都不利于正确决策，如果性格互补，就可以取长补短。第三，纠偏及时。不能将纠偏的希望寄托在决策者的自觉醒悟上，必须保证必要时候的纠偏是可行的。

决策者的良好素养与心理品质。第一，决策者的良好素养，包括科学精神、理性意识、法治思维、逻辑能力、成熟思考、责任担当等等。所谓科学精神，表现在对规律和事实的尊重；理性意识，就是必须懂得什么时候踩油门或刹车；法治思维，就是尊重规则，做规则内的武林高手，做规则外的谦谦君子，不钻空子、不打擦边球，这是保障组织安全与个人安全的重要法则；逻辑能力，就是决策者必须懂得单个项目和单一资源的成功、领导者个人的成功、没有付出规则成本的成功都不等于组织成功；成熟思考，就是特别需要有意识地做到否定最先提出的三个想法；责任担当，就是主动负责、勇挑重担、敢于冲锋陷阵。做到上述六方面就是具备了决策者的良好素养。第二，提高决策者的心理品质。首先，要提高预见的准确性，这是一种极为可贵的天赋。高估现在，低估未来，会信心膨胀；高估未来，低估现在会过度自卑。其次，要有把风暴看作风景，从迷局中看到胜局的境界和穿透力。作为决策者不要总是期望有好的条件和环境，而是要努力做到在不理想的状况下实现理想，在不规范的环境下做规范的事。任何决策者都是在问题中成长，在明白问题中成功，这就叫作“是非经过不知难”。第三，追求满意决策而不是最优决策。选择最好的，不等于是最好的选择，最好的方案往往是缺乏现实基础的方案，而决策满意化的条件与目标在现实中更容易实现。

总之，决策质量的提高必须要有决策者的高度自觉和制度制约的现实有效性的结合才能实现。

管理语录

当制定的战略或是行动看起来不易奏效时，应对的法则便是：“第一次失败后，再努力一次。如果还无法成功，就另辟蹊径。”因为第一次实施某一战略的时候，它往往难以奏效。这时，你就应该静下心来反思经验教训，也许可能是由于配套措施不够完善。你可以试着去改良、创新并且再次努力。你甚至应该做第三次尝试——其实我并不推荐这样做。接下来，你应该找出绩效的真正源泉，并且对症下药。时间有限，资源亦有限，但是工作却多得无穷无尽。

——摘自彼得·德鲁克《非营利组织管理》（Managing the Non-profit Organization）

公共决策

管理法则

西方公共管理理论新进展

□胡颖廉

近十几年来，西方公共管理学界在继承和批判新公共管理、新公共服务等理论基础上，进入后新公共管理时代。其中具有代表性的新理论包括：一是英国学者希克斯（Perri Six）和邓利维（Patrick Dunleavy）提出的整体政府理论，从组织结构层面批判新公共管理导致机构分裂化和公共服务碎片化；二是欧盟国家学者如西科（W Kidkert）和克林（E Klinjn）倡导的网络治理理论，从政府与其他利益相关方关系角度，批判新公共管理在面对多元异质需求时的缺陷。三是斯托克（Gerry Stoker）和摩尔（Mark Moore）等美英国家学者主张的公共价值管理理论，其建立在对新公共服务理论和网络治理理论的继承基础之上，并对未来公共管理发展进行预测。

整体政府理论

新公共管理改革引入市场机制，在一定程度上提高了政府效率，但也出现政府管理碎片化的弊端，整体政府理论致力于解决这一问题。该理论认为，不论是传统的公共行政还是新公共管理，都存在政府各部门相互转嫁矛盾、重复浪费、缺乏沟通、各自为政等缺点，导致公众无法获得全方位服务，或常常不知道哪里才能提供恰当的服务。因此，政府部门必须实行协调、合作或整体性运作。

所谓整体政府，是一系列通过横向和纵向协调的理念与行动，以实现预期利益的政府治理模式。公共政策目标不可能通过现存组织的分裂活动实现，也不可能通过建立一个“超级机构”来实现，关键是在不消除组织边界本身的条件下跨过组织边界进行协同活动的联合工作。整体政府理论强调在公共政策与公共服务的过程中，采用交互的、协作的和一体化的管理方式，促使政府及其内部各层级、社会组织、公民个人等各类公共管理主体协调一致，达到功能整合的政策情境，有效利用稀缺资源，为公民提供全天候无缝隙服务。归纳而言，提供优质公共服务是整体政府的根本目标，政府组织机构和功能职权的整合是其内在本质，各利益相关者采取多种方式的协同、协调则是其功能发挥实际作用的基本特征。

英国是整体政府理论最忠实的实践者。近十年来，英国一直致力于整体政府改革。其主要做法有两方面：一是大部门改革。合并一些功能相近的政府机构，取消一些准政府机构。调整新公共管理碎片化改革带来的重复、多头、等级结构，恢复或加强中央权威。二是公共服务回归政府。把以往外包给私人部门的公共服务活动重新交由公共部门承担。重新在公共服务过度市场化的地方机构层面建立以社区为基础的联合服务提供小组，如妇女与平等小组、邻里关系重建小组、青少年怀孕解决小组、区域协调小组等。此后，新西兰、澳大利亚等英联邦成员国也陆续在一些领域实践整体政府理论。

网络治理理论

尽管整体政府理论克服了新公共管理运动的一些弊端，但依然无法摆脱政府固有的局限性。进入21世纪后，政策网络研究与治理理论相结合，产生了运用政策网络框架来解释政府管理实践的网络治理理论。

在国家与公民社会越来越相互依赖的情况下，市场和科层都被认为是有缺陷的治理形式，有必要催生一种全新模式。传统科层制建立在系统化的命令控制基础上，在日益复杂和动态的环境中可能带来系统不稳定；市场机制过于迷信个人理性而缺乏整体协调，无法防止和克服内在的失灵，放松监管的意义也变得非常有限。相比之下，网络是新兴的治理形式，扁平化协商机制可以产生正和博弈结果，各方所拥有资源相互依赖，以一种非科层的形式连接起来，通过协调利益和集体行动避免市场失灵或政府低效。协商的特征是互动、共享价值和信任，人们不再狭隘地关注自我利益。治理只有在政策网络中才显得可行，因为网络提供了一个相互依赖的行动者的互动及协商框架。

网络治理在战略上分为决策协调和网络构建两部分。前者是对现有网络结构的内在关系进行管理，要求政府提供共同决策的平台；后者则指改变网络结构，意味着更多利益相关方的介入和参与，要求各主体改变相互间关系，转变资源分配方式，寻求政治创新。通常，新的主体被引入到网络中并被授予合法性和资源，政府为它们提供影响政策过程的机会。同时，政府运用发达的信息技术，通过自下而上决策途径来管理经济社会事务。在现代社会高度不确定和复杂的宏观背景下，利益相关方参与范围不断扩大，从而提升决策过程合法性。受不同历史传统和制度路径依赖影响，各国对网络治理这种互动形式的政治信奉各不相同。在许多欧洲国家尤其是荷兰与德国，网络治理形式已经被普遍认可，成为治理复杂、多层而碎片化社会的有效手段。

公共价值管理理论

公共价值管理理论是对上述两类理论的综合，强调在追求公共价值过程中的协商网络和服务递送。其具体理论主张包括三个层层递进的逻辑关系。首先是寻找和创造公共价值。该理论认为，政府的目标是为社会发现、定义和最终创造公共价值，其合法性依赖于所创造的公共价值。这里所说的公共价值包括服务的价值、产出的价值以及信任的价值三部分。市场失灵或提供公共服务本身都不是政府干预的理由，而服务是否传递了公共价值才构成政府的合法性。作为战略管理者，政府的责任不是确保组织延续，而是根据形势变化和公民对于公共价值的理解，改变组织功能和行为，创造新的价值。价值根植于个人的期望和感知，公共价值是公民对政府期望的集合。判定公共价值是否得以创造，关键要看公共管理者的直接干预是否产生了积极的社会和经济效果。

其次是拓展公众参与。与传统理论忽略公众参与相反，公共价值管理理论主张公众偏好是公共价值的中心。因此，传统投票形式更能拓展公众参与，诸如听证会、市民评判委员会等公众咨询与磋商机制也显得极为重要，在此基础上发挥管理者在公众偏好形成过程中的引导作用。随着信息技术进步，新的沟通方式给公共部门和公众提供了更加灵活和有吸引力的互动途径。例如：互联网的普及让越来越多国家政府成功拓展了公众表达偏好的渠道；大数据和云计算的兴起使政府有能力主动获知不同地区和阶层民众的诉求。

最后是建立开放灵活的公共服务提供和递送机制。与传统公共行政理论一味强调政府供给和新公共管理理论一味注重民营化不同，公共价值管理理论试图调和两者主张。该理论认为，高效的公共管理者需要用开放心态来鉴别最佳服务供给者，不管它是公共机构、私营部门或是志愿者组织。同时不应考虑意识形态差异，而是通过公开竞争并与服务使用者开展磋商的方式来确定。具体到实践中，要在服务供给者和使用者之间建立稳固关系，探索灵活的学习型公共服务递送路径。

正如已故著名政治学者达尔所说，一个理论是否适用于另一不同场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。我国正在大力推进国家治理体系和治理能力现代化，上述西方公共管理新理论是否能为我们所用，如何被我们所用，需要综合整体国情和基层实践等因素，把科学性和本土化有机结合起来。