战略参考

规划编制勿失战略“魂”

□时红秀

中央经济工作会议指出，2015年是全面完成“十二五”规划的收官之年，中央将研究提出关于制定“十三五”规划的建议。回顾以往，各级各类规划存在的问题中，比较突出的有：一是各地规划雷同，缺乏行业、地域和发展阶段的应有特点；二是规划与规划之间缺乏衔接；三是规划多变而缺乏长期稳定性，实施状况缺乏监督和评估。究其原因，既有规划编制理念落后问题，也有职能部门间的衔接与协调不力问题，还有规划编制、实施的法治化程度不高的问题。其中，缺乏科学的战略，或者战略对规划的统领不足，往往也是影响规划编制及其实施的重要因素。这里有三个问题需要回答。

有没有战略。按照党的十七大、十八大部署，2020年全面建成小康社会，本世纪中叶要实现“两个一百年”目标，那么届时全社会生产生活的水平、结构会是什么样的？中国迈入中等发达国家水平，那么届时的基础设施、人口分布、资源供给怎么样？作为一个大国经济，产业基础，对劳动力、技术和管理等要素的质量要求会发生哪些变化？资本市场、政府功能、社会治理都需要达到怎样的状态？“美丽中国”和生态文明建设对产业发展、资源利用和海洋开发、对外合作提出什么样的要求？这些都是当下就需要谋划的，并用以统领经济社会发展规划，统领国土利用、资源保障、城市化建设等等方面的专项规划。要让业已确立的立意高远而又清晰可行的战略，成为各类规划的“魂”。

谁的战略。国家有国家的战略，行业有行业的战略，区域有区域战略，都是不同范围不同领域内“集体意志”的体现。战略不只是规划制定部门的战略，不只是某一群专业人士的战略，更不只是服务于某些主政者个人政绩、领导形象的战略。

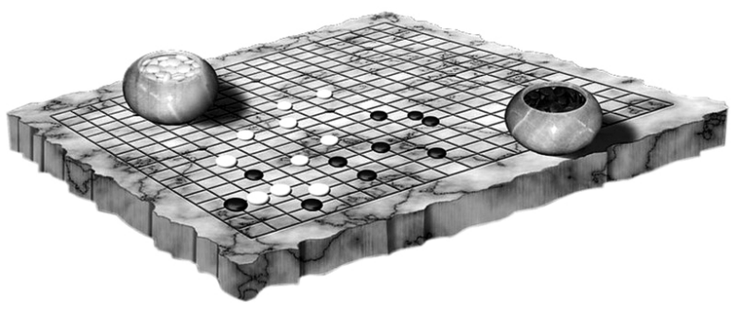
首先，要搞“开门规划”。规划既要求高度的专业技术能力，又属于涉及广泛利益的决策，其实质是为实现共同战略目标服务的。因此，制定规划一定要坚持专业性与公开性相统一。这要求规划制定过程的公开，规划草案提出到阶段性修订都应公开透明。而且成立由各方面人士和专家组织的委员会负责解读规划内容，反映各方面意见。在各种观点交互中，逐渐使各方达成战略共容。因此，开门规划有利于使规划编制过程变成集中人民群众利益诉求和凝聚各方面智慧的过程。

其次，要搞“法制规划”。十八届四中全会提出要“制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规”，并提出要建立“行政机关内部重大决策合法性审查机制”，和“重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”，要“对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任”。十三五规划的编制和实施过程，也要全面贯彻十八届四中全会精神。例如，经济社会发展规划和各专业规划，必须经过人大立法程序通过，取得法律效力后才可实施。凡是对原有规划进行修改者，必须经过人大立法表决通过，任何人、任何机构在法外、法前进行的变通、修改都必须受到法律追究，必须具体援引相关法律条款为依据，否则由专门机构进行审查纠正，或者进行行政问责。

怎样统领。要使战略成为贯穿各种规划的灵魂，除了规划编制部门和人员的自觉性和能力之外，还要有机制设计：一要形成机制保障。不妨从十三五规划开始，成立相应的规划编制委员会，从各部门、各领域、各阶层抽调人员参加规划的论证和编制；另外，随着十八届四中全会部署的180多项依法治国举措的落实，行政审查职能部门机构或将产生，作为政府工作的各种规划，在提交立法程序确认之前，应由相应审查机构进行审查，以保证战略决策在规划中得到落实。二要形成动力保障。2014年8月18日，中央全面深化改革小组第四次会议审议通过了《党的十八届三中全会重要改革举措实施规划（2014—2020年）》。这为未来7年我国全面深化改革提供了时间表和路线图，同时也为全面建成小康社会和“两个一百年”战略目标提供了动力和制度保障。因此，十三五时期的各种发展规划，必须紧扣上述改革举措实施规划，考虑不同时间、不同领域和环节体制机制和动力的变换，确定不同的战略目标。

当然，一项政策、一部规划，要得到有效实施，不仅在于是否反映了各方面的主观愿望，甚至也不能完全靠法律的强制，而更多地取决于是否有一套对各行为主体具有“激励兼容”的机制设计。如果因为节约用地用水、节约能源资源的直接代价得不到应有的补偿，如果因为保护生态环境引起的发展的机会成本仅仅换来名义上的好评，那么，超规划用地用水、不顾生态环境承载而发展高污染高消耗和超排放的产业，及巨额的土地出让金和一时一地的高增长，极易诱使各种花样翻新的机会主义行为，从而会“鼓励”对规划目标的偏离。

通过机制设计使多元甚至利益相互冲突的行动主体实现共同目标，发达国家有不少经验值得借鉴，相应的理论成果近年来也为多次诺贝尔经济学所肯定。如排污权交易、向社会购买公共服务、基础设施建设和运营中的PPP，跨流域生态补偿，自然资源（包括捕鱼、矿产开采、无线电频率、航道）公开拍卖，以及公益性、基础性网络行业的管制与激励等，都需要有“精巧”的机制设计。但所有这些机制设计都必须建立在两大基础之上才行得通：一是发达的现代市场经济，即资源配置由市场机制所决定而非任由各种行政机制左右；二是发达的现代政府治理，通过完备的法律、严格的标准和严密的监测，使得各种机会主义行为受到抑制，也使得所有遵从规则的行为在交易中得到足够的回报，从而构成对规划、政策和制度实施的自我激励。



新型智库建设应关注的三个问题

□罗 峰

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”；去年10月27日，中央全面深化改革领导小组第六次会议审议了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，习近平总书记提出要从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。在中国现阶段，智库建设面临的主要问题是增量和存量中的问题，即增量方面的智库创立与充分涌流的问题，存量方面的“政学”（公共政策制定中枢与智库、学界）连通机制和智库能力的提升问题。这三个方面直接关涉智库体系能否形成、智库资源开发效度的高低和智库咨政能力的大小，它们构成了中国特色智库建设中的核心议题。

智库的创立问题

在转型期的中国社会，智库的发展处在前所未有的黄金期、机遇期：首先，各项改革的渐进、深度推进，需要各类智库提供改革方案与智力支持；其次，随着体制改革所释放的日益增多的流动资源，社会的自由活动空间逐步扩大，那些流动资源可能被输入到智库发展中，新的自由活动空间也可以为智库发展提供适宜的土壤和良好的环境；最后，特别是党的十八大、十八届三中全会明确提出要加强社会主义新型智库建设，这直接为智库的发展与壮大提供了政策上的支持。

但是，社会上一批有影响力智库的涌现，除了靠智库组织自身的努力外，也需要相关部门科学化的制度支持。从智库的类型学上划分，当前有两类智库：一是原单位体制下的内设智库，即单位类智库，如党政部门、党校行政学院、社科院所和高校等；二是与社会组织相连的智库，也就是社会类智库。一般说来，社会类智库的相对独立地位能保证其研究成果的客观与中立，因而这类智库是单位类智库的重要补充。新型智库建设的重要任务之一就是要让不同类型的智库都得到发展，形成相互补充、相互促进的智库体系。从智库的创立来说，不同类型的智库可采用不同的策略。

对单位类智库而言，这些单位要结合自身的研究实力与研究特色，打破院所等内设部门的行政建制，成立专门的跨部门、跨学科的智库，并通过科学化的制度安排激励研究人员提交高质量的咨政报告。在当前，这类智库在创立过程中面临的最主要问题是其在推进过程中的“运动化”倾向，即有些单位与部门没有考虑自身的特色、优势与实力，在智库建设上一哄而上或目标定位上的好高骛远，以至于已建成的智库只是一个“空壳”或仅停留在宣传上，片面追求对高层甚至对世界的影响力，对基层或社会上面临的“真问题”视而不见或搞选择性忽略。实际上，后者是前者的基础，智库对更高层面的影响力是建立在对基层、社会现实问题的精准解读上。这种“运动化”的倾向是这类智库在创立时应该避免的。

对社会类智库而言，其发展壮大是社会活力的体现，更是社会发展理性化的显现。社会上的相关组织与个人针对区域性甚至是全球性的公共问题，注入资源或付出精力，这不仅能减轻政府的负担，而且有利于良性社会资本的培育，最终促进了社区、社会和谐。但在当前，这类智库的生成、发展与一般社会组织发展所面临的制度化困境相类似，即现行的双重管理体制使其在登记、税收减免等方面面临着现实的困难，这些不仅影响到社会智库的生成，也影响其发展壮大。因而，要按照十八届四中全会关于“发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用”的要求，改革双重管理体制，为更多有影响力社会智库的创立奠定一定的制度基础。

“政学”的连通问题

对一项公共政策，政界有其现实的看法，而学界或智库有其理论上的分析，因而，理性化的公共政策制定过程就有一个政治行动与知识行动的连通问题，即公共政策制定的中枢机构怎样有效吸纳智库、学界的观点。在当前，“政学”之间的连通还没有制度化，两个领域的联系带有一定的人格化色彩：对一般的智库而言，除了高层的官方机构外，其研究成果与观点还缺乏稳定的制度化通道来影响相关的公共政策制定，即便产生了一定影响，也主要取决于机构领导或专家个人所拥有的关系网络及其质量；对公共政策的制定中枢而言，面对社会众多的“智库”或“外脑”，其选择还有待制度化，其依据的主观性色彩还比较浓厚，以至于人为地影响决策过程和决策结果，从而影响到公共政策的制定质量，也浪费了宝贵的社会资源。

要建立起制度化的“政学”连通机制，对政府部门等公共机构而言，要建立健全发挥“智库”“外脑”作用的相关制度，特别是其研究成果的采纳、专家作用发挥的程序等方面的制度建设，让高水平的研究成果和专家能进入决策中枢的视野，从而提高公共政策的理性化程度。

能力的提升问题

能力建设是智库建设中的核心问题。从规范意义上说，在考量影响一个组织能力的多种要素中，人员、资源、战略和制度是其重要组成部分。一个影响力大的智库，一定是有高素质的专业人才、较充足的研究经费、有着科学化的发展战略和理性化制度安排的组织。基于此，智库能力的提升可从以下四个方面着力。

首先，专业人才方面。对单位体制内的智库而言，要立足特色，注重在专业人员的整合、引进上多下功夫，且在激励制度设计上，不能忽视基础研究，因为没有扎实的基础研究，也就谈不上高质量的咨政成果；对社会智库而言，研究经费固然重要，但其在生成之初要注意组织目标的清晰定位和组织愿景的设立，它们是吸引高素质专业人员进驻的原初条件。其次，资源方面。资源是支撑组织运转的刚性化条件，采取何种有效方式来吸纳资源，这是所有智库都必须考虑的问题。在这方面，智库及其专业人员应该有一种营销意识，即要通过各种方式影响目标部门和新闻媒体，让研究成果的价值在更大范围内得到张扬，以此赢得更多的“订单”和资源输入。再次，战略方面。除了政府部门的智库外，其他的智库一般要注意在发展过程中推行“多元化”战略，即其“客户”不能是单一的，即便都是服务于政府部门，也要有来自不同地域、不同层级的政府机构，否则，这种依附性发展很难保证智库研究成果的客观性与理性化，最终也影响到智库的存续。最后，制度建设方面。智库在资源吸纳、人员激励和发展战略等方面要建立起科学化的管理制度，这不仅能理顺智库内部的运作流程，提高活动效率，更重要的是，这些有效的制度安排向外传递了该智库运作规范化、公开化的信息，从而有助于赢得更多的社会信任、吸纳更多专业人才的加盟和更多的资源输入。

总之，智库建设包括外部推动与内部挖潜两方面：外部推动方面，既要突破相关的制度瓶颈，促进社会智库的创立与充分涌流，也要盘活“存量”，整合单位体制内的研究力量与资源，并建立起制度化的“政学”连通机制；内部挖潜方面，智库要加强自身的能力建设，在人员、资源、战略与制度等方面协同推进。这两个方面的努力是政府与智库双向互动的过程。

管理语录

从高水平管理的角度看，领导者至少应该满足两项标准，首先，他们应该身处一个职位足够长的时间，这样他们才能意识到他们所犯的错误。每个管理者都曾犯过严重的错误，但并非每一个人都愿意承认这些错误。更为重要的是第二个标准，即人们如何改正错误。这一条要比第一条重要得多。一个人犯了错误之后，是勇于承认错误，还是试图逃避责任？

对我而言，同样重要的是他们的下属或同事会怎么评价他们（往往是在他们离开组织若干年后）。例如：“我们从他身上学到了很多东西。”也许还会补充一句：“他很难相处；和他一起工作并不容易；他是个讨厌鬼……”，但这也无妨，只要他们对其管理素质进行肯定，并且说“……但是我们从他身上学到了很多东西……”，这就够了。当我听到关于某人的此类评价时，我就知道这个人很可能是一个优秀的管理者。

摘自弗雷德蒙德·马利克《管理成就生活》

管理法则

当前西方国家政府改革的新理念

□赖先进

2008年发生的全球金融危机导致西方国家经济持续低迷，政府财政赤字和社会失业问题加剧，公众对政府的信任度持续下跌。除采取必要的金融改革措施以外，欧美等西方国家政府相继通过推进政府透明化、公共服务改革等方式来有效应对金融危机。无论是在应对危机过程中，还是当前的后危机时代，西方国家政府公共管理活动都体现出一些新的改革理念。这些公共管理的新理念、新原则和新做法，对我国推进政府行政改革、实现政府治理体系和治理能力现代化提供了借鉴、参考。

推进政府透明化 重新获取公众的信任和支持

公众对政府的信任是这次西方国家金融危机的重要“牺牲品”。不同于战争牺牲生命，金融危机真正牺牲的是信任。这种信任既包括公司与公司之间的货币金融信任，也包括公民对政府的政治信任。2008年经济危机导致经济持续低迷，经济危机加深了原本公民对政府的信任危机，西方国家民众对政府的信任度大幅下跌。据相关学者对欧洲20个国家公共部门雇员开展的问卷调研结果显示，公民对政府信任是过去五年中政府公共管理绩效最低的项目和方面。在西方国家，公民与政府信任关系还直接体现在，选民与政治家的“投票”信任关系上。在2009年的欧洲议会大选中，由于金融危机导致社会问题此起彼伏，选民对欧洲议会选举的投票率仅为43.5%，这是自欧洲议会1979年实行直接选举以来的最低水平。如此高的选举弃权率说明了西方国家公民对政府存在有深深忧虑和质疑。在一些西方国家，公民对政府信任的变化状态已经从简单的信任下降演变成信任危机。

在后危机时代，推进政府透明化是西方国家政府重新获取信任的普遍做法。从理论上看，公开透明是政府要重新获取公民信任的最直接手段。为提升公民对政府的信任，后危机时代，西方国家政府纷纷把政府公开透明作为重塑信任的工具和手段。一方面，大力建设开放政府（Openness Government）。使公共管理更加透明化，建设开放政府已经被认为是最为重要的公共管理改革趋势。2009年，奥巴马政府发布建设开放政府的总统行政命令，强调从“透明性”“公众参与”“合作”等方面，促进政府透明和开放。从政府管理信息化的理论视角看，开放政府的做法已经远远超越原有的电子政府建设阶段，将公众参与嵌入到政府决策提案过程中。另一方面，西方国家积极推进财政透明化。2007—2010年，陆克文政府执政期间，澳大利亚政府改革更加重视预算透明化概念。在英国政府发布的《开放政府合作伙伴2013—2015英国国家行动方案》中，政府实施建设开放政府的21项承诺，其中三项是财政透明度承诺，帮助公民跟踪财政开支的最终去向。

重视政府公共服务改革 提高公共服务质量和效率

在对20世纪80年代末以来的新公共管理运动的批评和反思中，新公共服务理论明确提出“服务而非掌舵”的公共管理新原则。这类新公共服务在政府改革实践中开始得到了一些应用。总体而言，后危机时代，西方国家政府公共服务改革围绕以下两种逻辑思路展开。

大力发展社会性公共服务，刺激和引导经济发展。金融危机后，提振经济、实现经济复苏是西方国家政府的中心任务。西方国家政府都将公共管理的重点放到提高公共服务质量和效率方面，试图通过增加公共服务投资的办法，提振经济，创造更多的就业岗位。美国奥巴马政府选择以教育和医疗为突破点，实施公共管理改革。奥巴马政府在2009年提出“攀登顶峰计划”（Race to the Top），推进基础教育改革，提升基础教育质量。在医疗公共服务方面，2010年，奥巴马正式签署医保改革法案，朝着建立全民医保体系迈出重要步伐。德国默克尔政府上台后，面对居高不下的就业形势，也在社会公共服务领域频繁推动改革，例如分步实施延迟退休、以每小时8.5欧元在德国设立最低工资标准等。

为克服危机导致财政收支紧张困局，公共服务从原有的规模扩张转向适度削减、质量提升。金融危机前，一些西方国家实施的原有高福利状态已经导致政府过度举债、财政负担过重。后危机时代，要化解政府债务危机，必须减少公共服务支出。欧洲许多国家都通过制定延长退休年龄的政策，节省政府养老保障支出，这些国家包括德国、捷克、爱尔兰、希腊、意大利和荷兰等。同时，由于社会福利存在内在刚性的特征，一些西方国家政府公共服务改革还是首先从减少支出浪费、提高服务质量等方面出发，避免公民对削减福利的不满。

实施精简机构式政府改革 减少财政支出

后危机时代，在日益增长的政府财政支出压力下，精简机构、进行机构撤并是许多西方国家政府推行改革的共同选项。尤其是对于欧洲福利国家而言，精简机构既可以大规模减少政府开支，也能避免公民对直接削减公共福利的反对情绪。

撤销非政府公共机构，以公共服务外包填补“公共服务缺失”。2010年，英国保守党重新执政后，卡梅伦政府面对金融危机后巨额的财政赤字，倡导“大社会”（Big Society）理念，撤销大量非政府部门公共机构、缩减福利项目。在英国地方政府层面，由于面临削减开支和提供公共服务的双重压力，地方政府选择公共服务外包作为自己的应对方案。2013年，西班牙政府通过取消500多家服务机构，缩减政府开支。澳大利亚政府设定了到2016—2017财年消灭预算赤字的承诺，为完成这个目标，联邦政府积极进行机构重组，通过裁撤、合并、私营化等方式精简大量政府机构。其中，一些公共机构将被卖给私营部门，从而为联邦政府日常运行筹集财政资金。

减少地方行政机构，节省政府机构的整体开支。对于政府层级较多的西方国家（如法国和意大利），从地方行政机构着手，减少地方行政机构，也是政府改革的一条有效思路。法国奥朗德政府意图选择大区一级政府，计划加速合并行政省份，减少一半的行政大区，推进地方行政改革，精简行政机构，从而减少政府整体的行政支出。据相关资料显示，按计划到2017年现有的22个行政大区将减少到11个或12个。意大利政府也把财政减支的重点放到地方政府层面。意大利政府层级和法国类似，有20个一级行政区（Regione）、110个省、8092个市（镇）。地方政府在政府财政总体支出中占据主体，精简地方机构能大幅缩减政府财政支出。

应当看到的是，在金融危机影响下，西方国家政府财政赤字攀升、债务风险加剧，政府普遍面临很大的财政支出压力，此时西方国家公共管理面临的经济社会背景与上世纪80年代新公共管理运动有相似之处。这也使得近年来西方国家公共管理改革在一定程度上有重回到新公共管理的发展态势。危机时代及后危机时代，上世纪以来的新公共管理运动的理念和做法对于当代西方国家政府改革仍然具有一定的应用价值。