责任编辑：戴菁　E-mail:daijing314@163.com　电话：010-62805132　　2015年4月13日

如何做好决策咨询研究

□张　锋

自中办、国办发布《关于加强中国特色新型智库建设的意见》以来，各级党校教师都更加重视决策咨询课题研究，但基层党校教师由于受资源、平台、区域的限制，开展决策咨询研究的难度更大，笔者以为基层党校教师要做好决策咨询研究，须把握好“五个环节”。

强烈的问题意识

研究选题至关重要，好的选题是成功的一半，选题突出“四个要素”的要求，即“领导关注、社会期待、大背景、小切口”。可以是领导已经关注的课题，比如现在上海科创中心建设、大都市公共安全治理等选题，也可以是领导暂时没有提出，但社会期待很强，未来可能成为领导关注的选题，如上海流动人口管理、城市生态环境治理等选题，让领导看了报告“有期待之中”的心理，看了之后又有“情理之中”的感受，这样的报告更容易被采用。选题立意要高，切入点要小，要以小见大，管中窥豹，解剖麻雀，系统分析。

假设我们开展农产品质量安全的决咨课题研究，该怎样选题才能更好地提高报告的针对性和有效性呢？笔者以为，可以突出食品安全的社会背景，选择农产品中的某一领域为切入点，比如蔬菜质量安全，这样处理可能更好地综合了“领导关注，社会期待，大背景，小切口”四个要素。因为，关于食品安全、农产品安全的研究，如果采取宏观的研究路径，笼统对食品安全、农产品安全进行研究，就会导致研究缺乏针对性，很难抓住问题的本质。其实，农产品包括粮食作物、畜牧业、水产养殖、种植业等细分领域，每个领域都有不同的产业特点、流通方式和监管模式，只有选择细分领域才能深入研究，才能发现该领域真正的问题，抓住问题的本质。

规范的研究方法

不管是学术研究，还是决策咨询研究，都要注重研究方法和研究范式的规范，这样才能得出科学的研究结论，才能与学界同行交流。研究方法上要体现“三个注重”：一是注重研究方法的综合与系统。比如，针对一些社会热点、难点问题，可以综合运用经济学、社会学、法学以及统计学等多种方法对课题开展多角度、多视角、多层面的研究，体现开阔的学术视野和系统的研究方法，立体全面地分析社会问题产生的深层次原因，提出有针对性的政策建议。二是注重实证调查，决策咨询研究特别强调针对性、操作性和政策性，所以，要围绕课题的内容，科学设计问卷，准确选择调研对象，开展座谈、走访、问卷等实地调查，尽可能发现第一手资料、信息，切实掌握翔实的数据和典型的案例，保证对该课题的感性认识和理性分析，既要接地气，又注重总结经验规律。三是注重定量研究，决策咨询报告是为领导决策服务的，报告中尽量使用定量的分析和图表的展示，让领导看了报告后对该课题有比较全面而深入的认识，这就要求我们提供的数据要直观、真实、准确、科学，这样的报告才能服务领导决策，更好地保证决策咨询报告的针对性、可行性和有效性。

紧密的科研团队

由于研究的综合性、政策性和操作性，决策咨询研究更强调团队的协作，更需要集思广益、头脑风暴。作为基层党校教师，要重点用好“三个团队”：一是校内团队，包括校领导、骨干教师，校内团队主要是按照学科专业，知识结构，年龄互补要求，组建决策课题小组，形成稳定的理论研究力量，以便于长期关注重点领域。二是校外团队，包括职能部门、业务单位的领导和专家，校外团队主要是根据课题的需要，有针对性选择相关职能部门的领导和专家，他们主要关注政策层面和操作层面的问题，来弥补党校教师的实践和实务短板。三是学员团队，包括党校各主体班次的学员，特别要用好中青班学员，他们学历层次较高、年富力强、思想活跃、敢于创新，又都是职能部门的业务、管理骨干，把他们整合进研究中来，可以提高研究的针对性、操作性、前瞻性。基层党校教师要在学术资源约束的条件下，提高研究的质量和水平，需要主动借助“三个团队”的力量，有效整合“理论研究、实务操作、政策研究”资源，形成“以我为主、多方参与、集体攻关、协同创新”的决策咨询研究机制。

扎实的成果积累

决策咨询研究可能比学术研究难度更大，要求更高，既要体现理论高度，国际视野，又要回应社情民意，做到“顶天立地”，真正回应党委政府、社会公众、学界专家的期待和要求。要做到这一点，必须有扎实、系统的科研积累作保障。成果积累要体现“三个特点”：一是长期跟踪。对研究领域，要长期跟踪研究，关注该领域国内外的前沿理论和最新实践，保持对该课题的敏感度和敏锐性。二是科研聚焦。聚焦关注的领域，开展课题申报、论文发表、学术研讨、社会调查，注重积累，形成丰富的研究成果。三是系统研究。要在该领域有理论研究方面的成果，有基础调查的实证数据、有决策咨询研究的政策报告，逐步形成立体、全面、系统的成果链，这样才有可能在某个领域取得突破。

创新的政策建议

一份决策咨询报告的能否采用，最终还是要看有没有创新的政策建议，建议有没有针对性和操作性，让领导看后感觉“管用、好使、能做、有效”，最好可以推广、复制，这才是决策咨询研究的关键所在。要证明政策建议“管用”，要求决策咨询报告中最好有成功案例和经验总结，有较强的针对性；“好使”体现在政策建议不复杂，看得懂，做得到，容易推广和复制；“能做”要求政策建议有操作性，有具体的实施方案和责任部门，符合区域发展实际和部门资源条件。所以，基层党校教师在开展决策咨询研究过程中，一定要有创新的政策建议，能解决实际问题，能具体实施执行，有实实在在的效果。

(作者单位：上海市金山区委党校)

县级党校科研的定位与实践

□王　锋

近年来，江苏省江阴市委党校结合《中国共产党党校工作条例》要求和基层党校实际，将科研工作的功能明确定位为：统筹发挥“部门”与“学校”作用，重点突出“基层”与“党校”特色，为党委政府决策服务，为思想理论宣传服务，为基层干部成长服务，为党校教学培训服务。通过左右、上下、内外、系统的全方位创新，提升了咨政影响力、资源整合力、成果转化力和科研生命力，打造了县级党校科研品牌，有效实现了县级党校科研的功能定位。

左右协调重价值，提升咨政影响力

县级党校科研的基本使命是为地方党委政府提供决策咨询服务。虽然县级党校有一定的资源与理论优势，但由于离党政决策中心较远，对党委政府的关注点、聚焦点，政策的重点、难点很难在第一时间准确把握。这就需要在横向上整合党政部门资源，与相关部门建立密切协作关系，在互动合作中寻找最有价值的选题。

江阴市委党校一方面主动与离党政决策中心最近的市委政研室、政府政研室等专业化政策研究部门合作建立咨政伙伴关系，通过请进来研讨、送出去挂职、合作研究课题等方式进行常态化互动，从而保证党校课题效用度和教师科研力的“双提升”。另一方面主动与部门和镇村联手，接受部门、镇村的委托课题，通过课题深入基层、了解基层、读懂基层。

上下联动重结合，提升资源整合力

县级党校“中专体制”的短板决定了其师资队伍学历水平的层次，这就导致县级党校科研队伍的专业与理论水平不高。同时，由于县级党校属于教学研究部门，不处于基层一线，大多数教师又都是“出了家门进高校门，出了高校门进党校门”的教师，实践经验普遍不足。既缺乏扎实的理论功底，又缺乏深厚的实践经验，县级党校科研处于“根浅叶疏”的尴尬境地。这就需要在纵向上整合市级以上党校和高校的理论资源，挖掘基层一线的实践资源，在上下贯通结合中突破科研困境。

江阴市委党校“上接氧气”，主动与中央党校合作，开办为期三年的“中国特色社会主义理论研修班”，以中央党校强大的理论资源，“武装武装者，引领引领者”；与国家行政学院社会文化教研部合作，开展为期三年的“江阴社会建设和社会管理”课题合作，借国家行政学院之“智”，研江阴经济社会之“理”；与江苏省社会科学院联合筹建“现代化（江阴）研究中心”，与南京大学政府管理学院建立科研合作关系。在“上接氧气”的同时，注重“下接地气”，主动与基层合作，建立调研基地。从2007年开始，迄今在机关、镇（街道）、村共建立了10多个调研基地；主动与部门、乡镇、村、社区联系，派教师进行基层挂职锻炼，在丰富自身阅历的同时，进行扎实的调查研究，为读懂江阴积累实践经验；建立常态化调研机制，鼓励教师不拘形式，或由党校统一组织，或科室组织，或自由组合，或单独“出击”，结合自身专业和兴趣进行调研，撰写“接地气”的论文和研究报告。

内外发散重效用，提升成果转化力

科研的最终目的在于转化，科研是否“给力”，关键看转化是否“得力”。对县级党校而言，衡量科研成果是否转化“得力”，应该有三个标准，即：决策咨询“有批示”、社科研究“有回音”、教学专题“有掌声”。这就需要县级党校在确保科研成果质量的同时，积极拓宽成果的发散渠道，实现转化效益的最大化。

江阴市委党校积极整合校内外资源，一方面，实施“教研咨一体化”战略，强化教学、科研、咨政之间的相互联系，通过“教学出题、科研解题、答案进课堂、成果促发展”，在各种培训班上及时将研究课题转化为培训专题，积极向学员推介咨政思想，让学员带走咨政成果。另一方面，通过与上级科研机构和部门、镇村的合作，以内部报告、送阅件、《市情研究》等形式发散科研成果。

系统创新重机制，提升科研生命力

科研工作是一项系统工程，要保证县级党校科研健康、持续发展，有持久的活力和生命力，在做好左右协调、上下联动、内外发散的同时，还需要不断进行机制体制的规范和创新。一定意义上，县级党校科研只有实现了从“领导驱动”到“制度驱动”的转变，才能真正实现良性发展、特色发展。

江阴市委党校实施了三大科研保障机制。一是健全组织保障机制。在机构设置上，组建科研咨政专设部门——市情研究室，负责统筹全校科研工作，并在课题经费、图书资料、网络资源等方面给予倾斜性政策。在载体建设上，创立科研咨政专门刊物——《市情研究》，将党校教研人员对江阴经济社会发展研究的最新成果不定期上报市委主要领导。二是完善激励约束机制。根据党校实际情况，每年修订完善《科研管理条例》，对科研规划、科研活动、课题立项与结项、科研成果的认定、奖励办法等作出详细规定。重点加大对决策咨询类成果的奖励力度，形成全校教师“人人重科研，个个做课题”的良好氛围。三是建立能力提升机制。在实行高级别培训、一线调研、挂职锻炼等措施的同时，要求教师在职业生涯规划、“青蓝结对”工程等活动中，明确科研能力方面内容，推动教师科研意识和科研能力的增长。

（作者单位：江苏省江阴市委党校）

科研论坛

广东党校举办智库建设培训班

本报讯　为贯彻落实中央《关于加强中国特色新型智库建设的意见》的精神，广东省委党校近日举办了全省党校系统中国特色新型智库建设培训班。

常务副校长谭泽中在开班式上指出，党校的智库建设要围绕以下重点来开展：第一，要高度重视智库建设在党校整体发展中的战略地位和作用，将智库建设纳入党校发展总体规划。第二，要围绕党委、政府的中心工作和经济社会发展中的长期性、突出性的问题，为党委、政府的重要决策提供具有前瞻性、可行性、有效性的决策咨询服务。第三，要调整优化学科布局，将资政研究作为学科建设的重要内容，使咨政研究成为党校行政学院科学研究的重点方向。第四，加强智库平台建设，发挥内设研究机构作用。第五，实现教学培训、科学研究与决策咨询协同发展。第六，加强智库人才横向联合与合作。第七，发挥党校资源优势，加强与地方党委、政府合作。



中央党校科研部副主任倪德刚在题为“习近平总书记智库思想与党校智库建设”的专题报告中指出，要充分认识智库建设的重要性，着力解决目前党校智库建设中存在的短板，发挥好学科、资源等自身优势，强化科研团队，加强专业团队化，不断提升科研组织形式，提升科研能力。

广东省委党校杨丹娜教授提出了智库发展中须高度关注的几大问题，包括经济如何走出困境、人口问题、农村社会经济持续发展问题、教育医疗深化改革、环境治理问题等。深圳市委党校副校长王世巍详细介绍了深圳创新思想库的具体做法及所取得的成绩，同时指出了深圳创新思想库改革发展中的重点与突破口。韶关市委党校欧阳建国教授介绍了韶关市委党校如何依靠创新科研激励机制，主抓学科组建设，拓宽科研平台，不断提升科研能力，推进智库建设的主要做法和经验。　（甘晓）

决策咨询动态

遵循规律推进司法改革

□阮传胜

在现代社会，司法被视为解决社会纠纷的最重要方式。司法也是人类共同的文明成果。司法权的运行有其内在规律，司法体制改革必须在遵循司法规律的基础上进行。

什么是司法规律

所谓司法规律是指国家通过司法途径解决社会纠纷时的规律性特征，其体现着司法活动过程中各种要素之间的内在联系。具体而言，司法规律包括以下内涵。

司法权的依法独立行使。司法权依法独立行使是指司法机关依法行使司法权应防止受到外界不当干扰、影响或控制。作为司法权依法独立行使的逻辑结果，司法机关以及作为司法权行使主体的司法人员所进行的司法活动以及整个司法行为的动态过程，也应该在法律规定的范围内、依照法定的程序独立自主地进行，并以此排斥其他外在力量的干预和影响。从司法的现实性看，正是通过保证司法活动的每一个步骤严格依照法律规定的要求和程序独立运作，司法的职能和司法公正的目标才能最终实现。

司法程序的正当性。西方法谚云：“正义不仅应当实现，而且应当以人们能够看得见的方式实现。”这句法谚所昭示的就是程序对公正司法的重要意义。司法以追求公正为主要目标，必须严格遵循法定的司法程序，以程序公正来保证实体公正，并体现程序公正的独立价值。同时，在司法活动中，司法程序的每一阶段和步骤都应当以当事人和社会公众所能看得见的方式进行。从司法的现实性看，正是通过保证司法活动的每一个步骤严格依照法律规定的要求和程序独立运作，司法的职能和司法公正的目标才能最终实现。

司法活动的终局性与权威性。司法活动的终局性是指司法机关的裁决一经生效就意味着产生法律上的拘束力和执行力，标志着纠纷解决结果上的尘埃落定，除了法定的特殊情形外，任何机关和个人都不能随意推翻。作为一种终局性的纠纷解决方式，司法为“社会正义的最后一道防线”，其裁判结论应对争议双方具有严格的约束力。司法作为现代国家解决社会纠纷最终的途径，其生效裁判必须具有终局性。同时，司法权威是一种法律理性权威。司法权威以理性为内在本质。即通过准确认定事实，正确适用法律，实现司法公正，而使当事人及社会公众心悦诚服，从而将权威建立于社会认同，植根于民众心中。司法活动的终局性与司法的权威性也是密切相关的。司法活动应能“定纷止争”，否则裁而不断、缠讼不止，矛盾纠纷不能解决，社会关系不能稳定，司法的权威也无从建立。当前，我国司法的公信力和司法权威缺失，是必须加以重视并应当在深化司法改革中加以解决的问题。提高司法的公信力和权威性，除了首先让民众在身边感受到公正以外，还必须维护司法的终局性，包括正确处理司法既判力与信访制度的关系、涉诉信访应当被诉讼程序所规制等内涵。

司法职业的专业性。专职从事司法工作的人员必须具有不同于普通民众的专业素养，即检察官、法官应具有经过专门的法律训练和长期的法律实践所造就的独特的专业知识、技能、职业思维和法律职业经验。从司法权的本质上看，司法的权威也来源于司法人员的专业知识、丰富的司法阅历、缜密的逻辑推理与冷静的判断。所以，为保障司法职业的专业化，现代国家一般都建立了有关法官、检察官特有的职业标准，并以之作为其任职和晋职的严格条件，在对已任职的司法人员的职业技能要求方面也基本上建立了系统的职业培训制度。当然，为贯彻民主原则以及为防止司法人员职业化所可能的弊端，现代国家一般也吸收普通民众作为非职业法官参与案件的审判。

如何遵循司法规律

在我国，推进司法体制改革事业的过程艰巨而复杂，这就要求我们抛却司法浪漫主义的理想图式，以客观冷静严谨的理性态度，正视司法改革过程中的各种复杂矛盾，加强顶层设计，自上而下有序推进。尤其是需要按照司法规律，切实解决影响和制约司法公正与司法权威的体制性、机制性、保障性障碍。

破解司法权地方化问题。所谓司法权地方化，是指法院、检察院的人财物受制于地方，难以依法独立公正地行使审判权和检察权。遵循司法规律，必须破解司法权地方化问题。长期以来，地方法院、检察院的经费，是由各地财政支付的，从而导致其对地方的依附。按照十八届三中全会、四中全会的决定，地方司法机关的财权要上提到省一级，由省一级统筹。上提之后如何防止省一级法院、检察院权力过大，以及省以下法院、检察院对省级法院、检察院的依附，也成了新的课题。此外，为了破解司法权地方化问题，司法机关的人事权改革也是题中应有之意。目前，一些地方已经开始试行十八届四中全会要求的“建立法官、检察官逐级遴选制度”就是其中的积极探索。

遏制司法权行政化倾向。所谓司法权行政化，主要是指法院、检察院系统内部在司法活动和人事管理中按照行政管理模式，将司法权与行政管理权混同，从而使司法活动不能依法独立行使司法权。遵循司法规律，要求司法机关尊重司法活动及其管理的规律，特别是要遵循司法的亲历性、判断性和程序约束性，并在程序上保障司法的可救济性等。司法不同于军事行动，可以“运筹帷幄，决胜于千里之外”，也不同于行政工作在一定情况下可以听取汇报，决策于办公室。法官对个案的处理必须亲历其境，直接审查证据和事实，从感性认识上升到理性认识，形成对案件事实的内心确信。正因为如此，排除传闻证据规则或直接言词原则，成为现代法治国家普遍适用的诉讼原则。如果不直接办理案件，仅凭听汇报认定事实并决定个案处理，显然不符合认识规律，难免出现错误，而且是违法的。也正是因为这个原因，所以在司法改革过程中，特别需要厘清与理顺在司法机关的管理中的公诉人负责制与检察委员会的关系、合议庭与审判委员会的关系。此外，对于司法人员的管理，则应注意司法职业的的复杂性和多元性，避免套用简单的行政机关式的管理。

理性认识公、检、法的关系。分工负责、互相配合、互相制约，是在我国刑事司法中，配置公、检、法的权力并处理相互关系的基本原则。该原则被规定在1979年颁布的我国第一部刑事诉讼法中，后为1982年制定的现行宪法所确认。该原则肯定了三机关在诉讼中的不同职责及其配合制约关系，是对文革时期那种不区分诉讼职能，缺乏程序制约的一元化政法体制的否定，具有重要历史进步意义。而且，对于保障刑事案件的办案质量，也发挥了积极作用。然而，此项原则所体现的公、检、法三机关关系，与法治国家对司法的功能与使命的要求也有不协调之处，应当在司法体制深化改革的过程中予以完善和弥补。

改革现有司法绩效考评制度。司法绩效考评制度对保证案件的质量与数量的统一，是有必要的，但必须科学合理，以免有碍司法公正。现行法院和检察机关的绩效考评制度普遍推行指标考核，即所谓“数字化管理”。考评单位和个人的工作绩效，主要依靠各种数据。这种管理方式简单清晰，可比性强，对下级单位和个人的激励与约束效能也较为明显。但问题在于简单的数字化管理，不符合司法规律，容易扭曲司法行为，即办案不以司法公正为标准而以符合考核指标体系为导向，采取种种不当举措，功利化地追求指标排名。为保证实现司法公正，对司法绩效考评制度应当作两方面的改革。一是考虑司法的复杂性和多样化，降低数字化指标在司法绩效考评中的作用。数字化指标体系的检测，应用于司法态势、发展趋势与问题的把握，而不应当机械用于单位与个人的工作业绩评价。二是调整、完善目前的数字化指标体系，使其更加符合司法的现实和规律。应当注意不同的诉讼阶段、不同的诉讼主体在案件认识上的正常区别。司法绩效考评制度是必要的，但必须符合司法规律。

按照司法规律建设司法人员队伍。要让司法在法治社会中担当其应有使命，首先需要按照司法规律建设司法人员队伍。各国司法体制现代化，首先要解决的问题就是建设有“法律帝国诸侯”之称的法官及检察官。各国法治建设的的基本经验之一，就是遵循司法规律，塑造高素质、有权威的法官、检察官。现代法治国家的司法，也是以司法人员的职业化为前提。没有司法人员的职业化建设，就没有现代化、法治化的司法改革。为此，亦应重点考虑解决司法人员的待遇和各种保障条件问题，吸引优秀的、高素质的法律人才进入司法人员队伍。同时，对司法人员实行分类管理，逐步减少员额，增加辅助人员。对此，上海等地的司法体制改革试点单位正在进行积极的探索。此外，加强对司法人员行使司法权的监督制约，确保司法活动的廉洁与公正，亦是按照司法规律建设司法人员队伍的应有内涵。

（作者单位：上海市委党校）

深度观察