战略参考

国家治理的理念与趋势

□陶希东

从全球各国理论与实践发展来看，21世纪任何一个国家的有效治理，都面临着更加纷繁复杂的挑战与矛盾，经济全球化、权力分散多极化、组织互动跨界化、社会网络流动化、社会生活智能化、不确定性和风险化等趋势越来越明显。因此，如何构建一套科学、合理、高效的治理制度体系和治理模式是各国普遍关注的一个共同议题。总体而言，就民族国家而言，全球主要存在如下几大治理理念和发展趋势。

集中化多层次治理

为了达到有效治理的目的，一个民族国家往往包括各级各类的行政区划单元，而在城市高度密集的大都市区，政区的碎片化日益成为国际大都市建设的一个世界问题。对此，先后经历了传统区域主义、公共选择理论、新区域主义等各种理论思潮，有一种治理倾向在20世纪90年代比较突出，那就是主张适当集权或组建统一化大都市区政府的集中化治理。该模式有两种路径：一种是采用政府结构调整的方法来达到区域跨界治理的主要目的；另一种是通过强调政府治理过程或政府职能的调整来处理区域问题。

这种治理的主张有四：一是将邻近的、发达的、未合并的地区纳入中心城市政府管辖区内，实行兼并或合并；二是减少政府的数量；三是在一些政府内部整合或联合相关的职能；四是在一个委员会的框架下提升城市之间的合作。典型案例当属2000年伦敦大都市政府的成立。根据这一治理理念，未来一些国家的大都市地区，将会形成更具集中化的大都市区政府，分层次统筹协调跨界性公共服务的生产和运作。以适度集权为主的集中化治理，尽管存在一定的难度，但在过度分散化、碎片化、分割化的小规模地方单元或区域，也可能是一种能得到民众广泛支持的潜在治理新趋势。

离散化多中心治理

所谓离散化治理，是与集中化治理趋势相反的一种趋势，即一个国家面对一些巨大的全球城市区域治理难题时，遵循和保持多中心政府体系，大力发展郊区，政治权力分散在多个一般政府手中，最大程度地实现多元政府体系的独立和民主。与此相适应，对各种公共服务的提供，除了一些必须合并才能实现规模效应的服务外，更多的公共服务也应该在社区政府层面供给，最大程度地降低服务成本。

这一治理思想强调，有些公共问题的解决，并不一定调整现有政府的基本结构，而在于发挥不同治理主体的分散作用，采取独立或联合的方式，处理各种自身管辖区或跨边界范围的公共问题。这一点，从西方发达国家日渐增多的“边缘独立城市”“特别区政府”“邻里政府”中可见一斑。这方面的理论思想主要包括公共选择学派、多中心治道等理论体系。

协作性治理

在国家治理的实践中，管理者必须面对管理领域内多重复杂的政府、组织、项目和工具，公共管理者绝大部分时间都用来处理其自身和其他组织之间的众多相互依赖关系，包括纵向与横向的活动。于是在20世纪60年代就产生了一种协作性治理的现代治理理念，其核心主张就是国家或地方政府在做好基于辖区管理的基础上，针对一些跨界性公共问题或公共服务的短缺，与上下级政府、市场、社会之间形成上下左右的纵横协作网络，跨越政府和组织边界进行管理成为公共管理的核心活动。

根据这一治理思想，出现了诸如政府间协议、大都市区规划组织、州际协定、政府联合会、跨部门治理、府际治理等诸多治理形态和方式，在欧美发达国家的大都市和区域治理中被广泛采用。

网络化治理

网络化治理是一种针对全球化深度发展的挑战，旨在解决诸多跨越边界矛盾和问题（恐怖主义、疫情传播、灾难控制、公共危机）、具有更广泛跨界协作治理内涵的新型治理理念。在这种治理模式中，高级管理人员的核心职责不再集中于管理人员和项目，而在于组织各种资源（常常不属于自己的资源），创造公共价值，政府机关作为直接服务供应者的作用已经越来越不重要了，更为重要的应该是作为一种公共价值的推动者，在具有现代政府特质的由多元组织、多级政府和多种部门组成的关系网络中发挥作用。

这一治理理念的核心主张就是公共服务的生产和提供可以分离，政府不再是公共服务的直接生产者，而采取市场主体之间的合同、商业化、公私伙伴关系、外包、特许协议和私有化等形式，实现公共服务的有效供给，提高政府治理的效率和能力。这一治理理念的相关理论有社会政策网络、第三方治理、公私合作伙伴治理（简称PPP模式）、政府协同治理、数字化治理、企业家政府等等，尤其是PPP模式在全球国家治理中得到广泛应用，取得了显著效果。

智慧治理

智慧治理是2008年全球金融危机以后，由美国学者尼古拉斯·伯格鲁恩在分析西方民主治理机制危机和中国现代治理有效性的基础上提出的一种中西混合型治理模式，旨在实现美国危机式民主治理体系的改造，以有效应对全球转型的各种挑战（社交网络、巨型城市、生产能力的全球化扩散、民主意识的持续高涨等）。

智慧治理的核心观点是，在统治社群的过程中，善治（good governance）必须加大力度下放权力、包容公民，同时，把决策机制分散到有能力进行体制整合的各种机构中，由此赋予代表政治权威的机构以合法性。主要做到如下几点：公民参与社群生活；立法机构和行政长官通过民主选举产生；将权威赋予一些独立的贤能机构；培养超越争端的道德力量；行政机关保持高水准、诚信度和透明度；评估治理效果，等等。与此类似的思想还有参与式治理、公民治理等。

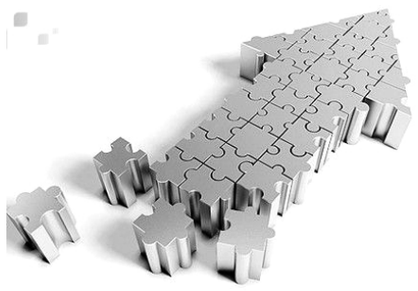
综上，除跨国的全球治理外，对于一个民族国家而言，并不存在“一劳永逸”的治理模式。任何一种治理模式，若要保持长久的合法性，都必须立足本国的历史、文化、国情，并抱以开放的态度，进行适时调整与改革创新，最大程度地吸纳各种新型力量的参与。

公共决策

保障决策者与专家间的信息畅通

□张颖春

我国政府决策专家咨询主要的依靠力量来自体制内，咨询机构主要是隶属党委、政府的研究型事业单位，如中央党校、国家行政学院、国务院发展研究中心、中国社科院以及国内著名高校等等，专家、学者多属于国家工作人员。尽管拥有众多高水平的研究机构与强大的专业研究队伍，但为政府决策提供咨询服务的组织与机构都不具有制度化参与决策过程的法定性，这也是我国决策咨询法治化需要进一步改革和完善的地方。



在专家咨询的运行机制上，长期以来，我国的决策专家咨询属于民主集中制原则的体现和工作方法的弹性运用。尽管民主集中制原则要求重大决策前需要与各方协商，畅通专家意见进入决策过程的信息渠道，但还没有成为一种对决策过程进行规制的刚性的法律程序，所以专家制度化地参与决策过程缺乏充分的法治保障；在实际工作中，决策者将专家咨询作为一种采集信息的工作方法，通过自由观点的表达最终集中意见形成决策，由于决策与修正决策之间缺乏清晰的界限，所以决策过程存在着不确定性，也影响了专家咨询意见对决策的约束能力。

在专家咨询的工作机制上，我国政府金字塔式的管理体制和信息的相对封闭性使决策者和专家之间缺乏一种持续、稳定、密切的工作信任关系。虽然专家咨询既有组织建设，也有制度建设，但在实际工作程序中，专家意见很难毫无障碍地进入决策者的视野。一般地，专家意见必须经过行政机关的遴选才有可能到达决策者的案头，专家撰写的研究报告要经过多个行政部门或层级的审读；专家顾问团或委员会的团长、主任都是由非最高决策者的行政领导担任；专家参加座谈会或授课，只是偶尔为之，即便有机会直接接触决策者，也不存在持续的影响力。有学者指出：“中国这种垂直一体化体制的一个最严重的问题就是，领导者在获得准确信息方面存在困难。大多数信息是通过国家行政机构逐级上报，而通常各级官员可能都具有引入偏好和扭曲的动机。”尽管现在各级党委和政府重视决策咨询工作，强调吸纳专家意见优化决策，但实际工作中因为层层筛选而屏蔽了很多有用信息，所以我国的决策者与专家之间很难形成“信息直通车”。

鉴于此，我们可以从两个方面着手。一方面可以在行政组织立法领域增加类似日本《国家行政组织法》第八条有关审议会的内容规定，赋予专家组织（如中央部委、地方政府建立的决策咨询委员会）以决策咨询的法定职责；另一方面，在专门的决策领域，如政府经济宏观调控，可以为组建经济专家委员会专门立法，赋予其经济决策咨询权，其他的如城市规划、生态环保等单独立法领域都可以明确专家组织的法定咨询权，并纳入决策程序。

决策咨询的机制设计需要在专家咨询与公众参与之间寻求平衡。在公共决策领域，决策内容需要实现科学性与民主性、长远性与现实性结合的目标，既要从科学理性的角度谋划长远发展，又要从社会价值选择的角度考虑当前现实对决策的接受能力。其中，专家咨询意见代表着专业化的科学合理性认识，社会公众的参与意见代表着政策调适对象、利益相关者不同利益诉求的社会价值合理性认识。因此，在既需要高度专业化知识，又直接关乎社会各方利益调整的社会公共领域，决策咨询要寻求专业理性与社会价值选择二者之间的平衡，兼顾决策的长远性与现实性。

在实际的决策咨询流程设计上，专家咨询与社会公众参与都是其中必不可少的环节。通常有两种方式：一种方式是分别设立由专业人士组成的专家委员会和由社会各方代表组成的公共咨询委员会，专家委员会负责对状况或问题进行专业分析，诊断问题；公共咨询委员会则表达社会各方的利益诉求，解决问题。另一种方式是仅设立一个公共咨询委员会，其中包括专家和社会各方代表，人员组成结构应具有平衡性。至于具体决策过程究竟采用上述两种方式中的哪一种，主要取决于决策对专业性意见的需求。如果决策事项的专业性程度较高，那么一个独立专家委员会的存在，可以提升专业理性在决策过程中的重要性；如果决策事项需要较多地考虑社会的可接受性，那么可以只设立一个综合性的公共咨询委员会。另外，无论是专家咨询，还是社会公共意见咨询，都需要立法支持，形成制度化的咨询渠道，使决策咨询具备制度化的基础和保障。

为保障专家、顾问制度化地参与决策，应当在专家、顾问与政府决策者之间建立有效的信息沟通机制。一方面是专家的独立意见能够传递给决策者的直接信息通道；另一方面是决策背景和基础信息能够传递给专家，支持咨询研究工作。目前我国地方政府和国家部委建立的专家咨询委员会普遍由现任的行政副职或前任行政领导主持，专家缺乏与主要决策者直接沟通的渠道，决策者如果需要了解专家从专业角度提出的独立意见，必须建立二者直接沟通信息的工作机制，可以改由专家或决策者担任咨询组织的负责人，防止中间环节造成信息扭曲与信息失真。另外，专家从事决策咨询工作，信息支持必不可少。尽管目前各级政府、部门有大量的政策研究需求，但在课题发布、任务下达的同时，非常缺乏相关信息支持条件，课题管理方式较为粗放，需要进一步规范，可以考虑将“课题管理办法”转化为“行政合同”，明确专家与政府各自的权责，形成决策咨询工作的“权利—义务”关系。

“自杀式创新”：微信崛起的启示

□陈有勇

2010年10月，负责QQ邮箱业务的张小龙写信给腾讯公司董事会主席兼首席执行官马化腾，提出要做手机即时通讯的设想。一个负责邮箱业务的负责人提出要做一个跟当时手机QQ冲突的社交软件，马化腾居然同意了。后来的故事大家都知道了，微信从此崛起了，逐步成为中国移动社交软件里的领头羊。

微信的崛起是一个企业“自杀式创新”的传奇。企业的“自杀式创新”不仅是指对现有产品的更新换代，更是指主动开发出新产品来取代正在盈利的现有产品。一个处在互联网浪潮中的企业，如果不能在“自杀式创新”中获得新生，就可能在与其他企业的他杀中走向消亡。

“自杀式创新”首先要把握好大势

大势是一种不可逆转的趋势，是一种不可抗拒的潮流。孙中山先生讲，世界潮流浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡。面对大势，企业要做的是顺势而为，而不是逆势而动。腾讯发展微信时就面临着这样的大势——移动互联网的迅猛发展。由于智能手机的普及，很多原来只能在电脑上做的事情可以在手机上完成了，智能手机日益成为人们不可或缺的“器官”。移动互联网广阔的市场前景在微信诞生以前就显现出来了，微信的崛起首先就在于把握住了移动互联网的大势。马化腾在2013年11月9日说：“微信如果不是出在腾讯，对腾讯将是灭顶之灾，我们根本顶不住。”

把握大势首先要明确前进的方向，



因为方向往往比努力重要，方向正确了，努力才会有好结果。把握好大势一般意味着紧跟大势，甚至能预测大势。对于有超前意识的企业家来说，预见大势是一种重要的智慧。当一种大势还未到来时，就着手研发相应的产品；当这种大势初见端倪时推出自己的产品，从而使自己的产品成为大势的代言者。

现在的大势是我们已经进入了互联网时代，互联网带来了颠覆性的商业模式的创新，带来了诸如粉丝经济、参与感、用户体验、平台化、社交化等新兴名词的广泛传播。互联网对于当前商业的影响甚至催生了一个词——互联网思维，这个词被越来越多的人所接受。反映当前互联网大势的另一个词是“互联网+”，李克强总理在《政府工作报告》中首次提出制定“互联网+”行动计划。如果一个企业家还对当前的互联网大势没有清晰的认识，那他就会成为马云所说的“看不见、看不起、看不懂、跟不上”的落伍者。

“自杀式创新”需要勇气与智慧

腾讯公司在2003年开发了手机QQ，截至2013年8月，手机QQ的用户已达到4.78亿。手机QQ隶属于腾讯无线事业部，该部门曾相继推出手机QQ、手机QQ浏览器、手机腾讯网等腾讯无线业务，是为腾讯创造利润的重要部门。然而，腾讯的无线营收从2004年开始下滑，从超过腾讯总收入的一半以上下滑为2012年的不足百分之十。既然腾讯的无线事业部营收能力在下滑，那它为什么没有早一点去开发类似微信这样的产品呢？事实上，腾讯早就开发出了成熟的语言和视频技术。但腾讯无线的业务依赖于运营商，如果手机QQ推广语音和视频聊天功能，那就是和运营商抢生意。

微信的开发注定不是腾讯无线事业部，而是张小龙带领的广州研发部。在马化腾的支持下，张小龙带领着从QQ邮箱团队里抽调的几个人开始研发微信。腾讯的总部在深圳，而微信的研发地在广州。正是这种空间距离的存在，使得微信的研发少了很多阻力。微信开发出来之后，马化腾果断调动大量的腾讯资源来推广微信：用QQ关联链来关联微信，手机QQ每天帮微信给安卓系统手机用户推送500万个提示，投放了海量的海外广告，利用腾讯微博联动微信等等。如果没有整个公司资源的大力支持，微信显然不可能发展得那么快。而快速占领市场、拥有海量忠实用户无疑是社交软件成功的关键。2014年5月6日，腾讯成立了微信事业群，由腾讯高级副总裁张小龙担任微信事业群的总裁。

微信诞生的故事体现了马化腾和张小龙的勇气与智慧。一个公司开发一款新软件直接损害本公司的利益，这需要的是壮士断腕的勇气，更需要的是高瞻远瞩的智慧。微信的成功是张小龙团队的成功，更是以马化腾为代表的具有战略眼光的企业领导者的成功。

“自杀式创新”一直在路上

微信崛起的故事并没有讲完，因为微信本身从诞生之日起也在不断进行着“自杀式创新”。虽然微信没有彻底颠覆自己，却在不断地改进完善自己，一旦有新的适用功能立即更新换代。2014年，微信在产品内添加由“滴滴打车”提供的打车功能。微信升级到5.2版，Android版界面全新改版。2014年3月，微信开始有了支付功能，电脑管家牵手微信上线聊天记录备份功能。2015年1月，微信在App Store上线了6.1版。不难想象，如果微信停止这种更新换代，它不久就会被另一款移动社交软件所取代。

一个企业一旦丧失这种“自杀式创新”的能力，它就会走向衰亡，而今天的互联网时代会加速这种衰亡。数码相机对胶片相机的颠覆、奇虎360杀毒软件对杀毒软件市场的颠覆、iPhone手机对手机市场的颠覆等等，这一系列的颠覆就发生在我们眼前，发生在我们身边。其实那些被颠覆的企业也一直是强调“自杀式创新”的，只是在互联网时代，它们的反应速度还不够快，它们往往想使原有产品的利润最大化，从而错失了推出新产品的良机。互联网时代，一个企业要想基业长青就需要时刻进行“自杀式创新”。技术发展不成熟时，进行产品细节的改良；技术一旦成熟，就果断进行产品的更新换代，用新产品替代原有的产品。

我国古代经典《周易·损卦》里讲：“损益盈虚，与时偕行”，就是强调事物要随着时间的推移而不断更新演进。《诗经》也有言：“周虽旧邦，其命维新。”我们有着数千年的创新传统，在今天的互联网时代，我们的企业更应当发扬这种与时俱进的创新精神，紧跟时代大势，拿出自己勇气和智慧不断进行“自杀式创新”。

案例分析

管理语录

在任何一个组织有序的公司里，必须存在一种平衡感，一种让每一个在公司内工作的员工都能够感受到的平衡感。如果你在寻求最优秀的适合的人选，如果你希望他们能够超常发挥自己的才能，远离平庸，甚至能够发挥出连自己都从来没有想到会拥有的才能来，你就必须赋予他们与其能力相当的回报和奖励。

我觉得能够激励人们积极工作、努力表现自己的最好办法莫过于告诉他们你在支持他们，用你的一言一行、你日常生活中每时每刻表现出来的态度向他们表明，你在全力支持他们。你必须切实地去做，言必行、行必果，说到做到，把你的态度用你的行为表现出来。他们会感受到你的支持的。

对于一个管理队伍而言，执行总裁始终不渝的支持就像一根生命线或是一张安全网一样重要。事实上，不仅对于管理队伍如此，这种支持对于整个公司来说也起了同等重要的作用。

——美国国际电报电话公司总裁赫拉尔德·格尼恩

（晓晗 摘编）