公共决策

以激励提升政策执行力

□ 舒绍福

政策执行力的好坏关涉到政府效能、政府形象和政府公信力的高低，也关涉到政策服务对象的利益能否实现。应通过政府能力的增强、激励机制的完善和监督机制的强化等不断提升政策执行力。

从中央与地方的关系视角来看，应当通过各种正向激励措施提升地方政府的政策执行力，正确划分中央和地方政府的财权和事权，使地方政府的财权与事权匹配，提高执行者的预期收益，激发地方政府贯彻上级政策的积极性。



科学政策还需真执行。公共政策问题的解决，不仅有赖于有力的决断和完善的政策方案设计，更有赖于高效的政策执行，这是增强政府效能的关键要素。政策执行力的高低，直接影响到行政成本和政府效能的高低。

不力的表现

政策卓见成效，政策执行力至关重要。然而在现实中，政策执行力不足，政策低效、政策失效或政策无效的情况不在少数。概括来说，政策执行力的虚化、弱化、软化主要表现为以下几个方面。

置换性执行。我国政策主要是由中央政府负责制定，在很大程度上依靠地方政府具体执行，然而中央政策在执行中常遭遇诸多变通乃至置换。正所谓“上有政策，下有对策”，出现中央政策的地方化问题，政策执行者会通过各种“对策”阻挠执行、虚假执行甚至扭曲执行。一些地方政府落实政策的主观意愿不强，往往以出台“补充意见”的方式，在政策执行中附加一些不合理的内容，超出原有政策所设定的目标、对象和范围，从而偏离了中央政策的目的，甚或全盘否定原有政策，完全背离原有政策的精神。有些地方政府打着贯彻上级政策的旗号，变相推行有利于地方政府的政策措施，置换国家的决策方针，导致政策畸形。

选择性执行。地方政府在政策执行过程中往往“趋利避害”，寻求自身利益的最大化，对公共政策进行有选择的执行。有的政策执行者选择做光鲜亮丽的大工程、大项目，却忽略基础设施建设的薄弱；有的政策执行者以牺牲公共利益为代价，在政策内容与政策执行主体产生利益冲突的时候，只选择执行有利于当地实际情况的政策；有的政策执行者“有利的就执行，不利的就变形”，甚至不管上面出台什么政策，都是抱着选择性心态，对有利的条款执行，对不利的条款，或避而不提，或蓄意误读，使上级的政策、法规形成“中梗阻”。

象征性执行。一些政策执行者善于开展表面工作，追求数字上、形式上的“漂亮”，以会议落实会议，以文件传达文件，但就是没有具体措施，不采取实质行动，象征性执行，使政策被搁置，甚至使政策成了一纸空文。有些部门、有些地区对上级政策敷衍塞责、延宕推脱，消极执行，致使一些政策在执行中难以达到预期效果。

不力的原因

政策执行中暴露的种种问题，都使得政策执行的力度和强度或多或少地打了折扣，公共政策的公共性缺失和政府公信力的弱化也在所难免。在政策执行中之所以会出现上述境况，究其主要原因有以下几点。

政策本身的问题。公共政策是对社会资源的再分配和再整合。公共政策犹似“复杂性丛林”，是一项系统工程。政策问题与人们的价值观、利益诉求和行为态度等密切相连，问题本身的复杂性和政策的合理性、明确性、稳定性等都可能影响到政策的有效执行。

政策执行者的“有限理性”和地方政府的“经济人”行为。政策执行者是受多种因素限制的有限理性人，加上外部环境的不确定性、变动性及信息的不对称，导致执行者对事件的整体认知有限，缺乏系统完备的解决方案。地方政府在财政压力和政绩冲动下，往往以自身利益为重，以眼前政绩和面子工程为重，其经济人身份可能被加强，在行为中会不自觉地扮演“分化利益”的角色。

激励机制和监督机制乏力。政策执行的工具选择也极其重要，政策出台之后，还需要一揽子明确的政策工具，需要一系列的机制、手段、方法和技术。由于激励或问责机制的缺失，会导致地方政府停留于做表面文章。

如何提升

政策执行力的好坏关涉到政府效能、政府形象和政府公信力的高低，也关涉到政策服务对象的利益能否实现。应通过政府能力的增强、激励机制的完善和监督机制的强化等不断提升政策执行力。

提高决策的科学性和政策的明晰性。要在科学的决策思想指导下，按照决策规律，遵循合法正当的决策程序，运用科学的决策方法进行决策。决策要打开空间，应充分发扬民主，广泛听取意见，通过多种渠道和形式广泛集中民智，使决策真正建立在科学、民主的基础之上。应当以决策民主化提升决策科学化，应当明确界定政策目标、政策工具和执行标准，提高政策的明晰性。

通过有效的激励机制来提升政策执行力。美国行政学家尼格罗指出：“在任何高度复杂的组织中，要想使任何决策得以贯彻执行，必须调动各个层次的人员。只有他们的决心、他们的积极性和他们的认可才能决定一项决策能否及时得以贯彻。”从中央与地方的关系视角来看，应当通过各种正向激励措施提升地方政府的政策执行力，正确划分中央和地方政府的财权和事权，使地方政府的财权与事权匹配，提高执行者的预期收益，激发地方政府贯彻上级政策的积极性。

通过规范政策执行的监督机制，提升政策执行力。政策的高效执行需要规范有效的监督和制约。美国行政学家埃莉诺·奥斯特罗姆指出：“在每一个群体中，都有不顾道德规范，一有可能便采取机会主义行为的人；也都存在这样的情况，其潜在收益是如此之高，以至于极守信用的人也会违反规范，有了行为规范也不可能完全消除机会主义行为。”要消除政策执行中的机会主义，需要负向激励，加大相应的责任追究和惩罚。如果说正向激励旨在用来奖励政策执行者的服从行为，那么负向激励可以视为用来惩罚政策执行者的自利行为。奖励是一种拉力，惩罚是一种推力，两者合力可以倍增政策执行力。

美国智库如何看待亚投行

战略参考

主流的智库观点认为，亚投行的建立是对全球金融治理的重要推进和发展，它意味着中国开始打造自己主导的经济圈，并在全球争取更大的话语权。

□ 张晓萌　王文轩



2014年10月24日，由中国主导成立的亚洲基础设施投资银行（以下简称亚投行）正式签约，成员国遍布五大洲，涵盖主要西方国家。亚投行的成立和规模引发了国际社会的广泛关注，美国智库一直密切关注亚投行的发展。整体而言，他们对于亚投行的分析较为理性，热议的主题主要集中于亚投行的成立对国际和区域金融体系的影响、中国和美国的外交政策和战略规划、美国与中国和盟国关系的走向等方面。

反映全球经济格局的新变化

整体而言，主流的智库观点认为，亚投行的建立是对全球金融治理的重要推进和发展，它意味着中国开始打造自己主导的经济圈，并在全球争取更大的话语权。卡内基国际和平基金会发布的评论认为，全球秩序正处于转型时期，中国主导的新丝绸之路和亚投行表明，世界的重心正在逐步向亚洲转移，这种战略转移势必对现存国际秩序产生重要影响。很多专家认为，亚投行的建立反映了全球经济格局的变化，虽然它与传统机构诸如世界银行、国际货币基金组织和亚洲发展银行相竞争，但是亚投行的发展将对既有的国际金融治理秩序带来有益的补充和完善。

也有学者对此持有谨慎保守的观点。来自于美国战略与国际研究中心的多位研究员在访谈中的表态具有一定的代表性，他们承认亚洲基础设施建设的巨大需求以及改革国际金融秩序的必要性，认为亚投行是中国寻求创建新的区域与全球经济格局的庞大计划中的一部分。也有部分激进的观点认为亚投行的成立挑战了现存秩序。美国战略与国际研究中心中国商业与政治经济项目主任甘思德（Scott Kennedy）提出，中国是现有秩序的破坏者和地区紧张的制造者。但颇显矛盾的地方在于，他认为其中部分原因来自于国际经济治理秩序中存在的客观问题。卡内基国际和平基金会亚洲项目高级研究员迈克尔·佩蒂斯（Michael Pettis）在接受美国全国广播公司财经频道采访时认为，美国不必过于担心亚投行的建立，因为它更多的是一种象征性的姿态而对实际的全球金融体系没有实质性的改变，中国在很长一段时间内还不可能取代美国主导整个国际经济秩序。由于外界还不太清楚它的清晰意图以及管理机构将如何运作，更为关键的是人民币还不可能取代美元成为国际首要的储备货币，这些挑战都使得亚投行不会有太大的作为。但是他也承认，对亚投行的姿态成了一个政治化的问题，因为它是对中国崛起存有敌意的自然结果。

意味着国际金融秩序的重塑

现存的金融体系（例如世界货币基金组织、世界银行等机构）长期处于官僚体制之中因而效率低下，引发各国的普遍不满。在现存金融机构改革迟缓和效率低下的背景下，中国成立与之相抗衡的亚投行事实上增加了中国和其他国家在区域和国际金融领域的战略性选择余地。此外，现存的金融体系仍然是二战后建立起的由西方发达国家主导的世界金融秩序，并没有向全球新兴经济体提供足够的发展机会。对于中国之所以自己主导建立金融机构，美国知名智库外交关系委员会的资深研究员罗伯特·卡恩（Robert Kahn）认为，现存金融机构并没有为新兴经济体提供更大的发展空间。而布鲁金斯学会外交政策项目荣誉研究员哈维尔·索拉纳（Javier Solana）则认为，“原因在于美国等国并没有给予中国与其经济实力相匹配的世界地位”。

表明中国对外交战略的调整

许多学者认为，新丝绸之路、亚投行等外交新举措为中国创造了与周边国家和世界进行持久战略合作的更大可能性，是外交上的巨大成功。在稍早些的一篇来自卡内基国际和平基金会资深研究员、清华—卡内基全球政策中心主任韩磊（Paul Haenle）的文章中，他认为丝路基金和亚投行的设立是中国对国家外交战略优先方向的调整，即将中国周边国家的外交关系置于大国和其他地区发展中国家之前，并且采取更为积极的措施实现保护日益扩大的国家利益和维护周边安全与稳定的外交目的。卡内基国际和平基金会亚洲问题高级研究员黄育川提出，应当将亚投行的问题视域置于更为宽广的背景之下：中国正在成为一个超级大国，但又鲜明地不同于其他世界大国，中国并不想谋求全球性的权力，只是希望作为更富有建设性意义的地区性大国拓展自身的核心利益。

在中国制定成功的外交战略的同时，美国政府却在外交政策制定和战略规划上令人大跌眼镜。美国政府将中国主导的亚投行视为对美国领导的国际秩序的挑战，因此极力游说并阻止盟友加入亚投行，在外交上高调“围堵”中国与其他国家的合作。然而，随着昔日步调高度一致的西方盟友对美国政府的游说置之不理，纷纷加入亚投行成为创始成员国，美国政府开始耐人寻味地对亚投行表示“欢迎并期待合作”，这实际上承认了美国外交战略上的失败。特别是当美国最坚定的盟友英国宣布加入亚投行之时，美国政府在震惊之余，极为被动地对英国进行公开谴责，这让许多评论家认为美国政府在对待亚投行问题上一错再错。

应对亚投行的建议

对于美国政府在未来应当怎样应对亚投行的发展，来自智库的学者给出了诸多建议。

摆正心态应对中国发展。既有的国际金融秩序在维护全球经济安全中仍发挥着不可替代的作用，美国应该更为开放地接纳对现有国际经济金融秩序的调整和改革，不要将中国主导的亚投行视为一种竞争。更重要的是，美国需要调整心态来接受中国在国际舞台上不断崛起的事实。

迎接全球治理新格局。亚投行的成立恰恰说明美国没有垄断国际规则的制定，二战以来形成的西方国家主导的多元体系正在逐步瓦解，国际合作的重心正在由西方转向亚洲。区域机构的建立有益于相互制衡的国际秩序建立，因此我们应当学习如何与中国实现战略共生，并欢迎由此带来的全球金融治理的去中心化。

制定行之有效的外交决策应对亚投行的发展。有观点认为美国政府的当务之急是寻求参与亚投行发展的途径，外交关系委员会亚洲研究主任、资深研究员伊丽莎白·伊科诺米（Elizabeth C. Economy）在批评美国政府的决策时指出，在反对其他国家加入亚投行、美国加入亚投行和置之不理这三个选择之间，美国政府显然应当选择加入亚投行，因为这是符合美国利益的一项举措。专家认为，至少美国政府应当积极地推动亚投行与现有国际多边治理机构的合作与发展。

对于亚投行在未来如何运行，或者采取什么样的标准，来自智库的学者也提出了一些具体建议。黄育川提到了一个颇为现实的问题，即如何完成既满足亚投行未来投资对象国的资金需要又对众多创始会员国进行有效管理的双重任务。他的回答是，要遵循三个“正确的标准”：精干有效率的管理机构；专注于亚洲基础设施的投资开发；注重控制风险，对项目可能造成的社会以及环境的负面影响给予高度关注。此外，他在另一篇文章中进一步谈到了亚投行的投资客户的选择、股权比例如何分配，以及会员国之间将以什么样的新形式进行合作等问题。

案例分析

打造企业的简单文化

□ 陈有勇

今天，“互联网+”正给我们带来方方面面的变化。处在互联网大潮中的企业需要顺势而为，在做加法的同时必须学会做减法，打造企业的简单文化。

打造简洁极致的产品

1997年，美国苹果公司濒临破产，乔布斯复出了。乔布斯首先就砍掉了70%型号各异的产品，然后全力打造简洁极致的苹果产品。乔布斯当时为了给用户呈现一款简洁的音乐播放器而打造出了iPod。在设计ipod时，乔布斯亲自做测试：如果在iPod里找一首歌按键超过三次，他就会很生气，要求重新设计。乔布斯甚至说，一旦做到了简洁，你将无所不能。

在今天的互联网时代，企业特别需要重视用户体验，为用户打造简洁极致的产品。体验是人的感觉，是受人的感性支配的，带有很多的情感色彩。重视用户体验，就是重视用户使用产品的感觉。企业提供的产品要能在外观上显得简洁大方、有质感。在操作上，要简单容易，满足人性化、个性化的需求。当然，追求简洁不是忽视复杂性，不去全方位满足用户的需求，而是要化繁为简，最大限度地满足用户的需求。

“如无必要，勿增实体”。一个产品，如果不是必不可少的部分则都要去掉，同时，必不可少的部分也要设计得简洁别致。追求便捷是人性使然，谁能不断打造出简洁极致的产品，谁就能获得更多用户的青睐。

构建简约自由的管理方式

简单文化的第二个层次是管理公式简约自由。百度公司从成立开始就只确立两条制度：不能带宠物上班、不能在办公室抽烟。十五年过去了，百度的员工在不断增加，但百度的制度还是那两条。百度的几千员工一直在自由地工作着：实行“弹性工作制”，员工可以自己安排上班时间，可以十点半到单位，可以穿着拖鞋出席任何级别的会议，可以在上班时间跑到休息室睡一觉，等等。

简约自由管理不仅是给员工工作时间上的自由，还要充分授权，让员工自由发挥。要让团队中的每一个人在自己的职责范围内拥有处理事务的充分自由。有时候，影响组织发展的重要原因就是组织的内耗，人事关系过于复杂，组织内有派别，从而造成组织内部的矛盾纷争。传统的金字塔式的管理方式也会束缚员工的创造性，导致整个组织缺乏活力和进取精神。

在今天的互联网时代，人与组织的关系正在发生变化。以前，人更依附于组织，而今天，组织越来越依赖人，尤其是人才。互联网时代的企业需要很好地融合企业愿景和员工个人愿景，构建简约自由的管理方式，给员工创造一个相对自由宽松的工作平台，激活每一个员工的潜能，从而在企业获得快速发展的同时，员工也获得相应的成长、成才与成功。

制定简明专注的发展战略

简单文化的第三个层次是发展战略简单专注。现在中国的互联网企业最大的三家是百度、阿里巴巴和腾讯，合称BAT。BAT三巨头给人的印象是在进行大规模的兼并扩张运动。其实，BAT三巨头的兼并扩张运动都是围绕着自己的核心业务来构建协调发展的生态圈。百度围绕着搜索业务展开，阿里巴巴围绕着电子商务业务展开，腾讯围绕网络社交展开。百度一直贯彻着“721”发展战略，即公司将70%的资源投入跟搜索引擎直接相关的产品和技术研发中；将20%的资源投入跟搜索引擎间接相关的产品和技术中；将10%的资源投入到其他创新项目研究中。

面临众多机会的企业要慎重看待机会，有时要放弃一些机会才能更好地把握最适合自己的机会。正如马云所说，企业也罢，人也罢，做到了一定的程度，重要的不是把握机会的能力，而是拒绝机会的能力。简明专注虽然意味着牺牲和放弃，但从结果看，往往能获得更好的发展。这其中就蕴含了舍与得的朴素哲理：有舍才有得。所以，企业家在制定战略要学会舍得，要能简明专注。

李克强总理在《政府工作报告》中还强调了大道至简，对于企业而言，就是要打造简单文化，学会做减法。减去传统的思维观念，而换上互联网思维，以用户为中心，打造简洁极致的产品；减去金字塔式的等级管理，建立灵活而又有执行力的项目团队，构建简约自由的管理方式；减去盲目扩张的做法，找到自己的优势，制定简明专注的发展战略。大道至简，简单的理念和做法是企业适应信息化时代要求的必然趋势。