公共决策

公共决策风险评估的国际做法

我国重大行政决策风险评估工作尚处于起步阶段，还存在诸多需要完善之处。相比之下，其他一些国家在长期的理论探索与实践中已经形成了一系列先进的评估制度：评估依据重视法制化，评估主体侧重多元化，评估内容体现复合化，评估程序强调标准化。

□ 黄振威

通过风险评估了解决策风险，拟定风险防控措施，进而对政策进行调整和完善、更好地对政策资源实现合理配置已然成为决策者的共识。越来越多的地方性法规和规范性文件也在重大行政决策程序中设置了风险评估的环节。尤其是在环境影响评价、食品安全风险评估和公共政策评估几方面，国际经验对我国重大行政决策风险评估制度的完善具有有益的借鉴和启示意义。

评估依据重视法制化

强调决策的法制化是西方国家行政决策风险评估制度的一个显著特点。无论是官方决策风险评估机构还是非官方决策风险评估机构都有相关的法律予以规范。比如，美国1970年通过的《联邦咨询委员会法》就对政府内部风险评估部门的各种问题进行了规定，使其行为规范化、合法化。对于非官方的决策风险评估机构，美国有一系列的法律进行规范，包括资金、税收、组织等方面，经过很长一段时间发展，这些法律也日益健全，决策咨询机构运行也比较规范。欧盟在食品安全管理中，有关食品安全风险评估的法律制度也比较早地建立。欧盟委员会于1997年和2000年分别发布的《食品安全绿皮书》和《食品安全白皮书》，强调了食品安全风险评估的重要性，初步奠定了开展食品安全评估的制度基础。2002年颁布了EC178/2002条例，规定食品安全法应建立在风险评估的基础上，明确提出成立食品安全局负责食品安全风险评估的相关工作。另外，英国国家安全以及城市风险管理的相关法律制度的较早完备，也为其风险评估工作奠定了制度基础，促使风险评估可以按照法律和制度要求系统、稳定地开展。

评估主体侧重多元化

从理论上讲，部门论证、专家咨询、公众参与等评估方式都是科学的重大行政决策风险评估体系中不可或缺的组成部分，各种方式之间互相支撑和印证。发达国家的实践也确实如此。日本就建立了一套完整的决策评估论证体系。一方面有政府系统内部精通业务、知识丰富的专家，也有专门设立的风险评估机构——审议会，其组成人员并非政府官员，而是包括学术界、企业界、舆论界、群众团体以及离职的政府官员等知名人士；另一方面存在半官方的“思想库”。半官方的思想库是由学者组成的专门从事政策调研、政策风险评估的高级论证机构，同国家机构没有直接隶属关系。美国则是通过积极的市场竞争发展了风险评估制度，许多专门从事决策风险评估及政策咨询的公司，比如兰德公司、斯坦福研究所、对外关系委员会等等，都是美国行政决策风险评估的重要力量。英国的《规制部门合约准则》对风险评估制度有详细论述，对风险评估义务也有明确要求，其规定规制部门在风险评估的过程中应当咨询并吸纳受规制方和其他利益相关方的参与。所以英国对规制后果进行风险评估的主体以规制部门为主导，受规制方和其他利益相关者广泛参与其中。

评估内容体现复合化

重大行政决策风险评估是与经济、技术等方面的评估相对应的，随着西方发达国家治理实践的发展，其内容也更为丰富，体现在多个方面。比如，国际上对于重大建设项目的风险评估先前主要是从经济和技术方面入手，但随着可持续发展观、社会公平和公众参与理念的持续发酵，这方面的风险评估也涵盖了环境评价和社会稳定风险评估等诸多方面。发达国家的社会稳定风险评估需要分析重大建设项目可能产生的社会影响，例如对居民收入、就业、生活水平和生活质量，以及对不同利益相关者的影响；评价社会的项目适应性，例如不同利益相关者、当地社会组织的态度；分析项目可能产生的社会风险，例如移民安置、受损补偿，以及对弱势群体的支持等问题。

除了丰富、多样之外，评估内容的复合性还体现在评估内容的全面上。例如，澳大利亚政府对规制影响的风险评估内容包括：现存问题引发的风险；问题或风险波及的范围——地方、州、全国亦或是国际范围；该问题是否有复发的可能性；问题或风险的重要性。英国则规定，风险评估的内容包括不遵守规制结果的潜在影响以及规制得不到遵守的可能性两方面内容。在评估不遵守的可能性时，规制部门需要考虑以下因素：过去的遵守情况和未来的潜在风险、是否存在管理风险的良好体系，尤其是在受规制方内部或者受规制的范围内、管理能力以及遵守规制的意愿。



评估程序强调标准化

西方发达国家有一套标准化的重大行政决策风险评估程序，从通知相关部门和公众知晓，到公众审查，最后经过公众充分讨论编制风险报告书，都有严格的规定。在涉及环境政策的风险评估方面，美国走在世界前列。

1969年，美国《国家环境政策法》出台，标志着在法律上对环境影响评估制度进行了规定。之后，《关于实施国家环境政策法程序的条例》对贯彻执行《国家环境政策法》的全部程序作了详细规定。美国的环境影响评估程序，可以划分为前置程序和正式程序两个阶段。前置程序将不必要制作环境影响报告书的行为以清单形式列出。如果拟议行为不在清单之列，那么可以通过环境评估程序做一个初步简短分析。若环境评估的结果是不需要制作环境影响报告书，则只需发表一份“无重大影响认定”的文件并交由有关各方和公众审查。正式程序是制作环境影响报告书的程序。分为制作准备、制作草案、评论和审阅、定稿、审查与补充五个步骤。可以说，不论是前置程序中“无重大影响认定”文件的公众审查，还是报告书制作过程中的评论、审阅、定稿阶段，都对公示公告、听取意见、说明理由的程序进行了详细规定。这种标准化也体现了程序的细致性，如开示出不需做环境影响评价的清单的做法提高了行政效率，并且减少了行政自由裁量可能出现的弊端。又如每步程序之间都能够流畅衔接，具有很强的可操作性。

在加拿大，涉及环境的政策风险评估程序不仅对项目审查，项目调查和编写报告以及公布、批准三个阶段进行了细致说明，同时还注重每个环节相应机关的权力制约，通过法律明确规定每个部门的职责权限。

我国公共决策研究新动向

□ 马　丽

在政治决策体制演进、市场经济发展、公众参与意识增强以及互联网技术提升的大背景下，我国的公共决策遇到了一系列新情况，出现了一系列新变化。

向参与式治理模式转型

上世纪70年代以来，代议制民主的弊端日渐显露，传统治理模式面临越来越严峻的挑战。西方学者为此提出参与式民主等概念，希望解决公众与精英之间的委托代理机制产生的困境，其核心思想是：“凡生活受到某项决策影响的人，就应该参与那些决策的制定过程。”上世纪90年代，治理理论的提出使得参与式治理的理念在学界流行。参与式治理指的是与政策有利害关系的公民个人、团体和政府一起参与公共决策、分配资源、合作治理的过程，它强调政府与社会之间的伙伴关系以及利益相关方自下而上的政策参与。在世界范围内，参与式治理模式的推广提高了公众的参与意识，促进了公共决策的民主性，提升了公共服务质量，在一定程度上改善了当地的政治生态。

在我国传统的公共决策模式中，行政机构被视作公共利益的代表，居于管理的主体地位，公众被视为管理的对象；公共决策来自于上级，然后在科层制内部层层下达，缺乏对公众诉求的回应性。这种传统的公共决策模式有助于“集中力量办大事”，因此在我国的计划经济时期发挥了重要作用。然而，市场经济的快速发展、社会利益的多元化使这种公共决策模式变得越来越难以为继。

有研究认为，随着市场经济和民主政治的发展，我国传统公共决策模式正在向参与式治理模式转型。厦门PX项目危机事件、上海磁悬浮事件、重庆出租车司机罢运事件以及《湖南省行政程序规定》实施事件等案例表明，我国许多地区在公共决策中开始自发地引入了参与式治理模式。

随着web2.0技术的兴起，公共决策中的公众参与有了更为丰富的手段和途径，“参与式治理2.0”作为一个全新的概念被提了出来。互联网时代，我国政策议程设置开始由传统的自上而下、单向性方式向自下而上和交互性方式转型。新的技术手段和沟通手段给参与式治理带来了新契机，但在具体实践中，我们仍然需要关注这种新手段所带来的新问题。

不断扩大的决策参与网络

参与式治理模式首先带来的是公共决策参与主体的扩大。在传统管理主义模式下，公共政策的决策权往往掌握在各级政府部门手中，涉及国计民生的重大决策权掌握在中央政府手中。在扩大的决策参与网络下，研究发现，除了公众在公共决策中的作用开始凸显，其他一些主体也通过各自的途径影响着政策过程，传统的决策方式随之发生了巨大的变化。

政策研究群体参与公共决策。按照政策研究机构本身及所隶属部门的性质，我国的政策研究群体可以划分为民间政策研究机构（民间智库）、学术部门下属的政策研究机构（学术智库）、党政部门下属的政策研究机构（部门智库）、中共中央和国务院下属的政策研究机构（最高智库）等四类。在公共行政视野中，政策研究机构较之政府而言，掌握着专业化和技术化的知识与技能，能够运用自己的专业优势为公共决策提供分析和咨询，并且相当多的机构具有价值无涉性。一些研究者观察到，新形势下，完全依靠党政系统内部的政策研究人员已经无法满足决策需求，我国现阶段的重大社会政策制定，开始越来越多地征询各类外部政策研究群体的建议，对专业政策研究群体的咨询成为了新时期提高决策水平的重要途径。作为政策倡导者，政策研究群体对公共决策的影响也已经不再像以前那样局限于依靠个别领导或部门，而是更加开放和稳定。中央政府开始通过制度化的方式逐渐开放决策结构，公共政策制定与社会科学研究之间呈现出了主体间性的“双向运动”趋势。

利益集团参与公共决策。政府机构和利益集团的关系一直是学者研究的重要主题。例如，美国学者盖伊·彼得斯研究了官僚和压力集团之间的关系模式，探讨了合法关系、客户关系、裙带关系和不合法关系这四种互动关系在公共决策中的角色和作用。在政策合法化之前，有些利益集团可以建构政策问题，设定议事日程，还可能与决策部门结盟，设置隐蔽议程阻止问题进入政策议程；在政策合法化过程中，可以通过增加利益表达渠道、直接游说、提供物质资助等多种方法促进公共决策有利于自身利益。利益集团的介入及运作方式，已日益成为研究影响中国公共政策制定的重要内容。

防止公共决策中的利益冲突

利益冲突指的是与政府官员职务相关的公共利益与私人领域的利益不一致所产生的问题。有研究指出，基于理性经济人预设的制度设计是一种政治智慧。理性经济人的制度预设并不意味着人人真的都是唯利是图的，而是从源头上先建立一整套防范理性经济人的措施，从而使这套制度能够化解理性经济人可能带来的危害。因此，在利益冲突不断显现的背景下，需要构建决策程序规范、决策方式民主、决策过程公开、决策问责严厉的公共决策模式。从实践上看，我国也正在着力构建一个管理利益冲突的制度框架。例如，近年来我国出台了大量新的利益冲突法规，从源头上防止以利益交换为特征的决策腐败行为。

除了个人利益与公共利益的冲突，政府利益与公共利益的冲突也进入到了研究者的关注视野，政府自身的利益驱动往往也会对公共决策产生重要影响。如何最大程度地避免政府的自身利益与社会的公共利益相冲突，对我国新时期的公共决策提出了更高要求。

基于大数据的智慧公共决策

大数据时代的来临大大提升了人类对数据的利用能力，广泛地改变着社会、经济和政治等各个领域，为当代公共管理带来了新的机遇与挑战。联合国《用大数据推动发展：挑战与机遇》白皮书指出：“大数据为联合国及世界各国政府发展提供了一个历史性的机遇，通过利用海量数据资源，实时分析经济社会发展现状及趋势，能够协助政府更好地推动经济社会的发展与运行。”基于大数据的公共决策被越来越多的公共组织所采用，是其管理现代化的一个重要标志。

我国面向管理与决策的大数据研究和应用已逐步兴起，研究者们对大数据支持决策的理论和方法展开了初步的探索。有研究者提出智慧公共决策概念，认为“智慧公共决策是以大数据驱动为核心，以新一代信息技术为支撑，以公共利益最大化为目标，具有全面感知、客观透明、实时连续、自主预置和多元共治等特征的一种全新的公共决策模式”。与以往的公共决策相比，智慧公共决策有这样几个特点：能够基于多纬度和多层次信息进行决策，从而为公众提供全方位、个性化的服务；能够基于对客观数据的科学采集、处理和分析进行决策，更能彰显客观精准的智慧决策；能够有效地预测政策发展趋势、模拟政策效果，从而有效地规避风险；有利于决策透明化，并能促进决策的实时性和连续性，更好地回应公众需求。

对智慧公共决策的研究，使我们关注到我国公共决策中已经崭露头角的一种全新决策模式，也为我国的公共管理和公共决策现代化提供了一项重要的方法选择。

管理语录

在“创业者”角色中，管理者是组织中许多可控变革的倡导者和策划者。我们可以用“改进计划”一词来形容为改进一个特定的组织境况（抓住机会或解决问题）而设计的一系列的活动。在改进计划的设计阶段和选择阶段，管理者可能有以下三种不同层次的参与方式：

授权。对于一些不太重要的改进计划，管理者在两个阶段都可以将责任下放。他自己参与的范围仅限于选择谁来负责这项计划，并保留更换负责人的权力（如果他的行动不符合管理者的期望）。

审批。一些改进计划需要严密的控制，因为它们可能会涉及巨大的风险或可能形成重要的先例。管理者在设计阶段下放所有的责任，而在决策阶段则亲自负责。当下属完成设计工作后，他要征得管理者的认可，为建议的行动过程“申请批准”。以这种方式操作时，管理者保留了对行动的最终控制权，而不必为设计工作付出自己的时间。

监督。管理者也可以选择保留责任，亲自监督某项改进计划的设计阶段。他这样做可能是出于各种不同的原因，比如：他需要顾及强大组织群体的利益；它关系到一个直接向管理者报告的部门的重大改革；改进计划可能涉及资源的充分利用或者损失资源的重大风险问题；它涉及敏感的价值观问题。

——摘自[加]亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）《管理工作的本质》（The Nature Of Managerial Work）

（上接1版）

着力打造生态文明建设的江西样板

记者：正如您刚才所谈到的，要发挥旅游对经济发展的带动作用。近些年来，江西旅游业在全国的知名度和美誉度不断提高，这和江西良好的生态环境有很直接的联系。“十三五”发展规划如何更好地体现生态文明建设的要求？

强卫：生态文明建设关乎民族未来。习近平总书记指出，协调发展、绿色发展既是理念又是举措，要扎实推进生态环境保护，让良好生态环境成为人民生活质量的增长点，成为展现我国良好形象的发力点。我们要把生态文明建设的要求贯彻落实到编制“十三五”规划的方方面面。

江西生态环境基础较好。“十三五”期间，江西将在近几年实施绿色崛起战略取得的成绩基础上，认真贯彻中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》，以生态文明先行示范区建设为契机，把绿色发展指标体系纳入“十三五”规划，完善生态补偿机制、建立差异化考核评价体系等4个领域改革，加大对限制开发和禁止开发区域均衡性转移支付和奖励补助力度，加快推动自然资源资产产权制度等改革，努力打造生态文明建设的江西样板，为建设美丽中国提供有益的可复制的经验做法。

我们将启动一系列生态建设工程。深入实施“五河一湖”环保整治行动，开展污水处理设施和配套管网建设行动，进一步提高鄱阳湖总体水质。开展土壤保护和污染治理行动，重点推进土壤重金属污染修复工程。开展造林绿化提升行动，加快林业生态建设，实施森林质量提升工程、新一轮退耕还林工程、天然林保护工程以及鄱阳湖国际重要湿地生态效益补偿试点等一批林业生态工程。

我们将大力推动绿色生产。发挥节能与减排的协同促进作用，继续削减主要污染物排放总量，不断减少存量、遏制增量、控制总量，始终保持总量下降的势头。新上项目凡是能评、环评不达标的，坚决实行一票否决制。按照减量化、再利用、资源化的原则，加快建立循环型工业、农业、服务业体系，提高全社会资源产出率。加强资源节约，节约集约利用水、土地、矿产等资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。

把实施创新驱动战略摆在更加突出的位置

记者：可以说，“十三五”时期是经济转型升级的“爬坡期”，在“爬坡”的过程中，创新的引领和作用将更为突出，至为关键。具体到江西发展，怎样更好地实施创新驱动战略？

强卫：这几年来，江西始终将创新升级作为发展升级的重要内容来抓，创新能力和创新水平取得了长足的进展。去年，江西专利申请量和授权量双双突破万件，增幅名列全国第一，为“十三五”期间江西进一步提升创新能力奠定了坚实基础。

“十三五”期间，我们要紧跟国家战略性新兴产业发展政策动向，继续加大创新驱动投入，鼓励企业特别是龙头企业把创新摆在第一位，敢于加大研发投入，着力打造研发机构、研发团队，提高自主创新能力。支持企业借助外力，紧紧依靠“学”和“研”的支持，以技术入股、联合开发、购买成果等形式，主动与高校、科研院所组建协同创新联盟，着力打造分工明确、风险共担、利益共享的创新链。

创新驱动，政府要主动引导、善于引导。我们将不断加大体制机制创新力度，着力围绕产业链部署创新链，围绕创新链完善资金链，在资金投入、平台建设、信息服务、人才激励、产权保护等方面下功夫，为产学研用结合营造良好的环境。将不断健全完善产学研用各个环节均受益的利益分配机制，为创新之“火”加足利益之“油”，着力加强利益联结机制建设，通过股权激励、科技成果处置权和收益权改革等，在全社会形成创新光荣、科技致富的正确导向。将不断引导高校和科研院所与全省发展战略、市场需求紧密结合起来，既加大基础学科、前沿技术的研究，又围绕发展升级深化应用研究，建设市场导向的技术创新体系，完成从科学研究、实验开发、推广应用的三级跳，加速创新成果转化。

当今世界已进入信息化时代，移动互联网、大数据和云计算的飞速发展，以前所未有的力量推动着经济社会变革。我们将积极抢抓机遇，加强顶层设计，统筹信息基础设施建设、信息技术开发和信息资源应用，进一步把发展现代服务业特别是生产性服务业摆在重要位置，推动研发与设计、软件与信息服务、质量控制、现代物流、金融创新等知识密集型服务业与先进制造业深度融合，为“中国制造”走向“中国智造”贡献江西力量。