公共决策

当前我国重大行政决策制度的特征

实践中，各级政府出台了大量相关的决定、规定、意见和通知等来构建和完善重大行政决策制度。通过分析1990年以来（截至2015年9月）各省级政府出台的有关行政决策的制度文本，可以发现当前我国重大行政决策制度的一些基本特征：时间上，2004年以后迎来制度出台高峰；决策事项范围上，重视规划、财政资金使用和宏观调控；程序上，强调“规范动作”等。

□ 黄振威

重大行政决策是政府在管理社会重大公共事务过程中所做出的决定，对社会公众的权利义务有着重要的调节作用。因此，重大行政决策历年来都受到党和政府的重视，党的十八届四中全会更是明确提出，“要健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定，确定为重大行政决策的法定程序……建立行政机关内部重大决策合法性审查机制……建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。

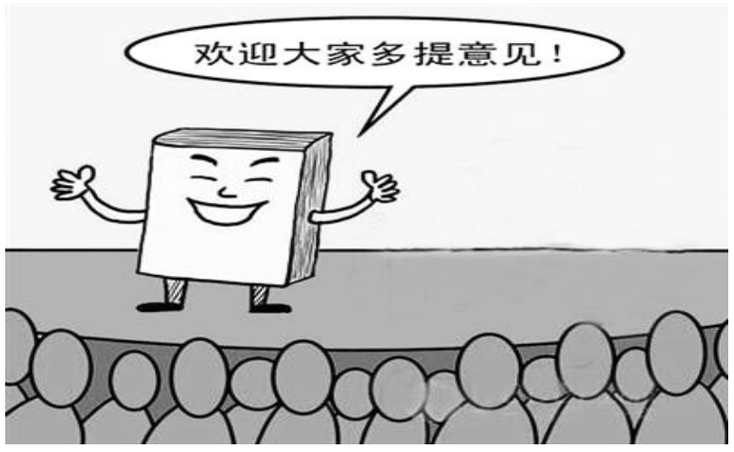
实践中，各级政府出台了大量相关的决定、规定、意见和通知等来构建和完善重大行政决策制度。通过分析1990年以来（截至2015年9月）各省级政府出台的有关行政决策的制度文本，可以发现当前我国重大行政决策制度的一些基本特征。

时间上，2004年以后迎来制度出台高峰。党和政府对重大行政决策进行制度规范由来已久，比如1990年的时候，黑龙江省就出台了《黑龙江省人民政府关于重大决策落实的督办检查制度》。但相关制度的密集出台还是在本世纪初之后发生的事情。2004年国务院颁布《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》，强调要“建立健全科学民主决策机制……健全行政决策机制，完善行政决策程序，建立健全决策跟踪反馈和责任追究制度”。自此之后，各地方政府纷纷出台政府规章和规范性文件对重大行政决策加以规范。从2004年至今年9月份，各省级政府出台的制度文本数量占到制度文本总数量的97.7%。2008年和2010年是另外两个值得注意的时间节点，因为随着这两年国务院分别颁布了《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》和《国务院关于加强法治政府建设的意见》，各省级政府的相关规定进一步呈现井喷之势，2008年之后颁布的制度文本数量占到制度文本总数量的80.6%。同时，政府对于重大行政决策的规范也更为精细化：原来许多规定都是内嵌在“依法行政”或“法治政府建设”制度文本下的部分条目内容，现在单独对“专家咨询”“听证制度”“重要事项公示制度”“重点工作通报制度”等等进行详细规范的情形愈来愈多。

决策事项范围上：重视规划、财政资金使用和宏观调控。目前各省级政府对于重大行政决策事项的范围并没有完全达成共识。

共识程度高的决策事项。研究发现，“编制国民经济和社会发展规划、年度计划”（83%），“编制或调整各类总体规划、重要的区域规划、专项规划和产业规划”（72%）和“财政预算编制中重大财政资金安排、政府重大投资和建设项目、国有资产处置、宏观调控”（83%）几乎取得了各省级政府的一致认同，纷纷将它们列入重大行政决策事项范围中去。这一方面表明了重大行政决策具有全局性、综合性和长期性的特征。同时也表明，有力的政府是建立和完善社会主义市场经济的基础，是促进经济持续快速发展的动力。由此，各省级政府的工作重心仍然表现出一种强烈的意图，即抓住经济发展的主动权，重视各种规划类政策的编制和调整，强调财政资金使用和宏观调控正是这方面表现。

有一定共识的决策事项。这里包括了“提出地方性法规草案、制定政府规章、规范性文件”（37%），“落实党中央、国务院路线方针政策和省委决策部署的实施意见”（31%），“重要的行政事业性收费标准以及重要的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品和服务价格的制定或调整”



（45%），“科教文卫等重大社会事业建设方案的确定和调整”（59%），“就业、保障、收入分配调节、公共交通等重大民生项目的确定和调整”（48%），“涉及公共安全、社会稳定等重大事项的决定”（48%），“涉及全省经济体制改革、行政体制改革等方面的重大决策”（59%）等诸多事项。值得说明的几点是：首先，涉及民生和社会事业类的决策是政府和社会关注的焦点，但其在政府重大行政决策层面却并没有受到更为广泛的关注和认同，这本身就说明经济建设仍然是我国政府工作的重心；其次，维稳和改革是近几年我国政治生活中的高频词，将它们纳入到重大行政决策的事项中来，反映了重大行政决策范围的动态性和现实性，也为下一步规范相关领域里的政府行为提供了制度前提；最后，“落实党中央、国务院路线方针政策和省委决策部署的实施意见”凸显了决策权的相对性，同时还强调了下级政府对上级政府、同级政府对同级党委决议的服从和执行。

共识程度低的决策事项。“政府工作报告”（21%），“制定开发利用土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等重要自然资源的重大措施”（17%），“制定或者修改事关少数民族和民族自治地方经济社会发展的重大政策”（6%），“政府人事任免、重要奖惩决定”（14%）在各级政府中共识度低。“少数民族和民族自治地方的经济社会发展”事项明显体现了各地方不同的地域和文化属性；“政府人事任免、重要奖惩决定”事项已经有《公务员法》、《党政领导干部选拔任用工作条例》和《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等专门的党内外法律法规进行规定，无需再次在重大行政决策的制度内进行调整。而对于“自然资源利用类”的决策事项，显然各省级政府重视不够，这也与我们从2004年开始就强调的“科学发展观”导向不相符合。但是随着资源过度开发导致的一系列社会、环境问题的不断凸显，随着我国的经济增长方式由粗放型转变成集约型，资源和环境的保护问题在各级政府重大决策中必将越来越受重视。

程序上：强调“规范动作”。公众参与（83%）、专家论证（89%）、风险评估（69%）、合法性审查（83%）、审议决定（100%）与调整和责任追究（83%）成为各级政府规范重大行政决策的必要程序。这里分两种情况，前面五个是因为它们是地方政府重大行政决策规范化建设的强制性要求：2008年《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》中就明确要求完善地方政府的行政决策机制，要“完善重大行政决策听取意见制度”“推行重大行政决策听证制度”“建立重大行政决策的合法性审查制度”“坚持重大行政决策集体决定制度”“建立重大行政决策实施情况后评价制度”“建立行政决策责任追究制度”。2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》则进一步强调，健全重大行政决策规则，推进行政决策的科学化、民主化、法治化，就“要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序”。正是在这种背景下，地方政府出台的规章和规范性文件中纷纷加入了这些“规定动作”。而“调整和责任追究”当然也与中央的明确要求有关，但同时也彰显了地方政府打造重大行政决策程序闭环的努力，体现了我国法治政府建设的一大进步。

值得注意的是，现有的重大行政决策程序规定缺乏系统性。过于强调对于决策中部分环节的规定，比如公众参与、专家咨询、合法性审查等等，但相对忽视了决策前、决策后的程序设计，对决策、执行、监督之间的内在关系也没有进行仔细顺理。其实，决策程序有其自身的特点，它包含了从决策信息输入到政策输出的全过程。如此，决策程序就包括了决策动议、决策议程设定、备选方案设计、方案抉择和决策合法化五个阶段，它们和政策执行、政策反馈一起组成一个闭合的政策过程环。因而，重大行政决策的程序设计应该参照政策过程来进行，不仅需在一些薄弱环节上补强加固，也需要在系统性上下足功夫。

领导干部应关注大数据治理的哪些理念

□ 阿里研究院

今年8月份，国务院正式发布了《促进大数据发展的行动纲要》，其中明确提出“建立‘用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新’的管理机制，实现基于数据的科学决策，将推动政府管理理念和社会治理模式进步，加快建设与社会主义市场经济体制和中国特色社会主义事业发展相适应的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，逐步实现政府治理能力现代化”。这个纲要为政府部门利用大数据提升治理能力指明了发展方向。刚刚闭幕的十八届五中全会在谈创新发展理念时，首次提出实施国家大数据战略，这就要求各级领导干部改变过去的传统惯性的思维方式，用大数据的思维方式去思考解决问题。

总的来说，我们认为，领导干部大数据思维方式的建立是一个循序渐进的过程。

需从“经验主义”向“数据主义”决策转变，真正认识到数据的价值。先抛开大数据的概念不提，我们国家的政府信息化和电子政务系统已经实施了很多年，各政府部门也积累了大量关系国计民生的数据，但政府部门的领导干部在决策的过程中往往还是“经验主义”主导，甚至不少领导不知道本部门有哪些数据，数据放在哪里。因此，领导干部首先需要了解自己本部门的数据状况，这些数据目前有哪些主要的应用场景，已经为本部门管理水平和公共服务能力的提升发挥了哪些作用，是否曾经共享给其他兄弟部门以发挥更大的价值等基本问题。另外，还需对数据的价值和作用有基础理解，有意识地提升数据支持决策的能力。

以利他分享的大数据思维思考政府数据共享开放。目前很多政府部门的数据实际上是处于信息孤岛状态，数据由于没有与其他部门进行共享，也没有实现开放，使得数据的价值发掘非常有限。而且，很多政府部门的领导把自己部门的数据看作是部门利益的基础，认为数据的共享开放输出就意味着利益的输出，这种现象在数据能力强的部门体现得尤为明显。领导干部需要认识到部门的数据如果不流动起来，不与其他的外部数据进行融合，就会成为死数据，而真正发挥价值的是活数据。数据的外部性说明数据的价值不是只存在于内部，站在更高的层次和角度考虑政府数据共享才能使得数据的价值最大。

不少领导干部以政府数据的安全为由，或多一事儿不如少一事儿的心理对政府数据开放持拒绝或者消极态度。纵观国外政府数据开放的历程，基本是从信息公开起步，在数据开放方面本着“开放为默认，不开放为特例”的原则才使得数据开放成为建设智慧城市或智慧政府的重要基础。需要认识到政府的数据开放其实是在利用社会力量实现政府治理现代化的目标，因此，把与民生相关的、经过脱敏的政府数据开放给民众以及企业会促进基于大数据的创新创业发展，也才能让数据通过流动和融合发挥更大的社会和经济价值。

在服务型政府创建过程中，大数据对于政府提升管理效率、科学决策能力和公共服务水平都能够起到关键作用。服务型政府的愿景是政府能够为百姓提供互动、主动、有效的个性化公共服务，而大数据正是提供智慧服务的基石，尤其在智慧城市建设中起的作用最为显著。领导干部需要从这些目标中总结大数据所起到的价值和作用，有的放矢地开展大数据相关项目规划和实施。

麦肯锡发布的《大数据：下一个竞争、创新和生产力的前沿领域》的研究报告中指出，大数据在经合组织中的欧洲国家公共管理部门将会创造1500亿到3000亿欧元或更高的潜在经济价值。这些经济价值主要通过政府公共管理机构开支的减少、增强透明性及税收的增加、效率以及服务有效性的提升等多方面来体现。例如，在公共管理领域，德国联邦劳工局通过使用大数据策略为10个区域中心和178个职业介绍所提供全方位的辅导及支援服务，在提升效率及节约成本方面都有明显的改进。

在国内，浙江省政府很重视数据在政府公共服务中的作用。浙江政务服务网类似于“政务超市”，百姓可以像逛淘宝一样“逛衙门”，省市县三级政府审批事项均可一网搞定，并支持百姓使用支付宝缴费。该平台采用阿里云计算能力，实现了省市县的数据直连，将行政审批的“人跑腿”变成“数据跑腿”。浙江省市县3300余个部门已纳入浙江政务服务网，并按照个人办事、法人办事、便民服务等主题分类导航，面向网民提供在线服务。这也是我国地方政府以数据思维提升公共服务能力的典型例证。

领导干部在大数据实施上不能操之过急，需要制定有效的激励政策，使大数据在产业层面能够健康良性发展。大数据作为新经济发展的生产要素，将会是互联网+创新创业的重要方向，同时也在驱动传统产业升级转型，这个方向毋庸置疑。但我们看到，各地大数据协调管理相关的部门如雨后春笋般地建立，相关的产业园区也同时建立起来，以各种措施吸引云和大数据产业企业入驻。在这一点上，领导干部需要对大数据热点进行冷思考，仔细分析各地发展大数据的优劣势，审时度势地发展有优势的方向，制定推动大数据产业健康良性发展的政策。比如，对于大数据领域的创新创业以及传统产业利用大数据转型的成功案例进行有效激励和推广。



大数据将会推动政府走向生态化治理，在社会治理难题方面可以聚集更广泛的社会力量参与。正如阿里巴巴副总裁、阿里研究院院长高红冰所言，生态化治理是政府治理的未来模式，这种生态化治理就意味着政府的治理方式从自上而下转变为自下而上。在大数据时代，个人与企业也成为政府治理的关键角色，微博、微信使得百姓也能够与政府领导进行互动，基于这种社交舆情大数据的分析可以使政府领导实时了解很多政策的意见反馈；另外，政府领导需要在大数据时代以更开放的心态与企业携手探索社会治理新模式，比如阿里巴巴安全部门协助公安工商质检部门利用大数据技术，通过提取和分析多达16个维度和特征的数据，从10亿商品库中剥离出涉假信息。

为适应大数据时代的治理需求，领导干部的思维模式需实现自上而下为主向自下而上为主的转变，数据化决策、管理、服务和创新的能力亟需进一步提升。各级领导干部对大数据的认识不能仅局限在概念和产业吸引投资上，而是需要在推动政府治理创新上有更深层次的理解，唯此才能真正促进我国政府治理现代化的进程。

（执笔人 潘永花）

管理视角

管理关键词

智慧治理：政府治理新方式

□ 聂晓愚

近年来，随着信息技术的发展，我国政府治理水平不断提升。但总体而言，与党的十八届三中全会确立的“推进国家治理体系和治理能力现代化”总目标相比、与大数据时代人民群众对政府工作效能的新期待相比，还远远不够。面对大数据时代的机遇与挑战，我们必须树立智慧治理观，以破解当前政府治理中的机制性问题。

公共决策机制“主观化”。在政府部门进行决策时，仍然存在过度依赖固有经验、特别是“惯例”的情况，而缺乏在掌握数据乃至大数据基础上的缜密分析、严谨推敲。这种主观化的“拍脑门”决策方式很容易导致决策缺乏科学性、系统性和全局性。

公共服务机制“单向化”。随着市场经济的发展，人民群众的民主意识、权利意识和参与意识逐渐增强，群众不再简单满足于在治理中充当“客体”，而是更希望从“主体”的角度了解、参与和监督政府工作。而目前的公共服务体系仍以自上而下的单向度、指令化方式为主，对于公共产品和公共服务的提供往往容易从良好的施政愿望出发，而缺乏自下而上地对群众所思所盼所愿的量化、精准把握和双向的反馈、沟通、协调机制。这种“一厢情愿”的工作机制在实践中很容易导致好事办不好、实事办不实。

公共信息管理机制“碎片化”。各级地方政府部门掌握着涉及社会方方面面的海量公共信息和数据，然而这些具有重要意义的信息数据却分散存储于各个职能部门，犹如一个个“信息孤岛”，尚未实现高效整合和互联互通。在很多地方，经常是有多少个部委办局就有多少套信息系统，每套系统都由部门自己的信息中心管理，拥有自己的数据库、自己的操作系统、自己开发的应用软件和用户界面。这种“铁路警察，各管一段”的模式，造成了海量数据的重复填报、重复收集、重复分析，不仅数据的一致性难以保证，数据的深度挖掘、碰撞和比对等决策支撑工作也难以进行。这种碎片化的公共信息管理机制制约了数据活力的激发，给政府工作效率和群众办事效率的提升造成了巨大的阻力，直接导致了“办证难”“审批难”和“公章旅行”等问题的出现，甚至出现了“证明你妈是你妈”这种“奇葩证明”，给政府形象造成了严重损害。

上述种种机制性问题，倒逼着政府治理观念的发展创新。顺应大数据时代的治理趋势，必须树立智慧治理观，并以之作为政府治理实践的先导和核心驱动力。重点应从以下三个方面下功夫。

树立智慧的决策观，从依靠直觉与经验决策转变为依靠大数据决策。通常，决策可以由直觉、经验和逻辑三种方式来驱动，虽然直觉和经验在决策过程中具有重要的作用，但却更易产生偏差。在大数据时代，唯有基于数据基础上的缜密逻辑分析，才能最大程度地实现决策的科学化。因此，各级政府部门特别是领导人员必须养成用数据说话、用数据管理、用数据决策、用数据创新的思维习惯，在工作中严格秉承“让数据做主”的理念，将心中有“数”的理念贯穿于决策的形成、执行、反馈和调控纠偏机制的全过程。

树立智慧的管理服务观，从供给导向转变为需求导向。要改变传统的单向度、自上而下的公共管理与服务模式，积极借助大数据、云计算、物联网和web3.0等技术手段，通过对公众需求的合理细分、公众满意度的全面感知、突发事件和舆情的快速响应，形成多元互动、共建共治的社会治理格局，使政府的管理行为更加精准，从而为公众提供更为优质、高效和个性化的公共服务。特别是要着力避免单纯以政府自身的良好愿望作为管理服务出发点的“父爱主义”倾向，从理念上真正懂得在“放”与“管”、“有为”与“无为”之间的平衡，学会自我谦抑，善于权力“留白”。

树立智慧的政府组织结构观，从垂直化的科层制结构转变为扁平化的云平台结构。囿于科层制政府组织结构的刚性，在没有上级行政指令的情况下，各职能部门之间的数据很难进行高效整合，也难以迅捷地回应公众需求。可通过构建数据和信息共享的云平台实施政务流程再造，打破上下级之间、不同部门之间的行政界限和“信息壁垒”，实现扁平化管理，从而将政府内部的效率耗散降到最低，构建“整体性政府”以有效破解治理“碎片化”问题。