管理法则

推进协同治理的挑战

□ 胡颖廉

从学理上说，协同治理是自然科学中协同论和社会科学中治理理论的交叉领域。尽管该理论还没有形成明晰的概念和框架，但基本上包括治理主体多元化、各子系统协同性、自组织间竞争合作以及共同规则制定等内涵。协同治理的本质是通过在共同处理复杂社会公共事务过程中的相互关系协调，实现共同行动、耦合结构和资源共享，从根本上弥补政府、市场和社会单一主体治理的局限性。通过消除现实中存在的隔阂和冲突，以最低的成本实现社会各方共同的长远利益，从而对公共利益的实现产生协同增效的功能。也正因如此，协同治理成为界定政府、市场、社会关系的基础制度，而不必要专门区分社会协同治理或政府协同治理。

协同治理带给我们诸多工作方法和理念启示。一是从方法论角度，就是要从系统的角度去看待经济社会的发展。二是从理论内容看，就是要对经济社会系统的复杂性、动态性和多样性要有清楚的认知。三是协同治理理论对于开放系统下的多元化协同发展具有较强指导意义。

协同治理的价值也是多方面的。首先是协同治理有助于社会公众民主意识的增强和民主参与能力的提升。参与各方具有充分表达自身利益诉求的权利，同时也承担充分倾听其他利益诉求的义务，秉持平等的原则，在相互理解尊重的基础上进行自我利益与公共利益的不断调适，最终形成一致行动。其次是有助于政府职能转变和服务型政府建设。服务型政府是在社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，经过法律许可，按照民众意志组建起来的以提供服务为宗旨并承担着服务责任、讲究效能的政府。各方参与在这一过程中显然不可或缺。此外，协同治理有助于公共政策的优化和政策效能的实现。协同治理强调政府、市场、社会各方在平等基础上进行公开理性的对话、交流和协商，形成并维持一种深层次的相互信任和理解，包容不同观点、思想或诉求，在不同利益相关者之间形成一种动态均衡。

与此同时，协同治理存在着以下几个挑战。

政策目标的一致性。协同治理的重要前提是各方拥有相对一致的政策目标。政策目标一致性既体现在治理过程中，也反映在结果上。然而处理复杂公共事务的成效是不明确的，有时还难以测量和评估，甚至要花费较长时间才能实现。协同治理将具有不同目标的参与者聚合到一起，其依据各自目标在同一框架内开展活动，试图实现自身利益最大化，从而在不同参与者之间形成张力和冲突。更为复杂的是，在漫长的目标实现过程中，各方初始目标的偏离或异化就在所难免，这在政府主导下建立的协同治理网络中表现得尤为明显。例如跨区域环境治理，由于涉及不同地方政府和市场主体，其治理污染的决心受经济形势和舆论氛围影响，当经济下行压力加大时，治理力度往往会减弱，以回应民众对经济发展的诉求。尽管政府可以引导和激励各方将个体利益与公共利益兼容，但各方利益固有的竞争性以及价值理念的差异化使得政策目标难以达成一致。

政府干预的有效性。协同治理是多元主体的共同行动，政府通常在其中发挥主导作用。为实现协同治理目标并确保治理过程有序，政府需要对其他参与主体进行适当干预，其手段包括监督管理、经济激励、教育引导等。然而经验告诉我们，政府干预行为经常会失灵，几乎所有政府至今未能寻找到协同治理中适度监管的标准和节点。例如，为充分调动参与各方的积极性，政府会通过放松监管和结成良好的公私伙伴关系来营造宽松的合作环境，其结果可能会造成高额财政支出和低质量公共服务，这一情况在水电气等城市公用设施领域屡见不鲜。

与此同时，有些政府官员可能会滥用权力干涉协同网络削弱治理有效性，例如在政府购买社会组织服务等领域设置各种市场准入门槛，阻碍参与者自由进入。于是，政府对协同治理网络的干预始终在两个极端之间摇摆：先是放松有效监管，当出现问题时又过度反应，转而对参与各方进行事无巨细的微观干预，许多国家的健康、安全、环保等社会监管领域就存在类似问题，过度监管给企业带来的巨大成本，最后都由消费者承担。另一种可能是，政府在起始阶段对参与各方进行过度干预和监管，引起参与各方的不满，转而无原则地放松监管。

信息沟通的对称性。信息不对称是市场失灵的重要原因。同样道理，良好沟通与协调是协同治理成功的重要保障。传统政府部门习惯由单一组织承担某项任务，组织内部结构关系和沟通渠道有助于信息流动。在多元主体参与的协同治理网络中，分权式组织结构和非制度化传播途径会带来种种沟通困难，不同参与主体间建立的信息壁垒进一步加剧了问题严重性。例如在跨国气候治理、流行疾病防治、打击网络犯罪等国际事务中，国与国之间、社会组织与社会组织之间都会有所保留地共享信息，而不是和盘托出。

协同治理一般要在多级政府、各类企业和社会组织以及社会公众之间进行政策协调。每一个参与主体都代表一定群体的利益，也都有一部分支持者。而且不同体制各有其独特的组织逻辑，不同逻辑的体制难以相互协调。当所面临公共事务的复杂性高而各主体间职责又不甚清晰时，协调就变得困难重重。此时，若参与协同各方使用独立且不相兼容的信息沟通系统，就会加剧信息不对称，协同治理的效果可想而知。

示范效应和“搭便车”问题。政府部门、市场主体、社会组织的属性和定位不同，其价值理念和行为模式也存在差异。因此在多元主体参与的协同治理中，示范和标杆的参照作用显得十分重要。优质示范能增加参与主体自觉性和积极性，提升协同治理整体绩效。但同时也不可避免地存在劣质示范，其负面效应经由协同网络发挥作用，侵蚀整个协同治理体系和正向效能，阻碍政策目标实现。典型案例是作为世界级难题的医药卫生体制改革，若主导改革的政府部门具有自身利益或偏袒某一方，那么制药企业、保险公司、患者等其他参与主体的行为就不可能致力于公共利益最大化。

另外，由于责任分散和社会公平感缺失等原因，协同治理过程中还会出现“搭便车”现象。也就是单个主体与其他参与者共同完成某项任务时，其付出的精力往往少于单独承担任务时的努力，个体行为积极性与效率也随之下降。中国成语“滥竽充数”讲的是类似道理，当个体活动时有其他主体在场时，个人付出的努力往往比单干时要少。所以我们会在现实中看到公共事务治理中的“公地悲剧”现象，每个个体希望借助其他参与主体的付出，以自我投入最小化获得与其他参与主体相同的回报。

当下，协同治理对于科学定位政府职能、培育完善市场机制、实现社会自治无疑有着重要作用。然而在市场和社会尚不能有效发挥治理作用时，实现经济腾飞、推进政治发展和构建和谐社会的治理重任，很大程度上有赖于政府的介入和启动。经济社会事务治理创新应当通过政府、市场、社会各方不断的协商与沟通以达成共识，形成目标一致的共同行动。这其中，党和政府必须直面协同治理挑战并进行有针对性的顶层设计和制度安排，以充分实现协同治理的价值，提升协同治理绩效。



新型智库发展的现状与困局

□ 张权

从党的十八大报告提出“坚持科学决策、民主决策、依法决策，发挥思想库作用”，到十八届三中全会提出“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”，再到2015年《关于加强中国特色新型智库建设的意见》出台、中央深改组审议通过《国家高端智库建设试点工作方案》，智库建设已在我国各个领域、各个行业蓬勃兴起。

智库作为一个源起西方的概念，其基本社会功能主要包括为公共决策提供思想和行动方案、评估政府运作效率、传播社会知识、引导公众舆论和社会走向，在现代国家决策体系中发挥着巨大作用。智库具有四个鲜明特点：一是相对独立运行，不过度依附于任何组织或个人；二是不以营利为终极目标，以增进公共利益作为基本价值取向；三是以公共政策作为主要研究对象，所从事的基础性学术研究为应用性政策研究提供支持；四是以影响决策为主要目的，把为决策者提供专业客观的咨询意见作为基本使命。

中国特色新型智库的发展演进大体经历了五个发展阶段。第一阶段，改革开放伊始，以中国社会科学院成立、党政军系统智库迅速发展为标志，中国智库体系初步建立；第二阶段，上世纪九十年代初，中国首批民间智库相继成立为标志，中国智库体系呈现多元化发展趋势；第三阶段，党的十六大召开后，以北京大学中国经济研究中心等高校智库蓬勃兴起为标志，中国智库体系基本成型；第四阶段，党的十八大召开前夕，以中国社科院实现功能转型、中国国际经济交流中心等一批民间智库大量涌现为标志，中国智库开始寻求转型；第五阶段，党的十八大召开以来，以25家机构入选首批国家高端智库建设试点单位为标志，国家开始大力推动新型智库建设。

纵观中国智库的发展历程，可以看出智库的地位与作用日益凸显，扮演的角色从幕后逐步走到了台前，功能的定位从社会科学研究机构向成为国家软实力的重要组成部分拓展，发挥的作用从注重决策的科学性向注重决策的科学性、民主性、法制性相结合跃升，发展的环境从相对封闭的决策体系向相对开放的决策体系转变，产生的影响力逐步从决策层向全世界辐射。与此同时，展望强国梦、走出去等大战略背景下的中国特色新型智库建设之路，我们也应当做好充分的心理准备，认清前进道路上可能面临的主要矛盾与障碍。

内容与渠道的矛盾。智库除了要关注研究成果的质量，还必须努力拓展联系决策层的渠道，进而增加观点被采纳的机会，所以思想营销对于智库而言同样也是生产力。最理想的状态当然是内容与渠道两者齐头并进，而一旦“鱼与熊掌不可兼得”，则要面临偏重内容还是偏重渠道的选择。鉴于自古“文无第一，武无第二”，对社会科学研究成果的优劣进行比较是困难的，所以做到渠道独一无二要比做到观点出类拔萃更容易。这将形成一种选择性激励，导致智库倾注更多的精力和资金用于公共关系，而不是其核心业务——政策研究。长此以往将陷入呈递渠道越拓越宽，而内容质量越做越差的困境。

建议与参考的矛盾。在网络时代，相对开放的信息环境大大增加了人们接触信息的机会，与之相伴，信息爆炸也同样带来了信息超载的困扰。为了应对信息超载，信息接受者往往倾向于依赖其固有的思路来处理信息。智库作为信息供给方，自然而然地产生了投其所好的偏好选择，以增加自己的观点在信息过滤机制下“幸存”的概率。“双盲体制”的产生似乎在所难免：决策者需要超越个人倾向的多元观点作为决策参考，但是智库在提供观点时却明显带有迎合的动机——首先研究决策者在各个场合的讲话，从中摸索意图，然后以决策者的意图为蓝本提出政策建议。最终的结果往往是决策者始终不能得到多元的决策参考，智库始终不能领会决策者的真实意图。在这种情况下，将如何分辨到底是智库在为决策者提供参考建议，还是决策者在为智库提供研究方向？

基础研究与应用研究的矛盾。虽然从事基础研究不是智库的主要工作，研究成果也不是智库的最终产品。但是对基础研究的积累决定了应用研究的价值。缺乏对政治学、行政学等学科基础理论的学习，将会影响智库（成员）对于基本社会规律的认识，破坏社会的整体知识结构，最终导致公共政策质量的下降。由基础研究成果转化为政策的产出需要经过时间的积淀，所以从事基础研究需要具备相当的定力与担当，唯有“甘做板凳十年冷”，方能“文章不写一句空”。那么，从智库成员个人的角度讲，有谁甘愿维持基础研究与政策应用之间这种若即若离的关系？从智库机构的角度讲，又该如何划清自身与科研院所之间的边界？

市场与立场的矛盾。智库影响力是智库存在的基础，但是智库的政策影响力与社会影响力却不能统一，某种程度上两者之间甚至存在一种“跷跷板”效应：一旦研究成果成功转化成为政策（政策影响力增加），那么至少在相当一段时间内，智库将失去对其观点的冠名权，甚至在公开场合需要对此讳莫如深（社会影响力流失）——这是对过去政治传统的继承：所谓幕僚，即帷幄中的参谋，爱出风头是大忌。所以，政策影响力的极大化造成的将是社会影响力的极小化。作为相对独立运行的机构（主要是指人事独立和经济独立），缺乏社会影响力将难以获得可持续的资金注入与人才供给；而单纯依靠政府或某个机构的全额拨款，其价值中立又将难以体现。

思考智库的改革与未来的发展，不应该被“智库”这个称谓限制了思维和视野。毕竟在原有的基础上，单纯地更替或增加询政对象都不会令决策的科学性与民主性发生质的改变。所以，破解新型智库建设困局的关键不在改造智库本身，而在打破相对封闭的公共决策体系。唯有将新型智库建设视为一个系统工程，与国家治理体系与治理能力的现代化相匹配，才能更好地体现其自身价值所在。

战略参考

安全监管体系如何完善

□ 曹海峰

2015年以来，国内接连发生天津港“8·12”火灾爆炸、深圳光明新区“12·20”滑坡等多起特别重大生产安全事故。几起事件暴露出前期安全监管中存在“盲点”的共性问题，不同部门对于涉事企业的监管缺乏统筹协调、各自为政，碎片化特征明显，未能形成系统化的监管合力。加之，企业安全生产主体责任落实不到位，缺乏自我约束，大量安全隐患游离于监管视野之外，风险不断累积，最终酿成大祸。

归纳而言，安全监管体系建设中主要存在以下几方面的问题。

安全监督管理体系顶层设计不足，缺乏系统规划。各级政府部门对于安全监管的理解缺乏系统思维，没有将安全生产相关的各个环节作为一个整体来进行统一谋划和系统化设计。很多地方政府仍将安全监管片面等同于生产环节监管，而忽视了前期的建设规划、立项审批和后期的环境变化、业务变更等可能对安全生产产生重大影响的环节，而任何一环出现问题都可能埋下重大隐患，进而在日后引发系统崩溃。在实践中，除安监和行业主管部门外，其他部门往往习惯于“一次性”履行与安全有关的职责，且更多地从自身业务范畴出发，安全管理难以做到有机协调。

不同监管主体横向上缺乏信息共享和沟通协调机制。纵观近年来发生的重特大安全生产事故，基本都发生在安全监管职责的“交叉点”和物理空间分布的“结合部”。造成这些“交叉点”变“盲点”、“结合部”变“三不管地带”的一个重要原因，就在于不同监管主体间缺乏必要的沟通与配合机制。青岛“11·22”事故和天津港“8·12”事故均暴露出行业安全监管部门与地方综合安全监管部门之间在平时缺乏沟通协调的共性问题。在中央企业所属厂区以及港口管理区、开发区、工业园区等功能区，监管职责的交叉并未成为企业安全生产的“双保险”，反而成了各方推责的“挡箭牌”。从根本上破解这种“多头监管”变“无头监管”的现象，迫切需要打通部门壁垒，强化系统建设。

安全监管队伍体系结构单一，能力建设滞后。安全监管的现实要求越来越高，而监察员队伍的专业技能匮乏，二者之间的矛盾愈发突出。当前我国安全监管队伍的职业化程度不高，大量实践经验丰富的专业技术人员受到选拔体制的限制，缺乏进入安全监管队伍的渠道。而广大基层安全监管人员年龄结构偏低，实践经验不足，专业培训不够，在实际监管中缺乏主动发现问题和指导改进的能力，导致监管活动的权威性大打折扣。同时，安全监管手段落后，在很大程度上也制约了监管的效果。当前各地通行的监管做法仍以现场抽查和定期的安全大检查、隐患大排查为主，缺乏技术含量高、监管效果好的综合监管平台。因此，实际监管的效果多依赖于监察员的个体水平，一些系统性缺陷和跨部门问题难以被发现并得到及时纠正。

安全监管过程中社会力量参与显著不足。现阶段，我国的安全监管体系仍以政府为主导力量，行业协会的自律作用和社会力量的监督作用未能得到有效发挥。一方面，公众和社会组织等社会力量参与安全监督和治理的渠道有限，信息导向匮乏，参与方式单一，保障机制欠缺。另一方面，公共安全监管社会力量培育不足，行业协会运作模式行政化，第三方机构缺乏事实上的独立性，这些都制约了社会力量有效发挥监督作用。如何构建有序、顺畅、高效的多元安全监管和共同治理体系，理清各主体的相互关系和权责边界，充分动员和吸纳社会组织、媒体和公众积极参与安全监督全过程，将成为各级政府必须认真研究并加以解决的一个重大问题。

综上，建议从加强监管体制、工作机制、人员队伍、社会力量参与等方面的建设入手，构建系统化、专业化的安全监管体系。

更新监管理念，建立以企业生产经营活动为核心，全过程、全要素的系统化安全监管体制。安全监管最终是为了保障生产经营活动的顺利进行，确保生命与财产安全，安全监管本身并不是目的。因此，需打破以往以不同职能部门职责为出发点设置议程的监管模式，紧密围绕安全生产活动的各个环节要素，将安全监管活动视为一个整体系统。整合各部门监管力量，打破部门间的壁垒，做到企业生产经营活动全程覆盖，不留死角和盲区。对综合监管和行业监管部门，无论职责是否存在交叉，只要履行监管权力，就要承担相应责任，做到安全监管权责统一。在此基础上，进一步理顺综合监管与行业监管部门间的职责边界，提高监管效率，避免推诿扯皮。

进一步拓展安全监管的外延，实现关口前移和动态监管。将政府安全监管与风险管理有机结合，建立以重大风险事项为驱动的政府动态安全监管模式。除了常规的企业安全生产监管以外，更加注重对可能带来风险隐患的重大项目的全程监管。对拟建项目，将项目的规划设计、行政许可、项目核准、评价评估等环节纳入监管范畴，充分吸纳相关职能部门的意见建议，从源头上规避项目投产后可能带来的风险隐患。对投产项目，除常态化的安全监督管理活动以外，还要特别注重周边环境重大改变、企业生产经营重大事项变更等可能对监管带来的影响。由安全监管综合部门牵头，联合城乡规划、住建、交通、能源等相关部门，建立重大安全事项通报和联合会商机制，完善企业重大事项变更登记备案和动态监管制度。对扩建项目，在规划建设和项目论证阶段即引入综合和专业安全监管等部门，从审批环节实现源头监管。

建立跨部门的安全信息和监管资源共享机制。细化不同职能部门各自在信息收集、研判、报告等方面的职责，建立常态化的信息沟通渠道，定期互通安全风险信息，打通制约信息横向流动的各种隔阂，完善信息共享机制。在政府不同部门之间，建立重大安全风险信息流转制度，出台统一的风险信息采集和共享标准细则，充分利用政府各部门的安全监管和应急管理平台，借助技术手段促进安全风险信息的流通和共享。在企业与政府之间，建立企业重大风险信息报告制度，开展安全风险评估，实现对重大安全风险的动态监控。同时，建立安全监管资源统一调度与跨部门协调机制，由综合安全监管部门牵头建立重要资源普查制度，最大限度提升资源利用效率。

变政府监管为协同治理，建立政府部门、社会组织与公民多元参与的安全治理体系。进一步明确企业主体责任，加大违法处罚力度，大幅提高企业违法成本，从政策导向上向遵纪守法、安全生产运行良好的企业倾斜。严格规范政府部门安全监管的执法程序，严格执法，奖优罚劣，形成监管部门与监管对象良性合作的监管机制。推动行业协会发挥在行业中的约束和引领作用，严格规范企业的生产经营行为，提高协会的权威性和话语权。积极培育社会力量，鼓励公民个人参与安全监督，发挥社会媒体的舆论监督作用，强化社会力量参与监督的路径建设。真正搭建起企业主体、政府监管、社会监督的安全监管与治理体系。

管理视角