公共决策

政策创新需要把握边界

政策创新的边界在哪？党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“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法定程序”。边界就在于此。

□谢　明

“先行先试”“政策创新”这些提法已在政府文件和媒体宣传中多次出现，显示出大家对这一问题的高度共识。那么，如何先行先试？行政决策，特别是重大行政决策，一旦试错了怎么办，能不能加以免责？免责的标准是什么？这些问题其实都涉及一个非常敏感的话题，即“试错权”问题。政策创新总是会带有一定的不确定性，当然不会禁止犯错，改革应该具有试错的权利。但凡事总是要有一个边界，跨越了这个边界，就需要启动责任追究机制，尤其对重大行政决策中出现的问题更是要责任倒查。那么，这个边界在哪？党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“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法定程序”。边界就在于此。所谓试错权，说到底还是一个法治程序问题。当结果无法预见的时候，程序就会成为有效的间接控制手段。

公众参与。由此会联想到程序公正问题。尽管这是一个古老的话题，几个世纪以前就曾引起许多学者的关注。但对这个问题的系统研究始于20世纪70年代中期。美国社会心理学家约翰·希伯特（John W.Thibaut）和劳伦斯·沃克尔（Laurens Walker）被视为程序公正的研究先驱。他们将心理学理论与有关程序方面的研究成果相结合，开创了程序正义的研究领域。希伯特和沃克尔的研究证明，公正不仅表现为结果，而且更多取决于程序。人们会依据决策结果所产生的程序对决策结果做出反应。公正的程序可以让人们觉得，他们的利益会长期受到保护，即使在某一项特定的决策会对某一个人产生不利的结果，但只要有了这种公正的程序，那么在长期和整个的交换关系里面就能够得到公正的保证。实际上，参与是程序公正最大的要素。参与的目的其实并不是为了形成一致的决定，也不是为了争取大多数人的支持，更不是为了协调个人和群体间的利益，而是谋求给各种观点提供表达的机会。当人们通过参与确认程序的公正性之后，他们甚至能够接受这个程序所带来的于己不利的结果。实际上，一个健康的制度，其公共决策应建立在最广泛的参与之上，而未必完全依赖于最专业的知识。专业知识固然重要，它可以为参与提供参照，却不能代替参与本身。这种公众的参与性，最终要求把我们的行政决策建立在法治的框架之中，建立在严格的程序之上。

专家论证。它与一个重要的概念——“人工理性”有关。说起这个概念的由来，还有一段有趣的故事。公元1608年的一天，英国国王詹姆士一世来到了皇家法院的普通诉讼法庭，他抑制不住自己的好奇心，要求亲自参与案件的审理。万万没有想到的是，他的要求遭到首席大法官爱德华·柯克的婉言拒绝。国王感到不解，于是质问原因。柯克大法官据理力争道：“上帝的确赋予陛下极其丰富的知识和无与伦比的天赋，但是，陛下对于大不列颠王国的法律并不精通。法官要处理的案件动辄涉及臣民的生命、财产、继承，只有自然理性是不可能处理好的，还需要人工理性。法律是一门艺术，在一个人能够获得对它的认识之前，需要长期的学习和实践。”这段话看似平常，却载入了英国的法制史，成为法律职业化的标志。什么是柯克法官口中的“自然理性”？比如你智力正常、受过良好教育，可以理智地处理很多生活中的事情，你就具备了自然理性。但是，法律是一门科学，虽然它诞生于社会习惯，但发展到当代，已经成为一种缜密复杂的技术规范体系，完成了自身的专业化过程。当代的普通人仅仅通过朴素的公平正义思想，未必能得出正确的结论。想要对一个案件进行正确评价，不仅需要自然理性，更需要系统学习后的人工理性。所以，专业的事还是应该交给专业的人来完成。借用古希腊寓言中的一句话来说——“做鞋，还是要多听听鞋匠的意见！”

风险评估。老子的《道德经》里有这样一段话：“豫兮，若冬涉川；犹兮，若畏四邻。”意思是说，犹豫小心，犹如冬天涉水过河一般；谨慎戒备，好像时时防备敌人进攻一样。对待风险问题应该时刻保有这种如履薄冰、如临深渊之态，绝不可以掉以轻心。风险定律告诉我们：100减1的答案不是99，而是0，也就是说，好就是全部，不好就是零。“千里之堤，毁于一穴”，讲得也是这个道理。“100-1=0”这个定律，意在提醒我们防止因1%的错误导致100%的失败。这其中蕴含着部分与整体关系的深刻哲理。风险评估是行政决策的重要环节，应该引起我们的高度重视。

合法性审查。德国法学家奥托·迈耶在其所著《德国行政法》一书中提出了法律优位原则和法律保留原则。尽管现在这两项原则已经多有引申，但基本框架未变，构成行政决策法治化的两项核心内容，为合法性审查提供了指导原则。所谓法律优位是指行政应当受现行法律的约束，不得采取任何违反法律的措施，即“法有规定不可违”。法律优位原则表明，高位阶的法律规范的效力优越于低位阶的法律规范，低位阶的法律规范不得与高位阶的法律规范相抵触，同时还要求公民基本权利对行政的直接效力和违反法律优位原则的审查。所谓法律保留，强调的是“法无授权即无权”，或者说“法无规定不可为”，其中所说的“法律”是指授权法。法律保留原则的范围目前已经从干预行政扩大到给付行政、内部行政等领域，“重要性理论”（“立法者在基本的规范领域内必须自己做出所有重要的决定”）是判断法律保留范围的主要根据。法律保留原则的实现也同样需要违宪审查或司法审查机制的保障。

集体讨论决定。集体讨论最大的优势在于智力碰撞、知识分享。因此关键的问题是要重视“异议”，创造意见交锋的平台，并加以制度保障。管理学家彼得·德鲁克曾经讲过一个他在美国通用汽车公司做顾问时的故事。那时，公司高层基本形成了“听不到不同意见不做决策”的决策理念。因此，开会时的激辩已成为一种司空见惯的事情。在一次公司高管会议中，一位高管提出了一项重要建议，听上去非常好，给人印象深刻。与会者，包括当时的总裁斯隆在内，都没有提出反对的意见。然后，斯隆先生绕着圆桌逐个问道，你觉得这件事有什么不对吗？大家都说没什么不对。这时，斯隆先生说，我也认为没什么不对，那么好，我建议延后一个月再讨论这项建议，让我们每个人都有机会重新考虑一下，看看会不会有什么不同的意见。一个月后，这个建议被否决了。在讲完这段故事后，德鲁克说：“决策并不是个人喜好的竞赛。好的决策并不是在喝彩中形成的。它源于正确的认知。而正确的认知又依赖于‘异议’。你需要给自己一个仔细思考的机会。”



（上接1版）

一是有助于统一思想认识，提高政治修养，自觉与党中央保持一致，做忠诚、担当、干净的领导干部。党章明确指出，共产党员要“对党忠诚老实，言行一致”。这不仅是对每个党员的政治要求，更是每个领导干部必须遵循的党性原则。对党和人民忠诚，是每个领导干部必须具备的政治品质。习近平以党的建设历史来说明对党忠诚、维护中央权威的必要性。他说，必须在实践中形成坚强的中央领导集体，坚决维护中央的权威，以确保党的决策正确和有效实施。国际和国内、党的历史和现实情况表明，一个成熟的马克思主义政党，一定要充分发挥人民群众的历史主动性和伟大创造力，同时又要明确地维护党的领导集体的权威。特别是对我们这样的大党、大国来说，有一个在实践中形成的坚强的中央领导集体，有一个强有力的领导核心，对党和人民的事业至关重要。如果没有坚强的中央领导集体的领导，没有一个强有力的领导核心，党和人民的事业就不可能取得举世瞩目的成就。

二是有助于解决理想信念和思想作风问题。《习近平党校十九讲》指出，学习“是加强党性修养、坚定理想信念、提升精神境界的一个重要途径”。在我们的干部特别是年轻干部中，最重要也是最需要注意并切实解决好的，是理想信念和思想作风问题，最需要加强的是理论教育。领导干部无论在党校学习还是在平时工作中学习，都要高度重视理论学习，自觉提高政治水平和理论水平。

三是有助于保持党的纯洁性和先进性。《习近平党校十九讲》指出：“党的纯洁性，体现在思想上，就是要把马克思主义及其中国化的理论成果作为指导思想，把为社会主义、共产主义奋斗作为理想信念，坚持马克思主义实事求是的思想路线；体现在组织上，就是要坚持民主集中制原则，遵守党的组织纪律，自觉维护党的团结统一；体现在作风上，就是要坚持发扬党的理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评以及谦虚谨慎、不骄不躁、艰苦奋斗等优良作风，坚持从群众中来到群众中去的工作路线和调查研究的工作方法。”习近平强调，加强学习是“我们党保持和发展先进性、始终走在时代前列的重要保证。”

四是有助于提高分析和解决问题的本领。时代和实践的发展变化，使领导干部面临的问题日趋增多。打铁还需自身硬。《习近平党校十九讲》指出，学习是领导干部“健康成长、提高素质、增强本领、不断进步的重要途径”。领导干部加强学习，根本目的是增强工作本领，提高分析解决实际问题的水平，提高对现实问题进行战略思考和政治决断的能力。《习近平党校十九讲》提出了一个特别值得全党关注并研究的重要课题，这就是如何正确认识和解决我国发展进程中积累起来的问题和“我国发展起来以后”不断出现的问题。邓小平曾经指出：我国发展起来以后的问题不比不发展时少。就是说，从发展水平看，我国大致可划分为两大发展阶段：“欠发展阶段”和“发展起来阶段”。改革开放初期，我国处于“欠发展阶段”；我国成为世界第二大经济体后尤其是十八大以来，我国总体上处于“发展起来阶段”。从“欠发展阶段”走向“发展起来阶段”，可称之为发展水平的“升级”。这种升级是“整体”的，它从生产力到生产关系、从经济基础到上层建筑，从经济政治文化社会到生态党建外交等，在全方位、各领域都展开了。在这种发展进程中，会产生更多更复杂的问题。要解决好这些问题，唯一途径就是加强学习，增强我们自己的本领。提高领导水平和领导能力，是当前干部队伍建设的一项根本任务。

领导干部武装头脑的“教科书”——关于如何学

领导干部如何学习？《习近平党校十九讲》强调要联系改造客观世界和主观世界的实际加强学习。方式决定效果，学习方式不对，就会事倍功半。

一要明确学习目的。《习近平党校十九讲》指出：要遵循“学马列要精、要管用的”原则。“学习的目的全在于运用。领导干部加强学习，根本目的是增强工作本领、提高解决实际问题的水平。”

二要端正学习态度。《习近平党校十九讲》强调领导干部一定要“认识现代领导活动与读书学习的密切关系，深刻认识领导干部的读书学习水平在很大程度上决定着工作水平和领导水平，真正把读书学习当成一种生活态度、一种工作责任、一种精神追求”，持之以恒地学下去。

三要掌握科学的学习方法。《习近平党校十九讲》强调，要联系改造客观世界和主观世界来学，重点解决理想信念和本领恐慌问题；也要带着问题来学，把研究和解决重大现实问题作为学习的出发点，坚持用科学理论研究新情况新问题；又要在干中学，“结合工作需要来学习”，“坚持干什么学什么、缺什么补什么，有针对性地学习掌握做好领导工作、履行岗位职责所必备的各种知识”；还要通过读书来学。读书对于一个人的成长进步很重要，对于领导干部提高自身素质、做好工作更为重要。毛泽东读《共产党宣言》就读了近百遍，当遇到问题时，他就翻阅《共产党宣言》。书读多了，就会理解其中的核心要义和思想精髓，就会受到启发。因此，领导干部要爱读书读好书善读书。

四要注重教学相长。《习近平党校十九讲》可以说是提高党校教师素质、做合格党校教师的“重要读本”。这本著作从需求方和供给方互动关系上论述党校教师的教学科研，强调党校教师要研究中国特色社会主义理论体系，研究共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律，研究全局性、战略性、前瞻性问题，“形成有分量、有创意的研究成果，努力把成熟的科研成果运用到教学中”，向学员传播，并做好“更加系统地进党校教材、更加生动地进党校课题、更有成效地进党校学员头脑的工作，以提高学员对当代中国马克思主义的认识水平”。由此启示我们，党校教师应树立“研究式教学”理念，把党校教学与科研统一起来，把教师兴趣与学员需求统一起来，找到教师“研”与学员“学”的结合点，以增强教学的互动性，提高教学的针对性和实效性。

（作者系中央党校副教育长、哲学教研部主任）

管理语录

目的失窃

那些把管理和地位、级别、特权划上等号的人，绝不可能是合格的管理者。不可否认，管理也许的确能给人们带来较高的地位和更大的权力，但这些并不是管理的本质。而且大多数时候，恰恰是这些强大的诱惑导致了一部分管理者好大喜功、脱离实际、独断专行，从而最终成为了在实施专业化管理道路过程中的绊脚石。

因此，我们必须要从职能的角度出发去理解管理的实质。管理是一项需要执行的任务、一份需要完成的工作、一种需要付出辛勤和才智才能做出的贡献。当然，重要的不仅只有贡献。在管理的世界里，没有给个人崇拜和狂热留有位置，那些想出名的人，我建议你还是去娱乐圈碰碰运气吧！

摘自[奥]弗雷德蒙德·马利克（Fredmund Malik）《管理：技艺之精髓》（Management: Das A und O des Handwerks）。

美国地震灾后重建启示

□李　明

“多难”能够“兴邦”，往往是因为灾难的缺陷暴露机制能将人类社会制度设计问题凸显，灾难的损失压力机制能开启“机会之窗”，推动制度创新和修正进入政策议程，进而实现制度变迁。美国的灾后工程类重建与制度性重建并行，尤其重视制度性重建的做法，值得我们不失时机地进行借鉴。

地震多发的美国西海岸先后经历了1906年、1989年的旧金山地震，1952年、1971年、1994年的洛杉矶地震等特大地震。几乎每次大地震过后，都对灾害的预防、准备、响应和恢复重建进行全面评估，梳理问题和经验，积极推进灾后制度性重建工作，主要集中在以下几个方面。

建筑防震设计标准与规范的创新和完善。1906年旧金山地震后，加州政府组织专家起草了《城市住宅建筑及其附属设施建设指南》，以旧金山地震震级为参照，按照大部分房屋不倒、房屋可维修等要求，开创性地确立了建筑防震标准，规定了建筑方责任判定指标。1952年加州各地发生了数次地震，每次震后都评估存在的问题，对建筑设计规范进行持续的全面修订。1971年圣费尔南多地震之后，洛杉矶市出台了本地建筑和城市基础设施抗震规范，重点确定了公共建筑物的抗震等级。该市还依据建筑规范，全面检查了2523座公路桥，并对716座桥梁进行加固。1971年的洛杉矶地震后，加州组织科学家对圣安德烈亚斯断层等若干活断层进行了调查评估，基于评估结果颁布了《活断层法》，将加州的活断层分为4个类别，对存在危险范围内的住房开发进行了限制；后来出台的《场地法案》，还规定了建筑物选址标准，避开高危地区，从根本上提高建筑物的防震能力。

地震应急管理和灾害救济制度的创新和完善。1971年洛杉矶地震后不久，美国联邦政府就着手颁布了新的《灾害救济法》，全面规范了巨灾救济范围、标准和流程等规定，后来参照上述规定通过了第一部专门的《地震灾害减轻法》，开创性地规范了地震灾害预防、准备和救助工作。为协调联邦政府的灾害应急反应行动，又创新了《联邦政府对灾害性地震的反应计划》，提高政府的地震反应能力。1989年旧金山地震后，美国联邦政府陆续通过了《国家减轻地震灾害法令》和《联邦和联邦资助或管理的新建筑物地震安全行政命令》，连同1994年洛杉矶北岭地震后针对城市救援行动制定的《美国联邦政府应急反应计划》，共同形成了较为完善的减轻地震灾害的法律法规体系。在大地震后制度创新的同时，美国各级政府也通过后续的地震评估不断发现问题，对已存在的制度性规定进行不断修正。

地震保险治理制度的创设和完善。美国加州是经济发达、资本密集、人口稠密的地区，但也是历史上地震频繁发生的区域。1906年旧金山地震，直接引发了一些保险公司的倒闭风潮，并成为1907年全国性金融危机诱因之一。1994年洛杉矶北岭大地震同样引发了保险公司困境，导致十余家保险公司破产。加州政府针对两次震灾中的保险范围窄、保险深度低、抗风险能力差等问题，1995年通过立法要求经营住房财产险的保险业者需要同时提供地震保险，形成强制性的制度供给安排。加州州议会为深化地震灾害保险制度改革，又于1996年通过相关法案，成立加州地震局，建立了独特的加州地震保险制度，实现了治理制度创新。新建立的加州地震局属于政府主导下的具有公共部门性质的公司化组织，既非政府部门，也不属商业保险机构，类似于美联储的“私有公办”性质。按照新制度规定，加州的日常地震保险业务享有政府的税费减免优惠，紧急情况下政府还提供融资支持，整个地震保险业务受加州保险委员会监管。

当然，美国地震灾后的制度性重建远不止上述内容，其他的如社区管理、城市规划、预警体系等规定也十分丰富。由于加州在美国独特的经济和政治地位，其很多治理制度创新通过学习扩散效应，成为美国各地甚至其他国家灾后制度性重建的范本。我们看到，美国灾后制度性重建的核心是将灾害预防、准备、应对和恢复中的问题、经验，经由政策评估机制予以凸显，进一步通过创新制度、修改现有规定等措施，将一些有效做法固定化。比如1906年旧金山地震评估中发现，消防水源破坏和短缺使得火灾次生灾害损失远远超过地震，事后也因此通过地方法案确立了消防备用的第二水源地建设规范。美国制度性重建的时机，则往往受制于灾害的“时滞效应”和突发事件的“6个月改革原理”。地震灾后一段时间经常出现难得的制度创新“政策窗”，半年左右最易于达成改革共识，进入公共议程和政策议程，制度性重建则全面启动。复杂的制度重建将是持续的，一直到新的灾害事件出现新的调整契机。如1906年的加州地震后确立的防震建筑规范，经过历次大大小小地震中暴露的问题，进行了无数次修改、调整日臻完善，体现了美国独有的渐进式制度变迁特色。

管理视角