公共决策

需关注重大政策类稳评中的共识构建

□ 黄　杰

因其公共属性，一项公共政策的出台会直接影响公众的切身利益。如果一项公共政策的制定缺乏科学性（如未进行全面的风险评估）和民主性（如由于参与和沟通不足导致政策共识低），那么政策的执行力将大打折扣，特殊情况下甚至会产生比较严重的后果。2012年3月“河南周口平坟事件”、2013年4月“凤凰古城收费聚集事件”、2014年3月“安徽安庆殡葬改革老人自杀事件”和2015年3月“重庆医改上清寺事件”等就是比较典型的案例。显然，以上述案例为代表的政策类群体性事件（同“工程类群体性事件”对应）不仅直接影响政策执行和社会稳定，而且会损害政府公信力甚至带来许多衍生性的、棘手的政策风险问题。在此背景下，如何切实加强公共政策过程中的社会稳定风险评估工作，特别是将公共政策的制定和执行建立在较高的政策共识基础上，就是当前各级政府和学者都应当高度关注和认真研究的重要课题。

为何重视政策共识构建

一般认为，重大政策社会稳定风险评估（简称稳评）中的“重大政策”主要包括重大工程建设项目、重大公共政策及其他对社会稳定有较大影响的政策事项等。由于社会影响直接且许多存在较明显的“邻避效应”等原因，重大工程类稳评已受到各方高度重视和深入研究，并初步形成了一套相对系统的评估方法。而重大政策类稳评与之相比，无论理论研究还是工作实践都要薄弱得多。同重大工程类稳评相比较，重大政策类稳评应当更加注重共识构建的问题。

一方面，同工程项目相比，公共政策有自身特性，这使得其稳评与前者存在许多区别。现代公共政策的一些特性包括：一是政策目标群体规模更大、构成更复杂，因而难以准确识别；二是公共政策具有很强的关联性，即一项政策的制定或执行有时会引发其他一些政策领域的风险从隐性逐渐演化为现实的冲突；三是政策效应的显现需要一定的时间过程（即时滞性），这意味着只开展前置的风险评估是不够的，因为它难以全面监控和及时动态识别与化解政策执行中的各种风险。

另一方面，相对于工程项目，公共政策稳评在“第三方”参与上更难更复杂。目前，各地参与稳评的“第三方”机构主要是各类工程咨询公司（许多隶属于发改委），也有少量的律师事务所、高校科研院所及社会机构，它们在工程项目稳评上积累了比较丰富的经验。但由于公共政策稳评的专业性强、方法复杂（往往涉及多学科综合知识）和难度大（面临政府决策体系的相对封闭性），公共政策类稳评的评价主体在选择上就要难得多。

总之，上述两方面原因使得在多元政策参与者之间构建共识成为必须，其关键性意义在于：政策共识是预防和化解政策风险，包容、消解分歧与冲突最有效和最根本的途径。

怎么理解政策共识

共识指的是意见、观点或看法的一致，它是政策过程的核心概念和目标。政策共识指的是多元的政策参与者通过竞争、协商等方式就相互冲突或有争议的问题达成某种程度的一致看法或利益—风险的平衡。近年来，国内外学者日益关注政策过程中的共识和共识构建问题。朱迪思·英纳斯（Judith EInnes）等人认为：“利益相关者之间的共识建构越来越普遍，它成为了一种应对不确定的、复杂的和有争议的规划与政策任务的可行策略。”有学者指出，当前我国政策研究中的后实证主义日益重视政策过程中的公民参与，旨在促进利益相关者之间和专家与公民间通过论证构建共识的政策制定方式开始出现并取得部分成功。有关学者通过分析2006—2009年间的医改政策形成过程，认为我国形成了一种“共识型”的重大公共政策决策模式，参与结构上的“开门”和沟通机制上的“磨合”是其两个关键特征。还有学者认为，这种模式能够将国家的组织与运行、政府的政策与行动确立在人民基于协商而达成的广泛共识基础之上。可以看出，在如何实现政策制定的科学化和民主化问题上，国内外许多学者都明确强调了政策共识构建的重要性和必要性。

政策共识构建的路径

在当前，我国重大公共政策类稳评中的政策共识构建可从如下两方面进行。

积极推动公民的政策参与走向深入，增强公共政策的可接受性和共识度。相关研究表明，1970年代以来，与信息科技革命和全球化相伴的是全球政府改革运动，其改革的一个主要方向是积极推进公民参与政策制定、实现政策过程的民主化。在各国的实践中，政策参与已成为公民参与最普遍的一种形式，其核心是公民直接参与政策制定过程。公民的政策参与形式可以分为信息告知、在场、发出声音、谈判与协商、同意等五种——它们对政府政策的影响是逐渐增强的。以此观点来审视我国的重大政策类稳评，当前亟待加强的是公民（利益相关者）的政策参与程度，因为在许多政策过程中，公民参与仅仅停留在信息告知的初级阶段，甚至一些连信息告知都没有——地方政府封闭、刻意隐瞒政策信息，直到政策对外公布或正式推行时，当地民众才知情。因此，只有通过深化改革政府决策模式、以有效的制度建设推动公民的政策参与深化发展（如走向谈判与协商），使得公民在政策过程中发挥重要的、实质性的影响（其诉求和利益被纳入决策过程中并被考虑）。这样才能有效地弥合多元主体间的风险感知差异和政策分歧、切实增强政策的可接受度，进而达成某种一致认可即形成政策共识。

将协商民主引入政策过程中，通过政策协商来凝聚共识和增强政策合法性。协商民主与公共政策过程民主化存在很多契合之处——从协商民主的角度看，公共政策的公共性要求政策过程开放，以便多元的政策主体可以有效参与到政策过程中，通过理性沟通、谈判妥协最终制定出共识度高的公共政策。一些学者提出了政策协商的概念，它指的是多元政策主体以公共协商的形式制定公共政策的模式。进行政策协商首先需要确定协商主体，协商主体指的是参与协商的各方，它主要包括政策制定者和政策目标群体等。由哪些主体参与政策协商直接影响协商的合法性和有效性。在此基础上，需要进一步明确协商的程序——基于公共政策的过程特性，协商的程序应从事前、事中和事后三个阶段进行：协商前的重点是明确协商主体并进行有效的信息公开和必要的知识准备；协商中的重点是根据政策的类型而采取适当的协商形式如听证会、专家咨询和民主恳谈会等；协商后的重点是各方协作推动协商中的意见或共识被政府政策所吸纳。

通过上述两方面努力，可以切实增强政策的科学性和提高政策共识度，进而实现风险的源头治理和动态治理。这就为重大政策类稳评工作的有效开展和机制的进一步健全奠定了更为坚实可靠的基础。

提高执行力重在优化执行环境

□ 张鸣明　刘　峰

执行力提升是一个系统工程，它取决于三个关键因素：一是执行态度，二是执行能力，三是执行环境。我们通常注意到执行态度的激励，执行能力的提升，但在很大程度上忽视了执行环境的优化。执行环境的优化包括三个重点：一是执行制度的完善，二是执行文化的培育，三是执行流程的再造。

构建完善的执行制度

提升执行力的根本是建立一套可操作、可执行的制度体系，用制度体系保证执行力落地。在构建制度体系中，核心是保健、激励和约束三大制度的有机结合。

执行的保健制度。赫茨伯格提出“双因素”理论明确区分出保健因素和激励因素的不同。保健因素是使人们不产生不满的因素，保健制度即是一系列保健因素的组合。对国家来说，应当为公众提供基本的住房、医疗、教育、养老、公共安全、食品安全等服务，满足公众基本的生存需要和自身再生产的需要。对组织来说，应当为干部群众提供基本的工资、福利、假期等待遇，满足干部群众基本的生活需要和安全需要。这两类主体提供的保健因素共同构成了提升执行力最基本的保健制度。保健制度是提升执行力的基础，确保干部群众不滋生不满意因素。

执行的激励制度。激励因素则是推动和影响干部群众向前奋进的因素，激励制度是一系列激励因素的组合，包括基于绩效的物质激励和精神激励、信任激励和尊重激励、提供发展平台的成长空间的综合激励。如果说保健制度强调的是提升执行力的基础，那么激励制度就是提升执行力的关键，强调满足干部群众的精神需求和心理需求。

执行的约束制度。保健制度旨在保证干部群众不退后，激励制度旨在干部群众冲向前，约束制度旨在保证保证干部群众不跑偏。因此，约束制度应当同时实现两种功能：第一是惩罚功能，如果干部群众超过合法合规的边界，做了违背组织价值观和行为规范的事情就要被惩罚；第二是责任功能，如果干部群众没有按时按质按量完成上级下达的任务就要被追究责任。

绩效考核是激励制度和后约束制度的关键，首先要事先告知执行者政策决策的目标和要求，其次要严格督查考核执行者的工作绩效，最后要根据绩效考核结果及时进行奖惩，从而把激励机制和约束机制一致起来。确保制度发力，执行力的重中之重是制度执行力。

培育积极的执行文化

提升执行力，还必须重视执行文化的培育和建设，用精神力量引领人，用文化力量感染人，用氛围习惯影响人。

塑造高效执行的价值观。价值观是判断好坏的标准，也是指导人们行动的指南。“执行态度第一，执行能力第二”，也就是认真第一，聪明第二的价值导向，强调的是决策制定，任务明确以后，就必须秉持严肃认真的态度，发扬苦干实干的精神，严格按照既定的工作流程和程序开展工作，执行没有借口，不能走捷径、钻空子，更不能敷衍了事。强调执行的时候要严格按照制度规定，不能有令不行，有禁不止，强调制度在执行过程中的权威性和重要性。

培育合作执行的精神。执行的根本前提是要正确处理好组织目标和个人利益的关系，做到个人利益服从组织目标，想方设法坚定目标、实现目标。管理学家彼得·德鲁克指出：“组织的效率来自组织成员中每一个人是否能够最充分地发挥自己的聪明才智。每个人自由发挥自己的才智，又能够分工协调，这便是组织的奥妙所在。”因此，在组织内部要培养合作精神，成员之间要形成合力和凝聚力，做到相互补台而不拆台，相互支持而不掣肘。这些都不仅需要硬性的制度来规定，更需要柔性的文化加以鼓励倡导，尤其需要一把手以身作则，做好表率。

形成有序执行的行为规范。把决心和信心放在第一位，自信才有执行力。没有决心，做什么事情之前事先考虑成功了怎么办，失败了会怎样，如此势必会动摇做事的决心和信心，增大工作阻力。邓小平成功推进改革开放事业的巨大政治智慧就是“不争论”，先干起来再说。他说：我们的政策就是允许看。允许看，比强制好得多，不争论，是我的一个发明。不争论，是为了争取时间。在执行中的行为规范是制度第一，完美第二，在执行过程中不可能等到什么事都规划得很完美再去执行，必须抢抓机遇，乘势而上，机遇不可多得，往往稍纵即逝。对此，邓小平也曾说过一句意味深长的话，世界上的事情都是干出来的，不干，半点马克思主义都没有。

再造顺畅的执行流程

提高执行力还要有科学优化的组织流程作保证。再造顺畅的执行流程需要从纵向层级和横向幅度两方面考虑，并要处理好二者的关系。

一方面，从组织的纵向运行来看，重点在于上级指示和汇报指挥链的建立。上级要向下级发出指示和指令，下级要向上级请示汇报工作，组织内部纵向权力运行体系须保持通畅，各个管理层次之间的运行不能断裂，否则就会产生纵向结构性障碍，从而产生沟通障碍，这就会直接导致执行力削弱。

为确保组织纵向上的有效运行，最根本的方法之一就是应尽可能减少层级，缩短执行流程。总的来说，减少层级可以减少管理人员，节约管理费用，减少信息传递过程中的失真和遗漏现象，从而提高管理效率，增加上下级直接接触机会，增进共识，减少隔阂，提高执行的有效性。

另一方面，从组织的横向结构来看，组织的管理幅度要适度，既不可过大，又不可太小。若管理的幅度过窄，就可能会限制执行效果，若管理的幅度过宽，就可能会导致效率大打折扣。一般来说，确定管理幅度应考虑以下因素：管理工作的复杂性和相似性，下属工作能力的强弱，领导者的领导风格，管理业务标准化的程度，授权的程度，信息传递的效率，下属职能的相似度等等。总之，管理幅度太大或者太小都会降低执行力。

一分部署，九分落实。提高执行力重在优化执行的环境。通过优化“硬”的制度环境和“软”的文化环境，再加上再造的执行流程，强化各方面工作的落实，才能确保政策执行不打折扣、不留死角、不走过场。

国家治理

（上接1版）

经济发展新常态下，保持税利平稳增长的压力明显增大。尤其是在增长速度回落、工商库存增加、结构空间变窄、需求拐点逼近、“四大难题”不断凸显基础上，当前还突出面临产品销量下滑、生产成本上升、商业利润透支的严峻形势。面对压力和挑战，我们将牢牢把握开拓市场稳定销量是根本、创新驱动提升结构是核心、精益管理降本增效是内功、降焦减害提高品质是责任、敢于担当强化责任是关键“五个基本定位”，切实履行好保证国家财政收入这一法定职责，努力为促进国家财政增收多做贡献。

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，也是推进供给侧结构性改革的攻坚之年。我们将认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，适应经济发展新常态，坚持改革开放，坚持稳中求进工作总基调，坚持烟草专卖制度，贯彻发展新理念，突出“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的重点任务。主要预期指标是工商税利增幅高于7%，实现税利总额12230亿元、增收800亿元，努力实现“十三五”时期持续健康发展的良好开局。

完成这一年度目标，保持税利平稳增长，主要思路是坚持市场化取向改革，提振稳定销量的信心；坚持创新驱动，提振优化产品结构的信心；坚持精益管理，提振企业降本增效的信心。同时，不断强化专卖管理、烟叶调控、走出去发展、对口帮扶、领导班子建设等五个方面的关键举措，补齐短板，挖掘潜力，激发活力，持续提升行业发展的质量和效益。

记者：全面建成小康社会决胜阶段，脱贫攻坚任务艰巨，烟草行业为打赢脱贫攻坚战有哪些新举措？

凌成兴：打赢脱贫攻坚战，是党中央发出的动员令，我们要责无旁贷地贯彻落实。全面建成小康社会的决胜阶段，我们将牢牢把握敢于担当强化责任这个关键，找准行业在全面建成小康社会中的定位点、贡献点和结合点，积极支持社会公益事业和新农村建设，认真落实“回报社会、扶贫济困”的行业使命。

“十三五”时期，我们将强化对口帮扶的关键举措，在助力扶贫攻坚中尽责任、当典范、树形象。按照“六个精准”“五个一批”的总体要求，继续用好计划资源，为老少边穷地区经济发展尽责出力；继续用好烟叶政策，为老少边穷地区农民脱贫致富尽责出力；继续用好捐赠资金，为对口支援地区增强内生动力尽责出力。在对口帮扶上，紧紧围绕“一个依托，四个带动”，即依托产业扶贫，带动异地扶贫搬迁建设、带动新农村建设、带动小城镇建设、带动公益项目建设，打造行业扶贫工作新亮点。

开局之年，我们要重点加大对湖北省十堰市竹溪县、竹山县的对口扶贫力度，继续做好“支持赣南等原中央苏区振兴发展”“恩施烟区综合扶贫开发工程”“湘西州异地办厂和烟基工程”等扶贫开发项目，做好保山市布朗族聚居区、德宏州阿昌族聚居区整乡推进、整族帮扶工作，增加宁夏吴忠市红寺堡区对口扶贫任务。开好行业对口援藏工作会议，继续采取特殊扶持政策，帮助西藏烟草、帮助西藏经济、帮助西藏人民。加大对新疆和田地区扶贫搬迁工程的支持力度。

记者：烟草控制一直是社会关注的热点问题，在当前形势下，应该如何认识控烟问题？国家烟草专卖局在这个过程中发挥着怎样的作用？

凌成兴：吸烟有害健康是人们公认的常识，也是烟草行业忠告的警语。烟草行业既承担保证国家财政收入、满足社会需求的职责，又承担推进控烟履约、维护消费者利益的职责。所以，我们要努力为人民健康服务、努力为财政增收服务、努力为社会需求服务。

我国是世卫组织《烟草控制框架公约》缔约方。近年来，烟草行业严格执行烟草专卖法律法规，认真履行《公约》规定的责任和义务，坚决执行中办、国办《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》，稳步实施《中国烟草控制规划（2012—2015年）》，坚决支持公共场所禁烟，坚决劝阻青少年吸烟，坚决禁止中小学生吸烟，在法治轨道上和职责范围内有序推进控烟履约工作。特别是2015年，烟草行业认真执行卷烟提税顺价重大决策，对控烟履约产生了积极影响；加强对新修订广告法的宣传培训和贯彻落实，严格依法行政、依法管理；强化卷烟包装警示，扩大警语占用面积、加大警语字体、增强颜色对比度并对部分卷烟规格印制“请勿在禁烟场所吸烟”的警示图形；稳步推进降焦和减害工作，卷烟焦油加权平均值和卷烟危害性指数持续降低。各项控烟履约工作都取得了新的明显成效。

新时期，我们将继续从党和国家的工作大局出发，认真履行《公约》规定的责任和义务，向社会展现负责任的行业形象。同时，也应看到，烟草控制是一项长期的、复杂的、艰巨的工作，任重而道远，我们要立足国情、科学规划、理性施策，稳步有序地推进控烟工作。

记者：“四个全面”战略布局中，全面从严治党是保障。新时期党中央严明各级党委（党组）管党治党的主体责任，请您谈谈国家烟草专卖局党组在这一方面的思路和做法。

凌成兴：党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央坚持党要管党、从严治党，对党的建设从战略高度进行新谋划、新布局。总书记指出，全面从严治党，核心是加强党的领导，基础在全面，关键在严，要害在治。我们局党组深入贯彻落实中央要求，以高度的政治责任感和使命感，切实加强全行业党的领导、党的建设，认真履行全面从严治党主体责任。

在思想认识上，进一步明确全面从严治党主体责任。党章是党的根本大法，尊崇党章，我们要着力在“十重温、十牢记”上下功夫。《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》是党章规定的具体化表现形式。我们将严格按照党章和《准则》《条例》要求落实主体责任，不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，深化作风建设，正确对待权力，牢记政治责任，把尊崇党章、严守《准则》和《条例》刻在心上。

在实际行动上，我们坚持以上率下认真落实全面从严治党主体责任。党的十八大以来，按照中央统一部署，我们局党组认真组织全行业党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育活动，全面加强行业党的建设，不断扎密扎牢制度笼子，有效防止“四风”问题回潮反弹。深入开展执行中央八项规定精神情况专项检查，实现了国家局机关和56家直属单位全覆盖。加强纪检监察和巡视工作，聚焦监督执纪问责，深入推进了行业党风廉政建设。

我们突出以改革的办法和从严的要求加强干部队伍建设。改进完善干部考核工作，健全干部选拔任用机制，加大干部交流力度。严格领导干部职数配备，严格领导干部破格提拔，严格执行干部任职回避，严格干部退休规定，严格干部兼职管理。坚持开展干部提醒谈话，加大专项函询和诫勉力度，认真执行各项报告制度，强化权力运行制约和监督，强化责任追究机制。

我们注重发挥党校工作这个党的独特优势。深入贯彻《中共中央关于加强和改进新形势下党校工作的意见》，贯彻习近平总书记在全国党校工作会议上的重要讲话精神，明确要求各级党组履行好办党校管党校建党校的主体责任，党组书记要当好办党校管党校建党校的第一责任人，全面安排部署新形势下行业党校工作，以党的理论创新成果武装全行业各级党员领导干部，打造“四个铁一般”的干部队伍。

党的事业越是向前，全面从严治党越要加强。在新的征程中，落实全面从严治党的责任不能有丝毫懈怠，丝毫马虎。国家烟草专卖局党组将坚决贯彻落实中央要求，继续加强行业党的领导、党的建设，始终把全面从严治党主体责任刻在心上、扛在肩上、抓在手上，持之以恒抓出成效，为党的事业做出应有的努力和贡献。