决策咨询

政策创新应遵循的基本原则

□ 秦德君

◎ 政策创新的目的是有效解决各种社会问题。任何一项政策创新，都应立足于坚实的实际需求，应对新情况、解决新问题。

◎ “创新容错”与“创新纠错”应构成联动，缺乏严格的“纠错机制”，就没有真正的“容错机制”。

政策创新是政策领域的题中应有之义。公共政策的创新能力，反映了一个政治系统的治政能力。公共政策创新不仅影响着人们的生活，更形塑着整个社会面貌。高质量的政策创新能推进有限资源配置的效率优化，激发社会活力和创新精神，实现社会福祉最大化。但是实现高质量的政策创新，必须遵循一些重要的基本原则。

应需原则

政策创新的目的是有效解决各种社会问题。任何一项政策创新，都应立足于坚实的实际需求，应对新情况、解决新问题，是现实需求基础上的“应需”之作。本质上，任何一项真正有效的政策都是创新之果。没有现实的需求，便没有创新。因此政策创新首先应实现“政策供给—政策需求”之间的对称。

政策需求亦即政策动力，它是政策创制、创新的逻辑起点。没有政策需求的创制创新，乃为无本之木、无源之水。但需注意的是，应对各种“政策动议”作严格、客观的分析，因为并不是所有的“政策需求”都是真实的。有些政策动因开始很强劲，但很快会减弱、变化或消解。不稳定的、暂时的、有局限的政策动因，不能作为政策创制和创新的依据。

政策创新“应需原则”体现了历史唯物主义的实践原则。正如马克思指出的，“社会生活在本质上是实践的”，“人应该在实践中证明自己思维的真理性，即自己思维的现实性和力量”。缺乏现实依据、供需不对称、形式主义花架子的创新，都是劳民伤财，应坚决禁止。

超越原则

政策创新是一种“质”的突破，是对原有政策行为的完善和超越。没有实质性的革故鼎新，就谈不上“创新”，也没必要“创新”。在政策设计和创制中，不仅要检视政策动力机制是否客观存在，存在是否合理，更要检视政策创新是否具有“推陈出新”的品质和本质。不少贴着“创新”标签的政策行为，只有形式的“创新”而并无公共治理实质上的突破。这样的“创新”，不可能真正达到创新之目标。

容错原则

真正的政策创新不仅难度大、挑战强，更存在失败“担责”的风险。当下在我国推进国家治理体系与治理能力现代化的进程中，政策领域出现“创新疲软”，很大程度上是因人们怕创新失败犯错误而畏首畏尾。鼓励更多的人敢吃螃蟹，敢冒风险，今年两会上政府工作报告中提出建立的“容错机制”——凡立足于推进改革发展的探索创新且未造成特别重大损失的，其失败应免于追责——即是一大保障与激励机制。

政策创新“容错原则”包括两方面：一是容许探索创新“结果”的失败；二是容许政策创新在投放社会后有一定时间的“延迟反应”和完善调整的空间。这是对“创新艰难性”的理解和尊重。深圳、上海等地通过立法先后推出鼓励创新的“免责条例”，取得良好效果。但对于“容错机制”应有更为周全的认识：其一，创新疲软不能光靠“容错”来解决。造成创新疲软的原因是多方面的，是个需多管齐下解决的问题，只有“容错”是不够的；其二，“创新容错”与“创新纠错”应构成联动，它们是一枚硬币的两面。很多创新疲软，恰恰是由行政不作为、乱作为并且追究不力造成的。缺乏严格的“纠错机制”，就没有真正的“容错机制”。

试错原则

真正有价值的创新是很难的。因此推进政策创新不仅需要“容错”，更要善于“试错”。从人类政策实践看，“社会自发秩序”所体现的规则是渐进与进化。社会创新是累积渐进的，积小胜为大胜。因此政策创新既是一个渐进进程，也是一种包括了创新需求的确认、创新路径的合理、创新方法的得当、合乎公共理性等许多环节在内的渐进技术。

“试错原则”强调创新行为要合乎特定事物的性质、逻辑和公共理性，规避为寻求“尽善尽美”的理想目标而导致大规模盲动主义的倾向。“治大国若烹小鲜”，有节制的“试错创新”而不是“不惜任何代价地求新”，才合乎人类创新的文化特性。

实效原则

政策创新务求实效，有切实的可预期的实际效益。要避免一方面是“创新”话语的铺天盖地，另一方面则是真正创新的短缺。功能是社会政策创新的出发点和落脚点。“良好的目的彼此常常存在冲突，而资源又有限，因此无论个人还是政府的政策决定，几乎总是需要权衡，需要对不同目的进行平衡”。社会的发展就是通过人口与物质方式之间、供与求之间、生产与分配之间、社会结构与社会功能之间以及进步与稳定等不同关系之间不断保持平衡而实现的。政策创新就是在这种复杂情境和诸多变量中，来求得更多的效能。

“实效原则”还要求当我们能以市场途径和方式来解决问题时，或者能以社会自主方式来解决相关问题时，就不应试图以行政行为来包办。即使在市场失灵条件下，政策也不是可以包打天下的。有些社会问题能通过政策创新来解决，有些则不能。

成本原则

无论政策的创制、创新还是政策的有效施行，都耗费大量公共资源，贯彻成本原则非常重要。政策创新成本原则最简单的表述是：在成本一定的前提下，力求收益最大化；或在收益一定的前提下，力求把成本降到最低限度。

“成本—收益分析”同效用理论、资源配置理论、工程经济学、福利经济学、运筹学、经济分析理论等相关，但在政策创新领域也有着广泛运用空间。政策收益是与政策成本相较而言的，即以相对合理的成本投入获取尽可能大的政策收益。如前述，政策创新是为了解决相应问题，要遏制那种不计成本、不惜代价、不计后果的“大手笔”和政绩冲动。有些重大决策一旦制定并实施，再要回头，代价极为高昂，决不可随意任性。要依行“奥卡姆剃刀”，裁剪不必要的杂枝旁叶和“创新溢出”。对于那些不合时宜的政策则应以政策废止、政策分解、政策合并、政策缩减、政策替代等予以终结，以减少政策运行消耗，促进创新循环。

政策创新的成本不仅仅是个经济概念，还包括了诸如社会成本、信誉成本等重要内容。“中看不中用”的政策创新、投入巨大不重产出的政策创新，不仅无谓消耗大量公共资源，更严重影响公信力。要建立完善政策创新“投入—产出”评估机制，禁止政策出台方自己评估自己的“自说自话”方式，确保各种政策创新特别是重大政策的创新和实施，都经过严格的科学论证和客观真实的效能评价。

缩小不同层级政府间改革差异化

□ 张丙宣

党的十八届三中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化，这是中国共产党对社会主义现代化的新的认识和治国理政的基本方略。然而，在国家治理现代化的推进中，阶段性、不同步性、不均衡性、路径依赖、复杂性的特征都不同程度地存在于我国治理现代化的过程和各领域中，尤其是在近年来的行政审批制度改革中。

改革差异化的表现

“中梗阻”“最后一公里”是中央政策在地方落实难的生动体现。

下放的权力接不住。近年来，确实有不少行政审批权下放到基层政府，譬如规划审批、环评审批、安全监管等事项，由于行使这些权力责任大、专业性强，基层政府缺乏相应的专业技术人才、财力和相关设备，或者业务不熟，下放的权力根本接不住、履行不了。有些下放的权力，由于基层政府尚未制定配套衔接的办法或者担心监管跟不上，没有及时落实。这种放权方式有违简政放权提高行政效能的初衷。

跨层级跨部门放权的不同步、不对接。有些行政审批事项涉及国家、省、市、县的多层级多部门相互关联的管理权，需要多层级多部门同步推进、同步取消或同步下放某些管理权。但是，在改革过程中，有些层级下放或取消了某项行政审批权，而其他层级或部门相关联的审批项目并没有取消或下放，导致已经取消或下放的权力难以落实。譬如虽然投资项目的行政审批权下放到县级，但是土地使用权、规划权并没有下放，县级仍不能自主行使这项权力。

行政审批取消后的监管不力。责任随着行政审批权力一并从上级下放下来，但是，下级政府部门往往把大部分人员放在如何办理许可证和批文上，而不是做好监管上。譬如，获得许可证的经营主体在生产经营中是否执行国家标准和规定，是否侵害公众利益等问题，地方相关部门监管不给力。有些地方政府甚至没有做好承接权力的人力、技术和资金等各方面的准备，把责任重大的事项甩手给基层，让基层承担责任，甚至出现“责任下放、权力没有下放”的现象。

改革差异化的原因分析

不同层级政府间治理现代化非均衡的原因是复杂的。

不同层级政府间权力交叉。这是造成治理现代化非均衡的重要原因之一。譬如在项目投资上，企业落地投产除需要获得土地外，还涉及项目立项、工商注册、建设工程报批、环评等多个阶段的数十个审批事项。由于不同层级和部门职能存在交叉重叠，有的审批环节在省级部门，有的环节在县级部门，有的环节需要县级部门初审同意后再报市级部门。



不同层级政府的行为各有侧重。虽然，每层政府都需要赢得民众的支持、保持和激活社会和市场活力。然而，政府层级越高，政府目标定位越侧重于治理的合法性；相反，政府层级越低，越侧重于政策效率。政府层级越高，制度化、理性化、标准化的水平也越高，政府层级越低，尤其是基层政府，并不需要太高水平的科层化，而关键在于如何嵌入社会，推动传统社会资源的现代性转化，激活社会活力。

我国独特的政府治理模式和结构。与世界上其他单一制国家不同，我国政府的治理结构是独特的。属地管理、中央决策、地方执行构成我国独特的治理模式。在治理结构上，不同层级间分工属性弱、职责同构。这一治理模式与治理结构往往导致不同层级间竞争权力和资源。

另外，有的职能部门过于重视部门利益，视改革为“削权、去利、割肉”的过程，通过部门子目标内化为政策目标、上有政策下有对策、选择性政策执行等方式扭曲改革，给寻租及其他违规违法行为留下了空间。

如何缩小改革差异化

不同政府层级间改革的非均衡问题不是不可克服的。

从短期看，应该推进国家治理的法治化，把顶层设计的精神落实到地方改革的实践中，鼓励地方创新，为地方留足创新的空间。从长期看，应该重新调整不同层级政府的职能，减少职能交叉，建立有限职能和有限责任的政府。

压减审批事项，加大放权力度。在全面深化改革中，必须继续转变政府职能，建立有限政府，坚持以市场为导向，通过下放或取消行政审批事项，放开大多数竞争性行业的经济管制，使市场在资源配置中发挥决定性作用。

理清纵向政府间责权关系，再造审批方式和审批流程。通过行政审批制度改革，理清纵向政府间的责权关系，强化纵向政府间的衔接。高层政府应该多侧重于制定标准，建立健全监管体制和机制，减少对具体审批事项的监管，基层政府应该侧重履行审批服务的职能，高效地执行审批权。行政审批制度改革并不是不要审批，而是在下放和取消的过程中，再造行政审批方式和流程。在建设项目并联审批的基础上，整合多部门审批事项，从分散到集中，从串联到并联，优化和再造审批流程，变分割碎片化审批为整体统一审批。

提高基层政府的能力，确保下放的权力接得牢、管得住。把不该管、管不好的审批事项取消掉，政府退出部分经济和社会领域，减少对社会和经济的微观管理；将人力、技术、资源和设备下沉到基层，提高基层政府的执行力，确保接得住下放下来的权力，强化取消审批后的事中事后监管，防止监管缺位和监管薄弱。

“基层实践”与“顶层设计”形成良性互动。未来的改革应该从自上而下或自下而上的单向传动向上下结合、协调联动的双向互动的转变。高层政府要针对基层改革实践中出现的问题，及时修正和优化改革事项和进度，在顶层设计中给基层政府留足合理的弹性，让基层创新积极开展试验，留出试错和纠偏的空间。

国家治理

管理语录

接受和承认差异还只是个开始。确定什么和谁属于核心，做什么活动，由谁来做，这才是决策中最艰难的部分。组织经常在此类决策中迷失方向，漫无目的地把各种职能一点点分出去，直到最后手里的都是些令人难以置信或不太合适的东西，没法交付出去为止。这不是那种清晰、明确的选择。

争议性更强的问题可能是谁属于核心，在核心停留多久。更小、更扁平、更紧凑的组织往往也更年轻。上年纪的人总有跟不上的时候，在某些技术方面就会落伍，或者相对于他们所增加的价值而言成本太高了。对于新的核心很可能采取军队里的那种固定期限合同。对于所有组织来说，保证核心人员跟上时代，保持思想的警觉性和开放性，这个任务正变得越来越重要。人越少，越要精干。今天的组织核心不会给能力不够的人一席之地，也没有过客的空间。这种质量压力反过来意味着进入核心的选择标准将更加严格。

核心是组织网络最关键的中心。建好这个核心，管理好这个核心，才能纲举目张。

——摘自[英]查尔斯·汉迪《工作与生活的未来》（The Age of Unreason）

（上接1版）

打造适用可靠的数据存储管理平台。完善统计工作管理平台，强化统计调查流程和行为管理的自动化、智能化控制。推动基础数据的专业间共享，将各专业已有的各类基层数据、综合数据、单位名录等数据资源，以及交换取得的部门数据、互联网数据进行集约管理、共享使用、整理归档。建立综合应用统计库群，包括基本单位名录库、元数据库、原始资料数据库、专业分析数据库、系统应用数据库。

打造开放兼容的信息发布共享平台。规范各级政府统计机构网站建设、系统管理和信息公布，逐步实现所有政府统计调查数据全部在线网络发布。加快国家统计局网上资料馆建设，为全社会广泛使用统计资料提供高效支撑。推进部门间业务数据开放分享和共享。加强统计数据的信息共享，扎实建设各级统计机构统计信息共享数据库，努力实现统计数据跨部门共享共用和统计数据在国家政府数据统一开放平台上共享。

打造严谨规范的统计行政管理平台。加强顶层设计，逐步建立与统计部门高效履职相适应的统计电子政务系统。完善各级统计机构办公自动化系统，实现公文的在线办理，推动行政工作的无纸化办公。努力构建统计部门网上审批平台，实现对部门统计标准、部门统计调查项目、地方统计调查项目和涉外调查机构资格认定的网上审批备案。推进统计行政管理的自动化和智能化。

记者：我们注意到，国家统计局有志于打造统计分析和政策研究高端智库，这项工作将如何推进？

宁吉喆：是有这个意向。打造统计分析和政策研究的高端“智库”，是顺应我国经济发展进入新常态和满足国家治理体系、治理能力现代化大势的客观要求，也是建立现代统计体系的重要举措。按照这一要求，统计服务要向独立客观反映、预测预判预警和分析对策建议并重转变，在确保统计数据真实准确可靠的基础上，进一步加强对宏观经济、重点行业和社会领域的深度分析，进一步提高预测预判预警能力，进一步提高政策建议的针对性和有效性。为此，我们将从健全机构、完善机制、加强调研、增强合作等方面奋力推进。

充实智能力量，加强分析研究队伍建设。做好统计分析和政策研究高端智库，离不开强有力的组织保障。目前，我们正在着手组建国家统计局分析研究工作团队，整合局内分析研究人员力量，加强分析研究人员培养和队伍建设。我们还将打造国家统计局“青年智库”，让青年人按照专业能力和研究兴趣组成研究团队，一方面锤炼年轻干部，另一方面也借此进一步完善跨部门合作机制。

完善激励机制，加大人才培养力度。做好统计分析研究智库，关键是发挥好人的创造力和积极性，这就需要建立和完善相关的激励机制。按照中央推进领导干部能上能下的若干规定，我们要大力培养任用能干事、会干事、勇担当的干部，让同志们的辛勤努力得到肯定，让优秀的人才能够脱颖而出，发挥更大的作用。要落实“能上能下”的用人机制，让庸懒散漫、不愿做事、不愿担当之人感到压力，坚决打破干好干坏一个样“大锅饭”模式。我们将进一步加强年轻人的培养。年轻人学历较高，能力较强，视野开阔，创新意识较强，是统计工作的新生力量。我们要花大力气培养一批热爱统计事业、分析研究能力强的业务骨干，建立鼓励优秀人才加快成长的体制机制，创造更多机会让年轻干部参与重点研究工作。

加强基层调研，掌握第一手的真实情况。当前我国经济正处于调整升级的关键时期，新旧动力转换胶着，传统行业加快调整升级，新产业、新业态、新模式不断涌现。要敏锐抓住新动力的成长轨迹，描摹经济转型升级的变动趋势，及早发现经济运行中存在的潜在风险和隐患，必须深入基层，深入企业，了解企业运行的实际情况。今年，我们将进一步提高调研频率，加强调研针对性，注重对特定行业、特定地区开展专题调研，推动跨部门联合调研，利用国家调查队“轻骑兵”的优势开展快速调查，了解真情况，发现实问题，提出好对策，出实招、出真招。

强化内外合作，借助外力提高分析水平。做好统计智库要开放合作，不能“闭门造车”。我们要加强与其他部委的信息共享和技术合作，更好地发挥我们的数据优势和其他部委的政策优势，做出既具有数理支撑，又符合调控需要的科学、务实、具有前瞻性研究。我们还要加强与科研机构、院校的合作，在课题研究、培训交流上相互促进。做好统计智库要有国际化视野，要学习借鉴国际上先进的技术。我们要将优秀干部派送到国外学习“充电”，提高分析研究素养。通过开放合作、内外兼修，不断提高统计经济分析水平，为中央科学决策和创新宏观调控提供更加优质高效的统计服务。