# 政府决策的三大要素

## ——以“草原天路”收费风波为例

**制定一项公共政策或实施一项战略计划，必须考虑三个因素：价值、能力和支持。决策者的主要使命就是寻求公共价值、提高组织能力、获取利益相关者支持。**

□ 黄振威

位于河北省张北县境内的“草原天路”享有“中国66号公路”的美誉，但今年5月1日，“草原天路”“免费游”时代结束。据张北县政府信息公开平台发布的《张北县物价局关于草原天路风景名胜区门票价格的批复》，“鉴于政府投入了大量建设资金，而且还在投资加强基础设施建设、改造和维护。本着以社会效益为主，适当补偿成本费用的原则，经召开听证会论证通过，并报请县政府批准，现将草原天路风景名胜区门票价格批复如下：门票价格为50元/人次”。一时间，天路收费引发公众热议，甚至受到“于法无据”的质疑。

随着反对收费声音的不断高涨，张北县政府被迫于2016年5月20日发文，宣布自2016年5月23日起取消“草原天路”收费，并表示继续提升旅游品质，为广大游客提供更好服务。收费事件就此告一段路了。从5月1日到5月23日，从公布收费到停止收费，仅有短短的23天，这很可能是目前中国收费公路寿命最短的了。那是什么原因导致了收费新政的失效？“草原天路”收费风波到底能给我们政府决策带来什么样的启示？

制定一项公共政策或实施一项战略计划，必须考虑三个因素：价值（Value）、能力（Capacity）和支持（Support），这也是哈佛大学肯尼迪政府学院马克·莫尔教授提出的VCS模型的核心观点。这三个因素分别以三个圆圈表示，构成基本的分析框架，这是一种快速检验、评估一项策略或决策是否可行的有效分析工具，即如果公共政策的制定能同时兼顾这个三个因素，那么即可放手去实施该政策，三个圈完全不重叠的政策方案或战略计划则毫无意义。决策者的主要使命就是寻求公共价值、提高组织能力、获取利益相关者支持，使这三个圈最大限度地接近和重合，从而达到最佳的政策效果。运用VCS策略模型，能清晰地看到案例中张北县政策制定过程的种种不足。

### 价值因素：政策公共属性弱化

价值要素强调的是政策方案的目标是否具有或能否创造公共价值，是不是以公共利益作为政策方案的最重要诉求。一项公共政策或计划项目，虽然有人支持，组织机构也有资源条件保证，但如不具有公共价值，它绝对不应成为工作的目标。

“草原天路”是一条由张家口市张北县投资3.2亿元建成、全长132.7公里的公路，近几年在微博、微信等平台上被网民大力推荐。从2013年夏季开始，“草原天路”逐渐成为北京及周边地区大量自驾游游客的目的地。又由于“草原天路”毗邻冬奥会核心赛区，未来运营得当，还可能成为环北京区域内最具价值的旅游胜地之一。因此，在这种情形下，“草原天路”其实兼具了旅游、生态和公共三重属性。而当地政府对“草原天路”进行收费，客观上让公众认为政府这是单纯以旅游的逻辑来对道路进行规划、保护和开发，是放弃了“草原天路”的公共属性而放大其旅游属性的表现。公众天然地认为，“草原天路”本质上是一条公路，是全国公民的路产资源，任何一个人都有权利来用，而对其进行收费，不仅是一种短时的行为，更是一种不顾公共利益的行为。

新浪网曾经做的调查也显示，在参与讨论的32611人中，约92.9%的网民反对公路变景区收门票，认为这是舍本逐末；约4.7%的人赞成收门票，认为收费用于公路治理维护，有利于百姓；约2.4%的网民认为此事“不好说”。因此，我们可以看出，公共价值是公共政策能够有效实施的关键。张北县后来决定取消“草原天路”收费，就可看作是对“社会关切”的“积极回应”，是一种基于公共利益考量的政策调整。

当然，这个案例也提醒我们，政策目标的确立一定要与实现其手段的正当性联系起来，不然，尽管政策目标或出发点是公共利益，但是由于实现手段缺乏正当性，其结果也可能严重走样，出现好心办了坏事的局面。

### 能力因素：政策工具选择欠妥

政策要能有效实施，必须考虑政策方案的制定与执行中的约束条件，即达到政策目标的人力、财力、技术、设施、权利、空间、知识、信息、政策水平等资源条件是否具备，这就是“能力”。能力不行，即便政策的出发点为公共利益，也难以让政策目标实现，落入“巧妇难为无米之炊”的尴尬。

据当地政府和附近居民反映，对“草原天路”进行收费的一个重要考虑是为了避免“公地悲剧”：2013年以来，随着河北省张北县“草原天路”为越来越多的人所了解和向往，大批量游客纷纷进入，这既给环境维护和治理带来了很大的压力，也使旅游基础设施需求暴增与供应不足的矛盾更加突出。

数据显示，“草原天路”2015年全年接待游客33万人次，最多一天达12000辆次，车流密度大、游客人数多，由于缺乏规范管理，经常是垃圾遍地，草场植被破坏严重，给交通造成了极大的拥堵，给环境带来了极大的破坏，给安全带来了极大的隐患。作为国家级贫困县的张北县，由此每年需承担6000多万元的费用，用来维护和管理“草原天路”的生态资源。从这个现实角度出发，“草原天路”收费堪称合情合理，既可维护天路沿线的环境，又能给游客带来更好的出行和观景体验。甚至当地政府从中获取一定收益（利润），特别是通过市场化公司运作，也在情理之中，因为总比面对“草原天路”环境日益恶化和游客需求难以满足政府却不作为要好得多。

然而，通过对道路进行收费的政策可能过于简单化了。一方面，从政策干预的角度讲，收费是对游客需求弹性的调节，显然，其需求弹性很大，来“草原天路”观光还不是他们的必需品。据报道，“草原天路”在启动收费之后，每日通行车辆大幅减少，并直接导致前来张北县旅游的人数迅速走低。虽然这种结果在一定程度上缓解了当地的交通和环境压力，但是这种“需求端”（车辆、游客）用脚投票的结果不仅使得当地赖以依靠的旅游业大受拖累，也使得道路及周边景区施行开发式保护的努力成为泡影。另一方面，收费政策也回避了与其他政策目标的协调性。对于正常的通行车辆，如果没有其他替代的路线可供选择，道路变景区的做法，可能对其通行权构成损害。如何保障非旅游观光车辆的免费通行，如何对风景道体系的道路进行有效管理都需要更为细致可行的方案。

### 支持因素：政策沟通效果不明显

政策制定和执行中第三个必须考虑政策方案所涉及的利益相关者的态度与意见，能否获得各个方面的认同与配合。如果政策方案或计划项目在支持圈内，执行起来会顺利一些；如果不在支持圈内，表明执行有困难，需要进行艰苦细致的工作，取得方方面面的支持，而决策者的策略就是有效沟通。

此案例中，当地政府获取支持的方式就是听证会，张北县曾先后两次召开听证会。2015年6月，张家口市物价部门曾召开“草原天路”景区门票价格的听证会，当时审核的门票成本为67.65元/人次（不含税），拟定门票价格为80元/人次。最后，鉴于参会人员认为“草原天路景区正在建设当中，各项服务设施尚未完善”，官方“经研究，暂不制定草原天路景区门票价格”。今年4月29日，由张北县物价局再次组织了门票价格听证。根据前期进行的“草原天路”管理成本核算，共核定成本费用为6435.98万元，按照去年游客33万人计算，成本为每人次51.25元，最终定价为50元/人。从事后的结果来看，这两次听证会显然都没有起到很好的沟通协调的目的，而是落入到“涨价收费会”的俗套中去了，导致大多数公众对这两次听证会的结果不满意。此外，2016年4月29日才召开价格听证会，5月1日就开始实施，显然也没有进行必要的收费公示和接受社会监督等，沟通效果一般，收费政策最终没能取得公众的支持。

用VCS策略模型来分析“草原天路”收费政策，发现其在满足“价值”“能力”“支持”三个因素的要求方面均存在一定程度的不足。不过“草原天路”收费从有到无，让我们看到，地方政府虽然还存在一些问题，但政府部门在与时俱进，也在不断校正自己的政策。这是一个良好的导向。

# 智库：中美公共外交的重要力量

## ——2016中美公共外交论坛

**为了落实习近平总书记《为构建中美新型大国关系而不懈努力》的讲话精神，近日，中国人民大学国家发展与战略研究院与中国公共外交协会共同举办“2016中美公共外交论坛”，来自中美政界、学界、智库界和媒体界的30多位知名专家学者，就如何通过公共外交加强中美战略互信、如何加强智库在中美关系和亚太安全合作中的作用、如何推进中美全方位多领域公共外交交流与合作等议题开展了深入研讨。**

□ 王翠娟

### 加强智库交流以避免战略误判

在致辞中，中国人民大学校长、国家发展与战略研究院院长刘伟表示，当前的中美关系已经超越了双边关系的范畴，两国之间的任何问题都具有世界影响力。中美智库和知识界应发挥重要作用，通过双边交流与对话，加强两国对彼此的准确认知，避免战略误判。中国公共外交协会副会长、原国务院外事办副主任马振岗指出，近年来，高等院校、智库和民间团体积极的参与，开创了中国公共外交蓬勃发展的新局面。当前，两国在战略互信中仍然存在一些问题，迫切需要进一步发挥公共外交的作用，以促进中美相互了解与信任。

### 智库交流：中美关系的减压阀

根据自身的实际经验，中国驻美前大使、中国驻联合国前大使李道豫指出，在美国，影响老百姓的有媒体，而影响媒体的有智库，智库背后除了政府机构以外，还有企业、非政府组织、国会、政党等各种利益集团。所以，理应将局限在政府官员层面的外交，拓展至公共外交的范畴。承接这一话题，美国驻华大使馆临时代办、公使阮大为提出，中美两国应了解对方的语言，这对打破屏障来说非常重要。

中国人民大学美国研究中心主任、国务院参事时殷弘认为，从战略上说，构建中美新型大国关系，中国应争取在自己的远近周边有越来越众多的友国、战略中立国，甚或严格意义上的战略伙伴，同时逐渐减少紧邻中国的战略对手。

布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任李成认为，中美关系如果失控，发生冲突甚至战争，不是由于两国的意识形态，也不是因为利益，而是因为误解、误读、误判，因此两国智库的沟通理应成为中美关系的报警器、缓冲带和减压器。中国智库在研究和阐述国家利益的同时，也应重视对价值观念的阐述，以清晰树立起中国的国际形象。

对于两国智库在公共外交中发挥作用的着力点，杜克大学教授高柏建议，两国智库必须跳出目前只为双边关系中的博弈寻找策略的限制，研究世界上目前出现的重大趋势，认清两国面临的共同挑战，本着向历史负责的态度向本国政府和公众提供建设性的政策选择。

涉及具体问题，中国人民大学国家发展与战略研究院执行院长刘元春指出，去年中美贸易逆差又创造了新的纪录，这导致中美之间的贸易冲突又达到了近年来的一个高点。面对这些问题，不能以通常时期的方式来解决，需要两国政治家和有关专业人士提供新的智慧。

### 智库：改善非政府沟通的重要力量

新华社对外部主任关心国指出，中美新型大国关系建设离不开两国多个层面的合作推动，媒体也应该是重要的一个方面，中美两国媒体在推动两国关系发展的过程中，需充分客观地报道中美各自情况及双边交往，且必须站在有利于推动两国关系向前发展的高度进行报道。

伍德罗威尔逊国际学者中心基辛格中美关系研究院主任戴博认为，改善两国间非政府的沟通是非常重要的，两国应当开放更多的空间，让更多中国声音能够在美国发出来，无论是中国的导演、作家，还是中国的大众文化，这样美国对于中国的认识也会更为全面。

除此之外，太平洋国际政策理事会总裁杰拉德·格林（Jerrold Green）在发言中建议，当前中美双边交往日益密切，中国智库在美国也应该设立分支机构，与美国智库开展多领域的合作，在合作中加深彼此间的理解与交流。

中国与全球化智库理事长、国务院参事王辉耀指出，中美的公共外交中非常重要的一个部分是中美的人文交流，留学生的往来是这些年的一个亮点。中美智库可以做一些深入的研究来推动中美人文交流，特别是在留学生层面的交流。

### 智库产品需能接受时间检验

美中贸易委员会前会长柯白指出，现在美国很多的智库产品寿命非常短，即他们所写出来的研究成果的保质期很短，有些甚至在一年内就失去价值。因此，智库学者需要不断更新信息，对问题进行深入的剖析，只有这样，才能保证其研究成果的长效性。

卡特中心中国项目主任刘亚伟强调，智库是思想的集合，这些思想必须是经过长期而深入的研究得出的。如果智库不能进行客观的分析，中美关系的处境就会难上加难。

北京大学国际关系学院院长、全国政协外事委员会委员贾庆国认为，从国家的角度来说，想让智库发挥作用，可能需要一个准入政策，让智库之间进行竞争，通过竞争优胜劣汰，逐渐形成一些比较有资质、有见解、有积累的智库。

军事科学院中美防务关系研究中心主任赵小卓指出，近年来中美在军事方面的交流有很大进展。中美军事关系之所以发展比较好，主要是两国在一些大的理念上达成了共识。现在的国家决策，尤其是国际安全决策越来越复杂，单靠决策者在很短的时间下结论是比较难的，这就需要智库提供一些建议。总而言之，国家要强，智库必须强。

（上接1版）构建陕西“众创空间”孵化体系，推动大众创业、万众创新，营造良好的创新创业社会氛围。

### 加速城镇化，提高城乡一体化发展水平

**记者：**新型城镇化建设既是“十三五”规划的重要内容，也是今年政府工作报告的重点工作之一，陕西在推进城镇化建设上有什么举措？

**娄勤俭：**城镇化对带动居民增加消费，扩大有效投资，扩大内需等都有显著作用，也是解决“三农”问题的重要途径，是推进区域协调发展的有力支撑。近五年来，陕西按照建设大西安、做美城市、做强县城、做大集镇、做好社区基本思路，加快推进城镇化步伐，全省城镇化率达到53.9%、600万农民成为新市民。同时也要看到，全省城镇格局没有根本改变，城乡发展二元结构没有根本改变，城镇化率依然落后全国2.2个百分点。我们要正确处理全省布局与重点区域、产业与城镇、城市与农村的关系，把城镇化作为推动“十三五”发展的巨大潜力，突出国家“三个一亿人”重点，全力推进新型城镇化和农业现代化，打造美丽城市、美丽乡村。

**着力提升城镇化质量水平。**抓住国家支持关中城市群和西咸新区建设机遇，积极推进大西安建设，加快培育沿黄河、沿汉江等城镇带，提升中小城市承载能力，创新重点镇发展模式，推进新型农村社区、传统村落保护和美丽乡村建设。加强城市规划、建设和管理，统筹布局市政设施和地下管廊，积极建设“海绵城市”，全面提升内在品质，打造生态宜居、富有活力、各具特色的现代城市。区分西安和其他城市制定差异化落户政策，以户籍制度改革为重点有序推进农业转移人口市民化，力争“十三五”期间转移转化人口300万人左右，完成约50万户棚户区和城中村改造任务，全省常住人口城镇化率达到60%、户籍城镇化率达到45%以上。

**加快特色现代农业建设。**坚持用工业化推进农业产业化、用信息化支撑农业现代化、用城镇化带动城乡一体化，培育现代农业产业体系和经营体系，大力发展智慧农业、订单农业、精准农业，加快发展农村电子商务，推动一、二、三 产融合。立足自然资源禀赋，加大“调优增特”力度，打造关中高效农业区、陕北有机农业区、陕南生态农业区优势板块，培育一批在全国、全球叫得响的知名品牌。

**强化基础保障能力。**继续坚持基础先行，着眼于巩固全国重要交通枢纽省份地位，以实现市市通高铁、县县通高速、重点镇通二级公路、村村通沥青路为目标，加快“米”字型高铁网、大西安地铁网和关中城际铁路网建设，稳步推进高速公路、国省道主干线建设，构建支撑省内、辐射周边、服务全国的综合交通运输体系。加大电水网气等投入力度，加快发展智能电网，打通电力外送通道，建设“宽带陕西”，实现无线网络城市全覆盖。

### 打造新高地，融入“一带一路”建设

**记者：**作为古丝绸之路的起点，陕西是实施“一带一路”战略的重要节点。陕西如何融入“一带一路”战略，加快推进开放发展？

**娄勤俭：**“十二五”以来，陕西不断扩大开放步伐，推进经贸、科技、文化、教育等全方位对外交流，全省进出口总额年均增速超过20%，实际利用外资年均增长20.5%，世界500强落户总数达112家，陕西知名度和影响力明显提升。但也要看到，全省经济外向度依然不高，开放不够、活力不足仍是制约全省发展的突出短板。我们要主动融入“一带一路”大格局，积极构建开放型经济新体制，深化经贸、文化等各领域的交流合作，不断以开放促改革、以改革促发展，加快建设丝绸之路经济带新起点。

**培育竞争新优势。**发展壮大对外贸易主体，通过结构调整、兼并重组、提质增效，打造一批具有国际竞争力的外贸龙头企业。发挥陕西国家级外贸升级示范基地作用，巩固果汁、重型卡车、石油钻采设备等优势产品地位。依托三星、美光等外商投资企业，扩大电子信息产品等出口份额。鼓励资源性产品、先进技术设备和关键零部件进口，加快进口粮食、肉类等指定口岸建设。

**拓展发展新空间。**加快建设立体化多式联运物流枢纽，重点构建“陆、空、数字”三条丝绸之路大通道。巩固提升对外投资效益，加快对外合作项目建设，引导更多有实力的企业向国外布局产业链、供应链，支持省属龙头企业在海外建立智能制造、航空、汽车等产业园区，鼓励企业联合开展跨国经营、战略并购，加快陕西企业“走出去”步伐。

**探索内陆地区自由贸易新模式。**推广复制上海自由贸易区经验，推进贸易通关便利化，整合现有海关特殊监管区域，全面推行准入前国民待遇加负面清单管理制度，加快创建西安自由贸易区。积极推进中俄、中哈、中韩等一批经济合作园区建设，形成“一带一路”跨境经济合作聚集区。继续加大简政放权力度，完善体制机制，激发市场活力，营造透明高效的政务环境、公平正义的法治环境和稳定可预期的投资环境。

**扩大对外合作交流。**用好丝博会、农高会、欧亚经济论坛等已有平台，积极搭建新的平台，不断释放合作潜力。依托文化优势，在保护历史文化、弘扬红色文化、传承民俗文化、发展现代文化中增强文化自信，特别是深入发掘丝路文化内涵，积极拓展对外人文交流渠道和形式，扩大丝绸之路国际艺术节、“一带一路”国际电影节等品牌效应，全面开展务实合作，讲好陕西故事、提升文化软实力。