公共决策

独角戏到辩论赛：公共决策程序建设

程序是透明、公开、多元、参与、协商的决策过程的刚性约束机制。通过程序建设来推动公共决策过程从单一、封闭、以领导为主的“独角戏”转变到透明、公开、多元、参与、协商的“辩论赛”。

□ 朱德米

近年来，不同领域都出现了决策或重大工程项目甫一出台便夭折的现象，如股票市场交易熔断机制、大学生购房零首付、高考指标异地划拨、草原天路收费、垃圾焚烧厂之类邻避工程、PX项目等。这些“夭折的决策”严重损害了政府的公信力，增加了公共决策的难度。破解决策困局不能简单停留在决策事项的文本上，纠缠文本对错，而应深入到这类决策是如何做出的，反思到决策体制变革上。从事后“抗争”转变到事前参与，这样才有可能避免决策零和博弈的困境。

推动决策体制转变的抓手就是推进重大公共决策程序建设。程序是透明、公开、多元、参与、协商的决策过程的刚性约束机制。通过程序建设来推动公共决策过程从单一、封闭、以领导为主的“独角戏”转变到透明、公开、多元、参与、协商的“辩论赛”。“独角戏式”决策的特征是党政领导人主导决策议程，领导偏好转化为决策方案，信息封闭且单向流动。“辩论赛式”决策的特征是信息公开透明、多向流动、公民实质参与、多元利益协商、讨论和辩论，决策过程就是多方的辩论过程，党政领导人决策权就是选择理由最充分的决策方案。自2010年国务院对法治政府建设提出了“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决策”的要求以来，重大决策程序规则建设的框架和试点工作取得了明显进步。但是，持续推进公共决策程序规则建设需要强化转变的路径。

公众实质性参与

自从20世纪80年代末行政处罚引入听证会以来，公众参与取得显著进步。在城乡规划、环境影响评价、价格调整等决策领域，公众参与都有制度规定。可是在实践中，公众参与在某些时候也呈现出形式化趋势，对决策过程以及决策后果缺乏实质性的影响。其原因在于缺乏对参与的深度研究，有些地方或决策部门把参与等同于“参加”，只要到场了或者填写了调查意见表，就认为是公众参与。

参与具有从低级到高级的多层次性。最低层次是信息告知，也就是信息公开和透明，这是参与类型的基础。第二层次是征求意见、咨询，了解公众或者利益相关者的利益、需求和偏好。第三层次是谈判与博弈，公众具有对决策方案的谈判权利和利益博弈能力，尤其是利益调整类的公共决策，让渡出谈判的空间。第四层次是协商与合作。谈判的结果是多方主体能够形成协商机制，协商目的是达成合作，多层次多主体的协商是参与的高级形式。第五层次是同意，这是参与的最高层次，公共权力授权给公众，公众主导决策方案。参与类型选择标准是根据决策领域和参与的目标来确定有效的参与方式。

专家和智库依据科学标准的独立论证

现代社会分工精细化程度高，在专业性强的领域，公共决策需依赖科学知识来进行决策方案设计和选择判断。专家与智库成为公共决策过程中科学知识代表。在自然科学和工程技术领域，专家和智库能够以可验证知识为依据给公共决策提供智力支撑。而在社会科学领域，专家和智库的独立性显得更为重要。尽管其立场、知识和判断充满了争论，但正因为这些争论的存在才有可能使决策过程具有辩论赛特征。社会科学专家和智库参与公开讨论，提供决策方案的理由，有助于决策质量提升。一些重大公共决策失误的原因之一就是缺乏公开辩论。

需要提升风险评估质量

公共决策可能带来一些意想不到的后果，这些后果就是风险从可能性演化为现实性。独角戏式的公共决策受制于决策者的认知、信息收集与处理能力、经验和知识的局限，其风险程度很高。评估是现代公共管理基本特征，事前需进行风险评估，事中需进行执行评估，事后需进行绩效评估。风险类型有经济风险、生态风险、社会稳定风险。风险类型不同其评估方法、工具和复杂程度迥异，其中复杂程度最高的是社会稳定风险评估。从广义上说，社会稳定风险评估是针对公共决策对社会秩序影响进行的评价，在这个意义上就是社会风险评估；从狭义上说，社会稳定风险评估就是针对公共决策对社会群体性事件的影响进行的评价。

现代信息技术革命性的突破彻底改变了公共决策过程的信息传播和舆论环境，独角戏式的公共决策方式面临前所未有的挑战，夭折的决策就是典型表现。社会风险评估的对象是人群，尤其是受公共决策直接或间接影响的人群。公共决策本质就是权威性价值和利益分配，必然导致决策成本、收益和风险在不同人群或阶层之间不均衡分布，从而使社会系统产生一种涨落或波动，从而影响社会秩序。

社会风险有结构性风险和动态性风险两种类型：结构性风险是公共决策成本与收益在不同人群之间分布不均衡带来的，动态风险是人群对结构性风险认知带来的。动态风险意味着初始风险比较低，在信息与舆论机制作用下可能被无数倍放大。社会风险动态性演变往往超出了决策者的认知能力。随着风险评估逐步推进，提升评估质量尤为重要。高水平的评估报告应成为影响决策方案重要依据。

把合法性审查作为公共决策前置门槛

合法性审查是确保依法决策的重要机制设计。“法无授权不可为”是权力清单的基础。公共决策过程中违法性决策屡屡出现，其原因在于缺乏清晰的责任追究，如对抽象行政行为目前还缺乏有效的责任追究机制。“把权力关进笼子”需要界定权力的边界、权力行使方式，更重要的是伸出笼子的手如何剪断？权力清单另一面就应该是责任清单。因此合法性审查需要剪断的就是“不合法的公共决策”，理应成为公共决策的前置门槛。当决策事项一旦开始启动，首要的是合法性审查，然后才有必要推进其他步骤和程序。

发挥民主集中制优势

集体讨论决策是民主集中制优越性的体现。在我国政治体系内，所有的重大公共决策都是以会议形式来进行的，会议是民主集中制的决策方式。从制度设计原理上看，民主集中制具有克服个人独断和议而不决两个方面缺陷的功能；但在实践中，有些时候却变成主要领导人独白式表演，这样就容易出现决策“夭折”的结果。发挥民主集中制的优势就在于强化党内民主建设。

重大公共决策程序规则建设可能带来的是决策周期长了、决策方案讨论次数多了、多方参与的主体和利益表达空间大了，这些将使公共决策过程具有辩论赛特点。独角戏式的公共决策是决策快、执行慢、风险高，甚至还存在中止和推翻原有决策方案的现象；而辩论赛式的公共决策是决策慢、执行快、风险低，但政府信任度比较高。

会议动态

以制度培育工匠精神

□ 王翠娟

自中央提出培育工匠精神以来，社会反响热烈。培育工匠精神是提升质量、推进结构性改革的重要抓手，也是建设制造强国的应有之义。为在改革纵深化条件下推动优质产品供给，7月26日，国家行政学院、工业和信息化部共同举办“培育工匠精神，推动供给侧结构性改革”研讨会，与会专家围绕会议主题进行了深入探讨。

“工匠精神之所以成为全社会广泛关注的热点话题，是因为它切中时弊、符合时需。”国家行政学院常务副院长马建堂指出，从历史角度看，工匠群体是各行各业的探索家和发明家，工匠精神也是我国成为文明古国的重要支撑。他强调，要培养一大批“大国工匠”，必须形成尊重工匠的社会氛围和制度环境，加快提高工匠的社会地位、经济地位，形成尊重工匠的良好社会氛围，树立“技能光荣”“造作伟大”的社会风尚。建立并完善“工匠制度”，形成工匠职级晋升、荣誉授予、国际交流的机制，并在收入分配上向能工巧匠倾斜，以调动工匠“在车间完成创新”的积极性。

针对如何培育和弘扬工匠精神，工业和信息化部副部长冯飞强调了五点做法。第一，国家要将弘扬工匠精神、提升劳动力质量作为非常重要的要素增长战略来看待。第二，将传统文化与当代的工业文明结合起来，形成新时代工匠精神的精髓和内涵。第三，形成尊重技工、工匠的良好社会环境。第四，从制度上讲，要解决两个发展环境的问题，即有利于转型升级和创新发展、产业发展的环境，有利于“精”“品”“美”“上”的市场环境。第五，工匠精神的培育和弘扬要有系统性的设计，由各行业的品质革命来带动工匠精神的培育和发扬。

中国社会科学院学部委员金碚对工匠精神的时代内涵做了解读。他认为，发扬工匠精神需秉承求异思维，必须避免“模仿精神”，精益求精、独特专注。每个地区都要寻找自己的独特定位，打造既能体现创新又能体现时代特征的产业文化，以形成百花齐放的产业发展状态，而不是齐步走的状态。

“工匠精神需要通过制度去落实。”中国艺术研究院院长连辑强调，工匠精神是内在的自觉，需通过外在的制度约束来实现。第一，必须改变职业教育是教育系统一个补充的现状，尽快完善我国的职业教育制度。第二，完善知识产权制度，将手工技艺纳入法律法规保护之下。第三，建立健全多方位的激励制度。第四，加强监管，严厉打击造假行为。第五，以生产性保护做好非物质文化遗产保护制度。

“鸵鸟心态”应该休矣

□ 张 磊

7月22日晚上开始，关于河北邢台洪水灾害的消息刷屏了各类网络媒体。这一现象在今年的公共舆情中并不常见。今年以来，“去突发事件化”是公共舆情的一个特点，即突发事件作为重大公共舆情事件的载体相对于去年变得弱化了，特别是自然灾害，很难上升到重大公共舆情的热度。在邢台洪水灾害舆情之前，只有6月23日的江苏盐城特大龙卷风和7月初的南方洪灾称得上重大公共舆情事件。其中，盐城龙卷风是由于非常见自然灾害并导致重大人员伤亡，南方洪灾是因为多地灾情的汇集，才让公众投入关注。而邢台洪灾却在舆情热度和公共讨论深度上却远远超过了前两起灾害，已然成为一场舆情灾害。

从事件的发展和调查的结论来看，邢台洪灾从自然灾害转化为舆情灾害，与当地政府及相关干部的“鸵鸟心态”有关。伴随着洪水的退去，对于邢台泄洪及因灾死亡人数信息等的质疑就已经在当地民众中出现并逐渐蔓延于网络，但当地政府并没有能及时回应公众质疑。与此同时，谣言滋生，如移花接木的视频、恶意夸大的死亡人数（曾出现了死亡百人的谣言）等，极大刺激了公众的情绪，舆情灾害由此形成。在舆论倒逼下姗姗来迟的回应——22日晚19点19分，邢台市官方微博@邢台发布的回应，却又没能把握住二次沟通的时机，无视公众的核心关切，采取毫无重点的常态式内容，甚至对于死亡人数的通报在后续看来仍存在着隐瞒的嫌疑。

“鸵鸟心态”在实践中的表现主要有三：一是对社会问题、社会情绪视而不见；二是对公众关切拖延、推诿；三是刻意隐瞒乃至钳制矛盾和问题的公开化。其结果往往是谣言满天飞，社会负面情绪传染并导致情绪群体性表达事件的发生，或者是网络与媒体深入挖掘而形成舆论倒逼。

“鸵鸟心态”在突发事件应对过程中的产生，既有主观方面，也有一些值得反思的客观因素。以下仅谈造成管理者“鸵鸟心态”的主观原因，主要有四个方面。

侥幸心理。这是“鸵鸟心态”产生的首要主观原因。认为事件没有那么严重，不会造成多大影响和后果，放一放、缓一缓，可能就过去了。2015年国庆节期间的“青岛大虾”事件就属于这一类，面对游客的线上和线下的举报视而不见，最终毁了山东省多年以来试图刻画的“好客山东”的形象。此外，侥幸心理在舆情回应上还表现为对自身事件被掩盖的期待，希望非我方的更大事件发生来转移公众视线。在邢台洪水期间，也确实存在着此种可能。7月20至21日期间，网络更关注的是同时发生的北京暴雨，比北京灾情更重的河北暂时未能进入公众视线。或许，这加重了邢台方面的侥幸心理。

畏难情绪。随着新媒体时代的到来，“人肉搜索”作为舆论倒逼工具升级，与此同时，对于公共舆情回应者（包括传统的新闻发言人）依法行使职权的保护机制没有建立，使得回应者往往成为舆情“发酵”中的牺牲者。另外，在一些突发事件中，对事件性质的界定、原因的调查等不明朗，加大了回应者回应的难度。此外，“唯帽子”心理，即对于上级领导对回应内容会如何评价的担心，使得回应主体往往首先揣摩如何做才能符合上级领导的认可，甚至选择等待上级领导态度明确方才行动，无视自身主体责任。例如，在2015年1月2日的哈尔滨仓库失火事件中，在火情发生的14个小时之后，哈尔滨市公安局官方微博才发布了首次官方回应信息，在这份“久违”的、585个字的通报中，“领导高度重视”的内容占了258个字，而公众最关注的受灾情况、伤亡损失等信息却在最不重要的位置。所有上述原因都强化了畏难情绪的存在。

自保意识。自我保护是公职人员作为个体自然人天然存在的意识。在一些公共事件中，只要不是领导指定，一些公职人员面对社会情绪或媒体监督，宁可选择回避、推卸、推诿等做法，也不愿接受媒体采访，不愿回应社会关切。甚至个别政府部门的主要负责人，也选择这种自保行为。例如，2015年11月，在面对中央电视台记者要求采访保障房闲置问题时，时任贵阳市住建局局长竟然否认自己是局长。对于政府公信力建设而言，这种没有担当的自保意识是一种重大伤害，认为组织公信力与其个人无关，拖延一时是一时。

自大认知。前文内容阐述的都是管理者“鸵鸟心态”的消极心理因素，实际上，现实中也存在着滋生管理者“鸵鸟心态”的积极心理因素——自大的认知，即认为自己完全有能力控制事态，不会失控。这种自大认知促使“鸵鸟心态”的表现从视而不见转化为钳制信息、转移视线和极端行为。在实践中，具体表现为依靠删帖和屏蔽技术等非正常手段，过分依赖网络评论员的评论，以及个别地区的抓记者、记者“被嫖娼”等极端行为。舆情是公众对现实生活状态的一种情绪反映，在某种程度上是一种社会减压阀，合理、适度地回应舆情有助于缓解社会的不满情绪。这种认知和做法既无助于舆情的平息，反而容易刺激公众情绪，并可能在特定环境下爆发。

应该说，经过2010年新媒体出现以来各类舆情事件的“洗礼”，各级政府普遍认可舆情回应要有速度，“鸵鸟心态”近年来已不多见。截至7月24日，邢台市市长已代表市委市政府鞠躬道歉，邢台市经济开发区党工委书记、管委会主任等相关责任人已经停职。邢台洪水灾害中的“鸵鸟心态”及其结果着实让人遗憾。

灾害固然可怕，但面对社会舆情的“鸵鸟心态”更加可怕，因其伤害的不单是人身，还有人心。从根本上说，舆情在一定程度上是一种民意的反映。习近平总书记说：“老百姓上了网，民意也就上了网。群众在哪儿，我们的领导干部就要到哪儿去。”兵家言，“兵马不动，粮草先行”。在灾害应对中，公众沟通就是“粮草”，应当在灾害来临之前就“先行”。“鸵鸟心态”应该休矣！

管理视角

（上接1版）

坚定不移以脱贫攻坚统揽加快农村发展

解决脱贫问题，根本要靠发展。习近平总书记指出，“发展是甩掉贫困帽子的总办法，我们要从实际出发，因地制宜，把种什么、养什么、从哪里增收想明白，共同寻找脱贫致富的好路子”。产业是发展的根基，也是脱贫的主要依托。

依托当地资源优势和种养习惯，因地制宜发展特色产业。坚持市场导向，立足当地资源禀赋条件，宜农则农，宜林则林，宜牧则牧，宜商则商，宜旅游则旅游，培育和发展特色主导产业，实现就地脱贫。通过结对帮扶、资金支持、技术服务、订单收购等方式，因地制宜发展特色产业。近几年，山东省实施粮棉油、瓜果菜等十大产业振兴规划，出台了蜂业、烟叶、茶叶、桑蚕、中草药、花卉、牡丹、肉牛、肉羊等10个特色产业发展规划，配套出台优惠政策，省财政拿出专项扶持资金，推动农业转型升级，促进农民脱贫致富。采取以奖代补、先建后补、财政贴息、财政资金入股等方式，扶持地方扶贫产业。

增强农业新型经营主体扶贫带动作用。鼓励支持农业龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型经营主体，主动承担扶贫责任。搞好村庄和社区规划，体现农村特点，保持乡村风貌，留住田园乡愁，建设生态美丽宜居乡村。通过“龙头企业+基地+农户”“公司+合作社+农户”“合作社+农户”等方式，使每个有劳动能力且适宜在当地发展的贫困户至少加入一个合作组织。对吸纳农村贫困人口就业30人以上或带动农村贫困户10户以上的各类经营主体，在用地保障、财税政策、银行贷款等方面给予重点支持。实施光伏扶贫工程，帮助有条件的农村贫困户新建分布式光伏项目。实施农村电商扶贫工程，大力培训电商人员，对农村贫困家庭开设网店给予网络资费补助、小额信贷等支持。

改善农村生产生活条件、提高农民生活质量、缩小城乡差距。山东是全国三个基本完成农村环境综合整治的省市之一，通过了国家十部委的验收。在城乡环卫一体化的基础上，今年开始着力抓好农村厕所改造，确定到2018年底，全部完成对全省647万农户的旱厕改造，基本实现农村无害化卫生厕所全覆盖。为推进这项工作，省、市、县三级每户各补贴300元，对贫困户省里每户补贴400元，今年可以完成200多万户的改造任务。这是一场“厕所革命”，深受广大农民的拥护和欢迎。发展集体经济增加农村贫困人口资产收益，加快村集体产权制度改革，把村集体经营性资产作股量化到村民，组建股份合作社。

坚定不移以脱贫攻坚统揽维护农村和谐稳定

安居才能乐业，脱贫攻坚需要和谐稳定的社会环境。要大力保障和改善民生，解决好农村教育文化、医疗卫生、社会保障、社会治安等问题，切实维护群众的利益，解决好群众的关切，保持社会安定有序。

做好老区扶贫，精准务实推进脱贫攻坚。新增社会事业经费要重点向革命老区倾斜，社会公共资源重点向革命老区投放，基本公共服务重点向革命老区延伸。省里安排一定数量的专项扶贫资金到革命老区。省财政厅专门下发了《关于印发‹山东省革命老区转移支付资金管理办法›的通知》和《关于印发‹山东省革命老区中央补助资金管理办法›的通知》。明确了资金的分配、使用和管理要求。明确到2020年，老区基础设施建设取得积极进展，特色优势产业发展壮大，生态环境质量明显改善，城乡居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全省平均水平，确保山东省现行标准下农村贫困人口实现脱贫，解决区域性整体贫困。

加快教育脱贫，阻断贫困现象代际传递。治贫先治愚，扶贫先扶智。山东省贫困人口中95%以上是初中以下文化程度，普遍缺乏基本知识和劳动技能。一是加大农村贫困家庭学生资助力度。对建档立卡农村家庭困难学生，从学前教育到高等教育实行资助全覆盖。二是充实师资力量改善办学条件。通过撤并、改企转制等方式收回的事业机构编制资源，优先保障农村贫困人口集中区域乡村中小学教师的编制需要。三是加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，鼓励城镇中小学与贫困人口集中区域乡村中小学开展结队帮扶、联建共建。四是要有针对性地搞好就业技能培训。发挥好实训基地作用，对所有具有劳动能力又愿意学习技能的贫困人口免费培训一遍，确保贫困家庭劳动力至少掌握一门致富技能。

强化社会保障，兜住贫困人口民生底线。大力实施健康扶贫工程，完善农村最低生活保障制度，稳定解决无法通过开发性扶贫实现脱贫人口的生计问题。一是提高农村特困人口供养水平。新建、扩建一批养老院、儿童福利院、残疾人康复中心等服务设施。二是努力减少因病致贫、因病返贫。提高农村贫困人口大病保险报销比例。加大医疗救助、临时救助、慈善救助力度，将农村贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围。三是保障农村贫困户基本住房安全。将符合条件、有改造意愿的农村贫困户全部纳入农村危房改造计划。落实农村危房改造补助和贷款贴息政策，适当提高补助比例。四是推行农村低保线和扶贫线“两线合一”。

（作者系山东省委农村工作领导小组副组长）