本版编辑：王翠娟
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

公共决策

增强政府决策定力

□ 刘小康

近些年来，一些地方重化工、核电、垃圾焚烧等PX大型项目建设，不时陷入“群众一抵制，项目即下马”的困境。这引发了对政府决策定力的思考。那么，什么是政府决策定力？为什么一些地方政府在诸如大型项目建设决策上显得定力不足？如何增强政府决策定力？

什么是政府决策定力

定力，指处变和把握自己的意志力。政府决策定力，笔者认为，应指政府正确决策的意志力，也就是说，政府决策定力、底气来自于正确决策。那么，什么是正确决策？有科学依据的决策就是正确决策吗？对政府决策而言，这并不尽然。

政府决策，是政府为实现特定目标而采取的一系列决定和行动，是一个包括决策制定与决策执行的过程。政府决策与一般决策不同，既具有科学性又具有政治性。政府决策的科学性表现在：为实现既定目标，在方案设计和选择上，运用专业知识和技术，追求效能和效率的过程。其中，效能反映的是目标与方案之间的因果逻辑检验；效率反映的是有效实现目标的不同方案之间成本与效益的比较。政府决策的政治性表现在：政府与利益相关者，为平衡公共利益与小集体利益、不同小集体利益之间的关系，相互之间的博弈过程。这一博弈过程，源于政府决策对利益相关者的依赖性：一是政府决策只有被利益相关者接受和认同，才具有正当性；二是政府决策除了需要执行机构的合作与协调，还需要作为目标群体的利益相关者的积极响应和主动配合，才具有执行性。

因此，政府决策既要作科学考量又要作政治考量。对政府决策而言，符合科学性的要求，是正确决策的必要条件而不是充分条件；正确决策还要符合政治性的要求，即具有正当性和执行性。由于公共利益与小集体利益之间、不同小集体利益之间，既具有利益一致性又具有利益的冲突性，为获得正当性和执行性，政府决策是一个寻求支持化解反对的博弈过程。只有获得正当性和执行性，具有科学依据的政府决策才是正确决策，才具有公信力和执行力，政府决策定力才有底气。

为此，作为目标群体的利益相关者即公众，参与政府决策成为必然选择，政府决策模式走向公共决策。这也是境外先行现代化国家和地区政府，在重化工、核电、垃圾焚烧等PX大型项目建设决策上取得成功的重要经验。

为什么显得定力不足

实际上，在涉及广大群众利益的重大决策项目上，我国已经认识到推进公众参与政府决策的重要性和紧迫性，试图通过公众参与政府决策，实现正确决策，提高决策的公信力、执行力。党的十六大以来，推进公众参与政府决策，始终是推进依法行政和法治政府建设以及政务公开的重点工作。中央先后颁布《全面推进依法行政实施纲要》《关于加强市县政府依法行政的决定》《关于加强法治政府建设的意见》，以及《关于进一步推行政务公开的意见》《关于深化政务公开加强政务服务的意见》《关于全面推进政务公开工作的意见》，要求政府决策遵循民主决策、科学决策、依法决策原则，并从最初提出致力于建立健全公众参与、专家论证与政府决定相结合的行政决策机制，到最终明确建立依法决策机制，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。政府决策，与过去相比，更加注重民情、民意、民智、民力，从而“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。实质上，我国政府决策模式正走向公共决策，即政府与公众协商决策。

但是引入公众参与，并没有完全实现正确决策，从而提高决策的公信力、执行力的目标，相反一些地方政府在诸如大型项目建设决策上显得定力不足。这归因于一些地方政府未严格遵循依法决策机制，未实现正确决策，对公众参与政府决策，存在观念认识的错误。

一是错误认为只要决策符合科学性的要求，公众就应当自动支持。比如大型项目公众担忧的安全性问题，认为只要专家出具专业性的安全报告，公众就不应反对。但实际上即使是专家意见，公众也需要被说服，况且，安全性问题还需执行时企业严格管理、执行机构严格监管作为保障，况且还有复杂的利益关系协调问题。

二是错误认为公众参与决策影响决策的时间效率。决策包括制定与执行，没有公众参与决策制定，时间效率的确可能提高了，但却可能因公众参与不足使决策缺乏正当性和执行性，在执行时遭遇抵制。本应在决策之前完成的意见交锋和利益博弈，就会延宕到决策实施当中，为决策推行埋设暗礁。

正因为存在观念认识的错误，一些地方政府在公众参与政府决策上，采取了机会主义行为，即选择性公众参与。要么公众参与不及时，比如已经决策或开始实施时；要么公众参与有效性低，比如信息选择性公开、咨询时忽视反对声音、决策时没有充分考虑反对意见。所以出现“群众一抵制，项目即下马”的困境，决策显得定力不足，除了科学性以外，正当性和执行性不足是主要原因。

如何增强政府决策定力

依法决策机制的建立，即把公众参与、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，已为增强政府决策定力提供了良好基础。只要严格遵守依法决策机制，就能保障决策的科学性、正当性和执行性，达成正确决策，提高公信力和执行力，从而增强政府决策定力。

当前，增强政府决策定力，除了决策符合科学性之外，重要工作是决策要获得正当性和执行性。为此，要进一步健全依法决策机制，坚持重大行政决策以公众参与为原则，不是选择性参与，而是约束性参与，做实做细公众参与环节。

全程参与。政府决策是一个过程，包括决策前、中、后三个阶段，公众参与行政决策，理应是全程参与，包括决策前、中、后三个阶段，而且决策前、中两个阶段向公众参与开放比决策后阶段更具实质意义。只有决策前、中两个阶段的参与，才能化解决策后的阻力。诸如大型项目建设，议程由政府发起，在政府发起议程时，就要让公众参与，不要进入决策或开工，才让公众参与。决策后实施阶段，让公众监督企业严格管理、监督执行机构严格监管。

有效参与。不仅要告知，而且要咨询、共决。“告知”要做到全面、准确、及时；“咨询”要做到保证公众“不同的声音”被听到；“共决”要做到协商决策，达成一致。做到“开放式决策”，决策前广泛征求意见，决策中扩大参与互动，决策后加强反馈与评估。

建立第三方平台。比如，广州创建的“公众咨询监督委员会”，针对具体决策事项，遵循“一事一会”的原则，由主办决策事项的政府部门发起，于决策事项拟议阶段成立，至决策完成时终止，是有益的探索。

增强决策定力，健全依法决策机制是基础，基础不牢，地动山摇。公众对决策的参与必须真正得到保障，再不能是走过场。这样的决策形成后，具有正当性和执行性，才能保持决策定力。

管理语录

关于创新的一个荒谬观点是：创意是重要的，它应当是管理者的一个显著特征。因此，许多企业里都有专门针对创新和创造性思维的培训，还推行了一些看起来似乎有助于创意涌现的工作方法。很显然，他们认为——同时也一再声称——创意永远是稀缺的。

实际情况却不是这样。稀缺的不是创意，而是具有可实现性的创意。即使是在最缺乏创造性的企业里也有一大堆无法实现的想法。产生创意和实现创意完全不是一回事。创意只有被转化成现实，才能叫作创新。这些想法并非无足轻重，只是相比较而言它们是最不重要、最廉价、最简单的，它们的作用就在于提供参考，根据其研发的实验模型或样品发挥预想的作用，具有“临床操作性”。这是一个成本高昂、耗时持久且工作量惊人的过程。之后，必须把实验模型和样品投入批量生产中——这又会带来更高的成本和更大的工作量。最终还必须投入市场，接受市场检验。显而易见，每向前走一步，都需要付出十倍的努力。

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）

权力清单公示不能各自为政

□ 袁 刚

近年来推行国家治理现代化，以简政放权为重心，连续多次取消和下放行政审批事项，改革力度不可谓不大。然而问题也随之而来，各级政府尤其是地方基层的具体行政部门，原先的行政审批取消了，现在该干什么？原先没有的行政审批，现在由上面下放到基层，又该怎么干呢？行政管理各部门的权力，是不是要重新划分？

2015年3月，中共中央和国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》，对地方各级政府特别是一线亲民管理机构的权职作进一步规范，要求条列公示权力清单，以使权责分明，提高行政效率，便利民众监督。权力清单包括职权目录和权力行使流程，要罗列权力的名称、行使主体，解释权力合法性依据，及其行使条件、期限、行使程序、监督方法等。通过政府门户网站公示，有如商店的商品明细说明书，为公众提供更好的公共产品和优质服务。

一年来各省市地方政府部门争相晒出各自的权力清单，如山东省济南市推出《行政权力清单制度实施方案》，包括行政审批、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政裁决、行政确认、行政奖励、行政监督及其他行政权力等10类。要求抓好“清权、减权、优权、制权”4个环节，凡市场机制能够有效调节的经济活动，一律取消审批。将行政权力实施主体、依据、对象，及收费依据和标准，办事流程、期限、服务监督电话等，一一向社会公开，取得了一定成效。

然而各地各级政府各自为政，争相抛出的权力清单，犹如“天女散花”，虽五彩缤纷，却由于缺乏统一的标准和规范，清单的编排十分混乱，存在着划分权力的标准不统一，制度推行流程不统一，清单格式规范不统一，覆盖的行政机关的层级不统一，公示渠道不统一等问题。这势必影响行政实效，使权力清单公示流于形式。

长期以来，我国地方行政形成了“条条块块”结构：按行政事类从中央直到地方垂直领导的政府部门是“条条”；按地域省市县乡分区设置的不同级别的政府是“块块”。“条条”与“条条”之间如公安部、民政部及其下设省市县的厅、局、科，职权行使范围虽有所不同，但权责属性应该一样。“块块”与“块块”之间如济南市与郑州市，其政府权力清单也应有可比性。

所以，公示权力清单不能各自为政，应该全国一盘棋，在国务院统一领导下，约请行政专家进行专项研讨，拿出上下一致统一协调的条规。同时，权力清单是对政府有持久约束力的条规，属于行政法，更不能由各级政府自行裁定，而需要各级人民代表大会立法审批并公布。

中央要求地方各级政府公示权力清单，应该是在原有行政法规体系的基础上，将法定权力条理细化公示，便于人民群众监督，而绝非是让各部门自行另搞一套。法定职责既不能增加也不能减少，若政府各“条”各“块”都能严格依照法规公示权力清单，也就不会出现同类相左的乱象。

公示权力清单的要旨是厘定权力边界，规范权力的行使，以缩小权力部门寻租设租空间，更好地接受社会监督。推行阳光政治不能搞形式主义，既然要亮晒权力，就应透明彻底，责任到人，不但要让群众知晓管理部门的设权限度，哪些事该管哪些事不该管，哪些费用该交哪些费不该交，而且要让人民群众通过公示知晓责任人，特别是单位领导、具体办事人员，何事归谁管，上网就能查到，让懒政惰政无处遁迹。政府提供的公共服务清单犹如商品明细表，既不滥用职权也不得推诿责任，依法行政，做人民的公仆，真正将权力关进制度的“笼子”。

国家治理

PPP模式需引入项目后评价机制

项目后评价机制的引入，遵循的是一种全过程管理的理念，是对项目从招标到建设以及后期运营进行全过程管理的一个必要环节。

□ 井 敏

项目后评价是指在项目建设完成并投入使用或运营一定时间后，对照项目可行性研究报告及审批文件的主要内容，与项目建成后所达到的实际效果进行对比分析，找出差距及原因，总结经验教训，提出相应对策建议，以提高项目建设和运营效率，并作为完善政府投资监管体系和责任追究制度依据的一种管理活动。根据需要，也可以针对项目建设和运营过程的某一问题进行专题评价。由于PPP项目一般牵涉资金量大、公益性强，公众关注度高，其建设和运营情况也直接关乎着公众的福祉和政府的公信力，所以，在PPP项目管理中引入项目后评价机制势在必行。

PPP项目后评价的主要内容

项目目标评价。项目目标评价是指对项目原定目标、建设内容、建设标准、工程质量以及投资估算、资金来源及执行情况等与实际的执行状况、差距及原因等进行的分析评价，以确定最终结果与项目目标之间是否存在偏差，若存在偏差，还要继续找出出现偏差的原因及补救措施，以检验项目目标是否适当，项目决策是否正确。

项目过程评价。项目过程评价是将项目在立项评估或可行性研究报告阶段所预计的建设过程前期准备、建设实施、项目运行等环节与实际执行的过程进行对比分析，包括各阶段的工期是否按预定要求完成、初期运行效果是否符合预期等进行全过程的评价，评价结果若与项目立项时的预期出现较大偏差，就要找出其中的偏差所在，并分析产生偏差的原因，以便尽早纠正。

项目经济效益评价。由于PPP项目的运营者基本上是私人资本，私人资本投资PPP项目的初衷自然也是为了获取利润，因此社会资本对项目后期运营的经济效益是很关注的。但同时由于PPP项目一般又都具有公益性质，这就决定了其运营并不能完全遵循市场经济的价值规律，一般来说，其服务价格都会接受政府的指导，因此政府对其运营会有一定的财政或政策补贴，也就是说其经济效益是包括政府财政或政策补贴和其服务价格两个方面内容的。如果经济收益小于成本，则运营出现了亏损，运营方有可能提出提升经济效益的种种建议，政府应该有预案应对。一般来说，政府应首先组织相关力量对其经营状况进行全面的经济效益评价，如果主要是基于经营不善，包括人工成本过高、运营效率低、管理成本高等所造成的，政府就需要提交一个促其改进管理和运营的意见和建议，若经营方依然无力改进，必要时政府可以终止委托经营授权，通过新的招投标选择更有经验的经营者。如果运营成本高不是基于运营方自身的原因，而是由于一些运营方不可抗的意外因素或政府政策的改变所导致的，则政府就需要和运营方以及消费者共同协商一个新的定价机制和服务价格，确实需要政府财政或政策补贴的也可以给予新的补贴，以尽可能保证社会资本可以获益，这是PPP项目得以长期运营的一个基本前提。

项目社会效益评价。项目社会效益评估是站在社会综合发展的宏观角度，基于PPP项目与整个社会发展的关系，对项目实现国家安全和地方社会发展目标、产业结构调整、地方公共服务水平以及项目为公众生产生活带来的舒适度、便利度等所作贡献或产生影响的分析评价。项目的社会效益评价不仅决定着作为经营者社会资本的声誉，也决定着政府的公信力。所以，项目的社会效益评价更关注公众的感知和认识，因此公众也是项目社会效益评价的核心主体之一。为此，可以借助互联网以及智慧城市建设的契机，构筑统一的标准化的PPP项目信息发布和监管平台，包括招投标、建设及经营、环境评价和监测信息等。这符合政务信息公开的要求，因为基于PPP模式的大型基础设施无论从其公共属性还是政府作为其中的一方投资主体而言，理当归类为公共资源的一种，有必要对其信息进行公开，也可满足公众对PPP项目相关信息的知情权和监督权，增加公众的参与感和获得感。

项目环境影响评价。按照《中华人民共和国环境评价法》的规定，环境影响评价是指“对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度”。所以，环境影响评价既有项目实施前即规划阶段的环境影响评价，也有项目实施后的环境影响评价。由于规划阶段的环境影响评价只是一种预测和分析，而无论专业知识多精深、技术手段多先进，预测都只能是对未来事实的一种估算，所以出现偏差的可能性还是存在的；而项目实施后的环境影响评价则是对已经发生的环境影响进行实际的监测和评估，因此其对环境的影响是真实发生了的，因此更应该引起我们的重视。基于公众越来越高的环境权利要求，对PPP项目的环境影响评价也应该成为项目后评价工作中的一个核心内容。同时由于PPP项目很多都是大型基础设施，其对所在地的生态环境，包括水文、地质、气候、生物多样性等都可能带来深远的影响，因此环境影响评价是不可能一次性就完成的，需要长期的跟踪、数据采集和测算。

项目可持续性评价。可持续性评价是对项目运营的经济效益、社会效益以及环境影响等是否具有可持续性的一种总体评价。项目可持续性评价将直接决定着该项目的运营生命周期。

项目建设和运营的主要经验

基于上述评价，总结出项目建设和运营的主要经验和教训，并在这些经验和教训的基础上提出相关建议，以为之后类似项目的建设和运营提供借鉴，提高政府的投资决策水平和收益水平。这也是项目后评价工作的主要目的所在。

项目后评价机制的引入，实际上遵循的是一种全过程管理的理念，是对项目从招标到建设以及后期运营进行全过程管理的一个必要环节。这一机制的引入对PPP项目的招标、建设和后期运营都将带来直接的影响。

可以改变社会资本重合同获取、轻合同履行的投机行为。有些社会资本为了获取合同，故意压低竞价，而一旦中标又利用政府一般不会轻易终止合同的侥幸心理而抬高价格。项目后评价工作的所有评价指标都是以初始合同的相关内容为基准的，也就是说初始合同的所有内容，当然包括工程价格这一重要信息，是不可以轻易改动的，参与竞标的社会资本如若抱有这样的侥幸心理，是要承担巨大风险的。

可以改变社会资本重建设轻运营的心态。在目前的PPP项目中，社会资本一般还存在着重视项目建设而轻视项目后期运营的现象。由于PPP项目基本上都具有一定的公益性，因此政府一般会对运营价格给予一定的财政补贴或政策优惠，这样社会资本就可能存在盈利了是自己的、亏损了找政府兜底的依赖思想。而项目后评价制度的引入，则意味着政府对项目运营出现的经济效益亏损即便要进行新的财政补贴，也是要先进行严格的评价，并确定不是由经营者自身的管理和成本等原因而造成的之后，才会给付。反之，如果是由于经营者自身原因而造成的经济效益亏损，政府是不会给予新的补贴或优惠的。这就迫使作为经营者的社会资本必须谨慎竞价并努力提高经营水平。

及时发现和矫正项目运营中出现的问题。项目后评价工作可以由政府、私人资本以及独立的第三方三家共同组建一个评价机构，也可由政府委托独立的第三方一家来承担，但无论由哪种机构来承担，评价机构都必须根据业内普遍遵循的评价方法、工作流程、质量保证要求和执业行为规范，在坚持独立、公正、客观、科学的原则基础上，对项目进行全面系统地分析评价，必要时应参照初步设计文件的相关内容进行对比分析，并尽可能引入公众的参与，广泛听取各方面意见，以随时发现和矫正运营中出现的问题，并尽可能将各种潜在的危机消灭在萌芽状态。

管理视角