



公共决策机制建设的新局面

□ 薛 刚

党的十八大以来，党中央着力推进国家治理体系和治理能力现代化，我国在公共决策机制的改进与优化上取得了长足进步和巨大成就。

取得的成绩

公共决策主体的学习培训受到高度重视。2015年10月，中共中央《干部教育培训工作条例》施行。干部参加脱产培训情况记入了年度考核表，接受教育培训情况成为了任用考察的一项重要内容。当前，热衷于迎来送往交际应酬的干部越来越少，周末在党校行政学院学习充电的干部越来越多；单纯依靠自身过往经验决策的干部越来越少，重视理论并努力运用所学规律指导决策的干部越来越多。各级公共决策主体的素质能力得到了很大提高。

公共决策咨询得到大力加强。2015年1月，《关于加强中国特色新型智库建设的意见》指出，“迫切需要健全中国特色决策支撑体系，大力加强智库建设，以科学咨询支撑科学决策”。2015年11月，中央全面深化改革领导小组审议通过了《国家高端智库建设试点工作方案》，首批入选的25家试点单位直接为党中央、国务院决策服务。当前，各级党委和政府相继建立并改进了决策咨询制度，公共决策咨询机构越来越多，公共决策咨询所发挥的实际作用也越来越大。

公共决策信息系统建设快速推进。2014年2月，中央网络安全和信息化领导小组成立，习近平总书记亲自担任组长，就推动信息化发展等进行顶层设计和部署。随后，《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》《关于印发政务信息资源共享管理暂行办法的通知》《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》《关于印发政务信息资源整合共享实施方案的通知》等相继印发。当前，公共决策信息系统建设在各级各地都处于蓬勃发展阶段，决策基础信息数据库逐步建立，各部门、各层级数据信息互联互通和业务协同正在稳步推进，企业和老百姓都已从破除政府部门信息孤岛与数据烟囱中感受到了跑腿少、办事快的实惠。

公共决策程序得以明确确立。2014年10月，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求健全依法决策机制，将公众参与、专家论证、风险评

估、合法性审查、集体讨论决定正式确定为重大行政决策法定程序。2015年12月，《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》进一步强调，“完善重大行政决策程序制度，明确决策主体、事项范围、法定程序、法律责任，规范决策流程，强化决策法定程序的刚性约束”，并就增强公众参与实效、提高风险评估质量、坚持集体讨论决定等提出了具体要求。当前，各级政府决策程序意识显著增强，政府法律顾问制度逐级建立，公共决策程序越来越规范，决策法定程序的约束力越来越强。

存在的不足

与此同时，中央对于改进优化公共决策机制的安排部署，还有一些没有完全落实到位，主要有以下三点。

公共决策公开落实还不到位。习近平总书记《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中指出，“全面推进政务公开，推进决策公开”。随后，《关于全面推进政务公开工作的意见》《〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则》《2017年政务公开工作要点》《开展基层政务公开标准化规范化试点工作方案》等文件相继印发。中央政府将政策文件和中央有关文件在中国政府网上及时公布，开设了“政务公开在行动”专栏，在决策公开方面树立了标杆。然而，一些地方政府特别是基层政府决策公开理念不到位、决策公开力度弱等问题还在一定程度上存在，与老百姓的期望还有不少差距。

公共决策评估开展还不够广泛。2015年1月，《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确要求“建立健全政策评估制度”。2014年，国务院在督查中对重点政策落实情况引入了第三方评估，随后每年开展，实现了制度化和常态化，发挥了“开展第三方评估对提高公共政策绩效具有把脉会诊和促进完善的积极作用”。2016年4月，《关于建立贫困退出机制的意见》也规定“开展第三方评估，确保脱贫结果真实可信”。然而，总体来看，公共决策评估开展得还不够广泛，不少部门和地方对公共决策评估的重要性认识不足，决策评估还没有被列入年度工作计划，决策评估的经费也难以保障。

公共决策主体责任担当精神还不够强。当前，在各级各地公共决策中处于重要地位的领导干部这个“关键少数”中，部分干

部“为官不为”的问题还没有完全得到有效解决。仍有一些干部秉持不求有功、但求无过的心态，不作为、懒作为、缓作为，不愿担当、不敢担当。特别是在一些旧办法没有完全废除，新办法尚未完全建立，体制机制、政策制度、操作程序等方面还存在“真空”“断档”点的公共决策问题上，很多公共决策者相互推诿、相互要求对方单位签字、提供书面证明材料的事情还存在。

进一步改进的着力点

当前，进一步贯彻落实好中央关于完善公共决策机制的安排部署，可从以下三方面着手。

进一步深入推进公共决策公开。应充分认识互联网环境下做好决策公开工作的重大意义，切实提升公开理念。决策公开既是制约，更是保护，领导干部应逐渐适应在聚光灯下决策。坚持以公开为常态、不公开为例外，将决策公开纳入重要议事日程，进一步明确重大决策预公开制度、利益相关方等列席政府有关会议制度、及时公开决策议定事项和相关文件等的主体、内容、时限、方式等，不断提高决策公开的标准化、规范化水平。特别是在当前的脱贫攻坚工作中，一定要按照中央要求切实推进扶贫脱贫决策事项的公开公示，以减少误解猜疑，确保精准扶贫精准

脱贫顺利进行。

进一步广泛开展公共决策评估。应深刻认识公共决策评估在改进党委和政府决策、破解改革发展稳定难题中的重要作用，贯彻好中央部署，加快建立健全公共决策评估制度，加强对公共决策执行情况、实施效果和社会影响的评估。应认真贯彻《关于社会智库健康发展的若干意见》，发挥社会智库特点和作用，允许社会智库依法依规、积极主动对地方公共决策进行认真、负责任的评估。将决策评估列入年度工作计划，每年对本地区本部门的几项重大公共决策进行评估分析，并将评估经费列入年度预算。需注意的是，公共决策评估的出发点和落脚点在于公共决策的改进与完善，而不在于评优、奖惩或排名。

进一步建立健全公共决策容错机制。破解少数领导干部在公共决策中不担当不作为问题，一方面要加强教育培训，提高干部认识和担当的能力素质，另一方面应宽容合理的失误，尽快建立健全公共决策的容错机制，以“加大正向激励力度，引导广大干部保持良好精神状态，奋发有为、敢于担当。”宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误，努力实现在公共决策中能尽早纠错、尽快纠错。

公共决策



当前风险治理的新面貌与发展趋势

□ 王郅强 张晓君

目前，中国正处于经济社会发展转型的关键时期，社会结构快速分化，而新的结构整合机制发育缓慢，分化与整合的不同步、不协调、不一致促使社会风险不断累积，社会稳定和社会秩序面临着一定的挑战。党的十九大报告指出：“当前，国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国发展仍处于重要战略机遇期，前景十分光明，挑战也十分严峻。”这就要求我们必须审时度势、与时俱进，重新认识突发事件及其应急处置工作，高度重视和创新风险治理。

取得的成绩

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对目前出现的众多风险进行过多次论述，提出了一系列风险治理的新思维、新理念、新思想，有效防范与应对了多种复杂风险，取得了一系列的成绩。

一是从安全的角度，系统、全面、整体地认识和把握了风险治理整体目标。风险治理的最主要目标之一就是公共安全，“应急管理”“危机管理”和“风险管理”是实现公共安全的手段。党的十八大提出加强公共安全体系建设观念，“国家安全”“军事安全”等高阶政治范畴话语体系，正逐步将各类突发事件等低阶政治范畴包括在内，形成总体安全、非传统安全的公共安全话语体系，之后又提出新公共安全观、总体安全观。建立起了集中统一、高效权威的国家安全体制，设立了国家安全委员会，采取了一系列重大举措。此外，还制定了《国家安全战略纲要》和

《关于加强国家安全工作的意见》，修订并通过了新的《国家安全法》。

二是完善社会治理体系，建设更高水平的平安中国。习近平总书记就社会治理和平安中国建设等多次作出重要指示，“坚持源头治理、系统治理、综合治理、依法治理，努力解决深层次问题”。党的十八大以来，围绕平安建设，陆续推出了一系列食品药品安全、安全生产、防灾减灾、社会治安防控和网络安全等方面的体制机制改革举措，防范和化解风险的能力不断增强。着力完善统一权威的食品安全监管机构，建立了严格的覆盖全过程的监管制度，落实了地方政府属地管理和生产经营主体责任，严格责任追究制度，推进社会共治格局，食品安全监管工作取得重要进展；进一步深化了安全生产管理体制改

革，建立了隐患排查治理体系和安全预防控制体系，重大安全生产事故明显减少；健全防灾减灾救灾体制，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，社会组织以及企业等社会力量在九寨沟地震等灾害救援中发挥了重要作用；应急管理体系不断健全，应急产业发展初具规模，应对危机与风险的能力明显提高；建立和创新了立体化的社会治安防控体系，社会治安综合治理成效显著；网络和信息化管理领导体制进一步完善，制定和实施了网络安全战略，强化了对网络市场的监管。

发展趋势

从被动应对到主动治理。与应急管理针对突发事件抢险救灾重点不同，风险治理重点针对的是突发事件发生前的风险评

估、风险监测和风险沟通，关注的是如何抑制风险演变为突发事件，是一种常态化、程序性的管理措施。党的十八大以来，我国确立了“居安思危、预防为主”的方针，明确了“坚持灾前预防与应急处置并重，推进常态减灾与非常态救灾结合”的原则。党的十八届三中全会决定指出：“健全重大决策社会稳定风险评估机制”“建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系”，强调对各种风险因素的系统评估和科学管控，积极消除或控制各种存量风险，有效预防或减少各种增量风险。

以人民为中心。风险治理不仅包括突发事件应急处置中“生命至上”“确保生命安全”的理念，更强调人民日常生活的“高压严打态势”安全感、政府管理的公开透明。新的风险治理话语体系凸显了人的价值和公共性，充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用，从人本理念、公共服务角度论述了风险

的治理问题，强调人民群众和社会力量要参与到风险治理体系中。植根于灾害治理传统话语。风险治理的话语体系充分吸收了中国传统危机文化的精髓，“以人为本、以民为本”就是古代灾害治理中的重要思想。除此之外，“忧患意识”“居安思危”等危机观念也都成为风险治理的思想基础。新的风险治理理念强调，要进一步增强忧患意识、责任意识，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力；善于运用底线思维的方法，凡事从坏处准

备，努力争取最好的结果，做到有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权等。以辩证思维处理安危、治乱关系，做到“安而不忘危、治而不忘乱”。具体到风险治理的策略上，在“以防为主、防抗救结合”理念下，充分做到了“有备无患”。

开放性与大国担当。当前，随着全球性挑战增多，加强全球治理、推进全球治理体制变革已是大势所趋，我们应该倡导和平、发展、合作、共赢的理念，尊重和保障每一个国家的安全，加强国际和地区合作，共同应对日益增多的非传统安全威胁。国家间交流呈现从“金元外交”，到“经援外交”，再到“救援外交”的转换，世界事务中的“国际救援”“救援合作”“海上搜救”“人道主义援助”“反恐合作”等也都成为中国建构公共安全治理话语体系的重要路径。习近平总书记在国家安全工作座谈会上指出，“要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”“引导国际社会共同维护国际安全”。其中，“具有亚洲特色的安全治理模式”，共同构建“和平、发展、共赢”的国际秩序以及“和平丝绸之路”就是生动的实践。

概言之，党的十八大以来我国风险治理体系与风险治理能力现代化强调目标导向和问题导向相统一，在继承中创新，通过一定的制度规范、体制完善、流程优化和政策创新充分发挥了动力机制、平衡机制、治理机制的作用，有效解决了发展过程中的种种风险与难题，为确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安打下了坚实的基础。

管理视角

改革开放以来，我国引入社会资本尤其是民营资本参与基础设施领域的投资建设已有30多年历史。从2014年开始我国掀起大规模推广应用PPP模式的热潮，但对PPP模式可持续发展的内在逻辑及目标导向缺乏系统研究，导致在具体操作中存在诸多问题，因此，推广使用PPP模式首先应注意的，就是必须有一定的边界意识。

PPP模式应主要应用于基础设施和公共服务的提供。基础设施是为社会生产和居民生活提供公共服务的工程设施，是社会经济赖以生存发展的物质基础。基础设施和公共服务属于一个对象两个方面。基础设施提供公共服务，公共服务的供给离不开基础设施。基础设施包括经济基础设施和社会基础设施两种基本类型，前者提供支撑经济发展的经济性公共服务，后者提供满足社会公益需求的社会性公共服务。

基础设施建设及公共服务的提供有三个基本途径，一是由公共部门提供公共服务，这是公共服务提供的传统方式，也是经典方式。在一些已经建立现代市场经济体系的国家，传统方式仍然是主导方式。公共部门通过优化治理体系，努力使公共服务的提供能够做到高效率、低成本、公开透明，并保证财政资金的使用效率。但公共部门提供公共服务也会出现各种问题，使得效率目标难以实现，即出现政府失灵问题。一些领域的政府失灵可以通过体制改革、机制创新予以解决，但有些领域却难以解决，使得公共部门提供公共服务的适用领域受到限制。二是完全市场化。对于公共部门难以有效提供公共服务的领域，一种可行的路径就是完全推向市场，进行民营化改革。由私营部门提供公共产品，是市场经济体制下公共服务提供的重要方式。利用私营部门的专业力量发挥市场配置资源的决定性作用，是提高公共服务供给质量和效率的重要途径。在这种模式下，政府主要通过制定法律法规、进行规划及准入标准的引导、完善实施监管等措施来维护公共利益。但私营部门提供公共服务会出现公益性和商业性的矛盾，导致市场失灵，因此其适用范围同样受到限制。三是公共部门与私营部门合作提供公共服务。为了解决传统的由公共部门提供公共服务模式下的政府失灵问题，以及完全由私营部门提供公共服务模式下的市场失灵问题，世界各国一直在探索如何发挥公共部门和私营部门各自的优势，通过建立合作伙伴关系，进行体制机制的改革创新，提升公共服务供给的质量和效率。这种探索催生了PPP模式的形成和发展，对于推动基础设施领域的投融资体制改革创新发挥了重要作用。

PPP模式的运用有其局限性。如PPP模式运作成本高，融资代价大，需要通过优化要素配置降低全生命周期成本来实现效率提升，对于规模较小的项目采用PPP模式会得不偿失；PPP模式需要对未来的现金流量进行稳定预期，以构建长期合作伙伴关系往往难度很大，对于难以预测未来情况的复杂项目也不适宜采用PPP模式；这种模式强调按合同办事，对于已经签署的合同，难以根据新出现的情况进行修改，项目的实施缺乏灵活性；PPP项目融资属于政府资产负债表之外的融资，其负债不直接计入政府财政预算，从而使得PPP模式成为政府规避预算约束的一种方式，短期内能够刺激政府的非理性投资，长期来看将加大政府未来财政的负担；PPP项目提供的是公共服务，政府有责任确保公共服务的持续提供，项目失败的风险最终依旧会由政府承担，因此风险很难真正转移出去；PPP模式要求政府和私营部门针对具体项目签署合作协议，对特定项目进行交易结构及制度安排，一定程度上能够限制市场自由竞争。

因此，PPP模式的成功实施必须具备相应条件。如当地市场经济体制机制比较健全；当地法制环境健全，守法意识强，违法成本高且具有完善的法律救济机制；当地诚信体系健全，守约意识强；政府公共治理体系完善，服务型政府制度健全；私营部门充分发育；资本市场发展达到较高阶段；政府公共理财体系健全。

不能盲目扩大PPP模式的应用范围。PPP模式强调通过发挥公共部门和私营部门各自的优势，提升公共服务供给的质量和效率。对于公共部门自身能够高效率地提供公共服务的领域，或者通过完全市场化手段能够解决公共服务供给质量和效率的领域，没有必要采取PPP模式。现代PPP理念的产生和发展在世界范围内已有20多年的历史。PPP的制度建设、运作模式、操作指南、评价方法等一直在不断进行创新，但PPP模式的作用边界一直受到严格限制，它是解决政府失灵和市场失灵情况下基础设施建设及公共服务提供的一种路径选择。PPP模式交易结构复杂，参与主体众多，专业化运作要求严格，模式成本很高。若不现实条件盲目引入PPP模式，或者超越当地经济社会发展阶段进行所谓的PPP模式创新，将对整个国家的社会经济系统产生极大的负面影响。

管理视角

推广PPP模式应有边界意识

□ 王安 李开孟