



人才强国战略有力实施的四个要素

□ 孙 锐

壁垒和身份障碍，面向全社会13亿人，甚至全球70亿人寻找和发现人才。三要以市场竞争集聚人才。在动态竞争条件下，人才“能进能出、能上能下、非升即走，优胜劣汰”，可以最大限度地激发人才活力。当前我国是人才大国，但还不是人才强国，这与我们的人才“状态”密切相关，也就是人才缺乏“活力”相关。因此，亟须建立一个优胜劣汰、脱颖而出、激发活力的体制机制。四要以政策环境集聚人才。“环境好，则人才聚、事业兴；环境不好，则人才散、事业衰”。在政策制定方面，政府不应通过行政手段人为影响和干预人才流动，也不应通过临时性的措施和政策对少数人或少数地区提供优惠，更不是拿出金钱和官位吸引少数成功者，而更应该致力于营造公平竞争就业、创业和竞争环境，实现运用市场机制来推动人才集聚发展。

发挥市场决定性作用，推动人才创新发展

当前，以“千人计划”为代表的重大人才工程基本是政府主导的，我们在这方面可以说还没有实现充分运用市场作用来吸引和配置人才，未来推动人才工作的核心问题是要处理好政府与市场的关系问题。政府在人才开发中的作用，可以用阶段论来概括。在不同阶段下，政府在人才开发中有不同的角色定位。在人才工作启动阶段，政府发挥主导作用，扮演引导角色，可以发挥出积聚社会资源和社会注意力的优势，有利于实现人才工作的良好开局。当人才工作“这壶水”烧热之后，政府就要考虑调整自身角色和退出问题，依靠市场化手段，调动市场力量来推动人才工作。

当前，人才工作一方面抓得力度不够，另一方面存在“管理过度”问题，从某些方面来看，这反映出政府主导的弊端。下一步政府应该努力实现角色转型，从人才工作的“前台”走向“幕后”，为在市场竞争规律、价值规律和供求规律作用下，实现人才配置和开发的有效均衡，推动人才创新发展让出空间。

另外，充分的市场配置是创新型人才涌现的基本条件。完善的人力资源市场制度有利于人才资本积累，有利于鼓励企业增加研发投入、开展研发活动，因而能够促进人才创新发展。目前，一方面，我国人才配置市场存在严重的制度性分割，限制了人才配置能力和配置半径，降低了人才的市场回报率；另一方面，收入分配不平等现象逐渐增多，甚至在一定条件下有恶化趋势，使人才市场回报信号受到干扰和扭曲，进一步降低了市场激励。人才发挥作用的激励受限导致人才发展受限，创新人才发展也受到了影响。

为此，一要坚持人才以用为本，强化市场配置人才的决定性作用，以市场作为评价人才和人才工作绩效的出发点和落脚点。二要深化教育改革，进一步调整教育结构，提高教育质量，衔接好教育与人力资源配置市场，发挥教育对市场的支撑作用，同时强调人才经济和市场配置对教育的引领和激励作用。三要不断完善人力资源的市场配置体系，加强制度立法，以法治促进人才资源配置市场的完善与优化。

加强监测评估，建立人才战略规划实施评估机制

建立人才战略规划实施监测评估机制是有效实施人才强国战略、全面落实人才规划战略目标的重要抓手。当前，对人才战略规划实施效果的监测评估工作还处于起步阶段，在实践中还不同程度地存在着评估主体不明确、评估方法不健全、评估结果开放性不足，人才战略规划评估与经济、科技、教育战略规划评估衔接性不强等问题。未来建立人才战略规划监测评估机制，一要抓紧研究制定监测评估实施办法，明确监测评估工作在人才强国战略实施中的地位和作用，确立人才战略规划监测评估基本模式，及确定对人才战略规划开展综合评估及对各项重大政策、工程开展专项评估的内容、方法和路线；二要培育和发挥第三方评估机构的作用，探索建立通过第三方对人才发展情况进行监测、分析和评估的相关制度；三要构建监测评估技术支持平台，完善人才资源统计指标结构，应用行政区划分块统计的方法，探索建立以国家人才发展规划核心指标为依据的监测评估基础数据汇集平台和资源共享平台，促进全国人才战略规划监测评估上下联动和区域（行业）间的交流合作。



落实政府信息公开制度是智库建设的前提

□ 石 伟

《关于加强中国特色新型智库建设的意见》规定，为加强中国特色新型智库建设，需落实政府信息公开制度，“按照政府信息公开条例的规定，依法主动向社会发布政府信息，增强信息发布的权威性和及时性”。作为一种公共资源，政府信息的公开是包括智库在内的国家治理主体了解和掌握政府工作的重要途径。对于政府而言，信息公开能够提高政务活动的透明度，保障公民的知情权，有利于完善政府监督机制，推进依法行政。对于智库而言，从事公共事务研究的核心属性，决定了政府信息公开对其深入开展科学有效的研究、提供有针对性的决策咨询建议，具有重要的基础性价值。

智库的运转离不开政府信息公开

政府信息公开，是指国家行政机关等机构，在依法行使行政管理职权的过程中，通过法定形式和程序，将有关政务信息向社会公众主动公开、依申请向特定的个人或组织公开的行为。

在现代社会中，政府信息数据在全社会信息总量占有相当大的份额。一般而言，政府信息数据往往包括法律法规、规划政策、财政报告、国家经济社会统计信息、政府采购信息、重大民生方面的信息、突发事件有关信息等内容。从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度上看，从国家的国民生产总值到人均收入水平，从财政预算报告到财政决算报告，从人口、经济、土地等普查数据到扶贫、教育、医疗、社会保障等民生政策，从政府集中采购项目信息到重大项目推进情况，从行政事业性收费信息到征地拆迁补偿费用信息等，多种多样的政府信息的公开、获取与传递，为包括社会公众在内的多主体真正参与国家治理提供了可能性。

智库是国家治理体系的重要一环。作为公共事务研究机构，智库相较于一般社会个体或群体而言，对政府信息具有更强的依赖性。智库在相关领域开展研究工作时，往往需要大量的公共信息和数据作为研究前提。从研究过程看，智库针对社会公共事

务问题提出可行的决策咨询方案，实质上就是在对各种相关信息进行分析筛选后，所得出的客观中立的形势判断和政策设计。反过来说，如果政府相关部门不能全面、准确、及时地公开信息，智库就可能“巧妇难为无米之炊”，不能有效开展研究工作，产出高质量的研究成果，提供科学的决策咨询，也就难以发挥“思想智囊”的核心作用。因此，可以说，政府信息数据的掌握与否是智库能否产出高质量研究成果、提供高质量决策咨询建议的关键基础，信息的全面与否、准确与否、及时与否，都将直接影响相关研究的科学性、针对性和有用性。

另外，全球智库的发展史也可以为这一观点提供佐证。自近代以来，从15世纪到20世纪，在葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄国（苏联）和美国等一系列大国逐渐崛起的背景下，一系列智库逐步崭露头角，并在各类公共事务研究上占据重要地位。特别是第二次世界大战结束后的几十年来，随着政府信息公开制度在各国的逐步完善，直接推动全球智库进入自身逐渐完善、规模迅速扩大的阶段。以美国著名的布鲁金斯学会为例，其被公认为顶尖智库的一个重要原因，就是接受政府的委托，通过对大量政府信息的分析研判，对推进税收改革、福利改革和制定对外援助政策产生了重要影响，也为制定马歇尔计划和建立国会预算办公室作出了重要贡献。

政府信息公开有成绩，也更有潜力

我国在政府信息公开方面起步相对比较晚，进展却很快。2002年党的十六大报告提出要“认真推行政务公开制度”。2003年1月1日，广州市政府在全国率先施行《广州市政府信息公开规定》。随后，多地也陆续制定了自身的政府信息公开规定。2004年国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》，将政府信息公开作为推进依法行政、建设法治政府的一项重要内容。2005年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于进一步推行政务公开的意见》。2008年5月1日，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式施行，信息公开正式被确立

为政府的法定义务，标志着我国政府信息公开制度初步形成。近年来，国务院和各级地方政府还制定了大量有关信息公开的文件，政府信息公开工作得到了进一步推动。从总体上看，取得不俗成绩的同时，政府信息公开的实践状况仍然有许多不足，与制度设计的预期理想状态还有不小差距。

究其原因，主要有三个方面。一是少数领导干部的观念还有待转变。依法行政是全面推进依法治国的重要组成部分，然而少数领导干部的观念中还存在着“命令与服从”“管理与被管理”的意识，基于服务型政府的信息公开观念还要再加强。二是体制机制还需再完善。现行《政府信息公开条例》对公开范围采取“列举式”而非“概括式”的规定，使公开范围相对狭窄和模糊。对于国家秘密、商业秘密、个人隐私的排除式界定，直接关系到信息公开内容的进一步明确。三是信息获取渠道还有待疏通。当前，政府信息公开的渠道主要有依法主动向社会公众公开和依申请向特定的个人或组织公开两种。客观来说，政府信息主动公开的内容应该说有了很大的进步，信息量种类很多，体量很大，但是依然存在着不少“读不懂”的情况；依申请向特定的个人或组织公开的渠道也有待疏通。

面对着智库强烈的信息渴求，政府信息数据“深藏闺中”是一种资源浪费。近年来，特别是党的十八大以来，我国智库建设迎来了前所未有的发展机遇，同时对政府信息的需求也在不断提升。然而，各种类型的智库，不论是党政部门直属的研究智库，还是依托大学和科研机构形成的研究智库，不论是国企下设的研究智库还是纯粹的社会智库（民间智库），政府信息的获得都存在上述的一些共性问题。特别是社会智库，在信息获取上存在着相较于体制内智库更多的困难。因此，包括社会智库在内的我国智库需要在信息供给上给予更多的重视，否则没有全面、准确、及时的数据信息作支撑，活跃开放的政策研究环境就难以形成，智库的深度研究就难以开展，高质量的研究型智库就难以培育。从另一个角度，我们也可以设想，如果海量的政府信息能够有序、充分地为民智库合理使用，必将大大增

强我国新型智库的决策咨询能力。

从四个方面加以重点完善

总的看来，完善改进政府信息公开制度，加强中国特色新型智库建设可以从观念、机制、渠道和底线四个方面着手。

观念：正确看待智库与政府的关系。智库的核心工作是为党和政府、企业乃至社会大众提供智力产品，担当服务对象的智囊。智库具有公共性、非营利性 etc 属性，是连接知识与权力、学术与决策的桥梁。规范的智库，完全可以依法开展公共事务研究，真正成为党和政府的决策助手。因此，必须认识到，政府信息有序充分地公开和使用，是为了“帮忙”而不是“帮倒忙”，最终目的是为了提

高决策者决策的科学化水准。机制：完善政府信息公开方式和程序。需健全政府信息公开申请的受理和处置机制，打造决策信息服务平台，建立政府信息与智库研究共享机制。各级政府各职能部门要进一步明晰政务公开清单，加强政府信息专门数据库建设的财力支持，建立各种数据库和联网检索系统，利用信息化、科技化手段为智库获取信息提供便利。政府在进行意见征集、政策评估、决策咨询等活动时，应当全面准确及时地向所委托的智库传送信息资料，最大限度地实现信息资源共享。

渠道：拓展政府信息公开渠道和查阅场所。互联网既能够方便政府部门管理和保存信息，减少大量的事务性工作，又可以大幅降低智库获取政府信息的成本。需适应互联网时代的信息传播特点，重点发挥政府网站以及政务微博、政务微信等新兴信息发布平台的作用，用“读得懂”的方式加载上传政府信息，方便智库及时获取。

底线：健全政府信息公开保密审查制度。政府信息公开并不是没有边界，确保不泄露国家秘密是基本底线。需进一步细化对涉及国家秘密等的政府信息判定标准，做到“只要不涉及国家安全等事宜，政务公开就是常态，不公开是例外”。



把握数字政府建设的理念变革

□ 马长俊

立足新的时代条件和实践要求，加快数字政府建设成为我国政府治理现代化的趋势所在。数字政府作为一种新型国家治理方式，“新”就“新”在不同以往，将对政府治理带来深刻性变革。

规则的变革贯穿于数字政府建设的始终

数字政府建设不仅是规则内的选择，更是规则间的选择。

就数字政府建设过程而言，数字政府不是传统政府的技术化加成，而是系统性的全方位变革。在政府治理的框架内，数字政府是传统政府的升级版，推动政府治理从低效到高效、从被动到主动、从粗放到精准、从程序化反馈到快速灵活反应的转变，更多的是政府理念的变革、治理方式的转变、运行机制的重构、政务流程的优化和体制资源的整合。在这一变革过程中，数字政府价值定位是传统政府的延续和加强，建设数字政府是基于政府运作环境演化背景下政府改革发展的策略选择，即在建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府的价值目标坐标系中，依托互联网、物联网、数据等

基础设施和云计算、大数据、人工智能等现代信息技术撬动政府治理变革，提升政府效率，提供优质服务，增进公共利益。

就数字政府的建设结果而言，数字政府注重数字治理、精准治理、智能治理，实质上完成了对传统电子政务的飞跃和抛弃。2014年OECD（经济合作与发展组织）发布的数字政府战略报告中，电子政务被看成改进现有业务流程的技术，数字政府则是创新业务设计和供给公共服务，强调数据信息在一定条件下、在各治理主体之间的共享。电子政务虽然与数字政府在信息技术应用和公共服务提供上有相通之处，但电子政务的立足点在政府服务方式的技术化“改良”，数字政府的立足点则是政府与其他治理主体之间互动关系的联动型“变革”。

数字政府理念变革的五种向度

一是逻辑起点的转换，从行政权力有效配置走向数据资源有效运用。数据是信息时代的生产资料和基本要素，数字政府的治理虽然同样存在对社会公共事务的管理，但这种“管理”是依托数据资源进行的精准治理，故数据资源的有效运用是数字政

府治理的逻辑起点。数字政府建设实质上催动了传统政府以权力为中心到数字政府以数据、信息、网络为中心的转变。数字政府相对于传统政府来说，一个质的飞跃就是数据赋能，由数据驱动决策，而不再是数据辅助决策。

二是物理意义的转换，从传统政府走向传统政府和电子政务的深度融合。立足于信息技术的快速发展，服务型政府建设强调政府在线下与线上的深度融合、有效衔接、相互补充。线下传统政府是电子政务在物理世界的支撑和依托，电子政务是数字政府在虚拟世界的组织形态和实体政府的延伸，要探索线下与线上业务体系的补充和协同，从而推动政府服务质量和服务效率的提升。

三是组织方式的转换，从传统的等级科层制走向非中心化、扁平化的网络型结构。在信息时代，由于大规模、实时化、个性化的公众需求和快速迭代、分布式、高度互联的现代信息技术冲击，传统的等级科层制面临困境，促使传统管理体系进行分解和网络化。云端制（统一大平台+海量的小前端）是与信息时代相适应的组织模式，等级科层制和云端制将共同出现在数字政府建设过程中。

四是治理方式的转换，从单一治理主体走向多主体协同共治。传统政府治理实践中，往往由政府生产、提供公共产品及公共服务，同时进行社

会公共事务的治理。随着社会资源的网络化配置，市场组织、社会组织和广大民众都可以有效参与公共事务管理和公共服务供给，主体之间的互动表现出大规模、实时化、自发性、社会化的协作特点，治理实践也越来越多地呈现政府、市场、社会在公共领域的协同共治。以此，需进一步发挥行政治理机制、市场治理机制、社群治理机制的功能优势，通过跨界互动和平台协作，协调各种资源实现价值协同，创造公共价值。

五是服务理念 的转换，从“政府端菜”变为“群众点菜”。以人民为中心，这是数字政府最基本的价值导向，一方面强调为人民服务的理念，围绕人民日益增长的美好生活需要提供优质公共服务；另一方面要构建制度体系，使人民参与治理、人民监督政府、人民共享成果。以用户为中心，这是数字政府的时代价值表现，强调用户需求导向和用户满意作为评判治理成效的准绳。首先，扁平化、开放式的政府网络结构可以与用户零距离、实时性互动交流，了解用户诉求并快速响应，有效降低了沟通的制度性交易成本。其次，为推动快速多变、高度个性化的用户需求落地，必然要求提升政府执行力，精准施策发力，提供端到端的精准服务。最后，政府提供的服务要满足用户需求和增进用户体验，不断提升用户的满意度，进而提升政府的公信力。