



如何推进决策咨询体系现代化建设

□ 盛明科 蔡振华

党的十九大报告提出，要“健全依法决策机制，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制”。科学的公共决策，有赖于现代化的决策咨询体系。近年来，随着全面深化改革的纵深推进，诸多新问题日新凸显，破解改革进程中的众多重点难点问题，应对难以预测的潜在风险及挑战，既应在理论研究上拓展新境界、作出新概括，也应在政策研究上切实推进决策咨询体系建设，为改革攻坚克难提供强劲的智力支撑。在大变种的转型期推进决策咨询体系现代化建设，是提升党的执政能力和领导水平、建设以人民为中心的服务型政府的题中之义。

强化基本理念 夯实决策咨询认知基础

决策咨询体系现代化建设，是推进全面深化改革纵深发展的必要保障和制度支撑，是国家治理体系现代化建设的重要组成部分。当前，大多数地方成立了常态化、专门化的决策咨询机构，也在积极探索适应转型期发展要求的决策咨询模式。然而，仍然有一些地方对决策咨询工作的重视程度不够。这其中关键在于缺乏决策咨询的基本理念。要完成决策咨询体系现代化建设这项系统工程，首要的是树立决策咨询的重要理念，即坚持以人民为中心的核心理念、坚持技术支撑的科学理念、坚持依法咨询的法治理念。

首先，坚持以人民为中心的发展思想，这是构建决策咨询体系的理念基础。决策咨询的目标在于直面新时代国家治理现代化的重大战略需求，直面社会主要矛盾转化背景下人民对美好生活的向往需求，满足公共决策对专业知识的需求，进而制定出科学有效的公共政策，从决策环节保障人民的根本利益。同时，决策咨询应把服务决策和服务人民结合起来，通过对重大决策的深度专业认知和现实问题剖析，向广大公众科学阐释决策内

涵，做好公共决策话语的转换工作。其次，信息技术的迅速更新，为公共决策提供了强大的技术支撑。诸如大数据、云计算、“互联网+”、人工智能等先进科技，已逐步被运用于社会发展的重要领域。倘若在公共决策环节仍固守传统的决策咨询模式，而忽视这些功能强大的信息科技手段，将严重制约公共决策的科学性，甚至阻滞其他事项的有序开展。对此，应加强数学仿真模型、数据可视化分析、网络模拟决策在决策咨询中的应用，积极发挥技术工具对决策咨询运行机制的分析、评估和模拟功能。最后，当前的决策咨询工作尚未纳入法治规范范畴，在咨询人员的选定、咨询程序的设定、决策责任的界定上仍存在一定的主观随意性。如若不能及时弥补决策咨询法治理念不足的弊端，将会有损公共决策的法治化水平，在某种程度上亦会降低决策部门的公信力以及专家参与决策的积极性。鉴于此，应强化依法咨询的法治理念，以透明公开的形式明晰咨询人员的选拔程序，以合同协议甚至法律条文的形式规定决策者与咨询者的责任。

完善制度体系 补齐决策咨询制度短板

当前，尽管我国决策咨询系统已相对完善，各种决策咨询方法及形式也已成型，但在决策咨询制度建设上仍有较大的拓展空间。这具体表现在没有出台以决策咨询为主题的实施意见、决策咨询的主观随意性未能得到强有力地矫正、决策咨询的效果未能得到科学有效地评估等。推进决策咨询体系现代化建设的核心，在于提升决策咨询的制度化水平。

其一，在立足我国国情的基础上，尽快出台国家战略层面的关于实施科学决策咨询的指导意见，为决策咨询活动提供有力的制度依据、硬性规定。各地区、各部门可灵活出台符合自身实际的决策咨询制度方案。其

二，修订以往不适应新形势、内容简略的决策咨询法律规定，系统整合内容重复交叉的制度条文，尤其是应及时更新陈旧的法律条文、废止不合时宜的制度法规。其三，注重公共决策责任界定、决策咨询效果评估的制度化建设。之所以提出将决策责任作为决策咨询制度完善的重要内容，是因为决策责任的明晰化不仅关乎决策者与咨询者的良性互动，而且与决策的质量有着更为紧密的相关性。决策咨询效果评估机制建设既是督促咨询专家提出切实可行、见识卓著的方案与意见，也是系统衡量决策咨询工作情况的重要方式，是提升公共决策价值的必然要求。对此，既应在实际工作中厘清决策主体责任与咨询主体责任，以责任落实推动决策咨询的运行有序；也应做好咨询效果跟踪评估，实现定量评估与定性评估的有机结合，将评估结果与咨询激励体系挂钩，切实提升决策咨询的实效性、科学性。

健全运行机制 优化决策咨询结构体系

决策咨询的理念、制度最终要靠主体行动落实，这涉及运行机制问题。主体、程序、内容、方式等要素及其内在机理，共同构成了庞大而复杂的决策咨询系统，对决策咨询机制的有效运行发挥着不同程度的作用。然而，依目前情况来看，由决策咨询的影响因素组成的运行机制尚不健全，零散化、碎片化等现象依然存在。如不致力于解决这类问题，纵然形成了较为科学的决策咨询理念、较为完善的决策咨询制度，也无助于决策咨询体系的现代化建设。可见，一个结构完善、运转协调的决策咨询运行机制，是推进决策咨询体系现代化建设的重要保障。

据此，首先应系统梳理影响决策咨询工作的内外因素。当前，国家软实力的比拼已成为国际关系的重要内容之一，对于思想、文化、技术、知

识的重视程度比以往任何时期都要突出，决策咨询正是对人才需求、知识需求、技术需求的重要体现。因此，应从社会公众对决策系统提出的新的更高要求出发，以满足公众的多样化需求为着力点，合理配置决策咨询要素结构，从体制机制层面优化决策咨询系统，以配合决策中枢系统、决策信息系统的协调高效运转。其次，厘清决策咨询影响因素的运行路径。公众需求、专业人才、先进科技等影响因素，通过不同的行动主体而在不同的决策领域进行螺旋式循环流动。在流动过程中，会存在一定的潜在风险阻力，制约决策咨询活动的有效展开。对此，不能实施跨步式治理，而应在找准决策咨询机制阻滞症结的基础上，进行渐进式疏浚。最后，整合多方力量，形成决策咨询机制的合力效应。决策咨询不是决策者或咨询人员的个体职责，而是多元社会主体均应关注的共同事业。因为，决策咨询的效果关乎决策的质量，影响社会多元主体的共同利益。科学的决策咨询机制，需要集合多方主体的力量，形成强大的咨询效应。就此而言，需在保证决策咨询实效性的基础上，扩大咨询主体范围内容，充分吸纳多方主体意见建议，重点在于进行广泛而有效的社会实践调研，高度提炼现实存在的亟待解决的重大命题，多渠道多形式了解广大民众的切实利益需求，提升决策咨询的民主参与度。

当前，决策咨询理念、决策咨询制度以及决策咨询机制共同构成了决策咨询体系。应当看到，三者之间并非截然独立的关系，而是紧密相关的系统关系。因而，在推进决策咨询体系现代化建设的进程中，需同时奏响这三部曲，使理念、制度及机制能够有机统一、整体推进，助力国家治理体系和治理能力现代化的宏伟蓝图。

公共决策

激励型环境治理的实施路径

□ 张 锋



环境治理具有较强的公共性、社会性、系统性和公益性，属于公共物品的范畴和领域。针对环境污染治理，传统以行政手段为主导的环境治理模式建立在执法主体与执法对象二元对抗关系的基础上，强调通过对企业环境违法、犯罪行为的处罚、制裁和威慑，以此来预防、化解、矫正企业的环境污染行为。但由于环境污染风险的不确定性、主观性和复杂性，传统环境治理模式存在着实施成本较大、制约技术创新等缺陷，甚至在个别地方催生了数据造假和政企合谋，亟须探索新的环境治理模式，如激励型环境治理模式。

激励型环境治理强调市场机制在环境治理中的核心作用，通过财政、税收、排污权交易、押金制度以及延伸生产者责任的方式，发挥环保市场中的价格信号、竞争机制、供求规律来激励企业遵守环保法律法规，引导企业的生产决策行为，实现对环境污染的治理。其特点是以企业为主体，强调经济激励、事前预防、内生动力，具有成本较低、效果持久和激励创新等优点。

树立激励型环境治理的理念。激励型环境治理的目标是将法律、法规对企业的环保法律责任转化为企业的行为

自觉，如针对企业污染环境的行为征收环境保护税，实现将企业污染环境行为的外部成本内部化，以此使企业正视自己的行为。同时，为了激励企业持续提高环保绩效产出，通过排污权交易制度对环保绩效高的企业给予经济激励，激发企业自觉提升环保绩效的内在动力和活力，以此来节约环境污染治理面临的巨大信息成本、契约成本、实施成本和监督成本等。所以，树立激励型环境治理的理念，应尊重市场规律在环境污染治理中的作用机理，通过市场化的方式引导、规范和激励企业的环保决策及环保自律行为。

探索激励型环境治理的工具。基于市场信息、价格规律、供求规律和竞争规律的功能，激励型环境治理模式的政策工具主要有三种。其一，税费补贴支持。对企业的污染行为征收环境保护税或排污费，将企业污染环境的行为内化为生产成本；引进环境金融、环境责任保险制度，通过资本的力量来激励、引导和促进企业的决策行为。其二，排污权交易。借鉴发达国家的经验，引入排污权交易，建立环境污染治理领域的市场交易机制，促使企业不断创新环境治理技术，减少污染排放，激励企业自觉履

行环保法律法规。其三，延伸生产者责任。将环境治理责任延伸至生产环节，如企业对自己的产品有回收的责任，或者是通过环境押金、鼓励金、环境信用体系等制度，激励企业从源头上防控环境污染。延伸生产者责任具有从源头防控环境污染的作用，尤其是在推动垃圾减量化、资源化和无害化领域，生产者责任制度具有很强的针对性和实效性。

创新激励型环境治理的机制。其一，完善环境信息公开机制。在环境治理体系中，政府、企业、环保组织、公众等多元主体之间还存在着一定程度上信息不对称，制约了环境治理的效果。因此，必须完善政府、企业的信息公开机制，降低政府、环保组织、公众参与监督的信息成本，倒逼和激励企业遵守环保法规。当前，应完善环境监管部门之间的信息公开、数据共享机制，推动生态环境金融、环境责任保险制度，通过资本的力量来激励、引导和促进企业的决策行为。其二，排污权交易。借鉴发达国家的经验，引入排污权交易，建立环境污染治理领域的市场交易机制，促使企业不断创新环境治理技术，减少污染排放，激励企业自觉履

公众参与、监督企业、政府环境信息公开的平台、方式和机制。其二，完善环保信用奖惩机制。建立环保主体失信信息记录、信息强制性披露以及信用评价制度，加强对失信行为的曝光和惩罚，通过舆论引导、道德谴责、法律制裁强化感染力、威慑力和震撼力，建立健全守信者激励、失信者惩戒机制。此外，在市场准入、资质认定、行政审批、政策扶持等方面实施环境信用分类（分级）和动态管理，建立环境信用黑名单制度，建立跨部门、跨行业、跨地区的环境信用联合奖惩机制。其三，加强环保行业自律机制建设。激励型环境治理的基础是完善的市场机制，这就需要培育门类齐全、层次分明、功能互补、体系完整的环保社会组织，充分发挥环保行业组织的自治、自律和引导作用。

完善激励型环境治理模式。其一，健全环境治理的法律制度。加快环境治理立法，健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可证制度，改革环境影响评价、总量控制、污染排放标准、排污收费等管理制度。其二，完善环境治理的市场制度。探索环境金融制度，推广绿色信贷，支持设立各类绿色发展基金，在环保高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。其三，优化环境治理的社会组织制度。推进环保组织注册、登记、管理制度改革，加快转变政府职能，以生态环境监管“放管服”改革为抓手，拓展政府购买服务的方向，引入第三方机构参与环境治理，向社会主体开放部分环境监测项目，促进环境治理领域中多元互动与合作共治。

国家治理



做好新时代城市治理工作，必须始终坚持以新发展理念为引领，以坚定不移、久久为功的决心抓落实，以守正创新、科学作为的行动争实效，不断提升城市治理体系和治理能力现代化水平。

把握创新发展与城市动能之间的关系。创新是引领发展的第一动力。当今世界，正在经历新一轮大发展大变革大调整，特别是新一轮科技革命和产业变革将同全球化进程同向驱动，一大批后发城市有望通过科技创新迅速崛起为新兴世界城市。新时代的城市治理工作，必须以创新理念为基础，以创新驱动激活力，为城市发展打造引擎、注入动能、增强后劲。遵循城市发展规律，重塑城市空间结构和经济地理，全面提升城市能级和可持续发展能力。遵循产业演进规律，不断优化资源配置结构，提高产业发展的质量和效益，推进产业结构的高级化、夯实城市发展产业支撑。遵循制度变迁规律，明确城市发展的科学路径，始终坚持规划引领，推动规划法定，刚性执行规划，保持城市发展思路的连续性与阶段目标的时代性相统一，确保好的蓝图干到底。

把握协调发展与城市体系之间的关系。整个世界是相互联系的整体，也是相互作用的系统。随着经济全球化和区域发展一体化进程加快，城市之间的竞争逐步演化为区域之间的竞争，即城市群之间的竞争。城市群已经成为区域空间形态的高级现象和现代化水平逐步提高的重要标志。新时代的城市治理工作，应牢固树立协调理念，逐步形成以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。不同规模城市在竞争与合作过程中逐步形成城市功能有机整合、产业分工合理、经济联系紧密的相互依托的网络关系，逐步形成产业高级化、结构等级化、城市功能化、交通网络化、城乡一体化的城市体系，使城市群具有更加丰富的多样性、更大的创造性和更持久的竞争力。突破行政区划限制，设立跨行政区的领导协调机构，建立区域整体协调机制，从全局出发规划和调节地区经济的总体发展方向，有计划有步骤地构筑区域经济总体优势。合理进行产业分工定位，加强产业间的协同发展。“首位城市”应该充分发挥自身的区位优势和经济优势，辐射带动周边中小城市和小城镇的发展，以此支撑区域经济社会整体实力的提升和健康永续发展。

把握绿色发展与城市环境之间的关系。绿色发展就是要解决好人与自然和谐共生问题。改革开放40多年来，我国经济持续快速增长，城镇化进程取得了较为显著的成绩，城镇化进程进入加速发展阶段。但随着城市人口的急剧增加和城市空间的快速扩张，城市发展逐步衍生出资源日趋紧张、环境污染严重、生态系统退化等“城市病”。新时代的城市治理工作，应牢固树立“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”的历史观，把生态要素引入城市，把城市融入自然，真正实现城在园中、园在城中、城园一体。在城市形态上，应看得见山望得见水，在人文风貌上，还应记得住乡愁，切忌大拆大建。应处理好城市生态环境保护与生产力发展的关系，以金山银山就是绿水青山的发展理念，实现生态环境与经济发展有机结合，实现产业生态化和生态产业化的统一，将自然生态优势转化为经济社会优势，实现两者相互依存、相互转化、协调发展，从而为城市现代化发展走出一条人与自然和谐共生的道路。

把握开放发展与城市格局之间

把新发展理念 落实到城市治理全过程

□ 贾舒

的关系。开放的姿态决定发展的状态，开放的力度决定发展的速度。新时代的城市治理工作，应牢固树立开放合作、走向世界、互联互通、共享共赢的开放意识，实现全面开放的新格局。坚持引进来和走出去并重、引资和引技引智并举、陆海内外联动、东西双向互济，创造更全面、更深入、更多元的对外开放场景营造，以国际化标识承载城市精神和理想追求，用国际化的创意理念和表现符号传播城市品牌。应坚持整体推进与关键突破相结合、顶层设计与体制机制相结合，以点带面、串点成线、步步为营、久久为功。统筹国内外两个市场和资源，对外开放和国内改革同步进行，对外开放促进国内改革，国内改革助推对外开放落地生根。坚持以开放思维谋合作发展，着力构建与国际规则无差异、有竞争力的国际化营商环境，以营商环境优势集聚全球高端要素资源，在开放合作的时代潮流中更加自信地迈向世界。

把握共享发展与城市目标之间的关系。新时代城市价值取向和发展理念的根本性变革，必将深刻影响城市的价值选择、人文尺度、战略指向以及治理方式。新时代的城市治理工作，应把提升人民群众的获得感幸福感安全感作为城市发展的终极目标，建设一个有“归属感”的城市。城市的发展能够将人与人之间联系得更紧密，努力保持城市的休闲特质、生活品质，不断顺应人们的需求，以饱含人文情怀、正确可持续的方式建造城市。城市的发展能够为市民带来更多就业机会、创造更多收入渠道、提供更多消费场景，带来更多可感知的生活环境和生活品质，不断满足市民日益增长的文化需求，让市民精神更丰富、生活更多彩。

管理视角