

我国重大决策部署执行力为什么强

□ 刘小康

目前，全面深化改革主体框架基本确立，一些重点领域、关键环节改革取得突破性进展，各方面改革成效正在逐步显现。这有力证明了全面深化改革一系列重大决策部署科学合理，集中表明了全面深化改革一系列目标任务落实坚决高效，高度彰显了强有力的执行力。那么，我国重大决策部署执行力为什么强？理论上讲，政策执行的主体是政府，而政府是由不同层级、不同部门的不同人员组成的集合体，因此政策执行是涉及多层次、多部门的多个人员实现政策目标的集体行动。不同层级、不同部门、不同人员的分工不同，要实现政策目标，必须加强协调，优化分工，使不同层级、不同部门、不同人员的行动相互协同，形成指向政策目标的合力。一般而言，组织中的协调有三大类型：自我协调、权威协调和任务协调，小型组织可以自我协调为主，但大型、超大型组织必须以权威协调和任务协调为主。实践证明，我国充分发挥党的领导的政治优势和集中力量办大事的体制优势，坚持民主集中制，大力推进重大决策部署执行力建设，抓住协调这一关键“牛鼻子”，不断完善权威协调和任务协调，有效破解协调问题，形成了较为成熟定型的提高重大决策部署执行力的协调制度及其实施机制。

较为成熟定型的协调制度

目前较为成熟定型的协调制度主要是权威协调和任务协调。具体表现为，围绕重大决策部署，完善发展领导组织体系和目标任务体系。

完善发展领导组织体系，这是关于权威协调的制度建设。组织中的权威协调，即程序协调，规定了

组织中不同层级、不同部门、不同人员之间的权责配置和相互关系。组织目标的决定，最终定于组织的高层；组织目标的落实，最终落在组织的基层。高层与基层之间，由于管理幅度的限制，还有不只一层的组织中层。而且，高层、中层、基层各有部门化的横向分工。基层落实组织目标，面对高层、中层及其部门，如何避免多头领导、政出多门是一难题。理论上讲，组织目标的实现，横向分工是基础，纵向分工是保障。所谓纵向分工，即决策权的纵向配置。只有根据主观观条件，在给予基层合理自主权的基础上，通过决策权自下而上必要的相对集中，实现统一领导，才能使基层、中层、高层的行动相互协同，形成指向组织目标的合力。

党的十八届三中全会对全面深化改革作出总体部署的同时，决定成立全面深化改革领导小组。原因在于，全面深化改革是一个复杂的系统工程，单靠某一个或某几个部门往往力不从心，这就需要建立更高层级的领导机制，同时也是为了更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证改革顺利推进和各项改革任务落实。在此基础上，为加强党中央对涉及全局的重大工作的集中统一领导，强化决策和统筹协调职责，党的十八届三中全会审议决定将包括中央全面深化改革领导小组在内的4个领导小组改为委员会，在中央政治局及其常委会领导下开展工作，负责相关领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。相应地，自上而下，各地也相继成立全面深化改革领导小组（后改为全面深化改革委员会），形成中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作格局，党委（党组）书记作为第一责任人，一级抓一级，层层压实责任，层层传导压力。这是健全党对重大工作领导体制机制的一项重要举措，有力破解了多头分散、条块分割的问题，优化了党政分工、条块分工，维护了党中央权威和集中统一领导，保证了各地各部门把行动统一到全面深化改革一系列重大决策部署上来。

完善发展目标任务体系，这是关于任务协调的制度建设。组织中的任务协调，即工作内容的协调，指在未来行动规划的时间段内，基于组织中不同层级、不同部门、不同人员的分工，自上而下分解目标任务，明确各自工作内容、工作进度和工作职责，使各自行动相互协同，一般以“工作蓝图”表示。由此，下级目标的实现是上级目标实现的手段，部门目标的实现是所在层级目标实现的手段，从而保证了组织目标任务的完成。

为落实全面深化改革总体部署，国家层面出台了相关方案与实施规划，对规划期内的改革实施落实工作作出整体安排，突出了每项改革举措的实施路径、成果形式、时间进度，是中长期改革的总施工图和总台账，并结合改革具体形势分析，滚动制定年度工作要点。中央有关部门根据职能职责组织规划实施工作，统筹衔接关联改革，合理安排改革进度，实化细化改革成果，明确年度计划落实及动态调整。省（区、市）级层面出台了有关贯彻党的十八届三中全会重要改革举措的实施规划，并逐年细化为年度工作计划。市县级层面也出台了相应实施规划，同样逐年细化为年度工作计划。如此，从上到下，逐级制定中长期规划，上下对接，左右衔接，并滚动制定年度计划，逐级分解目标任务，明确任务书、施工图、时间表，明确责任单位、责任人、时间进度，有序实施，压茬推进，从而形成了我国以中长期规划即年度计划为框架的自上而下的目标任务体系。

较为成熟定型的实施机制

目前较为成熟定型的实施机制主要是以权威协调和任务协调为主的协调制度的运行，一个自上而下、依据中长期规划即年度计划框架滚动实施的实现政策目标的螺旋式上升过程。具体表现为围绕重大决策部署，完善发展动员部署体系、督察监督体系、评估考核体系等。

完善发展动员部署体系。动员部署，一般在重大决策部署落实的启动阶段进行，重点是从上而下

“立标立表”，即自上而下逐级明确目标任务和时间进度。与中长期规划即年度计划框架相对应，动员部署在中长期规划的启动阶段进行，也在年度计划的启动阶段进行。此外，随着具体工作的落实推进以及新形势新问题的出现，在关键时间节点，也需进行再动员再部署，校准目标任务和时间进度表。动员部署，自上而下，逐级进行。上级对下级，通过层层动员，逐级统一思想、统一认识；通过层层部署，逐级明确任务、明确进度，自上而下层层签订军令状、责任状。

为落实全面深化改革总体部署，截至目前，中央全面深化改革委员会（包括原中央全面深化改革领导小组）已召开超过50次会议。这些会议抓住改革推进的关键时间节点，及时总结经验、发现问题，持续进行再动员、再部署，保持高位推动、次序推进。省（区、市）全面深化改革领导小组（后改为全面深化改革委员会），以及省以下市、县全面深化改革领导小组（后改为全面深化改革委员会），也逐级定期召开会议，进行工作动员和部署。

完善发展督察监督体系。督察监督在重大决策部署落实的中间阶段进行，重点是对标对表，突出问题导向，即对照目标任务和时间进度查找问题，包括具体工作是否按期保质保量开展，人员投入的时间和工作质量是否符合要求等。督察监督，自上而下逐级进行，通过督察监督，对标对表，及时发现问题、纠正问题。工作实践表明，没有督察就没有落实。原中央全面深化改革领导小组第二十六次会议明确提出了“三督三察”，即既要督任务、督进度、督成效，也要察认识、察责任、察作风；第三十四次会议再一次精准阐述督察工作的方法论，注重督察工作如何发现问题解决问题、如何盯住责任主体，提高督察实效。鉴于此，各地方、各部门不断强化督察监督，逐级建立抓落实的台账，坚持对标对表、每项改革落实跑表计时、到点验收，一个节点一个节点扎实推进，实现梯次接续、前后衔接、纵深推进。

完善发展评估考核体系。评估考核，一般在重大决策部署落实的终期进行，重点是对标对表，突出结果导向，即对照目标任务和时间进度，评估各层级、各部门、各人员任务完成情况，并考核各层级、各部门、各人员完成相应结果的责任。与中长期规划即年度计划框架相对应，评估考核在中长期规划的终期进行，也在年度计划的终期进行。不仅如此，为了保证中长期规划、年度计划的目标任务如期实现，在中长期规划、年度计划的中期等关键时间节点，对阶段性成果也需要进行考核评估。评估考核一般自上而下、逐级进行，上级对下级，对标对表，评估目标任务完成的程度，以此作为考核奖惩的依据。

我国历来重视发挥考核评估的“指挥棒”作用。原中央全面深化改革领导小组第五次会议指出，随着改革方案不断出台，抓落实的任务越来越重，要把抓改革举措落地作为重要政治责任，强化主管部门和一把手责任，不仅要重视改革施工方案质量，更要考核验收改革竣工结果，没有完成或完成不到位的重要问责。原中央全面深化改革领导小组第十九次会议指出，要抓好部门和地方两个责任主体，以责促行、以责问效，形成上下贯通、层层负责的主体责任链条，健全能定责、可追责考核机制，条条线都要拉直绷紧。同时，加大改革实绩考核权重，形成鼓励改革、支持改革的正确用人导向。原中央全面深化改革领导小组第三十七次会议指出，各地要配齐配强各级改革工作力量，加大改革创新在干部考核和提拔任用中的权重，建立健全改革容错纠错机制，形成允许改革有失误、但不允许不改革的鲜明导向。实践证明，针对主要目标任务设置考核指标，注重考核工作成效，坚持结果导向、奖罚分明、强化问责的同时，应坚持激励问责并重，更加强调正向激励，促使被考核对象切实履职尽责、改进工作，切实保证政策目标的实现，充分发挥考核评估的“指挥棒”作用。



准确把握五大思维的内在联系

□ 胡卫 杨紫迦

党的十九大报告提出，增强政治领导本领，坚持战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维，科学制定和坚决执行党的路线方针政策，把党总揽全局、协调各方落到实处。这为我们认识问题、分析问题、解决问题提供了科学思维方法和工作方法。五大思维虽然代表了思考问题的五种不同的独特角度和思维方式，但五大思维不是相互孤立的，而是相互贯通、有机统一的科学思维的整体。在攻坚克难、化解矛盾、驾驭复杂局面的过程中，我们需要从总体上准确把握五大思维之间的内在联系，提高综合运用五大思维的科学思维能力。一定程度上说，五大思维之间的联系可以从“2+2+1”的结构来把握。

第一个“2”是战略思维和底线思维。这一对思维从正反两个方面去思考我们事业前进中的重大问题，是为了确定事业前进的方向、目标、道路、边界而进行的思考，也即前途是光明的、道路是曲折的。战略思维从正面看问题，其基本要求是高瞻远瞩、统揽全局，把握事物发展的总体趋势和方向。事物的发展总是螺旋式上升和波浪式前进的。运用战略思维就是要去伪存真、去粗取精，根据历史发展总体趋势和方向回答我们事业前进的方向是往哪里去，我们的目标是要在事业前进方向上到达什么具体位置，以及通过怎样的道路到达。运用好战略思维，我们总可以在困难和黑暗之中看到光明前景，不会因为“波浪”和“螺旋”而迷失方向。

底线思维则从反面思考问题，其基本要求是凡事从坏处准备，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。前进过程中我们不可避免要面临各种风险和挑

战，有可能出现“黑天鹅”，也有可能遇到“灰犀牛”。对这些不利情况，要有一个总体把握和整体评估。各种风险我们都需防控，但重点是防控那些可能迟滞或中断中华民族伟大复兴进程的全局性风险。防控风险就是划出我们需要坚守的底线，做到居安思危，未雨绸缪。

战略思维所形成的行动指南为我们设定底线、划定边界提供了基本依据和指导，同时又为我们积极作为、勇于担当指明了方向。而底线思维所划定的底线为我们的战略进程建立了风险防范的“护栏”和“防火墙”，为把握战略全局、赢得战略主动确定了边界和范围，使我们的事业在前进中不因风险挑战而严重偏离方向与轨道，不因暂时的挫折和困难而遭受大的破坏。

第二个“2”是创新思维和法治思维。这两个思维是从“破”和“立”两方面出发对怎样推进我们的事业前进而进行的思考。创新思维在于“破”，其基本要求是破除迷信、超越陈规，因时制宜、知难而进、开拓创新。创新思维要求我们不断检视和反思维现有的观念、制度、方法同事物发展的客观现实与总趋势是否相符，不相符的需坚决打破条条框框，创新工作思路，积极探索新举措、新方法、新机制，努力开拓新的工作局面，避免出现“新办法不会用，老办法不管用”现象。当前，改革进入深水区，坚持创新思维必须以更大的政治勇气冲破思想观念的障碍、破除利益固化的藩篱，将创新贯穿于经济社会发展各个领域各个环节。

法治思维在于“立”，其基本要求是增强尊法守法用法法意识，善于运用法治方式治国理政。“治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。”坚持法治思维要求我们把对法治的尊崇、对法律的敬畏转

化成思维方式和行为方式，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。

创新思维和法治思维如同相互协同的两个轮子，体现了“破”和“立”的辩证统一，共同推动我们的事业不断前进。一方面，我们需坚持以法治方式运用创新思维，充分发挥法治在改革创新中的引领作用，做到重大改革于法有据，先行先试有法律授权，在法治轨道上推进改革创新。另一方面，我们应坚持在创新中推动法治思维的运用，及时把创新成果、创新举措制度化法律化，及时修改或废止不适应改革创新要求的现行法律法规，在依法行政、严格执法、公正司法和全民守法等法治环节不断创新法治方法，探索新的法治方式，使法治建设在创新中发展。

最后一个“1”是辩证思维。辩证思维的基本要求是承认矛盾、分析矛盾、解决矛盾，善于抓住关键、找准重点、洞察事物发展规律。坚持辩证思维要求我们以一分为二的、全面的观点看问题，它将战略思维和底线思维中的“正”与“反”，创新思维与法治思维中的“破”与“立”综合起来加以思考，在对立中把握统一、在统一中把握对立。运用辩证思维，关键在于把握好“度”，把握好“正”与“反”、“破”与“立”这些对立面的相辅相成、相反相成、相互依赖、相互转换的关系，找准处理矛盾关系的平衡点，做好综合平衡和统筹兼顾。在谋划工作的过程中应积极克服极端化、片面化、简单化、绝对化，摒弃非黑即白、非此即彼的思维模式，避免在工作中出现“一刀切”“一锅煮”的现象。



智库研究的三重境界

□ 何绍辉

智库研究是提升中国特色新型智库建设成效的重要支撑。因此，如何做好智库研究，进而深入推进中国特色新型智库建设，是当前和今后一段时期内智库学者们所需思量的重要议题。做好智库研究，首先是要弄明白智库研究要达到什么样的目标，也就是智库研究的境界问题。总体来看，智库研究有阐释政策、提出点子和形成思想三重境界。对智库研究境界的认知程度，将影响到智库研究能否做好以及新型智库建设能走多远。

以操作化为导向的政策阐释。这类智库研究主要以阐释政策为主，以解决政府当下面临的特定问题为目的，注重针对性、实用性。一般而言，从事智库研究就是要提出务实管用的对策措施，就是要拿出政府用得上、可操作、够得着的研究成果，就是要想政府之所想、急政府之所急、谋政府之所谋。因此，紧跟政府决策、紧贴政府人员，自然成为智库学者从事智库研究时的现实举措和可行路数。如果做不到这一点，就很难说是在做智库研究，自然就难以拿出好用、管用和能用的接地气、有灵气和冒热气的智库研究成果。另外，抱着阐释政府决策的想法和目的，个别智库学者往往是政府所想即为自己所虑，政府所做即为自己所研，政府所虑即为自己所究。在他们心中，智库研究就是要对政府所出的决策以及即将要作出的决策，或者进行学理上的阐释，或者进行拾遗补缺，或者进行宣传推广。概言之，就是对政府决策进行科学合理的阐释、分析和理解工作。

应当说，政策阐释是智库研究的重要方面，是智库服务政府、企业和社会的重要方式，是智库研究的重要目标之一。但也应意识到，智库除了为政府即将出台的决策或已有的想法进行及时推广、研究和阐释，还应更多地地为政府在相关政策尚未出台时作

出更多符合行业和社会发展实际需要的研究和阐释，为政府更好地作出科学决策、民主决策提供备选方案；应更多地为政府在决策出台后的经济社会影响与作用进行第三方评估、独立评价，为政府更好地完善政策提供建设性意见。如果单单是在已有知识系统和政策百宝箱内进行简单循环，这样的智库研究成果很难达到预想的目的。

以“出点子”为目标的献计献策。这类智库研究主要以提出点子为主，以提出有新意、有创意和有特点的政策方案为目的，注重创见性、创造性。无疑，智库研究就是要给政府民主决策、科学决策和依法决策提供政策建议或备选方案，就是要以能提出为政府所采纳的好主意、好方案、“金点子”为目标追求。为了出点子、也为了出更多的“金点子”，智库学者需进行资料查阅，开展历史研究；需进行经验对照，开展比较研究；需进行科学论证，开展学理探讨。当然，以技术化为目标献计献策，需要避免异想天开，不能只要政府没有提过，不管现实是否可能，自己认为有创新、有亮点、有新意，便形成各类咨询建议文本；需要力戒能打动领导人第一感觉便行，对点子的系统性、思想性和战略性不做过多思量，对点予所涉及的相关政策、法律和制度等缺乏深度研究的想法和做法。

出点子、提建议作为智库研究的重要目标，也是推进政府科学决策、民主决策、依法决策的重要方式，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。智库学者需根据自身的学科积累，提出有创意、有预见的好点子，尽可能地政府决策提供某些启发，注重增强各种点子和对策建议的系统性、战略性和前瞻性，进行后续相关研究，提出既能解燃眉之急又能给出系统之策的良计。需要注意的是，智库研究应注重长期积累、研究聚焦，系统思考、整体谋划，避免“打一枪换一个地方”“哪里热闹哪里

凑”，敢于和善于攻难关、啃硬骨头，进而在党和政府需要时真正能献金策、出良策。

以战略性为追求的深度研究。这类智库研究主要以形成思想为主，以谋划长远发展、瞄准未来需求、推进整体协同为目的，注重研究的系统性、超前性。从类型而言，可以把研究大体分为智库对策研究与学术理论研究。不论是智库对策研究还是学术理论研究，都有特定的研究方法和研究目标。但由于二者在研究手法、研究目标和研究实效上的差异，在实践中难免存在“误解”。其实，学术研究并不是自说自话、自娱自乐，没有实用性和实效性。智库研究也绝不是只写政论性文章，没有理论性、不讲方法论。不少智库学者尤为强调研究的超前性、思想性、理论性和战略性，注重形成能够系统指引经济社会发展的战略思想、顶层设计和长远谋划。智库学者的政策研究报告，一般也是也必须是持续性研究的产物，是智库学者长期耕耘和持续积累的结果，而不单纯是对已有政策的阐释或者某个突发奇想的点子。能否拿出对政府决策、企业发展和社会进步具有指导性价值的思想理论，让决策者豁然开朗，让社会平稳运行，这是智库研究者所需肩负的重要使命，也是智库研究的至高境界。

总之，阐释政策、提出点子、形成思想是智库研究的三重目标。从研究追求而言，智库学者理当以拿出对政府决策有指导性价值的系统性思想和战略性谋划为最高目标和价值追求，尽可能多地给政府和企业提供更多更好的备案方案或政策建议。

