

完善重大政策评估制度

□ 李志军



党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，要健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定的渠道，提高决策科学化、民主化、法治化水平。这是健全决策机制、提高决策科学化和法治化水平的一项重要制度安排，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

党的十八大以来，我国高度重视科学决策、民主决策，大力推进国家治理体系和治理能力现代化。2015年1月，《关于加强中国特色新型智库建设的意见》明确提出，要建立健全政策评估制度。在中央层面，一些重大改革方案、重大举措在出台前委托第三方进行评估；对有关重大决策部署和重大政策措施落实情况进行督查时引入评估机制；有关部门正在研究制定建立健全政策评估制度的指导性文件。同时，一些地方和部门也开展了政策评估工作，有的还出台了针对特定领域（或类型）政策评估的指导性文件。实践证明，重大政策评估是国家治理体系建设的重要内容，是推进国家治理能力现代化的重要举措，是中国特色的治理方式，是政府管理创新的重要举措，是促进重大政策落到实处的主要方式，对完善有关改革方案和重大政策，提高改革决策和政策的科学性、准确性，发挥了重要作用，具有十分重要的意义。

当前，国内国际发展环境快速变化、错综复杂，社会利益趋向多元、矛盾频发，国家治理和政策制定的难度不断加大。国家治理体系和治理能力现代化的推进、机构改革和行政改革的深化、政策质量的提升，都要求抓紧健全重大政策评估制度，推进重大政策评估制度化、规范化、程序化，尽快建立起科学、有效的评估体

系。只有这样，评估工作才能走上健康发展的轨道，评估的作用才能得到充分、有效的发挥。

根据我国国情和现实情况，推动重大政策评估制度化、规范化、程序化，需要着力解决好以下几个问题。

确立政策评估的地位。应研究制定和出台相关的法律、规章或指导性文件，确立重大政策评估的地位。应明确各级政府制定的重大改革方案和重大政策措施在出台前要进行评估，在实施一段时间以后也要进行评估。规范评估主体、客体的权力与责任，对评估原则、评估类型、评估程序、评估结果的使用和公开及评估机构、人员组成、经费使用等做出明确规定，从法律上保证重大政策评估的地位，推动评估工作走上独立、规范和法制化的道路。

重视发挥人大和财政、审计的独特作用。对于各级政府颁布实施的政策，建议由同级人大常委会或其专门委员会负责组织评估，并对评估过程进行监督。任何一项重大政策的出台和实施，都需要财政资金的支持，都需要审计部门的参与，因此需重视发挥财政、审计等综合部门在重大政策评估中的监督、评价和推动作用。

加强评估机构和人才队伍建设。各级政府所属政策研究机构、党校、社会科学院、高等学校等可以承担政策评估的具体工作，并对这些机构进行评估规范、整合，保证评估工作的公正、客观和独立性。鼓励和引导民间政策评估机构的发展，充分发挥民间评估机构体制灵活、专业化强、客观公正、社会关系广泛的优势，特别应注意赋予民间评估机构的独立地位。加大评估专业人才的培养力度，通过学历教育和在职培训，提高评估人员的专业化水平。

探索适合国情的评估理论、评估方法和评估技术。当前，需不断加强

评估理论和方法体系建设，参照先进、实用的评估方法与制度设计，比如内部评估与外部评估相结合、定量分析与定性分析相结合、专家评估与民众参与相结合、事前评估与事中事后评估相结合、中央部门和地方政府相区别等，并结合实际情况，探索适合我国国情的评估理论、评估方法和评估技术，做好知识储备和研究储备，不断提高重大政策评估的针对性、有效性。注重结合新业态、新发展，重视量化方法的应用，重视互联网、大数据、人工智能等新一代技术和资源在政策评估中的运用，尤其应当区别政策评估与既有较为成熟的项目评估，探索建立适合我国国情的政策评估理论和方法。

提供必要的经费保障。重大政策评估是一项耗资较大且复杂的系统工程，需要各种专业人才参与，需要收集大量的资料和数据，经历较长时间的分析和研究评估过程，因此需要提供独立的经费保障。一方面应重视评估经费预算保障，确保政策评估拥有充足的财政资源。另一方面在政策评估体系的建设中，可探索建立垂直的财政支持渠道，保障政策评估经费来源的独立性。

提高重大政策评估的透明度。应扩大公众参与，增加政策制定过程中

政府与社会、民众的互动，增进民众对于公共政策的理解，减少政策推行过程中的误解和阻力，保证评估结论客观公正，提高评估质量。建立政策评估信息系统，完善政府信息公开制度。根据不同情况，把可公开的政策评估信息对公众发布，接受公众监督和评议。

重视评估结果的应用和反馈。重大政策评估主要通过发现改革方案或重大政策在设计 and 执行中存在的问题，对不合理或不适当的政策目标加以修改，最终改善方案或政策结构。通过评估，不断地改进、修订和补充改革方案和政策内容，使整个改革方案和政策形成“制定—评估—执行—评估—完善”的良性循环。应完善政策评估结果的反馈处理机制，针对政策评估结果，建立制度化的反馈机制，确保成文的评估报告传达到被评估部门，并提出有针对性的整改意见和建议。明确整改程序和上报流程，保证评估发现的问题及建议都能得到落实，确保政策评估结果得到有效应用。为了更好地保证这一目标的实现，需要将评估结果与评估对象的绩效考核挂钩。

公共决策

陆海统筹的着力点

□ 黄任望

党的十九届五中全会提出，坚持陆海统筹，发展海洋经济，建设海洋强国。这是把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的一个重要部署，必须深入学习领会并贯彻落实到推进经济社会高质量发展的实践中去。

陆海统筹的由来与内涵

1996年，国家海洋局就提出，要根据海陆一体化的战略，统筹沿海陆地和海洋区域的国土开发规划，坚持区域协调发展的方针，逐步形成不同类型的海岸带国土开发区。这里的海陆一体化就是陆海统筹的雏形，其本质是要在沿海地区土地与海洋开发、管理中倡导和坚持系统观。2010年，“十二五”规划首次提出陆海统筹，强调要坚持陆海统筹，制定和实施海洋发展战略，提高海洋开发、控制和综合管理能力。2012年，党的十八大报告首次正式提出建设海洋强国的目标任务。2017年10月，党的十九大报告再次强调，坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。陆海统筹的定位越来越明确，主要围绕区域经济发展、海岸带与海洋综合管理两大主题。

广义的陆海统筹具有多种学科背景，如地理学、经济学、环境学、海洋学、海洋管理、政治学等。这使得陆海统筹在不同语境下指向不同的议题内涵。一种是发展议题，如沿海地区经济发展、生态文明构建、国土空间布局优化、陆海保护发展等。这里的陆海统筹是区域经济、海岸带与海洋综合管理的一个重要概念。另一种是战略议题，陆海统筹会被用来表述国家的地缘政治概念和战略原则，如海洋和陆地的二分与统筹、海权与陆权的选择与平衡、中国的东西双向战略、边防与海防的力量建设等。在理

论研究、政策制定和管理实践中，应当对陆海统筹的具体内涵以及政策语境、适用条件进行严格界定。

为什么要坚持陆海统筹

坚持陆海统筹，是我国尤其是沿海地区经济社会健康、可持续发展的客观需要。随着人口趋海移动、濒海居住，沿海地区经济快速增长，海岸带和近岸海域自然资源短缺、陆海环境污染、生态系统退化等问题日益凸显。这些问题已经不可能通过就陆地论陆地、就海洋论海洋的单一方式解决。要解决沿海地区发展面临的矛盾，协调好区域内资源、环境、生态与人口、社会、经济之间的关系，就必须将海岸带“陆地”和近岸“海域”视为一个整体环境和生态系统，实行陆海统筹。

陆海统筹是海岸带与海洋综合管理的题中应有之义。与传统条块分割式的海洋管理不同，海岸带与海洋综合管理坚持整体观和系统方法，强调跨部门以及空间、科学和国际的综合。空间综合的前提和基础就是陆海统筹。陆海统筹的主要目标是海岸带和海洋自然资源的可持续开发和利用，通过一个动态、跨学科、重复的参与过程，促进沿岸和海洋的生态环境、经济、文化、居民健康与娱乐等较长期价值之间的平衡和协调。

坚持陆海统筹，符合海洋事业、海洋管理的国际潮流和发展大势。从20世纪60年代开始，世界范围内兴起一场新海洋治理运动，提倡实施海岸带与海洋综合管理。新海洋治理运动大致分为两个阶段：一是探索、形成阶段，亦即一般意义上的海岸带与海洋综合管理阶段，主要是从1960到1980年代。二是成熟、升级阶段，亦即以生态系统为基础的管理方法应用阶段，从1990年代一直延续至今。过

去30年，联合国机构颁布的系列重要议程和行动计划，以及有关国际机制，确立了海岸带与海洋综合管理的主要框架、实施准则，甚至还提供了具体方法和技术指引。我国从1994年开始，在个别沿海地区试行海岸带与海洋综合管理，创造了相关经验，获得国际社会好评。

在新发展阶段如何坚持陆海统筹

当前，坚持陆海统筹，可从以下几个方面着手。

一是在“五位一体”总体布局与推进国家治理体系和治理能力现代化系统工程当中寻找定位、提升动力。陆海统筹既是战略目标，也是政策手段，在“五位一体”总体布局、沿海地区经济社会发展中具有重要的治理价值。陆海统筹可以在国家重大发展战略当中发挥重要作用。当前，我国海洋治理体制、机制不断完善，新一轮机构改革为海洋事业、海洋管理注入了新的动力、确立了新的起点，同时也为陆海统筹扫除了障碍。在新的历史条件下，陆海统筹可以更加顺利、有效的落实。

二是聚焦陆海统筹的定位和内涵，紧扣目标、把准方向。近几年，党中央、国务院颁发的系列重要文件不断强调坚持陆海统筹。《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》要求“推动陆海统筹发展”。《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出，要加强陆海统筹，以海岸线为基础，统筹编制海岸带开发保护规划，强化用途管制，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。《国家生态文明试验区（海南）实施方案》则明确要把海南建成陆海统筹保护发展实践区。陆海统筹的目标和方向是优化国土空间

布局、推进区域协调发展的，是推动绿色发展、加强生态环境治理。

三是在新海洋治理探索与实践当中加快转型、寻求突破。应从传统的陆、海分割管理向基于生态系统的海岸带与海洋综合管理加快转型。重点做好海岸带规划、立法和管理工作。将海岸带与海洋综合管理的管辖范围从过去的近岸海域向陆地和远海延伸，并在海岸带土地空间规划、利用、管理以及沿岸陆地生态环境保护工作中增加海洋要素及其相关标准。同时，及时修订、完善海域使用管理法律法规，在陆海统筹方针指导下做好与土地管理的衔接。

四是在具体、一线的海岸带与海洋综合管理工作中突出治理思维、引发群体智慧。海岸带与海洋综合管理的具体方法和主要手段是空间规划。空间规划的科学性、有效性取决于海岸带土地和海域空间的自然属性、社会属性，以及功能的充分显露和协调平衡。因此，可以探索建立一种新的治理方法和机制，适当鼓励各个利益主体和相关方、事业组织、研究机构、媒体等积极参与，充分表达合理意见和正当诉求，通过群体智慧在海洋治理领域实现善治。

五是做好组织和技术保障。各级自然资源管理和生态环境保护职能部门需加强队伍建设和人才培养，建立和加强专业智库网络。应善于把重大决策和管理上升为同级政府的管理意志和重要决策，提高权威性和综合执行能力。积极组建跨部门联席工作机制，加强协调、形成合力。同时，积极运用大数据、人工智能等高新技术，提高治理能力和治理水平。

国家治理

危机领导力是危机处置的创新力、引领力、行动力等诸多要素的综合。提升危机领导力，需坚持问题导向，发现短板和不足；坚持目标导向，确定价值方向；坚持结果导向，评估应对方案。统筹三个导向并实现制度化，是提升重大危机领导力的关键。

坚持问题导向，提升公共卫生应急领导力的思路创新能力。坚持问题导向，及时发现问题，谋划解决问题，是危机领导力行动的起点，因为问题是危机处置领导行动的起点，是危机应对方案的依据。重大危机挑战是事物矛盾运动发展到高级阶段的标志，问题是矛盾的外显，也是推动矛盾解决的驱动力。在问题导向下，通过发现问题、解决问题、接续创新、渐进积累，就能够推动危机处置领导力的形成。

新中国成立初期，我们面临着疫病丛生、缺医少药、家底薄弱的局面，各种急性传染病、寄生虫病和地方病形成严重危机挑战。面对这一局面，我国大力开展爱国卫生运动，发动应对传染病的人民战争，消灭了天花、血吸虫病等传染病，获得国际社会的广泛好评。随着经济和社会环境变化，新发传染病出现，我国疾病控制的体系建设、技术能力、防控资源、市场化等问题开始凸显。为此，我国全面改革疾病防控体系，实施优化制度、改进管理、发展科技、组建队伍等改革措施，提升了公共卫生事件处置能力，为后续的疫情应对奠定了基础，显示了及时发现问题、不断创新解决方案的危机领导力优势。

坚持目标导向，确定公共卫生应急领导力的方向引领能力。坚持目标导向，确定价值方向，找准依靠力量，决定了危机领导力的方向引领能力。新时代公共卫生改革中，明确了疾病防控的公益属性，以及突发公共卫生事件应对中人民至上、生命至上的价值目标，这成为危机应对行动科学有效的关键。2018年党和国家机构改革坚持以人民健康为中心的导向性价值原则，提出“将健康融入所有政策”的改革目标，各级卫生和计划生育部门改为卫生与健康部门。聚焦人民健康的方向，为后续有效应对突发公共卫生事件奠定了价值基础。

目标导向决定了在公共卫生事件处置中疫情防控的方向和重点，以及事件处置中的依靠力量。践行目标导向，需实施防控信息公开、新闻及时发布、舆情沟通引导等措施；为保障人民群众正常生活，应及时组织生产、加强物流供给等。同时，发挥基层党组织的战斗堡垒作用，紧紧依靠广大群众、基层社区的力量，实行联防联控、群防群控，打一场疫情防控的人民战争。与此同时，与世界各国共享疫情信息和救治经验，提供人力、物力和财力支援，全面提升应对国际公共卫生事件中的危机领导力。我国在此次新冠肺炎疫情危机应对中，坚持了人民至上、生命至上以及依靠群众、广泛动员等目标导向，成为迅速控制疫情、阻断蔓延的中国密码，显示了危机管理中的价值领导力和方向引领能力。

坚持结果导向，检验公共卫生应急领导力的行动实施能力。坚持结果导向，提高行动的准确性，确定衡量标准，决定了危机领导力的行动实施能力。问题发现、思路确定、方向找准之后，危机领导力行动最终还要在危机情景下有效实施。试错法就是用结果导向不断校正人类对未知领域探索行动的根本方法。我们在改革中的“摸着石头过河”，就是不断地以“摸”的结果作为导向，来校正“过河”行动，并以此优化改革发展和风险挑战应对举措。同时，危机应对绩效的最终评判标准，不是靠动机是否良好、计划是否周全、措施是否完善，而是看结果是否满意、成果是否普惠、效果是否优化。结果导向是政策绩效接受实践检验的要求，也是辩证唯物主义实践观的重要体现。

2020年初，疫情防控的危机领导力行动实施过程，充分应用了结果导向的危机领导力方法。新冠肺炎疫情属于新发传染病，人类对此缺乏明确的流行病学和病原学认识，很难进行准确及时的预防预警，更无现成的有效诊疗方法。在疫情防控中，医学专家根据临床病例，持续调整防护措施、用药方

提升公共卫生应急领导力

□ 李明

案、护理方法等，不断完善新型冠状病毒肺炎诊疗方案，发挥新冠肺炎疾病诊治的专业性指导、引领作用。在疫情防控中，党和政府领导全国人民统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，各项经济社会发展指标缓慢回升，疫情防控效果显著，展现了用数据说话、以绩效检验的危机应对结果导向。

危机领导力的问题、目标、结果三个导向是一个有机整体，问题导向设定了危机领导力的起始点和着力点，目标导向提供了危机领导力的价值标准和行动方向，结果导向确立了实践依据和绩效标准，三个导向共同推动了危机领导力的形成和完善。在疫情防控过程中，以问题导向全面认识疫情，评估信息管控、患者救治、封闭隔离、应急物资、慈善捐赠等领域的短板和漏洞；以目标导向精准认定价值取向，确立人民至上、生命至上、群防群控、人类卫生健康共同体等理念主导的防控方案；以结果导向检验评估防控实践，考核病患救治方案、疫情防控策略以及实现价值的最终绩效。

同时，还应通过制度优化创新，推动三个导向下危机领导力制度的固定化、规范化，从根本上构建制度领导力。非典后，我国有针对性地强化疾控治理体系，增强疾控科学研究，构建公共卫生应急制度等，增强了危机的制度领导力，这些都在疫情防控中发挥了巨大作用。为此，坚持三个导向，提升危机领导力的最终目标，是要完善疫情防控立法，建设配套制度，将问题发现、方案形成、目标选定、绩效考评等各方面固定化，并上升为系统完备、科学规范、运行有效、执行有力的疫情防控制度体系。将中国特色的危机领导力制度化，是形成制度领导力的关键。

