

广州市情丛书

广州市人民政府地方志办公室 编

新常态下的公共
决策服务理论探索

——以广州实践为视角

Exploration on Public Policy—Making
Theories under the New Norm
——A Perspective Based on Guangzhou's Practice

谭炳才 著

光明日报出版社

广州市情丛书

广州市人民政府地方志办公室 编

新常态下的公共 决策服务理论探索

——以广州实践为视角

Exploration on Public Policy—Making
Theories under the New Norm
——A Perspective Based on Guangzhou's Practice

谭炳才 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下的公共决策服务理论探索：以广州实践为
视角 / 谭炳才著. -- 北京：光明日报出版社，2016. 8
ISBN 978-7-5194-1769-7

I. ①新… II. ①谭… III. ①社会服务—管理决策—
研究—广州 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 202530 号

新常态下的公共决策服务理论探索：以广州实践为视角

著 者：谭炳才

责任编辑：宋 悦

责任校对：赵鸣鸣

封面设计：中联学林

责任印制：曹 净

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010-67078251（咨询），67078870（发行），67019571（邮购）

传 真：010-67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn songyue@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：北京天正元印务有限公司

装 订：北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710×1000 1/16

字 数：253 千字

印 张：15

版 次：2017 年 1 月第 1 版

印 次：2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5194-1769-7

定 价：48.00 元

版权所有 翻印必究

《广州市情丛书》编审委员会

主 任：黄小晶

副主任：胡巧利 叶文昕

委 员：（按姓氏笔划排列）

卢玉华 阳晓儒 陈文敏 林燕英

常国光 曾 新 谢建新

编 务：郑剑锋 刘德敏

《广州市情丛书》出版说明

广州，国家历史文化名城、国家中心城市、国际商贸中心和综合交通枢纽。公元前214年，秦平岭南，建番禺城，至今已2230年的建城历史，经历滥觞、开拓、发展、繁荣的沧桑巨变。中华人民共和国成立后特别是改革开放以来，广州城市建设全面提速，城市布局不断优化。1998年起，围绕“一年一小变”“三年一中变”“十年一大变”的目标，加快城市交通设施、市政工程建设步伐。2000年，广州提出“东进、西联、北优、南拓”的城市发展战略，番禺、花都撤市设区，城区面积增加近两倍，广州城市格局由“云山珠水”拓展为“山水城田海”。2014年2月，广州新一轮行政区划调整，市辖区面积从3843.43平方千米扩大至7434平方千米，“大广州”破茧而出。

广州作为海上丝绸之路发祥地和岭南文化中心地，有着辉煌的商贸发展史和灿烂的历史文化。深入挖掘广州丰厚的历史文化资源，开展重大决策、重要产业、重大事件等专项资料的搜集整理，形成独具特色的市情资料成果，不仅能弥补地方志资料年报的不足、丰富广州第三轮修志资料，而且能服务经济社会发展大局，提高公共文化服务能力和水平，满足广州市各级党委政府、社会各界和广大人民群众的不同需求，使其“较快地了解一个地方的山川地貌、乡情民俗、名流商甲，桑麻农事，可以从中找出有规律性的东西”（习近平总书记语）。

《广州市情丛书》系列共12本，选题围绕“资政、存史、育人”的宗旨，着眼于服务城市中心工作、服务社会、服务市民，涵盖广州政治、经济、社会和生态建设以及历史文化等方面，包括《三朝古都广州》《大城

善治》《广州现代工业和信息化服务业》《广州现代服务业》《发展中的广州现代农业》《广州文化创意产业》《新常态下的公共决策服务理论探索》《广州现代城市建设与环境治理》《生活垃圾处理的广州之路》《广州社会保障事业发展研究》《广府居家习俗》《变革中的广州》，注重突出广州地方特色和时代特色，也有较深入、较系统的理论总结，较全面地反映广州风土人情和社会生活各方面的发展情况。

为编好《广州市情丛书》，广州市人民政府地方志办公室广泛发动社会力量，从政府相关部门、研究机构、高等院校和社会组织中选择熟悉广州市情的实际工作者、具有较高学术素养的专家学者担任主编、作者，并组织专家对丛书编写提纲进行评审。在此，对各有关单位、各位专家学者的大力支持、辛勤耕耘和热情付出表示衷心感谢！地情文献具有不可替代的重要文化价值和研究价值，随着时代的发展和科技的进步，地情文献的开发利用将会更加有效，地情文献的价值将会得到更好的发挥。

广州市人民政府地方志办公室

二〇一六年九月三十日

目 录

CONTENTS

第一部 公共决策服务的基础理论	1
第一章 公共决策服务的基本概念	3
第一节 公共决策服务的兴起、对象与目标	3
第二节 公共决策服务的内涵与定位	8
第三节 公共决策服务的主体与客体	12
第四节 公共决策服务的模式选择	13
第二章 新常态下公共决策服务的功能、特质与趋势	16
第一节 新常态下公共决策服务的基本功能	16
第二节 新常态下公共决策服务的特质	18
第三节 新常态下公共决策服务的发展趋势	19
第四节 公共决策咨询程序	20
第三章 公共决策服务的理论支持	23
第一节 软科学论	23
第二节 公共产品理论	26
第三节 智库论	30
第四章 发达国家公共决策服务的特征与模式选择	33
第一节 发达国家公共决策服务的特征	33
第二节 英法韩公共决策服务模式选择	37
第三节 中外决策咨询服务比较	41

第二部 公共决策服务的需求	45
第一章 目标定位需求	47
第一节 政治目标定位	47
第二节 经济目标定位	48
第三节 城市目标定位	49
第四节 生态目标定位	50
第二章 战略选择需求	52
第一节 经济发展战略选择	52
第二节 区域协调发展战略选择	61
第三节 可持续发展战略选择	64
第四节 社会管理战略选择	65
第三章 发展规划需求	69
第一节 规划编制的种类	69
第二节 规划编制的依据、原则、要素	70
第三节 规划编制协调机制	71
第四节 规划论证制度	73
第四章 政策支持需求	74
第一节 需求管理政策体系	74
第二节 供给管理政策体系	76
第三部 公共决策服务的方法论	81
第一章 认识方法论	83
第一节 世界经济发展	83
第二节 发展阶段理论	87
第三节 区域发展比较	91
第二章 思想方法论	94
第一节 战略思想	94
第二节 辩证思想	96
第三节 底线思想	98

第四节 法治思想	101
第三章 决策服务方法论	106
第一节 解近忧	106
第二节 热应对	111
第三节 谋远虑	115
第四节 出实招	121
第四部 公共决策服务从业者综合品质	125
第一章 政治素养	127
第一节 政治信仰	127
第二节 政治规矩	130
第三节 政治才能	132
第二章 理论素养	136
第一节 理论指导与实践基础的统一	136
第二节 当前实际与发展阶段的统一	139
第三节 改革开放与创新驱动相结合	147
第三章 岗位素养	151
第一节 调研能力	151
第二节 写作能力	155
第五部 广州公共决策服务的实践探索	161
第一章 广州公共决策服务的兴起、架构与成效	163
第一节 广州公共决策服务的兴起	163
第二节 广州公共决策服务的架构	168
第二章 广州公共决策服务的成效、问题与出路	172
第一节 广州公共决策服务的成效	172
第二节 广州公共决策服务的问题	173
第三节 广州公共决策服务的出路	176
第三章 广州走新型城市化道路决策实证分析	180

第一节 确立广州走新型城市化道路战略的背景	180
第二节 广州走新型城市化道路的探索	182
第三节 对广州走新型城市化道路决策的中期评估	191
第四节 对广州走新型城市化道路的决策特点评价	197
 附录 1	199
中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强中国特色新型智库建设的 意见》	199
 附录 2	206
广州市重大行政决策程序规定	206
 附录 3	213
广州市重大行政决策听证试行办法	213
 附录 4	220
广州市重大民生决策公众意见征询委员会制度(试行)	220
 参考书目	224
 后 记	226

第一部

01

| 公共决策服务的基础理论 |

当前国际，将科学研究分成基础研究、应用研究和试验发展研究三大类。公共决策服务理论其研究属于应用型对策研究，属于哲学社会科学、软科学，是以向公共部门提供决策咨询服务为目的理论。在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度，这是在中央文件中首次提出“智库”概念，标志着我国新型智库建设达到了空前重视的程序。在增速换挡、结构优化、动力转换的发展新常态下，对公共决策服务尤其是新型智库，提出了更高要求，要求研究领域更宽、服务范围更广、服务质量更有效率。因此，在不断变革的大环境中，加强对公共决策服务的基础性理论研究，探索其内生变化演变的机理，培育更多高素质的决策咨询服务人才，对提升公共决策服务质量水平很有必要，十分有意义。

第一章 公共决策服务的基本概念

第一节 公共决策服务的兴起、对象与目标

一、公共决策服务兴起

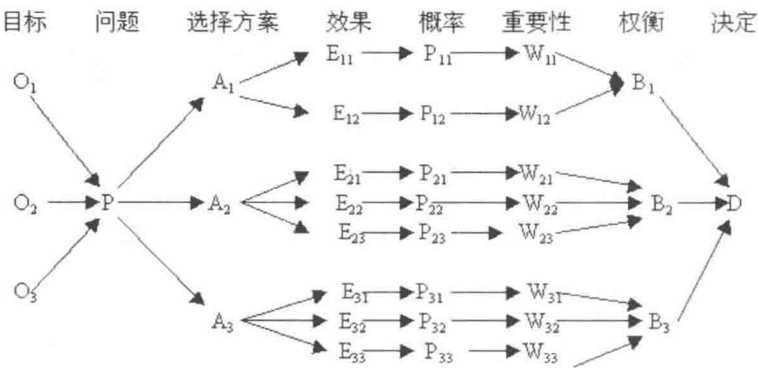
(一) 西方公共决策服务兴起。讨论公共决策的问题,要先从讨论公共政策开始。公共政策是国家或政党为实现一定历史时期的路线和任务而制定的行动根据和准则,是一种含有目标、价值与策略的大型计划。它源于西方,在国外一般称为政策分析,政策分析实质上就是“政策科学”。它形成于20世纪50年代兴起的“政策科学运动”(policy sciences movement),是第二次世界大战后兴起的一个全新的跨学科、应用性研究领域,它的出现甚至被说成是当代西方政治学和行政学乃至整个西方社会科学的一次“革命”。哈罗德·拉斯韦尔是第一位把政策分析与科学联系起来思考,提出政策科学概念的政治学家。他在1951年与丹·勒纳(Daniel Lerner)合编的《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》一书中,对政策科学的内容加以系统介绍和说明。他把政策制定划分为信息、建议、法令、援引、实施、评价、终止等七个过程。1971年,拉斯韦尔又写了《政策科学展望》一书,使他成为现代政策科学的先驱和当代政策科学领域最有影响的学者。拉斯韦尔认为,公共政策学是关于民主主义的学问,须以民主的政治体制为前提,还须对政府和政治权力具有敏锐的洞察力;它的哲学基础是逻辑实证主义,一门对于时间和空间都极敏感的学问,是一门以社会变迁和发展为研究对象、以动态模型为核心的学问。

从内容上理解，政策与决策没有本质上的区别。政策是由政府、政党提出或采用的一套行动准则、设想、计划，是做决定的基础，包括总体目标和可行步骤。决策包括决策者、决策目标、技术环境、决策程序、备选方案、决策结果、决策评估等要素，强调了做决定的行为或过程，是经过深思熟虑、有选择地达成的决定，可能是多种备选方案（决策树）中最好的一种方案，同时更多地强调运用科学手段与分析工具。因而，在现代社会中，公共决策比公共政策内涵更科学、研究领域更宽广、概念更加现代。当前，人们更多地使用公共决策这一概念。服务，是履行职务，为大众做事。公共决策服务就是为履行公共决策职务而提供的服务，它的兴起伴随着公共决策的需要而兴起，基本上与公共政策服务同步演变发展。

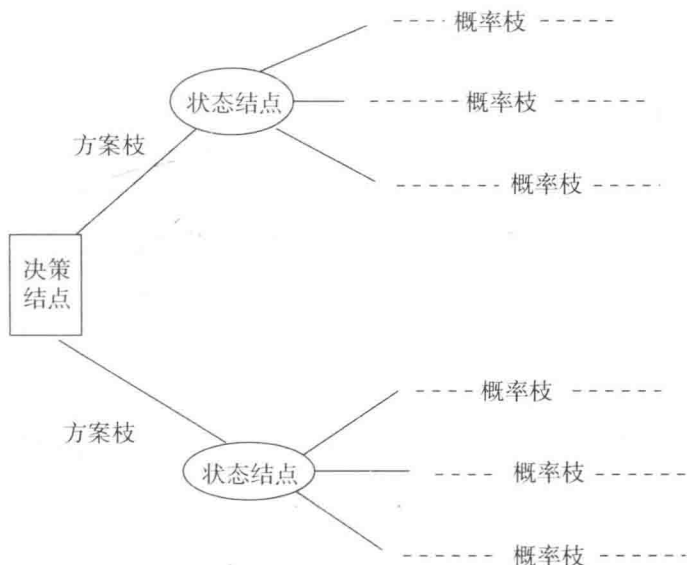
专栏一：决策树

决策树（decision tree）一般都是自上而下生成的。每个决策或事件（即自然状态）都可能引出两个或多个事件，导致不同的结果，把这种决策分支画成图形很像一棵树的枝干，故称决策树。

决策树就是将决策过程各个阶段之间的结构绘制成一张箭线图，见下图：



决策树的构成有四个要素：（1）决策结点；（2）方案枝；（3）状态结点；（4）概率枝。如图所示：



(资料来源: MBA 智库百科)

(二) 我国公共决策服务兴起。在我国,对公共政策学的研究起步较晚。20世纪80年代初,我国学术界开始呼吁建立一门“政策学”。十一届三中全会后公共政策学作为一门新兴学科在中国应运而生。1983年,孟繁森在《理论研讨》杂志载文呼吁建立一门研究党和国家生命的科学——政策学。1984年,李铁映在《哲学研究》发表《决策研究论文》,指出决策须由硬结构和软结构组成。1997年初,北京大学建立公共政策研究所,宁骚教授任所长,这是全国高校系统中第一个公共政策研究所。我国第一本比较系统地对政策进行研究论述的专著——《政策学研究》,著者王福生认为:政策学是一门用现代科学方法对政策的制定和执行过程给予评价并探索其规律的学问;是从政策角度探索解决社会问题的方法,由此可以推导如下:政策学(中国)=政策分析(国外)=政策科学(国外)。我国学者李忠尚认为:政策科学是一门运用现代科学决策理论和定性定量相结合的系统方法,对公共政策制定和执行过程给予分析、评价并探索其规律的综合性新兴学科,核心是致力于政策系统的改进。比较早的著作还有孙光著《政策科学》和张金马著《政策论》。

党的十八大以来,决策理论研究、新型智库建设得到了前所未有的重视。习近平总书记多次对智库建设作出重要指示,强调“智库是国家软实力的重要

组成部分,要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式,为中央科学决策提供高质量的智力支持”。党的十八届三中全会首次把“加强中国特色新型智库建设”写进党的文件,上升为国家战略。2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅出台了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,为全国建设新型智库提供了前所未有的发展机遇。该意见就重大意义、指导思想、基本原则和总体目标、构建中国特色新型智库发展新格局、深化管理体制改革、健全制度保障体系、加强组织领导等方面作了全面阐述,指出中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构,理论创新是其关键和核心,规划到2020年重点打造建设近百个新型、高端智库体系。2016年2月中办国办印发《关于全面推进政务公开工作的意见》,要求推进决策公开,实行重大决策预公开制度,除依法应当保密的外,在决策前向社会公布决策草案、决策依据,广泛听取公众意见,探索利益相关方、公众、专家、媒体等列席政府有关会议制度。建设新型智库、建立决策公开制度,标志着我国的国家治理能力现代化已经进入一个崭新历史时期。

专栏二:软实力

软实力,是相对于经济发展基础、城市基础设施、先进制造业、科技发展能力等硬实力而言的,是指一个城市、一个地区思想创新、战略思维、文化思考、制度建设的能力,是影响自身发展潜力和感召力的根本因素。美国哈佛大学教授约瑟夫·奈将综合国力分为硬实力与软实力两种形态。硬实力(HARD POWER)是指支配性实力,包括基本资源(如土地面积、人口、自然资源)、军事力量、经济力量和科技力量等;软实力(SOFT POWER)则分为国家的凝聚力、文化被普遍认同的程度和参与国际机构的程度等。约瑟夫·奈把软实力概括为导向力、吸引力和效仿力,是一种同化式的实力——一个国家思想的吸引力和政治导向的能力。

(三)中外智囊机构概况。纵观中外发展史,每一个强大国家的崛起和发展,都伴随着该国智囊机构的涌现。现代意义上的智库于20世纪初诞生于美国,七八十年代迎来发展高峰期,数量骤增、类型多样、研究范畴广泛,如今遍布全球。《全球智库报告2014》显示,目前全球共有6681家智库,其中美国

以 1830 家位居首位,中国 429 家居第二,英国 287 家居第三。全球顶级智库前 10 位中,美国布鲁金斯学会、卡内基国际和平研究院、战略与国际研究中心、兰德公司等占据 6 位,其余 4 位为英国皇家国际事务研究所、英国国际战略研究所、比利时布勒哲尔国际经济研究所和瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所。中国社科院、国务院发展研究中心等 7 家中国智库入围全球顶级智库前 150 位。

二、公共决策服务对象

公共决策服务的对象是公共组织,主要是政府部门。公为平均,共为合力。公共,就是公有的、公用的,共同进行平均分配。组织,就是指人们为实现一定的目标,互相协作结合而成的集体或团体。公共组织就是以公共利益为导向,管理社会公共事务,提供公共产品和公共服务,维护和实现社会公共利益为目的,拥有法定的或授予的公共权力的所有组织实体。公共组织包括政府与非营利组织。在社会生活中,有一些组织的目的是为了地更好地服务于个人或私人利益,其行为不会直接地或显而易见地影响其他组织或个人,如经济组织;但有一些组织其目的是服务于社会公众,其行为对其他组织或个人都会产生直接的影响,这类组织就是公共组织。公共组织具有四方面的基本属性:

(一)公共性。公共组织产生于社会公共需要,其“为公众所共用”的性质决定了其基本功能是维护社会的公共利益,解决社会的公共问题,组织的宗旨是为社会提供公共产品和服务。

(二)服务性。公共组织是指以生产公共产品和提供公益服务为目标的非营利机构,包括政府、学校、医院、福利院等部门,大多以服务产品的形式体现出来。维护和实现好社会公众的利益,是公共组织的唯一目标价值。非营利性是一切公共组织的共性。

(三)社会性。表现在直接从事社会公共事务,承担社会职能。在解决社会公共事务的整个过程中进行必要的协调和监督,保证社会事务正确、有效和顺利解决,社会公共事务解决的效果评价以社会公众满意度为衡量标准。

(四)稳定性。与其他社会组织如企业组织相比,它的结构较少发生变化,管理模式也较少发生根本性变革。公共物品的显著特征是消费的非排他性和非竞争性,并且由于相当部分的公共产品耗资巨大、投资收益的周期较长。

三、公共决策服务目标

公共决策服务的基本目标是确保人类社会发展的正确方向,减少决策失误,