战略参考

俄罗斯智库评价“一带一路”战略

□张琳娜

2013年9—10月间，中国先后提出共同建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略倡议，引起了世界各国的广泛关注。俄罗斯是这一进程的重要参与者，俄智库学者亦对此表现出极大的兴趣和研究热情，他们纷纷对“一带一路”战略提出自己的看法，并就其实施的现实意义、存在的问题以及对俄罗斯的影响进行深入的思考和分析。

肯定“一带一路”

俄罗斯高等经济研究大学欧洲及世界综合研究中心主任季莫费·博尔达切夫指出，中国新一代领导人提出重建古老贸易通道的设想，其中包括“丝绸之路经济带”“21世纪海上丝绸之路”“孟中印缅经济走廊”和“中巴经济走廊”。这些尚处在萌芽状态的项目旨在建立连接欧亚非三块大陆的纽带，构建东起西太平洋沿岸、西到波罗的海的广阔贸易网络，为融资和货币一体化创造条件。

莫斯科国际关系学院东亚与上海合作组织研究中心研究员伊戈尔·杰尼索夫表示，与将耗时多年、可替代巴拿马运河的尼加拉瓜运河项目不同，从严格意义上讲，“一带一路”并不是一个有着明确完成时间、行动清单和具体数据指标的经济项目，而是中国扮演全球治理新角色过程中的重要一步。这是实现中国梦的“国际版”，是中国在由大国向强国转型时期采取的重大外交策略。

俄罗斯联邦外交部外交学院副院长亚历山大·卢金称，俄罗斯对“新丝绸之路”概念表示欢迎，不过俄方更倾向于使用“欧亚一体化”的说法，并希望在互利共赢基础上，通过平等合作和政治经济往来，保存自己在中亚地区的影响力。

俄罗斯科学院世界经济和国际关系研究所副所长瓦西里·米赫耶夫认为，为了给横贯欧亚的“丝绸之路经济带”以及非洲和拉丁美洲的市场投资创造良好环境，中国会不断地加强“外交投资”，这将为俄罗斯带来机遇。但目前中国还未公布具体行动计划，这不免引起俄罗斯的担忧，毕竟中国国际地位的提升会在一定程度上削弱俄罗斯的世界影响力。在西方对俄罗斯制裁的背景下，要想在以基础设施一体化为目标的“丝绸之路经济带”战略中获益，俄罗斯必须学会适应新角色。

现实意义

在俄罗斯智库专家看来，中国提出“一带一路”战略主要有三个方面的考虑。

经济发展需要。从外部环境看，1998年金融危机后的十几年里，亚洲新兴市场和发展中国家为全球经济增长提供了新动力，不断提高的人力资源成本使生产线逐渐向欠发达国家和地区转移，产业价值链布局发生变化，建设新基础设施和物流中心的需求开始涌现。在这种情况下，加强区域互联互通的重要性就凸显出来。就国内情况而言，依靠内需拉动，中国将经济增速保持在7.5%左右，这虽然能满足就业需求，但要想在发展上有所突破还远远不够。因此，中国亟须促进资本出口，以求在一定程度上弥补国内制造业增速下降带来的缺口。此外，近十年来，中国同欧盟贸易往来频繁，且货物运输以海运为主，但海运各种潜在风险的增加以及运输成本不断上涨促使中国开始转向发展洲际陆路运输。

外交战略调整。过去几十年里，中国外交的主要任务是为国内经济发展创造良好的外部环境。改革开放之初，中国外交始终坚持不结盟、不扛旗的原则，避免与其他国家发生冲突，以便有更多的精力在众多问题上和广泛的地缘政治空间中维护自身利益。而现在，外交重心已由邓小平当年提出的“韬光养晦”向“多做实事”过渡。习近平总书记将中国外交定义为“大国外交”，并把周边外交作为新外交策略的重要组成部分。这表明，中国开始对中美新型大国关系发展缓慢感到失望，并意识到要应对美国对自己的抑制战略，就要同更多国家建立友好伙伴关系，扩大自己的朋友圈。而要与美国重返亚太战略相抗衡，则首先要向西拓展，巩固和加强自己在“新丝绸之路”沿线的影响力。

安全问题。鉴于国内伊斯兰极端主义和恐怖主义有所抬头，中国希望通过“一带一路”加强同沿线国家的合作，消除对自身而言的不稳定因素和恐怖主义的生存土壤。此外，美国继续加强在东南亚地区的军事存在，对中国的海上运输安全造成严重威胁。而“一带一路”可以将各种物流、能源和文化人文项目融合在一起，从而在欧亚空间内为中国铺设一条“友好国家带”。也就是说，就运输安全而言，一旦由于突发事件造成马六甲海峡封锁，中国也可高枕无忧。

需解决的问题

综合俄罗斯各智库专家观点，“一带一路”战略的顺利实施需着重解决以下几个问题。

首先，“一带一路”沿线各国主要港口、公路和铁路间的联通性较弱，一些地区的地貌特征（山地地形、热带丛林等）限制了地面基础设施的发展。

其次，各国政治经济发展不平衡，区域界限划分不明朗、区域认同度低等因素影响了一体化进程。目前已有的大部分机制（东盟、亚太经合组织、六方会谈、上合组织等）都是自下而上的次区域合作尝试，全区域性的合作机制尚未建立。如果亚洲各国缺乏对一体化模式的共识，再好的建议也无法付诸实施。

再次，中国与日本、印度之间的摩擦不断，竞争升级，使得区域一体化发展呈现不平衡态势。从目前情况看，日本和印度将继续保持在政治和经济领域的合作，日本与中国无论在亚洲还是世界舞台上都将是竞争对手，而中国与印度的关系正处于深度调整期。中印一方面保持在投资、贸易等方面的往来，另一方面，由于缺乏足够的相互信任，印度将继续同日本、越南、尼泊尔保持密切联系，而中国也在加强同巴基斯坦和斯里兰卡的战略合作伙伴关系。

另外，中国是否有能力领导新型东亚甚至整个亚洲的经济社会发展模式，是否有能力引领亚洲区域创新？今日东亚之经济不禁让人联想到上世纪80年代中期亚洲以日本为中心的垂直经济一体化模式——“雁阵模式”。目前，中国以其经济实力可能成为亚洲经济一体化的领导者，其国内也正在发生一些积极变化，如在一些高新技术领域和高附加值领域，中国企业已经取得了显著成就（电信领域的华为和中兴，重型机械制造业的三一集团和徐工集团），国防工业亦得到长足发展，尤其在喷气式战斗机、深海勘探和航天技术等方面，一些技术突破还逐步扩大到民用领域。但经济发展进入转型期后，中国的主要任务是摆脱依靠高积累率保持经济增长的模式，推进以改善人力资本、鼓励创新和共享经济发展成果为基础的包容性发展。目前看，中国领导“新雁阵模式”的技术基础尚未形成，以创新带动区域一体化的能力还有待提高。

对俄罗斯的影响

俄智库专家一致认为，“一带一路”对俄罗斯而言既是机遇也是挑战。随着各国间经济往来的逐渐加深，目前连接中国和欧亚大陆西部的交通网络将无法满足日益增长的贸易需求。在这种情况下，俄罗斯有两种选择，要么作为“一带一路”的建设者积极地投入到战略实施过程中，要么袖手旁观，继续自己的西伯利亚大铁路和贝加尔-阿穆尔铁路干线现代化改造工程。但很显然，选择前者会突出俄罗斯作为重要物资运输过境国的地缘经济地位，加快俄罗斯相关地区交通基础设施的升级改造和现代化进程。据专家推算，目前货物由中国运往欧洲，通过南部海运需要45天左右的时间，经由西伯利亚大铁路运输要18—20天，使用连云港到汉堡国际铁路运输也要11—13天，如果修建一条由中国经中亚至俄罗斯的运输走廊，则将会节省更多的时间和运费。这样还可减少欧亚经济联盟同中国的摩擦，增加中国出口货物数量，弥补提高关税带来的损失。

一言以蔽之，加入“一带一路”战略对俄罗斯来说利大于弊，将来在中国“西进”的过程中，俄罗斯也将效仿中国，通过帮助中亚各国经济转型升级加强同他们的交往与合作。

管理视角

公共安全治理体系亟待创新

□李雪峰

哪些问题亟待改进

与突发事件应急管理相比，公共安全治理的理念着重强调：对象上，不仅包括那些对公众构成相当威胁的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，而且包含更为广泛的不安全现象，如一般环境污染状况、有害物质超标的食品、不安全的生产生活环境等；着重点上，不是着重于突发事件的应急准备和响应处置，而是更加关注不安全现象的源头治理、风险治理、风险沟通；主体上，不是仅仅以政府为主体，而是更加强调全社会共治，尤其是基层群众的参与。与社会公众对公共安全的需求相比，目前我国公共安全治理至少有四个方面亟待变革。

散，即管理协调机构多且不能有效协同。协调机构名目繁多，各级政府往往设有减灾委员会、安全生产委员会、防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部等许多协调机构，其成员部门都大同小异；政出多门，如公安、民政、地震、民防、红十字会等许多机构都独立开展自己的平安示范社区、减灾示范社区等安全示范社区建设，其工作对象都是基层社区；综合管理机构薄弱，如各级政府应急管理办公室往往作为办公厅（室）内设机构，综合管理与协调能力较弱。

虚，即专业化应急救援力量在体量、体质上不够强大。受现役制的制约，职业化消防队员数量少；能够达到专业水准的志愿性综合救援力量基本处于空白状态；一些特殊行业安全救援力量在数量和质量上也远远不能满足需求。

弱，即社会力量参与公共安全治理的能力尚弱。公共安全治理领域的社会组织数量不足，参与者数量也不够多；相关社会组织发育成熟度不够，许多处于初级俱乐部水平，其成员缺少专业化训练和认证；政府对社会组织的引导不够，相关制度法规不完善，影响了社会组织力量的发挥。

空，即不少社区的公共安全治理处于空白状态。缺少具体的面向社区（村组）公共安全治理的法律法规和工作指南；缺少深入人心的公共安全科普宣教和公共安全文化建设；缺少能够得到持续培育的、有一定专业技能的社区公共安全志愿者队伍。

如何创新

整合政府公共安全管理协调机构，解决政府公共安全管理过“散”的问题。可以考虑以各级政府的应急管理委员会或减灾委员会为基础，组建公共安全委员会，作为公共安全最高行政领导机构。有关议事协调机构可以与该委员会一个机构两块牌子，或成为该委员会下属的分支机构。这将有助于协调有关公共安全政策，避免重叠管理。在公共安全委员会之下，应加强两个机构的职能：一是加强政府应急管理办公室的力量，使其切实担负起对政府、对公共安全事务的监督管理职能；二是赋予民政系统减灾中心或其他相关机构以综合性防灾减灾执行机构的职能，使其担负起综合性公共安全源头治理、突发事件预防准备、公共安全能力建设的具体推动者角色。

加强政府主导的专业化救援力量建设，解决专业化处置能力“虚”的问题。针对绝大部分公共安全事件要由县级政府负责防范和处置的现实，应依托县级消防机构，建立强大的县级专业化综合救援队伍。一要探索体制创新，充实职业化县级消防力量；二要逐步在各个县级行政单位建设综合救援志愿者队伍，并将其置于县级消防机构的指导管理之下，由县级消防机构对其实施持续不断的训练。对于这支队伍，国家消防主管机构要出台建设和训练标准，省市要承担教官培训、资格证书发放职能。除此之外，也要加强有关行业的应急救援队伍专业化能力建设。

强化社会力量参与公共安全的机制，解决社会力量作用发挥“弱”的问题。一方面，通过制度设计，使具备专业化能力和可持续发挥作用能力的机构成为政府认可的公共安全社会组织。另一方面，加强对公共安全社会组织的引导和扶持力度。在国家层面，可以由国家减灾中心搭建全国公共安全治理资源大数据网络平台，使全国公共安全治理方面的社会组织有一个统一的注册、展示、交流，乃至互通有无的平台。在省市层面，政府可以推动成立公共安全协会，实现对社会组织的服务和扶持。

大力推动公共安全社区建设，解决社区层级公共安全治理“空”的问题。可以整合公共安全社区建设的政策和标准，使其能够包容当前各个不同部门的安全社区标准。还要继续发挥各个相关系统的积极性，共同推进既有符合基本标准的共性，又有因地制宜的个性的公共安全社区。

怎样确保变革成功

公共安全治理创新是一项为全面建成小康社会保驾护航的重大深化改革工程。这一工程的顺利实施离不开法治保障。

目标上，把加强规范化制度体系建设作为公共安全治理的法治建设目标。未来完善的公共安全治理制度要使各类公共安全问题的应对都有法可依，使公共安全治理从源头治理、风险治理到处置应对各个环节都有法有规可依，使政府、社会组织、社区和公民个人的维护公共安全行为都有法有规可依。

内容上，从顶层规范文件和操作性工具体系两个层面构建公共安全治理规范化制度。在顶层规范文件方面，可研究制定国家公共安全治理条例和国家公共安全治理指南。国家公共安全治理条例相当于《突发事件应对法》的实施办法（目前在国家层面尚无此“办法”），着重规定“谁做什么”。其中应清楚界定中央、省、市、县、乡各级机关、各有关部门以及各类社会主体的公共安全治理职责，推进各级政府和全社会形成权责边界明确的公共安全治理网络体系。国家公共安全治理指南用于替代《国家总体应急预案》（该预案2005年制定，近年来因对其定位无法达成共识而迟迟不能发布新版），其内容主要是界定应对公共安全问题的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建的基本工作制度。在操作性工具体系方面，要针对不同类型、不同层级的公共安全风险和威胁，开发一系列具有较强知识性和操作性的工具、指南（我国目前这类管用的工具与指南极少），以指导各部门、各地区的公共安全治理实践。

落实上，建立推动落实公共安全治理规范化制度的工作机制，采取扎实有效措施促进各项制度在日常工作中落实到位。具体说，要从目标绩效管理、培训和交流三方面全面落实各项公共安全治理规范化制度。一是通过目标绩效管理推动各级应急管理机构以国家公共安全治理规范为指针修订应急预案、更新管理制度；二是在各级政府应急管理培训机构现有课程的基础上，大力开发和完善符合公共安全治理规范的课程体系；三是利用网络平台等手段，打造全国公共安全治理规范化工作交流平台，推动各地分享规范化制度建设和应用的经验。

打通政务信息孤岛

□何 哲

所谓政务信息孤岛，就是指政务相关信息围绕具体部门或者具体区域分布，而没有实现整个政府体系内部的信息互联互通。政务信息孤岛的存在严重制约了政府在推进行政审批改革、政务流程再造等方面的努力。近日频繁报道的公民办证时需要的多部门各种证明的事例，就集中体现了当今政务信息化建设存在的严重信息孤岛问题。

存在的弊端

信息孤岛的存在很大程度上削弱政务信息化建设的成果和意义。信息化建设的核心就是信息的互联互通和互相流动，然而在各个部门地区纷纷建立自身信息平台的同时，却没有实现政务内部的互联互通和信息流动。

政务信息孤岛不利于向公民提供快速便捷的服务。当前建设服务型政府，就需要政府对公民需求进行快速响应。信息化建设的重要初衷，就在于通过这种互联互通实现跨部门、跨区域的有效协作以应对不断发展的复杂化、复合化的社会、经济活动产生的新的公共管理需要，并及时对公共服务需求进行响应。而信息孤岛的存在，使得公民、组织以及所从事的相应活动的完整信息被割裂存储在不同部门、不同区域中。一旦当公民开展活动时，一方面政府很难及时建立对某一活动的整体信息及实施有效的治理；另一方面也很难有效调动分散在各个区域各个部门的政务资源，对公民、企业、社会组织提供有效的公共服务。

政务信息孤岛不利于实现部门、区域工作的统筹推进与监督，容易滋生严重的部门本位主义与地方保护主义。信息也是一种有效的监督手段。特别是在中国这样的单一制国家中，中央政府只有统筹掌握各个所属部门、各个地方的各种政务信息，才能够有效做出全局部署和相应的战略规划，并对下级部门和区域的落实情况进行监督。

政务信息孤岛造成了严重的安全隐患与效率低下。由于信息在不同部门难以直接传递，因此在信息传递上，就需要借助另外的途径实现。所以随处可见的事实是，大量涉及政府决策的文件信息通过公开平台（通讯工具或者民用电子邮件）传递，这就造成了严重的安全隐患。或者出于安全考虑，用刻盘再通过快递等形式进行交换，这就好比在铁轨上用马车拉火车一样。这都是由于政务内部信息孤岛存在而产生的乱象。

政务信息孤岛也导致了严重的投入浪费。近年来，中央及各地方政府在电子政务建设方面投入了巨额资金，然而，这种建设往往都以部门或者区域为限，各自为政。由于无法互联互通，就如同在工业时代早期在建设铁路时，各个区域的轨距不同一样，最终都会产生严重的投资浪费。

产生的原因

导致政务信息孤岛产生的原因有很多，但核心在于两方面。

顶层设计不足。在电子政务建设的初期，政务信息建设在整体统筹方面还有缺乏。各部门各地区自行组织开发建设，提出不同的建设需求与建设标准、使用不同的数据格式。从而造成了严重的后期数据交流问题。以企业信息化建设为例，对于任何一个企业而言，无论其大小，其信息化建设都会以整个企业作为单位，而不会任由企业内的各个部门或者区域子公司分立实施。而对于政府体系而言，也需要通过顶层设计，实现整个内部电子政务架构的统一。

各部门、地区本位主义。与缺乏顶层设计相对应，各部门、各地区也有自身信息不互联互通的动机。首先，信息化时代，信息就是权力，谁掌握关键信息，谁就掌握权力。本部门的信息掌握程度，决定了本部门在整个社会和政府内部链条中的作用和地位，因此，各个部门从本部门的利益出发，都有将信息牢牢捏在自己手中的动机，从而增加自身在整个体系内的地位和增大与其他部门的博弈能力。其次，信息也是一种监督，是上级部门对下级部门的有效监督。当信息实现透明（特别是对上透明）后，下级部门内、区域内的所有行政行为信息，可以随时被中央政府所调取，从而及时发现监督下级部门和区域的行政行为以及对中央政策的落实情况和社会效果。而这就会使得下级部门和地方政府产生很大的压力，各部门、各区域就会出现放任信息孤岛存在的现象。

解决的对策

信息孤岛的问题如此重要，必须要自上而下系统地给予解决。

加强顶层设计、统筹规划。如前所述，打通政务孤岛的核心，首先在于顶层设计，也就是说，对于全国范围的电子政务信息化建设，要有统一的规划、统一的标准、统一的平台。所有的政府部门和地方政府，都必须严格按照这一规范和标准建设政务平台，包括各类数据库以及决策、通讯、监督等平台的建设，都应该沿着统一的标准进行，不允许出现“轨距”不同的现象，而互联互通，也是政务信息建设的首要标准。

完善统一的管理体系。在统一的标准体系下，完善统一规范推进全国政务信息化的管理体系。建议在最高层面信息化领导机构下设专门统筹管理全国电子政务建设的推进机构。而所有的部门及地方各级政务建设部门，都从属于这一体系，垂直领导。

建设统一的全国电子政务通用平台。打通信息通路有两种思路：一种是统一信息交换标准然后允许各种平台自行开发，然而现实中，即便遵循统一信息交换标准的各种平台在信息对接时依然存在严重的转换成本。因此，更有效的方式是，统一设计建设全国电子政务的通用平台，这一平台采用通用模块化的方式，实现信息有效交换畅通；通过模块化定制实现各地不同政务处理要求的差异化要求。并通过各种分级体系，实现信息的有序分级交流和安全性。当然，这一平台在设计之初也需要广泛听取各方面意见和邀请各地方参与，最大程度上实现其通用性和科学性兼顾，并注意消除统一可能带来的垄断对平台建设的影响。另一种是可以通过提供开发工具手段，允许地方在平台内开发自身特殊政务功能模块，以兼顾个别特殊政务需求。

网络时代，政务信息化成败的关键就在于能否真正实现信息的互联互通，打通信息孤岛，建设完整、高效、统一的政务信息网络。为整个国家在战略制定、政策决策、执行、监督以及包括履行宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、环境保护等各个方面的外部职能提供有效的信息支撑。

◆管理语录

管理者必须有意识地多关注一下将信息传达给下属这件事情。他必须意识到，自己有很多信息资源是下属难以获得的，他们需要依靠管理者来获得很多重要信息。

下属需要管理者定期提供口头信息，还需要从他那里获得两种特殊信息。第一，他们需要管理者阐明组织的价值观或目标。管理者必须在利益、发展、环境保护和员工福利之间，建立起重要的平衡。第二，下属希望管理者具有方向感和计划性。如果管理者不肯提供明确的、始终如一的指挥方针，那么他就必然无法把任何重要决策的责任授权给下属，因为下属可能会背离管理者心中的目标或计划。

——摘自[加]亨利·明茨伯格《管理工作的本质》（The Nature Of Managerial Work）