◆观 点

发挥大数据在国家治理中的作用

当前大数据正在改变世界，而数据收集和分析则是提升应急管理功能的重要手段。欧美一些国家已经开始把大数据运用到应急管理中，并取得一定成效，当前国内实务界和学术界虽然开始关注大数据的应用，但相关研究还比较缺乏。因此，我国需要在大数据战略、大数据开放政策、大数据在应急管理中具体应用形式等方面做出部署与探索。

其一，制定国家大数据战略，加大对大数据投入。进入21世纪以来，特别是近年来，许多国家重视大数据在公共管理中的应用，并制定了国家级大数据战略。各国的大数据战略表明，“大数据”并不仅仅是一个技术概念，它已经切实成为提高国家治理能力，改进公共管理水平乃至增强国家竞争力的重要因素。目前，广东省已经在我国率先试水大数据战略，并宣布要在近期开放一部分政府数据。这是我国地方政府回应“大数据时代”的具体措施。但是相对于英、美等西方国家和日、韩等亚洲近邻而言，我国还没有形成完善的国家级大数据战略。

其二，制定大数据开放政策，逐步扩大数据共享范围。除了制定大数据国家战略外，还要重视制定配套的数据开放政策，如目前美国政府数据开放网站（Data.Gov）可供检索的数据集已超过10万项。继美国之后，很多国家也制定政策要求数据开放。可以说，政府数据公开与共享是大数据化改革的核心内容。从各国的趋势看，配合国家大数据战略制定数据开放政策和要求数据共享也是非常必要的。另外，“数据开放”已经成为各国共识，随着国际数据市场的逐步形成，没有符合国际标准的国家级数据公开标准，也就难以建立能与国际市场接轨的数据市场管理标准。“数据开放”已经成为国际竞争力的一环，且欧美等国已抢占先机。所以无论从优化公共管理的角度，还是从增强国家竞争力的角度，抑或是规范数据市场的角度，由中央政府领衔制定国家级数据开放政策是非常必要的。

其三，探索大数据在应急管理领域中具体应用形式。事前准备阶段，政府或其他部门需要为大数据的应用做出准备。在管理和权限设置上，有必要设置“大数据信息官”并赋予其改进组织流程的权限，以推进大数据在部门工作中的落实。在技术升级和设备使用方面，政府或其他部门要明确需要解决的问题，以需求为导向，进行一定设施的准备。事中响应阶段，信息的有效聚合和快速传递是核心环节。政府或其他部门在使用大数据增强信息采集能力的同时，也要进行数据共享，建立统一的数据中心，以便在应急管理过程中提高效率。同时，在应急管理的事中响应阶段，指挥人员、专家技术人员和现场处置人员的联系也至关重要，建立高效的信息共享渠道也是很重要的方面。事后处置和救援阶段，及时了解救援信息和对所获信息的处理最为重要。如果有明确的信号可以让应急处置人员快速了解需要救援的地点和所需救援内容，救援效率便可大幅度提高。大数据在事后处置的应用便是遵循这种逻辑：通过网络或者监控设备，采集需要救援的信息，用算法筛选整合这些信息，并将指令快速传达给应急处置人员，从而提高救援效率。

其四，完善隐私保护政策，注重公共安全和公民隐私之间的平衡。大数据时代，如何对公民个人隐私保护也很重要，最好能在公共安全和公民隐私之间达到平衡。2013年5月，爱德华·斯诺登披露了美国国家安全局自2007年实施的绝密电子监听计划，即“棱镜计划”（PRISM），允许FBI和NSA对包括微软、雅虎、谷歌、苹果在内的九家IT巨头的数据进行监控和挖掘，直接或间接接触大量个人聊天日志、私人数据、语音通信、传输文件和社交网络数据。尽管美国自我标榜“重视个人隐私”，但是公民个人的数据信息没有得到有效保护，引发了对“大数据时代”个人隐私的广泛讨论和关注。技术对个人隐私的威胁已经超出了原有法律框架。如果不对采集的个人信息使用进行有效规范，极有可能会出现大规模侵犯隐私的事件，从而使大数据信息采集成为一种“社会安全隐患”。因此，全面的数据隐私保护与最大的公共安全追求将是大数据时代面对的一个重要课题。（2015年第3期《中国行政管理》马奔 毛庆铎）

如何推进权力清单制度

当前，权力清单制度尚未在全国范围内铺开。但是，前期已有不少地方开展试点，积累了相关经验。权力清单制度在今后一个时期的推进策略是：在宏观把握上，应严格树立原则纪律、汲取各地创新经验并统一全国规范；在中观战略上，可结合相关改革举措，采取广泛多层级的立体化推进形式；在微观战术中，需以严格的核查问责制度、信息化政府建设和协商式民主建设为配套保障；在深化实施时，则需深入研判法律约束、改革盲区和未来限度，从而把握改革脉络。因此，要充分汲取地方实践所积累的创新经验，结合相关改革举措，以多层级立体化为推进形式。

编制权力清单，应与审核清理、合法确权与机构改革协调进行。权力清单的编制过程是调整利益格局、转变政府职能的动态过程。党政部门应该严格按照简政放权的精神，在不违背既定法律法规前提下，对权力事项进行全面清理审核，该调整的坚决调整、该下放的坚决下放，对超越法律法规范围的额外自设权力事项坚决予以取消。涉及国家机密、经分析确有必要予以保留的，则合法予以确权。同时，权力清单的编制与公开还需要结合事业单位的分类改革。在权力清单的编制过程中，应按照“政企分开、政事分开、政社分开”的原则，分类推进事业单位与行政机关的全面脱钩改制，做好过渡性安排，让权力清单真正系统、全面地呈现和规范行政权力及其衍生权力。

权力清单制度，应采取广泛多层级的立体化形式予以推进。权力清单制度的推进，应涵盖政府的各个层级及主要领导岗位，涵盖政府的各个部门，涵盖各类权力事项。例如，成都市的权力清单覆盖市、区（市）县、乡镇（街道）三级，取得了良好成效；2010年全国权力公开透明运行改革选取69个县（市、区、旗）作为试点单位，即考虑到县级政权承上启下，从县级切入有助于推进和深化改革；再如河北省万全县进一步延伸至农村，明确村干部权力的依据、界限，强化村民知情权、监督权，将权力清单制度与基层民主建设相结合，使村干部滥用权力导致的上访案件数量显著下降。以上案例表明，在权力清单制度试点中，若能选好切入层级、广泛结合行政条块、多个层级延伸递进，就能取得良好的效果。

以核查问责机制、协商式民主建设为配套保障。第一，权力清单制度的落实，需要坚实的核查监督制度保障。权力清单应连带核查清单、责任清单以及民众“权利清单”的落实。第二，权力清单制度的完善，可以结合信息化政府建设。对权力清单中的每个权力事项进行编码记录后，便能设计一套网上运行系统。第三，权力清单制度的巩固，可内嵌于地方的协商式民主政治建设。权力清单制度中对于权力行使的运行流程规范，可与协商式民主建设的工作有机整合，形成联动。对较高级别的党政领导干部而言，人民群众即使能阅读其岗位的权力清单，仍难以对其手中权力进行有力监督。

深入研判“法律约束、当前盲区与未来限度”，把握改革脉络，着力创新方法。第一，权力清单制度的拓展，需要深入研判法律约束。权力清单制度改革主要受到法律、立法层面的约束。行政权力事项的设立依据，主要来自于相关组织法、行政许可法、行政处罚法等法律法规，这些法律法规实际上成为权力清单制度的改革红线与禁区。第二，权力清单制度的深化，需要重点关注当前盲区。在权力清单制度推行中需要深入考量大量行政权力来自于中央垂直管理部门，地方仅能联系不能领导盲区。第三，权力清单制度的成功，需要清醒认识未来限度。需要清醒认识到权力清单制度只是深化改革系统性措施中的一部分，有其自身限度。在涉及国家安全机密、国家重大格局调整等领域时，权力与运行流程的彻底公开，可能造成国家利益受损。因此，要清醒认识权力清单制度的范围和边界，避免出现该项制度的负面效应大于所带来的正面效应的状况。（2015年5月上《人民论坛·学术前沿》程文浩 杨诗）

◆纵 横

用什么样的外交话语去说服世界

中国在向世界解释自己的外交政策时，总是有一个美好的愿望，总是希望能够说服外界“中国的复兴是件能使全世界获益的好事”。

几年前，官方宣传的常用表述是，中国崛起是个机遇而不是威胁。最近几年，最能体现这一良好愿望的则首推一个“共”字。中国是真的很想让外界知道中国外交的动机并非出于一己之私，而是有不少为其他国家的无私考虑。

但是，外界在接受中国的这一套外交话语时，却有不少的困难与疑惑。主要的问题在于中国话语追求宏大叙事，习惯于用几个抽象的概念概括出中国外交的精髓，“合作共赢”就是极好的例子。如果上升到哲学的高度，中国强调整体思维方式要比西方碎片化的个体思维方式更适合处理世界政治的大局。但是，虽然中国的整体思维具有理论优势，中国话语面对的具体问题却不是哲学理论的问题，而是如何说服世界的实际外交问题。

从目前的情况看，中国话语与外界认知之间存在一个很大的脱节。中国强调共同利益，外界则更在乎个体利益或者相对利益，这是他们认为“合作共赢”等说法太模糊的主要原因。讲个体利益，他们听得懂；讲共同利益，他们觉得太虚，认为是中国为获取一己私利而释放的烟雾弹。

这一点在中美关系上也表现得很明显。和美国人谈，最好直接谈利益分配，这是他们最听得懂的。

比如，现在美国人最担心中国是否要把美国赶出亚洲，终结美国在亚洲的霸权。这种担心的前提是他们认定美国在亚洲的国家利益就是维护美国霸权。为何不直接开门见山和美国人讲清楚中国对美国霸权的态度呢？美国霸权不可能永久维持，但即便霸权不再，美国仍可发挥极重要的作用，而且中国希望美国发挥正面作用——我们应该让美国意识到这一点，帮助它从“美国例外论”的迷思中走出来。在当前变化的亚太秩序中，中国的利益是什么，美国的利益是什么，中美共同利益是什么，中美如何采取政策确保这些利益，这些都是很实在的问题。如果有些问题确实不好意思当面谈，可以叫第三国当中介，澳大利亚是中美在亚太地区最好的中介国，它是很想发挥一下中等强国作用的。

中国如何说服世界？在现在的整体性大概念下，必须辅以具体细化的政策说明来支持这些概念所要表达的主张。此外，与什么样的人说什么样的话，是在很多时候都适用的原则。对美国这样时刻关心在亚太地区的霸权利益的国家，主讲利益分配；对澳大利亚这样游弋于中美之间的国家，主讲中国如何采取具体措施确保中美关系稳定；对东南亚关心南海局势的国家，主讲中国如何管控争端；对日本这样一意孤行的国家，亮出我们的底线；对接受中国共赢观念并加入到“一带一路”合作中来的国家，更加强调共赢并辅以具体的政策说明。总之，世界需要理解中国，中国也要做出最大努力让世界理解。（2015年5月18日《东方早报》张峰）

◆史海钩沉

戴胄判案不买唐太宗账

戴胄是唐太宗时期的著名大臣，明习律令，品性坚贞刚正，颇有治事之才。戴胄曾多次犯颜直谏，依据法律匡正皇帝的判决，折狱能析秋毫，言若泉涌，太宗更加倚重他。贞观七年戴胄去世，太宗为之辍朝举哀，因其宅舍简陋容不下祭丧，下诏为之立庙。房玄龄、魏征与他关系友善，每到其生前所居之处，辄流涕不已。

贞观元年，戴胄与唐太宗之辩被天下传为佳话。当时，通过玄武门之变登上皇位的唐太宗急于建立自己的干部队伍，于是大张旗鼓，在全国招贤纳士。一时间，多年不得志的人，包括原来在隋朝做官者无不趋之若鹜。然而，选拔官吏的部门压力很大，因为他们无法一一核查每个人填报的履历真伪。情况反映上来后，唐太宗专门发布敕令，内容是自敕令发布之日起，伪造资历或官阶者自首免死，如果不自首，被查出来或被他人告发，一经核实，杀无赦。

敕令发布不久，有人举报徐州司户（即主管民事的官员）柳雄伪造在隋朝的做官经历，蒙蔽朝廷才做了现在的官。有人劝柳雄自首，他却抱着侥幸的心理回答说：“伪造官阶的人肯定不只我一人，朝廷岂能一一查实？”最终竟不肯自首。自首期过后，大理寺查实柳雄伪造官阶罪名属实，按照太宗敕令，大理寺卿将柳雄判处死罪。

这时，戴胄作为次长官大理寺少卿，坚决反对这样的判决，并按照大唐的基本律法判柳雄为流刑。案子呈上去后，唐太宗怒不可遏，下令法官去执行死刑。戴胄坚守法律，反复与唐太宗争辩，达四五次之多。

唐太宗对戴胄说：“朕刚刚发布敕令，不自首者处死。你却断为流刑，这不是让朕失信于天下吗？难道你受了柳雄的贿赂要卖狱？”戴胄毫无退让，跟唐太宗争论说：“臣为天下人捍卫律法，不敢有一毫之私，更不能玷污法律。陛下既然把案件交给大理寺审理，就要按照我大唐律法来判。柳雄伪造官阶，没有死罪，应该断以流刑。”唐太宗更加气愤地说：“你遵守律法，将朕置于何处？我这个做天子的还有什么颜面？皇帝还有什么权威？”戴胄回答说：“法者，国家所以布大信于天下也；言者，当时喜怒之所自发。陛下因为有人在选官时舞弊作假，就发一朝之忿，而发敕令杀人，这将置大唐国法于何地？陛下收回成命，表面上有损皇帝权威，实际上这才是让律法为天下臣民所信守，彰显国家的大信啊！”

戴胄一番话，浇灭了唐太宗的一朝之忿。唐太宗承认自己的做法不妥，对戴胄说：“法有所失，公能正之，朕何忧也！”柳雄最后被判处流刑。

《唐律》有《辄引制敕断罪》一条，实际解决了“权大”还是“法大”的问题。该法律规定：诸制、敕断罪，临时处分，不为永格者，不得引为后比。“辄引”是擅自引用。制和敕，是皇帝的命令。如果法官在审判时擅自引用皇帝的制、敕，而这些制、敕只是临时处分、不为永格，即没有载入法典中，这种情况下导致罪有出入者，以故失论。这条规定表面上是约束司法人员，实际是约束皇帝的个人行为不能超越国家的根本大法：皇帝因为某件事下达指示，司法官员就援引作为判案的依据，这是禁止的，因为这样的“皇言”没有上升到法律层面。如果援引导致罪有出入，要以故失论，属于主观故意，要加重惩罚。

戴胄对法律坚守的事例，还涉及一个大人物——对唐代立法做出突出贡献的长孙无忌。长孙无忌与唐太宗李世民是布衣之交，在玄武门之变中起到关键作用，加之其妹又是皇后，故地位尤为尊崇。史书记载，唐太宗时常召长孙无忌到寝宫议事，对其礼遇为其他群臣所不及。贞观元年，长孙无忌拜为左仆射即宰相。

一次，长孙无忌奉召入宫议事，由于事出急迫，竟然忘记把随身携带的佩刀解下来，而是直接进入东上阁门。等办完事出门，监门校尉才发觉。这件事情在当时影响太大了，一时人们议论纷纷。唐太宗只好按程序把案子交给臣僚议罪。尚书右仆射封德彝认为：校尉失察，罪当死；长孙无忌误带刀入殿，应徒二年，罚铜二十斤以折罪。唐太宗认为所议恰当，想要采纳。但大理寺少卿戴胄不同意，他反驳说：“校尉是因为长孙无忌牵连而致犯法，不应该重判。如果援引他们二人所犯的是过失犯罪，那么从情理上来看是没有任何差别的，而对他们判处的结果却是生与死之间，这完全不同，臣非常冒昧，仍坚持原来的意见。”因戴胄固守原议，一再犯颜谏阻，唐太宗最后赦免了监门校尉的死罪。

回过来看，长孙无忌“不解佩刀而误入阁”案，因为长孙无忌身份贵重，所以不能完全按照法律条文来判决，而要由只有皇帝才能行使的“八议”予以特别处理。《唐律》在解释“议”字时指出：议者，原情议罪者，谓原其本情，议其犯罪。因而戴胄提出，唐太宗可以援引“八议”之条，赦免死罪。但监门校尉职位低贱，不属于“八议”适用的范围，因此，完全按照法律条文来判处的话，就是死刑。这样就出现了问题：监门校尉与长孙无忌所犯罪行完全一样，而且校尉是因为长孙无忌所误在前，即牵连犯罪，但判决却有生死之间的本质区别，这在情理上又行不通。于是，才出现了文中的判决结果。（2015年5月18日《北京日报》林乾）

◆评 论

对症下药关键 要弥补诚信欠账

形形色色的“奇葩证明”，变着法儿给居民制造麻烦和障碍，人为加大了办事的难度，提高了交易成本，不但荒唐可笑，更让人扼腕痛恨。不过吐槽归吐槽，为治理“奇葩证明”顽症，需要从总体上对各种证明进行认真审视，特别要对“奇葩证明”的成因作出具体分析，以便抓住要害对症下药，从不同方面探寻解决办法。

第一种情况，应当承认并非所有的证明都是“找茬”，有些基本的证明还是必不可少的。从最本原的意义上说，证明是一种信用担保，即用某个权威机构出具的凭据，来佐证居民的身份属性、人际关系或社会关系的真实性，防止有人在获取资格、享受待遇及办理事项时弄虚作假。以证明父母与子女的关系为例，比如子女要继承父母的遗产，或作为指定受益人享受父母所购买保险产生的权益，就必须证明“你妈是你妈”。如果子女和父母在一个户口本上，或者子女能提供自己的出生证明，证明这一点就很容易，以至于人们会觉得这种事“不证自明”；反之，要证明“你妈是你妈”就需要费一些周折。证明“你妈是你妈”听起来的确让人不舒服，但你反过来想想，如果你自己不愿意证明这一点，同时却有另外的人站出来，空口无凭硬说“你妈”是“他妈”，你该怎么办？

第二种情况，证明“你妈是你妈”的确毫无必要，纯属找茬，有关部门甚至有故意设卡寻租之嫌。比如李克强总理痛斥的那家旅行社，要求办理出境旅游的陈先生填写紧急联络人姓名，陈先生填写了远在江西老家的母亲的名字，旅行社进而要求陈先生证明与母亲之间的关系，这就是典型的“没事找茬”。道理很简单，旅客填写紧急联络人，仅为万一出现紧急情况时联系之用，填谁的名字最合适，旅客自己会作出理性判断，即便陈先生填写的“母亲”有假，但对旅行社提供服务和保障陈先生的权益，都不会有任何不利的影响，干吗非要陈先生证明“我妈是我妈”呢？更严重的是，陈先生为避免往返上千公里折腾之苦，向旅行社交了60元钱，就省去了证明母子关系这道手续，可知这道手续原本就是旅行社故意设置的关卡，目的就是要逼旅客交一笔“通关费”。在这个层面，必须继续推进简政放权，最大限度削减、取消“证明审批”，对各种滥设证明项目、恶意收费寻租的行为，须依法依规严查严惩，以儆效尤。

第三种情况，证明“你妈是你妈”有一定的必要，而且这个证明本来可以很容易完成，甚至可以“不证明自明”，但由于部门之间、地方之间没有互联互通，造成各自为政的信息壁垒和社会信用系统割裂，才使得证明“你妈是你妈”难于上青天。从行政法理上说，有关部门如果要了解、核实公民的身份属性、人际关系或社会关系，应当由该部门自己承担主要的查证责任，他们可以通过本部门所在系统的大数据库，在全国范围内查询公民的相关信息，或者向本地或异地其他部门调取公民的相关信息，而不应把这种查证责任倒置在公民头上，不能由公民自己提供全部的证明信息。当务之急，要加快部门之间、地方之间信息一体化建设，促进互联互通和信息共享，将那些确有需要、暂时无法取消的证明事项，交由公共部门自行查询核实，使证明“你妈是你妈”不再成为公民的负担。

凡事要人证明“你妈是你妈”，动辄要人提供“无犯罪记录证明”，说到底还是缘于我们社会长期缺乏足够的诚信互信，弄虚作假、钻制度空子之事所在多多，使“防人之心不可无”成为人们的处世哲学，使防假打假成为一些公共部门的头等大事。这与一些发达国家形成了鲜明对比——发达国家居民办理事项，一般只需提供出生证明、社会保障卡和驾照就足够了，不需要提供特别的、奇葩的证明，有时连社保卡、驾照也不要，只需当事人作出诚信承诺就可以，政府部门对承诺的真实性并不核实，因此制度漏洞并不少，弄虚作假、钻制度空子很容易；但因为社会普遍以不诚信为耻，现实中弄虚作假、钻空子的现象并不多见。中国社会要达到这样的诚信水平，还有很长的路要走。

唯有大力推进简政放权改革，全面加强社会信用建设，使便民利民、为民服务成为公共部门的法定责任，使诚信互信从外在规范内化为人们的道德自觉，才能从根本上弥补诚信欠账，减少和杜绝证明“你妈是你妈”式的笑话。（2015年5月17日《北京青年报》姜兆尹）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：（010）62809949 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂