公共安全需整体治理

□ 胡颖廉

当前，全世界都在密切关注公共安全问题，习近平总书记在中共中央政治局第二十三次集体学习时强调，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。公共安全是指不特定多数人的生命、健康和财产安全。与国防、外交等国家安全不同，公共安全一般包括食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等内容，属于群体安全范畴。

影响公共安全状况的因素有人、物、自然环境和管理制度四个方面。那么，公共安全问题为什么发生？理论上有多种阐释。风险管理理论认为，现代公共安全问题源于工业化大生产的不确定性，社会风险原子化分布加剧了挑战。政府规制理论指出，产业因素是众多公共安全问题的根源。产业结构影响企业素质，企业素质决定生产经营行为，生产经营行为关乎质量和安全水平。危机管理理论主张，公共安全事件的危害程度主要取决于救援和处置水平高低。可见，公共安全不是单纯的技术命题，而是具有深刻的经济社会背景。

发达国家经验表明，一国公共安全状况总体上随着经济社会发展呈倒U型曲线变化趋势，具体划分为四个阶段。一是工业化初级阶段，经济快速发展，公共安全问题增多，如19世纪中后期的德国，各类安全生产事故频发。二是工业化中级阶段，公共安全事件达到高峰并逐步得到控制，耶鲁大学法学教授约翰·维特的《事故共和国》一书，深刻描述了20世纪初期美国社会的各类安全状况。三是工业化高级阶段，公共安全状况显著好转，表现为亿元GDP死亡率快速下降。四是后工业化时代，公共安全问题稳中有降，恶性事故和死亡人数很少。

目前，我国经济正面临“三期叠加”和“四化同步”的阶段性特征，不同类型公共安全问题被压缩在狭小的时空范围内。当前公共安全形势总体是好的，同时也呈现自然与人为致灾因子相互联系，传统与非传统安全因素相互作用，系统与非系统性风险相互影响，既有与新生社会矛盾相互交织的复杂局面。因此，我们应牢固树立安全发展理念，安而不忘危、治而不忘乱，增强忧患意识、风险意识和责任意识，始终保持高度警觉，任何时候都不能麻痹大意。

公共安全工作三大挑战

维护公共安全，政府起到关键作用。中央要求从建立健全长效机制入手，推进思路理念、方法手段、体制机制创新，加快健全公共安全体系。然而不得不承认，当前工作中依然存在一些突出矛盾，尤其是工作理念不清、体制不顺、手段不灵问题，制约了公共安全水平的提高。

保姆式管理理念与内生安全问题的矛盾。政府维护公共安全的本质，是解决市场内生失灵和社会固有失范。与政府一样，企业、社会组织、公众都是维护公共安全的主体。值得注意的是，发达国家是在上百年市场经济和市民社会发展后，建立起以事先预防和过程控制为特征的现代公共安全体系，其政策通常基于对市场运作的科学模拟。我国的路径刚好相反，在经济社会发展特定阶段，政府既要培育市场主体和社会组织，又要监管其行为。

这就导致一些部门始终在充当企业“保姆”和扮演市场秩序“警察”的双重角色间摇摆不定，甚至混淆了公众利益和商业利益的关系。在管理部门的大包大揽下，企业主体责任难以落实，第三方治理机制远未建立，仅仅依靠外在干预根本无力解决内生安全问题。换言之，理应是各类主体多元互补的公共安全体系，现实中却异化为政府一家单打独斗。

碎片化管理体制与系统性安全问题的矛盾。公共安全无处不在，工作牵涉面极广，加之改革开放后我国进行了数轮政府机构改革，公共安全各领域普遍形成“1+1+N”的工作格局，即一个委员会统筹协调，一个部门作为办公室负责日常工作，有关部门承担专项管理。实践中，国务院安全生产委员会、国家减灾委员会、国务院食品安全委员会都采取这类做法。

分环节、分领域的工作体制具有一定合理性，但无法适应管理对象边界的变动性。部门间职能重叠和脱节容易导致推诿扯皮，不利于应对全链条和流动性的安全隐患。以我国水上交通管理体制为例，港务局管港口码头，航运局管航道和航运，海事局负责安全监管，船舶检验局监督船舶安全，是典型的“多龙治水”。而发达国家普遍将上述职能整合到同一个机构内。

节点性管理手段与动态安全问题的矛盾。政府管理经济社会事务的手段大体分为事前审批、事中监管和事后处罚三类。审批是对资质资格的静态认可，通过一次许可审查不能保证主体持续满足许可条件，通过一次检验合格无法保证批批产品合格。然而受体制惯性的影响，我国一些部门“重审批、轻监管”。这种做法非但无法防范公共安全问题，反而可能为违法行为“背书”，还阻碍了市场活力。纵观近年发生的重大公共安全事件，涉事者不乏行业龙头企业、“中国免检产品”、“部级文明船”。一旦出现问题，管理部门又汲汲于开展“运动式”专项整治，并不断提高准入门槛，而不是致力于建立科学严格的长效机制。于是，维护公共安全始终在放任和管死两个极端之间循环往复。

用整体治理编织公共安全网

在现代风险社会，任何主体都无法单独应对公共安全问题。有必要将其提升到国家治理现代化的新高度，发挥政府、市场和社会的整体作用，编织全方位、立体化的公共安全网。

政府基础治理。体制改革方面，加快落实十八届四中全会要求，在事关公共安全的食品药品、安全生产、交通运输等领域内推行综合执法，实现城乡安全监管执法和综合治理网格化、一体化；探讨组建国家公共安全委员会的可行性，彻底改变部门职能分割格局。在日常监管中，坚持以问题为导向，积极引入信息公开、随机抽查、风险管理等科学理念，提高公共安全体系精细化水平。还要推进公共安全法治化，建立最严格的监管制度，用最严厉的处罚和最严肃的问责威慑违法行为。

尤为重要的是，应明确基层一线作为公共安全主战场的重要地位，坚持重心下移、关口前移、资源下沉，实现基层监督执法人员素质、设施保障、技术应用的整体协调。

市场源头治理。理想的公共安全体系，应当将各方面激励和约束集中到市场主体行为上，把公共安全与其“身家性命”相捆绑，让优胜劣汰的市场机制成为公共安全水平的重要影响因素。只有各方都产生尚德守法的内生动力，才能从源头减少安全隐患。政府需要通过政策手段来引导市场运行，使诚信自律的主体获得更多经济效益。

实践中已出现诸多市场机制的创新。如新修订的《食品安全法》增加了鼓励企业参加食品安全责任保险条款，用保费杠杆激励企业生产安全食品；一些地方将安全生产状况与企业信用评级挂钩，并将结果向有关部门和金融机构推送；防灾减灾救灾领域也在试点向第三方专业力量购买风险评估、心理干预等服务。

社会协同治理。公共安全连着千家万户，有必要调动每个人的积极性实现共治共享。应拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径，实现政府管理与社会自我调节的良性互动。社会共治包括风险交流、贡献奖励、典型示范等机制。一方面需尽快把公共安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系，通过各种渠道加强安全公益宣传；另一方面需积极引导社会舆论和公众情绪，营造“关注公共安全就是关心自身安全”的社会氛围。

国家治理

信息化时代的国家治理

□ 陶希东

近年来，随着现代信息技术的发展，移动互联网、云计算、大数据、物联网、新型社交媒体等在交通、金融、商务、公共服务等多个领域得到了广泛应用，“互联网+”已成为政治经济生活中的一股新兴力量，必将对国家职能、权力运行方式、政府间关系、官民关系、社会互动关系等，带来各种新的机遇和挑战。作为新兴发展中大国，充分把握世界信息化发展的新机遇，切实推动“互联网+”与国家治理创新、经济转型升级、科技创新创造、社会民生改善等有机融合，全面提升整个经济社会的运行效率与质量，是新时期实现国家治理现代化的重要保障。

新机遇

引起现代社会组织方式的重大变革。信息化，将促使政府行使职能的手段发生根本性的改变，带来行政组织结构走向扁平化、精干化、弹性化、网络化，有助于转变传统政府为适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的信息社会的现代政府。

开辟公众参与新通道，最大程度地汇聚民智，有助于提升国家治理决策的民主性。随着信息化的发展，特别是政府网站、微博、微信等多种互动媒体的蓬勃发展，为民众参与公共决策提供了利益表达和讨论的公共舆论场与平台。集思广益、群策群力、万众建言，有助于提高公共决策的民主化水平，最大程度地减少决策失误。

及时了解社情民意和思潮动态，有助于增强国家治理的主动性。充分了解社情民意和社会思想动态，从容应对各种风险与挑战，是国家治理的重要任务。互联网的崛起，使得每个个体都成为信息的发布者、传播者，而海量数据的背后蕴藏和反映社会民众的心态。如果政府能够有效分析这些数据和信息，就可以掌握社会心态变化的现状、动态与趋势，这为政府及时发现社会问题，掌握社情民意，进而做出有针对性、快速灵活的政策回应，提供了直接、真实的依据。这能有效提高政府处理公共事务的主动性，及时化解影响社会稳定的潜在矛盾与冲突，避免一些群体性事件的发生。

节约和降低社会沟通与服务成本，有助于提升国家治理的科学性。提高行政服务效率，降低成本，是政府国家治理能力提升的重要反映。当前，国家各部委和地方政府，在交通、教育、养老、救助、公安、民政、资源、环境等多个公共服务领域，已经开发应用了各种网络软件，逐渐显现出信息化对提高行政服务效率的优势。

新挑战

“互联网+”是一个全球化的新生产物和一股巨大的新兴力量，在带来新机遇的同时也必将对国家治理带来诸多新挑战。

在如何应对民众利益诉求的多元化问题上，面临巨大挑战。互联网技术的发展为民众提供了自由表达的新型空间和机会，每个人都可以发表自身的看法与意见。但是，随着经济全球化、信息网络化、文化多元化的纵深发展，民众利益诉求也呈现出多元化的趋势，这就导致了各种声音的出现。在这种情况下，如何科学回应民众的各种利益诉求并解决这些诉求所反映出的问题，极大地考验国家治理的能力和水平。

随着互联网经济和网络社会的兴起，在利益面前各种形形色色的违法犯罪将成为高发态势，这给国家的法治能力提出了新挑战。网络社会的虚拟特征，大大增加了违法机会、降低了违法成本，包括近年来高发的网络诈骗、网络传销、个人信息泄露、金融商业数据窃取、黑客、恶意人肉搜索、网络骂战等等，不仅威胁着社会的和谐稳定，更关乎着国家的安全大局。对此，如何加快健全适应和符合网络经济和网络社会特点的法律法规体系，减少法律空白，提升法治能力和执法水平，是当前国家治理面临的严峻挑战。

网络技术正在印证着数据共享与大数据分析在国家治理中的特殊价值，但现实中存在的各自为政、利益部门化的现象，制约了大数据应有的作用和成效。一方面，正是由于“互联网+”的存在，形成了富有前景的跨界经济大发展之势，各种经济业态的融合发展日渐强劲。而恰恰对这些新型业态，要么缺乏明确的监管主体，要么就是多个相关部门都有监管职责，但当出现问题的时候，就陷入无人管、相互推诿扯皮的尴尬境地。对此，如何构建“一方为主、多方协同”的跨界监管体制，成为眼下最大的体制创新挑战。另一方面，要想发挥互联网技术的优势，最基本的条件就是要实现各类信息数据库、信息平台的标准化及其互联互通与信息共享，特别是拥有大量社会数据信息的政府部门，应做到信息系统、信息平台的融合共享，减少信息的重复采集和信息孤岛，还要向社会尽可能地开放未涉密的数据信息，为市场决策、社会研究、民众生活等提供条件，进行二次开发，深度挖掘数据价值。

发挥研究基金在智库体系中的作用

□ 朱旭峰

中国智库体系建设已成为社会上的热点话题，很多讨论都聚焦于如何加强政府和智库间的联系等问题。例如：有人提出应完善“影响力”渠道，就是为了智库能够更加顺畅地向决策者输送政策建议提供便利；有人提议要建立“旋转门”机制，就是为了加强政府官员和智库专家间的人员流动；有人提出要加强“政府数据公开”和“政府信息平台”建设，就是为了让智库能够掌握更全面的政府数据，以便智库更好地研究公共政策问题。

但是，很少有人提及智库体系中另一类重要的组织——研究基金的作用。在智库体系中存在着三类核心组织，政府、智库、研究基金。政府在智库体系中处于思想产品需求者的地位，智库处于思想产品提供者的地位，而研究基金则提供了智库赖以生存的资金需求。有时候政府既是思想产品的需求者，也是研究基金的提供者。在政府咨询课题中，决策者向智库专家委托研究任务，同时拨付咨询研究的经费。但在更多的情况下，政府与研究基金是相互分离的。政府接受各类决策咨询报告，但并不直接支付给咨询报告提交机构研究经费；研究基金提供了各类智库开展决策咨询研究所需的经费，但一般不直接应用智库的政策思想。从更一般意义上理解，政府、智库、研究基金三者代表了“政治”“知识”“资金”三个不同的公共领域的关系。此三个公共领域之间既应该保持一定程度的相互独立性，又应该保持密切联系。也就是说，它们之间既要有划界，又要有跨界。

作为资金领域的研究基金在智库体系建设中的作用值得我们深入研究。一方面，研究基金组织通过编制项目指南将政府决策者的知识需求“翻译”并分解为具体的科学研究问题，再通过复杂的项目申请和科研管理程序，实现与智库专家之间的委托代理关系。另一方面，这些研究基金又建立起了和政府决策者的建议渠道，通过各种形式将专家意见直接输送给决策者。同时，研究基金已经越来越重视决策者对专家意见的采纳与否，并以将其作为对科学研究成果进行评价的参考标准之一。

近年来，党和政府在公共决策中对科学知识和专家意见的需求不断增长，各类研究资助基金在支持学术研究的同时逐渐拓展出决策咨询的职能。1997年起，自然科学基金委设立了管理科学部主任基金应急研究项目，专门就经济、科技、社会发展中的一些重大管理问题进行短期应急研究，为党和政府高层科学决策及时提供应用性的政策建议。自然科学基金管理科学部主任基金的申请说明明确指出，该类项目的主要目标就是提供切实可行的政策建议，而不是基础科学知识的创新。2009年起，国家哲学社会科学规划办公室设立了《成果要报》制度，向社科界专家学者征集针对党和国家所面临的重大现实问题的分析和对策建议，供决策部门参考。其他还有科技部国家软科学研究计划的《软科学要报》制度，教育部社科规划项目的《专家建议》制度，中国科协设立专门基金资助政策研究类课题，并设立了《科技工作者建议》专报制度等等。这些研究项目及其内参制度的创立是具有标志性意义的，它意味着研究基金已逐渐发展出连接政治与科学两大公共领域的“边界组织”的功能。

同时，随着我国非公募基金的迅速发展，一些民间基金会也开始资助政策研究。当然，其资助规模和资助力度都不能与官方的研究基金相提并论，但也已经初具规模。非公募基金改变了研究基金全部依靠国家财政的局面，是政府投入的有益补充。

研究基金有时候也身兼“智库”的职能。研究基金可以自己设计研究主题，动员自己的组织力量开展政策研究，并借助渠道向决策者提出代表研究基金自己的政策想法。例如，半官方的中国发展研究基金会，于2011年2月向国务院提交了两份关于中国贫困地区学生营养状况的调查报告，引起国务院领导重视。随后，在政府、基金会、社会组织、媒体、公众、捐赠人各个阶层达成的广泛共识的基础上，国务院决定启动160亿元“营养膳食”计划，以改善贫困地区学生的膳食状况。

可以说，研究资助机构已经在原来单纯资助学术研究，鼓励探索创新的基础上，发展出了参与政策研究、提供政策咨询的崭新职能，从而成为了连接和沟通科学领域与政治领域双方的桥梁。而且，研究资助机构通过发挥政策咨询职能，成为了公共决策过程中的重要参与者之一，多年来为党和国家高层决策提供了重要的政策参考。

研究基金发挥政策咨询功能具有很多优势。对于政府组建的研究基金来说，首先，作为全国性研究活动的资助单位能够广泛联系和调动科学家建言，能够组织跨地区、跨学科的综合性研究，解决复杂的政策问题，提出高水平的政策建议。其次，与国家高层决策部门之间的天然关系使得这些机构与决策部门之间有着成熟畅通的沟通渠道，能够直接将政策建议输送至相关部门，甚至直达最高决策层。再次，政策研究项目的申请制度有利于建立竞争性的政策分析市场。对于国内民间公益研究基金来说，作为政府投入的有益补充，有助于建立多元化的研究经费输入机制，促进中小型智库的发展。

最近，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，指出要健全竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制；根据不同类型智库的性质和特点，研究制定不同的支持办法。落实公益捐赠制度，鼓励企业、社会组织、个人捐赠资助智库建设。鉴于此，加强研究基金建设，发挥研究基金在智库体系中的作用，已成当务之急。从研究基金自身来看，无论是官方的还是民间的，都应积极投身推动中国特色新型智库体系建设的事业之中。从制度环境来看，政府应通过落实公益捐助优惠制度、简化公益研究基金注册登记程序等，引导与鼓励企业家、社会组织和个人，以公益捐赠方式将民间资本注入公益研究基金，帮助中国智库建设与发展，推进国家重大决策的科学化与民主化。

战略参考

（上接1版）

挖掘和利用好丰富的齐鲁文化资源

记者：习近平总书记曾说，“孔子及儒家思想，是中华民族传统文化的重要组成部分，在中国历史上发挥了极为重要的作用”。山东省在挖掘和利用齐鲁文化资源方面有什么举措？

郭树清：山东是中华文明的重要发祥地。春秋战国时期，一大批杰出的思想家、教育家、政治家、军事家、科学家和发明家，出生和汇聚到这片土地上，逐步创建起博大精深的齐鲁文化。孔子、孟子创立的儒家学说，墨子、庄子、孙子、管子、荀子等人提出的思想理念，在中国历史上发挥了重要作用，对世界文明也产生了深远影响。近现代以来，山东经常处在民族民主革命的前沿，经历了风起云涌的群众斗争实践，形成了宝贵的红色文化。要落实习近平总书记的重要指示，着力建设社会主义核心价值体系，对齐鲁文化资源进行去粗取精、去伪存真的挖掘和阐发，为做好改革发展稳定各项工作提供强大精神力量。

社会主义的本质是解放和发展生产力。齐鲁文化特别重视经济发展，山东自古以来就以发达的农业、渔业、盐铁工业和商业以及社会化的水利、交通著称于世。革命战争时期，山东根据地在减租减息、繁荣经济、搞活流通、稳定货币等方面也创造了光辉范例。社会主义的基本目标是共同富裕。齐鲁文化一直传承着天下为公、以民为天的大同理想，强调老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者皆有所养。社会主义的根本特征是人的全面自由发展。齐鲁文化很早就倡导以人为本、人皆可为圣贤、三人行必有我师等尊重个性、鼓励创造的理念。社会主义的内在要求是公平正义。齐鲁文化始终强调仁者爱人、政者正也、强不执弱的人文精神。我们应当深入阐发这些政治理念和社会思想，坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信。

齐鲁文化有包容互鉴、慎思笃行的科学精神。山东历史上，在数学、物理、天文、农学、医学、建筑等领域涌现出数不胜数的卓越科学家和优秀工程师，为中国科技领先世界一千多年奠定了坚实基础。齐鲁文化还重视以文化人，文以载道。山东历史上文学艺术群星灿烂、名家辈出，充实了中华文化宝库，为后人留下了丰富多彩的珍贵遗产。 齐鲁文化在国家治理方面有德法互济、讲信修睦的基本主张。齐鲁文化也强调天人合一、道法自然，提倡人与自然和谐相处。我们应当牢固树立绿色环保理念，更加自觉地建设循环经济，实现中华民族的永续发展。

齐鲁文化中有崇尚气节、自强不息的爱国精神，一大批民族英雄彪炳史册。我们应当继承光荣革命传统，加强爱国主义教育，凝聚起推动改革发展的正能量。中华民族历来是爱好和平的民族，齐鲁文化中也有兼爱非攻、求同存异、协和万邦的和平思想。我们应当推进各种文化交流互鉴，加强经济贸易和人员往来，努力实现包容性增长和各国各地区人民共同的幸福梦想。

弘扬齐鲁优秀传统文化，必须研究制定整体规划，开展本土文化资源普查，加强对重大项目的研究论证。要以开放的态度，推进孔子研究院等机构建设，打造一批重点研究基地。加快曲阜文化经济特区规划建设，搞好优秀传统文化宣传普及，实施文化经典数字化工程。开展全民阅读活动。加强文化遗产保护，组织实施“乡村记忆”工程，逐步在每个镇村都建立起自己的文化活动室和历史纪念室。

弘扬齐鲁优秀传统文化，必须推动经济文化融合发展。完善现代公共文化服务体系，办好“文化惠民、服务群众”实事。深入实施文化产业重大项目带动战略，建设一批具有较强竞争力的文化产业集聚区、骨干文化企业和文化品牌。努力推动文化与金融融合发展，在符合公共利益的前提下，探索旅游、文物、艺术的资本化和市场化。