国家治理现代化需要系统思维

□ 杨雪冬

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化确定为全面深化改革的总目标，既是对过去改革成果的科学总结，也是对未来改革愿景的清晰界定。国家治理体系与治理能力现代化是一项系统工程、长期事业，需要各相关主体共同努力，各司其职，相互支持，形成合力，协同推进。只依靠单一力量，既难负其重、难续其力，也会导致整个治理体系的结构性失衡，甚至偏离治理现代化的应有轨道。

三个突出特点

目前，国家治理现代化在快速推进，各个领域都在全面深化改革，呈现出三个突出特点。

强调顶层设计。所谓顶层，就是自上而下，所谓设计，就是统筹谋划。经过30多年的改革开放，中国的发展进入了新阶段，改革进入了攻坚期和深水区。与改革开放之初相比，经济社会状况、国际国内环境、利益主体关系、技术方法手段等都发生了巨大变化，既要在心理上接受这些变化，也要在行动上认真分析科学应对。各个领域的改革都需要顶层设计、整体谋划，以全面评估现状，系统规划未来，这既能减少行动的盲目性，克服单兵突进的局限性，更有效地发挥中国制度重大局的优势。

注重协调。国家治理现代化有多主体参与，在多层次、多领域推进，需要增强各领域、各层次改革的关联性和各项措施的耦合性。领导小组、党组、跨部门联系会议、多形式的协商民主逐渐成为协调改革过程中不同领域、不同层级、不同部门、不同群体之间关系的制度化方式。这种纵向协调为主、横向协调为辅的格局，既发挥了党的统揽全局、协调各方的执政作用，也承认了改革主体多样性这一客观现实，并为凝聚合力提供了体制机制保障。协调还体现在改革的有序性上，“该中央统一安排的各地不要抢跑，该尽早推进的不要拖延，该试点的不要仓促面上推开，该深入研究后再推进的不要急于求成，该先得到法律授权的不要超前推进”，力争改革的最大综合效益。

问题导向。习近平总书记形象地说，经过三十多年的改革，“容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”。因此要敢于担当、敢于啃硬骨头、敢于涉险滩。改革方案就要聚焦重要领域和关键环节，对问题进行全面梳理，科学分类，明确改革目标，制订时间表和路线图，分解任务，落实责任。更重要的是，“打铁还需自身硬”，面对这些问题，要增强本领，提高能力，打破思维定式，克服思想利益束缚，齐心协力，干出成效。

值得深思的现象

“一阵风”。国家治理现代化是一个长期任务，需要顶层设计。但是一些部门、领导为了显示重视顶层设计，不论自己处于哪个层级，什么性质的部门，都要如火如荼地搞规划、做方案。既不管已经制订及正在执行的规划方案，也不管新方案规划是否符合实际，都想通过一纸文件来体现自己的战略思维、宏观考量、长远眼光。更有甚者，哪怕是日常本职工作，也要方案先行，推敲文字，不仅没有消除“文山”，反而助长了“文牍主义”。

“一头热”。国家治理现代化既是重大的理论命题，也是艰苦的实践探索。现在的国家治理现代化热在理论探讨、舆论宣传，冷在具体的实践探索；热在方案设计，冷在具体实施。这种现象说明了国家治理现代化还没有形成均衡的参与格局，找到各种力量汇集的交点。过度的热也容易产生泡沫，理论研究跟风，系统深入不足，舆论宣传流俗，口号概念滥用。甚至一些与时代发展要求不相符，甚至倒退的管理方式和手段，也被冠以治理的名义，贴上现代化的标签。

“一公里”。国家治理现代化是一个权力合理配置的过程，但是权力配置必然触动利益藩篱，出现各种“梗阻”。行政审批权改革最能体现这点。一方面是权力下放的“最先一公里”。在行政审批权改革过程中，一些部门相互掣肘，你放我不放，先放后不放，看单项很美，看整体很凌乱。另一方面是权力下放中的“最后一公里”。之所以下放权力，是因为地方政府可以就近就便管理和服务经济社会的发展，企业和市场可以进行自我管理。但是权力下放到最后的环节，往往会产生阻滞，或者是地方由于多轮的机构改革，没有了明确的承接主体，或者是地方部门条件有效、能力不足，难以行使好下放的权力，或者是上级担心顾虑延迟下放权力，或者是相关信息的发布不及时、不透明、不普遍。于是出现了行政审批改革中的“放不下”“接不住”的现象。

“一面倒”。民主化和有效性是衡量国家治理现代化的重要标准，二者相辅相成，不能偏废。就各项改革的有效实施而言，制订规划方案要遵循科学化、民主化的原则，具体实施过程中要充分考虑地方下级的具体条件，体现差异化原则。但在实践中，一些规划方案，为了求速度、赶进度，体现领导意图，往往减少程序，忽视不同意见。一些规划方案只强调与上级对接，体现统一性、规范化，忽视了下级的具体要求。规范化、标准化是治理现代化的重要特征，但应是建立在多样性、多元化的基础之上的。如果只强调前者，就会削弱制度运行的动力、社会生活的活力。

“相互推”。责任和担当是实现国家治理现代化最需要的气质。遇问题退缩，见责任推卸，是无法实现国家治理现代化的。改革开放以来，反对官僚主义、拖延推卸一直是行政改革的重要主题。现在，推卸责任有了新形式。对于新问题，以没有制度依据、法律授权来推脱；对于老问题，则用所谓的“流程再造”来细化，分摊到更多部门；对于跨部门问题，以没有上级协调来回避。推卸责任必然生成“懒政”“怠政”，既阻碍了国家治理现代化的深入推进，也严重损害了党和国家的形象，挫伤社会公众对于改革的美好愿景。

重塑社会心理

就当下而言，在继续完善顶层设计，推进国家治理体系和治理能力现代化的具体落实过程中，尤其要注重构建与治理现代化相符合的社会心理，为各项制度改革和政策实践营造健康的社会精神环境，提升治理现代化“硬件”与“软件”的契合度。

以改革定力克服焦虑感。紧迫感是赶超型现代化国家的基本特征，中国的紧迫感更为强烈。要实现“两个一百年”的目标，须倍加努力，强烈的紧迫感贯穿于各项改革之中。与此同时，中国这样的巨型社会在短时间内经历着多重的转型，人们认识世界和自身的参照系不仅在快速变化，而且也在多样化，外部说服和自我说服的机制不健全，社会心理缺乏稳定性，浮躁心态日常化。紧迫感与浮躁心态交织在一起，很容易转变为焦虑感，过于强调速度、规模、物质成就、重大变化等短期内可以看到、直接感受的“硬实力”，而忽视了长远、坚持、持续等需要耐心才能实现的价值，也容易导致虚假的竞争气氛。因此，一定要保持战略定力，坚定自信心，崇尚一张蓝图绘到底的治理精神，营造激发活力和创造力的社会氛围。

引导社会预期。社会预期是民心所向。经过三十多年的改革开放，利益成为社会预期塑造的关键因素。更为重要的是，利益的内容已经极大丰富，不仅包括经济收入，还包括健康、环境、流动、发展机会。人们评价预期实现的标准也从纵向历史尺度向横向跨国尺度转变，更加倾向于以个人的发展来衡量社会的进步。因此，国家治理现代化要重视社会预期的变化，并通过制度机制的改革完善，来引导和塑造社会预期，将个人发展的动力汇集为国家发展的合力。

提升社会信任。信任是降低制度运行成本最持久的力量，但信任的培养又是长期的过程。可通过改进执政能力，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，提高制度信任水平，通过合理有效的分权来改进不同治理层级之间的信任关系，通过有效的授权赋能推动国家与社会之间信任关系的现代化转型。国家治理体系现代化是多主体参与的共商共建共享的过程，需为有序参与提供更为通畅的渠道，为自我管理创造更有力的制度环境，尊重主体性，激发主人翁意识，在相互认同中提升社会信任水平。

国家治理

以“用户思维”改进网上政务服务

□ 李志明 王超

近年来，在各种政务信息化项目建设的直接推动下，全国各地各部门在开展网上政务服务方面进行了大量的探索和实践，积累了很多好的经验和做法。但是，从总体上来看，我国网上政务服务提供中还存在不少问题，相关服务供给和社会与公众的需求之间还存在差距。

普遍存在的问题

总体能力建设有待提高。很多地方在推行网上政务服务时并没有同步推进简政放权，致使网上政务服务中行政审批事项占比过高并且办理手续复杂、办理时间过长等，导致服务对象无法享受一站式或全流程的网上政务服务。而且，许多地方在推进网上政务服务时，往往政府服务大厅、门户网站、移动App、社交媒体等途径多管齐下，看似渠道更多了，实际办理业务却有可能需要提交大量的重复信息和资料，服务对象反而更加无所适从。另外，不少地方的网上政务服务要么信息更新不及时，要么服务指南过于书面化并且歧义较多，让服务对象多跑冤枉路或者看不懂、摸不明的情况时有发生，导致总体服务效率低。

统筹协调推进难度较大。不少地方的网上政务服务平台建设仍然处于“分散管理、分散规划、分散投资、分散建设、分散应用”的无序建设阶段，缺乏集约化的规划、设计、建设和管理，导致投资浪费严重、信息无法共享、整体效能不高。同时，由于受到传统观念和部门利益的影响，许多地方政府和部门在推进网上政务服务时往往选择从本地、本部门的利益出发，采取不同的信息系统和标准规范，彼此间形成一个个相互独立和封闭的数字资源系统。这种只从解决本地和本机构内部的业务需求出发去考虑新技术应用的做法，极易造成网上政务服务的业务协同难、信息共享难、跨部门跨地区跨层级联动难等问题。除此之外，在国家层面，尚未建立“一站式”线上线下相结合的一体化的政务服务平台，使得地方政务服务平台建设缺乏参考借鉴对象并难以与中央各部门政务服务系统融合对接，无法实现政务服务跨部门跨地区的业务协同。而在地方层面，网上政务服务仍处于“八仙过海、各显神通”的阶段，服务标准和质量完全取决于自身能力和认识，造成中西部地区以及区县级政府的信息化基础设施普遍比较落后，严重制约政务服务均等化的实现。

配套保障体系没有跟上。这主要表现在：一是推进网上政务服务时没有配套开展业务流程再造。不少地方的网上政务服务系统的运行没有与业务流程再造同步推进，政务流程优化再造仍然停留在纸面上，与线上线下相结合的一体化服务要求相比还存在较大差距。二是与网上政务服务相关的配套制度建设滞后。网上政务服务不仅涉及政务服务本身，也与政府职能、体制机制、技术实现、监督考核等问题密切相关。目前，各地各部门在开展网上政务服务时，跨部门跨层级的信息资源整合与开放共享、电子印章、电子文件、电子证照、网上身份认证、网上支付等方面的相关管理办法和制度措施没有同步跟进。

如何改进网上政务服务

在“互联网+”的背景下，我们必须要以用户思维推动政府服务创新，加快互联网与政务服务的深度融合。具体而言，应当遵循“以用户为中心”的原则，从“最大限度地方便群众、最大程度地降低社会成本”的角度，构建面向公众的一体化网上政务服务体系，提升政府服务水平以及公众的用户体验，实现由政府“端菜”到让群众“点菜”的实质性转变。

推进“互联网+”政务服务体系建设。具体而言，就是在构建汇聚政府数据资源系统平台的基础上，推动公共数据资源在不同服务部门以及上下级政府之间开放和共享，促进公共服务创新供给和服务资源整合，构建面向公众的多级联动、规范透明、资源共享、业务协同的一体化在线公共服务体系，同时加强在服务监督方面的应用，实现政务服务“一站式”网上办理与“全流程”网上效能监督。以最低生活保障制度涉及的财产和收入核查工作为例，民政部门在开展低保资格认定时需要借助人社、工商、银监、证监、保监、住建、公安等部门所掌握的数据资源才能准确判断。

编制服务清单，优化服务流程。在构建一体化在线公共服务体系的过程中，应当同步对政府部门行使的各类行政权力和开展的公共服务事项进行全面梳理，编制行政权力清单和公共服务目录。在此基础上，科学优化行政审批事项和公共服务事项的业务运行流程，尽可能减少中间环节，提高办事效率。在办理具体政务服务时，实行承诺办结制，能在线即时办理的即时办结，能压缩办理时限的也应尽可能缩短时限。

借力大数据，建设信息公共基础设施。消除信息孤岛，促进数据在部门之间横向交换、政府上下纵向流通是建设信息公共基础设施、不断提升政务服务能力的关键。具体来说，一是要搭建行政区域内的统一的数据共享交换平台。通过这个平台，促进信息资源跨区域、跨领域、跨层级地在云平台系统内、在不同技术架构的系统平台之间通畅共享和交换。二是要建立数据开放机制，制定数据开放计划。根据不同的分类，有序向企业和社会开放政府基础数据信息，对于一些加工后可带来经济效益的数据，可采取收费方式提供。三是要鼓励数据交换。鼓励各部门提出本部门数据需求，高效使用其他部门的数据，同时也向其他部门提供数据目录。当然，为了使数据的交换和开放更加安全规范，政府主管部门必须制定专门的规章制度和管理办法，并推动部分管理规定上升为法律法规。

深化在线业务办理，实现网上政务服务“横到边”。网上政务服务通过“数字化办理、零距离服务”的形式能够打破业务办理时间和空间的限制，使得服务对象足不出户就能享受到“7×24小时”的全天候服务，相比传统的柜台和窗口式业务办理模式具有更大的便利和优势。因此，在开展网上政务服务时必须在深化在线业务办理方面下功夫，不仅要全面提供服务事项和业务流程的告知、下载等单向服务，更应当进一步促进办事部门与社会公众之间的互动，实现从单向的信息获取向交互的“一站式”办事服务转变。

加强网上政务服务制度保障体系建设。开展网上政务服务，必须围绕着政务服务的服务体系、标准体系、保障体系、业务体系和技术体系等内容研究制定一系列制度和管理办法，重点推进制定电子证照、电子文件、电子印章、信息共享等领域的保障措施。同时，要让服务对象在政务服务质量和效果评估中享有最主要的发言权，既能提高服务对象的参与感和满意度，也可帮助政府部门诊断政务服务中存在的问题，不断改进和提升网上政务服务水平。

复杂性条件下应急管理的战略升级

□ 张海波

自上世纪60年代以来，管理实践的主要挑战来自于管理环境的复杂性，即管理环境的高度不确定性、动态变化性和广泛交互性，这就要求管理实践必须具备超强的适应能力。常态管理如此，应急管理更是如此。这也意味着，在上一起突发事件中行之有效的做法可能在下一起突发事件的应对中就会失效。因此，经验主义的策略调整难以从根本上提升应急管理的适应能力，应急管理需要战略升级。

在复杂性条件下，中国应急管理战略升级的方向之一就是在现行应急管理的基础上发展危机治理。2003年“非典”之后，虽然我们使用了“应急管理”“危机管理”等词汇，但从十余年的实践来看，我们只发展了应急管理，而忽视了危机治理。从理论上看，危机管理和应急管理是不同的，前者属于政治范畴，后者属于行政范畴。具体而言，应急管理是基于政府职能的，重在尽快控制事态，减少人员伤亡、财产损失和社会失序；而危机治理则是基于主体需求的，需要尊重各利益相关主体的关切，使各利益相关主体满意。可以这么说，应急管理的评价标准是客观指标导向的，体现为具体的数字，比如死亡人数、财产损失数量、失序时间等；危机治理的评价标准是主观感受导向的，体现为感知、满意度等。在风险社会中，突发事件最大的利益相关主体就是公众，而公众最为核心的关切就是安全感。如果安全治理不能增进公众的安全感知，甚至也不能缓解因突发事件而造成的公众的安全焦虑，危机治理就是缺失的。而且，由于应急管理和危机治理的目标差异，政府在应急管理上的努力并不能掩盖危机治理的缺失。

在2011年的甬温线动车事故中，铁路部门采取的策略都是以应急管理为目标导向的，饱受公众质疑的“就地掩埋车头”的方法虽然有助于尽快恢复通车，但没有调查清楚事故原因就恢复通车非但不能缓解、反而加剧了公众的安全焦虑。这显然无法令公众满意，也自然招致强烈批评。在2015年的天津滨海新区爆炸事故中，天津当地政府采取的策略也是以应急管理为目标导向的，虽然竭尽所能地减少人员伤亡、财产损失和社会失序，但对公众的安全焦虑和关切缺乏足够回应，几场新闻发布会的效果都不好，招致公众对应急管理的强烈质疑。

以上案例在一定程度上体现出危机治理的缺失。虽然应急管理也有关于新闻发布的规定，但由于应急管理本质上是客观指标导向的，这种功能定位注定了新闻发布只是应急策略的公开披露而已。在问责的强大压力下，新闻发布对死亡人数等客观评价指标的过度强调反而会给人一种逃避究责的印象。在上述案例中，也不是没有新闻发布，但新闻发布的效果都与公众期待相去甚远。这不是新闻发布策略本身可以解决的问题。

这主要是由于环境的复杂性所造成的。环境复杂性包括很多要素，其中之一便是公众期待。在上述案例中，相关部门采取的应急策略都是基于经验主义的策略，这些策略虽然在此前已经被实践证明是行之有效的，但由于公众的期待发生了变化，这些策略的失效也就是必然的了。这也注定了仅仅停留在策略层面的新闻发布并不能弥补危机治理的缺失。同时，更不能将危机治理简单等同于新闻发布，对危机治理需要有战略层面的设计。

危机治理的首要任务是要了解公众的安全焦虑，理解公众的安全关切。在这方面，互联网和社交媒体的兴起不仅是危机治理的挑战，更是危机治理的机遇。在前互联网和社交媒体时代，公众虽然也有安全焦虑，但这种安全焦虑是分散的、个体化的，缺乏表达渠道，也就难以相互强化，既不能对政府的行动策略提出质疑，也难以为政府所了解和理解。互联网和社交媒体出现以后，这些分散的、个体化的安全焦虑得以表达，形成集中的、集体化的表达，这将相当于将数量庞大的分散个体连结起来形成了一种结构性力量。这种力量既可以对政府的行动策略提出质疑，让政府感受到强大的压力，也可以使政府了解和理解公众的安全焦虑。这就是典型的“危机”，危险中蕴含机遇，我们要做的就是既要尽量控制危险，也要利用机遇。

正在兴起的大数据分析恰好为利用这一机遇提供了技术条件。每当有重大灾难发生，互联网和社交媒体都会产生海量的大数据。无论这些数据是情感类型的，还是信息类型的，抑或是行动类型的，它们都是真实的，其中蕴含着公众对安全的焦虑和关切。大数据分析就是要从这些海量的数据中识别、锁定、收集和提取公众对安全的焦虑和关切。这些对安全的焦虑和关切为应急管理提供了“精确坐标”，政府的应急管理需要根据这些“精确坐标”及时调整，迅速进行回应，这就进入了危机治理的范畴。因此，危机治理的核心不是行动策略，而是行动目标。

当前，中国的网络规模和用户数量全球第一；随着互联网及智能手机的普及，网民人数将进一步上升；微博、微信等社交媒体在中国的广泛流行也反映出公众对互联网表达的热情和偏爱。近些年，中国对互联网和社交媒体的治理主要是厘清言论边界，确定表达规则，尽量控制危险，重在“危”的一面；下一步，中国对互联网和社交媒体的治理应充分利用“机”的一面，发展大数据应用，识别、收集和分析公众的安全焦虑和关切，并在此基础上理解、回应公众的安全焦虑和关切。应该说，前一步的治理为后一步的治理奠定了基础。厘清言论边界，确定表达规则，这些都有利于公众对安全焦虑和关切的持续、有效、合法表达。与此同时，互联网和社交媒体上的表达仍然需要保持多元性，这样才可能更加真实地反映公众的安全焦虑和关切，也能更加准确地理解公众的安全焦虑和关切。在个体自由与公共安全的张力关系中，既不能以公共安全为名减损个体自由，也不能以个体自由为名危害公共安全。

危机治理的中期任务则是要缓解公众的安全焦虑。这就需要危机沟通，根据公众安全焦虑和关切的差异性，有针对性地予以回应。需要特别指出的是，中国有13亿人，其中7亿网民，不可能只有一种感受，我们的危机沟通必须要考虑个体、群体和阶层差异，发展差异性策略，加强危机沟通的针对性，提升危机沟通的实效。这也是我们下一阶段需要重点解决的问题。

危机治理的最终任务是要提升公众的安全感知。因此，危机治理还有赖于风险治理，只有消除和控制了那些造成风险的根本因素，推动结构优化、制度调整、政策改进、理念升级，才有可能从根本上消除和控制风险，提升公众的安全感知。这就需要完善问责制度，既要实行严厉的问责，又要消除问责中的“虚假治理”，避免以对官员的问题代替对优化制度、政策、理念的改革。在这种意义上，危机治理大大超出了应急管理的范畴，是比应急管理更为长期、系统的任务。

从应急管理到危机治理是一次战略性的升级而不是转向。2003年“非典”以来，中国在应急管理上的大量投入使得应急管理得到飞速发展，这为从应急管理升级为危机治理提供了制度基础。

复杂性条件下，中国应急管理向危机治理的战略升级的本质就是执政为民，将安全治理的基础建立在民意的基础上，这与我们执政党的根本宗旨完全一致。在互联网和社交媒体时代，我们要充分利用大数据对危机治理的促进作用，科学识别、收集和分析民意，将危机治理建立在真实、准确的民意基础上。

管理视角