运用互联网思维推进国家治理

互联网是推进国家治理体系与治理能力现代化的必要工具，同时也是国家治理的重要领域。系统借鉴互联网思维，坚持互联网治理与国家治理的协调互动，就能妥善应对互联网发展所带来的越来越严峻的治理考验。

□ 孙　宇

互联网是20世纪人类最伟大的技术发明。新世纪以来，随着web2.0、移动互联、社交网络等新技术应用日臻成熟，互联网的普及导致虚拟世界与现实世界构成了一种相互缠绕、彼此嵌入的镜鉴关系，成为日常生活的标准配置，任何社会经济活动及决策都必须把互联网作为“约束条件”来寻求最优解。互联网既是自变量，又是应变量。互联网思维也就随之流行起来。虽然互联网思维从未被严格界定，但它开启了人类无限的想象空间，为重构整个经济、社会生态提供了前所未有的新动能，自然也为推进国家治理体系和治理能力现代化开辟了崭新的前景。然而，互联网是一把双刃剑，互联网的未知远大于已知，借鉴互联网思维，推进国家治理体系和治理能力现代化建设，务必要厘清互联网思维。只有这样，才能做到趋利避害、扬长避短，实现互联网治理与国家治理协调互动、相得益彰。

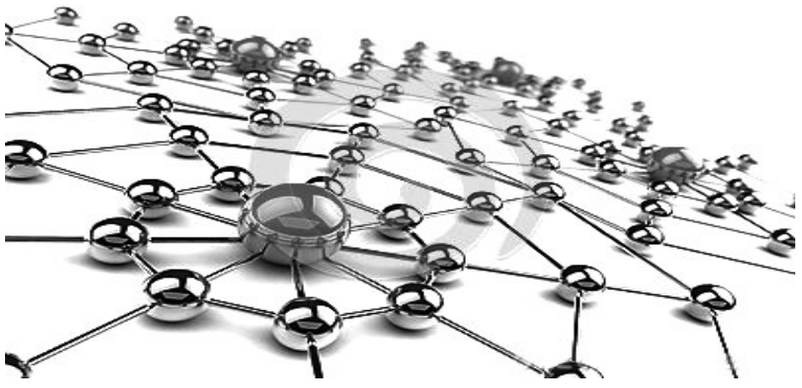
改革思维。互联网思维下的改革触角一般总是瞄准经济社会运行中的痛点、难点和疑点，将那些不愿改、不想改和不易改的领域置于改革的靶心。互联网思维所主张的改革不是修修补补，而是从“草根”力量中汲取改革动力，以“免费”和“接地气”的方式分摊改革成本，从而减少改革的阻力。互联网思维追求渐进式的和增量式的改革，容忍试错并且包容失败，以迭代和不断升级方式寻求改革方向。改革只有进行时，没有完成时。

创新思维。创新是互联网演化的不竭动力。互联网思维下的创新往往是跨界创新，因为作为通用目的的技术，它被广泛地应用于全社会的各领域、各层次，与其他既存技术之间具有互补性并且具有边际创新余地大的特点。互联网撕去了创新的神秘面纱，将创新的种子播散在民间，开辟了创新的新境界。互联网思维追求的创新具有改进性，更具有颠覆性。

链接思维。链接是双向交互的，是思想传播和思维互动的彰显。国家治理体系和治理能力现代化，离不开对链接的认知、运用和治理。诚如现代传媒政治学家W.兰斯·巴莱特（W. Lance Bennett）所言，链接行动（connective action）几乎等同于集体行动。我们需要谨防抗争政治的个人化，倡导观念的理性表达，从而达成共识行为、价值规范和理性的群体心理，避免不必要的摩擦和冲突。

平台思维。以移动互联、即时通信、微博微信、社交网络等为代表的新技术、新应用，带来了链接行动的多边汇聚以及回应式适配，导致了互联网升级为人们的生产和生活平台。互联网不再仅仅是信息平台，它已经成为双边或多边市场，更成为如同蜂巢的社会平台，承载身份认同、对话、共享、呈现、关系、名誉和社群等社会功能。平台经济、平台社会与现实社会构成了一种内嵌式的博弈。随着互联网嵌入现实社会的程度越来越深，必须既要防止“搭便车”所造成的“平台悖论”——平台规模和范围越大其互动性越弱，又要防止“庞氏骗局”的滋生和扩散。

数据思维。与链接和平台相伴随的是数据的开放、利用。开放政府数据正在全球如火如荼地展开，这不仅深化了政府治理结构改革，而且带来了政府监管和公共服务的新变革。开放政府数据将“事务随人走”逆转为“人随事务走”；政府监管和公共服务由“政府在哪里”走向“需求在哪里”，并由经济基准走向社会基准。“让数据多跑路，让百姓少跑腿”，有效降低政府监管和公共服务成本，实现公共资源动态优化配置，极大提高了公共部门的生产率。更为重要的是，开放政府数据能够吸引企业、社会加入公共服务生态圈，以弥补公共服务的总量短缺和质量欠缺；政府再通过购买服务、公私合营以及负面清单和责任清单等方式，推动公共服务供给侧的结构化改革。



目前，大数据技术应用日臻广泛，政府可以综合运用趋势预测、模式识别、热点探测、关联分析等技术手段，加强公共政策的议程收集、过程评估、动态调整和实施，使政府治理的政策议程设定、理性咨询、科学决策和精准实施以及政府治理能力再攀高峰。当然，建立大数据治理机制，构建大数据治理的格局，也是善治政府的题中应有之义。

共享思维。共享作为一种社会观念，已不再局限于数据、信息和知识，而是涵盖了各种要素、资源、模式和愿景。非排他性的共享由利己走向利他，不仅是对独享坐大、坐享其成的颠覆，而且毁灭了人格化关系资本的户牖成见。共享导致了市场发现、投入节约和非人格化交易。如今，没有出租车、没有司机的移动互联网公司成为全球最大的出租车公司，没有空闲房屋、没有服务员的互联网公司成为全球最大的房屋租赁公司。

与其说共享是一种社会观念，不如说是它一种社会资本和制度资本，因为其中孕育着合作和诚信。如果政府墨守成规，仍旧从“部门本位”“权力本位”出发，维护既得利益或被特定利益集团所俘虏，仍旧繁文缛节，因袭传统的监管审批机制，那么势必会影响经济的发展，扼杀创新，造成创新租金的耗散，滋生腐败，而且可能会破坏以合作和诚信为基础的社会秩序。

安全思维。网络空间安全和信息安全是互联网发展的前提和基础，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的根本保证。黑客攻击、病毒传播、信息窃取、隐私侵犯等现象时有发生，广大网民对网络空间安全和信息安全的呼声十分强烈。要以常态化的安全思维，把网络空间安全和信息安全提升到国家治理安全战略高度，积极防御，综合防范，多方参与，共同治理，发挥政府、企业、社会组织、个人用户等利益相关者合力作用，在抵御外部攻击、固本培元、提高应急水平等环节筑牢安全防线，提高网络空间安全和信息安全水平。

互联网和国家治理的密切互动说明，互联网是推进国家治理体系与治理能力现代化的必要工具，同时也是国家治理的重要领域。治理过程是一个引导和驾驭的过程，无论是通过法律、规范、权力还是语言，只要系统借鉴互联网思维，坚持互联网治理与国家治理的协调互动，就能妥善应对互联网发展所带来的越来越严峻的治理考验。

国家治理

构建智库发展与舆论传播的良性机制

□ 王翠娟

2015年初，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确指出，要鼓励智库运用大众媒体等多种手段，传播主流思想价值，集聚社会正能量。2016年1月8日，首届“智库发展与舆论传播”研讨会在中国人民大学举行，来自国内媒体界、学术界、智库界近二十位专家学者共同探讨了如何构建智库发展与舆论传播的良性机制。

思想创新和舆论传播是中国特色新型智库发展的两翼。中国人民大学党委副书记吴付来指出，全球化时代，智库已经成为世界各国决策者在处理社会、经济、政治、外交、文化等问题时所倚重的一支重要力量。面对新的历史机遇，智库发展应该重视舆论传播的作用，以助推智库影响力传播。国家发展与战略研究院（以下简称国发院）副院长王莉丽表示，智库的发展水平在一定程度上反映了一个社会的开放水平、知识精英的活跃程度和一国的文化软实力。当前国际形势和国家发展的需要给中国智库的建设提供了难得的历史机遇。充分重视智库的舆论传播，全面提升中国智库舆论影响力是智库建设中需要不断探索创新的领域。中国智库与媒体机构应加强各个领域和层面的合作，构建合作共赢、优势互补的良性机制。

智库和媒体需在传播层面形成合力。针对目前中国智库发展面临的问题，清华—布鲁金斯公共政策研究中心主任齐晔指出，我们在智库发展和舆论传播这两个方面与欧美发达国家智库相比还存在一些差距。从智库本身来讲，一般只是注重于前一部分，即提供思想的产品。但目前智库的发展局限于知识库、思想库、策略库的功能，在产品形成之后，还应该面临一个渠道的问题。布鲁金斯学会内部非常注重传播，在每次活动结束之后，都有对音频、视频的记录，第二天就可以发布。而国内的智库在传播方面还非常薄弱，更多是单打独斗。

就智库与媒体合作的具体形式，中国社会科学出版社社长兼总编辑赵剑英认为，图书是一种很好的智库传播媒介。例如中国社会科学出版社进行了形态创新，围绕国家智库报告、地方智库报告还有智库丛书三个层次推进智库思想的传播。书的传播形式便于携带和研讨。除了图书传播深度的呈现外，也需要有更多的媒体加以更大范围的推广和宣传。智库研究加上出版的深度传播，再加上媒体的广度传播，这才是智库发展与舆论传播的新形态。唯此，也才能扩大智库的影响力。

与此同时，不仅智库发展离不开媒体，媒体的提升也需要智库的支撑。光明日报评论部主任蔡闯指出，目前传统媒体面临的最严重的问题，是传播技术的高度发展，导致传播专业技能过渡泛化，及职业自尊消解，自媒体的出现更是侵蚀了多年建立的秩序。造成该状况的原因之一是传统媒体的传播质量难以令公众满意，同时，传播专业化与传播非专业化的界限被彻底打破。因此，只有智库得到真正的发展，媒体借此才能在质量上有真正的提高。

智库影响力传播应尊重传播规律。对于如何构建智库发展与舆论传播的良性机制，中国日报副总编辑高岸明指出，智库和媒体在国际传播层面应形成合力。首先是要把握规律，媒体应充分运用智库的资源提升传播的权威性、有效性。智库在运作方式、对话方式、发声方式方面都要遵循传播规律。中国外文局对外传播研究中心副主任于运全认为，构建良性的智库+媒体传播机制是中国特色新型智库发展的当务之急。智库影响力传播要有基本的媒体素养并尊重传播规律，杜绝哗众取宠，也要避免过度专业和内容晦涩的传播。

中央党校报刊社副总编辑杨英杰特别指出，智库舆论传播中的话语类型有三个，即政治型话语、学术型话语和社会型话语，媒体传播中经常会出现话语类型复杂、缺乏清晰的边界和话语难以融合的问题，这就导致传播过程中出现信息模糊和损失等问题。因此，必须针对不同的媒体定位、内容产品以及受众对象进行话语的选择和转换。另外一个方面，智库和媒体都遵循内容为王的原则，在当今全球化的背景下，智库需要生产出具有世界眼光的高质量产品。

为形成良好的传播效果，贵州卫视大型对话节目《论道》总制片人包晓竹指出，智库与媒体可在一些重要话题上提早布局、加强策划，具体可以从三个方面进行改进：一是问题导向，集中各种资源关注那些国家战略的真问题、大问题；二是可以向欧美一些智库机构学习；三是可以采用项目机制和更多的合作机制。

注重提高智库自身的核心能力。智库影响力传播的前提是必须有高质量的思想产品。中国网副总编辑薛立胜认为，智库既要关注到针对当下的现实问题，同时也要有一定的前瞻性思考，以为公共政策提供决策咨询，这是它最基本的内涵。智库在国家发展进程中需提出与时俱进的理论创新，需影响民众，凝聚社会共识。只有研究影响到决策层，被决策层吸纳，才能实现它的价值。同时，智库要在国际秩序构建中提升中国的话语权。从国家发展层面，希望中国智库有一些研究成果和理论创新抢占国际舆论的制高点。光明日报智库版主编王斯敏指出，智库的核心功能是提供思想产品，即政策思想和政策方案，并为国家的政策提供咨询服务。在智库影响力传播中尤其要注意的是，智库的立足点是研究，不能被媒体的功能同化。智库要增加影响力，首先要打磨质量过硬的思想产品。

与会专家建议，构建智库发展与舆论传播的良性机制，应具有全球意识、历史意识、问题意识和专业意识，以保证智库成果具有国际视野、中国特色，同时又对接中国国情，最终提升传播的理性程度。他们认为，智库发展与建设是当前学界和业界普遍关注的议题，而国发院聚焦于“智库发展”与“舆论传播”的良性机制具有一定的战略视野和预见性。

与会专家还认为，实现智库与媒体良好互动，智库还应该建设自己专业的媒体运营团队，而国发院在这方面就做得很好。国发院正式成立于2013年6月，是中国人民大学整合学校优质思想资源重点打造的新型高端智库。国发院自成立以来，专设媒体传播办公室，拥有专职人员和专职副院长主管媒体传播工作，在智库舆论传播方面进行了积极有效的探索。“智库发展与舆论传播”研讨会是国发院主办的系列论坛，计划每年举办1—2次，邀请业界及学界的专家代表，围绕智库发展与舆论传播重大现实问题进行探讨与分析，以期推动中国智库的影响力不断提升。

战略参考

破解应急失灵需重视新兴风险

□ 张海波

应急管理如果不能发挥预期功能，就会产生应急失灵。引发应急失灵的原因有很多，其中之一便是风险属性的变化。随着风险社会的不断演进，我们尤其要重视新兴风险而导致的应急失灵；尤其在过去的一年中，雾霾频繁侵袭，股市剧烈动荡，新兴风险的挑战有增无减，如何应对已经成为当前管理实践亟待解决的问题。

顾名思义，新兴风险指的是新近表露的风险，以区别于传统风险。在应急管理的理论研究中，还有一些类似的概念，也用来区别于传统风险，与新兴风险大致同义。例如，灾害社会学中有“巨灾（catastrophe）”的概念，以区别于传统“灾害（disaster）”，主要强调灾害尺度的变化对应急管理的挑战；危机研究中有“跨界危机”的概念，主要强调危机跨越部门和属地管辖权限对应急管理的挑战；应急管理的研究中出现的“共担风险”的概念，主要强调风险治理主体的扩展对应急管理的挑战；国际政治研究中出现的“非传统安全”的概念，主要强调安全主体的变化对应急管理的挑战；经合组织于2003年提出了“系统风险”的概念，主要强调风险传播路径的变化对应急管理的挑战。这样的概念还有不少。相比之下，新兴风险是一个更为综合的概念，包含了上述概念各自强调的风险属性的变化。

初步来看，新兴风险主要有三个属性，这三个属性与中国现行的应急管理体系都有内在的冲突，并因此导致应急失灵。

陌生性。这是新兴风险的首要属性。按照社会学家贝克和吉登斯对风险社会的理解，风险本质上源于现代性的“负作用”。因此，随着现代性的不断发展，必然产生贝克所强调的科技维度的新兴风险和吉登斯所强调的制度维度的新兴风险，前者如转基因的风险，后者如全球化的风险。

新兴风险的陌生性对应急管理的挑战是短期之内难以克服的，也最有可能导致应急失灵。这是因为，人们无法应对尚缺乏足够认识的风险。例如，2011年日本“3·11”大地震引发了核泄漏，虽然日本的地震应急管理非常成熟，但对如何应对核泄漏却缺乏足够认识，出现了明显的应急失灵。事实上，1979年美国三里岛核事故和1986年苏联切尔诺贝利核泄漏之后，全球有近30年没有发生过大的核泄漏，核泄漏已经成为陌生风险。



2003年“非典”之后，中国建立了以“一案三制”为核心的应急管理体系，对突发事件的分类、分级和分期成为应急管理的认知基础。然而，新兴风险的陌生性使得对突发事件的分类、分级和分期变得难以操作，这就形成了新兴风险与现行应急管理体系的根本冲突。

系统性。现代社会风险的系统性，气象学家洛仑兹的“蝴蝶效应”和社会学家卡斯特尔斯的“网络社会”都是较为直观的表述，它们都强调各种风险要素之间相互连通、互相影响，一种风险要素的变化导致其他风险要素的变化，各种变化相互叠加导致无法预知的后果，使得熟悉风险也变成陌生风险。例如，2008年的南方雪灾，由于火车已经全部由内燃机车升级为电力机车牵引，又正值春运，导致铁路运输长时间、大范围中断，虽然人们对雪灾并不陌生，但最终的后果却是前所未见，这直接导致了雪灾初期应急管理的失灵。

新兴风险的系统性对中国现行应急管理体系采用的分类管理、属地管理为主的体制形成了直接的挑战。一旦灾难超出了分类管理部门的职能范围和属地政府的行政管辖，又缺乏及时有效的协调，应急失灵也就在所难免了。

极端性。由于全球气候、生态的变化，极端风险出现的概率也越来越高。虽然新兴风险并非都是极端风险，但极端风险必然是新兴风险。这是因为，一旦风险超出预防与准备能力，也就成为陌生风险，常规的应急措施难以应对。2008年的汶川地震便是此例，应急救援和灾后恢复中采用的“对口支援”发挥了至关重要的作用。如果没有采取这些创新的措施，常规的应急措施难免要失灵。

2007年发布的《突发事件应对法》将应急管理界定为行政管理，应急管理的主体是各级人民政府及其所属行政部门，这适合应对常规风险，但很难应对极端风险。一旦遭遇极端风险，管理部门只好绕过《突发事件应对法》进行制度创设，以减少应急失灵的可能。与此相应，事前的应急演练往往都是“小打小闹”，这也限制了预防与准备能力，一旦真的发生突发事件，应急管理就会捉襟见肘。

新兴风险的这三个属性既可能独立存在，也可能互相交互，相互强化。要破解应急失灵，核心是要提升应急管理的适应能力，具体则要针对新兴风险的上述三种属性推动应急管理体系的升级和发展。

由于新兴风险的陌生性直接挑战了应急管理的认知基础，这就需要应急管理体系有一个整体的跃迁，而不是“小修小补”。例如，2001年“9·11”事件之后，美国将恐怖主义列为首要风险，发展国土安全模式以替代原有应急管理模式，并为此启动了自1947年成立国防部以来力度最大的一次政府机构改革，出台了《国土安全法》，成立了国土安全委员或与国土安全部，发布了国家响应预案（National Response Plan）、国家响应框架（National Response Framework）、国家事故管理系统（National Incident Management System）等一系列政策文件。如果说美国是“亡羊补牢”。相比之下，中国则需要“未雨绸缪”。十八大以来，中央政府先后提出了“总体国家安全观”，成立了国家安全委员会，发布了《国家安全法》，在既有《突发事件应对法》已经明确的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等风险的基础上，增加了金融安全、网络安全等应急管理框架难以容纳的新兴风险，并且强调对传统风险与新兴风险的统筹管理，为中国下一代应急管理体系的建设指明了方向。下一步，我们要研究如何将应急管理与安全治理进行有机结合，一方面加强对新兴风险的应对，另一方面也不能忽视传统风险的管理。美国在这方面已经有过2005年“卡特里娜”教训，我们需要引为借鉴。

应对新兴风险的系统性有赖于跨界合作。应急管理是对常态管理的延伸，既需要基于常态管理的分类管理和属地管理，又不能受制于分类管理和属地管理。突发事件发生后，如何从事前的分类管理和属地管理快速切换至事后的跨界合作？这是世界各国治理体系在风险社会都需要面临的挑战。虽然不同国家的政治体制千差万别，但总体趋势都是强调“上下联动、左右互通”。例如，虽然美国是联邦制国家，但也越来越强调联邦、州、地方政府的纵向合作，和政府、市场、社会以及政府内部各部门之间的横向合作，2001年之后发展的国家响应预案、国家响应框架、国家事故管理系统都是基于这一目的。在中国的政治体制下，这种切换的障碍相对较少，但央地之间、政企社之间、政府内部各部门之间的跨界合作也存在诸多梗阻，亟待加以解决。

应对新兴风险的极端性则要加强预防与准备。尤要注意的是，当前在应急演练中存在着“怕出事”的心态，极大影响了应急预防与准备能力的提升。事实上，只有对事态预估得严重一些，对困难想象得充分一些，才能破解“小事故用不着演练，大事故演练也没用”的困境。此外，还要加强对关键基础设施的保护，现有的预防与准备都假设关键基础设施在灾难来临时可以照常运行。但现实情况是，极端灾害也会摧毁关键基础设施，而一旦基础设施被摧毁，所有的应急功能都难以展开了。

管理视角