政策与管理

政府如何在多元环境中决策

——对2015年政府应对互联网“专车”决策进程的反思

当前，在出租汽车问题上遇到的难题正在挑战互联网时代的政府决策模式。反思自己的决策模式，再来看互联网“专车”如何发展才能使政策更具有操作性。把层级节制的政府决策转变成无缝隙的决策过程，需要寻求一种新的思维方式和一整套不同的组织原则，即政府流程“再造”，这是适应新形势的强有力的工具，通过“再造”使决策机制充满活力。

□ 丁元竹

2015年新年伊始，因互联网“专车”在城市乘客市场中扩张，压缩了出租汽车公司和驾驶员的空间，引起了他们的不满，不少地区出现罢运，甚至发生暴力事件，把交通运输部门推到了互联网风口的强劲之处。要形成一个行之有效的解决办法，需要进一步认识互联网时代的决策模式。

复杂多变的决策环境

利益格局多元化呼唤新的决策模式。本来，传统的出租汽车行业已经触及社会公众、顾客、驾驶员、企业等诸多利益主体，《关于进一步深化改革促进出租汽车行业健康发展的指导意见》（以下简称《指导意见》）的制定，充分考虑了这些群体并努力在他们之间寻求平衡。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（以下简称《管理办法》）公布征求意见稿后，利益相关者更加多元化，使本来就已经非常复杂的利益格局更加复杂。从国家发展来说，深化出租汽车行业改革，应当实现三重目标。首先是效率，达到出租汽车管理制度的预期目标，优化城市交通服务体系，便民利民。其次是公平，使出租汽车驾驶员、公司、乘客在实现各自利益的基础上达到公共利益最大化——城市交通运输服务体系更加优化、交通资源更加有效利用、城市居民出行更加满意。再次是持续发展，行业平稳有序运行，居民出行需求得到更好满足，道路资源与交通资源和谐发展。问题若是发生在37年前，协调利益格局就不会像目前这样复杂，那时的利益格局相对简单。可是当利益格局复杂、社会诉求多元以后，未来的发展如何就变得不够明确。解决好这个问题，必须把更多的决策交给社会去博弈，交给社会组织去负责。政府更多的是建立一个博弈的公平公正环境，而不是自己亲力亲为。

互联网时代的企业变化速度决定了决策须快速适应。从媒体上看，2015年针对出租汽车行业存在的问题及其对策的调研至今已经11个月有余，交通运输部门一直在马不停蹄地征求各界对《指导意见》的意见。各界意见不一，难以统一认识，根本原因是出租汽车行业的复杂性。这11个月期间，形势正在发生一系列的新变化，表现在：一是打车软件在一些城市得到居民的欢迎和支持，社会舆论朝着有利于互联网“专车”的方向发展，原有的社会氛围正在发生变化。二是原来坚如磐石的出租车行业也因为互联网的冲



击在发生松动。在这样的背景下，交通运输部门又思考与出租汽关联的互联网“专车”规范化管理问题。一个问题分成两个方面进行管理，就需要顶层设计，全盘统筹，势必增加决策的难度。互联网时代，消费者消息灵通，选择空间大，消费需求苛刻，加上企业之间竞争激烈，就要求企业为消费者提供更多的信息和便利。在这点上，互联网“专车”确实比传统的出租车有优势，也是深得乘客欢迎和喜爱的原因。加上互联网“专车”拥有自己的一支由创意精英组成的团队，能够及时回应消费者的需求，并及时对乘客的不满或诉求做出回馈，互联网“专车”自然能够胜出，独占鳌头。面对快速变化的社会需求和市场环境，需要作出的决策不止一个，要不断适应新环境新形势和新挑战，不断做出决策。实现这样的目标，就需要改革现有的决策模式。在互联网领域，一个文件管10年现在不可行，恐怕将来更不可行。

大数据决策挑战现有的经验决策模式。互联网时代最具有革命性的一项发展是消费者、企业方方面面的供给与需求几乎都可以量化，数据成为决策的主要依据。像“优步”“嘀嘀”等打车平台可以通过匿名手机信号等方式，来实时获取消费者的数据，在时间和空间上开展深入分析，作为决策依据，打车平台基本是按照这样的模式进行适时决策的。但目前政府决策部门做到这样还存在一定难度。这个时代少了数据，就没法决策，尤其涉及以数据为基础的互联网“专车”，没有精确的数据，决策就难上加难。在近一年里的各种讨论中，由于不主导数据，决策部门就主导不了讨论，而且，参加讨论的出租汽车公司、驾驶员、专家也不掌握完全的数据，基本还是凭经验和直觉做出判断，这是目前决策难的症结之一。必须看到，当前互联网“专车”方面的信息过多和信息不准确的现象并存，这也是为什么人们一直在争论，且喋喋不休的另外一个原因。相关部门必须建立一个为自己决策服务的，目的在于寻求更好决策方法的超级大数据系统。得数据者得天下，大数据分析革命是数据决策的基础。在互联网“专车”决策问题上，政府相关部门应尽快补课。

要达成什么样的“共识”

各种开诚布公的表达就是一种认同和支持。近一年来，交通运输部门进行的大量调研工作和宣传工作，旨在寻求一种共识。各级交通部门召开了数不胜数的座谈会，参加的人员不仅来自政府相关部门，还包括出租汽车公司管理人员、驾驶员、消费者、学者等，应有尽有。座谈会上，大家畅所欲言，各种意见针锋相对、尽情表达。各级交通部门，以及学术机构，包括在北京大学等地举办的各种研讨会把各个利益相关者放在一个开放的环境里讨论，大家阐述自己的观点，甚至可以互相驳斥，这本身就表明了大家对政策制定部门开展这项工作的理解和支持。如果大家不把自己的观点表达出来，不对政策制定部门的文件草案表明自己的不同态度，而只是“表里不如一”的点头称是，这样其实是最危险的，因为，一出会议室之外，大家会把自己的表态抛在脑后，各行其是。要达成共识，意见分歧不可少，也不足为奇。

最好的决策首先是正确的决策。当前正确的决策，就出租汽车而言，必须“观大局、看大势、出大策”，而不是仅仅局限于出租汽车和预约出租汽车本身的研讨，就出租汽车而出租汽车，就预约出租汽车本身而预约出租汽车，这样解决不了问题。交通管理部门在互联网预约出租汽车《管理办法》中应指向供给主体的正当性，以供给主体的正当性看互联网“专车”和出租汽车。从这样的视角出发，互联网“专车”和出租汽车都存在问题：互联网“专车”是拿自己的车为市场“供给”，价格机制对出租汽车不太发挥作用。《指导意见》和《管理办法》要让合法的主体都有权利供给，把不合格供给主体改造成合格的供给主体，从这个角度来看，互联网“专车”需要规范，出租汽车需要改革。出租汽车要减少巡游中的无效性，提高服务质量，预约出租汽车要减少出行中的社会风险。政府决策必须尊重民意，把民众的感性诉求与政府长期发展的理性决策有机结合起来，真正实现决策的民主化、科学化和法治化。在当前，正确的决策必须处理好出租汽车与互联网“专车”、中央与地方、民意与政府决策科学化理性化之间的关系，要回答：政府应该尊重哪些民意？在整个决策过程中政府应该引领什么？中央政府应当管什么？不管什么？地方政府的责任是什么？

适时决策，设置决策期限。有关出租汽车和互联网“专车”的讨论，在线上和线下已经进行了近一年，交通部门作为决策和政策制定部门，应设置决策期限，在讨论僵持不下的情况下，敢于打破僵局，只有这样，这一年多来的广开言路才能见效。另外，考虑互联网时代的发展特点，《管理办法》，甚至包括《指导意见》都应设定“落日条款”，增强政策实施的灵活性。

需要遵循“马背原则”

《管理办法》中的“网络”是互联网时代的网络，不是原来意义上的电招。互联网时代，《管理办法》是要给网络出租汽车立规矩。问题恰恰又在于，网络企业的发展速度远远快于法律、法规和政策的变化，以过去规避风险的经验来约束未来的行为在传统社会往往是可行的，特别是在那些不流动和变化缓慢的社会中是可以的，但在互联网时代却不适应。《管理办法》如果在“马背原则”下实施，可能会比传统意义上决策实施更加奏效。“马背原则”讲的是在许多美国西部大片中看到的情景：骑在马背上的牛仔将马勒住，对周边情景进行一番观察，好决定下一步的行动，因为他处在一个陌生的环境中。对于迅速变化的互联网“专车”和消费者以及企业来说，政府的要想使自己的政策奏效，就必须成为马队中的一员，而不是成为临时叫来救火的“消防队”。当前，在出租汽车问题上遇到的难题正在挑战互联网时代的政府决策模式。反思自己的决策模式，再来看互联网“专车”如何发展才能使政策更具有操作性。把层级节制的政府决策转变成无缝隙的决策过程，需要寻求一种新的思维方式和一整套不同的组织原则，即政府流程“再造”，这是适应新形势的强有力的工具，通过“再造”使决策机制充满活力。

国外治理

东京社会治理的实践与启示

□ 袁　倩

东京作为日本的首都和政治、经济、文化中心，是重要的“世界城市”之一，其社会治理具有社区管理自治化、居民参与常态化、参与方式组织化、治理手段法治化和治理关系网络化等世界城市社会治理的共性特征。在应对21世纪后出现的少子老龄化进程加快、民众公共服务需求日益复杂等问题的过程中，东京因地、因时、因势制宜，在治理主体、治理方式和治理规划上开展了颇具特色的创新实践。

东京社会治理的做法

构建“多中心”，强调社会治理主体多元化。总体来看，东京的社会治理形成了以居民为主角，地方自治体、非营利组织、志愿者团体与企业等积极参与的主体多元化态势。比如，新宿区在《城市建设基本构思与综合计划（2008—2017年）》中提出，区民是区政的主角，以“区民的、以区民的，为区民的区政”为目标，充分发挥町内会、非营利组织、企业、学校等机构以及当地精英分子的重要作用。涩谷区在《培养和支持下一代行动计划（2010—2014）》中形成了以区役所在内的行政部门，保育园和学校等教育单位，非营利组织和志愿团体等民间组织，以及家庭和企业等多元主体积极合作的局面。可见，东京的社会治理中，多元主体的参与协作越来越重要，社会治理主体多元化已成为东京社会治理的重要特征。

凸显“新公共”，强调社会治理方式协动性。所谓“新公共”，是指致力于构建“互助和有活力的日本社会”的市民们所共同拥有的“协动”场所。这一理念强调要建设人与人、地区与地区之间的纽带，使市民之间、地区之间更好地协同配合，共同建设富有活力的社会，特别是在教育、治安、防灾、社会福利等领域重视民众的协动。当前，越来越多的日本地方自治体开始关注社会治理领域中的“协动”。东京辖内几乎每一个区都会在其区政经营和社区营造中强调“协动”，为推进当地居民、民间组织与政府共同承担地区治理事务产生积极影响。比如，荒川区在营造“安全安心都市”规划中，强调区民、町内会等地域团体、防灾与防止犯罪相关政府部门以及企业间的协动。葛饰区在其社会治理整体规划中，强调通过居民、政府和企业三方协动，推进文化、环境、交通、卫生、社会保障、学校教育等各项事业，进而全方位推进当地社会的发展。

着眼“地域力”，强调社会治理规划的长期性。“地域力”泛指一个地域社会所拥有的综合能力，主要包括地域资源蓄积力、地域自治力和民众对地域的关心力。大田区将“地域力”界定为：以每一位区民个体为力量之源，包含自治会与町内会、企业、非营利组织等民间团体的合作，来解决预防犯罪、预防自然灾害、社会福利、儿童保健、教育事业、产业发展、国际交流等地区问题，进而持续创造当地的吸引力。为推进当地“地域力”发展，东京及其辖内各自治体均重视社会治理规划的长期性。杉并区于2012年确定了“杉并区基本构想：十年展望”，其中包括建设“抗灾能力强，能安全放心生活的城区”“适宜居住，舒适而有力的城区”“绿意盎然，环境优美的城区”“健康长寿和相互支持的城区”，以及“培养人才，互相紧密联系且心灵丰富的城区”五个目标。基于以上“基本构想”，制定了为期10年的“综合计划”和具体的“实施计划”，以此指导各项事业开展。

对我国社会治理的启示

当前，我国正处于经济社会快速发展时期，以北京、上海、广州为代表的大城市出现的“城市病”与东京在不少方面存在相似之处。借鉴东京社会治理实践中的有益经验，创新合作形式、治理理念与顶层规划，有助于妥善应对城市社会治理遭遇的诸多问题。

创新合作形式，推进多元治理。改革开放以来，党中央国务院大刀阔斧地推行了行政体制改革和基层民主制度创新，不断提升社会治理能力，提高社会治理水平，多元化的社会治理主体也随之逐渐兴起。现代社会治理方式强调政府机关、企事业单位、社会组织、社区和个人，通过构建平等合作的伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理，促进公共利益最大化。我们可以借鉴东京社会治理中提出的“新公共”“协动”理念，在环境保护、养老服务、防灾减灾等事关民生进步的诸多领域，建立起政府机关、企事业单位、社会团体和公民个人之间的多样化合作关系，不断培育多元主体间的协同合作精神。充分激发公民的主人翁意识，发挥社区自治、村民自治的优势，创新合作形式，引导公民将关注点从相对狭窄的个人生活领域扩展到社会公共领域中，提升公民参与公共生活的意愿，逐渐搭建畅通公民、社会组织与政府合作的通道，推进政府主导的社会管理向多元主体协同的社会治理转变。

创新治理理念，提升服务质量。随着社会发展进程的加快，人民群众对公共服务的需求日益增加，且更为复杂化多样化。为有效满足人民群众对公共服务的需求，可以借鉴东京社会治理中的“匹配”理念，在治理过程中注重“共同目标、综合视角、多角度沟通和协同合作”四个要素，积极服务区域卫生福利、城乡发展、教育事业，促进信息集约化、协作常态化和地域活跃性提升。目前，许多省区市在改善民生的实践中已经开展了有益探索。比如，广东省多个社区在落实民生改善过程中，以社区居民需求为导向，探索在社区党工委指导下，在社区居委会主导下，通过社区和谐共建，促进居民议事会讨论民生事项，从“政府为民做主”向“政府与民共建”转型的民生改革创新实践，做到公共服务供给侧与人民群众需求侧密切匹配，供给侧发力，着眼需求侧，不断提升社会治理与公共服务供给水平。

创新顶层规划，谋划长治久安。我们已经进入全面建成小康社会的决胜时期，要打好这场扶贫、发展攻坚战，实现决战决胜，一个重要基础是发展的可持续性。党的十八届五中全会中强调，“可持续”是增加公共服务供给的重要方向，是检验公共服务质量的重要手段。要重视顶层规划设计，着眼规划的长期性，明确规划构想，确定规划目标，制定详细计划。从保证“基本规划”可制定着眼，到推进“综合计划”可执行入手，最后到实现“实施计划”具体化落脚。要聚焦精准化和经济化，把规划计划细化为不同领域、类别和主题的实现路径加以贯彻落实。

有感而发

全面构筑城市风险治理体系

□ 李永清

城市发展需要快，也需要好。中央城市工作会议指出：要把安全放在第一位，把住安全关、质量关，并把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节各个领域。这具有极其重要的现实意义。“无急可应”“天下无事”是公共安全管理的最高境界，风险治理是达到这种境界最经济也是最有效的公共安全管理方法。在城市人口高密集、高流动、交通拥挤、事故隐患等不确定的风险源无处不在，安全运行风险剧增的背景下，有必要全面构筑具有前瞻性的城市风险治理体系，降低各类突发事件发生的可能性，提高城市的安全度。

城市政府要把风险治理职能履行到位。风险治理已经成为现代政府公共治理的基本核心职能。系统风险一旦生成，不仅会波及公民切身利益，也会造成公共领域的失序和公共利益的侵犯。抵御现代社会风险的巨大危害已绝非个人或某一机构有能力单独实现，需要政府在风险治理中承担不可替代的职责。城市政府要把“风险治理” 列为政府治理现代化的主要内容，将风险治理纳入城市的可持续发展规划中，将防范各种潜在的风险因素整合到城市日常管理中；认真思考城市风险生成的社会与文化根源，通过一系列的制度与政策安排、机制设计，尽可能地消除各种复杂风险生成的诱因；对城市规划、建设、运行和管理中的各种问题进行通盘考虑，统筹规划，对各级各类风险时刻处于安全状态的实时监控中；大力开发风险治理技术工具，构建“识别、评估、防范”风险的相关管理机制，提高风险治理效率。

加大风险源普查，准确摸清“风险存量”。风险治理首先要做到“情况清、底数明”。按照“政府主导、专业评估、公众参与”的要求，对城市公共安全状况进行全面“体检”。相关部门、各区街道要全面梳理各种风险，掌握风险源、风险点、危险源、事故隐患的种类、数量和状况，建立排查、登记建档制度，准确掌握本领域、本行业、本系统和本地区各类风险情况。城市风险问题是动态的，每年由于城市内外部环境的变化，都会出现不同的新的城市风险问题和隐患，因此，每年都应编制和公开发布《风险登记册》，作为为编制应急预案、应急规划和业务持续计划的前提和基础。

严把“风险内控关”，减少“风险存量”和遏制“风险增量”。筑牢城市安全运行的风险评估制度。从风险发生的可能性与影响两方面对风险进行分析与评估。根据评估结果，把所有可能面临的风险按照紧急程度和需要重视程度进行排序，建立风险的优先处理顺序。建议设立城市风险指数，风险信息达到设定的标准和等级要求的，及时向社会公众公开并预警风险；没有达到社会设定标准和等级的风险，持续追踪并实时监控。筑牢城市安全运行的风险监控制度。为了防止风险源的转移、新风险源的出现，必须加大对城市各类重大风险源，如台风、暴雨、危险化学品、传染疫情、高密度人群等的监控力度，较早阻止或阻断风险的演化进程。通过数字、视频、网络等现代科技手段，建立风险数据库和信息系统，及时储存各类风险源，掌控风险源的动态变化情况。筑牢城市安全运行的风险根除制度。依托织网工程、网格化管理等管理工具，准确研判风险隐患态势，能根除的风险，分期分批坚决根除；不能根除的，建立风险控制台账，根据风险控制责任、完成时限、控制措施和风险更新结果，对风险控制工作进度和落实情况实施监控。制定风险治理标准，规范化地开展风险内控。探索编制风险管理指南和相应的实施细则，为实际操作提供一套适合于各类组织风险管理的方法和程序。例如，推出“城市大型群众活动人流风险管理指南”，包括城市广场道路、轨道交通车站、旅游景点、展览体育演出场馆、大型商场、学校、医院以及宗教活动场所人流风险管理办法。

推行风险责任管理，实现风险责任的“无遗漏”和“无缝隙”。建立风险治理责任分担制。在“风险分散管理、责任集中承担”的旧模式下，政府往往成为整个城市风险的承担者。要合理分配风险责任，使得各级各类主体既各担其责，又能统筹协调，全面做好风险治理。在分类分责的基础上，进行整体责任的捆绑，同上同下，整体奖罚；编制责任清单和责任的静态和动态运行图，把各类主体责任标注出来，明晰动态中的责任归属。完善风险治理责任追究制。实行责任倒查，一旦风险兑现后，自下而上，由点及面，逐级逐层地追究责任和进行处罚。

积极培育风险文化，用社会共治思维进行风险应对。风险治理“功夫在诗外”。浓郁的风险文化是城市宝贵的精神财富，也是城市软实力的重要组成部分。现代风险治理强调打造科学的风险治理模式的同时，特别重视培育和形成人人参与、人人尽责的“风险文化”。利用一切教育资源和传媒手段，通过制度化的教育与训练，在各类组织、市民中加强风险意识教育，开展应对风险的技能培训及模拟演练，帮助市民理性地认识风险、应对风险，使市民能把风险意识渗入到工作、生活中的每个细节，积极主动寻找风险点、回避风险的防范点，自觉开展风险排查和隐患清理；并且能及时举报风险，配合政府部门排查风险，防范和化解风险。