管理法则

大数据时代的跨部门治理路径

我们下一步的政府体制改革，除了继续加大简政放权和转变职能外，需要切实发挥和利用大数据的优势，尽快重建政府内部不同部门之间的跨部门治理新机制，全面提高政府为民服务和社会监管的综合能力。

□ 陶希东

当前，在互联网（移动互联网）、物联网等信息技术的推动下，人类已经进入了以数字化为特征的大数据时代，来自全方位、多领域的大量数据资源，开始占据人类政治、经济、社会生活的核心位置，逐渐成为政府治理、企业决策、社会服务、个人发展等诸多领域的一个共同基础和发展条件。任何组织和个人，为了履行好各自承担的职责与功能，抑或求得最大的进步和发展，必须要适应大数据时代的大趋势，从理念和行动上做出积极的改革与响应。在此过程中，大数据直接促发了社会的全球化、多元化、虚拟化、扁平化，使得政府成为大数据时代面临最大挑战的首要组织之一。如何有效发挥大数据的优势，主动转变治理理念，重组治理结构框架，提高治理效果和服务能力，保持社会公共生活的和谐有序，是当今各国政府普遍面临的共同任务。

实际上，大数据时代背景下的政府有效治理，涉及很多方面的改革创新，包括政府结构、功能、运行机制以及法律、制度、政策等多要素为一体的综合体系，需要加以系统的研究设计，不能一概而论。但其中，在数据价值重现和信息互联互通的大数据时代，政府作为规模最大、信息占有量最大、权力最大的公益性公共机构，如何重新思考和布局不同职能部门之间的关系，打破各自为政、信息封锁、职能交叉重叠的传统状态，构建无缝隙、一体化的跨部门协同治理体系，是政府治理模式转型的核心内容，这也是跨界治理体系（跨区域治理、跨部门治理、跨公私合作治理）的重要组成部分之一。对此，党的十七大报告早就提出了“健全部门间协调配合机制”的命题，十八大又强调“全面深化改革的系统性、整体性和协同性”，这为我国跨部门治理体系建设指明了方向和路径。

实践中，近年来从中央到地方，积极推行了一些跨部门治理的改革与创新，如大部门体制改革、组建部级联席会议、地方政府的多部门协同工作等，可以说取得了一定的成效，但由于跨部门协同治理体制、机制、法制等方面的建设相对滞后和不稳定、不明确，使真正的跨部门协同治理尚未全面建立起来，造成很多部门间信息依然不能互通互联和共建共享，结果就造成了类似“证明我妈是我妈”的奇葩证明满天飞，严重损伤了政府在普通百姓心目中的公信力。这不仅是政府封闭治理模式的固有弊端，更是大数据时代对当今政府治理带来的直接而巨大的危机和挑战。如果围绕所谓奇葩证明的相关职能部门之间，实行针对当事人（个人、企业或社会组织）信息互联互通、共建共享的大数据协同工作机制，这一让人啼笑皆非的社会现象根本就不会发生、不会存在。因此，我们下一步的政府体制改革，除了继续加大简政放权和转变职能外，需要切实发挥和利用大数据的优势，尽快重建政府内部不同部门之间的跨部门治理新机制，全面提高政府为民服务和社会监管的综合能力。

英国、美国、澳大利亚等先行推动政府体制改革的西方发达国家实践表明，实行旨在强调部门间协同工作的跨部门治理，逐渐成为政府深度改革的一项重要内容和趋势，已经有很多经验值得我们学习借鉴，但由于国情不同、体制不同、文化不同，我们也不能照搬照抄西方的经验，需从我国政治体制特点、经济发展水平、大数据发展的基础条件等方面出发，发挥大数据的后发优势，逐步推进，不断深入，直至建成无缝隙、无障碍的具有中国特色的跨部门治理新体系。

大数据时代的跨部门治理体系建设可从三个路径进行推动。

重新思考政府各部门的职能定位和服务对象问题。在各自为政的治理模式下，利益部门化、部门利益化是跨部门治理的最大障碍，我们不禁要问，作为公共部门，为何要追求自身利益最大化？问题出在某些从政者尤其是部门领导，对政府乃至自己所属部门的公益性质和为民服务的宗旨，存在一定的思想认识问题。唯有当政府部门领导和工作者一致认为自己部门是代表人民赋予的公权力为广大的人民群众谋求公共利益最大化的时候，才会在为民服务的过程中出现“主动跨前一步”的想法和意愿。



始终将跨部门的大数据和信息资源共享建设作为核心。在跨部门治理的实践中，一种情况可能是几个部门需要合作推动某项工程或公益事业，往往通过成立领导小组或委员会的形式加以推动，另一种情况是不一定协同推动某一项事务，但在为民服务和常态化的监管过程中，相关职能部门把各自积累的大量的当事人信息必须保持互联、互通、共享的状态，随时调取，相互印证，减少或避免让普通百姓或企业办一件事情要跑多家机构的现象，从而提高服务效率，降低社会交易成本。因此，大数据时代背景下的跨部门治理体系建设，需要始终坚持跨部门大数据共建共享这一核心目标和任务。而这一工作的实质就是职能部门的数据开放和各自数据信息系统的相互对接、共享。

正式制度和非正式制度建设并重、并行。组织管理学的理论表明，在缺乏相关制度约束的情况下，部门间的利益追逐、相互阻隔、信息封锁是一个必然的客观现象。从这一点看，要想建立并推动有效的跨部门治理体系，除了大数据平台建设这一根基，旨在促进跨部门合作的制度体系建设是关键，尤其是从激励、约束、评价等方面需要加以完善，以便促进跨部门治理走向常态化、制度化、规范化。同时，要强化相关职能部门领导之间的互动协商，建构合作机制，培育相互信任、互助互动、合作共享的工作氛围。

在实际操作中，大数据时代的跨部门治理重在实行三项策略。

依法加快政府部门数据开放与共享平台建设。从国家层面或省市层面同时出发，国家出台数据开放与数据安全的相关法律，省市政府制定实施细则或者数据开放的负面清单，明确规定政府所有职能部门数据开放的范围、标准，依法彻底打消一些部门领导对数据开放的政治顾虑。在此基础上，全面构建不同政府部门之间针对当事人信息的互联接口、更新通道，全面实现无缝隙服务的格局。

健全不同职能部门数据开放的评估机制。针对某个层级政府而言，委托独立的第三方机构，按照分领域、分区域的方式，由服务对象参与，对相关政府数据开放共享进行抽检评估，评估结果作为部门及其领导考核的重要参数之一。

依法实施跨部门联动的法律机制和政绩考核制度。一方面，加快制定类似政府部门间关系法的法律法规，对政府部门间关系的权力义务做出明确规定；另一方面，在部门政绩考核的时候，实行关联部门之间的互相考核打分，以此遏制一些职能部门在跨部门治理进程中的故意不作为，旨在达到推动政府部门间协同工作、提高综合服务和监管能力的目的。

以共识为基础提升决策公信力

□ 上官酒瑞

政府决策一方面是人们观察、认知和评价政府的窗口，另一方面也是政府展现形象、构造公信力的重要环节。现代社会的政府决策，其首要属性应当是公共性，而公共性又需要建立在社会共识基础之上，需要个体或群体、政府与民众之间的有效沟通和互动。这样，决策才能具有回应性、确定性、预期性，促生可信性。相反，政府若“暗箱操作”“一厢情愿”，或出尔反尔、朝令夕改，或简单依靠“体制内输入”进行决策，已很难适应现代政府维护公信力的要求。

政府决策遭到质疑、拒斥的现象，近年来时有发生，决策公信力屡屡受到侵蚀。有的决策尽管合法合规，但在执行中却遭遇了民众的反对与抵制，最后夭折，最典型的是PX项目；有的尚处于议程创设阶段，如有官员发文提出“研究实行职工医保退休人员缴费政策”后，出现了较为强烈的舆论反弹；有的只是指明决策方向和原则，如近期人们就“推广街区制，逐步打开封闭小区和单位大院”的议论，虽然最终对误读做了再解释工作，但还是激起了一些人的不信任、不支持。从全国范围看，这类现象虽然是个案，但反映了社会共识缺乏条件下的政府决策困境，并在“晕轮效应”等政府信任心理规律放大下，这些个案对政府决策权威性、公信力的伤害不容忽视。

要说明的是，在利益多元化的现代社会，公共决策要赢得利益相关者“异口同声”的支持信任，往往是不可能的事情。政府决策的实际情形常常是：一些人信任、支持这项决策，对另一项决策则表示怀疑、不信任，而另一些人可能正好相反。当然，从另一方面讲，民众的质疑、监督和不信任，也是决策部门改进决策流程、提高决策质量与公信力的推动力量。

照此而言，决策公信力出现不同程度和层面的弱化，也是难以避免的。在市场经济和全球化的内外驱动下，中国社会的利益结构、利益诉求发生了深刻变化，越来越多元化了，甚至每一个体、组织在事实上都成了相对独立的利益单元，与此相应也就形成了比较复杂的利益表达、利益博弈格局。逻辑上，政府决策应以人民的公共利益为导向，但在利益分化、共识缺乏的条件下，人民已成为一个复杂的利益组合体，并在不少问题上以大量“小众”的面相呈现出来，他们对相关公共利益的认知、识别和界定，会存在差异甚至对立。如“推广街区制”的决策原则，封闭小区住户可能反对，而堵在路上的上班族则可能支持。这样的共识缺失，不仅表现在不同个体、群体或亚群体之间，更表现为政民、官民之间对公共问题的认知“分裂”。特别是一些地方政府官员习惯于“闭门造车”，决策合法性、回应性、互动性不足，共识偏离与矛盾更为严重，决策公信力大打折扣。如PX项目，政府认为是为“造福当地民众”，民众则认为“再多的金钱也买不回健康”，这种共识偏差甚至助推环境群体性事件的发生。长此以往，社会就会养成对政府决策习惯性、推论式的怀疑或负面评价。虽然决策信任属于一种特定支持，信任缺失通常不会触及政府信任结构的“硬核”，但决策公信力出现大面积衰微，政府履职就会陷入困境，并可能增加政策成本、危害公共秩序。



显然，中国社会已步入了政策“敏感”期，这对政府决策提出了更高要求。如果在政策问题上能最大限度达成共识，形成“最大公约数”，那么以此为基础进行决策，或提出的决策议程和原则，就会更有包容性，有助于缓减政府信任与政策合法性焦虑。至少以共识为基础的决策，不会出现舆论“一边倒”，发生全局性、弥漫式的不信任、不支持情形。因此，有必要优化政府决策，推动决策成为一个求同存异、凝聚共识的过程，成为不断建构决策权威、塑造公信力的过程。

这首先需要支撑起公平正义的价值“高线”。中国变革社会中的共识达成，有赖于公平正义这一“首要价值”的引领。它具有深刻解释力与道义至上性，拥有最广泛的支持者、信奉者，能够对多元诉求、认知进行统摄、抑制、平衡和协调，发挥共识导向与凝聚功能。可以想象，不断弘扬公平正义的政府，定能占据价值制高点，集中体现公平正义的决策，定能得到最广泛的信任支持。为此，政府必须增强自主性，突破利益格局藩篱，克服部门主义掣肘，将公平正义作为检验共享发展、决策共识的试金石，将这样的价值法则渗透、落实至各类公共决策中，将价值共识转化为决策共识，通过决策共识支撑起决策公信力。

其次，必须坚守法治“底线”。政府是否守法，决策者是否依法决策，是衡量一个国家法治发展水平的根本标志。当下的中国社会，共识缺乏虽然影响了政府决策水平，但一些政府部门违法、任性决策对政府形象传播和决策公信力的伤害是根本性的。这与社会主义法治国家建设的方向背道而驰。而法治作为平衡关系、规范行为、凝聚共识的制度化、常态化力量，也是多元社会的一种共识凝聚机制，是“底线”共识。从现实决策体制与过程看，执政党和政府必须适应全面依法治国要求，尊法学法守法用法，依法执政、依法行政、依法决策，坚守好法治的共识“底线”。这包括决策内容与程序两方面。前者意味着政府决策必须符合法律制度与法治精神，即使提出先进的决策理念，也要有相关法律的释改废形成对接；后者意味着政府决策的程序必须合法合规，由法制权威来保障。“退休人员医保缴费”和“推广街区制”的决策议程、原则，确实存在与现行法律冲突的“瑕疵”。对此，舆论虽然表达了不满意、不信任，但人们大都是“依法说事”，体现了较高的法治理性水准，决策部门也积极回应，明确了法律配套、推进方式等。这说明政府决策坚守法治“底线”的共识是必需的，也是可能的，决策对法治的坚守，也就是对公信力的维护。

最后，需要健全政策协商机制。以往中国社会决策议程创建以“体制内输入”为主，决策以权威主导为主，表现为“我说你服从”的单向模式。这已无法适应治国理政的发展要求，特别是在新媒体快速发展的今天。在当前条件下，政府需坚持开门决策，要以共识为基础推动决策。就此而论，健全政策协商机制是一种可行路径与方向。党的十八届三中全会提出：“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。”这需要建立多渠道、各领域、全方位的协商机制与平台，在“决策前”“决策后”进行民主协商，通过沟通、对话、讨论、商量、听证等形式，充分听取利益相关者的诉求与意见，目的是形成最大公约数，达成决策共识。尤其是基层决策和工作，更应如此。有效政策协商的重要功能，是推动利益相关者或决策者在公共问题上转换偏好、弥合分歧、求同存异，不断凝聚共识。这样增进共识、拓展共识的过程，也是增强决策共识性、回应性、透明性、确定性，提升公信力的过程。

公共决策

（上接1版）这篇仅1500余字的讲话，19次提到“人民”二字，充分体现了中国共产党人对自我成长力量之源的高度认知。在十八届中央政治局第一次集体学习时，习近平总书记强调：“一个政党，一个政权，其前途和命运最终取决于人心向背。如果我们脱离群众、失去人民拥护和支持，最终也会走向失败。”这也正是习近平总书记提出的“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线”这一重要论断的核心思想。

“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心”。在我国改革开放进程行至最为关键之时刻，我们党在全党深入开展党的群众路线教育实践活动，凝聚了党心民心，巩固了执政基础。2013年7月11日，习近平总书记在河北调研指导党的群众路线教育实践活动时强调：全党同志要不断学习领会“两个务必”的深邃思想，始终做到谦虚谨慎、艰苦奋斗、实事求是、一心为民，继续把人民对我们党的“考试”、把我们党正在经受和将要经受各种考验的“考试”考好，使我们的党永远不变质、我们的红色江山永远不变色。

习近平总书记在这里将把人民对我们党的“考试”考好，作为使我们的党永远不变质、我们的红色江山永远不变色的重要保障，可见“人民”二字在总书记心中的分量。所以总书记郑重强调，“党的一切工作，必须以最广大人民根本利益为最高标准。检验我们一切工作的成效，最终要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障”。他语重心长地指出：“我们党的执政水平和执政成效都不是由自己说了算，必须而且只能由人民来评判。人民是我们党的工作的最高裁决者和最终评判者。”其言也谆谆，其意也深深。

习近平总书记指出：“党的根基在人民群众、血脉在人民群众、力量在人民群众。”他还多次强调，人民是我们力量的源泉。传递中国声音，讲好中国故事，始终占领意识形态主战场，是党的新闻舆论工作者的重要使命。军事战场，以“力”服人；意识形态战场，以“理”服人。这里的“理”，是指理论和思想。理论和思想从哪里来，从广大人民群众的实践中来。

“我们要尊重人民首创精神，在深入调查研究的基础上提出全面深化改革的顶层设计和总体规划，尊重实践、尊重创造，鼓励大胆探索、勇于开拓，聚合各项相关改革协调推进的正能量。”习近平总书记2012年12月在广东考察时的重要论述要言不烦，十分深刻地道出了我们党的理论和政策的实践源泉。

30多年来，从安徽小岗村村民探索“大包干”到在创办经济特区的实践中“杀出一条血路来”，从高度集中的计划经济体制到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的社会主义市场经济体制，一系列重大改革之所以取得成功，人民的首创精神居功至伟。改革开放伟大实践充分证明，唯有尊重人民首创精神，尊重实践、尊重创造，鼓励大胆探索、勇于开拓创新，才能始终使改革朝着正确的方向前进。

尊重人民的首创精神，并不断向人民学习，是破除美国学者普特南提出的“缸中之脑”幻象的唯一路径。保持我们党的路线方针政策始终符合时代要求，顺应民心民意，就必须把我们的头脑和广大群众的实践结合在一起，而不是脱离身体的“缸中之脑”。习近平总书记特别强调要做群众的学生，他要求各级领导干部要放下架子，甘当小学生，多同群众交朋友，多向群众请教，要真正悟透群众是真正的英雄。

坚持以人民为中心的工作导向，既是总书记对新闻舆论工作者的谆谆教诲，也是对全党同志提出的明确要求，代表着新闻舆论工作乃至全党各项工作的大方向。我们当铭记在心，身体力行，向世界传递中国声音，讲好中国故事，凝聚全体人民力量，为中国特色社会主义道路鼓与呼。

管理语录

用新思维方式来思考习以为常的事物，能够释放出新的力量，使万事都成为可能。颠覆性思维，除了我们的想法什么都没有改变，但它会让一切从此不同。

颠覆性思维启示我们，应该停止使用所谓“雇员”与“雇用”这样的词汇。如果我们将工作定义为活动，其中有一些是有偿的，那么我们每个人都是“工作者”，这个身份会维持一生。如果把每个人都视做是“自雇工作者”，那么无论从法律还是逻辑的角度来看，我们都不可能失业。“退休”与“解雇”作为“雇用”的反义词将会失去意义。

颠覆性思维就是想知道，究竟是什么神奇的力量决定了大多数人一周工作5天40个小时。为什么人们不能按照自己的意愿将一年2000个小时的总工作时间分配为长短不一的时段？

颠覆性思维会质问，是否多劳多得在任何时候对任何人都是正确的付酬方式，或者在生命的某些阶段，应该用时间代替金钱作为报酬？

颠覆性思维观察到，很快公司的外雇人员就会比公司的核心人员多，而且现在公司直接雇用的员工只占与其产品或服务涉及的相关工作人员的1/4。

颠覆性思维启示我们，最好根据人们所做的工作而不是他们所花的时间来支付报酬，因为如果他们没在眼前或是在公司外工作，工作时间就无法衡量。

——摘自[英]查尔斯·汉迪《工作与生活的未来》（The Age of Unreason）