国家治理现代化面临的挑战

□ 祁凡骅

党的十八届三中全会提出国家治理现代化的宏伟蓝图。在过去的两年中，顶层设计、理念构建已经基本完成。下一步需要解决的问题、迎接的挑战总体来讲有以下几个方面。

治理理念能否更好、更快地转化为政策、行为

以习近平同志为总书记的中央领导集体在治国理政的理念层面已经做得相当出色。“四个全面”战略布局、“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念等使人耳目一新、充满期待。这些治理理念与国际社会治理的价值标准是基本一致的。但是，以往的实践经验告诉我们，理念不会自动转化为政策和行为，还有一系列的问题需解决。

避免理念止于口号。理念转化为行为的前提是执行者对理念的认同，所以，对理念的解读宣传就成为必要的工作。理念推出后，进行口号性宣传，各级领导干部的讲话稿将理念当作程式化的帽子，形式上有了，究竟认同度如何、是否内化为各级领导干部的意识和行为了不得而知。所以，以什么样的方式进行宣传才能达到良好的预期是当前亟须探讨的问题。传统的政治宣教在过去曾经是很好的宣传沟通方式，但是，一种方式用了几十年，就会出现边际效用递减，难免产生审美疲劳。创新理念传播方式势在必行。创新的关键之处在于借助现代网络传媒技术，以民众喜闻乐见的方式特别是年轻一代乐于接受的形式，展示新理念与传统理念的不同之处，展示新理念所体现的发展规律，探讨得愈明晰，人们的认同度愈高。互联网时代，需要互联网思维，以自信的方式进行平等的交流带来的是认可与信任。粗放管理、任性管制带来的是情绪对抗，这与我们的工作目标背道而驰。

消除理念与政策的冲突。我们现行的许多政策是过去制定并延续应用至今的，或多或少都存在着与新理念不一致的地方。假如我们单单提倡新的治理理念，而对过去制定的各类规定和政策不加以修订和变更，那么，新的治理理念就无法得到全面的落实和体现。所以，我们的各级法治部门需要组织专门的人员，对现行的各项政策进行详细梳理，依据新的治理理念提出修订方案，依照法定程序进行修订。这项工作虽然庞杂繁重，但它是落实新的理念必须做的。否则，新的理念在执行中就会大打折扣，并且是合规、合法的折扣。

改变与理念不符的绩效评价。绩效评价对各级政府、各个部门的工作具有导向作用。新的理念追求的是全面发展。旧的绩效评价体系依据的是旧的理念和目标，同新的治理存在着这样和那样的冲突。我们在提倡新的治理理念的同时拿旧的绩效标准来衡量政府与部门的绩效，这就会出现南辕北辙的现象了。中央财经领导小组办公室副主任杨伟民曾谈到：财税部门不能因为害怕减收就不愿意降低税率和费率；金融部门不能因为怕产生不良贷款就继续给僵尸企业贷款；地方政府不能因为怕影响地方税收就业稳定就继续保护僵尸企业。此类现象反映的是一些政府和部门还在用旧的绩效价值标准来决策自己的行为。貌似合理的行为却与新的治理理念相互矛盾，实质上阻碍中央改革战略的推进。

新的激励机制能否尽快形成

2015年以来，各地相继开展了“为官不为”“庸懒散拖”等专项治理活动，试图通过行政问责、公开曝光、政治教育等形式解决“懒政怠政”问题。但是，这些措施的着眼点是管制与惩罚，还不能形成正向的激励机制。治理“懒政怠政”不能单单实施X理论，仅着眼于人性恶的一面，将管理对象当作贼来盯防。还需要借助Y理论来激发人性中善的一面，实施内在驱动为主的激励。

从“圣人”教化转变为“职业”要求。干部思想政治教育是党的优良传统，在凝聚人心、团结队伍等方面发挥了不可替代的作用。但我们也应注意到，思想政治教育中奉行的是“好人与圣人”标准，对于党的高级领导干部这种标准合适甚至低了，对于普通干部这种标准高了。如果受教育对象认为“好人与圣人”标准过高或距本人实际情况较远，就有可能产生形式主义、说一套做一套等应付行为。而职业道德所奉行的“合格”标准，是对职业从业者的基本要求，“在其位、谋其政、尽其职”反映的就是对本职工作尽责的职业道德。如医生救死扶伤、教师教书育人、消防员勇于救火等等，都是朴素的职业道德、人人皆可为的职业行为。我们建议，首先，要回归职业道德本元，应使各级公职人员认识到，自己所从事的首先是一项职业，这就要求从业者通过专业知识与技能、提供服务创造价值以及遵守职业道德来获取合理报酬。其次，制定职业能力标准。根据职务等级差异进行细化充实，并开发行为描述、案例分析等配套材料。通过将各职务等级的能力标准进行清晰描述，还将能够促使各级党政干部找到与上位级别的能力差距，推动形成学习向上的组织氛围。

对领导干部进行期望值管理。我国每年报考国家公务员的人数有130万至150万人，被媒体称为“百万雄师过大江”。如此大规模的报考人数在国际上都是罕见的。这些报考者有多大的比例是致力于公共服务、做好人民公仆的，很难通过简单的调查而得出真实的结果。从理性人的角度来分析，有相当一部分人看重的是公务员的社会地位、高福利，甚至是权力寻租的机会。但是，在全面从严治党的条件下，原来的这些特权与福利被大大压缩了，现实与这些在职领导干部的内心期望值相比有不小的落差。期望落空，干工作的动力自然不足。鉴于此，组织需要对公共部门的工作人员进行期望值管理，使他们明白，原来的特权、福利、灰色收入是不正常的、不合规的，以后永远不会有了。通过新的认知教育，使公共部门工作人员“降低”自己的期望值，达到知足常乐。假如新常态与他们的人生追求不符，鼓励他们转换职业，到市场上去实现自我。通过期望值管理和放开流动，能够一定程度上消解先存的消极怠政状态。

实施干部队伍心理健康管理。个人行为模式受自身心理因素影响较大。首先，进行心理干预。各级政府应委托第三方专业机构建立干部心理辅导场所或咨询热线，在对来访者身份保密前提下接受心理咨询，定期进行心理普查，及时进行心理干预与调试。其次，岗前心理测试。新任领导职务及重要岗位非领导职务上岗前，组织部门均应对其开展心理测试，通过科学的心理测验手段进行有效甄别，防止“带病提拔”。再次，落实休假制度。严格落实公职人员带薪年休假制度，缓解紧张工作压力。对好干部的宣传不能将其形象片面定位于全年放弃休息、一心甚至抱病坚持工作岗位，给干部休假造成压力。要形成舆论氛围，即定期休假的干部不仅同样能干好工作，还能促进工作效率提升。最后，要遏制愈演愈烈的“加班风”。根据调研发现，在有的地区、部门“加班”出现了基于“政治表态”而非实际工作需要的“加班风”，易引发消极怠工。

与民生相关的议题能否优先、有效解决

顶层设计、宏观规划可以给社会中上层、或者说精英阶层带来美好的期待，增强克服当前经济问题的信心。但是，作为社会人口大多数的普通民众，不具备理解顶层设计、宏观规划精致之处的知识，他们更为关注与自身生存相关的事项变化，并依此形成对政府的满意度升降。回顾过去，普通民众抱怨议题集中在以下两大方面。

与安全感相关的议题。依据马斯洛的需求层次理论，安全感是第二层级的需求，是比生理需求高一个层级的需求。经过30年的改革开放，绝大部分中国人的生活温饱问题都解决了，人们的需求偏好转移到了安全层次，对与安全相关的事项格外地关注。近两年中国的环境污染问题，特别是空气污染出现了集中爆发，冬季出现连续多天的雾霾天气，人们对健康安全的担忧处于焦虑状态。药品与食品的安全问题，同样会造成大面积心理阴影。

与获得感相关的议题。习近平同志在多个场合多次谈到增加民众的获得感。但是我们一些政策不仅没有让民众体会到获得感，反而有被剥夺感的错觉。2015年中国证券市场的断崖式下跌，许多投资者遭受了重大损失。投资有风险，风险收益应自担。但是主流媒体在股市上涨时的渲染性文章，使投资者认为是被诱导投资而遭受损失的，进而产生了被剥夺感。股市的普通投资者自我戏称为“韭菜”，命中注定是被人收割的。另外，关于职工退休人员医保缴费参保政策的改革动议，使一些退休人员感觉到利益的剥夺。网络语言中的“P民”称谓，实际上是剥夺感的反映。

民众的满意度一直是我们党执政的重要追求，同时也是执政正当性的基础。对于基层民众需求偏好、感受敏感的议题应当优先处理。这类问题处理妥当了，其他改革议题的支持度也会随之增加。

国家治理

（上接1版）

二是坚决听从党中央的决定和部署。“事在四方，要在中央。”党的集中统一是党的力量所在，是实现经济社会发展、民族团结进步、国家长治久安的根本保证。党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要维护党的集中统一。维护党中央权威，绝不是一般问题和个人的事，而是方向性、原则性问题，是党性，是大局，关系党、民族、国家前途命运。坚持党的集中统一，同党中央保持高度一致是具体的，要落实在行动上。对工作，个人会有个人的看法，在讨论阶段可以仁者见仁、智者见智，充分讨论、民主集中。一旦党中央作出决定和部署，就不能三心二意，不能说没有照自己的想法做就可以敷衍了事，不尽心尽力贯彻落实。因此，无论哪个地区、哪个部门、哪个单位的党组织，无论担任何种领导职务的领导干部，都要自觉坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验，严格落实《中国共产党章程》中关于“四个服从”的基本要求。

三是坚决维护习近平总书记这个核心。党的十八大以来，我国经济社会持续发展，国际地位显著提升，开创了中国特色社会主义事业新局面。特别是通过贯彻落实八项规定、开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育等，获得了人民群众的普遍赞誉。这一切都是因为有以习近平同志为总书记的党中央的坚强领导，是因为有一个好的中央政治局，好的中央政治局常委会、好的总书记作为党的领导核心。邓小平同志曾反复强调，任何一个领导集体都要有一个核心，没有核心的领导是靠不住的。因此，广大党员干部要坚决维护党中央权威，坚决维护习近平总书记这个核心，使党的领导更加坚强有力，确保党和人民事业无往而不胜。

党员干部要自觉增强看齐意识，始终做到经常看齐、主动看齐、全面看齐，确保党和国家的事业沿着正确方向阔步前进

“群力谁能御，齐心石可穿。”所谓看齐意识，就是要经常主动全面地向党中央看齐、向习近平总书记看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神看齐，向党中央改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各项决策部署看齐，确保党和国家的事业沿着正确方向前进。

一是自觉向党中央和习近平总书记看齐。1945年，毛泽东同志在党的七大预备会议上形象地说：“要知道，一个队伍经常是不大整齐的，所以就要常常喊看齐，向左看齐，向右看齐，向中间看齐，我们要向中央基准看齐，向大会基准看齐。”实践证明，我们党之所以从小到大、从弱到强、不断从胜利走向胜利，一条十分重要的经验就是全党上下有着很强的看齐意识。增强看齐意识，对广大党员干部来说，不是个人的小事，而是事关政治方向的大事；不是一般的品行要求，而是党性要求。就当前来看，最根本的就是要深入学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，在政治定力上经常主动地向总书记看齐，坚定党的信仰信念；在为民情怀上经常主动地向总书记看齐，把人民对美好生活的向往作为坚持不懈的奋斗目标；在敬业精神上经常主动地向总书记看齐，始终做到夙夜在公、勤勉奉献，为党和人民的事业殚精竭虑、不懈奋斗，从而在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。

二是具备敢于担当的鲜明品格。敢于担当是历代中国共产党人的政治本色。习近平总书记强调，党的干部都是人民公仆，自当在其位谋其政。做人一世，为官一任，要有担当精神。是否具有担当精神，是否能够忠诚履责、尽心尽责、勇于担责，是检验每一个党员干部身上是否真正体现了共产党人先进性和纯洁性的重要方面。因此，增强党员干部看齐意识，必须要加强学习修养，注重实践锻炼，砥砺意志品格，练就敢于担当、善于担当的本领。要涵养一心为公的正气。作为党的干部，就是要讲大公无私、公私分明、先公后私、公而忘私，只有一心为公，事事出于公心，才能坦荡做人、谨慎用权，才能光明正大、堂堂正正；要增强攻坚克难的勇气。大事难事见担当，困境逆境显襟怀。作为党员干部必须要事不避难、奋勇向前，以逢山开路、遇河架桥的精神，在难题面前敢闯敢试，在矛盾面前敢抓敢管，推动各项工作取得新成绩、实现新发展。

三是保持真抓实干的优良作风。增强看齐意识，最终还要落实到具体工作中，体现在党员干部求真务实的能力和水平上。反对空谈、强调实干、注重落实，是我们党的优良传统。毛泽东同志要求共产党员一定要有认真实干的精神，强调“一件事不做则已，做则必做到底，做到最后胜利”，“什么东西只有抓得很紧，毫不放松，才能抓住。抓而不紧，等于不抓”。邓小平同志强调，“少说空话、多干实事”，凡事都“要落在实处”，“开会、讲话都要解决问题”。习近平总书记在谈到抓落实时提出，抓落实必须发扬求真务实、真抓实干的优良作风，防止和克服形式主义。由此可见，党员干部增强看齐意识，落脚点在抓工作落实。这就要求必须树立正确的政绩观，要有“功成不必在我任期”的理念和境界，注意防止和纠正各种急功近利的行为，不贪一时之功、不图一时之名，多干打基础、利长远的事；必须要树立正确的权力观，时刻牢记自己手中的权力是党和人民赋予的，只能为民所用，决不能假公济私、更不能以权谋私。

借力大数据构建“云服务政府”

□ 邹宗根

大数据在商业市场、公共安全、公共管理等诸多领域产生的重大影响已经有目共睹，已经被视为基础性战略资源，循数而治对提升政府管理能力、改善公共服务质量的作用也被普遍认同。但是，在实践中，仍然出现了诸如“证明‘我妈’是‘我妈’”等奇葩现象，民众往往为了一纸证明跑断腿、伤透心，引发了对政府管理的诸多抱怨。推进国家治理能力现代化，大数据系统是重要的基础设施，而政府应当着力解决大数据系统的顶层设计、互联互通、开放共享与合作机制建设等方面的问题。

加快推动政府服务的供给侧改革。基于服务对象需要的大数据系统既能为政府施政提供准确依据，也能为政府服务对象提供完整精准的数据信息服务。政府应当加速政务功能的结构调整和机制建设，将治理的核心转到为相对人提供更加高效便捷的优质公共服务上来，“不该管的就不要管，不该卡的手续不要设，不合理的流程要调整过来”，彻底简化政务办理的环节和流程，并将流程设计落实到在线系统中，形成公开透明的标准程序。职责设定方面，应由政府承担的信息数据核验工作不得转嫁给服务对象，应由政府职能部门内部流转。机制建设方面，政府应当整合并完善职能部门的相关数据，形成较为完整的基础数据信息系统，为流转提供可能。流程建设方面，政府应认真总结传统行政中取得的经验，分析存在的相关问题并提出解决方案，在已经实施的内部管理信息化、电子政务等改革基础上，按照面向对象7×24小时在线管理的“互联网+”模式重构政务关系、政务标准和政务流程；加快输出“全生命周期”大数据政务产品，塑造“云服务”理念。

完善政府大数据系统的顶层设计。落实“十三五”规划提出的国家大数据战略，信息基础设施应当涵盖从中央到地方；从中央部委到基层一线服务部门都应当充分供给的数据信息。顶层设计首先要进行合理分工，理清央地责任，明确“条块”关系，着力解决职能碎片化带来的管理阻滞。中央和省级层面应当承担主要的设计职责，按照政务项目和流程需要重构内部政务流转机制，统一数据系统的基本技术标准，规范数据采集，解决跨部门、跨地域的联接问题，建设能够互联共享的全国性数据网络。分类推进方面，中央政府应当重点设计能够满足全国范围内跨域应用的人口、法人、资源等基础数据系统，地方应当根据当地需要与实际，立足于基础数据系统，不断拓展健全满足服务对象的应用数据系统，从而形成较为完整的云政务大数据系统。同时，央地应合力在实践中探索完善大数据安全标准和监管措施，规范公共数据的获取与应用，制定大数据运行的基本规则。在资源支持和制度保障方面，应当形成数据系统建设的领导和协调机制，配给相关的编制、资金等资源，打破部门利益藩篱，彻底解决数据系统缺失和数据信息孤立的问题，增强数据供给的动态性和实时性，提高数据系统的综合性，奠定“云服务”基础。

以制度保障数据系统的互联互通。各个层级、部门在管理的过程中沉淀了海量的数据，存在的主要问题是由部门职能分割、既得利益或者惰政造成的数据割裂和统一性、联通性缺乏。社会快速发展，人员流动性强，但应与之匹配的跨区域数据流动却长期滞后，这也是产生诸多奇葩证明的主要原因。治理能力现代化的重要表征就是“让数据多跑路，让群众少跑腿”，“互联网+政务服务”不能仅仅是个口号，应当将跨区域、跨部门的联网互通落到实处。以制度推进数据联通，各级政府都应当打破既有职责划分和部门利益的壁垒，将数据的采集、运行和利用统一到顶层设计所规划的标准上，建立绩效考核制度，以责任倒推的方式推进碎片化的部门数据实现互联互通，形成统一规范的数据网络和数据平台，通过政务中心或公共服务中心等提供标准化的数据服务。以制度监管数据联通，建立刚性的数据互通共享制度，强化“首问责任制”在数据利用领域的应用；将原来要求管理对象提供相关证明的信息验证责任转由业务接收部门承担，回到政府内部流转，从而倒逼数据系统的联通利用，以形成“云服务”通道。

建设开放共享的政府云数据系统。网络基础设施的完善和互联网传输技术的进步，巨大资源价值的海量数据随之产生。政府应当从战略的角度充分地获取这些数据形成系统，下大力气改变单一中心现场管理的形态，以面向服务对象开放作为数据系统建设运行的基本规则，尽快建立数据交互的技术标准，实现数据系统的不断延展。首先，推进共享利用，即应当加强对外部数据的吸收，开放并完善政府的既有数据系统，使大数据系统能够进行并联分析与融合利用，形成政府大数据系统云端。其次，加快数据交互，即推动数据接口开放，不仅使数据能够流动于政府诸部门，也能让数据的利益相关者获得相关的资源。同时，加强数据采取渠道建设，开放数据采集端口，通过验证筛选吸收其他组织和个人的可靠数据，提高数据采集的精准度和有效性，形成较为完整的数据信息交互网络。再次，降低数据利用门槛，即建立政务数据的查询与写入审核机制，充分利用信息技术，推动数据的安全开放和共享，将数据的查询利用和业务办理接口延伸到政务网站、综合自助终端、移动APP和其他媒体用户终端，提高数据交互的便利性，实现“云端、网络、终端”各层面共享互通，形成“云服务”体系。

加强与其他主体的合作提升效率。政府应当积极主动地建立更加完善的合作机制，利用不同主体所呈现出的比较优势，共同降低社会运行的交易成本，提高政务输出的效率和品质。专业机构、商业公司在大数据采集、分析和运用方面取得了丰富的经验，政府应当通过采购、委托或合作开发等方式加强与这些组织的合作，从而提升大数据系统建设、运行的效果。相关政府部门已经在一些领域进行了尝试，并取得了较好的社会效用，如公安部交管局与商业地图公司合作，推出路面交通实时数据查询服务，为交通参与者提供了极大的便利。政府拥有的大量公共数据应当借助这些机构成熟的数据挖掘技术和设计、营销能力转化成为优质的公共产品，让更加充分的信息流动助力社会降低发展成本、提高生活品质。路径选择上，政府可以通过专项任务或智慧城市等合作平台，多领域、多维度地推进公共服务体系不断完善。同时，也可不断地吸收这些机构的相关资源和成功经验补全政府的短板，不断地提升政务输出的效果，完善“云服务”产品。

中国经济社会发展已经进入到关键时期，多元、多样的复杂环境时刻考验着政府管理和服务的能力。传统的经验管理应当向更加精准的大数据治理转变，无论是先发国家倡导的“无缝政府”，还是黄仁宇先生所提倡的“数目字管理”，在当下的情境中意义更加深远。政府应当加快建设较为完整且能够互联互通的开放共享大数据系统，构建“云服务政府”，为经济社会发展提供更加公开透明、高效便捷、公平可及的公共管理与服务。

管理视角

管理语录

企业家和商人是两个不同的概念，同理，企业管理者和企业家也不是一回事。当然我们并不否认，有些时候这两种不同的品质和能力会同时出现在一个人身上，不过出现的机率极其微小。

在现实生活中能体现出这两种能力区分的例子随处可见。最常见的一个就是，一个成功的企业往往传不到后代手中，随着创始人去世，企业也会跟着倒闭或者转手他人。如果想要使企业具备不依赖于企业主独立生存下去的能力，管理则必然是其中必不可少的重要环节。

通往成功企业家的道路无疑是充满艰辛的。即使企业得以成功建立起来，也不能掉以轻心，因为更大的困难还在后面，或者说难题、挑战将贯穿于企业后续发展的整个过程中。一位个人能力尤其突出的企业家，对企业可能好，也可能不好。确切地说，对于具备独立发展能力的企业来说，企业家的个人才能影响不大，但是对于那些严重依赖他们的企业来说，企业家的杰出才能却往往有害无利。

摘自[奥]弗雷德蒙德·马利克（Fredmund Malik）《管理：技艺之精髓》（Management: Das A und O des Handwerks）