政策与管理

互联网环境下的政府治理

在互联网时代，政府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。政府应当更加关注信息公平、共享，保护民众的参与，同时加强企业和民众的合作，以此打破行政壁垒，转变干部作风，建立开放共享的服务型政府和政府治理与服务平台。

□ 丁元竹

互联网的出现并没有从根本上颠覆市场的内在规律，例如，滴滴打车确实给乘客带来了出行便利，但并没有改变司机与乘客之间的服务与被服务关系，也没有改变价值规律的作用。但是，服务者与被服务者之间的具体表现形式发生了深刻变化，通过触摸系统、定位系统和寻呼系统，服务者与被服务者的需求对接更加准确、即时和便利，这使在其中充当调解和监管角色的政府治理方式也将发生深刻的变革。理解这种关系的变革，对于重新定义互联网环境中的政府与市场边界非常重要。

互联网改变了政府治理环境

互联网环境中的政府与企业。眼下，全球信息化正在朝着高端方向发展，主要特征是在数字化和网络化基础上，智能化正粉墨登场，企业的经营模式被改变，人们的生活方式也在发生深刻变革。分享经济、跨界整合等诸多新的经营模式以及移动出行、互联网金融、移动医疗等互联网技术广泛应用，有可能会颠覆传统的企业概念、社会生活内涵、政府治理方式等，进而重构政府、市场和社会的关系的新模式。政府用传统的报纸、广播、电视等手段来宣传政策法规正被微信、微博等新媒体取代，政府用实体手段提供服务和管理也让位于互联网服务域管理。在这样的环境中，政府若要实现华丽“转身”，就必须依赖大数据支持，打破现有的数据分割体制，构建共享平台，实现政府流程的再造。

政府公共服务外部性被赋予新的内涵。按照传统公共管理的理论，为社会提供公共服务是政府的基本责任和职能，因为公共物品具有外部性（如路灯、灯塔，任何人都是可以使用的）。这是公共管理理论长期坚持的基本观点，也是政府基本公共服务体系建设和税收理论的基础。现在人们看到，在互联网的发展过程中，一些网络平台，诸如百度、谷歌尽管是私人公司创办的，但任何人都可以上网搜索和使用，并不必为此付费。拥有数亿用户的“微信”也是免费提供的，它甚至成为当今人们交流的主要方式。由此要问，在这些领域，公共与私人公共服务的边界在哪里？在这里，政府、企业和社会的边界变得不是清晰了，而是模糊了。在模糊的基础上，重新界定它们之间的职能和关系预示着公共管理、市场管理和社会治理方式方法及其理论都将发生革命性的进步。

组织方式的日趋平台化。进入新世纪以来，计算机技术日新月异。社交网络、传感器网络以及企业、学术部门、政府机构、社会组织储存了巨大的数据，那里面有人、有时间、有地点、有事物、有事件，国际国内，古往今来，彼此之间还相互关联。大数据每年以60%以上的速度在增长。在数据储存和处理能力不断提升的同时，计算机的各种认知能力不断扩张，如触觉、视觉等，它将与人类与生俱来的能力一同发展，并与人类互动。过去，人类通过个体和集体以及传统的通讯方式建立的市场体系正在被改变。

互联网环境下的政府治理趋势

多元治理主体下的新型“共识”。随着平台化趋势，互联网时代不太可能产生这样的“共识”，即“人人都满意”“人人都同意”，因为这是一个主体多元的时代。在利益多元化和社会信息化时代，政府必须以一种开放的心态看待“共识”问题。互联网将大大提升政府、市场和社会之间的协同效率，各级政府及其领导干部对此必须有深刻认识和长远的预见性，并积极拥抱互联网。大数据可以提升政府决策的科学性，使其及时准确判断形势。

经验决策模式遭遇大数据困境。一些政府部门目前不掌握有关互联网的全部数据，也不掌握互联网带来的商业运营情况，如果仍以传统的经验决策来面对大数据决策，很可能陷入决策的信息不对称风险，造成决策失误。互联网时代最具有革命性的一项发展是消费者、企业的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。服务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。政府“朋友圈”是政府利用目前较为普及的微信“朋友圈”主动公开政务信息和提供服务，以提升自己的服务水平，建设服务平台。这也是实现政府流程再造的重要途径。

市场机制在新技术环境中得到优化。政府决策部门目前主要还是通过座谈会、实地考察和基于媒体收集的各类评论等方式来分析问题，缺乏即时认知，也缺乏大数据分析。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各类商业模式，没有精确的数据，就难以决策。从这个意义上说，个体人类的认知能力已经不是亚当·斯密思考市场机制时的潜意识里的那种个体的认知能力。由于互联网，亚当·斯密所谓的那只以前“看不见的手”，现在或隐或现，比以前更加清晰了。在这个过程中，市场机制的设计就自觉不自觉地得到了优化，比以前更有自觉性，为政府治理提供了技术支撑。

互联网环境下的政府流程再造

适应互联网环境的决策模式。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。数字打假在许多国家已经成为政府治理的重要手段，并成为政府治理的重要目标。数字打假成功地节省了政府的行政成本，提高了行政效率。数字技术的发展与成熟，正在改变人们原有的消费需求模式。数字时代的新消费模式正在打破原有的旧模式。这是当前认识互联网对政府决策影响的前提。

应对互联网环境的“马背原则”。“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。政府角色是互联网时代的角色，不是原来意义上的政府角色。对于迅速变化的互联网和消费者以及企业来说，政府要想使自己的政策奏效，就必须成为马队中的一员，而不是临时叫来救火的“消防队”。许多新事物、新业态，与其马上规范，不如给它们一个发育的时间和空间，待趋势明了再做决策，岂不更好？

构建互享信息，互信互利的合作平台。在互联网时代，政府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。当前我国搭建统一数据平台的关键是政府各部门、各地区之间信息不能有效共享，大数据在当前遇到的不是技术问题，而是体制机制问题。国家治理体系依赖于制度建设，应当从制度建设入手来重构政府、市场、社会之间的互动与协同治理体系。要紧紧围绕“透明、参与、协同”的原则来完善制度体系和政府的治理水平，提高企业信息的开放水平和全社会的参与水平。政府应当更加关注信息公平、共享，保护民众的参与，同时加强企业和民众的合作。以此打破行政壁垒，转变干部作风，建立开放共享的服务型政府和政府治理与服务平台。

自由裁量不等于『任意裁量』

□ 申国华

“处以200元以上3000元以下罚款”“处以一万元以上五万元以下罚款”，类似如此大幅度的自由裁量权，怎么能够“裁”得恰到好处？处罚过轻，很难达到惩治目的，处罚过重，又容易损害公平，这是一些执法人员经常遇到的棘手问题。

自由裁量权，一般与行政行为结合在一起，是国家赋予行政机关在法律法规规定的幅度、范围内有一定选择余地的处置权力。这样的选择余地，需要依据一定的制度标准和价值取向进行行为选择，由此可见，自由裁量并不等于任意裁量。但少数执法人员在实际工作中往往把其中的选择余地随意扩大或者缩小，甚至错误地认为自由裁量就等于任意裁量，滥用法律法规赋予的这把“裁量利剑”，其实质是对法律法规的歪曲和亵渎，损害社会公平正义。

个别执法人员任意裁量，首先需要找准其思想根源。虽然可能是多方面的，但恐怕主要还是主观上把自由裁量权当成了私有产品，当成了谋取私利的工具，厚此薄彼，亲疏远近，随意向“下”降，任意向“上”靠。如此一来，自由裁量空间哪怕再小，都可能发生所谓的“任意裁量”。此外，任意裁量，还常把制度当作“挡箭牌”。同一种违法行为不同时间、不同地点、不同社会影响，依法给予不同的处罚，应当说既显合理又显公平，毕竟各地区情况不同、同一行为影响各异，如果不分青红皂“一刀切”，可能效果适得其反。个别执法人员往往“打擦边球”，绞尽脑汁钻制度的空子，把法律法规赋予的自由裁量权任意裁量，如此一来，好的制度也沦为了个别人谋取私利的工具。

如何才能让自由裁量不变味儿，笔者认为应从管控自由裁量空间、铲除任意裁量的土壤着手。

管控自由裁量的空间。广东省中山市把2600多项行政处罚量化为7800多项裁量标准，并输入到行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统，类似把行政处罚自由裁量量化标准档次加以固化，为执法活动提供了有价值参考。同时，利用科技手段，在制度执行过程中加强对权力的管控，把监督关口前移，变事后监督为事前预防，变领导监督为群众监督，做到监督全覆盖，将有助于杜绝“同案不同罚”“关系案”和“人情案”等现象出现。管控自由裁量空间并不是压缩自由裁量空间，而是做到“一把尺子衡量，一个标准处罚”，最大限度彰显法律法规的公平正义。

铲除任意裁量的土壤。一些行政部门的自由裁量权，包括权力行使方式、权力行使方法、权力适用标准、权力适用幅度等一般由本部门根据法规制度和实际情况综合而裁定。法规制度挂一漏万，很难把与之相关的社会现象全部包罗进去，而只能从处罚标准等方面作出规定，供执法人员参考。即使如此，也并不是对任意裁量就束手无策，而是综合运用包括“制度+科技”的多种手段规范自由裁量权，清除任意裁量的错误思想观念。比如：通过执法监督系统把行政处罚全过程记录加以固化，对执法者形成震慑，督促严格执法，令其望而却步，打消任意裁量的念头，真正铲除任意裁量滋生的土壤。

有感而发

三位一体助推基层治理现代化

□ 邓顺平

基层治理既是国家治理的实现基础，又是社会治理的重要组成部分。基础不牢，地动山摇。基层治理的成效和水平，直接关系国家治理和社会治理的整体水平，也直接影响到深化改革总目标的实现。

推进基层治理现代化仍需克服各类顽疾

当前，我国基层治理方面取得积极成效的同时，也面临不少问题和困境。一是认识上的误区，在发展与治理关系问题上，有的人认为只有经济发展了、GDP上去了才能谈治理，或者说只要经济实力强了治理问题自然就解决了，导致出台的一些政策，只见经济不见社会，只谈发展不谈治理。二是选择性治理的问题，主要体现为以“考核为指挥棒”的选择性治理，涉及“一票否决”或者考核占分高的领域，一定是全力以赴，而其他重要问题则“说起来重要、做起来选择性忽视”。三是集体行动的组织问题，涉及公共利益和公共事务时，外部性和“搭便车”现象突出，且“官民”互信不足，基层治理中的多方主体，难以形成协调有效的集体行动。

以上问题的存在，究其原因，主要在于：一是现代治理理念的欠缺，偏重于管理和控制，关注物甚于关注人，关心自身政绩超过关心群众需求，不敢担当和不信任群众，造成基层治理活力不足。二是现代治理制度不完善，传统的制度没有善加修复和利用，新的制度尚未成熟和完善，导致基层治理中的资源不足、力量分散、部门分割、条块冲突等问题仍然存在，难于形成有效的协同和合力。三是治理主体的素质能力有待提高，存在基层组织软弱涣散、凝聚力和行动力不够的问题，也存在地方干部视野狭隘、知识层次和结构难于适应现代化要求的问题。此外，新成长的“两新组织”和基层群众参与公共治理的意识和能力不足，难于在基层治理实践中发挥应有的作用。

“三位一体”提高基层治理现代化水平

治理理念现代化。思想是行动的先导，理念是实践的指南。推进治理现代化，必须坚持理念先行。在基层治理实践中，就是要实现从“管理”到“治理”的理念转变，要随着治理边界的弹性和模糊化，在充分发挥党和政府的治理作用同时，更加注重多元主体的伙伴关系的建立和协同合作；就是要大力建设“服务型政府”。人民政府为人民，这与我党的全心全意为人民服务的宗旨和现代公共行政“追求公共利益和美好公共生活”的伦理要求高度一致；就是要实现治理文化的现代转型，不断强化基层政府和政府官员的现代意识、民主意识和法治意识，同时，也要注重将“格致诚正、修齐治平”等优秀传统治理思想和“治党治国治军”等红色治理智慧运用于现代基层治理。

制度设施的现代化。制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。制度之所以重要，不仅在于它为组织和个人活动提供约束规则和清楚预期，更在于它是进行现代治理活动的无形基础设施。当前，包括基层治理在内的国家治理，最为根本和重要的制度设施就是以民主集中制为核心的制度体系，包含党内的代表大会、党委制和集体领导制等，也包括人民代表大会制、政治协商制度以及民族区域自治制等基本制度，在基层治理中则突出体现为村民自治和居民自治制度。现代治理中的制度，不是简单地限制治理主体的行动范围和方式，更重要是为治理主体创造进行治理活动的条件。我们工作的着力点，就是要通过现代性的制度建设，推动多元社会主体充分参与国家和社会治理，有效激发经济和社会创新发展活力。

治理主体能力的现代化。政治路线的实现要靠组织路线来保证，政治路线确定以后，干部是决定一切的因素。在基层治理实践中，既要有法治思维、制度意识和看齐意识，更要充分注重发挥作为治理主体的行动者作用，坚持原则性与灵活性相结合，因时因地制宜，创造性地开展工作。在当前基层治理实践中，就是要大力加强作为基层治理“最重要主体”的基层党和政府班子的现代化能力建设；就是要充分发挥社会组织的积极作用，引导其成为现代治理的建设性主体和力量；就是要引导企业承担社会责任，使其成为不但创造经济价值，更成为具有道德担当的现代治理主体；就是要使广大人民实现从群众到现代公民的转变，引导他们更加关注公共事务，并知晓如何参与公共事务和基层社会的治理。

发展之路

以乡规民约推动基层社会治理

□ 卢芳霞　沈大友

浙江有运用乡规民约实现基层社会善治的传统和良好基础。党的十八届四中全会强调要“发挥乡规民约在社会治理中的积极作用”，浙江省率先部署，省综治委等四部门联合发文要求全面开展制订修订村规民约社区公约活动。截至去年年底，全省27901个村、3461个社区都已完成村社“两约”，覆盖率达100%。

注重顶层设计，推动乡规民约工作体系化。浙江省统一部署乡规民约制订修订工作，加强顶层设计，形成一套系统完备的工作体系。加强领导、积极组织。各地均成立制订修订村社“两约”活动工作领导小组，各乡镇（街道）主要领导和分管领导亲力亲为，推动各村（社区）制订修订“两约”。出台文件、重点推动。浙江省委十三届六次全会《关于全面深化法治浙江建设的决定》把“村规民约”作为“推进基层依法治理”的重要内容。提供示范、宏观指导。省四部门从婚姻家庭、邻里关系、美丽家园、平安建设、民主参与（公共秩序）等6方面提供22个示范条款，鼓励各村（社区）根据自身实际制订规约。强化考核、提高实效。把各地开展村社“两约”活动情况纳入年度平安综治考核，并组织专题督查、通报进度。

加强部门联动，推动乡规民约工作协同化。多年来浙江在社会治理领域中形成了“党委领导、综治牵头、部门协同”的成熟工作模式。本次村社“两约”制订修订活动也由党委统一领导，省综治委牵头，省委组织部、省民政厅、省司法厅三部门协同推进，其中组织部门号召党员带头遵守“两约”、民政部门负责具体业务指导、司法行政部门负责合法性审查。市县两级还进一步加大部门联动力度，由综治、组织、民政、司法、宣传等多个部门协同推进制订修订“两约”工作。

结合枫桥经验，推动乡规民约工作特色化。浙江紧密结合“枫桥经验”，推动村社“两约”制订修订活动。尤其是“枫桥经验”的发源地诸暨市枫桥镇强调把“小事不出村”作为村社“两约”的必备条款，以“软法之治”预防和化解基层矛盾纠纷。

突出问题导向，推动乡规民约工作务实化。浙江一直倡导求真务实之风，干在实处、走在前列，此次制订修订村社“两约”过程中也突出以解决实际问题为导向，重点结合当前党委政府的中心工作、本村难点工作以破解难题。同时结合各村特色，如文化传统、风俗习惯、产业特色等制订条款。浙江乡规民约的务实性还体现在条款内容和语言上，条款内容要求务实有操作性，避免照搬一些宏观道德要求或法律条文，条款语言要求简洁朴实，尽量避免使用或少使用政治用语和政治口号。

强调规范建设，推动乡规民约程序标准化。浙江规定乡规民约内容可以因地制宜，但程序要相对统一规范。多地在遵照文件要求、履行标准程序的基础上，还探索出了一些独特有效的做法。

调动群众参与，推动乡规民约工作民主化。运用乡规民约推动基层社会治理是浙江基层民主协商的重要形式。人民群众是制订修订以及执行村社“两约”的主体。群众的参与和支持是修订制订村社“两约”的关键。此次修订制订村社“两约”工作始终坚持“群众标准”，动员群众参与。全省各地村两委组织村民反复讨论，通过调查、解释、答疑、集体签名、意见反馈等多种手段充分吸纳民意，把乡规民约真正做进百姓的心里。

加强合法性审查，推动乡规民约工作法治化。推行乡规民约是法治浙江建设的重要内容。乡规民约的定位虽是民间法，但也要符合国家法律的要求。因此，乡规民约的合法性审查是本轮制订修订村社“两约”重中之重。浙江积极动员专业力量，对主体合法、程序合法、内容合法等方面都严加把关。

通过德法利并济，推动乡规民约执行有效化。有效执行是乡规民约的生命力所在，如果没有强有力的执行机制，乡规民约容易“写在纸上，挂在墙上”。浙江省探索通过“德法利并济”加强乡规民约的执行力：强化道德监督、成立监督执行组织、开展合理奖惩、进行权利限制、依靠法律制裁。

创新工作方式，推动乡规民约宣传立体化。乡规民约只有广为传播、广受民众所知，才能“广教化而厚风俗”，才能“知于心，践于行”。浙江省探索立体化宣传方式，“上、中、下”三位一体式推进：“上”，即加强地方经验总结，上报给上级，让上级在更广地域内推广成熟的乡规民约经验；“中”，即加强对横向部门的宣传，让横向部门配合，协助推动“两约”执行；“下”，即加强对下级、群众的宣传，提高知晓率，获得认同度。在三位一体式推进宣传过程中，许多地方创新了各种有效的宣传形式。

重视理论研究，推动乡规民约实践前瞻化。浙江重视乡规民约理论研究，以理论推动村社“两约”修订制定工作。浙江省市县三级党校联动成立课题组研究乡规民约，撰写资政报告《正确把握乡规民约制订与推广的十大问题》。浙江省社科联将“浙江乡规民约推广的成效、问题与对策”立为专项课题，对全省各地推广乡规民约一周年进行跟踪调研。

基层治理