本版编辑：王翠娟
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

管理关键词

政务信息资源共享难点剖析

□ 郑 磊

近日，为加快推动政务信息系统互联和公共数据共享，国务院印发了《政务信息资源共享管理暂行办法》（以下简称《办法》）。在政府部门间共享政府信息资源是政府信息化建设中的一项基础性工作，对于实现跨部门协同和无缝隙公共服务至关重要。然而，目前政府部门信息资源多头管理、重复采集、碎片化存储的现象十分普遍，既制约了政府部门的整体性治理水平，也妨碍了政府部门向公众提供方便、快捷、一站式的办事服务。正是由于政府部门间无法实现后台的信息共享和比对，导致了政府治理中“各管一块”的现象，也使得公众不得不在不同政府部门之间来回奔波以“证明我妈是我妈”。因此，《办法》的出台恰逢其时。然而，政务信息资源共享长期以来之所以未能得到解决，面临的挑战和问题主要来自以下几个方面。

相关政策法规建设尚不完善。虽然政府部门对政务信息资源共享的需求日益增长，相关的政策法规建设却严重滞后，缺少对信息资源共享的范围、要求、条件、方式、流程、保障机制等方面的明确指导和规范，而已经制定的政策法规，又往往条文模糊，未能清晰界定信息共享与国家安全、商业机密和隐私保护之间的边界，对于管理方和参与方的职责也没有明确说法，使得政府部门在共享信息资源时缺少可明确参考的依据，对信息共享心存顾虑。一位政府信息化部门的领导向笔者指出：“法律的原则性虽然很强，但执行起来，却往往找不到北，什么类型的信息能够在政府部门间共享？什么类型的信息不能共享？这是问题的核心，另外法律都讲的是应该怎么做，却没讲如果不这样做，该怎样处理？写得不具体，没有可操作性。” 此外，在法律法规没有明确界定的情况下，信息安全与保密问题还常被当作拒绝信息共享的借口。“如果是属于可给可不给的情况，他们就可以随便找一个所谓的国家安全和秘密的名义来拒绝，实际上大家都是政府部门，没有什么国家秘密的”，一位部门领导在调研中向笔者反映。

缺乏有力的统筹协调体制机制。目前，许多政府部门的信息化项目建设过程是独立、分散和随机的，缺少宏观层面的统筹规划。各个部门的信息化系统往往只根据自身的业务需求开发建设，而对与其他部门实现信息资源共享和业务协同考虑不足，政务数据资源呈现“纵强横弱”的现象，即只能在本部门条线内上下贯通，却无法与其他部门的信息资源实现横向共享，重复采集、一数多源、数据打架的情况十分普遍。此外，许多政府部门将其利用公共财政资金采集的信息资源视为“部门私有”，而不是整个政府所拥有的共同资产，“信息孤岛”间的壁垒难以打破。因此，亟需建立能有力统筹协调跨部门信息共享的体制机制。一位政府信息部门的主管指出：目前由哪个部门负责推进信息共享？其应该担负怎样的角色？还没有机构有权力去主管这件事。信息问题是个综合性的问题，应该设置一个综合性的信息管理部门来负责这项工作，以指挥协调不同部门，而不是仅仅靠一个指定的技术操作部门。

技术基础设施与数据标准各不相容。首先，各部门的技术基础设施和应用系统不尽相同，对部门间数据的联通对接构成了障碍。其次，不同部门、不同地区、不同层级的政府之间采用的数据标准和分类方法五花八门，极大增加了数据共享的时间和成本。“中间如果没有一个转换机制，两方中有一方要放弃自己的，服从别人的，究竟以谁为主？”一个部门的信息化主管指出：“其实代码标准，你用我，我用你，都一样。问题是双方谁都服不了谁。”此外，不同部门的数据质量也参差不齐，包括数据的准确性、完整性和时效性等方面，这些也严重制约了部门间信息共享的实际效果。

面对以上问题，《办法》的出台具有重要意义。首先，《办法》指出了政务信息资源共享应遵循的四条原则：以共享为原则，不共享为例外；需求导向，无偿使用；统一标准，统筹建设；建立机制，保障安全。这些原则有针对性的对目前我国政务信息资源共享过程中普遍存在的问题给出了回应。

《办法》还明确了政务信息资源共享的体制机制，指定由促进大数据发展部际联席会议负责组织、指导、协调和监督政务信息资源共享工作；由国家发改委负责制定《政务信息资源目录编制指南》，明确政务信息资源的分类、责任方、格式、属性、更新时限、共享类型、共享方式、使用要求等内容，并负责组织推动国家共享平台及全国共享平台体系建设；由国家发展改革委、国家网信办组织编制信息共享工作评价办法；由国家标准委会同共享平台管理单位，建立完善政务信息资源的目录分类、采集、共享交换、平台对接、网络安全保障等方面的标准；由国家网信办负责组织建立政务信息资源共享网络安全管理制度；由国家发展改革委、财政部、国家网信办建立国家政务信息化项目建设投资和运维经费协商机制；由审计机关发挥监督作用，保障专项资金使用的真实性、合法性和效益性，推动完善相关政策制度。

《办法》还明确将政务信息资源按共享类型分为无条件共享、有条件共享、不予共享三种类型，并对政务信息资源共享及目录编制提出了三条要求：凡列入不予共享类的政务信息资源，必须有法律、行政法规或党中央、国务院政策依据；人口信息、法人单位信息、自然资源和空间地理信息、电子证照信息等基础信息资源的基础信息项必须依据整合共建原则，在部门间实现无条件共享；围绕经济社会发展的同一主题领域，由多部门共建项目形成的主题信息资源。

这些规定如能得到有效落实，将有力推进政务信息资源的共享利用，提升政府的行政效能和公共服务水平。



洞见：战略的锋刃

□ 廖吉喆

一把刀的好坏，主要的评价标准不是看它的刀柄是否精致，不是看它的刀鞘是否考究，而是看它的刀刃是否足够锋利；战略由多个不可或缺的部分构成，但是洞见才是战略真正的锋刃。

洞见这个词最早见于中国宋代文学家秦观所著的《兵法》一文，它也是胡塞尔哲学中的一个重要概念。洞见具有四个基本的特征：本质直观性，确真明见性，直觉穿透性以及独特创意性。洞见是一种本质的直观，与我们日常经验的直观不同，它是对事物本质的抽象与理解，是透过现象直观本质的“一种深入透彻的看”；洞见的确真明见性是指它对事物及其发展规律的认识具备真理性或者说具有“绝对的有效性”，而不是一种脱离实际的幻想；洞见也是一种直觉的穿透，它不是数学公式，不是逻辑分析所推理出来的产物而是一种直觉，它更类似于灵感，常常以一种非逻辑分析、突发式跳跃的形式展现出来；同时，洞见是一种独特的创意，这种独特性使战略家能够以一种非同寻常的视角去审视问题，如同杜森伯里所说的那样：“没有什么可以比一个洞见更能阐明一个道理，从而使你改变看待世界的方式。最好的洞见是从新的角度看待世界——精确苛刻、逻辑严密、无法反驳。”

无论是传统的军事战略还是发展到后来的国际战略、商业战略，洞见都有着极为重要的价值，可以说一项战略的优劣成败极大程度上取决于战略家的洞见力。

洞见是迅速甄别动荡环境下机遇与威胁的重要前提。在战略博弈的过程中，一切都是那么的迅速与突然，一切都来不及慢慢思考，机遇转瞬即逝，威胁突如其来，能否把握最佳的战略机遇期以及避开致命的威胁都需要高超的战略洞见力。无论是《孙子兵法》所强调的“以奇胜”，还是克劳塞维茨所要寻找的“战略重心”，乃至李德哈特所崇尚的“间接路线”，其实都是在寻找敌方弱点力求“出奇制胜”，而一切都仿佛在半明半暗下进行的战略博弈，使得任何现象都变得如此扑朔迷离，这种不确定性只能依靠超强的洞见去甄别，在某种意义上讲，胜负不决于战场而决于战前，因此洞见能力的强弱是检验战略家伟大与否的试金石。

洞见是培育独特竞争力的不竭动力。“独特竞争力”是由西方战略家赛尔兹尼克率先引入的概念，这也构建了现代战略的雏形；随后亨德森进一步指出“任何想长期生存的竞争者都必须通过差异化而形成压倒所有其他竞争者的独特优势”，“勉力维持这种差异化，正是企业长期战略的精髓所在”。从20世纪90年代开始，人们逐渐认识到独特的资源正是企业成功的根源，这种“独特资源”并非召之即来的，而是需要提前的选择与长期的培养。这就需要战略家们以一种“慧眼识珠”的洞见去寻找，而且为了避免因为竞争所导致的“独特资源”变得不再独特的情况发生，必须持续不断地保持对领域发展的预见力。

洞见是准确把握未来趋势与脉搏的关键能力。由于人类的有限理性以及环境变动的复杂性与不确定性，预见未来变得困难重重，然而历史的发展具有相对的确定性与必然性，否认了这一点就会使人类陷入“不可知论”的泥潭，成为毫无定见、消极怠工的相对主义者。硅谷的凯文凯利被称为“世界上最伟大的预言家”，早在20多年前他就已经洞见到了互联网经济中物联网、云计算、虚拟现实、大众智慧、迭代等当今热议的重要概念，当下他的新作《必然》又对未来20年的12种必然趋势进行了洞见，按照他的说法，“未来已经到来，只是尚未流行”。战略是为了明天而设计，数十年前的政策即已决定了当前竞争的胜负，因此，洞见未来提早行动是赢得未来的关键性环节。

洞见是实现创新驱动发展的有力支撑。创新驱动并不仅仅是指技术创新，还包括体制机制的创新、战略的创新等。战略如同科技一样，需要根据时代的精神不断地进行“创造性破坏”。战略主体在相互交往的过程中往往会进行模仿参比，这就会导致战略上的趋同，从而引发主体间的恶性竞争，而这又是战略家力求避免的情况，按照波特的说法，战略就是要做到与众不同。而如何做到与众不同，这就需要独特的洞见去挖掘。例如，由竞争转向竞合的博弈方式转变，就是战略家们深刻洞见到竞争是为了更好的生存和发展，因此必须超越以击败竞争对手为目标的零和竞争，转向以价值创新为目标的共赢竞合。可以说，每一次深刻的洞见都会引发战略上的深度变革。

随着人类科技的发展，战略家们容易变得过度迷恋于通过技术手段来分析预测，却忽视了真正的战略洞见力。当前卓越的企业家们也在进行积极的反思，如谷歌公司的“监护人”埃里克·施密特提出“技术洞见”，指出谷歌要“信赖技术洞见，而非市场调查，才能真正实现颠覆市场的创新”。有企业高管表示，“有了大数据但不会洞见，并不能使大数据发挥其最大的作用”。这些反思也让我们重新审视洞见在新经济时代的真正价值。当然，卓越的洞见背后所凝聚着的是艰苦的“修行”，需要的是深厚的战略哲学的修为，敢于怀疑的精神，自我颠覆的勇气以及外练内修的践行。战略是一门科学，但从本质上讲它是一门制胜的艺术，我们在实践过程中不应过度的沉迷于将其科学化、技术化。战略的制定就如同一幅绘画，必有神来之笔方能达到画龙点睛的效果，“画龙”是分析与衡量，可以交由技术去完成；而“点睛”则是判断与高潮，石壁上的龙能否破壁飞去，关键的就是这点睛之笔。在未来的实践中，我们应该牢牢记住日本战略家大研前一的告诫：“制定战略的成功关键因素，是直觉或洞察力，而不是理性分析。”

战略参考

管理视角

如何做好政务舆情回应

□ 张 权

2016年7月30日，国务院办公厅印发的《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》（以下简称《通知》），反映出政府执政思路与观念的转变，体现了国家治理体系与治理能力现代化向前迈出了一步。

政务舆情回应责任

从管理学角度讲，明确责任重在划清责任边界，理顺各责任主体之间的关系。具体而言，应该明确责任主体、涉事主体与回应主体在政务舆情回应中的职责定位与协同关系——这将决定他们是否能够在各司其职的基础上形成合力，进而决定政务舆情回应的效率与质量。但有以下几种情况值得特别注意。

当责任主体、涉事主体与回应主体相同时，回应主体对自己负责，同时作为涉事主体，在其面对舆论的关切或质疑与自身利益有所冲突的情况下，很难做到实事求是。

当涉事主体与回应主体相同，且级别低于责任主体时，由于上下级之间存在信息不对称，责任主体对于回应内容与回应方式的掌控成本较高。况且回应主体作为舆情所指的涉事方，具有替自身开脱的内在动机，容易出现避实就虚、自说自话的情况。

当责任主体与涉事主体相同，且级别高于回应主体时，回应主体很难突破权力“天花板”的制约。以官方的名义对政务舆情作出回应，容易出现为涉事主体背书的情况，导致政府公信力受损。

当多主体涉事且分别担任回应主体时，对于组织协调工作的要求将有所提高。一旦责任主体缺位，各回应主体之间容易产生职责交叉或空白，出现相互推诿扯皮的情况，容易造成回应口径不统一。

政务舆情回应标准

《通知》列出了五大类需要重点回应的政务舆情，意在强调分清轻重缓急，并在回应时区别对待。同时指出，一旦在舆情监测过程中发现严重危害社会秩序和国家利益的造谣传谣行为，“相关部门在及时回应的同时，应将有关情况和线索移交公安机关、网络监管部门依法依规进行查处”。

在现实中，因为造谣传谣而引发的众声喧哗与因为真相揭露而引发的群情激奋，都有可能危害社会秩序和国家利益，从旁观者的角度难以对此进行区分。正是基于这一点，有必要赋予执政者一定的自由裁量空间，对谣言进行打击；也正是因为这一点，有必要对打击谣言名义下的公器私用提高警惕。《通知》并未明确指定政务舆情的评判标准应当由谁来把握，所以，在实践中对于这个问题的处理应当多一分审慎。

假设评判标准完全由政府部门把握，那么再加上舆情监测、依法查处等职能，政府部门将同时扮演“裁判员”与“运动员”两种角色。对于旁观者而言，很容易产生一个疑问：如何区分判定造谣传谣并移送公安机关与网络监管部门查处的依法行政行为，与把对政务的质询或对真相的揭露当作造谣传谣的打击报复行为？在这种情况下，政府部门即使在主观上秉持了绝对的公正，也难以撇清瓜田李下的客观嫌疑，无论结果如何都会备受质疑，反而给了造谣传谣者以借题发挥的空间。另外，舆情之所以成为舆情并被有效监测到，前提是具备一定的规模，这容易形成一个悖论：在官方正式回应之前公众无法核实某个消息的真伪，那么参与舆情的形成，即成为规模民意的一部分或有涉嫌传谣的风险。如果公众因为风险而持观望态度，即不参与舆情的形成，那么舆情就难以达到被有效监测到的规模（或者被监测到但达不到重点回应的标准），该消息的真伪将有可能无法得到核实。长此以往，公众将掉入“沉默的螺旋”，本意是为了打击谣言的制度安排，反而有可能促成“寒蝉效应”。

政务舆情回应实效

围绕政务信息，政府与公众之间的互动一般会遵循“回应—演化—新回应—再演化”的规律而动态变化，形成多回合的博弈。这意味着政务舆情回应工作不会在一问一答之后戛然而止，公众也不是仅仅需要一个已经知情的反馈，还会根据政府的回应演化出针对性解决方案、工作计划等方面的新诉求。所以，根据《通知》要求，24小时或48小时之内做出的回应往往是在一个新层面展开讨论的起始，相关部门还需要为第二次直至最后一次回应做好准备。除此之外，应该避免以静态思维看待“持续发布权威信息”的要求，将政务舆情回应统统定性为对工作进展情况的通报，而是应该利用每一次回应机会进行议程设置与舆论引导，力争实现与公众在政府职责范围之内，在理性的基础之上的互动。

更重要的是，所谓回应，不仅意味着政府要对公众提出的诉求做出及时反应，还包括采取积极措施来解决问题。进一步做好政务舆情回应的关键，归根结底在于实现由“解释”层面向“解决”层面的过渡，或“解释”层面与“解决”层面的有效对接。

政务舆情业务培训

做好政务舆情回应工作的作用主要体现为对外与对内两个方面：对外而言，有助于加强政务公开、保障公民权利，是塑造公信力、建设法治政府的重要举措；对内而言，有助于贯彻以民为本、服务导向的理念，是转变职能、提升治理能力的必然要求。之所以要加强业务培训，就是为了更好地发挥以上两方面作用。然而，能否达到预期效果，则不完全取决于培训的力度。培训的重点不仅在于业务水平的提升，更在于观念的塑造或转变。而难点则在于如何通过单一的培训形式实现技巧提升与观念转变的双重目标，也就是将行为表现内化成为行为取向。因此，需在培训的内容与方法方面倾注更多精力。

建立激励约束机制

《通知》要求各地区各部门将政务舆情回应纳入考核体系，以督促相关工作的落实。这其实暗含着一个前提，即制度的制定后需要激励或约束机制作为一种对于制度的“补充”，以修正由于制度要求与相关主体利益冲突而造成的对规则的背离。所以，激励与约束机制的作用主要体现为重构相关主体对政策的实施效果——奏效的关键在于对奖惩力度的把握。需要重点考虑的是，对于政务舆情不作回应或不按要求作出回应而受到的惩罚，是否可以有效抵消由此获得的收益？按要求及时回应而受到的奖励，又是否可以有效补偿由此蒙受的损失？如果答案是否定的，那么力度不足的奖惩机制无异于隔靴搔痒，难以满足“修正”预期。此外，对于先进或后进做法的推广交流或通报批评，除了作为奖惩机制的一部分，同样可以产生溢出效应，为其他地方或部门提供启发或鉴戒。

由于制度由正式规则、非正式规则以及它们的实施特征三个基本部分构成，其中，正式规则是非正式规则的基础，它限制了行为者的选择集合，却很少成为支配选择的明确且直接的来源。反而是其他与之交织的行事准则、行为规范、惯例等非正式规则构成了具体行为的支配结构。因此，想要在相对较短的时间内实现对《通知》要求的落实，完成由规则改变到行动改变的过渡，不仅应该着眼于对正式规则的细化，还应该将目光投向与之相关的规则网络，对一整套制度进行完善，实现行为选择向制度约束方向的回归。

名词链接

沉默的螺旋：德国著名大众传媒学家、政治学家伊丽莎白·诺埃尔－诺伊曼在大众传播领域所提出的一个理论概念，即对于一个有争议的议题，人们往往会根据周边形成的“意见气候”判断自己的意见是否属于“多数意见”，当感觉到自己的意见属于多数或处于优势的时候，便倾向于大胆地表达这种意见；反之，则可能为防止孤立而保持沉默。