本版编辑：王翠娟
E-mail：m2@studytimes.cn
Tel：010—62806237

国家治理

治理能力现代化的核心能力

公共决策之所以重要，是因为现代公共事务大部分是通过决策来运筹和解决的，它关乎一个国家一个社会一个组织的盛衰成败。

注重“结构性治理”和“问题性治理”，才合乎决策科学化的要求，也才能革故鼎新，开创改革开放新局面。

□ 秦德君

治理就是决策

我国全面深化改革、推进国家治理现代化，根本上依赖于高质量的公共决策。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”，就是要全面提升决策、执行、监督的质量，加快国家的现代化步伐，这当中决策是关键。没有科学的决策，执行力和监督力都谈不上。

国家治理的本质是决策。但决策不是决定，决策是一个由多要素构成的复杂过程，是在多种备选方案中遴选出或组合成最佳的决策方案付诸实践并进行评估、反馈和调整优化的技术流程。西蒙说过，“管理就是决策”。公共决策之所以重要，是因为现代公共事务和集体目标大部分是通过决策来解决的。

决策能力关乎一个国家一个社会一个组织的盛衰成败。统计表明，百年以来世界范围倒闭的大企业大公司85%是由决策失误导致的。比起企业决策，公共决策更具有社会性和广延性。企业决策面对的是市场，公共决策面对的是整个社会。高质量的公共决策造福社会，劣质的公共决策则是一个社会的灾难。

决策力的特定构成

一个社会之所以需要公共决策，是需要它来解决私人无法解决的公共问题。人类决策领域的漫长经历，特别是我国改革开放以来的实践表明，优质的决策能力至少包含了三方面的内容。

寻找焦点的能力。即是否善于确定决策焦点，在纷繁复杂的现象丛林中遴选出最关键、最紧要、最“四两拨千斤”的问题，并甄别其层级列入决策流程。在问题群落中找出关节点，并善于聚焦“第一层级”和“枢纽性”问题，是一种非常重要的能力。

敢于决断的能力。大部分公共问题是错综复杂的，最关键的问题往往决策难度越大，风险越巨。良好的决策能力不仅在于有高超的敏感力，善于抓住焦点，还在于敢于作为、敢于决断。我国改革步入了攻坚期和深水区，在决策领域更需要有敢于攻坚克难、敢于担当的决策品质，尤其对于体制性、结构性、存量性问题敢于面对、勇于解决。敢于决断的胆识和勇气是决策力的灵魂。

选择路径的能力。一项决策不仅包括了要解决的问题，还包括了解决问题的路径和方式。不仅要求确定解决的问题是合理的，而且要求解决问题的方式方法也是合理的。善于选择那些最简捷、社会交易成本最低、产出效能最大的路径和方式来谋篇布局、实施推进，才能确保决策的高效能和高收益。

结构性治理与问题性治理

推进国家治理体系与治理能力现代化，关键在于对公共决策的治理界面有切实把握。现代国家治理有两大重要界面：一是结构性治理，即注重解决结构性、体制性问题。我国确立了在2020年实现“各方面制度更加成熟、更加定型”的目标，这就要求必须注重结构性治理，推进制度创新，让社会主义中国焕发更强劲的生命力。这是公共决策的治本之道。二是问题性治理，即注重回应解决人民群众“最关心、最直接、最现实”的问题，诸如就业问题、交通出行问题、食品安全问题、环境污染问题，它们与人们实际利益息息相关。

党的十八大以来，中央出台了一系列推进国家治理体系与治理能力现代化的重要文件，如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》等。这些纲领性文件从不同角度提出了一系列治国理政重大任务，如十八届三中全会提出60项改革事项，都是影响我国发展全局的重大问题和与人民群众利益相关的“三最”问题。

但在公共治理的具体实践中，仍有大量人民群众最关心、最直接、最现实的问题有待解决。一些方面问题的累积以及一些部门效率的低下等，不仅丧失公共资源和大好时机，也会带来公信力、凝聚力、向心力的流失。公共决策要聚焦并注重结构性治理和问题性治理，才合乎决策科学化和公平正义的要求，也才能开创出改革开放的新局面。

确保理性决策的支点

“胆怯”原则。科学、理性的决策要敢于、善于决断和担当，但它以“安全”为底线。“胆大”易于妄为，“胆怯”方能审慎。一项公共决策的社会投资（包括信誉投资）是巨大的，其政治、文化、历史、技术方面的影响也相当深远。一旦决策失误，再要回头，代价非常高昂。因此决不能任性，要以战战兢兢、如履薄冰的态度审慎进行公共决策。

反诘原则。良好的决策必须经得起反诘。反诘是指一项决策特别是重大决策必须经受社会正义、道德伦理、公秩良序以及民意的、专业的、证伪的多维考量，包括论证、听证、公示等环节，但论证、听证、公示等不能代替反诘。反诘是确保公共决策质量、规避决策失误和重大失误的重要环节。反诘是公共决策出台的底线，未经反诘或经不起反诘的决策，是不具备出台条件的。

防偏好原则。公共选择理论对于决策行为的假设是，决策过程存在大量偏好，决策行为受到个人利益或部门利益的影响。即使是国家法律制定也“总是要遇到立法者的感情和成见”。所谓“原则可能是永恒的，利益却总是处于变化之中”，出于部门利益、群体利益、地方利益的各种偏好，事实上不断影响着决策的焦点和决策实施的实际效果。由此，防偏好原则是决策理性化所应遵循的原则。决策过程应注重“察看公共精神在该过程里占多大优势”，才能屏蔽和排除各种偏好，确保决策不偏离公共利益之道。

追责原则。决策责任追究制和责任倒查制是世界通行法则，它是确保“有权不可任性”、遏制乱作为、不作为的制约手段。我国推进治理体系与治理能力现代化，要更为广泛、严格地推行这一法则，按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任”的要求，厉行责任追究制，并以相应法律的、行政的、党纪政纪的处罚制度作配套，以遏制和减少决策领域的任性行为，有效提升我国公共决策的质量。

信息化助推国家治理现代化

□ 张权

2016年7月27日，中央办公厅、国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》（下称《纲要》），再次强调以信息化驱动现代化为主线，推进国家治理体系和治理能力现代化。一天之后，七部委联合出台《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（下称《办法》），明确了网约车的合法地位。信息化已经被明确视为实现国家治理现代化目标的重要手段。网约车作为信息技术普及与信息经济发展的代表性产物，得益于国家层面的信息化建设。公共政策是国家治理工具，政策的变迁反映出治理方式的转变。将两者联系起来看，对于当前信息化助力国家治理现代化的基本情况可以略见一斑。

向治理主体赋能

现代化是过程，信息化也是过程，探讨后者对前者的促进，首先需要明确国家治理现代化的实质，从而明确在实现国家治理现代化的过程中，信息化应该起到什么作用。

关于国家治理现代化是什么，既可以从观念导向的理想主义路径去理解，即着眼于理想中的现代国家治理图景，建构理论模型，并设计实施方案；也可以从问题导向的现实主义路径去理解，即着眼于现代化产生的现实治理问题，本着出现问题—克服问题的思路，探索解决方案。两种路径虽然殊途同归，但是相比前者，第二种路径可以规避从概念来到概念去的抽象描述，代之以对现实及其改善的直观认识，更具可操作性。所以我们认为，国家治理现代化，就是国家治理主体对于人类社会在现代化进程中产生的一系列问题的适应与驾驭。而信息化助力国家治理现代化，就是通过信息化的手段实现国家治理主体对于现代化问题的适应与驾驭的目标——信息化的作用应该是向国家治理主体赋能。

重技术更应重理念

习近平总书记在4·19网信工作座谈会中指出，“网信工作要在践行新发展理念上先行一步”。这意味着，国家层面的信息化建设不应仅仅局限于技术工具层面的研发推广，还要积极贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。

现实中的信息化建设却在不同层面有所偏废，存在重技术轻理念的问题。在对待网约车问题上，市场与社会主体的信息化转型同时关照了理念与工具两个层面：充分运用大数据技术的同时，遵循互联网开放、共享的理念，孕育出顺风车、拼车等新型经济模式。而政府部门初期对于信息化的理解则止步于工具层面，并未触及深层次的理念转型：接受互联网（技术）+出租车，允许通过网络平台整合供需信息，减少出租车空驶率，但是对于互联网（理念）+私家车则严加管制。

IBM曾以冷兵器时代到热兵器时代的变革形容大数据技术的出现。而我们强调，时代变革的关键不仅在于武器装备的升级换代，更在于排兵布阵与作战战术的相应调整——如此才能发挥热兵器的全部威力，将技术优势转化为战略优势。同理，以信息化助力国家治理现代化，必须要进行层面划分：其中工具层面是基础，理念层面才是要害，两个层面齐头并进才能实现信息化赋能的真正价值。

重视推进次序

国家治理现代化的主要特征之一是治理主体的多元化，其中党和政府扮演元治理角色，协调市场、社会中的多元主体共同参与治国理政。所以，信息化的赋能对象首先应该是政府，确保政府部门的信息化水平同步于（甚至领先于）其他治理主体，才能确保其在国家治理的现代化转型中处于主导地位。

现实中多元治理主体的信息化水平却并未表现出步调一致，在有些方面存在市场与社会领先而政府相对滞后的问题。在网约车发展过程中，政府有关部门起初试图以传统的管制手段应对因为网约车发展而可能出现或已现端倪的问题。但是，社会与市场主体以“用脚投票”的方式，如资本持续注入、乘客坚持使用、补贴管制对象等，令形势发生逆转，最终倒逼有关部门做出政策改变，即治理方式的转变。

目前看来，政府已经走上了治理体系现代化的转型道路。虽然治理能力的现代化转型还有待执行效果的进一步检验，但信息化的发展趋势不可逆转。接下来，促进多元治理主体间的关系，构成以党和政府为核心，其他主体为外围的“同心圆”仍然是推进国家治理现代化的工作重点。因此，一定要正确把握信息化建设的推进次序，以信息化助力国家治理现代化，关键在于发挥多元主体间的协同作用。

管理语录

关于创新的一个错误观点是：只有小企业才有创新性。这是在新经济中最常听到的愚蠢言论之一，新经济的簇拥者们常常草率地批评大企业的迟缓，而对小企业的灵活性则当做优势大加赞扬。的确，小企业可以做很多大企业做不了的事，但创新并不在此行列。小企业更加具有创造活力，从创意到研发实验模型的过程也更顺畅。但它们的优势也只到此为止。原因在于有两个问题始终困扰着小企业：一是资本匮乏——即使有资金，也不敢轻易动用；二是缺乏管理。正是由于这两个问题，表面上看起来最具创新性的小企业其实生存艰辛，很容易沦为大企业的收购对象。这就好比一场赛跑，小企业可能是很好的短跑选手，但却进不了决赛，因为自始至终，有效的创新活动都是一场长跑比赛，一场耐力的较量，后半段的力量才是最重要的。

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）

共享城市：城市规划的未来趋势

□ 陶希东

党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，其中，共享理念旨在让全体人民共享改革开放和经济发展的成果，促进社会的公平、和谐、包容发展。积极借鉴国际经验，加快构筑具有中国特色的共享城市，理应成为我国全面贯彻落实共享发展理念的重要突破口和战略选择。

共享城市的特征

共享城市是建立在共享经济、共享社会基础上的一种城市高级发展形态。一座真正的共享城市，应该具有四个要素及特征。

具有以创新为引领、以移动互联网为依托的共享经济体系。共享经济是美国学者杰里米·里夫金在《零边际成本社会》中提出的一个全新概念。狭义来讲，共享经济是指以获得一定报酬为主要目的，基于陌生人且存在物品使用权暂时转移的一种商业模式。其运作过程主要依靠第三方互联网交易平台，把商品或服务的需求方和供给方直接链接、撮合交易、低成本共享物品和服务，在去中介化和再中介化的过程中创造更大的经济价值。当今世界，优步和Airbnb是全球共享经济发展的两大龙头，取得了超常规发展，这两家成立不到10年的企业，当前估值已经分别达到510亿美元和255亿美元。根据统计，2014年全球共享经济的市场规模为150亿美元，到2025年，这一数字将达到3350亿美元，年复合增长率达到36%。

具有以共享城市公共空间为主的共享社会体系。城市的本质，是一个人口高度集聚的巨大公共空间，而政府能否将更多的闲置空间或资源，进行开发利用，并向市民开放，提升市民、社会组织享用的公共空间的数量和质量，是共享城市的基本要求和社会特征。这些共享设施主要包括分布在不同城市层面（市、区、社区、居住小区）的公共绿地、公园、图书馆、美术馆、博物馆等免费或低偿使用的公共设施。同时，还包括为社会组织提供帮助的社会孵化器、为初期创业者群体提供的众创空间、为相关利益主体提供信息的共享虚拟网络平台、为贫困群体提供帮助的社会慈善平台和社会互助体系等，都是共享社会的重要组成部分。

具有以提升民众获得感和幸福感为主的共享福利保障体系。真正的共享城市，实现了让所有民众，尤其是弱势群体都能分享到城市经济增长带来的实惠和好处，社会差距缩小，民众可获得的社会福祉增加，社会心态趋于理性、平和，社会开放度、包容度明显提升。

具有以促进资源共享为导向的跨界合作制度体系。不管是共享经济，还是共享空间的建构，都不是依靠单一部门推动、自动产生的无序行为，需要一套完备的共享型政策和制度体系加以支撑和保障，包括有助于推动共享社会发展的互联网基础设施、治理架构、金融、法律、税收、土地、大数据、监管方式、收入分配等领域。可以说，共享城市的本质，是对政府体制、机制、法制、政策的综合创新与深化改革，通过跨界治理的新型制度安排，运用政府、社会、企业、市民的多元主体力量，多方参与，协同建设。

建设共享城市规划先行

改革开放以来，中国走上了社会主义市场经济的转型发展之路，用极短的时间走完了发达国家上百年的发展路程，也创造了经济发展的中国奇迹，但由于多种原因，特大城市的“城市病”开始集中爆发，特别是土地和生态资源约束开始凸显，生态污染日趋严重，弱势群体无法同等享受城市化发展的成果，空间隔离、社会极化、社会排斥较为严重。从全球共享型经济模式发展的大趋势来看，我国特大城市一味扩大城市空间、扩大产品生产量的发展模式已经过时，急需转变思维，开创共享经济新模式，打造共享城市，重新配置更多闲置资源，提高城市经济效率，促进社会的共享、包容与和谐。



制定“共享城市”发展战略规划。需站在更高、更宽广的立场出发，制定互惠互利的共享城市发展战略规划，对共享城市的原则、目标、项目等作出统筹安排，为有序推动共享城市建设提供战略指引。

加快制定共享城市建设的相关法律法规体系。包括共享城市条例、共享城市建设实施办法、共享城市投资促进法等，为推动城市共享发展提供完备的法律依据，提高法治建设水平。

大力发展现代共享经济体系。在努力发展现有互联网经济、平台经济、跨境电商服务等基础上，进一步加大互联网设施建设，充分发挥移动互联网和人才优势，努力搭建各类极强辐射力和影响力的新型共享经济平台，引导广大社会组织、居民把自己闲置或多余的物品（住房、交通工具、衣服、书籍、家具、日常用品等），通过平台进行交易互换、互帮互助，让更多的人获得符合自己需求和能力的有价值的物品或服务，实现各得其所，让更多民众分享城市特有的资源配置功能。

加大城市公共开放空间建设。对城市内部的闲置空间资源进行再开发利用，为广大市民提供包括公园、绿地、河岸、广场、游乐场、艺术场所、博物馆、文化活动中心等在内的更多公共空间，鼓励国有企事业单位和社会组织向市民开放闲置空间和资源，让市民共享城市多元空间的魅力。

战略参考