



打破信息壁垒 加大“放管服”改革力度

□ 赵迎辉

2016年9月5日，国务院印发《政务信息资源共享管理暂行办法》，要求2017年底前形成跨部门数据资源共享共用格局。贯彻执行《办法》的各项规定，加快推动顶层制度设计落地见效，打破信息孤岛和数据烟囱，实现部门间的信息共享和业务协同，既是行政体制改革的重点和难点，也是简政放权的重点和难点。

近年来，国务院三令五申，要求彻底清理各类“奇葩证明”，切实转变政府职能，为广大群众提供优质、高效、便捷的公共服务。然而实践当中，“奇葩证明”并未绝迹。“奇葩证明”之所以屡禁不止，一个重要原因就是由于缺乏有效的信息沟通和共享机制，导致我国部门信息呈现碎片化状态，形成部分信息孤岛，阻碍了信息资源的综合利用。为此，打破信息壁垒加大“放管服”改革力度，既是行政体制改革的当务之急，也是简政放权的重点和难点。

破除陈旧行政观念影响。受传统文化影响，不少行政机关及其工作人员对手中的资源和权力缺乏正确认识，没有把政府信息看作一种公共资源，而是将其视为一种专有权力，是否公开、公开多少往往取决于个人意愿，随意性较强。更有甚者，将其视为换取利益的筹码，进行信息寻租，完全背离了公共行政的本质属性。另外，由于信息保密

和信息独占对于掩盖管理过失、隐瞒决策失误、保留行政特权具有天然屏障作用，因此信息公开和信息共享必然受到行政机关及其工作人员尤其是信息资源优势部门及其工作人员的本能阻碍，从而加剧了信息封锁和割据的局面。打破部门信息壁垒，需要进一步转变观念，提高认识，彻底摒弃神秘行政和信息专享的传统思想，将权责一致、公开透明的理念深植到每个行政机关工作人员的内心。同时加强对行政机关工作人员特别是领导干部的培训，增强信息公开意识，提高信息共享能力，使信息公开和信息共享成为每个行政机关工作人员的自觉意识和主动行为，为政务信息资源的共享交换创造良好的环境氛围。

完善相关法律制度体系。政府部门间的信息共享涉及信息的真实性、准确性、完整性、时效性和安全性等问题，为确保共享工作有效进行，需要制定相应的法律法规予以保障。目前我国信息法律法规建设相对滞后，不利于国家、社会和个人信息安全的维护。《政府信息公开条例》层级较低，涵盖面有限，公开和保密的关系尚未完全理顺；《网络安全法》虽已颁布实施，但个人信息保护法仍然缺失，个人信息受到侵害的现象屡见不鲜，有的甚至造成严重后果。地方层面，配套政策与法规有待完善，责任机制和约束机制尚不健全，政务信息共享工作缺乏统一标准。应当抓紧制定修改相关法律法规以及配套措施，完善资源共享法律制度体系。首先，修改完善《政府信息公开条例》，厘清公开和保密的关系，畅通信息公开的监督救济渠道，强化违反公开义务的惩治条款。不久前，国务院法制办公布了《政府信息公开条例》修正案征求意见稿，《条例》的修改已经提上日程。

其次，加强个人信息安全立法，严厉打击泄露、倒卖个人信息的行为，严格危害信息安全、侵犯他人隐私应负的法律责任。最后，各地应加快建立健全政务信息资源共享管理制度，制定政务信息资源共享地方标准，明确目标、责任和实施机构，对政务信息进行统一编码管理，为数据资源共享提供制度保障。

建设数据共享交换平台。由于分类、格式、属性、共享类型、共享方式、使用要求等极不统一，长期以来，在传统模式下政府各部门的数据平台都是自建自导自用，信息管理和维护处于各自为政的局面，缺乏统一的标准和规范，形成部分“信息孤岛”，造成资源整合困难，相互间缺乏有效协调，整体效率不高。《政务信息资源共享管理暂行办法》提出要建设统一的数据共享交换平台，实现信息资源在全国范围内的互联互通。中央政府和地方各级政府应深入贯彻落实办法规定，在已有国家相关标准的基础上，加快推进中央和地方的数据共享交换平台建设，将社会保障、教育医疗、公共安全、社会信用、食品药品监管等重要信息全部接入数据共享交换平台。凡是数据共享交换平台已经收集、能够提供的信息，各个政务部门一律通过平台进行跨部门的数据共享交换，不得要求申请人提供证明材料，减少重复报送和循环证明，方便人民群众办事创业。

规范信息共享范围内容。每个部门由于职能定位和职责分工不同，对于政务信息共享范围和共享内容的要求各不相同。哪些信息可以共享，哪些信息不能共享，哪些信息有条件共享以及信息共享的范围如何界定，这些都需要有专门的制度予以规范。《政务信息资源共

享管理暂行办法》将政务信息资源按共享类型分为无条件共享、有条件共享和不予共享三类，“凡是不予共享的政府信息，必须要有法律、行政法规或者党中央、国务院的政策依据”。目前来看，我国有关信息共享方面在法律法规层面则显得相对滞后，已有的政策法规大多内容含混，表述笼统，不能彻底厘清信息共享和信息保密之间的关系，有的甚至相互矛盾。政府各部门应当按照《办法》积极探索制度创新，对现有管理制度中和信息共享不一致的有关规定进行修订和调整，同时结合政务部门履行职能和解决社会问题的实际业务需求，明确各部门数据共享的类型和范围。

加强信息共享安全保障。部门之间实现信息共享，意味着大量数据即时同步在系统间自由流动。在享受数据共享和网络便利的同时，也面临着信息泄露的风险和漏洞暴露的隐患。如何在共享大数据的同时，尽可能地保障个人隐私和国家安全，这是政务信息资源共享需要解决的重要问题。一方面要不断提高信息安全技术水平，“突破信息管理、信息保护、安全审查和基础支撑关键技术”，依靠技术创新和技术进步扎紧风险防范的安全篱笆，提高信息共享安全保障能力。另一方面要完善政务信息系统的的设计、建设和运行监督机制，加强数据资源在采集、存储、应用和开放等环节的安全监管，明确政务部门间信息共享各方须承担的安全保密责任和相应法律责任，依法依规打击数据滥用、侵犯隐私等行为，在促进部门信息共享和业务协同的同时，确保政务数据资源安全。

政策与管理

基层治理现代化的实现路径

□ 卜珍和

党的十八届三中全会提出要全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。前不久，中共中央、国务院又做出《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，旨在全面提升城乡社区治理法治化、科学化、精细化水平和组织化程度，促进城乡社区治理体系和治理能力现代化。由此来看，国家治理现代化、基层治理现代化箭在弦上。因此，加快基层治理现代化已刻不容缓。

基层治理现代化的现状

基层治理现代化的最大现状是：一是基层管理者认识上的滞后，认为只有经济发展了才能谈得上治理，或者说只要经济实力强了治理问题就会迎刃而解，治理的现代化自然就实现了。二是基层管理者偏向性选择，实行“一切以考核为依据”的选择性治理办法，特别是涉及“一票否决”或是考核占分高的领域，就全力以赴。三是集体行动的组织困扰，基层管理者和基层民众在涉及公共利益和公共事务时，价值取向各异，外部性和“搭便车”现象突出，基层治理的各方主体无法形成协调有效的集体行动。四是基层治理现代化实践与顶层设计的偏离，顶层设计和基层实践中缺少桥梁，导致基层探索与顶层设计不能实现良性互动，甚至反向驱动，使基层治理现代化受到影响。五是基层政府和组织职能不清晰，基层政府职能重点不清晰，往往是大而全，大而无忧，责任成为无限责任，导致基层群众无论什么事情都来找政府，给基层工作带来

了很大压力，牵扯了基层工作人员太多的精力。

出现这种现状的主要原因：一是现代治理理念欠缺，偏重于管理和控制，关注物重于关注人。二是现代治理制度不完善，传统的制度没有有效地修复和利用，新的制度尚未成熟和完善。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，还存在基层干部视野狭隘、知识层次和结构难以适应现代化要求的问题。四是顶层设计和基层治理缺乏桥梁，两者不能形成良性互动，导致实际操作困难重重，影响了管理成效。五是基层治理体系现代化有待完善，政府主导、公民参与、社会协同不能实现良性互动，有效体系尚未完全建立和成熟，有待进一步完善。

基层治理现代化的制约因素

一是动力因素。基层管理缺乏动力，主动性不足，积极性、创造性不够，治理基本上是被动式、应付式，基层政府首先考虑的是对上负责问题，主要精力和资源用在完成上级下达的任务上、用在地方经济发展上，忽视本应承担和履行的社会责任。

二是主体因素。不同的基层治理主体能力和素质存在较大差异，不同的参与基层治理的社会组织其能量和效应也存在非均衡性问题，能力大、素质高、能量大、效果好的治理主体无疑容易实现基层治理现代化，反之，则困难大、成效差。

三是权威因素。基层治理现代化很大程度上取决包括制度在内的治理体系的现代化和科学化，基层治理的制度体

系越完善、越科学，其权威性越大，基层治理的现代化越容易实现。

基层治理现代化的对策

提高基层治理者实现基层治理现代化的认识。要通过培训学习、实践锻炼等多种渠道，不断增强基层治理者对实现基层治理现代化的认识，要让他们真正明白“法治”才是长久之策，只有依靠法治才能实现社会的长治久安；要让他们真正懂得只追求GDP的增长目光是短浅的，只关注经济发展而忽视社会发展 and 人的进步是片面的，要以对人民高度负责的态度，确实解决“为了谁”的问题。

实现顶层设计与基层探索良性互动。不仅需要发挥好顶层设计和基层实践各自的作用，更需要在两者之间架起桥梁，实现良性互动，更好地推进改革的深化和前行，不断取得新的更大成效。一些顶层设计还需进一步加大调研力度，反复征求包括基层在内的社会各界意见，充分吸收各方面有益意见，并进行科学论证和评估，在进行一定范围试验的基础上，组织推广。

提升治理主体的素质。基层政府及其治理者要通过不断学习和实践，更新基层治理的基本理念，一切制度安排和治理行为坚持依法办事，始终维护法律权威，强化治理能力，增强组织凝聚力和行动力。社会组织以及新成长的“两新组织”，要不断增强参与基层治理的意识、能力和水平。对基层民众要多渠道、多方式进行教育，培育公共精神，培养公民的社会责任感、合作精神和自我管理能力，使每个公民具备参与社会治理的强烈愿望和相应能力。

建立和完善治理制度体系。要按照现代化治理的要求，结合基层治理实际，照顾各个主体利益，不断探索建立一套适合基层治理现代化需要的制度体系。一是通过设立权力正面清单和负面清单形式，明确基层政府和多元社会主体的权力及权利边界；二是改革现行考核和任务分解机制，更加重视基层政府权力运行的规范性和依法治理的能力；三是制定和实施适用于基层公共事务合作治理的流程体系，使基层治理的目标、过程和结果清晰明确，使工作责任可跟踪、可追溯。

实行基层治理的透明化。基层治理的透明化水平是判断基层治理现代化的重要指标。基层治理要不断实现透明化，建立健全基层公共事务信息共享机制。因为透明化的信息能够确保基层民众的声音能够顺利地发出来。为此，只有建立使基层公共事务治理过程透明化的信息共享机制，才能有效解决基层治理多元社会主体参与的广度深度和有效性问题。信息的获得是群众参与基层治理的重要一步，群众获取信息后，就要有效利用这些信息去提高公共事务治理程序和政府权力运行的公正性和责任性。

加强基层组织建设。加强基层组织建设，为推进基层治理现代化拓展新的空间。基层党组织应适用基层治理的新变化新要求，深化改革、积极创新，更好地发挥战斗堡垒作用，以党建工作科学化推动基层治理规范化。加强和改善党对基层治理现代化的领导。

社会治理

近年来，以网络为载体的人际情感表达激增，从而衍生出形态多样的网络公共事件。在网络化进程不断深化的今天，网络公共事件释放出来的倒逼力量无比强大，改变着传统的人民群众与政府之间的互动交往模式。参与型治理以人民群众有序参与为目标、以沟通疏导和对话协商为手段，成为可行而有效的网络公共事件治理新模式。因此，需要重构参与型治理模式匹配的治理机制，从而有效改善网络传播生态和治理效果。

建立整体治理机制。在推进治理模式转型的过程中，需要打破传统各司其职的观念，构建整体治理机制。一是优化多元主体互动机制。以多元主体的良性互动为基础，切实将政府治理与网络参与相结合。培养和加强各主体参与互动的意识和能力，通过沟通、协调和合作，达到资源融合、互补优化和共同治理的效应。根据各主体的功能优势，将治理行动任务分解并分配给最适合的主体，形成协调互动状态。二是创新组织运行机制。面向整合与协同发展取向，创新组织运行机制，重视跨部门协作，加强上下、横向协调联动。改变以往以宣传部门为“消防队”式的被动应对模式，通过常态化机构设置和专业人员配备，使网络舆情管理专业化、精细化。同时，进行合理的工作流程设计，迅速有效回应公民需求。三是建立信息共享机制。充分发挥大数据等前沿技术优势改革和完善决策。打破信息壁垒，实现政府部门信息资源共建共享。同时，建立多渠道、多层次的“反馈—协商”信息发布模式，搭建理性对话平台，推动政府和公众联动机制形成。

完善依法治理机制。以参与型治理的法治化为前提，将网络公共事件参与型治理的要求和行动纳入制度化轨道，提升参与型治理的实践成效。一方面，健全法治保障长效机制。世界各国一般通过健全网络专项立法，运用法律手段治理网络舆情事件。我国也应加强相关法律法规建设，破除现存的制度性瓶颈和缺漏，为参与型治理提供行为规则和合法预期，为治理中出现的问题提供解决思路和救济方案。另一方面，强化规范执法机制。坚持以法治的思维、法治的方式进行网络治理，对网络治理的范围、方式加以规范和约束，以减少网络行政管理自由裁量权过大、权大于法的行为；增强执法的整合与协调力度，消除多头执法、争权诿责现象；加大依法管网力度，对网络造谣、网络侵权行为进行依法严厉打击，为网络公共事件参与型治理健康发展营造良好的生态环境。

优化柔性治理机制。网络重塑了信息传播秩序和权力关系，当网民参与意识觉醒，柔性治理就成必备要求。柔性治理过程，就是要通过信任、协商来达成共识，形塑网络公共空间共同体。一是改进协商对话机制。加强网络民意吸纳，在顺应民意崛起的基础上再造利益表达；强化新媒体回应，针对新媒体立体互动传播的特点，建立网络新闻发言人制度；探索创新调解方法，尤其要创新和规范以新媒体为平台的调解协商渠道；建立社会心理调适机制，以各种形式积极主动进行社会心理调适，构建协商对话的正向社会心理支持。二是构建交往理性培育机制。政策学习与网络参与实践是塑造交往理性的有效途径。政策学习中媒介素养教育是关键，要动员政府、企业、学校等组织开展网络伦理课程，推动网络伦理规范的宣传落实。大众政治实践则培育了现代个体品格，人民群众参与越是深入，越是具备参与能力，并有利于逐渐学会妥协、宽容、互

构建网络公共事件参与型治理机制

□ 蔡新燕

助、协商的品质，掌握现代民主的规则和技巧。三是构建网络时代信任机制。构建互联网时代信任的一条基本经验就是“重建权力和决策合法性，在程序、绩效、价值上提升公信力、说服力和社会认同”。此外，加强网络空间的情感建设也至关重要，要以社会主流思想为主导，激活大众的积极情绪和情感。

构建网络安全机制。网络安全机制是对传统应对机制的升级和完善，具有更大的灵活性、机动性。一是完善网络预警机制。网络预警包括舆论风险的感知辨别、分析评估、预警防范。在建立网络舆情预警机制，制定总体预警方案的基础上，针对各种类型的危机事件，制定比较详尽的判断标准和预警方案，并强化研判。同时，通过动态跟踪评估，及时调整应对决策，做好处置跟踪反馈。二是升级应急管理联动机制。第一时间开展网上舆情引导，注重发挥政务微博、微信在信息沟通、舆论引导、公众参与方面的功能，推动传统媒体与新媒体互动融合。同时，及时处理好引发网络事件的现实事件。当然，各阶段的策略措施要系统联动。三是建立舆情风险善后工作机制。建立预警机制、应急管理机制和善后工作之间的响应关系，对网络公共事件应急管理后的社会状态、网络状态进行管理和引导，对政府职能部门的舆情风险防治能力、现状进行评估和改进，并完善网络舆论治理问责机制。

有感而发