



核心阅读

进入新时代，科技与经济的结合日益加深，新经济、新产业不断涌现，以“互联网+”为代表的共享经济等一些新业态的发展迅猛，不仅改变甚至颠覆着原有的产业格局，也出现了新问题，对政府治理提出了新要求。

政府治理必须深刻认识共享运输服务的新特点

共享经济，也称分享经济，是指将社会海量、分散、闲置资源，平台化、协同化地集聚、复用与供需匹配，从而实现经济与社会价值创新的新形态。它与传统的交通运输业相结合，诞生出了网约车、共享单车等不少新的服务业态，它们与传统的运输服务业态相比，有不少新特点。

一是极大地改善了运输服务质量，一经推出就备受消费者欢迎，改变着运输消费习惯。例如，网约车很好地实现了消费者与运输服务提供者之间的信息交换，加速了供需之间

共享运输服务需要有效治理

□李扬

的快速沟通，有效地改善了消费者的体验。共享单车较好地解决了租车还车的不便利，基本实现了“随时随地可以骑行单车”的需求。

二是共享运输服务的市场发展迅猛，有效缓解了长期供应不足的难题。共享运输服务一经推出就备受消费者欢迎，市场接受度高，发展规模惊人。据统计，截至2017年7月，国内共享单车投放量约1600万辆，用户规模达到1.06亿。

三是共享运输服务的发展有很大的不确定性，特别是盈利模式都是在探索实践中发展。由于共享运输服务市场发展迅速，对投资有一定的吸引力，短时间内吸引大批资金进入。运营公司为抢占市场，竞争非常激烈。激烈的市场竞争为公司的发展带来了很大的不确定性，其盈利方式与服务可持续性面临挑战。在市场快速发展和竞争不断加剧的情况下，规范企业竞争和保护消费者权益对监管提出了更高的要求。

政府治理要解决的新问题

共享运输服务往往是跨界整合资

源，对政府监管和服务形成了很大的挑战。

一是运营的主体已经不是传统的运输企业，而是跨界整合，如何保护消费者、合理界定经营主体商业责任成为难题。比如网约车公司，可以没有一辆自己的出租车，更像一个数据管理平台和数据交互中心，为消费者和运输服务提供者的交易进行撮合。但是，在出现消费者投诉、交通事故理赔等商业行为时，如何界定运营主体的责任成为一个现实难题。

二是运营主体竞争激烈，在市场快速形成过程中如何防范不正当竞争成为政府监管的难题。运营主体如雨后春笋般出现，大量经营模式相近的公司在短期内迅速在市场出现，公司之间的兼并、公司的倒闭退出非常活跃，如何防止过度兼并成为垄断，如何防止运营公司通过低价竞争、免费赠送等不规范方式打压竞争者，都对监管响应的速度提出了挑战。

三是随着共享运输服务的发展，企业商业秘密和公共监管如何协调也成为需要关注的问题。随着一些共享运输服务运营主体市场优势地位的确立，这些运营主体已经掌握了海量的

出行服务信息，而且形成了较为完备的企业信用评价体系。一方面，它有利于规范市场行为，引导消费者和服务提供者加强自律，可以说承担了不少社会服务功能。另一方面，由于企业商业竞争的需要，对于共享或者公开哪些信息，也需要政府不断规范。

政府治理必须确立新思路

实践表明，互联网与传统运输服务相结合可以为安全便捷出行提供更多的选择和可能，同时，人民群众对共享运输的接受度高、评价好，因此应当予以鼓励。但是，共享运输服务在发展中也遇到不少新问题，对待共享运输服务发展应当有一些新思路。

树立以人民为中心的治理原则。共享运输服务作为新业态，在发展过程中势必会出现这样那样的问题，比如网约车是否将“黑出租车合法化运营”等。对待这些新问题，首先要树立以人民为中心的治理原则。判断新业态发展的标准要看是否增加了人民群众的获得感，是否为人民提供了更加便捷安全舒适的运输服务。人民群众欢迎的，政府就应当鼓励和支持。

坚持先鼓励后规范再发展的原则。共享运输服务由于跨界发展，不仅对政府治理构成了很大挑战，而且对传统的业态形成了巨大冲击，可能导致一部分人的现实利益受损。比如网约车就对出租车公司和司机群体形成了冲击。如何通过体制机制创新共同做大蛋糕，如何实现帕累托改进，对政府治理都是挑战。对待新业态，政府部门应当采取先鼓励后规范再发展的原则，不断鼓励新业态的发展，针对问题不断规范改进，最后实现科学健康发展。

坚持发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用的两条腿走路原则。共享运输服务是高度市场化行为。市场的事情交给市场去做，充分发挥市场在配置资源的决定性作用，通过公开透明的价格机制调节配置资源。由于共享运输服务导致有些群体的利益受损，政府要利用运输服务业格局调整的契机，理顺政府与市场的关系，解决好深层次的体制问题。

坚持地方实践和中央指导相结合的原则，发挥中央和地方两个积极性。当前网约车和共享单车的发展

都是集中在城市。由于城市发展的差异度大，需要地方政府结合本地的实践不断探索和总结经验。中央层面应当发挥好指导作用，并不断总结地方经验，规范各地发展。比如网约车政策，2016年7月26日，国务院办公厅印发了《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》；7月27日，交通运输部、工业和信息化部、公安部等7部门联合颁布了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，明确了出租汽车在城市综合交通运输体系中的定位，确定了网约车高品质服务、差异化经营的发展定位，要求促进两种业态逐步融合发展；同时要求各城市人民政府合理把握出租汽车运力规模及在城市综合交通运输体系中的分担比例，建立动态监测和调整机制，逐步实现市场调节。这两个文件为各地规范网约车发展提供了指导，各地根据实际出台了适合本地特点的管理细则，较好地解决好网约车的管理问题。

国家治理

国家公园理念的形成与演变

□马洪波

党的十九大报告指出：“构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套制度，建立以国家公园为主体的自然保护地体系。”这是以习近平同志为核心的党中央对建立国家公园体制的最新定位和要求，意味着国家公园将会逐步取代自然保护区成为我国自然保护地体系的主体。深化认识国家公园这一“舶来”理念的起源与演变，将有助于保证正在开展的国家公园体制试点沿着正确轨道运行。

国家公园是一个平衡保护与利用关系的产物

在后世关于美国黄石国家公园创建的叙述和追溯中，总是流传着一个充满着理想主义和利他主义色彩的“创世神话”：1870年9月19日晚，一群探险者围坐在美国怀俄明州黄石地区两条河流汇合处的篝火旁，从保护生态的利他视角，破天荒地提出了将这里整块地盘划出来设立国家公园的设想。其实，创建或持久地保护国家公园，并不是一个理性发展的过程，而是一场不同利益主体相互博弈的政治斗争。最早提出设立黄石国家公园不仅是为了保护这里的自然美景，而且是发现了这些风景奇观中蕴含的巨大商机，同时横穿美国大陆的铁路竣工也使旅游业的发展成为可能。美国国家公园建设其实也走过大量修建道路、旅馆和宿营地，开发旅游景点、吸引大量游客，猎杀野生动物，忽视当地原住民权益等过度开发的弯路，这些自然保护地也曾沦为商业产品。实际上，在影响国家公园的所有争吵声中，持续时间最长且争论最为激烈的，就是如何在保护与利用之间划出界线。

在经历了对国家公园掠夺式开发的阶段后，美国国家公园组织法等相关法律和执法发挥了重要作用。通过保护与开发拉锯式的博弈，人们最终认识到国家公园内的美丽风景是生态旅游发展的重要基础。同时，不断增长的城市化倾向，使人们越来越多地关注工薪阶层的住房、健康和普遍的福利，城市公园和户外游憩被视为对抗贫民窟、堕落、疾病和绝望情绪的有效手段。所以，国家公园是在人们生活水平日益提高，对回归大自然的渴求日益旺盛，在保护为主、兼顾利用的原则下创设的一种自然保护地类型。

另外，创建国家公园在某种意义上也是一种强化民族文化认同的重要方式。一个民族国家要把不同的民族团结在一起，有必要培育和鼓励社会性的社会建构，以便让人民共建共享，产生认

同感，并把全国“黏合”在一起。这些社会建构包括民族英雄、神话、偶像、庆典、纪念物、艺术（如文学、绘画、电影）、饮食、习俗以及传统。

美国内战结束以后，发展前途呈现一派繁荣景象，全体国民也信心十足，进入美国的黄金时代。随着疆域的拓展，西部发现的这些自然奇景正好弥补了美国的缺陷，即该国缺乏古老城池、贵族传统，以及旧世界成就中其他类似遗留物方面的遗憾。早期欧洲移民来到北美洲后，语言文字是欧洲带来的，宗教信仰是欧洲带来的，境内又没有历史悠久的城市，唯一与欧洲不同的就是西部地区发现的自然美景，而这正是强化美国国家意识的重要依托。所以，国家公园理念向前演进，它所满足的文化需求远远超过环境需求。寻求独特的民族身份，而非所谓“石头的权利”，才是隐含在景观保护后面最原始的推动力。自然吸引物，包括国家公园也履行着民族身份、民族自豪感和民族成就象征的功能。可以说，美国率先建立国家公园，不仅是为了保护自然环境和适度发展旅游业，更是为了在这个新兴国家强化来自世界各地移民对美国的国家认同，增强美国人的民族自豪感和国家意识。

国家公园是一个被建构的“神圣”目的地

人类文明的不断发展，改变不了人是自然之子这一事实。况且自人类诞生以来，90%以上的时间都是居住在山林中靠采摘野果和狩猎过活，绝大多数人生活在人工环境里、几乎与自然隔离开来的状况只是工业革命以后的事情。哈佛大学生物学家威尔逊认为，人类有种内在的需求，就是想要亲近自然——他把这种需求称为“亲自然情结”。他举例说，对不同文化的研究调查表明，人类天生喜欢开阔的视野，绿茵茵的草原，点缀着树木、池塘、无边无际的田野。威尔逊认为，这种原始的人类诞生之初的认同感还存在于我们内心深处，是我们“亲自然情结”在基因上留下的烙印。

工业文明时代为了满足人们的“亲自然情结”，必须通过选择一套可以视作社会或文化意义的符号学“旅游语言”，而国家公园之类的目的地就是被“建构”为以某种方式远离日常生活的空间。国家公园的社会及文化嵌入向旅游者提供了一个逃离日常生活环境的时空感。公园的社会与文化建构以及它所展示的东西，强化了当代社会中旅游的重要性，同时也定义了这种现象自身，由

此在某种程度上，创建了一个“表征循环”，其中可以找到逃离与寻求意义的两个方向。因此，国家公园就是人类创造出来的一个逐渐被认可的“神圣”目的地。在生活水平日益提高的情况下，国家公园日益承载着人们对自然的多种厚望，在这里可以实现短时间回归自然、抚慰心灵的期盼。

国家公园是一个动态变化的概念

国家公园的概念起源于美国，一是美国建国以后独特的荒野经历塑造了一种对自然的鉴赏观，二是国家意识确保了国家公园的公有性而非私有性，三是拥有大量未开发的土地可供建设国家公园，四是财力雄厚足以负担国家公园建设中的昂贵开支。可以说，这一概念的产生是美国人独特的荒野经历以及富裕的国情和幅员辽阔的国土等多种因素的综合作用。然而，当这一概念向世界其他国家和地区传播时，它并不只是被简单地复制；相反，它演化出多种形式，以适应不同的自然、政治和社会环境。当越来越多的国家和地区筹划创建国家公园时，各地的本土文化和外国的先例都有同等重要的意义。

美国人之所以要保护荒野，从小视野来看是要保护荒野的多重价值，从大视野来看是要平衡文明与荒野的关系，破解文明过度扩张、压缩荒野空间的问题。国家公园这一概念在向澳大利亚、加拿大、新西兰等国家传播时被迅速接纳，因为他们都是迅速扩张的边疆社会，使用共同的语言，拥有共同的文化价值观；但在欧洲传播过程中，由于欧洲大部分土地为私人所有、购买土地的成本极其高昂，加上拥有众多的文化遗产和历史遗迹来定义它们的民族文化认同和旅游感召力，所以欧洲直到二战结束以后才逐步建立了国家公园。苏联虽然建立了很多自然保护区，但直到1983年才在经济重建的政策指导下，被指定为国家公园。总之，国家公园理念形成以后受到世人推崇。但是，这一概念在向世界其他地区推广和拓展时，就像国家公园向来一直保护的景观、环境和价值一样，每时每刻都处在永恒的变化之中。

因此，“国家公园”是一个逐步演变的概念。在中国国家公园建设时既要遵循国际惯例，借鉴国外经验，更要体现中国特色，使之真正成为推动我国自然保护地体系和生态文明体制改革的突破口。

战略参考

近年来社会舆论环境发生了许多深刻变化，在新媒体传播方式的推波助澜下，各类突发舆情危机与次生舆情事件频繁发生，不仅严重影响政府部门和组织机构的形象与公信力，也影响到社会稳定与国家安全。

目前，我国政府部门政务公开与舆情回应工作已形成发布、解读与回应相衔接配套的工作格局，但与老百姓的期待相比，还存在着突发事件舆情回应迟缓，危机措辞选择不当，回应层级偏低，不掌握事件核心信息，发布缺乏“信息含量”，回应立场与表态有偏差，推卸应有责任或者向公众过度承诺等问题。习近平总书记曾明确指出，“民心是最大的政治，正义是最强的力量”“得民心者得天下，失民心者失天下”。如何在全媒体时代有效回应社会关切，在危机事件中凝聚社会共识，成为各级政府机构和公共组织面临的棘手问题。

面对舆论环境的新变化与新挑战，党和政府高度重视社情民意工作，积极推动建立健全社会关切回应机制。2016年2月，中办、国办联合印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》明确要求，“对涉及本地区本部门的重要政务舆情、媒体关切、突发事件等热点问题，要按程序及时发布权威信息，讲清事实真相、政策措施以及处置结果等，认真回应关切”。具体做法可概括为以下的“六商”原则。

情商原则。体现人文关怀，向受害者诚恳道歉。形象危机有行为伤害和责任归属两大关键因素，其中行为伤害既包括物质上的生理伤害和财产损失，也包括精神上的心理伤害和名誉损失，而后者在舆情的激发、共鸣与传播中的作用往往比前者更为明显。危机沟通重在情感交流，在提供“指导性”信息，协助事件处理与灾后安置的同时，还要及时提供“抚慰性”和“调适性”信息，安抚危机对象的焦虑、不安、愤怒等情绪。要站在受众的角度，充分体谅公众的同情弱者、怀疑不公正做法等复杂心理，本着人文关怀的态度，适时表达关切与同情，对出现的问题及其造成的伤害深表痛心与自责。针对已经发生的危机事件以及在此过程中暴露出来的错误行为，应向受害者、社会公众

和媒体做出诚恳道歉。

胆商原则。勇于承担责任，客观分析事件起因。危机责任归属是形象危机的两大关键因素之一，其理论依据主要来自于心理学的归因理论。在应对形象危机过程中，既要有担当精神和责任意识，不回避不推诿，在危机面前勇于担责，同时也要客观理性地分析事故原因与责任大小，避免承担过度责任。例如，因对方有错在先的本方不当做法仍属于正当防卫之举，现有资金、信息、机制等方面的缺陷致使事件超出了自身能力所能控制的范围，相关措施的出发点是好的，以及事件的发生具有一定的偶然性等。在2015年深圳“12·20”滑坡事故发生后，深圳市主要领导在发布会上明确表示，“该负什么责任就负什么责任，该接受什么处理就接受什么处理，该处理什么人就处理什么人”，这种负责任的客观表态赢得了社会的普遍认可。

智商原则。及时公开信息，对谣言坚决予以澄清。围绕一起危机事件的发生前后，经常会出现各种版本的谣言。根据荷兰传播学者克罗斯的研究显示，谣言取决于事件的重要性、信息的模糊性以及公众的批判能力三者的相互作用，即谣言=（重要性×模糊性）/公众批判能力。通常来说，“谣言止于智者”，分辨真相需要具备严谨的态度、理性的思维和科学的知识。但在全媒体时代，仅凭传播对象自身甄别信息真假的能力来澄清谣言是远远不够的，还需要政府部门及时、透明、有效地公开相关信息。针对不实信息、无意流言甚至恶意造谣，当事方应当及时站出来向社会发声，公开否认谣言中涉及自身的虚假信息，同时提供相关证据作为佐证。为了增强辟谣的说服力，在非责任关联的情况下，当事方还可以通过深入调查，公开事件背后的真实状况，使公众舆论聚焦在真正的危机责任方。

法商原则。以“壮士断腕”的精神，秉公严肃处理。危机事件发生以后，一旦发现事态严重或者危机升级，纪委或上级主管部门应当主动介入，查明原因，严肃问责。在查实当事人有违法违纪行为后，依法依规处理涉事部门与人员，给社会 and 公众一个交代。在未经调查核实之前，组

织不要急于否认，更不能拿组织声誉为少数问题机构和人员背书。通过将“病友”的肌体切割出去，避免个人的不当行为损害组织的信誉及对公众的承诺与责任，从而保护组织核心理念的完整性与延续性。

友商原则。争取社会谅解，尽可能化敌为友。形象危机的背后往往是公众多有怨言，甚至有对立抵触情绪，引发网络大量围观或线下聚集活动。在积极应对危机的同时，还要根据具体情况，有针对性地化解敌意，争取获得公众的理解与支持。

逆商原则。亡羊补牢，知错就改。古人云，“过而能改，善莫大焉”。突发事件发生后，要着眼未来，迅速改进现有工作，并采取实质性措施，完善防范机制，尽可能避免再次发生类似的错误。

管理视角

舆情危机回应的「六商」原则

□董泽宇