

如何推动长三角公共服务一体化

□ 陈宏彩

长三角区域一体化发展上升为国家战略是新时代改革再深化、开放再提速的重要标志，也是我国贯彻新发展理念的另一重大战略举措。在全面深化“放管服”改革的背景下，长三角地区必须以改革创新为抓手，全面提升区域公共服务一体化高质量发展水平。

促进数据共享和平台互通，提升区域政务服务便利化标准化水平。政务服务一体化、高质量发展是区域经济社会高速发展的首要前提。为了提高政务服务水平，近几年来，长三角地区启动了新一轮政府效能改革和政务服务提升工程，如上海的“全网通办、全市通办、全城共享”、江苏的“不见面审批”、浙江的“最多跑一次”改革等，均取得了显著成绩。但是，数据壁垒和平台隔离在省（市）行政区域内仍然存在，在一定程度上影响着各地各级政府的服务效率和政务一体化进程。因此，促进长三角区域一体化发展，首先必须实现区域之间的政府数据共享和平台互通，建立一体化的政务网平台。同时，各地、各领域开发的移动平台，都要尽快地统一规划、互联互通，让广大群众、企业在整个长三角地区享受快捷、方便、一体化的行政审批和各类政务服务。在此基础上，可将各地“放管服”改革已有经验加以总结提升，制定统一的长三角地区政务服务标准。另外，长三角区域一体化发展上升为国家战略，必须以打造具有全球竞争力的世界级城市群为目标。因此，长三角地区的政务服务标准必须对标国际标杆，借鉴国际先进的政务服务理念、技术和方法，打造符合国际化、现代化、数字化城市群要求的，在国内具有引领和示范效应的政

务服务新高地。

建立一体化政府监管体系，促进生活品质 and 公共服务的整体改善。政府监管体系和监管能力的现代化，直接影响政务服务质量和公众生活品质。在实施一体化、高质量发展的背景下，长三角地区必须本着对区域发展和区域民众高度负责的精神，建立一体化、联动性、高效率的政府监管体系。在生态环境监管方面，应科学制定区域范围内的生态功能区和空气、水土质量标准，以最坚强的决心、最严厉的措施加强生态环境保护，回应民众对清洁的空气、无污染水土的最基本要求，满足广大群众对美好生态环境的追求。在市场监管方面，应建立统一的市场监管规则、统一的市场标准、统一的信用体系，营造公开、公平、公正的市场环境，彻底清除假冒伪劣产品赖以生存的土壤，坚决维护食品、药品安全，提升人民群众的生活幸福感和满意度。建立专门领域的制度化、常态化议事协调机构，加强对文化市场、教育培训机构、养生健身场所、医疗卫生机构等的专项治理和联合执法，弘扬主旋律和正能量，维护城乡居民的身心健康。通过这一系列的努力，可打造在国内乃至全球范围内享有良好声誉与发展潜力的高品质市场环境和公共服务环境。

打破行政壁垒和条块分割，促进公共服务资源的合理流动与优化配置。我国的公共服务资源，基本上是以行政区为界进行统筹和分配的。这样的分配体制，在一定范围内效率是较高的，推动了行政区公共服务水平的提升。但另一方面，受经济发展水平、地方政府财政的影响，各地的公共服务发展水平尚不均衡，不仅不利于小康社会的全面建成，也给区域经济的一体化、高质量发展造成了障

碍。公共服务若是不均衡，高端人才就会向核心地区聚集，城市的辐射范围、拓展空间和发展前景也会受到影响。而如果区域范围内的公共服务水平相对均衡，则会大力促进各种经济要素更大范围、更合理的配置，从而促进区域经济社会一体化、高质量发展。目前，我国部分大城市的交通拥堵、就医困难、住房昂贵，很多都是因为教育、医疗、卫生等公共服务资源分配不均衡造成的。不突破公共服务均等化的瓶颈，就无法实现城市的健康发展和城市群的高质量发展。因此，长三角地区必须彻底打破行政壁垒，让各种公共服务资源根据经济社会发展规律和市场需求真正流动起来，在流动中实现效益最大化和公共服务均等化。各地应摆脱陈旧思想观念的束缚，坚决克服本位主义，坚持一体发展、协调发展，共商区域发展大计，共谋长远发展大局，共兴国家振兴大业。

发挥政府、市场、社会多重优势，提高公共服务的统筹度和满意度。公共服务的一体化、高质量发展，必须充分发挥政府的主导作用、市场的决定性作用和社会的辅助作用。为此，长三角地区的一市三省已经作出了很大的努力。譬如，省际断头路很多已经打通，城际高铁乃至城际轨道交通飞速发展，跨省公交线路日益增加。2018年12月1日，上海、杭州、宁波三地的526座城轨车站、1万多台闸机向用户提供二维码进站互联互通服务；2019年，合肥、苏州、南京等长三角城市也将纳入地铁二维码进站互联互通。教育领域，上海、苏州之间已经进行了成功合作。而在医保异地结算方面，长三角地区也领先全国取得了重大突破。在此基础上，应拟订长三角地区教育、文化、医疗、养老、旅游等公共服务的整体

布局 and 空间规划，明确政府之间的责任和义务。引导市场主体按照区域总体规划积极参与到公共服务建设中来，充分发挥市场的资源配置功能。对于急需发展而市场主体积极性不高的特殊领域，可以采取政府补贴的形式予以激励。此外，必须采取灵活多样的方式，最大限度地激发公民个人、社会组织参与公共服务的热忱与潜力，打造共建共享、互惠互利的公共服务共同体。

创新绩效考核与评估机制，保障区域公共服务和谐健康可持续发展。传统的政府绩效考核与评估机制往往是依一地发展情况为考核标准的，尚未将促进区域协调发展涵盖在内。从这个角度来说，若不能对绩效考核标准作出一些改变，恐在一定程度上不利于区域发展取得突破性进展。因此，为了推动区域一体化、高质量发展，除了需要统筹制定发展规划、建立议事协调机构，还必须创新绩效考核与评估方式，如弱化单个省（市）及其管辖的下级政府的绩效考核评估，强化一体化区域、城市群的整体绩效考核；弱化单一的以GDP为中心的考核评估，强化区域之内以功能分区为基础的考核评估；弱化短期经济增长的考核，强化中长期经济社会发展质量和发展潜力的考核。为了保障国家战略的全面实施，建议研究制定长三角区域一体化、高质量发展的评估指标体系，从政务服务、市场监管、社会治理、生态保护、公共服务等方面全面评估长三角区域一体化实现程度，及时总结经验、查漏补缺，真正把长三角打造成区域合作的典范，为新发展理念的贯彻落实提供新的可复制、可推广的经验。

国家治理

进一步建立健全决策风险评估机制

□ 朱德米

坚持底线思维、着力防范化解重大风险，应完善风险防控机制，建立健全风险研判机制、决策风险评估机制、风险防控协同机制、风险防控责任机制。而决策风险评估机制处于枢纽地位，把其他类型的机制连接在一起，推动全方位和一体化的风险治理体系运转。近些年，为使我们的各项工作真正赢得群众的理解和支持，从源头上预防矛盾纠纷的发生，我国在建立完善落实重大项目、重大决策风险评估机制上已取得实质性进展。上海、江苏、浙江、四川等地纷纷推进重大项目、重大决策的社会稳定风险评估的“试点”，在此基础上，党的十八届八作出全局性的部署，要求在作重大行政决策前都要进行风险评估，形成了全覆盖的格局。

建立全方位一体化的风险治理体系

当前，风险呈现出多领域特征，涵盖政治、意识形态、经济、科技、社会、外部环境、党的建设等七个领域，不同领域的风险之间存在着相互转化的通道和演化机制，因此需要建立全方位一体化的风险治理体系。从本源意义上说，风险的发生与这些领域要素的流动性直接相关。当要素流动速率加快，超过这些领域治理体系和治理能力范畴时，风险因子就会开始聚集并逐渐形成风险。从这个意义上说，风险治理就是拓展治理体系的韧性和提升治理能力的动态性，而决策风险评估机制就是韧性和动态性的具体形式。

通常意义上说，决策风险评估机制有两层含义：第一，决策方案本身引发出来的意料之外的后果，触发潜在风险因子，激化风险的快速演化，例如重大工程项目或重大政策的决策方案设计不周全、不严密或者调研研

究不充分，而直接导致群体性事件的爆发。第二，在具体领域的风险已经聚集状态下，需要采取风险型决策来快速动态应对。决策风险评估既是对暴露风险进行评估，同时还关注风险型决策方案对风险链的影响评估。简要说，决策风险评估旨在从源头治理风险，避免、降低、缓解、转化或留存风险，通过科学和多主体参与的评估，形成科学合理的应对方案。

一般而言，与日常或程序性决策相比，风险决策具有重大、复杂、复杂的特征，决策过程需要更为精准，决策结果需要更接近目标。因此，决策的风险评估需要设计更为合理的机制。决策风险评估的机制是决策制度和工具相互结合的过程，由分析、协商和判断构成的。

对决策的风险分析是评估的科学基础

分析就是运用科学方法生产决策知识的过程，包含着问题结构分析、对决策结果的预期、对决策方案的选择。在特定情形下还包括对决策执行结果的监控并评价决策方案的绩效。

问题结构分析是对决策问题要素之间进行分解，梳理要素之间的关系。通常而言，决策风险评估所需要解决的问题，其要素之间呈现出复杂关系，而非简单的线性关系。换言之，要素之间呈现出线性关系的问题纳入到日常程序性决策，而要素之间的复杂关系需要跨学科知识的支撑。这些复杂关系体现在风险涉及多个领域，或者在一个领域里长期想解决而没有能够解决的顽疾问题。从结构化程度来说，问题的复杂性主要表现在：演变机制和路径不清晰，需要多维度观察；问题的解决具有多个备选方案；问题涉及多个利益相关行动者，行动者之间存在着利益、需求和价值上的冲突。问题结构分析旨在刻画上述特征，为识别问题复杂程度提

供科学依据。对预期决策结果的分析需要数据、信息和知识的支持。从数据到信息，再到形成知识，这个过程体现出对未来预期的认识逐步清晰。数据呈现出个体化和数量化特征，对数据进行分析过程就构成各类信息的来源，经过科学研究，信息转化为知识，知识成为对决策结果预期的展现形式。对决策方案的选择既是价值判断，又是基于价值分析比较的事实判断。

从事决策风险分析的通常有三类机构：大学和科研院所的科学研究机构、社会专业性研究机构、政府体系内的研究机构。这些机构具有智库的属性。专家和智库提供了决策的风险分析，提供多种类型的知识。

决策风险评估需构建协商机制

解决复杂问题的决策背后需面对多种利益的竞争和冲突。风险评估需要建构化解价值和利益冲突的机制。因为分析的过程只是解决了决策方案科学化，而没有解决方案的可行性和合理性，因而决策过程本身需要多行动主体之间的以协商为中心的对话和参与。对决策风险评估而言，多个行动主体之间的利益、需求、偏好以及情感的交流能够提升风险评估的质量，使决策方案更加精准、执行更为顺畅。当前党和政府着力推进的多层次多渠道的协商民主建设具有推进决策风险评估的重要意义。

决策风险评估还需要地方知识和实践经验的支持，这些知识弥补了分析过程提供的普遍性知识不足，从而全面提升决策风险评估的质量。地方知识和实践经验是通过多主体协商方式进入决策风险评估流程中的。成功的协商还需要信息公开、行动主体拥有协商能力、实质性的参与以及创造平等的协商机会等条件的保障。

决策风险评估离不开决策者的判断

各级领导干部这一“关键少数”的政治能力首先体现在对决策的判断力上。判断不仅需要一定量和质的数据、信息、知识，而且还需要当机立断的勇气和把握重大趋势的能力。

领导干部的风险判断应建立在四个方面的基础之上，即注意力、价值辨析、风险感知、经验。领导干部关注什么或不关注什么是决策风险评估首要的选择，只有引起领导干部关注的问题才有可能成为政策议程，进入风险评估流程。对风险属性以及是否采取决策行动的判断是典型的价值辨析过程。价值辨析是以公共性为准则，判断是否采取决策，采取什么样的决策，这些都是依据特定的价值观而作出的。价值辨析同时也是平衡价值冲突的过程。风险蕴含着价值冲突和对立，风险评估就是寻找价值同一的过程，因此如何平衡价值冲突就是领导干部风险判断能力的体现。风险感知是领导干部作出决定时对风险后果的判断。领导人的注意力和价值辨析关注的是有没有风险，也就是风险出现的可能性；而风险感知是对风险形成后果的判断，以及决策者能承受风险后果的范围。领导干部的风险管理经验对风险演变的趋势能够形成直觉判断，从而弥补了分析和协商层次的知识不足。

分析、协商和判断及其相互作用是决策风险评估机制运转的主要方式。三者之间是密不可分的，缺一不可。分析是生产知识的起点，协商是知识、偏好和需求的交流，判断是最终决定。在它们共同的作用下，决策风险评估质量才能得到不断地提升，进一步完善风险防控机制。

公共安全

核心阅读

■ 战略素养是个体在实践经验基础上所积累起来的对战略问题进行理解、判断、预见、规划和执行的综合素质与能力。

■ 一项战略的好坏可能取决于多种原因，但最重要、最直接、最具决定性的因素就是领导者自身的战略素养。

战略可以加速或促进既定目标的实现，也可以延缓或阻碍运动的进行。它可以把运动导向捷径，也可以将之引入歧途，而这都是以其完善或欠缺的程度为转移的。一项战略的好坏可能取决于多种原因，但最重要、最直接、最具决定性的因素就是领导者自身的战略素养。

所谓战略素养，是指个体在实践经验基础上所积累起来的对战略问题进行理解、判断、预见、规划和执行的综合素质与能力。毋庸讳言，战略素养必须具备一定天赋。但天赋仅是一粒拥有无限可能的种子，如果没有适当的环境、水土和养分，它也很难开花结果，甚至会中途变质或夭折。天鹅绒上无法磨利刺刀，战略素养也绝非简单易得，唯有经历胜利与失败的双重考验才能培养出真正的力量来。

战略素养需要在竞争实践中淬炼。战略应竞争而生，竞争乃战略素养得以养成的原动力。激烈的竞争互动迫使竞争者必须在充满危险性、劳累性、不确定性和偶然性的战场上超越平庸，必须在智力、体力和情感上注入强大力量，否则接踵而来的就是失败。面对顽强、狡诈并充满干劲的对手，非棋高一着不能出奇、非更胜一筹不能制胜，这就要求战略家们主动推陈出新，增益其所不能，战略素养也由此练就。同时，竞争实践是鉴定某种战略思想真理性的最好办法，其所带来的成功和失败能够使战略家们摆脱某种绝对观念的束缚，矫正错误的主观认识，从而变得更加务实灵活。如果说，世上确实存在一条放之四海而皆准的提高战略素养的办法，那必然是：先投入战斗，然后再见分晓。

战略素养需要在文化理论中熏陶。“享高年者不服丸散，为大将者不读兵书”是古人对极少数战略天才的赞誉。而纵观整部战略思想史并不难发现，古今中外著名的战略家几乎无不好学。亚历山大一生从无败仗，他珍爱荷马诗歌，在征战中一有闲暇便读书自娱，还在多个城市建立博学院和图书馆。腓特烈大帝是欧洲历史上最伟大的名将之一，他博学多才，精通多国语言，在政治、经济、哲学、法律，甚至音乐诸多方面都有建树。拿破仑在军校学习期间就以“沉默寡言，勤奋好学”而闻名，在其22岁时便掌握了常人40年也未必可以掌握的知识。德国著名战略家毛奇同样以博学多才著称，他的著作之多、文辞之美远胜于专事文事的学者。同样，毛泽东酷爱读书，广收博览，其一生阅读整理的图书就高达10万册。文化理论的最大价值并不是提供现成的方案和死板的教条而是启发智慧，它可以向年轻人提供前人的经验，并使其通过前人的成败而变得睿智。

战略素养需要揉入自身独特天赋。战略素养并不像药剂那样存在一个固定配比，它由战略家们的共性素养和独特天赋所构成。战略家们拥有诸如隐忍、勇气、坚忍、判断力等共同品质，但他们的独特天赋与鲜明个性又将之明显区分开来。史上著名的“汉高祖论三杰”对汉初三位战略家——张良、萧何、韩信进行了评价：“夫运筹帷幄之中，决胜千里之外，吾不如子房；镇国家，抚百姓，给饷馈，不绝粮道，吾不如萧何；连百万之众，

战略素养之养成

□ 廖吉喆

战必胜，攻必取，吾不如韩信。”即张良最突出的战略素养是战略谋划，萧何最突出的战略素养是战略统筹，韩信最突出的战略素养是战略执行。房玄龄、杜如晦是唐太宗手下最为得力的文人战略家，因房玄龄善于谋划，杜如晦处事果断，由此被人称为“房谋杜断”。可见，战略家皆有其个性和专长，战略素养之养成应充分考虑共性与个性的关系，充分挖掘自身的独特天赋和特长，并将之练就成为战略上的“得意技”，使之在日后的战略行动中发挥出最大的威力。

战略素养需要注重智慧理性与精神要素的双重锻造。智慧理性是战略家们的必备素养，但将战略视为一种纯粹理性活动的观念是错误的，刻意将情感等非理性因素从战略中剥离出去进而抽象出几条空洞的思维原理则贻害更大。试想一下，一位战略家如果没有三分疯狂的气质又怎敢积极涉险、出奇制胜？如果没有足够坚忍的性格，如何应对战场上的千变万化与各种艰难而始终坚决如一？而且，那些所谓的理性之光要想在战场上得到有效的激发和从容的施展，离不开热烈诚挚的情感以及久经锻炼才能培养出来的沉着；而如果气不盛、胆不大，遇事先怯、目先逃、心先摇，恐怕也很难担负得起“于百万军中直取上将首级”的重任。战略是一场充满险阻并且具有一定不确定性的人类活动，它和传统的科学研究有着本质的不同，我们不能忽略来自现实世界的压力与艰辛，更不能将人类的意志、情感、性格这类流变性很大但对战略而言异常珍贵的精神品质排除在我们的视野之外。如著名战略家约米尼所言：在战争中，智慧的应用范围是有限的，专凭正确的思想也不一定能赢得会战，也许其他的因素，像勇敢和主动还更为重要。因此，战略素养的养成既要注重智慧理性的要求，也要为精神要素留足空间。

战略参考