公共决策

增强公共决策过程的包容性

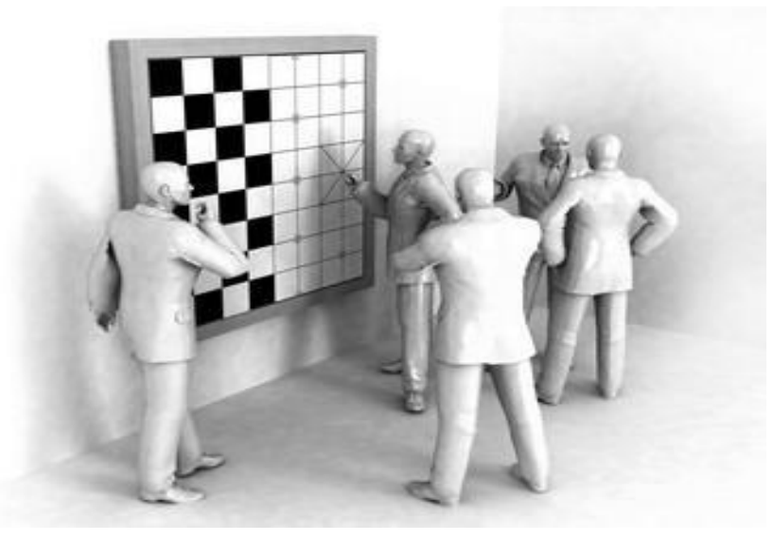
□ 朱德米

大数据时代，对我国公共决策过程而言，需要变革的着力点是增强公共决策过程的包容性。包容性公共决策是国际趋势和大潮流。2015年经济与合作组织（OECD）发布的《政府一览》（government at a glance）运用包容性（inclusiveness）来测量各成员国的政府治理水平。包容性有三个指标：开放与参与、决策结果的配置要有证据、制约与平衡。开放是首要的标准，就是面向数据的决策。在我国地方公共决策过程中，增强包容性需要进行四个层面的变革或提升：在认知层面上决策者需要有面对数据科学和技术的包容态度、提升以数据为基础的包容性决策评估、强化多源数据交汇的程序建设、加强有数据支撑的审查机制建设。

包容态度。数据是流动的资源，谁拥有数据，谁就能够拥有话语权。数据驱动使得建立在工业化时代里信息单向流动的科层制难以有效地掌控决策过程，促使党政主导的决策方式加速转型。建立在大数据之上的决策过程需要向多元、协调的方向转变，因为必须要正视数据驱动的新的社会力量已经形成的现实。决策者在决策过程处于主导地位，包容性的态度往往决定不同部门和不同地区容纳、吸纳数据新社会力量的程度。习惯于“欺上瞒下”“封锁消息”“夸夸其谈”的决策者在数据革命面前将“相形见绌”和“无处藏身”。领导干部与社会数据力量之间不是零和博弈的关系，而是合作协商关系，这是包容态度的核心。

包容性评估。当代公共决策事务的复杂性已超出决策主体的认知能力，对决策的评估成为提升决策质量的有效路径。决策评估分为事前的风险评估、事中的执行评估、事后的绩效评估。评估是数据在决策过程中发挥最大功效的环节。大数据的运用将改变地方政府决策权的配置，流程式的权力关系转变为扁平化的互动关系，数据科学与技术使得事前的风险评估更为科学。对决策的经济风险、生态环境风险、社会稳定风险的评估既需要庞大的数据支撑，又需要复杂的计算能力，更需要对不同人群的偏好和需求进行识别和分析。数据科学和技术能够实现对三类风险及其相互转化的预警体系建设和风险概率的精确把握。依法、科学和民主决策需要决策机制来保障，数据驱动的风险评估成为决策新机制。

执行难是公共决策最为典型的特征。执行评估是化解难题可供的选择项。对执行数据的动态监测、第三方数据的收集与分析、社会力量的监督往往对执行结构起着“意想不到”的作用。“功夫在诗外”，化解执行难的着力点在于数据驱动的执行评估机制的建立。绩效评估有助于形成科学的政绩观。建立一套科学合理的绩效评价体系、数据为支撑的评价结果、以结果为基础的官员晋升和激励机制，这些是今后绩效评估的着力点。数据驱动的绩效评估具有更强的说服力并强化官员激励机制，将破解“不作为、乱作为”的困境。如此，包容评估的实质就是容纳并吸纳数据科学与技术，社会力量和公众积极参与，全面提升决策质量，实现“数据驱动决策”。



包容性程序。重大行政决策的程序建设成为规范政府行为必要的制度保障。法治建设程度越高，程序要求就越强烈。我国目前许多地区试验的“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论”的决策程序体现了典型的包容性特征。公众参与、专家论证、风险评估的三个流程为数据科学进入到决策过程提供了制度保障，并搭建官方与民间之间的对话机制。官民对话的基础是多源异质数据的交流，实质是数据话语权的讨论、协商与合作，由此形成了数据话语权之间的制衡关系。包容性程序与数据科学的结合有可能成为推进“依法决策”的不可忽视的动力系统。程序为数据导入到决策过程提供了“机会窗口”，这扇窗口已经慢慢打开了。

包容性审查。反思一些重大事故，政府对规划、项目的安全评价和环境影响评价的行政审批的审查环节尤为引人关注。审查是地方公共决策的重要环节，但事后来看基本上都是程序性的审查，而没有对内容本身进行科学的评判，从而使审查流于形式。审查的是“有没有”，而不是“行不行”。主要原因是缺乏专业力量和数据来进行判断。数据驱动决策将改变形式审查的状况，为审查提供数据科学和技术的支撑。

当前，包容性公共决策过程已成为国际公共部门变革的趋势和潮流，对我国来说，数据驱动的决策需要地方公共决策过程进行调适性的变迁。包容态度、包容性评估、包容性程序、包容性审查是调适性变迁的着力点。

管理视角

脆弱性评估：危机管理关口前移

□ 张小明

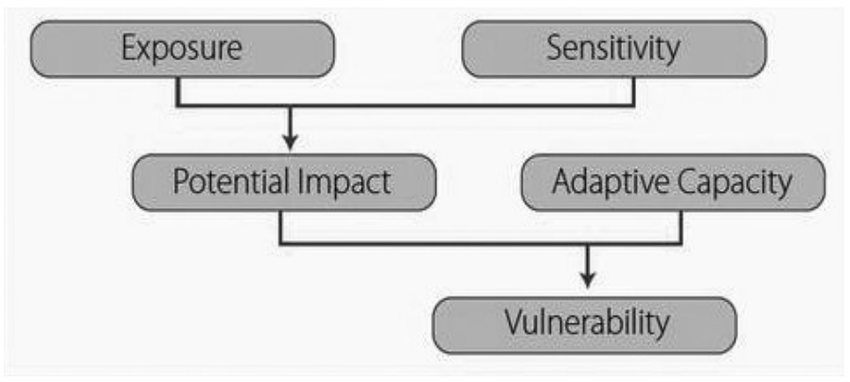
2013年11月22日，青岛市黄岛新技术开发区中石化输油管线泄露导致特大火灾爆炸事故发生，死亡62人，重伤入院136人。这次事故暴露出的问题主要包含以下方面：输油管道年久失修，腐蚀严重，隐患治理不力，输油管道系统缺乏安全监测预警和防控技术装置；应急处置不当，未及时采取警报、预警、设置特别警戒区、实行交通管制等措施，也未能第一时间疏散周围公众；缺乏相应的风险意识和安全素质，抢险人员未采用防爆措施和专用工具。

“11·22”中石化东黄输油管道泄漏特大爆炸事故的直接原因是输油管道泄漏，大量轻质原油进入排水暗渠，而有些地段与暗渠平行埋设的热力管道也可能增加原油可燃气体蒸发速率。在相对密闭空间里更易蓄积形成达到爆炸极限的混合性爆炸气体，任何一次随时可能出现的明火或火花都可以导致严重爆炸发生。对这种具有高度耦合性和复杂涌现性特点的事故应急处置难度极大，更加凸显了脆弱性评估的极端重要性。

脆弱性与脆弱性评估模型

1970年代，“脆弱性”概念被提出，之后，这一概念被广泛应用于灾害学、生态学、金融学、社会学和经济学等许多方面。脆弱性英文原意是指物体易受攻击、易受伤和被损坏的特性。中文对脆弱性一般解释，脆是易破碎的性质，弱是弱小并易受挫。George等认为脆弱性是由暴露、抵抗力、恢复力三部分构成，是一个地区自然脆弱性和社会脆弱性的综合衡量。联合国提出，脆弱性是由自然、社会、经济和环境因素及过程共同决定的系统对各种胁迫的易损性，是系统的内在属性。综合来看，脆弱性指人群、系统或其他感受体承受环境或社会经济方面的干扰和压力而受伤害的能力。脆弱性主要体现为以下几个方面：物质方面（比如经济能力、地理位置、地质构造、建筑物的结构等）、组织方面（如通信系统、应急预案、救援计划等）和意识方面（如对待危机态度积极与否、警觉性如何等）。

在危机管理领域，脆弱性已成为一个专用名词。联合国曾提出一个新的风险评估模型：R（Risk）=H（Hazard）×V（Vulnerability）/C（Capacity），明确提出，应把脆弱性作为风险评估的一个函数，以取代经典的R（Risk）=L（Likelihood）×C（Consequences）模型。灾难（Disaster）的破坏程度取决于源发事件（Triggering Agent）与承灾体脆弱性（Vulnerability）之间的相互作用，即T+V=D。



脆弱性研究为我们分析公共危机预防体系提供了一个新视角。脆弱性分析逐渐将注意力转向关注这样几个方向：哪些人、事物、地区面对正在进行的人文与环境条件的变化较脆弱？这些变化及其结果在不同的人与环境条件下是怎样被减弱或增强的？通过什么措施可以减少对这些变化的脆弱性？怎样建立更具恢复力和适应性的团体和社会？

脆弱性评估是风险管理研究近年才推出的新概念。由于脆弱性本身所具有的复杂性、耦合性、时变性和不确定性，使其分析评估技术在空间和时间分布上都带来许多困难，可以建立一个持续改进完善的脆弱性评估减控循环模型。第一步是把脆弱性管理列入危机管理总体规划和日常工作计划之中；第二步是按照事先制定的评估指标体系和方法开展评估，对收集的辨识、评估数据汇总统计和归一化处理，然后据此作出脆弱性分析报告；第三步是依据分析评估结果，结合危机灾难风险评价和应急能力评估情况，并参考危机管理总体规划设定的目标，制定脆弱性减控计划和措施，并组织实施落实；第四步是通过专项评估或应急演练等活动具体检验评估脆弱性减控计划与实施的具体效果，进一步提出今后减控脆弱性的管理建议。这些建议的共性部分应成为应急准备制度化建设的内容，而另一部分的具体问题则应纳入总体规划或计划中，作为下次循环的“起始点”。通过周而复始持续性的循环过程使脆弱性不断被识别、评估进而有效减控。“脆弱性无疑是在面对灾害时唯一可以真正控制的因素”通过对脆弱性的减控，提高抵抗力（物理）和抗逆力（社会人文），降低或消除风险。这也公共危机预防体系的价值所在。

脆弱性评估是危机预防基础上的关口前移

脆弱性评估是危机预防基础上的关口前移，其任务是将所有可能造成麻烦的危机隐患一一列举出来，并确认这些危机隐患的性质。把脆弱性评估作为应急管理的起点，改变了传统应急管理对危机采取“刺激—反应”的较为被动的管理模式；引入脆弱性评估的应急管理模式和方法，更有利于资源配置和任务管理的优化。

危机预防的目的是阻止或者避免危机的发生，其主要目标是在损害发生之前，预测和防止潜在的危机；对于那些无法从根本上阻止或者避免的危机，为了降低危机爆发的概率或者减少危机可能造成的危害，所有的组织都需要为可能发生的危机提前做好准备。英国著名危机管理专家迈克尔·里杰斯特有句名言：“预防是解决危机最好的方法。”这已为各国处理危机的实践所证明。危机管理预防第一，因为预防可以将危机扼杀在摇篮之中，减少发生危机的损失。与危机管理过程中其他阶段相比较而言，危机预防是一种既经济又直接的方法，有事半功倍的效果。成功且有效的危机管理须是先发式的，而非反应式的。“隐患险于明火，预防胜于救灾”。在危机管理中，防范危机同样胜于处理危机，危机防范是成本最为低廉的危机管理方式。能及早地识别出或意识到危机的存在并采取措施将之消灭于无形，是最有效的危机管理方式。危机防范永远都要胜于危机事件发生后的应对，不管事后的应对是如何的成功。

然而，现阶段我国危机管理实践中存在的突出问题，就是重处置轻预防的现象在一定程度和范围内仍然存在。危机预防和风险防范意识不强、重视不够、做得不实，隐患排查、脆弱性评估不全面、不深入，对一些苗头性、倾向性的问题和隐患重视程度不够，危机事件早发现、风险评估研判能力不足，导致一些本可避免的突发事件未能得到有效预防，有的突发事件引起的社会危害未能及时得到控制，非法违法行为导致的重特大危机事件仍然多发。在危机预防基础上做好脆弱性评估，做到关口前移，防患于未然，从制度上预防突发事件的发生，及时消除风险隐患。

现代社会中发生的危机事件具有明显的复杂性特点，灾难行为和脆弱性现象几乎涉及从自然到社会的所有领域，而且互相交叉、融合，脆弱性存在于危机管理的各个层面和危机事件应急准备、响应及恢复的全过程。脆弱性是在危机发生前即已存在的客观条件，在事故发生过程中才“涌现”。在危机发生之前，脆弱性具有潜在性或隐蔽性，这种不确定性的特征可使危机发生的“易感性”明显增加。系统内的这种涌现，不仅取决于在事故发生之前是否已经被感知或辨识，重要的是辨识出之后，是否采取了与风险相匹配的控制措施。同样重要的是，在危机发生前，使导致危机发生的潜在脆弱性能被识别、评估和控制。

管理语录

公司为了保持可持续的竞争优势，必须与公司的许多活动相结合，塑造出一个令竞争对手无法取代的市场定位。

小规模的公司必须找出一个别人难以模仿，或是根本不愿去模仿的一个市场定位，因为如果竞争对手很容易做到就必定会来和自己争夺市场。

——国际竞争力和竞争战略专家、哈佛商学院教授迈克尔·波特

未来的竞争是指通过持续不断的创造并发现新的利润区从而保持企业的可持续发展。

从本质上说，“为未来去竞争”是指通过不断地开发新的获利来源，从而确保公司的持续性。

——飞利浦、摩托罗拉、甲骨文、Whirlpool等多家跨国公司顾问，密西根大学教授C.K.普拉哈拉德

今天企业所面临的竞争不是产品之间的竞争，而是企业模式之间的竞争。

——Strategos公司创始人兼董事长盖瑞·海默尔

（上接1版）

进一步加强对工商登记设定前置、后置审批工作的调查研究，为企业发展清除不必要的限制和障碍。加大宣传力度，让全社会理解“先照后证”改革的内涵，促进改革的深入推进。三是加快推进登记注册制度便利化。我们将从创业者的需求出发，进一步简化登记程序，提高便利化水平。将实行企业名称自主申报制度，把企业名录库放开，不再预审企业名称，让企业自主选择、自主申报。改革经营范围登记，按照“非禁即入”的原则，允许企业自主选择和填报经营范围，进一步激发投资者的创业热情。开展企业简易注销试点，实行简易注销程序，帮助更多的创业者甩掉“退出难”的包袱，建立便捷的市场退出机制。四是放宽住所登记。按照方便注册和规范有序的原则，进一步放宽住所条件管制，同时积极协调地方政府作出具体规定，释放更多的场地资源，为投资创业提供更便捷的条件。五是进一步加快推进电子营业执照和企业注册全程电子化，进一步提高服务效率和政务水平。

记者：工商系统作为市场监管的主力军，在建立新型监管体系、营造公平竞争的市场环境方面，将采取哪些措施？

张茅：维护良好的市场秩序，营造公平竞争的市场环境，对于企业的优胜劣汰和我国经济的转型升级非常重要。面对市场发展的新趋势、新特点、新任务，我们将在放活市场主体的同时，把严管作为一项重要工作，充分利用大数据资源，积极探索事中事后监管的新模式，建立以信用监管为核心的新型监管制度，努力维护公平竞争的市场环境。

一是加强事中事后监管。明确“照”和“证”衔接过程中的发照部门和行政许可部门的监管职责，避免出现监管“灰色地带”。强调“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，明确行业主管部门的监管职责。建立联动机制，对违法失信企业和个人在招投标、出入境、政府采购等方面给予限制或者禁止。二是强化企业信用监管。完善企业信息公示、经营异常名录、严重违法企业名单等制度，强化信息公示、信息共享、信用约束功能，建立失信企业联合惩戒机制，加大市场主体失信行为的成本，实现“一处失信、处处受限”，让信用创造财富。三是加强大数据应用。充分运用大数据资源和技术，探索“互联网+”背景下的监管创新。实现企业信息归集共享。建立跨部门信息交换机制，将企业登记信息、年报信息、行政处罚信息等，进行关联整合、统一公示。加强企业信息归集功能的发挥。特别是加强对工商数据的深入挖掘，为简政放权、放管结合、优化服务提供支撑。建设国家企业信用信息公示系统即“全国一张网”。四是充分发挥竞争政策的作用。积极构建我国竞争政策的框架，树立竞争政策在国家经济政策中的基础性地位。建立竞争政策实施机制，配合有关部门建立产业、流通等政策的公平性、竞争性审查机制，促进产业政策与竞争政策协同。加强竞争执法力度。加大反垄断和反不正当竞争执法力度，严厉制止行政垄断和地区封锁，完善公平竞争的政策环境和市场环境。五是强化网络市场监管。加强网络市场监管法制建设，为加强网络监管夯实基础。建立网络经营者信用档案，推进网络市场信用体系建设。加强大数据在网络市场监管中的运用，推动建立全方位、立体化的互联网管理格局。实施构建社会共治的网络市场监管新机制，强化第三方交易平台等网络经营主体的自我管理。加大违法行为曝光力度等，促进网络市场环境的自我净化。六是加强商标品牌保护。围绕国家总体战略需求，适应经济转型升级和“一带一路”战略的需要，贯彻落实好新《商标法》，加强商标品牌建设。积极推进商标注册便利化，激发企业创建商标品牌的热情。加大商标知识产权保护力度，依法查处商标侵权行为，切实保护商标专用权。加强商标品牌的国际交流，积极支持商标走出去战略，提升我国商标品牌的国际影响力和竞争力。七是加强广告业监管。切实做好贯彻落实新《广告法》。完善整治虚假违法广告联席会议制度，形成广告监管合力。加强技术支撑，发挥好国家广告数据监测中心的作用。重点加大互联网、医疗等领域监管力度，持续推进广告市场秩序好转。

将扶持小微企业政策落到实处

记者：简政放权，放管结合，优化服务，对“双创”社会氛围的形成，特别是小微企业的发展极为重要。您能否谈谈如何将扶持小微企业政策落到实处？

张茅：小微企业是发展的生力军、就业的主渠道、创新的重要源泉。现代市场经济国家普遍重视中小企业的社会价值，充分认识到政府在扶持小微企业发展方面发挥着重要作用。当前我国小微企业发展还存在一些障碍。主要是，宏观扶持政策与企业微观感受还有差距，企业普遍面临着融资难融资贵、税收成本高等问题。同时，政策知晓程度还需提高，许多企业难以全面了解分散在各部门的政策措施，各项政策还不能全部落实。扶持小微企业发展，是今年政府工作的重要着力点。我们将积极与有关部门配合，针对新设立小微企业面临的突出风险，加大扶持力度，让企业顺利出生并健康成长。一是把国务院扶持小微企业的各项优惠措施落实落地，为众创空间等新型业态、商业模式的企业，简化住所登记手续，提供注册便利，在就业培训、辅导等方面提供有力支持。二是加快推进小微企业名录建设，年底前实现小微企业库、申请扶持导航、企业享受扶持信息公示等功能。三是开展新设立小微企业跟踪分析，了解企业在准入、经营、审批、税收、融资等面临的困难，及时反映企业的诉求。四是发挥好国家中小企业发展基金的作用，为了支持种子期、初创期成长型中小企业发展，国务院设立了国家中小企业发展基金。工商总局作为理事会成员单位，将发挥贴近企业的优势，配合其他成员单位，用活用好基金，切实解决中小企业融资难、融资贵的问题。五是加强政策宣传，着眼于市场、着眼于企业，大力宣传扶持小微企业的各项政策。