

# 疫情防控决策需重点关注的问题

□ 石佳 朱正威

新冠肺炎疫情发生后，各地各部门坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署，坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策，坚决打赢这场疫情防控阻击战，各项防控工作正有力有序开展。随着疫情防控工作的持续推进，个别地方在执行过程中出现了个别过头行为，超出了疫情管控的需要，致使危机情境下的决策措施存在潜在社会风险。

应该说目前疫情防控过程中呈现出的这些问题，客观反映了现阶段尤其是在特定危机情境下，决策制定要求更高、难度更大，加之城市自然环境和社会环境较为复杂，在更强流动性、多元性和交互性的背景下，疫情防控决策措施的决策、执行不可避免会存在困难。在公共决策领域，逆境中的决策是指为了应对由不同原因造成且难以消除的社会紧张状态所采取的措施，目的在于应对逆境并维护正常的社会秩序。不可预见性是危机情境的重要特征，相关公共决策是在传统紧急情况、现代危机和未来潜在风险的组合情境下展开，因此更加困难。

一般而言，危机情境下的决策存在以下几点困境。一是面临左右为难的困境。跨时间边界、功能边界及行政边界的跨域危机对正常的决策过程产生冲击，应对措施难以做到有章可循，导致决策者经常处于一种左右为难的情形中。二是应急预案的缺陷及可利用资源和信息的有限性，导致协调联动及决策执行困境。理想状态下，决策措施的制定应先期获得尽可能详尽、准确的信息进而发挥预警与调节的作用，但危机情境下信息的准确性和数量无法保证，应对危机所需的人、财、物等资源较为匮乏，决策所需信息在无数分散的个体行为者之间传递，加之各层级、各职能部门应

急预案特殊性、操作性不足的现实弊端，致使决策执行和协调联动所面临的困难要远大于平时时期。三是决策过程中评估及论证不足，导致决策措施难以周全。为了抓住危机处置的最佳时机，及时安抚和化解民众的不安情绪，危机情境下要求决策者迅速反应、快速决断，尽快制定决策措施。但此时决策评估论证中利益相关方很难充分参与，决策的不确定性增加，或者出现多个决策间相矛盾、相抵触等一系列决策冲突问题。这类决策措施在执行一段时间后，潜在问题便会随决策运行释放，需要未雨绸缪，及时应对。

首先，加快构建疫情防控“主一辅”支撑配套决策体系，平衡公共决策全生命周期内决策系统内外部的压力。如近期各地正陆续开展复工复产工作，为进一步做好企业复工复产后的疫情防控工作，有条件的地方可对复工企业员工进行新冠肺炎核酸检测，关于检测费用谁来承担、如何承担等一系列问题，可考虑尽快出台对于企业复工核酸检测费用的补助决策，以及经过评估认定的第三方检测机构名单等。此外，针对捐赠款物接收分配问题，需要考虑尽快出台社会捐赠资金和物资分配使用情况的监督管理办法，如放开物资贮存、中转仓库以及车辆配送情况的在线视频监控入口，以及在微信、微博等新媒体官方平台主动公开社会捐赠物资清单等，防范可能引发的风险。

其次，建立城市区域政府部门与专家的定期会商机制，展开决策回溯评估并促使决策学习能力持续提升。现阶段，已有不少省市地区通过疫情联防联控会商研判会、专家座谈会的方式研判医学领域风险，并取得一定成效。但整体来看还缺乏对疫情防控决策与执行效果的分析和风险研判，而这些问题将对提升我国全社会参与



的防疫效果和保障经济社会平稳发展产生重要影响。因此在会商专家组成上，除公共卫生及防疫专家之外，还应适当增加具有法律、经济、公共管理等学科背景的专家参与会商，以社会科学视角对疫情防控及应急处置措施的合法性、合理性及其潜在风险展开综合评估，并提出风险防范与化解的策略。

再次，加强跨域决策执行中的协调联动与动态调整。在现阶段的公共决策过程中，对执行阶段重要性的认识还应进一步加强。由于执行主体的认知、利益等主观观因素的制约，决策执行效果有时会偏离决策目标。如近期企事业单位复工要求与所在省份防控措施不匹配、社区出行管控措施与企事业单位复工要求冲突、基于防疫的隔离要求导致员工返程后无法按时到岗工作、受疫情影响的上下游产业链难以协同复工等，都是决策执行冲突问题的实践呈现。若这类偏差未能得到及时化解，决策目标群体会感到左右为难、无所适从，进而导致决

策措施应有的规范、指导作用难以发挥作用。在后期防控决策措施运行过程中，可由政府部门出面协调跨省、跨市复工人员返程、生产要素的供应保障和交通运输，同时引入多阶段的利益相关主体参与评估，实时反馈调整进行决策学习，在风险预警的同时减少决策执行偏差。

最后，注重后期相关利益群体的利益保护、决策成本分担、沟通和利益补偿工作。有针对性地开展对前期出行限制、强制隔离、交通管制、停工停产等决策措施受影响群体的沟通工作。如对受疫情影响暂时失去收入来源的人群，在信贷决策上予以适当倾斜，合理延后还款期限；对受疫情影响冲击大的小微企业提供支持；对复工复产企业优先提供口罩等防控物资；等等。总之，要通过细致的工作，防范和化解后续社会风险。

□ 战略参考

## 如何加强对制度执行的监督

□ 朱联平

制度的生命力在于执行。把我国的制度优势转化为治理效能，必须依靠更多具体细化的执行性制度、机制，如党和政府各项法规、各级组织管理制度，以及国家治理各领域各行业各门类的制度等。与此同时，也必须对这些执行性制度、机制，在贯彻执行党和国家各项制度的行为绩效上进行有效监督，提高执行性制度的执行力，进而推进国家治理体系和治理能力现代化。

制度执行效果即制度绩效，往往具有不确定性。政府行政法规以及各级组织管理制度，各领域各行业各门类的制度，种类繁多，举不胜举。从形式上看，有的制度法规划分的十分精细，但执行效果却未能达到预期，究其根由，对执行性制度的后续约束不足是重要原因之一。因此，我们应对这些执行性制度的设计及其操作性、系统性做进一步的深度探究，检视执行性制度整体运行中可能存在的不足，以有效规避制度漏洞，提升执行效能。

从现实情况来看，社会利益关系始终处在不断调整变化之中，制度供给总存在相对有限和不足的境况。制度供给有限及不足，会导致制度控摄能力弱化，制度执行能力也随之下降。一段时期内，面对制度资源相对不足的场景，补救的可行之法，乃需借助制度以外的力量，即制度的外部监督，对其督促、制约、牵制、加压，从而激活、增益现有的制度存量，强化制度权威，提高制度执行效能和利用绩效。可以说，每一项执行性制度既是规制行为的主体，又应是被约束被监督的客体。

对制度执行的监督，应全面辩证地理解。一方面，制度执行范围具有广泛性。经济、政治、文化、社会、生态文明，上层与下层，外部与内部，企业与机关，城市与乡村，部门与组织等，大凡制度分布之处，人们



都期盼较高的制度绩效。因此，凡有管理的执行性制度存在，就必须有监督的链环跟上。另一方面，对于制度执行的监督，不能仅局限于一种制度去监督另一种制度的单一性、静态化思维。譬如，党的十八大以来，中国共产党坚持全面从严治党，强化党的制度建设，出台和修订、补充和完善一系列党内制度法规。实践证明，仅凭制度反腐仍不足以治腐，于是我们就看到，党中央出台一系列党纪法规，在强化政治纪律和政治规矩执行的同时，提升各级纪委与监察机构的权能，借力巡视监督利剑，还辅之以连续不断的全党集中教育和作风建设，各方共同发力，使反腐的制度产生了应有威力。也就是说，制度背后的机制、意志与决心以及社会参与、民意呼声、制度文化环境等，都是对制度施以约束监督不可缺少的外部因素，均是提高制度执行能力不可或缺的系统化因子。

对制度执行进行监督，意义不可低估。其一，这是补齐制度短板的现实需要。为解决制度供给相对不足、制度绩效不能尽显等问题，需以改革

创新精神补齐制度短板。对于坚持和完善中国特色社会主义制度的众多处于执行层面的制度和机制，尤其要补齐自身短板，避免制度执行能力不足，提升执行效能。其二，科学化的制度管理是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。按照制度管理理论，社会分工精细化是现代社会发展进步的重要特征，而以精确、严格为宗旨的制度化治理则是国家治理体系和治理能力现代化的重要条件。国家治理能力现代化提升的重要标识，正在于高效的制度管理水平。有些制度执行效果不佳，恐怕不是制度本身的原因，而是制度管理出了问题，精确地说，是制度的后续监督工作没有跟上。就像任何高质量的商品都离不开优质的售后管理与服务一样，制度本身也要有严密监管的力量，作为制度执行的持续动力支撑。所以，对已有的制度执行实施监督，不仅是实现制度创新、将制度优势转化为国家治理效能的重要链环，也将进一步丰富我国制度监督体系，是国家治理能力现代化的题中之意。

强化对制度执行的监督，还需要

搞清楚哪些执行性的制度需要监督。制度不在多，而在于精，对不适应改革要求的法律法规，应及时修改或废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”。同时，对那些执行效率较低，但又是必须利用的制度，需认真研究探讨，完善革新，提高其执行效能。

其一，做好执行性制度的甄别工作。制度甄别工作的关键，在于克服传统意义上的路径依赖思维，即认为只要制定出了一项执行性的制度，就万事大吉了，不去考虑制度的实效性。应遵循制度演变逻辑，对已有的执行性制度进行审慎考察，筛选掉不合时宜的内容，补充完善新的制度要素。

其二，研究制定相应的执行性制度。研究哪些执行性制度需加强制约与监督，使已有的制度更加有效地发挥作用。制度好比是一匹奔驰在大道上的骏马，一旦慢下来，就需用马鞭督促之。制定新的执行性制度，完善执行机制，以提高制度的执行能力，这是补充执行性制度短板最紧要的一环，是贯彻党和国家领导制度的得力之举。所以，加强对制度执行的监督，要有始终在路上的执着。

其三，合力运用执行性制度的“硬力量”与“软力量”。一种执行性制度的运行当中，需要有制约这一制度的硬力量，即另外的制度制约或是法规的制衡。与此同时，还应注重制度背后的软力量，如人们的法治精神培育、制度要素间的连接机制构建、制度体系设计以及制度氛围的营造，还包括每一个被制度约束的社会个人和组织力量的作用发挥等。既要提升制度的“热炉效应”，又要强化人们对制度的内心遵守，这些均为提升制度执行能力所必需。



改革开放以来，围绕着以经济建设为中心，不断改善人民生活水平为目标，形成了具有明确目标导向、强大执行力和刚性考核体系的治理模式。随着当前社会主要矛盾的转化，着眼点由改善人民基本生活水平向实现人民美好生活转变，势必要求治理体系进行相应的调整。这种调整就包括要采用更为全面的治理导向、更为多样的执行方式和更为复合的考核体系进行保障，体现了治理体系趋向软治理的一种发展趋势，意味着要采用更为复合、全面、平衡、柔性的治理方式，充分提供各种公共产品。

当前社会主要矛盾表述的核心是“美好生活”

党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。公共治理体系的核心目的是围绕着主要矛盾进行治理，从而解决矛盾、平衡矛盾。因此，新的社会主要矛盾的判断和表述，标志着公共治理体系要进行相应的适应性转型。

在新的社会主要矛盾的表述中，最重要的是人民需求的升级和变革，也就是“美好生活需要”。“美好生活需要”的表述，具有三个重大的积极意义。第一，准确把握了时代脉搏。第二，准确反映了人民诉求和心愿。第三，体现了现实理性与长期奋斗理想的结合。

亟待提升的传统治理模式

改革开放后，全社会形成了以经济建设为中心，发展生产、提高人民生活水平为核心的治理目标。围绕这一目标，形成了相对明确的政府治理体系，即主要满足广大人民群众的物质和精神需求为导向的治理体系。因此，这一体系的整体目标是发展经济和文化，提高人民生活水平。

这种治理模式的特点主要体现在以下几个方面。首先是治理体系的供给产品。长期以来，我们坚持以经济建设为中心，着力提高人民生活水平，因此整个治理体系的产品供给是以尽可能提供更为丰富的物质和精神产品来满足人民生活需求为核心的，包括从衣食住行和教育卫生文化等各个方面，整个治理体系通过各种子系统（主要是政府和市场两方面）来实现这一目的。通过政府效率较低，但又是必须利用的制度，需认真研究探讨，完善革新，提高其执行效能。

其次，做好执行性制度的甄别工作。制度甄别工作的关键，在于克服传统意义上的路径依赖思维，即认为只要制定出了一项执行性的制度，就万事大吉了，不去考虑制度的实效性。应遵循制度演变逻辑，对已有的执行性制度进行审慎考察，筛选掉不合时宜的内容，补充完善新的制度要素。

其二，研究制定相应的执行性制度。研究哪些执行性制度需加强制约与监督，使已有的制度更加有效地发挥作用。制度好比是一匹奔驰在大道上的骏马，一旦慢下来，就需用马鞭督促之。制定新的执行性制度，完善执行机制，以提高制度的执行能力，这是补充执行性制度短板最紧要的一环，是贯彻党和国家领导制度的得力之举。所以，加强对制度执行的监督，要有始终在路上的执着。

其三，合力运用执行性制度的“硬力量”与“软力量”。一种执行性制度的运行当中，需要有制约这一制度的硬力量，即另外的制度制约或是法规的制衡。与此同时，还应注重制度背后的软力量，如人们的法治精神培育、制度要素间的连接机制构建、制度体系设计以及制度氛围的营造，还包括每一个被制度约束的社会个人和组织力量的作用发挥等。既要提升制度的“热炉效应”，又要强化人们对制度的内心遵守，这些均为提升制度执行能力所必需。

服务于“美好生活需要”的软治理模式

相对于传统以基本生存与物质产品为核心的公共产品供给的治理模式，“软治理”有三个主要特征。

一是从有形的公共产品转向

围绕美好生活提升治理水平

□ 何哲

无形的软公共产品供给，即从以物质供给为主向包括精神供给的全面供给转型。从物质供给向包括精神供给的全面供给转型，意味着社会整体的需求重心的转移，这并不是说物质供给不再重要，而是指这一比重将逐渐降低。经济学中曾用恩格尔系数（食品消费占总支出的比重）来衡量一个社会的发展水平。同样，随着物质需求的不断满足，社会整体需求将向精神文化领域转变。精神文化领域的公共服务大体包括以下几类：一是对文化领域的恢复需求。二是对各种文化娱乐产品的需求。三是情感和良好社会关系的提供。四是知识、科技、艺术、信仰等心灵的训练与探索。五是道德与至善的实现。

二是评价体系从以客观指标为主向主观指标并重转型。当社会发展导向升华到“美好生活”后，治理体系的评价则需同样发生转型。围绕“美好生活需要”，获得感、幸福感、安全感等主观指标将逐渐发挥越来越明显的评价作用。从具体的评价指标来看，主要有三个转变。一是从经济增长为核心转为包括经济增长、民生建设、环境保护、社会稳定等的复合指标体系。二是从客观指标向主观指标转变，如社会道德、公平正义、行为文明、科学素养、法治水平等。三是从宏观指标向微观层面转变，包括个体健康、个人成长、家庭幸福、情感和谐、社区关怀等。通过这一系列的考核体系的转变，最终引导各级政府将治理资源转向社会个体的“美好生活需要”上来。

三是在行为导向上从行政方式向共识引导转变。所谓共识引导，就是指通过广泛的宣传与行政参与，在全社会各个主体间形成具体明确的合法行为的规范共识，从而最终形成有序的社会行为秩序。在这一过程中，由于全社会对什么能做、什么不能做，什么应该做、什么不应该做等都形成了普遍认知，因此原先通过繁琐的行政行为才能解决的公共秩序问题，逐渐依靠公众的行为自觉而得到了轻松实现。

需要注意的是，在共识形成过程中，离不开政府引导与主动供给。例如，在提高社会信用时，政府首先应带头讲信用，做到“徙木立信”。同时，作为政府从业人员，在整个社会文明进程中，同样具有重要的社会引导作用，公务员首先应严格按照社会主义核心价值观的要求规范自己的言行，以此起到带头引导作用。因此，从传统治理向软治理转型的过程中，政府对于社会的作用最重要的不仅是制定负面清单（强制性规范），更重要的是引导社会形成善的共识。

□ 管理视角