

决策体系和决策能力建设 强化非常态治理的

朱德米

前、危机中、危机后三个阶段。危机发生前侧重于早期预警体系的建设，危机应对过程中则侧重于快速决策、建立起“防火墙”和“隔离带”，危机结束后则需注重反馈和经验学习。因此，危机发生前预警体系的完善与国家风险评估具有密切相关性。根据世界银行对气象服务预警体系的测算，早期预警的投入能够带来10倍的收益。可以说，预警是危机战略管理的基础，也是各类突发事件应急预案的核心要素。应急管理是以突发事件发生后启动应急按键为标志，进而进入紧急状态，属于危机应对的阶段。危机过后的经验总结与管理体系的完善等，为应对下一次危机做好准备。简单地说，非常态治理的决策体系是由宏观战略上的风险评估、危机战略规划和应急准备、突发事件响应三个层次构成的，在时间链条上形成清晰的前后递进、逐步推进的关系。

提升非常态治理水平，需在完善决策体系的过程中注重提高领导干部的决策能力。决策能力通常意义上包括三个方面的含义，即价值或意识、技能的熟练程度、专业知识。在宏观战略层面，应该说目前我国对风险评估的重视程度还有待加强，今后需加强各级政府尤其是领导干部群体的风险意识或价值取向，以进一步提高宏观决策能力。另外，对关键类型的危机进行战略规划和应急准备，需要领导干部具备一定的专业知识，而不能仅仅依赖于专业部门和专家的贡献，这也是有效提升非常态治理决策能力的重要一环。突发事件响应水平是对非常态治理决策能力水平进行评估的重要标准，因为战略意识和专业知识等都集中体现在应急决策过程中，体现领导干部对其基本职责的熟练程度，如目标和方向、分工与协作、决策与执行、激励与惩罚等。在常态治理状态下，应急决策能力不足并不会显现出来，但在应急状态下，时间是最为宝贵的资源，建立“防火墙”和“隔离带”的决策需要在短时间内完成，是否具有战略意识与专业知识就成为影响决策能力的关键。

当前，我国非常态治理面临着许多新的挑战，推进非常态治理的决策体系和决策能力建设迫在眉睫。为此，可从以下几方面重点着力。

第一，在“十四五”期间，地方政府尤其是35个大中城市应进行全灾种的风险评估，对一些关键风险如城市运行安全、公共卫生、自然灾害、基础设施等进行可能性及其影响评估，形成非常态治理决策的宏观战略框架。

第二，对影响巨大的关键性风险可启动专项规划，如传染病、极端气候气象灾害、安全生产、城市基础设施、网络安全等，着力完善危机应对规划和应对预案，把非常态治理决策的战略目标转化为行动方案。

第三，对各级领导干部开展提高非常态治理决策能力的各类培训，以提高基本领导能力和专业知识以及应急知识储备。其中，应重点提高三个方面的能力：一是决策执行一体化的能力，在保障决策科学有效的同时，加强决策的落地执行。二是再组织化的能力。再组织化的核心是多部门多地区的联防联控，加强各级政府各部门的协同，迅速动员社会和市场力量，保障各类秩序和组织体系的正常运转。三是信息管理能力。随着现代信息技术的发展和社会透明度的提升，地方政府不应仅提供真实可靠的灾害信息，还需进行意义建构，通过专家的解说和判断为民众提供专业知识，普及科学常识，解释难点和困惑，以缓解社会焦虑。应急状态下信息管理方面的决策显得尤为重要，它将直接影响决策执行一体化和再组织化方面决策目标的达成。

除此之外，加强非常态治理的决策体系和决策能力建设还需制定和完善相关的法律法规和制度，以弥补这方面空白，做到有法可依、有制可循。

公共决策

构建心理服务体系 让易地扶贫搬迁户稳得住

谢治菊

易地扶贫搬迁是将生存条件恶劣地区的贫困人口安置到其他地区，并通过改善安置区的生产生活条件和拓宽增收渠道，逐步帮助贫困户脱贫致富的过程。《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》明确要用5年的时间对1000万生存条件恶劣地区的贫困人口进行易地扶贫搬迁。全国近1000万易地扶贫搬迁户的动迁，关乎生产关系和社会关系的深度变革，是一场史无前例的复杂工程。几年来，全国上下心往一处想，劲往一处使，创造了易地扶贫搬迁的奇迹。随着搬迁工作的逐步完成，全国易地扶贫搬迁工作重心逐步从以搬迁为主向后续扶持工作转变，着力解决搬后是否“稳得住、能致富”的问题。“稳得住”是“能致富”的前提，是搬迁工作能否顺利进行的保证。而搬迁户是否“稳得住”，构建基本公共服务体系、文化服务体系、社区治理体系、基层党建体系、培训和就业服务体系等“五个体系”固然重要，但心理服务体系也不可忽视。因此，建议在继续坚持“五个体系”的基础上，构建行之有效的心理服务体系，对搬迁户提供心理服务。

将心理服务纳入顶层设计,制定心理服务考评体系。在脱贫攻坚进程中，各级政府部门都非常注重扶志的重要作用，反复强调扶贫先扶志，致力于激活贫困户主动脱贫的内生动力，激发贫困人口“我要脱贫”的迫切愿望。可以说，在各级政府的努力下，贫困户积极、主动脱贫的良好格局正在形成，但也有小部分人还存在“等靠要”的依赖心理。要从根源上破除这种心理，就应将心理服务纳入脱贫攻坚总体规划。其实，将心理服务纳入顶层设计，是践行“物质文明与精神文明”两手抓、两手硬的重要举措。为此，各地应结合省情实际，将心理服务作为与“五个体系”并驾齐驱的治理方式，提出心理服务的目标、任务和要求，形成系统方案，给予心理服务充足的政策依据，将心理服务编入易地扶贫搬迁专项工作规划，给予专门的财政支持。制定心理

服务考评体系，明确考评目标、标准、内容和方式，将其纳入干部日常考核的范畴，引导基层干部高度重视易地扶贫搬迁户的心理服务工作。

积极发挥社工人员作用，建设心理服务人才队伍。易地扶贫搬迁后，虽然各地政府都开展了就业服务培训，但因各种原因，部分搬迁户可持续生计问题仍然没有得到有效解决。再加上自身理解的偏差，部分搬迁户习惯了国家支持和资金扶持，面对不能有效解决自己生计问题的尴尬，有些可能会产生不愿脱贫、不能脱贫和不信脱贫的心理。为此，可积极发挥社工人员的作用，对其进行心理疏导。事实上，作为资源的链接者、服务的供给者和效果的评估者，社工人员在提升搬迁户能力、疏导搬迁户心理方面，能发挥重要的作用。尽管2019年以来，部分省份已印发相关文件，明确要求加快推进社会工作专业人才队伍建设。但是，由于社工人员精准扶贫知识、心理服务知识和反贫困经验不足，他们直接参与服务的效果并不好，建议通过培训教育、参与观察、社会实践等方式，更新他们的知识储备，使他们系统掌握易地扶贫搬迁的有关政策和背景，了解搬迁户的生活方式、语言和文化，熟知搬迁户的心理需求和生活需要，促进社工人员在易地扶贫搬迁领域的本土化。同时，可充分利用社会资源，吸收来自学校、医疗机构、心理咨询机构的专业人才作为志愿者，充实到搬迁社区的一线工作队伍。此外，应整合力量、制定政策，吸引社会工作、心理学、教育学等相关专业背景的大学生到搬迁社区就业工作。或对基层工作人员、一线教师、帮扶干部进行心理服务技能培训，让他们也成为搬迁社区的兼职心理服务咨询师。通过多种举措，建设本土心理服务人才队伍。

培育心理服务企业，健全心理服务机制。易地扶贫搬迁社区的心理服务工作虽由政府主导，但单靠政府的力量是不能有效解决的，应在有效整合社会资源、广泛动员社会力量的基础上，合理引入市场机制。因此，为纠正社工人员或心理咨询志愿者可能造成的偏差，政府可通过购买服务的

方式，建立社会心理服务公司或事务所，实现供给侧改革，定期对搬迁户进行多种形式的心理疏导与心态监测。健全心理服务宣传引导机制，将搬迁社区的心理服务与媒体传播结合起来，通过开设公益类专题栏目，或举办励志报告会、先进人物宣讲会、感恩宣讲会，营造良好的社区氛围，促进社区融合，增进搬迁户对易地扶贫搬迁的理解，破除搬迁户的封闭和排斥心理。创新心理服务管理机制，严格准入条件，强化心理服务风险预警与处理能力，重点培育搬迁户自强不息、积极向上、乐观开朗的健康心态，激发搬迁户脱贫致富的内生动力。健全搬迁户的利益表达机制，完善搬迁点的社区公开制度，使搬迁户享有知情权、参与权、管理权和监督权，不断增强他们利益表达的能力和机会，确定搬迁户在社区建设中的主人翁地位。

建设心理服务平台，加大心理服务投入。易地扶贫搬迁户大都来自偏远的农村，往往更容易产生乡土情结，怀念原有的生活环境和生产方式，对新环境产生一定排斥心理。这种排斥会让部分搬迁户形成应激性抵触心理，不去主动适应因搬迁而带来的生产生活方式变迁。通过构建心理服务平台，加大心理服务投入，可以更好地帮助搬迁户适应社区生活。为此，一是应构建大数据心理服务平台，为搬迁社区心理服务提供线上支持和专业资源，搭建展示平台，促进学习交流，助力心理服务工作成果量化评估。二是加大财政支持力度，可建立专门的心理服务工作室，整合多元社会力量以专职或兼职的身份到工作室工作，将搬迁户的心理保健纳入基本医疗保健范畴，定期开展心理健康普查。三是创新社区管理模式，按照搬迁安置点的规模大小，对搬迁社区进行分类管理，分别在集中安置点设立独立型、融合型、挂靠型移民社区，确保搬迁后服务群众有机构、有组织、有人员、有经费、有场所，克服搬迁户的不适应心理。四是切实保障搬迁户的合法权益。易地搬迁后，一些搬迁户开始由农民向居民过渡，附着在身份上的权益随之也必然发生

一些变化。为此，可采用“一证变两证”，即原户籍证管理土地和林地、社区居住证管理住房和人的做法，保障搬迁户在原集体耕地、林地承包等方面的相关权益，以及在新安置区的身份认同，确保搬迁群众在新移民安置社区平等地享有基本公共服务，切实提高其认同感，使其“稳得住”。

强化社区心理融合，开展心理文化建设。易地扶贫搬迁打破了搬迁户传统思维中熟人社会的文化观念，虽然搬迁的行为属于自愿，但搬迁后，城市原子化的邻里关系和个性化的人际关系，可能会使部分搬迁户有孤独感，认为自己是外乡人，进而产生焦虑情绪。为此，应在加大移民社区文体娱乐等公共服务设施建设的基础上，结合搬迁户的风俗习惯，经常组织开展一些群众性文化活动，引导搬迁户积极参与，加深搬迁户之间以及搬迁户与当地居民之间的交流与了解，强化搬迁社区内外心理融合。同时，建议通过“文化下乡”“结对子”等惠民活动，为易地扶贫搬迁户提供图书、展览、演出等流动文化服务，帮助其形成健康的思想观念，营造劳动光荣的环境氛围，树立自力更生的生活理念。此外，建议设计合理的奖惩机制。对于部分有劳动能力但习惯“等、靠、要”的搬迁户，一方面通过教育鼓励他们参加劳动，另一方面可探索把低保资金和其他政策补贴，用以奖代补的方式发给他们，通过“有偿的奖惩机制”改变他们不劳而获的心态。最后，应强化典型示范和扶志教育。通过典型人物的“传、帮、带”，凝聚搬迁户向心力，形成“志”“智”双扶的良好氛围，增强搬迁户干事、创业的自我造血功能；建好用好搬迁点的宣传栏、微信群、移动客户端等信息平台，发挥搬迁点干部和驻村工作队贴近搬迁户的优势，组织党员干部、技术人员、致富带头人、脱贫模范等开展讲习，提高扶志教育的针对性、便捷性和有效性，建设良好的心理文化。

战略参考

大数据如何推动政府治理现代化

邓念国

大数据推动政府治理，将从治理对象、治理主体、治理模式、治理结构、治理过程、治理方式、治理流程、治理效果等方面全面鼎新，并将贯穿于治理的各个环节和过程之中，全面推动治理现代化。

从治理对象看，大数据将促进全范围、全领域的治理。大数据将彻底颠覆原有的以样本分析为主的思维模式，以全数据治理理念促进全范围、全领域的治理，做到“一个都不能少”。大数据相关技术可以通过全样本分析，大大拓展治理的范围、领域、时间和空间，使原先关注部分对象的传统治理彻底为关注全体对象的现代治理所替代。比如在社会治理中，目前正在推行的市域治理现代化，就是充分运用“互联网+”和大数据的信息技术，将全市范围内所有主体、所有相关对象、所有社会事务均纳入治理视野之中，通过类似于“城市数据大脑”的智能中枢，依托大数据技术进行统筹、整合、调配，实现全域的有效治理。

从治理主体看，大数据将多方治理主体融合起来，实现协同共治。大数据将打通政府、企业、社会等各个治理主体的信息数据和治理资源，促进多方参与的主体有效互动，推进相关治理措施和治理技术深度融合，进而形成政府、企业、社会组织、民众等多方协同治理，实行共建共治共享，达到资源的合理利用。对于我国而言，须在社会各方的积极参与之下，充分利用大数据相关技术，形成“党委领导、政府负责、民主协商、

社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系，构建多元主体融合共治的现代治理格局。

从治理模式看，大数据将打破传统的分散治理格局，促进整体式治理。借助大数据相关技术，可以促进部门间信息共享和业务协同，实现政府管理资源的共享整合，简化群众办事环节和程序，提高办事效率 and 水平。大数据技术嵌入治理过程，将充分优化信息资源，合理降低政府成本，有效促进部门协同，从而迈向整体性政府治理模式。在内部协同方面，各级政府部门以信息网络为运行平台，实现政府内部组织机构和工作流程的优化组合，通过政务数据资源共享整合，合理配置各类治理资源，实现政府治理的精细化和精准化，促进政府整体效率提升。在网上办事方面，通过整合的一站式政务网站建设、线上线下一体化办事流程建设，大大提高网上办事能力和水平。在用户体验方面，通过政务大数据优化管理界面，提升政务网站和系统的适应性，大大增强用户黏性、满意度。

从治理结构看，大数据将打破原有的等级式治理结构，实现平台式结构。大数据通过信息和数据的无障碍流动，打破原有的管理层级和管理界限，将促进以实体性、层级制、条块性为主要特征的传统结构向以虚拟性、平台式、整合化为特征的现代结构转型，增强治理结构的扁平化和弹性。大数据催生出的平台式治理结构，不仅促进政府内部组织优化，弥合信息不对称的鸿沟，还将大大降低系统内部治理成本和信息传递时间，有效提高治理效能。

从治理过程看，大数据将有效促进主动性、预测式治理。大数据将通过可视化界面时时在线监控、异常状况提醒、管理预警及危机处理等，改善预测和预警水平，从而促进传统的补救式、被动性治理向更具预测式、主动性的现代治理转型。在运行机理上，通过大数据、互联网、物联网、人工智能等技术，将看似分散的问题和成因进行交叉比对和关联分析，提前感知社会需求的变化趋势，形成前瞻性判断，并建立预警机制，提高监管能力，大大降低重大风险发生概率，从而将治理关口前移，形成以预防为主治理机制，努力预防突发性事件并减轻其负面影响，从根本上提高重大风险防控能力。

从治理方式看，大数据将有效促进全过程治理、精准治理。通过大数据可以有效全程跟踪和实时监控治理过程中的每个环节和步骤，并及时反馈、动态调整，进而促进分段式、断裂化的传统治理向全过程、一体化、精准性的现代治理转型。借助大数据相关技术，可以全方位掌握服务对象信息，及时捕捉、科学辨识、快速整合公共服务需求，识别出个性化、差异化的服务需求。通过实时政务互动平台，公众可以及时表达公共服务需求，政府可以及时有效吸收不同群体的差异化需求，准确把握其行为规律和需求动态，并通过大数据快速整合需求，有效调配资源，实现供需快速对接与匹配，从而坚持以人为本原则，满足多样化多层次的需求，比如生存需求、安全需求、享受需求和发展需求等。因此，大数据将驱动“一刀切”式的传统治理向个性化、差异化、精准化的现代治理转变，实现治

理现代化。

从治理流程看，大数据将促进需求驱动的流程设计和双向互动的信息流动。大数据将改变传统的职能驱动、部门为主的流程设计和单一的信息流动方向，转向需求驱动、公众为本的流程设计以及双向互动的信息流动。大数据相关技术提供了更具可追溯性的痕迹管理方式，对公众的需求进行分析和反馈变得更为容易。需求驱动的流程设计，不仅更符合公众的偏好，还能更好适配资源，提升治理效能。同时，大数据相关技术提供了更为顺畅更为便捷的网上沟通平台或者掌上对话渠道，提供了更具交互性的磋商对话机制。

从治理效果看，大数据将全面提升治理的智能化、自动化水平。大数据通过整合智慧管理、智慧服务、智慧自治以及智慧共建等多个功能，最大限度优化重组政府、市场和社会的各项信息资源，并促进规模化、模块化的传统治理向智能化、自动化的现代治理转型。通过诸如“城市数据大脑”等中枢平台的整合功能，将政府与市场、各层级与各部门连接起来，通过系统互通和数据协同，实现资源整合和数据归集，大大提升各个部门、各个领域、各个场景的服务功能。同时，借用移动终端和智能设备，将信息快速传递到公共数据平台，通过资源匹配和自动获取，更好地实现治理的智能化和自动化水平。

国家治理