

此次新冠肺炎疫情是对我国治理体系和能力的一次大考。20世纪70年代以来，全球气候变暖加剧，人类活动空间扩大，航空交通更加便利，人员流动更为频繁，传染病疫情风险也逐渐增长。针对当前以及未来重大疫情带来的风险挑战，只有构建起强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力，织密防护网、筑牢筑实隔离墙，才能切实为维护人民健康提供有力保障。为了构建强大的公共卫生应急体系，维护公共卫生领域的长治久安，需要坚持总体国家安全观，完善疾病预防控制体制机制，从意识、制度、能力和技术等四个维度重点做好以下几项工作。

在意识层面上，牢固树立危机忧患意识和底线思维。目前来说，人类对新型病毒等安全领域仍然知之甚少，重大传染病风险从未远离人类社会。当前人类正步入风险社会，各种复杂和不确定性危机易发多发。进入新世纪以来，全世界多次发生重大传染病疫情，世界卫生组织先后6次宣布发生国际关注的突发公共卫生事件。虽然类似新冠肺炎疫情的全球大流行病等特别重大疫情发生概率低，但是风险始终存在，一旦发生，就会造成极其严重的后果。面对各类可以预见和难以预见的公共卫生风险，各级领导干部需具备忧患意识、风险识别和危机决断能力，善于运用底线思维的方法，凡事从坏处准备，努力争



董泽宇

构建强大的公共卫生应急管理体系

取最好的结果，做到有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权。特别是对于新型病毒造成的不明原因肺炎等未知传染病，领导干部应敢于担当，按照疑危从有的原则，在尊重科学的基础上，迅速果断做出科学合理的决策，第一时间将疫情控制在最小范围内，避免危机扩大化。

在制度层面上，完善预防为主的疫情早期监测与预警体系。在人类与传染病的长期斗争中，预防为基本原则被反复证明是一套行之有效的办法，可以用最小的代价换来最好的效果。为此，应进一步强化预防准备在卫生应急体系中的先导性作用，坚持常备不懈，将预防关口前移，避免小病酿成大疫。提前发现传染病是预防准备

工作的关键环节，重点在于完善疫情早期监测与预警体系。从某种程度上说，发现能力就是处置能力，早期不能及时识别与发现传染病则是最大的公共卫生风险。当前，我国已经进入常态化疫情防控阶段，在此背景下，能否在第一时间监测到感染病例，并通过流行病学调查了解感染源和传播途径，及时发布预警与隔离感染病例，是疫情初期应对成功与否的关键所在。为此，应进一步健全风险评估、疫情监测、预警发布与响应机制，完善突发公共卫生事件网络直报系统，重点监测群体性不明原因疾病和异常健康事件，提高智慧化监测预警的灵敏度与全面性，落实预警发布与响应行动责任制。

在能力层面上，提高先期处置和疫情防控的快速反应能力。突发事件具有突发性、紧迫性、破坏性、不确定性等特征，应对突发事件的最大制约条件就是时间因素。常态管理与非常态管理之间最明显的区别在于日常事务可以按部就班处理，而灾难往往是在短时间内发生的，让人们措手不及，必须争分夺秒加以处置。为此，需坚持早发现、早报告、早隔离、早诊断、早治疗，树立以快应变的应急理念，不断优化突发公共卫生事件应对流程。完善突发公共卫生事件应急预案，在风险评估的基础之上，结合情景构建方法，对假设的最坏情景参数进行具体赋值，借此分析与改进应急预案的不足之处。加强应急演练与

培训，按照平战结合原则，定期开展各种类型的模拟演练与实战演练，提高卫生应急队伍的能力水平。健全应急指挥机制，从纵向和横向上理顺各级各部门的指挥权限与职责，明确启动应急响应的触发机制与流程，积极探索应急指挥部标准化建设，完善多部门参与的联防联控工作机制。加强基层疾控队伍和医护人员的应急能力建设，重点针对早期感染环节，第一时间开展流行病学调查、诊断救治等先期处置，提高应急处置的效率与有效性。

在技术层面上，加强科技支撑的基础研究和应急物资储备。防控传染病疫情的手段主要有两类，即以疫苗和抗病毒药物为核心的药物治疗措施

和以增加社交距离为核心的社会应对策略。但从整体上说，战胜疫病离不开科技支撑，无论使用何种手段防控，都需要借助科技在其中发挥重要的作用。在药物治疗措施方面，以疫苗为例，疫苗是人类防控传染病疫情的最有效手段，一般情况下至少有25%—30%的人拥有抗体才能建立群体免疫屏障，但是疫苗研发风险大、周期长，需要多学科协同以及大量的前期科研投入与长期经验积累。在社会应对策略方面，大数据、人工智能、云计算等科技手段可以在疫情监测、病毒溯源、社区防控、检测隔离等环节发挥有力的辅助作用。防控新冠肺炎疫情斗争有两条战线，一条是疫情防控第一线，另一条就是科研和物资生产，两条战线要相互配合、并肩作战。为此，应加强基础科学研究和人才队伍建设，坚持中西医结合救治患者，提高公共卫生科学技术水平。应急物资是防控传染病疫情的基础支撑，应科学规划，统筹兼顾，按照集中管理、统一调拨，平时服务、灾时应急，采储结合、节约高效的原则，采取实物储备、合同储备和能力储备相结合的方式，有效保障应急物资的供应。

公共安全

如何以情景构建贯彻底线思维

王永明

情景构建是在风险评估的基础上，由相关方基于以往案例借鉴、信息共享整合、科学模拟分析和系统动力学推演，围绕重大风险构建最坏可信情景，为应急准备提供科学目标和合理假想敌的过程。这种方法最早用来指导企业战略管理，后来被很多国家应用于公共安全甚至国家安全的应急准备工作中。在中国特色社会主义新时代，尤其是当前面临国内外复杂形势和可能相当长时间的困难局面，更有必要将该方法进行归纳和推广，指导各层级党委政府着眼于自身的风险，坚持底线思维做好思想准备和工作准备。

做好思想准备与工作准备

坚持底线思维，具体地说，就是善于运用底线思维的方法，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果，做到有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权。那么“坏处”是什么？这需要由不同主体面临的不同风险确定，可能因层级、区域、时期而异。例如在当下疫情期间，党中央和国家层面要考虑外部环境的最坏局面，做好长期应对准备；而地方党委政府要考虑外部环境下方支柱产业的发展困局，以及对社会产生的冲击等，进而做好准备。

在应急管理学科中，针对“坏处”，有一个专有名词叫最坏可信情景，即在我们认知框架内发挥想象力去探究未来可能面临的最坏局面，用科学的方法和标准的范式去描述该最坏局面，假想敌只有具象化了才能为之开展准备，尤其是从心理和精神层面做好准备，即思想准备。对最坏可信情景的探究和描述过程就是情景构建工作的主要内容，此外情景构建还包括分析从“现在”通达“最坏可信情景”的若干可能路径，以及研判我们可控的关键节点在哪里，从而做好工作安排，即我们常常提及的应急预案，遏制事态走向最坏结局，这就是工作准备。工作准备到位，才能“有备无患”；思想准备充分，才能“遇事不慌”，并最终牢牢把握主动权。因此，情景构建是引领各层级党委政府坚持底线思维的重要抓手。

提升应急能力

面对重大战略级风险，无论是思

想准备还是工作准备往往都被统称为应急准备，应急准备的目标是建立和保持与风险相匹配的能力。情景构建是深入分析认知风险的过程，在这个过程中会潜移默化地形成应急能力，提升洞察能力、组织能力和决策能力。

提升洞察能力。善于从微小的征兆中分析研究出事物发展的动态、趋势和规律，这需要洞察能力，这种能力在危机应对中格外重要，可以为我们的争取宝贵的时间，下好先手棋打好主动仗。在情景构建的过程中，相关方应围绕典型风险剖析大量历史案例，目的是从更广阔的时空维度上搜寻类似事件以获取风险演化的基本规律和最坏结局。基本规律的表现形式就是焦点事件和时间窗，这个焦点事件即是风险的苗头。焦点事件一旦出现，就需在有限的时间内针对即将到来的危机做好防备，例如事故灾害之前的人员疏散、重大疫情之前的防护隔离等，这个有限的时间被称之为“时间窗”或“机会窗”。因风险而异可能几分钟、几小时甚至几天，窗口一旦关闭，机会错失、事件升级。情景构建的过程中，一方面可以获取制式的焦点事件和时间窗口，支持制式的预警行为；另一方面构建情景的人员（往往也是应急响应的一线主力）在分析大量历史案例的过程中会形成敏锐的风险感知力或洞察力，能够尽早感知风险，在一定程度上减小风险带来的破坏力，甚至有时候消灭风险。

提升组织能力。组织能力是指动员和带领相关人员执行决策方案、实现决策目标、完成工作任务，把战略决策和预期目标变为现实结果的能力。在危机情境下，组织科学有序，就能形成强大的凝聚力和战斗力；组织涣散无力，就会各自为政、人心浮动甚至贻误战机。危机情境下组织面临的困境是，危机应对的运行逻辑不同于常态下公共治理体系的运行逻辑，前者往往需要打破传统组织界限和管理层级。如何实现不同逻辑之间的快速转换，迅速形成战时组织能力，同样需要做好扎实的思想准备和工作准备。在思想理念层面，情景构建过程可以推动相关部门之间、不同层级之间、科研主体与决策主体之间的风险沟通，从而将相关主体从单一的部门职责视角转换为系统的事件视角，这样就能在很大程度上消除部门之间的“三定”壁垒和组织之间的文化隔阂，使相关方在构建情景的过

程中形成系统观和全局观，促使相关方超越常态工作“不越位”的规则，升华为非常态条件下工作“宁肯越位、不可或缺位”的补位意识。在工作方法层面，情景构建的技术过程是情景分析—任务梳理—能力评估。在构建情景之后，应基于情景需求导向提出任务清单并进行分析，引导相关部门构建出若干“谁主导、谁配合、怎么合作”的协同机制。需注意的是，这些机制在常态“三定”方案中并没有被提及，而是在情景构建的过程中逐步形成并且沉淀至应急预案，这样就能够提升应急预案的针对性和有效性。此外，构建的情景可以直接转换为决策推演，引导相关方对预期的组织方案开展“沙盘练兵”，在深入情境的推演中感悟全新的组织规则，潜移默化提升危机组织能力。

提升决策能力。领导力科学通常将决策划分为“策”和“决”两个环节，“策”是出主意，是“决”的前提和基础；“决”是选主意，是“策”的集中和归宿。“策”强调方案的可能性和多样性，重在打开选择的空间和范围，“决”强调方案的可行性和综合性，重在缩小选择的空间和范围。危机决策的关键特征是，问题一旦出现，留给决策者进行“策”和“决”的时间非常短，机会窗口稍瞬即逝，不可能在应急任务出现之后并行开展，只能在危机来临之前开展分析，确定原则和要点，即“策在平时”，这样才可能在危机情境下快速决断。对此，就需通过情景构建，使相关方围绕风险开展详尽分析，分析的对象包括事件演化规律、演化过程中可能出现的决策困境等。分析造成这些决策困境的原因，可能因为没有法理依据无从下手，也可能因为相关方利益视角冲突而出现“两难”困境等。如此，相关方就可以从容地剖析和推导，从困境的根源出发，推进制度建设、消融部门隔阂，或者制定出一个多方都可以接受的最大公约数方案。这样一来，情景构建就成为了“策在平时”的一个载体。有这样一个过程做基础，一方面可以使决策者面临重大决策问题时在心理层面临危不惧、沉着冷静；另一方面也可以使决策者在危机情境下快速把控事态全局，从容不迫地对平时“策定”的方案进行微调 and 修正，进而快速决断。

管理视角

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理现代化，推动城市用数据管理、用数据决策、用数据服务，可以让作为城市主体的人民群众的生活更便捷、更美好。城市大脑，顾名思义，相当于城市的中枢神经系统，是指利用人工智能、大数据、区块链、空地一体化、5G和物联网等新一代信息技术，构建的一个城市信息模型和平台型人工智能中枢，也是为城市生活打造的一个数字化界面，市民通过它触摸城市脉搏、感受城市温度、享受城市服务；城市管理者通过它配置公共资源、作出科学决策、提高治理效能。城市大脑是推进城市治理现代化、加快服务型政府建设的实践探索，通过大数据、云计算、人工智能等手段推进城市治理现代化，城市也可以变得很“聪明”。

精准施策，多措并举，让城市治理现代化

推进城市治理体系和治理能力现代化，推动城市用数据管理、用数据决策、用数据服务，可以让作为城市主体的人民群众的生活更便捷、更美好。城市大脑，顾名思义，相当于城市的中枢神经系统，是指利用人工智能、大数据、区块链、空地一体化、5G和物联网等新一代信息技术，构建的一个城市信息模型和平台型人工智能中枢，也是为城市生活打造的一个数字化界面，市民通过它触摸城市脉搏、感受城市温度、享受城市服务；城市管理者通过它配置公共资源、作出科学决策、提高治理效能。城市大脑是推进城市治理现代化、加快服务型政府建设的实践探索，通过大数据、云计算、人工智能等手段推进城市治理现代化，城市也可以变得很“聪明”。

协同治理，统一调度，让社会治理精准化

随着城市化进程不断加快，越来越多的人口涌入城市，交通拥堵、环境污染等“城市病”日益突显，我国城市管理服务水平也亟待提高，新型智慧城市建设成为必然选择。智慧城市是利用智能移动终端和大数据等技术推动社会建设以及在民生领域提高优质服务，通过科技支撑的方式实现社会综合治理、综合执法、市场监管等内容的协同治理，并且合理地进行资源调配。城市有了“大脑”，就可以通过数据的流动，打破部门、层级之间的阻隔和壁垒，降低政府内部的沟通成本，并提高政府在线管理能力。与此同时，城市政府与社会力量之间、城市政府与其他城市政府之间能够通过数据的流动实现信息共享和战略合作，协调解决复杂棘手的公共问题，提高城市运行效率，形成一站式的公共管理。例如，城市智能管理中心全面接入消防、应急、医疗卫生等数据资源和视频监控资源，在发生火灾的情况下，城市大脑将通过“资源一张图”全面呈现城市应急资源、消防资源、人力资源、医疗资源等分布情况，各部门可通过城市大脑统一调

度、指挥，并规划最优救火方案，将火灾伤害降到最低，这样一来决策效率、资源协调效率和应急处理效率将极大提高。在疫情防控中，医疗物资紧缺成为最大的难题，通过城市大脑进行智能供应链管理，让物资以最短的物流途径、最短的运输时间从生产线直达疫区，信息系统通过智能调度来最大化缓解疫区医疗防护物质短缺的情况，为疫情防控发挥了积极作用。

集思广益，见微知著，让政府决策科学化

在日益复杂的城市治理体系中，决策科学化对信息量的需求越来越大。当没有足够多的决策信息辅助时，决策主体倾向于依靠直觉和经验。但当下复杂的、瞬息万变的治理环境，可能会因为一个决策失误而产生连锁反应，因而需要掌握充足的决策相关信息，以使公共决策的制定更加科学与合理。在政府制定相应决策时，可以通过网上信息平台广泛吸纳社会公众参与公共政策制定、政策实施的意见建议，通过线上与线下结合的方式增加政府与民众的沟通和交流，并增强民众监督意识和畅通民众监督渠道。另外，大数据技术可以利用信息化平台采集相应的数据并进行运算，快速抽取决策所需的信息，这些信息可能是政府、社会、企业中的价值数据，也可能是来自个体日常行为中浏览过的文档、音频、图片等，然后通过数据挖掘、融合分析、智能运算等发掘数据之间的关联，实现城市运行各项指标的横向贯通、纵向比较、在线监控和智能预警，为决策制定提供有效的决策依据。例如，在此次疫情中，上海浦东新区基于大数据的疫情监测与响应程序，建立疫情数据库，通过实时监测、模型比对，掌握疫情发展动态以及可能存在的疫情风险，为疾病的控制和预防提供有效的技术支持。疫情发生以来，全国推行的健康码，利用大数据将人群的行动轨迹、接触人群、出行标签等共享数据进行分析，并显示出绿码、黄码、红码，从而区分不同风险的人群，以便精准采取不同的防控措施。

数据共享，化零为整，让群众生活便捷化

随着国内城市规模的迅速扩大，城市密度、体量与实际资源容量不匹配的矛盾进一步显现，市民也受到诸如看病难、行路难、停车难、环境涵养难等问题的困扰。另外，由于城市治理存在碎片化等问题，导致人民群众、社会组织、企业等在办事时遭遇繁琐、复杂的办事流程，甚至出现多次跑、重复提交材料的难题。建设城市大脑，使各部门数据之间实现共

推进城市治理现代化运用城市大脑

谭鑫

享，就能够让数据服务于群众，小到市民的衣食住行，大到看病办事，使市民享受到切实的便利和服务。例如，人们到医院看病带一部手机，从预约挂号到缴费都能全部搞定，各级医院间更是实现了大规模临床信息实时共享以及健康档案动态更新；疫情期间，足不出户，就可以实现在家办公，可以办理社保、公积金及各类生活缴费，也可以申请企业贷款等等。

工欲善其事，必先利其器。推进城市治理体系和治理能力现代化是个技术活，只有让大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术“跑”起来，城市才能更聪明一些、更智慧一些，城市治理体系和治理能力才能更现代化一些。

战略参考