

突发公共危机怎样实现清晰化决策

□ 管志利

政策与治理

突发公共危机的紧急性、不确定性、威胁性等特征，以及危机决策环境的复杂性和决策信息的不对称性，给决策者带来巨大压力和严峻挑战。突发公共危机是一种动态的“连续统”，要求必须依据决策机制、决策信息、决策逻辑等关键要素，构筑突发公共危机决策的清晰化治理路径。

构筑协同治理机制，使危机决策清晰可控

推进治理转型，促进主体协同。公共危机决策机制要求明确决策主体及其权限以规范危机决策行为。一要切实转变决策治理观，加强决策的科学化、民主化、法治化，真正实现“效率至上、沟通协调、协商合作、创新扩散、责任意识”等危机决策观念的聚合转变，推动单一主体决策模式向多元主体决策模式转变。二要建立通行的中枢决策系统，扩展危机决策主体中的个体和社群力量，推进“决策中枢、决策信息、决策咨询、综合协调、决策制度”等公共危机决策子系统的有机结合。三要以信息机制促进公共危机决策主体的协同治理，促进政府、市场和社会的良性互动，形成多中心治理下的主体间关系而非主客关系，从而实现决策感知、决策生成和决策执行机制的重构。

完善决策制度，强化制度协同。公共危机决策机制要求完善危机决策制度以提升决策机制的动力、活力与强制力。一要完善危机决策运行制度。应加快修订完善突发公共危机领域的既有法律规范，着重完善危机管理组织法，充分发挥政策活动家作用，推动把相关法律制度列入国家立法及修改计划，着力提升应急预案质量并建立起专项预案和部门预案的联动逻辑关系。二要完善危机决策的绩效管理 and 监督问责制度。绩效管理制度通过明晰主体权责、促进协调合作，激励有为决策、惩罚迟滞决策；监督制度通过为决策者提供发现并解决问题的能力，进而提高危机决策水平；问责制度则从道义责任、政治责任、法律责任三个维度追究公共危机决策者的责任。

增强过程能力，强化能力协同。

危机决策是一个由决策环境、决策结构、决策单元、决策过程和决策结果等要素所构成的过程。危机决策中出现的

重构信息治理机制，使信息流动实现共享畅通

高度重视危机决策的信息再生。“信息是合理决策的生命线”，危机决策就是利用信息和知识解决危机情境中问题的过程。危机决策的形成、实施、执行和终结均要依据和借助信息进行判断和控制，决策终结后也须凭借信息进行总结以形成新的决策。在危机情境下，决策者面临信息不足（滞后、失准、损漏）、信息超载等信息不对称问题，以及“可利用信息”的选择困境和可支配资源的紧迫性，给危机决策中的信息再生带来许多障碍。这需要建立一个基于精准治理的大数据安全治理体系，吸纳来自政府体系内外的纵横信息，从而以良好的信息再生过程与结果支撑更为有效的理性评估和组织过程决策模式。

构建开放高效的信息治理系统。突发公共危机发生时，由于从下级到

上级的纵向信息被封锁、同级部门之间的横向信息被阻隔、体制外非正式的社会信息被封闭等原因，常常出现信息偏差现象，地方政府在“信息收集、信息研判、信息通报”等环节也容易出现失误或决策失当。可见仅仅依靠垄断信息和政府权力治理是不够的，需要在完善领导制度体系的同时，构建一个全面透明高效、“收集、研判、通报”联动的现代化信息治理系统，建立“多元互补的信息来源机制、科学专业的信息研判机制、公开透明的信息发布机制”，形成上下联动、左右衔接、内外互动，以推动迅速开启政策议程，最终形成高效决策。

构建信息传导的风险规制机制。突发公共危机中的焦点事件触发政策调适，并导致风险规制体系复杂性剧增，风险信息在正式体制的传导过程中产生了扭曲变形、选择性过滤、组织性隐瞒等现象。由于“摆平就是水平”的观念引领，对风险程度和风险扩散性的错误认知，以及多重社会背景因素的影响，地方相关决策者不惜以违法违规的方式对正确信息进行错误再生产，使得公共风险呈现出一种非理性的体制性衰减现象。为突破风险治理中的这种组织困境，必须转变风险治理模式与政策选择，建构一种多元社会主体参与的风险规制体系，以弥补危机决策体系的制度短板。

优化决策生命周期，使决策机制更加灵活有序

重构科学和价值并重的决策秩序逻辑。突发公共危机中的决策秩序失衡引发的质疑和争议，揭示出风险社会中的科学决策困境。为避免类似困

境，我们应继续深化改革重构公共危机决策体制，遵循逻辑、理性和常识，把工具理性与价值理性的观念贯穿于公共危机决策的制定，在科学决策中更新价值序列，以价值理性为基础推动科学群体参与，平衡专业化和“讲政治”的关系。同时，充分发挥国家职能部门支撑作用，优先配置专业人才和地方政府决策权，建立一个公开透明的风险沟通机制和更加灵活分权的风险决策体系，把多层次、多部门和跨央地的决策系统打造成为危机管理的坚固防线。

优化决策系统整合能力的决策调适逻辑。危机决策既受到执政党与社会的关系结构和互动状态的影响，也受到央地权责关系、相关法律体系和权力监督体系的制约。这要求优化危机决策组织机构（尤其是核心协调机构），克服核心行动者缺失以及议程冲突和议程负荷问题，对执政党决策机制进行合理化调整与改革，提高决策系统的整合能力。这既要在尊重决策逻辑的基础上进行体制内调适，又要在外部不断完善积极有序的民众参与体制。同时，着力推动决策的支持系统、咨询系统、评价系统、监督系统、反馈系统的建设和完善。

构建公共危机决策变迁的反思监控逻辑。突发公共危机是一种“连续统”危机，在整体风险、组织利益和治理体系等方面给政治系统和政策体系带来巨大压力，并在社会综合因素的作用下引发非常规政策变迁。公共危机的连续统特征、决策本身的疏漏、政策执行的不力以及焦点事件的冲击，使得危机决策变迁呈现出一种“局部间断—长期均衡”的演进特征。在后工业社会政策问题建构由控制向服务的逐步转向的背景下，更需要充分发挥制度优势和技术优势促进公共危机决策的流程改造，持续推进深层次的制度建设和政策调整。



7月22日至24日，习近平总书记

在吉林考察时指出，要把粮食安全放在突出位置。粮食是人民群众最基本的生活资料，是社会稳定的重要民生物资，是国家安全的重要基础，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事，所谓“衣食足，仓廪实，天下安”。不久前，中央提出“六保”任务中，“保粮食能源安全”位列其中，这也是粮食安全治理能力和治理体系现代化的客观要求和体现，对此我们必须有足够清醒的认识。

要手中有粮。粮食安全问题具有长期性、复杂性的特点，要始终绷紧粮食安全这根弦，守住管好“天下粮仓”，端牢中国人的饭碗，不断提高防范化解粮食领域重大风险能力，“手中有粮，心中不慌”在任何时候都是真理。因此，我们在确保经济高质量发展的同时，要居安思危，从战略角度把粮食看得深一点、远一点、重要一点，牢牢掌握粮食安全主动权。要不断完善粮食储备制度，严格按照安全规定、标准和要求，保证基本粮食产品的储备数量，为国家长治久安奠定重要的物质基础。要建立健全落实粮食安全省长责任制、保障粮食安全的长效机制，进一步增强各级储备能力和调运能力，只有粮食安全保障有力，发展大局就有了坚实基础，从“富起来”走向“强起来”就更有底气。

要把饭碗端在自己手里。习近平总书记多次强调，“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”“中国人要把饭碗端在自己手里，而且要装自己的粮食”。我国有14亿人要吃饭，悠悠万事，吃饭为大，历史经验一再告诉我们，一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权，进而才能掌控经济社会发展大局。随着近几年我国粮食出现结构性、阶段性供过于求，“国家粮食安全已经过关”的思想开始在一些地方有所抬头，“国家不需要那么多的粮食”的想法在一些人的脑海里开始涌动，一些地方只看眼前，不顾长远，出现了放松粮食工作的倾向。这次疫情给那些粮食脆弱国家造成了诸多麻烦，这些教训值得我们深思。

要保证粮食质量。当前我国粮食领域的主要矛盾已经不是总量问题，而是结构性问题。粮食结构性供过于求和供给不足并存，玉米、稻谷阶段性过剩特征明显，小麦优质品种供给不足，大豆产需存在较大缺口。随着全社会营养健康意识的提高，尤其随着人口增加、城镇化推进、人民生活水平的不断提高，高质量的粮食需求量也将呈刚性增长趋势，优质粮供给不足的问题会更加凸显。对此，我们要更加重视粮食质量，这里的质量不仅包括粮食的品质，更要注重粮食的优质品种，适应人民对好粮油的更高要求，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

要有预警体系。习近平总书记强调，对于可能的风险，应通过多种渠道进行识别，分析、衡量其风险状况，并采取及时有效的应对措施，同时做好各种应急演练，使预警体系更加有效高效；对于已经发生的风险，应当快速作出反应，出台科学、有效、具体的风险预警行动方案，化被动为主动，将损失降到最低。要不断完善我们的粮油统计信息系统，提升统计上报水平，一旦发现苗头性的突发情况，党和国家可以立即获得第一手资料，根据实际情况，随时准备启动应急预案。这次疫情的发生，

保障粮食安全是一个永恒主题

□ 凌 华



还警示我们在包括粮食在内的农产品储藏运输设施和条件建设上，既要有能力保障粮食多元化供给，更要有相应的应急调控和调运机制，满足市场供给，规避市场波动，稳定粮价，稳定市场，稳定预期。要切实提高疫情情况下，粮食流通设施现代化水平，解决物流成本高、信息化滞后、流通效率低等问题，确保粮达天下，保障粮食安全无恙。这次疫情期间，一些地方遇到了采购“无处”、捐赠“无门”、通关“无路”、配送“无序”等现象，不少粮食物资无法第一时间运到急需的地方，要加强顶层设计，完善应急体系，将“国务院联防联控机制”常态化、制度化，建立稳定常态化的具有权威性的应对协调体制机制，保障当重大疫情发生时能够快速决策、快速解决粮食应急保供。

保障粮食安全是一个永恒主题，任何时候都不能放松，只有高质量的粮食保障，才能护航高质量发展 and 满足人民生活的需要，只有确保粮食之基更牢靠，做到拉得出、用得上、有保障，才能确保发展之基更深厚、社会之基更稳定、安全之基更牢固。

构建多主体参与社会治理数据开放体系

□ 蔡 宁 杨大鹏

领域的数据的共享和开放将对国家治理体系和治理能力产生重要的影响。二是数据垄断无益效率，更会损害公平。政府掌握着全社会信息资源的80%，积累了包括政府自身运行和服务社会过程中产生的巨量数据；企业在特定领域打通数据闭环并集聚了数据采集、清洗和应用方面成熟的技术和人才。两者都可能在数据开放的不同环节形成数据垄断，垄断不仅带来了数据资源的极大浪费，同时也会形成数据资源利用的不公。三是在数据开放中保护隐私，在数据应用中推动创新。开放的数据为多主体参与社会治理模式的创新提供了支持，但面向多主体的数据开放必然存在数据隐私泄露和数据安全隐患问题。要在数据的开放利用和应用创新中实现隐私保护。

打通政府和企业之间的数据壁垒。一是建立政府和企业数据互为交换和开放的机制。社会治理涉及政府、企业、社会等主体，各主体参与社会治理的数据需求量大而数据类型极其复杂，重政府数据而轻企业数据的开放不利于多主体参与社会治理体系的建设。政府公共数据和企业数据融合贯通和整合运用，将积累更全面、立体的数据资源和数据能力，由此极大地提升社会治理效率和能力。二是关注数据开放中企业的利益诉求，发挥企业在社会治理中数据应用和开发能力的优势。多元主体参与数据开放和社会治理的利益诉求并不完

全一致，企业参与社会治理中的数据开放需要有一定的利益驱动，数据开放各个环节之间的利益分配机制是必须解决的问题。为建构政府和企业数据互为交换和开放的有效渠道，发挥企业在社会治理中的数据应用和开发能力优势，需要关注和保证企业参与社会治理中数据收集、存储、开放和使用各环节的利益诉求，提高企业参与的积极性和数据供给质量，提升社会治理的能力和水平。

推进政府数据平台向全社会开放共享。一是以数据集中汇聚和开放应用为原则实现数据向全社会的开放和应用。比如，有些城市在城市大脑运行过程中采用“数据中枢”体系，不以拥有数据为最终目的，而是根据需求向政府各层级、各部门开放数据调取和使用的权限，实现了数据在政府内部的共享和开放。未来政府、企业、社会及个人等主体在社会治理领域的数据共享和共治仍是需要着力推进的工作。二是以“分对象开放、分领域开放、分阶段开放”的原则逐步实现数据向全社会的开放和应用。我国可以参照国外经验，制定平台组织规范、数据识别规范，识别主体特征数据（包括属性数据和行为数据）和公共性数据（包括日志数据、物理实体数据、环境数据、社会行为数据）等不同类型的

开放共享机制建设中各主体的权责。政府需要考虑多主体参与社会治理的数据开放有关的法律法规和政策体系的设计，以及社会治理数据的集成和汇聚；企业重点在于运用大数据技术对数据资源的开放及创新应用；社会公众则通过数据产品的使用和反馈参与社会治理。其中，数据的收集和存储以及政府数据开放平台的建设等核心工作由政府主导开展，而政府数据资源价值的利用和开发等工作可交由政府和市场共同完成，支持、鼓励市场力量充分参与政府数据资源的开发和利用。

制定数据脱敏和数据规范应用。除数据收集、开放和应用的体制和机制外，数据脱敏的国家标准和规范，以及相关技术的发展对于确保多主体参与社会治理的数据开放具有重要的作用。一是制定数据脱敏的国家标准和规范，大力支持数据脱敏算法技术的研发和应用。制定数据脱敏的国家规则和规范，明确敏感信息字段的名称、敏感级别、字段类型、字段长度、赋值规范等，鼓励研究院所和企业对数据脱敏算法技术的研发和应用。二是制定数据开放的国家标准，提升数据开放在社会治理中的效能。为确保开放数据的可应用性，方便各主体在参与治理过程中对数据的检索、获取和利用，建议尽快制定数据开放的国家标准，以保证开放数据的完整性、准确性和可处理性。

社会聚焦

大数据给传统社会治理带来了颠覆性变革，国家治理体系和治理能力建设的重要基础就在于政府、企业和社会等多主体共同参与及其数据资源的开放。我国在多主体参与社会治理数据开放中应着力解决数据需求多样与供给有限之间的矛盾、数据分散使用与集中管理之间的矛盾、数据经济利益与社会效益之间的矛盾、数据开发利用与数据隐私保护之间的矛盾，从数据开放理念创新、数据开放体制架构、数据开放平台建设、数据开放技术支撑等方面，全面推动多主体参与社会治理的数据开放体系建设。

破除数据开放中的藩篱。多主体参与社会治理的数据开放需要与之匹配的思维和理念，强化各主体的服务型思维、创新性思维和共享性思维，以“集中汇聚、共享共治”的理念推进数据开放，支撑多主体参与社会治理的实现。一是需要数据集中，不能数据垄断。国家数据共享交换平台已初步实现了9个省、5个部委的数据信息互联互通，集中有利于数据的汇聚，但未来更应着眼于数据的共享和开放。数据资源的价值来源于应用而非集中，尤其是社会治理