

面向新安全格局的公共危机高质量决策探赜

——关联认知、逻辑理路与实践指向

汪 超 宋纪祥

【摘要】 面向新安全格局推进公共危机高质量决策，对夯实风险社会治理基础、推进国家安全治理体系和能力现代化具有重大现实意义。新安全格局是党和国家有关国家安全的系统思考和战略判断，其在对国家安全理论内涵深度拓展基础上所形成的理论意涵、实践要求、价值取向为推进公共危机高质量决策提供框架指引。立足新安全格局的理论视野，依循这一战略准则所形成的人民至上决策理念、复合风险决策认知、开放包容决策主体、韧性治理决策方式、技术赋能决策手段共同形塑了公共危机高质量决策的内在逻辑与行动样态。从国家安全角度深度阐释微观决策同新安全格局的内在关联，有助于夯实新安全格局构建的微观决策基础。

【关键词】 新安全格局；公共危机决策；高质量决策；国家安全

【中图分类号】 D035 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-4769(2024)04-0076-09

一、问题提出

德国社会学家乌尔里希·贝克曾预言，我们将生活在文明的火山上。^① 伴随着风险社会的到来，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件的频繁发生使得公共危机决策成为学界关注的焦点议题。公共危机决策是指在时间紧迫、资源受限、信息不对称、价值冲突等多重情境张力下，决策者依托既有信息和经验从多种可能的备选方案中加以选择和决断，以非程序化形式应对公共危机的过程。^② 依据不完全理性决策模型，决策者所面对的信息、资源通常是不完备的，由此做出满意而非最优的决策方案是一种常态。^③ 尤其在面对不确定性风险扰动和冲击时，时间紧缩、信息受阻等结构性约束条件无疑加剧了这种不完全理性情境，进而使得公共危机决策陷入失误或者失灵的现实困境，这也驱使公共危机高质量决策成为当前常态化风险应对值得探究的路径选择。公共危机高质量决策是指在时间、信息等多重结构化约束条件下，以公共危机决策者为核心，充分发挥多元主体力量，科学研判多重

【作者简介】 汪 超，中国矿业大学公共管理学院（应急管理学院）教授、博士生导师；

宋纪祥，中国矿业大学公共管理学院（应急管理学院）博士研究生，江苏 徐州 221116。

【基金项目】 国家社会科学基金后期资助项目“新安全格局下城市社区复合风险的韧性治理研究”（23FZZB007）；国家社会科学基金重大项目“新时代公共安全应急框架体系研究”（23ZDA117）

① 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社，2004年，第13页。

② 刘霞、向良云：《网络治理结构：我国公共危机决策系统的现实选择》，《社会科学》2005年第4期。

③ 岳成浩、成婧：《危机能管理吗？——基于西蒙决策理论的视角》，《中国行政管理》2016年第2期。

风险形势，综合运用各种手段、资源以应对不确定性风险，形成能够有效回应人民非常态化治理需求的决策类属。

围绕公共危机高质量决策研究议题，学界作了较为广泛的探讨：一是基于数理模型的公共危机决策精度分析，这种理论视角侧重于将TOPO-SIS法、UGC大数据挖掘、DEA交叉效率与冗余信息识别、Petri网络、模糊粗糙集等实证方法引入公共危机决策，通过反馈式公共危机决策模型^①、两阶段风险性公共危机决策模型^②、大群体公共危机决策模型^③、震后次生灾害预测与公共危机决策模型^④等数理模型的建构来增强公共危机决策水平。二是基于理论推演的公共危机决策解释框架建构，这类研究倾向于推进质性研究在公共危机决策领域的综合运用，试图通过理论演化、案例剖析深入探究公共危机决策过程的生成机理，进而提出公共危机高质量决策的优化建议。如“信息源-信息渠道”解释框架^⑤、基于SR-OP的公共危机决策分析模式^⑥、数字化公共危机决策的双重效应^⑦等通过对公共危机决策演化机理的深度解剖，在充分认识公共危机决策的同时推动公共危机决策向高质量迈进。

实证导向与理论推演的研究探索为推动公共危机高质量决策夯实了理论基础，但依然存在值得探究的空间。从研究对象看，公共危机决策的主体是人，实证研究取向的公共危机决策探索在忽视公共危机决策者社会属性的同时，又简化了公共危机决策过程的复杂因素，其对研究精准化的过高追求无疑又使其不可避免地陷入公共危机决策“伪科学”的理论桎梏，影响着公共危机决策的执行效能。从研究内容看，基于理论推演的公共危机决策考察虽然有意将公共危机决策主体、信息、技术等社会性因素纳入公共危机高质量决策的理论考量，但这种理论建构既不全面也不系统，影响着公共危机决策质量。

党的二十大报告提出的“以新安全格局保障新发展格局”要求“提高公共安全治理水平”^⑧，这就表明新安全格局的构建不仅要注重宏观目标的擘画与绘制，更强调从具象化角度形成对特定领域安全的现实要求。作为新安全格局在公共安全治理领域具象开展的逻辑起点，公共危机高质量决策关乎着突发事件的微观处置，也就意味着其既不能片面强调决策模型建构的简约化，又不能忽视决策过程的复杂性，而是应该在新安全格局的统领下系统思考公共危机高质量决策的理论意蕴与实践路径。那么，新安全格局与公共危机高质量决策存在何种逻辑关联？立足新安全格局，如何推进公共危机高质量决策？

二、新安全格局下公共危机高质量决策的关联认知

新安全格局既是党和国家对传统国家安全理论的继承和发展，又是针对当前复杂形势作出的有关国家安全的系统思考与战略研判，其对国家安全理论内涵的充分拓展为理解公共安全治理提供了新的理论分析思路。公共危机决策作为公共安全治理体系的重要组成部分，推动公共危机高质量决策既是夯实公共安全决策基础，完善公共安全治理体系的内在要求，也是构建新安全格局，推进国家安全体系和能力现代化的应有之义（如图1）。

（一）新安全格局与公共危机高质量决策的理论关联

党的十八大以来，党和国家对国家安全的理解已经形成了总体国家安全观、大安全格局、新安全格局的理论认识。相比传统意义上对国家的理解，这类国家安全观虽然在不同历史发展阶段呈现出多元化的理论形态，但在内涵理解上表现出渐次递进、逐步深化的特点，并通过国家安全内涵的扩展来把握不同领域、不同层次安全在国家安全领域中的战略定位。作为党和国家有关国家安全的最新系统思考与理性研判，新安全格局既不拘泥于传统国家安全理论的情境性认识，也不局限于新时代已有国家安全

① 翟丹妮、段冉、崔恒旋：《基于反馈机制和TOPO-SIS方法的应急决策模型》，《系统工程》2014年第4期。

② 徐选华、杨欣、陈晓红：《基于UGC大数据挖掘的大群体两阶段风险性应急决策方法》，《运筹与管理》2019年第12期。

③ 吴澎、丁毅、周礼刚、陈华友：《基于DEA交叉效率与冗余信息识别的大群体应急决策方法》，《系统工程理论与实践》2022年第10期。

④ 王循庆：《基于随机Petri网的震后次生灾害预测与应急决策研究》，《中国管理科学》2014年第S1期。

⑤ 钟开斌：《信息与应急决策：一个解释框架》，《中国行政管理》2013年第8期。

⑥ 田硕、李春好、丁丽霞：《应急决策模式：基于SR-OP的分析框架》，《中国行政管理》2017年第11期。

⑦ 南锐、肖叶静：《融合与冲突：重大突发事件数字化应急决策的双重效应》，《中国应急管理科学》2023年第6期。

⑧ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第1版。

理论的碎片化理解，而是试图通过国家安全理论内涵的拓展，为理解新时代的国家安全提供普适化的理论准则，其在公共安全治理领域的延伸驱动着公共危机决策逐渐向高质量迈进。^①

新安全格局着眼于大安全大应急框架的战略构建，并通过公共安全体系的完善来提高公共安全治理水平。公共危机决策作为公共安全治理活动的重要组成部分，其决策质量既影响着公共安全治理能力，也同新安全格局构建紧密相关。从概念层次来看，新安全格局并非具象化概念，而是颇具宏观色彩的统合型术语，强调多领域、多层次国家安全的总体性、系统性。尤其对“安全格局”的强调，意味着党和国家需要对不同维度、不同领域的国家安全进行合理规划。^②公共安全作为关乎百姓民生、社会稳定的安全治理领域，是新安全格局在公共安全治理领域的具象化表现，对于统筹发展和安全，厘清安全治理的关键环节和治理链条，夯实民生福祉基石都具有重要作用。^③公共危机决策是公共安全治理的逻辑起点和首要环节，要实现国家安全稳定，亟须将公共危机决策前置。一旦离开公共危机决策的系统化考量，新安全格局的构建便会沦为无源之水、无本之木。

新安全格局构建的内在需求将公共危机决策视为理解国家安全的逻辑起点，而其对“提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力”的实践要求则驱动着公共危机决策逐渐向高质量迈进。依据政策执行过程理论的观点，政策执行是个极为复杂的过程，其效果虽然受诸多因素影响和制约，但政策制定是否科学有效对政策执行效果至关重要。^④重大突发公共事件应急处置作为特殊情境下的政策执行行为，保障能力的提升与否同公共危机决策高质量紧密相关。作为构建新安全格局的实践要求，提升重大突发公共事件应急处置保障能力必然要着力推动公共危机高质量决策，即通过不同治理主体的多元参与、不同治理资源的协同配合，助力重大突发公共事件危机决策实现高质量提升。

（二）新安全格局与公共危机高质量决策的实践关联

“新安全格局”出自于我国第二份国家安全战略规划《国家安全战略（2021—2025）》。该文件明确指出，“新形势下维护国家安全，必须牢固树立总体国家安全观，加快构建新安全格局。”^⑤2022年10月16日，党的二十大报告首次以专章论述国家安全问题，提出“以新安全格局保障新发展格局”的重要阐述，并将公共安全纳入新安全格局的理解范畴之中。^⑥回溯国家安全的演化历程，新安全格局的提出并非一蹴而就，其中既包含着适应新的安全环境的思考与判断，也蕴藏着统筹安全与发展的思想和期待。

一是日益复杂的公共安全环境。进入新发展阶段，我国所面临的公共安全形势发生深刻转变。传统风险与非传统风险相互交织、自然风险与人为风险互相叠加、静态风险与动态风险彼此交融，增强了公共安全环境的复杂性、不确定性。^⑦二是开放包容的公共安全理念。与传统的安全风险应对理念有所区别，新安全格局不再拘泥于以往强政府弱社会、重救援轻预防的风险应对思路，而是善于采取开放式互动、全流程管理的公共安全风险应对路径。^⑧三是与时俱进的公共安全要求。在我国治理情境下，中国共产党始终是理解中国政治的理论密码，其之所以能够在艰难的复杂环境中长盛不衰，根本原因就在于

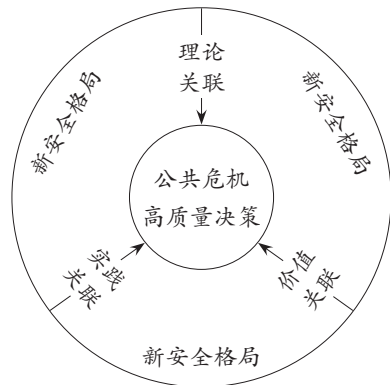


图1 新安全格局与公共危机高质量决策的关联认知

① 汪超、宋纪祥：《新安全格局下社区韧性理论的本土化建构路径》，《探索》2023年第6期。

② 陈始发、毕蕾：《新安全格局的理论内涵与核心要义》，《江西财经大学学报》2023年第3期。

③ 文宏、杜菲菲：《推动新时代城市公共安全治理》，《中国社会科学报》2021年4月6日，第A08版。

④ 丁煌：《政策制定的科学性与政策执行的有效性》，《南京社会科学》2002年第1期。

⑤ 《中共中央政治局召开会议》，《人民日报》2021年11月19日，第1版。

⑥ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》。

⑦ 钟开斌：《构建新安全格局：逻辑起点、理论指引与实践进路》，《人民论坛·学术前沿》2023年第19期。

⑧ 朱正威、高双、胡倩倩：《构建新安全格局的逻辑与路径》，《广州大学学报》（社会科学版）2023年第4期。

其能够因时而变、因势而动的韧性特质。^① 立足于新安全格局的时代背景，党和国家依据复杂环境的变化，对国家安全工作，尤其是公共安全工作提出了新要求、新任务。

公共危机决策作为公共安全治理活动的重要组成部分，新安全格局对公共安全的实践要求无疑也为推动公共危机高质量决策提供了基本理论遵循。然而，反思当前公共危机决策的实践理路，受传统政府决策思维的深刻影响，传统公共危机决策方式同新安全格局的内在要求依然存在实践张力，影响着公共危机决策的整体质量。一是经验化决策取向同制度化建设间的张力，即受传统行政决策模式的实践桎梏，公共危机决策多强调领导者的个人经验。这种颇具“人治”色彩的决策方式虽然在某种程度上有助于化解多元化复合风险，但缺乏制度约束的决策方式既容易导致难以承担的危害，也同新安全格局的制度化决策取向相背离。^② 二是封闭化决策同开放式决策间的张力^③，即由政府主导决策过程是传统公共危机决策的固有观念和主要模式，但受复合性风险、复杂治理情境等的深刻影响，这种基于单一政府主体的公共危机决策所展现出的信息局限、资源不足也导致风险应对不及时，亟须一种包括专家、公众等主体参与的开放式决策过程，以满足新安全格局下公共危机高质量决策的实践要求。^④ 三是决策手段落后同技术赋能间的张力。受制于传统人工信息搜集、数据分析的影响，情报的不及时、不完整不仅影响着公共危机决策的精准度和科学化，也同新安全格局的技术化需求相悖，这就需要积极采用数智化手段驱动公共危机决策的技术化、科学化。^⑤

（三）新安全格局与公共危机高质量决策的价值关联

构建新安全格局是党和国家有关国家安全的最新思考与战略判断。从广泛意义上考量，新安全格局是基于传统国家安全实践进路和现代复杂发展环境所做出的有关国家安全的系统化决策。这种全局性、体系化决策既强调国家安全理论演进的承继性、总体性，又强调国家安全价值内核的人民性，并不断将这种人民至上、生命至上的价值取向渗透到国家安全建设的各个领域。^⑥ 相比于传统国家安全格局，新安全格局最为突出的特征便是将公共安全纳入国家安全战略的通盘决策考量，这不仅映射出党和国家人民至上的决策立场，更试图通过社会治理共同体的理论建构来强化人民在新安全格局构建中的主体性作用。

公共危机决策是新安全格局在公共安全治理领域的逻辑起点，影响着非常态治理情境下的资源分配与利益格局。在非常态治理情境下，时间的紧迫性、资源的紧缺性驱使着应急系统在多重价值冲突和张力的条件下必须迅速做出价值选择，因为这种价值选择不仅影响着潜在的风险应对举措，更同社会成员的生命健康密切相关。^⑦ 新安全格局是针对国家安全的宏观决策安排，更是针对非常态治理情境所形成的决策考量。从整体性视角予以审视，其所蕴含的价值考量虽然涉及方方面面，但其中最核心、最重要的是人民安全^⑧，是一种将总体性、人民性的价值准则内藏于宏观决策安排的价值考量。这种价值取向不仅为国家安全的总体性推进提供前进方向，更为推动公共危机高质量决策提供战略指引。

相比于传统的公共危机决策模式，新安全格局对公共危机决策的价值指引主要体现在三个方面：一是始终将人民至上、生命至上的价值理念渗透到公共危机决策中。公共危机决策既是基于多重信息整合的思维判断过程，也是复杂化的社会价值分配过程。面对复杂化治理情境，将人民至上的价值理念置于多重价值考量的最前端，既是推动公共危机高质量决策的本来要义，也是新安全格局构建的内在要求。二是始终强调人民在公共危机决策当中的主体性作用。相比于传统安全格局，新安全格局更为强调社会

① 钟开斌：《百年来中国共产党应对风险挑战的基本历程与主要经验》，《改革》2021年第9期。

② 钟开斌：《应急指挥如何走向科学化》，《学习时报》2015年6月8日，第A6版。

③ 彭宗超、钟开斌、喻彤钰：《我国危机决策机制的转型特点与未来选择分析》，《中国行政管理》2005年第6期。

④ 陈玲、孔文豪：《信任、制度化与科学不确定性：新冠肺炎疫情危机决策中的专家参与》，《政治学研究》2022年第4期。

⑤ 胡亚谦：《大数据预测能力对公共决策的影响》，《东北大学学报》（社会科学版）2016年第3期。

⑥ 钟开斌：《新安全理念的逻辑架构阐释》，《社会科学辑刊》2023年第4期。

⑦ 容志：《组织应变力：中国共产党成功应对重大风险的理论解释——以抗击新冠肺炎疫情为例》，《探索》2021年第3期。

⑧ 汪超、宋纪祥：《面向新安全格局推进韧性安全城市建设》，《光明日报》2024年5月9日，第6版。

治理共同体在风险应对过程中的社会基础作用^①，其对“人人有责、人人尽责”理念的强调摆脱了传统公共危机决策过程中人民参与的被动性定位，为助力公共危机高质量决策夯实了社会基础。三是始终强调公共危机决策的实际效果由人民共享。公共危机高质量决策更加重视人民价值需求和现实诉求，建立在人民至上价值理念基础上的公共危机决策对于人民利益需求的反馈也更具有针对性、精准性。

三、新安全格局下公共危机高质量决策的逻辑理路

新安全格局是党和国家有关国家安全的系统化思考，其所蕴含的理论特质、实践要求以及价值导向不仅为重新理解公共安全治理提供了理论指引，更为推动公共危机高质量决策提供了理论依循。立足于新安全格局的理论视野，结合公共危机决策过程理论，分别从公共危机决策理念、决策认知、决策主体、决策方式、决策手段等维度深刻阐明新安全格局下公共危机高质量决策的逻辑理路，既有助于深度理解公共危机决策的理论意蕴，也有助于夯实新安全格局的公共危机决策基础（如图2）。值得明确的是，公共危机决策理念、决策认知、决策主体、决策方式、决策手段并非彼此独立的决策要素，而是相互联系、彼此衔接的决策过程。其中，决策理念是前提，决策认知是基础，决策主体是核心，决策方式是关键，决策手段是保障，要素间的协同配合共同铸就了公共危机的高质量决策。

（一）人民至上的公共危机决策理念

理念是行动的先导，一切有效的风险处置实践都需要高质量的公共危机决策理念来引领。在我国治理实践中，公共危机决策理念并非凭空产生，而是蕴藏在党和国家基于长期防范化解重大风险的治理经验而形成的国家安全观中。^② 新安全格局是党和国家在推进国家安全和社会稳定实践活动过程中逐渐形成的新型国家安全观。^③ 这种安全观念既超越了传统应急治理观视域下风险应对的治理局限，又强调将人民至上、生命至上的价值理念贯穿到国家安全治理的各个领域。公共危机决策作为新安全格局构建的逻辑起点，受新安全格局内在价值的战略引领，在推动不确定性风险应对过程中逐渐表现出人民至上、生命至上的理念表征。一是树立生命至上的决策价值目标。构建新安全格局的内在要求就是要统筹发展与安全，以满足人民日益增长的美好生活需要。面对不确定性风险的冲击，积极保障人民的生命财产、健康与安全，既是践行新安全理念的实际行动，也是公共危机高质量决策的本质要求。二是强化公众参与的决策主体定位。在我国政治体制中，政府虽然是公共危机决策的法定主体，但面对日益复杂化、不确定性的风险冲击，仅靠政府的单一决策参与往往力有不逮。构建新安全格局要求广泛动员全社会力量，这就表明公共危机高质量决策要摆脱传统危机决策过程中政府主导的治理局限，充分发挥公众在公共危机决策中的主体性作用。^④ 三是明确公共利益的决策成果共享。“一切为了人民、一切依靠人民”是构建新安全格局的内在价值追求，这种将人民性寓于新安全格局构建的价值考量为国家安全建设的最终目标指明了方向。作为新安全格局构建的重要环节，推动公共危机高质量决策就要瞄准公共利益取向的价值目标，让公共危机决策的最终成果满足人民日益增长的安全需要。

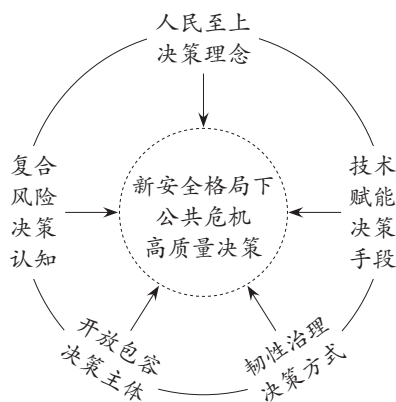


图2 新安全格局下公共危机高质量决策的逻辑理路

（二）复合风险的公共危机决策认知

正确认识决策环境，增强决策认知既是推动公共危机高质量决策的重要前提，也是当前国家安全工作的核心任务。新安全格局是党和国家针对不确定性决策环境所作出的有关国家安全工作的重大战略决策，其对安全内涵的理论把握很大程度上源于对安全风险的统筹式理解。伴随着现代化进程的加速推进，人类社会进入具有高度不确定性的风险社会时代，社会风险日益呈现出多样化、复合化特点。其

① 张贤明、段卓廷：《社会治理共同体：国家安全的社会基础》，《探索》2023年第3期。

② 颜德如、张玉强：《习近平应急治理观的生成逻辑、基本意涵及其重要价值》，《理论学刊》2021年第5期。

③ 钟开斌：《新安全理念的逻辑架构阐释》。

④ 万朝珠：《公共危机决策中的公民有序参与》，《行政论坛》2012年第4期。

中,既包括自然风险也包括人为风险,既包括静态风险也包括动态风险,倒逼着决策者对风险形成新的认知。从风险形态上看,社会风险的复合化状态日益显著。相比于传统的单一化风险,受现代化进程的深刻影响,政治风险与经济风险此起彼伏,传统与非传统风险层出不穷,国内风险与国外风险交织叠加,社会风险的复合化特征使得传统的公共危机决策模式难以应对,对公共危机决策提出高质量的决策要求。从时间序列看,社会风险的叠加效应不断彰显。各类“黑天鹅”“灰犀牛”事件的暴发既具有发生学意义的独立属性,又具有时空演化的叠加效应、链式传播特点,加剧了传统公共危机决策的防控难度。^①从空间序列看,社会风险跨界特征成为常态。社会风险溢出效应所引发的跨域属性不局限于单一属地、单一部门,甚至单一领域,而是在不断延展的基础上突破传统公共危机决策的属地局限、科层局限、认知局限,迫使传统公共危机决策向高质量迈进。

(三) 开放包容的公共危机决策主体

评估公共危机决策的风险应对效果,高质量的公共危机决策既非奉行程序主义的理论桎梏,也不遵循单一决策主体的闭门理念,而是强化多元治理主体在公共危机决策过程中的社会互动状态。^②从信息获取角度审视,与常规决策有所区别,公共危机决策多面临信息不充分、情报不完备的决策困境,由此仅凭单一决策主体来实现公共危机决策信息的完备性,推动公共危机高质量决策就显得捉襟见肘。从利益分配的角度深度考量,公共危机决策本身是公共价值重新分配的过程,一旦缺乏多元主体的共同参与、集体协商,势必造成公共利益分配的不均衡,进而影响公共危机决策的执行效果。从知识构成角度看,公共危机决策并非简单的程序主义过程,其中涉及多元化、复杂化的知识结构,既包括主要决策者的领导性知识,也包括专家代表所赋予的专业性知识,更囊括了人民群众所提供的朴素性知识,是多元治理知识不断碰撞、彼此融合的结果。^③新安全格局是党和国家针对国家安全复杂环境所作出的重大战略决策,其对安全环境的宏观把握本质上集合了信息、利益、知识的深度认识,这也为公共危机高质量决策过程提供了启发。由此,理解新安全格局下公共危机高质量决策,就不能简单停留在以往的程序主义范畴,而是应该以一种开放包容的态度,积极接纳不同治理主体的决策角色与功能定位,通过信息、利益、知识等多源流的融合与汇入打开公共危机高质量决策的“决策之窗”,提升风险应对的整体水平。

(四) 韧性治理的公共危机决策方式

决策方式是指决策者进行决策时综合运用各种资源的方式,公共危机决策则强调非常规治理情境下决策者风险应对的态度倾向。相比于常规性决策,公共危机决策通常面临着较为复杂的公共危机决策情境和价值选择。一是复杂多变的决策环境。受风险社会的深刻影响,社会风险的复杂化使得公共危机决策成为常态。二是决策目标的动态性。决策环境的复杂性、多变性要求决策者不能固守成规,要因时而变、因势而动,不断根据决策环境的发展变化对决策目标进行动态调整。三是决策信息的非对称性。主要决策者信息掌握的不完全性同风险承受主体信息的清晰性之间的不对称,影响着公共危机决策的科学性。四是公共危机决策程序的非结构化。受动态决策环境的深刻影响,公共危机决策就不能一味遵循常规决策的结构化程序,而需要打破常规的决策思路,以一种非常规的方式予以应对。^④这类复杂的公共危机决策情境无疑为非常规公共危机决策带来重重困境,影响着公共危机决策的整体质量。新安全格局是系统观念在国家安全领域中的充分运用,其要求以系统思维统筹治理多种安全风险。相比传统意义的安全范畴,新安全格局对安全的多元化阐释突破了既有安全探讨的狭隘理解,并通过拓展不同类型安全内容,统筹不同维度、不同领域、不同向度的国家安全。这种建立在统筹理念基础上的安全理解蕴含着韧性治理思维,为推进公共危机高质量决策提供方式支撑。

(五) 技术赋能的公共危机决策手段

互联网、大数据、人工智能等数智技术的飞速发展,推动了国家治理体系和治理能力的深刻变革。建立在数智技术基础上的国家治理体系通常具有两个特点:一是视数智技术为国家治理变革的“底座”,

① Pia-Johanna Schweizer, “Systemic Risks-Concepts and Challenges for Risk Governance,” *Journal of Risk Research*, vol. 24, no. 1, 2021, pp. 78-93.

② 唐钧、田雯:《中国式现代化视域下的公共危机决策:难题分析与应对策略》,《北京行政学院学报》2023年第5期。

③ 王礼鑫:《公共政策的知识基础与决策权配置》,《中国行政管理》2018年第4期。

④ 王丽、廖发兰:《基层领导在危机决策中的“弹性”与“韧性”探析》,《领导科学》2013年第5期。

将国家治理活动寓于数智技术的时代背景之下。二是将数智技术看作国家治理变革的工具，依托数智技术为国家治理赋能，提升国家治理效能。作为国家治理活动在安全领域的最新阐释，新安全格局要求更加注重科技赋能，实质上是在充分认识数智技术在国家安全领域所展现的“放大效应”“倍增效应”基础上，融数智技术的信息捕捉优势、信息汇聚能力、资源延展效应于国家安全体系建构中，以技术赋能驱动国家安全治理效能的稳步提升。相比于建立在人工治理手段基础上的国家安全风险防范工具，这种建立在数智技术基础上的风险防范思路凭借技术的超时空优势、资源链接特点锻造了国家安全治理的技术思维，并以“吸纳-渗透”的方式贯穿到公共安全治理过程中。公共危机决策作为公共安全治理活动的逻辑起点，其对信息的整体把握能力、资源的整体调度能力无疑有着更高的要求。依托于新安全格局所赋予的技术思维和资源统筹能力，将有助于摆脱传统人工决策手段的治理局限，增强公共危机决策的信息聚合能力、资源配置能力，助推公共危机高质量决策。

四、新安全格局下公共危机高质量决策的实践指向

风险社会的到来使得社会风险逐渐趋于常态化，由此所引发的公共危机决策就在风险应对过程中显得尤为重要。有鉴于此，立足于新安全格局，需要在充分把握新安全格局下公共危机高质量决策逻辑路径基础上，着力提升公共危机决策质量，以增强公共安全风险的应对能力和水平。

（一）坚持人民至上：明确公共危机决策的人本价值取向

坚持人民至上、生命至上的人本价值取向既是构建新安全格局的本质要求，也是着力推动公共危机高质量决策的应有之义。习近平总书记强调，“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系。”^①作为新安全格局构建的重要环节，推进公共危机高质量决策，就要始终明确公共危机决策的人本价值取向。一是要树立人本主义的公共危机决策价值追求。公共危机决策伴随着外部环境不确定性变化而产生，其所要追求的是对复杂性治理情境的积极应对与有效回应。在我国独特的治理情境中，人民日益增长的美好生活需要已然超越简单化、程序化的风险应对，由此所引发的公共危机决策则是不断满足人民的非常态需要，以增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。二是要积极培育公众参与的公共危机决策主体意识。与传统安全格局相比较，新安全格局更加重视人民的主体性作用，这就启示公共危机高质量决策要改变传统公民被动参与的主体定位，通过公民意识的积极培育来增强其在公共危机决策中的主体意识、责任意识，进而提升公共危机决策质量。三是要强化公共危机决策的公共价值取向。同常规性决策类似，公共危机决策是对非常态治理情境的积极回应，这就预示着公共危机高质量决策不仅要注重历时态下人们的临时性安全需要，更要从长远角度出发，以公共价值为导向积极回应人民的长远利益和现实需求。

（二）扎实调查研究：增强公共危机决策的风险认知能力

了解风险、认知风险，充分把握社会风险的风险认知规律既是理解新安全格局构建的首要前提，也是推进公共危机高质量决策的内在要求。要增强公共危机决策的风险认知能力，就必须扎实调查研究工作，拉近社会风险信息同公共危机决策的治理距离。一是基于现场调查的社会风险信息获取以掌握风险演变态势。从决策质量的角度考虑，公共危机决策受时间、情境等因素的制约，对社会风险信息的来源、渠道比常规性决策的要求更高，因为它往往决定着承灾体的生命健康和财产安全。只有积极深入现场、充分掌握公共危机事件的发展特点、演化规律，才能对社会风险有更加完整清晰的认识，进而增强公共危机决策的风险认知。二是基于持续调查的社会风险经验累积以强化风险识别能力。伴随着现代化进程的加速演进，社会风险的复杂化超越简单化的决策思路，“走马观花”式常规调查已然难以对复杂性风险进行及时、精准识别，这就需要公共危机决策者形成调查研究意识，通过社会风险经验的渐进累积以不断提升社会风险的识别能力。三是基于深度调查的风险知识融合以提升风险研判能力。简单化、片面化的风险调查通常难以对日益复杂的社会风险演化规律进行深刻把握，这就需要综合利用数智技术、深度访谈等工具对突发性危机事件进行深度考察，通过不同类型风险信息、知识的融合来增强公共危机决策者的风险综合研判能力，为未来突发公共危机决策提供经验累积。

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

（三）重视人心凝聚：强化公共危机决策的主体作用

新安全格局构建所蕴含的人民性理念，不仅为公共危机高质量决策提供价值引导，更强化了多元治理力量在推动公共危机高质量决策过程中的主体性作用。一是要重视党在公共危机决策过程中的领导作用。在我国独特的治理情境中，中国共产党领导始终是中国特色社会主义的本质特征。^① 面对不确定性风险的冲击，要充分发挥党在公共危机决策中总揽全局、协调各方的领导性作用，以党的政治领导力、组织凝聚力共谋决策智慧，凝聚决策共识。二是要重视政府在公共危机决策过程中的主导作用。依据我国宪法规定，各级政府既是同级人民代表大会的执行机关，也是下级政府机关的决策机关。面对复杂性风险的冲击，各级政府既要未雨绸缪、科学指挥，也要积极搭建平台，动员不同治理主体广泛参与。三是要重视专家学者在公共危机决策过程中的专业作用。专家由于其精深的专业性知识使其能在公共危机决策中扮演着复合型角色，并能为公共危机决策提供科学支撑。^② 公共危机决策是个较为复杂的知识互动过程，涉及不同领域知识结构的优化与重构，这就需要充分发挥不同领域专家学者的知识性作用，增强公共危机决策的专业性。四是要重视公民在公共危机决策过程中的基础性作用。除了专家性知识，公众所表现出的朴素性知识在助推信息沟通、增强决策信任方面也发挥着重要作用，这就需要积极发挥公众的危机决策角色，以增强公共危机决策的科学性、民主性。^③

（四）树立韧性思维：形成公共危机决策的协调惯性

风险环境的多变性、复杂性考验着传统公共危机程序化的决策方式，也驱动着公共危机决策方式的深刻转型。新安全格局基于复合性风险所形成的安全内涵拓展则蕴藏着灵活机动的韧性治理思维，为公共危机高质量决策提供理念支撑。要推动公共危机高质量决策，亟需将这种韧性思维嵌入公共危机决策全过程，提升公共危机决策的协调惯性。一是构建网状结构的公共危机决策信息网络。信息是公共危机决策的重要因素，但受政府部门间条块分割、政府与社会互动不足等因素的影响，社会风险信息的碎片化、片面化影响着公共危机的决策质量，这就需要打破不同参与主体的信息壁垒，通过决策信息网络的构建加强不同决策信息的交流互动来增强公共危机决策信息的冗余性，以提升公共危机决策整体质量。^④ 二是形成权变冗余的公共危机决策治理结构。受复杂性、动态性社会风险的影响，政府主导的公共危机决策治理结构逐渐暴露出决策能力不足或者风险决策失灵问题，这驱动着公共危机决策治理结构由传统的科层制结构向统分结合的网络化结构转型。三是建立综合协调的公共危机决策程序。相比于常规性决策，复杂化的公共危机决策环境影响着决策目标与价值选择，仅靠程序化的风险应对方式难以及时应对日益复杂化的社会风险，这就需要综合程序化决策和非程序化决策的优势，综合应对不断变化的社会风险。

（五）强调科技赋能：增强公共危机决策的治理效能

伴随着大数据时代的到来，数智技术愈来愈成为推动国家治理变革的重要工具。新安全格局要求充分强化数智技术在国家安全治理能力提升方面的赋能作用，其所蕴含的技术性思维为公共危机高质量决策提供了实践指引。一是重视培育公共危机决策的技术理念。大数据、互联网、人工智能等数智技术的飞速发展驱动着国家治理的深刻变革，其不仅为公共危机决策带来数智观念，更成为决策的重要技术依赖。尤其伴随着风险社会的到来，仅仅依靠传统人工手段推进公共危机高质量决策已然力有不逮，这就需要不断适应数智社会的技术性思维，将这种技术理念嵌入公共危机决策全过程。二是不断强化技术在公共危机决策过程中的信息优势。信息是公共危机高质量决策的基础和前提，一旦缺乏完备有效的信息，公共危机决策就不可避免地陷入治理无效的现实窘境。数智技术最为突出的特点就是其本身所赋予的数据互联、信息共享能够快速有效地实现对不确定性风险的信息感知、信息捕捉、信息分析及信息传递，进而通过信息的整合与汇聚来增强公共危机决策的研判分析能力。三是不断深化数智技术在公共危机决策过程中的效率优势。相比于常规决策，公共危机决策更强调在有限时间内形成对不确定性风险的

① 习近平：《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》，《求是》2020年第14期。

② 文宏、杜菲菲：《专家参与危机决策何以可能：基于能力落差框架的分析》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2023年第5期。

③ 张建荣、余玉花：《论公共危机决策中的信任问题》，《理论与改革》2010年第2期。

④ 陈晓剑、刘智、熊宇：《基于危机信息的公共危机决策治理结构安排》，《科学学研究》2008年第2期。

监测、预警与研判。数智技术所具备的超时间、跨空间特征有助于实现公共危机决策流程的压缩与重叠，进而增强公共危机决策质量。

五、结论与讨论

现代性孕育着稳固，而现代化进程却滋长着动乱。^① 伴随着现代化进程的加速演进，我国已然步入风险社会。社会风险的常态化不仅将公共危机决策置于应急管理的最前沿，更驱动着传统的公共危机决策迈向高质量发展阶段。然而，通过梳理公共危机高质量决策的研究进路发现，基于实证导向和理论推演所形成的决策研究虽然有助于推进公共危机高质量决策，但由于对数理模型的高度重视以及社会性因素的碎片化理解，也逐渐将公共危机高质量决策研究引入“伪科学”的理论泥淖。新安全格局作为党和国家有关国家安全的系统化思考与理性研判，其所蕴含的理论内涵、实践导向及价值理念为公共危机高质量决策提供了理论指引。有鉴于此，在新安全格局的理论指引下，通过人民至上决策理念、复合风险决策认知、开放包容决策主体、韧性治理决策方式、技术赋能决策手段的理论建构，深入探讨了面向新安全格局的公共危机高质量决策的理论意蕴，这不仅有助于夯实新安全格局下公共安全治理的决策基础，也有助于推进公共安全治理现代化进程。

从基本特征来看，新安全格局下公共危机高质量决策绝非韦伯意义上的“理想类型”，也非通俗理念下的政治考量，而是实现了政治权力、民主诉求以及科学知识的相互融合。回溯传统意义上的公共危机决策过程，公共危机决策经常面临政治知识、民主知识以及科学知识的碰撞与冲突^②，而三者内在需求的不平衡不仅难以形成高质量的危机决策，更会因决策失灵而引发复合风险。^③ 新安全格局作为党和国家聚焦国家安全的战略思考，其所蕴含的统筹性思想为理解公共安全提供了更为宽广的理论视角，更为公共安全治理提供了方法论指导。作为公共安全治理的逻辑起点，公共危机决策关乎着新安全格局的构建，而新安全格局所内生的统筹性思想也为平衡政治知识、民主知识、权力知识提供方法论指引，打破了传统危机决策过程所衍生的内在张力，助力公共危机决策提质增效，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

（责任编辑：陈 果）

① 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，北京：华夏出版社，1988年，第5页。

② 董石桃：《寻求专业性与政治性的互动及平衡——中美专家参与决策的价值取向》，《政治学研究》2017年第4期。

③ 于峰、樊博：《重大公共事务决策级联风险的跨空间治理框架》，《中国行政管理》2021年第7期。