

中图分类号: D669 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176 (2021) 06-004- (11)

# 方案导向的非常规公共事务治理

## ——以中国早期抗击新冠肺炎疫情为例

李瑞昌 侯晓菁

(复旦大学, 上海 200433)

**摘要:** 一般而言, 公共事务治理遵循的是“难题—目标—方案—结果”导向的常规路径。这种路径隐含了两个前提: 一是难题清晰, 二是方案简单、且有多个可供选择。然而, 面对棘手难题时, 这两个前提时常都不存在。通过反思常规公共事务治理路径, 提出方案导向的非常规公共事务治理路径。非常规公共事务治理是指针对由多个相互关联的不同类型难题复合在一起的棘手难题, 可行的治理路径是在发现难题和解决难题之间来回摆动, 从可行方案出发先解决部分难题、留下部分难题, 等待新的机会, 持续对难题降维, 逐渐将棘手难题分化为简单问题, 最终实现较优的治理结果。以中国早期抗击新冠肺炎疫情为案例, 分析发现, 方案导向的非常规公共事务治理是应对突发公共卫生危机的有效路径之一。

**关键词:** 治理; 公共卫生危机; 棘手难题; 方案导向

经济社会的快速发展, 导致公共事务治理的难题 (problem)<sup>①</sup> 不断涌现, 这些难题没有良好的解决办法, 且处理起来非常棘手。因难题具有无数未准确定义的原因, 也很难理解其为何产生, 难题的原型建构和难题的发展结局具有不确定性和难预测性, 故被学术界称为“棘手难题” (wicked problem)<sup>[1]</sup>。棘手难题跨越了多个政策空间和社会域, 具有社会性和科学性两个不同的侧面。学者们普遍认为, 棘手难题几乎是不能彻底解决的, 因为这些难题存在于一个相互关联、相互重叠的空间中, 全面、完整和有效的方案难以产生。面对棘手难题构成的复杂公共事务, 政府如何行事才能治理好非常规公共事务呢?

本研究的案例单元是“非常规公共事务”, 以中国应对新冠肺炎疫情过程中所采取的方案及治理路径创新为研究对象。新冠肺炎疫情是具有科学和社会两重属性的棘手难题, 即具有科学不确定性和社会危害性, 其中科学不确定性是根本属性, 是非常规公共事务治理难题。非常规公共难题治理包含难题识别、目标、行动、方案以及结果等关键要素。在抗击新冠肺炎疫情过程中,

收稿日期: 2020-04-29

作者简介: 1. 李瑞昌 男 (1973— ) 复旦大学国际关系与公共事务学院教授

2. 侯晓菁 女 (1992— ) 复旦大学国际关系与公共事务学院应急管理研究中心研究助理

中国政府采取了“封城”, 人员限行, 在全国范围内调配人、财、物等方案投入抗疫, 打了一场人民战争、总体战和阻击战, 减少了社会危害, 避免其演化为持久的社会危机, 探索出了一个方案导向而非难题导向的非常规公共事务治理模式。

## 一、文献综述与分析框架

### 1. 文献回顾

以难题为导向 (problem-orientated) 被认为是实践工作的基本思维方式, 也是政策研究的逻辑起点。大量政策研究的文献聚焦于“以难题为中心”的政策探讨上, 杜威曾提出公共政策是聚焦于“公众及其难题”的<sup>[2]</sup>, 拉斯韦尔所说的“政策定位”也是以难题为中心的。安德森提出政策是一个或一组行为者在解决它们所关切的难题或事务时所致力的一种有目的的行动过程<sup>[3]</sup>。总之, 从难题出发研究决策方案成为政策出台的起始之处。

以难题为导向的政策研究的第一步是认识难题, 即清晰、明确地界定难题是什么, 以及在众多难题中哪些难题得到了公共官员的关切。而要认识难题, 首先需对难题进行分类, 以便明确难题的类型, 如公共难题与私人难题<sup>[4]</sup>、科学工程难题与社会难题、驯良难题与棘手难题等<sup>[5]</sup>。其次是识别难题, 即由专家或者官僚识别, 并由他们认定难题的性质<sup>[6]</sup>。再次是寻找难题的生成逻辑, 从政治、经济、社会、科学、体制、机制等各方面来寻找难题成因<sup>[7]</sup>。最后环节是拟定难题解决方案, 即根据难题的类型、性质和成因, 寻找解决难题的途径<sup>[8]</sup>。

以难题为导向的政策顺利出台, 需有四个理想条件: (1) 难题定义清晰, 有明确的, 稳定的难题陈述; (2) 方案简单且有一套替代性的解决方案; (3) 有评估解决方案对或错的客观标准<sup>[9]</sup>; (4) 以实现“满意”和“最佳”结果为出发点, 要求为难题寻找最优解决方案。如果符合这四个基本条件, 政策制定就遵循了一条“难题—目标—方案—结果”的路径 (见图 1a), 也被称为常规难题的政策制定。

然而, 多数的难题并不能满足上述理想条件, 要么难题难以清晰陈述, 是棘手难题; 要么, 难以设置出一套完备的答案, 需要多套完全不具有共识性的方案; 要么, 找不到合适的评价标准, 无法判断方案的优劣性; 要么, 每个方案都包含了负面影响, 难以寻找到最完美的结果。正如西蒙所言, (1) 行为主体不具备对每种决策结果的完备知识和预见, 人们对后果的了解总是零碎的, 不确定的; (2) 决策的结果产生于未来, 这种对未来价值的预见性是不完整的; (3) 备选方案总是不完备的<sup>[10]</sup>。如果将难题导向的理性决策思维用于复杂的、跨界的、非常规公共难题治理时, 则会产生不稳定结果, 或出现难题难以治理的消极论断<sup>[11]</sup>。

为此, 本文提出从“难题导向”转向“方案导向”, 开展连续性尝试和适应性管理。以不断学习与机会驱动的方式, 在寻找难题解决方案和认识难题的迭代过程中理解难题, 应对难题复杂性<sup>[12]</sup>。通过反复的小胜 (small wins), 从而实现非常规公共难题的可持续性和渐进式治理<sup>[13]</sup>。

### 2. “方案引导难题”模型构建

风险社会使社会难题愈来愈棘手, 比如, 公共卫生突发事件, 其发生的原因、演变、影响和结果很难用现有的科学知识准确研判, 具有科学不确定性。同时, 难题的解决也会受时间和资源约束, 政府等治理主体需在极短的时间内做出应急决策, 寻找现有资源条件下的可行性解决方案, 并建立共同的理解, 达成共识。再者, 非常规治理情景中还存在政治不确定性: 一是决策过程中的行为体或机构的多样性加剧了难题解决的客观复杂性。二是行为体的不同利益观或价值观, 促使他们对难题的性质和如何处理难题会产生主观分歧。三是制度安排、群体行为、意识形态、难题历史、媒体偏见等外加因素, 使一致性行动变得困难。正如朔恩和雷恩所言: “发展更

为全面的、专门的科学知识，并不能解决现代社会中的许多政策难题。这些社会难题的解决是建立在相互竞争的价值框架中，而非由科学知识的差距所引起。”<sup>[14]</sup>

在非常规治理情景和难题无法认识的前提下，棘手难题的解决采取渐进（Muddling Through）的方式似乎更可行，即先选择现实可行的方案，在方案实施中理解难题，密切关注方案的实施结果，随时准备应对方案的成功和失败，不断进行适应性调整<sup>[15]</sup>。这一过程是“方案引导难题”的过程（见图1b），由于难题的不确定性，人们无法在最开始全面地理解难题，明确地界定难题，“难题—目标—方案—结果”的路径①不可行，只能在方案的制定和执行中进一步理解和发现难题，这一过程是通过方案对难题进行分解和降维，不断深化对难题的认识，再形成新的应对方案，遵循的是“方案—难题”的路径②。在不确定性条件下，解决方案不再是追求最优结果，而是强调约束性条件下的方案可行性，先部分地应对难题，实现“小胜”，即实现“具体的、可完成的、可达成的中等重要性结果”<sup>[16]</sup>；然后在方案实施过程中再认识难题，并等待新的难题解决时机，从而实现对非常规难题的渐进式治理。



图1a 常规难题解决路径

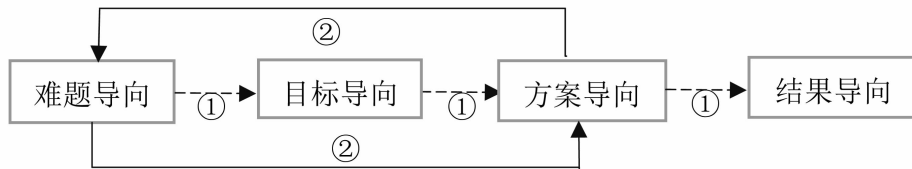


图1b 非常规难题解决路径

## 二、“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架

在时间和资源约束下，知识库和信息的差距使人们无法在对难题完全理解的基础上形成明确的目标和完美方案，也无法根据结果的预测和反馈来发现新难题；而只能根据有限资源，先形成“非最优却最可行”的方案解决部分重要难题；在方案实施中认识难题，并发现新的难题，再形成新的应对方案，难题发现与方案出台随着约束性条件的变化而不断迭代。这种“方案导向”的非常规决策思维，可定义为：非常规事务难题的治理情景中，在时间和资源约束下，难题具有科学不确定性和政治不确定性，人们可以先解决部分重要难题，对难题降维和渐进式治理取得反复“小胜”，从而推动对难题的再认识并生成新的应对方案，使棘手难题的渐进式治理变革成为可能。“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架阐释如下：

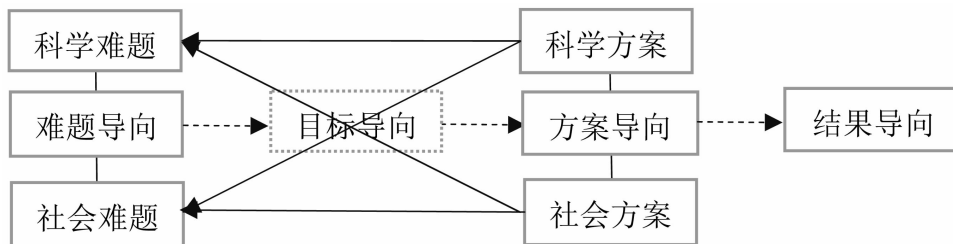


图2 “方案导向”的非常规公共事务治理分析框架

### 1. 框架的构成要素

“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架以“方案”和“难题”为主要构成要素, 具体分为“科学方案”“社会方案”“科学难题”和“社会难题”。所谓科学难题是指这类难题要通过明确的科学知识识别、认定和解决, 具有客观性。所谓社会难题是指这类难题由社会运行不良而产生, 具有相当主观性。科学方案是指科学发明或技术创新所带来的解决手段。社会方案是指通过社会管控和社会治理措施而形成的政策手段。科学难题与社会难题时常关联在一起, 甚至互为因果。科学难题会引发社会难题, 社会难题也会催生出新的科学难题。科学方案与社会方案也时常紧密相连, 相互支撑。有些科学方案可能会导致已有的社会方案失效, 当然, 有些社会方案也会导致科学方案难以推广使用。

与难题导向的常规公共事务治理不同的是, 方案导向的非常规公共事务治理可能不会完全遵循科学方案解决科学难题、社会方案解决社会难题的固有逻辑; 可能会出现用科学方案解决社会难题, 而社会方案应对科学难题的情况。之所以出现这种被认为“错配”的逻辑, 原因在于两个方面: 一是社会方案往往是经验累积, 容易生产且易于执行; 二是科学难题不易被认识或不易找到科学方案。认识和解决科学难题需要科学证据, 科学证据本身具有不确定性, 这是科学决策面对的最大挑战。对于公共事务治理者来说, 如果承诺解决某一棘手难题, 就必须面对科学难题发现和解决时间长, 解决棘手难题的绩效目标难以实现等多重压力; 否则政府会因此面临失信的危机, 于是, 选择社会控制方案就相对容易多了。

### 2. 框架中的影响变量

“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架的关键变量包括: 难题性质、情景约束和资源条件。

首先, 难题性质。根据难题的复杂性、不确定性和多元性等性质, 可以将难题分为常规公共事务治理难题和非常规公共事务治理难题, 常规公共事务治理难题的复杂程度低, 难题的定义和解决方案清晰可得, 动态变化性弱, 利益主体间容易就难题的界定、目标设置达成共识, 并可以通过专业、理性判断, 选择出“最优解决方案”。但非常规公共事务治理难题的复杂程度高、定义难题和解决方案不清晰, 且具有动态不确定性; 如若遵循“难题导向”的思维, 在模糊中定义难题, 设定目标, 可能会导致难题定义的偏差, 无法找到最优解, 甚至延误难题解决的时机。所以, 只能选择“方案导向”, 迂回地应对难题, 在方案实施中, 渐进地认识难题。

其次, 情景约束。根据做出行动的时间长短, 公共事务治理的情景可以分为非紧急状态和紧急状态。非紧急状态中, 政府可以在较长的时间范围内充分地认识难题, 更全面、理性地分析难题; 紧急状态下, 政府需要采取即时行动, 缺乏认识难题和理解难题的时间空间。因此, 在紧急状态下, 公共事务治理时常面临时间约束、科学不确定性和政治不确定性。时间约束是指非常态情景下, 棘手难题解决的时间紧迫性, 以及随时间发展, 难题表现出的不确定性。科学不确定性是指解决问题的政策专家、学者知识库本身的差异和科学知识的不完善导致对难题认识不清。政治不确定性是指, 参与难题解决的行为体和组织的多样性会产生不同的价值观和利益分歧, 制度安排、意识形态、利益偏好等会给难题带来更程度的不确定性或政策模糊性。时间约束加剧了科学不确定性和政治不确定性的影响, 形成复杂的情景约束。

认识科学难题是时间耗散的过程, 解决科学难题是漫长反复试验的过程。从科学假设的证实或证伪开始, 直到一门成熟的、固定的, 有既定的方法论和支持技术的科学出现, 并不是一蹴而就的。时间约束会放大科学的不确定性, 导致目前看似科学的解决方案在未来的贴现率变高, 后果的半衰期变长。同理, 在时间约束下, 解决社会难题也只能采取历史经验积累而得的社会方案。在难题理解过程中, 受社会复杂性、短期与长期利益的平衡、利益相关者态度不确定性等因

素影响,加上解决难题的知识库本身不完整、知识差距大以及信息难获取等原因,认识棘手难题的时间总是短缺的。时间的紧迫性没有为非常规公共事务治理留下充足的循证空间,对难题的社会面认识和理解也都是片面的,甚至是拘泥于表象的。所以,在不完全的信息资源条件下对难题的片面认知,只能寻找先前应对难题的经验,并快速做出应对决策,这种临时性的政策方案缺乏对棘手难题全面系统考量。

再次,资源条件。资源条件是在难题解决的非常态治理情景中影响方案可行性的具体资源,包括人力、财力、物力、知识水平以及信息资源。资源条件是影响“方案导向”非常规公共事务治理的重要变量,行政组织能力是“方案导向”非常规公共事务治理的中介变量。因为,解决难题的资源条件往往会因不同的政治环境、制度体系、行为体偏好、社会经济和文化等而呈现出差异性。但资源本身并不一定构成解决难题的能力,也不能直接提高解决方案的可行性,而只有较高的行政组织能力才能将资源与难题联系起来<sup>[17]</sup>。

其一,棘手难题存在于一个相互关联、相互重叠的难题空间中,增加了政治和社会复杂性,助推了解决棘手难题的资源不确定性和差异性。基于资源理论,隐性资源和显性资源都是在特定环境存在的,很难模仿,短时间内也很难生产。其二,公共组织在面对非常规难题时,必须具备整合资源或将资源转化为理想效能的行政能力。如果能发现更小、更容易实现的非常规公共事务治理难题的解决方案,行政能力强的组织就可以利用现有的资源制定更有效的应对策略。相比之下,行政能力不足可能导致资源无法集中化,难以将有限资源应用于特定难题的应对中。在“方向导向”的非常规公共事务治理中,允许人们将难题的不同层次或不同方面分开,从而形成难题在有限资源条件下的解决方案。在方案导向中,可以将棘手难题的整体概念分解为更具分析价值的难题单元,通过多个难题知识框架来理解难题,除统一的认知框架外,知识也具有不可通约性和不相容性,方案也可能是由部分矛盾组成的。但总体上看,在资源约束下选择可行性方案是一种可治理思维的体现,行政能力强的组织通过行政高度集中的快速响应能力提高资源的整合能力和配置能力,把工作重点放在棘手难题的可管理面和可控制面上,先解决部分难题单元,同时为另一些难题单元的解决争取时间。当然,为避免多行为主体集体行动的困境,行政能力强的组织还可以为难题的解决方案选择提供更多经济、监管和资源上的支持,因此,一个强有力的整体性政府在非常规公共事务治理中是必要的。

### 3. 框架的运作过程

“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架是在“方案”和“难题”中不断迭代运作的过程,因为非常规公共治理难题具有动态复杂性,认识难题和理解难题的知识库总是不完整的,解决方案的资源供给也是有限的,所以发现难题和应对方案会不断地迭代。

首先,非常规公共难题治理的特殊之处在于对难题的定义是从渐进应对难题角度出发,而非彻底解决难题的角度,遵循的是行动主义范式,治理方案的制定是一个渐进式的改进和修正过程。常规公共事务治理难题的政策制定过程中所运用的总揽式的、纯理论的推理演绎方式站不住脚,因为棘手难题解决者无法预知全部可供选择的方案,这就要求政策专家需要结合非常态情景中的社会经济背景采取连贯性和适应性行动,而非在理解难题之后再行方案选择。

其次,对非常规公共难题的理解和发现过程包括未知的、不清楚的或隐藏的因果关系。每一种形式的未知在历史上都是特定的,这种未知与不确定性产生于特定的制度背景下,并通过积极的行为选择随时间的推移而持续演进。<sup>[18]</sup>非常规公共难题所涉及的行动者跨越不同的知识领域,或者说难题的知识关联性本身就要求跨学科的、整合性知识才能更好地认识难题,但跨学科之间的合作不是在短时间内一次促成的,知识的差距往往导致理解上的偏差,需要长期的协作与知识的共同生产,所以,一次性就能科学准确界定难题和解决难题总是不现实的。

最后, 非常规公共难题的动态复杂性表明, 难题不可能一次性做出准确决策, 更不能一次性理清所有难题谱系, 需要先应对难题中较容易且重要的部分, 并结合资源的持续生产和创新策略来适应变化的难题环境, 降低约束, 同时, 在方案的实施中进一步加深对难题的理解和认识, 并针对难题的变化采取灵活性的应对方案。比如, 知识、信息、人力、物力、财力等资源往往在紧急状态下出现挤兑现象, 生产与供给不足, 在有限资源下只能选择暂时可行的解决方案, 在方案实施中, 可能会发现新的难题, 而资源生产与供给也意味着会生成新的难题解决机会。所以, 难题与约束条件的相互适应意味着发现难题和应对方案会不断迭代, 对难题的理解程度会随着迭代次数的增加而不断深化<sup>[19]</sup>。在资源不足的非常态情景下, 策略式地选择可行性方案临时应对难题, 从一定程度上可以达到降低难题的动态复杂性和不确定性的效果。

#### 4. 框架的适用性

“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架适用于分析非常态情景下公共难题的治理, 主要针对受时间和资源约束下的公共治理难题(比如威胁社会经济安全的重大公共卫生危机), 不包括常规公共事务治理难题(比如社区犯罪)和非常规公共事务治理中的非紧急难题(比如气候难题)。公共事务治理中最棘手的往往是具有突发性、紧急性, 且具有高度不确定性、复杂性的系统性公共难题, 这类难题受到难题本身、时间和资源的多重约束, 难以在常规公共事务的治理框架下进行科学研判, 只能在发现难题和解决难题之间来回摆动, 从可行方案出发解决部分难题、留下部分难题, 等待新的机会, 对难题降维, 逐渐将棘手难题分化为简单难题, 最终实现较优的治理结果。

### 三、案例简述与分析

新冠肺炎疫情暴发之后, 随着事态的演进, 其不确定性和风险性不断增加, 挑战中国乃至全世界的公共卫生事件应急响应能力。中国在应对疫情上, 打响了疫情防控的人民战争、总体战和阻击战。疫情应对初期, 通过传统隔离为主的非医疗干预措施, 以流行病学调查为核心的排查、核酸检测等措施, 以及分级分类分流的方式安排发热门诊, 救治患者, 以严格的社会管控方案遏制疫情蔓延, 发挥中国的制度优势, 联防联控, 举国上下迅速动员, 调配资源。医院、科研机构、专家、学者等发挥专业机构和专业知识优势, 发布、调整诊疗方案, 开展流行病学调查、药物研制、疫苗研发等科学工作。工商企业、社会组织等主体也积极投入抗疫战, 生产紧缺医疗物资, 开展社会援助。充分展现了以效果为核心, 以方案为导向的疫情防控思路, 通过不断理解难题和应对方案调整, 形成解决方案之间的迭代过程, 建立了新冠肺炎疫情防控的方案链, 有效地遏制了疫情持续扩散, 也为全世界其他国家抗击疫情赢得了时间, 提供了经验。

#### 1. 新冠肺炎疫情防控的不确定性

科学不确定性主要表现为, 专家对新型冠状病毒这一新事物的认知一开始存在知识上的差距, 认识不到位, 以流行病学调查为核心的病毒来源、宿主、传播途径、传播特点、诊疗方案等一时无准确定论。随着科学研究工作的深化, 人们对新冠肺炎疫情的认识在不断调整。新冠病毒在流行病学中是一个新事物, 专家对新冠病毒的认识需要一个较长的科学研究过程和更多的科学证据, 科研部门和科学家需要用事实数据确定地回答这些科学难题。

此外, 行为主体的多样化和利益分歧导致政治不确定性风险增加。疫情暴发初期, 不同行为体形成统一协调的行动存在困难。同时, 不同行为体的利益判断和偏好选择会导致行为偏差。

#### 2. 以方案导向的棘手难题治理秩序

根据新冠肺炎疫情扩散进程和中国政府行动的基本路径, 可以发现中国采用了“方案导向”

行动策略,有效减少了这一棘手难题的不确定性,阻止了突发公共卫生事件演化为持久的社会危机。根据中国新冠肺炎疫情发展的难题特征与应对方案选择,进一步抽象,简化、提炼出了新冠肺炎疫情防控的难题认定与解决方案的简化分析框架(见表1)。下文将根据此框架进行案例分析和经验总结。

表1 新冠肺炎疫情防控的难题认定与解决方案

		难 题	
		科 学	社 会
方案	科学	新冠病毒 预防:疫苗 治疗:多种医疗手段	恐慌 预防:科学素养 治疗:医生照护
	社会	病毒会人传人 预防:隔离 治理:信息发布、知识宣传	停滞 预防:物质储备 治理:对口支援、社会救助

#### (1) 科学方案—科学难题

尽管已经认识到引发疫情的是新型冠状病毒,但是对病毒本身这一科学难题认识依然不清楚,包括它的来源以及变异规律,因此无法找到特效药物和特效疫苗,故而也就无法寻找到击退疫情最科学的方案。于是能选择的科学方式有:根据症状检测和确诊病例,依托现有的医疗手段最大程度挽救确诊病人的生命,早期应对过程中,前后共发布了七版治疗方案。与此同时,加快检测方案优化、中药西药结合共同开发治疗新药,加速疫苗研发等,以应对具有不确定性的新型冠状病毒这一科学难题。

#### (2) 科学方案—社会难题

虽然对新冠病毒认知还不深,但是,社会对新病毒的恐慌已经伴随着各种流言和谣言蔓延开来。恐慌往往来自无知,提高普通民众科学素养才是消除恐慌的根本途径。同时,对于已经感染新冠病毒的患者实施医疗照护,减低他们对新型病毒的恐慌才能让其恢复信心和身体康复。因此,按照“四集中”和“四应四尽”原则,采取了对四类人员进行集中隔离和收治,使病例的确诊从速,排除疑似从严。轻症患者分级早收治,重症患者送到指定医院,轻症患者分流到方舱医院等疫情防控措施。加强疫区的医疗技术支持,秉持“没有一个生命可以被放弃”的原则,将气管插管、俯卧位通气,ECMO,CPKP救治等先进技术用于新冠肺炎救治。这些措施不仅给感染者有了更好照护,而且也给疫区民众更大的信心。此外,国家卫健委发布《新型冠状病毒感染的肺炎疫情心理危机干预指导原则》一书,地区、高校、医院提供网络心理服务。在医院,设置了相应的心理干预机制,如对驰援武汉的医生做心理测评问卷,精神科专业医生对患者提供心理辅导,与心理压力大的医护人员开展交流等。总之,用科学方案缓解了社会面的恐慌难题,进一步促进社会安定。

#### (3) 社会方案—科学难题

然而,新冠病毒“人传人”的特性,超越了科学范畴,因为它会引发社会恐慌,破坏社会秩序,影响经济发展与政治稳定。为了阻断传播源和传播途径,在无科学方案的时候,政府只能先采取社会性应对方案,对人群进行分类防治的同时,采取严格的隔离与社会管控措施。首先,2020年1月23日,武汉市政府依法采取“封城”防控措施:全市城市公交、地铁、轮渡、长途

客运暂停运营; 无特殊原因, 市民不得离开武汉, 机场、火车站离汉通道暂时关闭。全国其他省市区县试行分级交通管制措施, 开展全面社会防控, 试行社区封闭式管理, 居家办公学习, 切断了病毒传播的“最后一公里”。如对密切接触者隔离观察, 追踪排除; 对疑似病例应检尽检, 应收尽收; 对确诊病例应治尽治。通过社会管控措施, 以达到两个效果: 一是疫情不会大规模扩散, 将感染人数控制住、降低死亡率; 二是维护社会稳定, 避免社会恐慌情绪的异化, 防止演化成社会运动或社会动乱等次生危机。

#### (4) 社会方案—社会难题

新冠肺炎疫情是危及社会经济发展和人民生命健康的黑天鹅事件, 而社会难题的解决无法脱离社会方案。社会方案体现在: 一是针对突发性公共卫生危机, 政府需要在复杂决策环境中做出敏捷反应, 并提高应急响应能力。二是为实现“保障人民生命健康”, 以社会停摆、经济下行为代价, 采取严格社会管控, 同时要维护社会稳定。首先, 国家为抗疫提供政策支持。比如, 疫情本身会造成医疗资源的挤兑, 如果社会停摆则会加重这一供需矛盾, 所以, 决策者需要有序指导口罩等医疗用品生产企业恢复生产, 提高产能, 储备医疗防护物资, 而且要保障居民生活物资供给。疫情有效控制后, 政府需要有序推动企业复工复产。国家市场监督管理总局会同国家药监局、国家知识产权局出台了十条措施, 解决企业复工复产中面临的实际难题(国市监综〔2020〕30号)。<sup>[20]</sup>其次, 动用抗疫的举国体制, 通过联防联控机制, 发挥“集中力量办大事”的制度优势。比如, 在中央领导下实施联防联控机制, 通过全国调配物资, 对口支援、军队支援等模式, 全国共派出330多支医疗队、超4万名医务工作者驰援湖北。同时, 集中全国专家资源, 介入诊疗工作, 由权威专家、院士带队赴汉, 并派出国家医院感染管理专家组。加强医疗物资的生产供应和医疗支持, 工信部召开医用防护服转产扩产的动员部署会, 对医疗防护、消杀用品、检验检测、医疗药品和医疗设备等五大类医疗物资进行了全面复工复产和转产扩产动员工作。再者, 统筹协调物资调配, 中央政府统筹确保重要生活物资供应, 将物资调配纳入社区服务, 实行网格化管理, 由志愿者、社区工作人员、物业送货入户, 减少出行感染风险。最后, 利用互联网技术进行“无接触消费”, 互联网+物流配送, 智能门磁管控居家隔离者等。

### 3. 方案导向的非常规事务治理的理论反思

#### (1) 作为棘手难题的突发公共卫生事件具有两个侧面

公共卫生事件既是科学难题, 也是社会难题。首先, 科学研究和专家意见有助于提高决策的科学性, 使科学证据为决策服务, 政策目标、难题识别和方案选择更具科学性。其次, 从本质上说, 流行病本身是科学难题, 行业专家要利用临床医学、流行病学、生物学、病毒学、病理学等专业科学知识, 开展科学研究, 用科学手段追踪新冠病毒的自然史、传播模式, 开发科学的诊断方案, 研发疫苗阻击病毒。所以, 利用科学知识应对是最直接最根本的方式。但科学路径要经历从“知识空白”到“有效科研成果”的过程性转变, 公共卫生事件暴发后, 相关科学知识空白, 调查资源短缺, 检测、监视和护理技术严重不足, 传播源头、途径、特点、规律等很难在短时间内得到准确、快速的科学研判。

其次, 公共卫生事件暴发于整个开放的社会系统, 而非封闭的实验室, 难题牵扯社会的方方面面, 是不同类型难题的复合体。新冠肺炎疫情的暴发就像一面镜子, 照出了与应急管理体制和公共卫生体系相关联的一系列社会难题, 比如我国目前野生动物保护法律体系不完善; 市场监管不到位; 医疗卫生体系不健全, 医疗废物处置能力弱; 灾备物资储备和调度存在短板; 应急管理的体制、机制程式化; 互联网+应急管理在社会和社区层面的整合力不足; 网络舆情监督机制不健全。这些难题的解决不是靠专家或科学家就能回答的, 而是政策制定者和专家学者需要权衡这些难题的认知与分歧、社会的长期利益和短期利益、事实和价值等多方面判断的基础上, 开展有



效且有序的复杂决策。

### (2) 非常规公共事务治理受到时间和资源的约束

从科学难题的角度看，人们最开始需要从病毒本体对疫情做出科学预判，但科学的循证过程需要经过严格的、长时间的科研探索，依靠专家敏捷、准确的专业判断。受时间约束，再加上知识库本身是不完整的，新冠病毒的科学不确定性使人们无法在短时间内获得与病毒相关的病理学证据，明确的诊疗工具和解决方案都是缺乏的。同时，科学家的注意力跨度很长，在非常态情景中，科学家无法为决策者提供一个快速、明确、简单的答案。从社会难题的角度看，时间和资源的约束也会限制人们，尤其是决策者对新冠肺炎的认知，但当科学无法提供准确信息时，政府需要考虑疫情所引发的社会危机，通过社会管控措施才能为科学研究赢得时间，防止社会危机持续化。其次，棘手难题的不确定性需要行为主体的回应性、能动性和灵活性。所以，面对突发性的公共卫生事件，等待科学的证据确定后再决策往往会延误时机，只有让社会方案先行，并根据科学的研究判断，进一步调试对难题的认知和方案。

### (3) 非常规公共事务治理中坚持“全国一盘棋”

突发性公共卫生事件是一个包含公共卫生、社会、经济、政治、教育等多方面的整体性难题，也是跨越组织内部和组织之间的等级与权力结构，跨越政策领域、政治和行政管辖权以及政治“集团”利益的棘手难题。在科学资源不能“快速上场”的非常态情景中，实施社会管控措施解决社会资源约束难题会显得更切合实际。所以，中国形成了以中国共产党为核心的集中、统一、高效的领导指挥体系和联防联控机制。首先，由国家领导人亲自指挥部署抗疫工作，体现了社会主义的制度优势。中央层面成立了应对疫情工作领导小组；国家卫生健康委牵头32个部门建立应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制，中央的整体性部署为地方行动提供了方向。其次，通过“全国一盘棋”的全面动员和全面部署，形成了举国抗疫的战略格局。如，对口支援，启动国家政策支持 and 资金扶持，解决了武汉等重点疫区资源供给不足的难题，试行米袋子省长负责制，菜篮子市长负责制解决物资供需矛盾，维护市场稳定等。最后，“国家—省—市—区县—社区—个人”的多层次行为主体在中央指挥领导下形成抗疫合力。至此，从社会难题角度解决新冠疫情，难题链和方案链也有有机结合在一起，形成了复杂的行动方案。但也要看到，这一过程中，仍存在许多短板，如应急管理的体制机制内部的职能整合以及条块协调能力不足，专业化和行政职能的跨领域协作能力较差，互联网技术在社会层面的信息整合与应用存在严重的碎片化，如早期健康码五花八门，医疗物资供需信息不对称等。

## 四、结论与讨论

本文通过反思“难题导向”的常规公共事务治理路径的前提缺失，提出了非常规公共事务治理的“方案导向”路径，并结合抗击新冠肺炎疫情的中国行动方案，证实了其有效性。

本文构建的“方案导向”的非常规公共事务治理分析框架适用于非常规公共事务的治理情景，特别针对受难题性质、时间、资源等多重约束条件下的非常规公共治理难题。“方案导向”分析框架的影响变量有三：一是难题的性质，即根据难题的复杂性、不确定性和多元性等性质判断难题属于常规公共事务治理难题还是非常规公共事务治理难题；二是情景约束，根据时间情况分为紧急状态和非紧急状态；三是资源条件，主要根据难题情景中，在社会政治环境下的资源储备情况和资源调配能力，其中，行政组织能力是资源变量影响“方案导向”分析框架的中介变量。在以上变量的影响下，非常规公共事务的治理会做出“方案导向”的选择。

研究发现，“方案导向”的非常规公共事务治理有如下特征：

第一, 非常规公共事务具有科学不确定性和政治不确定性两大特征, 会影响专家、决策者对难题的判断和方案选择。

第二, 突发性公共卫生事件具有科学性和社会性两个截然不同的侧面, 这是因为难题本身是棘手难题, 有两面性。

第三, 对科学难题的认识会受到时间和资源约束, 科学认识是漫长的、反复试验的过程, 因此, 棘手难题的解决无法等待“一招制胜”的科学方案。

第四, 方案选择会受到资源约束。在非常规公共事务治理中, 时间是不可控因素, 资源受限于特定的社会环境, 通过“全国一盘棋”, 人民战争、总体战和阻击战相结合, 调动全国资源集中战“疫”, 可以突破资源约束。

第五, 难题认定和方案产生是不断迭代的过程。这一过程是在有限的资源条件下, 选择可行性方案, 先解决部分难题, 留下部分难题等待新的难题解决机会。通过方案的实施实现对难题的分解、降维, 同时, 也会发现新的难题, 不断加深对难题的理解, 生成新的难题解决方案, 从而降低了难题的不确定性, 使难题结果更易于治理。公共事务治理当局者的决策也因此呈现出迭代性和连续性的特征, 为科学难题的最终解决赢得了时间; 最终, 用“小胜”换得“大胜”, 局部胜利累积成全面胜利。

最后, “方案导向”的非常规公共事务治理分析框架仍有改进的空间。其一, 该分析框架针对非常规公共事务治理中的紧急情景提出, 未考虑常规公共事务治理和非常规公共事务治理中的非紧急状态, 因而不能用于分析所有的公共事务治理情景; 其二, 框架要素集中于“方案”和“难题”, 而对“目标”和“结果”的弹性要素探究存在不足; 其三, 框架中的影响变量, 未考虑技术复杂性、制度复杂性等变量。这些不足都需要进一步研究探讨。

注释:

①一般将“question”和“problem”都翻译成“问题”, 本文将“question”翻译成“问题”, “problem”译为“难题”, “wicked problem”则译为“棘手难题”。其中, “问题”意味着有标准解, 而“难题”一般有多个解或是抗解的。

参考文献:

- [1] RITTEL H W, WEBBER M M. Dilemmas in a general theory of planning [J]. Policy sciences, 1973, 4 (2): 155-169.
- [2] 希尔, 休普. 执行公共政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 7.
- [3] 安德森. 公共决策 [M]. 唐亮, 译. 北京: 华夏出版社, 1990: 52.
- [4] 杜威 J. 公众及其难题 [M]. 魏晓慧, 译. 北京: 新华出版社, 2017: 16.
- [5] BATIE S S. Wicked problems and applied economics [J]. American journal of agricultural economics, 2008 (90): 1176-1191.
- [6] GARVIN T. Analytical paradigms: the epistemological distances between scientists, policy makers, and the public [J]. Risk analysis. An official publication of the Society for Risk Analysis, 2001, 21 (3): 443-456.
- [7] 洛奇 M, 韦格里奇 K. 现代国家解决问题的能力: 治理挑战与行政能力 [M]. 徐兰飞, 王志慧, 译. 北京: 中国发展出版社, 2019: 86.
- [8] HEAD B W, XIANG W N. Why is an APT approach to wicked problems important? [J]. Landscape and urban planning, 2016 (154): 4-7.
- [9] 陈美. 比较西蒙与林德布洛姆的决策理论 [J]. 学习月刊, 2011 (20): 11-13.
- [10] 西蒙 H A. 管理行为: 管理组织决策过程的研究 [M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1991: 36.

- [11] DAVITER F. Coping, taming or solving; alternative approaches to the governance of wicked problems [J]. Policy studies, 2017, 38 (6): 571—588.
- [12] [19] CONKLIN J. Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems [M]. Hoboken: Wiley, 2006: 64; 56.
- [13] TERMEER C J A M, DEWULF A. A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems [J]. Policy & society, 2018: 1—17.
- [14] SCHON D A, REIN M. Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies [M]. New York: Basic Books, 1994: 89.
- [15] LINDBLOM C E. The science of "muddling through" [J]. Public administration review, 1959: 80.
- [16] WEICK K E. Small wins: Redefining the scale of social problems [J]. American psychologist, 1984, 39 (1): 40 - 49.
- [17] ANDREWS R, BEYNON M J, McDERMOTT A M. Organizational capability in the public sector: a configurational approach [J]. Journal of public administration research and theory, 2015 (26): 239—258.
- [18] MCGOEY L. Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance [J]. Economy and society, 2012, 41 (1): 1—16.
- [20] 三部门发布支持复工复产十条措施 [N]. 光明日报, 2020—02—17 (3).

## Solution-oriented Governance of Unconventional Public Affairs: the China's Early Combat of COVID—19 as an Example

Li Ruichang / Hou Xiaojing

**Abstract:** Generally speaking, the governance of public affairs follows the path of “problem—goal—solution—result”. This kind of path implies two premises; one is that the definition of problem is clear, the other is that solutions are simple and there are many options. However, in the face of wicked problems, these two premises often do not exist. By reflecting on the conventional public affairs governance path, a solution-oriented governance path of unconventional public affairs can be found. The governance of unconventional public affairs refers to the governance of wicked problems which compounded by multiple interrelated and different types of problems. The governance path adopted is to swing back and forth between finding problems and solving problems, starting from the feasibility solution to solve some problems, leaving some problems, waiting for new opportunities, finally reducing the dimension of problems, and gradually dividing the wicked problems into simple questions to achieve better governance results. Taking the China's combat of COVID—19 as a case, the study finds that the solution-oriented governance of unconventional public affairs is one of the effective ways to cope with public health crisis.

**Keywords:** Governance; Public Health Crisis; Wicked Problem; Solution-oriented

(责任编辑 方 卿)