

我国突发事件应对决策的现状分析及建构优化

[摘 要] 完善的突发事件决策机制对我国实现突发事件治理体系和实现治理能力现代化具有重要意义。目前，我国突发事件应对决策制度仅注重对突发事件监测预警、信息报告和发布，缺乏对突发事件发生的复杂性、专业性特征的系统综合应对。为有效应对突发事件发生的紧急性、不确定性等因素，要在分析现有政策法规体制、机制，借鉴行政决策的原理制度的基础上，科学地建构组织、信息、风险决策机制，进一步优化民主协商、集中决策机制，建立实体法保障、程序法保障的合法决策制度，实现从数据治理向治理数据的转变；要探索形成突发事件发生初期的民主参与表达“吹哨人”制度，修订完善《突发事件应对法》关于突发事件应对决策范围和采取的紧急处置措施范围；要在科学决策中体现民主性，在民主决策中实现科学性，以合法程序保障突发事件应对决策过程、结果的正当化，确保突发事件应对决策的科学决策、民主决策、依法决策的有机结合。

[关键词] 突发事件；决策；科学；民主；合法

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 08-0068-10

现阶段我国正处于转型发展关键期、改革攻坚期，面临各种潜在的自然灾害以及科学技术迅猛发展和人类过度生产生活方式带来的不确定生物安全、环境安全等一系列安全风险，此外，由于“人们法治理念和民主意

识的提升，利益需求日

趋多元化，人类因此进入了一个完全意义上的

风险社会”^[1]

。由于当前诱发突发事件的客观形势复杂，如何应对各种突发的自然灾害、公共卫生事件、重大劳动安全事故等事件考验各级政府的危机处理能力。不可否认一些地方在应对突发事件时，相关的政府部门在应对决策时还存在漏洞和失误，对突发事件发生后依法科学合理采取有效应对决策措施还存在不少差距。突发事件应对决策是预防突发事件发生、做好应急准备、采取应急处置和救援措施的前提和基础，及时科学合法有效地制定应对突发事件决策是完善我国突发事件治理体系和实现治理能力现代化的首要一环，因此务必要吸取各种突发事件发生后的经验和教训，通过补齐短板、堵塞漏洞，进一

步提高我国突发事件应对决策能力，系统构建科学、合理、有效、完备的突发事件应对决策机制。

一、我国突发事件应对决策的制度检视

（一）突发事件应对决策的渊源与概念

《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）第三条规定：“本法所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”《突发公共卫生事件应急条例》第二条和第五条分别对突发公共卫生事件的定义和处置应坚持的分级、及时、科学、合作原则作出具体规定。《重大行政决策程序暂行条例》第三条第二款规定“突发事件应急处置决策不适用本条例”。从以上法律法规系统分析可以得出当前我国突发事件应对决策不在《重大行政决策程序暂行条例》的适用范围，但《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》只对突发事件应对决策的基本原则作出了抽象性规定，缺乏系统明确的可操作性的实施细则，由于自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件发生的突发性、紧迫性、危害性决定了突发事件应对决策在依法作出时更要突出其应急性、及时性。

既然我国的《突发事件应对法》已对突发事件进行了科学的定义，它的事项范围包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。这是以行政立法的形式对突发事件范围进行了限定，限定的四种事件以概括的方式基本涵盖了所有的突发事件类型，而在《突发公共卫生事件应急条例》中对突发公共卫生事件进行了细化分类，包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。从上可以分析出，当前我国对突发事件范围的界定采取由法律概括列举并授权行政法规具体列举的方式，较好适应了风险社会导致突发事件发生的不确定性。因此，所谓突发事件应对决策是指国家政府部门及其工作人员为了应对突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，保护人民群众生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，根据突发事件形成的客观规律特征，通过监测预警和科学民主系统分析各方面信息所作出的应对决策的过程。

（二）突发事件应对决策的主要措施

虽然现有法律法规只是作出了原则性规定，但是系统分析《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》内容架构可以看出，突发事件应对决策基本程序即分别包括了“预防与应急准备、监测与预警

、应急处置与救援、事后恢复、重建和预防”和“预防与应急准备、报告与信息发布、应急处理”，而《突发事件应对法》与《突发公共卫生事件应急条例》应对决策程序中最显著的区别是“监测与预警”和“报告与信息发布”之间的区别，《突发事件应对法》更加侧重于对突发事件的监测预警，防患于未然，在事件发展的萌芽中尽早作出应对决策，把风险和损失减小到最小程度，而《突发公共卫生事件应急条例》侧重于及时报告、发布信息，报告信息具有内部指导性，是由行政部门层级制的组织体制特点决定的，发布信息体现其外部民主性，着重回应公众对突发事件的知情权、参与权、监督权。综上可以分析出，突发事件应对决策措施主要体现其运用科学的监测预警方法，及时民主地报告信息和发布决策信息。

（三）突发事件应对决策的特征

《重大行政决策程序暂行条例》从行政法规的层面排除了突发事件应对决策的适用，该条例所规定的决策程序对突发事件应对决策具有借鉴参考意义，应将突发事件应对决策作为一种特别的行政决策事项，其遵循的应对机制、伦理价值、法治保障都应与此有所区别，因此应结合现有政策法规体制、机制梳理其内在特征与价值。一是突发事件应对决策的应急性，突发事件应对决策的应急性主要体现临时性、时效性，必须在极短时间内对突发事件性质进行判断分析，不能悬而未决，可以减少不必要的决策程序，重点要体现其快速灵活和有效性，要充分授权相关部门及时作出决策，避免因拖沓的程序影响决策时机，在行政首长负责制的体制机构下，也充分考验决策人的胆略与智慧，需要决策者在遵守基本的决策原则和既定程序规则下，充分运用个人魅力、远见卓识，当机立断、及时行使决策者的自由裁量权。二是突发事件应对决策的科学性，由于当前突发事件发生的综合性、复杂性、专业性，其应对决策要建立在专业的技术支持上，《突发事件应对法》第40条规定：“县级以上地方各级人民政府应当及时汇总分析突发事件隐患和预警信息，必要时组织相关部门、专业技术人员、专家学者进行会商，对发生突发事件的可能性及其可能造成的影响进行评估……。”突发事件应对所需要的专业知识和专业知识的基础是建立专业的组织机构和专业技术保障力量，在应对突发事件过程中科学规范组织和发挥专业人才的智力支持作用是应对突发事件的重中之重，而专业组织和技术人才能否充分发挥技术支撑作用主要体现在其独立性上，独立性是让专业的组织人员科学有序、充分民主提供专业技术意见和应对措施，因此建立科学规范民主的专业技术人才保障机制尤其重要。

二、我国突发事件应对决策的现状和问题分析

当前我国突发事件应对决策体系基本建立了科学的组织、信息、风险决策机制，民主协商、集中决策

机制，实体法保障、程序法保障的合法决策机制，但仍存在组织不健全、信息治理不智能、风险评估不充分、民主协商形式化、法治保障不完善等问题，具体表现在以下几个方面：

（一）突发事件应对决策的科学性分析

由于突发事件发生的复杂性、专业性和不确定性，其中涉及的事务及其专业知识综合性比较强，因此需要依靠专业的组织、专家、专门技术人员提供智力支持，对突发事件的应对决策必要性和可行性进行充分论证，由于现代社会决策程序机构的复杂性和突发事件信息获取的多元性及多学科性，突发事件应对决策应完善现有的决策机制和组织机构，充分运用大数据全面获取各方面信息，并对数据信息进行有效评估，及时科学决策。

1. 突发事件应对决策的科学组织及数据支持。马克斯·韦伯认为“官僚行政系统之所以优越，主要是因为专业知识在其中扮演的角色。在现代技术及经济生产企业技术的发展下，专业知识在近代已成为绝对的不可或缺”^[2]

。而当前我国的行政科层制理性决策系统远远不是马克斯·韦伯所描述的那一种具有专门化、等级制、规则化、非人格化、职业化、技术化的理想科层。现代突发事件的复杂性、专业性特征导致突发事件决策事项越来越依靠专家智识的智力支持，通过专家智识的科学论证，有效发挥专家在突发事件应对决策中确定突发事件性质和提供解决方案措施上的重要作用。

突发事件应对决策的科学性主要表现在行政机关利用大数据对突发事件相关信息的收集、分析和研判，从而及时作出相应的应对决策，正如《突发事件应对法》第37条规定所要求的，要在全中国建立统一的突发事件数据信息应用系统，做到上传下达，及时收集、分析、研判。该条规定体现了国家以立法的形式要求建立突发事件信息系统，如我国于2004年建立的“中国传染病与突发公共卫生事件监测信息系统”（简称网络直报系统）。建立突发事件信息系统的主要作用是及时准确有效收集与突发事件有关的各种数据，通过对数据的近似性、总体性、因果性、关联性分析，精准及时有效作出应对决策。通过对大数据的汇总、筛选并有效提取关联信息，可以避免因科层制的行政体制带来的信息报告科学精准性减损；另外针对突发事件发生的紧迫性、不确定性，通过大数据信息系统掌握的信息，可以全面总体地预判突发事件发生的必然性或偶然性规律，从而有利于决策部门系统全面分析研判突发事件，使其科学认识、评价、应对突发事件，根据系统决策方法所揭示的规律，即将不同系统来源所获得的各种信息进行汇总，充分发挥系统机构灵活性、适应性、智能性等特点，把所要解决的问题所关联的各种信息进行整合，通过科学民主合法的方法收集来自不同系统来源的技术信息、意见信息，为辩

证地认识问题本质，提供科学精准有效的应对决策。

2. 突发事件风险评估的科学决策应对。一是充分认识突发事件风险评估重要意义，突发事件的科学评估特别是风险评估对于提高应对突发事件治理能力具有重要意义，是确保决策有效性和可靠性的重要保证。由于突发事件应对决策的实施可能对经济社会各个方面带来临时性的负面影响，也有可能触发各种潜在未知风险，正如尤尔根·哈贝马斯的风险感知理论所述“由于所处立场、专业背景以及思考方式的不同，政府、专家以及民众在感知风险时会呈现出差异，而决策者在重大行政决策过程中通常拥有很大
很大的
的裁量空间，这就导致在某些时候决策方案即使在客观技术上正确，但也仍有可能带来风险”^[3]。突发事件应对决策给决策部门及决策者带来巨大的风险压力，如何进行决策前有效评估考验决策者胆识与智慧。因此，如何在应对突发事件紧迫性压力下和在风险评估不可行的相反视角认识各种阻滞因素这两者之间寻求决策平衡点，就势必要建立一套科学运行的风险评估机制。

二是建立完善的决策评估模式，突发事件应对决策的科学评估应纠正过度行政化规则导致决策层级繁琐且效果逐步弱化的局面，应该从突发事件的客观规律特征和前期掌握的客观信息入手，着重于功能定位构建多元主体复合评估模式，提供全面科学决策意见供决策者参考，既要充分发挥决策者的主观能动性，使其果断及时决策，又要充分运用科学合理的风险评估结果与决策责任倒查相结合模式，明确责任追究制度，只要依法科学民主决策则无需担责，即尽职免责。

三是加强决策风险评估的技术理性分析，从突发事件引起的未知风险原因来分析，主要表现是科学认知方面的不确定性，如新冠肺炎疫情，人们在疫情发展初期对这一未知的传染性疾病认知不足导致了病毒传播的复杂局面，由于未及时应对引起了系列的社会综合性风险，这种对新型病毒传染风险认知不足所引起的社会风险是由科学技术发展的不确定性所引起的，因此在应对情况不明的突发事件时，进行决策风险评估要更加突出对技术的科学性评估，通过运用科学的知识进行及时的技术理性分析，防止突发事件应对决策的迟延和随意性，以最小的技术分析研判成本实现决策风险评估效益和决策效能最大化。

总之，突发事件应对决策的科学分析要采取多元的分析技术方法和风险评估手段，对收集到的各种信息进行科学严谨系统分析，及时预测预判决策的必要性、可行性，尽量避免应对决策作出过程受到非理性的主客观因素影响。

(二) 突发事件应对决策的民主性分析

突发事件应对决策民主性主要体现在决策过程的广泛性、精准性、集中性，尽量避免科层体制下的行政权力垄断导致的决策过程专权、恣意。首先，突发事件应对决策应在现有法律法规框架及原则下作出，因为突发事件应对决策所涉及的法律法规是我国立法机关、行政机关通过民主方式进行制定颁布，体现了立法民主，只要突发事件应对决策作出没有超越法律授权的范围，严格遵守法定程序，那么突发事件应对决策过程就可推定为具有民主正当性。其次，由于突发事件的未知复杂性和紧迫性特征，组织不同领域的专家技术人员参与决策，需要让不同领域专业技术人员对决策充分表达意见和建议，对决策方案进行优化评估，并对决策过程进行民主监督，最终确保应对决策方案切实可行，符合客观规律。如何在现有机制下进一步提高突发事件应对决策的民主性，需要完善现有的专家技术人员参与机制并优化民主集中决策过程，充分发挥中国特色社会主义制度的组织优势和民主集中制优势。

1. 优化专家技术人员参与机制。应对突发事件的决策不能简单借用行政决策中公众参与理念，考虑到突发事件应对决策的紧迫性、技术性，也不能简单采取通过报纸、网络等媒体面向社会征求意见或开听证会等形式进行决策，不过可以在专家参与机制中吸收公众参与理念，一是要全面分析突发事件所关联的所有专业领域，尽可能全面覆盖各方面专业技术人员，确保各领域技术人员参与到决策过程中和进行决策咨询论证；二是实现专家技术人员参与决策过程全覆盖，一般情况下，专家参与决策是始于决策机关已作出决策后咨询专家意见，由于专家对前期决策背景信息掌握不全面，无法发挥应有作用，应邀请专家参与到突发事件应对决策的决策前、决策中、决策后全过程，确保专家技术人员全环节参与，防止其走过场，提升民主决策效率；三是构建专家技术人员参与的新型互动关系，要改变行政高权模式下专家参与仅限于由决策部门主导的单向“告知”“咨询”参与结构，积极推动决策全环节互动模式构建，充分保证专家技术人员的各项参与权，形成平等参与、充分表达意见的“评论-反馈”互动模式。四是构建专家技术人员参与突发事件应对决策的竞争机制，由于不同专家所从事工作环境条件、知识背景的差异，导致专家技术人员在专业技术知识方面的局限性，另受限于利益兴趣爱好关注点的不同，无法避免在决策中应用知识方面的片面性，因此要对突发事件所涉及的知识来源结构进行优化竞争，通过优化知识的来源结构权威来化解专业知识受各种因素影响的局限性，使突发事件应对决策真正具有科学理性。正如学者所言 00 00 000 0 00 00 0 0000

考虑多元性和竞争性，具有不同利益诉求的公众也应当获得专家的支持。只有引入多元的、竞争性的专家咨询和论证，政策的科学性和理性才能在有意义的知识竞争和讨论过程中得以产生”^[4]。

2. 完善民主集中决策机制。根据我国相关组织法的规定，我国行政系统对行政决策主要采用行政会议集体讨论的民主集中决策方式，该决策方式充分展现了集中决策的优势，是高度集中下的民主决策方式，对于重大决策或突发事件应对决策作用意义重大，同时也是法定的决策方式，该决策方式最大的优势是规避行政决策风险，但是集体讨论决策在应对突发事件时，会增加应对决策的作出成本，无法有效应对突发事件的紧迫性要求，从而降低行政效率，可能助长行政决策的不作为，为了有效规避集体讨论决策这种民主高度集中下的决策形式弊端，首先要正确贯彻我国宪法确定的民主集中制原则，民主集中制的应有含义是民主基础上的集中和集中指导下的民主，强调相关利益方要对决策充分发表意见、群策群议，在作出最终决策时要强调其相对集中性，集体讨论环节是应对决策作出的前置程序，是应对决策作出的一个环节，最终的决定权在行政首长，如我国组织法确定的行政首长负责制就是为了提高行政决策效率、避免决策迟延而确立的最有效形式，同时也有助于明确行政决策权与决策责任的权责一致原则，避免责任不清，正好贯彻落实了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中有关规定“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。

（三）突发事件应对决策的合法性分析

《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》规定“依法行政是依法治国的重要内容，而依法决策则是依法行政的重中之重”。依法决策的本质是要求行政机关及其工作人员在行政决策中贯彻法治理念，严格按照法治原则、规则办事，时刻保持法治思维，做到遇事找法、办事依法，同时依法决策也是建设法治国家、法治政府、法治社会的必然要求，为全面推进依法行政、建设法治政府，中央层面先后颁布《全面推进依法行政实施纲要》《关于加强市县政府依法行政的决定》《关于加强法治政府建设的意见》《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等政策指导性文件^[5]

，对于依法决策的重要性认识在不断加强，正如马怀德教授所述“决策权是行政权力中最最重要的权力，也是政府工作的中心环节。没有决策的法治化，就无法有效规范决策权力，无法将其纳入法治轨道，也无法建成法治国家和法治政府”^[6]。

1. 突发事件依法决策的实体保障。《突发事件应对法》首先在静态制度层面保障了突发事件应对决策的形式合法，同时也对突发事件应对决策的科学性、民主性作出了基本的原则性要求，通过对决策作

出的基本形式合法性条件的满足，促进了实质合法性对科学民主决策的客观本质要求，以形式合法保证内容合法，因为民主性、科学性反映了突发事件决策对技术理性、风险评估后的实质要求，科学、民主决策环节的设置应该有法定的原则、条件、程序、适用范围的限定要求，确保突发事件的科学、民主决策始终在法治轨道上运行，所以突发事件应对决策应该是科学决策、民主决策、依法决策的有机结合，既要满足形式合法性要求又要满足实质合法性要求。

2. 突发事件依法决策的程序保障。根据行政过程论“行政权的运行并不是一个个单一、孤立以及静止的行为类型，而是一个相互关联，具有承接性的动态过程”^[7]

。突发事件应对决策的作出过程是由一系列的决策因素所构成，而突发事件相关法的作用和功能是确保突发事件应对决策遵循法定的程序运行，始终不偏离法治轨道，通过遵循法定的决策程序实现科学决策、民主决策的价值目标，因此突发事件应对决策是否实现决策法治，一个重要标志为是否建立完善的突发事件应对决策程序基本制度。突发事件应对决策程序应该在《突发事件应对法》中的监测、预警程序中进一步完善决策方案制定、科学论证、风险评估、集体讨论和行政首长决定的相关程序，让各项制度环环相扣、紧密衔接。

综上所述，虽然《突发事件应对法》规定了组织相关部门、专业技术人员、专家学者会商评估制度，但该制度只是确立了原则性的价值目标取向，表明了其对科学性和民主性的外在要求，因为突发事件应对法律制度的制定，只是确立了应对突发事件的基本机制和结构，在作出应对决策前参与突发事件应对决策的各种主体所呈现的角色是一种动态的交换信息过程，根据系统理论观点：结构决定功能，过程实现功能。如何更好实现突发事件应对决策的各要素功能，要尽最大可能发挥过程中各种参与主体最佳功能，只有过程功能充分展现，才能实现决策结构效益最大化，保证决策的科学性和安全性，科学性功能实现过程表现是一种正向推理，主要是从突发事件应对决策方案可行性视角展开，可以细化为专家必要性、可行性论证制度，而安全性功能实现过程表现是一种反向推理，主要是从决策方案不可行的视角展开，可以细化为风险评估制度，总之不管是正向的科学性分析还是反向的安全性分析都要贯彻决策过程中民主和合法程序制约^[8]。

三、突发事件应对决策机制的建构优化

（一）突发事件应对决策机制的科学性建构

突发事件应对决策机制的科学性建构关键是要实现从数据治理向治理数据的转变。如我国《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规政策性文件对突发公共卫生事件的群体性不明原因疾病的信息监测、报告程序作了系统性的规定，但这只是依靠数据治理迈出了第一步，如何进一步提升运用数据精准防控突发事件，需要实现向治理数据的转变，因为数据的产生、收集、录入、上报如果缺少严格的规范程序保证，监测到的数据信息也无法及时上报至决策者。

首先，要进一步规范突发事件数据收集使用的程序、条件，明确数据信息报告制度。因为突发事件信息监测系统收集到的信息能够给决策部门提供客观真实的信息数据，决策部门或决策者也可直接通过监测信息系统分析研判相关信息，可以不必经过人工层层报告弱化信息的原始性和客观性，同时还可通过信息监测系统自动实现突发事件关联信息的搜集、整理、分析，既保证了信息获取的客观真实性，也实现了系统自动对监测到的信息进行优化更新和储存，另外大数据自动优化分析功能也会增强获取信息的全面性，实现对正反两方面信息的分析，增强科学预见性，因此在规范突发事件监测数据上报时，要更加注重对数据信息上报的真实性、完整性的制度设计，避免虚假数据掺杂在海量数据中，同时在程序设计中要实现数据共享，实现数据治理的单向性向多元化方式转变，最终实现突发事件监测数据共建、共治、共享。

其次，完善治理数据相关责任追究制度设计。如2020年2月12日杭州市防疫工作指挥部发布“关于不诚信填写杭州健康码信息人员的通报”，主要对违背个人诚信套取健康绿码的行为进行处理通报。其实这则通报的本质就是对个人健康信息数据的依法依规治理，然后启动追责制度，保证大数据信息上报的真实客观性。对于决策部门而言，要防止决策部门出于部门利益或私利考虑并凭借对大数据来源的垄断，在行政决策的制定、执行与评价环节，通过信息隔断等手段阻碍公民参与，甚至将大数据作为谋取部门或个人利益的工具而非出于优化决策的本意，使得行政决策服务于公共利益的目的可能最终落空^[9]。

因此，要进一步严格规范突发事件大数据内部监测报告程序和大数据信息采集的标准规范要求，对于违反数据采集标准实质规范和报告程序的相关责任人要严肃问责，保证权责一致，避免有权无责和有责无权，保证突发事件大数据信息监测、报告、决策权责清晰、合法合理，通过保证突发事件大数据实体、程序规范法治化保障应对决策的科学化。

（二）突发事件应对决策“吹哨人”制度的民主性建构

当前一些突发事件在发生初期民主参与表达的渠道不通畅、官方信息公开机制尚未启动时，有必要建立内部疏导举报制度即“吹哨人”制度，一般来讲，该制度是通过内部爆料的方式，让内部知情人凭借内部工作的有利条件，率先接触到相关信息并发现相关问题，向社会公众和有关部门发出监测预警信息的制度。如何规范该制度让其最大程度保护公共利益，特别是在突发事件发生的萌芽阶段，及时发现风险、消除风险，把损失减小到最低限度。

2019年9月12日，《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》第16条规定“发挥社会监督作用。建立‘吹哨人’、内部举报人等制度，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员予以重奖和严格保护”。《中华人民共和国食品安全法》第115条第二款也规定食品企业内部举报人的权利维护、信息保密制度。鉴于我国在食品安全这一关系社会公众健康利益的领域引入“吹哨人”制度，是在权衡社会公共价值、内部组织秩序与行政监管不足的实际情况下的立法介入，体现了对人民群众生命健康安全的高度关注，而突发事件的发生也往往与人民群众生命财产安全息息相关，应该从优化决策部门内部组织机构关系出发，凸显以人民为中心的价值，建立完善突发事件内部“吹哨人”制度。

一是要明确内部“吹哨人”的主体范围，严格限定内部吹哨人利害主体范围，即在工作中接触到有关保密事项或相关业务工作而有知悉条件的主体及相关工作人员。

二是“吹哨人”所举报的事项应该属于突发事件的法定事项范围，只有属于《突发事件应对法》等相关法律法规所规范的事件范围内才会产生紧迫的危害性，通过一般的民主参与形式不能够及时发现相关信息，通过建立便捷高效的“吹哨人”制度可以及时挽回公众生命财产安全损失。同时也要限定“吹哨人”举报范围，避免“吹哨人”滥用举报权力，让决策部门集中注意力分析研判“吹哨人”举报的突发事件信息并迅速决策。

三是建立“吹哨人”奖励机制。设立突发事件“吹哨人”奖励机制是鼓励相关人员积极举报涉及重大公共利益的突发事件线索，在全社会培育风险共担、责任共担的公民社会意识，让公众明白举报突发事件相关线索是维护公共利益需要，也是公民的应尽义务，奖励的形式可以采用精神奖励和物质奖励相结合的方式。

四是建立突发事件“吹哨人”劳动权益保护机制。上述精神物质奖励只是激励机制的一方面，而突发事件内部“吹哨人”举报线索可能涉及重大社会突发事件，具有不确定性，“吹哨人”举报的风险明显高于普通的举报事件，可能严重影响相关单位或负责人的核心利益，导致举报人由于考虑自身的职业安全

而不敢去“吹哨”，因此应借鉴《食品安全法》的相关规定进行严格立法确认，特别是在部门立法和地方立法中更加注重对突发事件中的“吹哨人”在立法中予以特别保护，充分发挥突发事件“吹哨人”制度的急先锋作用。

（三）突发事件应对决策机制的合法性建构

首先，进一步修订完善《突发事件应对法》关于突发事件应对决策范围，采用“列举+概括”形式尽可能囊括各种非重大行政决策范围的突发事件，做到对各种未知、偶发性的突发事件及时回应，从根本上改变反应处置迟钝的情况。另外是进一步修订完善《突发事件应对法》关于未知、偶发性的突发事件应对决策所采取的紧急处置措施范围，由于未知、偶发性的突发事件早期性质的不确定性，如果机械普遍采取限制人身自由等强制措施，除非有明确的法律授权，否则会违背依法用权宗旨，背离在法治轨道上严格用权的法治目标，因此建议修订完善《突发事件应对法》，授权明确相关部门在突发事件早期采取以行政指导、风险提示、公布信息等紧急措施及时应对。

其次，虽然《突发事件应对法》在静态制度层面保障了突发事件应对决策的形式合法，同时也对突发事件应对决策的科学性、民主性作出了基本的原则性要求，通过对决策作出的基本形式合法性条件的满足，促进了实质合法性对科学民主决策的客观本质要求，以形式合法保证内容合法，因为民主性、科学性反映了突发事件决策对技术理性、风险评估后的实质要求，科学、民主决策环节的设置应该完善现有的法定原则、条件、程序、适用范围的限定要求，确保突发事件的科学、民主决策始终在法治轨道上运行，所以突发事件应对决策应该是科学决策、民主决策、依法决策的有机结合，既要满足形式合法性要求又要满足实质合法性要求。

四、结论

突发事件应对决策是由一套系统整体的科学、民主、合法决策规则构建的运行程序，基于突发事件的应急性、影响大等特征，在决策过程环节应充分考量科学性、民主性的参与度，以技术理性应对紧急随意性，以民主参与应对风险未知性，以法治保障保证决策正当性。在现有法律体系应对不足的情况下，需进一步以行政立法形式构建或补充完善统一规范的突发事件应对决策程序规则，通过法定机制进一步规范突发事件应对决策结构，充分发挥决策机制中的数据决策、风险评估的科学决策功能和专家参与、民主集中决策等功能，始终保持科学决策、民主决策中的技术理性、民意理性覆盖突发事件应对决策机制全过程，确保在法治轨道上运行，以合法程序保障突发事件应对决策过程、结果的正当

化，最终实现科学决策、民主决策、依法决策的内在有机统一^[10]。

综上，我国突发事件应对决策是科学决策、民主决策、依法决策的内在有机统一，在科学决策中体现其民主性，在民主决策中实现科学性，科学决策、民主决策应在现有法律法规保障下高效运行，充分实现突发事件应对决策所彰显的行政决策及时性、合理性、合法性。

[参考文献]

[1] 梅扬.论重大行政决策风险评估制度[J].甘肃政法学院学报,2018,(4).

[2] 马克斯·韦伯.经济与历史支配的类型[M]康乐,等,译.桂林：广西师范大学出版社,2004.

[3] 尤尔根·哈贝马斯.在事实与规范之间——关于法律和民主法治国的商谈理论[M]童世骏,译.上海：三联书店出版社,2003.

[4] 王锡锌.行政决策正当性要素的个案解读——以北京市机动车“尾号限行”政策为个案的分析[J].行政法学研究,2009,(1).

[5] 李洪雷.科学决策、民主决策、依法决策——贯穿《重大行政决策程序暂行条例》的红线[J].中国司法,2019,(7).

[6] 马怀德.完善权力监督制约关键在于决策法治化[J].中国党政干部论坛,2015,(3).

[7] 江利红.以行政过程为中心重构行政法学理论体系[J].法学,2012,(3).

[8] 成协中.风险社会中的决策科学与民主——以重大决策社会稳定风险评估为例的分析[J].法学论坛,2013,(1).

[9] 孙丽岩.行政决策运用大数据的法治化[J].现代法学,2019,(1).

[10] 赵振宇.全过程民主及其科学程序的设置[J].决策与信息,2022,(4).

[责任编辑：甘小梅 胡 梁]

Status Quo Analysis and Construction Optimization of Emergency Response Decision-making in China

ZHOU Xiuyin, LIU Zhiwei

Abstract: A perfect emergency decision mechanism is of great significance for China to realize the modernization of emergency management system and ability. At present, China's emergency response and decision-making system only focuses on the monitoring and early warning of emergencies, information reporting and release, and lacks a systematic and comprehensive response to the complexity and professional characteristics of emergencies. In order to effectively deal with the urgency, uncertainty and other factors of emergencies, we should scientifically construct the organization, information and risk decision-making mechanism, further optimize the democratic consultation and centralized decision-making mechanism, establish the legal decision-making system guaranteed by substantive law and procedural law, and realize the transformation from relying on data governance to managing data on the basis of analyzing the existing policies, laws and regulations, systems and mechanisms, and drawing lessons from the principles and systems of administrative decision-making; We should explore the formation of a system of democratic participation and expression of "whistleblowers" in the early stage of emergencies, and revise and improve the scope of emergency response decisions and emergency response measures in the emergency response law; We should embody democracy in scientific decision-making, realize scientificity in democratic decision-making, ensure the legitimacy of the process and results of emergency response decision-making with legal procedures, and ensure the organic combination of scientific decision-making, democratic decision-making and legal decision-making

in emergency response decision-making.

Keywords: emergencies; response decision; scientific; democratic; legitimate

[收稿日期] 2021-12-21

[作者简介] 周秀银(1982-), 男, 湖北武穴人, 西安交通大学法学院博士研究生, 浙江省公安厅特约研究员、公职律师, 主要从事行政法与法治学研究; 刘祉薇(1998-), 女, 河北张家口人, 西安交通大学法学院硕士研究生。