

政府应急管理的信息治理机制建设问题与思考

周庆山

(北京大学信息管理系, 北京 100871)

摘要: [目的/意义] 政府应急管理的信息、数据和情报应用具有重要的治理价值和意义。[方法/过程] 本文从政府应急信息治理体系的职能结构、横向联动、融合机制和基础平台四个角度, 分析了政府应急管理的信息治理职能机制系统整合、跨界信息治理协同机制、情报研究工作机制问题、政府应急信息综合治理平台体系建设问题。[结果/结论] 通过分析, 提出了对政府应急管理信息治理体系的职能整合、跨界协同、平台统筹等问题的改进方向。

关键词: 应急管理 突发公共卫生事件 政府信息治理

分类号: G350

DOI: 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2020.01.02

0 引言

在常态环境下, 政府社会治理具有较为稳定的治理框架, 在突发事件发生后, 基于一种应急性对策, 治理策略转向“治理紊流”(Governing Turbulence)^[1]情境下的权变性和随机性决策模式, 从而带来治理上的诸多新挑战和新问题, 考验着政府应急管理的治理体系和决策者的治理能力。

政府治理的趋势是运用信息的资源、技术和方法对治理体系和职能进行结构化流程再造与信息化融合。习近平总书记指出, 推进国家治理体系和治理能力现代化, 信息是国家治理的重要依据, 要发挥其在这个进程中的重要作用。^[2]政府信息治理机制的建设是提升国家治理现代化能力、公共服务能力和社会管理创新能力的重要保障, 政府信息收集、信息处理和协同共享、利用服务水平和效率正成为政府治理能力的重要标志。

政府信息治理问题涉及多学科的理论、方法和实践问题, 对这一领域的概念界定、体系范畴及相关模型理论尚不清晰, 研究范围重点不一。本文所阐述的政府信息治理是指我国各级政府

[作者简介] 周庆山 (ORCID: 0000-0001-8290-940X), 男, 博士生导师, 教授, 博士, 研究方向为信息资源管理与信息政策, Email: zqs@pku.edu.cn。

息共享和公开、舆情管理等信息治理方法与手段以达到社会治理目标的公共政策及管理活动。信息治理与一般的政府信息管理不同之处在于其注重治理体系建设,具有注重治理主体和治理策略的多元性特征,综合协调各类信息主体,包括党政军组织、立法机关、社会团体、公共企事业单位、市场主体及公民等通过信息整合、协同、共享和融合等生态化治理策略,实现治理的纵向系统化、横向协同化、手段多样化、平台统筹化。

在突发公共卫生事件环境下,政府信息治理具有应急性、例外性、时限性、阶段性、权变性等特点。在经历了“非典”“汶川地震”等重大突发事件政府治理应对考验之后,我国政府应急环境下的信息治理在政策法规和管理机制上逐步完善,信息治理体系和能力有了较大提升。在政府信息治理过程中,充分利用人工智能、区块链、云计算和大数据技术,发挥互联网行业的数据技术优势,对接应急防控的信息需求和场景,在数据信息采集、整合、挖掘、共享和智能化分析利用方面发挥了重要作用。如应急数据交换共享分析、春运交通与电力人流监测、物资智能调配、舆情分析等广泛采用信息技术手段,在联防联控、精准施策、舆情治理上发挥了重要的支撑作用。

与此同时,也应注意到,政府信息治理在应对突发性事件过程中也存在一些有待完善之处,政府信息治理的机制建设不仅依靠政府的职能力量,更需要依靠各级各类乃至跨界组织系统的力量,从政策保障、组织实体运行、系统与资源平台建设等几个方面进行分层、集成和联动化的机制建设。因此,我们分别从组织职能机制系统整合、跨部门协同治理、应急情报机制融合和信息综合治理平台建设四个大的方面加以分析阐述。

1 政府应急管理的信息治理职能机制系统整合

突发公共卫生事件环境下,应急信息的事件识别、及时获取、机动共享、统筹利用非常重要,在目前的治理机制上,需要进一步完善政府职能配置的体系化建设。突发公共卫生事件的防控工作中,应急管理部门发挥了重要作用,但由于其职能不包括公共卫生应急管理,因此,需进一步完善常设性应急管理综合协调部门的职能配置,与之相适应,有必要对现有的各类信息系统和情报数据系统从组织机制上进行整合和体系化集成,发挥情报先导、数据赋能、信息统筹、决策统一的融合化应急调度中心作用。该中心能够围绕疫情信息收集、大数据处理、情报分析研判、信息与数据开放与公开等环节开展一体化系统集成。在运作机制上,通盘考虑各个分散领域的相关信息的整合,将多个部委的信息机构集成化,形成协作通报机制,通过社会各个环节的有效配合,减少信息资源的重复利用和社会资源的浪费。^[3]

在这一组织机制中,需要有信息、情报与决策的整体建构思维,政府信息治理不是几个流程的简单叠加或者形成一种传统手段工具的辅助政府管理手段,而是引领政府组织创新治理模式,调整优化组织职能架构、运作程序和管理服务手段,形成基于互联网思维和技术的融合化应急管理理念、职能结构和运行方法。

首先,在系统整合机制中,在融合化应急管理体系中心化建构中,实现统筹集成规划,就需要在组织架构上进行结构变革。目前,我国的政府管理组织结构职能是一个纵向科层

化, 横向分割化的封闭独立实体, 特点是集中统一管理, 层级与区块综合化结构, 信息的采集、处理、传达、交流和反馈也是在线性闭环结构中完成, 信息沟通与反馈和灵活性有待完善, 信息采集、处理和传递呈现出分散、重复和难以共享的特征, 此外, 部门之间形成职能边界与分工, 有效的统筹管理职能被分割, 容易形成信息壁垒, 缺乏与外部组织、环境等进行系统信息交换的良性机制。因此, 在应急信息管理系统统一化机制建设方面, 应逐步从金字塔形结构逐步向网状矩阵扁平化结构转变, 从而打破不同管理主体在处理问题特别是危机事件中的碎片化状态, 在不消除部门边界的情形下协调跨组织边界的行动, 不同层级和机构共同提供更为整体化的管理和服, 建立一个线上线下融合, 虚体实体协同的信息治理新机制。

其次, 需要在治理主导模式上从组织职能流主导向数据信息流主导转化。信息指挥体系应当具有数据赋能和流动赋能而非组织管理主导, 破解信息管理职能、权属及利益机制等因素导致的数据信息在激活、共享和融合方面存在的碎片化和传递阻滞问题。信息技术的不断突破, 本质上都是在松绑数据的依附, 最大程度加速数据的流动和融合使用。数据和信息本身具有依附性、社会利益性和权力属性, 信息的治理不是仅仅对信息和数据进行业务和技术层面的管理, 政府信息化治理也不能仅仅依靠一个具体部门或者一个系统开展单纯的信息业务处理或者信息共享工作, 而应以信息为抓手, 以网络式思维取代层级式思维, 作为政府统领全局的导航图、仪表盘和控制台。为此, 要进行政府职能组织流程再造, 建立扁平化的信息收集、处理和决策机制, 从行政流转为信息流, 并进一步激发数据活力, 从以政府职能流为导向的治理信息管理转变为以信息流为导向的信息治理体系机制。

最后, 应急管理中的信息协调指挥中心应围绕信息生命周期及治理重心转移进行阶段性动态调整机制。突发事件应急管理具有动态性、阶段性和多源流性, 在数据信息治理上, 需要根据应急管理目标重点的转移通过系统信息反馈及时进行下个阶段的治理重心转换, 比如突发公共卫生事件前期的情报预警与研判机制居于主导地位, 在防控取得成效后, 需要进一步加强对事件变化进行信息综合监测的关注和动态调整。

2 完善跨部门、跨区域应急信息治理的协同机制

政府协同治理模式已经成为新的政府治理趋势, 协同治理能够确保社会协同的各个环节分工清晰、各扬所长。^[4] 协同治理需要政府多主体协同, 形成政府、企业、公众共同参与治理的 4P (Public、Private、People、Partnerships) 机制。^[5] 行政协同和行政合作是国家应急管理体制的一个重要内容, 前者涉及政府不同部门之间、不同层级政府之间、不同地区政府之间协调, 后者则涉及政府与社会之间有效合作, 其核心是如何通过共同行动来应对突发事件。要有效应对突发事件, 尤其是公共卫生这类复杂的突发事件, 就需要实现跨部门、跨层级、跨系统和跨地区的合作。^[6]

为应对不断变化的突发公共卫生事件和风险, 应实现从单项应急管理向综合应急管理的转变, 不断整合和协调应急管理机制。^[7] 突发公共卫生事件发生之后, 各个部门之间的信息联合

采集与共享,不同社会领域的信息联动需求日益凸显。只有通过多源信息的情报图谱化拼接与整合才能建构出决策的准确依据。

由于人员流动和活动涉及不同的交通工具、不同的场所以及不同的居住类型等复杂的场景,涉及的信息采集责任部门众多,特别是跨区域人员流动的疫情信息动态化监测和信息收集处理与共享,需要将多个相关部门的信息采集、处理和交换共享实现跨部门、跨区域的协调联动,避免形成诸多的情报黑箱、信息冗余、数据壁垒和系统孤岛等现象。

应急治理中的医疗资源配置及信息联动也需要通过信息的跨界协同来达到统筹协调的作用。比如应急条件下的医疗防护物资生产调运、医疗救治设施和床位的数据联网和对接调用需要进一步整合,各个地区基于突发卫生事件信息小程序应完善其各个地区、部门的互认、共享。

解决多源信息资源统筹和对接问题,离不开跨界协同机制,并进一步完善政府部门间、政府间的整体性信息与数据的协同共享机制建设。与此同时,还应与其他社会主体协调合作。应急管理的信息协同机制主要通过信息手段实现应急物资、人员、技术设备、物流交通等方面的有序调配和合理分工。其中,通过运用信息技术对碎片化的治理层级、功能、信息系统进行有机整合,能够在整体政府的视角下为公民提供无缝隙服务。^[8]

此外,突发公共卫生事件的信息来源多头复杂,渠道不一,管理职能繁多,造成信息和数据的格式、标准、属性、产权等多元交叉。信息共享并非简单的数据传输接口之间的对接和交换,它涉及将这些具有不同属性分工的信息重新进行元数据管理,按照突发公共卫生事件所需要的救治、物资保障、疫情分析、病患管理、防控管理、人流与物流分析、产业动态监测、信息安全等方面进行分类、分层、分级重组,充分利用物流快递、共享出行、支付宝等交易平台的数据资源和技术优势,形成更为丰富、准确、及时的数据信息。在信息与数据共享机制建设过程中,离不开BAT(百度、阿里和腾讯)等各类互联网公司的数据支撑和数据协同,并积极利用第三方服务平台和政府外包性质的市场化机制,提供更为丰富、稳定、兼容的平台支撑,从而建立多方共治的信息生态体系。

3 政府应急情报研究机制融合

3.1 应急管理的情报信息治理的必要性

情报与信息不同之处就在于其发现未显现的危机,并为决策者提供政策建议。美国政策科学和传播学家哈罗德·拉斯韦尔就强调了公共政策过程中,情报的重要作用,他将政策过程分为情报、提议、法令、合法化、执行、终结和评价等七个阶段。^[9]

没有情报研究,就无法充分了解治理的信息特征和流变规律,信息只有被充分解释和激活才能据此做出及时、准确和有效的决策。1990年7月,国家科委副主任周平在科技情报工作会议上强调,情报研究工作是国防和社会经济建设的不可或缺的重要组成部分,是科技信息利用、科技动态跟踪和战略决策的“耳目、尖兵和参谋”。^[10]突发公共卫生事件,凸显了情报工作体系的重要性,情报研究能够对潜在的突发疫情进行风险识别、危机研判和动态监测分析,从而为制定

应急管理政策和决策提供参考。

情报工作的价值在于其应对突发性危机管理决策过程中, 面对突变性和应急性场景下进行的紊流决策, 需要通过对信息进行情报分析、预警、研判, 改变应激性被动反映模式下的信息不对称状态, 实现“让信息跑过病毒”的雷达预警作用。进而完善突发事件的扫描预测、危机预警、应急决策和动态监测以及事件趋势预测与预案制定等贯穿情报分析与决策的机制, 应对可能的公共卫生乃至其他公共危机事件。

信息治理的趋势是智能化信息分析和研判预测, 这一领域的核心就是情报研究工作, 其中的战略情报分为动态监测研究、态势分析研究和前瞻预测研究三种类型。^[11] 参照相关研究观点, 我们将公共卫生事件情报工作体系分为突发公共卫生事件的情报预警分析、感染人群动态监测分析、疫情演化预测分析等三个部分, 在预警分析过程中充分发挥情报研究的“显微镜”作用, 在动态监测研究中发挥情报研究的“透视镜”作用, 在情报前瞻预测方面发挥情报研究的“望远镜”作用, 建构情景演化沙盘, 为前瞻性开展疫情防控工作提供科学决策支撑。

在情报预警分析方面, 发挥情报研究的“显微镜”作用, 即对信息进行序化和活化分析, 及时感知、识别风险, 并发出警报。由美国阿灵顿研究所开发的数字分析环境 (DIANE) 工具整合了各种技术来提供一个情报和知识搜索引擎, 能从成千上万的信息资源中跟踪相关选定主题的情报, 跟踪全球趋势和潜在的突发事件^[11]。情报研究工作贯穿应急管理的三个核心环节, 在动态监测研究中, 发挥情报研究的“透视镜”作用, 就是透过现象, 分析其本质, 运用数据挖掘, 文本分析以及用户画像, 对疫情流行期间的人员情况、医疗救助情况、防控情况、救助物资配置情况等进行动态跟踪、仿真分析, 通过信息可视化技术将时空、人流、物流和信息流等进行动态、多维和图像化呈现。在情报前瞻预测方面发挥情报研究的“望远镜”作用, 即通过趋势推理和系统动力学情报建模手段, 预测疫情及相关情况的走势和相关影响。

3.2 政府应急管理的情报融合组织机制建设

我国《突发事件应对法》就明确规定要“加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作”。突发事件的潜伏期, 信息往往具有征兆性、碎片化、隐形化的特征, 因此, 情报的识别、研判和预测就变得非常关键, 同时不同部门之间的碎片情报信息的拼接性交流与合作尤为必要。^[12]

随着社会经济环境以及技术的发展, 情报研究工作也面临新的机遇和挑战, 在突发公共卫生事件的信息治理过程中, 政府信息治理体系中需要进一步完善情报融合机制, 用信息管理的技術主导模式替代情报研究的智慧主导模式问题突出, 情报体系与决策体系之间也需要进一步融合。“组织模式是研究情报失察的又一个视角。在一个组织内部, 信息交流是成功管理的关键。”^[13] 因此, 需要进一步完善突发公共卫生事件中的信息数据的情报分析、研判、决策支持的信息情报化治理机制。

建立长效机制需要完善情报工作组织机制, 将情报与智库及公共决策机制有机结合, 并充分利用大数据技术, 注重场景应用, 建立智能化情报分析与决策支持平台, 将其纳入国家应急管理信息治理体系中, 作为重大突发公共卫生事件应急响应机制有机组成部分。

应急情报体系从组织形式角度而言,必须具备集权、集中和集成三个特点。^[14]应急情报体系的核心是完善应急数据共享机制,打破传统的条块分割的应急情报服务模式,盘活各类应急情报资源,启动“行政指挥”与“应急情报”双引擎。^[15]应急管理中的情报体系作为信息治理体系的组织部分,需要通过将信息流程管理中的部分信息分析和情报研究环节通过组织机构的设置与嵌入模式,实现一体化管理。可借鉴美国建立的实体化情报融合中心机构的模式,通过富有效果和效率地交换信息和情报,使资源效用最大化,构建集体化作业机制。^[16]

4 政府应急管理信息综合治理平台体系机制建设

政府应急管理离不开对信息的综合收集与处理平台的建设,该平台应能够将分散的各类信息序化和集成处理,变“治理信息”为“信息治理”。治理主体没有能力从海量的治理信息库中找到实现其目标的全部相关信息。故而,“治理信息”需要经过极为重要的中间程序,即通过信息的筛选、整合与加工的信息处理环节,才能够转化成为支撑国家治理行为的有效信息。^[17]

政府应急信息管理平台的体系化目标是以“人员”要素为基础,以“事件”管理为主线,以业务流程管理为重点,构建区域性统一的信息枢纽,要对承担社会管理的职能部门的多元信息进行平台集成和跨部门共享,通过元数据平台实现跨组织类型、资源类型和平台的融合,完善纵横贯通的综合信息收集交换与共享、政务信息公开与发布、舆情智能化治理和基层网格化治理的平台系统基础设施。

4.1 应急管理的政务信息与数据共享系统平台建设

我国的政务系统的信息治理取得了长足的进步。为了解决互联互通、信息共享、工作协同等政务信息治理问题,我国积极采取各种重要举措,不断推进政府各个部门和地方政务信息系统整合和信息资源共享。《政务信息系统整合共享实施方案》要求在2018年6月底前实现国务院各部门整合后的政务信息系统接入国家数据共享交换平台,初步实现国务院部门和地方政府信息系统互联互通。在推进这一过程中,积累了不少有益经验,如“整合共享的靶心不是放在系统建设上,而是瞄准国务院部门信息系统和地方政府之间的互联互通,打通垂直建设的部门信息系统数据到地方各级政务部门之间的信息通道”^[18]。

政务信息系统整合共享推进落实工作领导小组自成立以来,基本建立全国数据资源目录体系,形成了52万项数据目录,其中可以共享的占94.52%,可以开放的占69.62%。据统计,通过平台体系,跨地域、跨层级、跨部门的数据共享交换已经达到了300亿次。^[19]但是随着互联网环境下的大数据应用和云计算等服务设施的兴起,面对突发事件的应急动态数据的分工采集、分类标注、系统集成、协同共享及适度开放工作非常必要,需要与目前已有的信息系统及信息共享机制在数据采集、交换和共享方式有效衔接。

基于此,全国统一的标准规范和指南示范能够实现政府信息资源整合、共享和交换,便于用户查询或获取这些信息,形成全国统一、互联互通,分布与集中相结合的政府信息资源体系

提供帮助。^[20]在应急管理环境下相关信息与数据的共享就更会存在诸多的限制,因此有必要进一步完善相关政策规范,进一步推进与国家治理体系现代化相适应的信息与数据共享体系建设。

4.2 应急管理信息与数据公开的平台统筹机制建设

近年来,政府在信息与数据公开方面做了大量的工作。未来,在政府信息公开方面将进一步打破部门所有、权限限制所形成的信息壁垒,并且细化信息的流程管理,逐步实现政务服务平台和信息公开平台的融合,在应急信息公开与发布方面,不断整合各类信息和数据资源,进一步完善信息和数据的集中发布和交互利用。

在信息通报和公开的法治建设方面,进一步完善综合信息治理体系的法律体系。协调《政府信息公开条例》《传染病防治法》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》相关规定的主体和权利义务关系。目前我国的政府信息类型多样、主体多元、法律法规规定比较分散,未来将进一步完善现有法律的信息治理体系化协调建设有待完善,强化作为行政法规的《政府信息公开条例》的法律效力,可考虑制定《政府信息公开法》,从法律层面上保障公民的知情权,协调与《保密法》《突发事件应对法》等相关法律法规的平衡和矛盾。在此基础上,进一步加强行政信息的公开,实现政府数据集成和数据开放的相关政策法治建设。

应急管理环境下的信息治理需要平衡国家利益、公共安全利益和私有利益之间的利益矛盾,在疫情防控的力度加大之后,由于信息公开的及时、充分和密集,带来了一定程度的社会焦虑恐慌,一些人甚至出现过激性应对措施。因此,信息发布也应适度考虑其社会及经济影响。在收集和处理发布信息过程中,要尊重公民的个人信息权益,传染病疫情信息公布过程中,依据权益平衡原则,既要及时充分公开必要的疫情信息,也要适时进行脱密处理。

4.3 应急管理的舆情数据智能平台机制建设

伴随突发性公共卫生事件发生的是“信息疫情”(infodemic)泛滥的问题,世界卫生组织官员帕蒂森(Andrew Pattison)指出:“关于病毒本身的虚假信息传播速度比病毒还快,感染的人比病毒本身还多。错误信息可能导致有害的建议,或避免做一些他们应该做的事情来保护自己,或给出有害的建议,从而伤害了自己。”^[21]

随着自媒体和社交传播的兴起,信息的扩散模式更为个体化和碎片化,信息来源缺乏专业审核把关,甚至经过了加工和增删,更无法辨别真伪,因此,假新闻很容易盛行。美国麻省理工学院的相关研究也发现,相比准确报道,假新闻和谣言在社交网络上总能触及更多人群、渗透更深,并且传播更快。^[22]

在突发事件情境下,疫情与舆情交互影响,流行病传播既是病毒传播过程,也是信息扩散过程,并互相作用。在信息不对称情境下,将会导致公众对各类信息真假难辨,本着舆论“宜疏不宜堵”管控规律,应强化理性的舆论顺向引导是减少逆反心理的有效措施。舆情信息治理中不仅要依法依规进行有害信息的及时有效管控,也应注重舆情信息的正向治理,对涉及突发事件的信息应采取必要的舆情走势判断,通过议题设置和舆论引导,进行积极应对,主动公开信息,从而起到积极的舆情治理目标。

信息治理要在信息权利的约束下行使,治理体系中的公共信息权力与公众信息权利之间存在着协调和平衡的问题,信息舆情治理需要尊重公众合理表达意见、诉求,并且针对舆情及时发布信息加以公开、澄清和正确引导。与此同时,提高公众应急信息素养,强化应急科普信息传播也是避免信息疫情泛滥的重要举措。

积极利用舆情信息也是信息治理的重要手段,舆情大数据已经日益成为政府治理的情报分析研判来源和决策参考。Clarke等指出,政府公共政策制定的核心目标是改变社会行为和社会预期,而公众网络参与形成的大数据恰恰提供了理解人们需求和偏好的信息。^[23]面对来源复杂、信息海量等舆情信息,在舆情治理方面,应通过大数据舆情智能化平台机制建设,充分运用数据建模技术,及时掌握网络社情民意,并通过文本分析挖掘技术,收集网民对公共政策、疫情防控措施等的评价信息,及时发现舆情趋势和可能的征兆,作为调整社会政策的参考性反馈信息,防范和化解重大社会风险。

4.4 应急管理的基层信息网格化集成平台机制建设

政府应急管理的平台建设应注重顶层设计与基层覆盖相结合的原则,实现与基层社区的信息触角的充分融合。疫情防控的关键环节在基层社区,社区防控点多面广,也是信息治理的薄弱环节,应全力探索与“流动性社会”相匹配的信息治理方式,疫情防控是系统工程,需要社区与不同地区、不同机构等实现无缝对接,这就需要从信息交换和协调共享方面进行完善。

社会治理的基础支撑在基层,城乡社区是疫情联防联控的第一线,全国基层社区构建的网格化治理机制,在疫情防控中发挥着不可替代的重要作用。

基层信息化治理是信息数据神经系统的末端,也是打通数据信息微循环和大体系的闭环的关键基础,通过基层网格化社区节点进行纵横互通的节点网络,网络是节点的集合,节点的重要性表现为信息吸收能力和信息处理的效率以及对网络目标的贡献能力。应发挥网格员作为宣传员、民情采集员、社情民意联络员等多种信息角色,调动基层的各方面社会资源,形成一个节点要素集成的结构系统。同时,充分调动社区居民的参与性自治积极性,社区居民来自各行各业,是一个互补性的合作网络群体,应通过建立开放性信息合作网络,将居民纳入社区基层治理当中,利用互联网众包、众筹等外脑和协作模式,实现共治共享共赢。

基层应急信息治理的核心是完善基层信息治理平台的配置效应,使之成为集中的云资源中心,减少重复采集处理和利用,并在整个流程上的共享使用,将业务流程的串联模式变成并联模式,充分运用智能化信息技术与社会治理深度融合。在网格化节点布局基础上,针对目前基层组织系统的架构层级化带来的信息有效传导、共享互动、基层覆盖等问题,通过下沉和优化资源配置,探索网络平台和智慧组织建设系统及社交媒体应用模式,对各种相关信息数据资源进行整合与开发利用,实现人员流动的跨区域、跨城乡、跨行业的数据共享机制,凸显应急信息的非接触、多渠道、多层次、跨部门、无缝隙整合思想,逐步实现基层平台数据标准化采集、系统性报送、跨部门共享、智能化挖掘和集成化分析利用的综合效益。

【参考文献】

- [1] ANSELL C, TRONDAL J. Governing turbulence: An organizational-institutional agenda [J]. Perspectives on Public Management and Governance, Volume 1, Issue 1, March 2018: 43-57.
- [2] 新华社. 习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话 [EB/OL]. (2016-4-25) http://www.cac.gov.cn/2016-04/25/c_1118731366.htm.
- [3] 周庆山. 突发危机与政府信息管理制度的完善 [J]. 中外市长, 2003(7): 8-11.
- [4] 王伟进, 李兰. 五点建议: 完善社会协同机制 [N]. 学习时报, 2020-03-11.
- [5] 安小米. 现代国家治理的云端思维——信息治理能力与政府转型的多重挑战 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2015(2): 36-48.
- [6] 李文钊. 论应急事件的国家治理体系 [N]. 北京日报, 2020-3-9.
- [7] 陈光金. 加强应急管理体系和能力建设 提升风险应对和治理水平 [N]. 光明日报, 2020-3-4.
- [8] 孙迎春. 现代政府治理新趋势: 整体政府跨界协同治理 [J]. 中国发展观察, 2014(9): 36-39.
- [9] [美] 詹姆斯.E. 安德森. 公共决策 [M]. 唐亮, 译. 北京: 华夏出版社, 1990.
- [10] 国家科委副主任周平在全国科技情报研究工作会上强调 - 情报研究要当好四化建设的耳目、尖兵和参谋 [J]. 医学信息学杂志, 1990(6).
- [11] 赵凡, 冷伏海. 情报服务实践中的战略情报研究理论探讨 [J]. 情报学报, 2007(2): 163-171.
- [12] 张家年. 情报融合中心: 美国情报共享实践及启示 [J]. 图书情报工作, 2015(13): 87-95.
- [13] 沈固朝. 情报失察——西方情报研究的重要课题及其对我们的启示 [J]. 图书情报工作, 2009(2): 34-37.
- [14] 苏新宁, 朱晓峰, 崔露方. 基于生命周期的应急情报体系理论模型构建 [J]. 情报学报, 2017(11): 989-997.
- [15] 李阳, 李纲. 面向应急决策的智慧城市情报工程实践与应用 [J]. 图书情报工作, 2016(11): 81-85.
- [16] 张家年. 情报融合中心: 美国情报共享实践及启示 [J]. 图书情报工作, 2015(13): 87-95.
- [17] 钱坤. 从“治理信息”到“信息治理”: 国家治理的信息逻辑 [J/OL]. 情报理论与实践. (2020-01-10) <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1762.G3.20200110.1747.006.html>.
- [18] 张勇进, 章美林. 政务信息系统整合共享: 历程、经验与方向 [J/OL]. 中国行政管理. (2018-03-04) <https://www.epaj.com.cn/news/201838/n71565605.shtml>.
- [19] 2017年高技术领域发展成就之五: 推动政务信息系统整合共享 着力打破“信息孤岛” [EB/OL]. (2018-02-12) http://gjss.ndrc.gov.cn/gjsgz/201802/t20180212_877389.html.
- [20] 张庆广. 政府信息公开: 跳出法律之外的多维度思考 [J]. 中国行政管理, 2017(9).
- [21] RAMIREZ L. Infodemic: World Health Officials Aim To Fight Rising Misinformation About Coronavirus [EB/OL]. <https://sanfrancisco.cbslocal.com/2020/02/12/infodemic-world-health-officials-aim-to-fight-rising-misinformation-about-coronavirus/>. February 12, 2020.
- [22] VOSOUGHI S, ROY D, ARAL S. The spread of true and false news online [J/OL]. Science, 2018, 359(6380): 1146-1151. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1595633584092357462&wfr=spider&for=pc>.
- [23] CLARKE A, MARGETTS H. Governments and citizens getting to know each other? open, closed, and big data in public management reform [J]. Policy and Internet, 2014, (4): 393-417.

Study on the Construction of Information Governance Mechanism under the Government Emergency Management

ZHOU Qingshan

(Department of Information Management, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: [**Purpose/significance**] The application of information, data and intelligence on the government emergency management has paramount governance value and significance. [**Method/process**] This paper analyzes the integration of the information governance functional mechanism system, the cross-border information governance coordination mechanism, the intelligence analysis mechanism, and the construction of the emergency information comprehensive governance platform system from the following four facets: the functional structure, the horizontal linkage, the fusion mechanism and the basic platform of information governance system under the government emergency management. [**Result/conclusion**] Through the analysis, the improvement directions are provided for the information governance system under the government emergency management, such as functional integration, transboundary coordination, overall integration platform and other issues.

Keywords: Emergency management; Public health emergency; Government information governance

(本文责编: 孔青青)