责编：王翠娟 E-mail:wangcuijuan2008@126.com Tel:010—62806237

◆战略参考

逐步形成中国特色的智库思想市场

□王莉丽

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出：加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。目前，中国智库的发展和创新能力与中国的大国地位还不相称，完善和发展中国特色新型智库、为实现中国梦提供坚强的智力支持和决策依据已经成为当务之急。中国特色新型智库建设的关键问题主要有五个方面。

明确中国特色新型智库的内涵。中国特色新型智库是指诞生在中国政治、经济、文化土壤中不以营利为目的的研究机构。中国特色新型智库坚持独立、客观、实事求是的研究态度，以政策研究和战略研究为己任，以服务于国家利益和公共利益为导向，推进世界和平发展和人类文明进步。中国特色新型智库通过人际传播、组织传播、大众传播的各种传播媒介和方式在全球范围内影响公共政策和公众舆论，构建中国软实力。中国特色新型智库主要分为：官方智库（比如中国社会科学院）、半官方智库（比如中国国际经济交流中心）、大学智库（比如中国人民大学国家发展与战略研究院）和民间智库（比如中国金融40人论坛）四种类型。这四种类型的智库共同构成中国特色的智库思想市场，并在逐步发展完善中形成一种平等竞争、互为补充的良性市场竞争机制。

逐步培育和形成具有中国特色的智库思想市场，推进智库从计划经济时代向市场经济时代的转型。对于中国而言，经过改革开放30多年经济模式探索与实践，中国已经走出了一条适应中国政治、文化环境的经济发展模式。就智库思想市场而言，目前我们还处于思想市场的培育期，一方面，我们需要逐步形成和培育具有中国特色的智库思想市场，另一方面，我们需要对智库思想市场的建设与发展做出有效规制。

明确中国特色新型智库的角色定位。第一，中国特色新型智库不是政府决策部门，也不是大众传媒，而是进行思想创新的政策研究机构，其核心角色和首要功能是以客观的态度、求真的精神、科学的方法为决策部门提供可操作性的政策建议和高质量的智力支持。第二，在政府、公众和政策研究界之间搭建公共政策探讨的平台，搭建知识与权力的桥梁，加强政府官员、公众、政策研究学者之间的观点沟通与交流，为公众参与公共政策制定提供更多渠道。第三，推动公共外交，构建价值观传播网络，提升中国软实力。智库外交作为多轨公共外交体系的重要组成部分，是整个公共外交体系的智力和信息中枢，是多轨外交行动主体的“舆论领袖”，是国内与国际交流的一个平台，在双边和多边外交事务中发挥着重要作用。第四，进行政策教育，引导公众舆论。中国特色新型智库的教育功能包括对社会精英和大众两方面的教育，而且其受众不仅限于本国，也要面向国际。通过出版书籍、报告，在媒体上发表见解、文章，解读国内、国际问题和公共政策，举行各种公开的会议，潜在地培养公众的政治参与热情和对公共政策的了解，客观上承担了政策教育和政治社会化的功能。另外，通过组织各种针对政府管理人员的培训项目对精英人员进行政策教育。

大学智库要成为中国特色新型智库改革与发展的发动机，推进大学智库建设，将成为中国智库发展的一大机遇。一个国家智库思想市场的形成和繁荣很难在短期内一蹴而就，在当前中国的历史发展进程和社会大环境下，大学智库最具备成长为具有国际影响力的中国特色新型智库的必要条件。在现有中国智库中，首先重点扶持一批创新能力较强的大学智库，让这批智库在政策、资金和人才上都“先富起来”，以此带动中国智库产业的整体发展。近年来，中国人民大学、清华大学、北京大学等高校纷纷成立了以大学智库建设为导向的跨学科研究机构。但是，大学智库由于缺乏相对稳定与科学的现代智库组织架构与管理机制，目前在政策制定领域还没有充分发挥出其优势，还需要进一步深化改革的步伐与速度。中国大学智库要以服务决策为导向，以提升思想创新能力为核心，加快智库平台建设和运行机制改革，加强多元化智库人才队伍建设，真正成为中国新型智库建设的发动机。

中国特色新型智库建设要坚持以研究为主，影响力传播为辅，避免走向过度商业化。智库作为一个国家思想创新的动力和源头，它提供的是思想产品，它的核心竞争力是思想创新能力，智库的影响力必须建立在高水平的研究成果和思想创新能力基础之上。2009年至今，中国智库经历了高速发展的四年，一批以建设新型智库为导向、以服务国家发展战略为目标的研究机构迅速成立。在这个过程中，一部分智库在运行机制和研究团队建设尚未完善，还未有高质量思想产品的情况下，即投入大量人力物力进行影响力的拓展，长此以往，中国智库的影响力将成为无根之木、无源之水。从欧美智库的发展经验来看，在发展初期，智库的影响力并不为公众和媒体所感知，因为当时的智库专注于政策研究，并未重视影响力拓展。到了20世纪70年代，随着智库数量的快速增多和思想市场的竞争增强，促使智库借助公关手段大力营销思想产品。一方面这有利于智库的影响力拓展；另一方面，过度的商业化影响到了智库研究的独立性和质量。对媒体曝光度的追求使得智库学者们花费过多精力在政策评论而不是政策研究，智库更多关注当前事件和热点问题而不是前瞻性地预测与分析。近年来，这种过度商业化的趋势在欧美智库中愈演愈烈，已经成为欧美智库亟需面对和解决的问题。对于中国智库的发展而言，目前我们处于中国特色新型智库建设的探索阶段，中国特色的智库思想市场还处于培育期，我们首先要做的是打好基础，做好研究，真正做到了思想创新，才能进一步发展到影响力拓展，并且要平衡好思想创新与影响力拓展之间的关系，避免走向过度商业化的道路。



在世界各国的智库发展道路上，每个国家的政治、经济、文化都对其智库发展模式产生了决定性的影响，而这些智库又对国家的发展产生了重要的推动作用。中国智库的发展将会在借鉴世界各国智库成功经验基础上，结合中国实际，逐步探索，形成服务于国家繁荣和民族进步的中国特色新型智库。中国特色新型智库建设所带来的创新收益，必将使中国以知识为动力的发展更具可持续性，成为全球创造力与创新的源泉。

◆管理法则

改进突发事件应急管理评估体系

□曹海峰

“非典”以来，我国突发事件应急管理水平取得了长足进步。但我们也看到，一方面，很多同类型的突发事件在不同地域间“此起彼伏”，而在事态发展上则表现为典型的“情节雷同”。例如，近年来针对PX项目上马而引发的群体性事件在全国各地时有发生，其事发、蔓延和平息过程几乎如出一辙。另一方面，很多在过往突发事件处置中暴露出来的问题和错误在后续事件中又重复性出现，造成政府部门“在一个地方摔倒两次”的窘境，事发后只好“匆忙再上阵”。这种疲于应付的模式不但浪费了大量社会资源，也对政府的公信力提出了严峻考验。

究其原因，很重要的一点就在于目前我国在突发事件应急管理中的应急评估环节尚未引起政府部门的足够重视，在及时发现问题、改进工作、修订制度、提升效能方面发挥的作用还非常有限。很多地方政府的精力往往聚焦于突发事件发生后的应对和处置环节，乐见于事件处置取得圆满成功的结果，对应急管理各项活动开展评估时多存在蜻蜓点水、避重就轻的情况，有的甚至根本就不进行评估。

在《突发事件应对法》及各地方和各部门应急管理规章中，对应急管理评估都作出了原则性规定，但在实践中的实施情况却并不理想。各地开展应急管理评估活动还处于各自为战的自发状态，缺乏统一标准指导；评估多数流于形式，有时甚至为评估而评估；评估成果的转化率低，用于修订规章和改进工作的比例不高；针对重特大事件的总结性评估多，而针对应急准备环节的前瞻性评估少，尚未构建起高效的应急管理评估体系。归纳而言，当前我国在突发事件应急管理评估方面存在的突出问题主要表现为：一是有规定、缺细则，二是重形式、轻内容，三是多事后、少事前。

首先，关于应急管理评估的规定多停留在法律法规的条款中，目前还缺乏开展评估活动的指导细则和实施标准。应急管理评估针对突发事件应急管理各个环节的工作进行系统评价，其目的是发现问题、找准要害，制定相应的改进措施，用于指导和改进后续的应急管理工作，是一项技术性、专业性、系统性很强的工作。不但需要通过法律法规的形式事先予以规范，更需要出台配套的细则和标准予以支撑。由于我国尚缺乏统一的应急管理评估准则，从目前各地区、各行业有限的应急管理评估实践来看，尚处在摸着石头过河的阶段，评估依据和评估流程多以行业或部门内部开发为主。除非是中央政府高度重视的重特大突发事件，事后的评估结果能够上升到法律和法规的层次，其他情况下绝大多数仍然停留在评估总结报告上，评估结果难以在更高层面、更广范围内推开。

其次，各级政府部门是应急管理活动的主体，在突发事件发生后的应急处置中充当“运动员”的角色，而在事后进行评估时又身兼“裁判员”，很难保证评估的客观公正。受到本位主义和自我保护意识的影响，多数部门在突发事件处置完成后很难深刻剖析自身问题，更不愿将自身的缺陷暴露在聚光灯下，缺乏开展应急管理评估的行动自觉，在应急管理实践中评估活动往往多流于形式。而从近年来各地组织的应急实战演练、桌面演练及其评估情况看，由于演练经过事先设计，“演”的成分多于“练”的成分，演练处置过程基本也都以“圆满成功”而画上句号。组织者往往将评估活动看作是锦上添花的附属活动，主动开展评估的动力不足，再加上缺少具体的操作程序和评估标准，造成评估更注重外在形式，而对于评估的实质内容和实际效果则关注较少。应急演练评估活动对应急管理体制机制的改进作用还十分有限。

再次，当前我国开展的应急管理评估活动多数是针对重特大突发事件发生后的调查评估。我国目前针对重特大突发事件的调查评估已经摸索出一套相对成熟的做法，特别是“非典”以来，对重大突发事件处置的事后评估已成为推进“一案三制”建设的一个不可或缺的重要途径。例如，汶川地震后，国家组织有关部门和单位编写了《汶川地震救灾救援工作研究报告》等一系列分析评估报告，对修订和完善我国巨灾应对的相关法规规章起到了很大的促进作用，国务院还专门针对汶川地震发布了《汶川地震灾后恢复重建条例》。但是，各地区、各部门在针对一般性突发事件进行应急管理评估时，还缺乏执行力度，将评估视为“负担”。多采取“以总结代评估”的形式，报告完成之后束之高阁，很少用于指导未来的应急管理实践。造成一地的处置经验和应对教训不能很快用于指导其他地方，一时的应对总结也难以用于长远的能力提升。

最后，目前我国对于事前基于风险考量的应急管理评估明显缺失。随着风险管理理念越来越深入人心，应急管理活动前移已成为学界和实务界的共识，应急准备将成为今后应急管理的一个重点。对未来可能发生重大突发事件的风险进行系统分析与评估，建立基于“真实事件与预期风险”的虚拟情景，继而反省以往重大事件应对中存在的系统性缺陷，是当前应急管理发展的重要趋势。这要求今后的应急管理评估不能停留在狭义的应急处置评估阶段，必须也随之前移，将更多的注意力放在对应急准备活动和潜在能力的评估上。目前在这方面，我国无论是在学术研究上还是在应急实践中基本都还处于空白状态。针对应急准备的事前评估应当依照风险管理的基本原理和方法，通过“情景构建”来对未来可能发生的重大事件应对能力准备进行评估，评估重点在于从宏观上对体制机制和任务匹配能力的评价。

◆管理语录

苹果电脑公司首席执行官约翰·斯卡利曾经告诉我：“过去的等级模式已经不再适合。新的模式是全球规模的，是一个相互依赖的网络。因此，新的领导者面临着新的考验，比如他要怎样领导那些并不直接向他报告的人——那些在其他的公司、在日本或者欧洲，甚至是在竞争对手那里的人。在这样一个创意密集型、相互依赖的网络环境中，你要怎样领导呢？这要求一套完全不同的能力，它们基于创意、人际能力和价值观。传统的领导者现在很难解释这个世界正在发生什么，因为他们的解释都是基于对过去范式的经验。”未来的组织将是网络、集群、跨职能团队、临时系统、专门工作组、网格、模块、矩阵，几乎是除金字塔之外的任何东西。我们甚至不知道该怎样称呼这些新型的组织结构，但我们的确知道，可以成功的将是那些等级更少、更多地基于共同目标而不是老式统属关系的组织。还有一点非常可能的是，这些成功的组织将体现坎特（Rosabeth Moss Kanter）所说的“5F”：快速（fast）、专注（focused）、灵活（flexible）、友好（friendly）、有趣（fun）。

——摘自[美]沃伦·本尼斯《领导的轨迹》（Managing the Dream: Reflections on Leadership and Change）

◆管理关键词

国家安全委员会设立后的应急管理

□游志斌

十八届三中全会提出设立国家安全委员会。设立国家安全委员会既是针对我国面临的外部安全和内部安全形势和任务作出的战略部署，也是世界上一些主要国家的共同选择。国家安全委员会设立后将搭建一个统筹国家安全工作的综合管理平台，标志着我国建立了一元化的国家综合安全管理的最高领导机构，将对我国的政府应急管理工作产生方向性、全局性和战略性的影响，也为解决当前政府应急管理理念、法制、体制、机制、应急队伍、资源管理等一系列突出问题和薄弱环节创造了契机。必须看到，在设立国家安全委员会后，要把政府应急管理工作纳入到新的国家综合安全管理框架下来重新考量和统筹规划。具体来看，当前及今后一段时间我国的政府应急管理工作在以下方面亟待调整和加强。

把政府应急管理组织体系纳入新国家安全管理体制框架内。近些年，美、日、俄、英、法等国都把加强和完善综合国家安全的顶层设计作为提升政府应急管理能力的重要突破口，构建权威高效、平灾结合、平战结合、职责明晰的应急管理组织体系成为这些国家应急管理体制改革的最显著特征。目前，我国在省级政府层面基本都成立了应急管理的领导机构，但是在中央层面并没有真正明确日常性的应急管理综合决策机构，这已难以适应越来越常态化的重特大突发事件的处置需要，同时导致对地方政府应急管理的指导和督查工作较难开展。另外，从国防动员委员会、国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院安全生产委员会、国家防震抗灾委员会、国家森林防火指挥部、国家反恐怖工作领导小组等诸多相关机构的实际工作情况来看，议事协调机构过多、过杂，部分职责交叉、重叠且权威性不足。应在国家安全委员会框架下，设立综合化的应急管理最高决策机构；同时，研究和探索在国家安全委员会办事机构的框架下，设置多个（最好为3~7个）秘书处（或其他名称的办事机构）的架构，现有的中央政府应急管理办事机构可以作为其一个秘书处（或其他名称的办事机构），或是直接作为国家安全委员会办事机构的一个内设机构，以增强应急管理工作协调的全面性、权威性和效率化。另外，还应注意加快推进和完善现有国防动员、安全生产监管、消防管理、灾害救助、海外人道主义援助、公务员培训等其他相关体制的改革，确保在设立国家安全委员会后，进一步促进政府应急管理决策、执行和监督工作的不断优化，促进政府应急管理能力的整体提升。

加快推进平灾结合、平战结合的应急管理标准化建设。当前，加快推进在新国家安全工作格局下应急管理标准化建设十分紧迫。注意推进突发事件预防和准备、处置和救援等各阶段工作的规范化和标准化建设，以及应急物资和装备、现场指挥和控制、辅助部门和支持设备等具体领域的标准化建设工作。注意研究资源管理的标准化，应急装备的制式化、系列化和兼容性，组织管理机构的标准化等问题。同时，统筹考量军事作战、国防动员、应急管理等体系的标准化问题，重点加强在突发事件应对中的指挥系统、资源保障、现场控制、应急标识、作图作业等方面的标准化。具体来看，一是建立平战结合、平灾结合的、共通的、一元化的突发事件现场指挥体系，建立该体系，可以有效降低由于指挥架构不清楚、术语不统一、通讯频率不协调、支持需求不明确等方面出现的问题；二是促进平灾结合、平战结合的资源管理标准化，比如，人力资源、综合物资保障、装备配备、运输途径、资源标识、灾民生活救助等方面标准；三是加快推进突发事件现场控制的标准化，比如，突发事件现场警戒线的划设、资源集结地点、人员疏散、现场恢复和整理等标准。

加强平灾结合、平战结合的应急管理队伍建设。目前，我国军队已组建抗洪抢险应急部队、地震灾害紧急救援队、核生化应急救援队、空中紧急运输服务队、交通电力应急抢险队、海上应急搜救队、应急机动通信保障队、医疗防疫救援队、气象保障应急专业队等九类5万人的国家级应急专业力量，同时，各军区会同有关省（自治区、直辖市），依托现役和预备役部队组建了4.5万人的省级应急专业力量。在充分发挥应急组织机构和专业队伍一专多能的基础上，继续加强以公安消防队伍为依托的综合应急救援队伍建设，加快改革和完善应急队伍管理制度，推进消防力量的专业化、职业化和综合化。在新国家安全框架下，统筹非战争军事行动力量和政府应急队伍建设。研究和探索民兵应急队伍建设的有效途径，加快完善相关的培训制度、资格认证、装备建设、资金支持等方面的制度建设，促进民兵应急队伍有序参与应急工作。同时，加快探索适合中国国情的平灾结合、平战结合的应急管理志愿者队伍建设。

加快推进平灾结合、平战结合的资源保障体系建设。研究和探索把军队作战、国防动员等体系资源纳入国家应急管理体系的有效途径，促进各类资源平灾结合、平战结合的共享集约化水平，全方位提高应急资源的快速投送和保障能力。建立军地之间、跨部门之间可以共享的应急资源信息库，对国防动员、应急管理等领域的资源进行梳理和分类、信息汇总，建立台账，动态管理。研究探索平灾结合、平战结合的应急物资储备与生产能力储备相结合的储备管理模式，加快编制平灾结合、平战结合共通的应急物资产品目录。在综合国家安全风险评估的基础上，结合应急管理和军事斗争的双重需要，加快推进共享集约、快速高效的国家综合安全保障体系建设。

建立新国家安全框架下的应急管理培训和演练制度。在国家安全委员会设立后，应建立国家安全委员会指导下，以国家级应急管理培训基地为平台的国防、应急管理、警务、消防、外事等中央层级培训机构参与的综合国家安全教学培训协作制度，加强对应急培训工作的统一领导，研究和统筹规划全国范围的、军地协同的应急管理培训工作，编制国家应急管理培训规划。在新国家安全框架下，加快探索建立应急管理教学培训与应急管理岗位实际技能需求相对应、教学培训和及时总结改进应急管理工作相结合、应对政府应急管理问题和综合国家安全问题相衔接的新型的公务员教学培训工作制度。当前，如何有效处置跨区域、军地协同的重特大突发事件是重大课题。充分借鉴国内外的相关经验，结合国家非战争军事行动能力建设、国防动员、应急管理等工作的实际特点，建立和完善国家层级应急管理定期演习制度，开展跨区域、军地协同的综合性演习。

总的来说，面对综合国家安全问题的挑战，要以设立国家安全委员会为契机，更有效地整合现有军队、国防动员、外交、公安、应急管理等方面资源，利用好各相关存量资源，建设好增量应急资源，加快开发、建设和完善国家应急资源管理、情报分析、快速决策能力的支持工具，加快推动应急资源统筹管理、信息和情报的战略研判、快速反应和应急决策等工作的科学化、标准化和精确化，提高复杂情势下的应急决策能力、军地和各层级间的应急协调和合作能力，及时确认和妥善应对国际国内安全中的优先性问题。同时，要加快完善和理顺在新国家安全框架下的非战争军事行动、国防动员、应急管理等方面的体制机制，促进在突发事件应对中的事前、事中、事后的相互衔接和协作，从而加快提升我国的综合国家安全管理能力。