管理视角

政府应急管理发展的国际趋势

□游志斌

近20年来，特别是自美国“9·11”恐怖袭击后，政府应急管理工作正朝着更加突出预防和准备的方向发展，各国更加重视突发事件的专业和精度管理，不断完善应急管理的制度设计，加快推进应急管理的“体系能力”建设，努力提升应急管理的效率和效能。主要呈现出以下趋势。

组织管理的一元化。一些大国将应急管理工作纳入到国家的整体安全战略和框架中，促进自然灾害、人为技术事故、国防、网络安全、民防等管理体系的兼容或归并，构建统一领导、权威高效、平灾结合、平战结合的一元化的应急管理组织体系。2003年，美国组建的国土安全部整合了包括联邦应急管理署在内的8个联邦部门的22个机构，拥有近17万名编制人员；整合后，该部在联邦层面既负责自然灾害管理，也负责包括人为灾难事故管理，还承担美国的网络安全、边境安全等其他管理职责。1994年，俄罗斯建立了直接对总统负责的“民防、紧急状态和消除后果部”（简称为紧急情况部），该部直辖40万人的应急救援部队，不但负责技术性突发事件和灾难类的预防和救援工作，同时也承担人防、排雷等军事任务。2010年5月，英国卡梅伦内阁建立了国家安全委员会及其办事机构——国家安全秘书处，英国将其应急管理中枢机构——内阁国民紧急事务秘书处（CCS）纳入国家“大国家安全”管理框架中，内阁国民紧急事务秘书处成为了国家安全秘书处下辖的五大机构之一。

风险管理的职能化。近年来，加强突发事件的风险管理逐步成为各国应急管理机构的重要职责。通过科学的风险分析与评估，可以为应急管理工作提供前瞻性、基础性、战略性的支撑，有助于确立政府应急管理工作的重点和难点，确保有限的公共资源投入到更紧迫、更急需的地方和领域。目前，英国内阁国民紧急事务秘书处制定了“国家风险评估（NRA）”工作规程，通过确定5年期内的风险和绘制约80个危害和威胁到风险矩阵，以促进政府部门决策能



力、应急准备和规划。2008年，美国国土安全部成立风险管理与分析办公室（RMA），该部门下设风险治理和支持处、风险分析处等部门。2011年11月，风险管理和分析办公室开始应用国家战略风险评估工具进行国家战略风险评估，开发了自然、技术事故、反人类行为引发的重特大突发事件的专用风险分析表和工具。2009年，德国联邦政府专门成立了“联邦风险分析与公民保护”指导委员会，包括内政部、环境部、卫生部、交通部、经济与技术部等与公共安全相关的所有联邦部门都是该委员会的成员单位，该委员会由联邦内政部部长牵头负责。

能力建设的科学化。政府应急管理工作是一项科学化、专业化、综合性非常强的工作。随着公众对应急服务需求的不断提高，无论是应急管理者的个体能力，还是应急管理组织机构自身的能力都需要规范化，才能更好地履行职责和完成任务。在此背景下，能力建设（Capability Building）从原本是相对比较空泛的词语逐步在应急管理中被细化、量化和规范化。美国、英国、日本等国正在开展这方面的探索。比如：美国逐步明确了“能力”的概念和具体内容，在2011年发布的《应急准备目标》中明确提出，“能力提供了从特定情况下的一个或多个关键任务绩效到绩效目标领域中的实现一种使命或功能的途径”；另外，美国还把37项“目标能力”进一步精简为31项“核心能力”，其中包含计划、公共信息和预警、工作协调等3项通用任务能力，还包含在预防、保护、减缓、响应、恢复等阶段的28项具体能力。

业务管理的标准化和持续化。当前，德国、美国、欧盟、国际标准化组织等国家和国际组织都在加强应急管理的整个体系的标准化建设。比如，德国联邦政府制定了《现场操作指挥规章(DV10)》，德国国防军、警察、医疗急救、消防、技术救援（THW）等部门共同使用这一标准化的现场指挥框架，该框架中明确了专门的指挥官，还包括S1（人事/内部事务）、S2（灾情）、S3（救援）、S4（后勤）、S5（新闻和媒体工作）和S6（信息和通信）等标准编组，并根据实际情况扩充或减少标准编组。2002年，国际标准化组织专门建立了公共安全委员会（ISO/TC 223），其主要包括公共安全管理框架（WG1）、术语（WG2）、应急管理（WG3）、抗逆力与持续性（WG4）等工作组，该技术委员会正在大力推进国际应急管理的标准化工作。政府业务持续管理（BCM），最初在信息技术领域应用，以促进现代企业在突发事件发生时能够保障关键业务的持续运行。2002年，英国内阁国民紧急事务秘书处大力推进政府和全社会的业务持续管理工作，以确保在重特大突发事件应对中维持相关部门的关键功能并提供重要的基础服务，并促进政府关键业务系统和进程在商定时限内的复苏。目前，业务持续性理念和做法还在加拿大、美国、日本等国的应急预案、关键基础设施保护等领域广泛应用。

应急保障的社会化。由于突发事件常常在特定的时间和空间内需要大规模的人员和资源的支持，而此时仅靠政府自身的保障力量很难满足实际要求，这也在客观上要求应急管理保障的社会化，以减轻政府在重特大突发事件应对中对资源需求的巨大压力，也有利于公共资源的科学配置、储备和合理分配。目前，日本、中国、美国等国家都大力推广应急保障社会化的相关做法。比如：日本的很多企业在加强自身防灾体系建设的同时，通过行业协会参与应急保障服务工作；在物资储备方面，通过事先与政府签订合作协议的方式，进行储备或提供救援物资支持，以帮助政府分散风险、减轻重大突发事件应对时的资源保障需求压力。

“教”“练”“战”“改”的一体化。“教”是指应急管理的教学培训工作，“练”是指应急演练工作，“战”是指实际的应急处置工作，“改”是指对应急管理的问题和教训的查找、总结和改正。从一些国家的实践来看，应急管理教学培训工作、演练工作、实际处置工作、问题和教训的总结和改正工作应该是一个相辅相成、有机统一、不断累进的系统。从科学应对突发事件的全局来看，其“教”“练”“战”“改”的一体化体现在以下方面：一是必须要立足于应急管理工作的实际，从培训对象的具体岗位和能力需求出发，开展教学培训工作；二是应急演练是检验应急管理组织和人员的培训效果的重要手段和方法；三是应急演练和教学培训必须紧紧围绕实际工作，才可能产生实际功效；四是要及时查找自身演练和实际工作的不足，还要重视借鉴国际经验和教训。比如，2011年3月，东日本大地震后，美国政府深刻汲取日本政府应对中的教训，奥巴马总统签发了《总统政策第8号指令》，审查和修订了所有应急管理工作文件，使其国土安全综合管理能力得到大幅跃升。

战略参考

破除人才可持续发展的障碍

□王辉耀

全面协调可持续是科学发展观的基本要求，以人为本是科学发展观的核心。人不仅是我们发展的价值目标，也是发展过程中的最重要的参与因素。当前，阻碍可持续发展的最大的因素之一就是“人”的不可持续，尤其是高层次人才发展的不可持续。这主要体现在三个方面。

巨大的“人才赤字”，使得人才发展“可持续性”弱化。每年出国的留学生数量庞大，且有大量留学生滞留不归，但来中国留学的外国学生却很少，流失的人才并没有得到及时补充。根据中国国际移民报告，中国每年出国留学人数为四五十万，超过50%硕士留学生、95%博士留学生选择留在国外，80%～90%的理工类人才留在美国。

人才流失严重。根据中国社科院海外专业人才报告，中国海外华侨六千万人才中有10%是高层次专业人才。人才流失导致的直接后果，便是我国人才资源无法获得正常速度的“质”的提升。人才的成长过程承载教育、科研等资源投入，人才的流失，实际上是我国教育、科研等资源的变相流失。长此以往，影响我国科技和社会创新发展的速度和效率。

存在明显的“人才壁垒”，妨碍长远国际化战略目标的实现。人才壁垒，是在人才流动过程中人为设定的、人才跨境流动和在异国居留时遇到的制度性障碍，其衡量标准包括签证申办难易程度、居留难易程度、留学生就读和工作政策等。目前全世界各国都在加紧放开国际人才流动政策，而中国的人才壁垒依然较高。美国每年发放绿卡一百多万张，其中人才型绿卡十几万张，而中国2003年到2011年间，平均每年发放绿卡仅为两百余张。香港、台湾的华侨回乡时可办理十年一签的回乡证、台胞证，印度给印度裔海外人才办理印度裔卡，永远不用办签证，但中国大陆的华侨想回乡超过三个月就需要出境续签，没有长期签证，没有华裔卡。在中国毕业的国际留学生以及引进的外国人才常出现因为签证等问题很难留在中国工作的问题。这些都使得中国的高层次人才面临着“出得去、回不来、留不住、不重用”的状况，使中国成为长期以来的人才输出国，形成巨大的人才赤字，给中国的建设带来巨大的损失。

中国的教育发展不可持续与人才不可持续紧密相关，是目前我国人才流失的主要原因。中国的教育改革相对滞后，官本位问题严重，创新不足，难以培养出高层次创新人才，教育资源配置不均，重基础设施建设轻学术人文建设，这些都导致中国的教育水平和质量与国际相比有很大差距。在过去七年，在美国的中国中学生增长了365倍，每年飞往香港参加出国考试的大陆学生增加了10倍。每年放弃高考的一百万考生中，近50%选择出国。以在海淀区中学的调查为例，前25%的尖子生中有70%想出国。另外，我国高校教师国际化程度低。2010年，在我国大陆高校任职的外籍教师为11287人，占高校教师总数不到1%。人才流失，教育质量落后，高校生源不足、毕业生创业创新能力不足以及高等教育国际化程度偏低等，这些问题都敲响了中国教育不可持续的警钟。

要解决以上问题，建议采取以下三方面对策。

加紧制定完善中高层次人才出入境和居留等人才政策。首先，我国应加快简化出入境手续、降低居留门槛，为外国人才来华提供便利，以此平衡外流的人才。我国72小时免签的试点效果十分理想，为外国专家来华考察、参观和交流提供了巨大的便利，获得了国际人士的广泛认同，建议扩大试点，并且尽快在全国正式实施；同时考虑延长免签时间。其次，对于长期以来以各种方式服务国内建设的海外华人华侨专业人士，发放多次出入境签证。再次，扩大绿卡的发放范围和数量，吸引外籍高层次人才来华投资和从事科技文化事业等等。

改革教育体制，优化课程设置，培育多层次、多领域的创新人才。推进中国教育现代化，逐步完成中国教育去行政化，使教育部门回归学术、科研本位，逐步将中国打造成世界性的学术科研中心及国际人才中心。另外，中国高校的领导者也应该在全球范围内寻找，获得具备国际竞争力的领导力量，提高学校的管理水平。

鼓励中外合作办学，提高教育国际化程度。在教育领域，可以先开放一部分教育市场，鼓励本土教育机构与国外名校开展合作办学，通过国际学分互认等方式开设交换学生计划。目前我国的宁波—诺丁汉大学、西安交大—利物浦大学、上海纽约大学分校等都进行了有益的尝试。未来，我国高等教育可以继续尝试通过进一步扩大和提升中外合作办学来提高高等教育的质量和可持续发展程度。

吸引优秀外国留学生来华就读和工作。我国拥有巨大人才赤字，可以以外国留学生来补充，吸引外国学生来华学习、工作、生活，打造一个属于全球人才的中国梦。目前我国针对外国留学生就业和居留的政策过于严格，外国学生在中国毕业后必须回国，没有在中国工作实习的机会，这既不符合国际惯例，也不符合当前中国缺少国际人才的国情。应给予外国留学生毕业后一年寻找工作的时间。

人才建设工作，也要实行改革开放，树立开放的人才观。进入新时期，中国在市场、产业等方面本身蕴含着巨大潜力，是世界投资者关注的重要区域。加强人才建设，是促进我国可持续发展的紧迫任务，也是加强人才工作、促进人才强国战略实现的重要保障。

◆管理语录

今天的领导者必须创造一种文化，让创意能够在其中不受阻碍地流动。这样的领导者致力于问题的发现，而不仅仅是问题的解决。他们乐于接受错误甚至是失败，因为他们知道同成功相比，错误或失败会教给他们更多东西。正如诺曼·李尔曾经对我说过的：“不管我到哪儿旅行，那里都存在着宝藏。”有效的领导者可以建立有适应能力和创造能力的学习型组织。这样的组织有能力在问题成为危机之前找出它们，不管它们多么棘手。这些组织能够汇集解决问题所必需的创意和信息。它们不怕检验可能的解决方案，或许是通过一个试验计划。最终，学习型组织可以提供机会来反思和评价过去的行动和决定。

——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

清单式管理的战略价值

□杨永加

继上海自贸区实行负面清单管理模式之后，十八届三中全会又将“权力清单制度”明确写入《决定》，习近平、李克强等中央主要领导也在多种场合强调权力清单和问题清单，在兰考民主生活会上习近平对该县的问题台账系统特别赞赏。新一届中央领导为何如此重视清单？这是因为清单式管理是一种高效务实的科学管理方式，对当前中国转型发展具有深远战略影响。

粗放笼统的管理已经不适应时代

信息化和全球化浪潮击碎了传统社会的各种生硬边界，世界从马赛克式的拼凑状态转变为八宝粥式的交融状态，加之科学技术高精尖化的推波助澜，社会的系统性、流动性、复杂性呈几何级数增长，组织面临的问题和挑战层出不穷。

粗放笼统的管理主要表现是：缺乏精准化思维，跟着直觉走、凭经验办事，流程和要领不明晰，操作环节标准化和精细化程度不高，在管理方法上热衷于所谓的谋略和艺术，等等。这种在当前中国各类组织管理中都非常突出，它的一个严重后果是人治，无论是企业、政府，还是医院、学校、社团，领导怎么说就怎么做，管理工作的规律性显得无足轻重。

从整体上看，当前中国各种组织的管理水平与发达国家相比，最大的差距就在于我们的抽象化、模糊化程度太高。

清单式管理的特点

概要地说，跟原有的一般管理方式相比，清单式管理具有如下特点。

第一，具体明确。项目、程序、指令、要求或说明都必须非常具体，十分明确，任何抽象、模糊、笼统、大而化之、似是而非的说明或要求都是与清单式管理不相容的。由于这一特点，清单式管理是将工作抓深抓实抓出成效的“牛鼻子”，抽象化和模糊化是以原则应对具体，大呼笼抓，事实上什么问题也解决不了。清单式管理还能有效防止抽象化和模糊化带来的人际理解偏差和解释偏差，增强组织内不同部门、不同个体行为的协调性和组织的整体有机性。

第二，简明扼要。清单必须直接切中核心问题和问题要害，以最易于理解的方式把关键点呈现出来。管理工作千头万绪，能不能把各种问题、各个关键环节理清楚，让人一目了然、心中有数，是将管理工作做得井井有条的前提，也是衡量管理者对相关事务熟悉程度和管理水平的重要标志。清单式管理的这一特点，体现的是经济、精准的理念，能有效提高行为的准确性和工作效益。当前每个组织时刻面临着海量复杂问题和挑战，能否精准高效地解决各种问题，将是组织必须面对的生死决战。

第三，便于操作。由于清单具体明确、简明扼要，因此它非常便于操作，实用性强，某种程度上清单式管理的生命力也正在于此。尤其是对复杂系统或事务，清单式管理具有无可替代的独特优势。例如手术中的物品清点查对制度，航天工程领域的销项作业法，都是典型的清单式管理方法，它们对确保手术圆满和发射成功具有不可或缺的作用。

第四，可检验性强。监管是管理活动的一项基本职能，也是管理目标实现的必要保障手段。但是监管活动对任务的可检验性依赖程度非常大，抽象化、模糊化的管理目标和工作任务很难监管，因此管理效果很差。清单式管理因其具体明确，具有很强的可检验性，对改善组织监管和管理效果起到重要的支撑作用，对标管理就是一种典型的清单式管理。

总的看来，清单式管理非常务实，对行动具有很强的指导性，较好地克服了现有一般管理方式的抽象化和模糊化弊端所导致的多种问题，因此在世界范围内得到越来越多的关注和使用。例如负面清单、权力清单、物品清单、资产清单、流程清单、台账系统等等，都是被广泛采用的清单式管理模式。

清单式管理的实用价值

当前中国社会存在的种种突出问题，都与管理水平低下密切相关，推广清单式管理，无疑是一场影响极其深远的革命。

在行政管理领域，党政机关推行清单式管理，不仅能提高公职人员创造活力和党政机关工作实效，而且能规范社会的权力运行方式和促进政府职能转变，有利于建设清正廉洁、为民务实的党政机关，有利于构建和谐的党群干群关系和巩固党的执政地位。“八项规定”就是典型的清单式管理，它从细处着手，把党的宗旨意识、艰苦奋斗作风、群众路线等理念和方针落地为具体的行为规范，实现了从理念号召向行为管理的升级。河南兰考、山东沂水在群众路线教育实践活动中，建立问题台账，问题解决每推进一步记录一步，解决一个销号一个，保证了群众需求诉求“事事有着落，件件有回音”，深受群众欢迎。一个“八项规定”就能产生如此好的社会效果，如果整个行政管理领域全面推行清单式管理，其社会效果之好将难以想象。

在企业管理领域，推行清单式管理能有效提高管理的精细化水平，为产品和服务质量升级奠定坚实基础，而且还能提高企业的工作效率和反应速度，增强企业在激烈市场竞争中的生存发展能力。当前中国企业的主要瓶颈是产品和服务质量上不去，其根源是经营管理粗放，清单式管理正好可以有效克服这一弊端。中国运载火箭技术研究院就特别注重运用清单式管理，他们几乎每一道工序都有一张清单，清单上清楚列出该工序的所有操作、零部件名称及其型号，甚至连螺钉的力矩都有明确要求。中国航天成功的原因有很多方面，但是清单式管理在最基础的操作层面上发挥的作用不可忽视。

在社会管理领域，推行清单式管理，能有效提高社会服务质量和能力水平，为社会治理能力和治理体系现代化注入强大活力并奠定坚实基础。社会服务是社会治理的核心内容，社会组织是社会治理的主体，但是当前无论是政府对社会组织的管理，还是社会组织内部的管理，显然都还存在很大问题，导致社会服务在质和量两个方面离社会需求都有很大的距离。推行清单式管理，对社会组织和消费者的责权利进行明确界定，对服务内容进行精细化管理，能有效促进社会事业的繁荣和健康发展，让民众享受到更多更好的优质社会服务。

清单式管理的关键

清单式管理不是一种理论，而是实践多种理论的独特方式。它并不排斥使命、价值观、文化、思想理念、管理原则和领导艺术等抽象的精神元素，而是力图将这些元素转化为具体可操作的措施和行为，让它们落地。

采用清单式管理，关键环节是研究问题，找到问题关键和症结所在，并理清问题之间的相互关系，画出清晰的问题树。在学习型组织的链式学习法的问题树中，问题的症结点是树根，关键问题是树干，具体问题是树枝和树叶。根据问题树，有针对性地制定具体解决措施，用简明扼要的语言和便于理解的形式把措施呈现出来，就是各式各样的管理清单。管理要做到心中有数，就一定要有明晰的问题树。学习型组织理论强调问题清单的基础性作用，例如阿吉里斯等人一直强调的问题地图模型就与问题树模型有异曲同工之处。

跳出事务内容的具体特性看，全面深化改革的实质是一场管理革命，是各个领域的管理升级，而在这场革命和升级进程中，清单式管理占有重要的一席之地。