管理视角

建立重特大突发事件事后评估制度

□游志斌

重特大突发事件事后评估制度，是在每次重特大突发事件应对结束后，在限定时间内进行事后评估，总结其应对经验并查找其存在的主要问题，以改进重特大突发事件的应对工作。在应对重特大突发事件工作中，无论经验还是教训，都是一笔宝贵的财富，做好其总结和反思工作，才有可能实现“每打一仗都有提高”的目标，才有可能真正改进政府应急管理，乃至整个政府的相关工作。

把“从教训中学习”真正变为一项制度设计

建立国家重特大突发事件事后评估制度，既是应急管理工作的客观、迫切需要，也是把“从教训中学习”真正变为制度设计的具体举措。从应急管理工作的实际特点来看，“教”“练”“战”“改”是有机整体。“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。从一些国家的具体实践来看，应急管理教学培训工作、演练工作、实际处置工作、问题及教训的总结和改正工作是一个相辅相成、有机统一、不断累进的系统。从突发事件应对的全局来看，这四个环节的一体化体现在以下方面：一是必须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。而建立国家重特大突发事件事后评估制度，恰恰是贯通“战”“改”两个环节工作中的关键链条。

目前，在我国的一些典型重特大突发事件应对后，由于缺乏对整个工作的系统性评估，导致一些宝贵经验和教训无法快速、科学地转化为政策措施，也容易导致应对中的类似教训重复发生。2008年，我国公安消防部门发布了《公安消防部队灭火救援事后评估规定（试行）》，对灭火救援工作有很好的助推作用；2011年3月11日，日本东部大地震发生后，日本中央防灾会议开展了系统性的评估和调查分析工作，从2011年5月28日至2011年9月28日，先后召开12次有部长级官员参与的专题会议，来检讨期间应对中存在的主要问题，并作为改进其国家应急管理体系的重要依据；目前，美国政府已经把事后评估工作明确作为加强应急准备工作的关键环节，并建立了评估规范，还开发了教训学习信息分享系统（Lessons Learned Information Sharing，LLIS.gov），该系统是一项全国性的、在线的学习网络，不仅包含教训总结的内容，还包含了各地、各部门的最好实践，以更好地协助应急管理人员开展工作。从我国应急管理工作的具体特点来看，建立国家重特大突发事件事后评估制度，既是对预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与救援等环节的总结与回顾，也是对应急指挥与调度、突发事件响应效率和效能、关键决策、多部门协调与配合、资源整合与使用等重点工作的规范性梳理和评估。需要注意的是，建立重特大突发事件事后评估制度，不是单纯的事故调查或案例总结，而是着眼于将教训总结制度化，以期能更有效地规范重特大突发事件的事后评估工作，真正提升所有应急管理者的实战水平，以促进我国应急管理体系的加快改进和完善，进而推动应急管理工作的科学化、规范化、法制化进程。

加强事后评估制度的整体设计

重特大突发事件事后评估工作通常都需要对重特大突发事件的响应效率、力量使用、战术和战法应用、组织指挥、协同应对、信息传递、资源保障、任务完成、资源消耗、现场应急预案等诸多方面开展系统性评估，往往涉及多个部门、多个地区，需要耗费一定的时间、人力和资源，有时，更需要对一些领导者的关键决策作出评估分析。要做好这项工作，需要注意以下方面的制度设计：一是要注意建立权威性、综合性的事后评估领导机构，可以考虑指定重特大突发事件评估的领导机构（如国家应急管理的实际领导机构或中央国安委），同时要组建权威性、跨部门、专业化的工作团队，系统性、持续性地科学开展事后评估工作；二是要注意把事后评估工作纳入法治化轨道，要研究修改《突发事件应对法》，在总结试点的基础上，将重特大突发事件事后评估制度纳入其中；三是抓紧制定重特大突发事件的事后评估工作规范，进一步规范工作机构、事后评估时间、事后评估对象、事后评估资料、事后评估形式、评估指标等具体内容；四是要注意加强事后评估的准备工作，可以考虑按照“循序渐进、突出重点”的原则，开展重特大突发事件事后评估的试点工作，研究座谈会、走访目击者、访谈相关人员、察看现场、分析影像资料、模拟试验等具体的事后评估方法，加强对基本情况、相关数据等调查核实，同时，可以研究采用实地测量统计、图表绘制、灾害现场复原、多媒体课件制作、动画还原等事后评估汇报形式，进而形成科学、翔实、全面的事后评估资料，并可以为高中级公务应急管理培训提供丰富素材；五是注意吸纳曾参与一些重特大突发事件处置工作的高中级公务员，以及部分权威、公正的相关专家，建立事后评估专家库，并建立相应的选拔和退出机制，以提高事后评估工作的权威性、公正性和客观性。

另外，要注意完善事后评估制度的配套措施。一是要抓紧研究制订典型重特大突发事件应对规范，同时要研究制订各级领导干部参与重特大突发事件应对工作的专门指南；二是要建立重特大突发事件应对中的现场记录工作制度，以做好现场的记录和资料保存、整理工作；三是引入科技化的手段或工具，要研究建立重特大突发事件事后评估信息系统，尽快把重特大突发事件的事后评估工作纳入信息化建设的轨道；四是要研究法定评估、技术评估等多种事后评估形式（比如，人民代表大会的相关专门委员会，承担针对巨灾的总体性、法定评估职责），以及研究引入第三方开展事后评估的工作机制，以促进事后评估工作的科学化、法制化和客观公正性；五是探索围绕事后评估工作的绩效考核工作，促进参与事后评估工作人员更好开展工作；六是要逐步开展对其他国家典型重特大突发事件应对的跟踪研究和评估工作，并要注意借鉴国外重特大突发事件评估工作的成果；七是注意培养和打造一支高素质的事后评估队伍。

大数据时代的应急管理变革

□刘 冰

当前，大数据浪潮汹涌澎湃。大数据所具有的大量（volume）、高速（velocity）、多样（variety）和真实（veracity）的特性正在推动原有社会生产生活模式的重大变革。在应急管理领域，大数据技术的发展至少带来两个方面的革命性变化。

一方面，大数据的出现改变了突发事件的发生、发展和演化的时空模式，加深了突发事件的不确定性。数据关联和信息联通扩大了传统突发事件的影响范围，数据的高速传输也可能使某些负面信息通过互联网瞬间引爆网络群体性事件。海量个性化数据的存储和传输过程中的安全问题则孕育了超乎想象的全新风险。

另一方面，大数据又为可测量、可追踪和精细化的应急管理提供基本信息和管理工具。大数据技术可将这些纷繁复杂的多源异构数据处理成具有决策价值的有效信息。传统管理模式下，应急决策大多是依据个人经验的直觉决策（heuristic decision），而大数据技术的应用使得高度不确定性和高度时间压力下的分析决策（analytical decision）成为可能。

这两个方面的变化是相辅相成、具有逻辑关联的，前者是应急管理对象的变化，后者是应急管理方式的变化，正是由于大数据时代突发事件的形式和规律都在不断发生变化，因此适应大数据发展的应急管理方式变革势在必行。

综观世界各国应急管理的最新进展，大数据技术的应用大致体现在以下五个方面。

大数据技术在突发事件监测预警领域的应用。著名的大数据研究者迈尔·舍恩伯格和库克耶在其畅销著作《大数据时代：生活、工作与思维的大变革》中指出，“大数据的核心就是预测，是把数学算法运用到海量的数据上来预测事情发生的可能性”。并描述了一个运用大数据技术预测突发公共卫生事件的经典案例：谷歌公司通过保存和分析人们的搜索指令准确地预测了2009年甲型H1N1流感的爆发，比美国疾病预防与控制中心（CDC）依靠传统方法的预测提前了两周，为有效控制流行病传播提供了宝贵时间。美国政府在国家安全战略中引入大数据技术，用于对恐怖主义活动、黑客攻击、公共卫生事件、舆情危机等进行监测和预警。

基于大数据技术构建的辅助决策系统。危机情景下的决策始终是应急管理领域的一个重大挑战，危机决策的挑战来自于信息不完备、时间压力大等客观条件的约束。大数据技术使得基于所有数据而不是样本数据的决策成为可能。以美国为代表的发达国家开始探索基于大数据技术的辅助决策系统。美国国土安全部从2012年开始运行了第一个跨部门大数据应用试点项目——“海王星”（Neptune）和“地狱犬”（Cerberus），数据库以完全不同于国土安全部自2002年沿袭至今的方式进行了重新组织，计划将不同来源的未经分类的信息汇聚成一个“数据湖”，对海量数据的综合分析成为国家安全决策的重要参考。

大数据技术在城市管理和社会管理领域的运用。大数据将兴起于2008年的“智慧地球”和“智慧城市”建设推进到全新的阶段。城市管理的一个重要方面就是确保城市公共安全。“智慧城市”运用信息和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，城市系统的突发事件，特别是城市生命线、基础设施、重点地区的突发事件都在“智慧城市”系统的监测之中。而以“网格化管理”为特征的新型社会管理模式也通过监控录像、社区服务信息等途径不断积累大数据，这些数据对于掌握城市和社会的脆弱环节，控制和消除风险因素起到重要作用。

大数据技术对危机中个体行为模式的研究和应用。大数据时代中，由于人的各种行为都可以数据化，因此通过大数据技术分析危机中个体行为模式构筑了应急管理领域中的一个政策基础。大数据技术通过分析单个网民的传播模式研究了舆情热点事件的演化过程，大数据技术通过分析大量个体的言论和行为从而预测群体性事件发生的可能性，大数据技术通过分析人们接受各类灾害（如暴雨、飓风、地震等）的预警信息之后的行为反应以设计更加有效的风险沟通策略，大数据技术追踪个体在灾害中的逃生和自救行为，从而提升应急疏散和第一响应的能力。

大数据技术在应急资源配置中的管理。应急管理是在危机情景下组织应急人员、调配应急物资以缓解和消除危机负面影响的过程。借助于大数据技术，人员流动和物资流动都可以转化为各种形式的大数据，如通过通讯基站可以快速确定通过手机等通讯设备发出应急信号的人员位置，而急救车、消防车等应急设备的运动轨迹可以通过GPS进行定位和追踪。通过对这些数据集的分析可以针对灾害发生的时空规律对应急资源进行优化配置，对危机情景下应急物资的调运进行最优的线路设计。大数据技术使得应急资源的布局和运用更加精准、高效。

管理关键词

互联网时代的领导思维

□雷 强

2014年11月19日到21日，“互联互通、共享共治”为主题的首届世界互联网大会在浙江乌镇召开。习近平总书记在贺词中指出，当今时代，以信息技术为核心的新一轮科技革命正在孕育兴起，互联网日益成为创新驱动发展的先导力量，深刻改变着人们的生产生活，有力推动着社会发展。互联网真正让世界变成了地球村，让国际社会越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。同时，互联网发展对国家主权、安全、发展利益提出了新的挑战，迫切需要国际社会认真应对、谋求共治、实现共赢。面对新形势新挑战，迫切需要领导干部真正把握互联网的技术本质，树立起互联网思维，提升互联网领导力。

树立“众包”思维，群策群力，构建聚变创新的智慧社会。就像工业革命的技术发明克服并延展了肌肉力量一样，信息革命的技术发明克服并提升了大脑理解和塑造环境的能力。工业革命形成的是以机械制造、钢铁生产以及铁路运输为代表的金属力量，信息革命正在经历从IT技术（Information Technology）到数字技术（Data Technology）的转型升级，正在激发和凝聚网民群众的智慧力量。网民群众在掌握了信息网络技术之后，就会变得更加活跃、更加智慧，成为专家，成为创客。因此，领导干部要树立“众包”思维，激发和凝聚网民群众的智慧和活力。

众包（Crowdsourcing）是组织把过去由员工执行的工作任务以自由自愿的形式外包给网民群众去做，把精英都做不好的事交给草根去做。哈佛大学佩奇教授研究发现，当系统复杂到极限的时候，傻瓜群组会非常稳定地战胜聪明人群组。树立众包思维，领导干部不仅要自己出主意，而且要让网民出主意，从中“选”主意，“合”主意，形成比较完善的决策方案；善于决断，制定合理的公共政策，回应网民需求；通过网络传播，让公共政策深入网民心中。领导干部要发挥网民群众力量，推动移动互联网、物联网、云计算、大数据、3D打印、智能机器等信息技术以指数速度聚变与融合，推动人类进入智慧社会。

树立“免费”思维，共建共享，构建公平正义的幸福社会。与原子构成的物质产品无法分享截然不同，以比特形式存在的信息，本身就包含有共享的性质。与传统“原子经济”不同，“比特经济”则是开放的、多元的、个性的，新经济主体更加注重分享的力量和免费的意义。互联网越是开放，发展就越是迅速，服务质量就越好，互联网服务企业的投入成本越低，网民的进入门槛和使用成本越低；使用互联网的人越多，互联网的价值越大，互联网产生的效益越多。大型网络平台无不免费开放，吸引更多的网民，产生更好的效益。从领导角度来看，领导就是引导追随者共享美好生活的过程。

因此，领导干部要适应新经济社会发展趋势，树立免费思维，加快共同富裕过程。领导干部要注意建设信息网络平台，推动数据、知识和智慧的共享，释放信息技术的红利。大力发展免费能源、免费教育、免费医疗等公共事业的发展，提高网民群众的幸福感，构建公平正义的和谐社会。

树立“共赢”思维，共治善治，构建和平共处的和谐社会。信息网络技术已把越来越多的个人、组织、民族和国家连接成为生机勃勃的生态网络系统，一个共生共栖的全球化社会。其吃掉对手或与之竞争，不如结成同盟。各种主体之间竞相结盟，在信息和网络产业当中尤其如此。信息交流已经加快催生了各种合作和共赢行为。而从领导角度来看，共赢也应当是当代领导思维新模式。基于网络平台的多元主体共建愿景，共同治理，通过合作共赢可以创造更大的价值，共享“合作红利”。

善治是互联网时代领导的基本方式，是共同参与的治理、依法行政的治理、阳光透明的治理、回应互动的治理、共识取向的治理、公平公开的治理、富有效率和效能的治理、负责尽责的治理。在国内社会，党和政府建设好、利用好、管理好互联网，协同工商企业、社会组织以及广大网民群众，加强治理，共同追求中国梦。在国际社会，应该加强与各种治理主体交流与合作，与国际社会共担责任，共对挑战，谋求共治，实现共赢。在越来越“平”的世界，领导干部要弘扬“修身、治家、齐国、平天下”的中国领导之道，追求每个节点（包括每个人、每个组织、每个民族、每个国家）之间的平等互利、和平共处与太平繁荣。

在互联网时代，“领导就是服务”就是要为“人人”服务，就是要找到网民群众的“痛点”，活血化瘀，维护网民群众的具体权益；就是要找到网民群众的“尖叫点”，为网民群众体验到工作的快乐和生活的幸福。有些领导干部在网络问政中坚持“为人民办好事，让人民好办事”，就是要成为网民群众的粉丝，把网民群众变成粉丝。更为超越的是，领导干部要理解不同阶层和群体分析问题的不同维度，理解不同思想和文化所形成的错综复杂的“万维网”，以开放包容的心态，不仅创新网络群众路线，而且创新网络统一战线，赢得更多的粉丝，聚集更多的人气，激发网络效应。

领导科学

管理法则

政府精细化管理的实现之维

□黄程栋 施国栋

精细化并不是新近才提出的理念，《道德经》中就有“天下难事，必做于易；天下大事，必做于细”的表述。但是作为一个管理概念，是现代工业的产物，是社会分工的精细化以及服务质量的精细化对现代管理的必然要求，是建立在常规管理的基础上，并将常规管理引向深入的一种管理模式、管理文化、管理方法、管理技术。其理论渊源是科学管理之父泰勒提出的科学管理理论、生产过程标准化的管理方法。泰勒认为，谋求最高劳动生产率是科学管理的根本目的，要达到这一目的就需要用科学化的、标准化的管理方法代替笼统化、随意性的经验管理，将管理工作做精、做细，以全面提高管理水平和工作质量，在此基础上，才可能实现自我的超越，为组织走向卓越奠定坚实的基础。

精细化管理的实质在于通过规范化、程序化、标准化、信息化的手段降低管理成本、提高管理效能，其核心理念就是“精、准、细、严”。精，就是要精益求精，追求以最小的代价提供最优质的公共服务，这是政府工作的目标或者说政府期待实现的最终结果，这就需要首先理清政府的职能，将社会对政府的职能需求进行精挑细选；准，是指信息和决策的准确无误，需要在信息相对充分的前提下，对事情判断准确，制定准确的计划、决策、政策；细，即注重细节，把工作、服务、管理做细，包括操作细化、管理细化，尤其是执行细化；严，则是监督，严格执行政府已经制定的标准，按流程做事，严格监管，严格控制目标偏差。

确立政府精细化管理的理念，逐步改变业已形成的粗放式管理的惯性思维。以往政府的工作习惯于模糊地制定工作计划、工作流程、事后监督等，公务员的工作常常止步于“过得去、领导满意”的地步，这不利于为人民服务宗旨的实现，因此要用具体、可操作的量化标准取代过去笼统的要求，并将这种精细化的理念贯穿到政府工作的各个环节。具体而言，可以通过对公务员的培训帮助其树立过程管理的理念，掌握工作岗位所需要的技能，每个政府的工作人员都将精细化管理内化于心，将这种理念融入日常的工作中。同时，要知道精细化管理是个动态的需要持续改进的过程，需要建立长效的机制，确保政府提供优质服务保有持续动力。

通过简政放权，进一步加快转变政府职能，理清政府工作范围，这是政府精细化管理的基础。改革开放以来，我国已经进行了七次政府机构改革，这是转变政府职能的重要突破口。进一步处理好政府与市场、政府与社会的关系，把该放的权力放掉，把该管的事情管好，不仅能够保持经济的持续健康发展，更能激发整个社会的活力。只有处理好政府与市场、社会的关系，理清政府的工作范围，去粗留精，对政府的职能进行科学分析、梳理、取舍，才能够在此基础上对精细化进行深入的探究。

依托大数据等技术，将各方面的利益诉求加以充分考虑，做出经得起群众、实践和历史检验的政府决策。随着云时代的来临，大数据也吸引了越来越多的注意力。哈佛大学社会学教授加里·金说：“这是一场革命，庞大的数据资源使得各个领域开始了量化进程，无论学术界、商界还是政府，所有领域都将开始这种进程。”政府可以利用大数据技术去了解公众的所思、所想，在政府决策过程中将群众的各种需求考虑进去，对这些含有意义的数据进行专业化处理，力求决策经得起群众、实践和历史的检验。

通过政府工作的流程再造，政府组织结构的优化，提高政府工作的执行力和公信力。目前政府工作的流程还不能满足民众对公共服务高效率、高质量的要求。科学制定涵盖政府管理服务全过程、全方位的流程规范和技术标准，细化目标、量化责任，使政府管理成为目标明确、责任具体、能进行量化考核和责任追溯的过程。只有流程和程序设计科学、精细，才能为员工行为提供精确的指导，才能保证最终工作的质量。同时，随着技术的改进和人们需求的不断变化，要不断对这些工作流程和程序进行检查和优化。效率较高的工作流程离不开合理的组织结构，我国目前正在进行的“大部制”改革主要是针对政府层级过多、管理幅度过宽等问题，这种举措减少中间环节，畅通执行渠道，理顺部门关系，细化部门责任，为精细化管理提供了组织保障。

加强政府管理的制度化建设，通过规范的约束促使精细化管理理念落到实处。精细化管理的最大优势或者说特点就是将工作细化，使得每个人的责任更加清晰，这样更容易考核和问责，防止相互间的推诿、扯皮。当然，理念越是先进越要有具体可行的操作办法相配套以及相应的制度加以规范，不然精细化管理必将不可避免的流于形式。精细化管理不仅体现在政策的制定、执行上，同时也应该体现在监督上，这才真正符合精细化全过程管理的理念。因此，要加强精细化管理的制度建设，把工作流程、责任归属等都落实到位。