管理视角

从上海踩踏事件看政府应急管理

□游志斌

2014年12月31日，上海外滩陈毅广场发生了造成36人死亡、40多人受伤的大规模人群踩踏事件，教训极为惨痛。该事件集中暴露了应急管理制度建设中存在的一些突出问题，需要我们更加重视和强化应急管理制度建设。

存在的突出问题

政府应急管理工作关乎国家安全和人民安康，涉及领域广，牵涉部门多，是政府管理中的基础性工作。此次事件中陈毅广场进入和退出的人流对冲，致使有人摔倒，酿成惨剧。从应急管理制度建设看，存在诸多问题。

风险分析与评估并没有成为相关部门的管理职能，实际工作中又对风险隐患认识不足。比如，对大规模人流聚集的风险估计不足，往年地铁在南京东路、陆家嘴等站甩站不停车的限流措施也没有执行，人流从地铁站开始就迅速集聚起来；另外，由于对大规模人流量的判断不足，也没有在市级层面及时协调武警支援。

在预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等管理流程，严重脱节。实际上，突发事件中的内部预警和协调、人流疏导、信息发布等都需要形成“体系化的能力”。此次事件中，外滩没有组织大型跨年迎新活动，取消了往年举办的灯光秀，改在另外一个地方通过卖门票的方式举办，但是许多到外滩的公众，特别是外地来的公众对该情况并没有及时掌握。

在突发事件现场管理和控制中，安保力量不足，指挥不够及时有效。上海相关部门称当天预先安排了700多名警力到场，但23时30分发现客流异常增多时，民警未能及时进入核心区域；并且，由于采取强行进入的方式，所用时间比正常时间要多。

从法律法规层面来看，此次活动中负责综合安全管理工作的执行主体并不明晰，安全管理责任并没有得到有效落实。《突发事件应对法》第二十四条规定，公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的经营单位或者管理单位应当制定具体应急预案，为交通工具和有关场所配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，注明其使用方法，并显著标明安全撤离的通道、路线，保证安全通道、出口的畅通。而2010年修订的《上海市外滩风景区综合管理暂行规定》第四条规定：“黄浦区人民政府统一实施外滩风景区治安、交通、环境卫生、绿化、商业经营、市容景观等公共事务的综合管理。黄浦区人民政府所属的外滩风景区管理办公室，具体负责外滩风景区各类公共事务管理的组织和协调工作。各有关行政管理部门应当按照各自职责，做好外滩风景区治安、交通、环境卫生、绿化、商业经营、市容景观等的管理工作。”另外，发生此次惨剧的区域并不在2007年国务院常务会议通过的《大型群众性活动安全管理条例》中所规定的大型群众性活动范围内。

缺乏反思性的制度设计。类似的教训并没有真正得到汲取，比如，2004年2月5日，北京市密云县在举办迎春灯展过程中，由于领导和管理责任不落实，就曾导致彩虹桥（也称云虹桥）上拥挤、踩踏，造成37人死亡、15人受伤的特大伤亡事故。

加强应急管理制度建设

政府应急管理工作是一项科学化的工作，我国应更加重视突发事件的专业化、精细化管理，更加突出预防和准备工作，不断加强和完善应急管理的制度建设，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，才有可能避免或减少类似的悲剧。

加强对我国应急管理制度的整体研究和战略设计。目前，我国应急管理工作中对体系性框架设计考虑不够充分，应加快完善应急管理体制，加强风险分析与评估工作、监测预警等工作，研究把风险分析与评估工作作为应急管理机构的一项重要职能，提升情报信息整合分析、研判能力、预警发布能力；最大限度地整合和优化利用应急资源，研究和加强综合应急队伍建设；加强对应急服务的研究，把应急服务作为政府社会治理与公共服务的一项重要职能，促进基本应急服务的均等化；研究建立针对重特大突发事件的、规范化的初期快速响应制度；建成一支“政治过硬、作风优良、业务精湛、规范标准、处置有力”的突发事件管理指挥员队伍，要加快研究突发事件现场指挥系统的标准化建设；逐步建立预防与准备、监测与预警、应急处置、恢复与重建等各环节的工作指南体系；加快修订和完善包括《突发事件应对法》《大型群众性活动安全管理条例》等法律法规，明确对人员密集公共场所的管理主体，消除安全管理的“盲区”和“灰色地带”；建立重特大突发事件事后评估制度，梳理和查找整个应对工作中存在的问题，以及时完善相关制度。

完善应急预案体系。一方面，进一步研究和加强应急规划与预案的衔接和配合。目前，从我国应急规划的功能来看，应急体系建设规划主要是应急管理领域内的发展规划，应急规划和应急预案之间还没有严格的制度性约束。今后，应进一步完善应急规划在应急管理预防与应急准备、应急处置与救援等环节的功能，在立法上明确应急规划和预案的协调配合关系，促进应急预案真正服从和服务好应急规划。切实加强政府应急规划与区域（例如城市）公共安全规划的有机有序衔接，促进相互之间在城市总体规划等实体规划方面的相互协调和配合，形成应对突发事件的整体合力。另一方面，进一步研究和完善预案体系的框架设计和功能界定。进一步完善政府总体预案的设计，在明确有关部门应急职责的基础上，突出总体预案的纲领性、全局性和规范性，指导各地区各部门解决带有全局性、通用性的突发事件应对规范和程序的问题，避免和减少各地区各部门重复性、雷同式的应急预案。同时注重专项预案和基层应急预案的实用性、灵活性，指导各地区各部门结合实际，加强突发事件风险和威胁的定量分析和研判，制定相应的应急预案。例如，围绕专项预案的设计，在风险分析评估的基础上，确定应急预案场景（发生时间、发生地点、受影响对象和损失结果、衍生次生灾害等情况），以真正增强专项预案的针对性和可操作性。另外，针对城市面临的大规模人员聚集场所突发事件风险，指导所有有关部门制定专门的工作规程或专项应急预案。

研究和完善应急管理培训制度。一是要加强安全管理岗位需求的专门研究和培训，研究和建立以应急能力为导向的应急培训制度，切实规范应急管理人员的培训目标、课程、形式、方法等培训工作的整个流程，提高各级各类培训的针对性、有效性和实战性。比如，加强对公安民警、消防、医生、公务员等一些重点群体的应急专门知识和能力的培训。二是要加大对社会组织、社区居民、志愿者队伍和公众的指导和培训力度，不断提高社会化参与水平。2010年7月24日，德国西部鲁尔区杜伊斯堡市在举行“爱的大游行”电子音乐狂欢节时发生踩踏事件。德国内政部的专家介绍说，在此次事件中，大约有50人被周边的人通过现场急救等措施，挽救了生命，从而避免了更大规模的人员伤亡。三是重点加强对大、中、小学生等关键人群的安全意识和安全技能的培训，重视安全防护培训从娃娃抓起，进而辐射和带到整个社会。

从灾难中学习

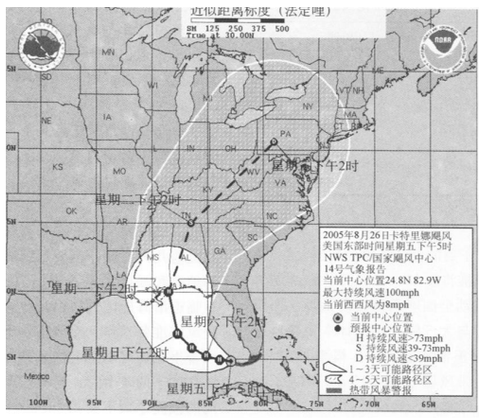
□李雪峰

2005年8月25至29日，“卡特里娜”飓风三次在美国东南部登陆。这是一次美国历史上罕见的飓风多次登陆的气象事件，打破了飓风只是“沉重一击”的惯例。此次飓风灾害共造成1330人死亡，一百多万人转移疏散，经济损失超过1000亿美元。灾害所造成的人道主义危机和经济损失都是美国灾害史上前所未有的。

不尽如人意的救援

尽管这次飓风的破坏烈度不亚于2004年东南亚海啸，但伤亡人数远低于后者，联合国有关机构因此对美国政府的救灾行动予以了肯定。但是，美国社会普遍认为政府完全可以做得更好，其应急响应工作暴露了联邦、州和地方政府在应急准备和响应中的一系列突出问题。

地方政府准备不足、自救不力。许多地方政府事先没有实施有效的预警和疏散，事后无法采取有效的应对行动。例如，尽管在8月28日中午，新奥尔良市政府发布了强制疏散命令，但是50万居民中有15万人未能在飓风登陆之前离开。未撤离城市的绝大部分人是穷人、文盲、残疾人、老人、儿童等弱势群体。此后该市的人道主义救助和社会秩序维护等工作陷入一片混乱。



州政府的救助和州际协作互助也不尽如人意。例如，在受灾的前3天里，新奥尔良基本处于孤立无援的状态，州政府基本上没有给予及时有效的帮助。又如，路易斯安那州州长布兰科直到8月31日才匆忙和周边几个州达成州际互助合作，极大地拖延了合作救灾进程。

另一个严重的不足是联邦政府没有采取及时有效的响应措施。联邦政府直到灾情发生数天后，才投入救灾行动。专门负责应对突发灾难的联邦应急管理署署长迈克·布朗事后承认，直到9月1日，他才知道新奥尔良圆顶体育馆还有15000人在缺水缺粮的状况中等待救援。9月2日，小布什总统也在公开声明里承认美国政府在救灾工作中存在不足。

此外，军地协同也极差。灾区在灾后48小时才见到了驾驶40辆坦克装甲车前来救援的国民警卫队员，而他们没有对救灾有任何针对性准备。在新奥尔良被淹的最初72小时，只有2800名国民警卫队队员到达新奥尔良。尽管距离新奥尔良这个灾难之城只有3小时路程，美国山地师第四旅的3000名官兵却一直在袖手旁观。

深入系统的改进

“卡特里娜”飓风之后，美国联邦政府和社会各界认真反思其应急响应和应急准备的教训，并采取了一系列行动。

强化联邦政府突发事件应对体制。2006年10月4日，美国总统布什签署《后“卡特里娜”应急管理改革法》。根据该法案，联邦应急管理主管部门——联邦应急管理署的职能和力量得到加强。一是在紧急状态下可以升格为内阁级部门，其行政负责人直接对总统负责。二是在原有雇员的基础上，增加至900人。三是赋予其更为全面的职能，主要包括：领导全国的灾害应急管理工作，应对各种灾害风险；与非联邦实体结成伙伴关系，以建立全国性的应急管理体系；提高联邦政府的整体应急响应能力；强化自身的综合性应急管理职责；加强其驻各大区的地区办公室建设，提高其协调能力。

完善全国应急响应机制。2006年，依据“卡特里娜”飓风应对的经验教训，美国联邦政府重新修订了《国家应急响应预案》。2008年，进一步出台了《全国应急响应框架》，对全国范围内的应急响应活动做出全面而系统的框架性安排，其中包括全国上下各主要角色的具体职能、开展联合行动时的工作结构、协调机制等。

完善全国应急准备工作机制。2007年联邦政府颁布了《国家应急准备指南》。该指南从“政策与规范”“计划与资源分配”“培训演练与教训学习”“评估与报告”四个方面整合了几十个应急管理政策文件和规范。这些文件有力支持了各级政府、各类组织和公民个人在应急准备方面的各项工作。

加强应急预案管理。2008年美国联邦政府发布了《综合准备指南101：编制应急预案》，作为各级政府和社会组织编制预案的指导性文件。为了促进和支持预案编制工作，还编制了《国家预案场景》《（应急管理）目标能力表》《（应急管理）通用任务表》等预案编制辅助工具。

动员社会力量参与灾后重建。例如，“卡特里娜”飓风后，大量公共机构和私人机构共同参与到灾后恢复重建工作中。成立于2005年11月的大奥尔良灾后恢复联盟，其成员就包括了来自专业灾害应对机构、各学区长期恢复委员会、志愿者组织、宗教组织等60多个机构的代表。该联盟与联邦应急管理署地区办公室、州政府及地方政府建立了定期沟通的工作机制，密切配合政府为灾民提供各种服务，积极救助需求各异的受灾民众。

检验

2012年10月28日至30日，百年一遇的“桑迪”横扫美国东海岸。该飓风影响范围广，持续时间长，是北大西洋有记载以来最大风圈的飓风。飓风使美国东部地区遭遇狂风暴雨、暴雪及洪水灾害，并引发了大量停电断水、通讯中断事故，以及火灾和交通事故等。但是，与“卡特里娜”飓风及应对相比较，尽管此次飓风影响到更多的美国大城市和更广大的地区，其应急响应却有效得多，死亡人数和经济损失也小得多。在相当意义上，此次飓风应对也是美国政府在学习“卡特里娜”飓风教训后，向全社会所递交的一份比较说得过去的答卷。

案例分析

管理语录

凡是在成效显著的地方，就会有聚焦原则的身影。在医院里，不是所有患者同时接受治疗，而是一个接一个治疗。治疗时间也许非常短，但当时所有医务人员的注意力都集中在这个患者身上。成功的交响乐队的演出曲目并不会很多，而只是非常有限的几个作曲家的曲目。他们其实能演奏十几位其他作曲家的作品，但并不能达到最顶级的表演水平，也不能满足现今被电视和唱片宠坏了的、见多识广的大众的期望。

高效率的组织、管理良好的机构一定是目标单一的系统。这些系统都是目的单一的工具，就像任何其他有用的工具都是用途单一的设备一样。除此之外的任何其他选择都会导致折中局面的出现，最好的结果也不过是庸碌无为，最坏的结果则是失败。失败的原因并不是努力程度不够，而是精力分散。尽管付出了巨大的努力，最后却只能收获失败，这堪称是悲剧。

摘自弗雷德蒙德·马利克《管理成就生活》

战略参考

加强地方智库建设

□潘国安 夏益俊 黄金旺

当前，地区之间的竞争不再仅仅是地理区位、自然资源或者生产要素的竞争，而更多的是思想文化、发展战略、软实力和巧实力、学习能力与思考能力的竞争。当今，智库建设已成为国家和地方软实力的重要组成部分，随着形势的发展，智库建设的意义越来越凸显。

当前地方智库建设中存在的问题

近年来，地方智库发展较快，数量类型日渐增多。这些地方智库通过政策研究、课题调研、战略规划、项目评估、信息服务、反映民意等形式，在服务地方党委政府决策、推动地方发展中发挥了重要作用。但是，当前地方智库建设中还存在着不少问题，制约着地方智库作用的发挥。

整体力量薄弱。目前，地方智库总体规模偏小、机构设置不尽合理、人才数量不足、智力支撑质量不高，与日益增长的地方党委政府决策咨询需求相比，存在着明显差距。许多发挥决策咨询主体作用的党委研究室和政府研究室没有单独设置，而是分别与两办“一套班子、两块牌子”，专职政策研究人员很少；驻地高校中面向地方应用的政策研究队伍比较薄弱；从事信息服务、咨询服务、技术服务、培训服务等类型的“软企业”和“智慧企业”发展滞后，更是缺少诸如安邦咨询公司、零点研究咨询集团之类的民间智库型企业。而且，在本世纪初的机构改革中，不少地方县区一级党委政府决策咨询机构全部撤销，基层政策研究工作因此受阻。县区一级的社科联等机构未能发挥应有作用，有关人员往往仅为挂名。县区一级的党校，科研力量薄弱，提供科研、调研成果数量少、质量低，加上党委政府忽略其资政作用，因此，本来应该是县区智库主力军的县区党校，却发挥作用有限。

资源交叉重复，效率低下。目前，地方各类决策咨询机构在职能上具有很大的交叉性和重复性，有限的政策研究资源高度分散，各自为战，重复劳动，不能发挥政策研究队伍合力，重大决策咨询课题推进时则缺乏核心载体。决策咨询机构之间缺乏有效沟通、协调、管理机制，调研项目选题、信息共享、决策评估、成果转化等一系列决策咨询环节都亟需完善。

政策研究与决策咨询存在“两张皮”现象。近年来，地方党委政府在政策研究方面的投入增长迅速，每年均组织数百个正式课题的政策研究工作。但是，如此巨大的投入之下，通过政策研究和调查研究而转化形成的决策成果相当少，出现明显的政策研究与决策咨询严重脱节的“两张皮”现象。究其原因：一是研究成果脱离实际，政策建议比较务虚，对领导决策缺乏咨询价值。二是决策部门与决策咨询机构之间沟通联系缺乏固定、快捷、通畅的信息传递和成果转化渠道。调查中，多位高校学者反映很难获得政府有关部门的内部信息，同时也由于缺乏与党委政府层之间的信息传递通道，他们的研究成果很难让决策层知晓。

加强智库建设的对策建议

将地方智库建设成为地方党委政府决策的高质量、高水平智库，是一项重大的系统工程，需要采取得力举措才能取得成效。

加强政策引导，全面整合地方各类决策咨询资源。各级地方党委政府应制定和发布专门文件，进一步提高各地各部门对“智库”建设工作重要性的认识，督促各地各部门建立完善的政策研究和决策咨询机制，进一步加大财政资金对政策研究和决策咨询工作的投入力度。逐步整合党政机关、事业单位以及高校研究机构、民间智库等各类决策咨询机构的资源力量，在“大信息”“大调研”的基础之上，努力形成区域一盘棋、全方位互动的“大咨询”格局。其中，地级市在中国现有行政体制中处于承上启下的关键位置，地级市的地方智库发展具有特别重要的意义。地级市的党委办公室（研究室），是直接为市委领导决策提供咨询服务的机构，相对于其他决策咨询机构，与决策层联系更紧密、沟通更便捷、决策需求把握更准确，更便于统筹全市范围内的各方资源，应致力于提供重大研究选题方案、带头开展政策研究和决策咨询、集中报送研究成果等。

推进机构建设，充分发挥官方智库的核心作用。一是调整充实党委政府政策研究室力量。将党委研究室和政府研究室予以单列，配齐配强专职政策研究人员，加大政策研究人员的引进和培养力度。江苏省常州市委政策研究室就是单独设置的专门决策咨询机构，有10多名专职工作人员。二是恢复县区一级政策研究机构。江苏省江阴市作为一个县级市，设有专门的党委政策研究室，该机构设计了全国著名的“幸福江阴”考评体系，受到国内高层领导、专家和学者的广泛好评。目前，我国有很多县区都有百万人口以上的规模，经济社会发展任务艰巨，亟待加强政策研究工作。三是尽快组建省辖市社科院。为了加强地方智库建设，有必要推动各省辖市统一成立市社科院。视地方情况，省辖市社科院可与市委研究室、市社科联合署办公，形成合力，开展战略性和前瞻性研究，同时为各类政策研究机构提供政策研讨、学术研究、合作交流的新型平台。四是强化党校智库建设，充分发挥党校智库的决策咨询作用。为党委和政府的决策服务，是党校科研的重要职责之一。各级地方党委政府应重视加强党校智库建设，充实配强科研人员，给课题压担子出成果，让党校智库为地方经济社会发展提供强有力的智力支撑。

加强沟通对接，提升高校智库建设水平。近年来，地方高校不断加强面向地方应用的政策研究工作，势头很好，当务之急是要加强引导。创新哲学社会科学成果奖和科技进步奖的评选办法，设置面向决策咨询的专门奖项，激发高校教师开展政策研究和决策咨询工作的内在动力。在地方高校和科研院所设立一批地方决策研究基地，引导专家学者开展针对性强、可落地的决策咨询工作。安排高校学者参与重大战略制定、重大规划制定、重要课题研究等工作，在决策部门与高校智库之间建立起更加畅通、快速的沟通联系和成果转化渠道。定期将党委政府的决策资料和有关文件向高校发布，解决高校与地方的“信息不对称”问题。

注重引进培育，大力推动民间智库发展。市场化和产业化是新时期政策研究和决策咨询工作的发展方向。西方发达国家的民间智库异常发达，成为政府重要的智力支撑。例如奥巴马政府的民主党“影子内阁”——布鲁金斯学会，帮助完善了美国的社会保障体系。在国内，广东“南方民间智库”等地方智库为当地党委政府应对金融危机发挥了重要作用。建议制定咨询产业发展规划，出台专门政策加以扶持引导，支持国外一流的“小、轻、强”咨询企业前来兴业，加强与国内外著名民间智库的合作，鼓励一些意识超前的本土企业家组建战略研究机构，重点从事区域发展战略和企业发展战略研究。改变财政拨款方式，由针对机构拨款改为针对项目拨款，让各类决策研究机构在争取政府资金方面享有平等机会，给民办决策研究机构提供发展的空间。