战略参考

建设新型智库是一项系统工程

□薛福康

日前，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出到2020年，统筹推进党政部门、社科院、党校行政学院、高校、军队、科研院所和企业、社会智库协调发展，形成定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系。这是我国第一次对建设中国特色新型智库体系作出这样具体的指导。该意见蕴含深刻的改革理念，其指导意义绝不限于狭义的“智库建设”，而关乎决策机制的革故鼎新。

> 迄今为止，国内大多数智库在相关部门的决策过程中基本处于可有可无的地位（部门直属的智库参与决策的程度可能高一些，但独立研究的程度则相对要低一些），这种“需求”严重不足的供求关系是制约智库发展的深层次原因。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》是我国第一次对建设中国特色新型智库体系作出具体的指导。该意见蕴含深刻的改革理念，其指导意义绝不限于狭义的“智库建设”，而关乎决策机制的革故鼎新。

智库的存在是因为决策的需要，因而智库的发展取决于决策部门对其研究成果的需求。美国作为当今唯一的超级大国，拥有智库1800余家，占全球智库总数的四分之一强，其中350家集中在华盛顿，而且主要集中在白宫、国务院和国会四周的地段。单从这一布局态势看，美国智库与政府决策的紧密关系就可见一斑。改革开放以来的三十多年间，我国智库数量也在不断增加，现已达到426家，排名世界第二，与我国经济规模的成长尚成正比。但就影响力而言，在全球顶级智库中，中国智库最好的排名是第20位。无论从排名还是数量的角度来看，这都与我国目前的国际地位极不相称。迄今为止，国内大多数智库在相关部门的决策过程中基本处于可有可无的地位（部门直属的智库参与决策的程度可能高一些，但独立研究的程度则相对要低一些），这种“需求”严重不足的供求关系是制约智库发展的深层次原因。

为什么可有可无？一是各决策部门认为自己是相关领域的主管单位，掌握着最全面的决策信息（包括政策和数据），是这个领域的权威，智库不可能提出更高明的主张。二是沿传至今的决策程序基本是由主管部门就某一事项拟一份报告，送呈领导批复。批复同意了，决策就形成了。这样的报告都是以陈述决策方案的利好为主，而对存在的风险和弊端或省或略，不利于领导全面了解与该项决策有关的信息，可选择的余地也很小。三是没有建立起一套完善的重大决策终身责任追究制度，给“拍脑袋决策，拍屁股走人”的不负责任决策留下了生存空间。近年来，国内不少大型企业实行“走出去”战略，投资范围遍布世界各个角落，投资金额越来越大，但是很少有企业事前委托智库进行课题研究，哪怕只是了解一下投资目标国的政治经济走势及存在的风险。事后也很少有企业愿意提供具体信息数据，供智库研究分析，总结经验教训，以提高海外投资的效益和规避风险的能力。在发达国家，大企业对智库研究成果的重视程度不亚于政府部门，而且是智库经费的主要捐赠者。

从计划经济时期传承下来的决策模式，现已不适应全球化和高科技时代的决策需求，不适应中国作为世界大国的决策需求，也不适应科学决策、民主决策的时代要求了。在全球化和高科技时代，很多决策课题是跨地域、跨部门、跨领域的，权衡利弊的复杂性大大增加，而每一个具体部门由于自身职责所在和利益的局限，在对政策的理解上，对数据的取舍上，对利弊的评估上都难以完全避免先入为主。比如核电部门认为核电好，水电部门认为水电好，而火电部门则认为现阶段火电仍具有不可替代性。如果由三个部门分别提出能源发展规划，很可能是三个重点迥异的方案，但未必是最佳方案。同时，中国作为一个走向世界舞台中心的大国，需要应对的事情越来越多，越来越复杂。政治的与经济的、传统的与非传统的、国际的与国内的问题往往互相交织、互相转化。各主管部门既要负责决策，又要负责既定政策的实施，可谓日理万机，很难有时间对决策课题作冷静从容、深思熟虑的思考。近一二十年来，国际上很多重要议程都是美国的智库首先提出来的，如气候变暖、禽流感、电脑“千年虫”等。我们只能在人家研究结论的基础上跟进。这些议程是否应该列为当前全球治理的最优先事项？有些研究结论是否准确？都是有探讨余地的。因此，中国要担当起负责任世界大国的角色，充分借助智库这个“脑外脑”来提高决策水平是一条必由之路。智库作为相对独立的研究实体，既与决策部门保持互动与交流，又与决策部门保持适当距离，从而能以比较超脱的立场来汇集信息、权衡利弊、提供咨询直至具体的决策方案。由于同一个课题往往会有多个智库同时在作研究，因而智库的研究成果不仅可为决策部门提供参考，更可为高层领导提供全面的信息和决策选择，对于公众也是一种教育和满足知情权的服务。

在发达国家，智库研究成果被决策部门全盘采纳的也很少（即使是政府部门出资的研究课题），部分采纳已算成功，还有更多的只是读一读参考一下而已。但不管是哪种程度的采纳，智库最重要的贡献是集思广益，把所有有关的信息、所有可能的选择、所有可能的风险都放到桌面上来，可以避免决策部门的疏漏和偏颇。

关于集思广益，可以说一个英国的故事。1906年，一位名叫法朗西斯·哥尔顿的英国统计学家在一个农贸集市上看到800人在竞猜一头死去的公牛究竟有多重。有些人的猜测高得离谱，有些人的猜测又低得离谱。但当哥尔顿最后把800人猜的数字加起来算出一个平均值的时候，奇迹出现了，1197磅，只与公牛的实际体重1198磅差一磅。英国的科研界从此有了“群众智慧”的概念。近年来，美国一位名叫菲利普·泰特洛克的科学家在从事“准确判断”项目的研究中发现，让一群（数百人到数千人）职业和社会背景不同、获取信息的渠道和程度也不一样的人掌握一些普通的网上搜索知识，然后让他们对一些热点国际问题的发展趋势（概率）进行预测，如叙利亚难民的数量、委内瑞拉的天然气补贴、俄罗斯军队会不会进入乌克兰，直至中东欧国家的政局变化等等，再把他们的预测加以统计整合，得出的结果远比一个或一组能接触各种信息（包括情报）的政府精英所作的预测准确。可见，在决策过程中，自下而上，广泛收集和听取各方面的意见是多么必要，而重视智库的贡献正是实现集思广益的最有效途径。

当下，中华民族正处在伟大复兴的历史新阶段，建设高端智库不仅智库自身需要大力提高素质和研究水平，决策部门更需要自觉重视智库研究在决策程序中的不可或缺的地位。因为，这不仅仅是一个改变决策方法的问题，更是一个更新决策观念的问题，是一件关乎决策机制革新的系统工程。

管理视角

公共安全管理体制的一个软肋

□容 志

2014年12月31日晚，上海外滩陈毅广场发生拥挤踩踏事件，造成36人死亡、49人受伤的惨剧。纪念这些逝者伤者的最好方式，就是从事件中汲取教训，举一反三，改革有关体制机制，不断提高城市公共安全管理水平。

从技术层面看，上海大型公共活动安全管理的经验是成熟的，组织方案是经得起检验的。无论是2010年世博会、2014年亚信峰会的成功举办，还是近年来的国庆、元旦灯光秀等大型活动的正常开展，都体现了较高的城市安全管理能力和风险防控能力。特别是公安等部门总结出的“开关式过马路”“单向流动”等管理技术，因为行之有效，还被国内其他城市所借鉴。因此，根据一般经验判断，这次拥挤踩踏事件是完全可以避免的。那么，问题出在哪里？

从管理体制看，目前我国大型活动安全管理乃至大多数安全事件管理，都是遵循“谁组织、谁负责”或“谁主管、谁负责”的“条条”思维。当筹办某一项大型活动时，组织部门或者政府主管部门出于安全考虑，往往会进行风险评估，并通过“联席会议”或分管领导的协调机制，整合公安、旅游、广电、通讯、安监、质检、交通、水务等众多部门，甚至动用消防、武警等资源，共同研判形势，制定风险防控方案。活动启动后，各部门按照预案规定，各就各位，各司其责，协调联动，贯彻预案要求，确保大型活动的安全可控。而且，“大型活动”的级别越高，统筹协调的层级就越高，协调联动的资源就越大。例如，在2010年世博会中，“环沪护城河”工程就是由公安部牵头协调，上海、江苏、浙江等省份共同参与的。这就意味着，活动越大，安保力量投入越多，安全系数越高。

可问题在于：如果没有大型活动，但公众依惯性同样聚集起来，或者不需要政府组织，公众自发聚集起来，公共安全如何管理呢？谁来启动预案？何时启动预案？如何启动预案？从这次事件来看，这恰恰是我们公共安全管理体制的一个软肋。

应该说，公安部门是公共场所秩序管理的主要部门。但是，客观上讲，在现代社会，特别是国际化大都市，由于人群、建筑、基础设施等要素高度集中，风险链条较长，仅仅公安一个部门又无力保障大型公众场所的安全秩序。例如，在上海外滩这样的大型空旷场所，调控人流需要综合协调公交、轨交、轮渡、过江隧道以及宣传、武警、消防和周边单位等众多机构，实现多部门的合作与联动。即使单一的路面交通管制，往往也需要向市级层面汇报、申请，由全市进行统筹安排，仅靠黄浦区的公安部门，无力全部承担。可以说，部门协作的现实需求与现有体制瓶颈之间的矛盾，是始终存在的。当大型活动（特别是政治属性较强的活动）举办时，由于自上而下高度关注，主要领导牵头挂帅（如市公安局长也是副市长），矛盾得以暂时解决。但是，当没有大型活动，或者组织方、管理方不明确时，这种协调机制就会缺失，预案就难以启动，资源难以有效整合。在“12·31”这一悲剧性事件中，这个矛盾暴露无遗，最终因为人流高密度聚集，又缺乏必要的限流管控措施，引发踩踏惨剧。

因此，改变公共安全的“条线管理”和“运动式管理”体制，打造更加综合、全面、长效的体制是提高城市公共安全风险防控水平的关键。从预案启动和实施来说，不应以是否有大型活动作为标准，而需要以实时变化的人流密度作为标准。换句话说，不是有大型活动就启动安保，无大型活动就没有安保；即使没有大型活动，当聚集人群密度超过一定标准时，也要快速启动相应预案。因为，过密聚集的人群本身就是风险源，排除这个风险源是公众场所公共安全管理的一个重要内容。排除这个风险源，仅靠单一部门往往是不够的，必须构建一个综合性、全面性、实时性的机制。建议如下：

夯实城市应急联动指挥中心的职责和功能。城市应急联动指挥中心是覆盖全市范围，囊括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的全方位的公共安全管理平台。该平台的整合力度越强，则城市公共安全的综合、全面、长效机制就越牢固。换句话说，各职能部门眼中“盯”的是自己条线的事情，而联动中心则“盯着”地区内的所有安全事件。这就为克服部门缝隙、联动盲区问题提供了一定安全保证。

市、区两级联动中心需要对城市若干主要地区（如机场、码头、外滩、公园、高铁等）进行全天候实时监控，一旦发现问题，快速启动有关地域的专项电子预案，激活地区管理主体功能，调动有关资源，开展应急处置和预案操作。以“12·31”事故为例，市级指挥平台和区级指挥平台应动态实时监测现场情况，并进行密集沟通，当人流超过警戒线时，调动有关部门协同作战，快速处置。这里的关键是，必须从体制上赋予各级应急联动指挥平台启动预案、实施预案和协调指挥的权力。如果凡事都要层层请示汇报，再由相关领导进行部门协调，则必然延长时间，很可能贻误时机。

夯实城市安全运行的风险评估机制。现代城市是一个流动、鲜活的生命体，因此风险评估的视野要放大，也要具有流动性。不能仅仅关注一项活动本身，而要从全局的角度考察该活动的“外溢效应”。在“12·31”事件中，灯光秀虽然迁移到了外滩源，但不代表市民不会聚集到江滩，因为在一般人眼中，只要是具有一定高度的灯光秀，在一定范围内都可以观看。这样一来，外滩源的活动就可能给周边地区造成“外溢”影响。再如，我们在封闭的场所内举办演唱会，场内的安全固然重要，场外的安全同样需要考虑，因为大量未能入场或无法购票人群可能聚集并长久不散，在情绪激动的情况下，就可能引发安全事件。提高城市公共安全风险评估能力和水平的一个重要方面，就是改变完全由“条线”部门主导的各自为政的评估机制，形成综合部门与专业部门相结合的评估机制。从现实来看，要强化城市各级应急办的统筹功能，由其牵头开展若干重大活动、重大区域、重大事件的风险评估活动，并形成预案，付诸实施。

夯实城市安全运行的风险沟通机制。风险沟通具有两个维度：第一方面是政府部门之间的风险沟通。对现代政府来说，“直线职能制”还是无法突破和抛弃的组织架构，因为不如此就不能实现专业化。但与此同时，还必须构建一个横跨各部门的风险沟通机制，确保风险信息向预案相关部门顺畅传递和共享，为合作协调提供基础。这种沟通机制的启动也不以大型活动的存在为标准，而必须以公共场所的现实人流变化为标准。第二方面是政府同社会的风险沟通。在“12·31”事故中，如果政府有关部门提早进行更大范围、更大强度的宣传警示，告知灯光秀的演示地点、观看范围，以及观赏建议，就会降低市民的聚集行动，减少聚集程度，也可能避免过度拥挤造成的踩踏。

广州疏导大规模旅客滞留的战略战术

□段华明

高密度人员聚集是最高危的风险形态之一，而人员聚集群死群伤也是最惨烈的风险形态发展趋势。近年来，中外由于人群聚集而拥挤骚动，屡发令世人震惊的踩踏死伤事件，成为全球风险社会的热点问题。

历史的经验值得注意。2008年初，广州曾发生大规模旅客滞留事件。其时适逢春运，又遭遇持续极端低温雨雪冰冻天气，致使电力损坏，交通受阻。从1月26日至2月5日共11个日夜，广州火车站广场及周边约5.7平方公里区域，最多时滞留人数近40万，平均每平方米挤9人，人潮汹涌，险象环生。面对远超安全容量极限的人群聚集，广东省和广州市党政军民力挽狂澜，建立起点线面有机结合的全方位控制疏导体系，疏与堵、安置与分流灵活把握，最大限度地控制了人群的盲目流动，使得350万滞留旅客全部安全疏导。

网格管控，分段截流

2008年1月25日，湖南省郴州段京广线中断。1月26日广州火车站旅客开始大量滞留。为分散控制人流数量，1月28日，广州火车站地区被划分为核心区、内围控制区、外围疏导区3个管控区，并灵活分格，进行分流管控。1月31日，又调整为7个管控区18格。2月4日，再细分为9个管控区24格，每格由公安、民警和军人携铁马等障碍物组成隔离墙，每格内约3000—5000旅客，逐格放人入火车站候车室，大大减少了中心区集中候乘旅客的人数。网格管控，分段截流，是应对滚滚人潮的最有效战术之一。主要是细化工作区域，明确人流导向，化整为零，减轻人流压力，强化管控效能。

钟摆疏导，因势调控

1月31日至2月2日是最紧张的时段，广州站滞留旅客达80余万人。火车站广场滞留人群范围不断扩大，大股人流喷涌而出，如何放人梯次入场候车成为一个特大问题。为此，采用了“钟摆式”疏导（如老式钟摆有节奏有规律的左右摆动，又叫“摆渡式”）。公安、民警和军人分两队从人群两侧缓慢穿插而入形成人墙，因势利导，哪边有空地就将人流往哪边疏导，引导人群像钟摆一样机动，从而调整出空间，掌控整个局面。钟摆式疏导是综观全局，相机行事，左右摇摆调控，合理利用有限空间调剂人群。

S形行进，减缓速度

公安、民警和军人摆布铁马或凭借固定建筑物（如花岛、高架桥柱、交通隔离带，甚至警车等），指引人群由直线变为曲线，形成“S”形通道。并将安保队伍整合插入人群当中，迂回阻隔人群，减缓人群正面的冲击力，然后再分流人群。其作用有二：一是使人群的行走路径由短增长，受力方向从正面变成侧面，减少人流压力；二是改变了人群的行进方向，人流由一整块集体向前涌化为个体拐弯，减缓人流速度和冲击力。S形行进又称“蛇形排队法”（Serpentine Line）。事实表明，一大群人长久滞留在一处地方不动，就可能发生骚动，拥来挤去。而让所有等候的人都排到蛇一样弯弯曲曲的队形里，中间用绳子或栅栏隔开，不断运动起来，巧妙延长路线，控制前冲速度，能够降低风险程度。

箭形穿插，切割人流

由训练有素的民警（特警）成建制组成多个箭形队形，强行楔入已聚集的大片人群，穿插分割，打开通道，形成纵到底横到边的人墙。如此数次，将滞留人群切割为若干区块，再分区逐块放行，对人群进行合理分流和机动疏导，有效避免人群过于拥挤可能造成的踩踏伤亡。还有插入人群抢险，针对经常出现的人群中摔倒（特别是老人、小孩及妇女），易导致群死群伤的危险，专门抽调精干警力组成抢险突击队。一旦发现有群众摔倒或行李掉地时，迅速插入人群中以身体阻挡人群的行进，并担负抢救倒地人员、清理遗留行李的任务。

池塘放水，次第入场

2月1日前后，大批滞留旅客蜂拥至广州火车站广场外围，多次冲破控制防线进入广场。公安、民警和军人用铁马、隔离栏屏蔽广场周边，穿插进人海，手拉手形成方块，用多层人墙对人群进行穿插分割，将其分为数个网格，分段截流人群。合理采用分割队形，把有限的警力资源投入到预定管制区域，及时降低和避免安全隐患。然后视广场内人群数量，次第分批放行入场。这种做法参照“放水理论”——一个方块相当于一个池塘，先装满一个再装一个，接着放净一个再放一个，从而减缓火车站广场内人流过度聚集。



渐进放行，控制节奏

为疏散火车站广场的大批人群，四五层公安、民警和军人整合组成一个马蹄阵形人墙，两排人墙成90度直角拱卫两旁。人墙面对人群，慢步后退，旅客缓缓前行。待人流前进速度放慢并形成有序流动时，人墙中间开出一个口，一人或两人“挤牙膏”式放行进候车室。再慢慢把放行通道逐步扩大，引导旅客通过“喇叭口”缓慢行进。渐进式放行的好处是，控制节奏，既保障人群形成流动，又保证有人跌倒时警方能迅速封口，大大减少了旅客摔倒受伤的几率，也有利于及时抢救倒地的旅客，将人第一时间救起，避免出现挤压踩踏危险。

压住阵脚，牵引行进

为控制大块人流行进速度，采取疏堵结合，分流“泄洪”。进站（疏散）缓慢放行，让公安、民警和军人组成横列人墙（采用多重排列以预防冲击），压住阵脚，“手拉手，步步退”，缓慢向后移步，引导整个人群的步伐平稳下来，由此带动整块人流平缓移动。一部分民警面对面对人流实施监控，另一部分民警背对人流实施牵引，将人流缓缓引导至目的地（进站，候车），以此有效控制人群行进速度与冲击力，防止多米诺骨牌效应，避免旅客因进站心切快行和拥挤造成跌倒踩踏的危险。当人群逐渐分离时，适度放手，民警往两边撤离，实施监控。

逆向分流，控制外围

当聚集人群达到安全极限时，以现有安保力量很难保证安全疏导全部人群。从整个聚集区域来看，后方聚集人群密度比较低，为此逆向分流人群，从反方向打开出口，分批疏导滞留旅客。火车站广场东、西形成“V”形两条人流，犹如都江堰分流。这种疏导方式不仅有序，而且避免了踩踏事件，使一度紧张的场面得到了有效化解。同时警方对火车站周边道路实施交通管制，禁止无关车辆进入，力求控制外围，减轻火车站人流压力。

2008年广州史无前例的高密度长时间的旅客聚集，由于应对卓有成效，11天时间疏运350多万人，避免了大范围挤压踩踏（一名旅客被人流踩踏致死），未发生群死群伤，值得评估反思完善。比如，对于数十万人聚集的疏导管理，应该是管宏观、管协调，最好的方式是信息协调（现今可应用大数据），而不是以人管人，人海战术。人类之所以比其他动物高级，优点是能够长记性，凡有大遭遇之后就有所反思与提升。要将从应对灾害中学习建成一项长期机制。

案例分析