管理视角

提升应急预案的实用性

□曹海峰

应急预案是针对各种可能发生的突发事件而预先制定的行动计划或处置方案。它要回答的问题是各级政府和单位组织在应对突发事件时，应当用什么样的资源、采取什么样的行动进行应对。理论上，突发事件应急管理过程中遇到的各种难题都应在预案中找到确切或者相似答案。

应急预案是应急管理的重要手段

当前的应急管理现状是：一方面，各级政府正在大力建设应急预案体系，各级各类预案已达到550多万件，形成了以总体预案、专项预案、部门预案以及单位和基层组织预案为基本架构的应急预案体系。而另一方面，在一些突发事件发生后，现有的应急预案却并不能很好地解答处置过程中所面临的一些困境和疑难问题，加之部分决策者仍习惯于凭经验决策或靠“临场发挥”，导致应急预案在灾难处置中未能发挥出应有的作用。

这种局面的产生实际上反映了人们对应急预案的认识还存在一定的偏差。一种观点认为，应急预案不可能穷尽所有的突发事件情景，事件发生后必须具体问题具体分析，因此事件发生后还是要靠组织者的临场应变和动员能力，预案只能为应急工作提供临时的参考，由此导致应急预案编制中“形式大于内容、面子多于里子”。而另一种观点认为，应急预案应当“事无巨细”，规定的越细越好，最好是突发事件发生后可以直接依照预案“按图索骥”，只要应急预案一经启动，所有问题都可以迎刃而解，预案编制的目的就是要一劳永逸地解决所有难题。但在实践中，这样完美的“梦幻文档”却不可得，由此很多突发事件应急处置中的问题便自然归咎于应急预案“不具有可操作性”。实际上，两种观点殊途同归，最终导致的结果都是人们对应急预案失去信心，应急预案沦为摆设。

实践中，应急预案作为应急管理的重要手段，是应急管理工作的主线，管不管用是预案的生命线。从美欧等发达国家的情况来看，应急预案体系的建设发展多数都经历了一个不断适应形势变化和新事件特点、不断调整完善内容以增强预案实用性的过程。美国1992年颁布联邦应急响应预案（FRP），2004年将其上升为国家应急响应预案（NRP），随后在出台《国家应急预案评估》和《国家应急准备指南》的基础上，于2008年公布了《国家应急响应框架》（NRF），2011年后按照应急管理流程又将其分解为全国预防、保护、减除、响应、恢复五个框架，框架之下又配套了五个跨部门行动预案。这一变化过程既说明应急预案在应急管理中举足轻重的地位，同时也说明没有一成不变的预案。同样，日本在应急管理实践过程中也在不断地总结以往的教训，持续改进其应急预案体系。1995年阪神大地震后，日本中央政府先后8次修订其防灾基本计划（预案），并制定了配套的防灾业务计划、地区防灾计划，进一步明确了中央政府、都道府县、市町村等各级政府和部门的职能，规范了针对不同主体的灾害预防、事前对策、事中应对、灾害恢复全流程。德国特别注重对应急预案进行演练。例如，从2005年起，德国每两年针对重大突发事件情景开展一次全国范围内的应急演练，演练从策划到实施需要动员几乎所有的相关联邦政府部门和州政府。经过精心设计的大规模停电、大型国际活动遭受恐怖袭击以及大规模流行病传播等情景，在其后德国和欧美国家几乎被重现，其针对性和实用性可见一斑。

应急预案中的突出问题

当前，进一步加强应急预案的效用建设已为成各级政府和社会各界共识。但在实践过程中，尚存在诸多问题和障碍，主要表现为预案体系缺乏系统性、定位不准确、缺乏动态更新等突出问题。

应急预案的系统性不足。当前，各级政府在应急预案顶层设计和规划方面缺乏系统性，综合预案、专项预案和部门预案未形成一个有机整体。一旦面临非常规或复合型突发事件时，这种结构性缺陷就会凸显出来。综合预案中对跨部门、跨区域、跨灾种的复合型灾害缺乏整体统筹和衔接。预案中原则性规定多，具体支撑内容少，特别是对跨部门之间的协同联动机制、多灾种复合型突发事件的联合应对等内容，缺乏具体规定和处置规则。同时，各类专项预案的编制仍未摆脱“一事一议”的传统思维，往往囿于突发事件的细枝末节，就事论事，预案难以进行扩展和衔接。此外，再加上部门预案主要是根据主体责任而非使用功能进行编制，一旦超出部门职责或者能力范围往往一笔带过，导致预案一出部门管辖范围就无效的窘境。

应急预案功能定位不够准确。由于我国应急预案体系建设主要是靠“自上而下推动”，下级抄上级、上下一般粗，导致大量的基层部门应急预案出现内容空洞化、针对性不高、程序不实用等突出问题，在很大程度上妨碍了应急预案功能的发挥。同时，由于我国应急预案体系建设“预案先于法律”的实际特点，再加上纵向条状管理的行政管理特点，很多总体预案实质上成为近似于法规和规章性质的规范性文件，导致很多总体预案“一直被遵循，从未启动过”。

应急预案动态更新滞后。与法律法规相对稳定不同，应急预案最大的特点就在于它对最新事态的适应性，这也体现了预案的实用性和可操作性。从对美国、日本等国家的分析中可见，根据突发事件应急管理的最新实践对预案体系进行动态完善和更新，是发达国家应急预案管理的一大突出特点。受到国内应急文化的影响，很多政府部门在突发事件处置完成之后，往往不愿意事后再进行总结，或者总结时经验说得多，教训谈得少，造成应急预案难以适应新情况和新变化。

完善应急预案的途径

针对上述片面认识和存在问题，为提高应急预案的实用性和时效性，未来需从以下几个方面着手，进一步完善现有应急预案体系。

进一步强化我国应急预案体系建设的顶层设计。国际上通常把应急预案分为战略级预案、行动级预案、战术级预案、现场行动方案四大类，各类预案在定位、目标、程序和内容上差别较大。我国虽然已建立了从中央到地方、从政府到社会，包括总体预案、专项预案、部门预案和单位预案在内的预案体系，但严格意义上的战略级预案尚未建立，作为其顶层指导的总体应急战略、应急管理规划等配套体系建设还存在缺失。当前应急预案作为准法规的历史使命业已完成，未来应打破“一案三制”中“一案在前”的传统认识，从宏观层面系统加以谋划，尽快出台国家层面的应急战略和规划，并配套以预案体系建设的细化要求，使应急预案回归其作为法律法规补充、作为各级政府行动指导的定位。

进一步明确各级各类应急预案的功能定位。现阶段，应突出预案的功能导向。一方面，加强对国家级预案的修订完善工作。重点理顺跨灾种复合型突发事件和需要不同区域、不同部门协同应对的非常规突发事件的联合应对工作程序。在预案中突出应急准备工作的重要性，打破应急预案编制重事后处置、轻事前准备的狭隘思维，使预案的功能覆盖应急管理的全流程。另一方面，针对现场行动方案与行动级预案、战术级预案缺乏严格区分，造成很多预案似是而非、定位不清的情况，应积极借鉴国际通行做法，将现场行动方案作为未来应急预案体系完善的重要载体，推动应急预案体系的立体化建设。

进一步推动应急预案编制及管理工作的规范化和标准化。对各级应急预案中的通用任务和通用模块，美国等发达国家已建立起一套较为完善的标准化编制模板，其目的是通过规范各级预案的术语、流程、指挥、组织等要素，最大限度地提升预案模块的可移植性，最大限度地降低对个人的依赖性。可借鉴美国做法，通过附件的形式（如交通预案、通讯预案、公用设施和公共工程预案等应急职责分工附件，财务管理预案、后勤管理预案、志愿者和捐赠管理预案等支持预案附件，以及各种灾种应急反应预案附件），对基本预案加以扩展。这样既可保持预案的通用性，又能确保不同级别预案的个性化要求。

建立应急预案动态更新机制。不能实现动态更新，或者预案更新滞后，已成为制约我国应急预案发挥作用的一个重要因素。今后可重点考虑建立三方面的动态更新机制：一是重大事件驱动的应急预案更新机制。美国在“9·11”事件调查报告中提出了“后见之明”的概念，欧盟也提倡要“反复讲故事，否则故事将会重演”的理念。发达国家的实践充分说明，重大事件往往是推动应急预案体系更新甚至是应急管理理念发展的重要动力。二是变更管理驱动的应急预案更新机制。上海外滩踩踏事件调查报告中提出了“变更管理”的概念，这提示我们，当出现应急管理组织体系发生重大变动、物理环境或人文环境发生重大变化等情况时，应及时启动对现有应急预案体系的重新检视，对预案中可能不适应的部分及时进行修订补充和完善。三是预案演练驱动的应急预案更新机制。通过加强预案演练不断找出预案中存在的问题并及时建议改进是当前国际应急管理实务中的惯常做法。今后应着力改变“演多练少”的做法，重点通过演练检验预案的实效，并及时对预案加以改进。

战略参考/国外智库

英国智库评价亚投行

□赵建伟

亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）是一个政府间性质的亚洲区域多边开发机构，它由中国发起成立，重点支持亚洲各国基础设施建设。世界很多国家的政府、媒体以及智库等研究机构，都非常关注亚投行未来的发展和影响。英国是西方国家中第一个宣布加入亚投行的国家，由此带来了一系列重要影响。在英国，智库在研究全球和地区问题时发挥的作用举足轻重，这次也不例外。

建立目的

英国国际战略研究所一篇题为《亚洲银行：投资基础设施建设，构建中国影响力》的研究报告指出，中国建立亚投行的主要目的在于“为全球经济治理机制设立新的规范和标准，并且提高本国在该机制中的话语权”。这代表了多数英国智库学者的观点。例如，拉吉夫·毕斯瓦（Rajiv Biswas）提出，包括亚投行在内的新金融机构将成为平衡西方政治影响力的重要力量，大大提高中国在全球开发性金融中的话语权。此外，中国将成为重要的资本来源国，从地缘政治的角度而言，这无疑将拓展中国在发展中国家中的影响力。欧洲对外关系委员会高级研究员顾德明（Francois Godement）认为，中国倡导设立亚投行的目的在于推动建立低成本的国际秩序，这种低成本的国际秩序具有低标准与雄心不足的特征。同时，他还认为中国将会调整现存的国际秩序，而不是主导或者推翻它。

除了设立新标准和提高话语权之外，英国国际战略研究所研究员钟威廉（William Choong）分析，中国还试图利用本国的经济吸引力抵消其在南海问题上的危险行为所带来的影响。亚投行吸引了大批美国盟友加入，充分说明中国在与美国的竞赛中占得了先机：赢得朋友，影响中立者。

挑战与前景

很多智库专家认为，亚投行的建立将为世界经济和全球金融秩序带来积极影响，中国也将在其中发挥重要作用。英国海外发展研究所研究员侯振波认为，亚投行的成功开局让欧洲国家意识到了它的巨大发展潜力，表明中国在地区事务中发挥的作用得到了西方发达国家的认可。亚投行可以将中国过剩的储蓄回收再利用到开发性金融中，从而通过为全球公共产品提供融资的形式，纠正全球经济失衡。毕斯瓦说，亚投行为中国和其他发展中国家创造了新的机制，正在重塑全球的金融架构。此外，亚投行的设立还会考验现存超级大国和崛起大国的领导能力。英国皇家联合防务研究所研究员陈庆珍认为，美国与它的诸多亲密盟友在是否加入亚投行问题上的巨大分歧意味着，美国对全球主要金融机构的控制力正在减弱，对中国而言，则体现了多边外交的胜利。

也有相反观点认为，亚投行将成为全球经济治理的威胁。英国皇家国际事务研究所研究员葆拉·苏巴齐（Paola Subacchi）认为，亚投行将导致亚洲同时受到两个集团的经济影响，一个由中国领导，另一个则由美日领导。其结果将是：第一，世界上出现一个分裂的经济治理局面；第二，全球经济体系出现两种不同的投资标准。

对于亚投行面临的挑战，英国智库的关注点集中于亚投行的治理结构和决策体系。这些挑战分为两个方面：第一，中国能否为亚投行建立诚信可靠的治理结构，而非设立另一个包括国际股东在内的“中国国家开发银行”。第二，亚投行在运行和决策过程中能否兼具高透明度和充分的开放性。毕斯瓦的观点与上述观点一致，同时他还强调，亚投行的治理结构和决策体系应独立于各国的政治影响之外。

同时，如何通过领导亚投行来提高中国的威望、能否克服官僚作风及处理好不同国家的利益与亚投行战略利益的冲突问题等，都是亚投行所面临的挑战。因此，面对多种挑战，“中国应当与其他国家通力合作，克服困难，确保亚投行的高效运转”。

对于亚投行的发展前景，英国海外发展研究所研究员克里斯·汉弗莱（Chris Humphrey）预测，相较于金砖国家开发银行，亚投行将成为世界上规模最大的多边银行。未来几年，亚投行将会在开发性金融中发挥重要作用。

欧洲国家加入动机

多数学者认为，包括英国在内的多个欧洲国家加入亚投行的做法是务实之举。如陈庆珍将欧洲国家加入亚投行的动机总结为三点：从中国获得投资、提升对华关系、增加在亚洲的影响力。英国皇家国际事务研究所研究员克里·布朗（Kerry Brown）也认为，英中关系在经过一段迷茫和不连贯的时期之后，英国正在采取务实主义的做法，提升对华关系。他还强调，如果说2014年的英国对华外交在相当大程度上是失败的话，那么2015年英国加入亚投行则是为了开辟英中关系的新时代。然而，顾德明却对英国和其他欧洲国家加入亚投行的动机分别进行了解读。他认为，欧元区国家纷纷加入亚投行可能源于传统的商业考虑，这一点与英国的政治和金融盘算形成了鲜明的对照。

当然，关于英国加入亚投行是否意味着重新定位本国的地缘战略角色，英国智库学者也有不同的讨论。考克斯认为“加入亚投行事关英国的生财之道，与地缘战略无关”。他同时强调，英国的战略优先次序并未发生变化，美国仍处于首要地位。然而，布朗似乎并不完全认同考克斯的观点，“英国的对华政策应当以实现英国的国家利益为目标，而不是安抚英国的盟友”。显然，布朗所指的盟友包括美国。

顾德明认为，没有理由指责中国的所作所为，因为它现在做的事情正是几十年前其他国家做过的事情。同时，中国的融资和援助条款不透明，且如前文所述，战略意图非常明显，欧洲国家对此需加以警惕。他建议把容克基金扩展成欧洲基础设施投资银行，换言之，即设立一个能够吸纳外部参与和资助者的欧投行。但是，欧洲各国无法就此问题在内部达成一致，在外部竞争者面前犹如一盘散沙。当前的局面并非是由于亚投行的出现造就的，而是源于西方世界的不团结。

英国国际战略研究所研究员吴俊杰和苏维·多格拉（Suvi Dogra）认为，包括亚投行在内的一系列多边金融机构的建立表明，世界经济和金融中心正在从西方向东方转移。

亚投行与中印关系

除了上述问题之外，有学者还特别提到亚投行在中印关系中的角色。在欧洲对外关系委员会举办的研讨会上，包括研究员安吉拉·施坦策尔（Angela Stanzel）在内的众多学者一致认为，尽管中印两国之间存在竞争，但是合作的意愿似乎更加强烈，中国积极邀请印度加入亚投行便是最好的例证。当然，印度即刻回应并加入亚投行的行为则显示出印度对华政策的结构性矛盾。可以看出，印度的外交政策秉持的是实用主义的原则，主要受经济利益的驱动。

大数据时代的“五维政府”

□高红冰 田 丰

数据在国家治理和社会治理中所体现出的优势充分表明，它已成为21世纪国家战略资源。大数据时代的政府，以数据为社会治理的核心维度，叠加在三维空间、一维时间之上，成为“五维政府”。

当前，“互联网+传统行业”的浪潮席卷全国，“互联网+政务”也成为政府的创新战略。DT时代（Data Technology，数据技术时代）的政府基于公共大数据的社会治理与大众创新，是五维政府的关键，如何应用数据产生价值则成为政务创新的开拓重点。国民全面网民化，互联网平台企业利用云计算、大数据的强大技术能力，汇聚了远超传统企业规模的海量社会数据，与政府的历史权威统计数据形成优势互补，“互联网应用+云数据平台+政府治理”将成为代表未来社会的共治模式，政府能够借助DT时代的升维浪潮，更好地服务于生活在互联网“五维空间”中的“五维企业”“五维大众”。

随着互联网技术的发展，世界各国政府都在不断进行政务改革。美国联邦政府基于雄厚的互联网先发优势、技术人才储备对政务基础设施进行了革新性重构，演进路线依次为“上网”“上云”“上数”。

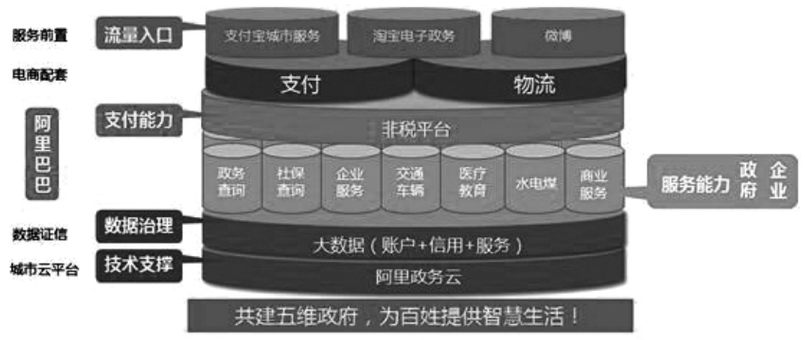
上网。2008年以前，美国各级政府在互联网上开通官方门户网站，总务管理局（GSA）、食品及药物管理局（FDA）、美国航空航天局（NASA）等多个政府机构早在2009年即创新性地利用Twitter等大众喜爱的互联网平台发布政府要闻并与民众互动。

上云。2010年，美国政府发布《改革联邦政府IT管理的25条实施计划》，明确提出“云优先”策略，而后在2011年又发布《联邦政府云计算战略》，明确提出用年度预算的25%（约200亿美元）保证美国政府信息技术应用向云计算迁移，联邦政府要求每个政府部门皆需上云，并通过IT采购投资、IT项目管理、开发周期、问责公示等举措激励政府部门全面上云，上云目标是用4年时间将2100个政府数据中心至少削减40%；另一方面，亚马逊、微软、谷歌三家互联网企业凭借全球领先的云计算技术与服务能力为美国政府全面上云保驾护航。

上数。美国联邦政府认为：“数据是一项有价值的国家资本，应对公众开放，而不是把其禁锢在政府体制内。”奥巴马在2009年签署《开放透明政府备忘录》，备忘录以“透明性”“官民合作”“公众参与”为核心原则。同年联邦政府数据门户网站Data.gov上线，目前175个政府部门已向公众开放近万个政府数据集。2012年，联邦政府投资2亿美元启动大数据研究计划，随后日本、欧盟、澳大利亚陆续建立大数据国家战略，并与美国一起成立“开放政府联盟”（OGP）。

美国为了落实推进以上战略，奥巴马快速任命了联邦政府的首席信息官（CIO）、首席技术官（CTO）、首席数据官（CDO），这些具有创新思维的人选均来自本国顶尖的互联网高科技公司，例如谷歌、Twitter、LinkedIn、VMware。

由此可见，数据升维的创新思路、方法、技术都需要政府的专门组织来持续推动。我们可以借鉴美国联邦政府与国内贵州等省份的“互联网+政务”经验，由政府“一把手”牵头，在国家、部委、地方三个层面设立数据政务办公室，在政务云统一平台上实现全国政务大数据的汇聚、交换，培养政务应用开发市场（类似苹果的App-Store众创模式）。借助互联网聚合众智、社会众创的力量实现“大众创业、万众创新”，使“第五维度”与其他“四个维度”深度融合。大力开发政务数据应用场景，激活DT政务生态空间，采用高科技众包组建自助式市场化公共服务，形成五维实力的智慧政府。



“互联网+智慧政府+城市服务”架构图

“无场景，不数据！”“五维政府”必须借助大众刚需的移动化社会场景，提供数据创新类服务，才能迅速普及推广。互联网时代是一个崇尚资源共享、价值共创的全球化社会环境，五维政府应善于借用互联网企业的科技储备（云计算、大数据、移动互联网等）、大众的创新力量，建设“航母+舰载机”模式的政务开放平台。这一平台的底层是成熟、可靠、自主可控、性价比极高的统一城市政务云，政企跨行业数据可在其上融会贯通，利用大数据提供公民身份认证、企业/个人信用体系、政务服务数据跨流程共享对接，并可构建“一站式政务服务体系”。这样，传统电子政务的政务查询、社保查询、企业服务、交通车辆、医疗教育、水电煤等公共服务将无缝集成。由于平台的标准化与连通性，所以各政务服务间的信息化壁垒、数据孤岛将消失，政府、企业、研究机构间的数据可实现安全的分享流通、交易交换，在非税平台上享受电商一样便捷的移动支付、快递物流服务，将政务服务窗前置放入百姓喜闻乐见的手机端超级App中，真正做到以用户为中心实现政务创新应用。

在现代社会进化过程中，“互联网+”思维将开启我们的“后天观”（未来观）、“天下观”（世界观）。政府在制定“互联网+”相关政策时应以“三张清单、两个重点、一张网”为核心。“三张清单”即权力清单、负面清单、责任清单，服务型政府以最小干预、最低门槛、最大责任提供最有活力的公共服务基础；“两个重点”即“大众创业、万众创新”，政企携手建立“互联网+创客”的全民开放平台，以浪潮之巅的技术、资源、产业孵化激发雪崩式效应；“一张网”即构建统一的社会综合管理公共服务网，以移动互联网为便民入口，以政府服务体系为扁平式服务内容，以云数据为统一后台，真正形成“橄榄型政府”。

管理关键词