“十三五”时期我国应急管理工作的重点

□ 曹海峰

“十三五”时期是我国经济社会发展的关键转型期。按照近年来的公共安全趋势，未来五至十年，我国面临的国内外安全环境将更加严峻，突发事件应急管理将进入事态多样多发、影响更大更广、处置更难更复杂的阶段。在总结我国十余年来应急管理取得巨大成就的同时，有必要结合当前公共安全的形势变化，对“十三五”时期甚至更长一段时间内应急管理工作的重点进行梳理。

未来面临的公共安全形势

突发事件复合型、极端化、小概率特点凸显。随着我国工业化发展进程的加快，各类自然、技术、经济及社会风险交织交错，突发事件处置关联性增强，各类极端小概率事件时有发生。近年来国内外重特大突发事件频发，凸显出现代工业社会的脆弱性。这些极端事件的发生预示着未来我们面临的突发事件形态可能会愈发复杂化和极端化。一起事件的发生往往成为另一起事件的诱因，各种灾难类型叠加，事件处置超出常规应急预案所能应对的范畴，不同部门需要通力合作，人力物力投入需要统筹协调，事件恢复难度显著增加。

城镇化进程加快对城市公共基础设施的安全要求显著提升。根据国家新型城镇化规划，到2020年要实现常住人口城镇化率60%左右，实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标。城镇人口分布和产业活动将更加集中，对公共基础设施和公共服务的依存度将明显增强。暴雨、台风、地震等自然灾害和各类事故灾难对生产生活的威胁度也将明显增加。各种立体交通、地下管网、高层建筑、油气运输管线等重大基础设施的风险防范将成为新型城镇化进程中的重要先导性、基础性工作。2008年的南方低温雨雪灾害，暴露出输电网络、公共交通、城市管网等基础设施承灾能力不足，城市运行系统从灾害中快速恢复的抗逆力欠缺；2013年的“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸事故，暴露出前期城市规划和公共基础设施建设中存在缺乏统一规划、施工建设混乱的突出问题。这些问题预示着未来新型城镇化推进进程中的防灾减灾工作任重而道远。

暴力恐怖活动影响范围更广，防恐反恐压力更大。近年来，国内反恐形势日趋严峻，尤其是以“东突”为代表的暴力恐怖势力在新疆和内地制造了多起暴恐案件，对公共安全造成了严重的负面影响。从“10·28”金水桥事件、昆明“3·01”暴恐事件开始，暴力恐怖案件呈现出从边疆向内地蔓延的趋势。近期在沈阳、石家庄、温州等城市连续破获几起暴恐分子的破坏活动，说明今后内地城市面临的恐怖袭击风险正在增大。同时，从全球范围看，国际恐怖活动呈现频率反弹、地域扩大的总体趋势。“伊斯兰国”去年以来异军突起，参与其中的“东突”恐怖分子回流给国内安全带来严峻挑战。随着未来“一带一路”战略构想的逐步落实，应高度警惕和防范沿途处于“不稳定之弧”国家的“输入型”恐怖活动对国内安全带来的威胁。

突发事件的国际溢出效应凸显。随着全球一体化进程的加剧，各国间的政治经济活动和民间往来更加密切、人员流动更加频繁，特别是一些非常规重大突发事件的影响早已跨越国界，需要各国通力合作协同应对。一方面，国际输入型、波及型突发事件对我公共安全的影响不容小觑。例如，抗击甲型H1N1流感病毒、埃博拉病毒、韩国MERS疫情等，国家层面均提前做好防控，避免了疫情传入和扩大化。再如，日本福岛核电站事故给我国和周边地区都带来了一定程度的威胁，东亚各国纷纷进行海洋环境污染监测，严阵以待，我国还全面加强了对在运行核电设施的安全监管，并暂停了核电项目的审批。另一方面，随着我国走出去战略的进一步落实，很多中资企业和国内公众在国外的各类活动越来越受到各类突发事件的影响。如何确保国有资产安全和国民人身安全，成为当前和今后一段时间内涉外型突发事件应对处置中的首要考虑因素。近年来的利比亚撤侨、也门撤侨、马航客机MH370失联等事件的处置，都凸显出“国外出事，国内应急”的重要性。

需重点关注的几个问题

为适应公共安全形势的变化，“十三五”及未来更长一段时间内，我国应急管理领域除了应进一步强化应急管理的基础设施建设、综合及各类专业应急救援队伍建设、应急救援物资和应急通信保障能力建设等常规能力建设之外，还应重点关注并着力做好以下若干方面的工作。

加强顶层设计，进一步明确应急管理的外延，解决应急管理的定位问题。十八届三中全会提出设立国家安全委员会，随后中央提出总体国家安全观，是对国家安全战略的重大创新，意味着国家安全的内涵已突破传统，其外延也得到很大扩展。在总体国家安全观的框架之下，国家安全、国土安全、公共安全以及社会安全等各类安全之间的关系亟需理顺，新阶段应急管理的内涵和外延也需进一步明确。可考虑通过立法或修法将紧急状态管理、非常规突发事件管理、应急管理等不同层级活动之间的界限进一步加以明晰。通过整合相关机构的职能，将中央政府、地方政府、军队、武警以及社会组织等不同主体之间的职责进一步加以理顺。例如，在巨灾或非常规突发事件应对中，宣布进入紧急状态并按照紧急状态管理是当前西方国家的惯常做法。美国在“9·11”事件发生后，哥伦比亚特区等地宣布进入紧急状态，联邦航空管理局宣布全国空域禁飞，所有空中飞行的客机必须就近降落。在卡特里娜飓风应对过程中，相应各州也都在事发后宣布进入紧急状态，联邦政府遂派出现役部队开展救灾和社会治安维护工作。这提示我们，未来我国在采取非常规手段应对非常规突发事件时，还需从法律层面对应急管理活动予以规范。

在新型城镇化建设中加强安全规划，并将其与城乡建设和经济社会发展规划相衔接。严格控制增量风险，努力减少存量风险。加强统筹规划，将防灾减灾设施、应急避难场所、重大风险防控设施建设统一纳入城镇公共建设规划，统一建设、统一施工。加强对各大城市排水系统、地下管网、水电煤气等重大基础设施的风险评估，提升城市基础设施的防灾减灾能力，逐步消除存量风险。建立城市基础设施和重要场所重大风险评估制度，定期对重大基础设施、关键部门单位和人员密集场所开展专项风险评估活动，加强灾害预防能力建设。构建城市安全社区，将应急管理重心下移，全面提升城市单元细胞的防灾减灾能力。

大力加强反恐能力建设。进一步强化武警、公安等部门作为国家反恐维稳主要力量的作用，提升基层警力和基层部门第一时间响应能力，全力打造反恐国家队建设。在总体国家安全框架之下，进一步理顺各方参与防恐反恐的统一领导、协同应对和力量调度机制。构建“大反恐”部门格局，解决部门之间的交流障碍，必要时可考虑整合现有机构，使各方参与者形成整体合力。加强反恐情报信息共享、情报汇总、形势研判，建立以网络为基础的信息共享系统，大大提升对恐怖活动的超前防范和先期处置能力。同时，强化防恐反恐公众教育，提高公众全方位行为参与和心理参与的能力，提高公众的心理弹性和社会的抗逆力。

构建“风险—应急一体化”治理体系。完善风险治理与应急管理的衔接机制建设。强调应急管理“关口再前移”，强化政府风险治理和应急准备工作已成全球应急管理趋势。当前我们在常态化的风险治理方面与发达国家仍存在较大差距，风险治理工作零打碎敲，未能形成系统。未来需加强对自然风险、技术风险、社会风险的系统化治理工作，将风险辨识和评价结果纳入应急准备环节，形成“风险辨识—风险评估—风险缓解—应急准备—应急处置—善后恢复—风险清单变更”的全流程、闭环式“风险—应急一体化”治理体系。在治理主体方面，逐步形成“政府主治、社会共治、公众参治”的综合治理模式。积极鼓励并大力发展各类应急管理社会组织，尽快出台社会组织有序参与应急管理工作的相关法律法规和规章制度，搭建起社会组织参与应急管理工作的服务平台。积极引导更多公众通过社会组织有序参与备灾、防灾、减灾、救灾各环节的工作。

加强与周边国家及“一带一路”沿途国家在防灾减灾和联合反恐方面的国际合作。一是积极推动与上述国家在灾害预防、减灾救灾方面建立国际合作机制，建立重大风险数据库及灾害预警信息共享技术平台。二是在上合组织反恐国际合作框架的基础之上，进一步扩大反恐国际合作的广度和深度，建立与“一带一路”沿途国家在联合反恐方面的信息共享及联合行动机制，确保为“一带一路”战略铺平安全之路。三是加强与驻外中资企业所在国国家政府间的联合风险防范，重点加强在社会安全方面的协同联动，将境外机构的运行风险严格控制在可接受范围之内。四是与国际社会进一步加强在重大传染病疫情防控和应对方面的国际合作，在总结现有成功经验的基础上，完善工作机制，把好疾病疫情传播的入口关，避免出现大规模的国际输入性疫情。

管理视角

德国怎么做智库评估

□ 吴　江

德国是世界上最早建立智库的国家之一。按照美国宾夕法尼亚大学发布的《2014年全球智库报告》的统计数据，德国目前拥有194家智库，从智库数量上看位列全球第四。

根据德国智库研究学者马丁·图内尔特（Martin Thunert）的分类，德国智库主要分为学术型智库、合同型智库、宣传型智库以及政党智库等，其中接受公共财政资金资助的学术型智库占德国智库的绝大多数。美国智库文化中存在的智库与政府之间的“旋转门”现象在德国并不多见，更常见的是智库与大学之间的双向交流。德国外交政策协会（DGAP）研究员约瑟夫·布拉姆尔（Josef Braml）的研究数据表明，60%的德国智库没有特定的意识形态烙印，而是坚持学术研究的方法和准则。这一切决定德国智库的评估体制学术色彩浓厚，常见的评估模式是内部评估和外部评估相结合，外部评估多委托第三方专门负责评估的机构进行，采取同行专家评审的流程。具有代表性的是德国科学委员会、德国莱布尼茨学会以及德国联邦审计署的评估体系等。此外，一些私营企业咨询机构以及审计机构也会接受委托参与评估。总体而言，德国智库的评估体制具有四个方面的特点。

评估信息公开、透明。德国智库的评估坚持公开、透明的原则。借助智库以及评估机构的官方网站可以查询到与评估相关的信息，这其中包括评估人员的组成、评估细则、评估报告、评估建议以及落实情况等。创立于1957年的德国科学委员会目前是欧洲最大的学术政策咨询机构，在其官网的“出版物”一栏，可以查阅1980年以来该机构负责的评估方面的详细资料。再以德国政党智库——阿登纳基金会（Adenauer-Stiftung）为例，该基金会从上个世纪70年代就开始对其发展援助的合作项目开展评估，经过几十年的经验积累，赢得了较高的认可度。基金会设有专门的评估部，评估一般邀请外部专家进行，评估部同时也监督评估建议的执行。阿登纳基金会官网的“基金会概况”板块专门设有“成效监督”一栏，详细地介绍基金会如何对相关工作的成效展开监督。

定量评估和定性评估相结合。量化指标在评估中的重要性毋庸置疑。然而，仅仅采取量化的标准不足以保证质量，这是因为，首先，一些量化指标在达到一定的值以后其边际效益会递减。其次，德国智库接受公共财政资金资助的比例非常高，资助方以及公众有权了解智库的哪些措施和项目具备可持续性。所以德国智库的评估主要采取定量评估和定性评估相结合的原则，使用社会科学通行的科研方法，如统计分析、问卷调查、访谈以及文献计量分析等。需要指出的是，定性评估的细则并非千篇一律、按照一个统一的标准进行，而是根据不同的评估对象进行调整，定期更新。

以刚刚结束新一轮评估的德国学术型智库——德国全球及区域研究中心（GIGA）为例，该智库是德国莱布尼茨学会成员，一般最迟每隔七年接受一次评估。评估分两阶段进行，第一个阶段为学术评估阶段，被评估机构首先按照规定的格式上交书面评估资料。接下来一个重要的环节是为期两天的现场评估。2014年9月，由11名国内外专家组成的专家委员会到访德国全球及区域研究中心，与该中心的领导以及工作人员展开座谈，并听取被评估机构合作方代表的意见。评估的标准既有包含例如出版物的数量、合作大学的数量、第三方资金的额度以及女性研究人员所占比例等在内的定量指标，还包括对该智库下属的四个研究所的研究重点，该智库主办的杂志在国内外学术界享有的声誉，该智库与政府机构，国际组织以及媒体的互动沟通以及对学术接班人的培养等质的分析。专家委员会综合各项指标后拟定专家评估报告。第二阶段为决策表态阶段，莱布尼茨学会理事会在专家评估报告书的基础上出台对被评估机构的决策表态。

专家评估与决策表态相分离。专家给出的评估报告固然重要，但是德国评估机构最终的决策表态并不完全照搬专家的评估意见。

以德国科学委员会为例，该机构在对相关智库进行评估时遵循同行专家评估与决策表态相分离的两阶段原则。首先，科学委员会下设的评估委员会指定专家组成评估小组，小组成员多是评估领域的知名学者。这些同行专家评估的结果公布之后不能在接下去的评估过程中再做更改。在评估程序启动前，专家评估小组就被清晰地告知不从决策角度对被评估的机构进行评价或对其未来发展进行表态。如果专家评估小组的主席本人不是相关委员会的成员，他（她）一般会被邀请参加后续的评估委员会以及科学委员会的咨询会。随后，评估委员会在阅读同行专家提交的评估报告以及听取评估委托方的建议之后进行决策表态。评估委员会的这一决策表态往往兼顾方方面面的考量，不一定完全复制专家的评估意见。此外，被评估机构甚至可以在决策表态发布前和评估机构进行有限的互动，例如被评估机构如对专家委员会拟定的评估报告有疑义，可以提交申诉报告等。当然，一旦最终的决策表态与同行专家的评估结果相背离时，需提前进行较大力度的论证。

以评估促发展。德国评估机构在出台评估报告的同时也会提出修改建议，持续跟踪建议的落实情况，评估的整个过程同时也是促进智库良性发展的过程。这也使得德国智库并不将评估本身看作是目的，也不仅仅将评估看作是联邦财政制度要求的一个监督手段，而是将评估看作是战略决策的助力器，更好地从理念上推动工作。

例如，阿登纳基金会就在其官网中专门指出：从方法的角度来看，评估是一个要求很高的工作。尤其是政治教育以及咨询工作方面尚未形成“学术王道”（意指通往学术至高目标的最佳道路），所以评估是一个挑战，一个学习的过程。为此，阿登纳基金会评估部定期举办评估培训，强化评估的辅助性特征。目前在其官网上能够阅读并下载三期由阿登纳基金会欧洲和国际合作部出版的题为“从评估中学习”的报告，分别针对2006—2007、2008—2009以及2010—2011年度的评估结果及其落实情况。

以评估促发展不仅有利于各智库的可持续发展，同时也利于德国智库资源的合理化配置。图内尔特在题为“德国的智库——政界的顾问？”一文中专门指出评估给德国智库带来的变化：评估委员会给出的大部分建议被相关的机构予以采纳，例如联邦政府资助的一些重要的外交和安全政策研究所按照建议合并至德国国际政策与安全研究所（SWP，又名德国科学与政治基金会）。整合之后的德国国际政策与安全研究所实力愈来愈雄厚，迄今已发展成为欧洲最大的外交和安全政策领域的智库。

需要说明的是，德国智库现行的评估体制也面临诸多挑战。

智库概念内涵丰富，国内外学术界迄今未能就其概念的明确定义达成一致。德国全球及区域研究中心亚洲研究所主任帕瑞克·克勒纳（Patrick Köllner）就曾指出，智库概念属性的数量和智库概念涵盖的机构数量成反比关系。智库概念的模糊性以及智库群体的多样性导致评估的难度加大，智库评估制度需要持续不断的调整和完善。

智库有别于学术机构，其目的在于影响政府决策，不应发展成为“象牙塔”，而应保持和社会各行各业的互动。对智库的评估也不应该仅仅停留在学术层面，而应进行多维度的考察。由于学术型智库在德国占主力，德国现行的评估体制更看重对智库学术影响力的考察，存在一定的不足。1956年创办的科尔伯基金会（Körber Stiftung）就是典型的代表。这家由德国企业家科尔伯创建的私人基金会长期以来将与亚洲的对话作为其工作重心之一，在国际政策领域具有一定的影响力。2014年3月29日，中国国家主席习近平曾应该基金会的邀请，在柏林发表重要演讲，阐述中国和平发展道路和独立自主的和平外交政策。科尔伯董事会副主席克劳斯·韦迈尔（Klaus Wehmeier）曾阐述他对于评估的看法，韦迈尔并不看重外部评估，认为基金会通过提交邀请到的国内外名人清单（如基辛格、索罗斯、默克尔等）就能进行自我评估。对智库影响力的判断也是智库评估的一个重要方面，而如何对智库影响力进行合理客观的评估，不仅是德国智库，同时也是世界各国智库亟待解答的问题。

评估是20世纪70年代以英美为代表的西方国家兴起的“新公共管理”运动的产物，该运动奉行的理念是经济、效率和效益。作为洪堡学术自由思想的诞生地，德国有许多学者对“新公共管理”运动持怀疑态度。批评者认为评估不仅是对学者缺乏信任的表现，更是对学术自由的桎梏。德国智库现行的评估体制是否与学术自由理念相冲突？二者的关系又该如何协调？德国智库评估体制的建设任重道远。



（上接1版）

在党内政治生活上严起来实起来。这次专题教育是严格党内生活的一次生动实践。各级领导干部要自觉以“三严三实”要求加强党性修养，严格执行党内政治生活准则，严格按照党章和党的各项规定办事，推动严格党内政治生活常态化。要以“六检查六反思”为重点开展党性分析，深刻检查修身严不严，反思是否信念坚定、政治过硬；检查律己严不严，反思是否严明纪律、严守规矩；检查用权严不严，反思是否宗旨牢固、一心为民；检查谋事实不实，反思是否科学决策、坚持原则；检查创业实不实，反思是否履职尽责、主动作为；检查做人实不实，反思是否廉洁从政、守住底线，使“三严三实”成为自觉和习惯。

在领导带头示范上严起来实起来。坚持领导带头、以上率下，是我省党的群众路线教育实践活动的成功经验。“三严三实”专题教育在县处级以上领导干部中开展，尤其需要上级领导带头，在学习教育上作出示范，做到认识上高一层、学习上深一步；在查摆问题上作出示范，查得更深、找得更准；在整改落实上作出示范，对查找出的“不严不实”问题先行先改、立说立改；在自我批评上作出示范，真正把自己摆进去，党性分析更加深刻；在身体力行上作出示范，任何时候都要以身作则、严以律己，遵规守纪加严格。

以“五个结合”为抓手做到两不误、两促进

中央强调，如果脱离正在推进的工作搞专题教育，就会出现“两张皮”。当前我省改革发展稳定任务很重，开展专题教育也需要投入必要的时间和精力，必须做好“结合”这篇文章，把专题教育成果转化为推动经济社会发展的强大动力。

坚持与贯彻落实中央“四个全面”战略布局和省委治蜀兴川总体部署结合起来。中央“四个全面”战略布局，省委确立的全省工作总格局，是当前和今后一个时期全省工作的中心大局。专题教育要自觉把握这个大局、紧紧围绕这个大局、始终服务这个大局，引导党员干部进一步增强专注发展定力、带领群众奔康致富，进一步凝聚改革共识、形成攻坚合力，进一步弘扬法治精神、带动全社会厉行法治，进一步落实管党治党责任，抓好领导班子和干部队伍建设，推动中央大政方针和省委决策部署不折不扣落到实处。

坚持与党的群众路线教育实践活动延展深化结合起来。集中教育实践活动虽然已经结束，但践行群众路线只有进行时、没有完成时，需要持续用力、久久为功抓下去。各级领导班子和领导干部要对照整改清单逐项检查，没有完成的要抓紧整改。要深化专项整治，按照既定部署，当前重点是对领导干部收受红包礼金、为官不为、执行力不强、吃拿卡要、侵害群众利益、违规选用干部等问题，在已有基础上再紧一扣、着力治本，推动解决深层次问题。

坚持与加强领导班子思想政治建设结合起来。开展“三严三实”专题教育，归根到底是要进一步解决班子队伍的突出问题。要认真落实省委推进领导班子思想政治建设的“10项重点任务”、27项具体工作，务求取得实效。特别是要突出选优配强班子这个重点，认真落实省委“六个重视选用”“六个坚决不能用”“六个坚决调整”要求，进一步鲜明用人导向，真正把“三严三实”的好干部选出来用起来。要保持惩治腐败高压态势，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的制度机制，把一定时期遭到破坏的从政环境彻底扭转过来。

坚持与开展“走基层、解难题、办实事、惠民生”活动结合起来。专题教育必须走到群众中去，在改进作风、解决问题、推动工作中深化教育。要围绕专题教育查找问题经常走下去，面对面听取群众意见建议，把“不严不实”问题找得更准、整改抓得更实。要围绕转变作风经常走下去，实打实为群众办事，为群众排忧解难，使各项工作更加贴近群众、造福群众。要围绕推动落实经常走下去，重大决策部署作出后，领导干部都要自觉深入联系点，到基层、到一线实地调研，掌握第一手情况，推动落地落实。

坚持与服务改革推动发展、做好当前工作结合起来。针对宏观经济形势严峻复杂，特别是经济下行压力加大、改革发展稳定任务繁重的实际，引导党员干部提振精气神、锤炼好作风，抢抓机遇、真抓实干，始终把发展作为第一要务，大力实施“三大发展战略”，坚定不移稳增长调结构，攻坚克难促改革抓发展，深入推进全面依法治省，着力保障和改善民生，推动经济社会各项事业全面协调发展。