案例分析

如何提升应急准备力

预防准备的领导活动既易又难。其“易”，在于预防准备属于常态工作行为，有充裕的策划、实施、演练时间，许多工作可以从容地做；其“难”，难在人们思想上容易忽视备灾工作，难在要长期坚持做好预防准备需要领导者的韧性坚持。

□ 李雪峰

2013年6月3日，位于吉林省德惠市米沙子镇的宝源丰公司发生特别重大火灾爆炸事故，共造成121人死亡、76人受伤，17234平方米主厂房及主厂房内生产设备被损毁，直接经济损失1.82亿元。这一特别重大安全事故影响极其恶劣，教训令人深思。

四川安县桑枣初级中学位于安县桑枣镇，汶川地震发生前，全校有在校学生2300余人，教职工98名。地震发生后，由于紧临受灾最为严重的北川县，安县的建筑物受损非常严重，但是该校学生宿舍楼、教学楼、实验教学楼等建筑物没有垮塌，全体师生安然无恙地疏散到安全地带，无一伤亡。

惊心动魄的事件经过

一个是超过四分之一的员工在火灾中不幸丧生，一个是全校师生无一伤亡，这究竟是怎样的惊心动魄的过程呢？（见下表）

这两个案例具有共同的客观特征：一是事件发生的突然性。两起灾害的发生都没有明显的征兆，也无法事先预警，对于相关人员来说都是突然而猝不及防的。二是事件后果的危害性。火灾容易造成大量人员烧伤、窒息伤，乃至死亡；地震及其余震容易造成大量人员被压埋、砸伤，乃至死亡。三是减少伤亡的可能性。如果建筑物结构质量安全可靠，灾害面前避灾组织有效，减少或避免大量人员伤亡都是可能的。

两个案例的自救过程有明显不同，造成了明显的不同后果。宝源丰火灾案例中，人们的初期灭火不力，导致火势蔓延；接着很多人员逃生无序、无门，因而造成大量人员伤亡。桑枣中学地震疏散案例中，初期响应得当，全校师生没有盲目、惊慌外逃，而是先躲避到书桌下；接着在主震停止后，迅速有序疏散，结果无一人伤亡。

发人深省的事件原因

两个案例在事件性质、发生发展过程、外部条件上都有很大不同，但两个案例在成因上的可对照性却非常强。宝源丰案例是明显由于预防准备不足造成惨痛的损失，桑枣中学案例则是明显由于预防准备到位而避免了人员伤亡。两者相比之下，的确发人深省。

指导思想：“要钱不要安全”与“孩子们的生命比什么都重要”。对于宝源丰特大火灾事故，国务院事故调查组在《调查报告》中指出，该事故的重要原因之一是企业出资人“根本没有以人为本、安全第一的意识，严重违反党的安全生产方针和安全生产法律法规，重生产、重产值、重利益，要钱不要安全，为了企业和自己的利益而无视员工生命”。调查组认为，企业管理者严重违反《消防法》《安全生产法》《建筑法》等法律法规规定的消防安全职责，为追求企业和自身经济利益而忽视员工生命安全。

在桑枣中学，校长叶志平经常说，“孩子们的生命比什么都重要”。他告诫教师们，“我们必须用良心向学生、家长和国家担当起安全育人的责任”。叶志平回顾自己重视安全工作的心路历程时说：“我家有四人先后都当过校长，我们在一起议论最多的不是教学，而是安全。校舍不建结实，早晚会出事，出了事，没法向孩子家长交代。我校平均一个班70多名学生。这些鲜活稚嫩的生命在我手里，我是战战兢兢，如履薄冰，就怕万一……”

风险防范：公然忽视安全隐患与长年累月地抓安全。宝源丰的安全隐患比比皆是。该公司在工程建设期间就违反法定的基建规范，为节省投资而偷工减料，擅自违规将保温材料由阻燃的岩棉换成易燃的聚氨酯泡沫，导致起火后火势迅速蔓延，产生大量有毒气体。此外，企业日常安全管理混乱，未依法建立并落实安全生产责任制，未组织过安全检查；未按规定开展危险化学品重大危险源的辨识、评估、登记建档、备案；未采取措施保持车间疏散通道、安全出口畅通。尤其是，2010年该企业发生多起火灾事故，事后却并没有认真吸取教训，没有加强消防安全工作，更没有彻底整改存在的事故隐患。

在桑枣中学，校长叶志平不遗余力地抓安全。学校有一栋实验教学楼，在上世纪80年代建造时才花了17万元，没有通过验收就使用了。叶志平主政后，开始年复一年地修危楼。学校没有钱，他一点点地向教育局申请，向有关方面求援。这座实验教学楼，仅加固就花了40多万元。在安全管理方面，学校每学期开学、期中和期末都要组织教职工进行安全隐患排查；每月对化学实验保管室的有毒有害、易燃易爆物品的存放和使用安全进行检查；每周进行灭火器、安全指示灯、食堂等设备设施检查；每天进行各种安全晨检。一旦发现隐患，立即着手整改。

应急准备：安全教育严重缺位与疏散演练常抓不懈。在吉林宝丰源公司，企业从未组织过安全宣传教育，从未对员工进行安全知识培训，这使得企业管理人员、从业人员缺乏消防安全常识和扑救初期火灾的能力。企业也未开展过任何特种设备安全教育和培训。虽然制定了事故应急预案，但该企业从未组织开展过应急演练。

在桑枣中学，不仅每周二下午都有安全教育课，而且从2005年起，每学期都要组织一次全校紧急疏散的演练。刚组织紧急疏散演练时，学生们觉得好玩外，许多人还认为多此一举。但叶志平认为，学校一旦发生火灾等意外事件，没有有序的疏散，后果将不堪设想，因此一定要认真组织演练。后来，师生们渐渐习惯了，每次疏散演练都井然有序，疏散效果也一次比一次好。经过多年的训练，全校师生的逃生技能十分娴熟。

预防准备的领导活动既易又难。其“易”，在于预防准备属于常态工作行为，有充裕的策划、实施、演练时间，许多工作可以从容地做；其“难”，难在人们思想上容易忽视备灾工作，难在要长期坚持做好预防准备需要领导者的韧性坚持。要提升预防准备的备灾力，避免遭遇宝源丰式的悲剧，就要像桑枣中学校长那样，具有居安思危的精神准备、预见危机的认识能力，以及备灾防灾的行动能力。

	吉林德惠宝源丰特大火灾	汶川地震中的安县桑枣中学
灾情发生与初期响应	2013年6月3日6:10左右，宝源丰公司主厂房一车间女更衣室西面和毗连的二车间配电室的上部电气线路短路，引燃周围可燃物。 部分较早发现火情的人员进行了初期扑救，但火势未得到有效控制。	2008年5月12日14:28，桑枣中学师生们像往常一样准备开始下午第一堂课，“5•12”特大地震发生了。 各教室的教师们都要求同学们：趴在桌子下。学生们也都纷纷趴在课桌下。
灾情发展与后续响应	火势逐渐在厂房吊顶内蔓延，进而蔓延到其他厂房。很快燃烧产生的高温导致生产用液氨管线发生爆炸。接着大量氨气泄漏，介入了燃烧，火势越来越大。 由于许多员工不知所措，也由于两个重要的安全出口被锁闭，大量人员没有成功逃生。	第一波地震一停，教师们果断组织学生快速而有序地往教学楼外撤离。为防止发生拥挤踩踏，有教师在楼梯拐角处引导学生有序疏散。 在余震来临之前，师生们用时1分36秒安全撤离至到操场。
结　局	6时30分，德惠市公安消防大队开始调集力量赶赴现场处置。经各方努力，火灾于当日11时被扑灭。大火共造成121人死亡、76人受伤。	撤离到操场后，强烈的余震不时发生。学生们按照平时演练的队形蹲好，各班级班干部帮助老师清点人数。结果表明，全校2400余名师生无一伤亡。

大数据推动政府治理变革

□ 刘力锐

“大数据时代的预言家”舍恩伯格认为大数据是当今社会独有的一种新型能力：“以一种前所未有的方式，通过海量数据进行分析，获得有巨大价值的产品和服务，或深刻的洞见。”规模化、多样性、高速性和价值性是大数据的突出特征，如果说数据库时代的数据管理是“池塘捕鱼”，大数据时代就是“大海捕鱼”，大数据正在变革着人类社会的各个领域，包括我们理解世界的方式。政府必须从理念和行动上做出积极的回应，以适应大数据驱动的治理变革。

推动治理结构变革：从一元主导到多元合作

现代意义的治理是各种公共的或私人的主体管理公共事务诸方式的总和，治理主张打破传统以政府或公共机构为唯一权威主体的模式，提倡公共机构与社会力量相互合作，形成一种多中心、开放型的治理网络。多中心治理越来越涉及这样的社会情景：公共政治的结构不再是仅仅围绕着利益或问题而组织起来，而是围绕着事件和密集的信息流而组织起来。以互联网为中心的信息革命使得传统公共机构不再是主导数据的唯一机构，这才是治理变革的真正动力。

从部门数据到公共数据，打造合作治理的大平台。数据是事物属性和事物间相互关系的再现和抽象，良好的治理需要开放数据的支撑和支持。当前我国数据的采集和使用尚未走出部门化、碎片化和管控导向的局限，难以适应现代公共治理的需要。需建立合作治理的数据平台，以打破政府数据的部门壁垒，减少数据重复建设，推动数据标准化，建立融合、共享、服务导向的公共数据。政府可以鼓励和引导社会组织和商业机构参与国家公共数据的建设，提升数据开发利用的效率，鼓励和引导第三方数据免费共享和再利用，加快公共数据的流动和价值发掘。与此同时，也可以鼓励大数据行业精英和大型机构参与大数据秩序和行业规范的构建，以确立大数据公共使用的基本规则。

从强大政府到强大网络，打造合作治理的伙伴群。强大的现代治理能力来自于强大的治理网络。数据流日益引导问题流、资源流和智慧流的汇聚，政府需将数据流的变革潜能转为治理改革的驱动力，通过对政府和社会的再梳理，建构强大的治理伙伴网络，整合政府资源，激活社会资源。

从权力导向到责任导向，打造合作治理的新规则。在治理变革中，不可避免地涉及权力和利益的流动和再分配，良好的治理是从权力再分配转向责任的再分配。行动者不仅要清楚可以得到什么，更要清楚自己的责任和义务。为促进公共利益行动，从权力驱动转向责任驱动。可视化是大数据的特征，合作治理就是通过大数据将模糊责任转为可视化责任。在法定责任框架下，进行可视化责任梳理和再分配，生成问题情境清单、责任清单、任务清单和责任履行清单，并将它们在决策者、执行者和公众之间无障碍地流转和对接。这种直观形象的责任机制使行动者跨时空地看到自己与整个治理网络的关系以及自己承担的任务，并能通过可视化监督倒逼行动者履行责任。

推动治理决策变革：从经验决策到数据决策

公共决策本质上是缩短理想和现实之间差距的过程，它是未来导向的。公共决策需在准确把握客观现实的基础上，做出符合目的的选择与决断。传统公共决策往往是依靠政治精英和业务专家的知识、经验、直觉做出的，决策依据主要是过去事实和经验理性，很大程度上是一种经验决策和模糊决策，决策结果同客观现实存在着较大的偏差。决策者对未来的预测受支持数据、时间以及预测水平的限制，是无法做到完全理性和精准的。大数据不断颠覆着公共决策的基本方式，西方学者纷纷倡导“数据化决策”或“数据驱动的决策”，其核心理念就是一切让数据说话，发现好想法，做出好决策。根据舍恩伯格的大数据思维变革理论，我们可以理出从经验决策向数据驱动决策转化的实现路径。

从小数据到全数据。大数据时代，公共决策可以借助于云计算分析更多的数据，甚至可以处理和具体决策有关的所有数据，而不再依赖以前随机采样的小数据。公共决策将从依托传统的抽样调查、典型调研、专家会议，转向分析全面而完整的数据，超越惯性思维和偏见，使决策真正“基于实证的事实”。公共决策应尽可能地实现全数据以超越局部精准掌控战略全局，防止以偏概全，并注意各类异常情况，发现背后的潜在机会和威胁，防止因小失大。

从“应该是什么”到“实际是什么”。基于相关关系的预测是大数据的核心，数据决策应注重寻找事物间的相关关系，关联物能提醒我们某件事情正在发生。例如，有的搜索工具通过分析人们的检索词条，可以预测流感的传播趋势，但要找出检索记录和流感趋势之间的关系，事情就变得异常复杂了。对公共卫生决策而言，能够在紧急时刻精准研判出流感趋势才是最关键的。

推动治理绩效评估变革：从目标评估到全景评估

传统的治理绩效评估是目标控制导向的，常常以预定的治理目标为标准，主要衡量治理行动实现治理目标的程度。治理绩效的复杂性决定了这种单一的评估模式很难全面客观地衡量出真实的绩效。全景评估意指“所有的地方都被评估到”，全景评估的广度和深度远远超过传统的目标评估。基于大数据的技术特征和社会属性，通过数据整合和信息加总，可以记录政府治理的轨迹和全景，不同数据之间交互印证，“全景评估”完全可能实现。

大数据时代最显著的变化是从数字化转向数据化，数字化是把模拟数据变成计算机可读的数据，而数据化是通过记录和分析对一切社会现象进行量化。政府要充分发掘大数据全面量化的技术潜能，实现对治理行为的全景留痕和数据化，通过智能数据采集系统和多元反馈机制，治理所涉及的主体、过程、方位、事件等全要素都可以被自我数据化，同时也可能被他人数据化。这些客观的、无筛选的记录、存储能为全景评估提供最原始的数据。

量化治理绩效。利用大数据技术，可以将一切文字、声音、视频等半结构性、无结构信息进行分析评估，政府要尽可能地用量化的指标体系来逐渐取代弹性很大、语义含糊的定性评价，提高治理过程量化的范围和深度。

关联性评估。治理绩效评估要改变以往预设评估目标、标准、范围的模式，将尽可能多的治理效果、产出、影响等要素纳入系统性评估之中。按照大数据的“导航路径”，可以发现很多以前未曾关注的绩效盲点，如例外绩效、异常绩效等。这种相关关系分析法可以降低偏见、惯性思维、时空局限造成的不良影响，帮助我们更准确、更快捷、更全面地评估政府治理绩效。

管理视角

坚定不移推进农业可持续发展

（上接1版）

习近平总书记强调，要打好农业面源污染治理攻坚战。落实中央部署，农业部今年制定了《关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》，提出力争到2020年农业面源污染加剧的趋势得到有效遏制，努力实现“一控两减三基本”：“一控”，就是控制农业用水总量；“两减”，就是把化肥、农药的施用总量逐步减下来；“三基本”，就是实现畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本资源化利用。当然，治理农业面源污染不仅是农业自身的问题，更是公共问题、社会问题，需要制定配套的经济和社会政策。比如，测土配方施肥，开方虽然不要钱，但抓药有成本，仅靠农民自身难以消化这个成本。世界上用来出口的粮食，没有多少是用农家肥种出的，否则成本太高，难以进入国际市场。所以，需要社会共同分担成本，国家应继续加大财政支持力度，社会公众也应适当分担。

有一种说法，认为农业是造成环境污染的“最大污染源”。这么说是不够准确的。其一，农业面源污染“排放量”不等于实际“污染量”。以化肥为例，我国农田化肥中35%的氮在当季被作物吸收，剩余大部分被农田沟渠、缓冲带、湿地或下级农田陆续消纳利用，最终只有约7%进入水体，真正造成环境污染的量很有限。其二，农业面源污染很多是可逆的。工业污染基本是不可逆的，只能靠稀释、填埋，农业面源污染大部分可以通过农艺措施来吸收和消化，比如种芦苇可以净化富营养化水源。所以，对于农业面源污染问题，必须高度重视，下大决心解决，但也不能脱离实情、过度渲染。

加快转变农业发展方式，推进农业可持续发展

记者：农业是安天下、稳民心的战略产业，当前经济发展进入新常态，如何进一步推进农业可持续发展？

韩长赋：推进农业可持续发展，根本出路在于加快转变农业发展方式，实现“三个转变”，即由数量增长为主转到数量质量效益并重上来，由主要依靠物质要素投入转到依靠技术创新和提高劳动者素质上来，由主要依靠拼资源拼消耗转到可持续发展上来，走中国特色新型农业现代化道路。当前和今后一个时期，重点做到五个“更加注重”。

一是更加注重创新农业经营方式，加快培育新型农业经营主体，构建现代农业经营体系。当前，各类新型农业经营主体大量涌现，截至2014年底，全国已有专业大户和家庭农场341万户，合作社129万个，龙头企业超过12万家。这些新型经营主体给传统农业注入了生机和活力，成为推进农业现代化的生力军、重要载体和引领力量。“新型农业经营主体+农业社会化服务”，将是建设现代农业的理想格局。目前我们正在研究制定扶持新型农业经营主体发展的政策体系，支持发展粮食适度规模经营，解决规模种粮主体贷款难问题。此外，还有一些政策也将陆续推出。

二是更加注重优化调整农业产业结构，促进粮经饲统筹、农牧渔结合、种养加一体、一二三产融合，构建现代农业产业体系。推进农业可持续发展，要立足各地资源禀赋，充分发挥比较优势，因地制宜，宜粮则粮、宜经则经、宜草则草、宜牧则牧、宜渔则渔，提高农业生产与资源环境匹配度。这就需要优化调整农业产业结构，发展适应性农业，而不是对抗性农业。我国传统农耕文明创造的梯田系统、稻田养鱼、间作轮作、庭院经济等成功范例，应传承和发扬。新时期优化调整农业产业结构，总的考虑是：在区域布局优化上，把全国划分为优化发展区、适度发展区和保护发展区，处理好保护与发展的关系。在种植结构调整上，积极开展粮改饲试点，重点推进玉米种植结构调整。在产业结构调整上，加快发展农产品储藏、保鲜、加工、流通、营销等，发展生态休闲农业，促进一二三产融合互动，同时把大力发展牛羊等草食畜牧业作为重点。

三是更加注重农产品质量安全，推进标准化绿色化生产，构建现代农业生产体系。近年来，我国农产品质量安全水平稳步提升、总体向好，目前主要农产品监测合格率均保持在96%以上，与2001年相比提高30多个百分点。但也要看到，在一些地方和领域问题隐患仍较突出。我们不能有丝毫松懈，对于农产品质量安全问题，虽然不能做到零发生，但一定要零容忍，即使有1%的问题，也要付出100%的努力。为此，我们要坚持“产出来”与“管出来”两手抓、两手硬，一方面大力推进规模化、标准化、绿色化、品牌化生产，实现生产源头可控制，另一方面推进专项整治、社会共治，建立监管体系和可追溯体系，实现“从田头到餐桌”全程可追溯。

四是更加注重农业科技创新，加快培育新型职业农民，提升农业综合生产能力。转变农业发展方式，关键要给农业插上科技的翅膀，发挥科技的乘数效应。重点做好四件事：一要做大做强民族种业，扶持培育一大批育繁推一体化的种子企业；二要大力推进农业机械化，到2020年主要农作物耕种收综合机械化水平达到68%以上；三要大力推进农业信息化，积极发展农业电商、“互联网+”等新型业态，促进信息化与农业现代化融合发展；四要大力培育新型职业农民，如果有1亿左右的新型职业农民，我国现代农业发展将发生根本改变。

五是更加注重统筹利用两个市场两种资源，既支持国内保供给、保生态，又保护国内产业发展和农民利益。加入WTO以来，我国农业对外开放程度很高。加快转变农业发展方式，推进农业可持续发展，要在全球化背景下谋划我国农业发展战略。我国是农产品生产大国，也是消费大国，在“以我为主、立足国内”的前提下，适度进口一些国内紧缺、不具备比较优势的农产品是必要的。我们不反对进口，关键是搞好进出口调控，兼顾农业产业发展和农民就业增收。同时，支持有比较优势的农产品出口，鼓励农业“走出去”，参与国际竞争与合作。