

所谓全周期管理，指的是在突发
事件治理的全过程中，站在全局、系
统、前瞻的高度，从事前预防、事萌
预警、事发预控、事后总结反思等环
节进行全周期的有效治理。

健全的预防体系

所谓预防，是指预先或事前采取
一定的措施，防止和淡化引发危机产
生的各种因素，或者在危机出现某种
迹象时设法减缓或削弱其演进过程。
健全的预防体系是所有这些措施的总
和。预防体系有几个特点：一是前瞻
性，即在危机征兆出现前，已经启动
并采取了预防措施。二是主动性，主
动查找发现问题并采取相应的对
策和措施。三是综合性，各种措施是
一个有机联系的综合整体。四是长期
性，预防应成为日常的常态化、固定
化、制度化工作并付出持续不断的努
力。

强化危机意识，养成预防理念。
危机意识是指导防控危机的前提性意
识，在政府的危机治理中承担把脉作
用。各级党委政府应清醒认识到我国
现阶段突发事件发生态势，居安思危
，知危图安，防患未然。应加大宣
传，加强培训，使危机治理各主体清
醒认识到突发事件的治理更重要的是
预防，而不单纯是事件发生后的迅速
应对。还应树立预防工作是一个长期
性、全员性的理念，坚决摒弃一蹴而
就、立竿见影、一劳永逸等错误理
念，教育引导广大公众逐步养成人人
有责、人人尽责才能人人享有安全
和谐生活环境的理念和意识。

明确各级责任，细化预防重点。
突发事件的预防体系可以分为初级、

中级和高级三个层级。初级预防着重
平时的宣传教育工作，如预防的重要
性，事件的危害性，平时的警觉性；
如何辨别相关信息的真假，避免信
谣传谣。中级预防着重化解事件的诱
因，比如在新冠肺炎疫情应对中增强
防护意识，减少走亲访友，取消聚餐
聚会，自觉居家隔离，做到早发现、
早报告、早治疗，重源头、重隔离、
重预防。高级预防着重在事件出现某
种迹象和征兆时，及时采取措施，减
缓或阻止其继续发展。三个层级应有
制度规范，形成标准化体系。

高效的预警体系

所谓预警，是指采用定量和定性
相结合的方法，对危机的诱因和征兆
进行事先监测和评判，并由此发出警
示的管理活动。预警是危机治理的首
要阶段。通过预警体系的建立，可以
帮助相关部门对一定时期内可能发生
的风险有一个充分的估计，提前做好
预控准备。预警的特点一是及时，二
是准确，三是公开。

健全监测体系。建立健全监测体
系的目的是及时发现危机的警源，准
确把握各种诱因，分析警源的发展趋
势和演变规律。监测体系主要包括警

源的收集系统和分析加工系统。收集
系统的任务有三类，一是对象及领域
选择，也就是收集工作以哪些对象为
重点，以及以什么类型的情况和内容
为重点。二是目标选择，即初步判断
这些对象可能引发哪类风险。三是重
点选择，即确定哪一类对象最为重
要，哪一种情况可能会演变成重大风
险等。可以借鉴社会预警系统的原
理，选择在经济、政治、文化、社
会、生态等领域中反映社会发展状况
和运行情况的敏感指标，运用有关的
数据处理方法，将多个指标合并为一
个综合性的指标，以此来判断警源、
警兆。分析加工系统的任务是对收集
来的信息进行整理和归类、识别和转
化，去粗取精，去伪存真，由此及
彼，由表及里，及时报送党委政府
相关领导，保证领导决策判断的准
确性、及时性、科学性。完善分析加
工系统，需对容易引发突发事件的苗
头和社会热点问题保持高度的敏感
性，收集尽可能多的相关信息并加强
共享与合作。同时，对可能引发风险
的信号和征兆进行严密的动态监控，
并发出警报。

完善专家咨询。预警体系中，专
家的专业性、科学性、权威性、指导
性作用无可替代。首先，应确保专家
组成的全面性，尤其要重视人文社会

如何加强全周期管理

□ 郝继明

科学领域专家的作用。因为人文社会
科学领域的研究成果是决策的思想理
论基础，也能够提出和完善决策的相
关配套措施，保障决策更为全面、科
学。其次，保证专家咨询的独立性，
避免专家只是论证已有结论的情况出
现。此外，还需健全专家咨询体系建
设，与相关专家定期保持信息沟通，
鼓励提供与危机有关的专题研究报
告，重视专家提出的危机治理建议和
意见等。

严密的预控体系

所谓预控，是指在发现危机警兆
和警情并进行确认后，能够迅速采取
措施，对事件进行及时、有效的控
制，防止事态扩大，尽可能用较小的
代价迅速化解事件，避免造成损失和
危机升级。预控，强调的是预先控制
的效果和效率。

提升执行能力。应在总结近几年
突发事件应对经验和汲取教训的基础
上，在突发事件应急处置单项预案和
部门预案的基础上，制定出一个周密
详尽、切实可行的危机处置执行方
案。在指挥处置、战略战术、责任分
解、法制宣传、舆论引导、思想教育
等方面做好全方位的准备，这样的执

行方案应能够经常进行模拟演练和定
期考核、准确及时问责，使相关领导
干部和各级部门公务员随时具备常
备不懈、快速反应、临危不乱、处
置得力的工作状态。在预警以后，能
迅速准确判断事件性质，全面掌握信
息，及早反应，快速行动，尽可能把
事件控制在萌芽状态。

做好舆论引导。突发事件发生
后，应重视加强舆论引导工作，统筹
网上网下、国内国际、大事小事，强
信心、暖人心、聚民心。加强舆情跟
踪研判，主动发声、正面引导，营造
良好舆论环境。各级政府的新闻发言
人应及时向公众传达政府决策和工作
重点，让公众清楚知道党和政府正在
做什么、还要做什么，多层次、高密
度发布权威信息，正视存在的问题，
回应群众的关切，增强及时性、针对
性、专业性。加强媒体正面报道的引
导，使媒体成为政府与社会舆情互动
的桥梁。

科学的总结体系

总结是突发事件治理的最后一个
环节，同时也是进一步加强预防的第
一个环节。因为只有通过总结反思，
才能知道如何有针对性地预防和更好

解答好基层治理的三个问题

□ 尹艳红

作为党和国家公共政策执行落实
的“最后一公里”和服务人民群众
的前端窗口，基层政府在抗击新冠肺炎
疫情中经历了全面考验。现实情况
是，此次疫情所呈现的高度复杂性和
不确定性增加了基层治理的难度，也
对基层治理能力和治理水平提出了新
的挑战，亟须进一步完善基层治理体
系，提升其治理能力。

解答好“实现什么样的治理目标”

做好民生保障，满足人民群众对
美好生活需要，是基层治理的目标导
向。一是进一步明确基层治理目标。
基层治理工作最终连接的是千千万万
的人民群众，基层治理说到底是聚焦
并解决好人民群众的事。当前，我国
社会的主要矛盾已经转化为人民日益
增长的美好生活需要和不平衡不充分
的发展之间的矛盾，为此就需跟进形
势，不断创新公共服务提供方式，不
断满足人民群众新需求。以此次抗击
疫情为例，人民群众既需要基层政府
提供基本的医疗保障，同时也对应急
生活保障、社区和乡村治理、舆情应
对等各个方面提出了新要求，基层政
府应不断通过治理能力的学习，提高
自身治理效能，满足人民群众的新要
求。二是准确把握群众真实需求。基
层政府的优势是接地气、知民情，应
善于利用优势，深入调研，准确把握
基层群众真实需求进而提供公共服
务，避免形式主义和忽视民意。三是
提升对群众需求回应的及时性。当
前，基层群众各种利益诉求增多，维
权意识增强，亟须拓宽信息发布渠
道、把准有关信息发布节奏，公开透
明、及时有效对基层群众的合理要求
进行回应。

解决好“谁来治理基层”

解决好“谁来治理基层”需要明
确基层治理的主体结构、主体之间的
权责关系和功能定位。党的十九届三
中全会提出，中央加强宏观事务管
理，地方在保证党中央令行禁止前提
下管理好本地区事务，赋予省级及以
下机构更多自主权，合理设置和配置
各层级机构及其职能，增强地方治理
能力，加强基层政权建设，构建简约

高效的基层管理体制。十九届四中全
会指出，要构建职责明确、依法行政
的政府治理体系，推动社会治理和服
务重心向基层下移，把更多资源下沉
到基层。

面对基层未来发展的新形势新任
务，一是依据结构与功能关系，进一
步厘清各级党政机构权责分配，以权
定责，明确基层政权职能定位，实现
基层政权权责关系与治理能力结构相
匹配。充分运用好清单式治理工具，
梳理从上到下的权力清单、责任清
单，把与基层工作密切相关、与基层
社会服务密切相关的权力下放到基
层，科学精准对基层赋权。充分赋予
基层试错容错的空间，给予基层政府
更多的自主权力，充分调动基层治理
活力。应根据权责关系，进一步优化
中央、省市到基层的组织结构，重新
核算中央、省市与基层之间的人财物
比例关系。处理好基层工作事务多、
复杂性强，但人员编制比例偏少的问
题，在人员编制和工资福利、晋升通
道等方面真正向基层倾斜，赋予基层
在人员选拔任用、晋升与物质激励方
面更多的自主权力。通过政策引导，
吸引各类人才走进基层、留在基层。
进一步优化对基层的考核方式。坚持
从督查检查考核做起，持续改进方式
方法，从重过程向重结果转变，从一
味挑毛病、随意发号施令向既发现问
题又帮助解决问题转变，对清理后保
留的“一票否决”、签订责任状事项
等实行清单管理。切实对基层进行减
负减压，把各层级各部门对基层的考
核进行合理合并和优化，引入第三方
评估和社会评估方式，把通过考核切
实发挥推动基层治理效能、提升基层
公共服务质量和群众满意度的作用放
在优先位置。

二是优化基层政府与基层社会组
织之间的结构关系。本次疫情应对是
全民共同参与的一场战役，充分印证
了基层治理“共建共治共享”的重要
作用。不少地方的基层党组织带领志
愿者和群众共同参与疫情监测、物资
保障捐赠和防控救治工作，14亿多
人民群众居家隔离抗疫，表明了在基
层治理中，在发挥政府主导作用下，
充分调动市场主体、社会组织和人民
群众等多元化治理主体的积极性，能
够更有效发挥基层治理效能。

解答好“怎样治理基层”

各地地理位置、资源禀赋不同，
决定了基层治理的复杂性和独特性，
解答好采用什么样的手段和方式方法
治理基层尤为重要。

一是运用好政策和法治的机制与
手段，树立基层治理的法治理念。在
中国特色社会主义道路的探索过程
中，行政命令是管理基层的重要手段
之一。但是，单靠行政命令，在许多
情况下影响了基层治理的合法性和有
效性。因此，基层需坚持依法行政，
依法提供基层公共服务，依法治理基
层公共事务，解决好有法可依、有政
策可用问题。基层工作情况变化更
快，许多新难题新情况需要上级部门
及时有效推出新政策，制定新的法
律。为此，需注意解决好政出多门、
法律之间打架问题，推动上级部门横
向间政策法律协同，中央、省市与基
层纵向间政策、法律制定与执行协
同。二是继续赋予基层“试错”空
间。中国政治体系的韧性在于中央政
府赋予了基层政府通过“反复试错”
机制发现政策备选方案，这种机制减
少了中央政府在具体事务上对下级的
干涉，推动了基层政府不断创新。如
在抗击新冠肺炎疫情的过程中，中央
在保证“政出一门”，制定统一政策
方向后，放手允许基层根据各自实际
出台地方政策，有效保障了抗疫工作
的推动。三是改善基层政府运用新技
术的治理手段。在抗疫过程中，部分
地区治理仍然依靠“人海战术”“报
表战术”，多部门、多批次重复报告
疫情情况。一方面，这反映了一些基
层政府利用新技术能力不足，有效运
用互联网、大数据分析和人工智能等
现代技术智慧治理意识和能力还有待
提高。另一方面也反映了基层政府各
部门之间协同治理的手段和意识不
强。为此，需推动基层探索运用现代
技术实现各部门之间的数据共享，加
快基层部门信息大数据平台共享机制
建设，加强对基层工作人员的培训，
实现善治和智治。

黄河流域生态保护和高质量发展是
重大国家战略，为贯彻落实好这一战
略，应着重发挥黄河流域中心城市带
动引领作用，提升黄河流域综合承
载力和资源配置效率，形成优势互补
、高质量发展的区域经济布局。

中心城市具有重要的区域发展带动作用

当前，我国正着力推进区域协调
发展，中心城市与城市群已成为承载
发展要素的主要空间形式。因此，发
挥中心城市带动作用是推动黄河流域
生态保护和高质量发展的重要途径。

发挥中心城市辐射带动作用有助
于增强黄河流域地区间经济联系。黄
河流域面积广袤，部分城市群还处于
形成和发展阶段，城市间的经济联系
相对较弱。在城市群范围内，中心城
市作为核心区，不仅能够吸收周边地
区的要素资源以弥补自身短板，在集
聚到一定规模时就能够通过扩散作
用，为周边地区提供技术、资金、人
才等资源，形成较为紧密的经贸联
系。周边地区通过发展配套产业、提
供配套服务等促进本地全方位的发
展，由此产生更大空间范围的经济腹
地。

中心城市建设有助于完善黄河流
域空间生态治理格局。以中心城市为
核心，通过协调城市发展定位，形成
有序的城市发展格局，能够建立起多
中心、网络型的区域生态治理结构。
在这一区域生态治理结构中，各地区
既相互独立谋求自身利益，又能在经
济区框架下相互调整、适应，实现经
济边界与治理边界的协调，从而促进
黄河流域空间生态治理格局的优化。

中心城市建设有助于推动黄河流
域高质量发展。一般而言，资源的相
对集中越高往往效率也会更高，其原
因在于中心城市相对于其他地区而
言，拥有更多的就业机会、更高的工
资水平、更多的公共服务等，能够更
好地集聚各类要素、实现人力资本积
累，最大限度提高人力资本和其他社
会资本的利用效率，是区域发展的重要
引擎。中心城市还可以促进区域城
市体系的优化，提高空间配置效率。
对于黄河流域而言，人口和产业向中
心城市集中，不仅有助于优化国土开
发格局，实现土地资源、水资源等各
类资源的集约利用，提高经济总体效
率，而且在中心城市辐射带动作用
下，还能够拓宽中心城市的发展空
间，加快中心城市和周边地区转型发
展，从而推动黄河流域高质量发展。

发挥中心城市辐射带动作用的重点

黄河流域涉及山东半岛城市群、

中原城市群、关中平原城市群、兰州
—西宁城市群等经济区域，发挥中
心城市辐射带动作用，应当建立起以
中心城市引领城市群发展、以城市群
带动区域发展的模式，推动黄河流域
上下游各区域之间实现合作联动，协
同推进黄河流域生态保护和高质量发
展。

首先，坚持规划引领，完善空间
治理。一是加强黄河流域中心城市国
土空间规划的科学性，尊重城市发展
规律，创新规划理念，充分应用各类
数据资源对城市的未来发展方向进行
研判，积极谋划自身发展空间，推动
中心城市产业、人口合理布局，切实
发挥出城市规划的科学引导和宏观调
控作用。二是推进“多规合一”，建
立统一的城市空间规划体系，形成具
有广泛共识的城市发展战略，消除前
黄河流域生态保护中不同规划之间存
在的国土空间开发利用和保护重叠现
象。三是优化城乡体系，提升省会城
市的集聚水平和辐射能力，同时加强
区域中心城市、副中心城市建设，以
新城、新区建设强化中心城市主城区
对毗邻县市的带动作用，拓宽中心城
市的发展空间，形成多中心、组团式
空间结构。此外，还应重点开发区
域、禁止开发区域、生态脆弱地区等
不同主体功能区分类精准施策，不
断完善黄河流域空间治理格局。

其次，推进都市圈建设，加快同
城化发展。都市圈是城市群内部以超
大特大城市或辐射带动功能强的大城
市为中心、以1小时通勤圈为基本范
围的城镇化空间形态。当前，中原城
市群、关中平原城市群等城市群发展
规划中也提到要在城市群框架下加
强中心城市都市圈建设，现阶段应率
先推动西安、郑州、济南等都市圈建
设，提高兰州、西宁、洛阳等都市圈
集聚水平，加快构建黄河“几”字
弯都市圈。在实践中应率先加强交通
、通信等基础设施互联互通建设，发
挥基础设施的支撑作用，引导各类要
素在空间上的合理配置。同时，加强
协调机制建设，建立都市圈联席会议
制度、生态环境协同治理机制等，并
形成长效工作机制，强化都市圈产业
发展、生态环境协同治理等方面的有
效衔接。同时，需注意加强都市圈中
心城市与周边地区的公共服务均等化
建设，体现都市圈一体化效应，实现
中心城市与周边地区的同城化发展。

最后，加强协作平台建设，创新
城市合作模式。以各类经济园区为主
要协作平台，参照“一区多园”的融
合发展模式，以中心城市的创新优势
和科技优势来发挥中心城市的辐射带
动作用。一是加快园区平台对接，鼓
励郑洛新国家自主创新示范区、杨凌
农业高新技术产业示范区等重点园区
开展特色产业园区“一区多园”建
设，引导创新资源和成果向外输出、
集聚、孵化，推动产业梯度转移，形
成“研发总部——生产分支”的分工

地预防。总结一般分三步：一是对突
发事件发生的原因和预防预警预控及
其他治理措施做彻底、系统的调查，
摸清情况。二是对全过程工作进行全
面评估，包括对预防预警预控、处
置、恢复等各方面的评估，特别需要
深刻剖析工作中存在的问题和不足。
三是对问题和不足进行综合、分类、
分析、总结，分别提出整改方案，并
转化为下一步常态管理的措施，从而
促进今后更有效的预防。比如对这
一次新冠肺炎疫情，科学的总结至少
应包括：危机治理的体制机制如何完
善，危机治理的主体作用如何有效发
挥，危机治理的资源如何有效配置，
危机治理的工具如何更加智能，危机
治理的宣传如何更加主动积极等。

综上，预防、预警、预控，总结
是一个有机的统一整体，环环相扣，
互相作用。从某种意义上讲，预防既
是预警和预控的关键，又是预警和预
控的起始，也是总结的目的。从预警
和预控的时间顺序来看，预警在前，
预控在后。预控是对预警的理性反
应，是预警的延续。相反，没有预
控，预警的作用也不可能充分发挥。
而总结最主要的是对各个阶段的成败
得失进行系统科学的评判评估，以利
于更好地做好预防预警预控工作。这
四个方面互相联系，层层相扣，首尾
相接，共同构成一个全周期的整体，
只强调一点或者忽视任何一点都不能
起到应有的作用。

管理视角

推进黄河流域高质量发展

□ 林永然

模式，实现园区品牌价值的输出。二
是以园区为载体承接自贸区发展改革
经验，积极推动陕西、河南、山东自
由贸易试验区改革试点经验的复制推
广，包括政策、服务内容、办事流程
等，减少创新资源和成果在转移过程
中的摩擦，实现园区营商环境的统一。
三是建立有效的利益共享机制和成
本分担机制，包括GDP分成、税收分
成、建设运营成本分担等，以有效的
制度安排来激发合作双方的积极性和
主动性，实现互利共赢。四是积极
探索新型城市合作模式，包括“飞地
经济”模式、合作示范区建设、“交
通+产业”走廊建设等，如可以利用连
霍高速的交通廊道优势来打造科创走
廊，加快郑州、西安、洛阳等沿线城
市之间的科技创新合作和产业分工，
更好地发挥中心城市的带动引领作用。

战略参考