责编：王翠娟 E-mail:wangcuijuan2008@126.com Tel:010—62806237

◆管理法则

作为全新改革理念的社会治理

□周红云

早在党的十六大，作为社会建设的重要内容，社会管理和社会管理创新就被放在构建社会主义和谐社会的国家战略高度而提出，并被摆到了党和国家的重要议事日程。随着理论与实践的发展，党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是首次使用了社会治理概念，提出推进社会治理改革，创新社会治理体制，改变社会治理方式。从社会管理到社会治理，一字之差，不只是概念的转换，更是一种全新改革理念的升华。

社会治理理念强调“权利社会”与“社会本位”，要求“政府本位”让位于“社会本位”，要求政府与社会共治。建设“权利社会”是指政府的根本责任在于保障公民权利，并使公民享有各种政治、经济、社会和文化权利，达到社群合作和社会互助的一种社会政治状态，主要表现为：坚持社会公平正义，促进人民群众享有基本公共服务权利平等和机会均等，维护公民各项基本权利，切实保护社会弱势群体的利益；培养公民的参与意识和参与能力，促进公共参与的发展，真正体现和维护公民参与国家各项管理的基本权利，促进社会的自我管理、自我服务和独立发展。建设权利型社会遵循“社会本位”的逻辑，要求政府与社会共治。

“社会本位”相对于“政府本位”而言，是政府与社会关系定位和重构的未来方向。“社会本位”源于民间社会理念，民间社会理念要求从“政府本位”向“社会本位”的过渡和转变。民间社会理念是在应对政府失灵与市场失灵的双重困境中兴起和产生的，面对政府失灵，即使是一个完善的政府管理体系，也难以充分满足社会特殊需求和个性化需求，而面对市场失灵，即使是一个成熟的自由市场经济和完善的市场体制，也难以解决一些外部性强的资源配置问题，更何况政府体制并不总是完善和有效的，市场体制也并不都是成熟的，这时，民间社会成为面对政府失灵与市场失灵的一种解决方式。因此，政府必须划定自己的作用边界，使自己成为有限政府，该交给市场的就必须交给市场，而该交给社会的必须交给社会，形成政府、市场与社会的良性互动格局。在政府与社会的关系中，那些政府自己无法管理或管理不好的空间，应让渡给独立的民间社会组织进行自我管理，或者与民间社会进行共同治理。从某种意义上来说，治理理念是与民间社会理念相伴而生的，政府与民间社会作用边界的划分，要求政府与民间社会对整体社会的共同治理和合作互动，民间社会也就成为与有限政府相适应的另一方公共治理主体。

在社会治理改革中，在政府与社会的力量对比中，重心必将向社会倾斜，政府与社会的关系也将由“政府本位”向“社会本位”转变，原来政府控制和管理社会的观念必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念，政府对社会的统治观念必须让位于政府与民间社会的合作治理。总之，以“社会本位”为原则，逐步培育社会的独立性、自主性和自治性，树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念，实现政府与社会的合作治理，才是现代社会治理应坚持的根本理念。

社会治理理念强调自治与服务，要求政府的恰当退出，要求有限政府和服务政府的建立。社会治理首先应该强调民间社会的自我组织和自我管理，因为从根本上说，最广泛起作用的、维持社会稳定和社会秩序的自动调节机制必定是公民和社会组织的自我管理。社会中公民和社会组织的自我管理是维持社会秩序和社会稳定的根本条件，如果没有社会的自我组织和自我管理，公民和社会组织的一切活动都依靠国家和政府发出指令实施控制，那么，国家和政府将不堪重负，社会秩序和社会稳定也难于维持。从这个意义上讲，为了维护社会稳定和社会秩序，国家和政府首先应致力于促进民间社会的成长和发育，致力于提高民间社会自我管理的能力和水平。因此，国家和政府培育强大的自我组织和自我管理的民间社会，正是社会治理改革的首要任务。

另外，在社会治理中，一方面政府需要划定自己的作用边界，从管不好和不该管的领域中退出，建设有限政府；另一方面，还应该将首要的职能定位在为社会提供优质的公共服务，只有为社会提供了优质的公共服务，才谈得上现代意义上的社会治理。本着服务于社会，定位好政府的功能与角色，建立起有限政府和服务型政府是达成现代社会治理的前提条件。

社会治理理念强调平等与合作，要求民间社会的成长，要求政府与民间社会的理性参与。政府与民间社会是社会治理的两大主体，他们之间建立起平等的伙伴关系，才谈得上社会治理；二者之间达成合作的最佳状态，才称得上社会善治。只有政府一方主体的强大，民间社会一方主体弱小，很难建立起二者平等的伙伴关系，也就谈不上社会治理；或者政府与民间社会处在冲突与对抗的状态，相互之间没有合作，也谈不上社会治理，就更谈不上社会善治。

在我国，面对民间社会弱小和发育不足，如何培育和发展各类社会组织，使民间社会成长起来，将成为完善我国社会治理结构的重要载体，对于我国社会走向成熟起着至关重要的作用。这就要求政府重视社会力量在社会治理改革中的作用。无论在公共事务的管理还是公共服务的提供方面，政府都应该重视社会组织和市场的力量，通过多种方式将部分相关职能转移给社会组织和市场，使得社会组织、市场和公民成为合作共治的多元主体。对此，政府必须坚持积极扶持原则，通过政府采购等多种方式，不仅要发挥他们在社会公共事务的管理和公共服务的提供中的主体作用，而且要发挥它们在相关决策和政策执行中的参与权和监督权，使民间社会在参与公共事务管理和公共服务提供过程中真正成长起来，体现社会治理的民主化原则。

社会治理强调参与与协商，要求恰当的参与渠道和机会，要求有效的参与途径与方式。政府与民间社会的合作治理需要强大独立的民间社会和有公共精神、参与精神的公民作为基础，因此，政府对社会的管理向共同治理的转变，决定了培养公民参与和志愿精神、保障公民基本权利的实现以及促进民间社会的自主自治将成为社会治理的基本方向和落脚点。只有充分发挥公民的参与力量，使民间社会成为社会治理的真正参与者和监督者，不断完善公民权利对于公共权力的制约机制，才能在调动公民和民间社会参与积极性的前提下保证和增加社会治理的透明度；才能促进公民享有基本公共服务权利平等和机会均等，切实保护社会弱势群体的权益，保证公民共享社会发展的成果；才能及时反映群众意愿，引导全体社会以理性合理的形式表达利益要求、解决利益矛盾等。

有了公民参与作为社会治理的基础，仍然需要合理的参与方式和途径作为实现社会治理的手段，而协商作为一种民主治理的方式，强调自由而平等的公民在公共利益的指向下通过对话、讨论、协商而达成共识，并最终形成约束各方参与主体的公共决策，从而达到社会治理的目标。从参与到协商，社会治理不仅实现了各方主体参与公共事务管理的权利和机会，也实现了各方主体最终的有效参与。

综上来看，社会治理改革不可能一朝一夕完成，也不是某个或几个政府职能部门能够完成，它牵涉到政府职能转型和政府体制改革，牵涉到民间社会的成长与培育，牵涉到政府与社会的理性互动与合作。唯有实现这些条件，遵循社会治理的内在逻辑，社会管理才能走向社会治理，社会建设才能达成社会善治。

◆公共决策

公共决策需避免四类误区

□陶 振

领导者的职能很多，但其中最基本的职能还是进行决策。不论领导者的层级高低、所属系统或行业的差异，其本质都是不同层次或范围的决策者，都在一定程度上参与或执行着各种决策。决策代表方向，关乎和影响着未来的走势与公众的福祉。在社会阶层和利益诉求日趋多元化、社会矛盾日益复杂化的当下，公共决策显得愈发重要。公共决策在形成过程中，受制于一系列主客观因素的影响，往往容易在实践中陷入不同程度的决策误区，主要有以下几方面。

孤立主义。孤立主义思维在决策过程中通常表现为决策者只考虑单一影响因素和单一目标，缺乏系统意识和整体思维。如过于重视决策可能产生的经济效益而忽视决策应有的社会效益，只考虑局部利益而忽视整体利益的平衡，只看到决策所产生的短期积极效益而轻视决策会衍生的长远次生影响，片面强调决策对既得利益群体的好处而忽视对决策利益受损群体的综合补偿，只注重出台决策的合理性与可行性而忽视做好相关配套政策的必要性，只考虑现行决策的科学性而忽视与以往决策以及更高层级决策的衔接性和相容性，只关注决策的主要目标而忽略决策实施所产生的次要目标，只考虑决策制定过程的可行性而忽视决策实施过程是否可行，过于重视决策方案的可行性论证而忽视不可行性的反向论证，等等。

现代决策所面临的决策环境和决策对象均日益复杂化并且多变，通常需要综合考量政治、经济、文化、社会等多重影响因素，决策过程具有不可估量的复杂性。因此，需要决策者树立系统思维和整体性治理理念。充分考虑决策过程中主要目标与次要目标的关系，不同利益群体间以及不同地区间的利益平衡，决策的经济效益与社会、文化效益的平衡，局部决策效益与整体决策效益的平衡，更为关注决策方案的反向论证，对不确定性因素予以充分考量。同时做好相关政策措施的配套工作，充分考虑到与以往和现行其他决策的衔接与相容。

封闭主义。封闭主义思维在决策过程中的典型表现是关起门来决策，如决策前过于关注摸清部门主要领导和上级领导对决策问题的基本态度和倾向，不愿意深入基层和决策的利益相关方当中了解并掌握一线信息；决策过程往往不重视畅通利益表达机制和渠道，决策过程不公开不透明，决策利益相关方不了解决策信息也缺乏有效的决策参与途径；在决策方案制定上，往往图省事，机械教条地照办国外以及其他地区的过往做法而忽视本地区本部门的实际状况；在决策方案选择上，往往怕麻烦，选择容易执行的、短期效益明显的、主要领导偏爱的决策方案而不是充分考虑决策环境和决策对象的实际进行综合权衡的结果；在决策方案实施过程中，遇到执行阻力大、决策效果不明显甚至偏离既定决策目标时，往往缺乏有效的反馈机制，决策方案不能得到及时修正和更新，等等。

随着社会组织的日益壮大以及社会公众法治、权利、参与意识的苏醒，决策过程越来越需要从封闭式走向开放式，任何涉及公众利益的决策在决策前，都要对它的导向性、可能带来的结果、实施效果和公平性广泛地征询意见和充分评估。决策前需要做好相关决策事项和范围的信息公开，充分利用深入走访、问卷调查、座谈会、听证会、网络参政等多元方式进行民意征集，广泛听取各方意见。决策中需健全多元的公众参与机制，可以采用人大、政协代表列席决策会议、决策相关利益方代表参与决策过程、市民视频连线参会、决策过程视频直播等多种方式实现决策过程的参与、互动和透明。在决策方案实施环节，需不断完善信息反馈机制，根据执行情况对决策方案进行及时调整完善，从而使整个决策过程形成一个完整的“回路”。

主观主义。主观主义误区在决策过程中不仅表现为长官意志和经验取向，决策上更突出体现在决策信息收集方面。信息是决策的基础，信息占有是否及时全面准确，会直接影响决策的最终质量，可以说信息是合理决策的生命线。决策过程中的常见信息搜集误区主要有：偏重领导意图，忽视决策对象的意见；图现成，将手头已有的有限信息作为决策方案制定的主要依据；选择性接受，对有利于决策方案通过的信息就采纳，反之则反；自我中心，排除异己，在信息搜集中带有明显的主观倾向，无法做到价值中立，偏爱与自我价值判断相符的信息；信息搜集渠道单一，过于依赖官方信息渠道，对决策利益相关方、民间智库、网络媒体以及境外研究机构等其他信息渠道重视不够；信息吸收不分清虚实，奉行简单的拿来主义，统统为我所用，缺乏加工和甄别，致使信息的准确性和针对性大打折扣，等等。

优化决策过程的信息收集要坚持目的明确，材料可靠，态度务实，视野开阔，方法科学的总体原则。决策者在信息搜集过程中需重心下移，深入基层一线，广接地气，充分了解和把握决策不同利益相关方的正反意见。同时，对相关信息进行去伪存真，去粗取精从而选取决策真正需要的信息。在收集信息时，对决策对象和决策环境发展变化的一系列动态状况和变化特征，要进行系统动态地收集。同时，健全信息搜集渠道和方式方法，综合利用官方组织、民间机构、决策对象、境外机构、舆情社论等多元信息渠道，做到眼观六路、耳听八方，不断开拓信息收集的领域，保证原始信息收集的全面性。

绝对主义。现代决策问题的复杂性往往会表现为决策方案的多元性，方案之间的取舍与抉择成为领导者绕不开的难题。很多领导者在方案抉择上往往存在一种绝对主义的思维误区，片面地认为存在一种绝对的是非、真伪和优劣的判断标准。坚持绝对最优化的选择原则在实践中往往沦为简单化的“一刀切”标准，偏重经济效益、政治效益或执行成本最小化等某个方面，很难形成辩证的、立体化的判断标准。殊不知，任何决策方案的优劣都是相对的，需要在特定的边界和范围内才会成立。决策过程本身就是一个不断修正、不断完善的渐进过程，决策方案的选择只能遵循相对最优、相对满意而不是绝对最优和完全满意的标准。

综合来看，决策方案的抉择需要在坚持公共利益导向的前提下，兼顾方案合法性、合理性和可行性三者的有机统一。公共利益导向保证了方案的抉择能代表和维护绝大多数群体的利益而不沦为少数强势利益群体谋求私利的工具。合法性不仅体现在决策内容和精神要符合既定的法律法规规定，同时，决策流程也要符合决策产生的法定程序。完整的决策程序应包括提出问题、确定目标、价值准则、征集方案、分析评估、选择方案、实验检验、推行实施等一系列流程从而保证决策的科学性。

决策方案的合理性与可行性标准有共性的地方，强调决策方案要合乎情理，能赢得决策目标群体的认同和接受，同时，在人、财、物等层面具有可支撑性，执行成本相对可控。决策方案的抉择是一个不断扬弃的过程，是动态而非静止的，需要根据决策实施中的反馈信息不断修正和更新，因地制宜地采取判断标准。

公共决策是一项复杂和系统的工程，需要方方面面的协同配合，对领导者的自身能力素养也提出了更高的要求。一名优秀的决策者应当具备理性的公共精神、开放的决策理念、系统的决策思维、科学的决策方式、灵活的方案抉择等方面的综合素养。

◆管理关键词

建立完整的应急管理评估体系

□曹海峰

应急管理评估是对应急管理体系的全方位、系统性评价和检测，是实现系统自我改进、组织机构完善、法律法规修订的一个不可或缺的重要途径。遗憾的是，当前在突发事件应急管理中，很多地方政府将精力聚焦于事件发生后的应对和处置环节，对应急管理活动的评估重视程度不够，评估活动较为零散，尚未形成制度化、规范化和系统化的应急评估体系。

为使这些零散的评估活动上升到系统化的轨道上来，更好地发挥评估对应急管理系统的推动和促进作用，必须加快构建全面的应急管理评估体系。现阶段，体系构建的核心问题就是要解决好“评什么”“谁来评”“如何评”三大问题。

“评什么”，即进一步明确应急管理评估的对象和内容。针对当前学界和实务界对应急管理评估认识存在分歧、评估活动五花八门的情况，首先需要从对象和内容上对评估活动加以统一。本文认为，应急管理评估是针对应急管理全过程的评估，评估客体既包括应急管理的各项活动，也包括应急预案准备、部门职责权限、沟通协调机制、工作流程、授权形式以及配套法律法规保障等要素，概括起来，就是要对“一案三制”进行评估。需要指出的是，“一案三制”既是应急管理评估的客体，又是针对评估中发现的问题进行系统改进的载体。这其中，应急预案侧重于微观层面，重点在于对预案可操作性的评估；应急机制属于中观层面，主要涉及对工作流程与沟通协调的评估；应急体制属于宏观层面，重点是对权限划分和隶属关系的评估；应急法制则属于规范层面，重在评估是否为应急管理活动提供了足够的法律授权、行动依据和执行规范。

各地区各部门进行应急管理评估时，除了要关注自身的应急资源和信息两大核心要素之外，还要特别关注跨地区、跨部门的沟通与协调机制，关注在管理过程中发现的运转不畅和权责不明等单靠自身力量难以解决的问题，以便为更高层级的政府改进应急管理工作提供参考依据。最终，应急管理评估的结果要落实到“一案三制”的改进中，使评估结果中的各项意见和建议进一步转化为各级政府的应急管理能力。

“谁来评”，即进一步明确各级政府部门在应急管理评估中的主体责任和权限边界。由于各级政府部门在突发事件应急管理活动中的职责分工不同，因而在开展评估时也应有所区别。从中央政府、地方政府和基层政府三个层面的权责关系来看，中央政府及其部门主要应侧重于通过评估来发现法律、法规和部门规章方面存在的缺陷和不足，以便及时修订，为重特大突发事件的应对提供执行依据和授权。同时，还要注意重点加强对涉及政府与军队、各地方政府之间协作配合问题的评估和改进。地方政府部门主要应侧重于应急机制和应急体制的评估，重点对辖区内的应急资源配置能力、救援队伍分布、信息上传下达渠道、预警系统运作以及应急指挥机构等方面进行评估和改进。县级以下地方政府部门和街道、社区则主要应侧重于对应急预案进行评估，并根据发现的问题及时对预案进行修订和完善。

对于一些重特大突发事件发生后的调查评估，往往需要依托独立或相对独立的第三方机构，如通过授权组织临时的独立调查委员会，或者组织有关科研单位和研究机构的专家团队来开展。

“如何评”。为了更好地推进应急管理评估工作，需要加快构建“事件驱动”与“风险驱动”相结合的应急管理评估体系。同时，还要尽快出台应急管理评估指导框架和实施细则，为开展各种类型的评估提供规范和标准依据。

按照评估介入的时机，可将应急管理评估的方式划分为调查评估、演练评估和风险评估三种类型。其中调查评估是基于“事件驱动”的事后评估，而风险评估和演练评估则是基于“风险驱动”的事前评估。

调查评估重在查找系统性、全局性的体制疏漏和法律缺陷。此类评估尽管是一种“亡羊补牢”式的系统改进手段，但却是当今全球绝大多数国家推进应急管理法律完善和体制变革的一个重要途径，在各国应急管理实践中发挥了不可替代的作用。我国在汶川地震后也特别重视对重特大突发事件的调查评估工作，并已取得了重大进展。今后重点应放在如何将评估结果和改进建议尽快上升为法律法规，并直接用于机构调整改革等方面。

此外，各地方政府还应广泛开展有针对性的一般事件调查评估和应急演练评估。一般性事件评估的结果主要是用于改进流程、理顺权责关系、顺畅沟通渠道。评估中要特别注意将一般事故调查评估与政府绩效考核脱钩，这样才能最大限度地发挥一般性事件调查评估对应急管理的改进和推动作用。演练评估则应将重点放在发现管理环节上潜在的风险和隐患，并将其用于及时完善应急预案，修订相关制度，将可能出现的问题解决于萌芽状态，避免事发后的手忙脚乱。

风险评估主要是为了未雨绸缪和超前预防的需要而开展的一种战略性、前瞻性评估。重大突发事件的偶发性和不可复制性决定了应急管理中不可能穷尽各种事件情形，这就要求我们必须大胆地作出假定，采用 FEMA 在《国家应急规划情景》中提出的“情景—任务—能力”模式，针对未来可能出现的重大灾害或灾难场景进行情景构建。在此基础上，基于假定的场景来确定响应的机构和管理活动的流程，并为此提前配备所需的各种资源和能力。针对此种情形的评估重点在于考察应急准备活动在面对从未遇到过的重大灾难时，是否具备了与潜在风险相匹配的能力。由于场景的虚拟性，因此需要进行必要的演练和评估，以便更有针对性地加强应急能力的准备。

应从中央层面尽快出台应急管理评估的指导框架，作为在全国范围内开展应急管理评估活动的指导依据。各地区、各部门要根据国家的指导框架进行细化，出台配套的实施细则，为开展应急管理评估提供参考的标准。这方面我们可以借鉴国外发达国家的普遍做法。例如，美国针对各州和地方政府的“应急准备能力评估表”（CAR）定义了用于评估各州应急准备能力的三级指标体系，共分 13 个方面、1014 个“特征”指标。主要是用来查找应急准备缺陷与系统脆弱性，并为联邦政府在救灾过程中的拨款提供依据。日本针对地方政府开展的灾害应急管理能力评估项目，内容涵盖了危机研判、活动计划、教育训练等 10 个方面。评估项目的主要目的是通过评估来确定地方政府的防灾能力与危机应对能力，根据评估结果修正防灾与管理的不足，持续改进危机管理水平。十八届三中全会决定设立国家安全委员会，这将从体制上为我国应对重大灾害、恐怖袭击、核危机等事关国家安全的重大突发事件提供重要保障。

最后，要重视评估活动的制度化和常态化，注重评估结果的快速利用和有效转化。要从制度上对应急管理评估活动进行固化，必要时可考虑通过修改法律法规来为评估结果的有效利用开启“绿色通道”。对于重特大突发事件的调查评估、一般事件的调查评估以及风险评估和演练评估，均应建立起严格的管理制度和工作流程，强化对评估活动本身的管理，尽可能地使评估结果实现效用最大化。

◆管理语录

后官僚组织要求领导者与被领导者结成新型的联盟。如今的组织正在演化成联邦、网格、模块、矩阵——几乎可以是任何结构，但决不会是过时的“自上而下”的金字塔。新型的领导者将鼓励健康的不同意见，尊重那些敢于说“不”的追随者。新型的领导者将为文化差异而欣喜，并且深知多样性是长期生存和成功的最大希望。有四种能力将决定新型领导力的成功：理解并坚信“赏识的力量”，让人们始终记得什么才是重要的，可以营造并保持信任，和被领导者是亲密的同盟者。

——摘自[美]沃伦·本尼斯《领导的轨迹》（Managing the Dream：Reflections on Leadership and Change）