管理法则

应急指挥如何走向科学化

□钟开斌

应急指挥是指领导在实现应急决策目标的过程中，按照既定的目标和计划，对下属的工作进行领导和指导的活动。应急指挥既是一门艺术，也是一门科学。中央强调，要科学、有力、有序应对重大灾害。这就要求建立高效的应急指挥体制，推动应急指挥由传统的经验式、粗放式、突击式向科学化、精细化、制度化转变。

传统应急指挥模式存在的问题

应急指挥是一项准军事行动。我国传统的应急指挥模式，具有经验式、粗放式、突击式的特征，重经验、轻制度，重上层、轻基层，重战术、轻战略。随着时代发展，这种传统的应急指挥模式往往难于驾驭错综复杂的局面，导致决策失误、响应滞后。

重经验轻制度。经验行政是我国传统行政管理的一个重要特征。经验行政以经验作为行政管理的基本依据，过分强调管理者个人的作用，不重视科学的管理制度建设和专家参与。经验行政同样反映在我国应急指挥工作中：应急指挥相关制度软化，刚性缺失，指挥过程中过度依靠领导者的个人经验、能力甚至是直觉，各种法律法规、规章制度和应急预案流于形式；突发事件发生后，各级领导不是首先按法律法规和应急预案的规定启动应急响应，而是“跟着感觉走”，自己凭经验和能力进行临时性决策，“即兴发挥”；指挥效果在很大程度上不是取决于应急指挥相关制度规范是否到位、科学，而在于领导个人的经验多少和能力高低。制度在应急指挥中的规范、引导和约束作用得不到充分体现的原因：既在于不少领导的思维方式和工作模式尚停留在传统的经验行政和“人治”思维模式，还比较习惯传统的个人临时决策模式；也在于我国综合性应急管理法律体系和全国应急预案框架体系建设时间较短，针对性、操作性、实用性还不强，对应急指挥的规范和保障作用尚未完全体现。

重上层轻基层。随着突发事件事态演变和规模扩大，应急指挥也可能会经历从基层（事发地）、中层到高层等不同层级，这就要求建立属地管理为主、权责对等的分级响应机制。为此，要建立金字塔型的组织结构和应急资源配置架构，充分发挥好基层和一线人员作为突发事件“第一响应者”的作用，减少应急指挥点与突发事件发生点之间的距离，简化决策链，以便基层一线根据实际情况及时、灵活作出科学决策。通常，在分权制国家，由于权力比较分散，大部分的决策行为发生在中下层，少部分超出地方应对能力范围的突发事件由地方向中央寻求支援；而在集权制国家，由于决策权力高度集中于中央，很多决策行为发生在中高层。我国传统的应急决策是一个倒金字塔型的结构，应急指挥权力与责任之间呈倒挂状态：距离事件发生点远、对情况不了解的中高层拥有更大的权力、更多的资源，而距离最近、情况最熟悉的基层一线却只有少量的权力和稀缺的资源。突发事件发生后，按照级级负责、从下至上、对口汇报的原则，一级一级往上请示、汇报。上级决策者远离基层，基层发生的问题经过层层请示汇报后再作决策，不仅影响决策的正确性，而且影响决策的及时性。

重战术轻战略。根据“综合协调、专业处置”的原则，应急指挥部通常分为行政指挥和战术指挥两个指挥部——行政指挥部是行政层面的指挥部，在后方负责应急救援的行政决策与沟通协调；战术指挥部是战术层面的指挥部，在前方负责现场救援的具体实施，由专业应急救援机构和志愿者组织等组成。科学合理的应急指挥体制，要合理区分战略、战役、战术三个不同层次，做到相互分工、互为补充。在传统的应急指挥体制下，很多领导对战略决策和战术指挥不做严格区分，过于强调战术指挥，而对战略决策不够重视，甚至把战略决策简单等同于战术指挥。其突出表现在：突发事件一旦发生，各级领导都在接报后“第一时间赶赴现场”“第一时间做出部署”，但到了事发现场究竟该做什么、不该做什么，先做什么、后做什么，各级各类不同领导之间谁听谁的，却不甚清楚。最后出现的情况是，事发现场人多嘴杂、闹闹哄哄，各方人员严重错位、越位、不到位——本该承担行政指挥职责、负责统筹协调的领导都第一时间奔赴现场，在现场越位扮演着战术指挥的角色；现场真正的战术指挥和具体操作人员则忙着请示汇报，领导在听取汇报后则做出各种很笼统、很原则的指示要求，在此过程中可能耽误重要的宝贵时机。

走向科学化指挥

应急指挥模式，必须建立结构合理、分工明确、运转协调的应急指挥体制。

让制度硬起来：成为“硬约束”。制度是由一系列规则构成的体系。制度化管理强调按照一定的已经确定的规则来推动工作——这种规则是大家所公认的体现了责权利统一的契约性规则。“没有规矩，不成方圆。”应急指挥的效能来源于科学完备的制度保障，其关键在于建章立制，完善法律体系和预案体系，实现对突发事件的制度化响应，提高应急指挥的规范化、程序化水平。应改变以往应急指挥过程中过多依靠领导自身的知识、能力和经验甚至“直觉”做法，必须增加制度认同，强化制度刚性。一方面，制定制度是基础。制度的威力在于切中问题实质。为此，要建立覆盖全面、内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的应急指挥制度体系，提高制度体系的操作性、实用性和相互之间的衔接紧密度和一致性。特别是要建立领导干部参与应急预案编制的工作机制，切实解决预案编制主体与预案执行主体相脱节的问题，让预案变得实用、管用、好用。另一方面，执行制度是关键。制度的生命力在于严格的、不折不扣的执行。为此，提高领导干部对应急指挥制度的熟知度和认同度，推动他们按法律法规要求和应急预案规定“照章办事”，实现应急指挥制度化、标准化运行。

让基层强起来：成为第一响应人。基层是应急指挥的前沿阵地。预防突发事件的关键环节在基层，应对突发事件的第一现场也在基层，基层能力高低直接决定着突发事件应对的整体效果。改变传统应急指挥模式重上层轻基层的问题，必须建立对基层一线“第一响应者”的委托授权机制，让熟悉情况的基层一线拥有更多的指挥权，以根据千变万化的现场情况及时灵活地作出决策。切实按照“属地管理为主、高度授权”的原则，推进应急指挥权向基层一线人员倾斜，缩短实际指挥点与突发事件发生点之间的距离，以减少因事发地与上级有关部门和人员的决策点之间距离过长、程序过多可能导致的信息扭曲现象。基本的要求是：上下级之间基于职责分工、岗位权力而不是行政级别、行政权力进行有效协作，做到上层领导在重特大突发事件现场“到位不越位”“帮忙不添乱”，减少基层一线在突发事件发生后第一时间消极等待上级指示而贻误最佳救援时机以及因各方高层领导涌入事发现场导致多头管理、重复指挥等现象的发生。

让专业管起来：成为现场指挥者。从层级来看，应急指挥自上而下分为战略、战役、战术三个层级——战略决定大方向，战役则是为实现整体或局部战略目标而进行的大规模行动，而战术则是具体到小单位应急力量的调配、部署及运用。可按照“综合协调、权责对等、专业处置”的原则，科学界定战略、战役、战术三个层次之间的关系，建立行政指挥和战术指挥分工明确、衔接紧密的应急指挥组织架构和专业化的应急指挥程序。必须改变领导“无所不知、无所不能”“行政级别越高、指挥本领越强、指挥权力越大”的传统认识，事发现场不是来的领导数量越多越好，不是来的领导级别越高越好；各级行政领导要“多宏观指导、少微观指挥”，不要“越俎代庖”，不分情况在第一时间匆忙赶到事发现场越位指挥。坚持岗位权力大于级别权力，“让专业的人来干专业的事”，建立规范化的专业处置程序，明确指挥要点，严格按规程进行处置。积极推广突发事件现场指挥官制度，进一步明确现场指挥官的职权、成立条件和运转程序；根据“谁先到达谁先指挥，依法逐步移交指挥权”的原则，建立现场动态灵活的应急指挥机制，规范现场指挥权的交接方式和程序。

案例分析

专家咨询不应成为点缀

□黄振威

2003年8月，国家发改委主持评审通过了由云南省完成的《怒江中下游水电规划报告》，决定对怒江进行水电开发。没想到此报告一出即引发了激烈的争议。2003年9月和10月，原国家环保总局分别在北京和昆明就怒江水电开发召开了专家座谈会。在这两次研讨会上，专家们“南北分明”，来自云南的专家则大部分支持工程上马，而来自北京的专家都反对修建怒江大坝。两派专家争执不下，也继续通过各种途径积极活动，导致该规划搁置。直到2005年，时任国务院总理的温家宝同志在赴云南考察和调研后，指示发改委、环保总局、水利部等有关部门就怒江水电开发一事“加紧论证研究，尽快拿出自己的意见”。这一批示成为怒江水电项目的新契机，有关政策再度进入论证过程，最终在2006年1月提出调整型政策。

2013年1月，国务院印发《能源发展“十二五”规划》，“十二五”规划中，水电建设全面加速已经成为定局，国家将重点开工建设怒江干流六库、马吉、亚碧罗、赛格等项目。

公共政策本质上是对社会价值的权威性分配。怒江水电站开发，从前期的争论到后来进入调整期，再到开发方案的修正，其命运可谓跌宕起伏。而专家咨询发挥的作用又尤为引人关注。

政府决策专家咨询一般是指，政府部门在决策过程中寻求专业化、科学化的支持、论证或启发，向特定领域内专家进行咨询的过程。现代政府决策过程中之所以需要引入专家，主要是因为现代公共行政过程始终对行政手段和结果的“理性化”怀有一种强烈需求。传统的经验决策都是在政府系统内部完成的，随着科技、经济社会的发展，决策事项日益复杂，公共决策对科学性的客观需求也越来越高，于是在公共价值确定的前提下，对于公共价值实现手段的选择及优化，专家被认为具有知识和技术方面天然的优势。而咨询专家也在这一背景下广泛进入了决策过程。

20世纪90年代以来，中国各级党委和政府已普遍建立了主体多元的公共决策专家咨询体系。这一体系包括了三大部分：其一为政策研究机构，从中央到地方自上而下体系庞大，是中国决策咨询的主要力量。其二为大量半官办的决策咨询机构，多属于事业单位性质，其决策咨询作用逐渐增大，在某些领域已发展成为与官办决策咨询机构并驾齐驱的研究力量。其三为民办决策咨询机构，以其市场化的灵活运作机制，在个别研究领域开始崭露头角。公共决策专家咨询体系为决策层提供信息资料、咨询建议、研究方案等，以辅导决策，现已成为中国各级党委、政府极为重要的决策、信息、智力支持系统。然而，专家咨询制度要真正发挥作用，必须遵循“B-C-L”模型。

第一个B即“Balance”，指的是被咨询的专家群体之间内部有一种抗衡力。这是专家咨询制度的灵魂守则。专家咨询的目的是为公共政策提供“理性”支持，而“理性”的达成往往是不同观点和知识进行交流、辩论的结果。一方面，在专家咨询机构达成共识的过程中，不同观点之间的竞争和交流，可以促使咨询专家不断反思其观点的合理性，扩充他们的知识存量；另一方面，只有利益无涉、价值中立的专家咨询制度才能够最大限度地强化决策的正当性，实现其制度设计目标。但是，在现实的公共决策过程中，利益、价值偏好无处不在，专家的中立性只是一个假设。由此，行政机关往往通过选择专家咨询机构成员的权力，即控制咨询专家群体内部的人选构成，来获得对其有利的专家意见。怒江案例即是如此，在昆明的研讨会上，云南方面请来的本地专家都是支持建坝的。这种“什么单位请什么人”的做法在整个怒江决策过程中屡见不鲜。

在这一事实背景下，专家中立性的保障唯有通过构造一个在专家内部之间的抗衡机制来促使知识的合理运用。所以，必须引入事前公示、听证会、独立专家、论证专家署名和决策官员问责制等一系列政策，尤其是相关部门应该建立专家库随机挑选专家，而不应带着自己的特殊目的去选择专家。否则，即使在程序上注重了科学性，最终结果还是会屈从于领导意志。

第二个C即“Capability”，指的是咨询专家获得对决策科学性进行影响的能力。专家群体内部的抗衡力保证了专家的中立性，提升了专家本身的理性化水平。然而，要真正促进决策的科学化，还必须让专家意见能被决策者“听”进去，产生作用。一些地方的党委和政府，虽然意识到了决策咨询的重要性，但是在实际操作过程中出于种种原因，往往把决策咨询当作一种“时尚”和“装饰”。有些地方政府只是在决策前匆匆忙忙召开一个咨询会，“临时抱佛脚”或“临阵磨枪”，与会专家事前对所要咨询的问题缺乏深入细致的研究，甚至有些地方已经进行了“隐蔽决策”，决策者之间已经私下做了沟通，敲定了方案，专家咨询于是成了名副其实的“走过场”。怒江案例也是如此，专家咨询制度形式上没有变，但实质已经发生了变化，即从咨询走向了支持，专家变成了点缀。这样，专家咨询制度成了一种形式上的东西而失去了其真正的意义。为了提升专家影响决策科学性中的能力，就必须进一步完善决策咨询的制度化、法制化、规范化、常态化；同时还必须强化决策者对专家咨询意见的回应机制。政府最终决策应当说明理由并公开对专家意见的处理情况。其最终目标还是在于将咨询制度所预期的“专家理性”输入到决策结果之中，以提升政策制度的理性化程度。

第三个L即“Limit”，指的是专家理性在决策中应该有所界限，不能滥用。公共政策都包含了价值选择和价值实现手段两个方面。如果说专家在知识或者技术运用上具有天然的优势，那么在价值问题的选择上，他们并不会高人一等。而价值选择往往更为前置和关键，它涉及政策的目的，是政策出台的直接原因。因此，政府决策既要从科学理性的角度进行谋划，又要从社会价值选择的角度考虑决策的接受能力。从这个角度讲，决策咨询的机制设计需要在专家咨询与公众参与之间寻求平衡，专家主要是就“技术性问题”作出判断和发表意见，而不能替代公众参与。

美国的专家咨询体系及其特征

□张颖春

在理论上，政府有广义和狭义之分，广义的政府指包括立法机关、司法机关、行政机关在内的国家机构，狭义的政府，即作为国家机构之一的行政管理机构。

美国的政治运作主要在国会的立法权和总统为首的行政权之间，因此，从广义的政府概念理解，美国政府决策专家咨询体系依据其服务的权力性质，可以分为立法决策咨询和行政决策咨询两套系统。立法决策咨询体系隶属于美国国会，为国会立法决策和监督行政机关服务，如国会预算局、审计总署、国会研究部等咨询机构。国会的专业工作人员大体上可以分为国会幕僚和议员（参议员和众议员）私人助理两种。国会幕僚多指由国会依法设置行使国会法定职权的人员，包括在国会预算局、国会审计署、国会研究部等机构工作的专家、学者，以及分布在各委员会的专业工作人员；而议员私人助理指议员个人私自聘用来协助其行使职权的人员。行政决策咨询体系则为美国联邦政府行政管理机构服务，其中最具有代表性的是美国总统顾问，包括负责国家安全方面的国家安全事务助理、负责经济领域的总统经济顾问委员会和负责科学技术领域的总统科学顾问。

美国政府决策专家咨询制度的特点主要有：

首先，体现为两套咨询系统并行。这与其政治体制结构的主要特征，即立法、司法、行政三权分立是分不开的。美国的政治结构决定了立法权要监督和制约行政权，伴随现代国家的成长与发展，行政权在逐步扩张与膨胀，立法权对行政权的监督也随之跟进。

美国与德国、日本等发达国家虽然都是三权分立的基本政治结构，但是，美国属于彻底的三权分立国家，立法权和行政权相互独立，分别选举国会议员和总统，且议员与行政机关的政府官员不能相互兼任，所以国会议员向选民负责，履行立法决策和监督行政权的职能，而政府行政系统既要向选民负责，履行行政管理职能，还要接受国会立法机关的监督。无论行使哪一种国家权力，在处理日趋复杂的国家与社会问题的时候，都离不开专家专业知识的支持，专家咨询服务于不同政治权力的需要，这也是为什么美国有两套决策咨询系统的原因。德国和日本与美国不同，属于不彻底的三权分立的议会内阁制国家，行政内阁成员从议会议员中产生，向议会负责，所以德国和日本的决策咨询系统主要为行政机构服务。

其次，有较为完善的法律保障。例如，二战后的《1946年就业法案》在法律上授权政府干预经济发展，实现社会就业与经济增长目标，法案中同时规定，为总统设立经济顾问委员会，并在国会设立联合经济委员会两大专家咨询组织，由此开启了经济学家正式参与政府经济决策的大门，总统与其经济咨询专家的关系也有了法律依据。



2013年8月30日，美国总统奥巴马在白宫情报室和国家安全委员会成员开会

1957年以后，由于联邦政府各种咨询委员会的数量急剧增加，而且缺乏充分的指导性规定与监督，因此，1972年美国国会通过了《联邦咨询委员会法》，对隶属联邦政府的咨询委员会运作进行规范管理，采取措施控制咨询委员会数量的增长，不仅取消没必要存在的咨询委员会，而且要对保留的咨询委员会进行管理，并为公众提供有关委员会人员组成和活动的信息。

最后，在国家层次负责维护整体国家利益的重大决策咨询，比较多地采用顾问制，专家多以行政首脑顾问的形式参与决策过程。美国总统最重要的顾问是国家安全事务助理，其次是总统经济顾问委员会，总统科学顾问和科技顾问委员会的分量相对较轻。

虽然总统顾问负责的领域各不相同，但总统顾问制度具有一些共性特点：一般说来，顾问是来自于各个领域学有所长并精通行政的著名专家，是由总统选择或由他人推荐人选，作为总统个人聘任的专职的专业服务人员。除国会立法设立的顾问职位，其他顾问人选不需要国会参议院批准。顾问可以定期直接面见总统汇报工作，如经济顾问委员会主席和科学顾问一般每周一次，这是总统顾问最重要的权力。通常，国家安全顾问能够得到总统充分的信任，被总统授予的权力非常大，地位甚至高于内阁部长，往往被任命为专家组织和行政部门之间协调组织的总负责人，协调和监督行政部门对总统决定的执行情况，正如布热津斯基所说，“协调就是主宰”。

从决策程序的角度，国家安全事务助理是在协调、平衡各个行政部门意见之后，直接向总统汇报自己独立的外交政策建议的人，而且作为总统最为信任的顾问，几乎每天面见总统交换意见，提醒总统应予以关注的问题。相比之下，像国务卿、国防部长等行政官员与总统会面的频率要低得多。总统顾问都有自己的工作支持小组和委员会，并以此加强与社会各界的联系，总统顾问也成为总统与社会各行业之间沟通的桥梁。就个人关系而言，顾问与总统在长期合作的基础上形成一种近乎“半师半友”的关系。于是，美国总统顾问制度的精髓就在于，专家和最高决策者之间保持持续、稳定、密切的工作信任关系。

管理视角

管理语录

管理者必须有意识地顶住那些让他变得表面化的压力。他必须保持平衡，对于那些需要相当关注和深入理解的问题多投入一点，而对那些一般问题则可一带而过。问题可以用以下三种方法处理：

管理者应该把手中的大部分工作转出去。如果一个问题不是很重要，或者有专人能够处理得很好，亦或是要把必要的信息传播出去，管理者就必须把这份工作分派出去。

管理者必须以最低限度参与的方式，亲自处理一些其他问题。也就是说，他的参与只限于对最终提案的审批。

最重要，往往也是最复杂、最敏感的一些问题——组织结构重组、组织扩张、处理重大纠纷等，这些复杂问题要在一个很长的时间段里一点点地轮流处理。管理者可以采取的一项措施就是，更好地借助专业人士的力量，他们可以就问题提出一个全景式的报告。

——摘自[加]亨利·明茨伯格《管理工作的本质》（The Nature Of Managerial Work）