管理关键词

应急指挥既要“瞻前”更要“顾后”

□ 钟开斌

应急指挥是对领导干部综合素质和综合能力的特殊考验。面对突如其来的灾害，不少领导干部预案不熟，经验不足，头脑一片空白，自乱阵脚。有的领导干部则不管三七二十一，动不动第一时间“亲赴现场”“亲临一线”“靠前指挥”，但现场什么情况，到现场后该干什么不该干什么、先干什么后干什么却不甚清楚，只能做些诸如全力抢救、科学施救、查明原因、保持稳定之类原则性、通用性的指示和要求，搞得现场救援人员不知所措。

面对突发事件的严峻考验，领导干部既要“瞻前”——亲临现场、靠前掌控，又要“顾后”——统揽全局、统筹协调。而且，“瞻前”首先要“顾后”，比“瞻前”更重要的也是“顾后”。“顾后”，要求领导干部增强大局意识、责任意识，把方向、谋全局、议大事、抓重点，把握工作全局，抓住主要矛盾，突出工作重点，统筹协调各方关系，科学有序、忙而不乱地开展应急处置工作。在一个由上下级、相关部门和地区、外围有关机构和人员等构成的复杂网络结构中，领导干部“顾后”关键在于抓好五方面的重点工作。

对己有核判

核判是指对突发事件信息进行核实、判断。核判的过程是对信息进行整理，变原始信息为加工信息的信息处理过程。突发事件接报后的信息核判过程，包括信息核实和信息研判两个阶段。其中，核实即检验和查证，是指核查所接报的信息是否属实，识别和确认信息报告单位是否存在迟报、谎报、瞒报、漏报等行为；研判即研究和判断，是指综合运用多种评价分析方法，按照事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，确定事件的级别，分析事态的发生规律、可能的发展态势等。

俗话说，对症方能下药。研判是应急指挥的起点，研判失误是应急指挥的最大失误，也是导致应急响应不力、事态升级扩大的关键原因。山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故发生的重要原因之一，是企业和政府相关部门对事故风险研判失误——青岛站、潍坊输油处、中石化管道分公司“对泄漏原油数量未按应急预案要求进行研判，对事故风险评估出现严重错误”；青岛市经济和信息化委员会、油区工作办公室“对原油泄漏事故发展趋势研判不足”；开发区管委会“未能充分认识原油泄漏的严重程度，根据企业报告情况将事故级别定为一般突发事件”。常言道：“不怕一万、就怕万一。”突发事件研判必须牢固树立底线思维，增强忧患意识、风险意识和敏锐力、洞察力，小事当大事看、小事当大事办，切实做到未雨绸缪，防患于未然。

对上有报告

报告是指将突发事件信息上报给上级政府和有关部门。在层层上报的过程中，信息可能逐层递减，走形变样。美国经济学家塔洛克（Gordon Tullock）研究发现：在一个金字塔形的科层结构下，基层员工收集的信息经过层层过滤传到上级手中时，最后剩下的只是其中的一小部分。在我国当前实际工作中，信息报告不及时、不规范、不准确的现象不同程度地存在——下层“知道装不知道”，中层“不知道装知道”，上层“想知道知不道”。“11·22”泄漏爆炸事故发生后，开发区应急办“未严格执行生产安全事故报告制度，压制、拖延事故信息报告，谎报开发区分管领导参与事故现场救援指挥等信息”；开发区安监局“未及时将青岛丽东化工有限公司报告的厂区内明渠发现原油等情况向政府和有关部门通报”。

信息是决策的前提和依据，信息报告是领导干部完成的“规定工作”。要提高信息报告的及时性、准确性、完整性，领导干部必须坚持边处置边报告、先核实再报告。一方面，要应急处置与信息报告两手抓，即按照“边斩边奏”，“即到即报、随时续报”的要求，第一时间报告、第一时间处置、边处置边报告，不能先处置、后报告，“先斩后奏”，更不能光处置、不报告，“光斩不奏”。另一方面，要信息核实与信息上报两手抓，即当好“鉴定师”“分析师”，而不是“二传手”“传声筒”“复印机”。可建立信息的鉴别核实和纠偏纠错机制，确保信息准确无误，避免或减少错报、漏报、谎报、瞒报现象的发生。

对下有指令

指令是指领导干部对下级下达必须遵照执行的任务、要求和命令。应急指挥是一个多层级的过程，自上而下分为战略决策、战役指挥、战术行动。应急指挥部通常包括行政指挥部和战术指挥部两大类——前者在后方负责应急救援的行政决策与沟通协调，后者在前方负责现场救援的具体实施。俗话说，人命关天，灾情就是命令，时间就是生命。突发事件发生后，对指令下达在时限上有特殊要求——迅速下达指令，“快刀斩乱麻”，有利于快速解决问题；层层请示汇报，等待拖延，久拖不决，则容易耽误救援的宝贵时机。在2008年贵州“6·28”瓮安事件不断升级恶化、性质发生变化、情况万分紧急时，当地领导干部临危不断，议而不决，请示汇报，拖延等待，不敢及时下令，致使事态恶化、局面失控。

在应急指挥过程中，要合理区分战略决策、战役指挥、战术行动三个层级，实现各层级分工配合、无缝对接、相得益彰。作为领导干部，在多层级的应急指挥活动中，最重要的是要有战略思维，抓大放小，观大局、察大势、谋大事，从全局和长远上考虑问题，到位而不越位，多宏观指导、少具体指挥。按照“就近管理、就地管理、专业管理”的原则，建立科学合理的分工机制和灵活机动的授权机制，让专业的人干专业的事，让熟悉的人干熟悉的事，而不是越俎代庖，大包大揽，“拣了芝麻丢了西瓜”。

对内有沟通

沟通是指部门之间、地区之间、条块之间、军地之间等协同配合。当前，突发事件越来越具有“跨界”的特点，要求采取整合模式进行协同应对。在传统各自为政的“碎片化”管理模式下，“各吹各的号、各唱各的调”，很容易造成信息隔阂和资源分割。美国“9·11”事件独立调查委员会指出，美国情报部门之间情报分享不畅是导致事件发生的关键原因——“各政府机构如同医院中的一群专科医生，各自都开出检查单、查找症状并开出治疗药方，唯独缺少一个主治医生来确保他们进行团队协作”。韩国“岁月”号客轮翻沉事故发生后，海警部队与海洋水产部因事权分割、职责交叉难以形成统一的指挥，政府与救援部门之间的沟通几乎为“零”，国家层面的应急响应与现场救援行动脱节。

俗话说，“独木难成林”。实现部门之间、地区之间、条块之间、军地之间“1+1>2”的整体效果，领导干部必须树立系统思维，把相关部门、地区、行业、军队等看作是一个完整的应急指挥系统不可分割的一部分进行全面分析和整体布局，不能只管自己的“一亩三分地”。一方面，应建立健全由相关部门、地区、驻地企业、驻地部队等共同组成的应急联动指挥体制，明确各自的责权利，做到心往一处想、劲往一起使。另一方面，要推动地区之间、部门之间、条块之间、军地之间建立自觉自愿、自主自发的应急协调机制，相互间基于互利合作而不是基于传统的行政命令和领导权威。

对外有发布

发布是指将突发事件信息向当事人、新闻媒体、民间组织和公众等相关受众进行通报。“谣言是灾难的孪生兄弟”，灾难之后多谣言。突发事件发生后，很容易成为社会关注的热点和媒体报道的焦点。特别是在新媒体迅猛发展的今天，人人都是记者，个个都有麦克风，“当真理还在穿鞋，谣言已经跑遍了半个世界”。“6·28”瓮安事件，谣言是事件爆发的推手——有关死者李淑芬的死因，死者叔叔到公安局上访被公安局打死，其婶婶被剪头发、关进看守所等各种谣言在当时泛滥成灾，但当地政府和公安机关在7天内却始终沉默不语，未向社会作任何发布，权威信息失语导致虚假信息泛滥，以致以讹传讹，谣言成了“真理”。

常言道：“谣言止于公开，互信缘于透明。”在新媒体时代，领导干部必须学会更好地在聚光灯、放大镜、显微镜、凹凸镜下工作，要改变传统的光做不说、先做后说、多做少说、光做得好说得不好的现象，加强现代媒介素养，边做边说，积极主动占领舆论的主动权、制高点。孔子曰：“知者不惑，仁者无忧，勇者不惧。”做好突发事件信息发布工作，要扮演好三种角色。首先是“知者”。“知己知彼，方能百战百胜。”了解现代舆论传播的规律，掌握媒体沟通的技巧，完善信息发布工作机制。其次是“勇者”。“沧海横流，方显英雄本色。”敢于担当，果断出手，“平常时候看得出来，关键时刻站得出来，危急关头豁得出来”。最后是“仁者”。“得道多助、失道寡助。”换位思考、将心比心，带着感情做工作，以情感人、以理服人，动之以情、晓之以理。

领导科学

领导者如何引领变革

□ 贺海峰

进入全球化、信息化时代，唯一的不变就是变。快速转型与剧烈变革的外部情境，公共组织和企业组织之间的激烈竞争，必然对原有的组织结构、组织传统和领导方式构成严峻挑战。如何预见变革、投身变革、引领变革，成为领导学研究的一个核心命题。具体涉及变革型领导者、变革阻力、变革动力、变革行为、变革文化等诸多前沿领域。

变革型领导者

1978年，伯恩斯在《领袖论》一书中，首次将领导活动区分为交易型领导和变革型领导。交易型领导，仅仅关注领导者与追随者之间的交易关系；变革型领导，则强调领导者要对追随者的需求和动向保持高度敏感，尽力帮助追随者发挥其最佳潜能，二者“彼此提升，使动机和士气达到更高层次”。巴斯随后提出，变革型领导通过理想化影响、精神鼓舞、智力激发、个性化关怀等四种行为方式影响追随者，从而使追随者超越个人利益的局限，提升自身的需要层次，最终实现超越预期的高绩效。

管理学家研究发现，变革领导者扮演的角色，应当是理性分析的变革管理者、思路清晰的宣传鼓动者、考虑周全的组织联络人、深思熟虑的文化传播者和理解生命的基因改良者。麦肯锡公司顾问迪克欧德则说，每一次变革都是对一系列具体问题和机会的唯一反应，在领导者看来只是“敲击一个深藏于组织中的密码”，结果能量得到了释放，改善业绩的渠道被打开。柯林斯还提出“第5级领导人”的体系，认为推动伟大的变革，领导者首先要实现心灵上的超越，领导人自我价值的完善和内心世界的修炼是领导变革的力量源泉。

综上可见，发动对组织的主动变革，首先就要将核心的价值追求诉诸变革之中，向组织员工及其利益相关方提出变革的主张，并身体力行地向变革的目标迈进。一是变革型领导者必须有一种“带人们去他们应该去的地方”的坚定信念。只有内心深处有异常强烈的信念，才能成为组织变革的领路人。二是不断发出与信念相一致的声音。不发出声音就不可能产生震荡、回响，组织的活力也不可能激发出来。三是身体力行，而且务必要和所发出的声音一致。行动是挑战现状的直接表达，应当从最易于突破的地方入手，尽快引起员工共鸣。

变革之舞

坚强的领导核心是领导变革的关键序参量。彼得·圣吉从系统动力学的视角，对领导变革过程进行了深层次论述。他将变革比喻为组织学习与系统创新的一场“集体的舞蹈”，将领导力定义为“一个社团塑造未来的能力，特别是持续不断进行必要的重要变革的能力”。独具创见的是，他将领导者进一步细分为基层领导者、关系网络领导者和高层领导者三类，并提出：虽然一种类型的领导者足以促成一些有价值的变革，但从长远来看，变革中各种因素的多样化需要三种领导者并存。基层领导者，对于变革非常关键，因为只有他们及其下属才会推进有益的组织试验，对新思想、新方法的实际效果进行检验；关系网络领导者，是新思想、新实践的“播种人”，负责联络情感，传播变革思想，沟通变革信息；高层领导者，为组织及其员工提供信念、愿景、资源上的支持，及时有效地激励变革行为创新，培养变革的中间力量。处理好这三种领导者角色的协同与竞争关系，是在组织中拓展领导影响力的唯一途径。

但是，正如凯勒曼在《追随力》一书中所言，人不可能永远是领导者，总有某个时间、某个角色会是追随者；组织中最终产生影响的很可能不会是领导者，而是普通员工；追随者对领导者的重要性要大于领导者对追随者的重要性。在他看来，领导力和追随力可以基于相互尊重和信任而产生一种共生关系；优秀领导者的职责是使追随者更加积极、更有创造性，在公共领域进行更多的政治参与，为了自身和群体的福利主动地影响领导者。库泽斯和波斯纳也认为，“你无法独自成事”是卓越领导者的秘诀。实现梦想要靠团队的能力，要靠精诚的团结和稳固的关系，要有非凡的能力和沉着的决心，还要有团队的合作和个人的责任。领导者必须通过授权他人来进行领导；开放地接纳各种想法，让每个人参与决策；通过建立信任和增进关系来促进协作。

一言以蔽之，变革中的领导者的任务，就是塑造未来的联合行动。为此，应当敢于通过授权的方式设立项目小组、推进变革试点，扩大对变革的指导以及影响；应当善于洞察、把握和利用变革的机会窗口，变革越是深刻、剧烈，巧借机会的作用就越是明显。

持续变革

领导者在变革中常犯的一个错误，就是启动变革，然后放弃变革。有些领导者在变革初期热情高涨，但稍有成效便忘乎所以，导致变革最终一败涂地。其实，支撑变革成功的往往不是爆发力，而是来自组织上下全体员工的长途跋涉和不懈努力。正如科特所言，“员工的紧迫感是领导变革和持续变革的催化剂，真正的紧迫感应该是谨慎、迅速、眼光向外，集中精力于主要事务，防止身心疲惫、一蹶不振”。

能否处理好行为变革、制度变革、文化变革的协同与竞争关系，是对领导者能否将变革进行到底的重大考验。相较于行为变革、制度变革，文化变革更为艰难，也最为关键。彼得·圣吉认为，使用“深刻变革”一词描绘组织变革，改变战略体



系是不够的，除非它赖以产生的思维方式也发生变化。他提醒变革的领导者：“大多数革新者的战略最根本的错误在于，他们只局限于他们本身的革新，集中精力做他们想做的事，而不去理解一个更庞大的文化、体制以及准则规范是如何对他们的努力作出回响的。”

建议领导者从以下几点做起：一是激励人心。懂得肯定、奖励和庆祝别人的成就是至关重要的领导能力，而这有可能是组织中最易被忽略的激励方式。变革是一件长期的事情，领导者不能失去那些帮助变革成功的富有才华、能力和动力的下属。二是高度重视员工素质的提升、变革创新能力的养成，使探索变革成为他们的自觉行动。三是对变革的重心、方向和节奏等进行系统性把握、平衡性驾驭，从而实现资源的有效协同、变革的稳步推进。四是及时有效地将变革成果进行制度化，并尽可能在整个组织全面推广。五是重点关注组织的价值观因素，这是变革中最稳定的慢变量之一。柯林斯和波勒斯研究发现，有强烈价值观的组织拥有更强的耐力和弹性。形成普遍指导和约束组织的共同价值观，才意味着组织变革真正走上了正轨。

日本政府的决策咨询制度

□ 张颖春

第二次世界大战后，日本的政治结构发生了巨大变化，1947年颁布的《日本国宪法》（又被称为“和平宪法”）确立了以立法权、司法权和行政权三权分立为基础的议会内阁制。与美国的情况类似，日本国会作为立法机关为了更有效地立法和监督政府行政机关，也设置了大量助理机构进行调查研究工作，如众议院调查局、参议院调查室和国会图书馆的调查及立法考察局，为议员提供立法咨询服务。由于日本政府属于“精英统治”类型，对社会事务有很强的干预性，所以决策咨询工作主要还是为行政机关服务，比如审议会制度。

所谓审议会，有时也称调查会，是接受政府行政决策咨询，并由法律予以确认的合议制机关。审议会的咨询任务是对政府重大政策、规划制定进行咨询审议和考察评估。一方面体现了社会与政府之间的信息沟通和利益协调功能，如1964年作为通产大臣咨询机构的产业结构审议会，在政府与行业协会之间较好地发挥了沟通协调作用，促进经济生产摆脱低水平均衡，实现转型升级。另一方面运用专业化的知识对相关机构的管理工作进行科学评估，帮助政府提高管理水平。如食品安全领域的食品安全委员会的职责就包括对食品进行风险评估，并根据评估结果对相关大臣进行劝告。再如科技评价领域的科技审议会，对科研预算、课题选择、项目评估等都起着非常重要的作用，通过科学评估改进政府研究与开发政策的效力和效率、完善国家研发资金的配置，深刻地影响了日本政府科技政策、规划的制定及发展方向。

日本政府机构中设有行政、经济、社会、教育、法制、科技等各类审议会，其中最重要的是经济审议会。现代社会的复杂性决定了决策咨询的广泛性，所以审议会的组成包括学界、产业界、社会民间团体等各方人士，即使首相直接领导的审议会，也有民间人士参加。日本政府的审议会制度“开辟了一条有益的途径，便于公务员搜集‘客户’集团的意见，并在这些集团中推行他们的计划”，呈现为一种社会各利益集团的合作主义模式。

日本的行政法体系非常发达，1948年出台了《国家行政组织法》，1993年出台《行政程序法》，使国家行政机构的设置及其行政行为、程序都有法可依，如今已经比较完善，政府决策咨询制度建设正是以其行政法体系为依托的。

审议会作为附属行政机关的咨询组织而设立，其法律根据是日本《国家行政组织法》的第八条，所以也称“八条机关”。附属于行政省、厅的审议会一般在行政机构设置法里有专门的规定，但也是以《国家行政组织法》为根据。另外，在日本的行政程序中，政府制定公共政策必须经过咨询程序。日本的《行政程序法》第十条规定，在考虑申请人以外的人的利益成为法令所规定的须认可等要件的情况下，做出该处分时，必须致力于创设听取这些人意见的机会。因此，审议会的调查审议环节非常重要，如果法律上要求咨询程序，而行政机构没有经过咨询程序或者按照不公正的咨询程序做出行政决定时，该决定便因程序错误而违法。

虽然审议会的咨询意见在法律上对行政机构没有约束力，但由于审议会的咨询报告吸收了各方意见，所以往往能够得到政府的高度尊重。甚至在某些领域，审议会成为“约束行政厅意志的议决机关，称为参与机关或议决机关，可以理解为权限被强化了的咨询机关”。例如，根据《电波法》第94条，电波监督管理审议会的议决需要在邮政大臣的决定里体现，被认为对邮政大臣的决定具有约束力。

日本政府机构内设的审议会大体上可以分为两种类型：一种是负责为政府部门领导决策提供咨询意见的审议会，这类审议会还可以根据不同事务划分出更多的小型分科审议会。另一种审议会称为“独立行政法人评价委员会”，政府机构各省都分别设置了自己的“独立行政法人评价委员会”，负责对其下属的独立行政法人单位进行业绩考核与评价，日本政府的独立行政法人类似于我国政府机关下属的各种事业单位。该委员会的工作是高度社会化、公开化的，委员会委员都是来自大学的学者、相关社会组织成员和相关行业从业人员，成员名单、单位、职业和委员会的评价报告都会予以公布。

在人员组成方面，审议会成员的资格要求没有统一标准，往往视具体情况而定，一般地，审议会成员都要求为“有学识经验”的人士。如果审议工作内容以调整利害关系为目的，审议会的组成既有专家学者，也有行业从业人员、企业代表、行业协会等社会组织成员以及政府官员。有的审议会注重科学理性的作用，就全部邀请专家组成审议会，如食品安全委员会。在科技审议会中，甚至聘请外国科学家参与科技评估。如果审议会涉及的领域与经济或政治利益关联密切，通常不允许积极参加政治活动的人参与审议，如信息公开与个人信息保护审查会。《信息公开与个人信息保护审查会设置法》的第四条第九款规定：“任职期间的政党政治团体的官员，或者积极参与政治活动者不能成为委员。”其他的如公益认定等委员会也有类似规定。而审议区域发展决策的审议会则会要求有学识经验者、议会的议员、行政机关代表参与。如国土交通省的社会资本整备审议会，《社会资本整备审议会令》第三条规定，审议会委员由国土交通大臣从有专门学识经验的人以及该特别事项有关的地方公共团体首脑及议会的议员中任命。

审议会成员的报酬在法律上也有专门的规定，一般专职委员除特殊情况外，不能从事营利性活动。

公共决策