管理视角

以结构转型治理应急失灵

如果仅满足于应急管理，就必然形成一个悖论：应急管理短期越有效，长期就会越无效。要破解这一悖论，就必须从源头上进行风险治理。

□ 张海波

在风险社会中，风险是因，危机是果，突发事件将风险与危机之间潜在的因果关系显性化。针对突发事件的应急管理虽然可以迅速控制事态，减少人员伤亡、财产损失和社会失序，但并不能从根本上减少风险。因此，如果仅满足于应急管理，就必然形成一个悖论：应急管理短期越有效，长期就会越无效。这是因为，应急管理的短期有效可能导致“自满效应”，使得问题的解决止于就事论事，反而削弱了源头治理的动力。要破解这一悖论，就必须从源头上进行风险治理。中国当前面临的社会风险总体上可以分为两类：一是现代性的风险，主要体现为科技进步和制度创新所带来的新兴风险；二是现代化的风险，主要体现为结构不完善所带来的结构风险。这里主要讨论后一种风险以及由此产生的应急悖论。基于周延的考虑，中国的结构转型可以从四个维度来理解。

第一个维度是政治维度，主要是治理结构，具体又可以有党政关系、政企关系、政社关系、府际关系、部门关系等多个子维度。从党政关系来看，如果权责错配，“有决策权的不用负责，需要负责的没有决策权”，就可能问责失准；如果连人的责任都不能厘清，源头治理也就无从谈起。从政企关系来看，如果政府对企业的安全监管不到位，主动或被动弱化监管，就会造成安全隐患。2003年的重庆开县井喷和2015年天津滨海新区的爆炸事故都是此例。

政社关系也是如此，事业单位、社会组织和社区是社会治理的基本单元，也是维护社会秩序的基层单位，如果政社关系错配，不仅会形成安全隐患，甚至会激化矛盾。政社关系的错配通常有两个极端：一是政府不能及时通过社会治理的基本单元来识别风险和及时预警。例如，2003年“非典”初期，由于许多医院并不隶属于政府卫生系统，疫情信息无法准确统计，导致无法对疫情形成科学判断，也就不可能及时预警。二是政府超出社会治理基层单位的能力来施加要求。例如，在社会矛盾的化解中，如果不问矛盾原因而一味强调将矛盾化解在基层，就有可能将“维稳”变成“稳控”，导致基层“维稳”异化。在府际关系中，核心是中央与地方关系，如果中央不能激励地方重视风险减缓，地方往往就会在灾后坐等中央救援，“防患于未然”就难以实现。2003年“非典”之后，我们虽然通过分级响应和属地管理为主的两大原则强化了地方政府在应急管理中的责任，但由于政绩考核的标准仍然没有根本转变，地方政府仍然缺乏投资于防灾减灾的动力。从部门关系来看，最常见的是“九龙治水”，多发生于食品安全监管和环境质量监管领域，部门之间如果权责不清，相互推诿，甚至互相争利，也会形成监管盲区，造成安全隐患。2004年阜阳劣质奶粉事件和2008年的三鹿劣质奶粉事件都是此例。

对于政治维度的治理结构转型，我们通常用“条块结合”来表述当前阶段的总体特征。这是典型的从计划经济向市场计划过渡的产物。在计划经济时代，依靠的是行业监管；在市场经济时代，强调的是属地监管。在从计划经济向市场经济过渡的过程中，传统的行业监管弱化，而属地监管尚不健全，导致“条”也管不好、“块”也管不好，使得治理结构的不确定性加大。在工业生产、食品安全、环境保护等领域，我们有很多这样的教训，虽然属地监管得到了发展，但“条块结合”所致的监管漏洞仍然时有发生。与此同时，也并非所有的风险都适合属地监管，例如金融风险、环境风险等，在政绩考核方式没有根本转变的情况下，属地监管很容易受到地方政府部门的干扰，使监管的力度大打折扣。

第二个维度是经济维度，核心是产业结构。我们当前面临的严重的生态与环境问题都与中国当前的产业结构直接相关。改革开放以来，GDP至上的政绩观在很长一段时间占据主导地位，能够显著提升GDP的重化工业得到优先发展，且多沿大江大河布局，一旦发生泄漏，就会造成严重的环境损害和生态灾难。2005年的吉林石化爆炸就是此例，导致松花江流域严重污染，不但造成哈尔滨全市停水，还因污染扩散至俄罗斯而引发国际纠纷。工业结构的不合理还成为社会不稳定的隐患。愈演愈烈的雾霾也是此例，如果产业结构得不到切实调整，通过应急管理来治理雾霾只能是治标不治本，“APEC蓝”“阅兵蓝”就只能是昙花一现。近些年来，由于公众环境权利意识的增强，因重化工业布局不合理而引发的“邻避运动”时有发生，厦门PX事件、什邡钼铜矿事件、启东王子纸业污水排海工程事件都是此例。

第三个维度是社会维度，核心是阶层结构。阶层结构是收入、职业、学历、城乡等多种社会结构的综合体现。通常认为，中间阶层是社会的稳定器。在宏观层面，如果中间阶层不够壮大，一种后果是上层和底层直接冲突，造成明显的社会断裂，导致社会整合能力下降，容易诱发大规模的社会冲突；另一种后果则是底层过大，容易导致社会治安恶化，社会矛盾频发。在微观层面，如果中间阶层不够壮大，不同阶层间的流动渠道不畅通，极易引发社会冲突。在过去的三十年中，我们实现了从横向的政治分层到纵向的社会分层的转换，一方面阶层结构变得多元，这在一定程度上减少了多阶层一致行动的风险；另一方面阶层结构也变得极化，这又加大了阶层之间剧烈冲突的风险。近些年，群体性事件一直居高不下，在安徽池州、重庆万州等群体性事件中，表面看是行政执法纠纷，背后则是阶层冲突，围观者根据对自己阶层地位的理解迅速分化、站队；在广州增城等群体性事件中，表面看是本地居民与外来务工人员的对立，本质上也是阶层冲突。

第四个维度是文化维度，核心是价值结构。正如舍勒（Max Scheler）所言，价值结构也存在转型。在过去的三十年中，我们在价值结构上最大的变化就是集体主义价值观的式微和个体主义价值观的侵入，这使得我们不得不处于这样三种状态。一是价值模糊，我们没有一致的价值观，时而认同集体主义价值观，时而认同个体主义价值观，主要体现为行动者个体的价值分裂；二是价值冲突，部分人仍然认同集体主义价值观，另一部分人认同个体主义价值观，这主要体现为行动者之间的价值对立；三是价值误读，最典型的就是将个体主义错误理解为个人主义，为个人自利而不顾一切。价值观是社会行动的内在动力，在人为灾难中，我们需要追溯犯罪行为背后的犯罪动机。例如，在食品安全事件中，虽然事后的应急管理可以通过严刑峻法来加强对犯罪分子的威慑，但价值观层面的引导同样也是十分重要的。另一个典型的例子则是反恐。2001年“9·11”事件之后，美国虽然通过发展国土安全体系加强了反恐能力，甚至通过战争的形式摧毁了基地组织，但不得不承认的是，恐怖主义不仅没有消失，反而在全球更加扩散了。究其原因，还在于价值观的结构性冲突，这一点亨廷顿在《文明的冲突》中早有判断。从这个角度看，全球反恐的根本胜利主要取决于伊斯兰教对伊斯兰极端主义的胜利。

这四个维度的结构转型相互影响，互相制约。例如，政治维度的治理转型在很大程度上决定了产业结构的转型，二者又共同制约了阶层结构和价值结构的转型。这些都是造成中国现代化风险的深层原因，我们如果过度依赖应急管理，虽然短期之内能够控制事态，但长期必然导致风险的积累，导致应急管理的最终失效。

结构转型的不确定性只能通过结构转型来消除。这些年虽然结构转型总体滞后，但我们也已经做了不少努力。例如，在治理结构上，开始推行“党政同责”，确保风险预防与应急管理的权责一致；进行了大部制改革，在一定程度上减少了由于权责不清而造成的监管责任不清。在产业结构上，推行供给侧改革，努力淘汰高耗能、高污染产业，由重资产向轻资产转变。在阶层结构上，推行新型城镇化战略，强调人的城市化。在价值结构上，强力反腐使社会风气大为改善，我们在价值观上开始回归正轨。

通过结构转型来破解应急悖论要特别重视结构转型时机的协同性和逻辑的一致性。例如，进京上访本质上是中央和地方关系的非预期后果，涉诉涉法上访则是行政体系和司法体系的权力错位的结果。这些都不是仅通过社会体制改革能够解决的问题。这些既不是应急管理能够解决的问题，也不是单一的社会管理改革就能解决的问题。因此，化解社会矛盾既需要推进阶层结构转型，壮大中间阶层，在宏观和微观两个层面减少阶层之间的对立，也要推进治理结构的转型，优化中央与地方关系，改革司法体系与行政体系之间的关系，重塑司法权威。只有这样，我们才能推动社会矛盾的源头治理。

人才引进需克服政策“虚设”的尴尬

□ 易丽丽

2016年2月18日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》，该意见是中国‘绿卡’政策又一次改革创新，其改革完善的内容包括进一步放宽外国人永久居留申请条件，畅通外国人工作居留向永久居留转换机制，为外籍突出贡献人员申请永久居留提供便利，明确和落实外国人永久居留资格国民待遇等。这一政策的出台，意味着我国对外开放进入新阶段，着眼于人，着力于人，对人才全面开放。

2003年《中央中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》提出“按照国际惯例和市场规则，抓紧制定投资移民法、技术移民法和海外高级人才聘用管理办法，对引进的海外高级人才实行在华长期居留或永久居留制度”。10多年过去了，投资移民法、技术移民法因种种原因搁浅，中国相比发达国家吸引外国人才的移民政策差距进一步扩大，“人才赤字”状况并没有改变。2004年《外国人在中国永久居留审批办法》发布施行，中国“绿卡”政策正式建立，但10多年过去了，“绿卡”发出的数量不足1万张，而美国过去5年，525万移民获得绿卡。我国发出去的这些绿卡超过半数发放给回国探亲的华人，基本上没有起到吸引人才的作用。

增强政策整体性和权威性，推进吸引外国人才的法治化。1983年《中共中央、国务院关于引进国外智力以利四化建设的决定》是改革开放以来最高规格的引进国外人才的文件，引领了改革开放30多年的引智工作。在这30多年中，中组部、外交部、公安部、财政部、教育部、国家外专局、国家税务总局等相关部门单独或联合出台了一些管理办法、规定等，形成了问题应对临时化、碎片化、规格层次低的政策现状，政策制定缺乏战略性和前瞻性，执行效果也大打折扣。例如2012年出台的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》，共有高达25个部门会签，但与此同时，却出现了一些职能部门及服务行业单位不认可或不认识“绿卡”，导致政策“虚设”的尴尬。这些不成系统、碎片化的政府内部文件替代不了法律的权威、公开和公正。推进人才对外开放，吸引外国人才，需要整体性的政策设计，完善并落实配套政策。更进一步，需要以稳定透明的法律制度吸引和保障外国人才。同时，及时修订《外国人在中国永久居留审批管理办法》和《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》。尽快出台《外国人永久居留管理条例》《外国人在中国工作管理条例》。探索《技术和投资移民法》并适时进入立法程序。

需求导向、市场检验，充分发挥政府和市场的作用。国家“千人计划”自2008年实施以来，已分12批引进5265名海外高层次人才，引进的海外高层次人才在各自领域作出了显著成绩，已成为具有国际影响力的国家引才聚才品牌。在“千人计划”的带动下，各省区市先后实施地方引才计划。

虽然多层次引才计划推动，但由行政方式配置人才资源，难免供不应求和供求不对应。调研中，有的地方和企业反映需要的外国人才难以拿到工作签证，出入境不方便，如某地级市外办要求外籍人才首次来华需办理旅游签证，再出境，然后办理工作签证。同时，由行政化方式认定人才，导致用人单位需要的人才引不进来。例如某省部级事业单位曾想引进一位所长，专业在该领域数一数二，但因为他没有管理岗位的积累，未做过处长、研究室主任等，只能从所长助理岗位干起，最后没能引进来。供求不对应源于企业、高校、科研机构等用人单位评价人才没有充分的权限。在集中力量办大事制度优势的基础上，如何发挥市场在人才资源配置中的决定性作用有待制度设计。

在人才引进方面，美国充分发挥市场作用，就业市场是检验外国人才的试金石。美国临时技术劳工计划与永久性移民人才吸引一起构成了人才吸引中的双轨机制。美国临时劳工计划中的H1B签证是吸引具有突出才能的外籍人才，持此签证允许在美国工作最长不超过6年的时间，H1B签证必须首先由雇主向移民局提出非移民签证持有人工作许可申请并缴纳费用，外籍技术人才能否进入美国就业，其决定权在于美国的企业、高校、科研机构和NGO等用人主体。H1B三年工作签证到期未获得续聘或没找到下家就打道回府，工作签证续签后可以再待三年，六年后，持续创造价值和专业突出的外籍人才留下来转为永久居民并入籍。我国人才引进需充分发挥市场对人才资源配置的决定性作用，逐步采纳市场化的认定方式，只要外籍人才符合所需专业、工资性年收入和年缴纳个人所得税达到一定标准，被具备资格条件范围的企业、事业单位、社会组织雇用，就应该被认定为人才，在入境、签证、工作居留、永久居留等方面享受行政主导中认定人才的同等待遇。

精细化签证类别，形成“漏斗型”人才筛选机制。2013年发布的《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》，普通签证类别由8类调整为12类，其中人才签证（R字签证）是专为引进海外高层次人才工作需要而增设的签证类别。在实践中，人才签证范围较窄，符合条件的外国人才很少。

2002年，国办出台《关于为外籍高层次人才和投资者提供入境及居留便利的规定》提出，需多次临时入境的外籍人士，可办理2—5年多次入境有效、每次停留不超过1年的F字（访问类）签证；需在中国工作并长期居留的外籍人士，可办理2—5年有效的外国人居留证件以及相同期限的多次返回Z字（工作类）签证。调研中了解到，居留许可年限问题在办理中自由裁量权较大，获得工作签证的外国人才，必须每年重新办理签证，外国专家的居留年限是两年。为了便于人才出入境需私下沟通协调批准三年期限，协调成本高且效率低。

美国移民制度的核心签证制度充分反映其根据经济社会发展需求，选择其最需要的各类外籍人才的特点。美国签证分非移民类和移民类两大类，非移民签证25个系列、89个具体类别，其中人才类非移民签证包括O1签证（发给杰出的外国人才）、L1签证（发给跨国公司内部调派人才）、P1签证（发给知名的外籍运动员、演艺人员）、H系列（发给赴美临时工作或实习的外国人，其中的H1B签证针对高层次专业人才）；移民类签证中的职业移民类直接瞄准外籍人才，取得移民签证是获得绿卡的前提，绿卡持有者可以永久居留。按人才的层次不同，获得绿卡的等候时间也不同。EB-1签证瞄准杰出人才，包括三大类：一类是在科学艺术、教育、商务或体育方面具有非凡特殊才能、在国内外赢得持久声誉的外国人才；二类是在国际上某一学术领域声名显著的杰出外国教授和研究人员；三类是某些跨国公司的执行官或经理，EB-1签证基本不用排期，优先获得绿卡。EB-2签证瞄准具有高等学位或特殊才能的外国人才，EB-3签证瞄准专业人员、美国境内稀缺技术工人和其他非技术性稀缺工人。EB-2和EB-3基本等候排期三年以上。美国精细化的一系列签证种类，从入境、签证、居留、绿卡、入籍有机衔接，像“漏斗”一样筛选美国需要的人才。建议我国在工作签证和人才签证下逐步增设细分签证具体类别，对应差异化政策服务不同层次的人才出入境，区分不同层次人才永久居留申请情形，逐步建立引才和投资导向的基于精细化签证管理的移民制度框架。

整合职能，建立权责统一、运转高效的部门协作机制。具有国际竞争力的人才制度优势必须放在全球范围内进行比较。外国人才引进需要各部门协同形成合力，目前，外国人就业证归人社部审批，外国专家证归外专局审批，外国人就业许可证归行业主管部门审批，居留证归公安部审批，外国人才引进事务涉及组织部、外交部、公安部、科技部、人力资源与社会保障部、教育部等，建议首先整合外国人就业和外国专家管理职能，抓紧理顺涉及外国人才引进事务的部门职责、建立权责清单，实现服务与管理并重。学习借鉴发达国家移民事务由一个政府部门统一管理的思路，从国家利益和市场需求出发，整合建立级别较高、职责更明确的服务引才的移民管理政府机构，负责移民（技术和投资移民）规划、实施、管理和评估。

战略参考

重视发挥智库预警和纠错功能

□ 林坚

智库是人的智慧的集中。其价值的实现，除了为决策者提供信息资料、决策思路和保证决策高效正确之外，还需防止决策者决策失误，起到预警、纠错的特殊作用。由于人类认知的有限性，决策者不可能完全知晓政策问题和环境情况，也不可能预见其演化的各种可能性。历史上由于决策失误造成重大损失的例子很多。例如，新中国成立之初对于北京城的建设，有“梁（思成）陈（占祥）方案”“苏联专家方案”等几种方案，结果采纳了苏联专家的方案。其实，“梁陈方案”有很先进的设计理念，城市功能分化清晰，有利于人们的工作和生活。因此，我们要吸取教训，不能重蹈覆辙，充分发挥智库预警和纠错的功能，防止出现决策失误特别是战略性、方向性错误。

智库应成为高度灵敏的预警器。发挥智库预警作用，正确地进行风险预警、安全预警、危机预警，必须建立信息预警系统和后果预警系统。所谓信息预警系统，就是要获取足够的、准确的信息，综合各种情况，建立灵敏、快速的信息收集、信息传递、信息处理、信息识别、信息发布系统，设定警戒线。应把危机的前期控制过程纳入长远的战略目标、规划与管理之中，制定应急预案体系。大力发展技术含量高的综合性、全方位的预警监测网络，建立先进的危机预警监测网。所谓后果预警系统，就是设想一项政策可能产生的后果，包括好的后果和不好的后果，设定底线，针对危机可能的演变情况制定各种预案，在时机成熟时依据预案采取防范措施。做好面临最坏结果的打算，向最好的方向努力。通过预警并采取有效措施，防止和消除一些重大风险甚至危机事故的发生，或者在一定程度上控制危机的范围、程度，使其不致造成严重灾害。

发挥智库纠错功能的核心是建立能够及时发现错误的机制和及时启动纠错机制。特别是要注意避免战略性错误和方向性错误。发挥纠错功能需要运用批判性思维，对已有的观点、理论提出怀疑并进一步加以批判分析。确立怀疑的意识、批判的意识，不能人云亦云，要勇于怀疑、批判，破旧立新。有的权威的建议会阻碍人的思考，缺乏批判性甚至使人连事实也不敢承认，当然谈不上什么创新了。理性的怀疑是有根据的怀疑，不是怀疑一切。任何事物都是发展变化的，人们没有理由迷信某种结论。人们的思维是很活跃的，对同一个问题往往有不同的见解，但是由于受传统思想的束缚和条件的限制，人们往往又不敢言或者不善表达。应鼓励人们各抒己见，这不仅有利于启发人们的思维，同时也可使人们加深对问题的理解。应鼓励人们质疑问难。智库要敢于提出具有质疑性质的意见和建议。以系统的、科学的思维方式，及时发现问题，发现可能存在的疑点和错误。允许智库有多种声音，允许智库用多种渠道去发声。形成一套科学、严谨的程序和方法，防止发生颠覆性的错误。一旦出现错误，须启动有效的纠错机制，有针对性地逐个解决，拨乱反正。

发挥智库的预警和纠错机制，需要智库坚持以国家的公共政策和发展问题为研究对象。智库成果须坚持以服务国家需要、弘扬先进文化、引领学术发展的实质性贡献为标准，研究成果既有前瞻性、战略性，又有针对性、操作性，让智库的谋划转化为党和政府决策，让智库的方案转化为实际行动，让智库的言论转化为社会共识。这就要求智库建设需坚持在政策阐释与战略预测中寻找最佳结合点，在有服务性的同时突出思想性，有解释力的同时注重引导力，既论证决策思路和行动方案，又提供战略设计和政策主张，既有政治理性，又有理论勇气，以智库的主张促进社会的发展，为经济社会发展提供有效的咨询服务、有力的理论支撑。

管理语录

几乎没有什么事情比一个指望不上、工作无法让人信任的下属更能削弱老板的能力了。承诺会有一个最佳表现的截止日期确实会在短期内让上级满意，但如果没有兑现，这个承诺就会成为不愉快的源泉。老板很难信赖一个反复超过最后期限的下属。就像一位总裁（描述一个下属时）所说：“我宁愿他始终如一，即使他很少有巨大的成功，至少我能信赖他。”

同样，许多管理者也不是故意对老板不诚实。但他们很容易掩盖真相、淡化问题。目前令人担忧的事情经常会变成未来令人惊讶的问题。如果老板不能指望从下属那里得到比较准确的报告，他几乎不可能有效地工作。因为不诚实会破坏可信性，所以它也许是下属最糟糕的一种品质。没有最基本的信任，老板会感到必须去检查下属的每一项决策，很难进行授权。

——摘自[美]约翰·P.科特《领导力革命》（What Leaders Really Do？）