

中图分类号:F299.2 文献标识码:A 文章编号:1004-8634(2000)08-0015-(04)

现代行政与超前管理

——兼析上海市政府加强“三车”^{*}管理的决策思想

阮来民

(上海师范大学教育科学学院,上海 200234)

摘要: 超前理论是现代管理思想和理论的新发展。实施超前管理是新时期评价各级行政组织和领导水平的重要标准,也是现代行政管理的一个重要特征。

关键词: 现代行政;决策;超前管理

社会的发展,特别是计划经济体制向市场经济体制的转换,公共行政管理面临了许多不同于以往计划经济体制下的一系列新情况、新问题,要完满解决这些问题,单纯从过去惯用的一套方法中寻找对策,不可避免地会遇到一些无法想象的困难。为了适应这种变化,成功地迎接新的挑战,要求各级行政领导人具备更高的管理决策水平,能够对复杂的社会问题作出迅速而有效的反应,以维护社会的稳定、促进社会的发展。

超前管理,作为现代管理理论的最新发展,为我们在新形势下提高行政决策水平,提供了一种崭新的思路和技艺。所谓超前管理“就是对管理人员经常遇到的各种不确

定情况加以清除,并进行一系列分析的方法”。这里所指的不确定情况就是对各种管理问题的解决具有很大影响,但对于领导者来说又非明了的各种情况的总和。能否及时发现和有效地克服公共行政事务中的不确定情况,是把问题解决在发生之前(超前管理),还是在问题出现之后采取行动(应急管理),这是新时期评价各级行政组织的管理质量和行政领导水平的重要标准,也是现代行政管理的一个重要特征。

最近,上海市人民政府及有关部门为加强城市交通管理,对从事载客、载货营运的机动三轮车作出的加强管理的决策,充分体现了超前管理的思想。几个月来,此项决策

收稿日期:2000-03-06

作者简介:阮来民(1949.4-),男,浙江绍兴人,上海师范大学教育科学学院副教授。

*“三车”指残疾人专用机动三轮车、加装动力装置并涂有黄色标志的三轮车、以及无牌无证的机动三轮车。

积极、稳妥、有序地全面推进,取得了良好的预期效果,社会各界反响良好,为我们在新的形势下,处理社会问题提供了一个很好的典范。

下面,就如何理解和掌握超前管理思想和方法,结合市府加强“三车”管理的实例,从以下三个方面加以剖析和探讨。

一、及时发现和识别问题是实施超前管理的先决条件

所谓问题是现有(或可预计出的)状态 and 期望状态之间的差距。解决问题就是缩小这种差距的过程,换句话说,就是改变现在的状态,使其转入期望状态的过程。因此,及时发现问题乃是解决问题的第一个重要阶段。

当前,处理一些复杂的社会问题,本身并无多少可资利用的信息。从本质上讲,它们也没有那么有序,结构化程度也很低,传统的决策方法和过程,甚至是决策的前提,都由于问题所处环境的一系列条件的复杂化和多样化,正逐渐变为一种情势理论。在这一系列条件中,组织行动实施的环境、社会政治经济因素,以及社会心理因素,都不同程度地影响着问题的性质,问题解决的方法也因此要求更加多样化。

如何及时地发现和识别问题,以及对不确定情况进行更深入的思考,以使管理工作经常处于超前状态,就成为现代行政管理的一项重要任务。对此,必须加强以下三方面的工作:

1. 必须保持高度的政治敏锐性。各级行政领导人面对错综复杂的社会形势,要站在政治的高度、国家的大局和全社会人民的利益的高度,去分析和观察问题,对于一些危及社会稳定的倾向性、苗头性的问题必须坚决果断地加以处理,防患于未然。像邪教

“法轮功”这样的问题,当初也有一些干部看出了“苗头”,但却犹豫不决,优柔寡断,放任自流,原因就在于缺少“政治”这根弦。

2. 保持一种有效的环境扫描系统。寻找和发现期望状态与实际(或预计出的)状态的差距,很大程度上取决于行政组织所获取的信息量和占有信息量之间的差别。社会环境的不确定情况越多,行政组织对信息获取的依赖性也就越大。这种环境扫描系统既包括组织的外部系统,也包括组织的内部系统。外部系统的任务是密切注视社会动向、市民关心的热点,包括衣食住行、下岗就业、教育健身、娱乐休闲、生老病死等。内部系统的主要任务是敢于揭自己工作的“短”,要密切关注行政机构的设置是否精干、高效、廉洁、负责;制定的政策人民是否拥护、赞成和高兴;政府机关及其工作人员是否依法行政并把自己的行为自觉置于社会的监督之下等等。建立这样有效的监控系统,有助于及时发现问题,未雨绸缪,预期问题于未起。

3. 要不断提高洞察问题的能力。在此,主要强调两个方面:一是要提高观照整体的能力,如果我们把问题视作海上漂浮的一座冰山,我们所看到的一些差距可能仅仅是整个问题的局部,只有通过周密的分析,才能基本认清问题的“冰山”。行政领导人不要把自己淹没于一些细微末节的问题之中,要“见树又见林”。二是要学会看出社会问题或复杂情况的缓慢、渐进的过程。今天,对我们各级行政组织和社会生存的主要威胁并非出自突发的事件,而是在缓慢的、渐进的、无法察觉的过程中所形成的种种问题。例如全球生态的变暖、苏州河的变黑、大气层的污染、沙尘暴的肆虐等等,都是缓慢形成的。放慢我们认知变化的步调,并特别注意那些细微以及不太寻常的变化,将会极大地有利于提高我们洞察问题的能力。

二、寻找差距的起因(直接原因和中间原因) 是实施超前管理的重要阶段

期望的结果与当前事态之间的差距往往是通过事物的表象显现的,表象是问题暴露的第一特征,直接对表象施加影响,已成为实施有效领导的特点之一。但因此不能产生这样的错觉——以为问题正得以解决。事实上,问题真正解决的关键在于消除问题最初的原因,从来不存在没有原因的问题。如果我们的行政领导人不善于寻找、分析和驱除问题的原因,那么表象(差距)虽被消除,但问题还将以这样或那样的形式再现出来。

上海市政府及有关部门这次加强“三车”的管理,在深刻认识解决问题的重要性和迫切性的同时,不是首先采取行政管理的手段对“三车”直接施加影响,而是采取因果分析的方法,对机动三轮车违规行驶、非法营运问题的产生原因作出了以下全面、细致的分析:

首先,原有的《上海市道路交通管理条例》在对残疾人专用车允许携带护理人员等方面的规定不够完善,执法难度较大,是直接导致有关执法部门对“三车”管理力不从心,收效甚微,直至放任自流的根本原因。

另外,一些残疾人驾驶机动三轮车载客、运货,是出于自谋生活出路的需要。如何保护广大残疾人的合法权益,妥善解决一些残疾人在工作、生活等方面的实际困难,也成为解决问题的直接起因。

还有,城市交通设施建设和公共交通存在的一些薄弱环节,如有些地区市民出外换乘公交车辆不方便,有的地方甚至还存在公交盲点,难以满足市民和游客的需要;市场对短途货运的需求,如市民购买大型家电、个体工商户进货等。这些问题的存在也构

成了机动三轮车违规行驶、非法营运现象得以存在的客观原因。

由于对问题产生的原因做出了科学的判断,从而为市政府制定解决问题的决策奠定了基础。

三、决策的创新是超前管理的关键

问题的正确分析和诊断,是制定决策和行动计划的前提。当有把握转入解决问题时,行政领导人应当把自己的注意力从当前的事件转向未来的事件。如何驾驭未来?随着决策目标的实现将会出现什么情况?怎样保证成功地实现自己的计划?这是每一位行政领导人越来越关心的问题。上海市政府这次对加强机动三轮车的决策(以下简称决策),对上述问题作出了淋漓尽致的发挥,给人以极大的启示。下面仅从两个方面作一些分析:

第一,上海市政府决策突破了传统的思维模式,而是用一种创新的思维,站在更高、更广的角度去思考问题、决策问题。“依法管理,综合治理,疏堵结合,先疏后堵”以及“以人为本,以安置就业为主,落实社会保障,做到既解决问题,又确保稳定”的决策指导思想,不仅展示了上海市政府高度的政治谋略,更充分体现了上海市政府为中国人民谋利益的高度的公共责任感。特别是后者,能给人带来一种深层的思考。

公共责任是国家行政管理部门以及工作人员在行政管理中必须履行的一种职责,它要求国家行政管理部门以及工作人员,在工作中必须对国家权利的主体负责,必须提高自身职责的履行来为国民谋利益。公共责任是行政管理产生和存在的基础,也是行政管理决策的前提。上海市政府的决策坚持“以人为本”的指导思想,把履行公共责任作为加强机动三轮车管理工作的出发点,给

人一种肃然起敬的感觉。

上海市政府及有关部门在强调严格执法,加强管理的同时,首先落实残疾人保障法,从安排就业、落实社会保障制度、规范无障碍设施建设等各个方面都一一给予精心的安排和落实,帮助残疾人解决工作、生活上的困难,维护了广大残疾人的合法权益。对那些使用残疾人机动三轮车非法营运的健康人,政府也区别不同情况,采取不同措施,帮助他们通过正当劳动解决生活出路的问题。

与此同时,上海市有关部门为解决部分市民的出行及换乘公交车辆的困难,及时开通了4条公交短驳线路和4条公交新线路,延伸、调整了39条公交线路,88条线路延长了营运时间;新组建的4家货运出租公司既吸纳了大批货运机动三轮车从业人员,同时满足了市民短途货运的需求。所有这一切以人为本的思想和措施,得到了广大市民和社会各界的一致好评,决策的贯彻也理所当然地得到广大市民和残疾人的充分理解和支持。

第二,上海市政府的决策体现了在行政管理中的整体运作的创新能力。整体运作的本质是一种全新的思考方式——系统思考。系统思考重视整体互动而非局部的分析,它使人由看片段转为看整体;从对现状只作被动反应,转之为创造未来。今日世界更趋复杂,对系统思考的需要远远超过以往任何时期。社会问题的产生,往往是由许多因果环组成,但有时我们在处理一些问题时,往往只看到了线段和局部,而忽略了复杂问题背后的变化结构。上海市政府的“决

策”从系统思考出发,围绕决策目标,针对前面所分析的问题起始原因,精心设计了许多“协同备选方案”,如报请市人大常委会审议通过的《关于修改〈上海市交通管理条例〉的决定》以及《关于修改〈上海市实施“中华人民共和国残疾人保障法”办法〉的决定》,为加强机动三轮车管理提供了法律依据;同时,组建了车型划一、机动灵活、统一调度、规范服务的货运出租公司;满足了市场的需求,市公交部门规划落实了消除“公交盲点”,延长、调整公交线路以及其他改善公交状况的措施;试制生产无载客装置的新型机动轮椅车以提供旧车置换,以及确定时限,对无牌无证三轮车依法查禁和全面整治的决定等等。这些“协同备选方案”根据总体决策目标形成了一个网络,综合为一体,其效果远远超过一些个别设想的相加之和,取得了突破性的进展,充分显示了上海市政府及有关部门整体运作的创新能力。分析以往的行政决策,我们常可看到许多由于片段式的思考方式所导致行政决策失误的例子,“一些人解决问题的方式,只是把问题从系统的一个部分推移到另一个部分”,造成解决问题的结果往往就是明日问题产生的原因。

21世纪的到来,人类面临的世界更加灿烂和多彩,两种经济体制的转换,政府的管理或政府的作用,无论在其干预的范围、内容以及方法、手段上都面临了新的挑战,学会和掌握超前管理的思想和方法,将使我们的行政领导人获得一种驾驭事物的能力,从而极大地提高政府行政管理的效能。

(责任编辑:王亚仑)