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

◆管理法则

怎样改进绩效考核方式

□刘旭涛

“政绩工程”和“形象工程”是当前社会各界普遍诟病的官场形式主义歪风。近日，中央党的群众路线教育实践活动领导小组印发了《关于开展“四风”突出问题专项整治和加强制度建设的通知》，将整治“政绩工程”和“形象工程”作为其中重要的内容。因此，杜绝“政绩工程”，必须要对现有的绩效考核方式进行调整和完善。

评价政绩，是选拔任用领导干部和评价政府工作好坏的重要环节。应该说，改革开放以来，中央和地方对干部考核和政府绩效考核工作非常重视，制定了很多相关措施，但仍然出现了许多“政绩工程”和“形象工程”，违背科学发展盲目铺摊子、上项目，浮夸虚报工作成绩甚至对统计数据进行造假作假等问题。这些问题的存在，严重影响了党和政府的形象，在广大人民群众中造成了恶劣的影响。

“政绩工程”和“形象工程”大量出现的原因，尽管与个别领导尤其是主要领导的执政观念、素质能力有一定的关系，但更重要的是我们现有的绩效考核制度确实存在着许多漏洞和设计不合理之处。

从考核内容和指标设计看，存在着重“经济”轻“民生”、重“显绩”轻“潜绩”、重“短期效益”轻“长远发展”的问题。俗话讲“考什么、干什么”，考核是指挥棒，决定着官员的政绩观念、行为取向和业绩形式。从绩效指标的表现形式看，“经济”“显绩”“短期效益”往往是比较容易衡量和识别的指标，在这方面做文章容易出“亮点”，更吸引上级和社会的“眼球”，而“民生”“潜绩”“长远发展”等方面的绩效往往看不见、摸不着，短期内很难见到结果。例如，我们很多地方城市的道路设施表面光鲜而下面的排水管道却长期处于梗阻状态却无人过问，原因就在于表面的东西很容易看到，做起来也更快，而地下的管道上级领导看不到，治理起来也非一朝一夕能够彻底解决。再比如，从国家到地方，我们都有五年的发展规划，但在实际执行过程中，踏踏实实地、持续性地完成五年规划设定的任务，经常让位于某些领导的急功近利、快出成绩的“心理”行为，出现“规划墙上挂”“规划变鬼话”的现象。

从考核方式看，存在着重“分数排名”轻“诊断分析”、重“年度考核”轻“任期考核”、重“当期考核”轻“追溯考核”的问题。以前的干部考核和绩效考核，在方式上较为粗放和简单，凭感觉、凭印象的成分多一些，存在很多人为主观因素。但近年来，一些单位的考核方式似乎走向了另外一个极端：片面追求量化数字，强调所谓“完全量化考核”，似乎领导和单位的绩效完全可以通过量化来解决，从而出现了“唯数字”“唯分数”的倾向，而不是在客观事实基础上进行科学诊断分析。此外，在考核周期上，主要是以年度考核为主，尽管2009年中央出台的领导干部考核规定强调了任期考核的重要性，但由于目前地方和单位的领导调整频繁，任期考核在实际操作中往往流于形式。而如果一个干部在不同单位的年度考核不能做到连续和累积的话，就很难对其绩效做出全面、客观和准确的评价。这几年，一些地方领导搞的“政绩工程”，当期看并不明显，但过后几年看，通常存在着“透支资源”“吃子孙粮”的问题。至于个别领导“带病提拔”的问题，虽然有上级领导和组织部门用人失察的责任，但同时也与考核周期过短有着直接的关系。

从考核主体看，缺乏社会各界和群众的广泛参与，本质上仍然存在着“对上不对下”“对内不对外”的问题。目前在我国官员选拔中起主导作用的仍然是“少数人选少数人”的潜规则体系，领导干部的选拔权实际上主要掌握在几个主要的上级领导手上，换句话讲，官员要想晋升必须首先得进入到这几位主要领导的“视野范围”，而组织部门则根据主要领导的意图，依葫芦画瓢，用规定的考核办法走一遍过场。尽管考核办法中也有民主测评、个别谈话、民意调查等方面的规定，但对于其他大多数人来讲，由于对这些候选人的个人信息并不十分了解，一般也无关乎自身实际利益，因此基本上属于“局外人”，所谓民主测评、民意调查，多数情况下只是走个形式而已。因此，现有的考核制度在实际操作中，想要晋升的官员基本上还是抱着“对上不对下、对内不对外”的心态。

杜绝“政绩工程”和“形象工程”的泛滥，必须要对我国现有的政府绩效考核和干部考核的方式进行调整和完善。这方面，西方国家的“战略化绩效评估模式”给我们带来一定的启示。所谓“战略化绩效评估”，就是从长远的、战略的角度去评估绩效。例如，美国联邦政府1993年出台的《政府绩效与结果法》，就是从五年的战略规划出发，逐一落实到年度的绩效计划，并进行年度评估和持续改进，并将各部门的五年规划、年度绩效计划和年底的绩效报告等文件通过政府网站公之于众，接受全社会的监督和评判。在合理借鉴国外先进理念和经验的基础上，针对当前的“政绩工程”和“形象工程”问题，我国的政府绩效考核和干部考核方式应着力进行以下调整和修正。

在考核内容上应逐步减少直接干预经济的指标，增加公共服务、社会管理、市场监管等方面的内容。应逐步将地方经济发展的动力和活力交给市场主体，甚至可以将政府逐步减少对市场、对企业微观经济活动的干预作为一项硬性的考核指标。即便在一些政府仍需一定程度直接干预当地经济发展的欠发达地区，当地政府也要改变推动经济发展的方式，尤其要改变“唯GDP”“唯财政收入”“唯招商引资”等片面强调经济产出性指标的做法，应该更侧重于经济结构调整、经济可持续发展、绿色经济等经济发展质量方面的指标。各级政府应着力开发一些围绕本地区经济社会全面协调可持续发展的中长期指标，并将年度指标与这些中长期发展指标进行有效的对接。

在考核方式上要设定完整的绩效考核周期，注重长期考核与短期考核的有效结合。要遵从绩效本身的发展规律，既要看结果也要看过程，既要看短期绩效目标是否实现更要看长远绩效任务是否有效完成。对周期较长、影响深远的重大事项，必要时要引入“回溯考核”。要进一步改革干部人事制度，强化对领导班子和主要领导的任期内考核，避免因干部频繁交流而淡化任期责任和“透支发展资源”的问题，要将地方主要领导干部的任期与当地五年发展规划有效衔接，或者将前任领导班子任期内制定的五年规划的执行落实情况纳入到对现任领导班子的考核中。此外，考核方式上要避免“唯数字”“唯分数”的现象，要建立起“基于客观事实的评价方法”，即在充分收集各种统计数据、客观事实证据的基础上，通过一定范围内（如党委会）的公开评议，加大诊断分析的成分。但是这种诊断分析不是简单的拍脑袋、凭感觉，而是基于客观事实的价值判断。

在考核主体方面要进一步加强全社会对政府绩效考核和干部考核的参与力度，引导社会各界和群众有效监督与评价政府和领导干部的绩效。要加大政府绩效考核和干部考核工作的公开性和透明度，将本级政府和部门的五年发展规划、年度绩效计划、年底的绩效报告，或者评估内容、评估过程、评估方式和评估结果等，通过政府网站、政府报告等形式面向全社会公开，避免“关起门来自己搞”。此外，要充分发挥本级人大、政协监督政府的作用，可以考虑将各级政府和部门的绩效报告和主要领导干部的考核结果，交由地方人大审议，人大代表、政协委员可以就考核结果提出相关质询。加大政府绩效考核和领导干部考核的公开和透明力度，不仅为社会各界有效监督和评价政府绩效提供了更为有利的条件，同时也会大大降低现行政府绩效评估中时常出现的弄虚作假问题，提升考核结果的公信力，降低考核成本。

在考核结果使用方面，要建立和完善绩效问责制度，真正发挥绩效考核的激励约束作用。目前一些地方和部门，在绩效考核的结果使用方面存在着很大的随意性，尤其在干部选拔任用、问责等方面经常存在着脱节现象。如果对绩效考核结果不运用或运用不合理，绩效考核的激励约束作用就难以有效发挥。因此，要建立和完善政府绩效考核与干部选拔任用、干部问责制的衔接办法，明确责任划分。根据绩效考核的结果，哪些责任与领导班子相关、哪些责任与领导个人相关，要进行认真研究和分析。各级党委组织部门要介入当地政府的绩效考核工作，要将干部考核体系和政府绩效考核体系进行对接，避免相互脱节的问题。

◆领导科学

善用新媒体提升领导力

□仲亚松

目前，全球每天大概有5亿人通过Facebook创造和传播信息，在我国仅新浪和腾讯就约有3亿多微博用户，网络直播大量运用于政府重要会议的报道。可以说，世界已经全面步入了新媒体时代，这需要我们用一种更加平等、均衡和更加富有创造力的心态来认识、理解和实践领导力。新媒体兼具交互性与即时性、海量性与共享性、个性化与社群化等特征，能为大众同时提供个性化内容和满足多样化需求（传播者和接受者是对等的交流者、而无数的交流者相互间可以同时进行个性化交流），对领导者优化领导方式提供了新的机遇和挑战。正如查伦·李在新著《开放：社会化媒体如何影响领导方式》中所论述的，领导者只有以开放的心态，积极有效地使用新媒体去改善领导方式、提升领导能力，才能确保自己做正确的事以及正确地做事。

顺势而为，善于运用新媒体提升领导力

在这个信息爆炸的时代，越来越多的网民，包括媒体记者，正在频繁地使用和占领微博、论坛、社交网站等平台，对各级政府和官员的言行举止有感而发以至评头论足。新媒体的普及和应用，使政府执政、企业经营、团体运作等增强了透明性，出现对领导者的“玻璃天花板效应”。这对领导者是一种制约，但更是与群众互动联系的桥梁。如何化被动为主动，充分发挥新媒体的优势提升领导能力？有人提出，面对网络舆情、媒体到访时，领导者应坚持“三不原则”：不能有敌对思维，不能围追堵截，不能避之不及。这里有一个运用新媒体进行危机公关与善后处理获得成功的案例。“卡特利娜”飓风后，美国民众对“有关部门”抛出质疑与非议，并将矛头直指美国红十字会，关于它的各种诋毁谩骂、流言蜚语不绝于耳。美国红十字会刚开始参与社交媒体活动是为了控制它，但是随着时间的推移，他们意识到更好的方式是开放，积极与社交网站上的用户互动交流，从而取得了很好的成效。

领导者应当不断提高新闻素养和舆论意识，善待、善用、善管新媒体——通过营造良好的媒体舆论氛围，增强公共决策的社会化程度和贯彻落实力度；及时与民众沟通对话，负责任地处理和引导舆情发展，提升组织公信力；充分了解民情民意，汇集民心民智，为宏观决策提供科学依据。

借梯登高，善于借助新媒体的功能加强领导力建设

功能上的更新和拓展是新媒体的核心内涵，依托新媒体的功能加强领导力建设，是新媒体时代领导者必然面临的课题。从新媒体的内涵看，它至少具备“沟通”“协商”和“表达”等功能，领导力建设可以充分利用这些功能实现新的跃升。首先，利用新媒体的“开放式沟通”功能，促进领导者提升民主科学的决策力。新媒体克服了信息获取的枯燥性、延迟性和非互动性等不足，运用数字和网络技术改善了受众对于信息量冗杂以及信息质量残损的劣势，确保多个受众群体得到及时的沟通、交流和反馈，达成了领导者与群众的良好互动模式。在新媒体时代，人人都是传播者，一个依托于互联网新技术的无疆界、跨地域、大众化的开放性沟通平台快速形成，把体现领导者的声音与反映民众心声相统一，把管理者的愿景与社会大众期待相统一，领导主体和对象相互进入对方的心灵，有效促进领导决策能力的提升。其次，利用新媒体的“建设性协商”功能，促进领导者提升亲民为民的凝聚力。满足随时随地互动性表达和获取信息的需要，人们使用新媒体的目的性与选择的主动性更强，逐渐走向个性表达与交流。新媒体的快速崛起，促进了话语权向平民、向大众、向社会的深刻转移，加速了分众化、对象化、个性化的传播趋势，使得传播具有多样化、相互激荡的交流特征。虽然这会带来观点冲撞、意见分歧，但经过时间的淘汰、理性的筛选、真相的引领，会形成协调和协商的机制，达成从分歧到共识的意见转化，提高了社会共识度，提升了群体凝聚力。再次，利用新媒体的“便捷化表达”功能，促进领导者提升明快高效的执行力。过去，少数精英人士创造了内容和信息，通过出版、发行等少数而有限的渠道进行传播，效率比较低。新媒体带给我们的革命性变化，从根本上说是打破了信息发布的壁垒，或者说降低了信息门槛，赋予人们平等、快捷地跃入信息流的权利，让每个人都随时随地有能力去发布、去传播、去分享个性化和多样化的信息。信息传播的广泛性和便捷性，可以使领导者更为有效、准确地了解民情，更为优质、高效地提出和实施决策，更好地实现领导行为和群众诉求的对接。

领导者唯有遵从新媒体特性，积极拓展对等沟通渠道，建立平等协商机制，搭建互动交流平台，努力拉近同群众的距离，以“开放式沟通”打通领导者与被领导者两个舆论场，增强管理理念的穿透力，以“建设性协商”提高社会共识度，提升管理决策的支持力，以“便捷化表达”突显民众诉求，加强管理行为的监督力，发挥新媒体在领导力建设方面的助推功能，为推进事务公开、司法公信、政策透明创造良好的环境。

修身正己，善于运用新媒体塑造理想的领导人格

美国成功心理学专家拿破仑·希尔说过，真正的领导能力来自让人钦佩的人格。但是从《君主论》开始，对领导者如何赢得并行使权力提供实用建议的书籍就层出不穷，书中阐述的这些“马基雅维利式”的建议，是为了实现权力行使者的利益，而不是为了权力所影响的目标的利益。需要指出的是，领导者和追随者之间这种充分的、共享的和情感的关系，绝不仅仅是一种个人的或者自利的追求。新媒体可以更好地突出领导者作为任务监管者和目标设定者的角色，与追随者共享一个特定的空间和时间，共享着一组特定的动机和价值观念，而不是去促进狭隘的、自我中心式的自我实现。

当代中国在人格发展上，与西方理想人格偏重意志品质养成和智慧成长、侧重追求个性发展和自我实现不同，既强调伦理与制度并重，又强调全面开放意识与独立自主意识。新媒体为塑造这种人格提供了平台和载体，在持续的互动沟通中，领导者可以寻求更加平等、更加坦诚也更加有效率的解决方案；摆脱片面、单向的思维，以整体化、均衡的思路应对日益复杂、多变的问题；建立以民主代替权威、控制的领导模式，形成众多带头人取代少数精英式领导的局面。“所有领导的伟大目标是帮助个人的孤岛创建或维持一个社会的港湾”，这与新媒体的特性是何其相似。领导者把握新媒体时代的机遇和优势，动真格修身正己，优化领导伦理和领导人格，并把理想、希望、前瞻、准则、意见传递给民众，则社会必将不断走向文明。

◆管理语录

管理自我的能力

管理自我的能力，也就是了解自己的才能并有效地施展它们。对自我的管理至关重要，没有对自我的管理，领导者和管理者就可能造成更多的危害而不是福祉。就像不合格的医生一样，不合格的管理者可能会把人们的生活搞得更糟，会让人们变得更加倦怠，缺乏活力。有些管理者让自己患上了心脏病和精神失常。甚至更糟的是，很多管理者是“携带者”，会把“疾病”传染给他们的员工。

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

◆管理关键词

城市减灾须重视精细化管理

□金 磊

无论国内还是国外，2001年“9·11”事件、2003年“非典”事件、2008年汶川“5·12”地震、2011年日本“3·11”地震等灾难事例，都使单一的危机事件，上升为全面的城市、国家屡屡失控的综合灾情。如果用批评之思、教训之思、建设之思去审视，尽管十年来我国城市已有不同层级的“防抗救”一体化的综合减灾体系（体制、机制、法制），但总体上不仅难应对巨灾（自然与人为），甚至还一直无法摆脱城市“逢雨必涝、逢雪必灾”的尴尬局面。旱涝本是中国的“国情”，但每每“灾事”暴露的天灾加人祸的城市管理软肋，已使灾变风险急剧转化为惊扰社会的风险。

“精细化管理”是理念、是文化、更是落实管理责任的过程，其要点是要求战略和目标分解并细化，细化的过程一定是规范性与创新型相结合。精细化对管理者、执行者的要求是到位并尽职，使每个战略、预案、决策、目标、任务、指令等落实到人。抓精细化管理，可形成城市标准化管理、网络化支撑的智慧城市管理服务、城市服务指标考评等体系，为编织城市综合减灾安全网服务。近年来，中国城市虽已认识到综合减灾的功效，但过于强调顶层设计，误以为抓了顶层设计就可放弃基础设计环节。为使综合减灾的城市宏观发展之策落实，必须杜绝大而无当的策略，全面追求精细化管理措施。例如，2013年8月，连日强降使广西桂平某水库泄洪，由于下游不少群众未接到预警，结果人为造成近千名群众被洪水围困。泄洪事关重大，一头牵扯上游安全，一头担着下游安全，预警必须细致且周密。在灾害风险的全程管理中，“防患于未然”不仅需要有资金和人力的投入，更需有国家、政府责任的保障，这其中尤要防范部门本位主义，不是遇灾发完通知就了事，而要全程跟踪处置情况及变化，不能满足于灾后救助，更要大力推进公共应急体系中的责任监督与问责制。纵观精细化管理，有如下焦点问题需关注。

“非典”十年，应急预案建设仍有误区。“非典”十年，中国社会及城市有两大进步：其一，一系列公共卫生事件的防御法规得以刷新修订；其二，“非典”的伤痛已潜移默化地影响着中国城市减灾各领域。问题是，全社会并未真正继续以“非典”为鉴，修补公共安全政策及防灾减灾法规建设体系，因“非典”而兴的应急预案体系还是表现出多重缺陷，需精细化治理，如2013年10月16日中共北京市委常委会通过《北京市空气重污染应急预案》，它是北京应对生态安全减灾的“新政”，雾霾来袭，“应急预案”能应哪些急，将是对区域联防综合协作机制的考验。问题是它在编制中并未让城市减灾、公共安全、气象预测预报等部门参加，在技术与管理上有部门缺陷。这说明，我们要认真解决应急预案编制、修改、执行中的从“有”到“优”的变化过程。应急预案说到底也只是应急之措，虽可治标，无法治本，如何将大气重污染之灾由被动应急变为主动控制，将是政府管理者综合减灾履职的关键。

如何让公众有能力应对灾害。国内外大量实践证明，推进公众安全文化（非安全知识）教育对减少灾害的危险度十分有效，但应承认我国普通公众安全应急文化普及的意识不够，意愿也不强，必须打造一个具有广泛社会传播影响的防灾减灾宣传服务平台。值得注意的是巨灾和巨灾保险的话题每灾必谈，但迄今不落实。

面对事故灾难个案，要坚持“教训报告制度”。上海“8·31”液氨泄漏事故致15人死亡，5个月前长春市宝源丰禽业有限公司发生特别重大火灾爆炸事故中死亡121人，液氨都是元凶。相似事故为何总是重复发生？这恰说明，不吸取教训就总会有教训。“精细化管理”要求面对城市化工业灾难的安全生产大检查“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”，工作上细之又细，绝不大而化之，不走过场。面对城市化进程中潜伏的诸多不速之客，既不可沉醉于过往的成绩中，更不该再持续那些代价高昂且惨重的灾后救援的“胜利”中。因此建言，要在国家的《突发事件应对法》中增加“灾难报告分析与公布制度”。

“智慧城市”为何难为防灾减灾贡献智慧。所谓智慧城市即管理更加智能化，海陆空全天时、全天候观测，能使城市更加安全。从“精细化管理”上看，它通过智能化的城市安全系统，可随时掌握灾害发生的位置、区域、类型，并通过地理信息技术确定、研判灾害现状及影响面积，确定报警、灾害信息传播及决策措施等。如今在“智慧城市”大热中，多数城市及区域，重“头衔”轻目的，重技术系统而轻观念，贪大求全而缺少公众参与，如简单的道路出行系统，由于交管部门的人为原因及欠责任制，调研不够，至今城市交通的红绿灯“控时系统”都设置的极不科学，更没有细下心来梳理并研究环路拥堵的原因。

城市背后生命线系统的安全“短板”要补齐。2013年9月国务院为医治城市生命线系统脆弱短板开出“药方”，出台《关于加强城市基础设施建设的意见》，从安全视角剑指公众反映强烈的城市内涝、交通拥堵、“吃人井盖”和“坠落的电梯”等问题。这启示人们要从细微处着手，解决“民生优先”的每一个城市安全问题。城市基础设施建设不仅是“看得见的福利”，更能为城市安全发展形成新的产业及增长点，但真要找到城市承载力存在多少“弱项”，发现并明白城市生命线在常态与灾时运营带来多少挑战。在国务院的《意见》中，尤强调“安全为重”是道路交通管理的最重要原则，这就需要以“底层”思维解决现存问题，更多关注弱势道路使用者，通过精细化交通设计，逐步提高新建和改造道路的使用效率及安全保障能力。

灾后重建需抓本质安全与创新机制。2013年的洪灾使全国多地灾后重建工作提到日程上，因此在研究“多头”救援效率时，要有序展开灾后重建，即应研究水毁房屋的安全建设方式，乡镇防洪设施“带病”运行改善方式，乡镇现有水利设施标准过低事项及村镇自我防灾能力不足的克服办法等。在所有灾后重建对策中，建设原则的基线应以是否安全为硬指标，安全规划设计要先行。对此建议要借中央推进新型城镇化建设目标，扎实把控每个环节的工作，使新一轮灾后重建规划从本质上能提升村镇防御各类灾害的能力，告别农村安全不设防的历史。尤其反对各种拼重建速度，急于求成的做法，杜绝盲目发展有隐患的城市低端业态，倡导宁可发展慢一点，也要追求“百年大计”的为民情怀及责任意识。要告诫各级管理者，“慢”发展，绝非是对发展速度与质量的放弃，而是选择了更为科学、更有把握的发展方式，这其实是从“慢”中求快，获得的是充满安全品质的、真正可持续发展的“快捷”和“高效”。