# 灾后重建的理念创新

## ——以芦山地震灾后重建为例

□ 李雪峰

芦山地震灾后重建是在迈向国家治理现代化的新时代和经济发展进入新常态的新的历史时期进行的。三年来的建设，既吸收借鉴了经过汶川地震、玉树地震、舟曲泥石流等重特大自然灾害灾后恢复重建的工作经验，也践行了一系列创新性做法。这些创新体现在重建理念上就是深化了发展重建、协同重建、系统重建的理念。

### 重建导向上，践行以人为本的发展重建理念

以往的灾后恢复重建目标导向往往是多元的。既有以人为本的重视民生重建的因素，也有力图实现跨越式发展的超前重建因素，甚至还有展现政绩的“面子工程”因素。此次芦山地震灾后重建在总结以往重建经验的基础上，既强调基本民生，也注重为灾区人民的长远利益和灾区可持续发展负责，践行了以人为本的发展重建的理念。这种发展重建意味着恢复重建不是简单地将基础设施恢复建设到灾前水平，而是从灾区人民的根本利益出发，把重建作为灾区经济社会全面发展、可持续发展的契机，把“为了人的发展”作为重建的主旋律。

重建把民生作为重建的根本，把握保障并改善民生的基本立足点。在具体的重建工作导向上，合理安排重建时序，将城乡居民住房恢复重建摆在突出和优先位置，加快恢复完善卫生、教育、文化等公共服务体系，切实使人民群众的生活水平得到提升。

把产业重建定位为民生工程，将其视为增强灾区“造血功能”、支撑灾区经济发展、增加就业的基础性综合性重建工程。在重建项目结构上，通过恢复类、重建类、发展提升类三类项目建设，努力推进产业结构优化和升级，建立资源节约、环境友好、绿色低碳的现代工业产业新体系。在重建项目空间布局上，产业园区的恢复和建设着力于引导产业关联、成链、集聚、集约发展。

着眼于灾区独特的地理优势，实行生态、文化、旅游融合发展。通过建设“国家生态文化旅游融合发展试验区”，实现灾区生态、文态、业态、形态“四态合一”，走出了一条独特的产业融合发展和可持续发展之路。具体来说，在重建过程中，公共文化服务与旅游服务、文化遗产保护项目与旅游体验、文化创意与相关产业、文化市场与消费等都融合在了一起。

### 重建主体上，践行各用所长的协同重建理念

为了在重建过程中最大限度地凝聚资源、激发创新、形成合力，需要引入多方共治的现代灾害治理理念，把官方主导与民间参与有机结合。在重建主体上，芦山地震灾区重建实现了以中央统筹指导、地方作为主体、人民群众广泛参与的重建格局，践行了各用所长的协同重建理念。

国家统筹基本政策、规划，以及必要的资源和支持。党中央在政治上领导灾区重建的方向；国务院根据灾区实际，制定出台《芦山地震灾后恢复重建总体规划》，安排中央重建资金；国务院有关部门从行业指导的角度为灾区重建提供必要的专业资源指导、协助重建工作。

四川省各级政府作为重建的主体。四川省负责恢复重建的总体指挥，研究制定恢复重建的操作原则和具体政策；灾区市、县负责具体落实有关建设项目，根据地方情况对项目进行微调；省内无灾和轻灾地区向灾区提供人力、物力、财力、智力等多种形式的对口支援。

灾区群众和社会各界积极有序参与重建。在灾区群众发挥主体作用方面，建立社区群众的自建委实行自我管理，实现互帮互助，落实住房重建；使群众参与到基层组织的监督和管理工作中，加强自我管理，促进基层民主；使群众主动参与到产业重建和基础设施重建的工作中，完善自我服务，促进生产发展。在社会各界有序参与方面，通过政府搭建平台，即建立省市共建的雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心和县乡服务中心、服务站，为社会力量落地提供政策指导、规划统筹、关系协调等一站式服务；建立工作联系会、项目对接会等使联动协同、供需对接落到实处。

### 重建方式上，践行科学有效的系统重建理念

重灾区的恢复重建是一项全方位、复杂的系统工程，必须以科学的态度和方法精心组织实施。芦山地震灾区重建的组织工作将党领导人民、党政统一指挥、重建规划引领、科学组织实施有机结合，践行了科学有效的系统重建理念。

思想引领。通过各级党组织，尤其是基层党组织的思想政治工作和党员领导干部的带头作用，以感恩、自强的精神带领广大人民群众正视困难，化解矛盾，积极投入到重建家园的进程中。其中，引导人民群众开展自我教育、引领乡风文明对于顺利开展重建工作起到重要的精神支撑作用。

构建强有力的一体化指挥领导体系。四川灾区省市县三级联动的领导指挥体系，为重建提供统一高效的组织保障。其中，省委省政府负总责，把重建工作作为重要的政治任务来领导和指挥；灾区市县强化组织落实，建立整体联动、责任落实；实行全程强化监督检查，确保重建质量和廉洁重建。

以规划为龙头，尊重自然、尊重规律，科学编制规划、严格执行规划。在科学评估灾情、中央统筹的高起点上统筹规划，确保规划的科学性；通过各层级、各方面规划的有机衔接，确保规划的协调性；严格执行规划，确保规划的权威性。

以严密组织和机制创新有效突破瓶颈性难题。具体说，通过简政放权，把99%以上的项目审批、核准和备案下放到灾区市县，提高项目审批的时效性；创新资金使用机制等政策创新，加大政策支持力度，强化重建的要素保障；目标分解倒逼、人财物力要素支撑，有力推动项目建设。

案例分析

战略参考

# 重视专业伦理在智库治理中的价值

**智库治理的体制和机制必须与专家的专业伦理高度契合才能达到“善治”的状态，专家才会充分发挥主观能动性。我们强调工匠精神，智库专业伦理就是智库从业人员的工匠精神。**

□ 李　刚

体制机制创新是各界公认的新型智库建设中的核心和关键问题。体制决定了智库的治理结构，而机制则事关治理机构能否有效运作和运转的效率。当前的新型智库建设中，有两个问题值得关注：一是智库体制完善而机制有缺，机制不完善的现象在新型智库实际运作中时有发生；二是这种体制和机制是“外在”的，是围绕少数精英运转的，而非学术共同体的共治。

在新型智库的建设中，智库治理的体制和机制必须与专家的专业伦理高度契合才能达到“善治”的状态，专家才会充分发挥主观能动性。因此，必须重视专业伦理本身的独特治理价值。

### 智库从业人员的工匠精神

我们强调工匠精神，智库专业伦理就是智库从业人员的工匠精神。专业伦理分为以下三个部分。

一是价值观，也是世界观。现代专业的一个基本特征就是具有鲜明的社会责任，而非单纯糊口谋生。每个现代专业都具有自己独特的社会价值，使得从业者具有一种超越生存需要的形而上价值，从而使从业者具有高度的专业认同、专业自豪、专业尊严。比如媒体行业，媒体行业最基本的专业使命是保证公民知情权，传播信息和分享信息。而对于图书馆员职业来讲，保持人类文化和文献的延续分享，才是其最核心的价值观。任何专业都有自己的价值观。没有价值观，就会失去专业认同，也就不会有专业自豪和专业尊严。对于智库而言，机构使命就是以高水准的战略和政策研究，为决策者提供理性和合理的政策建议和施政咨询，为民众释疑解惑，营造健康的舆论生态，实现知识报国的夙愿。

二是指导个人或团体的行为准则。专业伦理本身也是指导个人或团体的一种行为准则，该行为准则是一个体系，智库本身也应该有这样的专业伦理体系。譬如，布鲁金斯学会这家百年老店坚守的“质量、独立、影响力”就是其专业伦理的核心。比如中国政策研究一贯强调脚踏实地的调研，强调“客观研究”，就是中国特色的智库专业伦理。

三是专业的风格、习惯和模式。一个历史悠久的智库，自然会形成独特的风格，处理问题的习惯和办事的模式。这是思想和营运层次的“路径依赖”。这种路径依赖具有积极的功能，它不仅可以使本专业的专家因为熟能生巧提高研究的效率，而且因为分享共同的习惯，减少了沟通的成本。习近平总书记指出中国特色新型智库要有中国特色、中国风格和中国气派，就是说智库不要办得千人一面，更不能照搬西方智库的专业伦理。

### 智库内部共识的前提

专业伦理本身的治理功能是一种积极因素。对于智库专家和从业者来说，智库作为公共机构所开展的工作与国计民生息息相关，是服务公共利益的一种具有奉献属性的机构，之所以有那么多人愿意从事这个相对清贫的工作，其根源在于它本身会带来专业自豪感、专业荣誉感、体会到知识的“有用性”。因此，即使物质酬劳不是很丰厚，很多专家依然会选择智库作为职业生涯的寄托。支撑他们的重要因素之一的就是因为他们有高度的专业伦理素养。如果一个智库的专业伦理建设得好，研究人员和行政人员具有高度的专业伦理素养，那么智库内部就很容易达成共识，智库内部的治理也就不是少数精英和骨干的专利，而是全体人员的共治和自治，这恰恰是实现了“治理”的本义。

专业伦理的治理功能还体现在对政策研究过程的指引功能。政策研究过程主要是专家的知识和经验的运用过程，但是有的时候遇到的问题光靠专家的知识和经验无法解决。美国学界曾讨论“官僚文化”对政策研究和咨询的干扰问题。智库，特别是像兰德公司那样的合同型智库往往在政策决策者们“需要知道”的课题下行事，很多研究直接来自政府的“课题”和需求。在这种情况下，智库往往会揣摩这种政府设立课题背后的动机，为了和政府部门建立良好的关系，智库研究中会助长迎合上级或决策者偏好的政策研究和咨询范式。兰德公司做过大量关于中国军事力量威胁的研究，为了使五角大楼获得更多军事预算，不少报告对中国军事力量夸大其辞。所以军事系统的战略家总是“鹰派”多，多迷信武力的作用。因此，面对研究客观性与利益倾向的冲突时，智库专家是无法依靠知识和专业经验来取舍的，这个时候需要依赖专家的专业伦理来决定取舍。

专业伦理本身的治理功能还体现在对智库专家的研究和行为的规范。这种治理功能主要是“否定性”的治理。根据专业伦理禁忌，专家知道在研究和咨询中哪些行为是不可以做的，做了就违反了专业伦理。譬如，朱镕基曾经给会计行业提出“不做假账”的要求。不做假账就是会计行业的伦理底线。那么，智库研究人员的专业伦理底线是什么？对于战略研究而言，国家利益至上应该是伦理的底线。对于公共政策研究来说，公共利益第一位、“向权力说真话”、不做利益集团代言人是专业伦理的底线。违背了这些伦理底线，智库就可能变成“游说公司”，专门为利益集团服务。这样，智库也就不再成为“智”库了。

### 中国智库的基本价值观

新型智库治理不能忽视专业伦理建设。以专业知识和专业研究实现咨政启民、知识报国的使命，这是中国智库的基本价值观。客观性、独立性、科学性、中立性、服务性、精确性和传播性等构成智库的专业性内涵。“向权力说真话”是智库伦理的底线。只有这样的价值观、专业取向和伦理底线体系内化为所有智库人的自觉意识和行动指南，才会形成中国特色、形成中国风格、形成中国气派的智库业。只有用中国专业伦理体系武装起来，有主体意识和专业自觉的智库专家，才是中国智库将来的希望所在。发扬智库人的主体意识和专业自觉才是实现中国智库治理“佳境”的内在理路，它和智库治理体制机制建设一样重要。因此中国智库治理创新只有内外兼修、标本兼治、道器合一、主客一体，把科学的管理和智库专业伦理建设结合起来，才是中国智库治理创新的根本途径。

国家治理

# 当前县（市）区绩效考核的主要问题

**县（市）区党政领导干部工作绩效如何，直接关系到国家治理体系与治理能力现代化目标的实现。从全国来看，目前还没有一套大家公认又行之有效的考评办法。**

□ 来丽梅

县（市）区党政领导干部处于基层领导工作一线，担负着领导县域经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设的重要职责，其工作绩效如何，直接关系到国家治理体系与治理能力现代化目标的实现。从全国来看，目前还没有一套大家公认又行之有效的考评办法。笔者作为相关课题负责人，于2015年用了半年多的时间，带领课题组成员通过走访、个别访谈、召开座谈会和发收调研问卷等方式，深入到某省大部分市州和县（市）区进行了相关的调研，发现当前县（市）区绩效考核中存在一些共性的问题。

### 考评主体不明确，导致考评缺乏规范性和真实性

上级部门对县（市）区党政领导干部的绩效考核普遍存在归口不清、由谁考核不确定甚至说不清的情况。

课题组在调研走访当中，明显感觉到上级部门对县（市）区党政领导干部的绩效考核普遍存在归口不清、由谁考核不确定甚至说不清的情况。受访者中仅有一地的市委组织部门有较为完善的考核实施办法，多数倾向于由各市（州）人社局、发改委和纪检委分头考核。认为由上级组织部门考核的占少数，认为考核主体不清者占相当一部分。由于考核主体不明确，对考评工作缺少专业人员，实践中在考核内容、考核程序和考核步骤等方面都缺乏专业、规范的把握，特别是对班子成员和班子集体的具体考核尺度划分不清，对经济发展的思路和社会效益的实际效果等方面缺乏客观科学的评判，考核方式方法简单化，造成考核结果失真、失实，影响了考核结果的正常使用和对干部的有效管理。

从绩效评价情况来看，还存在评价主体单一、评价信息不准确的问题。对领导班子和领导干部的评价，其主体基本上只来源于领导干部的上级、同事和下属。这些人员都在同口工作，受利益链条的制约，对领导干部的绩效评价难免会从各自的利益和需要出发，提供的信息极容易出现偏差。这种评价主体的单一性，客观上就存在着很难真实、全面反映领导干部工作实际的问题。

### 考评内容模糊不清，导致考核缺乏科学的指标体系

各地对县（市）区党政领导干部的绩效考评指标五花八门，导致操作性不强，“绩”难考实，“德”难把握，“廉”难考全。

当前，制定符合新发展理念和全面建成小康社会目标的干部绩效考核指标体系，是完善县（市）区党政领导干部绩效考评工作的关键环节。从调研了解到的情况看，目前县（市）区党政领导干部的绩效考评还存在概念模糊、内容不清、指标体系不系统和不完备的问题。有的对绩效考评和业绩考评、政绩考评的概念模糊，不清楚绩效考评究竟应该考评什么，比如有的认为绩效考评只是政绩考评，不包括德、能、勤、廉等内容；有的认为对领导干部的绩效考评本身就存在很难考准的问题，能够定量的好考评，对于定性的方面，比如对德的考评就很难把握。

在这种情况下，各地对县（市）区党政领导干部的绩效考评指标五花八门，既存在指标体系不科学不合理的情况，也存在党委的领导干部考评指标与政府的领导干部考评指标雷同的情况。就现有的考评指标来看，宏观指标多、微观指标少；定量指标多、定性指标少；规模指标多、效益指标少。导致操作性不强，“绩”难考实，“德”难把握，“廉”难考全。



### 考评方法不明确，导致考评程序不规范及考评过程存在随意性

在考核方法上，偏重于民主测评、个别谈话、查阅资料等，民意调查和实绩分析等新的考核方法运用得还不够。

调研情况表明，有的上级部门对县（市）区领导干部进行绩效考核，在考评方法上也存在一些问题。一是在考核的程序安排上存在一些形式主义的嫌疑，比如突击考核或者考核前临时张贴考核公告等，使得考核的程序无法实现实质正义；二是考核方式方法比较简单。比如除了个别干部的提拔使用考察外，干部考核通常是年终一次性的集中考评，这样的考评结果难免缺乏深入性和全面性。而且在考核方法上，偏重于民主测评、个别谈话、查阅资料等，民意调查和实绩分析等新的考核方法运用得还不够，导致考核主体对考评对象的了解缺乏深度和立体感。

此外，不能根据单位的主要职能、领导干部的岗位职责和在考核过程中遇到的实际情况灵活调整考核方法，也容易忽视现实环境的不同，笼统地将不同县（市）区的结果进行比较，使考核材料“千篇一律”，考核结果失准失真，影响了考核工作的效率和考核结果的准确性。

### 考评结果如何运用不明确，导致考评结果缺乏权威性

一方面，考核结果的反馈机制还没有完全形成，另一方面，考核结果形成后不能得到有效的利用。

一方面，考核结果的反馈机制还没有完全形成。从调研了解到的情况看，有的只将考核结果反馈给考核对象的领导及其本人，参与评价的干部群众难以知晓。有的在反馈时有时顾虑比较多，往往是多讲优点，掩盖缺点，使考核达不到教育和提高干部的目的。

另一方面，考核结果形成后不能得到有效的利用，不能成为奖勤罚懒、奖优罚劣、激励先进、鞭策后进的手段，使考评流于形式，失去了应有的权威性。比如个别地区在考核结果反馈后，干部的管理和使用没有与考核结果挂钩，绩效差的领导干部仍在原职原位工作，使考评对象感觉不到来自外在的压力，对考评缺乏应有的敬畏，工作中不思进取，随遇而安。由此也伤害了干部群众参与考核评价的积极性，从而影响了考核的公信力。