

提高领导能力专业化水平

□刘峰

不到及时有效的贯彻落实，那只能是废纸一张。执行没有借口，执行不许拖延。所以，在新长征路上，要一个问题一个问题地解决，一个险阻一个险阻地攻克，迎接我们的必然是一个又一个胜利。

提升干部的执行力必须有效治理不担当、不作为的顽疾，对不担当不作为不仅要严格监督，还要严肃问责。有权必有责，有责必担当，失责必追究。《中国共产党党内监督条例》强调对领导干部的用权行为进行严格监督，既监督又问责，双管齐下，必将切实提高干部的执行力。

干部是党的宝贵财富，必须既严格教育、严格管理、严格监督，又在政治上、思想上、工作上、生活上真诚关爱，鼓励干部干事创业、大胆作为。把严格监督与信任激励真正结合起来，建立容错纠错机制，宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误，这是《准则》的一大亮点，对提升干部执行力至关重要。

牢记宗旨，提升干部的领导力

执行力的本质是团队执行，团队执行重在领导力。执行力的真正提升离不开领导力的提升，二者在事实上成正比。任何一级干部对上要有执行力，对下要有领导力。对下的领导力越强，对上的执行力也就越高。

领导力与权力不同，权力重在控制，领导力重在对群众的影响力，重在赢得群众认同。领导干部要自觉成为共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实实践者，要言行一致，以实际行动让党员和群众感受到理想信念的强大力量。

人民群众是党的力量源泉，同样也是领导力的源泉。领导力一定是从群众中来，又到群众中去的。从某种意义上来说，领导力就是做群众工作的能力，各级领导干部既要服务群众又要带领群众坚定不移地贯彻党的理论路线方针政策，把党的正确主张变成群众的自觉行动。提升干部的领导力要做到两个“坚决反对”：一是坚决反对命令主义，凡事自作主张，不与群众商量，这样群众在工作中就没有积极性。二是要坚决反对尾巴主义，想事办事落在群众后边，不能引领群众听党话，跟党走。尾巴主义等于是自动放弃领导。

毛泽东同志讲过，领导工作千头万绪，只有两件大事，一是出主意，二是用干部。出主意就是决策力，用干部就是影响力，所以领导力由两个要素构成，即决策力与影响力。决策力重在往哪儿领，走什么路。《准则》指出，党在社会主义初级阶段的基本路线是党和国家的生命线、人民的幸福线，也是党内政治生活正常开展的根本保证。它理所当然地是我们一切决策的根本依据。提升决策力特别需要提高战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维和底线思维能力。

民主集中制是党的根本组织原则，是党内政治生活正常开展的重要制度保障，同时也是广大干部日常决策必须遵循的基本准则。领导决策要先策后决，“策”是“出主意”，“决”是“选主意”。“策”要集思广益，充分体现民主；“决”要综合判断，充分体现集中。

清正廉洁，提升干部的人格影响力

执行力和领导力的提高都离不开影响力的提高。打铁还需自身硬，正人先正己。领导干部只有严格要求自己，处处以上率下，才能切实提升影响力。建设廉洁政治，坚决反对腐败，是加强和规范党内政治生活的重要任务。领导干部必须保持清正廉洁的政治本色，才能真正赢得广大人民群众的信任和追随，才能真正提高自己的影响力。各级干部必须严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实，要任何时候都经得起权力、金钱、美色的考验，用党和人民赋予的权力全心全意为人民服务。

孔子在《论语·宪问》中说过：“仁者不忧，智者不惑，勇者不惧。”把“智”“仁”“勇”称之为天下之达德。“仁德”是个中国化的大概念，它体现了几千年传统文化的精华，又体现了中国共产党95年红色文化的基因。“仁者不忧”就是信念坚定，积极进取，奋发有为。各级领导干部必须坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。自信才有领导力，领导力的实质是积极正向的影响力，是持续地传递和放大正能量的过程。领导干部开展工作要奋发有为，保持阳光心态，对前途充满自信，自我激励，不用扬鞭自奋蹄。这样才能激励影响下属奋发有为，全力以赴实现既定目标。

“勇者不惧”。领导干部一定是勇者，对于领导干部而言，知识没有胆识重要，情商没有担当重要。领导决策要先策后决，策要知识，决要胆识，在矛盾和冲突中作选择就要排序取舍，果敢决断，需要勇德修炼。领导干部的勇德重在责任的担当，使命的担当；重在党性的坚定，意志的坚定；重在攻坚克难，敢于涉险滩，敢于啃硬骨头。

习近平同志早在1993年担任福州市委书记时就说过，好干部要有胆有识，优秀干部既有见识又有担当，既有智慧又有勇气。真正的领导干部就是责任的担当者。但是，勇德不是胆子大，不是逞匹夫之勇，不是蛮干。勇德是大智大勇，是使命和胆识，是气魄和毅力。优秀的党员干部必须坚持原则，认真负责，面对大是大非敢于亮剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争。

领导科学

政务舆情回应需把握好五个原则

舆情回应需要遵循其一般规律。首先，对焦点问题进行梳理并依据公众关注度加以排序，确定回应内容的顺序。其次，舆情回应除了说明事实之外，还是与公众交流情感、消除隔阂和建立信任的契机，因而回应内容要有人文关怀和一定温度。

□张磊

2016年8月12日，国务院办公厅发布了《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》（以下简称《通知》），要求“各级政府及其部门要高度重视政务舆情回应工作，切实增强舆情意识，建立健全政务舆情的监测、研判、回应机制，落实回应责任，避免反应迟缓、被动应对现象”。国务院选择在“8·12”天津港危险品爆炸事故一周年之际发布此通知，有着明确的导向意味，同时也为政务舆情的回应提供了约束性依据。

应当说，自新媒体出现并迅速发展以来，各级政府对政务舆情不可谓不重视，都希望第一时间回应社会关切，却又不知从何做起，因而时常出现《通知》所指的“舆情回应不到位、回应效果不理想等问题”。

面对批评要有气度

很多时候，政务舆情在初期都表现为公众对一些政务工作的不满意，通过网络等渠道进行批评性情绪宣泄。这种情绪宣泄并非刻板的、长期性的、不可调和的对立，反而有时候是工作改进的建设性意见。面对这种批评性声音，涉事公共机构应当胸怀气度，对舆情所反映的问题进行自我检查，有则改之、无则加勉，把政务舆情当作自身工作程序优化与工作作风改进的一种鞭策。若无气度，一些批评性意见往往容易转化为群体性不满情绪，甚至可能演化为舆情事件。

实际上，从长远来看，网络舆情是一种很好的社会减压阀。社会情绪需要有出口，公众将对转型期不可避免的一些矛盾的情绪在网上进行宣泄，有利于减缓线下社会矛盾的尖锐性，从而有助于社会的平稳发展。因此，怀有对批评意见的气度，是政务舆情回应的首要原则。

舆情回应要有速度

几乎所有专家学者在提到舆情回应时都强调速度问题，强调舆情回应的“黄金时间”。然而，需要指出的是，舆情回应的速度固然重要，但不能一味地强调快。在“人人都是记者”的时代，一味强调舆情回应上的快并不一定有效。快并不是舆情回应的目的，《通知》所提的“实效”才是目的。

舆情回应的快速应当建立在科学研判的基础上，需形成系统、循环、科学的舆情管理过程，在《通知》中则体现为要求“建立健全政务舆情的监测、研判、回应机制”。“监测——研判——回应”是一个循环性、系统性过程，是科学性舆情管理的机制，应当在“监测——研判——回应”的循环回应过程中强调速度，对舆情信息加以分析与研判，决定回应的方式方法，并在此过程中尽量减少不同环节所花费的时间，提高循环的速度。

回应过程要循序渐进

舆情回应的刻度，指的是在不同阶段应当如何回应、回应什么，强调有理有节有序地回应。在这一问题上，有专家提出的“4确认5发布”是个可供参考的做法。

如果出现了舆情，首先要做的是表明立场和态度，因而第一次发布就是要表示高度关注。同时，启动调查机制，进行第一次确认——事件的存在性，即核实网络及舆论所反映的问题是否存在。第二次回应就是对事件存在性的回应，即舆论所反映的问题到底是一个基本的事实，还是子虚乌有。接着进行第二次确认——事件的真实性，即舆论所反映的问题虽然是存在的，但所描述的内容是否都是真实的，有无“水分”。如果有，要及时澄清；如果没有，说明舆论反映的问题都是真实的。因此，第三次发布即为对事件真实性的回应，进一步查明的情况如何，相关支撑性数据在这一阶段需要跟进。然后进行第三次确认——事件的逻辑性，即对舆论所反映的情况是如何发生的、怎样发展的、怎么演变的等进行确认，其内在逻辑是什么，亦即对事件发生原因及过程的调查是第三次确认的主要工作。相应地，第四次发布就是对调查结果的发布以及相关主体的处置措施等的发布。最后进行第四次确认——事件的关联性，即对与事件相关的衍生信息的确认。第五次发布也是对衍生信息进行回应的发布。

需要指出的是，“4确认5发布”并不意味着每个事件的发布最多五次，而是强调过程的有序性。当然，并非所有事件的舆情回应都要完全按照“4确认5发布”的步骤，而应基于研判，根据舆情发展以及回应的需要而定，但需做到有始有终，保障公众对核心关切的满足度。

回应内容要有温度

舆情回应不是就事论事、非是即否、“你问我答”式的回复，而应按照《通知》所要求的“围绕舆论关注的焦点、热点和关键问题，实事求是、言之有据、有的放矢，避免自说自话，力求表达准确、亲切、自然”。在回应内容上，需要遵循舆情回应的一般规律。首先，对焦点问题进行梳理，并依据公众关注度对之加以排序，从而确定回应内容的顺序。其次，舆情回应除了说明事实之外，还是与公众交流情感、消除隔阂和建立信任的契机，因而回应内容要有人文关怀和一定的温度。没有温度的回应非但不能平息舆情，还可能刺激公众情绪，恶化舆情走势。

回应主体应该站在当事人的立场上设身处地地感受其情绪产生之源，所做的回应也应当能体现感同身受的共鸣情感，如此方能体现政府部门的人文关怀。

正能量传播要有公信力

从政府公信力建设的角度来看，政务舆情的有效回应本身就是一种正能量传递。除此之外，一些部门或媒体还希望在舆情回应的过程中传播正能量的人物或事件。需要注意的是，正能量的传播也应当讲究公信力。

内容上遵循客观性。正能量传播的人物或事件必须是客观存在的，不能为了传播而臆造出一些所谓的“正能量”。媒体对于今年8月18日海南临高水灾中牺牲的战士欧阳文健的报道就做得较好，通过视频客观呈现了其牺牲前的乐观主义精神。

宣传上体现时代性。对于正能量传播中的情绪渲染，需要紧跟上时代，体现时代特征。逆时代特征的宣传只会产生负面效果。例如，在今年7月初的南方洪灾中，个别媒体为了渲染抗洪战士艰苦奋斗的精神，不适当地放大战士们徒手救灾、干啃馒头等画面，反倒引发了公众对于军队后勤保障是否到位等问题的追问，显然违背了事实和宣传的初衷。

底线上维护公信力。正能量传播是为了提升政府公信力而非损害之，需要在传播细节上树立维护公信力的底线思维。

管理视角

合理划分中央与地方财政事权和支出责任

□井敏

2016年8月16日，国务院发布《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革作出整体部署。由于财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责，支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障，因此合理划分中央与地方财政事权和支出责任，不仅是建立现代财政制度的重要内容，也是政府有效提供基本公共服务的前提和保证。

应遵循的基本原则

受益范围原则。这是划分中央与地方财政事权和支出责任最基本的原则，是根据公共服务直接受益对象所涉及的公共服务任务和职责，支出责任的一种划分方法。即根据谁受益谁承担的原则，将那些直接受益对象的范围覆盖全国，以及体现国家主权、维护统一市场的公共服务事权和支出责任划归中央政府；将直接受益对象范围只涵盖一定区域的公共服务事权和支出责任，划归该区域的地方政府。同时，还要兼顾某些特殊的公共服务，比如有些公共服务虽然受益范围只涵盖一部分人，但因其明显超出地方财力支付能力，对整体社会安全和稳定至关重要，因此也要由中央政府承担，如对特别重大突发事件的应对、对特困地区或受灾地区的专项补助等。

外溢性原则。这是对受益范围原则的一个补充，是根据公共服务结果

是否产生正外部效应以及正外部效应的外溢程度来进行的划分。即正外溢性较小或地方性较突出的公共服务，包括基础设施、警察、消防等，由区域性地方政府承担。相反，正外溢性较大的公共服务，如义务教育、基本医疗和社会保障等事权，则由中央政府承担更大比例的支出责任。

在坚持上述两个主要原则的基础上，在实际的划分中还要参考以下几个辅助性原则。一是行动原则。从公共服务事权的落实角度来看，凡政府公共服务事权的落实在行动上必须统一规划的公共服务，如义务教育的均等化标准和评估，就应该由中央政府承担；若公共服务事权的落实是因地制宜的，如义务教育的组织实施，其承担应属于地方政府。二是技术原则。从提供公共服务所需技术的角度来看，凡公共服务事权范围广、规模大、对技术水平要求较高的项目，如大型水利和核设施的供给，其承担应归属中央政府；一般性而又需要适时进行监督的活动或公共工程，如体育或文化场馆应归属地方政府。三是资本密集度原则。从公共服务所牵涉资金的密集度来看，资本密集度较高的公共服务事权，比如基础研究或新能源开发等，比较适合由中央政府来

提供，而资本密集度较低即劳动密集型的公共服务项目，如就业培训或社区服务等更适合由地方政府来承担。

应坚持的方向

增加中央政府在普惠性基本公共服务方面的事权和支出责任。这不仅体现中央权威的需要，更是在国家范围内实现基本公共服务均等化的一个必要前提。按照这一思路，凡受益范围涵盖全国，旨在保障国家安全、维护全国经济和社会稳定、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的财政事权，比如国防、外交、能源与科技、出入境管理、全国性公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、战略性自然资源的使用和保护，以及一些特殊时期的应急事权等，将继续由中央政府承担；体现国民待遇和基本公民权利，涉及全国统一市场和要素自由流动，具有普惠性、基本性和均等化要求，需要全国统一标准的公共服务，如基本养老保险、基本公共卫生、义务教育等，虽然由中央与地方按比例承担，但应加大中央承担的比重。而这恰恰是我国目前中央与地方财政事权和支出责任的划分中亟待调整的部分。

我国是在“十一五”规划中首次提出基本公共服务均等化概念的，之后各级政府也一直在努力推进这一目标，在实践中也取得了一些成绩，但就全国而言，基本公共服务均等化的进程仍亟待加快，区域之间的差异依然很大。而造成这一现象的主要原因就是多数基本公共服务的财政事权和支出责任是以地方政府为主，而以地方政府为主的一个必然结果，就是地方财力的差异直接导致了基本公共服务供给水平的差异。而要打破这种区域之间的差异，就要将那些需要在全国范围内均等化实施的基本公共服务事权和支出责任上收到中央政府，由中央政府在全国范围内统一制定标准、政策并承担主要支出责任。这也是公共服务总体水平和均等化水平都较高的国家的通行做法。

当然，中央政府承担更多财政事权和支出责任的同时，其财政汲取能力也要相应提高，但目前中央政府的财政汲取能力集中度并不高。1994年实行分税制后，中央政府占全部税收的比例提高到了50%以上，也因此招致了许多抱怨，认为中央政府占有的税收比例过高了，这实际上是一个误区。因为与世界绝大多数国家相比，我国的这一比例不但不高反而是偏低

的。国外尤其是发达国家中央政府占国家全部税收的比重一般都在65%以上，有的甚至超过90%，比如英国、希腊、爱尔兰、荷兰等国。而我国中央税收占全国税收只有50%的情况下依然招致抱怨的主要原因，则是我国中央政府承担的事权和支出比例太低了。数据显示中央与地方财政支出的比值世界平均为65.35，发展中国家平均为85.15，发达国家平均为70.30，而我国2014年的数据为15.85。事实上只有中央政府拥有足够的财力，才能把那些普惠性基本公共服务的财政事权接过去，并均等化地提供给全体国民，以维护全国范围的公平和正义，而这恰恰是一国中央政府应该担负的主要职责。

充分发挥地方优势，赋予地方政府更大的自主治理权力。相对中央政府，地方政府在组织能力、贴近基层以及获取信息等方面都具有明显的优势，地方政府不仅更了解它所管辖区域内居民的需求和偏好，也能以更低廉的成本以及更高的效率来提供公共服务。而且，在一个国家的不同地区，公众也应该对实现全国性标准的具体方式和方法拥有发言权。在我国这样一个地域辽阔、南北东西差异很大的多民族国家

中，就更应该让地方政府基于地方公众的意愿来选择能实现地方公众偏好的基本公共服务供给方式。

因此，在基本公共服务的提供中，凡受益范围不涵盖全国，不涉及国家安全、全国统一市场以及区域协调发展等方面的财政事权，原则上应尽可能由地方政府承担；即便受益范围和影响程度涵盖全国、体现国民福利及公民基本权利的普惠性基本公共服务，也应该基于事权构成要素、实施环节，对事权进行分解细化，将地方更具优势的执行性事权交由地方政府，比如基础教育、基本医疗、基本养老服务等，中央政府应该更多地承担标准和政策制定、监督和评估等环节的事权，具体的执行还是应该交给地方政府，由地方政府基于地方实际和公民需求组织落实；凡受益范围属地方性公共服务、社会管理等直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关，所需信息量大、信息复杂且获取困难的基本公共服务，如社会治安、警察和消防、市政交通、垃圾清运、绿地维护、水电气服务、扶贫攻坚以及农村公路等，基于提高行政效率、降低行政成本的需要，都应优先作为地方的财政事权，其支出所需财力也要相应地转移给地方。这也是上世纪80年代以来世界范围内普遍加大向地方分权的主要原因。

管理法则