■ 学术锋论

四化管理文化引领交通开新局

□ 贾学英

◆交通四化管理是一项复杂的系统工程，其各要素之间各自独立，又相互联系，是一个统一的整体，其中，标准化是依据，是四化管理的基础；规范化是方式，体现了管理中的程序流程；集约化是手段，体现了管理中的统一高效；人本化是核心，是管理的目的和最高境界。

文化是民族的血脉与灵魂。文化建设是促进经济发展、社会和谐的重要因素。党的十七届六中全会专题研究文化改革发展问题并作出决定，标志着我国文化改革发展进入了一个新的阶段。自2008年开始，山东省交通运输厅在全省交通运输行业大力推行交通标准化、规范化、集约化和人本化管理(简称交通四化管理)，培育交通四化管理文化，有力地促进了全省交通运输事业又好又快发展。

先进科学的管理理念

改革开放以来，山东交通运输事业取得了令人瞩目的成就，高速公路从无到有发展到4285公里，年吞吐量超双亿吨的海港达到3个，营运性汽车近百万辆。随着交通运输基础设施网络规模不断增加，管理问题日益凸显。从2008年开始，一场工作理念的深刻变革和工作指导的重大转变在全省交通运输行业全面展开。省交通运输厅把握行业发展阶段性特征，作出了在全行业大力实施以标准化、规范化、集约化、人本化为主要内容的四化管理的战略决策，赋予交通运输全新的文化理念，提升行业发展质量与水平。

标准化管理。标准化管理是指在交通管理实践中，通过制订和实施标准，达到统一、规范，以获得最佳管理秩序和管理效益的过程。实施中，管理标准化主要包括年度工作目标、工作标准和考核标准，以及以人为本的服务标准。

规范化管理。规范化管理是指根据本系统、本单位、本部门的实际工作需要，按照“职责清晰化、业务程序化、形象统一化”的要求，科学合理地制订本系统、本单位、本部门的外观展示、基本制度以及各类管理事务的作业流程，以形成统一、规范和相对稳定的管理体系。

集约化管理。集约化管理是指以和谐、集中、高效为价值取向，通过科学有效的管理手段，优化要素和资源配置，以单位的人力、物力、财力投入，获取最大的管理效益。

人本化管理。人本化管理是指坚持以人为本理念为前提，以管理的主体和客体为对象，以满足人的正当需求为中心，积极促进管理目标人本化、管理过程和服务方式人性化，从而最大限度地激发干部职工积极进取的主观潜能、提高公众满意度和交通公信力的管理方式。

交通四化管理是一项复杂的系统工程，其各要素之间各自独立，又相互联系，是一个统一的整体，其中，标准化是依据，是四化管理的基础；规范化是方式，体现了管理中的程序流程；集约化是手段，体现了管理中的统一高效；人本化是核心，是管理的目的和最高境界。

创新高效的管理品牌

实施四化管理以来，交通各级各单位按照统一部署，扎实认真地开展工作，使四化管理理念入脑入心，逐步成为广大干部职工的自觉行为。“建设是发展，管理是更高层次的发展”，“管理也是生产力，而且是更高水平的生产力”，“交通运输的现代化，不仅是基础设施的现代化，更是管理与服务的现代化”等成为全行业共同遵循的理念。

全系统以制度建设为突破口，针对管理中的薄弱环节和重点难点问题，深入调查研究，认真排查梳理，集中时间、集中人员、集中智慧，全面开展标准规范的制定和修订工作，一批交通法规规章先后颁布实施，涵盖交通各领域的管理制度标准不断健全，工作流程和办事程序进一步完善，初步形成了比较系统的四化管理标准规范体系。其中，16项标准由省质量技术监督局作为省地方标准发布。

各级各单位既重视理论层面的研究，更注重成果的应用和转化，推动四化管理与交通运输实际管理有机结合，一些长期制约交通发展的热点难点问题逐步得到解决，有效提升了基础设施建设养护水平、运输组织管理效率、行政管理效能、交通运输应急保障能力和公共服务能力。2011年12月20日，在北京召开的全国精神文明建设工作表彰大会上，山东省交通运输厅(机关)荣获全国文明单位。

与时俱进的交通文化

山东交通的文化理念经历了一个历史的发展过程。二十世纪九十年代以来，以修建高速公路为代表的大规模基础设施建设突飞猛进，形成在全国颇有影响的交通“建设”文化。山东交通在走过了量的快速扩张之后，“建设”的边际效应日益显现，必然要求由重建设向建设、管理、服务并重转变，发展“管理”文化成为历史的必然，交通四化管理应运而生。四化管理是在传统管理的基础上，把现代管理理念与山东交通实际相结合形成的一种新型管理模式，是交通管理理念的一次发展、升华，与当前加强社会管理、加强文化建设一脉相承。以四化管理文化提升交通发展质量与水平，是山东交通科学发展的重大战略选择。

学习贯彻落实党的十七届六中全会精神，就是要自觉地把繁荣发展交通行业文化作为推进交通运输现代化的重要内容，把实施交通四化管理作为山东交通文化建设的重要载体和抓手，积极培育四化管理文化，充分发挥四化管理的导向、激励、约束、凝聚作用，使四化管理成为交通人的思维方法和工作方法，成为全行业共同的行业规范和思想境界。

实施四化管理，要结合践行社会主义核心价值体系，大力弘扬我省交通在长期历史发展中形成的优良传统和行业精神，秉承“要想富、先修路”，“路通到哪里，文明就延伸到哪里”等价值理念，发挥以“振超效率”、“发明精神”、“运输铁军”为代表的交通品牌作用，增强行业凝聚力和职工认同感，使四化管理文化成为引领干部职工团结奋斗的纽带。

实施四化管理，要紧扣群众的最迫切要求，紧盯交通发展的最突出问题，紧抓交通管理的最薄弱环节，重在解决实际问题。切实抓好硬件设施规范，促使全省交通运输行业的服务设施统一规范，展示交通统一的良好形象。

四化管理工作实施几年来，全系统广大干部职工将四化管理作为推进交通工作指导转变的重要内容和抓手，精心组织，扎实工作，不断强化工作措施，管理和服务能力有效提升。实践证明，四化管理符合科学发展观要求，符合现代交通运输业发展规律，符合人民群众对交通运输的新期待。目前，四化管理工作正在更深层次、更高水平上向前推进。到“十二五”末，我省交通运输系统将全面形成标准体系完善、管理行为规范、管理流程优化、管理手段先进，符合经济文化强省战略发展需要的四化管理体系，实现交通运输行业高效管理、优质服务。

(作者系山东省交通运输厅党组书记、厅长)

你不可能充满预见地将生命的片断串联起来，只有在回顾的时候才会发现这些点点滴滴的联系。所以你必须坚信你的经历会在未来的某一天连在一起。——史蒂夫·乔布斯 卢 鹏/画

西门子“冰箱门”

□ 卢 伟

自打有公司那天起，世界各国的公司起起落落数以千万计，但能载入人类史册的寥寥无几，载入史册并一直成功运营到今天的更是凤毛麟角，堪称活化石。西门子就是活化石其中的一个。

这家成立于1847年的公司，是人类第二次工业革命的主角之一，世界上第一台发电机、电动机、电梯、电车都是出自它家，时至今日，西门子仍是欧洲最大的电器和电子设备集团，长期雄踞世界五百强前五十。从家用电器、动车组到核能发电，这家近两百岁的公司仍然在影响着亿万人的生活。

西门子跟中国渊源也颇深，很多人以为西门子是在改革开放以后才进入中国的，实际上，早在洋务运动那会儿，西门子就向中国卖过电报机，大清国的有线电报网，就是它帮着建的。

不过，有句俗话叫“千年道行一朝丧”，西门子最近在中国碰上了一个“冰箱门”，结结实实地跌了个跟头。9月份开始，老罗英语培训创始人，有着百万粉丝的网络文化名人罗永浩开始连续发微博反映西门子冰箱门关不严，从文字、图片到视频、音频，在老罗的带领下，网友纷纷在网上“晒”自家关不严的西门子冰箱，此事经过传统媒体的报道影响迅速扩大，兴起了一场针对西门子的集体维权。

而西门子这边，先是找老罗单独协商，未果后发声明称冰箱质量没有问题，可以上门维护但要收费，后又宣布免费上门维护，但仍不承认冰箱质量有问题。得不到满意答复的老罗也不甘示弱，连续两次上演了砸冰箱的“行为艺术”，西门子的最终答复是中国区总裁出面道歉并表示免费上门安装闭门器，但仍坚称冰箱质量没有问题。

这一场“闹腾”甚至是有些“闹剧”成分的维权至今仍没有完结。也许西门子冰箱的质量真的没有问题，毕竟是一家百年老店而且经过了出厂检验，何况还有家电研究所的高级工程师背书。

但上帝们可不买账，消费者对西门子死不认错非常不满，“这么多冰箱门关不上，你认个错咋了”。西门子也觉得委屈，“我没错凭什么要认错”。双方各执一词，但明显是西门子损失更大，今年十一黄金周之后，西门子冰箱的市场占有率与去年同期相比，出现明显下滑，最多时周销量占有率下滑了3个多百分点。

姑且不论罗永浩们维权的动机和方式，单就西门子一方的反应来看，可以称得上是应对危机公关的一个典型的失败样本，以至于德国媒体称西门子在中国遭遇了一场“形象灾难”。西门子态度傲慢，拖拖拉拉，推诿掩盖的处理方式，引来了舆论铺天盖地的指责，也使自己的产品和品牌形象陷入到了一场信任危机中，极大地损害了这家百年企业在中国积累下来的声誉。拒不道歉，装傻充愣、私下解决、找公关公司的老套路，遇到了“人人都是麦克风”的自媒体时代和一根筋的网络名人，那些老招数统统失了效。

如果把企业比作一个人，那么类似的危机事件就是一场“急性病症”，往往具有事前毫无征兆、事中发展迅速、舆论高度关注的特点，一旦处理不好，很可能会带来极其负面的后果，甚至威胁到企业的生存。

在企业发展史上，危机公关失败导致公司市场份额暴跌甚至倒闭的例子不胜枚举，秦池、三株都是前车之鉴。企业如何应对才能渡过这种危机，比较受到业内认可的是5S原则——承担责任、真诚沟通、速度第一、系统运行、权威证实。

以这几条原则来衡量，西门子公司在处理“冰箱门”事件中基本上都没有踩到点子上，在这种事上企业一定要放下傲慢的态度和姿态，坦率地承担责任和真诚地跟用户进行沟通，方能获得用户们的理解。

毕竟，如今的中国早已经不是对克虏伯大炮和铁甲舰只能顶礼膜拜的大清朝了，西门子中国同行们造的家电一点也不比西门子的差，要是能学一点海尔砸掉自家质量不合格冰箱的气魄与决心，西门子也不会沦落到被别人在大街上砸。

(作者系本报评论员)

让信访成为公共政策之源

□ 王庆德

信访是人民群众基于对党和国家权威认同的基础上，在现行体制框架内解决人民内部矛盾纠纷的制度设计，表现出来的是一种个体利益诉求，属于私人性事务。但是，如果回顾信访历史，就会发现，每一次大规模集中的信访潮涌动，其背后实际上都与当时的公共政策密切关联，从某种程度上来说，信访其实是对前几年公共政策的反思与修正。

信访历史回顾

改革开放前，信访几乎是惟一的解决社会矛盾、纠正社会政策的选择。此时的信访往往与不间断的社会运动联系在一起，每次社会运动冲击之后，反映运动中存在的问题或要求落实政策的信访就会开始增多，形成调整政策、落实政策的信访潮。最为突出的是在文革结束后，人民来信、来访数量之多，重复信访和越级上访特别是进京上访之多，国家投入处理上访问题人数之多，解决问题之多，都是史无前例的。这时信访的主要功能就是进行拨乱反正工作，集中、高效地解决大批历史遗留问题，平反冤假错案。

信访作为一种非常规的化解矛盾的方式，正是在国家领导人空前重视、全党全国动员的情况下成了人民突击解决问题的利器。可以说，落实政策，就是那个年代信访的同义词。

改革开放之后，随着社会运动的减少以及全能政府向有限政府的转向，在1982年《党政机关信访工作暂行条例》后，信访制度逐渐走向常规化。作为中国法治建设的补充，信访更多地着眼于民众纯粹的私人事务纠纷。

但是上世纪九十年代中后期以来，信访量突然又出现剧增，全国的信访量累积从1995年的479万(人)次激增至2005年的1265.6万(人)次。

同时，信访问题越来越集中到以下几大类问题上：工业化发展带来的农村土地征收征用问题；国有企业抓大放小、减员增效政策带来的下岗工人问题；城市棚户区改造带来的房屋拆迁问题；农村社区化大发展带来的农民被迫上楼问题；双重标准下的养老保险制度带来的企业退休人员歧视性问题等等。

这一系列政策问题已经超出了人民群众的个人能力范围，也为当时的尚嫌孱弱的法律制度框架所不容。于是，在几十年形成的惯性思维下，民众再次将这些政策问题抛向信访，希望直接跨过科层制的阻碍，直接与政府建立联系，进行对话。

信访是个公事

信访，看似公民的私事，实则国家的公事。它超越私人性事务范畴，反映的是国家和地方公共政策决策失误，是对当前社会公平正义制度缺失的一种纠偏和补充，属于一种公共性事务，呈现出公共性特征。国家已经充分认识到信访是公共政策问题而非个人问题，在2011年11月17日召开的信访工作专题会议强调，党中央、国务院历来高度重视群众来信来访，要求各地在依法按政策解决个体诉求的同时，要更加注重从政策层面预防和化解信访中反映出来的普遍性、倾向性问题。

既然信访是个公共问题，那么信访到底该访谁？

按照我国宪法第二十七条规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”

显而易见，信访对象应该包括各级党委政府在内的一切国家机关。但若将抽象的国家机关具体化，进一步细分，就会发现，如果信访仅停留在私人性事件上，它就是个政策执行问题，是个纯技术性问题，属于事务官的事儿；而当信访如潮，成为公共事务时，也就意味着它是个政治决策问题，属于政务官的事儿。所以本质而言，信访所访的应是一级党委和政府的领导成员，特别是一把手，而不是普通的办事人员，是决策者而不是执行者，是负责运筹谋划的政务官，而不是负责政策执行的事务官。

长期以来，我们把信访问题错误地判断仅仅是个行政问题，认为之所以出现信访问题，关键是在政策执行中出了问题，是基层政府因不作为、不公正等行为使上访群众觉得利益受到了侵害问题。因此，处理信访问题就成为事务官——也就是一般行政机构办事人员的主要职责。

但是，事务官的权力在于执法，在于把政策和法规执行下去，他们无法干预决策，更不能改变决策，他们无法取消土地征用命令，更不能擅自提高企业人员养老金。于是在面对着这些无法撼动的公共政策时，事务官唯一的办法，就是首先发展出一套刚性制度保护自己，使自己的行为处于一种安全状态。正如卡尔·曼海姆所言，事务官思维的基本倾向就是把一切政策问题变为行政问题。对于信访这样一种超常规的问题，事务官的处理方式就是导入其习惯的、日常的轨道。于是，创新信访制度在一些地方就变成了要建标准化信访大厅、标准化流程作业、配备高素质谈判人员，而信访处理无非就是敷衍、推拖、拦截群众来访，以及行政部门之间的踢皮球，直至最后踢给按“属地管理”的最基层部门。这样一种消极的信访解决方式，使得基层上访量非但没有随着信访治理力度的增加而减少，反而陷入“越治理越多”的怪圈，故意缠访、重复上访的案例数量不断上升。而不断的越级上访、反复上访显示出来的是人民群众对于信访处理常规化、技术化的不满和无奈。

变信访为接访

纠正这种信访乱象的关键，就是把信访变为接访，把信访问题交给主要领导干部处理，交给政务官处理，这是当前解决信访问题不二选择，也是2011年12月6日在浙江宁波召开的全国领导干部接待群众来访工作经验交流现场会的主调。

在这次会上，周永康指出，以深入开展领导干部大接访活动为载体，组织各级领导干部敞开大门接待来访群众，是明年信访工作的总体要求，各级领导干部要抓住“事要解决”这个关键，不仅要自己动手办、交付相关方面办，还要加强督导检查，使群众反映的合理诉求真正得到妥善解决。

这点出了当前我国信访问题的要害。对于政务官而言，信访本质上是一种制度化的民意整合，是执政决策的前提。作为一种倒逼机制，促使各级主要领导以此来修复政策中的偏差与缺陷。从某种程度上来说，对于各地而言，今年的信访问题恰恰就是明年地方政府工作报告要列入计划需要解决的问题。所以，直面信访，主动接访，是一种积极政治行为，是一种作为政务官的领导干部政治自觉的表现。

而且，从权责一致的角度来看，真正能为信访负责的是政务官而非事务官。投身于政治中的政务官，追求的是处理公共事务的快乐，以及赢得的荣誉和职责感。视责任如生命，是政务官的基本特征。古人尝言，从政者要有“百姓有过，在予一人”的胸襟。顾炎武认为，政务官应有所担当，“凡百姓之不有康食，不虞天性，不迪率典，皆我一人之责”。马克斯·韦伯也从责任伦理角度对于从政者做了区分，其中事务官是靠政治而生存的人，他们力求将政治作为固定收入来源，是将政治作为职业，靠它吃饭，他们的职责是忠实地执行上峰命令；而只有政务官才会视政治为一种天职，为政治而生存，以人民利益为重，并为服务于一项事业而使生命具有意义。由此而言，信访作为一种送上门来的群众工作，作为最大的群众利益诉求，能够担当此责者只能是政务官。

美国社会学家丹尼尔·贝尔曾言，判断一个社会能否解决它所面临的问题的依据是：它的领导层的质量和人民的素质。

作为中国目前主要的社会问题之一，信访问题的解决不在于有豪华的信访大厅、标准化的信访制度，而在于有负责任的政务官。信访本质上是克服科层制的等级壁垒，在民众与政务官之间建立某种直接的联系，是非常规的解决纠纷、化解冤情的手段。

这就要求各级党委和政府的大门向群众敞开，呼唤负责任的政务官的出现，以“责任到此，不能再推”的胸怀，直面送上门的群众工作，把信访作为决策之源，不回避人民群众，进行面对面的政治沟通，修正政府的公共政策，真正造福于民众。国家之所以大力提倡各级领导干部接访，变信访为下访，其意也正在于此吧。

(作者系山东省委党校副教授)