



负杰：科学有效的考评指标体系是干部政绩考核的生命线

作者：负杰

文章来源：《国家治理》2020年第44期

时间：2020-12-28

摘要：政绩考核是检验干部的“试金石”，但在当前政绩考核工作中存在考核制度不健全、考核重点不突出、考核结果不受重视等问题。为此，应当重视政绩考核的基本制度建设，整合政绩考核评价主体，强化政绩考核结果运用，构建科学有效管用的政绩考核体系，进而激活党政干部在推动高质量发展、建设社会主义现代化国家进程中的干事创业的积极性、主动性、创造性。

关键词：政绩考核 高质量发展 科学有效 制度建设

【中图分类号】D630 【文献标识码】A

改革开放四十多年来，随着经济的快速发展和综合国力的显著增强，中国特色社会主义进入了新时代，经济社会发展环境也发生了深刻变化，我国社会主要矛盾由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。社会主要矛盾的转化，对深化行政管理体制改革、加快高质量发展、推进国家治理现代化提出了新的更高要求。目前，我国正处于全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴中国梦的关键时期。如何紧密围绕社会主要矛盾的转化，有效促进平衡、充分的经济社会发展和衡量治理绩效，建立科学有效、推动高质量发展的政绩考核体系，是新时代面临的具有战略意义的重大任务。

改进和完善政绩考核的迫切性

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化战略目标，以及党的十九大作出我国社会主要矛盾的转化重大判断，为进一步改进和完善干部政绩考核体系提供了强大的推动力。改革开放以来，各地区各部门都在积极推进政绩考核体系的实践探索，并取得多方面明显进展，特别是对政绩考核工作的重视程度普遍提升，已初步形成一套较为成型的考核制度和考核方式，建立了具有一定针对性的考核评价指标体系，在经济社会发展和党政部门管理中发挥了重要作用。但总体来看，当前各地区各部门政绩考核体系仍然面临一些突出问题，如考核评价的制度化、规范化程度不高，政绩考评指标体系的科学性、有效性不足，还不能完全适应高质量发展的时代要求等。

具体而言，虽然各级党政部门建立了各种考核机制，但考核工作往往政出多门，考核制度不健全，本位主义严重，重复考核、多头考核屡见不鲜。同时，考核评价的方法和指标体系设计不够科学，点散、面宽、指标多，考核重点不突出，重显性政绩轻隐性政绩、重短期效果轻长远效果，部分考核内容脱离基层工作实际，推动高质量发展的目标要求难以落实。另外，对绩效考核结果不够重视，缺乏必要的运用，使政绩考核工作流于形式，难以对干部产生应有的激励监督作用，上“热”下“冷”现象较为普遍。当前我国改革已进入攻坚期和深水区，各领域繁重的发展任务和严控编制的机构改革要求，使地方和基层政府人少事多的矛盾越来越突出。在缺乏科学有效的考核评价机制下，上级组织布置任务往往随意性强，不考虑地方和基层的实际情况，存在一定官僚主义倾向；而下级单位和基层干部在各种问责高压态势下，为完成各项任务不得不搞形式主义。一些责任心强、勤奋努力的干部，工作成绩不能通过客观准确的评价得到客观真实的反映和体现，在一定程度上挫伤了其工作积极性。这些问题在一些地区和部门具有一定的普遍性。因此，建立推动高质量发展的政绩考核体系和科学有效的评价机制，进一步改进和完善政绩考核的内容和方式，在当前阶段具有相当的必要性和迫切性。

建设推动高质量发展政绩考核体系的重点环节

政绩考核体系建设涉及国家治理体系和管理制度的多个领域，需要全面推进、系统优化。但是，从当前在制度层面面临的突出问题看，以下方面是建设推动高质量发展的政绩考核体系的重点环节。

重视政绩考核的基本制度建设，提高规范化水平

制度化建设是考核评价机制建设的一项基础性工作，不仅关系到政绩考核的权威性和规范化，而且关系到经济社会发展质量和干部作风转变的实践成效。目前，由于缺乏政绩考核评价的专门性法律和完善的评估制度体系，考核评价工作的制度化建设水平远不能满足实践发展的需要，这导致考核评价的客观性、规范性、独立性不强，考核评价职责和目的不明确，完善的组织机构和机制建设难以落实，考评工作的主观性、随意性较为突出，考核结果缺乏制度化运用等一系列不良后果，严重制约着考核评价工作的规范发展。

政绩考核是一种政治性、政策性和技术性都较强的管理活动，影响因素众多，既关系党和国家的形象和声誉，也关系各级干部的工作方式和工作作风，更关系经济社会的高质量发展和政策目标人群的切身利益，因此必须保证考核评价工作具有充分的权威性和严肃性。在实践中，应该重视加强制度化建设，通过国家法律和行政法规的形式，规范政绩考核主客体的权力与责任，确保考核评价信息真实有效，使政绩考核评价落到实处。有鉴于此，应从政绩考核评价的制度化短板出发，尽快出台相关法律法规，使考核评价能在一套明确的制度规则下运行，尽可能减少不必要的人为因素干扰，切实提高考核工作的制度化、规范化水平。

整合政绩考核评价主体，加强系统集成和协同高效

政绩考核工作不是种类和数量越多越好，而应注重在全面、系统、准确基础上的科学有效。目前多头考核、名目繁多、频率过高、重复考核、基层“迎考”负担重等问题，是一些地方考核评价工作中普遍存在的问题，也是形式主义官僚主义在基层的突出表现。在实践中，县乡基层往往要面对中央、省、市各级各类考核，以及不同部门的专项业务考核，每项考核都要报送繁多的材料和数据，往往使基层疲于应付。在中央大力整治形式主义官僚主义的态势下，一些考核项目得以精简，但更多考核以“非考核”的检查形式存在，或以不发文件的口头形式存在，基层负担并未真正减轻，对考核工作的抱怨和抵触情绪仍旧存在。

客观而言，许多考核评价工作是必要的，是推进基层工作开展的重要方式。问题在于许多考核政出多门，重复考核、频率过高、成效不明显。因此，应该真正从地方实际出发，按照“考少、考精、考重点”的原则，建立导向正确、措施科学、考准考实、简便管用的考核评价体系，着力破解多头考核、重复考核、繁琐考核、无用考核等问题，切实减轻基层单位“迎评”“迎考”负担。在实践中，进一步明确和整合考核评价的各类主体，按照集中统一原则，由一个或少量机构承担考核评价职责，将各类各级考核纳入到统一的综合考核体系中，建立起科学有效管用的长效机制，从源头上杜绝多头考核和重复考核。同时，也应注意避免为减轻考核负担而大幅精简考核指标和考核任务的不良倾向，保证政绩考核的科学性和有效性。

强化政绩考核结果运用，充分发挥指挥棒作用

考核评价工作是选拔激励干部的重要基础，是监督管理干部的必要手段。如果政绩考核结果没有被运用到干部激励和责任追究上，即使考核评价机制设计得再科学有效，也会失去其存在的现实意义。目前，一些地方和部门在考核评价过程中普遍存在对考核结果运用不充分不及时的问题，致使考核预期目标与实际效果脱节，失去了考核评价的严肃性和权威性。因此，必须进一步明确考核评价结果的责任主体，重视加强考核结果运用，使执纪问责有依据、有支撑，以科学的考核评价为基础，建立有效的干部激励机制，激发干部担当作为和创业干事的内在动力。

首先，要做到及时反馈考核结果。在明确组织绩效和个人工作绩效的责任基础上，通过个别谈话、工作通报、会议讲评等方式，实事求是地向领导班子和各级干部反馈绩效考评结果，肯定成绩、指出不足，传导压力、激发动力。其次，要做到干部考核结果与干部选拔任用相结合。将平时考核、年度考核、专项考核、任期考核的考核结果有效贯通，作为干部选拔任用的重要参考，充分激发和调动干部工作积极性。最后，要做到干部考核结果与激励机制相结合。建立健全考核结果奖惩制度，坚持物质激励与精神激励相结合，坚持正向激励与强化问责相统一，从而有效鼓励先进、鞭策落后，激励干部担当作为。

科学有效的考评指标体系是干部政绩考核的关键

科学有效的考评指标是政绩考核体系的核心和关键，是保证干部政绩考核精准、科学的生命线。进入新世纪以来，干部政绩考评实践研究逐步丰富和深化，指标体系建设也在不断推进。但是，评估模式和基本技术路线的不成熟，已成为制约地方政府绩效评估实践发展的主要因素。这主要表现为政府的自我评估色彩过强、评估的客观性、开放性较弱，缺乏具有解释力的绩效考核指标体系设计；指标设置不科学、不系统，往往将综合绩效、部门绩效、人员绩效和政策绩效混同，指标体系的形成多为工作指标的抽取和排列组合，随意性、变动性和差异性较大，缺乏科学系统的专业理论支撑；同时，政府绩效结构设计刚性特征明显，绩效改进余地和评估激励作用受限；等等。因此，加强政绩考评指标体系研究，构建科学、有效、规范的考评基本技术路线就显得极为必要，也是今后干部政绩考核需进一步完善的重要方向。

绩效考核信息化建设是开展政府绩效考核评估的关键环节。为了提升考核的科学性和精准性，要更加重视大数据等新技术手段在干部政绩考核体系建设中的应用。大数据时代的来临，为重塑政绩考核模式提供了难得的机遇。一方面，绩效评估质量将会更高。在大数据时代，拥有数据的规模、活性及解释运用能力将成为政绩考核评估能力的重要组成部分，对数据的占有和控制将有助于创新政绩考核的模式，并成为提升政府绩效评估质量的关键因素。通过数据痕迹和聚类分析，政府绩效评估的结果将更加准确、更为精细。另一方面，绩效评估效率将会更高。大数据以处理海量数据、非结构数据和即时数据见长，可以短时高速处理百万

维度以上的数据并使数据动态可视化展现，大大提高政府绩效评估的效率和时效性，从而改善传统政府绩效评估存在的数据滞后和评估效率不高的问题。这就使得政府绩效考核评估更加全面、客观，同时降低了对传统政府绩效数据的依赖，大大增强了评估的独立性，对重塑干部政绩考核的模式，具有划时代的意义。

总体而言，构建科学有效的考核评估技术和方法，重视发挥专业化第三方评估组织作用，逐步引入大数据等新技术手段，全面加强干部政绩考核的制度化、专业化和规范化建设，将是未来发展的必然趋势，也是提升干部政绩考核体系科学性和有效性、推动经济社会高质量发展的必由之路。

作者：中国社会科学院政治学研究所研究员、行政管理研究室主任

相关链接



[中国政府网](#)

[中国社会科学院马研究院](#)

[中国台湾网](#)

[政治发展与政府管理](#)

[中国社会科学网](#)

[人民网理论频道](#)

版权所有：中国社会科学院 政治学研究所

地址：北京市东城区建国内大街5号12层 邮编：100732