

江苏省高校哲学社会科学基金项目成果

领导干部政绩评价 的 理论与实践

本书提出政绩评价的量化理论、效益理论、比较理论；

明确区分官员的政绩评价与政府的绩效评估；

提出用“一条主线、两根辅线、四个维度”来建立全新的领导干部政绩评价指标体系和内容体系。

庄国波/著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国政治学理论方法应用案例研究

领导干部政绩评价 的 理论与实践

王德胜 著



中国社会科学出版社

CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

江苏省高校哲学社会科学基金 立项成果
江苏省高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养计划

领导干部政绩评价的理论与实践

庄国波 著

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目(CIP)数据

领导干部政绩评价的理论与实践/庄国波著. —北京:中国经济出版社, 2007. 5

ISBN 978-7-5017-8053-2

I. 领… II. 庄… III. 行政管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 052258 号

出版发行: 中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 张路中 高桂芳(电话: 010-68319286)

责任印制: 常毅

封面设计: 北京华子图文设计公司

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京金华印刷有限公司

开 本: A5

印张: 9.125 字数: 207 千字

版 次: 2007 年 5 月第 1 版

印次: 2007 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 0001~6000 册

书 号: ISBN 978-7-5017-8053-2/F·7053

定价: 23.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282



作者简介

庄国波，1964年出生于江苏滨海县，获北京大学政府管理学院管理学硕士。现为全国政策科学研究会副秘书长，南京人口管理干部学院副教授，南京航空航天大学行政管理专业硕士生导师，主要从事领导干部政绩评价、公共政策等领域的研究与教学工作，是江苏省高校“青蓝工程”青年骨干教师培养对象。

近年来，在《中国行政管理》、《理论探讨》、《新视野》、《求实》等刊物上发表“领导干部政绩考核的‘四维度’分析”、“政绩成本意识的缺失及负效应”、“干部政绩考核评价的比较理论”、“干部政绩量化评价的理论探讨”、“政绩变‘政债’的原因及对策分析”、“政策执行难的原因及对策分析”、“论公共管理中的利益平衡：公共政策角度分析”等二十余篇学术论文。曾主持过全国统计科学研究项目“管理效益模型及评价系统设计”，并通过鉴定；现正在主持江苏省高校哲学社会科学基金项目“政府官员政绩评价的理论及技术研究”的研究工作。

责任编辑：张路中 高桂芳

封面设计： 华子图文平面设计
huazi103@vip.sina.com

内容简介

本书通过全面系统地研究我国领导干部政绩评价的历史、现状、方法和体系,提出对领导干部政绩评价的量化理论、效益理论、比较理论等基本理论问题和分析框架,对领导干部政绩评价和政府绩效评估作了明确的区分,并提出用“一条主线、两根辅线、四个维度”来建立全新的领导干部政绩评价指标体系和内容体系。

本书供从事组织干部人事工作的同志阅读和参考,也可作为各级党校、行政学院的培训教材,以及普通高等院校行政管理、人力资源管理专业的教材和教学参考书。

序 言

领导干部的政绩评价不仅是重要的理论问题,更是备受社会特别关注的现实问题。很多研究者认为,考核官员政绩是一个世界性的难题。党的十六届四中全会以后,随着科学发展观和正确政绩观的深入人心,制定体现科学发展观要求的干部考核评价体系已经成为各方面的共识,并得到党和政府高层的重视和支持。

从理论上讲,建立科学、规范的领导干部政绩评价理论框架和标准体系,准确评价领导干部的政绩,符合科学发展观的要求,是方兴未艾的公共管理理论的重大贡献;从实践上讲,正确开展对拥有公共权力的各级领导干部的政绩评价,其影响是巨大而深远的。由谁来评价官员的政绩,用什么标准、什么方法进行评价,直接影响到领导干部的政绩观和创造政绩的行为。

本书是庄国波同志承担的江苏省高校哲学社会科学基金项目资助课题“政府官员政绩评价的理论及技术研究”的成果。通过全面系统地研究我国领导干部政绩评价的历史与现状,作者提出了“一条主线、两根辅线、四个维度”的全新领导干部政绩评价的理论模式,并对干部政绩考核中的实践问题进行了深入的剖析和研究。

本书的创新之处在于:提出了政绩效益理论、政绩量化理论、政绩比较理论等基本理论,按照可量化、易比较、计成本、讲效益的基本要求,提出了完整的针对领导干部政绩评价的新

思路。

作者认为干部政绩量化评价有三个关键问题：第一，在横向上，考核对象在任期内所取得政绩与同期其他岗位领导干部比较是大还是小？在纵向上，与同一岗位前任领导比较是大还是小？第二，考核对象在任期内取得政绩的质量如何？各种资源消耗了多少？对地方经济和社会长远发展、人民群众根本利益的影响是正面效应大还是负面效应大？第三，考虑各种客观条件的影响，看看领导干部个人的努力程度和实实在在的政绩到底有多大？为了解决上述问题，作者从理论上提出“比较政绩系数”、“政绩效益”、“政绩校正因子”的概念和计算方法，有助于解决在干部政绩量化考核评价中存在的不足。

在政绩效益理论中，作者进行了“领导效益”和“政绩效益”的区别，提出了领导效益的微观模型和政绩效益的宏观模型，及其计算方法的基本思路。

作者在书中提出，对领导干部政绩评价内容体系和指标体系的设计可以由“一条主线、两根辅线、四个维度”来表达。作者认为，“一条主线”就是以领导干部的岗位职责和工作目标为“主线”，这是反映领导干部为什么创造政绩的本质问题，以及在什么范围内创造政绩的界限问题。将领导干部任期内的工作目标作为政绩评价内容的主线，抓住了评价工作的实质，有利于社会长远利益和人民群众根本利益的实现，可以防止领导干部特别是主要领导干部在创造政绩的过程中造成的决策失误，提高决策的科学化水平。“两根辅线”，是按照领导干部的岗位职责和工作目标，考核领导干部是否将该做的事做好，不该做的事不做；将该“大”的指标“大”起来，将该“小”的指标“小”下去。这“两根辅线”不仅可以作为考核评价领导干部政绩的内容，还可以作为规范、制约、监督领导干部行为的依据，保证被评价的领导干部在创造政绩的过程中不“越轨”，少“失误”。“四个维度”，

就是从领导干部自身的努力程度、群众的满意程度、目标的可行程度、政绩的可信程度等四个方面来设计领导干部政绩评价的内容。它不仅可以用来检验领导干部的诚信程度和能力强度,而且可以用来检验和衡量领导干部创造政绩的质量及其自身的综合素质。

在欣喜地看到本书具备上述优点和特色之外,也看到了一些不足,比如,在考核评价成果的运用上讨论不足。衷心希望作者再接再厉,沿着领导干部政绩评价这一非常有价值的研究领域坚定地走下去,期待着看到他在这一领域中不断研究出新成果。

陈庆云

2006年12月于北京大学政府管理学院

目 录

序 言	(1)
第一章 政绩评价概述	(1)
第一节 政绩、政绩观与政绩评价	(2)
第二节 政绩评价的作用	(18)
第三节 政绩评价体系	(21)
第四节 政府绩效评估与领导干部政绩评价的 区别与联系	(27)
第二章 我国干部政绩考核评价的实践 与模式	(31)
第一节 我国干部考核评价的历史	(32)
第二节 我国干部政绩评价导向	(41)
第三节 我国干部政绩评价存在的不足	(64)
第三章 发达国家官员政绩评价的方法	(75)
第一节 欧盟的做法	(76)
第二节 美国的做法	(82)
第三节 发达国家官员政绩评价的启示	(85)
第四章 政绩评价的理论	(89)
第一节 政绩评价理论的基本思路	(90)

第二节	政绩量化理论	(93)
第三节	政绩比较理论	(98)
第四节	政绩成本理论	(104)
第五节	政绩效益理论	(112)
第五章	政绩考核评价的指标设计	(125)
第一节	政绩考核评价指标的分类	(126)
第二节	政绩考核评价指标设计的原则	(130)
第三节	领导干部政绩考核评价指标体系设计的 基本思路	(138)
第四节	指标体系的构建	(141)
第六章	评价指标的研究与实践	(149)
第一节	政绩评价指标研究情况	(150)
第二节	各地干部考核的实践	(160)
第三节	中组部的做法	(171)
第四节	国家人事部政府绩效评价指标体系	(178)
第七章	政绩评价的内容与主体	(187)
第一节	政绩评价的内容	(188)
第二节	政绩评价的主体	(195)
第三节	社会评价机构对领导干部政绩的 评价示例	(206)
第八章	政绩评价指标的量化与综合方法	(215)
第一节	政绩评价定性指标的量化方法	(216)

第二节	评价指标权重的确定	(221)
第三节	评价指标的综合	(224)
第九章	政绩评价实施与结果	(229)
第一节	我国干部政绩评价操作方法的创新	(230)
第二节	政绩评价时要注意的几个关系	(239)
第三节	创造政绩过程中庸俗化现象分析	(245)
第四节	干部政绩考核的失真失实现象分析	(255)

第一章

政绩评价概述

第一节 政绩评价的概念

第二节 政绩评价的作用

第三节 政绩评价的指标

第四节 政绩评价的体系

政府绩效评估与领导干部政绩评价的区别与联系

创政绩、留政绩是领导干部从政的重要目标,是上级组织和社会公众评价干部的重要标准,是领导干部综合素质的全面展示。本章将对领导干部政绩评价的基本问题进行初步的分析。

第一节 政绩、政绩观与政绩评价

一、政绩的定义

追求政绩、创造政绩,是各级党政领导班子和领导者为之努力奋斗的目标。对政绩的定义是进行政绩考核评价的基础。

什么是政绩?《现代汉语词典》对政绩的诠释是:“官员在任职期间的业绩。”^①

早在1994年参加中组部研究室组织的“地方党政领导干部政绩考核课题协调会”的专家们就认为,所谓政绩,是指“领导干部在履行岗位职责和实现任期目标的实践中,通过正当手段和辛勤工作所取得的业绩,在一定程度上反映了干部的德才,是评价干部优劣的重要依据之一。这个概念包括三层意思:第一,强调了干部履行自己的岗位职责;第二,明确了干部本人创造政绩的渠道,使竞争建立在平等良性的基础之上;第三,体现了干部德才同政绩的统一性。”^②

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆2005年版,第1742页。

② 中共中央组织部研究室:《地方党政领导干部政绩考核课题协调会观点综述》,载《组织人事学研究》,1994年第1期。

有研究者认为:政绩,就是施政者之业绩。是指一个领导干部或一个班子用人民赋予的权力,通过有效的组织领导活动,带领人民群众推动一方经济、政治、文化的发展,在其管辖范围内所取得的业绩。^①

作者认为,政绩是指在掌握公共权力的广义政府中,各级领导班子和领导干部正确行使人民赋予的权力,在其任期内履行职责所取得的扣除成本以后的“纯”的业绩。它是领导班子和领导干部的思想政治水平、知识业务能力、领导水平和敬业精神等各方面素质在领导工作过程中的综合反映,是上级党政组织和人民群众评价领导班子和领导干部的重要内容。

由此可见,从科学发展观的角度看,政绩应该包含通常干部考核中的德、能、勤、绩、廉诸要素,而不仅仅是其中的“绩”一项。因此,本书所讲的政绩评价就是对领导干部“德、能、勤、绩、廉”等方面的综合评价。

政绩通常分为领导班子集体的政绩和领导干部个人的政绩。对领导干部来说,政绩是其德才素质在实践中的综合反映,是组织和群众评价、使用领导干部的重要依据;对领导班子来说,政绩是领导能力的整体展示,是事业发展的重要标志。

二、政绩的特点

1. 创造政绩具有目的性和方向性。所谓目的性,是指为了什么目的创造政绩,为谁创造政绩,是为了群众的利益创造政绩还是为了自己的升迁创造政绩。如果是兼而有之,那么,哪种目的排在第一位?各占多大的分量?所谓方向性,是指当两种创造政绩的目的不一致时,按何种政绩观来创造政绩。所以在进

^① 桑玉成:《关于树立正确政绩观的思考》,载《党建研究内参》,2004年第4期。

行政绩评价时，一定要看这些政绩与党的事业、人民的利益是否相一致？如果不一致，它就不能被认为是政绩，而是失误或“败绩”。

从市场经济的角度讲，政绩是一种从政者生产出来的满足消费者即公众需求的产品。这样，作为消费者的公众就必须参与政绩的评价。因此，衡量政绩的根本标准是人民群众拥护不拥护，赞成不赞成，要看他在任期内为解决人民群众当前关心的突出问题和长远利益做了什么，做的成效如何。

2. 取得政绩具有多因性。领导干部在其任期内创造政绩的数量和质量，受他的激励状态、能力水平和环境状况等多个因素的影响。这里的激励状态就是我们通常所说的工作积极性，这是保证取得政绩的心理基础。激励分为自激励和他激励两种，自激励取决于领导干部个人特点，如需求结构、个性、价值观等；他激励的关键是上级领导和组织部门要善于运用各种激励措施，来激发领导干部的工作积极性，使其想干事、多干事。领导干部要把工作做好，光有积极性还不够，还得有取得政绩的能力。一个人的能力高低与个人天赋、智力、精力和教育等多种因素有关，但是组织通过适时的、有针对性的培训与开发，可以提高领导干部能力水平，使其干成事。环境虽然只是影响工作政绩的外部因素，但是对保证工作政绩的实现有着不可忽视的作用。环境因素不仅包括领导干部工作所在地的客观物质条件、组织文化、政绩评价的价值导向、上级领导的工作作风和下属干部素质等多种因素，还包括其他能对领导干部的工作起间接影响作用的因素。所以，考核评价干部的政绩应该从多方面着手，考虑多种因素。

3. 政绩数量具有相对性和历史性。政绩的绝对数量固然重要，但相对数量有时更重要。绝对数量代表政绩的现实水平，而相对数量代表干部的能力大小和素质高低。确定绝对数量用