

执政绩效视角下的 领导干部考核评价机制研究

岳
奎
／
著

 华中师范大学出版社

湖北省委组织部重大委托项目和华中师范大学中央高校基本科研业务费项目（CCNU15A06065）研究成果

执政绩效视角下的 领导干部考核评价机制研究

岳奎／著

 华中师范大学出版社

新出图证(鄂)字10号

图书在版编目(CIP)数据

执政绩效视角下的领导干部考核评价机制研究/岳奎著. —武汉:
华中师范大学出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5622-6986-1

I. ①执… II. ①岳… III. ①中国共产党—干部考核—干部制度—
研究 IV. ①D262.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第096609号

执政绩效视角下的领导干部考核评价机制研究

© 岳 奎 著

责任编辑:王 炜

责任校对:罗 艺

封面设计:胡 灿

编辑室:学术出版中心

电话:027—67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路152号

邮编:430079

电话:027—67863040(发行部) 027—67861321(邮购)

传真:027—67863291

网址:<http://www.ccnupress.com>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:虎彩印艺股份有限公司

督印:王兴平

字数:245千字

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:15

版次:2015年6月第1版

印次:2015年6月第1次印刷

定价:38.00元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话027—67861321

前 言

全面贯彻落实“四个全面”战略部署，必须着力构建科学发展的体制机制，为“四个全面”的实施提供坚实的制度支撑。构建科学发展的干部考核评价机制，真正选拔出符合党的建设和社会发展需要，能真正贯彻落实“四个全面”的干部，是建立干部考核评价机制的重要内容。

早在2009年6月，中共中央就制定了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》。2013年，为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，中央又下发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，明确要求建立健全与之相适应的干部考核评价机制，推动各级领导班子和领导干部树立正确政绩观，自觉实现科学发展；完善干部考核评价制度，改革和完善考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。同时，习近平同志也多次强调，各级党委及组织部门要坚持党管干部原则，坚持正确用人导向，坚持德才兼备、以德为先，努力做到选贤任能、用当其时，知人善任、人尽其才，把好干部及时发现出来、合理使用起来。这就指明了深化干部人事制度改革的目标和着力点。要贯彻落实“四个全面”战略部署，我们推进干部人事制度改革最根本的任务，就是要培养选拔更多党和人民需要的好干部，尤其要使那些理想信念坚定、锐意改革创新、敢于责任担当的优秀干部充分涌现，使各级干部都各尽其能、才尽其用。

同时，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）强调指出，要加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。中央提出，“要据此改革实绩考核指标体系的设置，完善考核办法，健

全奖惩机制,形成促进科学发展导向,促进各级干部树立正确政绩观。要实行对不同区域、不同层次、不同类型领导班子和领导干部分类考核。改进德的考核办法,细化干部德的评价标准,检验干部理想信念坚定不坚定,主要看是否在重大政治考验面前有政治定力,是否能树立牢固的宗旨意识,是否对工作极端负责,是否能做到吃苦在前、享受在后,是否能在急难险重任务面前勇挑重担,是否能经得起权力、金钱、美色的诱惑。要把考察识别干部的功夫下在平时,健全到基层干部群众中、从履职过程中考察干部制度,完善通过谈心谈话、民主生活会了解干部办法,建立领导班子、领导干部综合分析研判制度,增强考核全面性和准确性”^①。

建立考核评价体系,从执政绩效的角度进行研究,无疑是一个非常新颖而且具有重大现实意义的研究视角。本书在阐述从执政绩效的视角进行干部考核评价的时代背景、基本依据和重要价值与意义的基础上,结合我国干部考核评价的实际情况,对执政绩效和领导干部考核评价机制等问题进行了学术梳理,总结了此前学术界对执政绩效与领导干部考核评价机制研究取得的成绩和存在的不足。同时,本书还梳理了马克思主义经典作家关于领导干部考核评价的重要论述。当然,本书也没有局限于马克思主义关于领导干部考核的理论与实践问题,还从更宽广的视角俯视了近代以来西方学术界关于领导干部考核评价的理论,比如:激励理论、目标管理理论、“人本主义”理论、信息论、系统论、控制论等,并进行了述评和分析。上述内容构成了本书的第一、二章。

本书的第三章简要考察了我国领导干部考核评价的基本历程,特别是对中国共产党的领导干部考察评价问题进行了初步的梳理。同时,还对西方国家特别是美国、英国、法国、德国以及东亚国家如日本、韩国等国考核公务员队伍的做法与经验进行了梳理。

本书第四章主要考察了目前我国领导干部考核评价机制的特点、存在的问题,并对这些问题进行了客观分析。在本章,还结合相关专家、学者的研究案例,对当前湖北省两个地市的领导干部考核评价问题进行了深度考察。结合前文的理论梳理、历史考察和问题分析,本书第五章对如何从执政的视角建立科学的领导干部考核评价机制进行了探讨。

^① 陈希:《深化干部人事制度改革》,《人民日报》2013年12月2日第7版。

本书从总体上看，视野开阔，研究的视角也比较新颖，同时，还具有较强的问题针对性，对建立科学的领导干部考核评价机制具有重要的借鉴意义。

当前，建立科学的干部考核评价机制，对于树立正确用人导向、保证选准用好干部，引导各级领导班子和领导干部牢固树立科学发展观和正确政绩观，不断提高领导和推动科学发展的能力，具有非常重要的意义。考核的目的在于找准问题、改进工作、促进科学发展。因此，不仅需要树立执政的成本—产出理念，还需要拓展评价主体，进一步扩大群众参与度，解决好“谁来考”的问题，如果考核评价主体单一、群众参与不够、考核面较窄、信息量小，将无法进行科学公正的考核。这就需要形成交叉式评价、定性与定量结合、内部与外部结合、上评与下评结合、班子与个人结合的评价机制，扩大群众的参与面，提高了考核的透明度和公开性。同时，要把执政绩效作为考核的基本内容，解决“考什么”的问题。必须把执政成本、执政绩效问题作为执政的核心内容，不能以牺牲环境来换取经济增长，要破除 GDP 崇拜，正如习近平总书记指出，“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究”^①。此外，要规范程序方法，注重综合分析，解决好“如何考”的问题。要把日常考核与年终考核相结合，把内部考核与专家考核、上级考核、下级评价等相结合；要根据各种评价主体对考核对象的知情度、关联度、责任度的不同，分别赋予不同的权重，减少考核的人为因素。最后，还要重点解决好考核结果“怎么用”的问题，一方面要把考核结果作为改进工作的重要依据，引导领导班子和领导干部对照考核结果，进行研究分析，深入查找原因，明确努力方向，制定整改措施，不断提升工作水平，还要把考核结果作为评先树优的重要依据，较好地发挥其激励先进、鞭策后进的作

^① 习近平：《决不以牺牲环境换取一时的经济增长》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2013/05-24/4855350.shtml>。

用，对自觉坚持科学发展、善于领导科学发展、积极推动科学发展的领导班子给予表彰奖励，对贯彻落实科学发展观不力的予以调整；对干事创业、政绩突出的干部给予奖励，对特别优秀、群众公认的优先提拔重用，对政绩差、群众意见大的，进行谈心谈话，给予诫勉、通报批评，问题严重的依法依规予以处理。

总之，干部考核评价需要研究考核评价的规律，不断推进干部考核评价机制的科学化。

目 录

绪论	1
第一节 论题研究的时代背景与基本依据	4
一、贯彻落实党的十八大精神和科学发展观的必然要求	5
二、促进经济社会又好又快发展的重要保证	7
三、树立科学政绩观的必然要求	8
四、贯彻“四个全面”战略部署的具体要求	9
第二节 选题的价值和意义	10
一、执政绩效考评有利于建立科学有效的干部考核评价体系	11
二、执政绩效考评有利于提高党的执政能力和执政水平	14
三、执政绩效考评有助于推进社会主义和谐社会建设	17
四、执政绩效考评有利于实现国家治理现代化	19
第一章 执政绩效及领导干部考核评价机制研究综述	23
第一节 关于执政绩效的研究综述	23
一、关于执政绩效的内涵与外延研究	23
二、关于提升执政绩效方式方法的研究	27
三、关于执政绩效评估的研究	29
第二节 关于领导干部考核评价机制的研究综述	31
一、领导干部考核评价机制的内涵及其演变过程	31
二、关于领导干部考核评价方法的研究	34
三、关于领导干部考核评价机制中存在的问题研究	36
四、关于领导干部考核评价机制的完善和创新研究	39
第二章 领导干部考核评价机制的理论基础与知识借鉴	46
第一节 马克思主义是领导干部考核评价的理论基础	46

一、辩证唯物主义奠定了领导干部考核评价的世界观与方法论	47
二、历史唯物主义奠定了领导干部考核评价的社会历史基础	51
三、马克思主义价值观奠定了领导干部考核评价的价值立场	52
四、马克思主义公共产品理论奠定了领导干部考核评价的政治学基础	54
五、马克思主义的“以人为本”理念奠定了领导干部考核评价的群众立场	55
第二节 领导干部考核评价机制的理论借鉴	57
一、激励理论	57
二、目标管理理论	59
三、“人本主义”理论	61
四、系统论、信息论、控制论	63
五、对西方相关理论的评价	65
第三章 领导干部考核评价机制的比较与借鉴	67
第一节 我国历史上领导干部考核评价概述	67
一、中国古代对官吏的考核评价	67
二、中国共产党领导干部考核评价工作的历史考察	71
第二节 发达国家对公务人员的考核评价	94
一、欧盟的公务人员考核评价办法	94
二、美国的公务人员考核评价办法	96
三、日本的公务人员考核评价办法	98
四、韩国的公务人员考核评价办法	99
五、发达国家与地区公务人员考核评价的借鉴意义	100
第四章 领导干部考核评价机制的现实考量	103
第一节 领导干部考核评价机制的现实结构分析	103
一、领导干部考核评价机制的层次性	104
二、领导干部考核评价机制的结构性质	105
第二节 当前领导干部考核评价机制存在的主要问题	111
一、考核评价理念相对滞后	111
二、考评主体不合理	114
三、考评内容不清晰	116
四、考核评价指标设置不科学	118

五、考核评价方法相对落后	121
六、考核评价结果使用不恰当	124
第三节 当前领导干部考核评价机制存在问题的主要原因分析	127
一、思想文化方面的原因	127
二、转型时期时代背景的原因	129
三、领导干部考核评价自身方面的原因	132
第五章 领导干部考核评价机制的完善与创新	135
第一节 指导思想:建构领导干部考核评价机制的基本思路	135
一、树立正确的执政宗旨是前提	136
二、树立正确的政绩观是基础	137
三、贯彻落实科学发展观是灵魂	138
四、提高执政绩效是关键	140
第二节 关键问题:建构领导干部考核评价体系	141
一、科学发展标准	141
二、成本收益标准	143
三、群众满意度标准	146
四、规范执政标准	150
五、伦理道德标准	151
第三节 具体举措:多措并举建构领导干部考核评价保障机制	153
一、科学发展:解决发展的观念和理念问题	154
二、制度建设:建立完善的执政绩效评估体系	161
三、创新党建:推动执政科学化和执政作风建设	166
四、规范执政:加强领导干部考核评价机构和队伍建设	171
五、民主建设:扩大考核评价工作中的民主分量	176
六、经验借鉴:尊重基层改革实践与借鉴新的考核方法理念	181
结语	213
参考文献	221
后记	231

绪 论

毛泽东指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”^①邓小平强调：“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人。”^②江泽民认为：“干部是一个重要的决定因素，正确的路线和政策要靠干部去贯彻落实，人民群众要靠干部去组织和动员，党内和社会上存在的影响凝聚力、战斗力的问题要靠干部去研究和解决。”^③胡锦涛则专门召开政治局专题会，审议并通过了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》，强调“要坚持服务科学发展、促进科学发展，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认，坚持客观公正、简便易行，建立有机联系、相互配套并有效运用干部考核评价机制，全面加强党政领导班子和领导干部的考核工作”，“要完善考核内容，既注重考核发展速度，更注重考核发展方式、发展质量；既注重考核经济建设情况，更注重考核经济社会协调发展、维护社会稳定、保障和改善民生的实际成效。要改进考核方式，坚持以平时考核、年度考核为基础，以换届考察、任职考察为重点，合理安排，相互补充，增强考核方式的完整性和系统性。要扩大考核民主，强化党内外干部群众的参与和监督，进一步公开考核内容、考核程序、考核方法、考核结果，增强考核工作透明度，加大群众满意度在考核评价中的分量。要强化考核结果运用，把考核结果作为领导班子

① 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社1991年版，第526页。

② 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社1993年版，第380页。

③ 江泽民：《论党的建设》，北京：中央文献出版社2001年版，第273页。

建设和领导干部选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束的重要依据，着力形成注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认的导向”。^①

党的十八大指出，要完善干部考核评价机制，促进领导干部树立正确的政绩观。2013年12月6日，中共中央批准，中央组织部印发的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》明确要求，要强化任期内举债情况的考核、审计和责任追究，防止急于求成，以盲目举债搞“政绩工程”；防止和纠正以高投入、高排放、高污染换取经济增长速度，防止和纠正不作为、乱作为等问题；选人用人不能简单以地区生产总值及增长率论英雄，不能简单地把经济增长速度与干部的德、能、勤、绩、廉画等号；对拍脑袋决策、拍胸脯蛮干，盲目举债留下一摊子烂账的，要给予组织处理或党纪政纪处分，已经离任的也要追究责任等。同时，习近平总书记在全国组织工作会议上更是将新时期好干部的标准，精辟地概括为五个方面、二十个字，即信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁。在此基础上，习近平总书记多次强调，考核评价是选人用人的重要基础，是促进科学发展的指挥棒，要尽快健全有利于科学发展的目标体系、考核办法、奖惩机制，对领导干部科学发展的素质和能力要提出明确指标和刚性约束；要把完善经济社会发展和民生改善、社会进步、文化建设、生态效益、党的建设等指标和实绩作为重要考核内容，不能简单以国内生产总值及其增长率论英雄，对于违背科学发展、造成严重后果的干部实行终身追责。2013年3月28日，刘云山在中共中央党校弘扬良好学风座谈会上的讲话中，要求把学习情况纳入领导班子和领导干部考核体系，作为评价领导班子、选拔任用干部的重要依据，形成注重学习的用人导向，使学习由软任务变成硬约束。2014年，党的十八届四中全会决定，将法治建设成效纳入领导干部的政绩考核之中，并建立重大决策的终身责任追究制度和倒查机制，包括领导干部干预司法活动、插手具体案件处理等的记录、通报和责任追究制度，等等。

领导干部考核评价机制不仅关系党的干部用人导向，也关系到我国政府职能转变与改革的能否顺利实现，关系到我国经济社会发展方式能

^① 《胡锦涛主持政治局会议研究建立干部考核评价机制》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/ldhd/2009-06/29/content_1353037.htm。

否顺利实现转型。改革开放以来,我国政府一直强调政府职能改革与转变,但是改了和转了之后又基本上回到原地。其中最根本的症结在于领导干部考核评价机制基本上没有发生变化。领导干部在具体职能行使与运作上主要是注重硬指标、显指标,多以不计成本的政绩观作为其执政的主要动机。尤其是经济指标中的 GDP 模式,在考评中被这种政绩观推向了顶点。与此相对应,有什么样的领导干部考核机制,就有什么样的发展方式。领导干部考核机制不变革,再怎么讲转变发展方式都是徒劳。对于改革开放以来我国领导干部考核评价机制的研究,学界也在不断地对既有的考核方式与指标设置提出质疑,同时也分别对我国领导干部考核的历史演变脉络、考核指标设置存在的问题、地方政府考核体系的创新与管理困境等多个层面开展多方面的研究,衍生出一大批研究成果。比如:在考核指标模式与体系的建构上出现了模糊数学理论、层次分析法(AHP法)、民主测评、Vague集指标法等一系列的创新。与此相对应,我们党与国家也在不同时段分别出台了相应的领导干部考核改革意见。例如,2009年6月29日,中共中央办公厅印发的《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》明确指出,为构建有利于科学发展的体制机制、完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系的要求,进一步巩固深入学习实践科学发展观活动成果,把各级领导干部的思想和行动引导到科学发展上来,把各级领导班子建设成为善于领导科学发展的坚强领导集体,就必须建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制。党的十八大和十八届三中全会进一步强调,要完善干部考核评价制度,改革和完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。这些博大而深邃的经典论述,都为今后我们建立健全领导干部考核评价机制指明了方向,也提出了明确的任务。从目前各地实际来看,虽然很多地方的领导干部考核办法在具体的指标设计上逐渐减少了 GDP 等经济指标的权重,加入了对软指标、隐指标的关注,如社会指标、环境指标、生态指标等,但在具体操作上,这类指标并没有成为考核的重点, GDP 呈现隐秘化,且有愈演愈烈的趋势。总的来说,目前关于领导干部考核评价机制的研究还存在一些问题,如缺少基本理论指导,考核边界与原则界定不清,考核指标普适性差,指标权重模糊,考核主体及方法不科学,等等。

为了解决这些问题,本研究将引入执政绩效的研究视角,侧重从执

政绩效的视角开展新时期新背景下如何完善领导干部考核评价机制,以区别于传统领导干部考核评价机制研究。传统考核评价机制是单向的以GDP为核心的结果型评价机制,执政绩效视角的领导干部考核评价机制是以成本—收益为考核标准的综合型评价机制。绩效最初主要应用于投资项目管理、人力资源管理等方面,关注的核心是成本与收益的比较分析。20世纪70年代绩效管理进入美国行政部门,政府绩效管理开始兴起,90年代达到高潮。1993年美国颁布的《政府绩效与结果法》,标志着这一改革的成熟。21世纪席卷全球的“新公共管理运动”的一个重要组成部分就是在公共部门,尤其是政府部门推行绩效管理。之后,行政绩效、执政绩效、政府绩效等一系列研究不断出现。

近年来,随着党和政府对领导干部考核评价机制的转变,有关执政绩效和领导干部考核评价机制的研究也得以迅速发展,学界不仅深入研究了执政绩效的内涵和基本内容等,而且也对其方法途径、评估等进行了广泛的关注和积极的探讨。其内容更加丰富,运用方法也更为多元,取得的成果也更加显著,但成果背后也存在一些不足之处。有鉴于此,本章拟对执政绩效和领导干部考核评价机制研究的相关文章做系统梳理、全面展示、重点评析。回顾的同时给予理性思考,以便明晰研究的现状、特点和不足,为进一步研究提供基础信息和建议。

第一节 论题研究的时代背景与基本依据

领导干部是社会公权力的掌握者和行使者,其一举一动对国民经济和社会生活有着重要的影响。作为政府工作人员的领导干部,其工作效率和能力直接关系到政府的整体效率。党的十八大报告强调,要完善干部考核评价机制,促进领导干部树立正确政绩观。这对新形势下如何加强干部考核的机制建设提出了新的更高的要求。如何破除GDP崇拜,如何发挥考核评价机制的助推器作用、科学设置干部考核评价的指标体系,通过考核使党的干部引领发展、服务发展、推动发展的能力得到提升;如何实现“考绩”与“评德”的有机结合,使考核成为推动工作的最有力杠杆,不仅是党的组织部门需要认真面对和研究的问题,也是党史党建理论工作者必须研究的重要问题。

改革开放以来,我国的干部考核评价机制也在不断地改革与探索中

取得进展,但依旧存在着诸多问题。进入 21 世纪,随着国家现代化发展和社会主义市场经济改革的持续推进,我国的社会环境和社会结构发生了深刻的变化。科学化、民主化、现代化已然成为新的时代潮流,并对政府提出了相应的新要求,原有的领导干部考评制度面对此种情况已经不太适用。在新的时代背景下,面对新的形势、新的挑战,党和政府如何迎接并做出应变,是一个值得认真思考和研究的课题。为进一步深化改革开放,全面推进社会主义现代化建设,党的十八大做出了全面深化改革的重大决定,以推动经济和政治体制的改革以及政府的现代化转型。在此背景下,完善领导干部考评机制首先顺应了时代发展的要求,反映了我们党与时俱进的优良品质,是贯彻落实党的十八大精神和科学发展观的重要体现。同时,对于化解社会矛盾、促进国民经济和社会发展也具有更重要的作用,更利于党加强党风建设,提升执政能力,剔除当下党员干部队伍中的一些不良习气和不科学的政绩观。

从执政绩效的视角对如何完善领导干部的考核评价机制进行研究,不仅是贯彻落实党的十八大精神和科学发展观,以及“四个全面”的需要,也是推动领导干部考核科学化的需要。

一、贯彻落实党的十八大精神和科学发展观的必然要求

干部考核评价一直是党和政府工作的重中之重。党的十七大报告就曾明确提出,要“坚持党管干部原则,坚持民主、公开、竞争、择优,形成干部选拔任用科学机制。规范干部任用提名制度,完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系,完善公开选拔、竞争上岗、差额选举办法。扩大干部工作民主,增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性,加强干部选拔任用工作全过程监督。健全领导干部职务任期、回避、交流制度,完善公务员制度”^①。在新形势新条件下,党的十八大进一步强调,要完善领导干部考核评价机制,促进领导干部树立正确的政绩观。然而,当前的干部考核机制却存在着一些问题,例如考核形式单一、考核内容笼统,唯 GDP 论、考核结果不真实,流于形

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会的报告》,北京:人民出版社 2007 年版,第 52 页。

式等。党的十八大提出,最近一段时期党的重要任务就是要全面深化改革,发展和完善中国特色社会主义制度,这不仅包括经济制度改革,也涉及政治体制改革。干部考核制度改革作为政治体制改革的重要内容,同样是党的十八大所关注的焦点。党的十八大提出,要提高党的科学执政、民主执政、依法执政水平。完善干部考核评价制度、实行执政绩效考核,一方面正是要改变过去考核中的“唯 GDP 论英雄”的错误倾向,更加全面有效地进行干部考核,科学地任免和提拔干部;另一方面也是要突出其民主化的水平,扩大考核民主,强化群众参与和监督。在此背景下,完善领导干部考评机制成为响应党的十八大和十八届三中、四中全会号召,贯彻党的十八大和十八届三中全会、四中全会精神的重要体现。

建立科学完善的干部考核评价机制,既是贯彻党的十八大精神的重要体现,也是落实科学发展观、实现政府有效治理的必然要求。科学发展观是我们党的重要指导思想,是中国特色社会主义建设事业的重要战略指导,也是实现全面建设小康社会和建设社会主义现代化国家必须长期坚持的重要指导思想,对党的建设和经济社会发展具有重要的指导作用。在社会主义现代化建设进程中,我国各项事业和工作的开展都必须坚持科学发展观,走科学发展道路。领导干部考核工作作为提高工作效率和执政水平以及加强党风廉政建设的重要环节,一定要全面贯彻落实科学发展观,建立起科学的干部考核评价机制。一个科学的领导干部考核评价机制,既能综合反映干部的德才素质,又能准确考量干部的工作能力,还能提高政府的行政效能和廉洁水平。当前“考核干部偏重于发展经济的能力,偏重于 GDP 增长,使一些干部为了得到提拔,不惜损害当地群众的利益,不惜破坏生态平衡,不惜制造环境污染,不惜危害社会和谐发展,只要 GDP 增长了,就‘一俊遮百丑’”^①。这一现象严重背离了科学发展观,与社会发展不相符,必须进行深化改革。执政绩效考评是一种科学的考评机制,符合科学发展规律,能全面客观地反映考核对象的实际情况,避免考核过程中出现虚假和形式主义,这正可以解决当前我国干部考评机制存在的主要问题。因此完善领导干部考核评价机制,实行执政绩效

^① 王育忠:《贯彻科学发展观 增强干部考核实效》,《厦门特区党校学报》2008 年第 6 期。

考评是落实科学发展观的需要,也是提高我们党科学执政水平的重要体现。

二、促进经济社会又好又快发展的重要保证

改革开放以来,我国的经济持续增长,经济社会得到了巨大的发展,人民生活水平不断提高。然而,随着现代化进程的推进和社会主义市场经济建设的深入,社会面临着新的问题,出现了新的矛盾,对党和国家提出了新的挑战。当前我国正处在由传统的计划经济体制向现代的市场经济体制转轨的特殊历史时期,社会矛盾较为突出。面对此种情况,政府应主动应变,调整角色,适应经济社会的发展,改变原来的干部考核方式,以此来推动经济社会又好又快发展。

一些学者认为,社会转型的主体是社会结构,它是指一种整体的和全面的结构状态过渡,而不仅仅是某些单项发展指标的实现。“社会转型的具体内容是结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变。”^①在社会转型期,首先社会形势与社会结构较过去有着很大不同,旧的发展模式和发展理念已经不能适应时代发展的要求,急需变革。领导干部考核也应随之而变,才能适应社会发展需要。过去我们一直强调经济发展,一切以经济建设为中心。在干部考核中,经济绩效占据了绝对的地位并成为主要因素。在特定的历史时期,这种考核方式有着特殊的历史作用,改革开放初期也曾极大地促进了我国经济的腾飞。然而随着经济社会发展和改革的深入,我国已经进入一个新的发展阶段,党和政府逐渐认识到经济发展特别是GDP的增长并不是社会发展的唯一指标,而应更加注重社会发展的全面可持续性。即使是促进经济增长,也不能一味追求其速度而忽视其质量。然而,我们的干部考核机制却依然停留在过去,没有因时而变,依然把经济增长速度作为主要考察内容,甚至出现以GDP论成败的倾向,由此使政府和干部陷入了盲目追求国内生产总值的误区。在这种错误思潮的指引下,一些领导干部在推动地方经济社会发展中出现了许多问题。一些官员为了升迁,大搞“政绩工程”、“形象工程”,造成资源浪费,环境破坏。因此,党的十八大明确提出了要

^① 吕紫乾:《中国社会转型时期的群体性事件发生原因及解决建议浅析》,《改革与开放》2010年第24期。