

JIANQUAN HE WANSHAN DANGZHENG LINGDAO GANBU
JIXIAO KAOHE JIZHI YANJIU

健全和完善党政领导干部 绩效考核机制研究

洪向华 著



人民出版社

JIANQUAN HE WANSUAN DANGZHENG LINGDAO GANBU
JIXIAO KAOHE JIZHI YANJIU

健全和完善党政领导干部 绩效考核机制研究

洪向华 著



人 民 出 版 社

责任编辑:李之美

图书在版编目(CIP)数据

健全和完善党政领导干部绩效考核机制研究/洪向华 著.

—北京:人民出版社,2014.9

ISBN 978-7-01-013846-6

I. ①健… II. ①洪… III. ①中国共产党—领导人员—考核—研究②国家
行政机关—领导人员—中国—考核—研究 IV. ①D262.3②D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 191605 号



健全和完善党政领导干部绩效考核机制研究

JIANQUAN HE WANSHAN DANGZHENG LINGDAO GANBU JIXIAO KAOHE JIZHI YANJIU

洪向华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.25

字数:250 千字

ISBN 978-7-01-013846-6 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

习近平总书记高度重视干部考核工作，2013年6月，他在全国组织工作会议上强调要改进考核方法手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长来论英雄了。2013年12月，经中共中央批准，中央组织部印发了《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》，规定今后对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察，不能仅仅把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标，不能搞地区生产总值及增长率排名，中央有关部门不能单纯依此衡量各省（自治区、直辖市）的发展成效，地方各级党委政府不能简单地依此评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。这是落实习近平总书记关于干部考核思想的具体举措，必将对改进地方党政领导班子和领导干部绩效考核工作产生重大影响。所以，深化党政领导干部绩效考核机制具有重要的现实意义。

一、党政领导干部绩效考核的理论与实践

（一）国外绩效考核理论与实践

国外干部考核的概念与国内不同，它是专指公务员的绩效考核。政府

公务员绩效评估作为一项实用的管理措施，在公共管理工作中受到普遍的欢迎。20 世纪 70 年代后，英美等国先后建立了较为完整的公务员绩效评估制度。虽然国外在公务员绩效考核方面制度化程度比较高，但是也有许多问题一直期待解决。比如，日本政府专门成立“公务员能力评价研究会”，专门研究公务员的能力问题，一直未有突破。美国政府人事管理总署一直认为对政府雇员的功绩评价是“最头疼的事”。

为了解决公务员绩效考核中存在的问题，西方国家在涉及公务员考核评价机制方面的理论研究和实践探索一直生生不息。概括起来，大致有以下几种理论和实践：一是基于产出的绩效考核评价理论。这一理论倾向于用特定期限内考核单元的产出记录来表述绩效。这种评估方法表达直观，便于绩效的量化研究。但是这种方法实施的考核结果难以反映人们主观有效努力程度，因此这种理论体系缺乏公正性，产生的激励作用也非常有限。二是基于行为和能力的绩效考核评估理论。这种理论认为绩效本身是一种行动，并不是组织和个人的行为结果。绩效是包含在组织内部控制下的、与组织目标相关的组织或个体的行为和能力。在这种理论的指引下，组织者和经营者的努力程度及管理能力成为绩效考核的标准，但是量化考核仍是该理论的主要困难。三是基于战略管理的绩效考核评估理论。这种理论以组织为研究对象，从长远角度考虑组织的经济利益。与此相关的一种考核方式是平衡积分卡考核方式。这种考核方式是将企业的战略目标分解转化为各种具体的相互平衡的绩效考核指标，并对这些指标的实现状况进行不同时段考核，从而为战略目标的完成建立起可靠的执行基础的绩效管理体系。这种理论给出了较为合理的评价指标，但所得的绩效考核评估结果却未能准确反映出被评价者的努力程度及能力对绩效的贡献。

此外，还有 360 度评估方法、标杆管理方法等等，这些理论和探索也未能从根本上解决绩效考核存在的种种问题。

（二）国内干部绩效考核的实践探索和理论研究的发展

完善干部绩效考核评价工作是深化干部人事制度改革、加强干部队伍

建设的一项重要举措。新中国成立以后，党和政府在绩效考核方面作出了很多探索。新时期特别是改革开放以来，干部绩效考核的实践探索和理论研究蓬勃发展。

在实践方面的探索主要体现在制度设计上。新时期党和政府制订了一系列和干部绩效考核相关的规章制度。这些规章制度主要包括：1979年11月，中组部印发了《关于实行干部考核制度的意见》；1988年6月，中组部印发了《关于试行地方党政领导干部年度考核工作制度的通知》；1994年，人事部印发了《国家公务员考核暂行规定》，在全国正式推行公务员考核制度；1995年，中组部印发了《关于加强和完善县（市）党委、政府领导班子实绩考核的通知》，提出要逐步推行县（市）党委、政府领导班子实绩考核制度；1998年，中组部制订印发了《党政领导干部考核工作暂行规定》，建立健全了党政领导干部定期考核制度。

2006年，中央印发了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》；2007年1月，中组部、人事部印发了《公务员考核规定（试行）》；2009年，中共中央办公厅印发了《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》、《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》、《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》、《党政领导班子和领导干部年度考核办法（试行）》、《部门考核办法》、《年度考核办法》。这些文件形成和促进了科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制。

这些规章制度使得领导干部的绩效考核工作越来越规范和科学，操作性越来越强。但是在实践中还有许多问题需要解决，比如：如何更好地适应不同层次、不同地区、不同类型领导班子和领导干部考核工作要求的问题；如何进一步规范民意调查、实绩分析中的有关操作方法的问题等等，这些问题需要结合工作实际深入研究，提出有效解决办法。

在理论研究方面，学术界的研究主要体现在干部绩效考核的重要意义、基本原则、存在问题、方式方法以及结果运用等方面。关于干部绩效考核的重要意义，学界认为，完善干部绩效考核是提高执政能力的需要，是选拔任

用干部的需要等等。遵循一些基本原则是健全领导干部绩效考核评价机制的重要保障。研究者认为构建干部绩效考核评价机制的原则主要包括时代性原则、科学性原则、系统性原则、重点性原则、公正性原则、导向性原则、动态性原则、可操作性原则等等。

近年来,各地各部门在开展干部绩效考核评价的工作中,坚持改革创新、大胆探索,形成了一系列很好的做法和经验。但不可否认,现行的绩效考核评价体系还不能很好地适应新时期干部考评工作的要求,主要存在以下问题:绩效考核评价指标不够合理;绩效考核方式不够科学;绩效考核结果运用不够充分;绩效考核评价配套保障机制不够健全等等。

关于干部绩效考核评价的方式方法虽然学界有不同的认识,但是普遍认为有一些关系需要处理好:如经济发展与科学发展的关系;目标考核与成本考核的关系;定性考核与定量考核的关系;显绩考核与潜绩考核的关系;个人考核与班子考核的关系等等。

在干部绩效考核评价结果运用方面,学界认为要在四个方面强化干部绩效考评结果的运用:考评结果与干部任免相结合;考评结果与干部管理相结合;考评结果与干部培养相结合;考评结果与干部教育相结合。

我国国内关于领导干部绩效考核的实践探索和理论研究虽然取得很好的进展,但是随着时代的进步和深化改革开放的实践的发展,我国目前的党政领导干部绩效考核评价问题的研究和实践还存在亟待改进的地方。比如说,缺少科学规范的考评体系,考评过程存在一定的封闭性、神秘性,媒体监督力度不够等等。因此借鉴国际先进经验,探索我国党政领导干部绩效考核的理论框架、指标体系、操作程序及技术方法,实现我国党政领导干部绩效考核的制度化、规范化、科学化,已成为我国顺利完成“十二五”时期各项任务的重要保障。

二、以新的视角不断把党政领导干部绩效考核研究推向深入

在卷帙浩繁的研究成果中，如何理出头绪，转换新的视角，是作者一直努力思考的重要问题。在这本著作中，作者从厘清概念入手，逐步把党政领导干部绩效考核的研究推向深入。具体地说，这本著作体现了几个特点：

（一）文献梳理全面、细致、翔实

本书首先从概念入手，发现了现有的研究成果中许多概念被交叉使用、重复使用、模糊使用、甚至错用的情况。为进一步正本清源，不落现有研究成果之窠臼，使本书的研究能够准确定位，作者梳理了现有的相关概念，论证各组概念之间的相互区别与联系。通过比较分析，提出本书所使用的正确概念。

本书从多个角度，梳理了古代官员考核制度的特点、内容及其对当代党政领导干部绩效考核的启示与借鉴；系统梳理了国外公务员考核的内容、特点及其对当代党政领导干部绩效考核的启示与借鉴；系统梳理了目前在企业使用的各种绩效考核的方法和工具在党政领导干部的绩效考核中应用的价值和前景。

（二）提出了独有的对策措施

本书重点提出了健全和完善党政领导干部绩效考核制度的对策措施。相比较而言，这些措施是独有的，并没有人云亦云，也没有重复前人。一是必须根据“十一五”规划和“十二五”规划提出的按照主体功能区划分的要求，制订和实施有针对性的政策措施和绩效考评体系。以此为依据，本书以科学发展观为指导，体现科学发展观的要求，把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设的要求都考虑在内，对优先开发

区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区分别制订不同的党政领导干部绩效考核评价指标体系框架。这套指标体系框架不同于现有各地、各部门制订的指标体系框架，突破原有的设计，符合国家主体功能区划分和科学发展的要求，将会给人焕然一新的感觉，为党和国家相关职能部门制订政策时提供新的参考和借鉴。二是本书以原有的党政工作部门领导干部和地方党政领导干部民意调查表为基础，根据新的情况，改进和设计新的党政工作部门领导干部和地方党政领导干部民意调查表，使在对领导干部进行民意分析所获得数据更翔实和更客观。三是本书详细分析了当前党政领导干部绩效考核的内容，提出除了成型的德、能、勤、绩、廉的考核外，理论考核是中国特色的考核内容。在现有的研究成果中，对于德、能、勤、绩、廉的考核整体论述得较多，但是细致论述得较少。也就是说，没有文章对德、能、勤、绩、廉的考核内容、标准、存在问题及解决对策进行系统阐述。在这方面，本书进行了全面的论述，这也是本书的一大建树。

对党政领导干部进行绩效考核，实质上是对党政领导干部贯彻科学发展观成效的考核。本书探索出了符合实际的绩效考核制度，对党政领导干部贯彻落实科学发展观的业绩和效果可以作出公正、客观、准确的评价。要把群众公认的、坚决执行党的路线、政绩突出、清正廉洁的干部选拔到领导岗位上来，就必须全面深化干部人事制度改革，加大党政领导干部绩效考核工作的力度。本书开展党政领导干部绩效考核研究，探索出规范合理的绩效考核制度成为深化干部人事改革的重要内容。在党政领导干部中推广使用本书就会在党政领导干部中努力营造一种说实话、办实事、求实效的良好氛围，进而促进工作作风的转变和各项工作任务任务的落实。增强领导班子和领导干部推动科学发展、促进社会和谐的能力，使各级领导干部努力做出经得起实践、人民、历史检验的实绩，保证“十二五”提出的各项任务的完成，保证中华民族伟大复兴中国梦的顺利实现。

目 录

序 言	1
第一章 厘清党政领导干部绩效考核的相关概念	1
一、政绩、绩效	2
二、考察、考核、评估	4
三、绩效管理、绩效评估、绩效考评、绩效考核	5
四、党政领导干部绩效考核	7
第二章 中国古代官员考核制度的启示和借鉴	14
一、中国古代官员考核制度的发展演变	14
二、中国古代官员考核的机构和主体	19
三、中国古代官员考核的内容和标准	24
四、中国古代官员考核的程序和方法	29
五、中国古代官员考核的结果及奖惩	37
六、中国古代官员考核的特点	42
七、中国古代官员考核的借鉴及启示	47
第三章 发达国家或地区公务员绩效考核的实践发展与启示借鉴	52
一、发达国家或地区公务员绩效考核的产生及发展	53

二、发达国家或地区公务员绩效考核的目的和价值观念	57
三、发达国家或地区公务员绩效考核的原则	58
四、发达国家或地区公务员绩效考核的主体	59
五、发达国家或地区公务员绩效考核的内容和指标体系	63
六、发达国家或地区公务员绩效考核的程序	74
七、发达国家或地区公务员绩效考核的方法	80
八、发达国家或地区公务员绩效考核的结果及其运用	84
九、发达国家或地区公务员绩效考核的特点及经验	89
十、发达国家或地区公务员绩效考核的启示与借鉴	92
 第四章 绩效考核的理论、工具、方法及其在我国的应用.....	99
一、影响绩效考核的几种理论	99
二、绩效考核的工具、方法及其在我国的应用前景	108
 第五章 党政领导干部绩效考核的基本内容.....	130
一、理论考核	131
二、“德”的考核	144
三、“能”的考核	163
四、“勤”的考核	172
五、“绩”的考核	183
六、“廉”的考核	189
 第六章 当前党政领导干部绩效考核存在的问题.....	200
一、党政领导干部绩效考核制度运行机制	200
二、党政领导干部绩效考核中存在的问题	204
 第七章 健全和完善党政领导干部绩效考核制度的对策措施.....	215
一、完善考核评价指标，突出科学发展政绩	215

二、完善考核评价的相关程序和办法	222
三、强化考核结果的运用，充分发挥考核的激励约束作用	230
四、不断提高考核评价人员素质	232
 第八章 加强党政领导干部绩效考核长效机制建设.....	234
一、党政领导干部绩效考核要以科学发展观为指导	234
二、加强对领导干部绩效考核工作的组织领导和实施	238
 参考文献.....	253
后 记.....	265

第一章 厘清党政领导干部绩效考核的相关概念

干部绩效考核是干部管理的基础，考核结果是选准用好干部的基本依据。健全和完善促进科学发展的党政领导干部绩效考核机制是深化干部人事制度改革，推进干部工作科学化、民主化、制度化的迫切需要，对于培养和造就一支适应中国特色社会主义伟大事业要求的高素质的干部队伍具有重要的意义。为切实发挥好干部绩效考核的作用，必须深入分析干部绩效考核中存在的问题，不断健全和完善党政领导干部绩效考核机制，充分发挥干部绩效考核在干部队伍建设中的导向作用。本书旨在通过研究现阶段干部绩效考核机制中存在的问题，提出健全和完善党政领导干部绩效考核机制的对策，供有关决策部门参考。

通过梳理文献，笔者发现在既有的相关研究成果中，许多相关概念同时存在，出现频率比较高的概念和词汇主要有“考察”、“考核”、“评价”、“评估”、“政绩”、“绩效”、“绩效管理”、“绩效评估”、“绩效考核”等等，这些概念和词汇在行文中有时并列使用，有时分开使用，有时又交替使用，让人感到扑朔迷离。这些相关概念冲突和“打架”的现象影响了本课题研究的深入进行，因此有必要在正式研究前对这些概念和词汇加以梳理，廓定本书研究的内涵，以期深化对这一命题的研究。

一、政绩、绩效

政绩和绩效这两个词汇和领导干部密切相连，一提政绩和绩效就容易让人想到是领导干部的政绩和领导干部的绩效。但是在实际运用中这两个词汇是不一样的。

1. 政绩和绩效的含义

关于政绩，有各种不同的定义。有人认为：政绩就是领导干部在履行岗位职责的政务活动中所取的成绩。^①也有人认为：政绩就是政府的绩效。^②这是两种典型的观点，各有各的道理。而我们依据《现代汉语词典》的权威解释可以给政绩下一个自己的定义。

《现代汉语词典》对政绩的解释是：“官员在任职期间的业绩。”据此，我们认为，所谓政绩，就是指领导干部在任期内履行相关职务取得的工作成绩和贡献，是干部德才素质的综合反映。政绩是从政之绩，施政之绩。

绩效 (performance)，最早在工商企业中使用，它本身不是一个新的概念。它在英文中是一个意义相当广泛的名词，原意为“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”等，现在也可以引申为“性能”、“成绩”、“成就”、“成果”等。

绩效概念实际上可以综合代表效率、财务指标、市场占有率内部激励结构、企业文化等各种指标体系。通过这个指标体系，基本上可以反映出一个企业的整体表现和状况。自 20 世纪 80 年代后期和 90 年代早期以来，“绩效”以及“绩效管理”开始成为管理实践中一个非常流行的词语。^③

① 张瑾：《关于领导干部政绩考核的思考》，《党史学苑》（学术版）2005 年第 8 期。

② 张青：《科学的领导干部政绩考核评价体系建设》，《行政与法》2005 年第 5 期。

③ 吴江：《基于价值管理的政府绩效评估体系研究》，吉林大学博士论文，2007 年。

关于绩效的定义也无一致的意见。有人认为绩效也可称为业绩、效绩、成效等，它可以是一个结果，也可以是我们工作的效率、工作产生的效益或对待工作的态度、人际关系、勤奋等。^①也有人认为绩效可以理解为管理活动所产生的成就和效果的系统表征，包括个人绩效和组织绩效两个层面。^②

本书认为，所谓的绩效指工作任务达成效率和效果的综合，即工作完成的数量和质量水平。可以理解为，对组织既定经营目标的实现情况、既定工作任务的完成情况、既定工作岗位的工作业绩数量和效果，即组织整体工作完成数量和质量水平的综合。

2. 政绩和绩效的区别和联系

从概念上看，政绩和绩效是有一定联系的，个人和组织都可以取得政绩和绩效。政绩和绩效都是对个人和组织行为过程和结果的一种描述和评价。

但二者在应用时又呈现出明显的不同。一是适用主体不同。政绩往往是掌握公共权力的人特别是县处级以上领导干部所作的工作才能称作政绩，普通干部群众所作的工作却不太适用政绩这一词汇。而绩效这个词，普通干部群众可以用，县处级以上领导干部也可以用。在现实生活中，普通公务员的工作称作绩效，党政机关的领导干部则用政绩比较多。二是强调内容不同。政绩往往只强调到行为的结果，而绩效则更深一步，强调的是这种行为结果的效益和影响。三是褒贬的意义有所差别。在不良政绩观的影响下，政绩一词往往和“政绩工程”、“虚假政绩”等词汇联系在一起，贬义的成分较多，消极性评价较多；而绩效则往往具有积极意义，具有正面评价的作用。

① 陈韬：《党政领导干部绩效考核中群众公认度研究》，西南交通大学硕士论文，2007年。

② 吴江：《基于价值管理的政府绩效评估体系研究》，吉林大学博士论文，2007年。

二、考察、考核、评估

在干部管理工作中，考察、考核、评估也是经常用到、耳熟能详的词汇。但是这三个词汇却各有各的含义。

1. 考察、考核、评估的含义

考察有两个方面的含义。一是指调查勘察，思考观察。《汉书·平帝纪》载：“二千石选有德义者以为宗师，考察不从教令、有冤失职者。”二是指旧时对官员政绩的考核。《晋书·杜预传》载：“设官分职，以颁爵禄；弘宣六典，以详考察。”《明史·职官志一》载：“京官六年一察，察以巳、亥年；五品下考察，其不职者，降罚有差。”

和干部管理工作结合起来的考察则是干部考察，这种干部考察是党委（党组）及其组织（人事）部门根据干部管理权限，按照规定的程序和方法，对确定的考察对象进行全面了解和公正评价，为干部的选拔、任用等提供依据的一项重要工作，是选拔任用党政领导干部必须履行的程序和关键性环节之一。考察党政领导干部拟任人选，必须依据干部选拔任用条件和不同领导职务的职责要求，全面考察其德、能、勤、绩、廉，注重考察工作实绩。进行干部考察必须遵循考察程序，确定考察范围，采取一定的考察方法。考察结束后，要形成考察材料。

关于考核，学术界的各种观点也是林林总总。但是中央文件中对于考核和领导干部考核却有明确的内涵。《党政领导干部考核工作暂行规定》指出：“考核工作，是指考核机关按照一定的程序和办法，对领导班子和领导干部的政治业务素质和履行职责的情况所进行的考察、核实、评价，并以此作为加强对领导班子的管理和领导干部任用、奖惩等的依据。”而《党政领导干部选拔任用工作条例》中也明确提出，领导干部考核，是指党委（党组）及其组织（人事）部门根据干部管理权限，按照规定的程序和方法，对确定的

考核对象进行全面了解和公正评价，为干部的选拔、任用、奖惩等提供依据的一项主要管理活动。

评估也称为测试、考评，从语义学角度，“评估”表示“评议估计或评价”，与之相近的“评定”（经过评判或审核来决定）和“评议”（经过商讨而评定）皆为“评估”所采用的方式和途径。^①本书认为，评估就是对正在进行或已经结束的项目、规划或政策所进行的系统、客观地评价，包括其设计、实施和结果。评估的目的是判断目标的相关性及其实现情况、效率、效果、影响和可持续性。

2. 考察、考核、评估的区别和联系

可以看出考察、考核和评估内涵都有评价的意思，但是三者之间使用的范围、领域和频率各有侧重：考察在调查研究领域使用频率较高，考核则在干部管理工作中使用较多，评估在工程技术领域出现较多。

三、绩效管理、绩效评估、 绩效考评、绩效考核

绩效管理、绩效评估、绩效考评和绩效考核是四个和绩效密切相关的词汇，在使用上经常处于混乱的状态，实际上这四个词汇也是既有区别也有联系。

1. 绩效管理、绩效评估、绩效考评、绩效考核的内涵

所谓绩效管理，是指各级管理者为了达到组织目标对各级部门和员工进行绩效计划制定、绩效辅导实施、绩效考核评价、绩效反馈面谈、绩效目

^① 参见唐上标：《科学发展观视野下的我国政绩评估体系构建研究》，广西大学硕士论文，2008年。