

# 新时代将乡镇干部担当纳入绩效考核的困境与对策

王 红

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年11月16日; 录用日期: 2023年1月9日; 发布日期: 2023年1月16日

## 摘 要

绩效考核工作是我国基层公共部门建设和管理的一个热点问题, 是推进基层公共部门绩效管理的一个重要组成环节和部分, 也可以说是基层考察和选拔干部的重要途径。在疫情防控这项大考中, 担当是干部的职责所在, 也是立身之本, 因此将乡镇干部担当纳入绩效考核是必然趋势。但在干部的担当考核中还存在着考核指标难以量化, 考核方式方法不合理, 考核的结果片面以及相关规章制度和监督机制不完善等问题。基于此, 本文提出相对应的对策建议。

## 关键词

乡镇干部, 担当作为, 绩效考核

# The Predicament and Countermeasures of Taking Township Cadres into Performance Appraisal in the New Era

Hong Wang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Nov. 16<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jan. 9<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 16<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Performance appraisal work is a hot issue in the construction and management of the public sector at the grassroots level. It is an important link and part of the performance management of the public sector at the grassroots level. It can also be said that it is the important way of the grassroots inspection and selection of cadres. In the major examination of epidemic prevention and control, responsi-

bility is the responsibility of cadres, and also the foundation of the body, so it is an inevitable trend to include the responsibility of township cadres in the performance assessment. However, there are still some problems in the assessment of cadres' responsibilities, such as difficult to quantify the assessment indicators, unreasonable assessment methods, one-sided assessment results and imperfect rules and regulations and supervision mechanism. Based on this, this paper puts forward corresponding countermeasures and suggestions.

## Keywords

Township Cadres, Undertake, Performance Appraisal

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

自二十世纪七十年代以来，西方各国政府纷纷开始进行政府机构的改革运动，逐步将原本只存在于私营企业的绩效考核机制引入到政府的日常管理当中，并开始对政府公职人员进行绩效考核的实践。我国一直以来都非常重视对干部绩效考核的管理，1979年我国颁布了《关于实行干部考核制度的意见》，该意见第一次以制度化的形式对我国干部的绩效考核内容进行了规定。1988年我国又相继颁布了《党政领导干部考核工作暂行规定》，首次对实施领导干部绩效考核的具体步骤做出了相关的规范。2019年4月所颁布的《党政领导工作条例》，对领导干部的绩效考核工作进行了进一步的健全和完善。

**Table 1.** Relevant research on performance appraisal of township cadres by domestic scholars

**表 1.** 国内学者关于乡镇干部绩效考核的相关研究

研究的具体内容	学者	主要观点
绩效考核指标的重要性	刘晓辉、王红艳	分析了公务员绩效考核指标的不完善以及提出了解决方案，提出考核指标设计是干部队伍考核的基础[4]。
	师乐	只有制定出科学合理的考核指标体系，才能解决公务员的绩效考核问题[5]。
	王艳杰	“先对比较法”、“因素分析法”以及“综合考核法”等进行了比较[6]。
绩效考核方式方法	耿建亮	要根据不同的时间和场合采用灵活多变的考核方法，不能一层不变，要根据实际情况对考核的方法进行及时的调整，在选定了考核标准和手段之后，还要高度重视考核数据和资料的收集和处理[7]。
	邬定国	在考核的过程当中，将战略任务和平衡积分卡结合起来，将组织的整体战略任务拆分到具体的个体任务当中，把平衡积分卡运用到绩效考核当中[8]。
	马翠翠	“大数据”系统将详细地记录员工的行为，并使用大数据来量化公务员的表现[9]。
绩效考核的制度研究	赵绍青 (2015)	我国政府运营机制，绩效考核体系等仍然沿用原来的模式，创新很少，难以发挥绩效管理的作用，而且我国在绩效管理制度保障上缺乏系统的立法工作，很多政策都还不完善[10]。
	王骚 (2011)	淡化年终考核，重视平时考核是改变当前公务员考核方式不合理状态的重要途径之一，目前我国的绩效考核比较重视年终考核，而忽视了平时的考核[11]。

据统计,截至2019年12月,我国乡镇级别行政区划一共为38,734个,在全国行政区划中占有相当大的比例。乡镇政权是我国政权的基础,乡镇干部是国家干部队伍中最贴近基层的一部分,是国家的法律法规,党的最新思想、方针路线的具体执行者,肩负着现代化乡镇规划、领导和建设的重要责任,乡镇干部队伍建设是否优良,对于我国推进社会主义现代化建设以及实施乡村振兴战略都发挥着关键的作用。因此,加强我国乡镇干部的管理是非常必要和紧迫的,其中最为重要的是要加强对乡镇干部的绩效考核的管理,以及在绩效考核当中进一步提高乡镇干部担当的重要性,进一步深化作风建设,激发广大干部干事创业热情,鼓励干部创先争优,提升办事效率和行政管理水平。

关于新时代的干部,苏大成提出,随着人民生活水平的提高,要想早日实现中华民族的复兴梦必须在关键时刻要勇于承担责任[1]。而关于部分乡镇干部缺乏担当的原因,俞伟英、何益维提到有以下几个方面:实践经验不足,不善担当、业务知识不精,不能担当、权责不相对等,不愿担当以及工作压力较重,不敢担当[2]。对于现在所存在的干部不担当问题的解决方法,许多的学者也提出了自己的观点。如徐鹏提出应该主要从党性修养、舆论导向以及制度保障这三个方面来解决[3]。

从国家的治理层面,中央高度重视乡镇干部的绩效考核工作的开展。如表1所示国内很多学者很早就从绩效考核指标的重要性、绩效考核方式方法以及绩效考核的制度等方面对乡镇干部的绩效考核工作展开了相关研究,提出了以下具有代表性的观点。

## 2. 新时代将乡镇干部担当纳入绩效考核的概况

### 2.1. 新时代乡镇干部担当作为绩效考核相关政策概述

中国共产党第十九次全国代表大会提出,要坚持严格管理和厚爱结合、激励和约束并重,完善乡镇干部的考核评价机制,建立健全保健—激励机制,为那些敢于担当、认真做事的乡镇干部的工作提供制度保障。新时代要求新气象和作为,乡镇干部的绩效考核工作要求党内制定更科学的、更理性、更全面的法律法规作为制度支撑。

《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》明确指出:“制定党政领导干部考核条例,完善年度考核办法,促进平时考核,并建立完整的干部考核工作体系。”

《党政领导干部选拔任用工作条例》中明确指出,要牢固树立以深入基层和社会实践为工作重点的问题导向,科学地选拔一批勇于突出担当、敢于采取行动、认真负责的党政领导干部,把遴选乡镇一线干部当做是锻炼和培养基层干部的“大舞台”,让党政领导干部扎扎实实担当起做好基层工作重要角色,实现事业发展长远目标。

《关于加强对干部德的考核意见》指出,对基层部特别是乡镇干部,有必要突出干部的服务意识、责任心和工作作风。履行党政职务,必须严格按照关键岗位关键管理的要求,着力评估党性修养情况以及党的原则、方针政策的执行情况,始终坚持民主集中制,坚持基本原则,依法廉洁履行政府职责。

### 2.2. 新时代乡镇干部担当作为绩效考核的典型做法

乡镇干部队伍建设是党的十八大以来的强调的重要工作之一,在新形势下如何有效提高乡镇干部的担当精神以及如何更加有效地将干部的担当作为纳入绩效考核当中,使其在困难面前敢闯敢试、在矛盾面前敢抓敢管,成为各地区的重要课题。

#### 1) 青岛即墨区干部成长纪实

自2018年以来,山东省青岛市即墨区建立干部成长记录制度,出台《干部成长纪实实施办法》,把干部在平时的工作以及德才表现情况记录掌握起来,树立重实干重实绩的鲜明导向。该区结合招商引资招才引智、乡村振兴等全区重点工作、重大活动开展,对干部现实表现情况实行全程跟踪、无缝隙纪实,

既记干部担当作为、攻坚克难和抓工作推进落实等正面表现，还记平庸、怠政、不作为、无实绩等负面问题。为确保记实成效，突出单位党组织和组织部门“双重检查”，单位党组织强化日常考核评价，实时评判干部表现优劣，研究确定优秀候选人，明确推荐理由，组织部门通过调查核实情况，并将结果详细记录下来，作为干部考核、选拔以及职级晋升的重要依据。到目前为止，已提拔重用 25 名通过考核的干部，为该地区的干事创业担当作为营造了浓厚的氛围。

## 2) 慈溪“亮灯评价”促担当作为

浙江慈溪通过每两个月量化一次中层干部的工作内容和目标，努力营造良好的工作氛围，鼓励干部奋勇争先、担当干事。该市要求中层干部在每双月初填写“双月对账”计划时间表，其中包括具体的工作内容、年度目标、具体负责人以及双月工作目标等内容，并以数字形式量化双月度工作目标。以“亮灯评价”的方式，责任领导将根据干部的工作进度以及工作质量等指标对干部进行考核，对推进顺利的中层干部亮“绿灯”，对进度较慢的亮“黄灯”，连续两个双月未按期完成的亮“红灯”，亮灯结果将作为干部年度考核和培养选拔的重要依据。

## 3. 当前新时代乡镇干部担当作为绩效考核内容的困境

### 3.1. 乡镇干部担当作为绩效考核指标难以量化

设置合理、合法、可量化以及科学的绩效考核指标在整个考核体系运行过程当中起到关键性的作用，但是由于乡镇干部的工作内容以及服务对象的特殊性和复杂性，其中一些绩效考核指标可以通过量化，形成定性的指标来加以考核，但是其中的一些绩效考核指标去无法进行量化。乡镇干部的担当作为就属于难以量化的指标中的一类，乡镇干部是否具有担当精神具体表现在乡镇干部工作落实的方方面面，即在矛盾面前是否敢抓敢管，在问题面前是否敢于碰硬，在重大原则面前是否立场坚定以及面对各种歪风邪气是否敢于较真。由此可见，乡镇干部的担当作为很难通过具体的量化的标准进行考核。

### 3.2. 绩效考核方式方法不合理

在乡镇干部的绩效考核过程当中，考核方法不合理主要体现在缺乏平时考核。在很多乡镇，目前所提及的绩效考核一般是指年终考核，虽然有些地区的绩效考核也涉及到平时考核，但是其考核方法和考核的内容都十分简单，并没有发挥任何实质性的作用。目前，平时绩效考核存在的问题主要表现在：第一、公务员的平时考核没有规定具体的指标，一般以乡镇干部的出勤情况作为主要内容；第二、平时考核的结果得不到充分地运用，导致乡镇干部对平时考核的认识出现偏差，认为其可有可无，形同虚设；第三、对平时考核缺乏有效的监管，导致一些平时考核缺乏相关的记录，流于形式。乡镇干部的担当精神体现在干部工作的点滴小事当中，如果不能完善考核方法，将平时考核重视起来，便不能很好地在绩效考核中体现干部担当。

### 3.3. 绩效考核结果以及使用问题凸显

首先，考核结果不客观。考核过程当中存在“印证式”考核，即在被考核成员直接将自己包装成主要领导希望的样子，例如：领导认为主动创新精神很重要，被考核者就会以此为出发点，找出最能证明自身创造精神的实例，这使考核变成流于形式的考核，实际的情况与考核所了解到的情况存在较大的偏差。其次，考核结果片面。考核结果通常被理解为把各类考核表的打分进行相加，若无特殊情况，其总分就是被考核的乡镇干部的最终成绩。考核组成员与被考核的乡镇干部的沟通较少，对于乡镇干部平时的工作表现以及在工作当中所体现出来的担当精神不了解，考核结果实际上只是简单的数字的相加，无法真实地反映出乡镇干部的真实工作成效。



### 3.4. 绩效考核规章制度以及监督机制不完善

一方面,考核的法律体系的不完善。我国对于乡镇干部的担当作为绩效考核的工作还处于起步阶段,虽然目前也出台了相关的一些法律法规,但是各项规定还不够完善和成熟,《党政领导干部考核工作暂行规定》、《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》等文件大多都只是给出了方向性的规定,对于乡镇干部担当考核的标准以及操作细节都没有进一步的解释和说明,太过于宏观和笼统,导致乡镇干部的绩效考核在操作的过程当中缺乏刚性的法律制度约束,在考核的指标和内容的设计上都有一定的随意性。另一方面,考核的监督机制不完善,导致考核的主体拥有较大的自由裁量权,甚至可以根据自己的意愿以及喜好来对被考核者进行考核,且对于考核主体在行使考核权力过程当中所出现的失职过失行为没有严格的惩罚措施,最终的考核结果也只是在小范围内进行公示,群众的知情权得不到很好的保障,社会的监督严重不足,考核工作极其结果的权威性受到质疑。

## 4. 完善新时代乡镇干部担当作为绩效考核的对策建议

### 4.1. 明确担当作为绩效考核内容,促进考核具体化

考核内容是乡镇干部绩效考核体系的关键,乡镇干部的绩效考核的内容应该体现“人”与“事”的结合,全面考核乡镇干部在每一件具体事务落实背后所付出的努力,对于乡镇干部来说,虽然需要依靠工作的具体实绩来证明自己,但是对于干部的考核不应该完全地追求“面子工程”,只看GDP,而忽视了乡镇干部自身的担当作为。乡镇干部的工作虽然比较琐碎分散,但是在考核的过程当中也不容忽视。通过考核中“人”和“事”的统一,考核不单单是关注乡镇干部的工作完成情况,更是要把乡镇干部对于工作的热情、态度以及在具体操作过程当中的实际担当作为重点考核内容的重点,考核工作不能只关注结果,而忽略乡镇干部在工作过程中的努力以及付出,强调乡镇干部工作的点滴担当,将隐形成绩化为显性成绩,工作经验以及成效暂时还不足的,可以通过自身的负责、担当、勤勉、努力加以弥补,从而在乡镇干部队伍里树立起实干的风向引导,也为乡镇干部的成长创造条件。

### 4.2. 注重动态考核,改进担当作为绩效考核方式方法

所谓“乡镇组织的动态考核”是指量化测评乡镇干部能力,动态考察乡镇干部。动态考核干部以工作实绩以及平时的表现为重点,考核采取民主测评、个别谈话、走访座谈、实地查看、随机考核、征求意见以及调查核实等方式进行,其动态考核的结果将作为乡镇干部职务、职级、工资以及奖励辞退的重要标准。将乡镇干部担当作为其考核的重点内容之一,要求在其考核的过程中,严格落实相关的考核指标,强调将定性和定量的考核指标结合起来,严格按照相关的程序进行,避免其主观判断。

乡镇干部绩效考核方法是做好绩效考核工作的关键以及重要内容,以前的乡镇干部考核在方式方法上比较简单和粗放,感觉以及主观印象对于乡镇干部的绩效考核结果的影响较大,且对于“追溯考核”、“任期考核”的重视程度明显不足。因此,对于乡镇干部绩效考核的方式方法的改进应做到以下几个方面的工作:首先,要完善绩效考核周期,将长期考核和短期考核相统一、定量考核和定性考核相结合。其次,强调乡镇干部的任期内考核,避免因干部的频繁交流而忽视的干部的任期责任;此外,在乡镇干部的绩效考核的方式方法上还要避免“唯数字”的现象,建立起客观、全面的客观事实评价方法。

### 4.3. 重视绩效考核结果运用,树立担当作为的用人导向

以干部绩效考核结果为基础,拓宽职务职级晋升渠道,特别强调对一线干部的提拔。确立基层务实导向,大力选拔敢于做事、善于做事、勇于承担责任、突出实绩的乡镇干部。一方面,突出乡镇干部的一线提拔,有利于干部的快速成长。干部到基层一线工作不仅可以了解到该地区的真实情况,也可以更

好地将理论融入实践、不断提高自身处理问题和矛盾的能力。乡镇是矛盾的聚焦点，更是人才培养的试验田，有基层工作经验的干部将会积累更多的实践工作经验，思考以及处理问题的方式方法也会更加成熟；另一方面，加大对于一线干部的提拔，有利于提升干部的干事的积极性，现在有一些年轻人不愿意到乡镇基层工作，一是畏难，怕基层的条件太艰苦，难于适应，二是晋升渠道比较窄，没有发展前途，因此许多人不愿到基层工作。当然，要建立健全基层的干部提拔的考核机制，坚持政治标准，突出干部的担当作为，切实拓宽职务职级晋升渠道，让更多的乡镇干部有盼头、有想头、有干劲。

#### 4.4. 制定实施担当作为绩效考核规章制度，加强社会舆论监督

在重大的斗争中考察识别干部，充分调动乡镇干部的主动性、积极性以及创造性，尤其要强调规章制度的建设与完善，把制度建设作为一个突破口，始终坚持严管与厚爱相结合，形成以制度选拔，靠制度管理的激励考核新路径。首先，注重从脱贫攻坚、服务群众第一线考察和识别干部，注重乡镇干部的政治素养、业务能力以及担当精神。在乡镇培养务实、负责、有德、有担当的一线干部，建立起选优配强的干部提拔任用激励体系。其次，严格杜绝为官不作为、官员行为不检等犯罪和违法现象，并严格教育表现欠佳，不敢做或者不愿意做事的乡镇干部，最终形成“能者上、平庸者下、劣等者除”的惩罚机制。最后，担当作为绩效考核规章制度的建立与完善，为担当着担当，为实干者撑腰，建立创新开拓、攻坚实干的保护机制，为坚守岗位、默默奉献、清正廉洁、作风正派的乡镇干部筑起制度保护的盾牌。

有关媒体要加大对于基层乡镇干部的正面宣传报道，让群众对于乡镇干部的工作更加地了解，消除群众心中的疑虑，更好地配合乡镇干部的工作。一方面，充分地运用手机、互联网等主流媒体，对于那些有担当、有作为的乡镇干部进行及时地宣传，网民也应该在网络上记录很分享乡镇干部的日常工作，形成全社会“点赞”乡镇干部的氛围。另一方面，强调宣传主体和网民之间的双向互动，拉近宣传主体和网民之间的距离，允许并鼓励网民客观、公正地评论和积极地转发。同时，要强调网友的所有言论的重要性，接纳网友合理、合法意见和建议，向群众学习，不断地改进乡镇干部的工作方式方法。

## 5. 结语

乡镇干部担当作为绩效考核是一个十分重要的理论课题，同时又是一个急需解决的重要现实问题。乡镇干部是建设社会主义新农村的重要主体之一，是各地区贯彻落实国家方针政策的具体操作者，在推进乡村振兴战略中发挥着关键性作用。本文以乡镇干部绩效作为研究对象，强调将乡镇干部担当作为精神纳入干部的考核之中，在双因素理论以及目标管理理论的指导下，通过文献调研、规范分析等方法，深入分析乡镇干部担当缺失的表现并分析其原因，找出乡镇干部担当作为绩效考核所存在的担当指标难以量化、考核方法不合理、考核结果的激励作用不完善、考核机制以及监督机制不完善等问题。要最大地发挥乡镇干部的作用，使其为人民提供更好的公共产品和公共服务，就必须在干部的绩效考核中强调干部担当，做好乡镇干部的绩效考核工作。

## 参考文献

- [1] 苏大成. 探析新时代如何激励干部新担当新作为[J]. 智库时代, 2020(2): 259-260.
- [2] 俞伟英, 何益维. 当前乡镇干部担当问题浅析[N]. 绍兴日报, 2014-11-30(003).
- [3] 徐鹏. 新时代激励基层年轻干部担当作为的路径探究[J]. 中共乐山市委党校学报(新论), 2019, 21(6): 67-72.
- [4] 刘晓辉, 王红艳. 论我国公务员考核制度的完善[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版), 2004(5): 57-59+62.
- [5] 师乐. 我国公务员绩效考核指标体系的现状问题与对策[J]. 区域治理, 2019(48): 99-101.
- [6] 王艳杰. 辅导员工作质量考核评价体系研究[J]. 软件导刊(教育技术), 2016, 15(7): 43-44.  
<https://doi.org/10.16735/j.cnki.jet.2016.07.019>

- 
- [7] 耿建亮. 西方国家公务员绩效考核的经验及其借鉴价值[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2010, 46(1): 132-137. <https://doi.org/10.16088/j.issn.1001-6597.2010.01.031>
- [8] 邬定国. 地方党政领导班子和领导干部实绩考核研究[J]. 甘肃理论学刊, 2013(3): 116-123.
- [9] 马翠翠. “大数据”背景下的公务员绩效考核体系探析[J]. 现代商业, 2016(5): 31-32. <https://doi.org/10.14097/j.cnki.5392/2016.05.015>
- [10] 赵绍青. 我国公务员绩效考核结果应用问题研究[J]. 商, 2015(23): 41-42.
- [11] 王骚. 公务员绩效考核中的问题及对策分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2011(1): 25-31.