

追问考核之难

——访南京大学政府管理学院魏姝教授

本刊记者

科学合理的政府绩效考核是提升行政效率、实现地方发展的有效途径。考什么，怎么考，又是各级政府部门面临的普遍性难题。近日，本刊记者采访了南京大学政府管理学院魏姝教授，围绕考核的一般性规律、江苏综合考核的特点、考核中需要注意的偏差等话题进行了探讨。

考核的本质是一种激励

【本刊记者】对官员、对地方政府的考核并不是现在才有的，能不能简单介绍一下以前的考核制度？

【魏姝】新中国成立以后，我们在选拔任用干部时主要是对其进行政治方面的审查与鉴定。改革开放以后，则更加强调对干部业绩和能力的考查。上世纪90年代中期以后，市场经济的逐步建立以及全国经济发展加速，区域之间的竞争日益激烈，倒逼地方政府进行一系列的改革创新，同时也把来自上级数量化的任务分解与考核，通过签订责任书的形式层层下派到下级组织以及个人，压力型体制日趋明显。

【本刊记者】对组织而言，考核是为了有效激励，在您看来实践中有哪些常用的激励方式？

【魏姝】从理论上来说，组织中的激励问题来源于两个方面：委托人和代理人目标不同，双方的信息也不对称。实践中，委托人为了解决信息不对称问题主要用三种方式：一是激励契约，两方签订绩效合同，约定到什么时候完成什么事情，超额完成受到何种奖励，未完成会受到什么样的惩罚，本质上是尝试通过可用验证的与工作业绩相关的信息替代代理人努力程度的信息；第二种是职业前景激励，当组织是开放的，人力资源是流动的时候，个人在这个组织中持续的努力、丰富的积累会被认可，从而有更光明的职业前景和广泛的换岗机会，其在本质上是尝试通过引入市场机制来解决信息不对称问题；第三种是效率工资，上下级之间的监督成本太高了，那就给你高于市场价值的工资，一旦发现你有不符合岗位要求的行为，就必须走人，前提是要有有效的监督惩戒体系。

【本刊记者】以前我们过分强调经济绩效，会带来哪些积极影响和消极影响？

【魏姝】以经济增长和财政贡献为标准的考核方式对领导干部产生了巨大的激励力，并推动了各地围绕这一标准展开竞争，由此带来了中国经济持续的高速增长；而“激励契约”作为一种激励机制也成为推行各种工作强有力的工作机制和取得各项成绩的“法宝”。但正如前面提到的，各种激励机制的有效使用都是有前提条件的，由于政府部门的大部分工作并不能直接分解，最终的成效会受很多不确定性因素的影响，因此其广泛使用也必然带来一系列消极影响，包括：可能会导致目标置换，即把手段变成了目标，通俗讲就是为了完成任务而完成任务，热衷于搞政绩工程，甚至编造经济增长数字等等。此外，还会带来多任务下的激励扭曲、地区之间的恶性竞争、侵蚀内在工作动机等等。

综合考核与新发展理念应运而生

【本刊记者】从单一指标的考核到多元指标的考核是一种必然趋势，也体现了发展理念的转变，这种转变大概从什么时候开始？

【魏姝】我们在实现经济高速增长的同时，也出现了环境恶化、粗放型增长、不可持续增长等问题。本世纪初，中央明确提出构建和谐社会的战略任务，随后又提出建设服务型政府，都是强调政府要把职能转到公共服务上，而不仅仅是发展经济。

党的十八大提出了新发展理念，党的十九大做出我国经济由高速增长向高质量增长转变这一重大论断，明确提出高质量发展是满足人民日益增长的美好生活需要的发展，经济发展要从“有没有”向“好不好”转变。这种发展理念的变化，推动考核指标从相对单一到同时包括党建、环保、经济发展、民生等多维指标体系过渡。

【本刊记者】江苏去年开始实行综合考核，在您看来，这种考核方式与以往的考核方式的不同之处在哪里？

【魏姝】高质量发展需要有与之相应的绩效评价和政绩考核体系，这应该说是江苏推动综合考核的大背景。一般来说，人们比较强调绩效考核的管理目的，即通过考核识别出能干与不能干的干部，让干部选拔任用更有依据。但事实上绩效考核还有另外一个非常重要的作用，即发送信号的目的，通过可操作、可衡量、可检验的具体指标告诉各级各部门应该做什么和怎么做。

我观察到，在综合考核中，江苏首次把党建内容纳入考核，在内容上涵盖了政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和反腐败斗争等内容；按照中央打好“三大攻坚战”的要求，设置政府性债务率、空气质量优良天数、PM2.5年均浓度等共性指标和农村危房改造、低收入人口脱贫等个性指标，可以说，是把省委关注的大事、要事囊括到了指标体系中。

【本刊记者】不同地方的发展阶段和资源禀赋不尽相同，怎样才能兼顾到各个地方的不同情况，形成一个相对科学完善的评价体系？

【魏姝】一个科学合理的指标体系是推进考核的关键。设计一套指标体系，需要一个科学的方法来支撑，包括怎么从理论和目标出发，发展出一个最初的指标库，对指标进行筛选，然后用科学的方法来设计指标的权重，这是一个科学的流程。

我观察到，在江苏的综合考核指标中，对指标个数进行了严格把控，对真正体现高质量发展的指标进行了筛选。考虑到各地发展的不均衡现状，对各指标进行水平指数和发展指数的加权，最终得出综合指数，从而能比较客观地反应一个地区高质量发展的整体情况。此外，江苏的综合考核体系还将每个城市的“个性指标”纳入其中，体现省委对每个地区的差异化要求。在未来的优化过程中，一方面可以随着考核数据的积累来优化这一指标体系，另一方面可以在分类考核方面做更多的尝试。

警惕考核中的偏差效应

【本刊记者】在实践中，定量考核更明确，定性考核往往不容易让人信服，您认为，应该如何看待这两种不同性质的考核方式？

【魏姝】应该说，考核是一个世界性难题，尤其对公共部门而言更是这样。企业的产出是好测量的，

而政府提供的是公共服务，很多是难以量化的。此外，政府干的好干的坏，还受很多不可控变量的影响。怎么对政府部门做考核，没有哪一个国家很好地解决了这个问题。

我们一般说的考核指标有三种，分别是硬指标、软指标和一票否决的指标。为什么当前的一些考核指标体系都偏向于硬指标，很简单，因为它相对客观，可操作，可量化。在实践中，应当根据考核指标的可测量程度、任务完成受不可控变量影响的程度等来设计奖惩措施；不可控变量越多、指标越难以测量就越应该采取弱激励的方式。

【本刊记者】 在考核过程中应该警惕出现哪些偏差？

【魏姝】 需要明确的是，无论在什么时候，考核都只是手段，而不是要达成的目标。就个人而言，每个人都有外在工作动机和内在工作动机，严格的激励契约机制往往会强化人们的外在工作动机、弱化内在工作动机。内在工作动机往往需要借助于一些非物质的、非强制性的方法来激发，如使命激励、信任激励、荣誉激励、提高组织公平感等等。

在实践中，还应该警惕出现多任务下的激励扭曲，每个部门每个人承担的任务是多样的，这些任务中有些是可以量化的，有些是不能量化的。出于对绩效的追求，有些人会把精力放在量化的指标上，不能量化的工作则会较少关注。但事实上，作为公共部门，有些不能量化的事情反而是最重要的。只用硬指标去考核，可能会忽略一些更为重要的目标和任务。这就考验一个领导干部是否有正确的政绩观，是否有以人民为中心的发展理念。不能为了考核而考核，而要着眼一个地区的全面高质量发展开展工作。