

干部数字化考核：组织内部激励创新路径

李元珍 吕德文¹

【摘要】：如何实现公务员精准考核，一直是理论界与实务界长期关注的议题。在公共组织内部，由于个体绩效评估难以实现，导致组织运行效率低下，“二八定律”盛行。在数字政府建设背景下，地方政府开始建构干部数字化考核平台。本研究通过实地调研，发现嵌套于智能办公系统基础上的“干部战斗力指数”考核，能够通过工作颗粒化分解，精准实现干部数字画像，从而实现公共组织内部的个体绩效评估。数字化考核具有标准精细化、主体智能化、对象精准化、方式实时化、结果运用闭环化等特征。这种考核方式在极大程度上激活了组织内部的激励机制，但是也存在指标设计认知偏差、考核对象技术反控制等隐忧。如何借助数字化考核来实现个体绩效评估，同时避免陷入技术理性的囚笼，是完善个体绩效评估体系的重要途径。

【关键词】：数字化考核 干部考核 绩效评估 技术治理 组织激励

长期以来，基层组织中普遍存在“二八定律”现象，即20%的成员承担了80%的工作任务。这20%的成员主要是党政领导班子成员、中层骨干和年轻公务员，也就是有晋升可能性的一群人在努力工作，承担超额任务。剩下的80%基本上因为晋升空间有限或者处于晋升“天花板”等原因而以完成本职工作为目标。对于他们而言，反正“干多干少一个样，干好干坏一个样”。在某种程度上，“晋升空间”已经成为影响公职人员积极行为的主导逻辑，并且形成了一种体制内外的公认秩序，学者们也惯用“晋升锦标赛”^[1]来理解地方官员的行政逻辑。

本质上，这是现有绩效考评体系无法精确衡量个人工作绩效，进而无法通过多元方式调动个体积极性所致。对此，一些地方领导试图通过非正式的“内涵式激励”来弥补正式制度的不足。^[2]问题是，在“多中心工作”^[3]治理样态下，地方政府仅仅依靠调动少数群体或者非正式激励已经难以保障持续性地完成众多工作目标。如何打破既有的组织内部分工的秩序体系，针对不同岗位、不同层级的工作人员制定更加科学合理的绩效考评体系，也即如何实现个体的精准考核，对于调动个体积极性，激活组织内部的潜在力量，更好地完成组织目标具有重要意义。

一、个体绩效评估的政策设计与理论探讨

绩效是某段时间内，个人或组织完成某项工作的实际产出情况。绩效可分为组织绩效和个人绩效。在理想状态下，组织绩效和个人绩效相辅相成、相互支撑。20世纪以来，为提升政府行政效率和公共责任感，各国政府都在积极推进政府绩效管理，国内外学者对此也展开了多个层面的研究，形成了极为丰富的研究成果。相对而言，个人绩效的研究则较为薄弱。既有的人事行政管理思想主要关注组织应该如何激励个体，并形成了从激励理念到激励方式的诸多组织激励理论。然而，要“论功行赏”，首要的不是如何“行赏”，而是如何精准“论功”。

组织有效激励的基础便是如何合理区分个体的工作绩效，以便既能满足积极分子对于公平激励的要求，也能保证识别出组织中的“搭便车者”。而如何对公务员的工作进行精准评估，也成为世界各国政府的难题。^[4]相关研究也表明，公务员工作的努力程度是否能够被准确测量是影响其工作效率与态度的主要因素，^[6]公务员绩效评估公正感与公共服务动机呈稳定的正向影响关系。^[6]

作者简介：李元珍，华中农业大学公共管理学院副教授。；吕德文，武汉大学社会学院教授。

基金项目：国家社科基金青年项目“自治、法治、德治相结合的农村微腐败统筹治理研究”（18CZZ038）

为充分发挥绩效管理效能，激发个体工作积极性，党和国家在制度设计层面也进行了不断的推进。1979年11月，中共中央组织部下发了《关于实行干部考核制度的意见》，确立了干部考核的标准、内容与方式。当时提出要对技术干部和党政干部分类考核，为了落实这一规定，中央组织部后续出台的考核办法均是将领导干部考核和公务员考核分开。

现行领导干部考核按照2019年4月中共中央办公厅印发的《党政领导干部考核工作条例》进行；公务员考核主要依照《中华人民共和国公务员法》和《公务员考核规定》进行。按照这些规定，县域范围内除县级党委政府等机构的领导班子和领导干部外，其余人员的考核都按照公务员考核标准进行。根据《公务员考核规定》，公务员考核是指机关按照规定的权限、标准和程序，对非领导成员公务员的政治素质、履职能力、工作实绩、作风表现等所进行的了解、核实和评价。考核内容包括“德、能、勤、绩、廉，重点考核政治素质和工作实绩”。

这些制度规定为公务员考核提供了明确的方向，但在实际运行中，仍然存在以下困境：在考核标准方面，以“德、能、勤、绩、廉”为基础的绩效考核内容比较笼统，考核指标设计粗糙，往往简单套用上级部门的指标体系设计，考核过程也主要按照总结述职、民主测评、了解核实、审核评鉴、确定等次的程序实施，形式主义、平均主义明显。^[7]领导职务与非领导职务公务员的考核标准较为模糊，缺乏不同类型、不同层次公务员的考核标准设计。^[8]在考核主体方面，缺乏专门的考核机构，考核主体单一，第三方考核主体与考核客体之间信息不对称。^[9]在考核方法方面，注重年度考核，忽视平时考核。^[10]在考核结果运用方面，激励作用丧失，制度缺乏刚性。^[11]

针对这些实践困境，学者们一方面主张从战略角度来重构绩效管理体系，认为绩效管理是一个整体循环系统，应该包含绩效计划、绩效实施、绩效考核、绩效反馈、绩效结果应用等环节。^[12]力求实现考核内容、考核标准从模糊向精准转变，考核方法从简单向复杂转变，考核主体从单一向多元转变，考核程序信息从纵向垂直向多向互动转变，考核结果运用从虚向实转变，考核保障制度从软向硬转变。^[13]

另一方面，则尝试从细化量化的角度构建更为科学合理的公务员绩效评价指标体系。如有研究以公务员行为为基础，通过宏观指标、微观指标的分类设置、量化设置、综合设置来实现指标设计的科学化。^[14]还有研究基于地方政府改革实践，从“能力席位”视角出发，构建了综合职务层级和岗位职责的三级指标体系。^[15]

随着大数据时代的来临，公务员绩效考核也面临新的变化。有研究主张构建一个统一的公务员基础信息平台，采集相关数据资源^[16]，运用大数据信息统筹、建构、分析，加深对员工绩效情况的数据收集和挖掘，分析员工绩效数据及其他数据间的潜在联系，了解影响员工绩效状况的原因，制定个性化的激励方案和制度，提高员工的认同感和依赖感，进一步激发员工活力。^[17]还有研究基于大数据AHP模糊综合数据评价法确立了新的考核指标体系、考核主体及考核过程，^[18]以力求做到绩效数据信息化、平台开放化、分析综合化、评估可触化、过程可预测化、管理精细化、反馈实时化。^[19]

研究者们从不同的理论路径出发，依据不同的技术知识，设计了不同的公务员绩效考评目标与方案。但是，既有研究主要从外部视角进行相关设计，缺乏对基层工作复杂性的深入理解，难以破解评价基层公务员工作的全方位、多维度的精准信息获取和分析的根本难题。在国家治理现代化以及数字政府建设的大背景下，处在多维变迁中的基层政府更为迫切地需要借助当前的技术条件，改进既有的绩效考核体系，科学有效地评估干部的工作绩效，以更好地调动干部积极性，更好地完成当前面临的各种治理任务。

本文即是基于浙江S县最新设计的干部“战斗力指数”考核体系，来探讨技术治理背景下科学合理的干部绩效考核体系构建的可能路径。文章的经验材料来源于笔者在S县及H乡的实地调研。S县位于浙西南，属于浙江26个欠发达县之一，下辖2个街道、7个镇、11个乡。

2020年，S县围绕政府数字化转型和整体政府建设，充分利用互联网、大数据等技术手段，创新推出“政务智能化管理平台

系统”(即“天工系统”),该系统通过任务数字化、事项标准化、全程可视化,实现任务颗粒分解、流程标准规范、跨域协同作战、进度全程晾晒、指令快速到达、督查精准有力、政策集成推送、数据实时采集、绩效对比分析、干部数字评价等 10 项主要功能,有效提升了政府工作效率,推动了县域治理现代化。调研期间,笔者分别访谈了 H 乡党政班子领导、村干部以及 S 县多个委办局的负责人,获得了大量一手资料。本研究即以此为基础,致力于呈现该县干部数字化考核方式的确立及其技术基础,分析数字化干部考核体系的实践机制,进而探讨其有效性与有限性。

二、干部数字化考核的方式及其技术基础

干部绩效考核不仅是人事管理体系的重要一环,能对系统内部的人员晋升、奖惩等产生重要影响,还会作为行政体系运行的指挥棒,影响整个行政生态的建设。因此,干部绩效考核不能仅仅从静态的“德、能、勤、绩、廉”等维度来进行印象性的分数考核,还要从动态过程出发,将绩效考核嵌入整体的行政运作体系之中,实现考评体系与结果运用的闭环运行,使绩效考核真正达到过程性、可量化、可运用的标准。在全面推行数字政府建设的背景下,为树立实绩评价导向,S 县在全省率先推出了干部“战斗力指数”的数字化考核方式。

1. 干部战斗力指数考核的指标体系

“战斗力指数”数字化多维考评包括共性分值和个性分值两大块。其中,乡镇和部门的考评内容略有差异,但大体框架一致。以该县 H 乡为例,根据《H 乡 2021 年干部“战斗力指数”数字化考核办法(试行)》(具体内容参见表 1),将所得考评分数乘以岗位系数(县管干部按照县级文件执行;中层正职、副职、一般干部系数分别为 1.4、1.2、1),便可以形成个人的战斗力指数值。

上述考核指数中,共性分值 100 分属于常规考核内容“德、能、勤、绩、廉”的数字化操作。考核指标设计突出政治素质和工作实绩。其中,共性分值中思想作风评分主要根据干部的日常表现来计分;片区协同计分主要针对驻村干部,考核结果与所联系村庄的工作密不可分;岗位模块赋分中,模块实绩分值是根据干部所承担的条线工作在全县的排名来确定,是用组织考评的方式来为个体赋分。整体来看,共性考核的考核内容比较稳定,基本上是以自己所从事的科层体系内部日常工作考评结果为依据,考核标准公开、公平、公正。

个性分值采用组团专班的方式,主要取决于个体参与了多少重要工作、重点项目及其工作实绩。不同于常规工作是由分管部门自上而下直接下达,这些重要工作、重点项目都是上级开会发包,由党委书记领回来,再发包给责任人。一般而言,领回来的重点工作,就交给相关条线负责人;领回来的重点项目,就看项目落在哪个地方,就交给包村领导。如果项目太多,就会协调其他班子成员,看谁以前做过这项工作,或者说看谁目前比较闲。班子成员领工作以后,都会开会成立专班领导小组,专班成员由组长挑选,现场进行工作分配。这些组团专班共同承担某项工作,但会依据个人表现分别获得加分。

在当前的治理背景下,各种重大建设、危机管理等急难险重的治理任务日益增加,基层治理任务已经远远超过常规科层工作的范围,导致个性分值在绩效考评中已经占据非常大的比例。这从有干部年度考核能拿 280 多分(共性分值满分 100 分)就可见一斑。在治理任务发生重大变化,工作人员与工作方式都打破传统科层结构的条件下,相较于传统的德能勤绩廉考核方式,干部“战斗力指数”的考核能更加凸显个体的战斗力指数值,也更能回应当前的治理需求。

表 1 H 乡 2021 年干部“战斗力指数”数字化考核办法

指标 维度	一级指标	二级指标	赋分标准
----------	------	------	------

共性 分值	思想作风评分 (20 分)	政治素质	上级领导交办任务、一岗双责、个人重大事项请示报告落实不到位，发表不当政治言论每次扣 3 分……						
		工作作风	迟到早退、纪律处分……						
	岗位模块赋分 (40 分)	岗位分值(10 分)	根据每季工作量、难易程度及工作成效分别评为 10 分、9 分两档						
		模块实绩分值 (30 分)	模块实绩计分法						
			全县排名	1—3	4—6	7—10	11—14	15—17	18—20
			赋分	30	28	25	22	19	15
	片区协同计分 (40 分)	村级考核分(20 分)	参照所联系村主职干部“红黑榜”考核排名评分						
		难度分(10 分)	根据各村工作体量、难易程度等情况将难度分为 10 分、8 分、5 分 3 档						
		评价分(10 分)	联系领导和村主职干部对驻村干部和帮忙团干部的实绩进行评分						
个性 分值	组团专班计分 (不封顶)	专项工作加扣分	对于急难险重工作任务，需成立工作专班的，由党政班子联席会议确定基础分值和二次赋分值						
		加扣分考核	参照《S 县 2021 年度乡镇(街道)岗位目标责任制综合考核实施意见》文件中创先争优条款同步实施						
		综合赋分	由党政主要领导根据工作实绩视情况加扣分						

2. 干部战斗力指数考核的技术基础

“战斗力指数”考核力图对个体进行数字画像，以便数字化呈现干部个体的各项指标。要想实现数字化测评，尤其是对个性分值进行数字化测评，仅仅依靠单位自身的能力是无法实现的，需要强大的技术支撑。对此，H 乡的目标便是将其接入县级智能办公系统——天工系统。借助该技术平台，干部考核能够完全嵌入业务工作之中，凸显以工作实绩来考核干部的绩效考核目标。具体而言，该技术支撑主要表现在：

一是工作指标颗粒化分解。个性分值考核中的工作涉及的大多是急难险重工作，具有偶发性、阶段性等特征，没有明确的指标考核体系，参与人员也打破了既有的科层结构，其工作量化问题一直是该考核的技术难题。而天工系统的采用很好地解决了这一问题。天工系统采用工程化的思维，将工作全周期以工业生产流水线的形式细化分解，其首页面包括八大战役、重点工作、重点项目、重要指标、领导交办、天工榜等模块，内容基本涵盖了当前政府运作体系内部所有的工作内容。从首页面开始，每一个模块点击进去，都能逐级显示其所包含的内容(图1)。

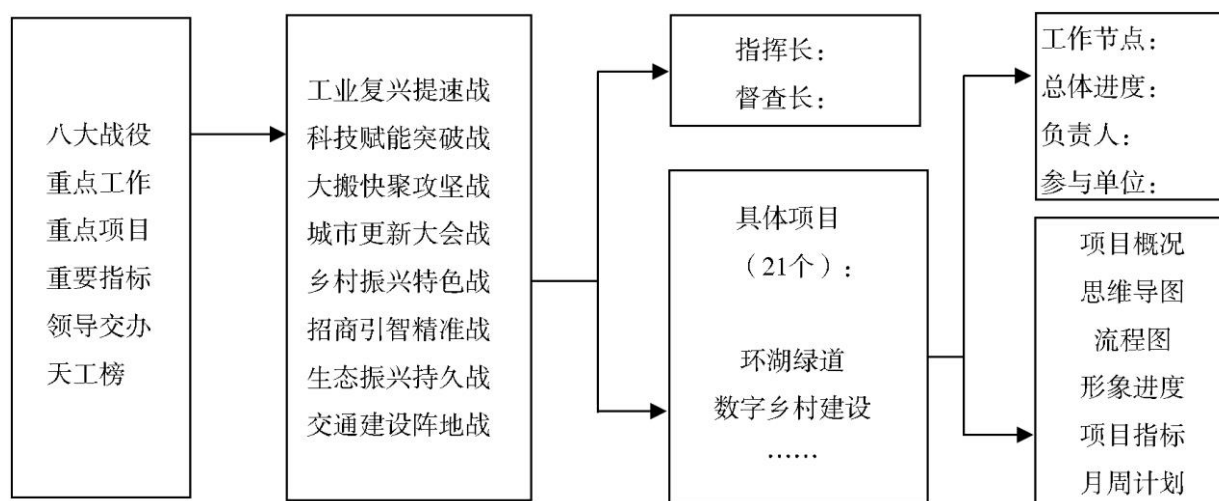


图1 天工系统逐级包含内容

通过天工系统，将所有工作进行颗粒化分解，可以记录每一项工作完成所需要经历的所有流程，每一个流程的时间起止点，以及所涉及的具体经办人、科室负责人、单位负责人、项目负责人、审核人、发牌人、分管领导等等。如此，便将人和事进行了精确对接，只需对每个环节的工作量进行赋值以后，系统后台就可以精确计算每个参与者的工作量明细。

二是工作进程全程晾晒。“战斗力指数”除了计算基本工作量以外，还需要对每个个体的工作成效即加扣分情况进行计算，以便进一步赋予战斗力指数值。天工系统通过“五色灯”和“三色牌”，实现事项推进全程晾晒。“亮灯”体系中，各工作节点为白灯，工作超前、正常、出错、滞后状态下，分别对应蓝灯、绿灯、黄灯和红灯。

“亮牌”体系中，责任单位月计划工作完成或超额完成为绿牌，未完成为红牌，未完成时牵头单位为黄牌。每一个环节不同的亮灯亮牌状态每半个月都会由县委督查室统计，并对相关单位进行加扣分。单位加扣分排名则将直接折算成分值计入个人战斗力指数值。这种计算方式以工作环节为单位，可以精确计算每个个体的工作成效，避免承担连带责任的同时也避免了相互间的推诿扯皮，充分实现了谁的工作奖励谁领取，谁的工作失职谁承担。

三是工作能力多维分析。“战斗力指数”测评要对个体进行数字画像，有赖于天工系统对于数据的全面采集与分析。借助系统，一方面，可以全面记录每一个人的工作轨迹、工作成绩，根据每一项工作所对应的工作能力，可以综合测算出每一个人哪些方面的能力比较强，哪些方面的能力有所不足，在进一步使用时可以综合其年龄、个人意愿等要素，对其进行合理使用；另一方面，可以结合每条线的能力要求对每条线上的干部进行排名，看每条线上谁的业务能力更突出，谁更有潜力。通过数据测算，系统能“比你更懂自己”。

天工系统通过工作流程细分出各管理环节并进行系统评析，通过对这些节点和动作进行实时监督和控制，实时传输结构化和非结构化的各种多元信息，使绩效管理的颗粒度更细、涉及面更广、时效性更强。借助天工系统，S县干部绩效考核的内容、

方式都出现了较大的改变，真正实现了干部数字化考核的目标。

三、干部数字化考核的实践机制

绩效考核作为干部行为的“指挥棒”，必须能够精确反映出干部个人的工作绩效，并能反馈到干部管理体系之中，形成干部管理的闭环，如此才能真正发挥绩效管理的作用。既有的绩效考核在干部考核中存在大量不足，或者说就没有形成针对干部个体的量化考核方式。干部数字化考核显然在很多层面弥补了这些不足，甚至是填补了某些方面的空白。

1. 考核标准精细化

根据《公务员考核规定》，干部考核主要针对“德、能、勤、绩、廉”五大方面进行，考核结果分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次。这种考核方式基本上是以主观定性考核为主。干部战斗力指数考核则是将考核指标进行了精细化设计，实现了政治素质和工作实绩的量化考核。

首先，在政治素质考核中，设计了详细的权责清单，对各种不当行为进行了针对性的扣分，如“上级领导交办任务落实不到位每次扣3分，一岗双责责任落实不到位每次扣3分，个人重大事项请示报告不及时每次扣3分，发表不当政治言论每次扣3分，无故不参加理论学习每次扣1分……”。政治素质的考核一直以主观评价为主，这份指标设计将党的纪律要求与工作实际相结合，并将量化思维引入其中，在实现干部考核的同时，也能够让人清楚明白政治素质的纪律边界，能更好地引导个体行为。

其次，在工作实绩考核中，一般而言，模块实绩分值和村级考核分考核的都是常规科层工作，也都有比较成熟的政府绩效评估体系。将这个考核结果转换为个人实绩分值，也相对比较简单。比较难以考核的是组团专班计分，因为其承接的都是全县急难险重的工作，属于领导交办的具有特殊性、阶段性、偶发性的工作，不可能在全县形成排名，也不可能为之设计单独的一套绩效评估体系。那么，依靠天工系统实时记录的个人参与的工作环节、工作完成情况、是否亮灯亮牌等信息就成为评估个人工作绩效的有力依据。得益于天工系统对任务的颗粒化分解，这种考核记录已经精确到了工作的每一个具体环节，相较于传统的以结果考核来赋分的方式显得更为精细化。

2. 考核主体智能化

在我国行政体系中，绩效考核工作主要由临时机构绩效考核领导小组负责。还有一个常设机构是在县委督查室下面设立的一个考核办公室，人员极少，主要是汇总各单位年度考评数据，然后提交领导小组讨论通过。

具体考核工作中，业务类指标考核由业务主管部门负责，综合类考核由党政领导、同事，以及一些地方引入的第三方共同参与、民主测评。其中，业务类考核相对而言以客观指标为考核依据，考核相对比较客观公正。民主测评中，外部测评往往难以了解内部运行的实际情况；内部群体评价比较了解情况，但会受限于各种社会关系网络，或者都当“老好人”。

一方面，这种测评无法真正区分开个体的工作差异，用某乡镇组织委员的话来说，“每年考核除了上面规定的20%比例评为优秀外，其余的都是称职，就从未遇见基本称职和不称职的情况。但你看有些人的工作情况，真是混日子……”；另一方面，由于党政领导不可能实时盯住每个人的工作，这种依靠印象测评的方式也会导致一些干部故意在领导面前刷存在感，让自己的工作尽可能进入领导视野。由此，不断加班、做表面工作等工作内卷、形式主义问题也应运而生。

实行干部战斗力指数考核以后，实体性的考核主体虽然没有发生改变，但考核主体可以通过系统客观、实时采集各种数据，真正实现过程化、可视化考核。首先，天工系统将任务颗粒化分解后，可以清楚显示每个人领了哪个环节的任务，领了多少任务。

其次，各个环节、各个责任主体的亮灯亮牌情况清晰可见，每半个月督查组还会进行汇总统计，并通报下发。如此，考核主体对个体的评价不再仅仅基于日常所见，更基于“数据所见”。

3. 考核对象精确化

传统考核方式最大的弊病是无法对考核对象进行精准识别。一方面，既有的考核体系中，县级以上的党政班子和党政领导干部按照《党政领导干部考核工作条例》由主管部门进行考核；其余干部依据《公务员考核规定》进行考核。实际上，公务员考核群体还可以分为不同层次、不同类别，他们的考核标准应该是不一样的。另一方面，既有的绩效评估主要是针对组织进行，个体绩效往往参照组织绩效进行。这种考核方式消解了组织内部的个体差异，也为很多个体提供了“搭便车”机会。

干部战斗力指数考核最重要的是建立了个体实绩档案，为干部精准画像提供了基础。虽然共性考核中的实绩考核仍然与组织绩效挂钩，但个性考核中的工作实绩则是完全个体化的。在工作过程中，一旦某个环节完成，系统会自动移交给下一个环节的人员，不会出现责任不清、相互推诿扯皮的现象。而当某个环节出现问题亮红灯后，系统也能精确显示该环节的经办人、负责人等信息，其他人员不用承担连带责任。这种考核方式能够清楚地区分出个体的工作内容、工作成效，最大限度地实现考核对象的精确化。

4. 考核方式实时化

干部绩效考核分为平时考核、专项考核和定期考核三种形式。平时考核主要是考核干部的日常工作 and 一般表现；专项考核主要是考核干部承担急难险重工作的表现；定期考核一般是年度考核，主要考核干部的年度总表现。定期考核以平时考核、专项考核为基础。

按照常规，平时考核一年进行两次，专项考核更是具有偶发性、阶段性。这种考核频率很难清楚界定每个干部的工作实绩。为了能更准确地掌握干部的工作情况，实时留痕、事事留痕就成了干部自我证明的重要方式，不仅增加了干部的工作量，也导致了大量形式主义的存在。

干部数字化考核通过技术手段解决了这种干部自我证明的尴尬困境。智能化的办公系统不需要单独对工作进行各项考察，而是能够将个人所承担的工作进展情况作为结果自然呈现。

借助这种办公系统，一方面，实现了考核的实时化，使考核不再是一年两次或一次的结果考核，而是能够充分实现季度考、月度考，甚至是每周考评。身处其中的人，每个人都感觉一下就绷紧了弦，慵懒散漫情况得到了极大缓解。

另一方面，因为可以实时监控，很多问题便可以提前发现、提前干预，而不至于等到事情结束之后才去寻找解决办法，甚至是启动追责程序，这也是对干部的一种保护。这种全方位记录、实时同步的大数据信息使得绩效管理可以更加精细、精准。

5. 考核结果运用闭环化

绩效考核结果如果不发挥作用，就会沦为形式主义。实行干部数字化考核，并将其接入智能办公系统以后，干部考核不仅具有了实质内容，也可以在系统内实行信息共享，实现考核结果闭环化运用。

在绩效奖励方面，干部战斗力指数与年终绩效奖挂钩。个人年终绩效奖=分值×分数×岗位系数。分值就是单位根据工作排名获得的年终绩效奖总量除以本单位所有干部的总分数，2020年S县一类单位大概值240元/分。分数即为个人全年工作总得分，一般来说，重点工作、重点项目做得越多，个性分值越高，总分数也越高。

岗位系数主要根据个人职务职级来定，分别为事业编 0.85, 普通干部 1, 副股级 1.2, 正股级 1.4, 副科级 1.7, 正科级 2.0。总体来看，2020 年，该县一类单位不少员工能拿 3 万多元，而像文联、科协等单位最多的也就只能拿几千元。对于浙西南山区小县城而言，这样的绩效奖励差异显示度非常明显，极大地打破了“吃大锅饭”的平均主义传统。

在职务职级晋升方面。单位年终考核按总数的 20% 确定优秀等次人员，并报相关部门备案。职务晋升时，初始阶段各个单位都会推荐人选，但不可能所有人员最终都能得到晋升。在决定谁上谁不上时，干部战斗力指数排名情况、构成情况就会发挥重要作用。

比如，要提拔一名农业线上的干部，战斗力指数系统便会显示该线上的工作人员谁的得分最高，或者是谁曾经参与相关方面的重点工作、重点工程，工作实绩如何。战斗力指数就相当于给每个个体精准画像，能清楚显示每个人的履历、实绩、特长等内容。组织部门需要选拔人才时，可以根据岗位特征充分进行人岗适配。

当然，也有干部在提拔考察期因为战斗力指数考评时某项工作居于最后一名，而被暂缓使用。职级晋升时，一般从一级科员开始，每一级晋升都是 5 年的年龄限制，但如果年终考核战斗力指数位列单位前 20%，就会评为优秀，晋升时总分可以加 1.5 分，年限可以缩短半年。

在督查问责方面，每个人都是围绕指标来工作。指标排位在全县倒数第一的，由党政主要领导和纪委对分管领导进行约谈；连续两个季度倒数第一的，除了组织部请“喝茶”、纪委进行约谈以外，还会取消分管领导和相关工作人员个人年度奖。

四、干部数字化考核的效度与限度

在数字政府时代，各地政府都在试图以数字化手段推进政府治理全方位、系统性、重塑性变革。在各种智能化办公系统的技术支持下，干部的数字化考核方式逐渐得以确立。这种以实绩为导向的量化考核方式，对于推进政府治理体系和治理能力现代化都有着重大意义，在某种程度上甚至撬动了整体行政生态的变革。但是，这种以数字为导向的考核方式也存在自身的隐忧。

1. 干部数字化考核的效度

首先，数字化考核激活了组织内部的激励机制。如何动员、激励干部一直是影响组织运作的重要议题。组织内部的激励机制也具有多元性，包括晋升激励、物质激励、人际关系激励等方式。从实践来看，基层组织晋升激励的空间很小。在一个县域社会，公务员系统有上千名公务人员，副科级以上干部也就几百人，大多数人终其一生也都难以到达副科级这个层次。

职务职级并行以后，数千名事业编人员可以走职称评审道路，但五年一个台阶，每年还有名额限制，能够顺利晋升的也不多。在科层体系内部，政治晋升的通道其实十分狭窄，越到基层，晋升空间越有限。在一个充满“隐形台阶”，相对流动比较频繁的组织内部，人际关系激励也具有明显的不稳定性。

在物质激励方面，在政府组织内部，一直都是“吃大锅饭”。组织内部的工资待遇差异主要源于身份的差异、职位职级的差异，除了对那些有晋升预期的干部具有激励作用以外，对大多数人的激励作用很小。多个层面的激励不显著造就了政府组织内部常见的“二八定律”。实行数字化考核之后，可以清晰核算每个干部每一年的工作量，并且按照工作量给予相应的绩效奖励，真正实现多劳多得。

物质层面的激励亦可以反过来激活社会关系网络的激励机制。当绩效奖励存在差异以后，干部往往被显著调动起来，不仅仅是为了物质激励，更是为了“面子”激励。“排在后面会很没面子”，成为了大多数人努力工作的重要动力。组织内部也逐步实现了“处处赛马、人人赛比”的良好氛围。

其次，数字化考核促进了人事管理权力的一体化运行。在行政体系内部，人事管理权限是碎片化的。从横向部门来看，人事管理涉及负责编制核定的编办、负责人事晋升和干部信息管理的组织部、负责监督执纪问责的纪委等部门。^[20]这些部门之间没有常规性的沟通交流渠道，相互之间存在明显的“信息孤岛”现象，往往造成用人效率低下。

从纵向来看，在人事晋升中，首先需要单位推荐，最后由上级党委常委会讨论通过。在这个过程中，上下级党委政府之间便有可能存在信息不对称现象，导致新任干部人岗匹配度不高。实行干部数字化考核之后，通过智能办公系统，可以较好地实现相关部门之间人事信息的畅通，充分实现编办“做帽子”—组织部“戴帽子”—纪委“摘帽子”的人事管理闭环运行。

在上下级党委之间，上级党委政府领导也可以通过系统数据所呈现的个人工作履历、工作实绩，清晰地判断每个人的工作能力、可能适合的岗位，进而实现人事权力的集中运行。尤其是在当前监督下乡的背景下，干部数字化考核能够精准显示个人的工作实况，继而精准划分个人所应承担的责任，有效避免“一刀切”或者部分群体“背锅”现象。

2. 干部数字化考核的限度

首先，数字化考核存在认知偏差。这种偏差主要表现在两个方面：

一是考核指标存在偏重。任何一套考核系统都有可能侧重某些方面，而忽视另一些方面。S县这套考核系统在干部共性分值与个性分值考核中实行个性分值上不封顶的考核方式。这体现了当前的考核偏向更为注重干部在急难险重工作中的责任担当与危机工作能力，而较为忽视干部的基础工作能力。但是，急难险重工作往往离不开基础工作的支撑。只有那些嵌入日常行政中的党群类、服务类基础工作做扎实了，政府才有可能获得社会认同，才有可能在关键时刻得到支持与配合。所以，政府工作是一个相互嵌套的整体，仅仅侧重某些方面的工作可能会影响整个体系的良性运行。

二是指标量化存在限度。行政管理毕竟不是工程管理，不是所有工作都能以工程化的思维进行颗粒化分解，不是所有工作都能进行指标量化，进而计入个人工作量。越到基层，这种实际工作与指标设计不匹配的情况表现越明显。很多群众工作需要反复多次采用正式或者非正式方式进行沟通交流，这些都很难在考核体系中显示出来。当前的指标设计只是针对那些能量化的指标进行设计，对于那些无法计量的工作量则忽略不计。这种考核方式会导致很多人“只能凭良心干活”。这本身便是对治理现代化目标的背离。

其次，技术反利用内含工作内卷隐忧。当前的干部数字化考核确实激发了组织内部的活力，极大地冲击了传统公共组织部门慵懒散漫的习惯。在新的指挥棒下，干部积极作为，努力提升自己的工作量，与此同时，也会不断积极研究新的考核规则，研究新的积分系统。一旦他们破解既有的技术治理的“密码”，便会寻求各种可能的技术反利用机会。至少目前来说，新的考核系统秉持“多劳多得”的基本理念，对各工作环节的参与者进行累计积分。那么，在工作环节的设计上极有可能不断增加工作节点，以尽可能让更多人参与，同时也尽可能减少个体的风险。这种技术反利用带来的工作内卷化，最终将会把所有人带入技术理性的囚笼。

结语

如何激活组织内部的激励机制，调动干部的工作积极性，一直是组织建设的重要问题。“搞对激励”最核心的影响变量便是干部考核问题。绩效考核作为干部行为的指挥棒，能够极大程度影响干部的行为逻辑。因而，探讨合理有效的干部考核方式便成为提升组织激励效应的重要方式。在数字政府建设背景下，地方政府为构建“整体智治、集成应用”的高效政府，以智能办公系统为技术支撑，搭载数字化干部考核体系，实现了干部考核的智能化、数字化。这种实践探索对于推进数字政府建设，推进国家治理体系和治理能力现代化都具有极强的启示意义。

由于缺乏精确的考评体系，既有研究与政府实践对于官员行为逻辑的分析仍然是基于对组织绩效的考核，是用组织绩效代替官员领导绩效。将绩效考核单位从组织推进到个体，实行干部个人的数字画像，能够更深入地理解组织内部的运作逻辑，更好地实现组织动员。

事实上，对于干部个体而言，考核体系及其所依赖的技术体系，不仅可以将工作进行明确细分，使个体可以更加明确自己的责任范围，同时也提供了相对公正透明并且多劳多得的绩效考评体系，使个体愿意更加积极主动地去承担相应的工作，充分激发个体干事创业的热情。对于组织而言，可以精准识别出组织内部的“南郭先生”，并通过熟人社会的“面子”压力倒逼个体的积极行为，从而尽可能破解组织内部的“二八定律”，推动组织内部竞争生态的形成。

总体而言，干部数字化考核超越了传统的干部定性考核的方式，但是，这种量化考核也并非完美无缺。如何避免过度依赖技术系统，避免过度陷入数字化治理的技术迷思，仍然有待我们更加审慎地去探索更加合理有效的方式。

参考文献：

- [1]周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》，2007年第7期。
- [2]杨华：《基层政府人事激励的类型及其逻辑》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2021年第2期。
- [3]仇叶：《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》，《政治学研究》，2021年第1期。
- [4]唐健、方振邦：《公务员绩效考核：现实困境、国外经验与本土路径》，《行政科学论坛》，2017年第11期。
- [5]Delfgaauw, J., Dur, R., Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector, *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 118(525), 2008.
- [6]陈榕榕、刘佳：《公务员绩效评估公正感对公共服务动机的影响——基于西部某市的实证研究》，《领导科学论坛》，2021年第3期。
- [7]李伟、李尧远：《形式化：县乡基层公务员考核指标体系设计中的共性问题——以S省两县基层公务员为研究对象》，《陕西行政学院学报》，2015年第3期。
- [8]张强、张定安：《基于绩效导向的非领导职务公务员考核：反思与构建》，《中国行政管理》，2010年第5期。
- [9]王骜：《公务员绩效考核中的问题及对策分析》，《山东大学学报》（哲学社会科学版），2011年第1期。
- [10]福建省人力资源和社会保障厅课题组：《公务员平时考核机制的试点分析与改进对策》，《中国人事科学》，2020年第2期。
- [11]姜晓萍、马凯利：《我国公务员绩效考核的困境及其对策分析》，《社会科学研究》，2005年第1期。
- [12]包国宪、任怡、马佳铮：《公务员绩效管理中的激励问题研究》，《兰州大学学报》（社会科学版），2010年第3期。

[13]陈琴、毛瑞新：《我国公务员绩效考核须实现六个转变》，《求索》，2009 年第 5 期。

[14]刘福元：《公务员考核规范中的指标体系研究——迈向公务员行为的实质评价》，《理论与改革》，2015 年第 5 期。

[15]陈芳、鲁萌：《“能力席位”视角下公务员绩效考核三级指标体系研究——以湖北省省直机关公务员为例》，《中国行政管理》，2013 年第 11 期。

[16]徐宗本、冯芷艳、郭迅华等：《大数据驱动的管理与决策前沿课题》，《管理世界》，2014 年第 11 期。

[17]孟小峰、慈祥：《大数据管理：概念、技术与挑战》，《计算机研究与发展》，2013 年第 1 期。

[18]徐辉：《基于大数据思想的公务员绩效考评体系构建》，《统计与决策》，2017 年第 19 期。

[19]徐辉：《基于大数据的公共部门人员绩效提升与管理模式创新》，《中国软科学》，2017 年第 1 期。

[20]田先红：《适应性治理：乡镇治理中的体制弹性与机制创新》，《思想战线》，2021 年第 4 期。