领导科学

基层领导干部对新发展理念的认知

□ 胡月星　袁书杰

◎ 作为关键少数，领导干部尤其是基层领导干部如何系统领会新发展理念的内涵和要义，决定着引领发展的思维方式与践行方式。

◎ 县（区）、乡镇领导干部虽然是在基层工作，但对国家相关发展政策的关注并不低，也需要有科学的发展理念来指导工作。

理念是行动的先导，是从现实走向理想的指导。党的十八届五中全会首提“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念。作为关键少数，领导干部尤其是基层领导干部如何系统领会新发展理念的内涵和要义，决定着引领发展的思维方式与践行方式。为此，我们对基层领导干部进行问卷调查，共发放问卷910份，共收回有效问卷899份，问卷有效率为98.79%。从样本构成上来看：在受访者中，中共党员占84.4%，非中共党员占15.6%；工作区域为“乡镇”“县（区）”“地级城市”“省会城市”的受访者分别占12.1%、18.2%、36.1%和33.6%。54.6%的受访者为科级及以下，37.6%受访者为县处级，为“厅局级及以上”的受访者较少，占7.8%。

基层领导干部总体认知情况

对调查样本进行统计，结果表明基层领导干部对于新发展理念的认识：83%的受访者认知积极，表示会“认真学习，深入领会，把握精神实质，积极贯彻到各项工作中”，还有13%的受访者认为“发展理念很重要，要尽快学习体会，搞清楚内容要求”，剩下4%的受访对象，有的认为与自己无关，或者以工作忙为理由暂时回避学习。可以看出，基层领导干部对新理念的认识学习态度总体上是积极的，但仍存在消极学习，甚至不清楚需要学习的内容的情况，这就需要各级党委及有关部门深抓对新发展理念的宣传教育，并及时纠正有些领导干部错误的观念，确保入心入脑，认识到树立和践行新发展观念的极端重要性。

新发展理念认知比较

对调查样本进行人口学变量的差异比较，结果显示较大多数的领导干部重视对新发展理念的深入学习或表明了积极学习的态度，这充分反映出基层对传达十八届五中全会精神，特别是新发展理念的内容上比较全面。但是，调查数据显示，基层领导干部对新发展理念的认知因政治面貌、职务级别、工作区域不同而存在一定的差异。

不同政治面貌对新发展理念的认识。调查发现，具有不同政治面貌的领导干部对新发展理念认知存在一定的差异。调查样本中的中共党员有83.5%的干部对新发展理念的认知更为积极，他们主动学习，了解其精神实质并活学活用。相对而言，78.6%的非中共党员表现出这样的行为倾向。在尽快掌握新发展理念的内容上，两类群体中分别有13.2%和11.4%的比例能够认识到新发展理念指导工作的重要意义。但是，尚有5%的非中共党员领导干部认为学习新理念不如干好本职工作，割裂了理念与工作实践的指导关系，需要引起我们的高度重视。

事实表明，新发展理念具有极强的先导作用，既是方法论又是路线图。无论是何种政治面貌的领导干部都需要学习、理解、践行新发展理念，才能干出实绩、提升效率。

不同职务级别对新发展理念的认识。调查发现，不同职务级别的领导干部对新发展理念认识也存在一定的差异。我们发现，县处级领导干部（87.9%）较其他职级（科级及以下79.4%、厅局级及以上81.4%）的领导干部学习意识更强，非常乐于结合工作实际深入实践新发展理念。但是，在学习新发展理念的重要性认识上，14.9%的厅局级及以上领导干部和14.3%的科级及以下基层干部表现出较强的学习积极性，想尽快搞清楚新发展理念的内容实质。新发展理念是实现“十三五”时期发展目标的重要行动指南。从县域经济发展的实际出发，县处级领导干部不仅要积极主动地学习新发展理念，更要转变工作方式，顺应发展潮流，积极把新发展理念贯彻到具体的各项工作中去。目前，全国上上下下都在积极开展新发展理念的学习宣传，各级领导干部学习领会新发展的精神实质都非常重要，一级传一级，如果上级领导干部不重视学习，就无法将正确的发展理念传递到下一级，也无法落实到工作中，势必会影响下级成员的工作方向。

不同工作区域对新发展理念的认识。调查发现，不同工作区域的领导干部对新发展理念的认识也存在一定的差异。高达92.1%的县（区）领导干部能够充分认识到学习新发展理念的极端重要性，他们非常注重新理念的学用结合，能够加强理论的学习思考，更能够深入实践，结合工作推动创新发展，把新发展理念明晰起来、具体起来。较大多数在市或者省会工作的领导干部重视对新发展理念的深入学习，但还是存在小部分不清楚，甚至不想弄清楚发展理念的内容。相比较而言，乡镇区域的领导干部对新发展理念的学习态度积极性和学用结合的意识较弱，只占76.1%。但是，作为基层一线的乡镇领导干部能够充分认识到新发展理念的重要意义，如何具体进行工作实践上的结合是他们能力欠缺的地方，也是我们亟需通过学习培训来提升的重要方面。

调查结果充分表明，在县（区）、乡镇工作的基层领导干部虽然是在基层工作，但对国家相关发展政策的关注并不低，也需要有正确的发展观念来指导自己的工作。新发展理念的提出正好给予了他们工作方向，在基层“十三五”规划中有了指挥棒，有了红绿灯。在新理念的指导下不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚持理论联系实际，努力提高执行力，可以把新发展理念及其创新成果转化为谋划发展的具体思路和落实发展任务的工作举措。相比较而言，在省市工作的领导干部由于地域、资源等方面优势明显，对新思想、新精神、新理念接触多，学习领会程度可能不容易具体化，只有通过政策制定和实施后的反馈才能把新发展理念予以明晰化。因此，他们更应该充分利用好工作地区优势，以身作则，深入实地调研，加强与基层一线群众的联系，深刻领会相关的国家政策和学习相关精神，更好地树立和践行新发展理念，引导和带领广大干部群众科学发展、创出实效。

如何提高决策执行力

□ 吕洪业

◤ 提高决策执行力，事关改革发展大局。从实践情况看，多数决策执行得力，决策效果良好，但同时也存在部分执行不当、不到位的问题。

决策失灵是决策过程或结果与决策目标发生偏差的一种现象，会导致社会预期不稳、规则意识减弱、政府公信力下降等问题。决策失灵是各国政府普遍面临的一大难题，其原因既有决策设计的因素，也与决策执行密切相关。近几年，党中央、国务院围绕深化改革、促进经济社会持续健康发展，出台了一系列重大决策部署，执行好这些决策事关改革大局。从实践情况看，多数决策执行得力，决策效果良好，但同时也存在部分执行不当、不到位的问题，导致决策失灵。

决策执行中存在的问题

“走过场”现象仍然存在。有些决策形式上贯彻较好，而内容上执行不够。最常见的是“以会议贯彻会议、以文件落实文件、以决策执行决策”，搞“象征性执行”，决策措施在传达和宣传过程中空转，没有真正落地。

决策执行力度逐级递减。有些地方或部门在决策执行中搞“选择性执行”，对容易执行的、领导重视的先执行，难的则互相推诿甚至不执行。有的甚至替代执行，“断章取义，为我所用”，背离了决策实质。这就导致一些决策在执行过程中力度层层递减，出现“上面比下面热”“部门比地方热”的现象。特别是一些惠及民生的决策，中央层面经常讲，而老百姓却看不到优惠决策落地。

决策执行缺乏连续性。调研发现，大部分决策一般在出台前一到两年内会执行得好一些，越往后执行力度越小，呈现“近期比远期热”的现象，甚至有些决策在出台三四年后，几乎无人问津。

部门协同性不够。决策在执行中一般需多部门协同推进，单个部门很难将决策整体落地。实践中，缺乏有效统筹、部门间协同不畅是影响决策执行效果的一个难题。调研中有地方反映，2011年中央一号文件决定加快水利建设，水利部门执行决策积极性很高，但其他部门配合力度有限，直接影响了决策执行效果。

决策执行不力的原因

部分决策在制定中缺乏科学性，导致先天不足，难以落地。一是社会参与度不够。一些部门在制定决策过程中闭门造车，调查研究不到位，公众参与不足，地方政府、相关部门、利益相关方的参与度也不高，出台的决策难免缺乏对地区差异、行业差异的考虑，导致决策执行存在先天不足。二是决策约束性不强，标准不统一。一些决策过于原则化，对任务要求、时间进度、评价标准、落实责任等较为模糊，导致地方在执行中自由空间较大、自选动作较多。有的决策文本在文字表达上还做不到准确无误，导致决策执行者和被规制方在理解上出现偏差。

相关决策缺乏统一性和整体性，造成了执行困难。中央决策较宏观，涉及面广，执行中往往需要多部门配合，配套决策必须跟得上，否则就会出现推诿扯皮的问题。例如，移民补偿方面，不同部门缺乏统一标准，公路、铁路、水利的补偿标准都不一样，地方在执行移民补偿决策上就会遇到问题。再如，社会救助方面，民政、教育、卫生等部门都有相关规定，配套项目和资金呈现“碎片化”，地方在执行中难以有效统合，影响了决策效果。调研中有地方反映，2013年出台的《大气防治污染行动计划》，相关的配套决策有22个，整个计划在执行中就较为顺畅。

决策执行效果的考核评价体系不够完善，影响了地方执行积极性。一是缺乏必要的考核指标。一些决策对执行情况没有设定必要的指标，无法评价决策执行情况，部门和地方“干多干少一个样，干与不干一个样”，决策执行积极性不高。二是考核结果运用不足。决策执行情况和干部任用、年度考核等没有有效衔接，难以调动干部执行决策的主动性和积极性。三是免责机制实施不到位。地方或干部在决策执行过程中可能会出现小的失误，某些情况下甚至需要突破现有决策规定，由于“容错”或免责机制缺乏细则，“干多多出错，干少少出错，不干不出错”的思想倒逼干部逆向选择，不敢作为或不作为。

基层力量薄弱，执行决策过程中确实存在勉为其难的情况。一些决策执行不到位，主要受制于地方人力和财力限制。其中，地方财力是影响决策执行效果的突出因素。如2011年国家提出财政性教育经费要占到GDP的4%以上，2012年实现这一目标后，2013年全国只有6个省份实现增长，25个省份下降；2014年有11个省增长，20个省份下降。这一决策长期利好，但要各地拿出真金白银，执行的难度就会增大。在一些落后和欠发达地区，配套资金跟不上，直接导致决策执行成为“半拉子”工程。

对策建议

开门决策。公共决策追求的是社会福利最大化。社会参与是科学制定决策的基础，也是决策发布和执行的前置过程。在信息手段高度发达的当下，经过广开言路、充分讨论、理性思辨、科学研究后的决策，不仅不会增加制定难度，反而有助于降低宣传、执行成本。决策制定中应扎实调研，广泛邀请相关部门、地方政府、利益相关方参与制定，引导公众参与讨论，以提高决策的科学性，减少决策执行难度。

完善监督检查和考核问责机制。对中央决策执行目标任务的分解，加大决策执行督查、督办，明确责任、严格问责。一是创新督查方式。执行监督存在逐级弱化的特点，一般情况下，上级只能监督到下一级，再往下则难度倍增。创新督查方式应以省级政府自查整改为主，提升省级政府在执行中央决策方面的主体意识和责任意识。中央以随机抽查为主，强化责任考核。二是明确决策执行责任人，依法问责。明确各级政府在决策执行中的法定权利和义务，明晰权力边界，依法而非上级权威来保障决策执行，并依据法律强化问责。同时，明确决策执行责任人，可根据发文机关层级不同，明确相应责任人。如中央和国务院发文，省级党政一把手分别是第一责任人；省委省政府发文，市县领导是第一责任人。三是科学评价、运用督查考核结果。制定明确的考核标准和考核方式，奖惩分明，建立必要的容错机制，对不作为或乱作为的部门和个人严肃追责。

适当调整中央决策下发的“级别范围”，加大决策宣讲力度。有地方反映，由于一线干部很难全文阅读中央决策，导致对中央决策存在不知晓、片面理解甚至歪曲理解、以讹传讹的问题。针对这种现象，一要适当调整中央决策下发的级别范围，让基层干部能够明确决策内容，准确领会决策精神，防止决策执行中走偏、走差。二要加大决策宣讲力度，尤其要加强市县层面领导干部培训，增强他们的执行力，注重典型经验的总结宣传，发挥典型经验引领作用。

细化任务指标，加强信息化建设。决策中除总体部署和要求外，还需包含明确决策执行的路线图和时间表，明晰责任清单，约束决策执行。同时，利用互联网手段，搭建公开透明的信息共享平台，将决策要求、考核指标、执行进度、追责问责、典型案例等全程记录于网上，便于追踪决策执行情况，提升决策执行效果。

公共决策

完善县区绩效考核的着力点

□ 来丽梅

在国家治理体系与治理能力现代化的条件下，推进县区有效治理的关键之一就是要健全和完善党政领导干部绩效考评机制，把各级领导干部的思想和行为引导到现代治理理念上来。针对目前县（市）区党政领导干部绩效考评中存在的问题，需要着力做好以下几方面的工作。

明确考核主体与评价主体

实现考核主体多元化。以往，考核县（市）区党政领导班子和领导干部政绩，考核主体就是市级党委和政府的相关职能部门。建议实行考核主体多元化，把考核办及其多个专项组的统筹协调优势与其他相关职能部门的专业和主管优势紧密结合起来，既各负其责，又相互配合，形成衔接有效、运行有序的政绩考核体系。

探索第三方评估制度。目前应改革和完善由官方组织实施对其体系内的领导干部进行考评的“自体式”考评模式，积极探索“异体化”的考评模式，即“第三方评估制度”，力求做到绩效考评的客观、公正。第三方评估的形式，可以是官方机构组织实施考核评价，然后把一些专业性特别强的考核内容和环节委托给社会专业机构来进行。

重视群众评价的积极作用。考核评价干部很重要的一条，就是看人民群众是否满意、是否赞成、是否拥护。因此，在县（市）区领导干部绩效考评中必须要扩大参与考评人员的范围，制定听取群众评价和开展民意调查的办法，实行延伸考核。需适当加大社会评价和群众满意度调查结果在考核总分值中所占的权重。

科学设置考评指标体系的核心内容

科学的绩效考核指标体系是推动绩效考核工作取得实效的重要保证。对县（市）区党政领导干部的绩效考评，需充分发挥考核内容的激励性和约束性。应以国家治理理念为指导，突出对理论素养、学习能力的考核，引导建设学习型领导班子。需突出对党风廉政建设和作风建设的考核，把作风建设情况纳入党风廉政建设责任制考核范围，强化领导干部加强党性修养和优良作风养成的意识。突出对科学发展实践中的创新精神、创新能力和创新成效的考核，突出对各领域改革的综合效益和长远效益的考核，激励领导干部解放思想、实事求是、开拓创新。需突出对资源节约、环境保护、安全生产、社会稳定、群众满意度等约束性指标的考核，不断强化对违反五大发展理念行为的刚性约束。

完善考评的相关程序和办法

进一步完善民意调查的方法。首先，进行民意调查要围绕群众能直接感受到的项目来进行，否则，群众就会觉得调查项目与己无关，影响其参与的积极性和答卷的有效性。其次，民意调查的评价主体要知情。民意调查的评价主体不是越多越好，而是知情程度越高越好，很难想象一个毫不知情的评价主体作出的评价是客观公正的。再次，在对考核对象进行评价的时候，还要考虑到被考核主体的工作对象或服务对象等因素，力求达到预期目的。最后，要合理分析民意调查数据，依据民意调查结果客观分析出群众对被考核对象的满意率，为考核评价提供重要的佐证。

严格过程管控。绩效考评既要注重结果，更要管控过程。管控过程可以采取多种形式，比如，上级领导下基层调查研究、职能部门指导工作、组织专项检查、媒体专题报道等等。

增加考核过程的透明度也是严格过程管控的好办法。可以将领导干部的职责清单和政绩考核指标体系向社会公开，考核分值计算过程向被考核干部所在的班子及分管单位公开，考核结果向社会公开，严格防止弄虚作假。还可以建立官方微信、微博等网络途径和电视、广播问政等媒体途径定期与公众互动、述职述廉，把考核内容置于广大群众监督之下，倒逼绩效考评的有效性、真实性和公正性。

实行差异化考评与动态考评相结合。差异化考核的目的是为了能客观、公平地反映干部的工作实绩，鼓励干部的工作热情和创造性。建立差异化的分类考评标准，就是要实现从同等标准考核向分类考核、个性化考核转变。在具体指标值上不搞“一刀切”，在达标进度上不搞齐步走，采取分类考核、分时段考核的办法。根据领导干部的不同类别、不同层级、不同岗位职责，分别建立不同的核心能力考评标准和差异化的定量考评标准，使县（市）区领导干部考核与其职级、岗位相匹配，使考核标准更加客观、科学。

各县（市）区的具体情况千差万别，工作中遇到的矛盾和问题复杂多变，因此对领导干部工作的全过程以及整个绩效情况要实行动态考评和动态管理。包括对年度绩效报告和季度绩效计划，在落实的过程中，需通过监控跟踪，对整个绩效任务进行不断的改进。

保障考评结果的有效运用

加强考核结果的有效运用，有利于增强群众对干部工作的信任，提高群众支持协助干部工作的积极性，从而形成良性互动、相互促进的有利局面。

规范考核结果的反馈。反馈的方式方法可以采取多种方式进行。比如，召开考核反馈大会、在领导班子民主生活会上反馈考评结果、个别座谈等。在反馈工作中尤为重要的是要认真听取被考核对象的解释和要求，建立正常的申诉渠道。领导干部对于考评结果有疑义的，可以提出申诉，申请复议，这是干部的应有权利，要给以保护和尊重。

规范考评结果的运用。对自觉践行五大发展理念、善于领导科学发展、实绩突出、群众公认的优秀干部，应给予表彰奖励、提拔重用。对急功近利、搞形式主义和形象工程的，要批评教育、诫勉谈话；对群众意见较大、不胜任现职岗位的，要进行工作调整；对因工作失误、失职造成损失的，严格实行问责制，必要时进行组织处理。产生严重后果的，要依法依纪处理。同时要注重考核结果的及时运用，既要避免将考核结果束之高阁，无人问津，也要避免等考核结果过期后再运用，使考评结果失去了运用的价值和有利时机，以真正实现考核对干部后续工作开展的有利作用。

国家治理