

建立促进科学发展的干部考核评价机制

——专家学者关于我国干部考核评价机制的研究综述

本报记者 朱佩娴 叶 帆

热 追踪

完善干部考核评价机制，对于推进干部工作科学化、民主化、制度化具有十分重要的作用，对于把各级领导干部的思想和行动引导到科学发展上来、把各级领导班子建设成为善于领导科学发展的坚强领导集体具有十分重要的意义。党的十七届四中全会《决定》强调，要“健全促进科学发展的领导班子和领导干部考核评价机制”。不久前，《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》（以下简称《意见》）印发和实施，标志着我国干部考核评价机制建设迈上了新台阶。长期以来，有关专家学者也非常重视对干部考核评价机制的研究，取得了不少研究成果，为建立科学的干部考核评价机制提供了理论支持。

干部考核评价机制在探索中不断完善

干部考核评价机制，对干部起着导向作用、鞭策作用和激励作用，是党的干部工作的重要环节。许多学者认为，新中国成立以来特别是改革开放以来，我们党在干部考核评价机制上进行了积极的探索和改革，一些地方结合自身实际也进行了富有地方特色的创新，取得许多重要成果，为健全促进科学发展的干部考核评价机制奠定了重要基础。

一些学者将新中国成立以来我国干部考核评价机制的发展划分为三个阶段。第一阶段为新中国成立后至改革开放前的探索阶段。这一阶段，我国对干部考核评价机制进行了积极探索，提出了德、能、勤、绩等考核标准，并建立了相应的考评制度。第二阶段为改革开放后至 1998 年的规范化和制度化阶段。1979 年的《关于实行干部考核制度的意见》，1989 年的《中央国家机关处级领导干部年度工作考核方案（试行）》、1996 年的《县级党政领导班子政绩考核办法及考评标准体系》等，体现了我们党在干部考核评价机制上的积极探索。1998 年的《党政领导干部考核工作暂行规定》，标志着我国干部考核评价机制初步形

成了完整体系。第三阶段为 1998 年至今的不断完善阶段。针对干部考核评价工作中实践中出现的各种问题，我们党不断完善相关机制。2000 年的《深化干部人事制度改革纲要》提出，要研究制定以工作实绩为主要内容的干部考核指标体系。2002 年的《党政领导干部选拔任用工作条例》，正式在考评标准“德、能、勤、绩”的基础上增加了“廉”的内容，并规定了干部考察考核的内容、范围、方法、程序和参与人员等。2006 年的《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》提出，必须按照科学发展观的要求，综合考核经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设五个方面的成效。最近印发和实施的《意见》，标志着我国的干部考核评价机制得到了进一步完善、迈上了新台阶。

学者们认为，由于发展阶段、工作环境、工作内容等不尽相同，各地区应以中央有关精神为指导，因地制宜地建立干部考核评价的实施细则。近年来，在干部考核评价方面，一些地方结合本地实际积极创新，取得了一些成果。比如，浙江省湖州市出台的《关于完善县区年度综合考核工作的意见》，取消干部考评中的 GDP 指标，强化对经济综合实力增强、群众生活水平提高、经济社会协调发展、政府职能转变等方面的考核，并改变以内部考核、上级对下级考核为主的做法，将考核过程和结果向社会公开，被专家学者称为“湖州样本”。广东省将“群众满意度”作为干部考评的重要一环，规定在领导干部考评中，群众评价满意、比较满意得票率达到 90%以上的，可以评为优秀；不满意得票率超过 1/3 的，只能评为基本称职；不满意得票率达到 50%以上的，评为不称职。云南省将干部考评量化为具体分值，工作实绩权重为 60%，民主测评权重为 20%，民意调查权重为 20%。一些学者认为，各地按照中央有关精神进行创新，设置符合中央总体要求的各有侧重、各有特色的干部考评内容和考评方法，具有积极的意义。

把握干部考核评价机制的关键环节

许多学者指出，最近印发和实施的《意见》及相关配套措施和办法，适应新形势新任务的要求，对近年来干部考核评价工作

中存在的问题进行了有针对性的完善，是新时期干部考核评价的指导性文件。我们应按照党的十七届四中全会精神，认真贯彻落实《意见》，充分发挥干部考核评价机制对促进科学发展的导向作用，进一步推进干部工作科学化、民主化、制度化。当前，尤其需要把握好以下几个关键环节。

注重考评内容的科学化，建立完善的干部考核评价指标体系。一些学者认为，“德、能、勤、绩、廉”只是考评指标体系的五个维度。以往的干部考评内容定性多、定量少，总体较为笼统。定性一般建立在考核者的经验和印象上，具有较大的主观性；而定量是对领导班子和领导干部素质和绩效进行测量，并对测量所得数据进行整理和分析，从而增加了考核评价的科学性和准确性。一些学者强调，在指标量化上应注重科学性，防止将 GDP 等作为硬指标，而将教育、文化、卫生、环保等作为软指标，导致“GDP 崇拜”、“数字出干部”。许多学者指出，建立完善的干部考核评价指标体系，是考评内容科学化的基础工程，其关键是要以《意见》为指导，把握好以下几个方面：一是设置“政绩成本”指标。政绩成本是指干部为取得某项政绩所付出的代价，包括经济成本、环境成本、政治成本、机会成本等。如果一项政绩很显著，但为此花费了大量人力、物力和财力，造成环境恶化，损害社会利益，在考评中就不能算好政绩。二是尽可能细化和量化指标，并合理设置权重。把目标责任细化为数值形态，特别是强化教育、文化、卫生等领域的目标责任，不能量化的指标也要提出明确要求，综合运用等级式和定义式评价尺度。三是坚持分层原则。对领导班子和对领导干部的考评是两个不同的层次。而领导班子成员也有主次之分，领导干部还有职级之别。所以，考评指标要分层次，反映领导班子和领导干部履行职责和岗位要求的不同。

注重考评主体的多元化，提高群众的参与度。一些学者认为，过去我国领导干部的考评工作大多是在体系内部相对封闭地进行，考评主体比较单一，考评方式主要是由上而下，缺乏群众的参与和监督，这容易导致考评结果与社会公众感受存在一定差距，也容易造成部分领导干部只对上负责、不对下负责，影响人民群众对党和政府的信任与支持。同时，考评中的一些统计数据来源于没有经过社会公众认可的业务部门，其真实可靠性无法考究。学者们认为，要解决这些问题，关键是注重考评主体的

多元化，提高群众的参与度，让干部考评工作在“阳光”下运行。应按照《意见》中提出的“充分保障群众对干部考核评价工作的知情权、参与权、表达权、监督权”这一要求，坚持公开透明原则，尤其是要把一个干部为什么合格、为什么升迁的原因和依据等考核信息向公众公布，让群众来评判和监督，从而形成良好的纠错机制，将用人失察、带病提拔的概率降到最低。

注重考评方式的灵活性，增强考评的实效。一些学者认为，过去在干部考评方式上，通常采用年终一次性集中考核，忽视平时考核；考核过程偏重于听述职报告、民主测评、个别谈话、查看资料等静态方法，缺乏应有的深度。要改变这种状况，应按照《意见》的有关要求，加强平时考核，改进年度考核，同时完善换届（任期）考察和任职考察。一些学者认为，加强平时考核，就要建立规范的考评周期，将平时考核的重点放在重大任务、重点工作、重大事件的应对处理和日常活动等方面，为年终考核积累基础性资料。一些学者建议，可以在组织人事部门成立由专业人才组成的领导干部绩效考评委员会，专门负责考评的组织和实施，避免外行评内行，以增强考评的实效。一些学者还提出，在条件允许的情况下，可以探索将部分具体的考评工作，如关于党政领导干部心理素质、创新能力等方面的考评，委托给社会权威考评机构，将组织人事部门考评与社会考评有机结合起来。

注重考评结果的运用，建立升降奖惩机制。学者们普遍认为，干部考评结果的运用是干部考评工作的必然延伸，是干部考评的根本目的，也是《意见》着力强调的内容。只有坚持把考评结果作为领导班子建设和领导干部选拔任用、管理监督的重要依据，才能充分发挥考评的积极作用。在实践中，一些地方对考评结果如何运用不够重视，容易使考评工作流于形式。许多学者认为，要运用好考评结果，关键是建立以考评结果为基础的升降奖惩机制。经考评确属德才兼备、实绩突出、群众公认的，要委以重任；经考评认定绩效一般的，要以教育引导，属于知识欠缺的可以安排培训学习，属于经验不足的可以安排轮岗锻炼；经考评认定绩效较差且确属力不胜任、德才平庸的，要坚决调整；对因失职渎职而造成重大事故、给党的事业和人民生命财产带来重大损失的，要依法依规进行处罚。

以创新举措推进农村党建工作

黄 勇

党的农村基层组织是党在农村工作的基础，是推动农村科学发展、带领农民致富的领导核心。党的十七届四中全会强调，要进一步巩固和加强党的基层组织，不断加强党的农村基层组织建设，发挥党的基层组织充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。近年来，湖北省洪湖市按照科学发展观的要求，不断加强党的农村基层组织建设，开展了“双强双创——强基固本、强村富民、创建农村党建示范区、创建新农村建设先行区”主题活动，充分发挥党的农村基层组织在新农村建设中的示范引领作用。

创新设置，组织作用有新发挥。当前，农村经济社会发展对党的农村基层组织设置提出了新要求。洪湖市立足于扩大党组织的覆盖面、发挥党组织的作用，不断创新组织设置方式。一是建立网络流动党组织，使外出流动党员通过网络这一平台接受管理，发挥先锋模范作用

用。二是采取“村支部书记跨村任职”、“联村共建”等形式，在规模村、企业、中介组织中设立党总支，不断扩大党组织的覆盖面。三是“因材施教”，将村党支部改建为党总支，在党总支下按照生产、加工、销售等产业链设立党支部，形成“支部+基地+协会+农户”的组织形式。

创新手段，队伍活力有新增强。不断提高党员的能力素质、优化党员队伍结构，是农村基层党建工作的的重要内容。洪湖市通过启动“三培养”工程，努力把农村优秀人才培养成党员，把党员培养成致富能手，把党员致富能手中的优秀分子培养成村干部；通过教育培训、岗位锻炼、“两推一选”等方式，使一大批“有本事、靠得住”的优秀分子走上村级领导岗位。同时，坚持每年对全市村党组织书记集中轮训，不断提高基层干部带领群众建设新农村的本领。

创新形式，活动开展有新实效。农村基层党建工作要取得实效，离不开形式

居安思危，增强忧患意识，是我们党对全体党员的一贯要求和谆谆告诫。党的十七届四中全会再次强调了这个问题，并把“忧党”与“兴党”紧密联系起来，提出全党同志都要“常怀忧党之心，恪尽兴党之责”。这个要求有着很强的现实针对性，需要我们深刻领会，切实贯彻到行动中。

古人云：生于忧患，死于安乐。对于一个人来说是这样，对于一个民族、国家、政党来说也是这样。我们党诞生于中华民族灾难深重、内忧外患的危急时刻。为了实现民族独立振兴和国家繁荣富强，我们党始终保持高度的忧患意识，进行了艰苦卓绝的不懈奋斗，领导人民取得新民主主义革命的伟大胜利，建立了社会主义新中国。新中国成立后，我们党成为执政党，所处的历史环境和肩负的中心任务发生了巨大变化。在这种情况下，党能不能经受住考验，为人民掌好权、执好政？广大党员能不能居安思危，始终保持奋发有为的精神状态？对于这些问题，我们党始终有着清醒的认识，并提出了一系列解决措施。早在新中国成立前夕，毛泽东同志就庄严宣示“共产党决不当李自成”，并谆谆告诫全党要做到“两个务必”。实践已经证明，我们党通过不断加强和改进自身建设，经受住了各种风险和挑战的考验，领导人民取得社会主义革命、建设、改革的一个又一个胜利，迎来中华民族伟大复兴的光明前景。

然而，也正是由于成绩巨大，有的党员、干部面对面的风险和挑战缺乏深刻认识，忧患意识和责任意识不强。在他们看来，我们是马克思主义科学理论武装起来的先进政党，怎么可能是李自成的农民起义军所能比拟的呢？我们国家是工人阶级领导的、人民当家作主的社会主义国家，不是理所当然地会“千秋万代永不变色”吗？事实并不是这样。上世纪 90 年代初，同样是执政党的苏联、东欧国家的共产党先后垮台了，同样是社会主义国家的苏联解体了，东欧一些国家改旗易帜了。与此同时，世界上一些国家的大党、老党也失去执政地位，甚至走向衰落。而且，在新中国成立以来的 60 年历程中，我们党曾经发生过严重失误包括十年“文革”这样的严重错误。历史的经验教训告诉我们：“党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有。”这是规律，是真理。所以，我们在任何时候、任何情况下都必须居安思危，增强忧患意识，常怀忧党之心。

忧党不仅有理论根据，更有现实原因。应当看到，随着时代的变化和实践的发展，我们党自身的状况已经迥异于新中国成立之时乃至改革开放初期，党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验更加复杂、严峻，而目前党内还存在不少不适应新形势新任务要求、不符合党的性质和宗旨的问题。对此，党的十七届四中全会《决定》进行了全面概括和深入分析。这些问题的存在，严重削弱党的创造力、凝聚力、战斗力，严重损害党同人民群众的血肉联系，严重影响党的执政地位巩固和执政使命实现，必须引起全党警醒，抓紧加以解决。所以，常怀忧党之心是理性认识，更是现实要求。

天下兴亡，匹夫有责；党之兴亡，党员有责。忧党是为了兴党，忧党的认识必须体现到兴党的行动上，常怀忧党之心与恪尽兴党之责是有机统一的。恪尽兴党之责，对党员领导干部、各级党组织和广大党员是新要求、新课题、新任务。具体说来就是，党员领导干部尤其是“一把手”应切实当好党的建设第一责任人，不断研究新情况、解决新问题、总结新经验，着力推进本地区、本部门、本单位的党建工作；各级党组织应全面落实党建工作责任制，加强分类指导、统筹协调、监督检查，确保党的建设各项部署落到实处；广大党员应充分发挥主体作用，全面落实党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设 and 反腐倡廉建设的各项任务。只有这样，忧党才能落到实处，兴党才能见到成效，党的建设新的伟大工程才能不断推进。

忧党之心与兴党之责

邵景均



建和改扩建，实现了村村都有办公活动场所的目标。按照“1+X”的建设模式，对有条件的村级办公活动场所，配套建设便民超市、农资超市、种植养殖协会服务指导站、农家书屋、医疗卫生室、文化娱乐室、远程教育站点等，拓展村级办公活动场所服务群众的功能。

创新机制，党建工作有保障。只有加强制度建设，才能把农村党建工作纳入科学化、规范化、制度化的轨道。为推进村级事务决策及其实施的民主化、科学化，洪湖市成立党员议事会、村民代表议事会和新农村建设公益事业理事组，建立学习教育制度、财务管理制度、目标责任制度和民主考评制度，形成村“两委”明事、村“两会”定事、新农村建设公益事业理事组办事的工作机制。围绕“钱、地、事、人”四要素，推行农村党务村务公开制度，保障党员和群众的民主权利。这些机制创新，为农村党建工作的有效开展提供了有力保障。

（作者为中共湖北省委常委、组织部部长）



研究中国现代化道路的新视角

——《中国的和平发展道路》简评

张中云

科学发展、和谐发展、和平发展的统一，是一条不同于西方资本主义国家的实现现代化的新道路。走和平发展道路，不仅是我国的国际战略，而且是中国特色社会主义理论和实践的重要组成部分。我们既要争取有利的国际环境来发展自己，又要以自己的发展来维护世界和平、促进共同发展。

探讨中国走和平发展道路的路径。该书提出，从国际战略看，应坚持与邻为善、以邻为伴的方针，把握好“周边是首

要，大国是关键”的原则，努力寻求和扩大与各国之间的利益共同点，进一步深化平等交流、互利合作的关系，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界；从国内战略看，应坚持把科学发展观贯穿于改革发展全过程，走中国特色新型工业化道路，建设创新型国家，转变经济发展方式，推动产业结构优化升级，为我国的和平发展提供源源不断的动力。

分析国际上关于“中国道路”、“中国模式”的讨论。近年来，国际社会越来越

关注“中国道路”、“中国经验”、“中国模式”，并进行了许多研究解读。该书认为，这些研究解读视角独特，虽然有很多误读，但也不乏真知灼见。认真整理和科学分析这些观点，有助于我们进一步丰富自身发展道路。该书还强调，世界上没有放之四海而皆准的发展道路和发展模式，也没有一成不变的发展道路和发展模式。我们要不断根据实践的发展和时代的变化，为中国的和平发展道路注入新内容。

怎样才是真正重用人才

一说到不让老实人吃亏，不少人往往首先想到的是把老实人提拔到领导岗位上，似乎提拔才是重用。这种想法有一定道理，但不能绝对化。如果一个人专业技术过硬、业绩突出又确实具备领导才能，当然要提拔重用。问题是，未必每个人都适合当领导。我们习惯于把职务当成一种奖赏，对在某一方面、某件事上作出突出贡献者，不管是否适合当领导，都要把他推到领导岗位上。实际上，这并不符合人才使用规律。

古人说，人才各有所长，用得其宜则才著，用非其宜则才晦。一个人在专业技术领域才能突出，并不意味着领导水平也高；一个人在一项具体工作中表现出色，并不意味着管理能力也强。对于这样的人才，只有根据他的特点和专长，将他放在恰当岗位上，才算是真正重用。对那些有专业才能和工作实绩却不适宜担任领导的人才，完全可以采取其他奖励办法。

——武国萍（江西）

更好地培养年轻干部

培养年轻干部，是保证党和国家事业后继有人、兴旺发达的战略举措。那么，怎样才能更好地培养年轻干部呢？实践表明，坚持“三多”很重要。

多压担子。结合工作实际和个人特长，帮助他们加强党性修养，提高思想水平和政治素质；注重分类指导，帮助他们提高工作能力和业务素质；搞好“传、帮、带”，多给他们锻炼机会。

多壮胆子。在日常工作中多关心，面对复杂局面多指点，遇到困难时多支持，让年轻干部时刻感受到组织的关怀和领导的信任，从而树立信心和勇气，积极主动地想问题、干实事，努力开创工作和事业新局面。

多铺路子。努力为年轻干部营造良好的成长环境，政治上多引导、工作上多提携、生活上多关心，有了进步充分鼓励，出现问题及时提醒，具备条件大胆使用，使年轻干部感到有奔头、有盼头。

——张 春（湖南）

“备而不用”、“不备而用”都不好

现在，后备干部选拔、培养、使用工作日益

制度化、规范化、程序化，但在实际操作中还存在一些问题，突出的有两个：一是“备而不用”。就是对进入后备干部人才库的干部甚少使用甚至备而不用。这就会挫伤后备干部的积极性，并使相关制度流于形式。二是“不备而用”。就是一些干部没有经过较长时间“备”的磨炼和“孵化”就被提拔使用。这容易导致选人用人的随意性，影响选人用人的公信力。

针对这些问题，应当采取措施进一步健全和完善后备干部制度，搞好配套建设，提高工作水平。要把“备”和“用”有机结合起来，做到有备有用、备用相宜，促进后备干部健康成长，提高后备干部工作质量。

——彭竹兵（云南）

年轻干部应把握好“长、宽、高”

在新形势下，年轻干部要更好地履行职责、成长进步，应当把握好“长、宽、高”。“长”，就是有专长、有特长。按照“干什么学什么、缺什么补什么、练什么比什么”的原则，采取“两条腿走路”的办法，从书本上学习，在实践中提高，不断提高业务水平和履职能力。

“宽”，就是胸怀宽、视野宽。破除本位主义思想，摆脱个人主义束缚，牢固树立大局意识，始终坚持群众观点，多想工作事业，少想名利得失；坚持解放思想、实事求是、与时俱进，开阔眼界，拓展思路，努力学习和掌握一切科学的新思想、新知识、新经验，妥善处理方方面面的关系，善于创造内和外顺的工作环境。

“高”，就是站位高、品质高。既志存高远，紧扣时代主题，顺应时代潮流，不断提高推动科学发展、促进社会和谐的能力；又严格要求，自觉锤炼作风，不断提高境界，以饱满热情和旺盛斗志投入到改革发展、造福群众的实践中。

——上官超（河南）

为加强与广大读者、作者的互动，我们在人民网开设了专栏博客（http://blog.people.com.cn/blog/u/qunzhongshqy）和投稿邮箱（qunzhongshqy@126.com），希望大家积极参与、踊跃投稿。

——编者



徐崇温撰写的《中国的和平发展道路》一书，已由重庆出版集团出版。该书就中国和平发展道路的基本内涵、实现路径以及如何评价中国和平发展道路等问题进行了较为深入的研究。

揭示中国和平发展道路的内涵。该书认为，中国的和平发展道路，体现了中国对内政策与对外政策的统一，体现了