

国家发展与战略丛书

National Development and Strategy Series



党政领导干部 民主测评及优化

The Optimization of Democratic Evaluation of
Party and Government Leading Cadres in China

刘 昕/著



 中国人民大学出版社

国家发展与战略丛书

National Development and Strategy Series



党政领导干部 民主测评及优化

The Optimization of Democratic Evaluation of
Party and Government Leading Cadres in China

刘 昕/著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

党政领导干部民主测评及优化/刘昕著. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 6

(国家发展与战略丛书)

ISBN 978-7-300-24419-8

I. ①党… II. ①刘… III. ①中国共产党-干部管理-研究②国家行政机关-干部管理-中国-研究 IV. ①D262.3②D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 100878 号

国家发展与战略丛书

党政领导干部民主测评及优化

刘昕 著

Dangzheng Lingdao Ganbu Minzhu Ceping ji Youhua

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司

规 格 160 mm×230 mm 16 开本

版 次 2017 年 6 月第 1 版

印 张 19.75 插页 1

印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

字 数 280 000

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

党政领导干部民主测评是我国长期以来对党政领导干部进行考核评价的重要手段，广泛运用于领导干部的选拔任用、年度考核、任期考核等各个重要人事决策领域。然而，尽管民主测评的实践极为广泛，但对这一问题的研究却长期停留在较浅的层面，虽然很多来自实践部门的相关人员在很多文章中提出了民主测评在实践中存在的诸多问题，但却几乎看不到基于恰当的理论对民主测评的适用背景、适用目的、实施条件及其可能存在的问题等所做的系统性研究。

我对民主测评问题的关注由来已久，早期在中国人民大学劳动人事学院读书以及博士毕业留校之后的一段时间里，主要研究的是企业人力资源管理问题，其中不可避免地会涉及需要对人进行评价的领域。比如在员工甄选、培训开发、晋升以及绩效评价等很多方面，都需要对候选人进行某种测评或评价。这些评价主要涉及候选人的当前知识和技能、未来潜在能力、人格特征、价值观与工作动机以及实际工作绩效等各个方面。这些对人进行的评价与民主测评有诸多相似之处。

2003 年左右我调入中国人民大学公共管理学院组织与人力资源研究所之后，研究对象进一步扩大到政府和事业单位等公共部门。我一方面了解欧美等国家的公共部门和私营部门在人力资源管理方面的异同，



另一方面尝试运用企业人力资源管理的各种理论和研究成果思考中国公共部门的人力资源管理问题。在这一过程中我发现，西方的政府和企业的人力资源管理相似度极高，差别并不明显，而且像胜任素质模型、宽带薪酬等很多企业运用的人力资源管理工具本来就是公共部门首先开发并加以运用的，同时公共部门也将平衡计分卡等一些企业运用的工具引入。而我国的公共部门在人力资源管理方面尽管有自己独特的历史发展进程及其相应的优点，但在人力资源管理的概念、理念以及管理工具的应用等方面却在一定程度上落后于企业。显然，如果不能将企业和国外公共部门先进的人力资源管理思路和方法引入中国的公共部门，则中国公共部门人力资源管理水平的提高就会很缓慢，未来将难以应对中国经济和社会快速发展给公共部门带来的种种挑战。

在日常授课中我经常会跟学生讨论民主测评问题，在谈到一些企业误将 360°反馈等同于 360°考核或 360°测评产生的问题时，通常也会对形似 360°测评的党政领导干部民主测评进行一番剖析。所以，我最终决定在 2011 年时以“党政领导干部民主测评的优化与完善研究”为题申请当年的社科基金一般项目，希望对党政领导干部民主测评做一个系统的研究，并提出优化和改进的建议，此项目当年成功获批（项目批准号 11BGL018）。项目立项之后，通过大量的文献研究，对民主测评的发展历程、现状以及对民主测评的优缺点进行了分析评述，基于长期积累的企业人力资源管理知识和相关研究，系统地运用人才测评、绩效评价、360°反馈等多种理论、工具和方法，对民主测评的性质、内容、实施的约束条件、操作过程、测评主体和测评方法选择以及测评结果运用等进行了深入的讨论，形成了较为充实的研究报告，并发表了研究论文。在此之后，通过对该报告的进一步完善和充实，形成了这本关于民主测评问题的专著。

我指导的博士生白洋、王俊杰、江文以及柴茂昌等参与了本课题的研究，在资料收集、现场访谈、问卷调查等方面为本研究的开展作出了积极的贡献。中国人民大学国家发展与战略研究院资助了本书的出版，中国人民大学出版社为本书的编辑和出版作出了积极的努力，在此一并

表示感谢。

由于资料收集存在一定的难度以及研究能力所限，本研究的研究方法以及得出的相关研究结论等可能都还存在一定的不足，欢迎对此问题感兴趣的理论和实务界人士批评指正，共同将党政领导干部民主测评问题的研究推向深入，同时期待对我国党政领导干部的民主测评实践产生一定的积极作用。

刘 昕

目 录

第一章 导 论	1
第一节 问题的提出	1
一、研究背景	1
二、研究意义	5
第二节 相关概念的界定与辨析	8
一、党政领导干部的概念及其重要性	8
二、民主测评及其相关概念	13
第三节 研究框架及创新与不足	17
一、研究思路与研究框架	17
二、研究重点和难点	21
三、研究方法	22
四、本研究的创新与不足	23
第二章 民主测评制度的发展及相关研究综述	28
第一节 民主测评制度的发展与演变	28
一、党政领导干部考核评价制度的发展与演变	28
二、党政领导干部民主测评制度的发展和演变	38



第二节 民主测评相关研究综述	45
一、民主测评制度的总体研究评述	45
二、对民主测评参与者的研究	47
三、对民主测评内容和指标的研究	51
四、对民主测评方法和程序的研究	55
五、对民主测评的有效性及其影响因素的研究	60
第三章 民主测评的现状、问题及其根源	63
第一节 民主测评的现状及其价值和意义	63
一、当前党政领导干部民主测评制度的主要内容	63
二、党政领导干部民主测评的理论意义与实践价值	75
第二节 民主测评存在的问题调查及其深层次原因探析	81
一、民主测评的有效性及其存在的主要问题研究	81
二、民主测评存在问题的深层次原因探讨	90
第四章 人才测评及其对民主测评的启示	96
第一节 人才测评的原理、工具与基本假设	96
一、人才测评在人力资源管理中的应用及其主要方法	96
二、人才测评的基本假设及其基本性质探究	103
第二节 人才测评的规范化要求及其国内外差异	106
一、人才测评工具自身需要满足的要求	107
二、人才测评实施过程和结果解释需要满足的要求	114
三、人才测评规范化要求的国内外差异	115
第三节 人才测评理论与实践对民主测评的启示	120
一、人才测评与民主测评的关系辨析	120
二、人才测评及其规范化要求对民主测评的启示	123
第五章 绩效评价及其对民主测评的启示	128
第一节 个人绩效的生成机理及其评价原理	128

一、个人绩效的投入产出模型及其评价方法	128
二、基于个人绩效分析模型的绩效评价方法	137
第二节 绩效评价主体与绩效评价误差问题	145
一、绩效评价主体选择与绩效评价误差问题	145
二、绩效评价误差的成因及其对策分析	151
第三节 绩效评价公平感及其影响因素研究	161
一、绩效评价公平感及其结构维度与测量	161
二、绩效评价公平感的影响因素分析	166
第四节 绩效评价及其相关研究对民主测评的启示	173
一、绩效评价与民主测评之间的关系辨析	173
二、绩效评价对优化民主测评的启示	179
 第六章 360°反馈理论与实践对民主测评的启示	185
第一节 360°反馈及其信息一致性问题	185
一、360°反馈的内涵、兴起背景及结果应用	185
二、360°反馈信息的一致性及其影响研究	195
第二节 360°反馈的管理能力开发功能及其影响因素	204
一、360°反馈对管理能力开发的影响：基本假设和 研究发现	204
二、影响 360°反馈与管理能力开发关系的被评价者个人和 组织因素	210
第三节 360°反馈对民主测评分化的启示	214
一、360°反馈与民主测评的关系辨析	214
二、360°反馈在公共部门中的应用及其对民主测评的 启示	220
 第七章 优化党政领导干部民主测评的对策与建议	235
第一节 优化党政领导干部民主测评的短期对策	235
一、认清民主测评的局限，不滥用民主测评	236



二、弱化民主测评模式一致性，强化实用性和针对性	238
三、优化民主测评工具的设计及其运用过程	247
四、强化民主测评的开发功能，弱化评价功能	251
第二节 优化党政领导干部民主测评的长期对策	253
一、建立以业绩为导向的党政领导干部绩效评价体系	253
二、建立基于胜任素质模型的党政领导干部能力评价和 开发体系	267

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、研究背景

长期以来，我国党和政府都非常重视干部队伍尤其是党政领导干部队伍的建设问题。毛泽东同志就曾经指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”^①近年来，党和政府对党政领导干部的建设给予了前所未有的重视。党的十七大和2008年全国组织工作会议都强调，党要站在时代前列带领人民不断开创事业发展新局面，就必须建设一支善于治党治国的高素质执政骨干队伍，这样一支党政领导干部队伍是党和人民的事业不断取得胜利的根本保证。在2013年6月28—29日召开的全国组织工作会议上，中共中央总书记、国家主席习近平也强调，面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展任务，实现党的十八大确定的各项目标任务，进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，关键在

^① 毛泽东. 毛泽东选集：第2卷，2版. 北京：人民出版社，1991：526.



党，关键在人。其中关键在人，就是指要建设一支宏大的高素质干部队伍。而党政领导干部是干部队伍中最为重要的一支力量，这支队伍的整体素质、工作能力、工作状态对于强化党和政府的执政能力以及实现中国的可持续发展无疑具有至关重要的作用。

为了加强党政领导干部队伍的建设，中共中央组织部（简称中组部）等相关部门近年来颁布了多项规章制度，对于党政领导干部的考核评价工作、选拔任用工作等做出了一系列规定。在很多这类文件规定中，都提到了民主测评的概念。事实上，民主测评已经成为我国对党政领导干部进行考核评价以及选拔任用的重要评价工具。民主测评是要求对被评价党政领导干部有一定了解的其他干部、群众表达自己对评价对象的总体看法的一种民意表达方式，其目的是要通过实事求是、客观公正的群众评判，为组织选好用好干部提供可靠的依据。目前，民主测评在我国党政领导干部的选拔任用、年度考核、换届以及任期考察等重要工作中，都已经成为不可或缺的一个重要程序。

中组部在《党政领导干部选拔任用工作条例》（2002年颁布实施，2014年进行了修订）、《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》等多项制度及其配套细化文件中，都强调了民主测评对于干部考核评价机制、选拔任用机制以及监督管理机制所具有的重要意义，同时强调了民主测评在全面推进干部管理工作朝科学、民主和制度化方向发展所起到的核心作用。

在党政领导干部考核评价的工作实践中，民主测评的实施对于征求民意、准确评价干部以及促进领导干部队伍的勤政廉洁等确实发挥了重要的作用。然而，在多年的党政领导干部考核评价实践中，民主测评也出现了“民意失真”“以票取人”“公论不公”等诸多问题，同时衍生了“拉票贿选”“营私舞弊”等不良行为，其中既涉及民主测评指标设计、测评主体选择以及评分方式等方面的技术问题，也存在敷衍了事甚至故意歪曲测评结果的主观故意问题。然而，无论如何，领导干部民主测评中存在的这些问题，对于民主测评的公平、公正及其结果的准确性已经造成了损害，削弱了民主测评的公信力，无论是对于测评者还是被测评

者都产生了不良的影响。

正因为如此，党的十七大报告特别强调要着力增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性，同时，党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》再一次明确指出，组织部门在考察干部时要“正确分析和运用民主推荐、民主测评结果，增强科学性和真实性”。

在2013年6月召开的全国组织工作会议上，习近平同志指出，把好干部选用起来，需要科学有效的选人用人机制；要努力形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的制度机制；要把加强党的领导和充分发扬民主结合起来，发挥党组织在干部选拔任用工作中的领导和把关作用；要完善工作机制，推进干部工作公开，坚决制止简单以票取人的做法，确保民主推荐、民主测评风清气正。

2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确指出，要构建有效管用、简便易行的选人用人机制，发挥党组织的领导和把关作用，强化党委（党组）、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任，改革和完善干部考核评价制度，改进竞争性选拔干部办法，改进优秀年轻干部培养选拔机制，区分实施选任制和委任制干部选拔方式。还特别强调，一定要坚决纠正“唯票取人”“唯分取人”等现象，用好各年龄段干部，真正把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部选拔出来。

2014年1月，新的《党政领导干部选拔任用工作条例》颁布，这是在2002年版《党政领导干部选拔任用工作条例》基础上修改和完善而来的。中组部在1月17日发出的关于认真学习贯彻《党政领导干部选拔任用工作条例》的通知中指出，新条例体现了中央关于干部工作的新精神新要求，吸收了干部人事制度改革的新经验新成果，对干部选拔任用制度进行了改进完善，是深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神、推进干部制度建设的重要成果，是从源头上预防和治理选人用人不正之风的有力武器。该通知指出，要坚持发扬民主，改进完善民主推荐，既



注重群众公认，又防止把推荐票等同于选举票，简单以推荐票取人；要改进考察方式方法，突出考察政治品质和道德品行，注重工作实绩考察，加强作风考察，强化廉政情况考察；要完善公开选拔、竞争上岗，合理确定选拔的职位、数量和范围，改进选拔程序和素质能力测试测评方法，引导干部在实绩、实干上竞争，着力解决简单以考试分数取人问题。

一个值得关注的变化是，在 2014 年版《党政领导干部选拔任用工作条例》中，关于民主测评的应用出现了一个变化。在 2002 年版《党政领导干部选拔任用工作条例》中明确了三种需要对领导干部予以免职的情形：达到任职年龄界限或者退休年龄界限的；在年度考核、干部考察中，民主测评不称职票超过三分之一、经组织考核认定为不称职的；因工作需要或者其他原因，应当免去现职的。而在 2014 年版中仅仅保留了 2002 年版第一种和第三种情形，新增了一种情形：受到责任追究应当免职的；辞职或者调出的；非组织选派，离职学习期限超过一年的。但是，删除了“在年度考核、干部考察中，民主测评不称职票超过三分之一、经组织考核认定为不称职的”这种情形。也就是说，如果领导干部年度考核中，民主测评不称职票超过三分之一、经组织考核认定为不称职，按照此前的规定是应当被免职的，但在新的条例实施后则取消了这方面的硬性要求。

种种情况表明，党和政府已经对过去在党政领导干部选拔任用以及考核评价中简单地运用各种测评工具所产生的一系列问题有了更加清醒的认识，提出应当在一定程度上有所纠偏。因此，作为测评工具之一的民主测评手段所存在的种种问题，显然也必须得到正视。在干部选拔任用和考核评价中，如果不能确保民主测评的真实性和科学性，不能清晰、准确地界定民主测评的功能和定位，那么这种体现民意的手段所具有的价值和意义无疑都会大打折扣。

本研究的目的恰恰在于从理论和实践两个方面，对民主测评的性质、功能、设计以及相应的支持系统进行深入细致的研究，基于现代人力资源管理中的人才测评、绩效评价、360°反馈以及胜任素质模型等方面的理论和实践，一方面探讨如何进一步优化和改进我国当前的领导干

部民主测评体系，从而不断提高民主测评的准确性和科学性，使民主测评在党政领导干部选拔任用以及考核评价中发挥其应有的作用，另一方面研究如何在长期中建立优化和改进党政领导干部选拔任用、考核评价以及培训开发的新模式，使党政领导干部队伍的建设走上一条健康和可持续的良性发展道路。

二、研究意义

（一）研究的理论意义

党政领导干部民主测评是在我国党和政府长期的干部队伍建设和管理实践中不断提炼和总结出来的一整套做法，这套做法是建立在长期实践经验基础上的，既包含人才测评的一般原理，又不同于一般的人才测评，具有我国党和政府在领导干部测评方面的创新。尽管党和政府对领导干部民主测评高度重视，并且在很多领导干部选拔任用和考核评价规定中都强调了民主测评的重要性，民主测评在实践中也得到了广泛的运用，但是到目前为止，关于民主测评的理论研究仍然不够全面和深入，已有的研究基本上处于总结经验、分析现状以及对民主测评的某一具体方面提出改进意见等几个较浅的层面，研究的理论依据缺失，对结论往往也没能提供有力的理论支持。尤其是关于民主测评的理论基础和基本原理的研究非常少，没能给党政领导干部民主测评工作的正确开展和有益作用发挥提供明确的理论指导。

通过对现有的关于党政领导干部民主测评的文献进行梳理便可以发现，现有的研究主要可以划分为两大类：一类是现实描述和操作改进型的研究。研究者主要基于对党政领导干部民主测评的观察、了解或调查，首先在总体上对党政领导干部民主测评的重要性以及当前存在的主要问题进行分析，然后针对这些问题提出相应的一般性操作对策，这些研究基本属于经验总结的性质，往往没有理论基础，同时在现状把握方面也缺乏数据支持，大多数是个人感觉或经验层面的总结，所提出的建议往往缺乏理论高度和理论上的完整性，主要对策也基本停留在具体的技术层面。在这些以应用为导向的研究中，还有一些研究者针对民主测



评在某一个方面的技术问题展开探讨，比如民主测评指标的设计问题、测评主体的选择问题以及民主测评的分数合并问题等。

另一类研究开始试图向理论领域延伸，这些研究借鉴了现代管理尤其是现代人力资源管理领域的绩效评价、360°反馈以及胜任素质模型等方面的研究，以此为基础探讨民主测评改进和优化的思路。这些研究拓展了党政领导干部民主测评的视野，对于理解问题产生的原因等有着积极的意义。但是，它们往往仅仅提出了概念或理念，提出了将这些新的工具和方法运用于领导干部民主测评的可行性，一方面缺乏对绩效评价、360°反馈以及胜任素质模型本身的深入研究，对于将这些工具运用于党政领导干部民主测评可能会遇到的障碍以及应当注意的问题等更是缺乏必要的研究，另一方面也不够完整和深入，缺乏数据和实证研究的支持，无法构成领导干部民主测评的理论基础和理论框架。

通过以上分析可以看出，现有的关于党政领导干部民主测评的研究还基本停留在较浅层面，经验总结居多，理论研究和深入的应用研究几乎没有。因此，本研究试图从理论上回答以下四个方面的问题：

第一，党政领导干部民主测评是什么性质的测评？近年来，人才测评或人事测评的概念已经广为人知，无论是在企业界还是在政府等公共部门都得到了广泛的应用，但是，民主测评与人才测评到底是什么关系？如何确定民主测评的性质？这两个问题实际上是研究党政领导干部民主测评的最基本理论问题，但是到目前为止却没有人认真研究过。如果对民主测评的性质都不清楚，也不能从测评的一般原理来分析民主测评这种测评手段的有效性需要有哪些方面的前提保障，对党政领导干部民主测评的研究就会失去基本的理论支撑，分析的视角以及得出的结论也会具有局限性。

第二，党政领导干部民主测评作为一种对党政领导干部进行考核评价的工具，与对党政领导干部的考核之间到底是一种什么样的关系？党政领导干部民主测评中涉及的德、能、勤、绩、廉五大维度以及所采用的多元评价主体提供评价反馈的做法与绩效管理中常用的绩效评价有很大的相似性，而且基于这五大维度的民主测评确实是对党政领导干部进

行年度考核的重要手段。因此,本研究将从绩效管理以及绩效评价的基本原理及其相关研究的角度,来考察党政领导干部民主测评到底存在哪些误区和不足,最终明确如何通过借鉴绩效评价的相关研究在短期内优化以及在长期中改进党政领导干部民主测评。

第三,党政领导干部民主测评这种类似360°反馈的评价方式是否真的能够获得全面、准确又有价值的信息?从表面上看,民主测评与现代人力资源管理中的360°反馈在形式上是类似的。一方面,这两者之间存在很多共同点,因此关于360°反馈的相关理论及其研究对于改进和优化党政领导干部民主测评有一定的借鉴意义;另一方面,当前的党政领导干部民主测评与企业中普遍运用的360°反馈又存在一定的差异,不能将民主测评视为一种简单的360°反馈。因此,在理论上搞清楚党政领导干部民主测评和360°反馈之间的关系就具有重要的理论意义。

第四,党政领导干部民主测评是否应当在长期中继续成为对党政领导干部进行选拔任用、考核评价以及培训开发的重要工具或方法?这种评价方式是否存在深层次的问题,有没有在理论和实践方面更有价值和更可靠的工具和方法可以使用?本研究在对党政领导干部民主测评的现状、问题及其成因进行研究的基础上,将会提出在长期中更为有效的对党政领导干部进行选拔任用、考核评价以及培训开发的新模式。

(二) 研究的实践意义

党政领导干部民主测评是我国党和政府在长期的干部管理实践中总结出来的,对于发扬民主监督、健全党政领导干部选拔任用机制以及对党政领导干部做出准确的评价都具有重要的意义,同时也与走群众路线的总体思想是一脉相承的。因此,长期以来,我国党和政府一直高度重视民主测评工作,并将其作为干部选拔任用中不可缺少的一个环节。

然而,不可回避的一点是,我国当前的党政领导干部民主测评实践中存在内容、指标、标准设置不科学,评价者范围界定不合理,操作程序和流程不严密,结果反馈和运用不到位等问题。结果导致民主测评结果出现“全线飘红”“公论不公”等现象,评价结果失真、失实情况时有发生,因而在实践中并没有起到应有的对党政领导干部选拔任用进行