

# 地方政府

## 管理问题研究

——铜川市政府管理实践

张思锋 李景平 主编



西安交通大学出版社  
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

# 地方政府管理问题研究

——铜川市政府管理实践

张思锋 李景平 主编

西安交通大学出版社

2004.8

## 内容提要

本书以行政学及公共管理学理论为指导,结合铜川市政府管理实践,对民主政治建设、政府绩效、经济管理、“三农问题”等几个方面的热点、难点问题进行了广泛深的地研究。观点正确,资料翔实,论证合理,逻辑性强,能够为地方政府管理创新提供有益借鉴。

本书可作为地方政府管理工作者研究和探索现实问题参阅,也可作为行政管理、公共管理方面的理论工作者供教学、科研使用。

### 图书在版编目(CIP)数据

地方政府管理问题研究:铜川市政府管理实践/张思锋,李景平编. —西安:西安交通大学出版社,2005.7  
ISBN 7-5605-2039-1

I. 地... II. ①张... ②李... III. 地方政府-行政管理-研究-铜川市 IV. D674.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 058709 号

书 名 地方政府管理问题研究——铜川市政府管理实践  
主 编 张思锋 李景平  
出版发行 西安交通大学出版社  
地 址 西安市兴庆南路 25 号(邮编:710049)  
电 话 (029)82668357 82667874(发行部)  
(029)82668315 82669096(总编办)  
印 刷 西安建筑科技大学印刷厂  
字 数 462 千字  
开 本 787mm×1 092mm 1/16  
印 张 18.875  
版 次 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷  
印 数 0 001~1 000  
书 号 ISBN 7-5605-2039-1/F·129  
定 价 33.00 元

版权所有 侵权必究

此为试读,需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

# 地方政府管理问题研究

## ——铜川市政府管理实践

### 编审委员会

主任：程怀岗

副主任：郭平安 王西梧

成员：王龙江 路一民 齐成功 王益利 刘万卿

# 目 录

1	党的执政能力建设与铜川市干部培训(代序言)
	第一编 地方政府管理
4	铜川市区县级干部量化考核研究
16	铜川市干部教育培训效益研究
28	我国公务员考核制度研究
37	铜川市耀州区董家河镇乡村关系调查
49	人大代表获取认同障碍的成因与思考
58	试论地方政府形象的树立
66	中国转型期公务员腐败行为的思考
	第二编 公共管理研究
78	撤县设区与耀州城市化研究
89	铜川市环境保护问题研究
96	铜川新区水务信息管理系统研究
105	我国医师资格考试作弊行为及其治理对策
114	我国药品价格虚高及其治理对策
124	试论铜川市退伍军人安置问题
131	试论铜川市安置残疾人就业问题
141	试论地区间财力差异与调节
148	铜川市城镇住房小康建设研究

166 试论铜川市土地收购储备制度的建立

### 第三编 经济建设研究

175 试论我国城市社区建设存在的问题与对策

183 铜川水泥产业发展的机遇与对策研究

190 铜川市地方煤矿安全管理问题研究

200 铜川市苹果产业化研究

### 第四编 “三农”问题研究

214 试论铜川农村基层组织建设问题

223 铜川农村小康建设问题及其对策研究

231 铜川市印台区陈炉镇农民增收问题研究

240 宜君县农村基层党组织建设机制创新

248 铜川市耀州区孙塬镇农民增收问题研究

257 铜川农民增收对策研究

271 铜川市农业主导产业发展研究

279 宜君农业和农村经济结构调整思考

288 农村税费改革后乡村政权运转困难问题研究

296 后 记

# 党的执政能力建设与铜川市干部培训 (代序言)

李顺民

## 一、党的执政能力建设迫在眉睫

中国共产党十六大报告中指出：“面对很不安宁的世界，面对艰巨繁重的任务，全党同志一定要增强忧患意识，居安思危，清醒地看到日趋激烈的国际竞争带来的严峻挑战，清醒地看到前进道路上的困难和风险。”强调要“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平。”提出加强党的执政能力建设，充分体现了我们党的忧患意识和与时俱进精神。面对新的挑战和考验，我们必须从关系社会主义事业兴衰成败、关系中华民族前途命运、关系党和国家长治久安的高度，深刻认识加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性。

办好中国的事情，关键在党。中国共产党能不能长期执政、科学执政，直接决定着社会主义制度和整个国家的命运。55年的执政实践已经充分证明，中国共产党的领导水平和执政能力是合格的，但新世纪、新阶段、新形势、新任务，仍然给党的领导和执政带来多方面的巨大挑战。

加强执政能力建设之所以如此重要，从根本上说，就在于我们党面临着来自三个方面的严峻考验：一是党所肩负的艰巨任务和历史使命；二是党面对的国际环境和时代要求；三是党的自身状况和存在的问题。我国人均国内生产总值已经达到1000美元，经济社会发展正处在关键阶段。能不能牢固树立、真正落实科学发展观，坚持依法执政，妥善处理改革发展稳定的各类矛盾和问题，推动社会协调发展，保持社会稳定？世界多极化趋势在曲折中发展，经济全球化趋势继续发展，科技进步日新月异。如何以马克思主义的宽广眼光观察、审视世界，在激烈的国际竞争中从容应对，趋利避害，争取主动？新的历史条件下，如何不断推进党的理论创新？如何进一步密切党同群众的联系？如何有效遏制人民群众深恶痛绝的腐败问题？这些对我们党的执政能力都是严峻的考验。

有关部门最近完成的一项问卷调查引起许多人的深思：在受访的县级以上干部中，66.9%的人表示自己驾驭市场经济的能力不强，58.1%的人表示科学判断形势的能力比较弱，表示应对复杂局面、依法执政、总揽全局能力不强的，分别占35.7%、43.4%和19.9%。形势逼人，不进则退。国情、社情、党情，问题、矛盾、挑战，需要我们进一步提高、增强党员干部的素质和本领。

近20年来，世界上一些长期执政的政党陆续丧失执政地位，一个重要原因，就是不能及时适应执政环境的变化，积极提升自己的执政能力。中国共产党对加强执政能力建设的方式不断进行自我调整，更好地面对挑战，这是一个政党成熟的表现，是她走向政党现代化的必然选择。加强党的执政能力建设，是党的十六大提出的战略任务。2003年2月召开的十六届二中

全会号召全党：以加强党的执政能力建设为重点，全面推进党的建设新的伟大工程。从“战略任务”，到“重点”，说明十六大以来，党中央关于执政能力建设的思考在不断深化。把执政能力建设提到如此重要的位置，是我们党过去没有的，不仅具有鲜明的时代特色，而且包含着极其深刻的历史意义。

## 二、干部培训是党的执政能力建设的保证

第二次世界大战以后，美国经济持续快速发展，综合国力迅速提高，一跃成为世界上的超级大国。原因是多方面的，重要因素之一是美国政府运用战略人力资源管理理论，改革传统的选人用人方法，逐步建立起一套行之有效的、与美国体制和发展相适应的高层公务员选拔管理机制。这套机制为美国造就大批高素质领导人才和建立高效的政府管理架构发挥了重要作用。在知识经济时代，国家与国家、地区和地区之间综合实力的竞争，说到底知识的竞争、人才的竞争。国之兴衰，系于人才。人才之源在于教育。

党的执政能力建设，归根结底，是要围绕国家政权问题，抓住执政这个大题目做文章，下大气力提高掌握和运用国家机器的本领和水平，提高运用权力治理国家、管理社会、推进改革开放和现代化建设的本领和水平。

1. 要提高掌握国家政权、巩固执政地位的能力。执政党的地位来之不易，保持和巩固这个地位，不仅对中国共产党，而且对于中华民族都有重要的意义。无论对于党的整体，还是对于每一个干部、党员来说，都要增强执政意识，都要按照党的纲领、路线的要求，通过自身不懈的努力，巩固党的执政地位。要学会掌握和运用国家机器，提高掌握和运用国家权力的能力。要深入地研究国家机器的构造和特点，分析国家权力的组成和运行规律。按照客观规律的要求，恰当地配置权力资源，形成一个合理的权力结构，建立起结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，使它们之间既互相配合，又互相制约，保证高效、快捷地运行。

2. 要提高驾驭国家机构、协调各种政权组织相互关系的能力。国家权力是由各个国家机关共同掌握和行使的。中国共产党处在执政的地位，是建设中国特色社会主义事业的领导核心，中国共产党理所当然地要承担好“总揽全局、协调各方”的责任。要改革和完善中国共产党的领导方式和执政方式，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施中国共产党对国家和社会的领导。

3. 要提高管理国家事务，推动经济、政治、文化和社会全面进步的能力。中国共产党处在执政的地位，需要对国家面临的形势和任务作出科学的判断和分析，对一系列重大事项和问题作出科学的决策，所以必须提高决策能力和水平，改革决策体制，完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化、民主化和制度化，完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性。

4. 要提高整合社会关系、解决社会矛盾、保持社会稳定的能力。人民群众作为一个整体，各方面都有很多具体利益，当中也会有不同形式的人民内部矛盾。中国共产党处在执政地位，负有重要的协调利益关系、解决社会矛盾的责任，面对新形势下的各种内部矛盾，要总结历史经验，从新的实际出发，统筹兼顾，维护大局，整合各种社会关系，维护国家、民族、社会的整体

利益,又恰当照顾各个方面的具体利益,积极探索解决人民内部矛盾的新思路、新方法,努力健全人民内部矛盾的调节机制,综合运用民主、法制、行政、教育等各种方式,认真做好新形势下正确处理人民内部矛盾这篇大文章,采取切实有效的措施维护好社会稳定。

### 三、铜川市干部培训的任务

目前,铜川市经济社会发展的态势非常好,全市上下正集中精力实施“5523”工程:铝业、煤炭、水泥、陶瓷、果业等支柱产业进一步发展壮大,重大项目建设取得突破性进展,社会大局稳定。但是,我们在发展的过程中,也会出现这样那样的困难和问题。大家一定要解放思想,与时俱进,埋头苦干,工作上要有新思路,要敢于开创新局面。

这次研修班为铜川市经济社会发展培养了一大批急需的人才,特别是领导骨干,带动了全市干部学习风气的形成。客观事物是在不断发展的,社会也是在不断进步的,新知识是层出不穷的。对领导干部来讲,学习是终身的事情,是一项长期的任务。通过这次学习,应该说大家在学习上进入了一个新的境界,步入了一个新的层次。但千万不能满足现状,不能懈怠。

第一,要继续学习。党的十六大提出,要建立学习型社会,要求构建终身学习的体系。作为铜川市的领导骨干,大家要带头学习,深入地学习理论,学习行政管理 and 经济管理知识,学习科技知识和法律知识等,不断地完善自己,提高领导水平和工作水平,以适应社会未来发展的需要,以适应我们承担更重要任务的需要。

第二,要勇于实践。理论来自于实践,又指导实践,在实践中不断丰富发展。毛泽东同志曾经说过,读书是学习,使用也是学习,而且是更重要的学习。学习、实践、再学习、再实践是一个不断循环的过程。我们要在一个新的起点上,把所学的知识运用到实践中去,更好地指导各个方面的工作。同时要在工作的过程中,不断地研究新情况,解决新问题,逐步把实践上升到理论的层面,提高决策的科学性,增强工作的预见性和创造性。

第三,要强化培训。随着铜川经济社会的发展,将需要更多的高级管理人才。铜川与西安交通大学联合举办这个研修班,是非常成功的,开辟了市校合作,培育干部的新途径,为铜川经济社会发展培育了急需的人才。也提高了现有干部的素质。这次办班工作的实践,也是干部培训方式方法的创新。要继续发扬这种创新的精神,并在实践中不断完善,开创铜川干部教育培训工作新局面。

(作者系中共铜川市委副书记)

# 第一编 地方政府管理

## 铜川市区县级干部量化考核研究

王龙江

### 1 引言

区县级干部是我国干部队伍的中坚力量,既是党的路线、方针、政策的具体落实者,又是党和政府联系广大人民群众的桥梁和纽带,承担着承上启下的重要责任。区县级干部队伍的素质,直接关系到党在广大人民群众心目中的形象。区县级干部的工作直接面对基层,面对人民群众,对国家的稳定和经济的发展起着基础性作用。建立科学的区县级干部考核评价机制,是区县级干部管理监督、激励、约束、选拔任用的基础性工作,对提高区县级干部的执政能力、执政水平和整体素质有着十分重要的意义。本文拟以铜川市为例,研究区县级领导干部定量与定性相结合的考核方法,试图构建科学的量化评估体系。

干部考核方法与社会政治、经济环境密不可分。传统观念上的干部考核,其内容、方法、手段和结果原则上是定性的,只能对干部作出定性的评价。这种考核评价办法在其特定的社会历史条件下发挥了重要的作用。但是,随着干部工作的逐步深化,定性评价干部的办法变数越来越多,评价结果的说服力不够科学,不同的评价主体往往可以得出不同的评价结论,难以适应复杂的市场经济条件下的干部考核工作,也难以适应民主意识不断增强的评价主体的要求。因而,笔者试图通过建立科学的量化考核体系,采用定性与定量相结合的办法探索干部考核工作的新途径,形成积极的干部表彰激励和干部使用的导向,为党委、政府科学地配置人才和使用干部提供依据,为优秀人才脱颖而出创造良好机会和条件。

在总结定性考核、目标考核、实绩考核经验的基础上进一步探索干部考核的方法,是考准评实干部的必由之路。量化考核方法吸收了传统考核方法的经验和现代管理定量评价的理念。注重群众的认可程度,扩大了群众对干部选拔任用的知情权、选择权和监督权,推进了干部工作的民主化进程;注重工作实绩的量化考核,克服了工作目标考核的简单化和工作实绩考核的定性化,使考核结果更加客观实在和便于相互比较;强化了量化的理念,将干部的评价实现为数据,更加直观,减少了人为性,增加了科学性。但存在的问题是:量化指标相关因素太多,考核结果与考核指标之间的函数关系难以建立,科学化程度有待进一步研究。无论怎样,引入量化的办法对干部进行评价,是干部考核工作向科学化迈出的一大步,为干部考核评价运用计算机手段提供了可行途径。

## 2 干部量化考核的概念及依据

### 2.1 概念

干部考核是干部人事工作的一项重要内容,是干部管理的一个重要手段,也是干部选拔任用工作的重要环节。它是通过一定的组织形式和组织手段对干部的德才素质和工作实绩进行了解和掌握的一个不可缺少的工作形式。干部考核工作的水平直接反映和体现着干部管理工作的水平。干部考核工作的价值作用在于考准评实。随着社会主义市场经济体制的建立,如何科学地实施干部考核,客观、公正、准确地评价干部,不仅是一个方法问题,更是一个严肃的经济和政治问题,必须积极地加以研究和探索。研究制定科学的干部评价标准和评价办法,建立完善的干部评价机制,是干部工作者义不容辞的责任。

铜川市对区县级干部的考核工作与其他地区一样,经历了一系列的改进和提高。

鉴定式考核。“文革”之前,这种考核方法只对干部作简单的了解,了解的主要内容是阶级出身和政治面貌、资历,以此形成简要的干部鉴定材料。

记实式考核。“文革”后期到改革开放以前,以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体提出“一个中心,两个基本点”,要求“一定要在党内造成一种空气”,“尊重知识,尊重人才”。干部工作按照这一总的要求,淡化了出身、阅历,注重了学历、才能,注意对干部实际表现作定性刻划,为80年代初选拔大批知识分子走上领导岗位作出了巨大贡献,使我党的干部路线和用人理念出现了根本变革。

目标式考核。它是工作考核的一种形式,即按照起初确定工作目标,并赋相应的量化分值,阶段工作结束时,根据完成情况打分,按得分结果评价干部的工作状况,是公务员管理的一种考核形式。它是一种行政行为,仅评价干部的工作量完成情况,没有将干部的目标完成情况与干部的总体评价以及由此确定的调整去留和升降奖惩直接挂钩。

实绩式考核。它是与目标考核同期的一种干部考核方式,其理论和政治基础是以实绩用干部。考察干部,重点是考察干部的工作实绩。通过考察干部的工作实绩来考核干部的工作能力、工作水平、政治素质,这是干部考核走向客观性的转折。这种考核办法的直接导向是鼓励干部干实事、出实绩。但在实际执行和运作过程中,出现了一些不健康的東西,诸如政绩工程、表面文章、好大喜功、弄虚作假、脱离实际、脱离群众等问题。

### 2.2 依据

《党政领导干部选拔任用工作条例》是干部选拔任用工作的基本规章,也是干部考核工作最权威的规章。条例对领导干部考核工作的要求是“采取个别谈话、发放征求意见表、民主测评、实地考察、查阅资料、专项调查、同考核对象面谈等方法广泛深入地了解情况”。这里只有民主测评一项有量化的概念,其他都是定性的了解,印象性的掌握。实际工作中,考核工作掌握得不好,容易出现这样的问题:注重定性考核的结果,难以摆脱凭感觉任用干部的传统办法,民主测评的量化结果,仅为参考;侧重民主测评的结果,容易出现简单的以票取人的情况。再者,这种考核质量和考核水平的高低,受考核人员素质的影响太大,大量印象性的东西的分析综合形成结论取决于少数人。运作的程序和办法无法保证考核工作的质量和水平。

中组部在制定干部考核的文件中,从扩大干部工作中的民主考虑,以民主测评各个格次的得票多少来确定干部的格次。比如,评为优秀格次的干部,优秀票应当在参评人数的90%以上;评为不称职格次,所获不称职票应在参评人数的30%以上。这种评价办法的最大优点和突破性在于,从我党的群众路线出发,把群众作为权威的评价主体,也符合我党的全心全意为人民服务的宗旨,充分考虑了群众对干部选拔任用和干部管理监督的知情权、选择权和监督权。

把群众对干部的评价从定性上升到定量。这是一个历史性的突破,打破了历来对干部的定性评价的模式,这是干部量化考核的一个里程碑。中组部要求的这种考核办法在实际操作中也存在下列问题:一是考评主体的范围仅限于该机关或区域中层以上干部,民主的面不够宽。二是参与测评的同志的素质状况和单位实际情况难以把握,这些因素对测评的客观性影响不好掌握。三是在对干部的看法不一致,矛盾难以调和的时候容易出现简单的以票取人。

研究科学的干部量化考核方法,必须解决考核内容、评价主体、工作方法等要素的量化问题。

### (1) 干部考核内容的逐步深化和具体

干部考核内容是评价干部的基本尺度。马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论,特别是江泽民同志关于“三个代表”的重要思想,对干部队伍建设有一系列专门的论述。毛泽东同志说,“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”;邓小平同志提出,用三个有利于的标准衡量干部,衡量干部的工作;江泽民同志多次提出建设高素质的干部队伍。三位领导人的论述,为评价干部的内容确定了总的原则,指明了方向。根据这些原则,邓小平同志提出了干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”标准,按照这些标准,干部选拔坚持德才兼备的原则。这些工作原则,为制定科学的干部考核内容打下了坚实的基础。

干部的德才素质如何细化,包括了那些方面的内容。1993年4月24日,国务院发布的《国家公务员暂行条例》第二十条提出:“国家行政机关按照管理权限,对国家公务员的德、能、勤、绩进行全面考核,重点考核工作实绩”。1995年2月9日《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》第十七条规定:“考察党政领导干部人选,必须依据干部选拔任用条例和不同领导职务的要求,全面考察其德、能、勤、绩,注重考察工作实绩”。可见,对干部的考核和考察是以考核干部的实绩出发,注重看干部在实际工作中取得的成绩。按照党对干部的全面要求、原则提出了德、能、勤、绩四个方面,但对这四个字包含的具体内容进一步深化不够。其科学性在于,德、能、勤、绩几个字表达的意思一目了然,“德”就是干部的品德、政治素质;“能”就是干部的能力、本事;“勤”就是干部的工作态度;“绩”就是干部工作中取得的成绩。德、能、勤、绩涵盖了干部德才素质的全部内容。这些内容不具体细化,还有这样的用意,各地有各地的特点,不同部门、不同单位有不同的特殊要求,不同层次的干部也有不同的要求,只提几个字,也有利于各级党委结合实际,制定具体的评价考察内容和标准,选准所需的人才。

《党政领导干部选拔任用工作条例》颁布之后,对考察干部的内容进行了具体明确的规定,第二十一条规定:“考察党政领导职务拟任人选,必须依据干部选拔任用条例和不同领导职务的职责要求,全面考察其德、能、勤、绩、廉,注重考察工作实绩。”这个考察内容与暂行条例相比,增加了“廉”这个方面的内容,也就是说,从过去的四个字,变成了现在的五个字。随着改革开放的不断深化和社会主义市场经济的逐步建立,反腐败工作的任务显得越来越艰巨。由于领导干部手中都握有一定的权力,受各种诱惑的机会多一些,一些心怀叵测的人经常想以蝇头

小利通过腐蚀领导而达到个人谋取私利的目的。由于领导干部所在的领导岗位,他的影响力与一般普通百姓的影响力不同,因而,领导干部如不在廉洁自律方面严格要求,必将脱离群众,发展的结果是势必影响我国的社会主义现代化建设。因而,党中央从党的生死存亡的高度提出将考核干部的“廉”作为重要内容之一,这既是时代的要求,又是社会主义运动与时俱进的产物。

无论是“德、能、勤、绩”,还是“德、能、勤、绩、廉”,都是一个十分原则的考核内容,这样的考核内容既难于掌握,又不易操作,甚至很容易出现偏差。因而,如何使考核内容更加具体实在,易于刻划干部的表现状况,成为干部考核工作进一步深化必须首先解决的具体问题,也使干部考核工作从定性到定量,从概念到量化的基础环节。

铜川市在深化具体考核内容时,注意掌握三条原则,一是全面贯彻党的干部标准,将党对区县级领导干部的要求一一贯之。二是直观具体,易于掌握。细化的考核内容通俗易懂,表述准确。三是简单易行,便于操作。工作程序方法尽量简单,力戒繁琐。

在构建考评内容上,坚持以德才素质为基础,突出工作实绩,将考核内容按照德、能、勤、绩、廉分为思想政治素质、组织领导能力、工作作风、工作实绩、廉洁自律 5 大项 24 个子项。思想政治素质包括政治立场、政策理论水平、群众观念、坚持原则、依法办事、思想品质等 6 个要素。组织领导能力包括开拓创新能力、驾驭能力、知人善任能力、组织协调能力、科学决策能力、解决问题能力等 6 个要素。工作作风包括勤奋敬业、求真务实、民主集中制、团结协作、调研指导等 5 个要素。工作实绩包括工作思路、工作落实、工作成效、履行岗位职责等 4 个要素。廉洁自律包括为政清廉、遵纪守法、工作时间以外情况等 3 个要素。

## (2) 评价主体逐步明确和扩大

评价主体是对考核对象进行评议和评价的群体,它既是考核对象管理与服务的对象,又是考核对象的监督者。党的全心全意为人民服务的宗旨决定了我们党的干部是人民的公仆,人民群众是领导干部最权威的评价者,干部的思想、工作、作风,人民满意了就说明我们的工作做好了。因此,群众作为领导干部好坏优劣的评价主体是理所当然的,符合党的群众路线的基本观点。但是评价主体的范围和层次如何确定,需要认真的研究。范围太大,劳民伤财,引导不好,还会影响结果的客观真实;范围太小,人数太少,群众意见很容易被个别因素左右,也难以得出客观真实的评价结论。

在干部选拔任用条例颁布之前,评价主体没有权威的规定,只是一个原则的要求,征求一下周围群众的意见。一般控制在 10 人左右,当然,重点是征求考核对象直接上级的意见,这种征求意见的方式极易形成由少数人选人的情况。很难将群众的意见充分听取,以形成对干部真实客观的评价。不利于发扬民主。《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》颁布之后,对评价主体作了比较规范的规定。暂行条例第二十条规定,考察拟任党政领导职务的人选,个别谈话的范围和对象为:①党委、政府领导成员,人大常委会、政协、纪委的主要领导成员;②考察对象所在单位的领导成员;③考察对象所在单位有关工作部门或者内设机构的主要领导成员;④其他有关人员。考察拟任工作部门领导职务的人选,个别谈话的范围和对象为:①党委、人大常委会,政府、政协、纪委的主要领导成员或者分管领导;②考察对象所在部门的领导成员;③本部门内设机构的主要领导成员和机关工作人员;④其他有关人员。进行上列考察时,须听取考察对象所在单位组织(人事)部门、纪检机关(监察部门)和机关党组织的意见。

工作实践证明,这个范围既有考察对象的上级领导,又有考核对象的下级群众,还有对考核对象各方面表现比较知情的有关部门的领导干部和群众,能够比较真实地反映考察对象的

情况。

当然,在近几年干部考核工作的实践中也有在此基础上适当扩大评价主体范围的有益探索,如包头市要求考核区县领导班子和领导干部时,参加人数不能少于400人。这样一个要求,从评价主体的量上进一步保证了评价结果的质。

铜川市在确定评价主体时,注意按照条例的要求范围,没有全面扩大评价主体,而是在扩大评价主体面的同时,考虑了评价主体的质,即:对班子和正职在全市领导干部大会上进行测评。

## 3 模型与方法

### 3.1 指标体系

科学的评价方法是评价内容和评价主体的有机统一。评价方法的研究就是要寻求解决评价内容、评价主体、评价对象和考核机关之间的关系。评价主体如何运用评价内容这个放大镜和显微镜来准确观察考核对象;考核机关如何设立科学的评价内容,选择素质过硬的评价主体,对考核对象作出客观的科学评价。在上述研究中,考核内容的原则和定性限制了评价结果的定性化;评价主体的少数化,导致了评价结果易于偏差;考核方法的简单化导致了评价结果难以科学化。铜川市在确定考核内容、评价主体时,较好地解决了这些问题。铜川市市委、市政府专门下发了《铜川市党政领导干部考核办法(试行)》,明确了考核机关、考核内容、考核方法、考核结果的利用,系统地解决了方法问题。《量化指标》的构成包含民主测评量化分40%、市级领导评价量化分10%、实绩考核量化分50%三部分。即: $f(x) = ax_1 + bx_2 + cx_3$ ,  $f(x)$ ——对班子、干部的综合评价; $x_1$ ——民主测评分; $x_2$ ——领导评价分; $x_3$ ——实绩考核分; $a$ 、 $b$ 、 $c$ 为权重常数。实施量化指标的主体有干部群众、市级领导、考核机关。干部群众通过参加民主测评会议,听取领导班子和领导干部述职,结合平时掌握的情况对领导班子和领导干部做出实事求是的评价。市级领导根据被考核领导班子和领导干部平时的工作表现和工作实绩做出评价。考核组在全面考核的基础上,对领导班子和领导干部工作实绩按照考核量化指标进行打分。

量化分实行百分制。各项量化分按比例,折合成综合考核量化分。

①民主测评量化分,按甲、乙、丙、丁和优秀、称职、基本称职、不称职四个选项等(格)次,甲等、优秀100分,乙等、称职75分,丙等、基本称职50分,丁等、不称职25分。采取加权平均办法分别计算出领导班子和领导干部民主测评量化分。

②市级领导评价量化分,参照干部群众对领导班子和领导干部民主测评的办法进行。

③实绩考核量化分按照考核内容所含各项指标采取百分进行定量赋分。实绩考核量化指标分为县(区)委、政府领导班子量化考核指标和市级部门领导班子量化考核指标。区(县)委、政府领导班子实绩考核量化指标包括经济建设(50分)、精神文明建设(20分)、党的建设(30分)。

部门领导班子实绩考核指标以年初市委、市政府确定的总体目标任务为基准,由部门细化分解提出,经市委、市政府分管领导同意后,报考核机关备案。

领导干部量化考核指标包括:思想政治素质(18分),组织领导综合协调能力(20分),工作作风(15分),工作实绩(35分),廉洁自律(12分)。

市委、市政府年内安排给区(县)和部门的中心和重点工作,需作为工作目标的考核内容,应经市委、市政府同意,报考核机关备查。

实行单项工作加减分。

① 受表彰。年内受中央和省委、省政府表彰一次班子加5分,“一把手”和分管副职各加1分。受省级部门和市委、市政府综合表彰班子加3分,“一把手”和分管副职各加0.5分。

② 市委、市政府大事督办考核通报表扬班子加1分,“一把手”和分管副职各加0.5分,通报批评的班子减2分,“一把手”和分管副职各减1分。

③ 年内受中央一级新闻媒体宣传报道一次班子加1分,“一把手”和分管副职各加0.5分,批评曝光一次班子减3分,“一把手”和分管副职各减1分。被省级新闻媒体宣传报道一次班子加0.5分,“一把手”和分管副职各加0.3分,批评曝光一次班子减1分,“一把手”和分管副职各减0.5分。

④ 重大项目受奖依次加3分、2分、1分,未完成任务减1分。

### 3.2 模型

量化指标体系的建立,为干部考核工作构建了新的思路和框架,使干部考核实现了向科学化迈进的新途径。它的基本思路是单线的组织评价,用民主测评的量化结果和实绩考核的量化结果来实现。即将群众对干部的定性相对模糊的评价转化为相应分数;将干部的工作任务完成情况由考核机关经过考核赋予相应的分数。根据得分情况确定考核的结果。

其模型是:  $f(x) = ax_1 + bx_2 + cx_3$

$ax_1 = y_1; bx_2 = y_2; cx_3 = y_3$

即:  $f(x) = y_1 + y_2 + y_3$

$y_1 = Ax_1 + Bx_2 + Cx_3 + Dx_4$

$y_1$ ——民主测评量化分;

$x_1$ ——甲等、优秀的票数;

$x_2$ ——乙等、称职的票数;

$x_3$ ——丙等、基本称职的票数;

$x_4$ ——丁等、不称职的票数。

$A, B, C, D = \frac{\text{权重}}{\text{参评人数}}$

$y_2 = Kx$

$y_2$ ——领导评价;

$x$ ——领导评价的等次;

$k$ ——常数。

实绩考核  $y_3$  分为班子( $y_{3,1}$ )和个人( $y_{3,2}$ );

班子分为区县班子( $y_{3,11}$ )和部门班子( $y_{3,12}$ )

$$y_{3,11} = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3$$

$x_1$ ——经济建设;

$x_2$ ——精神文明建设;

$x_3$ ——党的建设。

这三项内容再细化： $a_1x_1 = z_1$      $a_2x_2 = z_2$      $a_3x_3 = z_3$

即： $z_1 = ax_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + a_4x_4$

$x_1$ ——GDP 增速；

$x_2$ ——财政收入增幅；

$x_3$ ——农民人均纯收入增幅；

$x_4$ ——固定资产投资增幅。

同理： $z_2 = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + a_4x_4 + \dots + a_nx_n$

$z_3 = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + a_4x_4 + \dots + a_nx_n$

$y_{3.12} = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + \dots + a_nx_n$

$x_{1-n}$  部门年初确定的若干工作目标。

$Y_{3.2} = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + a_4x_4 + a_5x_5$

$x_1$ ——德；

$x_2$ ——能； $x_3$ ——勤；

$x_4$ ——绩； $x_5$ ——廉。

德、能、勤、绩、廉又分为若干项建立相应函数关系。

评价结果是：

区县班子： $f(x) = y_1 + y_2 + y_{3.11}$

部门班子： $f(x) = y_1 + y_2 + y_{3.12}$

领导干部： $f(x) = y_1 + y_2 + y_{3.2}$

这一模型的基础之一是以民主测评为手段，将定性评价转化为量化数据，解决了干部考核科学化的关键问题。前文所述，按照我党的干部工作的指导思想、原则和群众路线的观点，公仆观念，以群众作为评价主体最为科学。群众这一评价主体如何实现评价结果的科学客观？可以通过两个方面来解决。一方面是评价内容的科学全面性，就是交给群众一把尺子，由群众用这把尺子来度量干部的思想和工作表现。这把尺子就是党和人民对干部德才素质方面的全面要求。这把尺子的刻度我们把他立为优秀、称职、基本称职和不称职。对这四个格次的不同刻度我们赋予了相应的分值。另一方面，用群众的质和量保证评价结果的准确性。“质”就是由对考核对象的熟悉了解程度来确定，选择知情的群众组成评价主体。“量”就是由足够数量的群体组成评价主体，可以剔除反常因素对评价结果的决定性影响。

关于实绩的考核要特别说明一下。我们充分体现了突出实绩考核这一要求。具体办法是将工作目标科学量化，由考核机关经过考核赋予相应分值。构建这样的框架，我们用三个手段来支撑：一个手段是确定能达到的目标。目标的确定以全市的五年发展规划为基准，与本地经济社会发展目标和部门工作职责相统一；目标的高低与难易以经过努力能够完成为原则。第二个手段是根据指标轻重和难易程度来确定分值。第三个手段是严格的考核记分。考核记分的依据是经过权威部门认定的数据和结果，如有关经济指标以统计局提供的数据为准。计划生育、廉政责任以计生和纪检监察提供的数据和结果为准。考核记分由考核机关统一组织实施。

### 3.3 方法

方法是保证指标体系、模型顺利实现的工作手段，也是实现考核的决定性环节，科学的考核办法离开了科学的工作方法这一有效的转化手段，只能停留在书本上，而难以付诸实施。同

时,有效的工作方法是实现科学考核的关键。考核工作大体可以分为三个阶段。一是准备阶段,二是实施阶段,三是汇总分析阶段。

### (1) 准备阶段

①要有一个便于操作的实施方案。考核机关要在认真研究考核办法的基础上,结合当年实际和当地情况,起草和制定考核实施方案。方案必须明确考核的原则、内容、时间、方法、步骤、对考核机关和考核对象的要求。

②要组织一支作风过硬,公道正派的考核队伍。这支队伍一般应以组织人事干部为主体。要进行必要的培训,由负责考核业务的同志讲解考核办法以及考核工作中应注意的问题。

③要与考核对象所在党组织就考核的相关事项进行沟通,通知进行必要的准备,如思想工作总结、工作目标、相关资料。

### (2) 实施阶段

派出考核组,分别实施考核。

①组织召开好民主测评大会,民主测评大会由党委党组主持,会议议程一般有三项:一是考核组组长作动员讲话,讲清考核组的来意、要求。二是考核对象分别进行述职,就年度或阶段性思想工作向大会简要报告。三是进行大会民主测评。当会发给参会人员测评表,考核组对测评表进行必要的说明和解释。当会填写测评表,由考核组收回。

②谈话了解情况。考核组根据测评情况,有目标地进行背靠背谈话,个别听取群众对考核对象的反映。

③查阅有关资料。考核组详细查阅能够说明和反映考核对象思想工作情况的资料,如会议记录、学习记录、文件、讲话,核实考核对象的表现情况。

④现场核实。考核机关现场核实考核对象的相关工作,如工程形象进度、项目进展情况。

⑤逐一核实工作目标。通过谈话、查阅资料、现场察看,考核组集中研究,对工作目标完成情况打分,形成考核组现场量化考核结果。

### (3) 综合分析汇总

这是考核工作的关键环节,这一环节直接决定着对考核资料的综合利用。综合汇总应当做好五项工作。

①各考核组向考核机关集中汇报考核情况。汇报的主要内容有考核班子和干部的基本情况、民主测评的量化结果、政绩考核的量化结果、拟定班子和干部的等(格)次意见、其他需要汇报的问题。

②考核机关汇总考核结果。考核机关将各组意见进行汇总,形成全市班子和干部的考核结果的综合意见。

③考核机关分别征求市级领导意见,汇总市级领导综合考核评价量化分。

④考核机关汇总考核结果。考核机关将各组民主测评量化分、实绩考核量化分、领导评价量化分进行汇总,形成全市领导班子和干部考核结果的综合意见和得分一览表。

⑤拟定班子和干部等(格)次初步意见。考核机关根据量化考核结果和民主测评结果,提出领导班子和干部格次的初步意见,提交市委常委会审定。