



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

干部能力考核 机制现代化

洪向华 乌云娜 等◎著

机制现代化

方法现代化

程序现代化

考核导向更加鲜明

考核内容更加全面

考核方式更加科学

国家行政学院出版社

干部能力考核 机制现代化

洪向华 乌云娜 等 © 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

干部能力考核机制现代化 / 洪向华等著. —北京: 国家行政学院出版社, 2016.3

ISBN 978-7-5150-1744-0

I. ①干… II. ①洪… III. ①干部考核—干部制度—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 059525 号

书 名 干部能力考核机制现代化

作 者 洪向华 乌云娜等

责任编辑 王 娜

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京久佳印刷有限责任公司

版 次 2016 年 3 月北京第 1 版

印 次 2016 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 15

字 数 220 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1744-0

定 价 38.00 元

“推进国家治理体系和治理能力现代化丛书”

编委会

总主编 陈宝生

副主编 马建堂 杨克勤

编 委 (按姓氏笔画排序)

马怀德 王满传 邓纯东 刘 峰

刘建飞 吴 江 邹东涛 张小劲

张文魁 张占斌 张仲宇 张春生

陈炎兵 邵景均 侯少文 郭建宁

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

干部能力考核机制现代化



| 第一章 | 干部考核综论 / 001

- 一、党政领导干部考核的历史演变及发展 / 001
- 二、中国古代官员考核的借鉴及启示 / 006
- 三、发达国家或地区公务员考核的启示与借鉴 / 010
- 四、绩效考核工具和方法及其在我国的应用前景 / 016

| 第二章 | 国家治理体系和治理能力现代化与 干部能力考核现代化 / 038

- 一、国家治理现代化对领导干部提出新要求 / 039
- 二、国家治理现代化语境下干部存在的问题 / 053
- 三、国家治理现代化语境下干部能力与作用发挥 / 056
- 四、国家治理现代化背景下加强干部“能”考核的
重要意义 / 059
- 五、当前领导干部能力考核机制存在的问题 / 060
- 六、国家治理现代化背景下实现干部能力考核
现代化的路径分析 / 064

| 第三章 | 干部能力考核的内容 / 070

- 一、时代呼唤干部能力考核 / 071
- 二、干部能力考核的内容 / 075
- 三、干部能力考核的注意事项 / 086

| 第四章 | 干部推动改革能力及法治思维和依法办事能力考核 / 091

- 一、新时期干部领导力的两大基础 / 091
- 二、干部推动改革能力考核 / 098
- 三、干部法治思维和依法办事能力考核 / 107

| 第五章 | 干部能力考核方法现代化 / 116

- 一、干部能力考核方法现代化的意义 / 116
- 二、干部能力及干部能力考核方法的主要形式 / 118
- 三、当前干部能力考核方法存在的主要问题 / 129
- 四、干部能力考核方法存在问题的原因分析 / 131
- 五、实现对干部“能”的考核方法现代化的
对策措施 / 133

| 第六章 | 干部能力考核程序现代化 / 143

- 一、干部能力民主测评现代化 / 143
- 二、民意调查考核程序现代化 / 151
- 三、实绩分析考核程序现代化 / 161
- 四、综合考核评价程序现代化 / 167

| 第七章 | 干部能力考核结果评定与运用 / 175

一、干部能力考核结果评定概述 / 175

二、干部能力考核评定的基本方法 / 184

三、考核结果的运用 / 192

| 第八章 | 干部能力考核长效机制建设 / 199

一、建立以能力素质为导向的干部考核评价制度 / 200

二、完善干部能力考核的保障机制 / 203

三、建立健全干部能力考核的工作运行机制 / 213

参考文献 / 228

后 记 / 230

| 第一章 |

干部考核综论

一、党政领导干部考核的历史演变及发展

考核是干部管理的一项基础性工作，是加强干部队伍管理的重要手段。我国在官员的管理制度方面具有悠久的历史，有着丰富的管理经验，很早就注意从人的条件和工作成绩两个方面来考核官员。如秦朝以“五善五失”作为考核内容，西汉以“六条问事”，曹魏以“五条考谋卿”，晋代实行“五条郡县法”，西魏按“六条诏书”考核，唐代考核“四善二十七最”，元代实行“五事考法”，明代按“八项考察”，清代提出“四格八法”。

我国现代意义上的干部考核制度是由新民主主义时期的干部考核工作发展而来。当时的干部考核主要表现为对干部的“审查”制度，其主要目的，一是为了“防止和清除奸细”，二是为了了解干部的长处和弱点，以便更好地使用干部。新中国成立初期，干部考核称作“鉴定”和“考察”。1949年11月，中组部印发了《关于干部考核鉴定工作的规定》。“文化大革命”期间，干部制度遭到破坏，考核工作也就不可能正常进行。

党的十一届三中全会前后，邓小平同志在很多场合下都强调要建立考核制度。1978年6月，他在全军政治工作会议上的讲话中指出：“在整顿过程中，要严格考核干部，并且把它作为一项制度坚持下去。”1978年12月，他在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》这一著名讲话中提出：“所有的企业、

学校、研究单位、机关，都要有对工作的评比和考核”，“要根据工作成绩的大小、好坏、有赏有罚，有升有降。”1980年，他在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中，再一次强调指出：“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度”。在邓小平同志的大力倡导下，党和国家颁布了一系列干部考核方面的政策文件。1979年11月，中组部印发了《关于实行干部考核制度的意见》。1982年修改的宪法第二十七条明确规定：“实行工作人员的培训考核制度”，使考核有了根本大法作为依据。1988年6月，经中央批准，中组部印发了《关于试行地方党政领导干部年度考核工作制度的通知》。1989年2月，中组部、人事部又联合印发了《关于试行中央、国家机关司处级领导干部年度考核制度的通知》。这两个通知对年度考核的目的、对象、形式、内容、时间、程序和考核机构的设置及职责、考核结果的使用等问题都作了具体详细的规定。^[1]

20世纪90年代以来，以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体高度重视干部考核。1993年8月，国务院颁布《国家公务员暂行条例》，对公务员考核列专章作出规定，翌年，人事部又印发《国家公务员考核暂行规定》，在全国正式推行公务员考核制度。公务员考核制度也是干部考核的重要组成部分。1994年，党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，把“完善考核”作为加快党政领导干部选拔任用制度改革的一项重要内容。1995年，根据十四届四中全会精神，中组部印发了《关于加强和完善县（市）党委、政府领导班子实绩考核的通知》，提出要逐步推行县（市）党委、政府领导班子实绩考核制度。1998年，中组部在总结改革开放以来党政领导干部考核工作经验的基础上，制定印发了《党政领导干部考核工作暂行规定》，建立健全了党政领导干部定期考核制度。1998年4月，中央纪委、中组部、人事部联合印发了《关于受党纪处分的党政机关

[1] 中组部干部一局、人事部公务员管理司：《公务员考核》，中国人事出版社、党建读物出版社2008年版，第73页。

工作人员年度考核有关问题的意见》，对受党纪处分的党政机关工作人员年度考核有关问题作出了规定。在此期间，人事部也陆续印发了《关于实施国家公务员考核制度有关问题的通知》《关于实施国家公务员考核制度中有关问题的补充通知》《关于进一步加强国家公务员考核工作的意见》，完善了国家公务员考核制度。2000年8月，中央办公厅印发了《深化干部人事制度改革纲要》，提出：“建立健全党政领导干部定期考核制度。普遍实行届中和届末考核，在建立党政领导班子任期目标责任制和党政领导干部岗位职责规范的基础上，研究制定以工作实绩为主要内容的考核指标体系。建立考核举报、考核申诉、考核结果反馈等制度。改进实绩考核方法，加大考核结果运用的力度。研究制定防止干部考察失真失实的对策。拓宽考察渠道，广泛听取意见，不仅了解干部工作方面的情况，而且要了解干部思想、生活、社交方面的有关情况。重视核查知情人提供的情况。对在考察中群众反映强烈、情况复杂或意见分歧较大的问题，要深入进行专项调查。根据实际情况试行考察预告制。探索思想政治素质的评价标准及其考察方法。”同时指出，“改进年度考核工作，运用定性和定量分析相结合的方法，客观、公正地评价机关工作人员，并运用考核结果对工作人员实行奖惩、升降。”

以胡锦涛同志为总书记的党中央，从加强党的执政能力、巩固党的执政地位的战略高度，对干部考核工作提出了新的更高要求。2003年12月印发的《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》指出：党政人才的评价重在群众认可。树立科学的发展观和正确的政绩观，坚持群众公认、注重实绩的原则。进一步完善民主推荐、民主测评、民主评议制度，把群众的意见作为考核评价党政人才的重要尺度。制定不同层次、不同类型党政人才的岗位职责规范，建立符合科学发展观要求的干部政绩考核体系和考核评价标准。完善定期考核和日常考核制度，改进考核方法。建立健全考核工作责任制。党的十六届四中全会作出的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》要求：抓紧制定体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核评价

标准。根据中央要求，中组部在广泛调研和试点的基础上，研究制定了《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》，并于2006年正式印发。

2007年1月，中组部、人事部印发的《公务员考核规定（试行）》，以公务员法为依据，吸收近年来实践证明行之有效的公务员考核政策措施，对公务员考核的基本原则、内容和标准、程序、结果的使用以及相关事宜作了全面的规定，共六章三十一条。《公务员考核规定（试行）》的出台，对于全面贯彻落实科学发展观和正确政绩观，客观评价公务员的德才表现和工作实绩，规范公务员考核工作，促进勤政廉政，提高工作效能，建设高素质的公务员队伍，有着重要的意义。

2009年，中共中央办公厅印发了《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》）。同时，为了深入贯彻落实《意见》，经中央批准，中央组织部制定了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》《党政领导班子和领导干部年度考核办法（试行）》，与《意见》一起形成促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制。这些意见的出台对于党政领导干部考核机制逐步走向科学化，进一步巩固学习实践科学发展观活动成果，着力构建有利于科学发展的体制机制，具有重要的意义。

2009年召开的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》指出，健全促进科学发展的领导班子和领导干部考核评价机制，强化考核结果运用，引导各级领导干部树立正确政绩观，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。

党的十八大指出，完善干部考核评价机制，促进领导干部树立正确政绩观。这是中央对党政领导干部绩效考核的最新要求，有利于进一步深化干部人事制度改革。

2013年召开的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》指出，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，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。

2013年3月20日，中共中央组织部印发《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》指出，组织人事部门要将学员在校期间的主要表现记入个人档案，作为干部考核内容和任职、晋升的重要依据，对重点培训班次要派专人跟班。2013年12月6日，中组部下发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，《通知》对政绩考核不简单以GDP论英雄有明确要求，概括起来要把握好以下五点：一是考核不能唯GDP。对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察，包括年度考核、目标责任考核、绩效考核、任职考察、换届考察以及其他考核考察，要看全面工作水平，看经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效，看解决自身发展中突出矛盾和问题的成效，不能仅仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标。二是不能搞GDP排名。中央有关部门不能单纯以GDP总量及增长率为衡量各省区市的发展成效，地方党委政府也不能简单以GDP及增长率排名评定下级领导班子和领导干部的政绩和考核等次。三是限制开发区域不再考核GDP。限制开发的农产品主产区和重点生态功能区，实行农业优先和生态保护优先的绩效评价；禁止开发的重点生态功能区，要全面评价自然文化资源原真性和完整性保护情况；生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县，重点考核扶贫开发成效。四是要加强对政府债务状况的考核。把政府负债作为政绩考核的重要指标，防止急于求成，以盲目举债搞“政绩工程”。五是考核结果使用不能简单以GDP论英雄。要按照好干部的标准，根据干部的德才素质、工作需要、群众公认等情况综合评价干部，注重选拔

自觉坚持和领导科学发展、成绩突出、群众公认的干部，不能简单地把经济增长速度与干部的德能勤绩廉划等号，将其作为干部提拔任用的依据，作为高配干部或者提高干部职级待遇的依据，作为末位淘汰的依据，对违背科学发展的干部要实行责任追究。

2014年10月召开的党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。2014年12月中央办公厅印发了《2014—2018年全国党政领导班子建设规划纲要》提出，对各级各部门党组织负责人特别是党委（党组）书记的考核，首先要看抓党建、抓领导班子和干部队伍建设的实效，考核其他党员领导干部也要加大这方面的权重。

2015年7月，中共中央办公厅印发了《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》第六条规定，加强任期内考核和管理，经考核认定不适宜继续任职的，应当中止任期、免去现职，不得以任期未满为由继续留任。2015年10月召开的党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出，深化干部人事制度改革，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，调动各级干部工作积极性、主动性、创造性。

二、中国古代官员考核的借鉴及启示

中国古代的官吏考核制度经过几千年的发展，相对比较成熟。这主要表现在有明确的考课目的，有专门的考课机构，有严格的考课程序，有明确、具体的考课内容和标准，有完善的考课监督体制，有多样化的奖励形式，有健全的法律、法规作保障，考课制度的各部分运转有序、分工明确、功能完善，这种考课制度是官吏管理制度的重要组成部分，西方的文官制度也参照、借鉴了中国的官吏管理制度。这种考课制度同样也给予我们以很多的借鉴和启示。

（一）设立考核专门机构，职能专属

中国古代对官吏的考核都有专门的机构负责，这些机构有很大的权威性。北魏和北齐开始在吏部设立考功曹这一机构和考功郎、考课尚书郎等官职。隋唐时期，尚书省吏部下属之考功司具体负责官吏考核。宋朝设立的考课专门机构是审官院和考课院。这些机构中都有专人对官员进行定期和不定期的考课，这样不仅保障了考课工作的专业性和技术性，也提升了考课工作的权威性，使考课工作具有公信力。我国目前对党政领导干部的绩效考核并没有设立专门的考核机构，有鉴于此，应该在党和国家层面，各单位、各部门、各个层级设立专门的党政领导干部考核专门机构，这个机构不应该是临时的，应该有固定的编制和人员，这些人员最好取得相应的资格，专职从事考核工作，突出考核工作的专业色彩。

（二）考核应遵循德才兼备、注重实绩的原则

德才兼备，注重在工作中的实绩表现是中国古代对官员进行考核时掌握的一个基本原则。历代统治者十分重视对官吏道德品质的考评。对业务不熟练、能力不及的官吏要黜陟，对于道德品质不好的官吏更是毫不留情地进行惩处。这对后世乃至今天的人事考核制度都产生了相当大的影响。^[1]

但是，也要看到中国古代的官吏考核发轫于实绩考核。在最初萌芽和初创阶段，更加偏重于实绩考核，也就是说，有实绩的官员才能获得连任或者提拔升迁，考核的目的不是考出一个“老好人”，而是要考出能力和水平，考出事业发展的潜力。所以，在今天对党政领导干部的绩效考核中，既要重视德才兼备，又要注重实绩。否则，党政领导干部绩效考核就失去了本身的意义。当然，今天的党政领导干部绩效考核，要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，要体现党中央、国务院的意图，这是必须在当下的党政领导干部绩效考核工作中要特别注意的。

[1] 刘承：《中国古代官员考核制度及其借鉴意义》，《北京联合大学学报（人文社会科学版）》2007年12月第5卷第4期。

（三）对干部要分层考核，分类设置考核指标

中国古代在考核官员时先把官吏进行分类，分别制定各类官员的考核标准。在考核上遵循一级考核一级的原则。为了使考核制度更具权威性，地方考核要先从高级官吏开始，这些重要的主官经过考核，“贤者留，否者黜”，然后再让经过考核筛选出来的贤能官吏考核下属，所谓正人先正己，使考核更具公信力。我国的干部队伍庞大，人数众多，职位种类繁多，职务层级复杂，不同类别机构的干部的工作性质、工作任务、任职资格各不相同，所以应该根据不同的考核目的、考核对象及其工作性质的不同，因事制宜，形成多层次、多系列、立体化的考核标准体系分类考核，充分体现部门职能、职位特点、工作性质和业务要求。不同的部门要结合本部门的实际制定具体的考核标准，即使是同一部门也要根据不同职位的工作职责提出不同的考核要求，这样才能增强考核的针对性与有效性。要进一步健全职位管理制度，完善职位设置，明确每一个党政领导干部的职务、职责、职权，明确具体工作任务，落实岗位责任，细化、量化职位职责和工作目标，这样党政领导干部考核才会更具有操作性。

（四）提高考核的民主化程度和透明程度，注重听取干部的民意评价

中国古代官员的考课，为封建皇权服务，专制主义色彩浓厚，但是在考核过程也不乏民主化的举措出现，甚至有些朝代的考课透明度也很高，也很注重民意评价。比如说，在唐代职官考课中，值得称道之处在于职官考课的公开，按“考课令”的规定，召集全部应考官员，举行考课大会，当众逐一宣读个人的考状，广泛议论其功过高下，行能优劣，务令被考者心悦诚服，给予评语，加以宣布，上报审定。对于被考者来说，按标准对其考核，再由众人当其面进行讨论后再下结论，这种制度具有很高的透明度和较浓厚的民主色彩，既做到对被考者有较为客观准确的评价，又对其积极性有很大的调动作用，同时增加了民主性和参与程度，这显然是值得我们借鉴的。^[1]

[1] 李永亮：《中国古代官吏考课制度的历史启示》，《中国石油大学学报（社会科学版）》2007年10月第23卷第5期。

西汉的时候，刺史巡行郡国，每到一地，必定先去官立学校，就当局施政得失等问题让学生填写问卷，然后以招待所为临时办公地点，通过调阅计簿文档、分头察访寻问等途径了解情况。为防止受蒙蔽，刺史总是把会见当地长官、当面听取汇报之类安排在最后。明代前期，是民意评官最为活跃的时期。朱元璋在面向全国人民、要求“户户有此一本”的《大诰》中明确提出，凡各地“耆宿老人、遍处乡村市井士君子人等”，都可以对本省各级地方官吏的施政行为与绩效进行测评，其评官意见可以用“列姓名具状”的方式递送中央，也可以在岁终考核官吏时组团来京，当面告诉朕：本境官吏“为民患者有几人，造民福者有几人”，朕必定根据民众评议，表扬好的，降免差的，乃至惩办有罪的。^[1]在封建社会皇权至上的时代，民意都能受到如此的重视，我们今天对干部的考核更应该重视群众的评价。

（五）及时、多形式兑现考核结果

分析中国古代对官吏的考核发展历史可以看出，古代官员考核结束后，对官员划分了不同的考核等级，随之而至的就是及时兑现考核结果的奖惩。该奖的奖，该罚的罚，不及时奖惩，考核就失去了意义。古代对官员的奖惩形式又是多样的，既包括物质奖励，又包括加官晋爵，也包括精神奖励，更为特殊的是，对官员死后也可以通过赐予封号等方式给予特别奖励。当前，我国对党政领导干部的考核奖惩的形式比较单一，除了划分考核等次外，别的方式兑现的奖励少之又少。当然，有的部门和单位在干部考评为优秀后也有在其参加竞争上岗时给予一定加分的奖励。有的地方高度重视招商引资工作，对于招商引资作出突出贡献的给予一定的职务奖励，这些都是各地、各部门进行的一些有意义的探索。

（六）加强对党政领导干部考核的监督

中国古代对官员的考核都有监督的环节，除了有专门的监察机构进行

[1] 完颜绍元：《古代民意评官有用吗》，《人民论坛》2011年第1期。

监督外，有时皇帝亲自出马进行监督检查。唐朝每年考课时，皇帝专门另选校考使和监考使参与其事，校考官二人，从德高望重的京官中挑选，他们一人校京官考，一人校外官考；监考官二人，分别从给事中和中书台人中挑选，他们负责监考京官和外官，也监领中外官的考试。明朝都察院直接参与考课，都御史“遇朝覲、考察，同吏部司贤否陟黜”。都察院下设的十三道，也都有参与各道考课的职责。另外，还有复考官负责审核事实。这些监督措施对于保证考核结果的公正合理起到了一定的作用。这些做法和措施也值得我们借鉴。

三、发达国家或地区公务员考核的启示与借鉴

发达国家或地区对公务员的考核主要是绩效考核。这方面，发达国家国家或地区尽管取得一些成功的经验，但是仍然存在一些不足，《公务员绩效评估》一书中列举出四个缺陷：考核主体单一化，缺乏“顾客”维度；考核指标体系侧重对能力的考核，对其他维度有所忽视；在某些考核内容的设定上，缺乏多层次性和多维度性；在考核范围上，局限于对一般公务员的考核，使高级公务员的工作状态处于一种“真空状态”等。尽管发达国家或地区公务员的绩效考核存在着一些缺陷，但是毕竟他们的公务员绩效考核工作在长期的实践中积累了许多经验，给我们的考核工作以很多启示和借鉴。

（一）加强公务员绩效考核的法制化、规范化建设

对公务员的绩效进行考核必须有法可依，否则考核工作就会没有法律依据，失去法律支持。这一点发达国家或地区政府都看得明白，大都制定了相关的法律，有的是在公务员法中体现，有的制定了专门的考绩法。

对公务员的绩效进行考核必须成立专门的考绩机构，仅有公务员管理部门和领导人员是不够的，只有成立专门的考绩机构对公务员的绩效进行考核，这项工作才能落到实处。发达国家或地区普遍重视成立专门的考绩机构负责考绩事宜。英国成立了专门负责考绩事务的“晋升委员会”，美国负责公务