

宁波市领导干部执政能力建设研究项目

DIFANG LINGDAO GANBU
ZHIZHENG NENGLI JIANSHE YANJIU

地方领导干部 执政能力建设研究

姚志文 刘峰 主编

人民出版社

DIFANG LINGDAO GANBU
ZHIZHENG NENGLI JIANSHE YANJIU

地方领导干部 执政能力建设研究

姚志文 刘峰 主编

● 人民出版社

责任编辑:夏 青
版式设计:东昌文化

图书在版编目(CIP)数据

地方领导干部执政能力建设研究/姚志文 刘峰主编.

-北京:人民出版社,2007.9

ISBN 978-7-01-006508-3

I. 地… II. ①姚…②刘… III. 中国共产党-地方组织-执政-研究 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 141791 号

地方领导干部执政能力建设研究

DIFANG LINGDAO GANBU ZHIZHENG NENGLI JIANSHE YANJIU

姚志文 刘 峰 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.5

字数:250 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-006508-3 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

国家行政学院党委书记、常务副院长 姜异康

国家行政学院与中共宁波市委合作研究的“领导干部执政能力建设”项目成果正式出版了,这是一件值得高兴和祝贺的事情。该项目由浙江省委常委、宁波市委书记巴音朝鲁同志和国家行政学院副院长袁曙宏教授担任领导小组组长,具体由宁波市委组织部与国家行政学院政治学教研部组织实施,2006年3月正式启动。在项目实施过程中,双方的课题组密切协作,进行了大量调查研究,在取得丰富的第一手资料的基础上,认真撰写调研报告,组织专家论证评审,听取各方面的修改意见,形成的最终研究成果已经部分直接运用于宁波市领导干部执政能力建设的实践。现在呈现在大家面前的,就是由课题组修订的调研报告集以及相关研究成果和资料。课题组的同志们为此付出了辛勤的劳动。

新世纪、新阶段,我国各项事业的发展正面临新的机遇和挑战,对党的执政能力提出了新的要求。作为党的执政能力的重要载体和实现力量,领导干部的执政能力直接关系到党的执政能力,关系到中国特色社会主义事业的发展,关系到能否坚持科学发展、实现社会和谐,关系

到能否顺利实现全面建设小康社会这一伟大历史任务。因此,作为理论工作者和实践工作者,需要加强对新形势下党的执政规律、执政能力的研究,需要对领导干部的执政能力进行探索,以适应我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整和人们的思想观念深刻变化的现实需要。

领导干部执政能力建设是一项战略工程。我们党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的,需要党的干部特别是领导干部忠实地践行党的宗旨,全心全意为人民服务,提高领导社会主义现代化建设的本领,在贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会中体现党的先进性,从而赢得人民群众的信任、拥护和支持,巩固党的执政地位。社会在发展,形势在变化,领导干部的执政能力需要与时俱进,不断提高。领导干部执政能力建设既是长期的,又是紧迫的。我国当前正处在改革发展的关键时期,面临的机遇前所未有,面临的挑战也前所未有。只有把领导班子和干部队伍建设好了,提高了他们的执政能力,社会主义现代化建设才能得到有效组织,科学实施,扎实推进。应当看到,干部的培养和成长有其自身特殊的规律。领导艺术、领导能力的培养不可能一蹴而就,需要制定规划、全面安排,精心设计、精心组织,肯花本钱、肯下功夫,探索多种渠道、通过多种形式、运用多种办法,从大处着眼,从小处着手,在积极稳步地全面推进经济政治文化社会建设和发展过程中,不断提高领导干部的执政能力和执政水平。

领导干部执政能力建设是一项系统工程。领导干部执政能力不仅包括个人素质和能力的提高,还包括正确的执政理念、良好的执政作风等诸多方面的内容。提高领导干部的执政能力,既需要个人努力,需要人民群众参与和监督,也需要组织推动,制定和完善相应的配套制度。加强领导干部执政能力建设既是系统的、全面的,又需要突出重点、抓

住关键。需要我们根据本地区、本部门经济社会发展的需要以及领导干部队伍的实际状况,在全面研究和规划的基础上,着力提高当前和今后一段时间内领导工作急需的执政素质和能力。

加强领导干部执政能力建设既需要实践探索,也需要理论总结 and 理论指导。国家行政学院与中共宁波市委的合作是理论与实践、教学科研部门与地方党委和组织部门成功合作的一次有益尝试。在继续推进中国特色社会主义伟大事业过程中,需要理论工作者深入实际、深入基层,向人民群众学习、向基层的领导和干部请教,在提高理论工作者自身素质和能力的同时,也发挥自身的理论优势,更好地总结地方领导干部执政能力建设的经验和不足,把握特点和规律,确定目标,制订规划,为搞好干部教育培训、提高领导干部执政能力出谋划策,为改革开放事业贡献理论工作者的一份力量。

宁波作为我国改革开放和社会主义现代化建设的前沿阵地,认真贯彻落实党的路线、方针和政策,在领导干部执政能力建设方面积累了很多好的经验和做法。为了进一步推进宁波的社会主义现代化建设,为了更好地探索新形势下领导干部执政能力建设的新途径和新方法,他们的经验和做法也值得不断研究和总结。从这个意义上说,《地方领导干部执政能力建设》一书的出版可谓恰逢其时。该书坚持理论与实践相结合,从总论、领导干部执政能力培养的途径与方法、领导干部执政能力考核评估、能岗相适的干部调配工作机制、领导干部执政过程的监督管理、领导干部正常退出机制、以及宁波县(市)区党政领导班子执政能力问题建设等七个方面展开研究,并且附有大量的宁波加强领导干部执政能力建设的实证案例,较好地体现了理论性、实践性、针对性、生动性和可读性的统一。

希望国家行政学院的专家学者与宁波市的同志们继续加强合作,充分发挥各自的优势,探索进一步合作的新领域、新途径和新形式,实

现优势互补、共同提高,努力在领导干部执政能力建设理论研究和实践探索方面取得新的更大的成绩。

前 言

一个国家要发展,不能没有执政党的引领;一个执政党要领导一个国家前进,不能没有坚强的执政能力。加强党的执政能力建设,不断提高党的领导水平和执政水平,是党的十六大提出的一个带有全局性、根本性的重大课题。党的十六届四中全会、五中全会对加强党的执政能力建设、提高各级领导干部的执政能力和执政水平进一步提出了明确要求。加强领导干部的执政能力建设,培养和造就一支高素质的干部队伍,是摆在我们面前的一项新的任务、新的课题。

宁波地处我国经济发展最具活力的长三角地区,是计划单列的副省级城市之一。“十一五”期间,宁波将进入人均 GDP 5000 美元—8000 美元的发展时期,要建设成为长三角南翼的经济中心和现代化的国际港口城市,在提升综合竞争力、构建和谐社会、创新体制机制、提高人民生活水平四个方面保持领先的地位,这对全市领导干部的能力素质提出了新的更高要求。面对新形势、新任务,中共宁波市委与国家行政学院联合实施“领导干部执政能力建设”研究,旨在依托国家行政学院的研究力量和资源优势,结合宁波的实践经验和工作要求,构建全市领导干部执政能力建设的总体规划和工作框架,开展有针对性的教育培训、考核评估、选拔培养和监督管理,进一步提高领导干部执政能力

建设的科学化、规范化和制度化水平,以期为全国领导干部执政能力建设提供有益的借鉴经验。

领导干部执政能力建设研究项目得到了国家行政学院和中共宁波市委及其主要领导的高度重视,浙江省委常委、宁波市委书记巴音朝鲁同志和国家行政学院副院长袁曙宏教授亲自担任了项目领导小组的组长,具体由国家行政学院政治学教研部与宁波市委组织部组织实施,2006年3月正式起动。在项目实施过程中,国家行政学院课题组与宁波市委课题组密切协作,多次召开工作会议,联合开展调查研究。调研阶段,在宁波召开了5个不同层级和不同类型领导干部座谈会,并深入8个县(市)区、5个市直部门与100多位领导干部访谈,面对面听取意见和建议;向各个层次干部发放调查问卷6套共5500份,回收有效问卷4600多份,对领导干部执政能力进行系统的实证调研;还赴上海、广东、四川、福建和南京等省市考察,了解各地领导干部执政能力建设的经验和做法。2006年9月以后,双方课题组分工合作,着手起草子课题研究报告,于2006年11月基本定稿。在子课题研究基础上,根据党的执政能力建设和领导干部执政能力建设的相关理论和实践,结合宁波的实际,课题组从整体上对本项目进行了研究,抓住宁波领导干部执政能力建设重点和难点,研究分析领导干部执政能力建设规律和发展趋势,最终形成了《领导干部执政能力培养的途径与方法研究》、《领导干部执政能力考核评估方法研究》、《建立能岗相适的干部调配工作机制研究》、《强化干部监督管理研究》、《领导干部正常退出机制研究》、《以换届为契机,提高县(市)区党政领导班子和领导干部执政能力问题研究》等6个子报告和《宁波市领导干部执政能力建设研究》的总报告。在此基础上,我们组织编撰了《地方领导干部执政能力建设研究》一书,分为八章,共计近三十万字。

本书坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发

展观为统领,按照中央关于加强党的执政能力建设的战略部署,从宁波全面建成小康社会、提前基本实现现代化的总体要求出发,全面分析宁波市加强领导干部执政能力建设的基本情况和主要特点,深刻剖析存在的主要问题和深层原因,提出了加强领导干部执政能力建设的目标任务、工作重点和对策措施。全书坚持理论与实际相结合,既体现前瞻性、战略性、创新性,又力求实效性、针对性和操作性,着力阐述了宁波加强领导干部执政能力建设的“三大趋向”、“两大体系”和“三个机制”。

把握“三大趋向”:一是在领导制度建设中注重机制的转化和完善。把执政能力建设的重点放在领导制度建设上,把领导制度建设重点放在领导机制上,把领导机制体现和落实到工作机制上。二是在领导能力建设中突出胜任能力。根据宁波经济社会发展对各级各类干部胜任能力的需求,建立基于能力胜任为核心的领导干部选任机制。三是在干部队伍建设中强调领导作风建设。加强对领导干部的监督管理,以规范“一把手”正确行使权力为重点,实现由过去的运用硬权力为主向主要运用软权力为主的领导作风转变。

创新“两大体系”:一是改进创新领导干部教育培训体系。改进领导干部教育培训方法,拓宽领导干部能力培养的途径,不断提高其领导水平和执政能力。二是创新领导干部能力考核评估体系。按照科学发展观要求,坚持德才兼备原则,以能力和业绩为导向来构建领导干部能力考核评估体系。

完善“三个机制”:一是健全领导干部选拔任用机制。建立健全岗相适的干部调配机制、科学的领导班子配置机制和干部工作的民主保障机制,探索建立干部选拔任用工作质量评价机制。二是加强领导干部监督管理机制。实行以职责管理为中心的干部管理方式,建立领导干部岗位目标责任制、规范领导干部权力运行的制度体系和群众广

泛参与的干部监督工作机制。三是探索建立领导干部正常更替机制。建立和完善以任期制为核心的干部正常更替机制,使干部队伍更加充满活力。建立适度淘汰机制和引咎辞职制度。

新的历史时期,坚持科学发展,构建和谐社会,必须大力加强领导干部的执政能力建设。我们期待以本书的出版为契机,站在一个新的更高的起点上,紧贴宁波经济社会发展的实际,全面把握领导干部执政能力建设的客观要求、基本规律和发展趋势,努力建设一支能够担当重任、经得起风浪考验的高素质领导干部队伍,为宁波全面建成小康社会,提前基本实现现代化提供有力的政治保障和组织保障。

目 录

序	1
前 言	1
第一章 领导干部执政能力建设总论	1
第一节 领导干部执政能力建设的理论基础.....	1
一、领导干部执政能力的基本概念.....	2
二、领导干部执政能力建设的理论渊源.....	4
三、领导干部执政能力建设的发展趋势.....	6
第二节 领导干部执政能力建设的现实意义.....	9
一、领导干部执政能力建设是现代政党执政的经验 总结.....	9
二、领导干部执政能力建设是党适应形势变化的客观 要求	10
三、领导干部执政能力建设是实践科学发展观的保证 ...	13
第三节 宁波市领导干部执政能力建设的基本现状	15
一、领导干部执政能力建设的现状分析	15

二、领导干部执政能力建设的基本经验	18
三、领导干部执政能力建设需要关注的主要问题	25
第四节 宁波市领导干部执政能力建设的总体设计	27
一、领导干部执政能力建设的总体思路	27
二、领导干部执政能力建设的目标体系	28
三、领导干部执政能力建设的基本任务	29
四、领导干部执政能力建设的基本原则	31
第五节 领导干部执政能力建设的工作重点	32
一、领导干部教育培养的基本方法	32
二、领导干部能力考核评估体系	35
三、领导干部选拔任用工作机制	39
四、领导干部监督管理工作方式	44
五、领导干部队伍正常更替机制	49
第二章 领导干部执政能力的培养途径与方法	53
第一节 领导干部执政能力培养的理论与实践	53
一、领导干部执政能力培养的基本理论	54
二、我国领导干部执政能力培养的实践经验	56
三、发达国家公务员能力培养的经验借鉴	59
第二节 宁波市领导干部执政能力培养的实践与探索	62
一、宁波市领导干部执政能力培养的基本现状	62
二、宁波市领导干部执政能力培养的主要经验	68
三、宁波市领导干部执政能力培养存在的问题	69
四、领导干部执政能力培养应把握的内在关系	72
第三节 领导干部执政能力培养的关键环节	73
一、领导干部的教育培训环节	74

二、领导干部的实践锻炼环节	77
三、领导干部培养的质量评估环节	81
第四节 领导干部执政能力培养的内在机制	85
一、领导干部的教育培训机制	85
二、领导干部的实践锻炼机制	86
三、领导干部培养的保障机制	88
第三章 领导干部执政能力的考核评估	91
第一节 领导干部执政能力考评的理论和实践	91
一、领导干部执政能力考评的基本理论	92
二、发达国家公务员能力考评的经验借鉴	93
三、我国领导干部执政能力考评的实践探索	94
四、领导干部执政能力考评的现实意义	95
第二节 宁波市领导干部执政能力考评现状	97
一、领导干部执政能力考评工作的主要成效	97
二、领导干部执政能力考评存在的主要问题	98
三、领导干部执政能力考评面临的机遇与挑战	100
第三节 领导干部执政能力考评指标体系的构建	103
一、领导干部执政能力考评的基本要求	104
二、领导干部执政能力现状的基本特征	105
三、领导干部执政能力考评的指标体系	109
第四节 领导干部执政能力考评的方法和程序	118
一、领导干部执政能力考评的方法体系	118
二、领导干部执政能力考评的主要方法	120
三、领导干部执政能力考评的基本程序	122
四、领导干部执政能力考评的工作机制	123

五、领导干部执政能力考评成果的应用·····	124
第四章 领导干部能岗相适的调配工作机制·····	127
第一节 干部能岗相适调配工作机制的一般理论·····	127
一、干部能岗相适调配工作机制的内在含义·····	127
二、干部能岗相适调配工作机制的理论把握·····	128
三、干部能岗相适调配工作机制的现实意义·····	130
第二节 干部调配工作机制的实践与探索·····	134
一、国外公务员调配工作机制的基本经验·····	134
二、国内干部调配工作机制的实践经验·····	135
三、宁波市干部调配工作机制的实践探索·····	137
四、干部调配工作机制创新的经验启示·····	137
第三节 干部能岗相适调配工作机制的工作重点·····	139
一、干部能岗相适调配工作机制的目标定位·····	139
二、领导干部岗位职责的分析框架·····	140
三、领导干部岗位能力要求的确定·····	140
四、领导干部岗位能力的考核测评·····	145
五、领导干部调配工作平台的建设·····	146
六、领导干部调配工作程序的设置·····	147
第四节 领导干部调配工作机制的保障·····	149
一、领导干部调配工作的观念转变·····	149
二、领导干部调配工作的配套措施·····	150
三、领导干部调配工作的组织领导·····	152
第五章 领导干部执政过程的监督管理·····	155
第一节 领导干部监督管理的基本理论·····	155

一、领导干部监督管理的基本含义·····	155
二、领导干部监督管理的理论要求·····	158
三、领导干部监督管理的现实要求·····	160
第二节 领导干部监督管理的实践探索·····	162
一、国外公务员监督管理的有益经验·····	162
二、国内领导干部监督管理的积极探索·····	166
三、宁波市领导干部监督管理的实践探索·····	167
四、宁波市领导干部监督管理的主要经验·····	170
第三节 领导干部监督管理的途径探索·····	175
一、领导干部监督管理工作的民主化·····	175
二、领导干部监督管理工作的规范化·····	177
三、领导干部监督管理工作的科学化·····	179
四、领导干部监督管理工作的责任化·····	180
第四节 领导干部监督管理的完善与创新·····	181
一、领导干部监督管理工作规程的规范·····	181
二、领导干部监督管理信息系统的建立·····	182
三、领导干部廉政保证金制度的探索·····	182
四、领导干部日常考核记分制度的试点·····	183
五、领导干部用人行为的规范管理·····	184
第六章 领导干部的正常退出机制 ·····	185
第一节 领导干部正常退出机制的意义·····	185
一、领导干部正常退出机制的基本含义·····	186
二、领导干部正常退出机制的现实意义·····	186
三、领导干部正常退出机制的现实可行性·····	188
第二节 领导干部正常退出机制的实践与探索·····	191

一、国外公务员退出机制的主要经验·····	191
二、国内干部退出机制的实践与探索·····	193
三、宁波市干部退出机制的实践与探索·····	195
四、建立干部退出机制的难点和原因·····	198
第三节 领导干部正常退出机制的构建·····	200
一、领导干部正常退出机制的目标要求·····	201
二、领导干部正常退出机制的基本原则·····	204
三、领导干部正常退出机制的制度体系·····	206
第四节 领导干部正常退出机制的保障措施·····	212
一、领导干部正常退出的舆论引导·····	212
二、领导干部正常退出的职级激励·····	213
三、领导干部正常退出的教育培训·····	214
四、领导干部正常退出的社会保障·····	215
五、领导干部正常退出的组织监督·····	216
第七章 宁波市县(市)区党政领导班子执政能力建设 ·····	217
第一节 县(市)区党政领导班子执政能力建设的重要性 ···	217
一、县(市)区党政领导班子执政能力建设的重要性 ···	218
二、县(市)区党政领导班子执政能力的现状 ·····	220
三、县(市)区党政领导班子执政能力存在的问题 ·····	223
第二节 县(市)区党政领导班子执政能力体系的构建 ·····	225
一、县(市)区党政领导班子执政能力的构成 ·····	226
二、县(市)区党政领导班子执政能力的胜任要求 ·····	228
第三节 县(市)区党政领导班子的优化配置 ·····	235
一、县(市)区党政领导班子优化配置的基本要求 ·····	235
二、县(市)区党政领导班子优化配置的重点问题 ·····	237