

上海组织工作调研文选 2012

中共上海市委组织部研究室 编

SHANGHAI

ZUZHI GONGZUO

DIAOYAN WENXUAN

学林出版社

上海组织工作调研文选

2012

中共上海市委组织部研究室编

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海组织工作调研文选. 2012/中共上海市委组织部
研究室编. —上海: 学林出版社, 2013. 11

ISBN 978—7—5486—0582—9

I. ①上... II. ①中... III. ①中国共产党—组织
工作—上海市—2012—文集 IV. ①D262.2—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 258476 号

上海组织工作调研文选(2012)



编 者——中共上海市委组织部研究室

责任编辑——宋一鸣

封面设计——姚 毅

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

电话:64515005 传真:64515005

发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心

(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

印 刷——上海师范大学印刷厂

开 本——850×1168 1/32

印 张——15.75

字 数——41.5 万

版 次——2013 年 11 月第 1 版

2013 年 11 月第 1 次印刷

印 数——2000 册

书 号——ISBN 978—7—5486—0582—9/G·191

定 价——30.00 元

目 录

全国组织系统调研成果评选获奖篇目

完善干部选拔任用制度问题研究

..... 上海市委组织部研究室课题组 (1)

改进和完善高校党委书记、校长选任工作机制研究

..... 上海市委组织部宣教科科技干部处 联合课题组 (14)
上海市教卫工作党委

关于国有企业党组织在现代企业法人治理结构中发挥作用的
体制机制问题研究

..... 上海市委组织部经济干部处课题组 (25)

能力提升:上海跻身全球城市之列的关键推力

——新形势下加强市管领导干部建设社会主义现代化国际大都市
能力问题研究

..... 上海市委组织部研究室课题组 (38)

上海市组织系统调研成果获奖篇目

加强干部德的考核问题研究报告

..... 上海市委组织部研究室课题组 (61)

现代企业制度优势与党组织政治优势融合

..... 中国海运(集团)总公司课题组 (74)

关于新时期青年法官培养与法院发展的相关问题研究

..... 上海市第二中级人民法院课题组 (85)

关于上海市农村工作的专题调研报告

..... 上海市委组织部组织一处课题组 (106)

上海市区县领导班子和干部队伍思想政治建设情况分析

..... 上海市委组织部区县干部处
上海社会科学院政府绩效评估中心 联合课题组 (115)

非公有制领域人才结构与产业发展的相关性分析

..... 浦东新区区委组织部课题组 (143)

开展党员志愿者服务的实践与思考

..... 浦东新区区委组织部课题组 (154)

提高干部选拔任用民主质量研究报告

..... 上海市委组织部研究室课题组 (169)

浦东国际人才创新试验区实践与深化研究

..... 上海市委组织部人才工作处(专项办)
浦东新区区委组织部 联合课题组 (183)

上海市“千人计划”创业企业调研报告

..... 上海市委组织部人才工作处(专项办)课题组 (198)

上海产业园区党建工作调研报告

..... 上海市委党建办、市委组织部、
市经信工作党委联合课题组 (214)

上海市高校大学生党员质量现状及对策分析

..... 上海市教卫工作党委
华东理工大学党委 联合课题组 (229)

加强金融机构党建 构建与上海国际金融中心相适应的金融系统党建新格局

..... 上海市金融工作党委课题组 (242)

关于加强社会组织党建工作的调研报告

..... 奉贤区委组织部课题组 (261)

培养选拔年轻干部的调研报告

..... 嘉定区委组织部课题组 (272)

增强党支部组织生活有效性研究

- 夏斯云 郭 茜 朱 飞 (288)
(上海对外经贸大学党委)

创新党员组织生活内容与形式 提高实效性的调研

- 姜 婕 蔡 晨 汤临君 (302)
(中国银行上海分行收付清算部)

建立健全党组织和党员经常性联系服务群众制度的调研报告

- 闸北区委组织部课题组 (317)

探索规律 顺应发展 不断提高老干部工作科学化水平

- 上海市委老干部局课题组 (331)

关于培养选拔年轻干部的研究报告

- 徐汇区委组织部课题组 (344)

执政方式现代化条件下保持机关党员队伍先进性和纯洁性的 研究报告

- 上海市市级机关工作党委研究室课题组 (356)

关于进一步运用信息技术加强和改进党建工作的调研报告

- 申巧红 (366)
(上海市委研究室)

系统民主推荐干部 提高初始提名质量

- 上海市委组织部宣教科技干部处课题组 (377)

园区党建工作一体化、集成化、效能化

- 上海市临港集团党委课题组 (384)

关于培养选拔年轻干部的研究报告

- 静安区委组织部课题组 (402)

上海市科技系统年轻干部队伍建设课题研究报告

- 上海市科技工作党委 联合课题组 (414)
上海科技管理干部学院

金山区人才发展现状及对策研究

- 金山区委组织部 联合课题组 (425)
金山区人力资源与社会保障局

干部队伍年龄结构合理分布数学模型研究	虹口区委组织部课题组	(441)
完善年轻干部培养选拔工作制度研究	杨浦区委组织部	(458)
充分发挥非公有制企业党组织“两个作用”研究	上海市社会工作党委课题组	(473)
在“流动国土”上建设党员责任区的实践与探索	上海开创远洋渔业有限公司党委课题组	(486)

完善干部选拔任用制度问题研究

上海市委组织部研究室课题组

干部选拔任用制度是我们党治国理政的重要制度,是我国政治制度的核心内容之一。为深入总结上海干部选拔任用工作,给进一步完善干部选拔任用制度提供借鉴,我们对上海近年来干部选拔任用的成绩进行了梳理,对有关问题进行了剖析,对有关对策建议进行了初步思考,形成了课题总报告。

一、完善干部选拔任用制度是党的事业进一步发展壮大时代需要

党的干部选拔任用制度,向来随着党的事业发展而不断丰富。作为干部人事制度改革的核心部分,改革开放以来其大体经历了“三步走”。第一步,以中央 1982 年下发《关于建立老干部退休制度的决定》为标志,明确领导职务由终身制向退休制、任期制转变,管理模式由大一统向分级分类转变。第二步,以中央 2000 年《深化干部人事制度改革纲要》、2002 年《党政领导干部选拔任用工作条例》下发为标志,明确了完善干部选用制度改革的目标、原则和措施,推动了工作的不断深化。第三步,以中央 2009 年颁布《2010~2020 年深化干部人事制度改革规划纲要》为标志,干部选拔任用制度的改革进入了全面规划、整体推进的新阶段。

时代的新发展,对完善干部选拔任用制度提出了新要求。党的十八大提出了全面建成小康社会和全面深化改革开放的宏伟目标,上海市第十次党代会也提出了建设社会主义现代化国际大都市的战略定位。实现这些目标定位,干部是决定因素,高素质的执政骨干队伍尤其关键。只有从理念、思路、机制、技术等方面大胆创新、大胆尝试,不断完善干部选拔任用制度,才能进一步贯彻好党管干部、党管人才的政治路线;任人唯贤、德才兼备的干部路线;基层公认、注重实绩的群众路线;公开平等、竞争择优的选拔路线;民主集中、依法办事的政策路线,从而激励广大干部努力学习、埋头苦干、做出实绩,推动城市建设发展,推动改革开放大业,推动国家繁荣富强。

二、近年来上海完善干部选拔任用制度工作迈出了较大步伐

近年来,上海认真贯彻中央和市委对新时期加强领导班子和干部队伍建设的新要求,致力于探索用科学的制度、民主的方法、严密的程序、严肃的纪律选拔干部,为加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”提供了有力的组织保证。据问卷调查,超过95%的干部群众认可干部选拔任用制度改革,认为“十分必要”。

(一) 注重顶层设计,干部选拔任用制度不断健全

坚持宏观部署与微观要求相结合。制定领导班子和干部队伍建设行动计划等政策,突出其宏观指导作用。下发《进一步规范和完善本市党政机关干部选拔任用工作的意见》等文件,进一步明确干部选任的关键环节。坚持经验传承与改革创新相结合。在出台的《公开选拔党政领导干部工作程序》等文件中,既注重吸取既往经验,又注重结合时代特点和发展要求,在扩大视野、程序要求等方面进行丰富。坚持总体布局与地区特点相结合。在制定全市干部选拔任用政策的同时,鼓励基层结合实际制定政策。如嘉定区制定《区管领导干部德的考核办法》、奉贤区制定《党政机关科级干部选拔任用暂行办

法》，对有关干部选拔细节作了详细规定。

（二）注重特色重点，干部考核评价工作逐步完善

兼顾德才素质以体现考核综合性。既考察干部关键时刻表现，又了解其日常表现；既重视现岗位工作，又分析在以往岗位表现。本次区县换届中实施“六考六看”工作法，^①少数干部因德的问题被暂缓使用。丰富方式方法以增强考核真实性。从2006年开始在全市探索运用综合考核评价办法，大胆采用分析自查、民意调查、实绩分析等新手段，丰富了形式，提高了有效性。突出年度绩效以增强考核激励性。从2008年开始，对班子重点考核落实市委市政府年度重点任务，对干部重点考核履行岗位职责、完成年度任务情况。加强结果反馈和奖惩激励，调整了个别群众意见较大的干部。

（三）注重流程管理，干部选拔任用操作逐步规范

把民主推荐作为确定考察对象的必经程序。2011年区县换届时，3000多人次参加对班子成员的全额定向推荐和测评，30000多名乡镇、区县、市级“两代表一委员”及社会各方人士参加民意调查。把全面考察作为干部考察的必然要求。在考察中，既加强对干部履职情况、工作实绩、素质能力等方面的了解，又认真分析干部任职经历和一贯表现。把广泛听取意见作为干部酝酿的重要一环。如市管干部酝酿时，首先，根据班子职数空缺或结构需要，在听取各方意见后提出预案，经市委“3+2”酝酿后推荐考察；其次，听取、征求市委常委和市人大常委会主任、政协主席及分管领导意见；第三，再经“3+2”讨论，提交常委会决定。把票决作为讨论决定干部的重要形式。2003年，上海建立对区县正职拟任人选实行

^① “六考”：个人总结述德、民主测评测德、个别谈话问德、民主评议评德、民意调查察德、综合评价析德。同时，为深入了解拟提拔人选差额考察对象的工作动机和作风，二次会议推荐时还开展了“德”的专项测评。“六看”：看履行岗位职责情况、看完成重大任务能力、看应对突发事件行动、看对待个人名利态度、看遵守廉政纪律表现、看群众公认度拥护度。

全委会无记名投票表决制度。2007年,这一方式又扩大到大口党委、市政府组成部门正职。

(四) 注重竞争择优,干部选拔任用渠道逐步拓宽

范围领域不断拓展。不仅在本地区、本部门选,而且跨地区、跨部门选。2008、2009两年公选产生的36名市管干部中,来自外省市的5人。数量规模不断扩大。2010年,本市统筹开展公开选拔党政机关和事业单位局处级领导干部、公开招聘国有企业管理者工作,共推出职位358个,其中市管27个。方法手段不断革新。增加资历评价、履历分析环节,提高人岗匹配度;坚持“干什么考什么”,注重综合素质和实际能力,取得了良好的选拔效果、社会效果、制度效果。据问卷调查,97%的干群赞同公选和竞岗工作。

(五) 注重结构搭配,干部资源配置逐步优化

立足实践需求科学配备班子。在选配干部时,既考虑职数、年龄、女干部、党外干部等硬性比例,又更多地从增强班子整体功能角度来选配干部。如,中心城区注重选配熟悉宏观经济、现代城市管理等专长的干部,体现班子的高起点和专业性;郊区注重挑选敢闯敢试、有专业特长且年龄较轻的领导干部,体现班子的活力和开拓性。立足用活资源加大干部交流。在增加市管干部交流任职的同时,着力推进市级机关与区县处级干部双向交流,选调了21名处级干部到乡镇街道、开发区工作,5名干部从区县交流到市级机关工作。立足长远发展优先选配年轻干部。加强基层锻炼,近年来共选聘大学生村官960名,“三支一扶”大学生2653名。抓好岗位历练,坚持把年轻干部放到基层、艰苦地区和复杂环境经受考验、增长才干。

(六) 注重从严要求,干部管理监督体系逐步健全

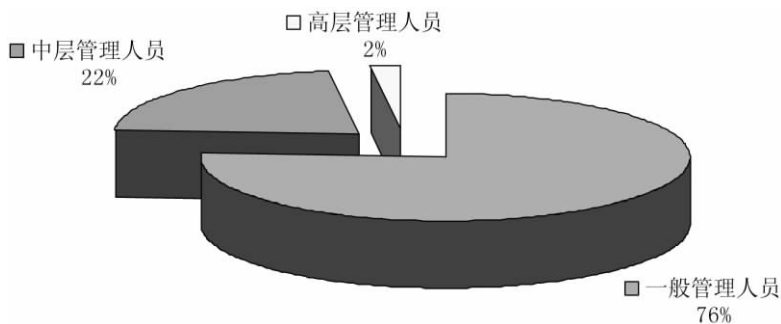
从健全机制着手形成“立体监督”。形成市、区县和系统部门及所属单位三个层面的干部监督队伍,建立干部监督、经济责任审计和巡视工作“联席会议”制度,加强与纪委、审计、信访等职能部门合作,构筑了全覆盖的干部监督网。从选任环节着手强化“过程监督”。在

全国率先实行干部选任全程记实制度。局级干部提任前,对住房情况及配偶、子女从业就学情况等个人重大事项进行申报。从关口前移着手强化“日常监督”。明确日常谈话、任职谈话、信访谈话和诫勉谈话等四种谈话诫勉形式。完善干部报告个人重大事项实施办法,初步建立了局级领导干部重大事项报告信息库。2008~2012年,上海组织工作满意度民意调查成绩连续5年都有提高。

总结近年来干部选任制度改革的实践,我们的主要体会是,形成了坚定不移促改革的基本共识,确立了依靠民主选干部的基本方式,树立了遵循制度讲规范的基本方针,探索了试点先行再推开的科学路径。这些基本做法,为今后继续探索深化提供了启发。

三、高度重视干部选拔 任用中存在的问题和薄弱环节

在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒认识到,与党员干部群众的期待相比,与干部人事制度改革的要求相比,与建设社会主义现代化国际大都市目标要求相比,与推进改革开放和建成小康社会愿景要求相比,上海市干部选拔任用中也还存在一些不足和需要改进的方面。



女性管理人员分职务层级比重

——在建章立制工作中,制度的科学化水平要提高、约束力需加强。制度分类需进一步凸显。如党政正职与副职间,党政机关、事业单位和企业的正职之间,要求分类不清晰,程序设计不完善,造成实际操作中有的笼统行事、有的自行其事。制度创新需进一步推进。如有些硬性规定,使一些基层“草根”难以进入公务员队伍。论资排辈、性别角色观念尚未根除,“年功积累”、隐性台阶依然存在,制约了干部成长。如一项针对女职工的问卷调查表明,目前上海市的女性管理人员主要集中在一般管理人员(见下图)。制度落实需进一步抓好。有些制度在执行中走样,存在“打擦边球”现象;有的制度没有明确责任部门和责任人,存在“高压线”只“拉线”不“通电”问题,影响了制度的执行力。

——在规范考评工作中,德的考核内容需细化、作用需体现。方法方面,主要表现在“四轻四重”,即重提任考察、轻日常考察,重八小时以内、轻八小时以外,重当前单位、轻既往岗位,重领导看法、轻群众意见。考核方面,在干部生活环境发生重大变化情况下,想在特定时间内了解情况,往往面临很多难题,所以有时会回到在少数人中考核的原点。程序方面,考核程序日益复杂,导致考察人员专注于技术细节、忙于走程序;导致参与群众看不懂、弄不清,产生胡乱打钩等问题。尺度方面,有的设计了较详尽的指标体系,但缺少有效的科学依据。有的共性要求较齐全,但针对岗位实际设置的个性指标还不多不细。运用方面,一提加强考德结果运用,就指向干部选拔任用,未充分发挥其在干部的培养、管理、教育、监督等各环节的重要作用。

——在拓宽用人视野工作中,年轻干部培养需抓紧、措施需务实。长远规划不够明确。超前培养、提早储备不够,有的单位在干部任用上搞“先来后到”,使年轻干部错失“早压担子早成才”机会。培养措施不够到位。教育培训针对性、有效性不强,干部交流渠道不多,有的年轻干部长期在同一单位甚至同一岗位工作。发现机制不够完善。视野还不够宽,体制外优秀人才吸收不多;后备干部选拔未

能在全市层面综合考虑,年轻干部成长缺乏快速通道。工作责任不够具体。没有把年轻干部培养与领导干部的评价使用挂钩,造成少数干部不太关注后备干部培养。由于上述问题,当前部分班子年轻干部相对缺乏。以市管干部为例,目前全市45岁以下只有174名,占总数的9.3%。

——在干部任用工作中,党政正职选拔需加强、渠道要拓宽。岗位经历不够丰富。如区长后备人选,最好能分管过综合经济、城市建设和社会管理。但实践操作中尚有差距,导致综合能力强、特别是能统揽全局的优秀干部相对缺乏。^① 用人渠道不够开阔。体制外的社会优秀人才等,纳入考虑的力度尚需加大。这些导致一把手选拔中可供选择余地不大,“远看一片树林、近看几颗小苗”。另外,党政正职交流的度还需把握,部分区县党政主要领导任职时间短,轮换快,影响地区工作的连续性,干群对此有些意见。

——在选拔环节实施工作中,民主范围要扩大、质量要提高。动议环节,在提出具体职位、提出干部动议后,广泛听取各方面意见、汲取各方面建议,有助于从源头上把好用人关。但目前听取意见的对象、范围、程度确定上,还做得不够深、不够细、不够实。推荐环节,参与主体不够广泛,许多单位往往临时通知推荐干部,现场告知推荐岗位。推荐者对相关职位、相关对象缺少思考时间,影响了推荐结果的科学性。考察环节,主要是参与面不够宽,有“知情人不访谈,访谈人不知情”现象。受访者不配合,有的人当面往往说好话、表赞同,无记名投票测评时却投反对票。这些不但造成民意失真,也影响了干部行事方式。少数人为了获得支持,在工作中“宁可得罪工作、也不

^① 上海行政体制上的一个特点,是比兄弟省市少了一个行政层级。外省市是省、地级市、县三级。一般县委书记做得好的,在地市级副职岗位上过一下就可以考虑担任地市级一把手。上海只能把目标前移到乡镇党委书记,但乡镇与县不一样,不是完整四套班子,运作模式有差异。这些也给党政正职的培养带来了一些问题。

得罪同志”。

此外,在干部选任全流程管理中,后评估要加强、后续措施要跟上。对于干部胜任岗位的能力应该包括哪些要素,没有明确标准、合理依据。对于应从哪些维度来检测干部的德才表现,缺乏系统的、科学的、全面的谋划。对于评估结果如何运用到干部的日常教育管理中,缺乏周密的思考。尤其是对不胜任的干部,缺乏有力的措施,“能上能下、能进能出”没有得到很好贯彻。有些干部由于工作不适应而作了适当的调整,但一般以“委婉”方式进行,起不到应有的惩前毖后的效果。

总体上看,立足进一步完善本市干部选拔任用制度,也需要正视一些不容忽视的问题。造成这些问题的原因,一方面,是由于一些长期困扰的老问题还没有得到实质性破解,而它们在新的形势下又有了新的表现。另一方面,传统干部管理体制中一些深层次的、体制性的问题,随着实践的推进而由“隐性”逐渐“显化”,成为改革进一步深化必须突破的制约“瓶颈”。弄清问题及原因,是思考破解策略的重要前提。

四、进一步完善干部选拔任用制度的对策建议

完善新形势下的干部选拔任用制度,必须以党的十八大精神为指导,以深入贯彻《规划纲要》和本市实施意见为指导,在党政干部制度 11 个改革重点突破项目的带动下,逐步健全干部选拔任用、考核评价、管理监督和激励保障机制,努力建设一支服务上海科学发展的高素质执政骨干队伍。

第一,以增进协调性、系统性、有效性为重点,统筹完善各项规章政策,为干部选拔任用提供制度保障。制度更带有根本性、全局性、稳定性、长期性特征。必须遵循工作规律,加强干部选拔任用制度的顶层设计和系统优化。一要根据分类管理原则抓好制度细化。党政机关、事业单位和企业干部职责不同,选拔标准也应有差别。可借鉴

国内外注重岗位分析、明确职责权限的相关经验,^①对岗位进行科学分析、展开分类研究,细化选任标准、规范选用程序,为干部选拔任用提供参考坐标。二要根据实践需求抓好制度创新。从面上讲,要考虑适时启动干部任用条例的修订,及早出台破格提拔、信息公开等法规文件。从上海讲,要抓紧完善公务员录用、公开选拔、竞争上岗、全程记实等制度,努力实现干部选拔过程认可和结果认可。要在破除论资排辈思维、性别差异观念、隐性台阶要求等方面加快制度突破,为干部培养选拔提供指南。三要根据工作需要抓好制度落实。严格执行制度,才能杜绝老好人主义。要认真学习制度、严格执行制度、自觉维护制度,约束干部选拔任用中的违纪违规行为。要探索建立风险体系,实行谁举荐谁负责制度,建立环环相扣的责任链条。要建立倒查机制,努力防止带病提拔,防止选人用人不正之风。

第二,以德的考评为重点,统筹完善干部考核评价机制,促进领导干部树立正确的政绩观。“德者才之帅也,才者德之资也”。

在统筹抓好综合考核评价办法和年度绩效考核的同时,要认真研究规律、积极创新路径,切实提高干部德的考核的时代感和针对性、实效性。一要提高考德方法的科学性。立足创新机制模式,注重学习借鉴国内外先进经验,^②探索不定向考察,推动特色考察,注重反向测评。围绕规范程序方法,要着力推进信息化建设,提高考核评估的效率。要对考德内容进行“通俗化”改造,让基层看得懂、好操

① 欧美等发达资本主义国家选拔高级公务员时,除了采取政务官、事务官分设形式外,还非常注重岗位分析,明确岗位的基本条件和专业技能,明确每个岗位的准入条件。如美国在选拔高级公务员前,都要对具体职位的资格条件及素质要求进行分析,按照职位要求确定具体的选拔任用条件,再依此来公布招考公告,命制试题,选拔人才。

② 美国1965年颁布了《政府官员和雇员伦理行为准则》,1978年颁布了《政府行为伦理法案》,1989年颁布了《美国政府伦理改革法案》,1992年颁布了《美国行政官员伦理指导标准》。日本有《日本国家公务员伦理法》《日本国家公务员伦理规程》。加拿大有《加拿大公共服务伦理规范》。

作。二要增强考德内容的全面性。要突出重点考察,抓住“关键时刻”、突出“重要时期”、关注“重大事项”、扭住“核心环节”,确保考德突出重点兼顾全面。要加强延伸考察,把时间维度从现任岗位延伸到前任岗位,注重从干部成长轨迹中把握干部的德。要完善日常考核,建立干部日常行为考察评价体系,建立干部考德记实档案。要注重从网络舆情监控、群众来信来访中掌握线索,有效扩大信息来源范围。三要强化考德结果的实践性。要抓好结果认定,对考核材料坚持定性定量相结合,做到具体写实,基本结论不含糊。要及时反馈信息,作为激励或促进整改的基本依据。要根据岗位对德才的需求,合理调配使用干部,保证好钢用在刀刃上。^① 对触及道德底线的干部,任用上坚决一票否决。

第三,以年轻干部培养为重点,统筹完善后备干部建设,为干部选拔任用提供源头活水。后备干部培养是干部选拔的重要前提。可探索建立“跨域跨界”特别后备干部计划,跨领域、跨地域配置培养后备干部。探索通过“同级挂职考察、双向互选提任”模式,发现优秀人才。重点要立足事业的继往开来、薪火相传,努力在“选、育、用、管”上下功夫,源源不断地造就大批优秀年轻干部。一要在来源上广泛拓展。继续推进市级机关和区县年轻干部双向交流任职,进一步推进党政干部、专业技术人才和企业经营管理人员“三支队伍”之间的交流。按照到岗任职、关系全转思路,坚持本人自愿、组织统筹原则,采取“增多职数、加长凳子”措施,加快探索从高校、科研院所等选派优秀干部到社区街道等基层任职。二要在锻炼上提供机会。除社区基层一线外,可定期选派年轻干部到市级宏观部门、党政重要综合部门、市重点工程和重大项目、国有大中型企业和非公有制企业锻炼,着力培养一批复合型干部。要探索下一级单位正职挂上一级单位副

^① 可探索划定干部德与才的及格线,明确及格线以上的属于可用的干部。在及格线以上,又可分为德才兼备型、德胜才型、才胜德型、德才一般型等,再根据岗位需求合力调配使用干部。