



促进科学发展的 干部考核评价机制建设

CU JIN KE XUE FA ZHAN DE GAN BU KAO HE PING JIA JI ZHI JIAN SHE

冯秋婷/主编



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

促进科学发展的 干部考核评价机制建设

CU JIN KE XUE FA ZHAN DE GAN BU KAO HE PING JIA JI ZHI JIAN SHE

冯秋婷/主编

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

责任编辑 曲 炜 楚双志
版式设计 尉红民
责任校对 王 巍
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

促进科学发展的干部考核评价机制建设/冯秋婷主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2009. 10
ISBN 978-7-5035-4210-7

I. 促… II. 冯… III. 干部—考核—研究—中国
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 187176 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市华润印刷有限公司印装

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张: 8.75

字数: 236 千字 印数: 1—5000 册

定价: 16.00 元

目 录

第一章 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的含义和任务	(1)
第一节 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的含义	(2)
一、干部考核评价与干部考核评价机制的基本	
概念	(2)
二、干部考核评价机制建设的发展情况	(5)
三、促进科学发展的干部考核评价机制建设的	
内容和要求	(11)
第二节 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的历程	(12)
一、促进科学发展的干部考核评价机制建设的	
提出	(12)
二、促进科学发展的干部考核评价机制建设的	
试点工作及推进	(13)
三、促进科学发展的干部考核评价机制建设的	
全面推开	(18)

第三节 促进科学发展的干部考核评价机制建设

的任务…………… (20)

一、立足为科学发展选干部、配班子、建队

伍、聚人才 …………… (20)

二、全面加强和改进对党政领导班子和领导干

部的考核评价工作…………… (24)

三、以改革创新精神不断完善干部考核评价

机制…………… (27)

第二章 促进科学发展的干部考核评价机制建设

的重大意义 …………… (31)

第一节 深入贯彻党的十七大精神、实现全面建

设小康社会奋斗目标新要求的重要举措…………… (31)

一、全面建设小康社会奋斗目标新要求…………… (32)

二、实现全面建设小康社会奋斗目标新要求的

意义…………… (35)

三、实现全面建设小康社会奋斗目标新要求的

关键…………… (37)

第二节 深入贯彻落实科学发展观的必然要求…………… (41)

一、进一步巩固开展深入学习实践科学发展观

活动成果的重要保障…………… (42)

二、着力构建有利于科学发展的体制机制的重

要方面…………… (46)

三、完善体现科学发展观和正确政绩观要求的

干部考核评价体系的平台·····	(49)
第三节 从严管理领导班子和领导干部的有效	
举措 ·····	(53)
一、从严管理领导班子和领导干部是我们党的	
一贯要求和优良传统·····	(54)
二、新形势下从严管理领导班子和领导干部仍	
然重要和迫切·····	(58)
三、从严管理领导班子和领导干部必须充分发	
挥考核评价机制的作用·····	(61)
第四节 推进干部工作科学化、民主化、制度化	
的迫切要求·····	(62)
一、推进干部工作科学化、民主化、制度化的	
意义·····	(63)
二、干部工作科学化、民主化、制度化的推进·····	(66)
三、进一步推进干部工作科学化、民主化、制	
度化的任务和要求·····	(69)
第三章 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的指導思想和基本思路 ·····	(73)
第一节 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的指导思想·····	(73)
一、高举中国特色社会主义伟大旗帜·····	(74)
二、坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思	
想为指导·····	(75)

三、深入贯彻落实科学发展观·····	(78)
第二节 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的基本原则·····	(82)
一、服务科学发展、促进科学发展原则·····	(82)
二、德才兼备、以德为先原则·····	(85)
三、注重实绩、群众公认原则·····	(87)
四、客观公正、简便易行原则·····	(92)
第三节 促进科学发展的干部考核评价机制建设	
的目标·····	(93)
一、探索和完善各个考核主体有机联系、互为 印证的干部考核评价工作新格局·····	(94)
二、建立健全有机联系、相互配套并有效运用 的考核评价的制度体系·····	(98)
三、构建适应科学发展要求、具有自身特色、 体现地方和部门不同特点的干部考核评价 新机制·····	(100)
第四章 完善干部考核评价的内容体系 ·····	(103)
第一节 改革开放以来干部考核评价内容体系设 置的情况和基本原则·····	(103)
一、改革开放以来干部考核评价内容体系设置 的情况·····	(103)
二、改革开放以来考核评价内容体系设置的基 本原则·····	(113)

第二节 改革开放以来构建考核评价内容体系的

基本框架····· (115)

一、思想政治素质考核评价内容····· (116)

二、能力考核评价内容····· (120)

三、作风考核评价内容····· (126)

四、政绩考核评价内容····· (129)

五、廉政考核评价内容····· (130)

第三节 完善干部考核评价内容体系的新举措新

要求····· (131)

一、充分体现科学发展观的要求····· (132)

二、紧密结合各地各部门的实际····· (133)

三、增强考核内容的激励性和约束性····· (135)

四、科学设置考核评价指标权重和目标值····· (136)

第五章 改进干部考核评价的方式方法 ····· (138)

第一节 改革开放以来干部考核评价方式方法的

不断改进和基本法则····· (138)

一、改革开放以来干部考核评价方式方法的不断

改进····· (139)

二、改革开放以来干部考核评价方式方法改进

的基本法则····· (141)

第二节 改革开放以来干部考核评价方式方法的

发展和创新····· (146)

一、定性与定量考核相结合····· (146)

二、加强民主评价·····	(148)
三、模糊数学的应用·····	(149)
四、综合运用现代人才评价技术·····	(152)
第三节 完善干部考核评价方式方法的新举措新	
要求·····	(154)
一、增强干部考核评价方式的完整性和系统性·····	(154)
二、发展和完善综合评价这一统筹性方法·····	(156)
三、建立干部动态考核评价信息化管理系统·····	(161)
第六章 扩大考核评价工作中的民主·····	(165)
第一节 考核评价工作中扩大民主的必要性和	
意义·····	(165)
一、理论政策依据·····	(166)
二、现实意义·····	(169)
第二节 改革开放以来考核评价工作中扩大民主	
的探索和创新·····	(171)
一、民主推荐·····	(171)
二、民主测评·····	(173)
三、民意调查·····	(176)
四、多方参与实绩分析·····	(180)
第三节 考核评价工作中扩大民主的新举措新	
要求·····	(182)
一、坚持多层次、多渠道、多角度地了解评价干部·····	(183)
二、扩大群众对干部考核工作的知情权和参与度·····	(185)

三、充分发挥全委会在干部考核中的作用·····	(188)
四、加大群众满意度在考核评价中的分量·····	(191)
第七章 强化干部考核结果的有效运用 ·····	(196)
第一节 干部考核结果运用中存在的一般问题·····	(196)
一、干部考核与干部选拔任用、培养教育、管理监督和激励约束工作分离·····	(197)
二、考核结果运用不够充分·····	(198)
三、考核评价结果的权威性和运用的刚性不足·····	(199)
第二节 改革开放以来干部考核结果有效运用的探索·····	(199)
一、改革开放以来干部考核结果有效运用探索的情况·····	(199)
二、改革开放以来干部考核结果有效运用的原则·····	(204)
三、改革开放以来干部考核结果有效运用的方法·····	(206)
第三节 干部考核结果有效运用的新举措新要求·····	(208)
一、着力形成注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认的导向·····	(208)
二、建立定期分析党政领导班子和领导干部制度·····	(221)
三、适时适度对干部考评结果进行反馈、公开·····	(224)
四、细化规则切实将干部考评结果运用到干部工作的各个环节·····	(228)

第八章 加强促进科学发展的干部考核评价机制

建设的组织领导	(232)
第一节 加强干部考核评价机构和队伍建设	(232)
一、整合考核资源，形成干部考核评价工作整 体合力	(233)
二、加强常设性考核评价机构建设	(234)
三、加强干部考核评价工作队伍建设	(236)
第二节 加强干部考核评价工作全过程的管理	
监督	(238)
一、加强考核评价前的管理监督	(239)
二、加强考核评价中的管理监督	(240)
三、加强考核评价后的管理监督	(245)
第三节 推动干部考核评价机制的创新和完善	(246)
一、尊重基层的首创精神和改革实践	(247)
二、逐步探索规范利用专业机构评估成果的 办法	(250)
三、加强配套制度建设	(252)
四、借鉴吸收新的考核理念和方法	(260)
主要参考文献	(266)
后 记	(270)

第一章

促进科学发展的干部考核评价机制建设的含义和任务

贯彻落实科学发展观，必须着力构建有利于科学发展的体制机制，为科学发展提供坚实的制度支撑。促进科学发展的干部考核评价机制是构建有利于科学发展的体制机制的重要内容。科学发展观提出后，党中央对这一机制建设高度重视，作出了加快建立体现科学发展观要求的党政领导班子和领导干部综合考核评价体系的重大决策。根据中央的部署，中组部把形成科学规范的干部考核评价制度体系列为组织工作服务科学发展的重中之重，边试点边抓紧研究制定促进科学发展干部考核评价机制的意见，以及地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法、部门领导班子和领导干部综合考核评价办法、党政领导班子和领导干部年度考核办法（简称“一个意见、三个办法”）。2009年6月29日，中共中央政治局召开会议，审议并通过《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》，对建立促进科学发展的干部考核评价机制提出了全面的指导和明确的要求，标志着围绕促进科学发展的干部考核评价配套实施办法的全面实施开始启动，具有中国特色的干部考核评价机制建设跃上新水平。

第一节 促进科学发展的干部考核评价机制建设的含义

按照中央的要求，加强促进科学发展的干部考核评价机制建设，使干部考核评价机制适应新形势新任务的要求，必须搞清楚促进科学发展的干部考核评价机制的含义，熟悉干部考核评价机制建设的情况。

一、干部考核评价与干部考核评价机制的基本概念

要搞清楚促进科学发展的干部考核评价机制建设的含义，明确促进科学发展的干部考核评价机制建设的基本内容和要求，必须以弄清楚干部考核评价及其干部考核评价机制、体制、体系、制度的基本概念作基础。

（一）干部考核评价的基本概念

要正确把握干部考核的基本概念，必须把干部考核与干部考察联系起来理解。在实践中，目前对干部考核与干部考察的关系有三种理解：

相同关系。如中组部编写的《干部考察工作问答》一书，在回答什么是干部考察工作时，解释为“干部考察，通常也称为干部考核。考察与考核的概念大同小异，从干部管理的角度来说考察与考核两个概念可以通用。”

包含关系。1998年中组部制定下发《党政领导干部考核工作暂行规定》，把考察作为考核工作的重要工作内容和组成部分，指出：考核工作，是指考核机关按照一定的程序和办法，对领导班子和领导干部的政治业务素质 and 履行职责情况所进行的考察、核实、评价，并以此作为加强对领导班子和领导干部任用、奖惩的依据。

独立关系。《党政领导干部选拔任用条例》把考察规定为干部选拔任用工作的主要程序之一，同时规定实行党政干部任职试用期制度，试用期满后，经考核胜任现职的，正式任职。另外规定，在干部年度考核中，民主测评不称职票超过三分之一，经组织考核认定不称职的，要予以免去现职。从上述规定和此后的实际工作看，干部的考察与考核有不同的适用范围和作用：对干部拟任某一领导职务之前，对其在现职岗位上的工作情况及发展潜力所进行的调查了解，称之为考察，或者具体称为任职考察；对实行任期制度的干部，在任职期满时所进行的调查了解工作，也称之为考察，或者具体称为任期考察、分为届中考察、届末考察等。考核主要是指对干部在现任职务一定时期内各方面素质和履行职责情况的阶段性考核评价，主要有平时考核、年度考核、试用期考核等。考察的主要目的是通过考察评价，根据拟任职务的要求和班子结构的需要，确定拟任人选；考核的主要目的是通过考核评价，对一定时期班子和班子成员的工作胜任度作出区分，作出评价，分出高低，进行奖罚。一般来讲，考察工作主要是对干部作出一种判断；而考核工作一定要分出区别，排出顺序，排出位次。

上述三种理解从特定的时段和特定的视角看都有道理，但仅从词义讲，考察与考核没有本质不同，都有调查、核实、评价之义。

（二）干部考核评价机制的基本概念

干部考核评价机制就是干部考核评价工作各个组成部分或各个构成要素包括考核评价内容、考核评价程序、考核评价方式方法、考核结果的运用、考核评价主体体系、考核评价领导和组织等相互联系、相互作用以及由此产生的整体功能发挥的总和。

为了更好地把握干部考核评价机制的基本概念，需要将其与干部考核评价制度、干部考核评价体系、干部考核评价体制联系起

来。“机制”这一概念近年来在我国社会领域中被普遍运用，党的十七大报告中 31 次、政府工作报告中 21 次使用这一概念。同时制度、体系、体制与机制一样，也是使用频率极高的词语。但是，目前在我国理论研究和实际工作中，把机制、制度、体系、体制几者混淆或逻辑关系搞颠倒的情况仍然时有发生。在干部考核领域，干部考核评价制度、干部考核评价体系、干部考核评价体制同样使用频率也极高，也有混淆或逻辑关系颠倒的情况。为此，需要适当辨析、区分干部考核评价机制、干部考核评价体制、干部考核评价体系、干部考核评价制度这几个概念的含义及相互关系，以便更好地把握干部考核评价机制这一概念的含义。

在干部考核领域，构成干部考核评价机制的要素一般包括考核评价内容、考核评价程序、考核评价方式方法、考核结果的运用、考核评价主体体系、考核评价领导和组织等。干部考核评价制度这一概念，主要指干部考核评价主体共同遵守的办事规程和行为准则，也可以指在一定社会历史条件下形成的干部考核评价方方面面的制度体系。“体系”与系统是一个意思，两种提法，在英文中都译为 System，是由部分构成整体的意思。干部考核评价体系这一概念，既可以指干部考核评价机制各要素系统，也可以指干部考核评价机制各要素系统构成的大系统。干部考核评价体制是涉及干部考核评价机制中的一个方面的内容，是关于干部考核评价这一系统中的考核评价主体这一要素系统的组织结构、权力配置等的制度，它规定着各个考核评价主体的地位、权利和责任、权力、作用，决定着各个考核评价主体之间的相互关系。显而易见，干部考核评价制度、干部考核评价体系、干部考核评价体制只是干部考核评价机制内部构成要素的组成部分，属于考核评价规则的范畴。从这种意义上说，干部考核评价机制与干部考核评价制度、体系、体制是包含关系，干部考核评价机制包含干部考核评价制度、体系、体制。

二、干部考核评价机制建设的发展情况

干部考核评价机制建设既是一个新课题，也是一个古老的课题。要搞清楚促进科学发展的干部考核评价机制建设的含义，明确促进科学发展的干部考核评价机制建设的基本内容和要求，还必须了解和熟悉干部考核评价机制建设的历史。这方面情况的了解和熟悉有助于我们从实践的层面理解和把握干部考核评价机制及考核评价机制建设的含义。

（一）中国古代官吏考核评价机制建设

据史籍记载，在中国古代原始社会，黄帝时设置了百官，尧、舜时就有了考课制度。据《尚书·舜典》记载，舜按民主程序选拔各部门领导人后，对他们说：“咨！汝二十有二人，钦哉！惟时亮天功。三载考绩，三考，黜陟幽明。”意思是说，每隔三年就要考核你们的政绩，凡是有功的人，便提拔、表彰；凡是有过错的人，便予以罢免。这就是所谓的“三载考绩，三考，黜陟幽明，庶绩咸熙”制度。

进入封建社会后，西周的考核主要是以“八法治官府”、“六计课群吏”。据《周礼》记载：八法是对组织机构的考核。六计是对政府官员的考察：一曰廉善，考其是否德行有闻，品性端正；二曰廉能，考其是否才干出众，力能胜任；三曰廉敬，考其是否恭敬小心，勤恳谨慎；四曰廉正，考其是否刚正忠直，清廉不染；五曰廉法，考其是否依法治事，守法不失；六曰廉辩，考其是否临事不疑，明察善断。

到了战国后期，以秦为代表的考课制度开始出现，主要有“上计制度”、“法官法吏制度”和“为吏之道”。“上计制度”是国家通过预、决算的方式来考核地方官吏，以此控制地方行政。“法官法吏”制度是在国王朝殿、丞相衙门、御史衙门各设一名法官，在地

方郡县衙门各设一名法官和法吏，其主要职责是学习、核对法令，向吏民进行法律咨询和解释。其目的是使“吏不敢非法遇民”、使“民不敢犯法”。法官法吏制虽然不是正式的考核制度，但对当时官吏考核和奖惩有着重要的影响。“为吏之道”是一套古代官吏的行为规范，也是考核和升黜官员的标准。其内容可归纳为“五善”和“五失”。“五善”是：“一曰忠信敬上，二曰清廉毋谤，三曰举事审当，四曰喜为善行，五曰恭敬多让”；“五失”是：“一曰不察所亲，不察所亲则怨数至；二曰不知所使，不知所使则以权衡求利；三曰兴事不当，兴事不当则民异指；四曰善言情行，则士母可比；五曰非上，身及于死。”

西汉时期对官吏的考课，主要有“上计制度”、“监察制度”和“选举考课合二而一”的仕进制度。西汉时期的上计制度与秦代不同，它有一整套主管机构和官员，并且有律令专条规定。上计制度着重考绩，以赏为主；监察制度着重考失，以罚为主；而选举考课合一的仕进制度着重是考能，以晋升为主，三者相结合为一个整体，维系着当时的官僚体系。而且还有比较固定的程序规则和机构。可以说，中国封建社会的官吏考核制度，至此已正式建设起来了。

到了唐代，官吏考核制度发展到了极盛，其标志和内容主要是：考核机构的确立，考核标准相对的精确化，考核方式的程序化及统治集团对考核黜陟的自如运用和灵活掌握。唐代的考核机构是尚书省下的吏部班列六部之首，“掌天下官吏选授勋封，考课之政令”，吏部下设司封、司勋、考功等司。其中考功专司官吏考课。并要求各级行政长官对其所辖吏员负有考课责任；中央设御史台负责监察内外诸官；地方分设十道监察州县行政。这些机构相互配合，构成了比较严密的官吏考核管理体系。唐代考核的标准主要是“四善”和“二十七最”。“四善”是对官员德才识能的考察标准；