

建立促进科学发展的 干部考核评价机制 **十二讲**

本书编写组 编

中国方正出版社

建立促进科学发展的 干部考核评价 机制十二讲

本书编写组 编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲/《建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲》编写组编. —北京: 中国方正出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-80216-549-6

I. 建… II. 建… III. ①中国共产党—领导人员—考核—研究②国家行政机关—领导人员—考核—研究—中国 IV. D262.3 D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 164295 号

建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲

《建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲》编写组 编

责任编辑: 康 弘 安乐明

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560938 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596602 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: anleming@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京安印刷厂

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 7.25

字 数: 180 千字

版 次: 2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-80216-549-6

定价: 18.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

编写说明

党的十七大明确要求“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”。中共中央政治局于2009年6月29日召开会议，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》。这是深入贯彻落实科学发展观的重大举措，是深化干部人事制度改革的重要举措。为了帮助学习贯彻该《意见》，深入理解把握建立促进科学发展的考核评价机制工作中的重点难点问题，特组织有关部门的专家学者编写了这本《建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲》。本书力求做到权威性与实用性相统一，以干部管理法规为基础，以最新案例为说明，针对当前按照科学发展观要求推进干部考核评价工作中应该注意的一些重要问题给予专门的讲解，希望能对读者朋友们开展和参与实际的考核评价工作有所指导和帮助。

中共中央政治局召开会议 研究建立促进科学发展的干部考核评价机制 中共中央总书记胡锦涛主持会议

中 共中央政治局 2009 年 6 月 29 日召开会议，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》。中共中央总书记胡锦涛主持会议。

会议认为，建立促进科学发展的干部考核评价机制，是深入贯彻落实党的十七大精神的重要举措，对于进一步巩固开展深入学习实践科学发展观活动成果，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，着力构建有利于科学发展的体制机制，具有十分重要的意义。

会议强调，建立促进科学发展的干部考核评价机制，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，立足为科学发展选干部、配班子、建队伍、聚人才，着力形成有利于科学发展的用人导向，为贯彻落实科学发展观提供坚强的政治和组织保证。要坚持服务科学发展、促进科学发展，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认，坚持客观公正、简便易行，建立有机联系、相互配套并有效运用的干部考核评价机制，全面加强党政领导班子和领导干部的考核工作。

会议强调，要完善考核内容，既注重考核发展速度，更注重考核发展方式、发展质量；既注重考核经济建设情况，更注

重考核经济社会协调发展、维护社会稳定、保障和改善民生的实际成效。要改进考核方式，坚持以平时考核、年度考核为基础，以换届考察、任职考察为重点，合理安排，相互补充，增强考核方式的完整性和系统性。要扩大考核民主，强化党内外干部群众的参与和监督，进一步公开考核内容、考核程序、考核方法、考核结果，增强考核工作透明度，加大群众满意度在考核评价中的分量。要强化考核结果运用，把考核结果作为领导班子建设和领导干部选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束的重要依据，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。

会议要求，各级党委（党组）要把建立促进科学发展的干部考核评价机制摆上重要位置，加强组织领导，强化组织协调，抓好组织实施，坚持求实创新，注意各种考核方式的衔接，力戒形式主义，不断提高干部考核工作水平，有力推动各级领导班子建设。

（新华社北京 2009 年 6 月 29 日电）

目 录

第一讲 干部考核评价工作的地位和作用	(1)
一、党和国家事业的主体支撑	(5)
二、执政党日常工作的有机内容	(6)
三、政治文明建设的关键载体	(8)
四、党的建设的重要途径	(10)
第二讲 建立促进科学发展的干部考核评价机制的	
意义	(12)
一、有助于深入贯彻落实党的十七大精神	(12)
二、有助于全面加强和改进党的建设	(15)
三、有助于切实推动科学发展	(16)
四、有助于科学引导干部工作导向	(19)
五、有助于进一步深化改革开放	(22)
第三讲 当前干部考核评价机制存在的主要问题	(29)
一、评价标准方面	(29)
二、用人导向方面	(31)
三、评价方式方面	(32)
四、结果运用方面	(35)
五、监督管理方面	(38)

第四讲 建立促进科学发展的干部考核评价机制的

- 指导思想** (40)
- 一、高举中国特色社会主义伟大旗帜 (40)
- 二、坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想
为指导 (44)
- 三、深入贯彻落实科学发展观 (47)
- 四、立足为科学发展选干部、配班子、建队伍、
聚人才 (51)
- 五、着力形成有利于科学发展的用人导向 (54)

第五讲 建立促进科学发展的干部考核评价机制的

- 基本原则** (57)
- 一、要坚持服务科学发展、促进科学发展 (57)
- 二、要坚持德才兼备、以德为先 (59)
- 三、要坚持注重实绩、群众公认 (66)
- 四、要坚持客观公正、简便易行 (68)
- 五、建立有机联系、相互配套并有效运用的干部
考核评价机制 (70)

第六讲 完善考核内容 (73)

- 一、干部考核评价的一般内容 (73)
- 二、既注重考核发展速度，更注重考核发展方式、
发展质量 (78)
- 三、既注重考核经济建设情况，更注重考核经济社会
协调发展、维护社会稳定、保障和改善民生的
实际成效 (80)
- 四、既注重考核显绩，更注重考核潜绩 (82)
- 五、既注重考核当前，更注重考核长远 (85)

第七讲 改进考核方式	(88)
一、干部考核方式沿革	(88)
二、坚持以平时考核、年度考核为基础	(91)
三、以换届考察、任职考察为重点	(93)
四、定性考核与定量考核相结合	(97)
五、建立综合考核评价机制	(98)
六、合理安排,相互补充,增强考核方式的 完整性和系统性	(103)
第八讲 扩大考核民主	(107)
一、强化党内外干部群众的参与和监督	(107)
二、进一步公开考核内容、考核程序、考核方法、 考核结果	(110)
三、增强考核工作透明度	(113)
四、加大群众满意度在考核评价中的分量	(116)
第九讲 强化考核结果运用	(119)
一、把考核结果作为领导班子建设和领导干部选拔 任用的重要依据	(119)
二、把考核结果作为领导班子建设和领导干部培养 教育的重要依据	(121)
三、把考核结果作为领导班子建设和领导干部管理 监督的重要依据	(124)
四、把考核结果作为领导班子建设和领导干部激励 约束的重要依据	(127)
五、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	(130)

建立 促进科学发展的干部考核评价机制十二讲

第十讲 加快树立和落实正确的政绩观	(134)
一、用全面的观点看待政绩	(134)
二、用实践的观点看待政绩	(138)
三、用历史的观点看待政绩	(141)
四、用群众的观点看待政绩	(143)
五、用长远的观点看待政绩	(145)
第十一讲 着力完善干部考核评价的制度保障	(148)
一、建构科学的考核指标体系	(148)
二、建构严格的考核评价程序	(153)
三、建构有效的监督约束制度	(155)
四、建构及时的反馈优化机制	(159)
第十二讲 不断提高干部考核评价工作水平	(163)
一、加强组织领导	(163)
二、强化组织协调	(165)
三、抓好组织实施	(167)
四、坚持求实创新	(169)
五、有力推动各级领导班子建设	(171)
附录	(174)
参考一	(174)
参考二	(183)

第一讲 干部考核评价工作的地位和作用

干部考核评价是干部管理部门为了正确、全面地了解干部的德才水平，对干部的工作进行的经常或定期的检查、审核和评价。干部考核评价有利于识别、了解、把握干部的工作能力、工作态度、工作绩效，是干部管理的重要内容，也是社会政治体系的重要内容。改革开放以来，随着干部人事制度改革的进行，干部考核评价工作不断改进。1995年2月中央颁布的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》，是对新时期干部工作原则的进一步认识和发展，是干部工作与时俱进的重要体现。科学发展观提出来以后，中共中央组织部先后出台《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办法》和《体现科学发展观要求的党政工作部门领导班子和领导干部考核评价办法》等一系列文件，开展了促进科学发展的干部综合考核评价试点工作。2009年6月29日，中央政治局召开会议，审议通过了《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》，提出了干部考核评价工作的最新要求。

我国古代就非常重视考核工作，通过考核来选贤任能。我国科举制度的萌芽可追溯到远古时周代的“乡举里选”制。当时，“大比”的内容是德行和道义。德行主要指六德或六行；道义包括礼仪、音乐、射技、御术、书法和算术。《管子》中有一句名言：“成器不课不用，不试不藏。”即对于人

才，不经过考核，不加任用，不经过试用，不作为人才储备。考核的办法是“听其言而观其行”（《论语》），“循名实而定是非，因参验而审言辞”（《韩非子》）。隋朝在地方设州学、县学，并要求这些学校选拔出人才，向朝廷举荐，隋朝的科举制开创了我国封建文官制度的新时代。对于考核办法和内容，诸葛亮提出了“七观法”，唐太宗的谋臣魏征则提出了“六观法”。

我国的管理人员考核，通称干部的考核制度，是在革命战争时期党的干部考核制度基础上逐步建立起来的。它经历了几个不同的发展阶段，在新民主主义革命时期叫“审查”，新中国成立以后叫“考察”和“鉴定”，直到1979年才在全国统称“考核”。干部考核工作在不同时期，有着不同的考核方式和特点，考核内容本身也是如此。1928年7月，在《中国共产党组织决议草案》中较为完整地提出了考核党员干部的标准：“考核一个党员应该以其政治认识、组织纪律性及为工人阶级利益牺牲为标准。此外，还加上他与广大群众的联系，他在这些群众中威信影响，指导群众的能力的标准。”苏维埃时期，我们党已经确立了党管干部的原则。到了陕甘宁边区时期，党管干部的原则得到进一步明确。边区政府的干部主要分三类，一是各级政府的主要行政领导，二是各级政府内的各部门的主要领导，三是政府内各部门的一般干部或工作人员。这三类干部的产生，从形式或程序上看，第一、二类主要通过各级的参议会选举产生，第三类由各级政府与政府内各部门主要领导直接挑选和任命。但在实践上，由于当时处于战争环境等种种原因，第一、二类干部人选的产生，不是由同级党委或上级党委直接分配、指派，就是通过由政府各部门中工作的党员及其活动使同级党委或上级党委决定的人选在选举中获胜。1938年，随着中央组织部作出《关于改编后党及政治机关的决定》和六届六中全会《关于各级党委暂行组织机构的决定》

的出台，党对干部的管理进一步加强。

新民主主义时期，干部考核的目的主要是防止和消除奸细。1940年《中央关于审查干部问题的指示》明确指出：“干部的品质是否纯洁，和干部的工作是否分配恰当，对于保障党的路线之执行，具有决定的意义。”考核的内容也是侧重于从历史上和现实工作表现上仔细观察其对党的忠诚程度、工作能力、长处和弱点。1943年8月，中央在《关于审查干部的决定》中又提出了考核的基本组织方式，即“首长负责、自己动手、领导骨干与广大群众相结合，一般号召与个别指导相结合”。新中国成立后，干部考核的目的发生了转变，由防止和消除奸细，镇压反革命分子逐渐转为促进干部素质的提高和干部工作的改进。1949年11月4日，中央组织部《关于干部鉴定工作的规定》阐明了干部鉴定的性质和目的，规定了鉴定的内容和方法，规定考核内容“重点应放在立场、观点、作用、掌握政策、遵守纪律、联系群众、学习态度等方面”，鉴定方法是“采取个人自我检讨，群众会议讨论，领导负责审查三种方式结合进行”。

随着社会主义革命的胜利和建设事业的发展，对干部考核的认识又有了新发展，明确提出了考核干部的目的是为了科学地使用干部，促进干部队伍建设。1964年中央组织部《关于科学技术干部管理工作条例试行草案的报告》，对科学技术干部的考核内容规定为“在政治思想方面，考察了解他们对党的路线、方针、政策的认识和执行情况，在社会主义同资本主义的阶级斗争中的表现和他们的政治历史、道德品质、思想作用。在业务方面，考察了解他们完成工作任务的情况和工作中的贡献，科学技术水平和业务能力”。从1964年开始的“四清”整党，特别是1966年以后的“文化大革命”，使干部考核工作遭到了严重的破坏。

党的十一届三中全会，确定了正确的政治路线，党的工作

重点转移到经济建设上。1978年的全国组织工作会议上，正式提出要从“德、能、勤、绩”四个方面，对干部进行全面的、定期的考核。1979年11月21日，中央组织部下发的《关于实行干部考核制度的意见》明确规定对全国各级在职行政干部都要进行考核，考核的内容包括德、能、勤、绩四个方面。规定考核干部要实行领导和群众相结合的方法，要把平时考察和定期考核结合起来。定期考核一般一年考核一次，也可以两年考核一次。考核结果要同干部本人见面。干部考核要做到赏罚分明，有升有降。对达到考核标准、工作成绩显著的干部，要给予鼓励；对大公无私、精通业务、有组织才能和办事效率高的优秀分子，要选拔到领导岗位上来；经过两次考核达不到标准的，要调离现职，分配其他工作，有的要降职。1983年，全国组织工作座谈会提出对党政领导干部实行年度考核，规定了德、能、勤、绩四个方面的考核内容，着重考核干部的工作实绩。在中央要求下，各地党委和组织部门积极试验，努力探索改革干部考核的方法和制度。1988年6月，中央组织部下发了《关于试行地方党政领导干部年度工作考核制度的意见》，并在全国开始试行。考核的目的主要是了解干部的年度工作情况，对干部作出阶段性评价，激励、监督干部忠于职守，积极工作，奋发进取，开拓创新，增强各级首长的负责精神，提高行政效率，并在干部与群众之间起到沟通作用。考核对象主要是：全国地（市、州）、县（市、区）党委和政府领导干部；省（区、市）、地（市、州）、县（市、区）党委和政府的各工作部门的领导干部。通知下发后，各地认真贯彻落实，对领导干部实行年度考核的制度基本建立起来。

1998年5月，中共中央组织部《党政领导干部考核工作暂行规定》指出，“考核工作，是指考核机关按照一定的程序和方法，对领导班子和领导干部的政治业务素质 and 履行职责的情况所进行的考察、核实、评价，并以此作为加强对领导班子

的管理和领导干部任用、奖惩等的依据”，并规定了领导干部考核内容的五个方面，即思想政治素质、组织领导能力、工作作风、工作实绩、廉洁自律。要求“各部门结合考核工作的实际需要，对考核内容进一步分解、细化，制定具体的考核指标体系”。

一、党和国家事业的主体支撑

领导人民进行伟大的革命和建设事业，需要成千上万的优秀干部。回顾历史，可以明确这是干部考核评价工作的根本意义所在。毛泽东同志指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”^①抗日战争时期，针对民主危机日益加深的严峻形势，他强调实现抗日民族统一战线的策略和路线，必须建立一支强大的干部队伍。他说：“只有依靠成千上万的好干部，革命的方针与办法才能执行，全面的全民族的革命战争才能出现于中国，才能最后战胜敌人。”新中国成立以后，毛泽东仍然十分重视干部在社会主义建设中的作用，认为要实现在经济上和科学文化上迅速达到世界先进水平的伟大目标，“决定一切的是要有干部，要有数量足够的、优秀的科学技术专家”。邓小平提出：“中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人。”^②

随着中国特色社会主义的深入发展，国际国内局势发生了深刻变化，实现中华民族伟大复兴进入关键阶段，我们党执政的风险和考验大大增加，这对党政干部队伍素质提出了新的更高的要求。干部队伍建设的现状对于新形势新任务基本上是适应的，但是也要看到，在干部队伍中，的确有一部分同志与不断提高党的领导水平和执政能力的要求还有差距。一些干部和

① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第526页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第380页。

领导班子思想理论水平不高，依法执政能力不强，解决复杂矛盾本领不行；一些党员干部思想作风不端正，工作作风不扎实，脱离群众等问题比较突出；消极腐败现象在一些地方、部门、单位还时有出现。如果对这些问题不重视，不解决，中国特色社会主义的伟大事业就缺乏合格的主体支撑，党和国家的各项工作就难以顺利开展。

建设一支善于治国理政的高素质干部队伍，需要以科学高效的干部考核评价工作为基础。邓小平指出：“要实行考核制度。考核必须是严格的、全面的，而且是经常的。各行各业都要这样做。”^①只有通过科学的考评方式，把那些政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬的干部选拔到各级领导岗位上来，把那些真正贯彻落实科学发展观的干部选拔到各级领导岗位上来，党和国家的事业才有人才上的保证。

二、执政党日常工作的有机内容

我们通常所说的干部工作包括宏观和微观两个方面。宏观方面主要涉及的内容有：首先是方针政策，指的是干部路线、干部标准，有关的方针、原则等，这是宏观管理中最重要的一部分，决定着干部工作的方向。其次是管理体制，一般来说包括管理权限和管理方式。在管理方式中，又可以分成分级管理、分类管理、双重管理。再次是机构编制管理。具体又包括职能管理、机构管理和人员编制管理三个方面。

微观方面包括常规管理和专项管理。常规管理是指对干部的进口、使用、出口，即进、用、出三个环节的管理；专项管理是指根据干部工作需要，围绕特定的对象和事情开展的工作。常规管理对于党政机关、事业单位、企业单位的干部而言，在大的方面是相似的，主要包括八个环节：一是选拔，包括干部的录用和职务变化的选拔；二是任免；三是培训；四是

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第102页。

考核；五是调配，指组织人事部门根据工作需要调整配备干部，调配与任免既有联系也有区别，通常讲的调配是指干部的选调（一般为上对下）、借调（多数为上对下或平级部门之间）、定期轮换（如援疆援藏）、挂职锻炼（上下之间或区域之间）等；六是奖惩；七是监督；八是退（离）休，以及辞职、退职、解职（聘）及其他原因离开干部岗位。干部工作的专项管理主要有七个方面：一是老干部工作；二是后备干部工作；三是女干部、少数民族干部、党外干部工作，这三个类别的干部，情况都比较特殊，中央、省市及上级组织部门分别都有专项的工作要求；四是专业技术干部管理与知识分子工作，近几年这一块工作进一步发展为新时期党的人才工作；五是干部薪酬管理，即干部的工资、待遇、社会保障等工作；六是干部档案管理；七是干部统计与信息化建设。

无论是对宏观方面还是从微观方面的干部工作而言，建立完善干部考核评价机制，都是其中的重要内容。作为执政党，要使用和管理好大量肩负不同职责的领导干部，把最优秀的干部配置到最需要的岗位上，引导干部有效地履行职责。根据职能和职位要求，建立具体的干部胜任标准和相应的选拔作用机制；根据领导干部承担的职责、任务、建立领导干部工作绩效评价体系；围绕干部履行职责的状况和工作绩效，健全监督激励机制；根据岗位职责，对干部进行有针对性的教育培训。

防止和纠正选人用人上的不正之风，是广大干部群众关注的热点问题，也是干部人事制度改革要解决的一个重大问题。多年来，在干部考核评价过程中，由于没有明确的全面的岗位职责设计，导致参与干部推荐、评价、决策的人员看问题的目标不一致，标准不统一，信息不对称。有的掌握干部管理权限的干部没有完全摆脱“我说了算，按程序办，程序保证我说了算”的思维方式，利用正当程序达到个人目的。这些问题需要从根本上加以解决，通过建立科学的信息公开制度、科学