◆党建科学化

借鉴大数据思维改进干部考核评价

□肖兆权

大数据被认为是一个正在到来的观念革命。干部工作也应当运用大数据的思维，从干部多重身份的角色表现、不同时期的成长轨迹和多元评价主体的考核意见等大量信息中，运用科学的分析工具，提升考核评价工作的科学化水平。

当前正处于信息化时代，大数据被认为是一个正在到来的观念革命。干部工作也应当运用大数据的思维，从干部多重身份的角色表现、不同时期的成长轨迹和多元评价主体的考核意见等大量信息中，运用科学的分析工具，提升考核评价工作的科学化水平。考核评价有三重境界。第一境界“源于事”，考察的是所为之事和行为表现；第二境界“识于人”，聚焦的是个性特质和德才素质；第三境界“归于势”，关注的是职业生涯和发展趋势。这三重境界反映了评价干部由低级走向成熟的三个必由阶段。

源于事——“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”

第一境界关注的是“事”，面对的是具体的、生动的、复杂的工作和事件，聚集的是干了什么、干成了什么，考察的是在具体事件中的行为方式和工作表现。它更多的是感性认识，是整个评价的基础和源头。面对全方位、多视角、广维度的评价信息，既要甄别各类信息真伪，辨析信息价值大小、关联度和有效期限，又要防止有效信息、关键信息被大量的表象信息、雷同信息所淹没和稀释。考核领导干部要在查阅工作计划、述职报告、纪检监察和巡视组评价意见等资料基础上，运用民主测评、实绩分析和个别谈话等方法，重点考察在突发事件、重点工作、关键时刻等过程中的表现，全面、准确地考察人的行为表现，深入了解其理想信念、政治纪律、坚持原则、敢于担当、行为操守。

第一境界的核心是信息的效度，它的主要分析工具是评价项目梯形权重体系。由于不同评价主体所处地位和关注焦点不同，他们对不同项目所掌握的信息数量和有效性也不一样，因此，相关权重也应有所不同，形成梯形权重体系。评价完成任务和能力水平，最重要的是上级，其次是同级，权重最小的则是下级和社会。这是因为上级站位比较高，布置工作任务、调配相关资源运用的是全局战略和整体思维，同时对下级的能力水平有着不同的比较，因此对该项目的评价上级就比较客观、准确。相反，由于同级干部之间存在竞争和嫉妒的心理，下级对上级存在仰视的角度差，因此，对该项目的判断，同级和下级的全面性和精准度就要低得多。同理，评价工作作风和行为操守，最重要的是下级和社会，其次是同级，再次是上级。这是因为下级和公众对领导干部的工作作风和行为操守有着经常的接触和切身的体会，同时领导干部在他们面前表现得也更为真实。相反，在上级面前人们会不自觉地隐藏傲慢和锋芒，谨慎地选择言辞，因此，对该项目的判断上级的权重显然要低得多。评价领导干部沟通协调和关系处理情况，最重要的则是同级，其次是上级和下级。

识于人——“千淘万漉虽辛苦，吹尽狂沙始到金”

第二境界关注的是“人”，透过形形色色的工作表现、纷繁复杂的评价信息，运用概括综合、判断推理的方法，由表及里地揭开信息的面纱，勾勒出考察对象显著的素质特征和内在的个性特质。这里更多的是理性分析，是第一境界的升华，也是识人的深化。根据素质模型的冰山理论，个体素质被形象地描述为漂浮在洋面上的冰山，第一境界则是观测水上具体的、可见的行为事件，第二境界则是探寻水下潜在的、深层的个性特质。为了深入把握考察对象内在素质，需要在信息综合分析的基础上，去除一般性、表象性的笼统判断，提炼出具有特征性、指向性的素质评价，既要分析其优势，又要分析其劣势，从优势与劣势的相互转化趋势中寻求内在的逻辑性、一致性，从而把握其主流和本质。

第二境界的核心是识人的深度，它的主要分析工具是素质评价公式模型。素质评价公式模型，从定性的概念出发，运用定量的分析方法，最终回到定性的判断，定性与定量的两次结合，为准确、客观、公正地评价领导干部提供了有力支撑。它包括以下几个方面：评价效度，衡量人们有效参与表达意见的程度。在考核评价中经常会收回一定数量的对所有领导干部、所有项目都作同一评价的测评表，如全部表项都填“好”或“较好”。从信息量的价值角度来分析，这类评价表的效度显然非常低。如果这类评价表过多，就会大大降低考核工作的评价效度。总体评价，衡量领导干部履行岗位职责的总体评价情况。争议度，衡量不同评价主体对领导干部评价的差异程度。特征素质，指示评价项目中最显著的要素，包括突出的长处和短处。

归于势——“见微足以知著，见端固以知萌”

第三境界把握的是“势”，根据干部成长规律，在对素质特征进行判断的基础上，分析其发展潜力，演绎其职业生涯发展趋势。识人的根本目的是用人，最高境界是对人的发展趋势的把握。将识人的成果回归到用人的实践中，预测其将来职业发展和工作表现。这既吻合了自然科学中理论预测、实验证明的思维方法，又实现了认识论中由认识再到实践的飞跃过程。对人的考核评价只有回到实践中才能得以检验、补充和发展，才能准确地把握其成长趋势，合理地规划其未来发展。

第三境界的核心是评价的信度，它的主要分析工具是领导干部德才绩效矩阵。该矩阵突破了传统的“德、能、勤、绩、廉”单线条考核方法，将领导干部区分为普通型、潜力型、成熟型、极限型四种类型。普通型，多数干部属于此类，在本职岗位上默默耕耘，既普通，又平凡。潜力型，对应于德才素质较高、工作绩效还未彰显的领导干部。成熟型，对应于德才素质较高、又取得较高绩效的领导干部。极限型，对应于工作绩效远高于德才素质的领导干部。成熟型是培养选拔上一级职位的理想人选，极限型可以作为上一级职位非领导职务人选，潜力型要深入分析，属于德才素质与现职岗位不匹配的，可优化其工作环境。

德才绩效矩阵既可以有效地破解彼得原理难题，又可以为领导干部今后发展定制培养措施。彼得原理的不胜任者大多数属于极限型，人们往往由于“一俊遮百丑”的晕轮效应，对其较高的工作绩效形成了清晰鲜明的印象，便把许多好的品性和能力都加在他的身上，掩盖了工作能力的全面考核，忽略了发展潜力的深入分析。该矩阵揭示了干部成长的轨迹为从普通型到潜力型再到成熟型。从普通型转化为潜力型，反映的是能力的提高，所需时间往往较长。它要求组织上应创造条件提高干部素质，可通过挂职锻炼、轮岗交流，来拓展其工作经历，以实践的磨练提高其工作能力。从潜力型转化为成熟型，反映的是工作绩效的提高，它要求组织上优化其能力与岗位匹配，缩短其发挥工作潜能、创造最佳绩效的时间。



◆从实践中来

科学定位竞争性选拔干部方式

□孙 明

党的十八届三中全会指出，要改进竞争性选拔干部办法。近年来有的地方竞争性选拔干部工作中出现“唯票唯分”“凡提必竞”“高分低能”“选上的用不上”等情况，表面看是实践层面的操作偏轨，但根源却是认识层面的思想偏差。改进竞争性选拔干部办法，首先要深刻理解和把握竞争性选拔方式的科学定位。

从制度设计上防止选人方向出现偏差。从实践来看，一些地方和部门的竞争性选拔更多地侧重于考查干部的理论素养、知识结构、专业水平，导致擅长考试的人占有先机，埋头苦干、实践能力突出但理论素养不高的明显处于劣势，在干部中容易形成重理论轻实践、重知识轻能力的导向，德才兼备、以德为先、实绩突出、群众公认的用人导向难以首先得到坚持和体现。同时，按照竞争规则也确实存在“唯票取人”“唯分取人”的倾向，容易造成用人导向出现偏离。这就要求我们必须探索竞争性选拔中党管干部的有效实现形式，充分发挥党组织的领导和把关作用，不仅要管方向管制度，而且要管资格条件的设置、程序的确定和实施、关键环节的定夺，保证竞争性选拔健康有序、稳妥可控。

注意竞争性选拔干部的适用范围。竞争性选拔方式因优势和不足并存，在职位选择上既有一定的适用性，也有相对的排斥性。就选拔干部类别而言，委任制干部主要适用实绩晋升原则，可以增加一定的竞争性，而选任制、聘任制干部采取竞争性选拔则比较适宜。就选拔干部结构而言，一般干部是否通过竞争性选拔可根据后备人选储备情况而定，而年轻干部、女干部、党外干部等领导班子结构性人选属于有限竞争，一般应采用竞争性选拔，以增强说服力。就选拔干部程序而言，正常选拔不一定都要通过竞争性选拔，但破格提拔属于非正常提拔，不仅关注度较高、容易引起质疑，同时也可能出现违规行为，最好采取竞争性选拔，以提高破格提拔的公信力。就选拔干部层次而言，高层次领导干部、一把手需要经过台阶式历练、长期考察，对他们不宜采取竞争性选拔方式；而低职级干部因储备充裕，则可采取竞争性选拔，用必要竞争促进他们快速成长；后备干部最好采取竞争性选拔，有利于在更大范围发现人才，有利于储备更多的优秀人才。这就要求我们必须准确把握竞争性选拔的适用情形，分清可以用、应该用、必须用、不能用等不同情况，合理把握竞争性选拔的“度”。如果没有合适人选，或者符合条件的人较多而难以作出选择、人选意见不易集中的，或者是紧缺性专业人才、结构性人选，可采取竞争性选拔；如果有符合条件人选且人选意见比较集中的，一般不进行竞争性选拔。

评判标准突出整体性兼顾差异化。竞争性选拔坚持的仍然是“德才兼备、以德为先”的用人标准，“德才兼备”是对干部个体素质而言，“以德为先”是对干部群体比选而言，评价干部的重要标准仍然是德才表现，尤其是“德”的表现更应该成为首要标准，这是整体性标准；同时，每个选拔职位又有工作经历、专业特长、岗位技能等不同要求，这是差别化标准。但由于目前对“德”的评价缺乏科学的制度体系、量化的评价标准，干部的“德”只能定性评价而不能定量评价，干部之间“德”的表现难以作出正确比较，有的地方还将笔试作为第一道关口，实际上竞争性选拔中首先被关注或者被重点关注的是“才”的表现，“德”的要求实质上被弱化、被淡化。这就要求我们必须正确处理整体性标准和差异性标准两者关系，分清包含和内核、分清主次、分清先后，突出对“德”的考量，将“德”的评判程序前置，重点考察干部的政治品质，全面了解干部的宗旨意识、工作态度、责任担当、廉洁从政等情况，把“德”的表现作为评判干部的第一标准，科学体现“德才兼备、以德为先”要求。同时，正确运用现代人才测评技术，建立能力素质综合评估体系，构建由工作实绩、适岗评价、测试成绩、民主测评等指标在内的数据模型，对后备干部、表彰奖励、关键时刻突出表现、重大贡献等予以适当加分，全面衡量考绩与实绩、口才与口碑、临场表现与一贯表现，妥善处理分数与能力、票数与实绩、个人素质与岗位要求之间的关系，全面准确地考查干部德才表现。

搭建公平、公正的竞争平台。竞争性选拔方式不是简单的“组织搭台、干部唱戏、群众评判”，开放性的竞争平台是其鲜明特质。这种开放性主要体现在三个方面：一是竞争门槛的开放性，往往突破了区域、部门、体制等壁垒，打破了身份、资历等因素制约；二是竞争内容的开放性，干部之间的竞争是知识水平、业务能力、工作实绩、民意的竞争，应该说是全方位、立体化竞争；三是竞争过程的开放性，竞争过程不是封闭的，不是把参与竞争的干部关进笼子里让他们自由竞争，组织、群众也参与到了每个竞争环节，干部比拼、组织评判、群众参与构成了竞争多维度。这种开放性竞争态势不仅有利于全方位考量干部，而且有利于发现更多优秀人才。但我们必须看到，这一竞争平台同时也存在不平衡性，如：外单位人选和本单位人选、来自小部门和综合部门的干部、管理型干部和专业型干部、不同年龄段干部之间往往竞争不对等，容易造成假性竞争和恶性竞争，从而导致竞争失衡甚至失重。这就要求我们必须认真分析选拔岗位必备的专业水平和实践技能，尤其要找准核心竞争要素，突出能力、实绩、民意竞争，合理明确学历、年龄、经历、资历、能力、实绩等基本要求，搭建起公平、公正的竞争平台。同时，坚持就近取才原则，合理确定竞争范围，本单位后备人才较多的岗位可限制在单位内部，专业素质要求高的岗位可面向行业系统，区域内干部资源储备充裕的岗位可面向市域县域，高层次专业技术岗位可面向全国全省，保证竞争有度。

科学设置程序步骤。竞争性选拔方式是干部选拔任用的形式创新，是传统选拔方式的丰富和发展。竞争性选拔方式与传统选拔方式不是对立的，更不是相互冲突、相互排斥的，而是相互补充、有机统一的。竞争性选拔方式往往借鉴和吸收传统选拔方式程序上的优势，科学设置主要程序并合理确定先后顺序，力求选拔程序科学完备、衔接有序、便于操作，确保选拔过程严谨规范。但也必须看到，竞争性选拔程序相对繁琐，并且时间相对较长、实施相对集中、成本相对较高，特别是当领导岗位出现空缺而又急需配备时，往往短期内难以选配到位，造成干部工作的被动。这就要求我们必须按照“于法周延、于事简便”原则，科学设置竞争性选拔方式的程序步骤，将其与传统选拔方式有机融合，科学确定实绩考核、知识考量、民意考评、岗位匹配度评价等基本程序，确保既能选出优秀干部，又便于实际操作，提高选拔效率和效益。如：本地范围内的公开选拔，可以先推荐再确定笔试面试或直接面试；竞争上岗一般在单位或系统内部进行，可以先推荐再面试。

多视角综合分析研判，克服局限性。竞争性选拔方式在识别干部上有很多优点，但也有局限性，一份试卷、一场面试、一张推荐票往往成为识别干部的重要参数，实践能力、工作业绩等难以通过短时间的竞争环节作出科学比较，竞争性选拔往往能起到“汰劣”的作用，而较难实现“选适”。同时，干部的临场表现和一贯表现不对应，干部考的情况与干的现实不相符，干部信息不对称，群众评判往往掺杂感情亲疏好恶，这些都容易影响和干扰对干部的甄别。

这就要求我们不能把竞争性选拔作为干部选拔任用的重要方式甚至唯一方式，同时要不断加以完善和改进，力求更准确、更全面地识别干部。要实行多视角的综合分析研判，统筹考虑人选来自经济发达地区和发展落后地区、本部门与外部门、综合部门和服务部门、管理岗位和业务岗位、平行单位与基层单位等差异；综合看待各方面认可程度，认真分析领导班子、分管领导、组织部门的不同评价，正确看待专家评委、领导干部评委、群众评委的不同评判，了解原单位和拟任职单位、上级部门和下级部门的不同反映；统筹考虑班子成员的年龄、性别、经历、专业、性格等因素，整体考虑领导班子的功能互补、气质相融、团结协作等元素，力求筛选出最适合岗位需求的人选。

◆改革与创新

为敢担当提供制度保障

□牛月永

在2014年中央党校举行的春季学期开学典礼上，刘云山同志指出，“习近平总书记系列重要讲话贯穿着强烈的担当意识，反复强调领导干部要敢于担当”。又指出，“担当的本质要求是坚持原则、认真负责”。领导干部敢于担当就要敢于负责，这就需要领导干部自身硬之外，还需要加强制度建设，让制度保障领导干部权责一致，敢于担当。

制度能够保障领导干部敢于担当

邓小平指出，“制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性”，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面”。执政党建设面临的诸多现实问题也已反复证明，制度建设是执政党建设的根本，信任代替不了监督，制度能够保障领导干部敢于担当。究其根源这是由制度本身具有的功能决定的。

首先，制度的界限功能能够使领导干部敢于担当。制度的界限能够告诉领导干部能够做什么、不能做什么、应该做什么、不该做什么，从而为领导干部划定一个行为区间。在制度的界限内，领导干部能够明确自身的权利和义务，自觉规范自我行为，从而能够使敢于担当成为一种生活方式。

其次，制度的秩序功能能够使领导干部敢于担当。制度作为一种规范，是人们相互之间经过多次博弈而形成的一系列契约的总和，为社会生活中的人们提供了趋于稳定的框架。在制度形成良好的政治秩序中，领导干部能够从根本性和全局性上把握问题，使敢于担当获得落到实处的保障。

再次，制度的预期功能能够使领导干部敢于担当。在制度规定的范围内，制度的秩序呈现出一种可预期的发展模式。一般情况下，这种模式能够由今天预知明天，由现在预知一定时长的将来。所以制度的预期功能能够为领导干部自觉行为明确方向，激励领导干部敢于担当。这就要求我们要更加从制度层面考量领导干部的权责问题，用良好制度规避执政党建设面临的诸多困难，让领导干部敢于担当，提高执政公信力。

领导干部责任的缺失源于制度的不完善

部分领导干部责任缺失固然有诸多个人因素，比如，面对矛盾不敢迎难而上、关键时刻不敢挺身而出、面对失误不敢承担责任，等等。毋庸置疑，这些个人因素容易造成负面舆情扩大，将社会问题政治化。倘若相关责任人能够善待民意，及时回应，主动担当，就不会在民众与公共权力互动中处于被动局面。事实证明，任何松弛的责任，只能带来公信力的降低。

然而，领导干部责任松弛抑或缺失的根源在哪里？答案在于确保责任落实的制度不完善，在于民主制度建设的不配套而引起的制度执行力不足。无须讳言，任何“牛栏关猫”的制度，都会容易形成“破窗效应”现象的发生，降低制度执行力。任何完善的民主制度必将是权力合理产生与良性运行的规范化体现，涉及选举、决策和监督等环节，体现为选举、决策和监督等环节的协同推进。倘若不能协同推进，领导干部的责任意识就难以长期为续。这就容易造成领导干部的权责不一，即权力意识浓厚，责任意识淡薄；对上负责过度，对下负责不足；享乐主义严重，服务意识缺乏。倘若制度设计上能让领导干部真实感受到手中的权力是民众赋予的，那么为民服务的宗旨就能自觉落到实处，领导干部就会主动担当责任，积极深入基层“拜人民为师”，努力践行“对上负责”与“对下负责”的统一。

深化干部人事制度改革确保领导干部敢于担当

深化干部人事制度改革要着力在提高干部选拔任用的民主质量上下功夫，合理区分选任制和委任制，根据它们的不同特点，探索不同的干部人选产生方式和票数权重，避免一刀切，在合理区分选任制干部和委任制干部中激发领导干部敢于担当的活力。

首先，在选任制干部中要突出党内选举制度有效竞争性。选任制干部即各级党政领导班子成员，适用选举民主。一是合理扩大差额选举的比例和范围。既要结合党组织的实际情况和党员群众的民主意识状况，合理设计差额选举比例，做到有序民主，使民主的张力在尊重党员主体地位前提下增强民主制度的适应性，又要掌握好基层差额选举的范围，使其既包括基层参与选举的代表、委员、常委，也包括基层的书记、副书记。二是有效扩大直接选举的范围。民主的价值不仅在同一层面内推进，更大的功效在于层级的提升。民主“立体化”的功效远远大于“平面化”的发展，这就要求我们在党组织的领导和支持下，在实践探索当中积极主动推进直接选举的进程，增强民主的效力。三是完善党内民主选举的投票方式。既要坚持多数投票制，做到单名多数投票制和多名多数投票制的统一，单轮多数投票制、双轮多数投票制和选择式多数投票制的统一，又要借用、探索比例投票方式解决个别问题，避免“岗位漏洞”的出现。

其次，在委任制干部中要突出完善民主推荐、民主测评制度。委任制干部即各级党政机关的部门领导、中层干部和一般干部，适用“实绩晋升”。一是要改进民主推荐、测评方式和程序，增强民意表达的真实性。既要加强投票推荐，还要在个别谈话、实地调查、广泛听取各方面意见等方面下功夫，还要与酝酿动议、考察预告、沟通协商、讨论决定、任前公示等各个环节协同推进。二是要正确分析和对待票数，把得票作为用人的重要参考，不唯票选人。在民主推荐时，不把推荐票等同选举票，这是对票决制度的完善，而非否定，是针对票选存在的贿选、拉票和“老好人”等困境做出的调适和规范，这就增加了干部工作民主化中票选的难度，更加需要坚持全面、历史、辩证看干部，注重一贯表现和全部工作，把干部推荐得票情况与组织平时掌握的德才和实绩情况对照起来分析，综合考虑确定人选。

再次，无论选任制干部还是委任制干部，都需要健全领导干部考核评价体系。要把敢于担当作为选人用人的重要导向，让那些有锐气、勇作为、敢担当的干部得到重用。一是不唯GDP选人。完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，形成促进科学发展导向，促进各级干部树立正确政绩观。二是实行分类考核。对不同区域、不同层次、不同类型领导班子和领导干部分类考核。三是形成把考察识别干部的功夫下在平时的长效机制。为了增强领导干部考核全面性和准确性，既要健全到基层干部群众中、从履职过程中考察干部制度，还要建立领导班子、领导干部综合分析研判制度等。