领导干部法治素养如何考核

▶ 中央强调，法治素养是干部德才的重要内容，要抓紧对领导干部推进法治建设实绩的考核制度进行设计。从外化表现看，法治建设效果体现为显性政绩的事项少，更多体现为隐性政绩。考核面临对象广泛、内容庞杂、指标量化难等诸多难题。构建科学、系统的领导干部法治考核体系，需要解决谁来考、考什么、如何考等问题。

□ 王敬波

党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，领导干部的法治素养是法治国家的重要标志之一，要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，法治素养考核无疑是重要的抓手之一。对于大多数领导干部来说，法治不是一项单独的工作，而是贯穿在日常工作的过程中，不是单一性质的工作，而是综合性工作；不是临时性工作，而是工作中的常态。从其外化表现看，法治建设效果体现为显性政绩的事项少，更多体现为隐性政绩。也正因为如此，法治考核面临对象广泛、内容庞杂、指标量化难等诸多难题。构建科学、系统的领导干部法治考核体系，需要解决谁来考、考什么、如何考等问题。

考核评价主体应坚持多元参与的原则。法治考核要坚持上下结合、内外兼顾的原则组织。既要上级机关基于监督职能组织对下级机关和领导干部的考核，也要组织社会公众直接参与评价，说到底，法治建设的效果，人民群众最有发言权。多方主体的共同参与可以增加考核评价结果的全面性和科学性，才能立体勾勒出领导干部为官一方的法治建设实绩，及其本人的法治思维和法治能力的全面状况。应通过社会调查等方式了解公众对于区域和行业法治建设实际效果的评价。根据不同评价主体与被评价对象的认知程度设置不同的权重。社会公众直接体验当地法治状况，而某一行业的从业者对于行业的法治建设状况则更有发言权。对于领导干部个人考核来说，所在单位的工作人员在具体工作中对于领导干部的法治思维和法治能力有切身的体会，尤其应当重视本单位主管法制工作的机构和人员对于领导干部的评价，因其工作原因，对于本单位的领导干部在具体工作中处理法律问题的态度和做法体会最深。行政复议机关和法院在行政复议和行政诉讼中，通过案件处理对于行政机关的法治状况及领导干部的法治素养有直观的认知。

考核对象应当类型化。领导干部范围宽泛，不同行业、不同地区都有，既有地方党政主要领导，也有职能部门领导；既有国务院部门领导，也有乡镇街道等基层干部；既有国家机关领导干部，也有事业单位、国有企业、社会组织的干部。不同行业、不同层级的领导干部，因其从事的工作千差万别，一套统一的考核体系难以适应，需要对考核对象进行类型化，根据其工作性质设置通用考核指标和个性化考核指标。在普遍开展的考核中，尤其需要关注领导班子成员，依法治国必须抓住领导干部这个关键少数，单位中的班子成员更是少数中少数，关键中的关键。

考核内容上应将地区、行业、单位法治建设实效和领导干部个人法治素养考核结合起来。地区、行业、单位的法治建设状况与领导干部个人的法治素养密切相关，领导干部依法履职状况直接影响本单位的工作，尤其单位主要领导的法治观对于所在单位的法治状况起到关键作用。因此，对于领导干部法治素养的考察应将其所在地区、行业、单位的法治建设状况和个人的法治素养结合起来看，既要考察所在地区、行业、单位的法治状况，也要考察领导干部个人的法治素养。目前全国有一些地方在绩效考核中设置法治的项目，有些地方单独设置依法行政的考核，这些评价结果都可以通过一定的方式转化为对单位主要领导的法治素养考核的组成部分。对于那些还没有开展针对单位的法治考核的地方和部门，需要加强该部分工作。在对地区、行业的法治状况考察中，应更加重视社会机构的评价。例如，中国政法大学法治政府研究院自2013年连续开展全国100个城市的法治政府建设状况的评估，中国社会科学院法学研究所开展的行政透明度观察等项目，都是学术机构本着客观、中立的原则进行的横向比较，可以作为法治建设实效考核的参考。

对于领导干部个人的法治素养，至少包括两个方面，法治思维和法治能力，前者指的是领导干部在法治理念的基础上，运用法律原则、法律制度对所遇到的问题进行分析、判断，形成结论的思想过程。后者指的是领导干部运用法治方式进行决策、处理问题的能力和行动。对于法治思维的考核重在法律知识、法治观念和思维方式的考察，可以直接考核法治知识，知法是守法的前提，对于一些通用的、基础的法律知识可以进行知识性考察。对于法律观念和思维方式的考察则可以利用情景模拟等方式评估领导干部的权力思维、权利思维、民主思维、程序思维、规则思维、逻辑思维、公平思维、证据思维等等。

领导干部个人的法治能力考核则可以通过考察法治建设实绩、情景测试、个别访谈等方式结合起来考察。

设置科学、系统的法治考核体系，注重考核方式的多样化和可操作性。建立包括日常考核，任职、提职、转任、离任考核在内的全方位、全过程、系统性的考核体系。在现有的绩效评价中设置或者增加法治考核的比例，例如，在现行的领导干部述职报告中设置依法履职状况项目。在任职、提职、转任的考察中都应增加考核法治的内容。在考核方式上，设置包括考试、问卷调查、个别访谈、个案分析、查阅资料档案等多种形式的考核方式。例如，在行政复议和行政诉讼中，通过个案可以反映出涉案单位的法治状况，对于案件的情况可以做个案分析，尤其通过败诉案件，可以更加直接反映单位中存在的法治问题以及主管领导的法治观念。与本地区法制办和法官、检察官等从事法律工作的人员的个别访谈可以比较真实地反映主要领导干部法治素养。

当然，考核不是目的，领导干部法治考核结果只有落到实处才能够发挥作用。在选人、用人上应将其法治素养作为必须考虑的因素。优先提拔法律素养高、依法办事能力强的领导干部，对于不守法、滥用权力、民主意识差、程序意识缺失的领导干部要通过组织约谈等方式及时进行警示和批评教育，缓用或者不用，严重者要给予处分。如领导干部对于重大违法行为负有直接领导责任，故意拒不执行法院生效判决等情况，可以实行一票否决。

（作者系中国政法大学法治政府研究院副院长）

热点关注

突发事件中政府须做好舆情引导

□ 孙　爽　张传彬

由天津“8·12”特别重大爆炸事故引发的天津市政府面临的舆情危机成为人们热议的问题之一。随着公众参与度的提升，政府在重大突发事件发生后如何正确引导舆情？这值得深思。

重大突发事件中舆情发展的基本规律

舆情传播的快速性。重大突发事件发生后，舆情借助各种媒介突破时间和地域限制，迅速聚集和散播。尤其是新媒体时代，借助互联网和手机终端，舆情信息发布、分析并无严格的审定程序，舆情传播更为便捷和快速。与此同时，依靠传统媒体作为信息发布主渠道的政府也受到了来自新媒体信息发布快捷的挑战。

舆情引导的首位性。舆情的传播有“沉默的螺旋”特征，即先入为主的信息抢占舆论高点后，会不断刺激相同意见的表达，形成优势话语，迫使反对性意见处于劣势，最终自动失声。因此，重大突发事件发生时，政府机关必须在第一时间作出回应，发布信息，晓谕社会，引导舆论走向。

参与主体的多元性。重大突发事件因其危及公共安全，往往可以在短时间内吸引各个阶层、利益群体的广泛关注。随着公民参与国家与社会公共事务意愿的增强，各个参与主体通过网络舆论场、口头舆论场等进行利益诉求表达，通过平等交流和讨论，促使舆论热点快速形成和关注范围更加广泛。这为政府有效引导舆情增加了难度。

谣言的多发性。在重大突发事件中，政府与公众对信息了解的不对称为谣言的生长提供了空间。当谣言盛行时，必然会带来“劣币驱逐良币”效应，直接导致真实舆情被冲击、隐匿。谣言一旦成为主流人群的意识和观念，势必扰乱人们的视听，影响社会的稳定。在重大突发事件中，政府必须警惕谣言的冲击，如果在某些问题上模棱两可或保持沉默，便会引起公众的猜疑，为谣言的产生、传播提供温床或社会土壤。

舆情传播的蔓延性。随着重大突发事件的发展，舆情传播的社会影响在多种因素的作用下得以持续并成为普遍性社会认知。特别是当焦点议题得不到控制，原有问题未得到解决，责任归属含糊不清时，这种蔓延持续的时间更久并有可能再次引发新的舆情高潮。为了抑制舆情的深度蔓延，政府要在防范舆情结果恶化、消解公共舆论诉求和重构责任主体形象三个方面努力。

政府舆情引导存在的问题

认识不足导致行动缺位。部分地方政府对舆情引导的必要性认识不足，对舆情发展的基本规律研究不够，因此，在重大突发事件发生时，政府不能在第一时间及时、准确发布信息，而采取拖延应对、虚情应对、缺位应对等对策，逐步丧失政府的公信力并导致谣言的肆虐丛生，加剧事态的扩大升级。

引导方式单一导致传播效应受限。在重大突发事件中，政府存在重视传统媒体而轻视新媒体的倾向。事实上，传统媒体经过信息收集、分析、研判、报送、审核、反馈等一系列较长周期的发布程序后，原有的信息往往与突发事件的发展已不同步，更无法跟上新媒体的脚步。在重大突发事件中，公众对新信息的获取又往往迫切、急需，因此，如何调整单一引导方式，妥善运用两种媒体的传播优势成为政府应当关注的重点问题。

引领深度不够导致“话语”难以对接。目前，在重大突发事件中，政府与公众、媒体的议题设置面临弱关联性和低重合度，政府议题设置能力总体上还有待提高。政府与公众、媒体的“两套话语”，会导致政府在舆情应对上自说自话，引导失效。如何增加政府议题与公众议题、媒体议题的关联性和重合度，有效解决舆论场关注点不重合、不共鸣，甚至相对立的状况是当前面临的突出问题。

应对能力匮乏导致舆情引导被动。目前，部分地方政府官员在应对媒体时能力不足，要么惜墨如金、语焉不详，要么讳莫如深、避重就轻，要么因循守旧、敷衍了事，无法与媒体进行积极主动的交流沟通。另外，官员在事故发生后的处理能力也直接影响了舆情的扩散、蔓延程度。

避免舆情危机的对策建议

抢占第一落点，引导舆情走向。舆情未起时，假消息先蔓延，便成谣言之所；真信息先到位，才是舆论阵地。在重大突发事件中，政府要争取在第一时间发布新闻，赢得话语权，先入为主，掌握主导权。在操作层面，政府应恪守新媒体时代“4小时黄金回应时间”法则，在4小时内以微博、人气较高的新媒体为平台，抢先进入新媒体场域，占据舆情传播领地，挤压谣言的生存空间。

重视新媒体传播，引领民间舆论场。以天津“8·12”特别重大爆炸事故为例，传统媒体话语权呈现了下跌态势，以微博、微信为社交平台的新媒体作用突起。在传统媒体传播影响不力时，要重视新媒体传播优势的发挥，用新媒体的简洁语言模式来及时发布和更新消息；要重视自媒体平台所搭建的民间舆论场的交互作用，进一步研究和发掘政府在自媒体平台上能够发挥的实质影响。

扩大媒体联动，形成引导合力。传统媒体和新媒体并不是对立关系，二者各有利弊。传统媒体权威性强、传播速度慢，新媒体传播速度快、权威性弱，它们的优势互补性很强。如果二者扬长避短，实行有效联动，将会发挥显著作用，使受众群体在最短时间内了解全面、真实、权威的突发事件信息。因此，在重视新媒体的同时，要充分用足现有传统媒体及其传播资源，形成强大的舆论引导合力。

研判舆情演进，跟进议题设置。为了把握舆情演进方向，避免政府在关键问题上失语，政府应分“三步”走：一是各部门要加强信息沟通，平时注重社会热点信息积累整理，发现苗头性倾向性问题，立刻与宣传部门进行沟通和对接。二是宣传部门要密切跟踪互联网舆情动态，摸清境内公众关心的话题，关注境外涉华舆情，分析境内外媒体报道意图，做出综合研判。三是政府要在综合研判的基础上，主动提供信息和观点，吸引公众关注，形成议论话题，形成可控可导的舆论走势，力争实现政府议题与公众议题、媒体议题的高度重合。

“内外兼修”应对媒体，赢得理解树立形象。重大突发事件发生后，政府应对媒体时应注意以下三点：一是应对媒体的态度、情感与语言应诚恳、诚挚、诚实。二是应对媒体前要提前制定预案，然后按照“启动预案要快、迅速判断要准、策略选择要智、首次发布要清、初步行动要明、随时跟进要稳”的六步骤，积极应对媒体；三是面对各种质疑，除了要以诚相待外，还要引进权威第三方来表达意见，以此来论证政府政策的合法性和合理性。

妥善进行事故处置，抑制舆情深度蔓延。在对重大突发事件进行妥善处理后，为了抑制舆情的深度蔓延，一要针对舆情所涉责任主体，进行直接责任追究，防范舆情结果恶化；二要在事实合理的基础上，充分尊重公共意见，消解公共舆论诉求；三要借助媒体力量，结合妥善处置结果，重构受损政府形象。

（作者单位：北京市委党校、中国民航大学）

深度观察

创新干部培训工作

□ 李永丰

近年来，北京市石景山区委党校按照“坚持高标准，坚持有创新”的工作思路，突出“红色”主线、加强创新驱动、注重从严管理，推动干训工作取得了明显成效。

一是突出“红色”主线。自主开发“红色基因”课程。在充分挖潜内部资源、反复试讲评讲、不断充实打磨的基础上，推出了“井冈山精神”“延安精神”“西柏坡精神”“沂蒙精神”四讲“红色基因”系列课程，目前已进入教学课堂，赢得了较高评价。切实增强党性锤炼实效。组织学员到兰考、红旗渠等地接受红色教育，到北京市反腐教育基地进行警示教育，通过开展小组交流、设置学员论坛等形式，引导学员运用批评和自我批评的武器进行党性分析，在《校院工作》刊物和“区委党校网站”开设专门版块刊发学员心得体会，在引领正确方向的同时传播“好声音”。灵活运用班级活动载体。通过组织演讲、主题班会等形式多样的活动，设计“社区行”“廉政行”等“接地气”的载体，引导学员在学习中思考、在思考中体悟、在体悟中践行，切实把牢理想信念教育这一主线。

二是加强创新驱动。着力工作统筹。每学期，校委班子都要集中听取培训工作汇报，总结经验，解决问题，从宏观层面把握培训工作框架；每个培训班次结束后，培训处都要通过调查问卷掌握工作情况，在具体操作中深入了解调训单位和参训单位培训需求。优化师资队伍。每年培训专题、师资更新率都达到20%以上。在培养本校教师队伍的同时，还积极挖掘区域资源，鼓励领导干部上讲台，开设了“对话党政一把手”“老领导传帮带”“企业家课堂”等模块，受到学员好评。创新培训模式。制定了“教师学员双向评估制度”，在以往学员评估的基础上，增加了授课教师参评环节，强化教师、学员双向互动。开展合作办学，以大讲堂、系列专题培训班等形式，与区人大、政协、教工委、城管委、八角街道等联合培训，扩展培训面。加大研究式教学比例，目前主体班教学中，案例教学、现场教学、情景模拟教学、研讨交流的比例一般不低于30%。

三是注重从严管理。严格制度落实。开班前强化引导，详细说明教学计划、提出学习要求；开班后注重规范，制定“班级公约”“支部活动计划”“班委工作职责”等制度规范，同时用桌牌化严格考勤管理，用严的纪律确保学员处理好工学矛盾、静心学习。设置工作抓手。在两周以上的培训班中组建临时党支部，由班主任在第一时间将班级学习、活动整体思路传达到临时党支部，并带领各党小组开展党日活动及支部研讨等，在实现学员自我管理的同时，增强学员主动性和组织凝聚力。强化互动反馈。探索“双反馈”模式，对主体班学员培训期间表现作出鉴定，向干部管理部门和干部所在单位反馈。在中青班中，还把这项制度进行了深化，在学员培训结束后一个月，由学员单位将其培训后在思想观念、工作状态等方面的实际变化反馈给党校，第一时间实现“双向了解”。

（作者单位：北京市石景山区委党校）

工作论坛

基层党校智库建设存在的问题

□ 张宏斌　黄金旺

党校加强智库建设，是贯彻落实中央关于智库建设精神的实际举措，是履行党校职能的必然要求，是推动党校科研转型发展的迫切需要，但是，目前基层党校智库建设中还存在着一些问题，制约着党校智库建设质量水平的提升和功能作用的发挥，必须引起重视，加以解决。

科研资政作用不强。近年来，地方党委政府的许多工作都借助于专家学者的意见，充分发挥智库在公共决策和经济社会发展中的作用。2009年8月，湖北省政府聘35位高校教授组建“能力建设智囊团”，进行《湖北省行政机关能力席位通用标准研究》《湖北省行政机关公务员年度绩效考核制度研究》等课题研究，为全省政府系统能力建设工作提供学术指导和咨询服务。2010年9月，江西省成立了江西省旅游规划专家库，来自旅游经济、旅游营销、文化艺术、宗教历史、城乡规划等方面的41名专家首批入库，为全省各类旅游规划、设计、策划的论证评审工作提供智力与技术支持。2010年10月，为了解决交通拥堵问题，负责编纂北京市交通“十二五”规划的北京交通发展研究中心邀请5位国务院参事为北京市交通未来发展出谋划策。

以上这些事例都说明，地方党委政府是很重视发挥智库在地方经济社会发展中的智力支撑作用的。但是，地方党委政府在重大决策之前或者想解决一些棘手问题时，很少到党校去咨询、问策，也很少请党校科研人员参与决策咨询活动。这一方面说明地方党委政府对党校的科研、智库建设重视不够，另一方面也说明党校之前的科研工作、智库建设在不少方面还不能满足地方党委政府决策咨询的需求。党校科研虽然不能解决地方党委政府面临的所有难题，但应该充分认识到自己的差距和优势，在政治、党建、群众路线、民生等研究强项方面，积极主动发挥作用。

高素质智库人才缺乏。基层党校智库人才少，不仅表现在人数少，而且还表现在有用之才少、领军人才缺。党校人才大都来自于正规化教育时期，尽管要求加强学习、完成转型，但写作、科研、调研能力的提高，不是一朝一夕、一蹴而就的事情，所以，不少人至今还不能适应调研资政的要求。为了改变这种状况，近年来不少党校招聘了一些青年教学科研人员，自然就把科研的重担压到他们身上，但青年教员成熟化要有一个相当长的过程，因此青黄不接成为党校今后相当长时间内存在的一个共性问题。

真正管用、接地气的决策咨询成果较少。毛泽东一生对调查研究极其重视，认为“调查研究极为重要”，他不仅把调查研究看作一切工作的基础，而且把调查研究当作各级干部必须练就的基本功。如今，党校智库要拿出真正管用、接地气的决策咨询成果，帮助党委政府解决各种难题，也必须有深入基层调研的科学求实精神。真正管用、接地气的决策咨询成果不是光靠坐在办公室的电脑前产生的，而是要走出校门、深入基层一线、做大量具体繁杂的调查研究工作。做智库研究，光有枯灯黄卷、坐冷板凳的功夫还不行，还要有磨破铁鞋、下基层调研的功夫。但是，一些党校的科研工作，理论研究投入的时间和精力胜过决策咨询研究，科研人员对理论学术的兴趣高于对调查研究的兴趣。由此造成的后果必然是，真正管用、接地气的决策咨询成果较少。

政策研究与决策咨询存在“两张皮”现象。近年来，各级党校强调科研要向政策研究和调查研究转型，投入大量人力、物力和财力，成立研究机构，每年都组织大量课题的对策研究工作。但是，如此巨大的投入之下，通过政策研究和调查研究而转化形成的决策成果相当少，出现明显的政策研究与决策咨询严重脱节的“两张皮”现象。究其原因，首先是研究成果脱离实际，政策建议比较务虚，对领导决策缺乏咨询价值。其次是决策研究与决策咨询机构之间沟通联系缺乏固定、快捷、通畅的信息传递和成果转化渠道。不少党校科研人员都有一个共同的感觉，即在平时很难获得党委政府有关部门的内部信息，同时也由于缺乏与党委政府之间的信息传递通道，他们的研究成果很难让决策层知晓。这直接导致党校政策研究成果和应用研究成果资政价值缺乏，不少研究成果出来之后就被束之高阁。

（作者单位：江苏省东台市委党校）

决策咨询论坛