
打造“浙江铁军”背景下考准考实干部德行问题的 再审视——基于宁波市镇海区的实证

赵红伟

摘要：德才兼备、以德为先是我们党选拔干部的基本原则。但干部德行的抽象性、可伪饰性和动态性的特征，使干部德行考核的难度系数加大。本文通过对宁波市镇海区的干部德行考核工作在细化正反考核指标、拓宽德行考核途径、注重配套制度建设等方面所进行的探索的总结和回顾，既肯定取得的成绩，也指出存在的问题，并在此基础上提出应在合理设置考评标准、拓展信息获取渠道、科学分析客观评价、严格考核结果运用等方面下功夫的对策建议。

关键词：干部德行；考准考实；“浙江铁军”；镇海区

作者：赵红伟，中共宁波市镇海区委党校教研室主任。（浙江宁波 315200）

2016年12月，中共浙江省委十三届十次全会在研究从严加强干部队伍建设、打造“浙江铁军”问题时提出，要“引导领导干部明大德、守公德、严私德”，“完善干部考核评价制度，健全分析研判机制，选拔出组织放心、群众满意、干部服气的干部”。本文在对党政干部德行考核研究成果、相关政策和各地创新做法分析整理的基础上，对镇海区当前干部德行考核的现状进行深入调研和分析，并在此基础上有针对性地提出对策建议，为进一步考准考实干部德行、打造一支勇立潮头的“浙江铁军”提供有益借鉴。

一、镇海区党政干部德行考核实践探索

早在2010年6月，宁波市就出台了《宁波市领导干部德行考核评价办法》，镇海区在贯彻执行该办法的同时，也结合自身实际，创新考核手段方法，注重配套制度建设，对干部德行考核工作进行了积极的探索。

（一）镇海区党政干部德行考核的主要做法

1. 细化正反考核指标，突出反向评价。在德行考核内容设置上，将考核指标分为正反两个方面，正向考核分四个分项指标及总体评价，具体为政治品德、职业道德、社会公德、家庭美德。同时，在充分调研、分析排摸的基础上，将“贯彻执行上级和本级党组织指示决定态度不坚决，搞上有政策下有对策”、“服务意识不强，脱离群众，作风浮夸”、“凭个人好恶任用干部，唯亲唯籍唯熟”、“酒后驾车、不文明行车”等16项干部群众反响强烈、相对典型的德行负面言行作为反向考核指标。

2. 拓宽德行考核途径，做到全面了解。在考核方式上，既通过届中届末考察、年度考核、提任考察、专项考察等工作进行集中评议，也通过个别谈话、民主生活会、组织生活会、日常谈心谈话、走访调研等形式进行了解掌握。评价主体上注重多样性，根据知情原则将同事、朋友、家属、社区干部、服务对象作为主要评价对象，从工作圈、朋友圈、生活圈等多个角度进行了解，进一步提高德行考核的全面性。同时，还根据实际需要，进行延伸测评、延伸谈话，对涉及信访的，还安排专人进行调查核实。

3. 优化配套制度建设，注重结果运用。实行德行报告制度，要求新提任或转任重要岗位的干部报告德行情况，将“在重大事件活动中不良记录情况”、“参加市、区县（市）重点项目、重大活动情况及表现”、“涉及家庭或亲属征地拆迁等利益冲突的

情况及表现”、“违规违纪受处理的情况”、“违反社区管理的情况”、“是否有见义勇为行为”、“参与社会公益事业情况”等 13 项内容作为必报内容，并由考察组结合民主评议、个别谈话、走访了解情况进行分析研判。在此基础上出台《镇海区调整不适宜担任现职领导干部实施办法》，把德行表现作为岗位调整的依据，明确对德行表现较差、在社会上造成不良影响的干部予以调整。将一些比较典型的德行问题，如职业道德较差、家庭伦理道德观念缺失、贪图享乐、不遵守社会公德、诚信缺失等问题，作为应当进行“下行”调整的适用情形。

（二）对镇海区党政干部德行考核的基本评价

1. 进一步树立了正确的用人导向。镇海区把干部德行的考核指标细化为四个正向指标和 16 项反向指标，明确凡是德行的评价反向指标得票超过三分之一的干部，经组织认定属实的，将取消提拔资格，旗帜鲜明地把德行的考核结果作为干部选拔评优的重要依据，从而形成良好的用人导向。从 2010 年开始，该区对新提任或转任重要岗位的干部德行的情况均进行了深入考核，在全区范围内形成了以德为先的用人导向，干部队伍中崇德尚德的氛围正在形成。

2. 进一步改进了干部作风。在干部日常管理中，考核是最重要的“指挥棒”，在评价干部的同时，也向干部明示了组织上选用干部所坚持的价值取向，这对干部日常行为有较大的规范作用。如镇海区把执行上级决定打折扣、脱离群众等列入反向评价指标，同时把“在重大事件活动中不良记录情况”、“参加市、区县（市）重点项目、重大活动情况及表现”作为个人德行报告必报事项，客观上推动干部在政治品德、职业道德上加强自我约束，也增强了干部遵守社会公德的自觉意识。

3. 进一步丰富了考核手段。由于德行表现具有抽象性、可伪饰性和动态性的特点，如何通过考核机制手段的设计把干部的德行考核从无形转化为有质、从不可量化到可量化，在此前的实践中可借鉴的经验不多，操作难度较大。特别是 2010 年之前，对干部德行的评价标准过于笼统、主体相对单一、结果运用力度不够的问题比较突出，呈现主观评价多、客观分析少的局面，科学性、准确性都值得商榷。镇海区在干部德行考核方面的探索和实践，一定程度上明确了德行考核的具体标准，提供了相对完备的量化手段和考核途径，丰富了干部考核手段。

二、当前党政干部德行考核工作中存在的问题

具体来讲，当前干部德行考核中主要存在以下四方面问题。

（一）评价内容和标准还不够精确合理

中组部虽然规定了干部德行的考核标准，但这些标准毕竟是从全局角度提出的具有普遍意义的要求，规定较为原则、宏观和抽象，可操作性不强。有些地方简单套用中央文件，没有从本区域干部存在的具体“症状”出发因地制宜地出台接“地气”的详细规定，导致考核内容和标准宽泛化。在对干部队伍的一项调查中，认为当前干部德行考核未能体现差异性的比例高达 51%。此外，自党的十八大以来，顶层对干部德行方面提出很多新的要求，但这些要求还没有完全落实到现行干部德行考核体系中去。

（二）信息收集方式还不够科学全面

目前，对干部德行考核的主要方式是年度考核和提任考核，基本属于“应需性”了解式考察，考察方式较为单一，造成信息获取不充分。同时，考察工作受主观因素影响较大，如干部在个人述职时，谈工作成绩多，谈德行表现少甚至避而不谈；由于民主测评时多采用考核专用表打钩的形式，参评人员往往草草了事；个别谈话时，受考察干部往往自我夸奖多、自诉问题少，甚至不谈问题。此外，由于考察时间紧、任务重，对被考察人为人处世的了解往往顾及不到。从德行考察的实践来看，48%的受访人认为对干部德行表现情况的掌握上存在信息失真的可能性。

（三）评价结论还不够客观深入

一方面，在干部德行考核的评价指标以及如何认定干部德行不佳问题上，不同的评价主体从不同的角度去理解，存在一些争议。如某地在干部考核中，一名干部因家务做的少在德行评价上被扣了分，当地干部群众对此议论纷纷。另一方面，考评组成员大多是从其他部门抽调的人员，对如何“考德”的研究不够深入，加上时间紧、任务急，对收集的考察表格通常是快速对几个指标的划勾情况进行简单统计和处理，很难做到较为完整而深入客观的分析研判。考察材料的写作也较为呆板僵化，往往是对工作的特点加以概括，加入些工作成绩佐证，而德行评价的占比分量较少，甚至一笔带过，导致“画像”不准。

（四）考核结果运用还不够充分彻底

按照中组部对官德考核的要求，应“把德的考核结果作为干部选拔任用的首要依据。对德行表现好的干部，在同等条件下优先使用”。但实际操作中并没有严格做到这一点，考核结果并没有实际发挥应有的作用。从各地实践来看，近几年很少有干部因为德行的表现情况而被下行调整或终止提拔，这一方面说明客观上选任的干部德行表现较好，存在问题的不多，但从另一方面也说明相关部门对干部德行方面考核的结果运用比较少，客观上削弱了德行考核的权威。

三、进一步考实考准党政干部德行的对策建议

党政干部由于其职业特点，其德行表现不但处在内外群体的监控下，而且领导干部稳定的心理特征和较强的社会支配力，会使“德相”表现出较强的稳定性。因此，只要考核方式得当，信息全面客观，分析深入合理，领导干部的德行“肖像”是完全可以刻画准确的。

（一）调整内容标准的设置

1. 完善考核内容指标体系。按照简便易行、便于操作的原则，根据中共浙江省委对干部德行的总体要求，把政治品德、职业道德、社会公德、个人品德和家庭美德等作为考核总体框架的一级指标。此“五德”分别从五个纬度代表干部的官德、公务员的业德、社会人的公德、做人的私德和家庭美德，在此基础上，形成较为细化和具有可操作性的二级指标体系，并参照《中国共产党纪律处分条例》设置方式，将干部考核与干部监督的内容结合起来，提高考核内容的针对性。在权重比例上，仍以政治品德为重，体现党政干部德行的强制性要求。初步构想详见表 1。

表 1： 干部德行考核指标体系设置

一级指标	权重	二级指标
政治品德	30	(1) 理想信念坚定，在大是大非面前旗帜鲜明，始终与中央保持高度一致； (2) 作风正派，始终坚持立党为公、执政为民； (3) 原则性强，有大局观念，自觉维护集体领导，组织纪律性强。
职业道德	20	(1) 恪尽职守，敢于担当，有强烈的事业心和责任感； (2) 求真务实，不搞形式主义、花架子和形象工程；

		(3) 清正廉洁为政清廉、律己严格、不徇私情、法制观念强。
个人品德	20	(1) 注重自身修养，勇于承担责任，生活作风好； (2) 为人正直、谦虚谨慎、不计较个人得失、具有较强人格魅力； (3) 情趣健康、表里一致、交良朋益友、没有不良嗜好。
社会公德	15	(1) 遵纪守法，坚决抵制各种不良行为，敢于见义勇为； (2) 待人平等，富有亲和力，诚实守信，情操高尚； (3) 乐于助人，自觉履行社会义务，积极参加公益活动。
家庭美德	15	(1) 孝敬长辈，教育子女，对配偶忠诚，邻里和睦； (2) 勤俭持家，量入为出，不大手大脚消费； (3) 自觉筑牢家庭反腐防线，对配偶、子女能严格约束。

2. 分岗分层增强考核针对性。不同岗位、职级的干部，对其“德”的要求侧重点有一定区别。从德行的性质去分析，对社会公德、家庭美德和个人品德等三种“大众德行”要求并无明显差异，而在政治品德和职业道德等两种“职业德行”上则应有所区别。只有按照共性与个性相结合的原则去设计不同的考核指标，才能对症下药。以镇海区为例，可以将全区机关分为镇街道机关和区级机关两大类，对两类部门分别适用重点不同的指标体系。如对乡镇干部重点看其对群众的感情、看其能否真正为群众办实事好事，有无违反群众纪律方面的问题；对区级部门的干部则主要看其工作作风是否务实、配合意识是否强、服务对象是否公道正派等。此外，对于机关中的正职、副职，因权力和责任大小的不同，也应区别对待，使不同类群的干部接受相应层次与类型的考核，提高针对性和客观性，这样也有利于考核结果的分析。具体设置详见表2。

表2：干部德行分类分层考核设置

部门类别	职务层次	分类考核	分层考核
镇街道机关	正职	是否经常深入村、社区、企业，解决群众反映问题；是否真正为群众	是否有宏观全局意识和务实精神；是否经常深入基层了解社情民意；是否坚持民主集中制原则、团结班子成员；是否能坚持求真务实，不搞形式主义、花架子和形象工程。
	副职	办实事好事，有无违反群众纪律现象；对待群众态度是否真诚热情。	是否有大局观念和较强的组织纪律性；是否自觉维护集体领导、团结班子成员；是否恪尽职守、遇事不推诿；是否坚持原则，不做“老好人”。

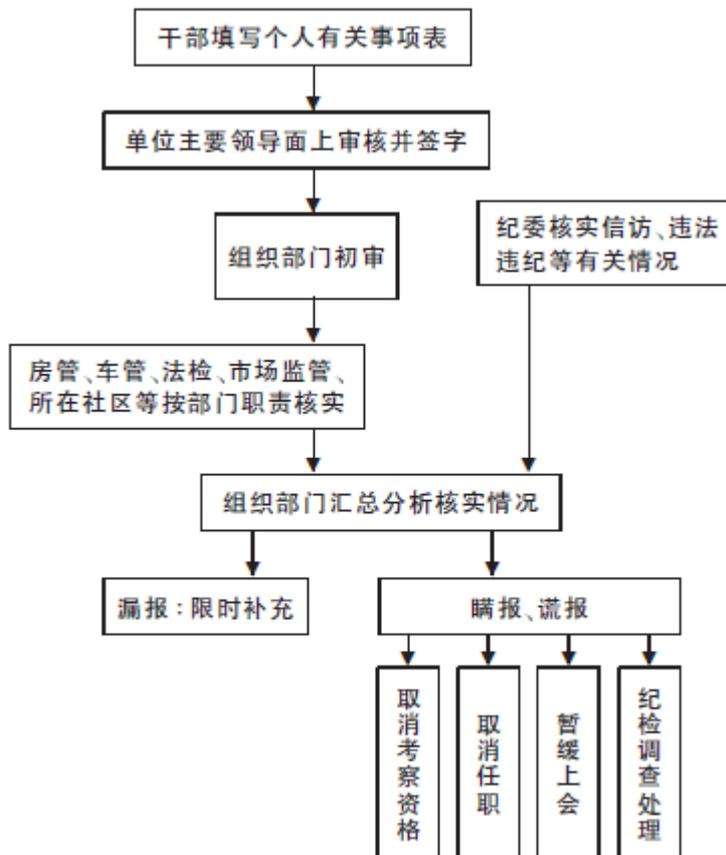
区级机关	正职	是否有宏观全局意识和务实精神；是否有好的领导作风和工作作风；是否坚持民主集中制原则、团结班子成员；是否能坚持求真务实，不搞形式主义、花架子和形象工程。
	副职	是否有大局观念和较强的组织纪律性；是否自觉维护集体领导、团结班子成员；是否恪尽职守、遇事不推诿；是否坚持原则，不做“老好人”。

(二) 拓展信息获取的渠道

1. 扩大信息选取面。改变提任考核“一考定终生”的做法，在坚持年度考核、届中考核、届末考核的基础上，既要看干部承担重大任务、处置突发事件时所表现出来的意志、胆识和能力，又要看日常工作中表现出来的作风和品质作为重要指标；既要在“大事”上看德，又要在“小节”中察德，进而掌握干部德行的基本动向与态势。组织考察中，群众评价不可忽视，注意从群众的普遍反映中进行判断，对少数人反映出来的不同意见，要着重进行调查研究和分析甄别。此外，还可运用其他技术手段，吸纳网络媒体这一新型公共空间的积极表达者和监督者作为干部德行的信息反映源，开通干部德行评价监督电话和设立邮箱、微信、微博、QQ群等途径收集群众对干部德行的反映，实行干部德行信息收集“日常化”。

2. 加强部门间信息互通与共享。大数据时代的到来，各行各业开始加速进入互联网+时代，干部考察也应借助这一有效手段提高考核效率。因此，重视与其他部门和单位的信息互通与共享，是实现干部德行考核的动态化、系统化的重要举措。在未来大数据建设中，将干部考核与信用体系、社会综合治理体系等建设紧密结合起来，同时谋划、同时实施，实时了解干部有无违纪违法和违背社会公德、家庭美德等方面的表现，并随时把这些信息纳入个人信息库，作为分析干部德行的重要依据。如镇海区在干部选拔任用工作中，把拟提拔干部个人有关事项报告审核作为考察工作前置程序，实行“3+X”联报联审制度。“3”指的是个人基本情况、家庭财产情况、德行的情况，“X”即指个人认为其他需要向组织报告的情况，同时建立三级分类审核工作机制。明确干部所在单位、纪委、组织部门审核责任和审核重点，通过面上了解、档案核实、职能部门查询等方式多角度多层次对考察对象报告情况进行审核比对、汇总分析。根据审核比对分析情况，对漏报、瞒报、谎报行为分类问责，通过补充填报、个别谈话提醒、取消任职资格、暂缓使用等方式进行组织处理（详见图1）。

图 1：镇海区拟提拔干部个人重大事项报告联审流程图



(三) 创新信息的甄别与转换

1. 突出德行考核的纪律性。加强对考察组成员的业务培训，准确把握干部德行考核的方式方法，使考察组成员能从各类信息中去粗求精、去伪存真，在考察中要关注干部的整体表现。要在把握干部普遍性的基础上，着眼不同年龄、性别、岗位干部的特殊性。通过对个体的具体问题具体分析，使考核评价更具针对性，个性描写、性格特征更加丰满。同时，实行考察组责任制，从谈话到考核材料的完成实行全程负责；做好对谈话人的引导，既要为其谈话内容保密，又要提醒其要实事求是，真正做到谈话不乱谈、测评不乱评、数据不乱给、考核等次不乱判。

2. 描绘干部德行表现的“运行图”和“轨迹图”。按照镇街道机关和区级机关，机关正职、副职的分类，实行列入后备干部即建立德行采集的原则，根据每个人的发展路径、岗位的不同全程进行信息采集，设立干部个人德行信息库。同时，建立干部档案信息的定时整理与归纳机制，将获取的考核信息、收集信息进行分类整理。对于重要和关键岗位的党政干部德行的考核，可以引入外部专家评审机制。挑选有心理学、人才管理等相关专业背景的资深专家组建评审专家库。根据干部德行的汇总信息，从专业角度进行甄别、分析和研判，从而得出客观公正的评价结论。同时转换思路、扩大视野，引入新的测量工具例如结构方程模型，对干部个人德行信息进行分析，在此基础上可以将干部德行的测评结果换算成具体的可量化的分值，形成一目了然的“运行图”和“轨迹图”。借鉴信用评级制度，明确设置和划出“德行褒扬区”、“德行正常区”、“德行预警区”和“德行惩处区”，每个区间还可以根据情况设置3-4个等次，使干部的德行表现一目了然。

(四) 强化考核结果的运用

1. 形成常态化的反馈机制。在分年度、分部门建立专门档案的基础上，可以将干部的德行考核结果及时通过书面、谈话或

会议等多种途径，如实告知干部本人以及单位负责人。对于身处“德行预警区”的党政干部，应提醒和督促其本人及时纠正和反思已经存在或已出现的苗头性问题，并做出深刻检查，将检查材料报组织部门。必要时，可以将考核结果和检查材料在一定范围内公示，接受同事或社会的监督，形成反馈压力倒逼机制。

2. 坚持奖惩教育两手抓。把每个干部的德行表现与提拔任用等与干部利益息息相关的事情联系对接起来。对品德高位运行的干部，只要具备基本素质，应大胆使用，甚至可以破格提拔。凡是干部道德修养达不到标准的，年度考核就不能评定为优秀，对政治品德等关键核心指标实行一票否决。对在干部群众中口碑较差的，要在查实的基础上，敢于动真碰硬，严格依法处分，该警告的警告、该降级的降级、该撤职的撤职；对于道德严重败坏、社会影响恶劣的，应毫不留情地将其清除出干部队伍，让“无德”之人在公务员队伍中无处藏身。同时，对于德行考核中反映出的共性问题，开展专门的组织培训，合理设定干部德行修养课程，以利建设高素质的干部队伍。