

构建法治建设第一责任人 考核评价体系

曹 鎏

全面依法治国必须紧紧抓住领导干部这个“关键少数”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》（以下简称《职责规定》），明确指出党政主要负责人作为推进法治建设第一责任人，应当切实履行依法治国重要组织者、推动者和实践者的职责。以《职责规定》为依据，构建党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人考核评价体系，对于压紧压实第一责任人职责，进而强力推进法治建设的目标具有重要意义。

法治考核体系是倒逼“关键少数”发挥第一责任人职责的有力抓手。《职责规定》要求，上级党委应当将下级党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况纳入政绩考核指标体系，作为考察使用干部、推进干部能上能下的重要依据。考核不能“一考了之”，关键是找准主要负责人履职的薄弱环节和难点堵点，以考核促提升，通过强化问题意识和责任闭环形成有力倒逼。评判各级各地党政主要负责人第一责任人职责履行情况，关键要看长期制约法治建设的体制性机制性难题有没有被有效破解、推进法治建设的整体成效有没有充分彰显，这就需要“关键少数”推进法治建设责任作出量化评价。而要实现第一责任人履

责情况可量化、可证明、可比较，就必须以党中央和国务院发布的各项职责要求为依据，立足于第一责任人的岗位职责，采取多种测评方式，兼顾考核体系逻辑的自治性以及考核数据采集的可得性，形成一套科学、合理、精准、有效的考核指标体系，为监督评价部门提供针对性评价标准。考核指标体系不仅有量化考核功能，还具有行为规范功能，可以为“关键少数”履职尽责提供行为指引，确保其依法全面充分履职。

构建考核指标体系要解决的难点问题。构建党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况的考核评价体系，必须充分考虑指标体系的科学性、可行性和可操作性，重点解决好以下四个方面问题：一是坚持法定性与前瞻性相结合，侧重法定性。全面准确评价主要负责人履职情况，职责法定是基础。指标体系旨在解决对党政主要负责人法定职责的指标转化问题。同时，要秉持问题意识和目标导向，将法治建设的阶段性目标和老百姓的法治关切需求有机整合转化为评价前瞻性的观测点，以解决法治建设的高质量可持续发展问题。二是坚持定性分析和定量测评相统一，以定量测评为主。作为法治建设的指挥棒，考核体系要尽可能地提升客观性和区分度。具体指标设定既

要涵盖履职过程，又要体现人民满意度；既要重视建章立制情况，也要注重对制度实施情况的考核。指标选择既可以表现为是否建立相关制度、机制，是否开展过相关活动，是否及时依法公开相关文件等，也要通过设置量值、比率等观测点，解决量化可行性问题。得分结果转化要尊重法治运行规律，特别是在提升科学性方面形成具体方案，防止考核评价的片面和偏颇。三是坚持岗位职责和单位责任相互独立、相互衔接。党政主要负责人尤其是党委负责人承担的主要是全局性、宏观统筹职责。《职责规定》明确的党政主要负责人六项职责，原则性、概括性、包容性和开放性均较强。应在此基础上做好细化，解决好职责清单的明确性、具体化和清晰度问题。法治建设推进职责本质上应属于单位责任，但“一把手”的岗位职责决定了法治建设的某些领域和环节，必须依托于第一责任人的重视、过问、部署和推进。因此设定指标既要区分法治建设的单位责任与领导责任，同时又需要将部分单位责任转化为个人责任，即通过单位的法治建设水平来反映党政主要负责人履职情况。四是要解决好多个考核指标体系间的协同发展问题。法治建设强调整体性、系统性与协同性。有关法治建设的各项考核体系间也应该贯通衔接，防止体系内部的抵牾内耗，影响考核体系效能的发挥。要处理好第一责任人法治考核与政绩考核、依法行政考核等体系的协调衔接。特别是随着数字法治政府建设水平整体提升，行政执法、重大行政决策、行政规范性文件 and 纠纷化解等平台纷纷建立，要充分挖掘并利用好平台生成的直接数据和间接数据，通过数字化指标在不同考核体系中的转化使用，形成不同考核体系协同共生、优势互补以及整体效能增量最大化的理想格局。统筹使用相关数据信息，也可以避免增加基层负担。

科学设定考核指标内容与考核方式。考核指标设计不宜过多过细、面面俱到，要注重全面发展、重点突破与底线思维有机结合，选取能够科学、准确、客观测评主要负责人履职情况的关键性指标和考核方式。在考核方式的选择上，应避免单一路径，要根据法治建设不同领域的特点和规律，充分考虑实质法治的内涵和要求，综合运用多种考核方式，兼顾实用性和可行性。在全面深化党务公开、政务公开的背景下，考核应尽可能依赖于官方生成及互联网公开的客观数据，以确保考核结果的客观、直观和精准。具体可以采用网络检索、材料索取、实地考察、谈话访谈、案卷评查、执法体验等方式。

切实发挥法治考核与强化述法制度实施的联动效应。《职责规定》明确将党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容。实践中，一些地方党委和政府为进一步增强述法效果，积极探索开门述法、阳光述法、述法点评和评议等方式，取得了积极成效。与此同时，部分地方负责人述法报告存在内容单薄、针对性不强、质量不高等现象，一定程度上反映出少数法治建设第一责任人对法治建设存在重视不到位，履职不充分、不全面等问题。有必要以法治建设第一责任人考核体系为抓手，坚持法治考核与述职述法制度联动，形成对述法报告落实情况特别是第一责任人职责履行情况的实质考核。这样既能够真正促进述法制度在倒逼“关键少数”履行法治建设第一责任人方面发挥“指挥棒”功能，又能够通过考核指标生成更为明确、清晰、指引性强的职责清单，确保党政主要负责人依法全面充分履职。

（本文作者系中国政法大学法治政府研究院教授）