



人员考评

系统分析与设计

倪志坚
著

人 员 考 评 系 统 分 析 与 设 计

* * *

倪 志 坚 著

* * *

西安交通大学出版社

内 容 提 要

《人员考评系统分析与设计》是以作者在西安交通大学完成的软科学研究成果“科技人员考核与评价方法研究”(载国家科委:《科学技术研究成果公报》1992年第9期)为主要内容,并作了新的研究和发展而写成的,该成果的主要完成人还有黄健、李冰霜和朱元昌。

本书介绍了我国古今和欧美各国及日本的人事考核制度和方法的演变发展过程和基本内容,用现代系统理论和方法分析了人员考核与评价系统的优化目标、主要途径和基本要素,着重对专业技术人员的考核与评价技术进行了详细讨论和具体设计,并以高等学校教师职务系列为对象,进行了指标体系、评定标准和综合评价方法的设计计算,形成了一套完整的可供实用的人员考核评价模型。

本书的主要读者对象为党政机关和企事业单位特别是高等院校和科研机构的人事管理工作人员和其他主持、参与考评工作的人员,本书也可作为人事管理教学和培训参考书,以及科技人员自我评价参考资料。

(陕)新登字 007 号

人员考评系统分析与设计

倪 志 坚 著

责任编辑 鲤 安

*

西安交通大学出版社出版发行

(西安市咸宁路 28 号 邮政编码 710049)

陕西师范大学印刷厂印装

陕西省新华书店经销

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 8.375 字数 203 千字

1994 年 2 月第 1 版 1994 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN 7-5605-0632-1/C·12

定价:10.00 元

序 言

这是一本专门论述人员考核与评价的著作，在深化管理改革和健全人事管理制度的今天，出版这样内容的专著是很有意义的。目前用系统理论和方法研究人事管理中的人员考核与评价活动的书还不多见，该书在这方面有自己的特色。

这本书的作者是一位在高等学校从事党政管理的干部，大学毕业后长期从事思想政治和业务管理工作，积累了不少这方面的实践经验，也长期为人事管理中各种弊端造成的危害和消极影响所困扰，这也许是他从事这方面研究的背景和主观动机。由此而使这本书能够做到理论与实际相结合，考虑问题比较全面深入，针对性和实用性较强，不失为一本为寻求改进人员考核与评价工作的人值得一读的参考书。

国际管理学术界经过对日本经济发展成功秘诀的长期研究发现，一种以人为中心的管理是最有效的管理，它抓住了全部管理的中心环节，通过提高人的素质，充分调动人的积极性和不断发掘运用人的内在潜力，从而使各项事业作出奇迹。围绕这一发现开展管理研究无疑是学术发展的重要方向，而把现代系统理论和方法引入人事管理研究领域也是提高研究成果水平和解决管理实际问题的新途径。从这个意义上来看，这本书是一种新的尝试，具有一定的开创性和新颖性。

人员考核与评价是一种古老而永恒的社会管理活动，随着社会的发展和进步，人员考核与评价的内容和方法也不断变化和改进。改革开放以来，在专业技术职务（称）评聘等各种择优评估活动中普遍采用了量化技术，使之具有科学化、明晰化的特点，便于管理者正确抉择。然而由于评价对象的复杂性和多变性，使得

量化技术难以实现规范化,也存在繁琐的缺点和一定的局限性,因而不易被实际接受。这本书力图合理处理这些难点,把定性分析与定量分析结合起来,从规范化角度将繁琐的数学运算模型化,从而使只要提供准确无误的原始考核数据,便能通过电脑处理迅速得出客观可靠的评价结果。这种方法既保持了量化考评技术的科学性和客观性,又在相当程度上克服了其固有的繁琐性,使人事管理中的考核工作做到既科学合理,又便于应用。这是该书的重要特点。

相信通过这本书的出版将会有助于人事管理和人员考核与评价方法研究的深入开展。

西安交通大学管理学院院长、教授、博士导师
中国系统工程学会副理事长
中国机械工程学会常务理事兼工业工程分会主任委员
国家教委管理工程类教学指导委员会主任委员

汪应洛

1993年12月

前 言

在深入讨论人员考核与评价之前,先简单谈谈人事管理。

古话说:“事在人为”,“谋事在人,成事在天”,大凡社会上的事都是通过人的筹划、组织、实施而完成的。人是一切社会活动的主体,而任何社会活动都离不开管理,在全部管理活动中,以处理人与人和人与事之间关系为主的活动叫做人事管理。人事管理是一切管理活动的核心,其它管理活动(主要指对事和物的管理)都必须通过有效的人事管理才能得以实现。人事管理较之其它管理活动的根本区别在于不仅管理者(主体)是人,而且管理对象(客体)也是人,由于人的思想感情和社会联系等因素的介入,对其管理过程必会产生各种影响,因而使得人事管理较之其它管理活动更复杂、更困难、更多变。

古今中外,人事管理的理论和实践都与人的社会性(个性和共性)密切相关,或者说,都是源自对人的社会性的认识和理解。我国古代荀子的“性恶可塑论”和孟子的“性善可塑论”,直到近现代西方的“X理论”、“Y理论”和“Z理论”,都是首先确立解释人的社会性的某种观点,然后制定对人的管理(包括教育等广义而言)方法的学说。

从另一方面讲,管理既是科学,又是艺术。人事管理更具有艺术性,更应注意将传统思想文化和价值观念与现行政策制度、法规和方法巧妙地结合起来,得到事半功倍,出奇制胜的效果。

所以,搞好人事管理必须同时重视和启用三件法宝,一是洞悉管理环境内的思想文化背景和价值心理取向,二是施行健全而严格的规章制度,三是运用定性与定量相结合的方法,三者缺一不可。

所谓传统思想文化和价值观念是一个国家或民族的地理历史

政治经济长期发展形成的,具有潜移默化的作用,并将长期存在于社会之中,成为维系一切社会活动的软环节,因而也是人事管理制度赖以有效运行的社会思想基础。例如,中国古代以儒家思想为主导,提倡“忠孝仁义”为核心的处世哲学和伦理道德,重道义不重功利,重动机过程(态度)而不重结果,重理念而不重实际,讲求个人的修身养性,达到社会(君臣、父子、上下、左右)的和谐,以维系社会的正常运转;近现代以来,中国共产党在把马克思主义与中国实际相结合的发展进程中,于党员的教育和干部的管理方面,在引进西方科学和民主意识的同时,在相当程度上继承了这些传统思想文化中的有益内涵,得以建立一支能够前仆后继、忘我战斗和勤奋工作的干部队伍,成为革命和建设的中流砥柱;然而也正因为囿于中国传统思想文化的根基,才会有文化革命十年浩劫中那种神化般的个人崇拜。再如,文艺复兴以后的西方资本主义社会尤其是近代美国,其思想文化是建立在以资本主义私有制为基础的弱肉强食的实用主义哲学基础之上,着重个人能力的发挥和组织目标的实现,讲求功利、效用、职责,在竞争中求生存,在变革中去发展,促使社会高速运行,同时也形成了无法克服的固有的社会阶级矛盾和极不公平的社会现象。而近代日本,其传统思想文化的形成,首先是基于地域狭窄、资源贫乏、人口众多等不利条件下培育出来的“团队精神”,其次是深受儒家思想(特别是明治维新时期吸收的王阳明“知行合一”哲学的力行观念)的巨大影响,再后便是模仿西方先进的资本主义制度和科学的管理方法,并加以改造,三者结合起来形成了今天的所谓日本管理模式,这种模式的特点:一是不排外的家族化组织形式,二是只有团结奋斗才能生存的危机感,三是必须处处精打细算的处世方法,四是“你有我也要有”的强烈欲望和模仿本领。日本被公认为现代管理成功的范例,正是在这种特定地理历史条件下形成了一种把人的管理作为一切管理活动的中心和归宿的日本管理模式,而在日本管理模式的个性中,蕴藏着一般的

时代的共性特征,成为国际管理学术界研究的热点。

由于各国地理历史、政治经济发展背景的差异,不仅在传统思想文化上形成特色,而且也引起制度和方法上的区别,中外古今管理制度上最大的区别就是人治和法治,管理方法上的差别就是定性和定量。在欧美各国几百年的资本主义发展进程中,为了平衡各方的利益,维持社会的正常运转,逐步习惯于使利益各方的要求通过共同参与制定并须共同遵守的“契约”来体现,注重制度建设,讲求依法办事,并尽可能使这种利益的体现数值化;而历代中国由于其社会结构是比较单一的纵向模式,管理者,更多的是注重管理的艺术,不太重视制度和方法,有时制度也形同虚设。管理艺术与谋略相关,因而造就了许多杰出的谋略家和计谋范例,愈到管理高层,其管理中的艺术成分愈大也愈重要。然而,一旦在个人野心的驱使下,谋略家便可能蜕变为野心家,谋略也会变成阴谋诡计,必然祸国殃民。科学规律是有序的而艺术规律则是无序的,科学是具体的而艺术则是抽象的,两者的思维方式有本质区别,科学的思维方式侧重于使事物定量化,而艺术的思维方式则侧重于使事物定性化,这也许是中外管理者偏好定性管理抑或定量管理的内在缘由。实践证明,只有把管理科学与管理艺术有机结合在一起,即同时采用科学的方法和艺术的方法,才能实现更高境界的成功的管理。目前,西方管理界掀起的研究运用中国古代管理思想的“中国热”,便是企图丰富他们的管理艺术,使管理科学发展到更高层次;而中国正在致力改革引进发达国家的科学管理方法,又是从另一个方位寻求科学与艺术的结合,以提高中国的管理水平。而这种结合的着力点终归离不开人的管理的现代化。

人事管理是由若干基本环节组成的开放系统,这些基本环节主要有选任、考核、奖惩、交流、待遇、培训、安置、统计等。其中,考核是人事管理诸环节中最重要的一环,或称基础性环节,它具有承上启下的作用。考核的直接作用是对在职工作人员职务素质和绩

效的优劣、功过进行评价和鉴别,考核是合理地奖惩、培训、辞退、调整工作人员的基本依据,激励工作人员奋发上进的有效措施,发现和选拔优秀人才的重要途径。因此,人事管理的水平如何,很大程度上取决于人事考核的水平。所以,紧紧抓住人事考核这个中心环节,才是全面实现人事管理制度改革的关键。考核的间接作用在于影响一个国家一个部门(地区)或一个单位人才成长的方向,现代社会对人才素质的要求愈来愈高,素质内涵愈来愈充实,就可以通过改革考核来规范来引导。尤其在对科技人员(专业技术人员)的有效管理中,人事考核工作的重要性和难度,都更不同于一般。

近几十年来,科学技术突飞猛进的发展引起劳动力结构急剧且持久的变化,脑力劳动的比重显著增加,其中从事创造性脑力劳动的科技人员增长的幅度最大;科学技术活动日益集约化。除了从数量上增加科研拨款和科技人员外,科学技术进步的程度越来越取决于科技工作者从事科技劳动的效率和创造性的发挥程度。这种趋势在未来社会中,只会有增无减,世界跨入21世纪,智力劳动在社会劳动结构中的比重将进一步显著增加。因此,管理学术界的注意力正在从以物为中心的管理研究转移到以人为中心的管理研究上来,从以体力劳动为对象的管理研究转移到以智力劳动为对象的管理研究上来。一些发达国家和发展中国家政府在科技政策和管理制度的改革中,日益重视对科技人员的考核、评价和鉴定工作。对科技人员进行考核与评价方法的研究也日益成为管理研究中的重点课题之一。

在我国,党和政府一贯重视干部的考核和鉴定。民主革命时期的特殊环境,形成了以不定期“审查”为主要形式的考核制度和办法,战争烽火是锻炼人、考验人、鉴定人的最客观、最公正、最令人信服的考核评价方式,革命战争选拔培养造就了大批合格的优秀干部,保证了民主革命任务的胜利完成。新中国成立后,逐步建立了定期的干部考核制度。特别是十一届三中全会以来,彻底批判和

摒弃了那种无政府主义的群众运动式的“审查”干部的错误做法，使干部考核制度和办法重新走上正轨并得到了迅速的发展。在科技人员的管理方面，恢复了职称制度，并着手改革，发布了一系列行政法规和实施办法，形成了系统的专业技术职务评聘制度、考核制度和奖励制度等，对于提高人事管理水平和上千万科技人员的劳动积极性正在发挥着积极的作用。与此同时，人事考核与评价方法的研究和应用也得到了重视和发展，逐步从个人决策向专家评议基础上的集体决策程序过渡，逐步由单纯的定性考核向定性定量相结合的方法过渡。十几年来社会主义现代化建设的实践已经使我们深深感到提高劳动者的素质显得多么重要，它既可决定一个企业的兴衰存亡，也直接关系到一个国家的贫富强弱。在若干战略措施中，持之以恒地坚持科学合理的人员考核与评价制度与方法不失为有效措施之一。

从理论上说，作为一种管理手段，人事考核在以按劳分配为主的社会主义国家更为重要。因为按劳分配就是按照人们从事社会劳动的质和量分配生活资料，这就首先涉及人事考核应该解决的一系列问题，如什么是劳动的“质”和“量”，如何鉴别和测定这些质和量，各行各业各类各级劳动的质和量有什么区别和联系，等等。这些问题必须首先弄清楚，才谈得上如何按劳分配。因此，人事考核的成功与失败直接与能否坚持按劳分配的制度相关。

从实践上说，社会主义国家如何通过人事考核科学合理地测定和评价一个劳动者劳动的质和量，从而执行按劳分配的原则，还是一个值得认真探索和解决的重大现实问题。值得庆幸的是，中华人民共和国第一部《国家公务员暂行条例》已经于1993年8月14日公布，并于同年10月1日起施行，这是我国人事管理法制化的新开端，也是人事考核法制化、规范化的基础和保证。但是严格地说，目前我国的人事考核法制化程度不高，除《国家公务员暂行条例》外，其余多数为临时性的行政法规，或政策性文件，内容比较笼

统不具体,缺少国家法律的严肃性、约束力和可操作性。各机关、团体、企事业单位平时考核尚不健全,形式主义较多,各行其是,标准和方法很不一致,连续性也差,因而往往流于形式,收效不大。

客观地说,无论在国内还是国外,人事考核中长期存在的几种弊病和缺陷仍在不同程度上障碍人事管理有效作用的发挥。这些弊病和缺陷主要是:

1. 考核内容设计不全面不合理,不能适应时代发展的要求,设计方法也缺乏科学依据;

2. 考核方法难以有效地制约违背考核目的的个人主观因素的影响,使考核难以实现应有的客观性和公正性;

3. 考核结果不能紧密地与其他人事管理环节相结合,使考核流于形式,失去本来的意义,缺乏有效性。

为降低和克服这些弊端,寻求提高科学性、客观性和有效性的方法和途径,就是人员考核与评价^①研究的根本目的。本书不打算涉及人事管理艺术和管理法规方面的内容,只着重于在讨论古今中外人事考核制度和方法的基础上,用现代系统理论和方法,分析人员考评的全过程及其诸因素,并就定性与定量相结合的人员考评方法的设计思路和规范进行深入讨论,以求建立既科学合理又切实可行的人员考评实用技术。

需要说明的是:一,由于人员考评活动的复杂性和多变性,期求获得一种普遍适用的考评技术和完全准确的考评结果是不现实的,也是永远达不到的,各种实用考评技术都有自己的局限性和相对性,人们的努力在于使这种局限性和相对性在一定条件下尽可能缩小,作者受知识和阅历的限制,书中不足之处在所难免,欢迎交流讨论;二,由于考评对象及其职位职责的多样性和特殊性,人

^① 现代人事考核的对象是在职的工作人员,加之系统方法的引入,原义上的考核可以明确区分为考核与评价先后两个阶段,所以本书有时把传统的“人事考核”一词用“人员考核与评价”来代替,简称“人员考评”。

员考评技术和规范的建立是一项巨大的系统工程,本书侧重以高等工科院校专业教师为对象设计考评标准,读者参考使用时切忌生搬硬套,以免脱离实际;三,本书设计的某些具体评定标准主要立足于我国现阶段的人员考评工作实际,注意了科学性与实用性的统一,相信随着人事管理条件和环境的改善,在理论研究人员和实际工作者的共同努力下,我国的人员考评技术定会沿着科学性与实用性相结合的方向不断取得新的进展。

目 录

前言	(1)
第一篇 若干国家人事考核制度和方法的历史演变	
第一章 中国古代官吏选用考核制度	(1)
第一节 官吏选用制度的演变与“任人唯贤”和“任人唯亲”两种用人思想路线的斗争	(3)
第二节 官吏考核制度和方法的发展	(8)
第二章 欧美国家人事考核制度的演变和发展	(19)
第一节 西方国家人事制度演变概况	(19)
第二节 英国文官考核的基本制度	(21)
第三节 美国文官制度的考核办法	(28)
第四节 法、德公务员的考核办法	(32)
第三章 日本企业人事考核制度的改革	(34)
第四章 近现代中国人事考核制度	(48)
第一节 旧中国及台湾人事考核制度	(48)
第二节 新中国人事考核制度	(51)
第二篇 人员考核与评价系统分析	
第五章 人员考核与评价系统概述	(64)
第六章 人员考核与评价系统的优化问题	(69)
第一节 提高工作效率是人事管理系统优化的根本目的	(69)
第二节 实现全面客观公正是人员考评系统优化的主要目标	(74)
第三节 人员考评系统优化的主要措施和标志	(89)
第七章 人员考核与评价系统要素分析	(97)

第一节	对象子系统分析	(97)
第二节	标准子系统分析	(102)
第三节	执行子系统分析	(106)
第四节	信息子系统分析	(109)
第三篇 专业技术人员的考核与评价技术		
第八章	专业技术人员的考核与评价活动特点分析	(113)
第一节	关于人的评价活动一般特点的分析	(113)
第二节	专业技术人员的劳动特点	(114)
第九章	考核指标体系规范化设计	(118)
第一节	宏观框架设计	(118)
第二节	底层指标系列的设计思路——职责功能分析法	(121)
第三节	应用特尔菲法设计科技人员底层考核指标系列	(134)
第十章	评定标准体系规范化设计	(152)
第一节	素质指标评定标准设计	(152)
第二节	绩效指标评定标准设计	(161)
第三节	量表法原始评分值的数据度量方法	(192)
第四节	高等学校教师考核用表设计	(198)
第十一章	综合评价体系规范化设计	(216)
第一节	考核指标内部关系定性分析及其数值综合法则设计	(217)
第二节	同行专家评议思维模式的定性分析	(221)
第三节	评价指标体系的建立	(222)
第四节	量化考评综合权衡系统程序及相关数学模型	(224)
第五节	应用举例	(229)
附录	中华人民共和国国家公务员暂行条例	(236)

第一篇 若干国家人事考核制度和 方法的历史演变

第一章 中国古代官吏选用考核制度

中国文化历史悠久,绵亘 5000 多年,其间自始至终贯穿着一条人事管理制度的演变发展史。由于中国古代人事管理制度主要以各级官吏为对象,所以将之称为官吏制度史。

据资料介绍,我国古代的官吏制度有一个萌芽、革创和成熟的发展过程。并逐步形成了一个严密的体系,如图 1-1-1 和图 1-1-2 所示。

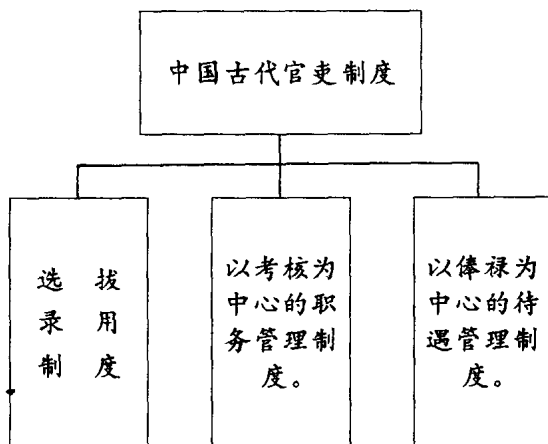


图 1-1-1 中国古代官吏制度宏观体系

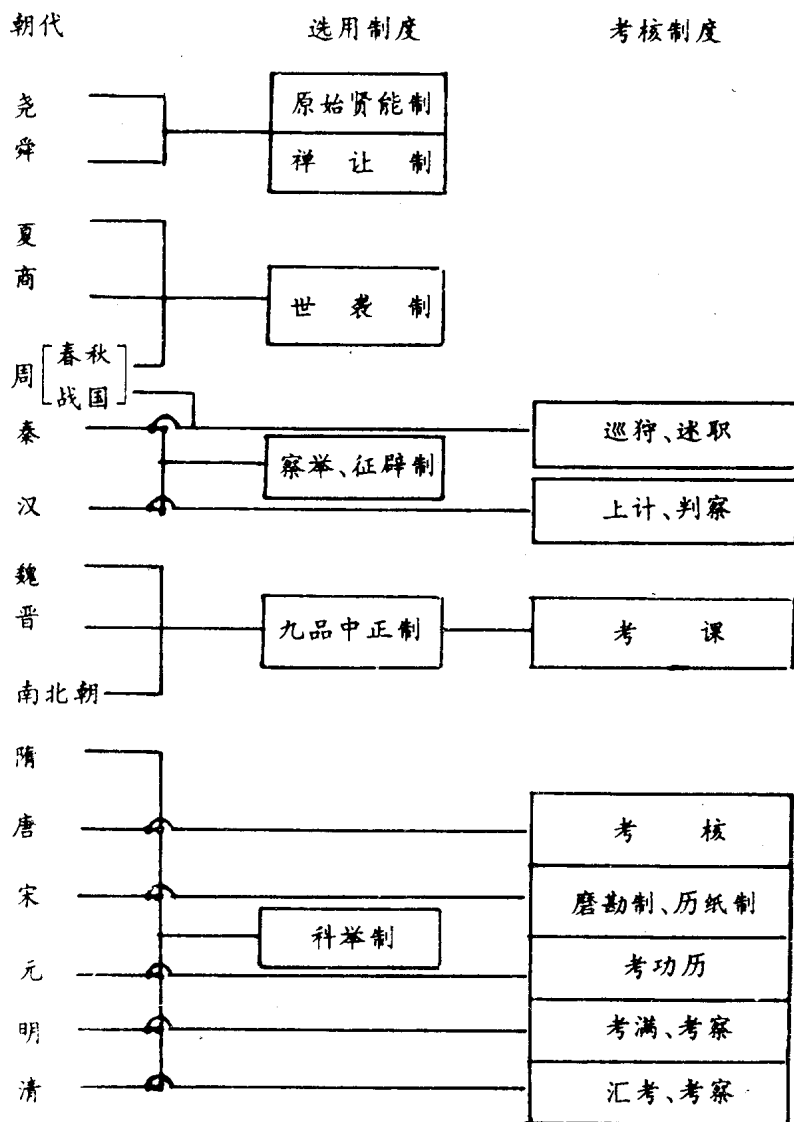


图 1-1-2 中国古代官吏选用考核制度演变过程

由图 1-1-2 可知,中国古代官吏选用制度最早可以追溯至原始公社时期,但官吏考核制度的初创却较之晚得多。虽然在原始公社时期,部落首长的更替也是通过推举或禅让实现的,但并未形成一种正规的选拔任免官吏的人事管理和考核制度。奴隶制社会中的官吏世袭制也无需考核,只是在生产力不断发展的条件下,奴隶制社会逐渐向封建制社会的过渡中,社会的人身依附关系逐渐松懈,官职的世袭继承制度才开始被打破,开始采用立功进爵、招贤纳士方式招聘人才、选拔官吏,形成中国最早的官吏选用制度。有选拔任免,才有考察考核,独立的官吏考核制度就是在这种背景下诞生的。

中国古代官吏选用考核制度正式建立起始于春秋战国的先秦时期。从此,历代有远见的统治者都很重视对官吏的选拔和考核,促使选拔考核制度、内容和方法不断发展和完善,并形成了不少有价值的思想和论述,值得深入考察和借鉴。

第一节 官吏选用制度的演变与“任人唯贤”和“任人唯亲”两种用人思想路线的斗争

中国在公元前 21 世纪以前,处于原始公社时代,社会上没有阶级和国家机构,因而也没有产生用人治事的明确制度,原始的社会管理者——部落首长的产生方法是由部落全体人员或部落联盟会议民主选举,后来逐渐演变为首领自动让贤的方法,如舜把天下让给善于治水的禹。这就是远古社会原始的选贤举能制度——原始贤能制和禅让制。虽然,这只是在当时生产力极端低下条件下产生的极简单纯感性的原始方法,但它们确已包含了人事任用制度的三个最基本因素:一个是用人主体,一个是被任用对象,一个是任用原则或用人标准。当时,人类处于无阶级无私利的原始公社“天下为公”的社会中,用人原则只能是“任人唯贤”的纯朴标准。同