

中共湖北省委组织部编写组编著

干部考察工作指导

湖北人民出版社



0002680

干部考察工作指导

中共湖北省委组织部编写组编著

湖北人民出版社

干部考察工作指导

中共湖北省委组织部编写组编著

*

湖北人民出版社出版、发行 新华书店湖北发行所经销

武汉大学出版社印刷总厂印刷

850×1168毫米32开本 8.125印张 3插页 20.1万字

1989年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印数：1-80470

ISBN 7-216-00407-8

D·89 定价：3.40元



加強干部考察工作理論
研究，努力實現干部考
察工作科學化、规范化。

陳彭華一九八六年
十二月

60F37/4F

序

干部考察工作是整个干部工作的基础，在党的组织人事工作中占有极其重要的地位。邓小平同志曾经指出：“经济方面、体制方面的改革问题很多，但是有个核心的问题，就是选用人才。”选用人才，如果缺乏正确的思想指导、科学的方法和完备的程序，即便人才站在面前，也会视而不见。不识其人，谈何善任。“求才贵广，考课贵精。”古人尚且重视识人、察人，何况当今发展社会主义市场经济的时代，更加迫切需要一大批德才兼优、勇于改革、献身四化建设的各级各类领导人才。因此，探讨、研究干部考察工作民主化、规范化和科学化的问题，不仅是深化干部制度改革的必然结果，也是建立社会主义市场经济新秩序，实现四化，振兴中华的迫切需要。《干部考察工作指导》，把干部考察作为一门独立的科学体系，结合干部工作的实际，向纵深突破，深层次研讨，为构筑和建立干部考察这门学科进行了大胆的探索。这是做了一件具有创新意义的工作。

《干部考察工作指导》，坚持马克思主义、毛泽东思想，同我国社会主义现代化建设相结合，立足于湖北干

部工作的实际，努力探索改革开放和现代化建设中考察干部的实际问题，融现实性和理论性于一体，广泛地汲取了近几年干部考察新方法的研究结果，对干部考察从研究领域、对象到考察的内容和种类；从干部考察的基本理论、原则到考察的具体程序、方法；从党政领导干部的政绩考察到企事业领导干部的实绩评估进行了系统的阐述，结构严谨，内容翔实，值得一读。为组织部门和干部工作者正确地知人、识人提供了一部理论与实践相结合的参考书。

马克思主义理论和党的组织人事工作实践是干部考察学产生的基础和发展的动力。《干部考察工作指导》只有回到实践中去接受检验，与党的组织人事工作紧密结合，才有其存在的价值，才有生命力。我期待着它日臻完善，同时，也希望广大干部理论工作者和实际工作者，以及热心干部工作的读者都来关心它、研究它，从而使党的干部工作注入新的活力，以崭新的姿态，卓有成效地为党的十三大所制定的政治路线服务。

赵富林

一九八九年二月二十八日

目 录

绪 论	1
一、干部考察是一门科学	1
二、干部考察学的研究对象	5
三、干部考察学的研究方法	10
第一章 干部考察工作概述	15
第一节 干部考察的含义	15
第二节 干部考察工作的重要意义	17
第三节 干部考察工作的指导思想	20
第四节 干部考察工作的内容	23
第五节 我国古代及国外的人事考察	25
第六节 我党干部考察工作的历史回顾	29
第二章 干部考察的基本理论及原则	33
第一节 马克思主义的世界观和方法论是干部考察的理论基础	33
第二节 相关学科理论在干部考察中的应用	45
第三节 干部考察的原则	63
第三章 干部考察的种类、内容、程序	75
第一节 考察的种类	75
第二节 考察的内容	82
第三节 考察的程序	93
第四章 干部考察的基本方法	99
第一节 考试法	99

第二节	情景模拟法	106
第三节	德才素质测评法	111
第四节	民意测验和民主推荐	116
第五节	民主评议法	122
第六节	座谈访问法	128
第七节	自我评估法	134
第八节	案卷查阅法	139
第五章	党政领导干部的政绩考察	148
第一节	政绩考察概述	148
第二节	县(市)部分党政领导干部政绩考察要素	155
第三节	政绩考察的主要方法	175
第六章	企事业领导干部实绩评估	188
第一节	概述	188
第二节	实绩评估的指标体系	192
第三节	评估方法	196
第四节	评估的合理组织、程序、结果及其反馈	200
第七章	考察工作的组织系统与人员	206
第一节	干部考察工作机构	206
第二节	干部考察的组织方式	207
第三节	干部考察者的素质与作风	209
第四节	干部考察者的责、权、利及其监督	220
第八章	考察材料	227
第一节	考察材料的性质和作用	227
第二节	考察材料的内容、要求和种类	230
第三节	考察材料的写作方法和步骤	236
第四节	考察材料的处理	247
后 记		253

绪 论

一、干部考察是一门科学

马克思主义认为，科学是通过对客观事物进行系统研究，揭示其研究对象所具有的特殊规律性而形成的理论体系。划分科学的依据，是各门科学的研究对象所具有的特殊矛盾。干部考察之所以成为一门科学，就是因为它具有特殊的矛盾和特殊的规律。

首先，干部考察的科学性，体现在它有独自的研究对象。干部考察研究的对象是考察者与被考察者的关系，即研究考察什么，怎么考察，由谁考察。干部考察的这一特点，决定了干部考察学不同于其他从不同角度研究人的科学，如干部管理学、人事管理学、心理学等。当然，由于干部管理学、人事管理学、心理学的研究对象也是人，因而，它们与干部考察学有很密切的关系，也有某些交叉部分。例如干部管理学也研究干部考察，但那只是研究干部管理这个特定范围内人与人、人与事之间的关系，而干部考察学却把人与人、人与事放在干部考察这个独自的范围内进行研究，形成了自己特定的研究对象。

其次，干部考察的科学性，体现在干部考察的全部过程。干部考察的科学性，不是人为地附加的，是干部考察整个过程的客观反映，只是我们过去对它的客观存在的科学性认识不够，研究不够。只要我们对干部考察这一特殊活动进行分析，就可以看出干部考察的每一个环节无处不有科学规律。比如，一次完整的

干部考察，如何进行系统的组织？它的规范化程序是什么？如何根据考察目的提出考察标准和考察要素？如何达到考察主体、考察客体、考察中介者的有机统一？如何形成考察结果？等等。这里面有许多规律可循。实践证明，用科学的思想和方法进行干部考察与不以科学的思想和方法进行干部考察，效果大不一样，前者事半功倍，后者事倍功半。近几年，干部考察新方法的研究，行为科学、心理学、数学、系统科学在干部考察中的应用，更进一步体现了干部考察的科学性。可以说，干部考察作为一门科学，既是它自身发展的必然结果，又是它进一步发展的迫切需要。

第三，干部考察的科学性，体现在它有自身的理论基础。干部是干部考察的对象。但考察一个干部，究竟包括什么内涵呢？马克思在《资本论》中对人的考察作了这样的科学定义：“我们把劳动力或劳动能力，理解为人的身体，即活的人体中存在的，每当人产生某种使用价值时就运用的体力和智力的总和。”显然，体力、智力及效率，就是考察的基本内容。而这种体力和智力又可分为两种，一种是人体中潜在的，另一种是在生产活动中不断发挥的。接着，马克思在论述劳动过程时，又进一步地揭示了作为考察重要指标的人的思想意识要素：“除了从事劳动的那些器官紧张之外，在整个劳动时间内，还需要有作为注意力表现出来的有目的的意志。”显然，思想意识和动机是支配人的重要因素。马克思在研究雇佣劳动过程时还揭示思想意识、体力、智力、效率，应当成为考察的基本结构。马克思还把劳动划分为“潜在劳动”、“物化劳动”和“流动劳动”，并相应地将人才分解为潜在形态、物化形态和过程形态，这不仅为考察阐明了基本内涵，而且为考察提供了辩证的方法论。

虽然马克思揭示的只是资本主义工厂早期管理的一般规律，但马克思的立场、观点和方法，同样是指导干部考察学的理论基

础。

第四，干部考察的科学性，体现在它有鲜明的特征。干部考察有多种类型。按考察者与被考察者的关系可分为直接考察与间接考察；按比较的参照系可分为相对考察与绝对考察；按考核手段可分为单维考察与多维考察，等等。

所谓直接考察，是考察者与被考察者直接接触，比如交谈、口试、面试等；所谓间接考察，是考察者通过翻阅档案、收集反映或鉴定资料来对被考察者作出评价。

所谓相对考察，是指在范围较小的人群中，一般是指被考察者所在的一个单位之内，以这些人作参照系进行比较，其结果是排出先后顺序，考察结果具有相对意义；所谓绝对考察是指在范围较大的人群中，一般是指被考察者所在的一个地区或一个国家，甚至放在世界范围内，以广大人群作参照系进行比较，其结果是选出优异者，考察结果在一定时间内具有绝对意义。

所谓单维考察是指考察者仅用一种考察方式考察被考察对象；所谓多维考察是指考察者使用多种考察方法考察被考察对象。

以上六种考察类型都有其用途和意义，在通常的情况下，为了提高考察可信度，应该加强直接考察，改进间接考察，采用多维考察。干部考察类型的多样化，表明了干部考察具有自身的鲜明特征。因为干部具有层次性，所以考察的标准应该不同；因为干部具有类别性，所以考察的方法应该多样化；因为干部具有动态性，所以考察应该及时化。

干部考察这种鲜明的特征，反映了干部考察的特定功能：一是选优功能——优中选优；二是测评功能——量化表示；三是鉴定功能——给出评价；四是协调功能——知己知彼；五是激励功能——奖优罚劣。

第五，干部考察的科学性，体现在它是干部管理学中的独立

分支。干部管理工作包括很多方面，如选拔、任免、奖惩、考察、培训等，概括起来说，就是陈云同志早在延安时期说过的，干部工作主要就是“知人善任”。干部考察，既是“知人”的基础，又是善任的前提。我们党历来重视干部考察工作。进入新的历史时期以后，迫切需要组织战线选拔千百万德才兼备、奋发有为的优秀干部，这就对干部考察工作提出了新的更高的要求。邓小平同志早在1979年说过：“要实行考核制度。考核必须是严格的、全面的、而且是经常的。”1979年的全国组织工作座谈会也曾提出，建立和逐步完善对干部的考核制度，是任人唯贤，知人善任，多出人才，适应改革开放的要求建设好各级领导班子，保证和促进党的政治路线的贯彻执行的一项重要措施。实践证明，考察工作是衡量干部的素质优劣、才能高低、贡献大小，从而为选准干部、用好干部提供依据的重要手段；是培训、提高干部，帮助他们扬长避短、激励他们奋发进取的必要途径；也是检查督促干部认真贯彻、执行党的路线、方针和政策，模范遵守党纪国法的有效保证。所以，干部考察是干部管理的基础工作，是包括选拔、任免、奖惩、培训等诸环节的干部管理中的中心环节。因此，干部考察作为一个独立的体系存在的现实性和可能性的依据是充足的。

但是，我们必须看到，干部考察作为一门科学只能是干部管理学中的独立分支。很长一段时间里，我们没有把干部管理作为科学进行研究和对待，只是把它当作一般业务工作。党的十一届三中全会以来，随着干部人事制度改革的逐步开展和组织部门理论研究风气的逐步形成，把干部管理作为一门科学来研究的人越来越多，其研究成果也被越来越多的人所认识和接受。可以这样说，在组织人事部门的干部，认为干部管理不是一门科学的同志已为数甚少。随着干部人事制度改革的深入发展，组织人事部门的同志和关心支持干部人事制度改革的同志，正在比较集中地

探讨两个问题：一是如何知人善任，考也好，评也好，测也好，都是为了达到怎样知人善任、人适其事、人尽其才、才尽其用的目的；二是如何通过具体的制度、程序、方法来实现科学的干部考察。这两个问题都属于干部考察工作的范畴。这说明，实践也迫切需要把干部考察作为一门独立的科学来探讨。理论来源于实践，反过来又指导实践。把干部考察工作作为一门独立的科学研究，既能丰富和发展干部管理学，同时又能有力地推动干部人事制度的改革。

总之，干部考察是一门科学，它有自己的研究领域和自身规律，有自己的基本理论和方法论，研究对象十分明确。从国外情况看，进入二十世纪以来，特别是近三十多年来，这门科学的发展是非常迅速的，它将管理学、政治学、社会学、心理学、数学等许多学科融为一体，不断丰富自己的理论和方法，成为一门边缘性学科。由于历史的原因，我们在这方面研究的起步是比较晚的，从总体上讲还是比较落后的。我们编写《干部考察工作指导》，也正是试图推动干部考察这门科学的深入发展。

二、干部考察学的研究对象

干部考察学科的研究对象，就是涉及到构成考察活动的基本要素，包括考察的主体、客体、组织方式、考察的内容、方法等。作为一门科学，它有别于具体的考察工作，是整个干部考察工作的总结和概括，并在干部管理的各个方面起着积极作用，对干部工作决策产生影响。

首先，研究干部考察的组织方式。考察的组织方式指考察的主体（亦称考察者）、客体（亦称被考察者）、中介者（亦称访谈对象），以及将这三者有机地组织起来，开展考察活动的方式。考察主体包括领导和负责考察的组织及其成员。考察的客体包括被

考察的领导班子群体及个体。考察中介者是指考察对象的知情者。考察主体通过他们的评价、评议来了解情况，分析判断，以达到对考察对象的准确认识，实现考察的目标。从干部考察的实践经验来看，干部考察的组织方式应体现这样几个主要特征：一是考察的主体不应是单一的，而应根据政治机构及其领导职位的领导、监督与授职关系，设置多重考察主体，并通过建立一个有权威、有代表性的考察组织来实现这种多重主体并存的目的；二是根据党委按法定程序推荐地方政权机关重要干部并对其中的党员进行监督管理的规定，党委对人大任免的干部的考察仍要负领导和指导作用，即在多重考察主体构成的考察组织中，党委应发挥领导或主导作用；三是考察的组织方式应逐步体现党政分开、干部分类管理的原则。对党务、政务两套班子的考察，应分别系统组织不同的评价者参加考评；四是整个干部考察的组织方式，同时包括干部考察研究对象的其他几个要素，应向社会或者是在相关的范围内公开。

其次，研究干部考察的内容、标准。干部考察实际上包括了考核和评定两个过程，考核就是对干部的德能勤绩进行深入的了解和客观的描述；评定即是在考核的基础上，对干部的作用和价值作出合理的评价。考核具有客观性，评价具有主观性。评定只有建筑在考核基础之上才能保证它的正确性。按照系统论观点，干部考察是由考察者、被考察者和考察环境组成的动态系统，这个系统运动的过程，就是考察的内容、标准对象化的过程。而这个过程的完善，有赖于考察内容、标准的规范化、科学化。考察的实践告诉我们，要解决考察内容、标准规范化、科学化的问题，必须抓住几个要点：一是党政分列。即从党务、政务的主要职能出发划分并制定相应的考察内容和指标体系。如在一个县的范围内，县委的职能主要是在该行政区域里实行党的政治领导，其主要职责就是党的十三大所确定的“执行、保证、决策、推荐、

协调”。对县委班子的考察内容和标准应以此为主要依据。二是职位分析和目标责任制相结合。没有机构结构功能分析和职位分析的目标责任制，干部的职责划分就不可能做到规范化。但光有职位分析而无目标责任制的分解落实，则职位职责可能游离于工作实际。如果缺乏具体的目标管理，考察指标将失去针对性而不能体现以实绩为重点的考察原则，在进行阶段性评价（年度考核）时会遇到困难。因此，应将职位分析和目标责任制结合起来，在进行职位分析的基础上制定目标考察制；同时，在贯彻目标考察制的过程中，结合工作实际，在不背离职位基本规范的前提下，不断修改具体的考察标准。三是群体考察与个体考察相结合。由于领导个体的作用主要通过所属机构功能的发挥体现出来，由于党和政府主要地将职责赋予群体，且有相对明确的要求，因此，个体的绩效与群体的绩效密切相关。只有将个体考察与群体考察结合起来，才能既深入地识别个体，又了解群体的整体工作效能与存在的问题，从而及时作出调整，达到改善和促进工作的目的。

第三，研究干部考察的程序、方法。传统的考察程序、方法比较简单，一般是以考察组人员的活动为始终。组织部门派出考察组以后，由考察组根据考察对象选择可能的知情者，并逐个接触，登门访谈。主要是问答式的谈话，你讲我记，然后整理谈话记录，在归纳分析的基础上写出考察材料，并向上级汇报，存档。这种考察程序和方法在一定的历史条件下，对正确选拔、使用干部，发挥过很好的作用。因此，直到现在仍在沿用。但它的主要缺陷是：比较封闭，缺乏严格的群众和社会的监督，准确性较差，具有一定的随意性和片面性；体现不了职务分类、职位分析的要求，对素质能力判断多，对和政务挂钩的实绩反映少。总之，传统的干部考察程序透明程度、民主程度和群众参与程度都不够。

近几年来，在不断改革干部人事制度的实践中，不少地方，

包括湖北的许多地市县，逐步推行了考察过程公开，考察内容、标准公开，考察结果公开，并广泛采用民主评议、民意测验等环环相扣的程序化考察，使干部考察的程序和方法不断完善。这既提高了干部评价的科学性，又使干部任用的决策直接建立在了解民意的基础上，比较好的体现了“公开、平等、参与”的原则。但作为一门科学的研究对象，还必须探讨这种新的程序和方法的效率问题，否则，花了大量劳动，考察结果还不如派考察小组获得的考察材料。总结近几年的实践，对这种新程序和方法须作以下几点改进和完善：一是要加强反馈调节环节。考察主体、客体和中介者之间要建立考察信息的双向沟通渠道，以检查验证考察的信、效度，及时修正考察结果。二是在民主评议、民意测验之前，应公布经审计等部门核实的考察对象所在单位、地区社会经济、文化的发展目标，各阶段的实际增长情况，以及与邻单位、地区，与往年的比较情况；在对被考察者个体考评的同时或稍后进行群体考评，以便将群体绩效与个体绩效作相对分解。三是增加善后环节。这是实现和改善考察整体功能的重要环节。也是考察能否和其他干部工作相衔接、配套得好，能否取信于民（包括被考察的干部）的关键。这一环节主要是将考察结果同其他干部工作，如使用、培训、后备干部队伍的建设等有机地结合起来，推动这些工作的开展。

干部考察学科的研究对象表明，干部考察是干部选拔、任用、管理的基础和前提，它的直接政治功能之一是对干部自身有制约和导向的作用。从干部考察研究对象组成的基本要素来看，它实质上是要回答考察什么，由谁考察，怎么考察的问题。研究这些问题，可以对干部的心理行为构成一种监督和约束机制。如上级来考察，容易形成对上级负责的思想；由群众采取民主评议的方式来考察，则有利于确立干部的“公仆”观念；让同级参与考察，则有利于班子内部民主作风的养成。而考察内容、标准、方

法不断调整 and 改革，则可形成一种不断更新的激励机制。因此，干部考察工作研究的领域是十分宽广的，它来源于干部考察工作的实践，接受实践的检验，并指导整个干部考察工作的开展。近几年来，随着经济体制改革和干部人事制度改革的发展，以考察新方法的研究为突破口的干部考察工作的研究正在不断扩展。吸收研究的新成果，总结改革的经验，从干部考察学科的研究对象的领域分析，我们觉得，在理论和实践上都还存在许多有待探索 and 解决的问题。

第一是如何解决干部考察中既发扬民主又提高效率的问题。社会主义干部考察的本质是解决人民群众对干部的民主监督、公开监督的问题。随着改革的深入和社会主义民主政治建设的加强，人民群众参政议政的意识和能力不断增强，提高考察的透明度、民主程度和群众参与程度，是实现干部管理民主化的必然趋势。但在实际考察过程中，如何既让群众充分发表意见，不偏离考察工作民主、公开、监督的原则，又不为众多纷繁的现象所困惑，实现考察活动本身的目的，准确地把握干部的本质，这是组织部门面临的难题。如民主评议、民意测验这种考察方法，能够较充分地体现民主、公开、监督的原则，但在实际考察工作中，我们发现不少评议者、参加测评者并不是考察对象的知情者。对县级党政领导的评议中，我们注意到，作为法定授职主体的县委会的委员，县人大常委会的委员，在目前的情况下，就有相当部分对考察对象所知甚少。如果认为法定授职主体应成为当然的考察主体，其成员应在考察结论的形成中占较大的比重，那么考察的准确度就肯定会下降。另一方面，县级党政领导工作面广，每次评议、测验需要组织不少人参加，工作量很大，如果不解决考察的效率问题，考察的主体、客体、中介者都是难以接受的，甚至被视为花架子，形式主义，持久也难。实行党政分开，干部分类管理，以及建立管人与管事既紧密结合又相互制约的宏观思