

余国荣 著
吴教练

陕西人民出版社

干部考核指南



干部考核指南

余国荣 吴教练

陕西人民出版社

干部考核指南

余国荣 吴教栋

陕西人民出版社出版

(西安长安路南段376号)

解放军西安政治学院印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32开本 10.5印张 225千字

1990年5月第1版 1990年5月第1次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-5419-1770-2/G·1513

定 价: 3.95元

目 录

第一部分 总论篇

1.1	干部考核的概念	(1)
1.2	干部考核的历史回顾	(4)
1.3	外国外军干部人事考核	(19)
1.4	干部考核的目的	(29)
1.5	干部考核的功能	(31)
1.6	干部考核的意义	(33)
1.7	干部考核的对象	(36)
1.8	干部考核的种类	(38)
1.9	干部考核的内容	(41)
1.10	干部考核的结构	(44)
1.11	干部考核的原理	(56)
1.12	干部考核的原则	(65)
1.13	干部考核的时间	(71)
1.14	干部考核的组织和分工	(73)
1.15	干部考核的程序	(75)
1.16	干部考核结果的表达方式	(78)
1.17	干部考核的有关制度	(80)
1.18	干部考核者应具备的素质	(86)

1.19 干部考核工作的改革·····	(90)
---------------------	--------

第二部分 标准篇

2.1 考核标准的含义·····	(96)
2.2 总体考核标准与具体考核标准·····	(98)
2.3 干部考核标准的演变与发展·····	(100)
2.4 考核标准的作用·····	(105)
2.5 考核标准的阶级性·····	(108)
2.6 考核标准的时代性·····	(110)
2.7 考核标准的层次性·····	(113)
2.8 考核标准的专业性·····	(116)
2.9 考核标准的相对性与绝对性·····	(117)
2.10 把握考核标准必须处理好的几种关系·····	(120)
2.11 着眼于政治上合格,坚持把政治标准 放在首位·····	(132)
2.12 考核政治素质的内涵及其操作方法·····	(137)

第三部分 实绩篇

3.1 实绩原则的理论依据·····	(144)
3.2 实绩原则的现实意义·····	(147)
3.3 构成实绩的要素·····	(150)
3.4 实绩与德才不能划等号·····	(155)
3.5 实绩与政绩不可等同·····	(157)
3.6 实绩与“虚绩”要严加区分·····	(162)

3.7	显实绩与潜实绩要一样看待·····	(165)
3.8	注意区分必然实绩与偶然实绩·····	(169)
3.9	个体实绩与群体实绩不可混淆·····	(171)
3.10	既看单项之绩,更重履行基本 职责之绩·····	(179)
3.11	不能脱离环境优劣谈实绩大小·····	(182)
3.12	考绩不能忽视其动机·····	(187)
3.13	考绩不能以一时得失论“英雄”·····	(189)
3.14	不能仅凭实绩大小决定职务升迁·····	(190)
3.15	考绩不能忽略考“史”·····	(193)
3.16	考绩的三要素与三环节·····	(195)

第四部分 评价篇

陈腐观念与识人陷阱

4.1	陷阱一:以相貌取人·····	(200)
4.2	陷阱二:以言谈取人·····	(203)
4.3	陷阱三:以好恶取人·····	(203)
4.4	陷阱四:以己长取人·····	(205)
4.5	陷阱五:以“全面”取人·····	(206)
4.6	陷阱六:以派别取人·····	(207)

识人观点与评价原则

4.7	评价干部不能戴“有色眼镜”·····	(210)
4.8	评价干部要看大节·····	(212)
4.9	评价干部要看本质·····	(213)
4.10	评价干部要从长处着眼·····	(214)

4.11	评价干部要用全面的观点·····	(216)
4.12	评价干部要用历史的观点·····	(218)
4.13	评价干部要用发展的观点·····	(220)

第五部分 误差篇

5.1	首因误差·····	(224)
5.2	感情误差·····	(228)
5.3	晕轮误差·····	(230)
5.4	背景误差·····	(232)
5.5	暗示误差·····	(233)
5.6	从众误差·····	(234)
5.7	定型误差·····	(235)
5.8	光环误差·····	(237)
5.9	逻辑误差·····	(238)
5.10	主体误差·····	(239)
5.11	客体误差·····	(240)
5.12	中介人误差·····	(241)
5.13	工具误差·····	(242)
5.14	平均主义误差·····	(243)
5.15	宽大化误差·····	(244)

第六部分 方法篇

6.1	考核方法概述·····	(247)
6.2	案卷查阅法·····	(252)

6.3	自然观察法·····	(254)
6.4	谈话调查法·····	(256)
6.5	反馈试探法·····	(258)
6.6	述职报告法·····	(259)
6.7	民主评议法·····	(261)
6.8	考试考核法·····	(263)
6.9	成果鉴定法·····	(266)
6.10	行为测定法·····	(268)
6.11	工作标准法·····	(271)
6.12	代表对照法·····	(271)
6.13	纵横比较法·····	(272)
6.14	民意测验法·····	(275)
6.15	功能测评法·····	(278)
6.16	模拟测评法·····	(287)
6.17	怎样进行考核谈话·····	(293)
6.18	怎样撰写述职报告·····	(310)
6.19	怎样写好考核材料·····	(313)

后记

第一部分 总论篇

我国进入新的历史时期后，党中央多次强调：要健全考核制度，加强干部考核工作。那么，我们为什么必须高度重视这一问题，新时期干部考核的内容有哪些，考核工作的理论依据是什么，搞好干部考核应该遵循哪些基本原则、按照什么样的组织分工和程序来进行，等等。本篇将围绕这些问题展开讨论。

1.1 干部考核的概念

概念是具体事物的抽象，是人类在认识过程中，把感觉到的事物的共同特点加以概括而得出来的东西。通常情况下，并不是先弄清概念才从事工作，但这绝不是说从事某一项工作和某一件事情不需要搞清它的概念。现实中，由于对概念的歧义的理解，导致工作失误和行为偏差的事情是常见的。这说明，明确干部考核的概念，对于干部管理者正确、规范地从事干部考核工作是非常重要的。

那么，什么是干部考核呢？

考核，即稽考查核。所谓干部考核，就是对于干部德才状况和工作实绩进行稽考查核。这一概念有狭义与广义之分：狭义的干部考核一般是指干部所在的组织和领导对干部的工作或业务成绩的质量、数量稽考查核；广义上的干部考核，

除了包括上述含义外，还有对干部显见和潜在的品行、能力、学识、性格、健康等状况进行定期考察和评价，并以其结果作为判断干部与其所从事的工作或所担任的职务是否相称的标志。可见，后者既注意到了事——工作成绩，又注意到了人——干部的素质，既注意到了人的现在，又注意到了人的发展。正由于它可以作出对人的更为全面的评价，具有更为广泛的用途，因此现代的干部人事考核，一般都是从广义上说的。

正象人类对自然界和社会的认识是不断发展、深化的一样，人们对人和人事的认识也在不断的发展和深化。这就决定了干部考核的含义是不断丰富、不断向科学方面发展的。即是说，随着科学的进步、生产力水平的提高、人类社会的发展，对“干部”的了解和认识是不断从局部向全面，从表面向深入，从现象向本质，从个别向一般的方向发展的。考核“干部”，作为一种活动，几乎是和人类的文明同时起步的。《尚书》上说，舜的时候，就规定每三年考核一次各部落首领的政绩，考核三次决定升降。此即所谓“三载考绩，三考黜陟”。以后，历代统治阶级尽管在人事管理，特别是对官吏的考核方面积累了相当丰富的经验，形成了一系列制度，但是由于阶级和时代的局限性，以及小农经济的社会结构，决定了对人的考察在我国旧社会中，不可能有真正的发展。考核的含义基本上局限于对官吏“治事”、“政绩”——主要是赋税、户口、治安、狱讼、农桑等情况的稽考查实。真正赋予干部考核科学的含义是社会主义新中国以及现代社会和大工业社会的发展。党的十一届三中全会以来，我国社会主义“四化”建设和我军“三化”建设的发展，把

干部考核科学化、制度化的问题提到我们面前。邓小平同志多次提到干部考核问题，他明确指出：要实行考核制度，考核必须是严格的、全面的，而且是经常的，各行各业都要这样做。由此，我们可以根据现代我们党和国家对于干部概念的确定和划分，把干部考核的含义进一步表述为：通过一定的考察、核实的科学程序和方法对于干部在工作实践中表现出来的“德、才”素质和工作实绩进行全面了解和正确评定。这个含义使干部考核包含考察和评定两个过程。考察，即是对干部从事劳动的情况进行深入了解和客观描述；评定，即是在考察的基础上，对干部的作用和价值作出合理评价。考察具有客观性，评定具有主观性。评定只有建立在考察的基础上，才能保证它的正确性。

从干部考核的含义中，我们可以看出：

干部考核与干部录用前的考试有所区别。干部录用前的考试是上级组织或用人单位通过考试来考察录用对象的知识 and 才能，并以考试成绩为依据，达到选拔录用所需干部的目的。比如，军队干部的选拔和录用，主要采取对优秀战士和地方高中毕业生进行统一考试，进入军队院校培训，成绩合格后再提拔为干部的方法。再如，我国即将实行的公务员制度，对公务员的录用将采取考试的办法来进行。而干部考核，则是干部在经过了一段时间的工作以后，由组织或用人单位对其业务、工作成绩、学识、品德以及工作能力等方面进行考察评价，并以考核结果为依据，达到奖惩、升降、调配、培训等目的。

干部考核也不同于职位分析和职位评价。职位分析是把干部的每项职位内容加以分析，了解此项职位所固有的性质

和组织内部职位间的相互关系及特点，以便决定干部在履行其职位上所应具备的各种条件；职位评价，是在职位分析的基础上，通过一套系统程序，应用精心选择的若干因素，对干部的各种职位之间的责任轻重、困难程度以及相对价值等方面加以测定与评价。这二者的共同点是：着重对职位本身，即事的分析与评价。而干部考核，则是着重对从事该项职位的人，即干部的评价，以便了解他和他们与其所担任的职务是否相称，还有没有可以从事更繁重工作，担任更高级职务的潜在能力等等。

1.2 干部考核的历史回顾

1. 旧中国官吏考核制度的演变

考核，在我国历史上又称“考课”、“考绩”、“考功”等，即根据国家所颁布的法令，在一定的年限内，对各级官吏的政绩进行考察核实。考核制度在我国源远流长，据说尧、舜、禹时就有。从文献材料看，周代已有了定型的考核制度。《周礼》记载，太宰以八法治官府、小宰以六计课群吏。前者是对行政机关的考核，后者是对官吏个人的考核。

秦代按照法家“明主治吏而后治民”的思想，制定了严格的考核制度。据《为吏之道》（湖北云梦出土的秦简）记载，考核官吏的内容是“五善”、“五失”。达到“五善”者有赏，若有“五失”中一失，则受罚。秦代规定，中央考核郡守，郡守考核县令。考核方法是在每年“上计”（汇报工作）时，检查官吏一年的政绩。对于负责具体事务的官吏

也要考核。

汉承秦制，考核制度更加完备。汉代仍采取分级考核的方式，即中央政府最高行政长官负责考核郡守，郡守负责考核县令。中央和地方政府机关内部各级长官负责考核自己的部下。考核时间，一般是每年一小考，三年一大考。考核成绩为第一者称“最”，成绩最末者为“殿”。然后分别给予升降、奖惩。汉代所有机关，均有工作情况的记录，以备考核。考核方式主要以“上计”为主。首先从最基层开始，汇总情况，制成“上计簿”，逐级上报，最后到中央政府。除了书面考核，还采用“会课”（当面询问考核）方式，由主考官提出各种问题，被考者按实情予以答复。汉代对官吏考核的内容十分广泛。租税是评定官吏政绩的重要项目，其他还有户口、治安、狱讼、农桑等情况。

魏晋南北朝时期，各代参照秦汉的官吏考核制度，也曾制定过考核制。但是，由于门阀制度盛行，世家大族之间有着千丝万缕的联系，他们互相勾结，营私舞弊，考核官吏实际上无法实行。在魏晋南北朝三、四百年的时间内，官吏考核制度基本是有名无实。

唐代吸取了前代考核制度的经验教训，加以改革完善，建立起自己的考核制度。唐代规定，一般官吏的考核由各部门各单位的长官负责，一年一小考，四年一大考。初考完毕，送主吏部总考，同时，皇帝派出校考官和监考官进行复核监督。对于官位较高的，则由皇帝亲自考核，中间不经过所在部门单位的初考和吏部的总考。考核标准是“四善”和“二十七最”。四善，是对官吏的总要求，即德义、清慎、公平、恪勤。二十七最，是二十七条具体要求，也是不同部

们和工作的最高标准，如“铨衡人物，擢尽贤良，为选司之最”，“礼制仪式，动合经典，为礼官之最”，“训导有方，生徒充业，为学官之最”，“赏罚严明，征战必克，为将军之最”，等等。考核后定为九等，按等次给予升降、奖罚。总的来讲，唐代考核制度执行得较好，收到了显著效果。

宋代基本因袭了唐代的考核制度，但也略有变化。考核京朝官由审官院负责，考核地方官由考课院负责。官吏的初考称为“历纸”（考绩之状），总考称为“磨勘”（复核）。宋代仍以“四善”为基本标准，其具体要求先后有一些改动。大体内容有狱讼无冤、赋税不扰、农桑增殖、水利兴修、屏除盗贼、民获安处、赈恤困穷等等。考核成绩一般分为三等：上者升迁；中者无赏；下者降职。宋代还规定对负责监察工作的官吏也要进行考核。宋代的考核制度执行较差，因此，效果不太显著。

明代考核制度比较完备。考核形式分为考满和考察。考满是指对官吏的全面考核。三年一考，将官吏的政绩分为三等：称职，平常，不称职，然后决定升降。考察，主要是调查问题，如贪、酷、浮躁、才力不及等等。对存在问题或不能胜任的官吏给予降职、免官等处分。明代考核制度十分严格和周密，但执行不力，有时流于形式，特别是明中叶以后，由于宦官专权，吏治更加腐败不堪，考核制度实际上等于废除。

清代的考核制度与明代大体相同。清代规定，对京朝官的考核分为“四格八法”，由吏部和都察院负责执行。所谓四格，就是守、才、政、年，每项又分三等，守有“廉、

平、贪”之分，才有“长、平、短”之分，政有“勤、平、怠”之分，年有“青、中、老”之分。守即官守，就是德；才就是“能”，政相当于现在所说的“勤”与“绩”。可见，到了清代，考核标准基本上照顾到了“德、能、勤、绩”四个方面，就内容来说，已经比较全面。特别是还列入了年龄，而且把“青”放在前面，这是一个很大的进步。所谓八法，就是处罚渎职官吏的八条规定。概括起来讲，“四格八法”是以四格定其功劳，以八法行其处分。地方各级官吏的考核由各藩、道、府、州、县逐级负责，最后报到督抚巡按。其考核成绩分为卓异和供职两种。清代虽然也制定了官吏考核制度，但难以顺利实现，吏治腐败程度更甚于明代。

辛亥革命爆发后，民国政府制订、颁布了《文官惩戒法草案》，1929年11月公布了《考绩法》。这是一部考核官吏的法规，后来陆续进行了修正、补充。这部法规中规定考核内容有资、绩、德三项。资即资历，包括学历、年资、工作经历；绩包括研究成果、工作绩效、奖惩记录；德包括言行、操守。对官吏的考核以被考核者的言行和工作绩效为主要内容，并对各级官吏规定了较为具体的工作标准和要求。考核是按照分层负责的原则进行的，由各级长官对直属部下进行考核，各级主管人员将所属官员考核结果记录于考核手册，并定期递送上级主管审阅。平时考核与定期考核相结合。考核的方法有“相互比较法”，即对部属进行相互比较；“径行决定法”，即由主管人员根据主观印象，直接评定等次；“分项评定法”，即将被考核者的言行、工作情况等分解为若干项目，评出各项目的成绩，最后求得总分。各

项所占比例不同，工作项目占总分50%，操行占20%，学识占15%，才能占15%。

总之，旧中国的官吏考核制度有着非常复杂、丰富的内容，是一份珍贵的历史遗产。自然，由于封建社会以及半殖民地、半封建社会的性质所决定，在以往的官吏考核中不可避免地存在着许多弊端。例如，任人唯亲、营私舞弊、裙带关系、打击报复以及主考官偏听偏信、以个人恩怨和主观臆断评定被考核者等等，这样便不可能对被考核者得出客观的结论。而且，旧中国是以自然经济为基础，分工很不发达，统治者实行封建家长制的统治模式，在识人上主要是“伯乐相马”的方式，所以不可能有完善、科学的考核制度。况且由于社会制度的弊端，即使那种不完善的考核制度也难于得到切实地贯彻执行。但是，了解和研究干部考核的演变情况，总结历史经验教训，吸取精华，批判糟粕，对于建立具有中国特色的社会主义干部考核制度，进一步搞好我们的干部考核工作还是有启迪和借鉴作用的。

2. 新中国考核工作的特色及其历史发展

新中国的干部考核制度是随着中华人民共和国的创建而创建，随着国家的发展而发展的。众所周知，“党管干部”是我国整个人事管理制度的一个重要原则和特色，因此，新中国的考核工作也显著地体现了这一特色。

我们党对于干部的考核工作，经历了几个不同的发展阶段。在新民主主义革命时期，叫做“审查”；建国以后，叫做“考查”和“鉴定”（有时也叫“考核”），直到1983年才在全党统一叫“考核”。

干部考核工作，在不同的时期，有着不同的侧重点。新

民主主义革命时期，对干部实行严格的审查制度，主要目的是防止和消除奸细。1940年7月《中共中央关于审查干部问题的指示》明确指出：“干部的品质是否纯洁，干部的工作是否分配恰当，具有决定的意义。”并对各级干部科的任务，作了如下规定：（1）从历史上和现在工作表现上仔细考察每一个党的干部在政治上对党的忠实程度、工作能力、长处和弱点；（2）要按照每个干部的品质和能力，来适当的统一的布置和配备干部，使每个干部能够发挥自己的长处；（3）从实际工作中去研究党员中政治上进步、来历清楚、而又有能力的积极分子，及时的和大胆的提拔起来，担负党和其他方面的领导工作。

建国后，普遍实行干部鉴定制度。在提拔任用干部时，由组织上进行全面考察。这种考察，虽然不算完善，但已逐渐形成了一种制度，并长期坚持了下来。

1949年10月，中央组织部制订了关于干部鉴定工作的规定，要求普遍实行干部鉴定制度，指出干部鉴定，是干部在一定工作或学习期内各方面表现的检查和总结，其目的在于经过鉴定，使干部能更好地来认识与提高自己，改进工作；使党的组织得以系统地全面地了解干部，有计划地培养和提高干部。并明确提出了鉴定的内容、时间和方法。

1952年2月，中共中央对县委书记、县长以上干部，提出用批评与自我批评的方法由党委作出鉴定：（1）县委书记、县长以及相当职务以上的党员干部，在“三反”运动中，均须在一定的会议上做一次公开的自我检讨，并虚心接受群众的批评。凡未做过这种检讨的，都要做一次；做过检讨但不深刻的，要再做一次，谁也不能例外。在当年三月底