

杨柏华
著

美国公务人员的考绩制度



美国公务人员的考绩制度

杨柏华 著

世界知识出版社

责任编辑：吴力超

封面设计：施本铭

美国公务人员的考绩制度

杨柏华 著

世界知识出版社出版发行（北京外交部街甲31号）

北京北郊华生印刷厂排版印刷

新华书店经销

850×1168毫米32开本 印张：3.5 字数：81000

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

ISBN7-5012-0154-4/D·5 定价：1.70元

前 言

当前，随着我国经济体制改革的深入发展，迫切需要加快政治体制改革的步伐。在政治体制改革中，重要内容之一就是如何提高行政效率，这就涉及人事制度的改革。我们必须通过改革，逐步形成一套具有中国特色的干部人事制度，使我国的人事管理制度化、法律化、科学化，更好地为实现新时期的总任务服务。

人才问题，成败在发掘，根本在培育，关键在考核。三者之中，考核乃中心环节。要使贤者在位，能者任职，任用适宜，舍考核之外，实无他途可循。可见人事制度改革，重要内容之一，是要建立有考核的岗位责任制度，考核有效，才能做到“事奏其功”。要建立一套完整的、科学的考核制度，一方面要认真总结和吸取新中国成立前后，特别是党的十一届三中全会以来在这方面成功的经验；另一方面要正确学习和借鉴外国人事管理方面的有益经验。

党的十一届三中全会，实现了全党工作重点的转移。这就对包括干部人事制度在内的政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。1979年11月21日，中共中央组织部印发的《关于实行干部考核制度的意见》的通知指出：“建立干部考核制度，对于提高干部素质，促使干部钻研业务技术，提高建设社会主义的本领；对于选贤举能，正确识别和使用干部；对于贯彻各尽所能、按劳分配的社会主义原则，鼓励先进，激励后进，调动干部的积极性；对于改变好坏不分、赏罚不明、能上不能下、能进不能出的‘铁饭碗’办法；对于实行群众对干部的监督，防止我们的干部搞特殊化、脱离群众、做官当老爷的官僚主义，促使干部更好地为建设

四化服务，有着极其深远的意义。”

在上述通知中还指出：“干部考核的标准和内容，要坚持德才兼备的原则，按照各类干部胜任现职所应具备的条件，从德、能、勤、绩四个方面进行考核”；“考核干部要实行领导和群众相结合的方法，把平时考察和定期考核结合起来。”

这样，各级人事部门对干部考核的意义和目的的认识，日益深刻；对干部考核的标准、内容和方法的了解也更为明确，更加全面了。

近年来，已有不少单位先后建立了各种形式的岗位责任制，实行了组织考核与群众评议相结合，平时考查与定期考核相结合的方法。这对消除职责不清，好坏不分，奖罚不明；干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干一个样的“大锅饭”现象，已经起到了很好的作用。但必须指出，从全国范围来看，从总体来看，我国基本上还没有建立起一套包括考核制度在内的完整的、科学的干部人事制度。

赵紫阳同志在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告中指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。国家公务员分为政务和业务两类……，业务类公务员按照国家公务员法进行管理，实行常任制。凡进入业务类公务员队伍，应当通过法定考试，公开竞争；他们的岗位职责有明确规范，对他们的考核按法定的标准和程序进行，他们的升降奖惩应以工作实绩为主要依据……当前要抓紧制定国家公务员条例及相应的配套措施……”^①

要建立我国的公务员制度，并逐步建立起一套完整的、系统的、科学的考核制度，吸收和借鉴外国的经验具有重要的意义。《中共中央关于经济体制改革的决定》中提到“必须吸收和借鉴当

^① 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1987年版，第42—43页。

今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进管理方法”。邓小平同志也曾指出：“至于经济管理、行政管理的效率，资本主义国家在许多方面比我们好一些。”^①

西方国家的考核制度是经济行政管理的一项重要内容，国家机关所实行的公务人员的考核制度，是借鉴企业的经济行政管理经验发展而来，这种经验反映了现代化社会生产规律的先进管理方法。

作者1986年9月至1987年8月访问美国期间，着重研究和考察了美国公务人员的考绩制度。美国联邦政府迄至1912年才正式建立起考绩制度，后来经过不断完善和发展，才形成一套比较完整的考绩制度。美国的经验，有利于我们扩展视野，广开思路，可资参考和借鉴。但一定要从我国的实际出发，洋为中用，有所取舍，切忌原封照搬。美国的公务员（亦即文官），在范围上与我们不同。它包括除政治任命官员在外的全部政府雇佣的文职人员（即职业文官）。象军队以外的政府雇佣的白领工人和蓝领工人也包括在公务员范围之内。

作者在考察和研究美国公共人事管理制度的过程中，得到不少美国朋友的支持和帮助，特别是北卡罗来纳大学政治系教授唐纳德·海曼博士的鼎力相助，获益匪浅。现将考察研究部分成果，整理成册，取名《美国公务人员的考绩制度》问世，聊表作者对中美学术交流和当前我国政治体制改革所尽微薄之力。

① 《邓小平同志重要谈话（1987年2月—7月）》中央文献出版社1987年版，第36页。

目 录

前言

第一章 美国联邦政府公务人员效率考评的历史演变	1
一、1883年彭德尔顿法通过前后的效率考评.....	1
二、建立统一的晋升考核程序的努力.....	6
三、国会关于影响效率问题的辩论.....	8
四、统一的考核评分.....	13
五、1950年的考绩法——工作评价.....	23
第二章 几种传统的考核方法	26
一、判断定级法.....	27
(一)图解等级评定法.....	27
(二)定级法: 1. 按顺序定级法 2. 成对比较定级法	
3. 人与人比较定级法 4. 强行分类定级法.....	30
二、行为定级法.....	34
(一)核对法: 1. 比重核对法 2. 强行选择核对法	
3. 标准行为分等比较法	35
(二)关键事件评级法.....	45
(三)随笔记录法.....	46
三、成果定级法.....	47
(一)产品标准定级法.....	47
(二)现场调查.....	48
(三)确定目标管理法.....	49
四、传统的考评制度存在的缺点.....	50

第三章 1978年文官制度改革法通过以后的考绩制度	53
一、1978年文官制度改革法的通过	53
二、改革法关于提高行政效率的措施	55
(一) 设立“高级行政职务”	56
(二) 推行“功绩工资制”	58
(三) 改革传统的考核制度	59
三、执行工作计划与评价法	59
(一) 工作计划的内容	60
(二) 制定和执行工作计划的步骤	62
(三) “执行工作计划与评价法”考核实践举例	64
第四章 工作标准问题	74
一、工作标准的含义	74
二、工作标准的作用	75
三、工作执行标准的制定	77
四、工作执行标准举例	84
结束语：发展趋势和存在的问题	96

第 一 章

美国联邦政府公务人员 效率考评的历史演变

一、1883年彭德尔顿法(The Pendleton Act)

通过前后的效率考评

美国联邦政府实行正规的公务员制度，迄今已有一百多年的历史。1883年以前，美国联邦政府既没有建立专门负责人事管理的机构，也没有真正实行有效的考绩制度。在联邦建立以前，早期的各州宪法大体都规定政府公职应轮流担任，以防私党垄断。第一任总统乔治·华盛顿任命政府官员比较重视资历，但当时没有法律规定的明确的用人标准，公务人员的去留升降，完全由长官意志决定一切，这就很难避免个人徇私的弊端。随着两党政治的出现，新上台的总统每每把政府的官职分配给在竞选中为他出力的人员和他的亲信，这一实践久而久之便形成了“政党分肥制”。托马斯·杰斐逊开其先例，他在轮流任公职的旗下，短短几个月，就免去了近千名官吏，选拔了一批忠于自己的人担任国家要职，在他八年任内，约有1/5的联邦官员被更换。这种不以工作实绩作为公务人员去留的标准，而以党派封亲信为官，以肥缺酬犬马之劳的做法，造成了行政上的低效率和官员的腐败，因而遭到各方面的反对和批评。

在彭德尔顿法（即《调整 and 改革美国文官制度的法律》）通过以前，一些改革派人士早就力图在任人唯亲的文官制度中实行功

绩制。在1853年，一些人认为合格人才可以通过竞争考试的办法来招募。实行录用考试刚几年，这一制度就流于形式。1871年在尤利塞斯·格兰特总统任内，“政党分肥制”引起的腐败和低效率更为瞩目。在反对者的促使下，成立了美国历史上第一个独立的文官机构——三人文官事务委员会，统一负责改革事宜。同时美国国会还授权总统制定规则和条例，根据年龄、健康状况、品德、知识和能力来录用合格人才，以提高工作效率。格兰特总统认为，在采取任何主动计划并加以改进之前，在联邦政府内有必要进行彻底的人事实践的调查研究。1871年他任命的顾问委员会，在纽约海关建立了竞争考试制度，这一制度规定，候选人不仅需要参加书面考试，而且还必须对其所做的工作的效率，进行考核。在100分中至少要得到60分，是通过书面考试的标准。此外还应对考核的工作项目，按不同比重来进行评分。1873年，随着第一届文官事务委员会的解体，初期的考核评分计划宣告失败。

光是依靠行政管理的力量，不可能加速实现功绩制的文官制度。当时报纸和讲坛用揭露丑闻来反对政治腐败和任人唯亲。1877年一群纽约的改革者组成了一个协会，该协会日后成为全国文官制度改革联盟。政府中一群功绩制的强有力的支持者，也在全国文官制度改革联盟的名义下积极活动。

1880年美国大选期间，共和党内分裂成两派，一派被称为“顽固派”，主张对联邦政府官员实行“分肥”，即按照在竞选中出力大小分配官职；另一派被称为“改革派”，主张通过竞争考试，“任人唯贤”。加菲尔德在“分肥”问题上态度暧昧。在顽固派的大力奔走下，他当选总统。但他上台后却任命了顽固派的死敌布莱恩为国务卿。1881年7月2日，加菲尔德在华盛顿的一个火车站被一名求职未遂的顽固派的拥护者查杰斯·吉托用手枪击中身亡。可见，加菲尔德之死，实由“分肥”不均所致。由此，美国公众对官吏制度的改革要求更加迫切，主张立即取消“分肥制”，实施“功绩制”。

1881年12月6日,众议员彭德尔顿(Pendleton)提出了一个规定文官制度的法案。1882年12月9日,参议员霍勒(Hawley)对法案提出一项旨在抑制政治评价和因政治原因而免除官职的修正案。当时,共和党总统阿瑟因为要在1884年的总统竞选中与民主党决一胜负,为收买人心起见,便力促国会于1883年通过《调整和改革美国文官制度的法律》(即彭德尔顿法)。

彭德尔顿法确立了竞争择优原则,其主要内容是:政府文职公务人员必须通过公开竞争考试,择优录用和提升;凡通过文官考试被录用的人员,不得因政党关系等政治原因而被革除职务;不得强迫政府雇员参加政治活动和提供政治捐款,使他们保持中立;考试内容应着重于实际工作需要的才能和知识;考取以后实行6个月的试用期,称职后才正式任用。彭德尔顿法还规定,由总统任命不同政党的成员组成三人“文官事务委员会”,负责联邦文官的统一管理,如主持考试,进行分类,拟定人事法规,保证平等的雇佣机会,规定任期等等。

1883年的彭德尔顿法,奠定了美国现行文官制度的基础,具有划时代的意义。但是,这个法律对考试和考核并未作出具体规定。

早在1879年,在纽约海关官员中,就已实行了提升考试制度,然而直到1886年仅有3人是因为被列入考试合格名单而得到提升的。这一情况说明,纽约海关虽已按规定(通过竞争考试)任命官员,但任用和提升仍然受制于政治影响和徇私。这种情况的出现,一方面是由于文官事务委员会坚持逐步实行竞争考试,因而推行晋升考试不力;另一方面是由于彭德尔顿法尚不完善,有许多空子可钻。国会于1887年修改了这个法律,规定一旦文官事务委员会制定和颁布有关规定之后,就授权任何职位分类部门、海关或邮局实行强制性的晋升考试。

根据上述规定,委员会批准了纽约海关所实行的考试制度,并为陆军部规定了晋升考试制度。其做法是:为每次晋升考试规定应试科目,“效率”是必试科目之一,委员会向司局长官提供一

份每次考试后应予提升的各级竞争者的名单，该长官将按百分制为每一竞争者注明效率的分数，打分时应考虑从事该级别工作的公职人员的出勤率、运用能力、特性、能力以及适应力。这种包括效率在内的记录，将作为公职人员的特性和工作存档。

下列表格说明秘书（打字员）进行晋升考试的科目、评分等级和比重。

秘书—打字员

项 目	评分等级	比重	乘（积）
书法	85	3	255
算术	75	1	75
办公室或司局工作课题的书信草拟	90	3	270
处理司局或办公室问题的能力	95	5	475
效率	80	7	560
英语基础	100	1	100
总平均——86.75		20	1735

注：1. 此表系根据美国文官事务委员会第四个报告（90页）和第九个报告（61页）的资料制成，六个项目中，每一项目都给予特定的比重，及格平均分数是86.75分。

2. 效率所占比重，同其它项目相比为7。

3. 资料来源：Mary S. Schinagl：*History of Efficiency Rating in the Federal Government* 1966, New York, Chapter I

必须指出，陆军部和纽约海关的强制性晋升考试在哈里逊政府初期实际上就被废弃不用，并于1891年被正式废除。晋升考试的失败可归咎于文官事务委员会仍倾向于按资历来进行提升，以及人事官员的徇私舞弊。

1891年1月，哈里逊总统提出一项旨在使晋升建立在功绩基础上的改革，他修改补充文官规则，允许那些希望在实行效率记录

外还确立考核标准的机构，实行自愿考试。同年12月，他颁布了一道行政命令，指出：“按照我的意见，那些参加晋升考试的人员，应该主要地，如果不是全部的话，根据他们所属司局或部门的工作知识，以及他们服务的效率记录来进行提拔。我认为日常工作效率记录应置于办事员的公开监督之下。”由于各个部门都能按照自己设计的方法来实行政令，因此“效率记录”也是按多种途径作出解释的。

例如，资源局对公职人员的出勤率、严守时刻、行为举止以及效率作出记载，并任命一委员会对这些项目的争议进行裁决。在内政部，除年全局以外，司局长官对表现优异和不及格的办事员作出记载，注明多才多艺人员的特质、适应能力、教育程度要求以及指导能力。1892年这些机构将上述因素归纳成一张效率记载表，这是一张包括六个月工作阶段和七项因素（每一因素都给予相应的比重）的表格，各部门根据需要加以选择记载。详见下表。

1892年1月效率得分记载表

效率因素	比重	标准分	乘（积）
严守时刻	2	100.00	200.00
出 勤 率	2	100.00	200.00
勤 奋	3	100.00	300.00
准 确 性	5	95.00	475.00
才 智	4	95.00	380.00
品 行	3	100.00	300.00
能 力	6	85.00	510.00
总 计	25		2365.00
总平均分：94.60			

注：资料来源：同前表。

哈里逊的改革也未见效。美国学者卡尔·舒尔茨(Carl Schurz)把失败归咎于单位长官。他认为如果一位长官或一位定等级的人是一位政治任命官员的话,就会缺乏工作知识,因而就必然按动机行事而不是按“公正与才智”。

文官事务委员会的一位委员查尔斯·莱曼(Charles Lyman)则认为,失败是由于在部门评分中各自为政。因为按照总统的行政命令,所有部门都能按照自己设计的方法来实施行政命令,尽管所有部门都要求采用一个保持效率记录的计划,但各部门可以根据自己的需要选择效率因素来进行考核,因而效率记录各不相同;那些实行效率记录之外还规定考试的部门,也在特点上互不相同。这种各自为政就使考核标准不一致。

二、建立统一的晋升考核程序的努力

1896年,克利夫兰总统为了使晋升考核程序趋于一致,他命令文官事务委员会在与政府机关长官协商以后,制定详细的晋升规则。他还授权该委员会否决任何未经其同意的变更,并指示政府各机关公布委员会的规则。晋升规则应规定:

1. 不举行强制性的竞争考试(70%的机关去掉了竞争考试);
2. 一个低于办事员——打字员级别的公职人员,在提升前必须在该部门服务两年;
3. 表明竞争者有关效率的记录应是考试的一部分。

然而,统一的晋升规则并未导致建成晋升的标准程序,在政府机关仍然存在着自行制定晋升规则的局面。

例如,邮政部(1897年)、海军部(1897年)、农业部(1896年)以及陆军部(1897年)虽然都采用文官事务委员会的同一规定,但在具体做法上却差别甚大。陆军部授权司令官对未达到最低限度的效率评分的雇员实行降级降薪。农业部于1898年终止使用效率评分。农业部和海军部虽然都按照文官事务委员会的要求实

行晋升考试，但他们的评分方案却各不相同。在农业部，效率记录实际上是用调查表的形式按十分计算，将工作质量与数量、严守时刻、以及行为举止等因素加以排列。在海军部，按照工作性质、质量、数量、官员特性，以及出勤率五个方面的特点来考虑。

工作性质适用于职位本身，根据难度与重要性来分类，给予的比重是3，并指定固定分数。工作分为四类：即监督职务、办事员职务、熟练劳动、警卫或通讯员。监督工作不是一种例行性质的工作，它包含某种开创性的想法、考虑或调查研究，固定分数是100。警卫或通讯员是例行性质的工作，固定分数是40。

工作质量给予的比重是4，评分如下：

- 卓越：表明工作有极高的质量…… 分数为95至100
- 优：表明工作质量高…… 分数为90至94
- 良：表明工作达到平均水平的质量…… 分数为80至89
- 中：表明工作及格但质量不甚好…… 分数为70至79
- 差：表明工作质量很低…… 分数为60至69

工作数量给予的比重是3，评分如下：

- 很多…… 95至100
- 多…… 90至94
- 平均水平…… 80至89
- 低于平均水平…… 70至79
- 少…… 60至69

出勤率：由于比重和分数制度是以公职人员的出勤率为100%计算的，因此还应设计一种公式，当公职人员缺勤时如何按比例计算效率。

从上述情况可以看出，在实施晋升规则来指导联邦人事行动时，其评分方案是如此不统一和混乱，这就很难达到通过公平合理的考评来提高效率的要求。为此，西奥多·罗斯福总统任命一专门委员会，对文官制度进行全面的调查研究。调查结果，委员会提出各部应坚持实行基于工作性质、数量与质量的半年一次的

效率考核报告。报告还要加上出勤率、应用能力、习性及其所有其它与效率和公职人员价值有关的因素，连同效率记录一道提出一份名单，将那些应予提升的人，维持原薪的人，不能维持原薪的人，分门别类加以排列。

至于如何实施部门方法委员会的建议，则由各部门长官自行决定。这样，当时联邦政府机构内一直存在着四种不同的晋升程序，即合格考试、资历、竞争考试和效率评分。标准晋升程序仍未能建立。

三、国会关于影响效率问题的辩论

从1883年至1911年，文官事务委员会未能成功地建立一个能提高行政效率并使文官制度确立在功绩制基础上的晋升制度，这涉及四个领域内的问题，即免职、退休、评分与职位分类。这些问题都必须先一步解决，才能在提高行政效率上取得进展。因此，无论是行政机关还是立法机关，都发起建立调查机构，以便对各联邦机构的实践提出调查结论或建议。这一形势促使塔夫脱总统在1910年设立经济与效率委员会。在经济和效率委员会调查结果和建议的鼓舞下，以及在全国文官事务改革联盟的要求下，国会在1912年花了大量时间听取有关四个影响效率问题的辩论。

1. 免职：虽然文官制度法对公职人员的吸收录用作了规定，但却没有免职的条款。在实际生活中，一个公职人员可因低效率而被部门长官任意免职，但这一实践并无法律根据。1897年7月27日，麦金莱总统颁布一道行政命令规定，职类公职人员^①如未获指责他的书面说明，并有机会对此指责进行书面答复，则不得被免职。国会认为，应对公职人员的免职作出明确的规定。1912年文官制度规章的修正案规定，仅允许因效率的原因而免职和降级。

^① 美国政府文职官员分成两大类，一类是职类人员，另一类是非职类人员。

这一修正案不仅包括免职，还适用于失职和渎职而被降级和减薪。修正案还指出，处分程序连同降级命令一道，需提出理由说明，而且这种降级理由只能是行政上的原因。1913年6月30日，国会将这些规定并入免职法。

2. 退休：根据免职法，任何人如未能符合良好的行政管理标准，一律不得留任。但这一法律在涉及年老退休人员切身利益的地方却未能付诸实施。其原因一方面是由于受到年老退休人员的抵制；另一方面一些官员出于人道的考虑，不愿免除内战时期退伍军人的职务。1908年商务和劳工部长奥斯卡·S·斯特劳斯在他的年度报告中指出，“通常评分低于要求标准的人，都是年老的公职人员”。这些人之所以能长期任职，“往往是由于公众和显赫的男女公民防止其免职而造成的”。薪俸再分类联合委员会发现工资表上成千上万尽是老年人，从而抱怨说，“有些人是用轮椅推到办公桌前的”；“一个公职人员坦白地告诉委员会，他虽在职，但却没有职责，因为他是瞎子”。

老年公职人员的问题如何才能得到公正和有效的解决？国会在辩论中提出了两种方案。爱达荷州的参议员海伯恩要求将公职人员的任期限为10年。他说：“在我们公职人员队伍中需要新鲜血液。”塔夫脱总统未签署包含限制任期的拨款法案，因为他要采取与这些简单化的解雇有所不同的方法，来解决那些因年龄而丧失效率的公职人员的退休问题。

另一种方案就是实行退休金计划。文官事务委员会在其第26届年度报告中指出，美国是唯一没有公职人员退休计划的国家。委员会还指出，除非采取步骤让那些因年老而效率降低的人员退休，否则不可能建立有效的文官制度。于是国会就实行退休计划的可能性进行了深入的辩论。各部长官总的来说赞成陆军部长在1910年提出的两点理由：首先，退休计划将激励公职人员更好地工作，以便晋升更高的职位，从而获得更高的退休金；其次，只有免除那些因年龄而效率受到削弱的人，才可能吸收更年轻的