

公务员管理实务丛书

国家
公务员

GUOJIA
GONGWUYUAN
KAOHESHIWU

朱庆芳 主编

考核实务

经济日报出版社

公务员管理实务丛书

国家公务员考核实务

主	编	朱庆芳	
副	主	陆振兴	王克刚
编		王克刚	董志超
参加编写人员		吴德贵	陆振兴
		贺刚	鄂桂红
		陈力	赵庆梅

经济日报出版社

(京)新登字 102 号

责任编辑:门 睿

责任校对:李为先

国家公务员考核实务

GUOJIA GONGWUYUAN KAOHE SHIWU

朱庆芳 主编

经济日报出版社出版发行

(100061 北京市崇文区龙潭西里 54 号)

全国新华书店经销

永清胶印厂印刷

787×1092 毫米 1/32 6.5 印张 140 千字

1994 年 11 月第 1 版 1994 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—10000 册

ISBN 7-80036-925-0/D·153 定价:6.00 元

公务员管理实务丛书

总 序

在中国这个人口众多的国家建立和推行国家公务员制度,不仅是中国人民国内政治生活中的一件大事,也必将对世界各国特别是对经济不发达国家产生深远影响,成为世界人事行政发展史中灿烂的篇章。

1993年8月,《国家公务员暂行条例》的颁布,是我国干部人事制度改革的重要举措,是中国国家公务员制度诞生的标志。1993年11月,国务院又发布了《国家公务员制度实施方案》,这是我国全面推行公务员制度的总体部署。当前,全国各地、各部门都在结合自己的实际,贯彻国务院的实施方案。一个学习《条例》,宣传《条例》的热潮正在掀起。我们推出这套丛书,就是为广大读者特别是基层干部学习《条例》、实施《条例》时,提供一套系列读物。

《公务员管理实务丛书》以重点突出“管理实务”来体现其强烈的实用性特征。为此,我们根据我国当前的基本国情,运用了公务员管理学的原理,吸纳了世界各国公务员管理实践和我国多年来干部管理中的历史经验,研究了公务员试点单位试行公务员制度的全过程,较为系统地回答了公务员管理中的各种问题;并且尽可能地提出可供操作的技术处理办法。如果这套丛书能够对读者尤其是人事行政管理干部了解和从事公务员管理实务有所帮助,便是达到了编写这套丛书的愿

望。

这套丛书的作者是中国人民大学、北京大学、中国政法大学、国家人事部人事与人才研究所、中国高级公务员培训中心等单位从事公务员教学科研工作的专家、学者。丛书是分工协作、集成系列的，每册既是单独成篇、自成体系，又是整个丛书的有机组成部分；既反映了每位作者的研究水平，又体现出五个单位公务员研究上长期紧密合作的结果。

初尊贤

1994年4月25日

于中国政法大学寓所

前 言

国家公务员的考核是国家公务员制度的重要内容,国家公务员考核的各项规定是公务员管理法规的重要组成部分。但如何在公务员总制度及考核规定的指导下,对公务员实施正确而有效的考核,我国目前还没有成熟的经验,面临着由认识、由理论到具体实践的现实问题。《国家公务员考核实务》,以我国目前推出的《国家公务员暂行条例》和《国家公务员考核暂行规定》为基本依据,对国家公务员的考核工作从概念、意义、原则、内容、考核方法及程序、考核机构及人员、考核中的监督等作了比较具体的阐述。其目的就在于通过本书为推行国家公务员制度,特别是为公务员的考核工作的具体实践提供一个系统的思想与理论指导、提供一套基础的考核准则与方法。所以本书的重点不在于理论的论述,而在于告诉人们考核工作如何进行操作。

对公务员进行考核,是公务员管理的重要环节,是一种动力机制。考核本身不是目的而是手段。正确运用这个手段,充分发挥这一机制的作用,对于建设一支高素质的国家公务员队伍,保障政府工作的高效率与高质量,具有重大的现实意义和深远的历史意义。人类社会的发展,关键在于人类自身主体作用的发挥。现代社会的文明与进步,其关键更在于社会主体本身的文明与进步,这种文明与进步更体现在那些握有国家及公共行政事务管理权的人身上。他们具有什么样的素质,他

们的工作态度如何,他们能否胜任其职,他们又如何适应社会的发展不断地提高其本身的管理技能和水平,只有通过严格而科学的考核评价才能得出结论。《国家公务员考核实务》各章的设置正是为了达到这一要求。这里我们特别提出的是,作为考核的方法和标准,主要是根据我国的现实状况及管理水平的现代化,考核的方法与标准也在不断发展与完善。为了便于读者和广大实际工作者思考与研究,我们在本书中作为附录,较详细地提供了这方面的情况。

《国家公务员考核实务》是国家公务员管理丛书中一本很有实际内容的著作,是由中国人事科学研究院人事与人才科学研究所的研究人员经过一年多的研究写成的。在具体写作中吸收了我国公务员制度试点中提供的情况,也参考了国内外专家学者提供的工作总结、研究报告及文章观点,国家人事部考核培训司的同志给予了具体指导。在此,谨向他们表示衷心感谢。

《国家公务员考核实务》是一部集体性的创作,参加本书写作与研究的同志都作出了较大的努力。本书各章主笔是:王克刚(第一章)、董志超(第二章)、吴德贵(第三章)、陆振兴(第四章)、贺刚(第五章)鄂桂红(第六章)。附录一、二、三、四,分别由王克刚、陈力、赵庆梅收集整理。全书总体设计陆振兴。两位副主编负责全书编辑,由主编最后统修定稿。

朱庆芳

1994年8月

目 录

第一章 公务员考核概述	(1)
第一节 公务员考核的概念、地位与作用	(1)
一、公务员考核的概念	(1)
二、公务员考核的地位和作用	(6)
第二节 我国考核工作的历史发展与现状	(11)
一、中国古代的考核制度.....	(11)
二、我国干部考核制度的历史发展.....	(17)
三、考核中存在问题及发展趋势.....	(22)
第二章 国家公务员考核的内容与标准	(29)
第一节 国家公务员考核的内容	(29)
一、各国公务员考核的内容.....	(29)
二、我国国家公务员考核的内容.....	(31)
第二节 国家公务员考核的等次与标准	(34)
一、公务员考核等次.....	(34)
二、我国公务员考核等次的基本标准.....	(35)
第三节 国家公务员考核指标体系	(36)

一、考核指标体系确立的原则·····	(36)
二、考核指标体系构成·····	(36)
三、考核要素的量化及计量标准·····	(39)
四、考核要素的统计及考核结果的计量·····	(50)

第三章 国家公务员考核的原则、种类、方法与程序 ··· (56)

第一节 国家公务员考核的原则 ··· (56)

一、客观公正原则·····	(57)
二、民主公开原则·····	(59)
三、注重实绩原则·····	(61)
四、依法考核原则·····	(62)
五、考核结果兑现原则·····	(63)
六、立体考核原则·····	(63)
七、分类考核的原则·····	(64)

第二节 国家公务员考核的种类 ··· (65)

一、平时考核·····	(65)
二、年度考核·····	(66)

第三节 国家公务员考核的方法 ··· (68)

一、领导与群众相结合·····	(68)
二、平时考核与定期考核相结合·····	(70)
三、定性考核与定量考核相结合·····	(71)

第四节 国家公务员年度考核的基本程序 ··· (72)

一、被考核人个人总结·····	(73)
二、主管领导人提出考核等次意见·····	(74)
三、考核组织审核·····	(74)
四、部门负责人确定考核等次·····	(74)

五、民主评议或民意测验·····	(75)
六、向被考核人通知考核结果·····	(75)
七、申请复核及申诉·····	(76)
第四章 考核结果的使用 ·····	(77)
第一节 考核结果使用的原则与方法·····	(77)
一、考核结果使用的原则·····	(77)
二、考核结果使用的方法·····	(78)
第二节 考核与晋级、晋职·····	(83)
一、考核与晋级·····	(83)
二、考核与晋职·····	(85)
第三节 考核与增加工资·····	(89)
一、考核与晋升职务工资档次·····	(89)
二、考核与晋升职务工资·····	(90)
三、考核与晋升级别工资·····	(92)
四、考核与发放奖金·····	(95)
第四节 考核与惩处·····	(95)
一、考核与降职、辞退·····	(95)
二、考核与降级、降资·····	(97)
第五节 考核结果的信息性应用·····	(100)
一、考核与公务员档案管理·····	(101)
二、考核与职位分类工作·····	(101)
三、考核与国家公务员培训·····	(103)
四、考核与国家公务员的考试录用·····	(104)
五、考核与政策法规建设·····	(104)

第五章 考核机构与人员..... (105)

第一节 考核机构与职能..... (105)

一、国家行政机关司处级领导职务

年度考核机构 (105)

二、地方政府首长年度考核机构 (107)

三、地方政府工作部门领导职务年度考核机构 ... (110)

四、非领导职务年度考核机构 (112)

第二节 考核人员与职责..... (113)

一、考核人员的来源 (113)

二、考核人员的素质 (115)

三、考核人员的工作原则 (117)

第六章 公务员考核监督..... (118)

第一节 公务员考核监督的性质、对象与内容 (118)

一、公务员考核监督的性质 (118)

二、公务员考核监督的对象 (120)

三、公务员考核监督的内容 (123)

第二节 公务员考核监督程序与方法..... (126)

一、公务员考核监督程序 (127)

二、公务员考核监督的方法 (130)

第三节 公务员考核监督中的法律责任..... (134)

一、考核机构与人员的责任 (134)

二、考核对象的申诉与控告 (135)

三、依法追究考核违法者的行政责任 (141)

附录一、《国家公务员考核暂行规定》	(147)
附录二、 一些国家和地区的公务员考核制度简介	(153)
附录三、 现代考核方法简介	(166)
附录四、 法国公务员考核的标准与方法	(187)

第一章 公务员考核概述

第一节 公务员考核的概念、地位与作用

什么是考核制，考核的地位和作用如何，这些是需要首先弄清的问题。

一、公务员考核的概念

（一）考核与考绩的涵义

国家公务员考核制度，是指国家行政机关按照管理权限，根据有关法规，按照一定的标准和程序对国家公务员的思想品德、工作成绩、工作能力及工作态度进行全面考察，作出评价，并以此作为对公务员进行奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资等的依据的制度。英美等国把这一制度称为“考绩”，法国称为“鉴定”，日本称为“勤务评定”，有些国家称为考核。名称虽不同，但各国都把工作实绩作为考核的最重要的内容，并根据工作实绩的优劣决定公务员的奖惩和晋升。因此，人们又常把考核制度称为“考绩”制度。

从字面意义上看，考核与考绩，这两个概念是有区别的，

考核的内涵广于考绩的内涵。考核制度比考绩制度产生的历史更长，考察的范围更广，考察的内容更多。在中外历史上，统治者为了维护自己的统治，加强对官吏的管理，早已运用了官吏考核制度对官吏进行考核。但现代公务员考核制度是随着近代资产阶级革命胜利及国家公务员制度建立以后才逐步确立并日臻完善的。现代西方各国的公务员考核制度，基本上都以公务员的工作实绩作为主要考核内容，此外还要考核公务员的品德行为、才能智力、勤务状况、身体素质等方面的情况，即对德、能、勤、绩进行全面考察。因此，这种广义的考绩制，同考核制实际是同义的。但由于“考绩”一词字面的含义有一定局限，易使人误解为仅限于工作成绩的考察，而使用考核制度的概念更名实相符，且包括了考绩制和其它各种对公务员的考察。我国公务员法规中就使用“考核制度”这一概念。

（二）公务员考核的涵义

按照上述概念，国家公务员考核制度的涵义具体包括：

1. 有明确的考核主体与客体。

在公务员考核中，考核的主体是国家机关，承担考核主体任务的是由部门负责人及其工作人员和国家公务员代表组成的考核委员会或考核小组。考核的客体是公务员，即考核的对象是已确立国家公务员身份的人员。如果考核的对象不是公务员，就不能称之为公务员的考核。这有别于企业职工考核和事业单位干部考核。虽然两者考核的方法、内容甚至基本相同，但因考核对象不同，也不能称之为公务员的考核。

2. 考核的主要形式是定期进行。

公务员的考核既需要平时考核，更需要有定期考核，如果只有平时考核，而无定期考核，就不能认为已经建立了考核制度。《国家公务员暂行条例》将定期考核规定为年度考核。年度考核是定期举行，时间相对集中，并有法定的程序，这是考核制度化的标志。

3. 考核严格按照国家制定的方法和程序进行。

科学的考核方法和考核程序是使考核结果达到客观公正的保障，因此，公务员考核必须遵循《国家公务员考核暂行规定》第三章考核方法和程序中明确规定的方法与程序。如果考核不按法律、法规所规定的方法和程序进行，而是机关领导自行决定的，这样的考核就缺乏法律依据，就不是作为公务员考核制度的考核。

4. 考核结果是合理使用公务员的依据。

考核要有明确的目的性，考核是为了达到一定目的而进行的，无目的考核是不存在的。如晋升考核是为了升迁公务员的职务；晋级考核是为了提升公务员的工资级别；录用考核是为了招收录用公务员等等。公务员考核则是为了合理使用公务员。从根本上讲，考核是为了使用，如果考核仅仅是作出评价，而不能成为合理使用公务员的一种手段，这种考核也就不成其为完整意义上的公务员考核制度。

上述四条必须同时具备，才构成国家公务员的考核。可见，公务员的考核是有特定涵义的，它有许多特定的要求。因此，既要注意将公务员考核制度同对其他人员的考核制度相区别，也要注意将公务员考核制度同对公务员的其他考核相区别。考核的种类很多，从作用上划分，有晋升考核、晋级考核、政治表现考核、公务员过渡考核等等。以公务员考核

同公务员的晋升考核区别为例，虽然前者与后者有密切的联系，公务员考核可以做为晋升考核的基础，但不能代替晋升考核。晋升考核是根据公务员拟任职务的要求进行的考核，除了要了解公务员日常的德才表现，还要考察公务员是否具备担任拟任职务所要求的政治理论水平、文化程度、专业知识及在低一级岗位的任职年限等。晋升领导职务的，还要考察其是否具有相应的组织领导能力。既要注意已表现出来的能力，还要考察潜在的能力。再如：政治表现考核则是在某项政治活动或某次事件中表现的考核，这类考核比较专一，就是考察公务员在某一特定环境中的政治思想表现。又如：现有干部过渡为公务员的考核，则是对现有干部能否胜任公务员职责，具有某公务员岗位工作能力并过渡为公务员的考核。另外，对公务员还有其他考核，如公务员培训结束，新录用公务员试用期满，公务员转换职位任职等，均需进行考核。这些考核都与国家公务员全面考核有很大不同。

（三）建立公务员考核制度的科学依据

考核制度的建立，是人事管理工作的客观要求，是有科学依据的。

1. 建立公务员考核制度的必要性。

考核是人事管理的必然要求。考核行为作为国家的人事管理活动，是不可缺少的，因为国家人事管理的对象是一个庞大的公务员队伍。所有公务员都要安排一定岗位，任命一定职务，还要经常检查他们完成工作任务的情况，并根据公务员的政绩表现给予奖惩、晋升或降职，这就需要对公务员经常进行甄别鉴定，以区分优劣。没有考核活动，人事管理就无法进行。考核活动的经常化，必然要求建立正规、健全

和科学的考核制度。

我国古代早就有了比较正规的官吏考核制度，通过考核官吏的功过，决定他们的升降去留。现代世界各国也十分重视对公职人员的考核工作，把考核结果作为对公职人员加薪、升级、调职、免职等的重要依据，并创造了不少考核方法，还运用现代科学技术，谋求考核方法的不断改进。我国国家公务员的考核制度是为了正确评价国家公务员的德才表现和工作实绩，为公务员的奖惩、培训、辞退、以及调整职务、级别和工资提供依据。可见，考核始终作为一项不可缺少的人事管理工作而受到重视。

2. 建立公务员考核制度的可行性。

考核是建立在人的素质是可知的认识论基础上。马克思主义坚持唯物主义的可知论，主张世界是可以认识的。一个人的基本素质总是要在日常工作和社会活动中表现出来，通过他的工作和生活表现，可以了解到他的基本素质。如政治思想考核，就是通过一个人对党和国家政策方针的态度，对重大政治事件的态度，遵纪守法的情况，遵守职业道德和社会公德等情况，看到他的政治思想觉悟的高低。总之，人的素质是客观存在的，因而是可知的。

人的素质又是互不相同的。每人在德、能、勤、体诸方面都有所不同，这种素质差异也是客观存在的。个人素质的形成，既有先天的原因，更主要的是所处的家庭环境、社会环境、教育程度、生活经历、工作实践以及个人主观努力程度等诸方面后天因素的影响。即，一个人的素质是在社会实践中逐步磨炼成的。社会实践情况的千差万别，造成人的基本素质的差异。