



国家公务员考评教程

肖鸣政



中央民族大学出版社

国家公务员考评教程

肖 鸣 政

中央民族大学出版社

〔京〕新登字 184 号

责任编辑：戴佩丽

封面设计：文 彬

国家公务员考评教程

GUO JIA GONG WU YUAN KAO PING

JIAO CHENG

肖 鸣 政

※

中央民族大学出版社出版

（北京西郊白石桥路 27 号）

（邮政编码：100081，电话：8472817）

新华书店北京发行所发行

河北省大厂县胶印厂印刷

787×1092 毫米 32 开 12.75 印张 280 千字

1995 年 3 月第 1 版 1995 年 3 月第 1 次印刷

印数：01-6000 册

ISBN7-81001-979-1/C. 53

定价：11.80 元

恭撰 公務員考

評的 管理功能

李之海

九五有書

序 言

随着国家公务员制度在我国的全面推行，如何对公务员的“德、能、勤、绩”进行全面考评的问题，就越来越显得突出。事实表明，公务员考评是整个公务员管理的基础，它不仅是一种有效的行政管理方法，而且是一种科学的管理手段。认真科学地进行公务员的考评，不但能够提高每个公务员工作的效率和质量，而且有利于公务员的任用、升降、奖惩、培训、辞退等公务员管理工作的科学化和规范化。

然而，公务员的考评是一项比较复杂的工作，它的内容广、范围大、辐射面宽，加之我国的公务员制度还刚刚起步，有关公务员考评的方法与经验还十分缺乏。因此，急需加强对公务员考评的理论与实践进行总结和研究，使我国公务员考评工作逐步、同时又较快地走上科学化和规范化的轨道。

中国人民大学劳动人事学院副教授肖鸣政博士是我校的后起之秀。他所撰写的《国家公务员考评教程》一书，原名《国家公务员考评理论和方法》。该书对古今中外国家公务人员考评的理论和方法进行了较为系统全面的分析和总结，是迄今为止我所见到的第一本专门论述国家公务员考评的理论与实践的著作，可以说它弥补了我国国家公务员考评方面培训教材的不足。

我衷心希望，该书的出版，有助于我国公务员制度的顺利实施，有助于我国公务员考评工作的科学开展，并为提高我国公务员的管理效率和效果，作出自己应有的积极贡献。

郑杭生

1994年12月1日于中国人民大学

前 言

自从《公务员制度暂行条例》颁布以来，我国公务员制度的推行已走上了正规化的轨道。国内多家出版社已出版发行了许多相应的专著与培训教材。但在公务员考评方面，国内却尚无专门的著作与教材。实际上公务员的考评，在整个公务员的管理过程中起着基础与核心的作用。人事部曾于1994年3月专门颁发了《国家公务员考核暂行规定》，如何发挥考评在公务员管理过程中的核心作用，取决于人们对考评理论与方法的掌握与操作，为此，笔者专门撰写了《国家公务员考评教程》一书，以满足我国公务员考评理论与方法培训与指导的需要。

《国家公务员考评教程》是我国首批出版的一本专著。全书约28万字，分理论、方法、参考与附录四篇，每一章均配有针对性的思考题，适用于公务员及其管理工作者的培训与教学参考。对于每种考评方法，力求从理论与操作两个方面作系统的分析与演示。

中国人民大学校长、博士生导师李文海教授百忙之中为本书题词。副校长、博士生导师郑杭生教授专门为本书作序。梁培杰、周盛旺、陈立刚、张荣等四位同志作了文字通读工作，在此一并表示感谢！

肖鸣政

1994年8月26日

于中国人民大学东风一楼

目 录

理论篇.....	(1)
序言.....	(1)
前言.....	(3)
第一章 公务员考评概述.....	(1)
第一节 公务员考评的含义.....	(1)
第二节 公务员考评的理论.....	(5)
第三节 公务员考评的性质与类型.....	(8)
第四节 公务员考评的地位与作用	(13)
第五节 公务员考评的特点与趋向	(15)
第二章 公务员考评原理	(20)
第一节 公务员考评的功能	(20)
第二节 公务员考评的原则	(24)
第三节 公务员考评中的心理调控	(34)
第三章 公务员考评内容	(41)
第一节 “德”的含义及其构成	(41)
第二节 “能”的含义及其构成	(47)
第三节 “勤”的含义及其构成	(52)
第四节 “绩”的含义及其构成	(54)
第四章 公务员考评标准	(59)
第一节 公务员考评标准概述	(59)

第二节	公务员考评标准制订的依据	(64)
第三节	公务员考评标准制订的方法	(69)
第四节	职位品位分析及其在公务员考评标准制订中的应用	(73)
方法篇		(81)
第五章	公务员考评常用方法与操作 (上)	(81)
第一节	公务员考评方法的类型概述	(81)
第二节	印象考评法	(82)
第三节	评语考评法	(86)
第四节	目标管理考评法	(89)
第五节	因素综合考评法	(96)
第六章	公务员考评常用方法与操作 (下)	(106)
第一节	比较考评法	(106)
第二节	写实考评法	(115)
第三节	《暂行规定》中的考评方法	(120)
第七章	公务员 AFP 考评方法	(138)
第一节	AFP 方法概述	(138)
第二节	AFP 在公务员考评中的操作	(140)
第三节	AFP 方法的特点与注意的问题	(158)
第八章	公务员考评的其它方法	(160)
第一节	开放性考评方法	(160)
第二节	组织人事部门的一般考评方法	(162)
第三节	JZZS 法	(165)
第四节	隐形考评法	(192)
参考篇		(194)
第九章	古代中国官吏考评的分析与启示	(194)
第一节	先秦时期的官吏考评	(194)

第二节	秦汉时期的官吏考评	(196)
第三节	魏晋南北朝的官吏考评	(198)
第四节	隋唐时期的官吏考评	(200)
第五节	宋代的官吏考评	(206)
第六节	元明清时期的官吏考评	(208)
第十章	古代德性考评思想的分析与启示	(213)
第一节	董仲舒等人的德性考评思想	(213)
第二节	刘劭的德性考评思想	(219)
第三节	诸葛亮等人的德性考评思想	(234)
第十一章	美国公务员考评制度的分析与启示	(240)
第一节	考评制度概述	(240)
第二节	考评方法分析	(248)
第十二章	英国等其它西方国家公务员考评制度 的分析与启示	(269)
第一节	英国公务员考评制度	(269)
第二节	法国公务员考评制度	(273)
第三节	德国公务员考评制度	(276)
第四节	奥地利公务员考评制度	(278)
第五节	澳大利亚公务员考评制度	(280)
第十三章	前苏联等东欧国家公务员考评制度的 分析与启示	(283)
第一节	前苏联公务员考评制度	(283)
第二节	罗马尼亚公务员考评制度	(285)
第三节	保加利亚公务员考评制度	(288)
第四节	其它东欧国家公务员考评制度	(291)
第十四章	亚洲诸国公务员考评制度的分析与 启示	(295)

第一节	日本公务员考评制度·····	(295)
第二节	日本公务员考评方法·····	(300)
第三节	新加坡、韩国公务员考评制度·····	(319)
第十五章	公务员考评研究亟待解决的问题 与对策·····	(323)
第一节	公务员考评理论研究中的几个问题·····	(323)
第二节	公务员考评方法研究中的几个问题·····	(330)
第三节	中国公务员考评制度改革的几点 建议·····	(333)
附录	·····	(337)
一、	国家公务员考核暂行规定·····	(337)
二、	十一届三中全会后中共中央组织部、人事部 关于公务员考评的有关文件与方案·····	(342)
三、	部分省市公务员考评试行方案与经验·····	(374)
四、	埃及公务员考评制度·····	(389)
五、	世界各国关于公务员考评的法规·····	(391)
主要参考文献	·····	(398)

第一章 公务员考评概述

自从1993年10月1日《国家公务员暂行条例》在全国普遍施行以后，公务员考评问题引起了人们的广泛关注。1994年3月8日中华人民共和国人事部发布了〔1994〕4号文件：《国家公务员考核暂行规定》，就国家公务员考核的要求、内容、标准、方法、程序、结果使用和考核机构设置等问题作了专门的规定与说明。

公务员制度在我国的实行，才刚刚起步，对公务员的考评还缺乏经验。为了配合《国家公务员考核暂行规定》的贯彻实施，使考评工作落到实处，收到良好效果，对公务员考评的理论、方法与技术作些深入而系统的研究，显然是十分必要而有意义的。

第一节 公务员考评的含义

什么是公务员考评？这是从事公务员考评研究与操作的人首先应了解的问题。本节将开门见山地说明什么是公务员考评，它与公务员考核等其它名称有什么异同等问题。

一、公务员考评的概念

所谓公务员考评，是指采用科学的方法收集公务员在主要活动领域中的行为事实，按照统一程序和标准，对公务员的有关属性进行检查与评判的过程。

这个定义，由两部分组成：“采用科学的方法收集公务员在主要活动领域中的行为事实”与“按照统一程序 and 标准对公务员的有关属性，进行检查与评判的过程。”

前一部分是信息收集。“收集”在这里是一种“日积月累”，具有日常性的观察调查工作，当然也包括特定时间与场合下的全面“搜集”。但这种“搜集”与“收集”相比，带有系统性与深入性的特点。

无论“搜集”还是“收集”，所采用的方法都必须是科学的。“科学”方法是指被实践证明为准确、全面和方便的调查方法与研究方法。这些方法既包括直接调查、问卷调查、量表测查、抽样调查、统计分析、比较分析、因果分析、因素分析、典型分析、黑箱分析、移植分析和模拟分析，也包括考评者个人的耳闻目睹与观察。

“收集”的对象是与考评对象有关的信息资料。“收集”的结果必须是那些能够被证实为正确的“行为”与“事实”。也就是说，“收集”的结果要具有客观性与真实性。

“主要活动”领域，是指被考（评）公务员经常工作与生活的时间与空间。比如，对于一个县级机关的公务员来说，他的主要活动领域是工作单位、家庭、邻里和乡镇等直属领导的单位与人群。这些领域组成了县级机关公务员“行为事实”的密集域。从公务员主要活动领域收集尽可能多的行为事实，是做好整个考评工作的基础。

定义的后一部分是属性考评。这里的“属性”指的是标准中规定的有关被考公务员的行为特征。例如德、识、绩、能。这些属性即我们考评的真正对象。严格地说，公务员不是我们考评的对象，充其量，只能说他们是我们考评的客体。实际上，在考评中他们具有主客体的双重性。

公务员的考评，必须在收集“行为事实”的基础上，按照《国家公务员考核暂行规定》操作程序中规定的要求与标准统一进行。“统一”这里特别重要。只有“统一”，才能保证考评结果的公平性、可比性与有效性。这种“统一”不但要求考评过程中操作步骤上的统一，而且要求考评者在思想与价值观上要做到统一。

公务员的考评标准，在实际的操作过程中，应该具体化为一系列具有内在联系的考评目标体系。因为公务员的任何一种属性，都是众多行为事实集合体的抽象与概括结果，具有多维性。任何单方面的检查与评判都难以真实地把握其实质。因此公务员的考评标准，应该建构为一个具有多维度和阶梯型的考评目标体系。

“检查”与“评判”一般应该限于在考评目标体系的范围内进行，应该以所收集的有关“行为事实”为依据，以统一的“标准”或“考评目标系”为参照。“检查”与“评判”的方法，允许带有一定的主观性与经验性，但要力求做到客观与科学；要求定性与定量相结合，但是能够定量的则以定量为主。难以定量的则以定性为主。

二、考评与考核等不同名称的比较

在公务员的考评实践中，人们对考评活动有过许多不同的名称。例如考绩、考核、考察、考查、审查、鉴定、评定、评价、测评等等。这些名称的提出都有其合理之处，而且大同小异。例如，我们党对干部的考核，新民主主义时期叫作“审查”。这有利于当时防止日本和国民党特务机关以及地方上的反动势力，打入我们党内和党所领导的武装力量中，与当时特别注意干部家庭背景、社会关系以及过去历史问题的考核是相一致的；建国以后，称为“考察”和“鉴定”，这与当时政治安定、

处于经济建设大发展、需要从群众中选拔培养大批领导干部的实际情况相符合；党的十一届三中全会以后，则更名为“考核”，沿用至今。

“考核”从字面含义来看，“考”即“检查”与“推求”、“研究”；“核”即“仔细地对照考察”。“考核”即在检查、分析基础上的对照核定。考核的结果，一般分为符合标准或不符合标准。然而，从《国家公务员考核暂行规定》中的内容来看，“考核”在这里是作为正确评价国家公务员德才表现和工作实绩的一种手段。德才表现和工作实绩是一种外延广泛、内涵模糊的东西，要予以准确的核定是十分困难的。考核结果不仅仅是符合标准与不符合标准两种，而是优秀、称职与不称职三种。什么算优秀，什么算称职或不称职，三者之间并没有明确的界线；考核的方法主要是个人总结、主管负责人的经验观察与群众性的民意调查。因此，笔者认为提公务员考评比称公务员考核更能兼顾学术与实践两方面的需求，更能名符其实。

因为“评”即“评论”、“批评”与“评判”。“考评”即在“检查”与“分析”基础上的一种“评判”、“评论”与“批评”。这个名词含义，恰好与《国家公务员考核暂行规定》中的“考核”一词内涵相一致，与“考核”工作的实际相一致。年末，欲确定每个公务员是否称职、不称职或优秀，一般只能在全面“检查”与“分析”的基础上，进行等级“评判”。对其优、缺点进行“评论”或“批评”。也就是说，对公务员德才与实绩只能在“考”的基础上去“评”，而不是在“考”的基础上去“核”。因“考”而“评”；才能立足于客观的“行为事实”去发挥主观的“评判”与“评论”的能动作用。“考”且“核”，则是对公务员一年来的所有行为事实，不分巨细地进行检查对照。这样《国家公务员考核暂行规定》中的第七条将难以贯彻执行，

无法做到简便易行。因此提“公务员考评”更适当些。

“考评”与其它名称相比，更有它的适合之处。

“考绩”一说，容易使考评者的工作局限于“绩效”，而忽视其它方面。实际“绩效”背后有着许多不可控制的因素，“绩效”有时难以客观公正地表明公务员的德才与称职情况；“考察”、“考查”与“审查”一般限于干部的录用、选拔阶段使用；“鉴定”、“评定”与“评价”则过于空泛与一般化，缺少人事工作的特色；“测评”这一名称，虽然被人事工作者广泛接受，但用于“公务员考评”，则也过于一般化，没有反映衡量一个公务员是否称职的特点。

总之，从上述各个名词的含义和衡量一个公务员是否称职这一工作本身特点的两方面考虑，笔者认为提“公务员考评”更为可取。因此本书采用“公务员考评”之称谓，以代替“公务员考核”的称谓。这种改变并不与《国家公务员考核暂行规定》中的任何内容发生矛盾，不会带来任何不良影响，只是更名符其实罢了。

第二节 公务员考评的理论

通过上节的分析，我们已建立了公务员考评的概念，现在有必要探讨一下公务员考评的理论。

一、两个公理

公务员的考评是一种间接考评，是通过大量行为事实推断有关属性的认识活动。这种认识不是凭个体的感性经验，而是积极地借助于一定的科学方法，把最终的比较与判断建立在客观行为事实的收集和分析上，并且把比较评判的结果，采用语言或数量的形式进行定性或定量的转化与解释，由此来反映被

考评者的属性及其工作情况。

公务员的考评是基于以下两个“公理”而成立的。

公理一：公务员的某一行为表现都是其相应属性在环境中的特定反映。这一公理的数学形式为：

$$B = f(P, E)$$

B = 行为事实

P = 公务员的属性

E = 行为事实发生的环境

当我们要考评公务员的某一属性 P 时，根据这一公式，我们就可以通过控制环境因素 E ，由与 P 有关的行为事实 B 来判断 P 的情况。

公理二：公务员的任一属性，都是稳定的系统，这种系统可以综合不同的环境因素做出一致的行为反应。这一公理的数学形式可以表示成：

$$P = \int B(E) dE$$

P = 被考评的属性或绩效

$B(E)$ = 随着环境 E 变化而变化的行为反应

E = 环境因素

$$\int B(E) dE = \text{随着环境因素 } E \text{ 不断变化行为}$$

反应 B 的总和，“ $\int$ ”为数学中的积分符号。

上述公理一为公务员考评提供了可能性，而公理二为公务员考评提供了现实性。

例如我们欲考评某公务员的责任心 (P)，那么公理一提示我们，可以通过让他做某件事（针对 E 的特定的行为 B ）进行

考评；然而公理二提示我们，不能根据他做一件事的情况就轻易下结论，而要综合分析不同情境中的工作行为 $\int B(E)dE$ 之后才能作评定 (P)。

二、三个度量标准

公务员考评结果是否有效，应该接受某种质量检验。显然，实践检验是质量高低的最终检验形式，但这往往需要一定的时间。我们可以设立一些间接的检验标准，以迅速有效地分析公务员考评的有关质量。效度、信度与区分度是我们应该考虑的三个标准：

1. 效度

公务员的考评是通过行为对公务员有关属性的一种间接推断。例如：考评某公务员“为人民服务思想”的水平，则往往需要通过大量的具体的利他行为来分析与推断。换句话说，“为人民服务思想”是对众多利他性行为高度概括的结果，是一种思维产物或造念，是人们为了描述和解释利他行为而形成的一种假设性概念。公务员的这种属性并非具体的东西。不像身高、体重那样可以直接观察到，因而是抽象的。对公务员这种抽象属性的考评，就存在一个考评到了或未考评到的问题。这就是公务员考评中的效度问题。考评效度就是实际考评结果相对所要考评对象的正确性或有效性。

2. 信度

公务员的任一属性，都是一组相互关联的行为特征，它是公务员所特有的相对稳定的行为方式，因而具有稳定性。

毛泽东同志说过，一个人做一件好事并不难，难的是一辈子做好事。这里一辈子做好事便是“为人民服务”或“助人为乐”这一属性的稳定性表现。

值得指出的是，这种属性特征的稳定性，是指总体上的一个