



卓越领才

考核与评价研究

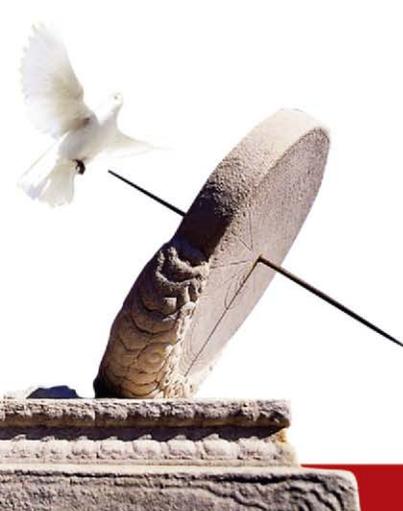
丁晴江 编著

DANGZHENG

LINGDAO RENCAI

KAOHE YU PINGJIA

YANJIU



电子科技大学出版社



—— 作者简介 ——

丁晴江，遂宁市规划和建设局党委副书记，四川省人才研究会理事，四川省委组织部考试测评研发专家组成员；长期从事组织人事工作研究，在省级以上报刊发表文章150多篇，参与和主持研究的调研课题多次在中组部和省、市获奖；与人合作编写出版了《党政领导人才开发战略研究》（2002年3月中央党校出版社），《党政领导干部制度改革研究》（2002年8月中央党校出版社），《人才队伍建设面临的挑战与对策》（2003年5月中央党校出版社），出版了专著《人才素质测评研究》（2004年1月电子科技大学出版社）等书。

党政领导干部

考核与评价研究

DANGZHENG LINGDAO RENCAI
KAOHE YU PINGJIA YANJIU

丁晴江 编著



电子科技大学出版社



图书在版编目（CIP）数据

党政领导人才考核与评价研究 / 丁晴江编著. —成都：
电子科技大学出版社，2009.9
ISBN 978-7-5647-0356-1

I. 党… II. 丁… III. ①中国共产党—领导人员—考核—
研究②国家行政机关—领导人员—考核—研究 IV. D262.3
D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 153240 号

党政领导人才考核与评价研究

丁晴江 编著

出 版： 电子科技大学出版社（成都市一环路东一段 159 号电子信息产
业大厦 邮编：610051）
策划编辑： 杜 倩 李述娜
责任编辑： 杜 倩 李述娜
主 页： www.uestcp.com.cn
电子邮箱： uestcp@uestcp.com.cn
发 行： 新华书店经销
印 刷： 成都市火炬印务有限公司
成品尺寸： 140mm×203mm 印张 6.5 字数 160 千字
版 次： 2009 年 9 月第一版
印 次： 2009 年 9 月第一次印刷
书 号： ISBN 978-7-5647-0356-1
定 价： 28.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话：028-83202463；本社邮购电话：028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误，请寄回印刷厂调换。

序

选人用人历来关乎人心向背、社稷安危。历史上吏治腐败，用人失察，官员昏聩，碌碌无为，导致民生涂炭、社稷倾覆的不乏其例，殷鉴未远。当今中国，共产党是领导党、执政党，党用什么样的人，不用什么样的人，体现的用人导向，不仅影响民意，而且关系党和国家的前途命运。

治国理政，重在用人，政治体制改革应以人事制度改革为先导。干部人事制度改革事关党的领导水平和执政能力的提高，事关中国特色社会主义事业的发展。用邓小平的话来说，中国的事情，关键在党，关键在人。而关键在人，也就是关键选什么人，关键在用什么人。我们还必须强调，这里的人，最关键的，还是党政领导人。因为，党政领导人才是我国改革开放和经济社会发展的领导者、组织者和管理者，建设一支高素质的党政干部队伍是全面推进小康社会建设和以人为本、科学发展的根本保证。

近年来，各级党委按照中央的要求，坚持党的干部路线方针政策，不断加大干部人事制度的改革力度，在选拔任用工作中进行了不少积极的探索，取得了一些成效。干部人事制度改革在扩大民主、完善考核、推进交流、强化监督等方面，有了一些突破性的进展，特别是在党政领导干部考核评价方面作了大量的探索，试行了一些新的措施和新的方法，积累了一些经验，取得了一些成绩。但实事求是地讲，在党政人才的考核评价方面，与社会主义市场经济体制的建立和政治体制改革的进程还有一些不相适应，一些深层次的问题有待进一步研究和解决。在这个方面，仍然存在两个方面的问题需要破解：

一是如何严格规定的问题。我们党内目前最重要的选拔任用干部的规定，就是2002年中共中央颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》（以下简称《条例》），这是必须依照之规。但必须看到，在这方面，客观存在着的突出问题是：①一些部门和干部对《条例》不熟悉或不重视，使《条例》束之高阁，难以发挥应有的定规之用。②《条例》某些环节仍然有待完善，如《条例》对干部推荐、考察、酝酿、讨论决定等各个环节从程序上都作出了严格的规定，但有的环节的规定比较原则，具有较大的弹性空间，存在“两可”和“多可”选择。加之《条例》有一些定性化的标准，难以量化。胡锦涛同志指出：“必须建立健全一整套科学合理的制度、标准和方法，形成科学评价体系，全面准确地评价干部的工作成绩，为正确识别和使用干部提供科学依据。”党的十七大报告中进一步明确指出：“要完善体现科学发展观和正确的政绩观要求的干部考核评价体系。”

二是如何改革创新的问题。这里的关键，就是要全面正确地执行党的干部路线和干部政策，正确坚持和把握《条例》，坚持改革创新、确立新的干部选拔任用理念。具体说来，我们要在干部选拔任用、特别是党政人才的考核评价中，实现一个根本性的突破，就是把《条例》中坚持的六大原则（“党管干部原则；任人唯贤、德才兼备原则；群众公认、注重实绩原则；公开、平等、竞争、择优原则；民主集中制原则；依法办事原则”）中的“群众公认、注重实绩原则”放在更加突出的位置，使群众真正成为干部的德能勤绩廉的考核者、干部的政绩纪录者和干部能否提拔任用最重要的决定者。

在这方面，党的十七大报告要求，“坚持民主、公开、竞争、择优，形成干部选拔任用科学机制”，“改革党内选举制度，改进候选人提名制度和选举方式”。“扩大干部工作中的民主，增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性”。“加强干部选拔任用的全

过程监督”。

当前，我们亟须在党政人才的考核评价方面，探索在一定范围的实行民主推荐、民主测评结果的适时适度公开和考察情况的通报制度，探索实行让推荐人选、候选人与推荐人、选举人见面、介绍情况、回答问题和公开演讲等办法。要重视各地在这方面的探索，及时把成功的经验在理论上进行总结，适时地把实践创新成果转化为制度成果，整体设计，分步实施，不断推进干部人事制度机制的建设。

本书就对这些重大的问题，进行了令人欣喜的、深入的、系统的回答。

本书作者是一位基层的党建理论工作者和实践工作者，通过多年的努力，在收集和整理大量材料的基础上，以自己独特的视角和理性思维，对党政领导人才的考评工作进行了比较深入的研究。本书重点围绕“谁来考”、“考什么”、“怎么考”等问题，层层推进，立意新颖，逻辑严密，操作性强，给人耳目一新的感觉，字里行间，无不渗透着作者对党政领导人才考评工作卓有成效的思考、探索和努力。

该书从对领导人才考评的历史回顾入手，分析了党政人才考评的理论基础，特别强调了马克思主义的辩证唯物主义认识论在考评中的指导作用，对党政领导人才的考评主体和客体进行了分类，介绍了党政领导人才考评的主要内容，列举了考评的主要方法并进行了比较，同时还指出了考评工作的现实局限和发展趋势。笔者认为，该书主要有以下几个特点：一是理论与实践相结合。坚持以马列主义基本原理为指导，紧密结合中国特色社会主义对党政领导人才的特殊要求这个历史背景开展研究，既注重吸取西方人才测评理论和方法上的精华，又宏扬中国传统的历史文化和经过实践检验行之有效的方法为其所用。二是总结与创新相结合。坚持与时俱进和以人为本的理念，在总结分析的基础上，对党政

人才考评的客体和主体进行了分类，通过分类分析考评客体和主体因素变化对考评工作的作用和影响是该书的一大特色。三是肯定与否定相结合。坚持辩证唯物主义的观点，既充分肯定人才考评工作的成效和作用，又明确指出了考评工作难以克服的局限，特别是一些考评方法在具体考评实践中的局限。对人的评价毕竟不是做数学题，不可能通过精确的计算来得出唯一正确的答案。盾的发展总是滞后于矛的发展，人是世界上最复杂的生物，不是什么都能考评出来的，以兹帮助人们正确认识党政人才考评工作的定位。

该书深入浅出，通俗易懂，既可作为党政干部的普及读物，用以分析和把握自己的能力、素质，又可作为从事人才考评工作的部门和领导在具体的人才考评实践中参考和借鉴，一些独特思路也可为从事人才考评研究的同行提供启发和思考。当然，领导人才考评是一个理论难度和应用难度都很大的课题，实践在发展，探索要深入，希望有更多的同志关注党政领导人才的考评工作，共同努力推动考评工作的研究、应用和发展。借此机会，笔者对作者付出的心血和努力以及对人才考评工作作出的贡献表示由衷的敬意。

彭穗宁

中共四川省委党校党史党建教研部主任、教授

2009年5月

目 录

概 述	1
第一章 中外领导人才考核评价的历史回顾	5
第一节 中国古代官吏的考核评价	5
第二节 国外公务员的考核评价	7
第三节 我国现代党政领导人才考核评价的形成和演变	11
第二章 党政领导人才考核评价的理论基础	18
第一节 辩证唯物主义认识论在考核评价中的指导作用	18
第二节 社会调查学在考核评价中的应用	20
第三节 心理测量学在考核评价中的运用	22
第四节 东方管理学在考核测评中的运用	24
第三章 党政领导人才考核评价的基本原则	27
第一节 客观性原则	27
第二节 民主性原则	28
第三节 全面性原则	28
第四节 发展性原则	29
第四章 党政领导人才考核评价的客体分类	31
第一节 聘用录用的考核评价	31
第二节 晋升职务的考核评价	34
第三节 年度绩效的考核评价	37
第四节 领导团队的考核评价	38

第五节	政府绩效的考核评价	40
第五章	党政领导人才考核评价的主体选择	43
第一节	组织人事部门的考核评价	43
第二节	群众或服务对象的考核评价	45
第三节	上级领导的考核评价	48
第四节	专家或第三方的考核评价	51
第六章	党政领导人才考核评价的主要内容	54
第一节	品德素质	55
第二节	知识素质	60
第三节	能力素质	62
第四节	心理素质	66
第五节	工作实绩	68
第六节	领导团队的考核评价	73
第七节	政府绩效的考核评价	83
第七章	党政领导人才考核评价的主要方法	85
第一节	考评方法的一般技术性要求	85
第二节	考试法	90
第三节	测量法	114
第四节	考核法	130
第五节	评价中心法	135
第六节	综合评价法	147
第七节	几种测评方法的信度效度分析	155
第八章	党政领导人才考核评价的结果运用	159
第一节	考核评价数据的综合与处理	159
第二节	考核评价结果的分析	164

目 录

第三节	考核评价结果的评定	178
第四节	考核评价结果的运用	181
第九章	党政领导人才考核评价的现实局限与展望	184
第一节	党政领导人才考核评价的现实局限	184
第二节	党政领导人才考核评价的定位	188
第三节	党政领导人才考核评价工作的发展展望	191
参考书目	197
后记	198

概 述

党政领导人才是党和国家事业发展的管理者、组织者和领导者，肩负着民族振兴的重任，建设一支高素质的党政领导人才队伍是一个长期的、艰巨的系统工程。党政领导人才的考核与评价是激励选拔领导人才工作的一个重要环节，考核与评价的科学化水平直接关系到识才、用才的公正性和准确性。胡锦涛同志在全国人才工作会议上讲话中指出：“要坚持德才兼备原则，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的主要标准。”在全国组织部长会议上，胡锦涛同志指出：“必须建立健全一整套科学合理的制度、标准和方法，形成科学评价体系，全面准确地评价干部的工作成绩，为正确识别和使用干部提供科学依据。”中央在《关于进一步加强人才工作的决定》中指出：“要制定不同层次、不同类型党政人才岗位职责规范，建立符合科学发展观要求的干部绩效考核体系和考核评价标准。”党的十七大报告中进一步明确：“要完善体现科学发展观和正确的政绩观要求的干部考核评价体系。”这些都为探索党政领导人才考核评价工作的新路子指明了方向。

党政领导人才概念的内涵与外延。党政领导人才的概念一般有广义和狭义之分。广义的党政领导人才泛指各级各类党、政、群、团机关的所有公务人员，包括领导类公务人员和事务类公务人员。也就是《国家公务员法》规定的：依法履行公职，纳入国家行政编制，由国家财政负担工资福利的共产党机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派机关7类机关的公务人员。狭义的党政领导人才只是指在党政领导岗位工作并能胜任领导职位的人员，也就是专指领导类公务人员。更有专

家指出：领导类公务人员只有具备了以下几个条件，才能称之为党政领导人才。一是具有较高的领导素质，认为领导素质是一个人能成为领导人才的重要基础，不具备领导素质的人根本不能成为党政领导人才。作为领导人才，不仅要具备领导素质，而且领导素质还必须高于一般领导，这是区别领导人才和其他人才、一般领导和领导人才的基础条件。二是已经在党政领导岗位上或者能够在党政领导岗位上从事领导工作的人。这是党政领导人才区别于其他专业人才的外延条件。如果不在党政领导岗位上工作，又不具备党政领导素质，无论其能力再强、贡献再大，也不能成为党政领导人才，而只能是其他行业领域的人才。三是作出或能够作出被社会一定范围承认的较大贡献的人。如果没有作出或不能作出较大贡献，则不能称之为人才；如果已经作出或者能够作出的贡献不被社会承认，也就是对人类社会的发展没有积极的促进作用，也不能称之为领导人才。不论是广义的概念还是狭义的概念，我们更倾向于认为党政领导人才队伍是一个群体的概念，分层次区别于初级、中级、高级或许更有利于对这个群体的研究，因为这个群体内部总是在各级别间不断地变动和转化。因此本书研究的基点是所有国家公务员群体，重点是任职于各级党政机关的领导干部。

党政领导人才考核与评价的关系。中共中央组织部《党政领导干部考核工作暂行条例》中规定：“考核工作，是指考核机关按照一定的程序和办法，对领导班子和领导干部的政治业务素质 and 履行职责情况所进行的考察、核实、评价，并以此作为加强对领导班子的管理和领导干部任用、奖惩的依据。”这里把考察考核和评价作为一个整体、一个过程来看待，考核与评价是考核工作中的两个具体环节，是同一事物的两个方面。考核是定量分析，是考核工作的前提和基础；评价是定性分析，是考核工作的目的和归结。考核是运用考试、测评、调查、座谈、审计等考核工具

对领导干部的知识、能力、心理和工作业绩进行检测、测验或验证。评价则是在全面掌握考核信息的基础上，对考试、测评、调查、座谈、审计的结果进行综合分析、审度、辨别和鉴定，从而获得一个对考核对象的价值认定。考核评价的过程是一个从感性认识上升到理性认识的飞跃，一个由定性到定量，再到定性的过程。通过理性认识，获得对考核对象客观公正的评价。附带说明一点，关于考察和考核两个词的概念，中央组织部解释为“干部考察通常也称为干部考核。考察与考核的概念大同小异，从干部管理的角度来说，考察和考核两个概念可以通用”。因此，本书在论述考核工作时对考察概念的“小异”忽略不计。

党政领导人才考核与评价工作的重要意义。建立体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系，是现阶段干部人事制度改革的重点和难点。对党政领导人才的准确考核评价关系到合理地使用干部、有效地教育激励干部，从而改变优劣不分、赏罚不明、能上不能下、能进不能出的状况。长期以来，在党政机关中程度不同地存在着干与不干一个样、干多干少一个样、干好干坏一个样的不合理现象，这种现象的存在，与缺乏对干部进行严格的考核或者干部考核的方法还不够科学有着直接的联系。因此，只有建立科学的党政领导人才考核评价体系，才能做到举优黜劣，赏罚分明，使优秀人才脱颖而出，才能增强干部的使命感、责任感和危机感。

党政领导人才考核与评价的主要作用。考核与评价工作的重要性决定了考评工作在党政领导人才队伍建设中的重要作用。一是选任参考作用。通过考核，对干部的德、才、能力和工作实绩有一个比较客观准确的评价，能够较为准确地区分干部的长处、短处，优势、劣势及其程度，从而为干部的“知人善任”和人才的“人岗相适”提供参考依据。二是教育引导作用。考核评价结果的反馈，有利于被考核者对自己有一个正确的估价，充分认识

到自己的长处和短处，成绩和不足，自觉地按照组织和群众的要求去调整和规范自己的行为。三是激励鼓劲作用。考核评价结果的使用，有利于形成落实崇尚实干的鲜明用人导向，会在干部队伍中产生强烈的激励和鞭策作用，激励干部脚踏实地干事业，争先恐后创实绩。四是管理监督作用。考核评价的过程收集了上级、下级、同级以及服务对象各方面的意见，本身就是对考评对象进行的全方位了解和监督，通过考核评价，可以增强干部的自我约束、自我管理意识，有利于干部正确行使权力，认真履行义务。总之，探索建立党政领导人才考核评价体系，对于克服目前干部考核制度中存在的种种弊端具有重要作用，它既是干部工作科学化、民主化、制度化、规范化的必然要求，也是全面推进党的建设新的伟大工程的重要任务之一。

第一章 中外领导人才考核 评价的历史回顾

领导人才的考核评价，历史悠久。古今中外对领导人才的考核评价在内容、方法和制度上都进行了长期的坚持不懈的探索实践。我国古代的官吏考核，始于秦汉，熟于唐代，几经历史变迁积累了丰富的经验；西方文官制度经过 100 多年的发展，渐趋完备，其精华可资借鉴；新中国成立后，党的干部考核评价制度由粗到细，由简单到具体，逐渐形成了一套比较符合实际的干部考核评价制度，是我们党的宝贵历史财富。

第一节 中国古代官吏的考核评价

我国古代对选拔人才的考核最早可追溯到西周时天子用“试射”考核选拔人才，项目包括是否合乎礼仪、动作是否合乎乐律、射中的次数有多少等。我国古代著名的科举考试制度，从隋始至清，绵延 1300 多年，历经从举荐考核到科举考试过渡，从单纯笔试，向笔试、面试并举，先后共选拔十余万进士、上百万举人。

我国古代对在职官吏的考核主要是实行考课制度，也称考绩、考核、考校。秦代的考课是通过上计制度进行的，即：郡臣于年初将一年的赋税收入预算写在本券上，呈送国君，国君把本券一剖为二，国君执右券，臣下执左券。年终臣下对国君汇报执行情况，国君执右券进行核实，合乎标准的则留任，不合乎标准的则辞退。西汉时，“上计”制得到进一步的发展，汉代对官吏的考

核分为了两个系统：一是中央对郡国、郡国对属县的考核；二是中央和地方政府机关内部、各主管长官考核自己的属官。考课后分别等级，宣明优劣，决定升迁黜罚。

唐代进一步完备了官吏考核制度。唐代的考课之法，分为两级，有司考与校考之别，即初核与复核。司考就是百司之长每年考核其统属的功过，按优劣分为九等，公布于众。校考就是在初核的基础上，再送尚书省吏部复核，皇帝亲派校考官监督，同时三品以上官员的考核由皇帝亲自裁定。每年一小考，四年一大考，小考只定等第，记入考状备案，大考是结合几年来小考等第来确定等第，决定官阶的升降，俸禄的增减和官位的升迁、解职等。考课在唐代作为管理官吏的一种重要制度，考课等第和复考有严格的程序，考绩与奖罚黜陟直接相关，确有不少合理之处。宋代在官吏考核上也有所改进，设置了考核官吏的专门机构审官院和考课院，分别主管京朝官和幕职官。但是宋代的考课制度，虽然有详细规定，却未严格执行。“不问其功而问其久”，基本上按年资论升迁，官员不求有功，但求无过，结果“官以资则庸人并进”。

明代的考课制度分为考满和考察两种形式。考满是指对官吏本人履行的职务进行全面考核。每满三年举行一次。第一次叫“初考”、第二次叫“再考”，第三次叫“通考”。考核方式与唐宋相似。由正官按“诸司职掌”对统属考核评定等第，并报吏部考功司复核。每次考核后，根据情况“称职者升、平常者复职、不称职者降”。考察是指对官吏的定期和不定期考核，源于“过失监察”。主要核实在任职期间有遗漏的问题，御史可以进行纠劾，又叫“拾遗”。凡经“拾遗”检举出有“八条”之嫌者，几乎都要受到追究和处置。不论是考满还是考察，都要以文字材料作为依据。开始士大夫还很重视考核对自己的评价，具有一定的约束作用；后来逐渐流于形式，成了例行公事。清代的考课办法基本上沿袭明代，只是在考核内容和某些具体措施上有所不同。清代