

党政领导干部公开选拔和 竞争上岗考试测评工作指导手册

（2010年版）

中共中央组织部领导干部考试与测评中心组织编写

党建读物出版社

党政领导干部公开选拔和 竞争上岗考试测评工作指导手册

（2010年版）

中共中央组织部领导干部考试与测评中心组织编写

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试测评工作指导手册/中共中央组织部领导干部考试与测评中心组织编写.

--北京:党建读物出版社, 2010.4

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0115 - 1

I. ①党… II. ①中… III. ①国家行政机关—领导干部—招聘—工作—中国—手册 IV. ①D630.3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 048246 号

党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试测评工作指导手册

DANGZHENG LINGDAO GANBU

GONGKAI XUANBA HE JINGZHENG SHANGGANG

KAOSHI CEPING GONGZUO ZHIDAO SHOUC

中共中央组织部领导干部考试与测评中心组织编写

责任编辑:徐 衍 封面设计:张 冀

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街6号 邮编:100052 电话:010-58305795)

新华书店经销 保定市中画美凯印刷有限公司印刷

890毫米×1240毫米 32开本 9印张 236千字

2010年4月第1版 2010年4月第1次印刷

印数:1-20000

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0115 - 1 定价:36.00元(书配盘)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-58305909)

坚持“干什么、考什么”(代序)

党的十七届四中全会强调,要“完善公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式,突出岗位特点,注重能力实绩”。落实这一要求,一个重要方面是要坚持“干什么、考什么”原则,改进笔试和面试方法,真正考出干部的基本素质和实际能力,切实提高竞争性选拔干部的质量。

坚持“干什么、考什么”,是公开选拔、竞争上岗的重大原则,是引导干部务实干事、了解实际的重要导向,同时也是提高领导干部考试测评工作科学化水平的内在要求。现代人力资源管理的一个重要理念,就是人职匹配、人岗相适。在公开选拔、竞争上岗考试测评中坚持“干什么、考什么”,就是不仅要选拔优秀的人才,更要从中选拔最适合特定岗位需要的人才,做到职得其人、人适其岗。目前对公开选拔、竞争上岗议论最多的,是“高分低能”问题。一些地方和部门考试内容设置不够科学,干部履行岗位职责的能力素质检测针对性不强,导致部分岗位选拔结果不被大家认可。解决这一问题,归根到底是要坚持“干什么、考什么”,把岗位需要和实际能力摆在突出位置,增强考试测评工作的针对性。

坚持“干什么、考什么”,首先要重视完善考试测评的内容。要进行职位分析,根据选拔职位要求科学设置考试内容,着重考干部的基本素质和实际能力。要按照建设学习型政党和高素质干部队伍的要求,把是否掌握中国特色社会主义理论,并且能否运用这一理论认识、分析和解决现实问题,作为干部的基本素质加以检测。要围绕选拔职位的工作职责和工作实际命制试题,切实做到“量身定制”,突

出检测解决实际问题的履职能力。建立党政干部能力素质框架体系,是一项基础性的工作,这几年一些地方陆续做了不少有益的工作,要围绕四中全会提出的领导干部需要重点提高的本领和能力,继续做下去,以便进一步明确考试测评的内容标准,丰富试题数量,提高试题质量。

坚持“干什么、考什么”,其次要重视改进考试测评的方式。要积极开发和应用现代人才测评技术,注意吸收国内外的有益做法,充分运用现代信息技术手段,研究开发科学实用的人才测评工具,创新考试测评载体,不断改进笔试和面试方法,增强考试测评的科学性和准确性,实现“高分高能”、“高能高分”。要坚持考试与考察相结合,深入研究考试方法与考察方法的内在联系、考试结果与考察结果的内在关系,实现考试环节与考察环节的有效衔接和互补,确保全面客观地衡量干部的德才素质。要在积极探索上下结合、多部门联合等公选方式的基础上,深入研究统一组织考试、分级分类命题的考试组织模式,实现资源统筹,降低工作成本。

——本文原载于《组工通讯》2009年第83期(总第2095期)

目 录

坚持“干什么、考什么”(代序)	1
第一章 绪论	1
第一节 公开选拔领导干部工作情况综述	1
一、发展历程与成效	1
二、存在问题与对策	5
第二节 党政机关竞争上岗工作情况综述	7
一、发展历程与成效	8
二、存在问题与对策	10
第三节 领导干部考试测评工作情况综述	11
一、发展历程	11
二、主要成效	13
三、总体思路	17
第二章 公开选拔考试测评工作组织实施	20
第一节 组织领导	20
一、领导小组的组成	20
二、领导小组的职责	21
三、领导小组办公室的组成	21
四、领导小组办公室的职责	21
第二节 制订方案	22
一、确定选拔职位	23

二、制订工作方案·····	23
三、制订实施方案·····	24
四、制订方案应注意的有关问题·····	26
附 2.2.1:公开选拔工作方案参考样例·····	29
附 2.2.2:公开选拔实施方案参考样例·····	31
附 2.2.3:工作任务分解及日程安排表参考样例·····	37
附 2.2.4:联合公开选拔工作方案参考样例·····	42
附 2.2.5:联合公开选拔实施方案参考样例·····	45
附 2.2.6:统一考试实施方案参考样例·····	49
第三节 发布公告·····	55
一、公告内容·····	55
二、公告范围·····	56
三、公告方式·····	56
附 2.3.1:公开选拔公告参考样例·····	57
第四节 报名与资格审查·····	62
一、报名·····	62
二、资格审查·····	64
附 2.4.1:报名登记表参考样例·····	66
附 2.4.2:报名情况汇总表参考样例·····	67
附 2.4.3:准考证参考样例·····	68
第五节 考试的考务组织实施·····	70
一、笔试的考务组织·····	70
二、结构化面试的考务组织·····	75
附 2.5.1:公开选拔笔试考务手册参考样例·····	81
附 2.5.2:公开选拔结构化面试考务手册参考样例·····	97
第六节 组织考察·····	107
一、组织领导·····	107
二、确定考察人选·····	107
三、考察前的准备工作·····	108

四、发布考察预告	108
五、民主测评	109
六、民意调查	109
七、个别谈话	109
八、实绩分析	109
九、综合评价	110
十、查阅资料	110
十一、专项调查	110
十二、撰写考察材料和报告	110
十三、汇报考察情况	111
十四、考察材料清理归档	111
十五、异地考察的有关问题	111
第七节 决定任用.....	111
一、拟任职人选的确定	111
二、任职前公示	112
三、任职	112
第八节 纪律与监督.....	112
一、纪律	112
二、监督	113
三、违纪处理	113
第九节 数据统计和文件归档.....	113
一、统计分析	113
二、文件资料归档	115
 第三章 竞争上岗考试测评工作组织实施.....	 116
第一节 制订并公布实施方案.....	116
一、制订实施方案	116
二、制订方案应注意的有关问题	118
三、公布方案	120

附 3.1.1:中央国家机关竞争上岗实施方案参考样例一	121
附 3.1.2:中央国家机关竞争上岗实施方案参考样例二	126
附 3.1.3:地方党政机关竞争上岗实施方案参考样例	133
第二节 报名与资格审查	140
一、报名	140
二、资格审查	140
第三节 笔试与面试的考务组织实施	141
一、笔试的考务组织	141
二、结构化面试的考务组织	143
第四节 民主测评与组织考察	145
一、民主测评	145
二、组织考察	146
第五节 任职	148
一、人选确定	148
二、任前公示	148
三、任职	148
 第四章 考试测评的方法与技术	149
第一节 职位分析	149
一、职位分析的概念与作用	149
二、职位分析的基本方法	150
三、撰写职位分析报告	152
附 4.1.1:职位分析报告参考样例	154
第二节 笔试	163
一、笔试的作用和类别	163
二、笔试命题	166
三、笔试试卷的评阅	178
附 4.2.1:双向细目表参考样例	180
附 4.2.2:笔试试卷参考样例	181

附 4.2.3: 笔试试卷参考答案样例	182
第三节 结构化面试	184
一、结构化面试的目的和特点	184
二、结构化面试命题	185
三、结构化面试的评判	190
附 4.3.1: 面试题本格式参考标准	193
附 4.3.2: 结构化面试考官题本参考样例	194
附 4.3.3: 结构化面试评价表参考样例	197
附 4.3.4: 结构化面试应试者成绩计分表参考样例	201
附 4.3.5: 结构化面试考官评分平衡表参考样例	205
附 4.3.6: 结构化面试应试者成绩汇总表参考样例	206
附 4.3.7: 结构化面试评价参考标准	207
附 4.3.8: 结构化面试评价表(初评)	211
附 4.3.9: 结构化面试评价表(终评)	212
第四节 无领导小组讨论	213
一、无领导小组讨论的特点	213
二、无领导小组讨论的主要题型	214
三、无领导小组讨论题本的编制	218
四、无领导小组讨论的实施程序	224
第五节 公文筐测验	225
一、公文筐测验的特点	225
二、公文筐测验题本的编制	226
三、公文筐测验的组织实施	229
第六节 角色扮演	231
一、角色扮演的特点	231
二、角色扮演题本的编制	231
三、角色扮演的组织实施	234
附 4.6.1: 角色扮演题本参考样例	236
第七节 其他考试测评方法和技术	238

一、党政干部领导能力测评系统	238
二、心理测试	239
三、实地调研	244
附录一：中华人民共和国公务员法(节录)	248
附录二：党政领导干部选拔任用工作条例(节录)	251
附录三：公开选拔党政领导干部工作暂行规定	255
附录四：党政机关竞争上岗工作暂行规定	261
附录五：党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲	267
附录六：关于进一步加强全国领导干部选拔考试 通用题库建设的意见	274
主要参考文献	277
后 记	278

第一章 绪论

改革开放以来,随着干部人事制度改革不断深化,公开选拔和竞争上岗逐步发展成为选拔任用党政领导干部的重要方式。伴随公开选拔和竞争上岗的探索与实践,领导干部考试与测评作为公开选拔和竞争上岗工作的一个重要环节不断得到发展和完善。认真回顾和总结公开选拔、竞争上岗及其考试测评工作,进一步完善有关措施和办法,对于更好地服务科学发展,服务干部选拔任用制度改革,提高选人用人公信度具有十分重要的意义。

第一节 公开选拔领导干部工作情况综述

一、发展历程与成效

公开选拔领导干部是指党委(党组)及其组织(人事)部门面向社会采取公开报名、考试与考察相结合的办法选拔任用领导干部的一种方式。经过 30 多年的探索发展,目前已初步形成了比较完善的制度体系。

(一)发展历程

公开选拔领导干部工作的发展大体经历了以下四个阶段:

1. 孕育产生阶段(1980 年~1987 年)。1980 年 8 月,邓小平同志在《党和国家领导制度改革》中指出:“随着建设事业的发展,还要制定各个行业提升干部和使用人才的新要求、新方法。将来很多职

务、职称,只要考试合格,就应当录用或者授予。”邓小平同志的这种考试任用干部的思想很快对基层实践产生了影响。1980年10月,重庆市公用局在全市全民所有制职工中,公开招聘所属企业的经理、副经理和技术业务干部。此后,全国各地开始探索公开招考领导干部。其中,最有影响并被认为是公开选拔领导干部制度产生的标志的事例,是1985年宁波市委组织部通过新闻媒体公布条件,对市计委主任、物价局局长、林业局局长等5个领导职位,面向全市公开选拔,并首次明确提出了公开选拔这一概念,把笔试和面试引入到干部选拔工作中。

2. 试验探索阶段(1988年~1992年)。这一阶段,吉林、江西、湖北、浙江等地相继采用这种方式选拔领导干部。其中,吉林省从1988年到1992年,先后4次开展这项工作,共选拔副厅级干部38名,并把这一做法定名为“一推双考”,即公开推荐与考试考核相结合。从全国看,这一阶段的试验探索,为公开选拔领导干部制度发展提供了宝贵经验,采用这一方式选拔干部的地区逐渐由市一级向省一级拓展,选拔的层次由县一级以下向厅一级延伸,选拔的程序和做法逐步趋于规范和稳定,对公开选拔领导干部的研究也得到重视和加强。在这一阶段,尽管选拔的干部人数还比较少,相关配套措施也比较滞后,但表现出很强的生命力。

3. 经验推广阶段(1992年~1998年)。这一阶段,公开选拔领导干部的制度创新引起了广泛关注。1992年6月,中央组织部转发了吉林省委组织部《关于采取“一推双考”的方式公开选拔副厅级领导干部情况的报告》,肯定了这一做法。全国各地纷纷开始试点,浙江、山西、吉林等省在省、市、县各个层面展开。1994年,党的十四届四中全会决定指出,要对公开选拔领导干部进行认真研究和总结,使其不断完善。1995年,中央下发的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》和《中共中央关于抓紧培养选拔优秀年轻干部的通知》,都充分肯定了这一做法。1998年底,胡锦涛同志在全国组织部长会议上明确提出,要逐步扩大公开选拔领导干部的范围,增加群众参与程

度,要求在党政职能部门出现空缺,或新增职位,或机构和人员调整时,应尽可能采用这种办法选人。这一阶段,公开选拔领导干部的规模不断扩大,选拔程序和方法不断完善。据不完全统计,1993年到1997年,全国有29个省区市开展了公开选拔领导干部工作,20多个省区市制定了有关规范性文件,河北、福建以及长沙、大庆等地还建立了公开选拔领导干部试题库。

4. 制度推行阶段(1999年至今)。1999年初,中央组织部下发《关于进一步做好公开选拔领导干部工作的通知》;2000年3月,中央组织部印发《全国公开选拔党政领导干部考试大纲(试行)》;2000年7月,经中央批准下发《深化干部人事制度改革纲要》,明确提出要逐步推行公开选拔党政领导干部制度;2002年7月,中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》,明确规定公开选拔是干部选拔任用的方式之一;2004年4月,中央办公厅印发了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》(以下简称《公开选拔暂行规定》),这是公开选拔领导干部的第一个党内法规性文件;2004年5月,中央组织部印发《党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲》,规范了考试的内容和程序;2006年1月,颁布实施的《公务员法》,第一次从法律上确认公开选拔是职务晋升的方式之一。至此,从党内法规和国家法律角度,确立了公开选拔领导干部制度。党的十七大报告指出,要完善公开选拔、竞争上岗办法。党的十七届四中全会《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》再次强调,要完善公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式,突出岗位特点,注重能力实绩。

近年来,各地各部门认真贯彻落实中央有关要求,进一步加大公开选拔领导干部制度的推行力度,提高了公开选拔职位的层次,扩大了公开选拔的规模,创新了公开选拔的方式方法。

(二) 主要成效

经过30多年的改革探索,公开选拔领导干部制度规定逐步完备,操作程序日趋规范,组织工作更加严密,逐步得到干部群众认可。

在首次全国组织工作满意度民意调查中,“关于近年来干部人事制度改革哪些措施比较有成效”的调查结果表明,70.55%的人认为是公开选拔,列14项改革措施的第1位。其主要成效表现在:

1. 通过公开选拔领导干部,树立了干部选拔任用的正确导向,促进了选人用人观念的转变。公开选拔领导干部打破了干部工作的神秘化,破除了“论资排辈”、“平衡照顾”等陈旧的选人用人观念。实践证明,经过公开选拔上来的干部,大部分都是条件优秀、实绩突出的,选拔和重用这些干部,可以在全社会形成一种凭德才、凭能力、凭实绩、凭公论用人的导向,激发干部奋发有为的进取精神,把干部引导到加强学习、提高能力、求真务实和干事创业上来。

2. 通过公开选拔领导干部,坚持了民主、公开、竞争、择优,形成了干部选拔任用工作的新机制。公开选拔改变了“由少数人选人、在少数人中选人”的模式,不拘一格,广纳贤才。在全社会更大范围内选拔人才,体现了民主原则;公开选拔确立了统一公开的选拔标准、条件和方式方法,使干部在同一起跑线上开展平等竞争,体现了公开原则;公开选拔使干部的任用不仅要靠组织的发现、培养,更要靠干部的自身素质提高、干事创业和“赛场”展示,实现优胜劣汰,体现了竞争原则;公开选拔靠客观的机制实现好中选优,使选拔范围更广、考核要素更全、评价标准更高,体现了择优原则。总之,公开选拔领导干部实现了批量化的选拔、专业化的测评、规模化的储备,创立了干部选拔任用工作的新机制。

3. 通过公开选拔领导干部,实现了对干部更加全面的德才比较,提高了干部选拔任用的科学化水平。公开选拔领导干部制度充分借鉴和吸收了国内外选人用人的有益经验,既面向社会充分扩大选人用人的范围,又根据职位特点客观确定人选的条件;既采取考试测评等手段比较人选的能力素质,又采取组织考察等方法评价人选的德才和实绩。通过对干部能力素质进行定性和定量分析,比较全面客观地评价干部的德、能、勤、绩、廉等方面表现,使干部选拔任用的方式方法更加全面、更加立体、更加系统,提高了选人用人的科学

性。各地一般都实行差额考察制、考察预告制和任用公示制,有的地方还进行实绩分析和开展实地调查,并将民主测评分值、工作实绩分值、考察谈话分值和考察组打分分值相结合进行量化打分。各地在“考试和考察相结合、定性和定量相结合、制度创新和技术创新相结合”上做了积极的探索,取得了明显的成效。

4. 通过公开选拔领导干部,扩大了干部工作中的民主,在一定程度上防止和克服了选人用人上的不正之风。公开选拔首要的是公开,把干部选拔各个环节都公诸于众,让更多的群众参与到干部工作中来,广泛接受群众和社会监督,使那些想搞不正之风、跑官要官,甚至买官卖官的人无机可乘,从制度上防止和克服了干部“带病提拔”和“带病上岗”,保证了选人用人权在阳光下运行,有力地防止和克服了选人用人上的不正之风。

5. 通过公开选拔领导干部,拓宽了选人用人视野,促进了优秀干部脱颖而出。许多地方在公开选拔领导干部中不仅面向本地区,还把视野扩展到了全省、全国,不仅发现重用了一批领导人才,还选拔了一批年轻干部、女干部、党外干部和专业干部,极大地优化了各级领导班子的年龄、专业和能力素质结构。据中央组织部领导干部考试与测评中心对全国31个省区市的调查,从2000年6月到2006年6月,全国共组织公开选拔6697批次,选拔各级各类领导干部60465名,占同期选拔任用干部总数的9.1%。通过公开选拔,一批素质优良、各方面条件较好的干部进入了组织视野,经过组织培养和实践锻炼,成长进步较快,很多人已被列为各级后备干部。

二、存在问题与对策

总的来说,公开选拔领导干部制度符合改革方向,得到比较广泛认可,特别是2004年出台《公开选拔暂行规定》以来,较好地推进和规范了公开选拔领导干部工作。同时,我们应当看到,作为新生事物,有一个不断完善的过程,在实际推行中还存在一些问题和不足:一些地方对公开选拔没有统筹规划,没有与日常干部选拔任用工作

很好地衔接,在具体操作中不够规范;个别公开选拔干部还存在“高分低能”的问题;公开选拔领导干部考察环节存在异地考察失真失实的问题;有些地方在公开选拔领导干部工作中,还存在成本偏高的问题等。

党的十七大提出,必须不断深化干部人事制度改革,坚持民主、公开、竞争、择优,形成干部选拔任用科学机制,完善公开选拔、竞争上岗等办法。党的十七届四中全会再次强调,要完善公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式,突出岗位特点,注重能力实绩。2009年12月,习近平同志在全国组织部长会议上指出,要把完善竞争性选拔方式作为深化干部人事制度改革的一个重点,在健全机制、提高质量上下功夫,在此基础上逐步扩大范围、增加数量。要针对竞争性选拔干部中存在的方法简单、以考取人、高分低能等问题,切实改进公开选拔、竞争上岗的程序和方法,突出岗位特点,注重能力实绩,坚持考试的科学合理导向,让干得好的考得好,能力强的选得上,作风实的出得来,使优秀人才能够脱颖而出。当前,正在进行新一轮干部人事制度改革,正是改进完善、加大力度推行公开选拔领导干部制度的有利时机。要抓住机遇,在总结基层实践经验和分析存在问题的基础上,认真落实中央有关精神和要求,不断改进和完善公开选拔领导干部制度。

(一) 进一步加强机构建设、规范实施程序、强化检查指导

要高度重视和加强公开选拔工作机构的建设,切实抓好公开选拔工作规划制定及落实,组织开展好公开选拔具体实施工作。同时,要进一步规范有关实施程序,加强检查指导,保证公开选拔工作健康有序发展。

(二) 进一步提高工作效率、降低成本

要加强统筹安排,形成适当的考试规模。近几年来,一些地方采用省市联合公开选拔厅处级领导干部;部分省区市采用统一协调所属市地组织开展公开选拔县处级领导干部,实行统一组织命题试题,统一时间组织笔试和面试,统一组织专家评卷和抽调协调面试考官,