

基层公务员制度建设丛书

● 北京市哲学社会科学
“九五”规划重点研究项目

区县

公务员制度建设

李如海 主编

党建读物出版社

前 言

本书是北京市哲学社会科学九五规划重点研究项目。项目课题组以北京市区县公务员制度建设的理论和实践为基础,在充分进行调查研究,掌握了翔实的资料之后,完成了编写工作。

国家公务员制度建设对发展和完善我国的行政管理体制具有重大意义。其中处在基层的区县公务员制度建设是我国公务员制度建设的重要组成部分。随着我国推行公务员制度的逐步深入发展,如何切实有效地加强区县公务员制度建设已经提上了议事日程。如果本书能对北京市及我国其他省、市、自治区的区县公务员制度建设有所裨益,将是作者最大的心愿。

在本书的架构中,作者主要抓住了北京市区县公务员制度建设的四个重要环节,即公务员的考核、培训、交流和纪律,相应地分为四章进行了总结和论述。在每一章里,作者在占有资料的基础上,对近几年北京市区县公务员制度建设所取得的成绩、存在的问题和改进的建议,提出了自己的看法,供市和区县有关部门参考。

党建读物出版社将出版《基层公务员制度建设丛书》,除本书外,还包括乡镇、街道公务员制度建设与基层公务员礼仪修养方面的分册。对基层公务员建设从理论与实践的结合上进行探讨与分析,对我国基层政权建设的巩固与发展,无疑是一个有力的推动。

参加这个课题调查研究的有中国人民大学国家公务员研究所、北京大学政治学与行政管理系、北京市海淀区人事局、顺义区政府监察局的十多位公务员制度的研究者与政府公务员。在本书的调查与成书过程中,得到了北京市社科规划办公室、北京市人事

局、西城、大兴、崇文、朝阳、石景山等区县政府人事部门的大力支持与帮助。本书初稿完成后,又请市人事局等单位的有关同志提了修改意见。在此基础上我们进行了修改,并由市社科规划办公室组织的评审组通过。参加评审鉴定的专家有:中国社会科学院研究员吴大英、北京大学教授谢庆奎、中国人民大学教授李景治、中共中央党校教授李忠杰、首都师范大学教授房宁、海淀区人事局杨丽同志和北京市人事局董兰英同志。本书的出版得到北京市社会科学规划办公室的经费资助。在此一并感谢。

参加第一章调查与写作的有石志夫、华英、杨丽、范贤睿、尹海涛,执笔人为范贤睿、华英。

参加第二章调查与写作的有李如海、邓剑、金哲、海霞,执笔人为邓剑。

参加第三章调查与写作的有冯青淑、赵长红、孙平、吕成立,执笔人为孙平。

参加第四章调查与写作的有宋立成、余顺坤、王茹、张民、王琦,执笔人为宋立成。

对本书尚存在的缺点和不足之处,希望读者和有关人事部门给予批评与指正。

北京市区县公务员制度建设课题组

项目负责人:李如海

1999年12月20日

于中国人民大学

目 录

前言	(1)
第一章 北京市区县公务员考核制度建设	(1)
第一节 公务员考核制度概论	(2)
第二节 北京市区县公务员考核取得的成绩	(8)
第三节 北京市区县公务员考核中存在的问题	(24)
第四节 关于改进北京市区县公务员考核的建议	(36)
附录:北京市国家公务员考核暂行办法	(55)
第二章 北京市区县公务员培训制度建设	(60)
第一节 公务员培训制度概述	(61)
第二节 北京市区县公务员培训取得的成绩	(71)
第三节 北京市区县公务员培训中存在的问题	(85)
第四节 关于改进北京市区县公务员培训的建议	(97)
附录:1998 年——2000 年北京市国家公务员培训工 规划	(106)
第三章 北京市区县公务员交流制度建设	(111)
第一节 公务员交流制度概述	(111)
第二节 北京市区县公务员交流取得的成绩	(114)
第三节 北京市区县公务员交流中存在的问题	(123)
第四节 关于改进北京市区县公务员交流的建议	(126)
附录:北京市国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法	(135)
第四章 北京市区县公务员纪律制度建设	(137)
第一节 公务员纪律制度建设概述	(137)

第二节	北京市区县公务员纪律建设的现状·····	(139)
第三节	北京市区县公务员纪律建设中存在的问题·····	(153)
第四节	关于改进北京市区县公务员纪律建设的建 议·····	(158)
附录:	顺义县党员领导干部廉政准则(修订稿) ·····	(171)

第一章

北京市区县公务员考核制度建设

公务员制度包括职位分类、考试录用、培训交流、纪律监督等若干内容,是一个广泛、综合的有机体,各部分彼此关联、互相配合,共同奠定高效高能行政体系之坚实基础。在众多环节中,考核是极其重要的一环。它直接关系到对公务员工作及人品等的全面评价,从而为职务升降、奖惩、培训等提供依据,实现奖优罚劣、公平竞争,是政府机关依法对公务员实行管理的基础,通过民主推荐、民主评议、考核结果公开等方式,它成为了人民群众对政府及其公务员工作进行监督的必要手段;它有助于优化行政首长负责制和提高行政效率,促进竞争、高效、廉洁的行政体系的建立与健全。

北京市区县公务员考核制度颇具特色。在与国家和北京市的公务员考核精神及规定保持高度一致的基础上,根据公正民主等基本原则,各区县依据自己的实际情况因地制宜,提出了各有特色的方案,进行了大胆的探索,为进一步健全公务员考核制度开辟了新天地。在实践过程中,北京市区县公务员考核表现出如下特征:一是贯彻人事部和北京市有关公务员考核的规定,使各个层次的公务员考核保持了一致,形成了上下统一的整体,充分体现了我国公务员考核公正、公平、公开的特征;二是坚持“具体情况具体分析”的工作方法,大胆创新,努力使公务员考核在区县落到实处、富有成效。各区县针对自己的实际状况,通过建立专门的考核机构、制定具体的考核办法、加深加快考核结果的应用等措施,即使区县

公务员考核与国家及北京市的总体方针、思路、规定一致，又适应了区县复杂的实际情况，在实际工作中取得了良好的效果、达到了考核的根本目的。

本章在公务员考核概论的基础上，根据走访调查及对若干资料的分析，总结了北京市区县公务员考核制度中的创新点、闪光点，同时，对存在的一些不足之处进行了分析，并提出了具有一定针对性的建议和对策，希望对完善北京市区县公务员考核制度有所裨益。

第一节 公务员考核制度概论

本节包括国家公务员考核的涵义、原理与原则、内容与方法等。

国家公务员的考核是指国家各级政府机关根据管理权限，依照《国家公务员暂行条例》的规定，对本机关公务员的思想道德与工作表现进行的定期或不定期的考察与审核，以考核结果作为对公务员进行奖惩、培训、辞退及调整职务级别或工资的重要依据。有的国家也称为考察、鉴定、考绩、职务评价等。在这一涵义中，明确了下列六方面问题：第一，考核的主体是国家各级政府机关，而不是具体的考核人员或考评委员会，后者只是代表各级政府从事考核工作，是具体的执行者和组织者，享有基本考核权力的是各级政府。第二，考核的客体是各级政府中的全体公务员。根据行政层级管理原则，各级政府机关对本机关的公务员进行考核，无论是任领导职务的公务员，还是非领导职务的公务员，无论是技术性公务员还是非技术性公务员，都必须纳入考核体系，概莫能外。第三，考核的行使是依照法律规定和管理权限而为的。这一点说明考核的基础是法制化，它具有严肃性、强制性，一切程序均需依法进行，同时，不能超越管理权限而任意考核。考核是由法律和制度体系严格

规定的。第四,考核的内容是全面综合的,既包括思想道德方面,又包括工作表现方面。简单地说,就是中国传统所推崇的“德才兼备”。作为一名合格的国家公务员,在思想、道德、情操上应有过人之处,能够体现“为人民服务”、“甘做社会公仆”的精神;同时,又必须具备胜任工作的能力与才干,正确、高效地处理行政事务,真正地将“为人民服务”落到实处,而不仅仅是停留于口头或心有余而力不足。因此,从思想品德和工作表现来全面要求国家公务员是符合我国国情和行政规律的。第五,考核的形式是定期与不定期相结合。定期考核主要指年终考核,有利于集中总结、全面评价,既是对公务员个人的较综合的考察,又对总结工作、改进政府行为有所帮助。不定期考核,即平时考核,主要着重于勤勉程度及为定期考核准备材料,它不是全面综合的,但很真实准确并能及时反映公务员平时的表现。二者结合,能使公务员考核既综合全面,又准确可靠,以达到考核制度的奖优罚劣之最终目标。第六,考核结果的运用是考核制度效用的落点。考核制度要达到促进竞争、奖优罚劣、提高行政效率等诸功能,必须在考核结果与其他管理项目间建立一座桥梁,即考核结果必须成为奖惩、职务升降、调职、培训等的重要依据,从而体现出考核制度的价值。如果没有落到实处的运用,考核结果好与坏都同等对待,那么除了能在精神层次(荣誉感等)上对公务员有所触动外,考核不能起到更大的作用,若长此以往,必将使公务员考核制度形同虚设。

一、公务员考核的原理与原则

(一) 公务员考核的原理

公务员考核制度的原理指的是深藏于制度背后的、使得制度有生存价值的规律,它是制度效用的基础。此处笔者仅从马斯洛的需要层次论、赫兹伯格的双因素理论以及近年西方行政改革趋势来加以阐述。考核制度的效用来源于考核及考核结果刺激了人内

在向上的动机。根据马斯洛的需要层次理论,人类的需要等级是有层次的,从最低级的需要逐渐向高级需要发展,按其重要性可从低到高依次排列为:生理的需要、保障或安全的需要、归属或取得他人认可的需要、尊重的需要、自我实现的需要等。考核制度实际上涉及了除第一种需要以外的其他各种需要。一般说来,考核及其结果使人产生安全感、归属感、被尊重或自我实现感,通过考核及结果的公布,公务员的内在动机被激发,从精神层次上考核产生了影响:优秀的公务员会得到心理满足并不断努力以保持荣誉;不称职的公务员会感到羞愧、不足,刺激他们上进以追赶优秀者,从而获得他们希望的需要。关于考核制度的效用,赫兹伯格的双因素理论能更明白地说明这一问题。在马斯洛理论的基础上,赫兹伯格提出了双因素理论,即激励——保健因素。激励因素主要是与工作内容相关的因素,包括工作成就、晋升、受到赏识等;保健因素主要包括工资、工作条件等。考核的主要内容都是关于激励因素的,它的结果对于公务员的努力工作和心理满足有重要影响。同时,近年西方行政改革的理论是把经济学的若干观点、内容引入了行政学范畴,注重投入——产出分析,注重效率、效益等的研究。在这种背景下,对政府及公务员进行的考核就成为极为重要的一环。因为通过考核,特别是量化考核,人们能较准确、直观地看到政府的工作业绩和公务员的工作成就,从而更好地监督公务员,也有利于政府处事谨慎、不断提高工作效率。正是这种双向作用成为考核制度运行的内在动力,不仅使它成为公务员管理的重要环节,而且使考核越来越受到世界各国的关注。

(二) 公务员考核的原则

任何制度的运行都有一定的基本原则,公务员考核制度亦如此,综合而言,它的根本原则主要包括下列四方面:

第一,客观公正原则。既然考核结果要作为实施其他公务员管理项目的重要标准,并且考核涉及的是对人的总体评价,它的客观

公正性就成为必然要求,否则既不能服人也不会产生实际效用。简单地说,对公务员的考核不应受党派、民族、出身、职务、文化程度以及考核者主观态度的影响,而应该对被考核者一视同仁、公平对待。要做到客观公正,首先是从考核者入手。考核者在思想上要保持公平公正态度,坚持实事求是,坚持原则,同时要有较高的考核知识和技术,从而能正确地评价公务员。从行政机关而言,要相应地制定规定,监督考核者的工作,允许被考核者申诉,对考核者的故意违规行为严加惩处。其次,确定考核要素和标准应该客观、明确、合理,可以采用量化方法的要尽量采用。考核是针对同一机关不同部门的,因此,考核的标准与要素要有普遍性,使公务员的工作成绩可以作横向比较与纵向比较,使之产生公平感。对于特殊职位,可以采用特殊标准,但占的比例在总量中不宜过大。对于考核标准与要素的阐述,用语需准确、客观、清晰,不致因理解失误而造成人为偏差。量化工具是考核实现客观公正的有利条件,有条件的可以采纳,但不能无视具体情况而一概量化,反而弄巧成拙。当然,被考察的公务员也应如实反映自己的情况,不得弄虚作假。

第二,民主公开的原则。它指的是通过民主评议、民主测评和提高考核委员会的代表性等手段,增加考核的透明度,使公务员考核成为民主的、公开的过程,从而实现公正、客观考核并起到激励的作用。考核中的民主主要体现在:上下级公务员之间通过互相测评来相互监督,广大人民群众通过多种渠道在公务员考核中可以发表意见并产生较大影响;考评委员会(或小组)的组成要采用民主的方式。一般而言,公务员代表要占考评委员会(或小组)组成人数的1/3。考核公开主要表现在:一是公开考核的目标与方法,即让公务员明白考核结果的用处、考核的具体步骤及时间安排等;二是公开考核结果,接受群众监督,增加透明度。实践证明,越敢公开接受监督的考核越有效,也就越能克服不正之风与偏差失误。

第三,德才兼备原则。中国传统思想认为,“德胜才者为君子,

才胜德者为小人”，社会主义国家公务员考核既吸收传统思想“重德”的优点，也注意“重才”的现代取向，主张“德才兼备”。这一原则就是说，对国家公务员有德、才两方面要求，因而也要从这两方面来考察。在我国公务员考核中，一方面要注意公务员的思想品德、政治素质，另一方面要注重公务员完成工作的能力与才干，二者缺一不可，不能偏废。

第四，注重实绩原则。这是各国公务员考核都遵循的一条原则，也就是说，对公务员的评价只能是基于实际的工作业绩，只能看公务员实实在在所做的事，而不能凭主观想象或仅仅以口头报告为准。注重实绩，一方面提倡了脚踏实地、兢兢业业的工作作风，有利于政府工作及作风建设；另一方面，它也便于消除“论资排辈”等不正之风的影响，鼓励公务员之间平等竞争，以成绩作为衡量公务员优劣的标准。

二、公务员考核的内容与方法

（一）公务员考核的内容

考核内容指的是公务员考核中所用的各要素、各项目的总和。西方国家公务员考核主要集中在德、能、勤、绩、创造力、领导力等方面；并且与该国的文化传统、行政理念等密切相关。我国公务员考核的内容明确表述为德、能、勤、绩四方面，既符合我国国情，也符合行政管理的规律。以下对各项内容作具体阐述：

第一，德的考核。德，主要指一个人的政治素质、思想品德、道德情操、工作作风等。社会各时期的“德”与大环境息息相关，在我国目前社会政治经济条件下，对国家公务员思想品德的考察主要集中在：一是看他是否能坚持党中央制定的“一个中心，两个基本点”的基本路线，对社会主义初级阶段的主要矛盾及中心任务是否有较深刻认识。二是看他能否清楚地认识到中国共产党在社会主义革命和建设中的领导地位与决定性作用，坚决与企图削弱党的

领导的思想、行为作斗争。三是看他是否把“为人民服务”落到实处。这是我党和政府的一贯宗旨，人民群众是服务对象和政权基础，对每一项工作的负责就是对人民的负责。四是公务员能否遵纪守法、公正廉洁，认真负责、积极主动地从事自己的本职工作等。

第二，能的考核。主要指对学识水平、工作能力、业务能力以及身体素质等的考核。学识水平主要指的是文化业务素质，除了正规的学校教育外，公务员应在实际工作中不断学习，努力提高文化水平，进行知识更新，掌握时代的最新动向。业务能力强调的是公务员对本职位所要求的专业技能的掌握和不断进步。工作能力的范围很广，大概可分为三种：一种是认识世界的能力，包括反应能力、判断能力、预见能力、分析综合能力等；第二种是解决问题的能力，包括组织能力、管理能力、决策能力、表达能力、协调能力、指挥能力等；第三种是创新能力，包括计划能力、开发能力、创造能力等。身体素质的考察主要目的在于看被考核者是否拥有足以胜任工作的身体条件，包括心理健康程度。

第三，勤的考核。主要考察的是公务员的出勤情况和工作态度等。出勤情况既是工作要求，又是公务员工作作风的体现。一般而言，考“勤”主要是针对公务员的纪律性、积极性、主动性所进行的考察。

第四，绩的考核。主要是指对公务员工作数量、质量和效率的考核。数量反映在一定期限内工作任务和解决具体问题的多少。质量反映在工作完成的社会效益、目标达成、迅速程度、有效性上。效率主要指的是为完成工作所进行的投入与实际的产出之间的比率。

（二）公务员考核的方法

在讨论完公务员考核内容之后，有必要对公务员考核的方法作简单陈述。考核的方法可分为基本类型与具体方法。基本类型包括领导与群众相结合、平时与定期相结合、定性与定量相结合。

领导与群众相结合,指的是把上级对公务员的考察与人民群众对公务员的考核结合起来,增加透明度、可信度,避免主观性、片面性。平时与定期相结合,指的是在考核中注重平时积累与定期考核的结合。平时的考核记录能准确、真实地反映公务员的工作情况,虽然它不很全面,但在年度考核时作为资料,可以防止印象偏差,增加客观性,防止以印象论人。同时,注重平时考核还可以促进公务员平时工作积极认真,创造性地履行职责、完成工作。定性与定量相结合,指的是在考核过程中,定量方法(即用可度量的指标加以评判)与定性方法(即用简洁语言概括本质)的结合使用,既可以增加科学性、公正性、可比性,又能够保持对难以量化工作的评价。考核的具体方法多种多样,包括情景测试法、评鉴法、群体分析法等,根据实际情况的不同还可以采用新方法或者与原有方法混合使用。

综上所述,公务员考核制度是公务员制度中的重要环节,它本身的内容十分广泛,包括考核制度的意义、原理、原则、内容和方法等若干方面。我们对北京市区县公务员考核制度的调查研究即是在上述一般理论的框架内进行的。

第二节 北京市区县公务员考核 取得的成就

北京市区县公务员考核制度经历了近五年的发展,逐渐走向完善、定型。尤其是近两三年以来,由于各方面条件的成熟,加之注重对以往实践经验的总结,考核制度在方法、形式、考核结果的使用诸方面取得了长足进步。公务员考核制度正在法制化、规范化、科学化的大道上阔步前进。在形成、发展、成熟的过程中,北京市区县政府在公务员考核中因地制宜、勇于创新、善于总结,使北京市区县公务员考核制度日臻完善、众彩纷呈,展现出若干值得借鉴、

发扬的优点。

一、细化考核等级,真实反映情况

在与国家公务员考核制度保持一致的前提下,各区县政府因地制宜、勇于创新,创造性地发展成四个等级的考核结果,进而推广,使北京市公务员考核等级设置合理化。1993年8月国家人事部颁布了《国家公务员暂行条例》,其中第五章对考核作了原则性规定。1994年3月8日,人事部颁布了《国家公务员考核暂行规定》,同年11月17日北京市颁布了《北京市国家公务员考核暂行办法》。此时的各项规定中,涉及到考核结果等次时,一般是分为优秀、称职和不称职三个等次。在实践过程中,三个等次的划分方法不如人意,主要原因在于:优秀的比例是有限制的,一般小于15%,而对不称职公务员的处罚又非常严厉,领导、同志多不愿他人被评为不称职。因此考核结果中不称职的比例少之又少,一般在0.05%左右,由此剩下的绝大部分(约85%)都是称职。在如此众多的称职公务员中,参差不齐,高低不一。有的公务员表现突出但苦于优秀名额有限而没能评上,有的公务员工作表现极差但人品尚可或者就是因为领导、同事不忍心评其为不称职,勉强评为称职。于是工作表现好的、差的一个样,处于同一层级,而且由于称职的比例占了总数的80%以上,实行奖惩也是针对大多数,何况这些人中表现还不一致,所以在很大程度上影响了考核的效用,起不到激励作用。因而在公务员中也产生了“考核无用”、“干好干坏一个样”的想法,不利于公务员考核的进一步发展。各区县政府对此问题十分重视,积极思索对策。海淀区政府首先在考核等级上有所突破。1996年11月26日,海淀区颁布了《北京市海淀区国家公务员考核试行的办法》,该办法与北京市的暂行办法大致相同,但将考核结果划分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等级,增加了基本称职一个等次。基本称职的标准为:能贯彻执行党和国家的路线、

方针、政策，并能履行义务、职位、职责；尚能遵守各项规章制度，基本掌握本职业务技能，较难完成年度工作目标（任务），工作达标困难，工作中造成轻微失误或造成一定范围的不良影响。同时规定，国家公务员年度考核被定为基本称职等次的，不能享受当年度行政奖励和年终奖金。基本称职等次的增加，是针对那些德能勤绩没有大的差错但又做得不太好的公务员。他们是比较特殊的一群，如果按照原来的三个等级的划分，他们既达不到称职的要求，又不能被认为是不称职。因为在前述的有关规定中，称职的标准是：正确贯彻党和国家路线、方针、政策，较好地履行义务、职位职责，自觉遵守各项规章制度，熟悉或比较熟悉业务，工作积极，按规定要求完成年度工作目标（任务）。而不称职的标准是：不能有效履行公务、职位职责，政治、业务素质较差，难以适应工作要求，工作责任心不强，不能完成年度工作目标（任务），在工作中造成严重失误或不良影响。所以，在称职与不称职间还徘徊着一些人。如果将他们归入称职，极易引起表现较好公务员的不满；如果归入不称职，一是不太符合标准，二是容易挫伤他们的自尊心。在这种情况下，设置基本称职等级就显得尤为必要。一方面因为基本称职伴随着一定的惩罚性措施，将他们与称职拉开了档次，不至于影响称职等级公务员的积极性；另一方面，不将他们归入不称职等次，遵从了实事求是、客观公正的原则。将他们与不称职区分开来，一是对他们起了一个“黄牌警告”的作用，同时又不至于挫伤他们的自尊心，有利于他们的进步。从出发点看基本称职的设定已经完备，但在实际工作中遇到了困难，由此而进行了新一轮的改革与发展。因为基本称职伴随着一定的惩罚性措施，而且从它的标准来看，称其为“基本不称职”似乎更恰当些。在公务员的思想里，基本称职与不称职似乎可以划为同一类，都是很不好的，所以领导在使用时也非常慎重。据统计，1996年度某区党政群机关参加考核的总人数是4878人，确定为基本称职等次的为18人，确定为不称职等次的有

8人,基本称职和不称职占总数比例为0.5%,称职比例仍在85%左右。有关机构在这种情况下重新作了调整,如在《关于某区党政群机关及事业单位开展1997年度考核工作的通知》中,将基本称职的标准重新确定为:能贯彻执行党和国家的路线、方针、政策,并能履行义务、职位职责、尚能遵守各项规章制度,基本掌握本职业务技能,能够完成年度主要工作目标(任务),工作达标困难,工作效果一般。同时规定“被确定为基本称职等次的人员,可享受当年年终奖金的50%,但不得享受当年年度行政奖励”。新的标准和规定试图纠正人们心目中认为基本称职是惩罚的观念,更多地体现“称职”的成分而不是“不称职”的成分。从理论上讲,这样会增加客观公正性,但由于人们思想的转变有一个滞后期,它的效果在近期尚未展现出来。但无论如何,这是一个突破性的进步,是对考核层级的完善。从1997年反馈的信息来看,各单位普遍认为增加“基本称职”等次有很强的实际操作价值。某区的做法得到了北京市人事局等的认可并且逐步推广。1997年度,市人事局发出的有关考核的补充通知上,明确规定了考核等次分为四级,加上了基本称职。从总体上看,由于基本称职在奖金上适当拉开档次,晋升职务和级别上不受太大影响,既可以激励先进,又能够鞭策后进,所以效果还是很明显的。综上所述,北京市区县公务员考核四个等级的划分,是在实践过程中总结摸索出来的一个重要创新。

二、双管齐下,多方着手,完善考核方法体系

强化定量考核,重视定性考核,二者有机结合,并与考核的两种基本方法(领导与群众相结合,平时与定期相结合)互相配合,共同构建了北京市公务员考核科学、完备的方法体系。从考核的方法体系而言,领导与群众相结合、平时与定期相结合是宏观性的、贯穿始终的,要体现在具体的措施上,而定量与定性方法则是考核运

作最基本的途径。定量考核又称量化考核,它是指将考核内容细分为各项考核要素并制定相应的可量化的指标,按照科学客观的方法将考核所得数据信息进行分类、分析,从而得出考核结果。一般而言,量化考核若使用得当,会增加公正性、可比性和可靠性,比较科学客观。但是,量化考核不能完全独占考核体系,一方面因为有的工作难以量化,在量化过程中会有偏差;另一方面纯粹的量化考核对于全面综合地衡量一个人的德、能、勤、绩来说,是不够的。因此,传统定性考核在考核中仍居重要地位,定性与定量的结合会使考核更增公正客观性。

北京市区县公务员考核在定性与定量方法的结合上,取得了喜人的成绩。首先针对技术性强、专业明显、工作任务量化的部门,量化考核的实施相对简单容易。××区审计局根据实际情况,对每个审计小组的工作量进行量化,规定:每个审计小组每年至少完成8户审计或调查任务,编写6000字的审计案例、信息或经验总结等材料。这种工作量的数字化,只要根据实际情况制定,一般而言会很有效果,比较客观公正,用事实和数据说话才能服人。但是,有的政府工作属于难以量化的,并且在考核内容中,德、才等原本就是较抽象的概念,如何分解考核要素并正确有效地进行考核,是一个重要问题。在这方面,海淀区的探索是比较成功的。早在1989年,海淀区率先在全市县级建立起目标管理责任制考核体系,首次引入定量考核方法。该体系由“考核测评标准”、“考核测评表”、“考核测评加权系数表”、“考核测评结果曲线表”等组成,将考核的四项内容划分为18个要素,每项划分为五个等级并且为每个等级设计了不同的分数,即A:100—85;B:84—70;C:69—55;D:54—40;E:39—25。更为重要的是,该体系运用了加权系数的定量测评方法,突出了各要素之间不同的重要程度。例如,对各要素的加权处理上,“绩”的要素之加权系数高于“德、能、勤”各要素的加权系数。如:工作成绩加权系数为0.1,“工作效率”为0.15,“政治理论水