

当代人事管理

(三)

闫新 编著



目 录

干部考核	1
干部考核概述	1
干部考核的沿革	6
干部考核的特点	23
干部审查	25
干部审查工作概述	26
干部审查工作的历史发展	31
审干工作的基本经验	42
干部奖惩	53
干部奖惩工作的地位与作用	53
干部奖惩工作的沿革	57
干部奖惩的基本原则和主要内容	70
干部奖惩工作的基本经验和展望	81
干部监督	84
干部监督工作概述	84
干部监督的历史沿革	89
干部监督工作体系	104
干部监督工作的几点经验	120
干部退休	127
干部退休制度概述	127
干部退休制度的建立和演变	132
干部退休、离休、退職条件和待遇的规定	146
离休、退休干部的管理	154
干部退休制度的完善	165

干部考核

考核是干部管理工作的基础环节，是正确地使用、培养、教育和奖惩干部的前提，是激励干部进取、规范干部行为、提高干部工作质量和工作效率的重要手段。

中国共产党和中华人民共和国政府对干部考核工作十分重视。《中国共产党章程》第三十三条规定，党重视教育、培训、选拔和考核干部。《中华人民共和国宪法》总纲第二十七条规定：“一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制。实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义”。中华人民共和国的党政机关、群众团体、军队、企业、事业单位都坚持对各类各级干部进行定期或不定期的考核，中国共产党的各级组织和中华人民共和国的各级政府均设有专门的机构执掌此事。

干部考核概述

一、新中国的干部考核制度

新中国建立以来，经过四十年的不懈努力，已经形成了一整套行之有效的干部考核方法，初步建立起具有中国特色的干部考核制度。

中华人民共和国的干部考核是由中国共产党和中华人民共和国政府的各级组织人事部门、群众团体和企业、事业单位的人事管理机构，按照干部管理权限和有关考核的规定，依据一定的程序、标准和内容，运用一定的

方法，对所管理的干部的工作成绩、政治思想、道德品质、工作能力、工作态度和其他素质进行考察、了解，并作出公正、客观评价的一种人事行政活动。

干部考核的目的是通过对干部的工作实绩、思想、态度、能力等方面的考察了解，掌握干部的情况，为干部的使用、奖惩、培养、教育提供准确、客观的依据。

负责干部考核工作的部门是中国共产党的各级组织部门和中华人民共和国政府的各级人事部门。在坚持党管干部的原则下，中央组织部对干部考核工作实行宏观指导，研究制定有关的方针、政策；国家人事部负责制定考核国家和政府公职干部、专业技术干部的具体规定和有关标准。具体的考核工作按照干部管理权限分工进行。各级党政领导干部、群众团体、企业、事业单位的领导干部，主要由各级党委组织部门负责；国务院一些直属局和一些企业的领导干部由国家人事部负责，一些省（自治区、直辖市）的政府人事部门也承担对一些政府部门、企业的领导干部的考核任务；各级党政机关、群众团体、企业和事业单位所属的干部，一般由这些单位的人事管理部门在上级组织、人事部门的指导下，在本单位的党政领导班子的领导下自行考核。

干部考核依其目的不同，可以分为年度考核、平时考核、选拔考核、调整考核、任期考核、换届考核、晋升考核、评定职称考核、转正考核、奖惩考核等多种类型。按照考核的周期一般分为定期考核和不定期考核。年度考核、换届考核、任期考核、转正考核等属定期考核。定期考核一般都是在规定的时间内，在干部的一定工作周期结束时进行。选拔考核、调整考核、晋升考核、调整考核、奖惩考核等属不定期考核。不定期考核一般

是根据干部管理工作的需要随时进行。

干部考核，一般是根据干部的类别及其所任职务和所承担的责任，采取不同的方式进行。对各级各类党政领导干部的考核一般是采用经常性的考核与定期（年度考核、换届考核）考核相结合的方式进行。对专业技术干部一般进行任职期满考核与年度考核的方式，对党和国家机关、群众团体、企业、事业单位内的从事一般行政管理工作的干部，一般采用年度考核的方式进行。

干部考核工作中，经常使用考核和考察两个概念，这两个概念在实际工作中既有联系，又有区别。在干部的经常性考核中，特别是在对各级党政领导干部的经常性考核中，一般称为干部考察。干部考察一般由上级组织、人事部门负责实施，考察的结果一般不向干部本人和群众公开，只是干部管理部门因为工作需要，对干部进行必要的了解，采用的方法主要是个别谈话、查阅材料、参加有关会议等。

干部考核的基本方法是领导与群众相结合。对不同类别的和不同层次的干部在考核方法上也有区别：对各类各级党政领导干部的定期考核主要是上级考核组（在干部的年度考核中，一般要求成立临时性的，由有关领导和群众参与的考核委员会）通过听取个人述职、群众评议、与被考核人及其上下左右的干部群众谈话（或开座谈会）等方法进行。不定期的考核（考察）主要是考核（考察）组运用谈话和座谈会的方法进行。考核结束后，考核（考察）组要在广泛听取群众和有关方面意见的基础上，对被考核者作出客观、全面的评价，由考核（考察）组形成书面的考核报告报干部管理部门或任免机关。对干部的定期考核，一般要求考核组向被考核者

本人进行谈话反馈，肯定被考核者的工作成绩，指出其应当注意克服的缺点。对专业技术干部的考核，一般采用业务部门与人事部门相配合，专家、领导和群众相结合的组织形式，主要运用审核专业技术成果的方法进行。对党和国家机关、群众团体、企业、事业单位内从事一般行政管理工作的干部，一般是在年终，根据岗位责任制所确定的干部承担的岗位职责，主要通过个人年终总结、小组（一般是被考核者个人所在的最小行政单位，如科室、班组）评议的方法进行考核。

干部考核坚持德才兼备的原则，同时注重考核干部的工作实绩和工作态度。干部考核的内容为德、能、勤、绩四个方面。考德，是考核干部的政治立场和思想品质，主要看是否坚持拥护中国共产党的政治路线和思想路线，贯彻执行党的方针、政策，遵守党纪国法和社会主义公德，热爱祖国，努力为四个现代化贡献力量。考能，是考核干部的业务、技术、管理水平、工作效率和文化素质，看是否具备担任现职的能力。考勤，是考核干部的工作态度和事业心，看是否肯学肯钻，对业务精益求精，任劳任怨，勇于创新，充分发挥工作的积极性。考绩，是考核干部的工作成绩，主要看对现代化建设直接或间接所做的贡献。在注重考核干部的“德”的前提下，对担任不同职务的各类干部的考核内容各有所侧重。对党政机关干部，侧重考核政治思想水平、政策水平和工作能力；对专业技术干部侧重考核专业技术水平，工作成果的数量和质量。对领导干部除注重考核上述内容外，还要考核政策理论水平、组织决策能力、执行民主集中制的状况和实际工作成效。对企业领导干部，还要注意考核承担经济责任，完成上级下达的计划指标或承包计

划情况，以及利润实现和效益状况。由于干部的工作成绩是干部工作的实践结果，能从实践角度客观地反映干部所具备的德、才素质状况，所以中国共产党和中国政府要求在考核干部工作中，要在干部革命化的前提下，注重考核干部的工作实绩。

二、干部考核的主要原则和重要作用

在坚持干部工作的路线、方针、政策的前提下，干部考核坚持的原则是：注重考核干部的“德”，力求把握干部的基本的政治素质；公正、全面、历史地考察评价干部，力求做到客观、准确；强调考核干部的工作实绩，力求了解干部对社会所付出的劳动，以及该劳动是否能成为社会、人们所承认的成果；实行分类分级考核，根据干部所从事的工作、承担的责任和任命的方式等，采取不同的考核方法，侧重不同的考核内容；坚持在各级党组织的领导或参与监督下，由干部、人事管理部门组织实施，即使在运用行政首长负责制的考核形式下，一般也要求所在部门、单位的党组织参与和监督。

干部考核在中国的干部管理工作中起着极为重要的作用，主要有：（一）鉴定作用。考核是知人的基本手段，知人是善任的前提条件。通过考核，衡量出一个干部素质的优劣、才能的高低、贡献的大小，作出客观、全面的评价，从而为干部升降、奖惩和培训提供依据，使干部管理部门能够根据干部的具体情况，合理地使用干部，做到知人善任。（二）激励作用。通过对干部做出的评价，使干部看到自己的工作得到社会和群众承认的程度，从而进一步调动干部的积极性，激励干部奋发进取，鞭策干部努力工作，提高工作效率。（三）帮教作用。促使干部认识自己工作中的优点和缺点，长处和不足，使干部

得到组织和上级领导人以及周围人员的帮助，提高干部的工作水平。(四)监督作用。监督干部的思想、工作和作风等方面的情况，使干部感到有所约束，提高干部努力工作、加强修养的自觉性。(五)理解沟通作用。增进组织成员之间，特别是领导之间、干部与群众之间的相互理解，融洽相互之间的关系。(六)责任导向作用。使干部明确其责任走向，加强负责意识，强化组织运行机制，提高工作效率，健全组织制度。

干部考核的沿革

中华人民共和国建立后，中共和人民政府一贯重视抓好干部考核工作，并注意建立相应的制度。四十年来，干部考核经历了不同的发展阶段，对干部考核的认识也不断深化。特别是中共十一届三中全会以来，随着人事制度改革的不深入，在继承发扬中国共产党干部管理工作的优良传统的基础上，吸收借鉴国外人事考核工作的经验，对干部考核工作进行了认真的探索和实验，取得了宝贵的经验和丰硕的成果，干部考核的制度化、科学化和民主化程度大大提高，干部考核工作的形式、内容和方法日益丰富，考核的程序日渐规范，作用日趋显著。纵观新中国干部考核的发展，四十年来大体经历了四个阶段：

一、干部考核初建时期(一九四九——一九五六年)

建立和推行干部鉴定制度，运用定期的干部鉴定方法对干部进行考核是这一时期干部考核工作的主要特点。新中国建立前后，随着形势的发展和任务的变化，干部队伍迅速扩大。为了全面地了解干部，特别是新干

部和留用人员政治历史情况，以便正确地使用和培养干部，同时也为了建立正规化的干部管理制度，提高干部队伍素质，使广大干部更快地适应新的工作任务，在建国前夕，中共中央组织部就决定在全国范围内建立和推行以干部鉴定为主要形式的干部考核制度。

一九四八年，中共中央组织部在《关于组织部门业务与请示报告制度的通知》中即提出建立干部鉴定制度，要求县以上干部，首先是各级党委委员和主要部门的负责干部，应将附有包括本人意见之鉴定，在一年内分批汇集报告中央组织部。但由于当时对于干部鉴定的目的、内容、方式和时限等均未有统一的规定，加之解放战争正在进行，许多地方未能进行这项工作，即使进行这项工作的地方，其做法也很不一致。到一九四九年十一月，中央组织部仅收到东北全部，华北大部，华东、华中和西北各一部分的县以上干部的鉴定。从实践结果上看，干部鉴定工作对于组织上了解干部和帮助干部进行自我总结、提高有十分积极的意义。为了推进这项工作，一九四九年一月，中央组织部下达了《关于干部鉴定工作的规定》，指出干部鉴定是干部在一定工作或学习期间各方面的表现的检查和总结。其目的在于经过鉴定，使干部更好地认识和提高自己，改进工作；同时使党组织系统地全面地了解干部，有计划地培养和提拔干部，因此建立干部鉴定制度，不仅是推动干部总结提高的重要方法，而且也是正确执行党的干部政策的重要方法。鉴定的内容须力戒空洞和一般化，应从实际出发，重点放在立场、观点、作风、掌握政策、遵守纪律、联系群众、学习态度等方面。对新干部的鉴定，则着重在划清敌我界线，树立革命人生观方面，并通过鉴定，对其进行初

步的审查。干部鉴定采取自我检讨、群众会议讨论、领导负责审查的方式进行。事先须有适当的动员与准备工作，经过思想酝酿，使每个干部认真了解鉴定的目的和意义，然后着手进行。并须注意客观全面，优点成绩必须表扬，缺点错误必须批评，同时，指明症结所在及今后克服的办法，以达到团结与提高干部的目的。文件还规定每隔一年左右的时间，各地须对所属的干部进行一次鉴定。

这个《规定》下达后，全国各地对干部进行了认真鉴定，许多领导干部在群众面前进行了认真的自我批评，并接受群众的批评，使广大干部受到一次深刻的教育。通过鉴定，干部之间进行了沟通，党群关系更加融洽，党内民主进一步发扬，各级干部管理部门对干部的情况有了进一步的了解。在一九五三到一九五五年间，中央组织部每年都下发关于当年进行年终干部鉴定的通知，对干部鉴定进行具体的部署，并不断就如何改进干部鉴定工作提出意见。中共中央管理的干部的鉴定都上报中央组织部。

但是，由于新中国刚刚建立，巩固政权、恢复经济、建立新的秩序的任务十分繁重和紧张，在实际工作中，干部年终鉴定制度坚持得不很好。如一九五四年底，中央组织部只收到 26 个省、市和中央一级 13 个部门送来的干部鉴定，大约只占应送鉴定的 12%。根据各地工作的实际，中央组织部采取了一些灵活的做法。如一九五三年，由于实行粮食统购统销政策，任务紧急，中央组织部决定县级机关干部年终鉴定当年暂不进行。一九五六年十一月，中央组织部在《中央关于干部年终鉴定问题的通知》中规定，每年进行一次的干部年终鉴定改

为干部调动工作（提拔）时进行一次鉴定；或如果各地在某一项工作告一段落时进行一次鉴定，对长期没有调动工作的干部，每隔三年到五年进行一次鉴定。这一规定，实际上将干部考核划分为定期考核和不定期考核两类，但由于对定期考核缺少具体的规定和明确的要求，在以后相当长的一段时期内，干部考核实际上是根据干部管理工作的需要，以不定期考核为主。

这一时期的头几年，干部考核与干部审查没有区分，沿袭过去战争年代的做法，干部审查包括了审查干部政治历史问题和考察干部政治素质和业务素质两方面的内容。在一九五三年中共中央《关于干部审查的决定》中，仍提出审查干部的目的是为了全面地了解干部，主要应从政治上审查，弄清每个干部政治面貌，清除混入党政机关内的一切反革命分子、阶级异己分子、蜕化堕落分子，以保持干部队伍的纯洁；同时，又要求多方面地了解 and 熟悉干部的思想品质、工作才能，以便更有计划地培养干部，正确地使用干部。一九五五年八月中央组织部向中共中央报告，建议把审查干部的目的改为从政治上弄清每个干部的面目，清除混入党政机关内一切反革命分子以及各种坏分子，以保持干部队伍的纯洁和便于正确地使用干部。这才将以搞清和处理干部政治历史问题为目的的干部审查和以考核、了解干部政治、业务素质及工作成绩和工作态度为目的的干部考核做了初步的区分。

这一时期，干部管理部门对干部考核工作进行了认真的探索，提出和具体规定了一些对干部考核具有指导意义的思想和方法。

（一）强调要深入、系统、全面地考核干部。一九

五三年十一月，中共中央在《关于加强干部管理工作的决定》中指出：应当采取各种切实可行的方法，深入地、系统地考察、了解干部的政治品质和业务能力，并以此为依据来正确地挑选和提拔干部。一九五五年三月，中共中央在《关于颁发中共中央管理的干部职务名称表的决定》中，再次提出这一要求。针对当时一些地方和单位只重业务，忽视政治的错误倾向，一九五五年中央组织部在给中共中央的报告中，提出了必须反对把业务能力看作是可以离开政治品质而独立存在一种右倾观点，重申对干部考察必须重视对干部政治素质的了解。

（二）干部考核必须坚持领导与群众相结合的原则。一九五六年十二月，中央组织部部长安子文在省、区、市党委组织部长会议上强调，在干部管理中，应该进一步贯彻群众路线，把自下而上和自上而下地了解干部结合起来，采取领导与群众相结合的方法来考察了解干部。

（三）进行干部实绩考核的探索。这一时期，一些党政机关为了更好地了解干部情况，激励干部尽职尽责，努力工作，创造成绩，进行了年终干部实绩考核的探索。很多省在各级政府机关中建立了干部考勤考绩制度，如一九五一年初，西南军政委员会就对本机关干部进行过年度实绩考核。

这一时期的干部考核工作发展是健康的，提出了许多好的思想和原则，制定了一些重要的规定，为新中国干部考核工作的健康发展打下了坚实的基础。

二、干部考核曲折发展时期（一九五七——一九六六年四月）

在一九五七至一九六六年的十年中，中国各级干部管理部门经过努力，基本建立起一套适应中国当时情况

的干部管理体制，干部考核工作也逐步规范，为搞好干部队伍建设和各级领导班子建设起到了积极作用。

一九五六年，虽然不再实行干部年度鉴定制度，但在干部调配、提拔和领导班子调整前，上级党委组织部门坚持对干部进行全面考核的做法，已经形成了比较固定的工作惯例，成为一道必需的工作程序。对干部进行经常的、不定期的考察，已经成为各级干部管理部门的一项重要工作内容，日益受到重视。

一九五七年中共中央分别批转的中共中央交通工业部、工业工作部的有关报告中，都把干部考核工作列为干部管理的重要内容。一九六二年，在刘少奇、邓小平直接领导下召开的全国组织工作会议，提出必须重新考察干部，使考察了解干部成为一项经常的制度。组织部门和党委其他管理干部的部门，应该配备一批得力干部，从事考察了解干部的工作。要对党委管理的干部，一个一个地进行深入的考察了解，把他们全部历史和全部工作情况掌握起来。一九六三年一月，中共中央又下达了《关于对中央管理的干部进行一次重新考察了解的通知》。根据这个通知的要求，中共各级组织对所管干部进行了一次全面的考察。这次大规模地考察干部，对于了解干部的情况，监督和激励干部，起到了很好的作用。一九六四年，干部考察工作又同中共中央提出的培养和选拔无产阶级革命事业接班人的任务紧密联系起来。中央组织部要求，培养选拔接班人一定要抓好干部考察这个基础工作，要在全面考察了解的基础上看准再提。据此，各级干部管理部门对年轻干部进行了一次认真的考察，在此基础上提拔了一批优秀年轻干部。

在考核方法上，坚持由上级组织部门派人，通过谈

话的方式进行全面考察,最终形成考察意见报上级党委。这种做法日趋严谨、规范,至今仍然是干部考核的重要方法之一。

在干部考核内容上,这一阶段也有了新的要求。更加突出地要求注重考核干部的思想作风和联系群众的情况。在一九六二年中共中央颁发的《中国共产党农村基层组织工作条例试行草案》规定,要经常考察了解干部,熟悉每一个干部的出身历史、政治品质、群众关系、工作作风、劳动态度,特别是执行政策的情况。一九六四年,中央组织部部长安子文在各中央局组织部长座谈会上又一次重申,要根据党的干部工作路线和德才兼备、又红又专的原则,从有文化的优秀的工农干部和同工农群众有密切联系的优秀知识分子中提拔新生力量。要逐个地进行严格的审查,决不能把那些政治上不可靠和思想作风上有严重毛病的人提拔起来。干部管理部门在干部考核工作中,认真贯彻了上述要求,重视考核干部的思想作风,特别是联系群众的情况,使考核的内容与中共在和平建设时期对干部素质的要求更加一致起来。

作为执政的党,为了加强对干部的监督,特别是针对有极个别干部,包括某些高级干部丧失革命意志,甚至腐化堕落的实际情况,一九六二年中共中央组织部召开的全国组织工作会议决定建立经常性的干部考核制度,恢复干部鉴定制度,使之成为整个干部监督体制中的重要组成部分,从而使干部考核的作用进一步得到了加强。

这一时期,干部考核的另一个重要发展是提出了对干部进行分类考核的思路。一九六四年中共中央批转的《关于科技干部管理工作条例试行草案》提出,对科技

干部不仅要考察他们的政治思想情况，而且要考察他们的业务素质和工作成绩。在考核方法上，这个试行草案规定对科技干部的考核应当采取自上而下和自下而上相结合的方法。主要通过阶级斗争、生产斗争、科学实验三大革命运动，从他们的日常表现、业务实践和学术活动中，根据不同的对象，采取不同的方法，逐个地进行系统的考察了解，把他们的政治历史、工作情况和科学技术水平、业务能力掌握起来。试行草案还明确要求对科技干部建立业务考核制度和鉴定制度，建立业务考核档案，并注意有计划地对科学技术干部进行业务评定工作。这一草案尽管由于政治运动未能很好地坚持下来，但它提出的分类考核思想，对“文化大革命”结束以后中国干部考核工作的改革起到了重要的启迪作用。

这一阶段，干部考核工作受当时政治运动的影响，也受到一定的阻碍，出现过一些曲折。一九五七年的反右派斗争、一九五九年的反右倾运动和一九六四年的“四清”运动，都曾使干部考核在标准上、方法上出现过一些问题。如用“左”的观点衡量干部，对干部的言行无限上纲上线。在方法上，强调要结合当时的反右派、反右倾等运动考核干部，这些都影响了干部考核工作的健康发展。

三、干部考核全面瘫痪时期（一九六六年五月——一九七六年九月）

这一时期，中国经历了十年动乱。各级干部管理部门处于瘫痪状态，大批熟悉业务的干部遭到打击，正常的干部考核工作被迫中止。对干部的诬陷打击代替了实事求是的考察；所谓的路线斗争中的派性立场代替了对干部全面、历史的分析和评价；敌对式的专案审查代替

了领导与群众相结合的正确考核方式，一大批优秀干部受到摧残和迫害，一批野心家、社会渣滓受到重用。历史的教训说明，只有坚持正确的干部考核方针、原则和标准，并采取正确的干部考核方法，才能客观公正地评价干部，准确地识别使用干部。

四、干部考核恢复、改革和发展时期（一九七六年十月——一九八九年）

中共十一届三中全会以后，中国的社会主义建设进入了一个新的历史发展时期。为了从组织上保证中共政治路线的贯彻，适应社会主义现代化建设的需要，恢复、完善并健全干部管理的体制、制度和办法，加强干部队伍建设，已经成为各级组织、人事部门的紧迫任务。干部考核作为干部管理的重要环节，在新的历史时期受到中共和人民政府的深切关注。一九七八年邓小平提出对干部要实行考核制度，考核必须是严格的、全面的、而且是经常的。一九七九年中共十一届三中全会提出，应该在党的领导下，认真实行对干部的考核、奖惩、升降制度。一九七九年，中华人民共和国第五届全国人民代表大会第二次会议，对改革干部考核制度提出了重要的思路：在不宜实行选举的单位，也可以试行定期（例如每年年终）的民意投票，借以对领导干部的工作进行群众性的评定和考核。要广泛借鉴国内外经验，建立和完善对干部的考试制度、考核制度、监督制度、奖惩制度、罢免制度、轮换制度、退休制度，坚决改变那种工作好坏无人考核、赏罚不明、能上不能下、能进不能出的“铁饭碗”办法，严格防止我们的干部从人民的公仆变成骑在人民头上的老爷。一九八二年，又把实行干部培训和考核制度写入了国家根本大法——《中华人民共

和国宪法》。

根据党和国家关于干部考核工作的要求，一九七九年中央组织部提出通过试点，逐步建立干部的考核制度。同年九月，中央组织部召开的全国组织工作座谈会，对干部考核提出了具体的意见：恢复行之有效的干部考察制度，挑选任免干部必须由组织部门进行认真的考察了解，广泛地听取群众意见；建立干部考核制度，一般一年全面考核一次，把考核结果作为干部升降的主要依据。同年十一月，中央组织部印发了《关于实行干部考核制度的意见》。这个文件对干部考核的内容、方法、期限和标准等作出了具体规定，对干部考核工作的经验作了概括和总结，并根据新的历史时期干部工作的需要，提出了许多新的思想和原则。主要包括：

（一）将各种考核方式统一称为干部考核。

（二）对干部考核的目的和作用作了更加明确和详尽的阐述，提出建立干部考核制度，对于提高干部素质，促进干部钻研业务技术，提高建设社会主义的本领；对于选贤任能、正确识别和使用干部；对于贯彻各尽所能、按劳分配的社会主义原则，鼓励先进，激励后进，调动干部的积极性；对于改变好坏不分、赏罚不明、能上不能下、能进不能出的‘铁饭碗’办法；对于实行群众对干部监督，防止干部搞特殊化，脱离群众、做官当老爷的官僚主义，促使干部更好地为建设四化服务，有着极为深远的意义。

（三）对干部考核内容作了具体规定，提出要坚持德才兼备的原则，按照各类干部应具备的条件，从德、能、勤、绩四个方面进行考核。同时还具体规定了德、能、勤、绩的内容。