

政府组织 绩效量化 考评实务

ZHENGFU ZUZHI JIXIAO LIANGHUA KAOPING SHIWU

罗双平 编著



个人绩效量化考评
部门绩效量化考评
政府组织绩效评估

中国人事出版社

政府组织 绩效量化

考评实务

ZHENG FU ZU ZHI JI XIAO LIANG HUA KAOPING SHI WU

罗双平 编著

个人绩效量化考评
部门绩效量化考评
政府组织绩效评估

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府组织绩效量化考评实务 / 罗双平编著,
—北京: 中国人事出版社, 2008.5
ISBN 978-7-80189-751-0
I . 政…
II . 罗…
III . 国家行政机关—行政管理—评价—中国
IV . D630.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 067279 号

中国人事出版社出版发行
(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)
保定市 中画美凯印刷有限公司印刷
全国新华书店经销

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 字数: 310 千 印张: 17
2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
定价: 39.80 元

前言

党的十七大报告指出：“在新的发展阶段继续全面建设小康社会、发展中国特色社会主义，必须坚持以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观。”要落实科学发展观，必须树立正确的政绩观。因为，用什么样的指标考评绩效，用什么样的标准衡量政绩，干部就会相应的以什么样的态度对待政绩。从理论上讲，你衡量什么，就会得到什么。引导干部树立正确的政绩观，就必须建立科学的政府组织绩效考评体系。该体系包括政府组织的总体绩效评估指标、机关内部各部门的绩效量化考评指标和每个职位的绩效量化考评指标。各层级的绩效目标和量化考评指标是一个整体，缺一不可，没有总体评估指标，各部门及每个职位任职者的工作就没有方向，没有重点；没有各部门及每个职位的绩效量化考评指标，政府组织的绩效评估指标就是空的。那么，如何才能构建科学的政府组织绩效考评体系呢？笔者认为：

第一，首先要明确组织的愿景、使命和发展战略。使命是一个政府组织存在的目的。愿景是一个政府组织发展的方向。发展战略可使政府组织突出工作重点，选择有效手段，解决关键问题，发挥有限资源作用，改善决策，提高绩效，取得突破性成果。绩效考评是政府组织具有法力的一个指挥棒。这个指挥棒要指向政府组织的使命、愿景和发展战略。

第二，要建立自上而下的绩效考评体系，既对政府绩效进行评估，也要对各部门的绩效进行考评，更要对公务员个体的绩效进行考评。

第三，要对各级部门和公务员个体的绩效指标进行客观量化，没有客观量化的指标就不能衡量，不能衡量的指标就等于此项工作没有管理。因此，绩效指标的量化对政府组织绩效考评至关重要。

第四，既要进行考核，又要进行评价。考核是对绩效指标完成情况的核查，评价是对考核（核查）结果的分析。考核与评价（评估）相结合构成完整体系。

本书就上述四个方面做了系统介绍，其主要内容如下：

据工业发达国家政府组织绩效考评经验和笔者研究，企业的绩效考评理论可以用于政府组织，通过应用企业绩效考评理论实现政府组织的绩效量化考评。本书系统地介绍了可用于政府组织绩效考评的有关企业绩效考评的基本理论与操作方法。如目标管理法、平衡计分卡法、关键绩效法以及笔者研究提出

的工作绩效客观量化法。

政府组织与企业绩效考评既有共同之处，也有不同之处。经过笔者深入研究紧密结合政府组织的工作特点提出了政府组织绩效考评体系构成、绩效管理体系及流程、绩效考评客观量化指标设定以及部门领导及一般公务员绩效考评基本思路及框架。

明确政府组织使命、设定政府组织愿景、制定政府组织发展战略、进行职位分析以及建立能力模型是构建科学的政府组织绩效考评体系的基础工作。本书就各项基础工作的要点及操作方法做了系统介绍，为读者提供了可借鉴的参考资料。

绩效考评方案设计的难点是对绩效指标客观量化，特别是对于职能部门和管理职位绩效量化指标的设定，其难度更大。根据笔者多年研究和实践经验，在书中提出了绩效指标客观量化理论与操作方法。通过此种方法可使每一项工作都能量化。

绩效是管理出来的，不是考核出来的。因此本书就如何对政府组织工作绩效过程控制与管理的内涵、内容、方式以及绩效管理与辅导的方法步骤做了系统介绍。

绩效考评的目的不是为公务员评优秀、涨工资、晋升职务，而是通过考评使每个公务员不断改进工作、提高能力，工作一年比一年干得好，能力一年比一年有提高。要实现此考评目的，就必须对公务员的工作绩效考核结果进行评价和反馈面谈。反馈面谈既是一项管理技术，也是一项领导艺术，谈得好，改进工作，谈得不好，引起争议与冲突。因此本书就绩效考核结果的评价以及对评价结果反馈面谈的技术与方法做了分析与介绍。

政府组织的绩效量化考评，在我国尚处于研究探索阶段。由于作者水平有限，难免有不完善或错误之处，敬请读者批评和商榷。

罗双平

2008年2月



目 录

第一章 政府组织现代绩效考评理论	1
第一节 建立现代绩效考评制度的意义	1
第二节 现代绩效考评基本概念	2
第三节 现代绩效考评制度特征	7
第四节 现代绩效考评原则	11
第五节 现代绩效考评理论	16
第六节 政府与企业绩效考评区别	29
第七节 我国政府组织绩效考评现状及问题	30
第八节 建立现代绩效考评制度的作用	35
第二章 政府组织现代绩效考评体系	39
第一节 绩效考评体系构成要素及关系	39
第二节 绩效管理体系及流程	45
第三节 政府组织现代绩效考评体系及流程	48
第四节 公务员绩效考评思路及体系	56
第三章 政府组织现代绩效考评基础工作	59
第一节 明确政府组织使命	59
第二节 设定政府组织愿景	63
第三节 制定政府组织发展战略	66
第四节 进行职位(工作)分析	74
第五节 建立职位能力模型	93
第六节 掌握有关法规政策	114
第七节 掌握现代绩效管理理论与方法	116
第四章 政府组织现代绩效考评指标设计	118
——目标管理法	118
第一节 目标管理发展历程及适用范围	118
第二节 目标管理理论及类型	119
第三节 实施目标管理前期准备工作	121
第四节 设定目标的依据、主体及原则	125
第五节 设定目标的基本步骤	127
第六节 设定量化绩效目标的方法	129



第七节	各级目标的设定与分解方法	133
第八节	目标卡制作	146
第九节	目标管理操作基本流程	148
第十节	绩效目标管理案例	149

第五章 政府组织现代绩效考评指标设计

——平衡计分卡法.....154

第一节	平衡计分卡概念、原则及作用	154
第二节	战略导向的平衡计分卡绩效管理技术、模式及流程	157
第三节	政府组织平衡计分卡设计方法	161
第四节	成功实施平衡计分卡的具体措施	182
第五节	平衡计分卡在政府组织应用案例	189
第六节	国外政府机构应用平衡计分卡简介	193

第六章 政府组织工作绩效过程管理与控制 200

第一节	绩效过程管理与控制的内涵	200
第二节	政府组织工作绩效过程管理方法	200
第三节	绩效辅导步骤与方法	209
第四节	政府组织工作绩效过程控制方法	215
第五节	绩效指标修订的基本方法	222

第七章 公务员的绩效考核结果评价 223

第一节	职务履行情况评价	223
第二节	职务能力评价	224
第三节	职位适应性评价	232
第四节	公务员绩效评价期限及评价者确定	241
第五节	对公务员年度定性评价者的确定	241

第八章 绩效考评结果反馈面谈 243

第一节	绩效反馈面谈目的	243
第二节	绩效反馈面谈主体与客体的确定	244
第三节	绩效反馈面谈前准备工作	245
第四节	绩效反馈面谈原则	250
第五节	绩效反馈面谈方法与技巧	252

参考文献

后记



第一章 政府组织现代绩效考评理论

第一节 建立现代绩效考评制度的意义

改革开放以来,我国经济高速发展,人民生活水平有了很大提高,同时也付出了较大的代价,出现了一些矛盾和问题。突出的问题是环境污染严重、能源和资源利用低下且供需矛盾不断加剧,耕地面积大幅度减少,贫困差距拉大等。这些矛盾和问题,有些是在我国发展的现阶段难以避免的,有些则是由于发展观的偏差所导致的或者所加剧的。因此,必须纠正过去的片面发展观,树立科学发展观,以促进我国经济的健康发展。

党的十七大报告指出:“在新的发展阶段继续全面建设小康社会、发展中国特色社会主义,必须坚持以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观。”^①科学发展观与正确政绩观紧密相连,不可分割。科学发展观引导着正确政绩观,正确政绩观体现和实践着科学发展观。要落实科学发展观,必须树立正确的政绩观,必须建立科学的政府组织绩效考评体系与制度。在党的十七大报告中指出:“规范干部任用提名制度,完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系,完善公开选拔、竞争上岗、差额选举办法。扩大干部工作民主,增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性。加强干部选拔任用工作过程监督。”^②因此,建立一套符合科学发展观要求的政府组织考评体系与制度,具有重要现实意义和长远的历史意义。

制度的刚性特点决定它对政绩观的约束作用。任何制度本身就是由一系列机制构建的系统,即任何制度的运转和发生作用都需要一套科学、有效、合理的内部机理和行为规范,正是这些机理和规范才构成了对现实行为的约束作用。实践证明,一套好的制度安排能有效地降低管理成本,促进先进和合理行为的发生和发展,同时减少和抑制落后和不合理行为的发生;不好的制度不仅是对先进和合理行为的否定,而且还会助长歪风邪气的蔓延,腐蚀领导干部队伍,败坏党风和社会风气。因此制度的建设是带有根本性的问题。政绩考核制度如何,就如同指挥棒,直接影响着干部的政绩观。可以说,用什么样的指标考评绩效,用什么样的标准衡量政绩,干部就会相应的以什么样的态度对待政绩。从理论上讲,你衡量什么,就会得到什么。因此,引导干部树立正确政绩观,亟

^{①②}胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗.人民出版社,2007

待建立科学的绩效考评体系与制度。

2005年4月27日,十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》),并于2006年1月1日起正式施行,这是我国干部人事工作法制化进程中具有里程碑意义的一件大事。如何抓住贯彻实施《公务员法》的大好时机,进一步推进公务员绩效考评,实施科学的发展观,树立正确的政绩观,激发公务员队伍活力,促进构建和谐社会,建立服务型、高效型政府具有重要的现实意义。

第二节 现代绩效考评基本概念

要建立科学的政府组织绩效考评制度,首先需要正确认识和理解绩效考评的内涵和定义。

一、绩效的含义

绩效是指在特定时间内职位任职者的工作行为(过程)与工作结果。它既包括工作过程,也包括工作结果。过程与结果同时考虑,才能客观反映绩效。

这样定义比较全面,因为只强调行为(过程),不重视结果,有可能导致形式主义。只要自己做了,行为发生,过程有了,其结果如何并不重要,在此种考评理念影响下有可能出现走形式走过场现象。因为,干任何事情,虽然行为发生,过程到位,但用心做和不用心做,方法科学不科学,思路正确不正确,其结果是不一样的。比如有些政府组织党务部门对党务活动安排一个接一个,就其活动行为而言,是正确的;从思想建设、作风建设、组织建设以及廉政建设等方面来看,也是必要的,但其活动效果是不言而喻的。如果按行动或行为绩效指标来考核,绩效为优秀;如果按结果来衡量,考评为不合格。因为,新时期,需要新方法,只有思路创新,方法创新,才能适应社会的发展,才能找到新时期思想工作的特点,才能有针对性地做好思想政治工作,使组织的思想建设、作风建设、组织建设以及廉政建设取得明显成效。另外,行为与结果的关系是,只有正确的思路、科学的方法、积极的行为才能产生好的结果;如果只是行为积极,思路不正确,方法不科学,不会产生好的绩效,有时还会产生更坏的结果。

如果只强调结果,不考虑行为(过程)也有问题。有时会忽视一些对组织非常重要的过程因素和情景因素,而这些因素却可以催化任务活动,提高工作效率。其次,结果往往受到许多非个人所能控制因素的影响,结果并不一定是由公务员个体行为导致的,会因其他因素起作用。如某一政策或法规能否按预定的时间出台,可能不取决于政策或法规直接起草者和部门,等等。另外,将绩



效定义为结果会使个别公务员或政府机构为得到预期结果而不择手段。如数字经济、形象工程、弄虚作假等等。

二、政府绩效的含义

政府绩效,国外又称为“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等。国外专家通常认为,政府绩效是指政府在社会管理中的业绩、效果、效益及其管理工作效率和效能,是政府在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理能力。

国内有的学者将政府绩效分为政治绩效、经济绩效、文化绩效和社会绩效等方面。政治绩效主要指政治生产力以及政治产品,即政策的形成与贯彻;经济绩效主要是指经济增长与稳定中政府的导向作用,其中通货膨胀、失业、收入分配等是重要参数;社会绩效主要指社会的稳定与发展,其中安全与犯罪、公平与正义、福利与贫困、稳定与动乱、生态与环保等指标是重要参数;文化绩效则主要是指精神文化与大众文化的互补与渗透,以及文化的繁荣与整合。^①

国内有的学者认为,对政府绩效内涵的科学界定,首先必须科学地界定政府的基本职能。笔者认为这种说法比较科学。因为,不同经济状况的政府,不同地理位置的政府,不同自然资源的政府,不同文化背景的政府,不同层级的政府,其职能并不完全相同,其发展战略也不完全相同。不同的政府职能,政府绩效的内涵就不同。在对政府绩效考评时不能用统一的考评指标来评价,更不能用统一的考评指标来衡量。

正确的做法是,上级在确定下级绩效考评指标时,应以其发展战略为依据来确定其考评指标。发展战略是根据当地的政治、经济、文化、社会的特色而制定的,通常是符合实际的。也就是说,发展的重点是什么,就评价什么,发展目标是什么,就衡量什么。当然,对于各级政府来说,也有共性考评指标。

三、考评的含义

绩效考评,“考”指的是考核,“评”指的是评价与评估。

“考核”是核查公务员是否完成了工作任务,是否按照年初确定的考核指标达到了标准。也可以说,考核是核查公务员实际完成的工作结果。“评价”是对公务员的考核结果进行评价,通过评价找出被考核公务员在过去的一年,哪些方面做得好,哪些方面做得不好,下年度在哪些方面需要改进;通过对公务员过去一年工作绩效的评价找出被考核者在知识、技能、综合能力以及工作经验等方面存在的不足,下一年度在哪些方面需要学习提高等等。“考核”和“评价”

^①范柏乃.政府绩效评估理论与实务.人民出版社.2005

简称“考评”，通常适用于组织内的部门或个人。

评估是一种定性估量，而不是量化衡量。这种定性估量标准的由来与工业发达国家政府历史上所采用的考评指标有关，如：

日本在1950年公布实施的《地方公务员法》，对公务员的评估指标规定为：

①工作业绩。包括工作情形、工作速度、工作态度以及对下属的领导能力。②沉默或善辩、慎重或轻浮、勤奋或懒惰、机敏或迟钝、保守或偏激等方面。③工作能力。主要包括判断力、理解力、创造力、执行力、规划力、指导力等内容。④适应能力。包括规划性、研究性、总务性、审查性、接洽性、计算性、例行性等。

法国政府在二次世界大战后，对政府组织评估指标规定为：①身体适应性；②专门知识；③守时执勤情况；④整洁与仪表；⑤工作适应能力；⑥合作精神；⑦服务精神；⑧工作积极性；⑨工作速度；⑩工作方法；⑪理解能力；⑫组织协调能力；⑬指挥监督能力；⑭观察力。

美国政府在20世纪30年代评估指标为：①完成工作的可靠性；②完成工作的速度；③工作的精密性；④对工作的适应程度以及努力程度；⑤所具备的工作知识；⑥对事物的判断力；⑦个人的品质与受到尊重程度；⑧与人合作能力；⑨工作创造力；⑩克服困难能力；⑪组织能力；⑫领导能力；⑬监督指挥能力；⑭工作数量；⑮个人的身体素质体能；⑯工作的整洁与条理。到了20世纪40年代，美国政府绩效指标由16项增加到31项，但这些衡量标准仍存在大量的定性评估指标。

英国公务员的评估指标为：人格性情、判断力、可靠性、机敏活动性、责任心、创造力、监督能力、行为道德。

这种定性指标，只能用定性的方法来评估。过去如此，现在尽管引入了大量的量化指标，但对政府级的总体绩效评价，用评估这个定性方法来衡量仍有其必要。因为，某一级政府的绩效指标，通常是总体性指标，可以用粗线条的指标来衡量较为合适。

但对政府内部各部门的绩效考评就不能完全用定性的评估方法来衡量。因为，政府层面的绩效指标是宏观的，而部门和公务员个体则是微观的；政府层面的绩效指标是总体的，而部门和公务员则是体现部门职能和职位职责个体的；政府层面绩效指标强调的是绩效结果，而部门和公务员个体的绩效是产生结果的过程。如果过程没有控制，或过程不到位，或过程存在问题，不可能产生好的绩效结果。政府组织内部的部门和公务员个体的考评结果，还应用于激励和惩罚，特别是激励的功能更为重要。美国学者曾应用许多实践案例，对绩效



考评的激励功能做出了这样的说明：若不能测定效果，就不能辨别成功还是失败；看不到成功，就不能给予奖励；不奖励成功，就可能鼓励失败，鼓励失败的结果就是产生荒谬的刺激，导致组织绩效低下。因此，绩效“评估”仅适用于政府层面总体绩效指标考评，不适合于政府内部和公务员个体的绩效考评。从国外工业发达国家政府绩效改革趋势也可证明这一点。

20世纪70年代、90年代以来各国纷纷采取措施进行改革，加大了对公务员的定量考评，更加关注公务员的实际业绩、完成工作的数量、质量、承担任务的轻重，用可量化的考评指标衡量公务员的工作绩效。如美国1993年颁布的《政府绩效与结果法案》要求联邦政府管理机构，要从其法定任务和工作预期的最终结果出发，设定明确的定量绩效指标，并对照预设指标来检查工作进展和成果，以改善联邦政府的内部管理；要求联邦机构制定覆盖未来五年的战略规划报告（且每三年修订一次）。同时，要求联邦机构每年提供将战略规划分解为定量化实施的年度绩效规划报告，并对照年度绩效规划中的定量指标检查其完成情况，形成年度考评报告。

英国布莱尔政府在撒切尔夫人、梅杰政府绩效评估改革的基础上，1998年又经过广泛咨询与调查后，将公民宪章更名为“服务第一”，并且还成立了“公民评选小组”，以保证公民对政府服务质量反馈的信息公正、可靠和量化。

因此，笔者认为，“评估”较适用于政府层面的总体绩效衡量。而“考核与评价”较适用于政府组织内部的部门和公务员个体工作绩效的考评。

四、政府绩效管理的含义

政府绩效管理是运用科学的方法、标准和程序，对政府的所作所为做出尽可能准确的结论，并在此基础上根据评价的结果，对政府管理进行改进和提高的一个过程。政府绩效管理是新时期形成的更科学的绩效考评模式，“绩效管理”是对近年来企业界提高员工工作效率重要手段的必要借鉴，也是对绩效考评全过程的综合管理更科学化的重要体现。^①因此，政府绩效管理不同于政府绩效评估，绩效评估是绩效管理中的一个环节。

绩效管理是指为了达成组织的目标，通过持续开放的沟通过程，形成组织目标所预期的利益和产出，并推动团队和个人做出有利于目标达成的行为。

绩效管理以目标为导向，领导者与其下属在确立目标、任务要求及努力方向上达成共识，形成利益与责任共同体，共同推动组织与个人努力创造高业绩，成功实现目标。

^①周凯.政府绩效评估导论.中国人民大学出版社.2006



目前所谈的绩效管理通常坚持以下四个原则：^①①必须设定目标，目标必须为领导者与其下属双方所认同；②测量下属是否成功达到目标的尺度必须被清楚地表述出来；③目标本身应该是灵活的，应该能反映经济和工作场所环境的变化；④下属应当不仅仅把领导者当作评价者，更当作是指导者，帮助他们实现绩效目标。

绩效管理既是一个过程，也是一个系统，它包括绩效考核指标的设定、绩效过程的控制与辅导、绩效指标的考核、绩效考核结果的评价、绩效考核结果的反馈面谈、考核结果的应用以及不良绩效处理等。概括起来有以下几个阶段：

（一）制定目标和绩效计划

这一阶段主要是把组织的整体战略目标与部门和公务员个体的工作目标相联系，确定公务员个体绩效的具体指标和行为，为绩效考核提供依据，同时获得公务员对目标的认同和承诺。这一阶段需要将组织的战略目标分解到部门、团队，最后具体到个人。对个人绩效指标要求包括结果和行为两个方面。在制定绩效目标时，如果有下属的参与，则更容易使下属产生对所制定绩效指标的承诺。并由于较好地理解绩效目标，而有利于在解决工作中出现的问题时把握正确方向。

（二）过程监控和辅导

政府组织在围绕着绩效目标开展工作的过程中，应当对公务员的绩效进行监督和指导。通过对工作进展情况的监督与分析，及时发现存在的问题，帮助排除所遇到的障碍，进行业务指导并及时调整目标。

（三）工作绩效考核

按照预定的绩效计划对下属的绩效进行考核，年初设定的绩效指标，哪些完成了，哪些没有完成，准确地进行核查。

（四）考核结果评价

对公务员绩效考核结果进行评价。有的公务员绩效好，好在什么地方，有的公务员绩效不理想，是什么原因造成的，是工作态度有问题，是专业知识技能有问题，是工作经验有问题，还是其他什么问题。把问题找到并提出工作改进、能力提高的具体计划与目标。

（五）结果反馈面谈

主管领导根据绩效评价结果与其下属进行沟通反馈，让每个下属明白绩效完成的情况与需要改进的地方，针对下属的能力和态度进行沟通讨论，制定下

^①周凯.政府绩效评估导论.中国人民大学出版社.2006



年度绩效与能力发展的行动计划与改进措施。

(六) 绩效考评结果应用

绩效考评结果作为人事决策和人力资源开发以及公务员职业生涯发展的基本依据。根据考评结果对公务员进行奖罚,工资晋级,职务晋升等等。更为重要的用途是通过绩效评价发现下属的知识、技能、能力等方面的不足,确定下属的培训与开发计划,在下年度提高能力;发现下属在工作方法、工作态度方面存在的不足,制定下年度改进计划,提高工作绩效,使得每个公务员通过绩效考评,工作一年比一年干得好,能力一年比一年有所提高。

五、绩效审计的含义

绩效审计是经济审计、效率审计和效果审计的合称,因为三者的第一个英文字母均为E,故称3E审计。它是指由独立审计机构或人员,依据有关法律法规和标准,运用审计程序和方法,对政府组织的经济活动合理性、经济性、有效性进行监督、评价和鉴证,提出改进建议,促进管理,提高效益的一种独立性监督活动。绩效审计按审计时间分类可以分为事前绩效审计、事中绩效审计和事后绩效审计。事前绩效审计包括计划、预算、建设项目的可行性研究、成本预算等内容。通过事前审计可以防患于未然,对于计划、预算以及投资项目实施中可能出现的问题和不利因素,能在事前及时纠正和剔除,避免因预测不准或计划不周而造成经济损失或效益不高。事中审计是把项目实施情况与实施前的预测、预算、计划和标准等进行分析比较,从中找出差距和存在的问题,及时采取有效措施加以纠正,并根据实际情况变化,调整和修改计划、预算,使之更加符合客观实际,更加合理。它是一种动态审计。事后审计是一种总结性审计,主要是对已完成的活动经济效益、效果、效率进行分析与评价,找出问题的原因,发现进一步提高的途径。^①

第三节 现代绩效考评制度特征

一、以现代绩效管理理论为依据

现代绩效考评制度,是以现代绩效管理理论为依据,体现以战略为导向的绩效管理功能;体现“顾客为中心”、“以人为本”、“过程管理”、“系统管理”等现代管理原则;应具备持续改进的功能;应结合组织的实际,便于管理,便于操作等。

^①周凯.政府绩效评估导论.中国人民大学出版社.2006

二、以开发能力和提高素质为目的

现代绩效考评制度,是以开发人的能力提高人的素质为主要目的。考评不仅仅是对公务员干了什么,干得如何等业绩进行考核,更为重要的是对公务员从事的各项工作所需的知识、技能与能力等进行评价,即根据绩效考核结果,对能力、态度以及政治素质进行评价,如有的公务员绩效不理想,是工作态度有问题,还是工作方法有问题;是理论知识缺乏,还是专业知识落伍;是工作技能不足,还是工作经验欠缺;是个人心态不好,还是政治素质不高等等,通过评价找出原因,明确下年度的改进目标与措施。因此,现代绩效考评,是以“能力开发”为目的,与“绩效考核”相结合。

“绩效考核”是考核公务员应当做什么,如何做,做得如何;“能力开发”是通过考核不断提高公务员素质与能力。能力开发的前提条件是对能力进行评价。所谓能力评价是评价公务员履行职位职责所需的知识、技能、经验和能力等。能力评价的具体方法是对公务员职位的能力标准和应达到的水平做出明确的规定,在考评中以此为标准对公务员的工作绩效做出客观的对比分析,从而明确每个公务员的能力开发目标,制定相应计划,采取具体措施,以此来提高公务员的素质与能力。

也就是说,考评不仅仅是根据职位考评指标对公务员日常工作绩效的一种“核查”,还包括按照职位能力标准,对公务员的日常工作行为进行约束、引导、指导、帮助、开发和监督等。使每一位公务员为工作和做好工作而努力,在致力于不断提高自身素质、不断提高自身工作绩效中,为自己晋升、提薪、培训教育、轮岗等自身发展创造客观条件和提供现实依据,为不断提高公务员队伍的素质,建设服务型、责任型政府提供基本保证。

三、考评指标是以绝对指标为依据

考评指标有两类:一类是“相对考评”;另一类是“绝对考评”。

所谓“相对考评”是人与人进行比较,同一部门的人与同一部门的人进行比较。通过比较评出谁比谁好,谁比谁差,评出优秀,评出劳模,评出最差公务员。

实际上,这种考评很难做到公平。因为,公务员在日常工作中,工作状态是变化的,有些事情办得漂亮,有些事情办得就可能不怎么样;某些工作干得很好,有些工作干得可能就没那么理想;在某些方面表现得比他人强,在某些方面可能就不如别人。人的行为随意性很大,很难准确地进行比较。另一方面每个公务员所从事的工作所履行职责也不一样,有的难度大,有的难度小,难度小的不用努力,做得非常漂亮,难度大的付出了努力,结果可能不理想。如果



人与人进行比较,显然有失公正。特别是在传统的人事考核中,考评指标大多数是抽象定性的描述。这种抽象定性的描述,即不科学,也不准确,使考核失去了其作用。

所谓“绝对考评”是按绝对指标进行考评。考评的要点是公务员的工作结果与工作标准进行比较,而不是人与人进行比较。其考评方法是,在进行职务分析的基础上明确考评指标,根据考评指标来考评公务员工作能力的发挥程度,考评公务员承担的职务及职责的完成情况,考评公务员的工作态度等方面是进步还是后退。工作是客观的,工作是有标准的,而且是根据岗位职责、责任等实际情况确定的。通过公务员的工作结果与工作标准的比较,确定每个公务员在哪些方面做得好,哪些方面做得不好,使得考评相对科学和准确。概括起来,绝对考评有以下优点:

(1)因为考评指标得以明确,考评就容易操作,考评结果与实际情况相差比较小。

(2)对于被考评者来说,当参照考评指标向其说明考核结果时,可用具体的结果明确说明,被考评者也较容易接受。

(3)根据考评指标及考核结果,每个公务员能够有目标自觉地开发自己的职务能力,不断提高自身素质,适应政府职能转变和民众不断增长的需求。

(4)考评结果相对公平,能够起到调动公务员学习、工作积极性。

四、绩效考评结果应用多样化

过去人事绩效考核的目的,主要是应用于调工资、评优秀、职务晋升等方面,因此政府组织的人事绩效考核制度,在制定时并没有考虑与其他各项人事管理制度紧密衔接、相互联系问题,各项人事管理制度都是自成体系,各自独立运作。

而现代人事绩效考评制度,是根据政府组织的工作与发展,建立在以职务职能为核心的人力资源开发与管理体系的一个子系统,在制定该系统时就充分考虑了与其他各项人力资源开发与管理体系的紧密衔接与有机联系。主要反映在以下几个方面:

(1)分析公务员的个性特征及职位适应性,使每个人的性格与岗位相匹配、兴趣与职位相吻合、特长与职位相对应,使每个人的才能和特长得到充分发挥,使每个人得到适性发展(工作职位安排,职位调动)。

(2)分析公务员在知识、能力、技能、经验等,哪一方面存在不足有待于进一步提高。通过对公务员一年工作绩效的评价,有针对性地提出每个公务员的

开发培训目标。同时,还要根据公务员一年的工作,评价公务员在哪些方面存在潜力尚未发挥。以便创造条件,使其才能得到充分发挥。(能力开发、培训)。

(3)用明确的标准对公务员的能力、工作业绩、工作表现等方面做出评价,使公务员得到公平待遇(工资、评优、升迁)。

因此,现代人事绩效考评制度的应用领域就不单纯是在工资晋级、评优、职务晋升方面,更重要的是应用于公务员的职位适应性评价、公务员能力开发、潜能发挥等人力资源开发与管理方面。

这一特征应引起我们高度重视,在当代时代,科学技术日新月异,民众对政府服务的需求不断提升,公务员的素质与能力必须与时俱进,否则就难以履行政府组织公共管理与公共服务的职能。

五、绩效考评公开化

从人事绩效考评目的来看,过去的人事绩效考评,是“由现在断定过去”为考评主导思想;而现代绩效考评,是“由现状看将来”的前瞻性考评理念。公务员的技能和潜力成为关注重点,考评应重视向前看,重视公务员的素质与能力提高,绩效考评成了能力开发的重要手段。因此,绩效考评指标公开化成为必然。

现代人事绩效考评制度的特点之一,就是被考评者直接或间接参与考评全过程,称其为人事绩效考评公开化。人事绩效考评公开化,并不是意味着把考评结果张榜公布,通常采取以下三个措施保证绩效考评的公开化:

(1)不仅让考评人员,同时也让被考评者充分了解人事绩效考评制度的目的、计划、操作方法等方面的内容。

如果不让每个公务员充分理解现代人力资源开发与管理体系的结构,以及人事绩效考评制度在该体系中所发挥的重要作用,那么现代人力资源开发与管理体系的运作就很难进行。特别是在现代人力资源开发与管理体系中,人事考评制度发挥着重要作用,所以要公开人事考评的目的、程序和操作方法,从而使上下级组织、个人与组织获得共识。

(2)考评者和被考评者共同协商共同制定考核指标,并且双方都能认可,都能真正认识到考核指标的制定与完成,认识到对组织对个人的影响及其作用。

(3)通过绩效反馈面谈让下属了解考评结果。以能力开发为目的的人事绩效考评,如果不将考评结果告诉被考评者本人,那么就无助于对被考评者的能力开发和培训。根据考评结果,向被考评者本人详细说明在哪些方面存在不足,如何进行改进与提高,只有这样,才能对被考评者起到激励作用。

因此,考评过程成为领导者与被领导者、考评者与被考评者、上下级之间