

公共管理硕士(MPA)系列教材

公务员 绩效评估

卓越/主编

MPA



中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公务员绩效评估

卓越 主编

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

公务员绩效评估/卓越主编.

北京:中国人民大学出版社,2010

(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 978-7-300-11923-6

I. ①公…

II. ①卓…

III. ①公务员-人事管理-中国-研究生-教材

IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 053405 号

公共管理硕士(MPA)系列教材

公务员绩效评估

卓越 主编

Gongwuyuan Jixiao Pinggu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 19.25

字 数 349 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2010 年 5 月第 1 版

印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷

定 价 30.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，中国人民大学教授

谭跃进：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

《公共管理硕士 (MPA) 系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试,2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士(MPA)专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

20世纪80年代以后,我国出版了一些公共行政与公共管理的教材,这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用,但仍存在一些缺

陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评与建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月

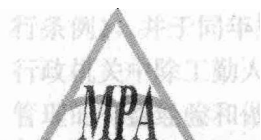


目 录

公共管理硕士(MPA)系列教材

第1章 绪论	1
1.1 公务员绩效评估的内涵	1
1.2 公务员绩效评估的研究综述与整体框架	14
1.3 公务员绩效评估的效用分析	18
第2章 公务员绩效评估的实体要素	26
2.1 公务员绩效评估的主体构建	26
2.2 公务员绩效评估的对象界定	41
第3章 公务员绩效评估的类型比较	52
3.1 公务员与企业人员绩效评估比较分析	52
3.2 公务员与公共部门绩效评估比较	72
第4章 公务员绩效评估的学科环境	84
4.1 绩效管理视野中的公务员绩效评估	84
4.2 公共部门人力资源管理体系中的公务员绩效评估	104

第 5 章	中国官员考核制度的演进和发展	119
5.1	中国古代官员考核制度的发展沿革	119
5.2	新中国成立后我国公务员考核的实践和探索	134
第 6 章	西方国家公务员绩效评估的演进和发展	153
6.1	西方文官制度建立以来的考核制度	153
6.2	当代西方公务员绩效评估	167
第 7 章	公务员绩效评估的指标体系	182
7.1	公务员绩效评估指标体系概述	182
7.2	通用型公务员绩效评估指标体系的基本框架	190
7.3	业绩型公务员绩效评估指标维度	202
第 8 章	公务员绩效评估的方法运用	210
8.1	公务员绩效评估方法的内涵和意义	210
8.2	评估指标及指标要素的构建方法	217
8.3	技术指标确立过程中的方法运用	221
8.4	组织实施过程中的方法运用	232
8.5	检验评估结果的方法运用	243
第 9 章	公务员绩效评估的组织实施	250
9.1	公务员绩效评估的实施筹备	251
9.2	公务员绩效评估的实施过程	261
9.3	公务员绩效评估的反馈、应用和改进	270
9.4	公务员绩效评估组织实施的环境建设	281
参考文献		287
后记		291



第 1 章

绪 论

改革开放后短短的三十几年里，中国取得了经济持续高速增长、政治民主化进程不断推进、文化社会领域呈现出包容并蓄景象的多元化发展的成就，这其中很大程度上是因为具有一支政治过硬、业务精通的公务员队伍。如何将公务员个人行为统一到公共部门的组织目标当中，实现个人绩效与组织绩效的双向互动，从而更好地为民众服务，这一直为实践部门和学界所关注。21 世纪“服务型政府”的提出，更是加速了对这一问题的思考。有鉴于此，我们把公务员绩效评估作为一个学科体系进行研究，以期能够对公务员队伍的建设做出有益的探索。

1.1 公务员绩效评估的内涵

公务员绩效评估的提出与公共部门绩效评估实践的发展是一致的，组织绩效的落实必然离不开个体绩效的提高，同时影响到个体绩效的状况，两者并行不悖。公共部门绩效评估讲求在内部管理与外部效应、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的基础上，履行公共责任，实现公共产出最大化。根据公共部门绩效评估的概念，可以把公务员绩效评估定义为评估主体用已制定的评估标准对评估对象——公务员的工作实绩进行测量和判断，并把评估结果反馈

给评估对象的过程，以达到提高个人绩效和组织绩效的目的。

1.1.1 公务员范围的界定

国家公务员是指国家公务人员，即代表国家从事社会公共事务管理、行使行政职权、履行国家公务的人员。公务员（或称“文官”）一词是英语 civil servants 或 public servants 的中文译称。世界各国由于政治制度、社会历史和文化背景的差异，其公务员的内涵和外延也不尽相同。英国及一些英联邦国家的公务员，是指政府机关中常务次官以下的工作人员，不包括首相、国务大臣、政务次官等由选举产生或政治任命产生的政务官员，也不包括法官和企事业单位的文职人员以及军人。美国、加拿大等国的公务员，也称政府雇员，是指所有由政府雇用的文职人员，包括公共事业单位的人员和政府经营的企业单位的管理人员，但众参两院议员及其雇员和法官不属于公务员。法国、日本等国家的公务员是指在国家行政机关、国会、法院等国家机关和国立企事业单位工作的所有人员。上述这些国家公务员又根据产生方式的不同分为政务类（political civil servants）与事务类（career civil servants）两大类，其中，由选举或政府任命方式任用的公务员和采取其他特殊方式任用的政务类公务员不适用公务员法。尽管各国公务员范围宽窄各异，但一般来说，大多数国家的公务员是指那些在国家机关中非选举产生和非政府任命的工作人员。

学习借鉴国外关于公务员管理的有益经验和做法，从我国的国情出发，合理界定公务员的范围，一直是构建国家公务员制度的逻辑起点。20 世纪 80 年代，随着经济体制改革的不断深入，政治体制改革的迫切性渐显突出，由于原来大一统的“国家干部”范围太广，不仅党政机关工作人员被称为“干部”，而且企事业单位的工作人员也被囊括其中，造成干部人事管理的混乱，改革和完善干部人事制度已是势在必行。因而，合理界定公务员的范围成了当时争论的焦点。

自 1982 年始，中央和地方先后进行了政府改革。1984 年，党中央提出要制定《国家机关工作人员法》，后认为国家机关工作人员范围太广，决定改成《国家行政机关工作人员条例》，后又进一步更名为《国家公务员暂行条例》。一些地方和部门也开始推行以分类管理为重要内容的人事制度改革，将党政机关干部与企事业单位的干部区分开来，分别建立各具特色的人事制度，初步形成机关干部实行公务员制度、国有企业实行劳动合同制、国有事业单位实行聘用制和岗位管理制度的局面。为进一步做好政府人事工作，更好地推行公务员制度，1988 年 3 月，中央决定成立人事部，并从 1989 年开始组织公务员制度的试点工作，取得了明显的效果。在此基础上，国务院于 1993 年 8 月 14 日颁布了《国家公务员暂

行条例》，并于同年10月1日正式实施。该条例规定，公务员范围是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。实践证明，这种在借鉴国外关于公务员管理的有益经验和做法的基础上形成的人事管理制度符合中国国情，也是确立公务员范围的基础，标志着我国政府人事管理工作进入科学化、法制化的轨道。

然而，《国家公务员暂行条例》颁布的十多年，也是我国政治经济社会各方面变化最大的时期。一方面，《国家公务员暂行条例》已逐渐不适应社会发展的要求，需要对其内容进行相应的调整；另一方面，干部人事制度改革不断深化，积累了丰富的经验，形成了许多新的成果，需要通过立法进一步加以总结和完善。为此，2000年8月，中组部、人事部在总结《国家公务员暂行条例》实施经验的基础上，开始组建包括专家学者和实践部门在内的起草班子，着手起草《公务员法》。在总结暂行条例实施的经验，研究十几年干部人事改革的成果，比较发达国家公务员制度发展情况的基础上，经反复研究论证，同时征求了各中央部门和各省、自治区、直辖市人民政府以及有关民主党派的意见，形成了《公务员法》草案。草案在经过逐条审议及修改完善后于2005年4月27日颁布，自2006年1月1日起实施。

《公务员法》的颁布无疑是人事制度改革的重大成果的体现，昭示了中国公务员管理的科学化、规范化发展的日渐成熟。从国际通行的做法看，确定公务员范围的标准有三个：一是职能标准。公务员是从事国家公务活动的人员。二是编制标准。公务员名额要严格执行国家编制限额。三是经费标准。公务员的工资、福利等都由国家财政支付。参照国际做法，为了适应民主政治发展进程，符合现阶段干部管理体制的需要，我国《公务员法》第二条规定：本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。从中可见，我国公务员的范围主要包括以下七类机关的工作人员：（1）中国共产党机关的工作人员。包括：中央和地方各级党委、纪检委的专职领导成员；中央和地方各级党委工作部门和纪检机关的工作人员；街道、乡（镇）党委机关的工作人员。（2）人大机关的工作人员。包括：全国人大常委会委员长、专职副委员长、秘书长、专职常委；地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长；乡镇人大专职主席、副主席；各级人大常委会工作人员；各级人大专门委员会办事机构工作人员。（3）行政机关的工作人员。包括：各级人民政府的组成人员；各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。（4）政协机关的工作人员。包括：政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长；政协各级委员会工作机构的工作人员；政协专门委员会办事机构的工作人员。（5）审判机关的工作人员。包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。（6）检察

机关的工作人员。包括最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。(7) 民主党派机关的工作人员。包括：八个民主党派中央和地方各级委员会主席（主委）、专职（驻会）副主席（副主委）、秘书长；中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。因此，本书所指的公务员绩效评估的对象也就是指这七类机关的工作人员。

1.1.2 绩效评估的含义

1. 绩效评估的本质

如果单纯从语义学的角度看，绩效（performance）一词含义丰富，原意指“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”等，现在可以引申为“性能”、“成绩”、“成就”、“成果”等，它最早用于投资项目管理方面，后来在人力资源管理方面又被广泛应用。一般可以从组织、团体、个体三个层面上给绩效下定义，层面不同，绩效所包含的内容、影响因素及其测量方法也不同。正如贝茨和霍尔顿（1995）指出的：“绩效是一多维建构，测量的因素不同，其结果也会不同。”^①就个体层面来讲，人们在给绩效所下的定义上尚未达成共识。

目前主要有两种观点：一种观点认为绩效是结果；另一种观点认为绩效是行为。贝纳丁等（1995）认为：“绩效应该定义为工作的结果，因为这些工作结果与组织的战略目标、顾客满意感及所投资金的关系最为密切。”^②凯恩（1996）指出，绩效是“一个人留下的东西，这种东西与目的相对独立存在”^③。从中可见，“绩效是结果”的观点认为，绩效的工作所达到的结果，是一个人的工作成绩的记录。现在，人们对绩效是工作成绩、目标实现、结果等的观点提出了挑战，普遍接受了绩效的行为观点，即“绩效是行为”。墨菲（1990）给绩效下的定义是，“绩效是与一个人在其中工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为”^④。坎贝尔（1990）指出，“绩效是行为，应该与结果区分开，因为结果会受系统因素的影响”，1993年，他给绩效下的定义是：“绩效是行为的同义词，它是人们实际的行为表现并能观察得到的。就定义而言，它只包括与组织目标有关的行动或行为，能够用个人的熟练程度（即贡献水平）来定等级（测量）。绩

① Michael Armstrong and Angela Baronl, *Performance Management*, London, The Cromwell Press, 1998, p. 15.

② Ibid., p. 16.

③ Ibid., p. 41.

④ Richards William, *Performance Management*, London, International Thomson Business Press, 1998, p. 93.

效是组织雇人来做并需做好的事情。绩效不是行为后果或结果，而是行为本身……绩效由个体控制下的与目标相关的行为组成，不论这些行为是认知的、生理的、心智活动的或人际的。”^①

综合“绩效是结果”和“绩效是行为”的观点，我们认为，要理解绩效，应注意：其一，绩效是与评价相联系的，评价的前提就是要有规范的、客观的评价标准。绩效中的评价内在隐含着这个评价必须是合法的评价的意思，即评价内容的合法性和评价程序的合法性，这一点非常重要，我们在讨论评价时往往忽视了其合法性的要求。其二，绩效体现在行为、方式和结果三个方面，是对员工履行职能的全面评价。正如关于绩效的一个解释所说的那样，绩效评估是评价一个过程，因而研究绩效时必须考虑时间因素，员工的绩效会随着时间的推移而发生变化；还要考虑环境因素，环境会影响员工的心情；还要考虑资源因素，资源的配置也会对员工的工作产生较大的影响。随着时代的发展，“绩效”的内涵呈现更加全面、丰富的趋势，这更便于真实反映和全面评估公共组织、公务人员的表现及状况。因而，自20世纪80年代后期和90年代早期以来，“绩效”开始成为管理实践中一个非常流行的词语。^②

评估（measurement）是指对一段时间内个人的工作能力及工作绩效所做出的判断，它是人力资源管理中的重要环节。绩效评估（performance measurement）是指通过系统的方法、原理来评定和测量员工在职务上的工作行为与工作成果，即用已制定的标准来比较工作绩效的记录，并把绩效评估结果反馈给评估对象的过程。绩效评估作为一个衡量、评价、影响评估对象工作表现的系统过程，可以对评估对象起到检查和控制的作用。由于“在每一个群体中，都有不顾道德规范、一有可能便采取机会主义行为的人；也都存在这样的情况，其潜在收益是如此之高以至于极守信用的人也会违反规范。因此，有了行为规范也不可能完全消除机会主义行为”^③，所以必须采取必要手段对机会主义行为进行检查和控制。现代政府以向公民和社会提供优质、高效的公共物品或公共服务为宗旨，以提高政府绩效为目标，因而绩效评估作为一项有效的管理工具，在公共管理中受到广泛关注。

2. 绩效评估的几层含义

政府绩效评估可以分为宏观和微观两个层面。宏观层面的政府绩效评估以特

① Campbell, J. P., McCloy, R. A., Oppler, S. H. and Sager, C. E. *Theory of Performance*. In NS Schmitt, W. C. Borman and Associates *Personnel Selection in Organizations* San Francisco CA Jossey-Bass, 1993.

② 参见 [英] 理查德·威廉姆斯：《组织绩效管理》，1页，北京，清华大学出版社，2002。

③ [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事务的治理之道》，61页，上海，上海三联书店，2000。

定的政府为关注对象,涉及整个政府活动的成绩和效果,具体体现为政治的民主与稳定、经济的发展、人们生活水平和生活质量的提高、社会公正与公平、国家安全和秩序等方面。可见宏观层面的政府绩效取决于政府管理活动的各个主要方面,包括政府能力、政府职能、政府行为方式、政府决策的质量、政府的制度安排等。政府在微观层面的绩效由个人绩效和组织绩效构成。个人绩效包括个人的工作表现、工作成绩、工作态度,工作能力等。组织绩效是以特定的政府机构或公共部门为关注对象,体现为这些单位的工作成就或效果,具体以效率、效益、服务质量、公众满意度等来衡量。目前,由于评估对象的明确性及具体评估指标的可度量性,最为有效和具有可操作性的还是政府微观层面的绩效评估,各国所更多开展的也都是这方面的评估。当前,在中国正初见端倪的政府绩效评估同样针对的是微观层面的绩效评估,所以本书所指的亦是微观层面的绩效评估。

当绩效评估是针对政府行为成果的考核时,反映政府的绩效,其含义往往指政府在公共事务管理中的业绩、效果和效率,是政府能力的基本体现。如前所述,所谓政府组织绩效,就是指政府在管理活动中的结果、效益及其管理工作的效率、效能,是政府在行使其功能、实现其意志和目的的过程中所体现出的管理能力。西方国家在传统的评估上一般将政府绩效考评的内容归结为“三E”,即经济性(economic)、效率性(efficiency)、效能性(effectiveness),只是在近20年来,又加了一个“E”,也就是公平性(equity)。“三E”从根本上来讲是一个经济学概念,注重节约成本,追求低收入、高产出。政府绩效的内涵中囊括了公平性,这是公共部门的题中应有之义。因为在市场经济的大潮中,效率至上的价值取向很难保证社会的公平,所以公平是政府功能设计中弥补市场机制不足的有力武器,“虽然效率准则规定稀缺资源应被用到其能生产最大纯收益的地方,但公平的目标则可能缓减这一目的,致使有利于特别是非常贫穷的人群的设施得到发展”^①。作为一个一味追求经济效益,不能保障公民权益的政府,其存在的合法性在公民利益诉求逐渐觉醒和突出的过程中将会受到严峻的挑战和强烈的质疑。

运用“绩效”概念衡量政府部门组织行为活动的效果,所指的不仅包括政府成本、政府效率,还包括政治稳定、社会进步等含义在内。可以将政府组织绩效划分为三个方面^②:

第一,经济绩效。经济绩效表现在经济持续发展上,国民经济不仅仅在量上扩张,而且在结构合理的前提下也有质的提升,良好的经济绩效还包括:经济可

① [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆等:《制度激励与可持续发展》,131页,上海,上海三联书店,2000。

② 参见臧乃康:《政府绩效评估及其系统分析》,载《江苏社会科学》,2004(2)。

持续发展程度较高，政府能提供推进经济与社会协调发展的宏观经济政策。改革开放后，中国共产党的执政合法性得到中国人民的普遍认同，更多的是来源于经济绩效的改进。

第二，社会绩效。社会绩效是在经济发展基础上的社会全面进步。社会全面进步内涵丰富，包括：人们的生活水平和生活质量的普遍改善和提高；社会公共产品供应及时到位；社会治安状况良好；人们安居乐业；社会和谐有序；社会群体、民族之间和谐协调，没有明显的对抗和尖锐的冲突。我们现在提出科学发展观，提出构建和谐社会的社会，就是开始重视社会绩效问题，这也是经济绩效发展过程中必然出现的趋势。

第三，政治绩效。在市场经济条件下，政治绩效最经常的表现是制度安排和制度创新。市场经济的游戏规则或社会秩序的制定是一种政府制度安排，这是政府的核心能力之一。政府制度安排的能力越强，政治绩效就越容易体现。这是政府绩效含义中的最高层面。在经济全球化的背景下，国家与国家、地区与地区之间的竞争更多地体现为政府制度环境间的竞争。

在政府组织绩效体系中，经济绩效是政府组织绩效的主要内涵和外表现，在整个体系中发挥着基础作用。没有经济绩效，社会绩效和政治绩效就会缺乏物质基础和物质支撑，也不会长久持续。社会绩效是政府绩效体系中的价值目标。没有社会绩效，经济绩效就失去了存在的意义和价值，政治绩效也失去了社会基础，经济绩效与政治绩效也就得不到民众的认同。政治绩效是整个政府绩效的中枢和核心，实现经济绩效和社会绩效需要以政治绩效为保障。

当绩效评估是针对个体——公务员行为成果的考核时，绩效所反映的主要是个人的工作表现、工作成绩、工作态度、工作能力等。以前我国干部人事制度一直强调将公务员的绩效考核定位为“德、能、勤、绩”四个方面，目前这仍是对公务员进行绩效评估的主要标准。《国家公务员暂行条例》第20条明确规定，对国家公务员的德、能、勤、绩进行全面考核，重点考核工作实绩。德：政治思想和道德品质；能：基本能力和应变能力；勤：勤奋精神和工作态度；绩：工作实绩，实际完成工作任务的数量、质量和工作效率以及从事创造性劳动的成绩。2005年颁布的《公务员法》在原先“德、能、勤、绩”四项考核内容基础上增加了“廉”的内容，把“廉”从“德”的范畴里独立出来。这种变化更加突出了现阶段廉政建设的重要性，并为今后公务员绩效评估的发展指明了方向。

可以看出，无论是政府组织绩效评估，还是公务员个体的绩效评估，其本身不仅重视行为，而且更加重视行为的结果，因为绩效本身就意味着政府行为最后的结果。但是，政府绩效的提高必须通过工作的改进来保障，从某种意义上讲，

绩效评估也是为了促进政府工作的改进，所以公务员绩效评估往往是既评估工作结果，又评估工作改进的过程。

1.1.3 公务员绩效评估的价值取向

对于公务员绩效评估的价值取向，学界一直是见仁见智。有的认为顾客取向是公务员绩效评估最重要的价值取向，有的认为结果取向是公务员绩效评估最基本的价值取向，还有的认为责任取向、服务取向是公务员绩效评估最重要的价值取向。其实，公务员绩效评估并非单一的管理工具，而是一种观念和系统，需要用战略的眼光来考虑。作为一种观念，公务员绩效评估整合了新公共管理和政府治理理论的思想与理念，构建出符合公务员特性的公务员绩效评估体系；作为一种系统，公务员绩效评估又必须有效地整合各种管理资源，形成多维度和多重价值取向的公务员绩效评估体系。值得庆幸的是，新公共管理和政府治理理论的日益成熟以及新公共服务理论的提出，为公务员绩效评估的价值取向指明了方向。我们认为，绩效可以解说公共管理各种价值取向的发展轨迹，各种价值取向最终可以在绩效问题上得到统一。

1. 结果取向

结果取向的公务员绩效评估是相对于传统行政模式下以规则为本的失败而提出的。传统公共行政由于其官僚制特征，评估多注重过程和规则，而很少衡量结果，使以规则为本的评估模式的缺陷日益暴露，导致公务员“按规则照章办事，而不是关注组织的使命和目标”；也就很少取得效果。

传统的文官制度是建立在规则和等级制的基础之上的，通过复杂而又整齐划一的法规制度来控制公务员的行为。以美国为例，政府人力资源管理最小的细节都可以在联邦的法规或条例中找到。这样虽然有助于防止行政权力的滥用，但是也形成了“规则变得比结果更重要”的服从性文化，使公务员行为陷入了僵化和墨守成规。同时，传统文官制度的评估机制采用的功绩制往往意味着“无过便是功”，即一个人只要没犯什么大错，随着工龄增长，就可以得到升迁。这就使得公务员采取“不求有功，但求无过”的策略，对与上级关系的重视程度远远超过了对工作创新和绩效的追求本身。

新公共管理之后的西方公务员制度改革主要以“结果为本”和“注重绩效”为基本理念。在这一理念下，放松规制和实行绩效评估成为西方国家的主要改革措施，要求把视线从关注权力的运行过程转向关注管理效果上来。如美国克林顿总统执政不久，即出台了政府改革方案，其中的纲领性文件《从重视过程到重视结果：创造一个花钱少、工作好的政府》废除了过多过滥的法律法规，同时，普