



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·《第一资源》精选集

《第一资源》精选集

(第一卷)

《DIYIZIYUAN》JINGXUANJI (DIYIJUAN)

 中国人事科学研究院 编

吴 江 主编

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·《第一资源》精选集

《第一资源》精选集

(第一卷)

《DIYIZIYUAN》JINGXUANJI (DIYIJUAN)



中国人事科学研究院 编

吴 江 主编

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《第一资源》精选集. 第1卷 / 吴江主编 ; 中国人事科学研究院编. —北京 : 党建读物出版社, 2014. 7

(人才强国研究出版工程.《第一资源》精选集)

ISBN 978-7-5099-0524-1

I. ①第… II. ①吴… ②中… III. ①人力资源管理—文集 IV. ①F241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 127234 号

《第一资源》精选集
《DIYIZIYUAN》JINGXUANJI
(第一卷)
中国人事科学研究院 编
吴江 主编

责任编辑:郭涛 责任校对:钱玲娣 装帧设计:创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街6号 邮编:100052 电话:010-58587632 / 7681)

新华书店经销 北京中科印刷有限公司印刷

710毫米×1000毫米 16开本 17印张 274千字

2014年7月第1版 2014年7月第1次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-5099-0524-1 定价: 45.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换(电话:010-58587660)

目 录

本刊特稿

更好实施人才强国战略	尹蔚民 (1)
------------------	-----------

公务员研究

公务员绩效量化考评存在问题与对策	罗双平 (11)
聘任制公务员管理制度研究	柏良泽 (24)
法国公务员纪律与惩戒制度研究	潘小娟 (55)
公共人事管理的革命：美国联邦服务中网络招聘及选录 方式的发展	[美] 杰瑞德·J. 罗伦斯 J. 爱德华·克劳 (72)
韩国公务员成果评价制度研究	朴勇范 (84)
人事行政演进视角下的各国公务员权利范围研究	刘俊生 (102)

人才战略

解读中国人才战略	沈荣华 (135)
全球化背景下中国政府吸引留学人才的实践	李维平 (147)
政府的战略人力资源管理：一些尚未解决的问题	[美] 乔纳森·汤姆金斯 (156)
我国非公有制经济组织人才开发战略研究	余仲华 梁晓梅 张培良 牛 力 (170)

人才理论

评价中心法的几个经典差误：人才选拔效度的视角	范 巍 谢小云 (187)
创新型人才的培养与管理	王通讯 (196)

人才队伍

农村基层专业技术人才队伍建设调研报告

..... “农村基层专业技术人才队伍建设”调研组（205）

科学认识并有效管理体制外人才队伍 林泽炎（225）

我国归国留学人员工作业绩影响因素及分布特征分析

..... 张国初 吕 峻（236）

更好实施人才强国战略

尹蔚民*

党的第十七次全国代表大会是在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会。认真学习宣传贯彻党的十七大精神，关系党和国家工作全局，关系中国特色社会主义事业长远发展，是我们党和国家当前和今后一个时期的首要政治任务。十七大在总结我国经济社会发展实践经验的基础上，将更好实施人才强国战略作为贯彻落实科学发展观、发展中国特色社会主义的基础战略，明确指出，“更好实施科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略，着力把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题，提高发展质量和效益，实现又好又快发展”。政府人事部门要以十七大精神为指导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，以改革创新精神更好实施人才强国战略，做好各项人事工作，开创人事工作新局面。

一、充分认识更好实施人才强国战略的重大意义

十七大第一次将人才强国战略写入党的全国代表大会报告，第一次载入党章，极大提升了人才强国战略在党和国家战略布局中的地位。更好实施人才强国战略，是我们党正确总结我国发展经验，不断认识和把握社会主义现代化建设规律、人才资源开发规律作出的重大抉择，是深入贯彻落实科学发展观的内在要求，是夺取全面建设小康社会新胜利、加快推进社会主义现代化建设的必然选择。政府人事部门要从党和国家事业发展的战略高度，充分

* 作者系人力资源和社会保障部部长、党组书记，兼国家公务员局局长，中央组织部副部长。

认识更好实施人才强国战略的重要性和紧迫性，切实增强更好实施人才强国战略的自觉性和坚定性。

（一）以人为本的发展理念，丰富了人才强国战略的内涵

科学发展观的核心是以人为本。以人为本的基本内涵是发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。“以人为本”首先体现为经济社会发展对人才的依赖和尊重，强调人才对经济社会发展的基础保障作用。在改革开放之初，邓小平同志提出要“尊重知识、尊重人才”；2001年3月，国家“十五”规划纲要专门列出“实施人才战略，壮大人才队伍”一章；同年8月，江泽民同志提出“人才资源是第一资源”的思想；2002年，党的十六大报告提出“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的方针；2003年，《中共中央 国务院关于进一步加强人才工作的决定》提出“实施人才强国战略”；党的十七大报告提出更好“实施人才强国战略”。总之，改革开放以后，人才的地位和作用不断提升，国家对人才资源开发的重视程度不断提高。正是在此意义上说，我国改革开放的历史是经济社会发展对人才依赖程度不断提高的历史，也是尊重人才的历史。

十七大确立的以人为本的发展理念不仅充分肯定了人才对经济社会发展的基础保障作用，而且比以往任何时候都更重视人的自身发展，强调要保障人民各项权益，走共同发展的道路，促进人的全面发展。把人才自身的发展与经济社会的发展放在同等重要的位置，是十七大对人才主体地位认识的一次飞跃，这使人才强国战略的内涵得到了极大的丰富和发展。

更好实施人才强国战略，是新时期人事工作的主线，是人事部门的根本任务。要更好实施人才强国战略，就要在以往工作的基础上，在“更好实施”上下功夫，更好地理解实施人才强国战略的科学内涵，更好地认识实施人才强国战略的重大意义，更好地明确实施人才强国战略的工作目标，更好地把握实施人才强国战略的基本要求；紧紧围绕“更好实施”，谋划工作思路，明确工作目标，确定工作重点。

（二）“又好又快”的发展模式，强化了人才强国战略的基础作用

党和国家历来重视人事和人才工作，特别是改革开放以来，我国培养造就了各个领域的大批优秀人才，这些人才为推动我国的现代化建设发挥了不

可替代的作用。进入 21 世纪,国际国内形势发生了深刻变化。从国际情况看,经济全球化趋势不断增强,科技进步日新月异,人才资源成为第一资源,人才在综合国力竞争中越来越具有决定意义,谁拥有人才,谁将人才优势转化为知识优势、科技优势、产业优势,谁就赢得了发展的主动权,人才的国际竞争日益激烈。从国内形势看,我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的重要战略机遇期,需要培养造就一支规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍。因此,党中央审时度势,制定并实施人才强国战略。

人才强国战略的实施,有效提高了我国的人才竞争力和综合竞争力,明显改善人才队伍的状况,极大推动了经济社会的科学发展,人才强国战略对经济社会科学发展的基础作用充分显现。到 2005 年,全国各类人才总量达到 7390.8 万人,人才占就业人口总数的 9.8%。全国公务员、企业经营管理人才和专业技术人才中,具有大学专科以上学历的达 3543.5 万人,占总数的 59.3%。

十七大肯定的“又好又快”的发展模式,强调了质量优先兼顾数量的发展理念,从“快”中求“好”到“好”中求“快”的变化,“好”与“快”顺序的调整,标志着发展阶段的变化。实现“又好又快”发展,需要提高自主创新能力,建设创新型国家,并以此为基础转变发展方式,推动产业结构优化升级,加强能源节约和环境保护,统筹城乡和区域发展,协调经济、政治、文化、社会等各项建设进程。需要进一步营造鼓励创新的制度环境,培养造就世界一流科学家和科技领军人才,使创新智慧竞相迸发、创新人才大量涌现。十七大使实施人才强国战略的目标更加明确,重点更加突出,任务更加艰巨。政府人事部门必须以高度的责任感和使命感,为实现“又好又快”的科学发展而不懈努力。

(三) 全面建设小康社会的新要求,突显了更好实施人才强国战略的重要性和紧迫性

改革开放以来,我国的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设都取得了举世瞩目的成就。经济从一度濒于崩溃的边缘发展到总量跃至世界第四、进出口总额位居世界第三,人民生活从温饱不足发展到总体小康,农村贫困人口从两亿五千多万减少到两千多万。这些成就的取得,人才资源的强大支撑和推动作用功不可没。

经过多年的改革发展，人事工作已经站在新的历史起点上，并呈现出明显的阶段性特征：人事制度改革持续深化并不断取得突破，同时面临的体制机制障碍和深层次矛盾仍然比较突出；人才队伍不断发展壮大，同时创新能力不强和结构不合理的问题仍然比较突出；人事公共服务的职能作用日益增强，同时服务领域、服务方式和服务手段与经济社会发展不相适应的矛盾仍然比较突出。因此，我们在看到成绩的同时，要正视矛盾和问题，清醒地认识到，机遇与挑战并存，尽管进一步推进改革发展任务艰巨，但机遇大于挑战。在新的发展阶段，要实现“又好又快”发展，提高生产力水平、自主创新能力，建设创新型国家，实现国际竞争力的跨越式发展，关键在人才量的增长和质的提升；实现城乡、区域统筹发展和经济、政治、文化和社会建设的协调发展，关键也在人才量的增长和质的提升。更好实施人才强国战略，既迫在眉睫，任重道远，又基础扎实，前途光明。

二、准确把握更好实施人才强国战略的科学内涵

十七大在对继续推进社会主义现代化建设，实现全面建设小康社会的奋斗目标作出战略部署时，对人事工作提出了一系列新任务和新要求。为此，我们必须正确理解更好实施人才强国战略的科学内涵，把握其精神实质，明确其基本要求，树立新观念，开启新思路，为更好实施人才强国战略，做好人事工作提供思想指导。

（一）明确更好实施人才强国战略的目标要求

十七大提出更好实施人才强国战略，人才强国战略的内涵不断丰富和清晰。更好实施人才强国战略，必须更好地服务于发展这个第一要务，确立人才资源是科学发展第一资源的战略地位，进一步发挥人才对经济社会发展的引领和支撑作用；必须更好地贯彻以人为本理念、牢固树立科学人才观，把尊重人才、爱护人才、服务人才、促进人才全面发展作为人事工作的根本出发点和落脚点；必须按照更高的标准加强人才队伍建设，扩大总量、提高素质、优化结构；必须采取更为有力的措施，创新人才工作体制机制，完善制度，营造环境，加大投入。

更好实施人才强国战略的目的，就是为发展中国特色社会主义、夺取全

面建设小康社会新胜利、实现中华民族的伟大复兴提供人才保证和智力支持。政府人事部门要在已有工作的基础上，更好明确下一步的工作目标。在人事制度方面，要深化改革，勇于创新，努力构建以公平、激励、开放、法治为基本特征的科学人事管理体制；在人才环境方面，要大力营造鼓励人才干事业、支持人才干成事业、帮助人才干好事业的氛围，充分激发各类人才的积极性、主动性和创造性；在人才结构方面，要继续优化人才资源配置，促进人才合理流动，不断提高人才队伍与经济布局和社会发展需求的适应性和匹配度；在人才规模和质量方面，要不断加大人才培养和吸引力度，有效盘活人才存量，大幅度提高人才增量，努力造就一大批科技领军人才、数以千万计的专门人才和数以亿计的高素质劳动者。

实施人才强国战略的基本要求是，必须坚持以习近平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚决贯彻“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的方针；必须坚持解放思想，转变观念，解决影响和制约更好实施人才强国战略的突出问题；必须坚持党管人才原则，在人才工作新格局下，更好发挥人事部门的职能作用；必须坚持统筹开发人才资源，以高层次人才为重点，实现各类人才队伍协调发展；必须加强人才资源能力建设，把能力建设作为人才队伍建设的核心，不断提高人才队伍的学习能力、实践能力和创新能力。

（二）树立更好实施人才强国战略的新观念

解放思想是发展中国特色社会主义的一大法宝。新时期新阶段，人事工作机遇前所未有，挑战更加严峻。更好实施人才强国战略、扎实推进人事工作必须进一步解放思想，更新观念，以新思维应对新挑战，把握新机遇。

要牢固树立大人才的观念。把我国建设成为人力资源强国是科学发展的必然要求和必然结果，是以人为本内涵的具体体现。建设人力资源强国的基础条件是，实现一个人的全面发展以其他人的全面发展为前提，其最终结果是所有人的共同发展。落实科学发展观，不仅要逐步实现全民素质的整体提高，还要实现以每一个公民素质提高为基础的全民素质的共同提高。因此，新的发展阶段人才资源开发工作要树立大人才观念，坚持“不唯学历、不唯职称、不唯资历、不唯身份”，人人都可成才的科学人才观，建立惠及全体人民的人才资源开发机制，满足全体人民的成长与发展需要。

要牢固树立人才质量优先的观念。实现经济社会“又好又快”发展，要求人才资源开发从以量的扩大为主进入以质的提升为主的阶段，要求人才队伍建设要从关注数量兼顾质量转变为关注质量兼顾数量，把人才质量放在首位。提升人才综合素质，实现人的全面发展，是深入贯彻落实科学发展观的必由之路。

要牢固树立人才统筹开发的观念。十七大提出的工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的发展特征预示着我国人才结构将面临新的调整，人才资源开发的领域将面临新的拓展，人才资源开发的方式将面临新的转变，人才资源统筹开发已经成为新时期实施人才强国战略的重要特征。统筹开发区域人才，促使东中西部人才协调平衡发展。统筹开发不同产业、不同行业人才，把人才优势真正体现到产业和行业优势中去；统筹开发不同所有制人才，实现公有制经济与非公有制经济人才的协调发展；统筹开发城乡人才，适应新型工业化建设和新农村建设需求；统筹开发国际国内人才，真正用好国际国内两种人才资源；统筹开发各层次人才，实现各类人才的协调开发。

（三）创新更好实施人才强国战略的体制机制

按照十七大提出的“创新人才工作体制机制，激发各类人才创造活力和创业热情，开创人才辈出、人尽其才新局面”的要求，我们要在更好实施人才强国战略过程中，进一步理顺人才资源开发中的各种关系，革除体制机制障碍，实现人才资源开发的体制机制创新。

进一步完善党管人才的工作运行机制。全面贯彻落实党管人才原则，创新人才工作管理机制，努力形成党委统一领导，组织部门牵头抓总，有关部门各司其职、密切配合，社会力量广泛参与的人才工作新格局。整合力量，建立统分结合、协调高效的工作机制，充分调动一切积极因素，增强人才工作的合力。在坚持党管人才原则的同时，要正确处理党管人才与人才成长规律的关系，党管人才与市场配置人才的关系，党管人才与依法管理人才的关系。

进一步完善市场和政府互动机制。打破体制障碍，建立统一规范的人才市场体系，创新人才市场运行机制，充分发挥市场在人才资源配置中的基础作用。与此同时，政府人事部门要综合运用经济、法律、行政手段，建立健全人才配置宏观调控体系，弥补市场失灵，形成市场调节和政府调控良性互

动局面。

进一步完善人才培养机制。建立人才能力建设指标体系，不断改革人才培养内容和方式。坚持学习与实践相结合、培养与实用相结合，促进人才素质与能力提升，促进人才全面发展。健全政府、社会、用人单位和人才个人多元投入机制，拓展人才培养投入渠道，扩大人才培养投入规模。建立科学规范的质量评估和监督办法，提高人才培养成效。

进一步完善人才评价机制。建立健全以业绩为重点，由品德、知识、能力等要素构成的各类人才评价指标体系。充分运用现代人事测评技术，有效开发人才评价方法，改革人才评价方式，提高人才评价科学水平。

进一步完善选人用人机制。以公开、平等、竞争、择优为导向，改革各类人才选拔任用方式和方法，建立开放的人才使用环境，不拘一格选人才，形成能者上、庸者下，人尽其才，才尽其用的人才选用格局。

进一步完善人才分配激励机制。健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度。健全以政府奖励为导向，用人单位和社会力量奖励为主体的人才奖励体系。积极推进机关和事业单位社会保障制度改革，探索建立重要人才国家投保制度，逐步建立全社会统一的社会保障体系。逐步形成与工作业绩紧密联系、鼓励人才创新创造的分配激励机制。

进一步完善人才吸引机制。继续贯彻支持留学、鼓励回国、来去自由的方针和以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效的方针，尊重高层次人才成长与使用规律，采取各种方式，利用各种载体，吸引在外留学的高层次人才和紧缺人才回国服务、引进海外高层次人才和紧缺人才来华服务。进一步加强重要人才安全工作，建立有国际竞争力的人才安全制度，防止国家重要人才流失。

三、人事工作要为更好实施人才强国战略 作出新贡献

更好实施人才强国战略，既是长期艰巨的历史任务，又是现实紧迫的重大课题。今后五年，是全面建设小康社会的关键时期，也是更好实施人才强国战略的整体推进时期。政府人事工作要以人事制度改革为动力，以人才队伍建设为重点，以人事公共服务为平台，以人事宏观管理为重要手段，以人事法制建设为保障，努力把人才强国战略推向更好实施的新阶段。

（一）着力深化人事制度改革

改革开放是发展中国特色社会主义的强大动力。长期以来，政府人事部门以改革为动力，扎实推进人事制度建设。到目前为止，有中国特色的公务员管理制度基本确立，机关事业单位工资收入分配制度改革取得重大成果，事业单位人事制度改革和职称制度改革取得重大进展，人才流动与开发制度日益健全与完善，市场配置资源的基础性作用进一步增强，军转安置政策调整改革进展明显。

开创新时期人事工作的新局面，更好实施人才强国战略，必须毫不动摇地坚持改革方向，坚持用改革的办法解决前进中的问题。要按照总体规划、分步实施、综合配套的原则，全面推进人事制度改革，不断创新人事管理体制机制。要继续完善公务员制度，健全公务员法配套法规体系，建立公务员分类管理制度。要研究建立政府绩效评估制度，加强政府奖励表彰综合管理，提高政府管理水平。要全面推进事业单位人事制度改革，创新体制，转换机制，建立权责清晰、分类科学、机制灵活的人事管理制度。要不断深化机关事业单位工资收入分配制度改革，正确处理效率和公平的关系，加快建立秩序规范、激发活力、注重公平、监管有力的工资制度。要加快职称制度改革，构建以专业技术准入资格评价、水平评价和岗位评价为主要内容，以能力、业绩为导向，科学、分类、动态、符合实际的职称体系。要进一步推进军转干部安置制度改革，探索建立中国特色退役军官安置制度。

（二）着力加强人才队伍建设

人才队伍建设是人事工作的重中之重。在人才强国战略的统领下，各类人才工程蓬勃发展，我国的人才队伍建设成绩显著，人才总量不断扩大，人才结构不断优化，人才素质逐步提高。更好实施人才强国战略，要以此为基石，突出重点，分类指导、统筹兼顾，继续着力抓好各类人才队伍建设。加强公务员队伍建设，以能力和作风建设为核心，以基层公务员队伍为重点，大力弘扬公务员精神，大规模培训公务员，不断提高公务员管理社会、服务人民的素质和能力，努力打造一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍。加强专业技术人才队伍建设，完善已有的高层次人才选拔培养制度，创立新的载体和平台，拓展高层次人才选拔培养渠道，加大专业

技术人才继续教育力度，深入实施专业技术人才知识更新工程，努力造就世界一流科学家和科技领军人才，注重培养一线的创新人才，推动创新型国家建设。加强农村实用人才队伍建设，开展农村实用人才培养、标准认定、职称评定、人才项目推介等工作，大力开发农村人才资源，促进和服务社会主义新农村建设。要积极发挥人事部门的职能作用，推动企业经营管理人才、高技能人才、社会工作人才和文化人才队伍的建设与发展。

（三）着力构建人事公共服务体系

公共服务是政府的一项重要职能。近年来，各级政府人事部门围绕加强人事公共服务职能做了大量工作。全国各类人才服务机构数量显著增长，政府所属人才服务机构公共服务职能不断强化，服务手段与方式不断优化，人才市场体系日趋完善。按照加快行政管理体制改革、建设服务型政府的要求和建立统一规范的人力资源市场的要求，人事部门要加快职能转变，强化人事公共服务职能，逐步实现人事公共服务均等化，要推动相关体制改革，突破行业和地区分隔，加快形成统一开放竞争有序的人才市场体系，进一步提高市场配置人才资源的能力与效率。要制定人事公共服务总体规划，建立政府人事部门主导、所属事业单位发挥主体作用、其他社会组织积极参与的人事公共服务体系。要整合人事公共服务职能，打造人事公共服务品牌，开发人事公共服务产品，拓展公共服务领域，增强人事部门提供公共服务的能力。构筑人事公共服务平台，大力推行政务公开和电子政务，制定统一的服务标准，改进服务方式，提高服务水平。要建立人事公共服务保障机制，加大财力、物力和人力投入，特别要积极争取财政支持，将人事公共服务纳入公共财政。

（四）着力强化人事宏观管理

转变政府职能，要求人事部门必须加强宏观管理。改革开放以来，我国在人事宏观管理方面做了很多工作，在加强规划引导、分类指导、审批监管等方面成绩明显。更好实施人才强国战略，各级人事部门要继续加快职能转变，切实把工作重心转移到抓政策、抓规划、抓督查、抓协调、抓服务上来。要充分发挥人才工作总体规划和各项人事工作发展规划的宏观指导和综合协调作用，完善人事规划与年度计划的管理与实施机制，进一步健全人事宏观

调控体系。要加强人事统计和数据库建设，提高人事管理的针对性和有效性。要深化人事行政审批制度改革，减少审批项目，规范审批行为，加强后续管理。要加强工作指导和沟通，及时解决倾向性、苗头性问题，推动人事工作协调有序发展。

（五）着力加快人事法制进程

改革开放以来，我国的人事法制工作取得了很大成绩，与社会主义市场经济相适应的人事法规体系初具规模，执法水平明显提高。《中华人民共和国公务员法》的颁布实施是我国社会主义民主法制建设史上的一件大事，在我国干部人事制度发展史上具有里程碑意义，标志着公务员管理已进入法制化的新阶段。

按照加快建设社会主义法治国家的要求，我们要加快人事立法进程，提高立法层次，建立与社会主义法律体系相配套、与人事工作改革发展相适应的人事法律法规体系。要突出立法重点，尽快填补政府奖励表彰、事业单位人事管理、工资管理、职业资格管理、人力资源市场管理和人事争议仲裁等方面的法律法规空白。要加强人事执法监督，加大执法力度，维护人事管理秩序，提高人事工作的公信力和执行力。要深入开展人事法制宣传教育，树立人事法治理念，提高依法管理的能力和水平。

更好实施人才强国战略，内涵已经清晰，目标已经确立，措施已经制定，广大人事干部要认真学习好、贯彻好、落实好十七大精神，全面提高自身素质，奋力开拓，扎实工作，不辱使命，努力谱写人才强国新篇章！

（本文原载于《第一资源》总第2辑，党建读物出版社2008年版）

公务员绩效量化考评 存在问题与对策

罗双平*

对于政府组织，要落实党的十七大提出的科学发展观，就必须树立正确的政绩观。政绩与绩效密切相关，要树立正确的政绩观需要建立各级政府组织公务员的现代绩效量化考评制度。笔者就目前我国公务员绩效考评问题进行了调查研究。调查采用了个人访谈法，访谈对象为中央机关和地方政府部门公务员。本文对调研结果中公务员绩效考评存在的问题进行了归纳与分析，并对如何解决这些问题，即如何建立公务员现代绩效量化考评制度的有关理论、思路及方法进行了研究，提出了自己的初步见解。

一、公务员绩效考评存在的主要问题

从调查结果显示，我国公务员的绩效考评制度存在不少问题，这些问题将使公务员队伍难以全面落实科学发展观。主要有以下几个方面：

（一）绩效指标设定无依据

绩效指标是根据战略目标设定的。战略目标来源于一个组织的愿景和使命。而我国目前有相当部分的政府组织没有明确发展战略目标。无论是从理论上来讲，还是从实践证明，没有发展战略目标，就无法准确设定绩效考评指标。即使设定了绩效指标也是随意的，是没有依据的，且难以切合实际。因为，一个组织没有发展战略就没有发展方向没有发展重点，也就谈不上建

* 作者系中国人事科学研究院副院长，研究员。

立体现科学发展观的绩效考评体系。

（二）绩效考评指标单一化

在地方利益和官员追求“政绩”的共同驱使下，国内生产总值及国内生产总值增长率等经济指标成为衡量公务员绩效的刚性指标，存在目标单一化倾向。这种目标单一化从某种程度上使地方政府官员形成只对上级负责、不对下级负责和不对人民负责的从政理念，忽略了政府的公共服务能力建设，降低了政府的服务意识和服务质量，并助长了地方政府官员不计代价追求短期利益、局部利益和个人利益，加快了自然资源的枯竭，加剧了生态环境的破坏，影响了经济、社会与环境的可持续发展。

（三）绩效考评主体错位

目前，有的地方政府绩效考评采用的是内部自我考评方式。这种考评方式绝大多数是上级对下级的考评、下级对上级的考评、同事之间的考评，或者是单位内部自身的评议，即运动员同时兼裁判员，缺乏服务对象的参与、监督和评价，出现了考评主体的错位，考评结果缺乏可信度和说服力。

运动员不能同时兼裁判员。一个组织或一个公务员的绩效如何，不能只由本组织或本人自己来评价，也不能只由上级管理部门来评价。美国著名管理学家彼得·德鲁克说：“成绩存在于组织外部。企业的成绩是使顾客满意；医院的成绩是使患者满意；学校的成绩是使学生掌握一定知识并在将来用于实践。在组织内部，只有费用。”可见，一个组织的绩效或一个公务员的绩效是由其服务对象决定的，即由服务对象——客户来评价。

（四）绩效考评体系不完整

目前在我国政府组织考评中，只注重政府级的总体考评指标的研究和制定，而忽视了政府组织内的各部门考评指标的设定，这是不完整的。一个完整的考评体系，既包括组织级的总体考评指标，也包括机关内部各层级部门的绩效考评指标，还包括每个公务员的绩效考评指标。这些层级指标缺一不可，没有总体指标，各层级部门及公务员个体的工作就没有依据，没有各层级部门及每个职位的考评指标，总体绩效考评指标也难以完成。因为，政府组织的总体考评指标是各部门完成的，各部门的绩效考评指标是由每个公务