

我国基层政府公务员

常态量化绩效管理 与评价

朱凯杰◎著

黑龙江人民出版社

我国基层政府公务员

常态量化绩效管理

管
与
评
价

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国基层政府公务员常态量化绩效管理与评价/
朱凯杰著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2007.7
ISBN 978-7-207-07412-6

I. 我... II. 朱 III. 地方政府—公务员—人事管理—
研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 102277 号

责任编辑:陈 忌

装帧设计: **神龍設計** 安 璐 王 刚

我国基层政府公务员常态量化绩效管理与评价

Woguo Jiceng Zhengfu Gongwuyuan Changtai Lianghua Jixiao Guanli Yu Pingjia

朱凯杰 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼(150008)
网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 880×1230毫米 1/32
印 张 3.5
字 数 70 000
版 次 2007年7月第1版 2007年7月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-207-07412-6/D·960

定 价 18.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

序

目前,在基层政府工作中,特别是改善投资软环境中,有几个看似浅显又很深层的问题困扰着管理者或基层领导干部:一些公务员工作效率低、创新动力不足、服务意识和服务质量差,比较优秀的公务员的潜能没有发挥出来,进而影响政府整体工作效率和执行力,成为地方投资软环境的软肋;较普遍地存在着“方丈急、和尚不急”现象。因为目前的体制、机制下,一个单位的好坏与该单位公务员个体利益关系并不十分紧密,虽有第13个月的奖励工资,但基本上是“大锅饭”;基层党委、政府中下层干部的提拔使用,由于对其品德、业绩、能力等综合指数缺乏精确的量化评价和比较,往往引起一部分干部疑虑,认为不公正。为了解决上述问题,各级基层政府和部门也出台了许多的制度,但由于没有形成科学的管理评价体系,因而效果不明显。面对这些较为普遍存在、又难以解决的问题,曾在基层长期担任领导职务的本人,在借鉴国内外公务员绩效管理理论的基础上,对基层政府公务员绩效管理与评价模式的现状及存在的问题进行了细致的分析,针对存在的问题,提出了建立基层政府公务员常态量化绩效管理与

评价体系及有效途径,并通过七台河市山湖区政府公务员绩效管理与考评模式的实践,创造性地提出了星值管理与评价模式。

本书的理论创新成果,具有广泛的实践基础。本人在基层担任领导工作期间,实施了这一考评体系,不仅提高了所在基层政府的工作效率,树立了政府形象,培养了一批干部,而且得到了所在单位干部群众的充分认可,被认为是为公务员创造了一个公开、公平、公正的竞争环境,民主、和谐、充分展示自我的人文环境,团结、务实、向上的工作环境。那些踏实肯干、勇于创新、业绩突出的公务员得到了领导、同事、服务对象的充分认可和肯定,而靠钻营、讨好领导、不干事、干不了事的人没有了市场,公务员绩效管理与评价趋向于更客观、真实、精确,更富于引导性、激励性。在此本人愿将这一新的理论和评价体系奉献给党政机关、事业单位和管理者,以资借鉴,愿与专家学者共同商榷,以求完善,并在实践中检验、丰富,进一步拓展理论研究成果。

朱凯杰

二〇〇七年一月十七日

目 录

序	(1)
第 1 章 绪论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 本文研究的目的和意义	(2)
1.3 国内外研究现状	(4)
1.3.1 绩效、绩效管理与考评	(4)
1.3.2 政府与公务员	(6)
1.3.3 国内外公务员绩效管理与评价实践和 研究现状	(7)
1.4 本文研究的主要内容	(11)
第 2 章 我国基层政府公务员绩效管理与评价现状、 存在的问题及成因	(13)
2.1 我国基层政府公务员绩效管理与评价现状 概述	(13)
2.2 我国基层政府公务员绩效管理与评价存在 的问题	(14)
2.2.1 常态考核缺位,使年度考核流于形式	(14)

- 2.2.2 量化评价缺乏,使年度考核失真…………… (14)
- 2.2.3 约束型被动式的管理模式,成为创新和活力的桎梏…………… (14)
- 2.2.4 模糊式定性评价和非量化的评价模式,难以适应公务员新的价值取向…………… (16)
- 2.2.5 等利交换、等害交换原则效果不明晰或背离,压抑了创新热情…………… (16)
- 2.2.6 团队精神弱化,使政府机关的合力大大降低…………… (17)
- 2.2.7 传统的管理方式,对提高公务员的能力素质、文明程度缺乏驱动力…………… (17)
- 2.3 成因分析…………… (18)
 - 2.3.1 文化环境原因…………… (18)
 - 2.3.2 体制性原因…………… (20)
 - 2.3.3 历史原因…………… (22)
 - 2.3.4 直接原因…………… (23)
- 2.4 本章小结…………… (25)
- 第3章 创建基层政府公务员常态量化绩效管理评价体系的构想…………… (27)**
 - 3.1 常态量化绩效管理与评价的理论基础及政策依据…………… (27)
 - 3.1.1 常态量化绩效管理与评价的理论基础…………… (27)
 - 3.1.2 常态量化绩效管理与评价的政策依据…………… (30)

3.2	常态量化绩效管理与评价的内容、标准	(31)
3.2.1	评价内容要素设定与“星值评价法”	(31)
3.2.2	“星值评价法”的基本内涵	(32)
3.2.3	“星值评价法”的内容与标准	(32)
3.3	常态量化绩效管理与评价的方法	(39)
3.3.1	一般方法	(39)
3.3.2	量化方法	(40)
3.3.3	考评主体	(46)
3.3.4	考评程序	(47)
3.4	有效实施公务员常态量化绩效管理与评价的途径	(48)
3.4.1	建立良好的绩效管理的组织文化	(48)
3.4.2	对评价者进行绩效管理培训	(51)
3.4.3	实施绩效目标控制	(54)
3.5	本章小结	(56)
第4章	七台河市山湖区政府公务员常态量化绩效管理与评价模式	(57)
4.1	七台河市山湖区政府内设机构、人员及职能设置	(57)
4.1.1	机构和人员	(57)
4.1.2	各部门的职能设置	(57)
4.2	星值评价法的应用	(59)
4.2.1	基本原则	(60)
4.2.2	考评方法	(60)

4.2.3 星值评价法的满意度(隶属度)测评	(66)
4.2.4 考评结果的应用	(67)
4.3 “星值评价法”的意义	(68)
4.4 本章小结	(72)
结论	(73)
附录1 相关理论	(75)
附录2 国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩 暂行规定	(85)
附录3 《公务员法》相关内容	(92)
参考文献	(101)

第1章 绪论

1.1 问题的提出

“常态量化绩效管理”这个在企业 and 事业单位早已解决或已成为成功经验的管理学问题,在政府公务员管理,尤其是基层政府公务员管理中,至今却仍然是尚未解决好的课题。

政府机构改革初步完成了各级政府内部公务员资源的阶段性整合与配置,但管理模式和管理机制的相对滞后、呆板、僵化,已经明显制约了公务员资源的开发与利用。而科学的管理恰恰是实现人力资本增值的动力。公务员是人力资源中的重要资源,其开发与管理是否科学,直接关系到各级政府能否实现创新与充满活力,直接影响着国家这部“大机器”的运转质量和效率。尤其加入 WTO 以后,政府所面临的挑战更加严峻,特别是基层政府公务员,既是政策制定的参与者,更是政策的执行者,他们对地方经济和社会事业的发展起着至关重要的作用,因而,创新基层政府机关管理模式,发挥基层政府公务员最大潜

能、转变政府职能、提高基层政府的绩效已成为当务之急。

基层政府工作的实践感到,一些基层政府由于对公务员管理的不科学,导致政府效率不高,公务员创新动力不足、服务意识较差、团队精神不强、执行力低下。与此同时,相当一部分优秀公务员的潜能不能得到充分挖掘,尤为突出的是对干部的提拔使用,由于对公务员的绩效管理缺乏常态和量化的评价作依据,仅靠提拔前组织人事部门的一次考核,很难保证选准每一个干部,往往容易引起一部分干部的疑虑,认为不公正,等等。为此,本文针对以上问题,以及工作中所得到的第一手资料,对此作一个系统的分析和论证,意图找到一个良好的解决办法。

1.2 本文研究的目的和意义

从实践来看,我国各级政府在管理经济和社会事业中取得了有目共睹的成绩。但是,随着经济全球化的大趋势,市场经济的新变化,政府内部公务员的管理却没有同步,尤其是作为对地方经济和社会事业发展起着直接作用的基层政府的内部管理模式却相对滞后,虽然出台了許多新的规章制度,可沿用的基本是传统的管理模式。传统的管理模式中,公共组织产出的非市场化特征,导致公共部门存在着标准化程度低的问题,政府部门作为公共组织最大的难题就是行政行为和公务员绩效综合指数难以量化的问题。当前,公务员的理念、行为方式、价值取向均已发生了很大的变化,而管理方式却基本未变。为了解决上述

问题,我国目前有许多专家提出了许多改革的思路,但大都在宏观方面进行论述,而对具体微观操作阐述较少,特别是在常态下,基层政府公务员的绩效管理论述得更少,本文研究的内容就是要使基层政府公务员常态量化管理有更强的、更具体的操作性,更具有实际意义。

总的来说,各级政府在经济管理中虽然取得了明显的绩效,但还没有达到应有的效果。其原因除了受政治体制制约以外,也和政府微观的管理活动及公务员绩效管理与评价模式存在的误区有关。因此说,在市场经济条件下,研究评价基层政府机关公务员常态量化绩效管理与评价模式具有重要的意义。这些意义主要体现在以下几个方面:

(1)通过研究基层政府公务员常态量化绩效管理与评价的方法,可以判断政府机关日常管理是否成功。一方面可以大幅度提高政府工作效率、质量,进一步开发公务员人力资源,使其实现最大值,增强地方软实力,提高人力资源竞争力,促进地方经济和社会事业加快发展;另一方面,为我国下一步深化机构改革提供理论和技术支持。

(2)通过研究基层政府机关公务员常态量化绩效管理与评价的方法,可以促进政府降低管理成本,提高管理效益,更好地解决政府自我运行的成本效益问题。

(3)通过研究基层政府机关公务员绩效管理与评价的方法,为国家选拔公务员、提拔领导干部提供一套现代的、科学的、系统的方法,并为测评其综合能力提供理论和技术上的支持与服务。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 绩效、绩效管理与考评

绩效,从管理学的角度看,绩效是组织期望的结果,是组织为实现其目标而改变的不同层面上的有效输出,它包括个人绩效和组织绩效两个方面。组织绩效是建立在个人绩效实现的基础上,但个人绩效的实现并不一定能保证组织是有绩效的。如果组织的绩效按一定的逻辑关系被层层分解到每一个工作岗位以及每个人的时候,只要每一个人都达到了组织的要求,组织的绩效就实现了。从经济学的角度看,绩效与薪酬是公务员和组织之间的对等承诺关系,绩效是公务员对组织的承诺,而薪酬是组织对公务员所作出的承诺。当公务员完成了他对组织的承诺的时候,组织就实现其对公务员的承诺。这种对等承诺关系的本质,体现了等价交换的原则,而等价交换的原则是市场经济的基本运行规则。

绩效管理理论,是指 20 世纪 80 年代后期,在吸收功绩评议、目标管理、绩效评估等管理理论的精髓基础上发展起来的一种先进管理机制。罗伯特·巴克沃将绩效管理定义为:它是一个持续的交流过程,该过程是由员工和他们的直接主管之间达成的协议保证完成,并在协议中对未来工作达成明确的目标和理解。绩效管理理论指出绩效管理系统是由绩效计划、绩效计划的实施与管理、绩效

评估、绩效诊断和反馈、绩效评估结果的应用和绩效信息的收集与处理组成的六个相互联系、相互依存的循环系统。如图1-1。

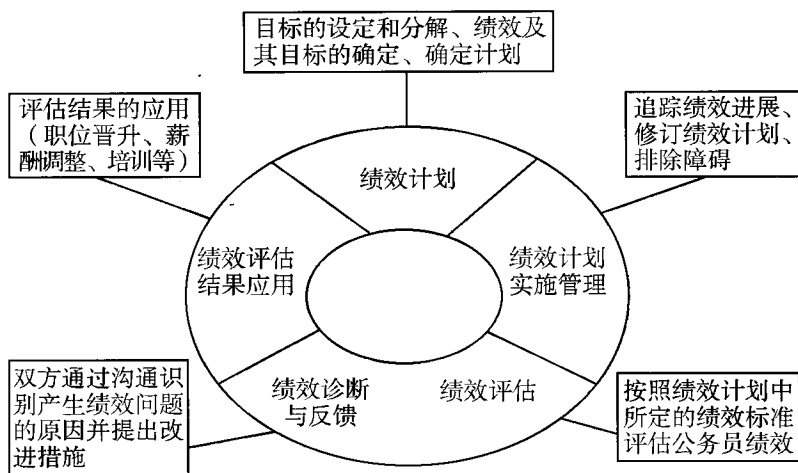


图1-1 绩效管理系统模型

对于绩效考评,有着不同的定义,归纳起来有以下几个含义:

(1)绩效考评是从组织目标出发对公务员工作进行的考评,并使考评结果与其他人力资源管理职能相结合,推动组织目标的实现;

(2)绩效考评是人力资源管理系统的组成部分,它是运用一套系统和一贯的制度性规范、程序和方法进行的考核;

(3)绩效考评是对组织成员在日常工作中所表现的能力、态度和业绩,进行以事实为依据的评价。

绩效管理要通过绩效考评来实现,需要有“目标确

定——建立考评标准——执行计划——阶段检查——反馈——结果——更高的目标确定”这样一个反复的、螺旋上升的过程,从而使被管理者不断提高自己,也使得组织绩效得到提高。而这种管理,是需要在日常的组织运行中进行的必要的一项工作,而不是仅仅走走过场,这就需要进行一个常态量化的绩效管理与评价。

1.3.2 政府与公务员

在政治学中,“政府”通常有狭义和广义的用法。就广义而言,政府是指行使国家权力的全部机构,包括立法、行政、司法机关以及国家元首等;就狭义而言,政府仅指国家政权机构中的行政机关,在我国指国务院和地方各级人民政府。目前,我国通常所用的“政府”概念,是狭义的概念,即国家行政机关。基层政府,任务是在上级人民政府的领导下,组织和管理所辖行政区域的各种行政事务。地方人民政府是由地方各级国家权力机关产生的,是地方各级国家权力机关的执行机关。地方各级人民政府依法独立享有行政职权,并对权力行使的后果承担法律责任。地方各级人民政府分为省(自治区、直辖市)、市(自治州、直辖市的区)、县(自治县、市辖区及不设区的市)、乡(民族乡、镇)四级。本文主要讨论的是市级和市级以下地方政府(简称“基层政府”)公务员绩效管理。这几级政府相对来说职能比较完善,同时与群众接触更直接、管理职能更具体、服务功能更突显,对一方经济的发展和百姓福祉起着十分重要的作用。

公务员,《国家公务员暂行条例》规定是指依照法律规定管理国家事务和履行社会公共事务管理职能、使用国家行政编制、由国家财政负担工资福利的机关中除工勤人员以外的工作人员。十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》,新的《公务员法》修改为:“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。”这就明确了公务员身份必须具备的三个要件:依法履行公职,国家行政编制和“吃财政饭”。

公务员的职务分为领导职务和非领导职务:领导职务是指科级正、副职,处级正、副职,司级正、副职,省部级正副职,国务院正、副总理(国务委员)。

非领导职务是指办事员、科员、副主任科员、主任科员、助理调研员、调研员、助理巡视员、巡视员。

1.3.3 国内外公务员绩效管理与评价 实践和研究现状

1.3.3.1 国外实践状况

进入 20 世纪 60 年代以来,西方一些国家开始把企业组织和盈利性组织的绩效考评方法运用到政府组织和公共组织中来,并逐渐把这种人事考核的方法扩展成一种促进政治改革和行政发展的工具。用全新的“绩效途径”取代传统的“效率途径”,成为当代西文各国实施“管理主义”行政改革方案的重要组成部分。绩效管理和绩效评价

方法作为一种新型的效率改进和评价技术,应用越来越广泛,已成为当今政府部门和其他公共部门“管理工具箱”中的一件有力武器。把绩效管理与评价引入政府管理公务人员中来,始于20世纪60年代的美国,系统化、规范化则是在英国的撒切尔政府时期。1985年以前英国的绩效管理与评估主要是侧重于经济效率指标,追求的是政府开支的节省,1985年以后英国的绩效管理与评估走上了普遍化、规范化、系统化和经常化的道路;在重视对经济和效率指标评估的基础上,更强调对效益结果的评估,更重视评估的外在化,即由顾客(公民)的满意度作为评估政府公务员工作好坏的依据。从各国的实践过程来看,绩效考评大约经历了两个阶段:(1)把绩效管理与评价看作是一个控制机制,即控制公务员的行为。这主要是针对个人的,期望他们做什么,并根据结果进行奖惩。(2)把绩效考评看作是一个学习过程,认为一个组织是一个学习的组织,而绩效考评是一个组织的中心系统,绩效考评不在于挑缺点,而在于帮助公务员进行学习,学习新的东西,包括组织调整、匹配,以适应环境的方式等,也就是把组织要素都调整成一个共同的目标,行动非常一致,都朝着一个方向共同努力。

1.3.3.2 国内实践状况

中国早期的绩效考评起源于官位的考评,人才选拔制度是其重要的内容之一。

现代我国绩效管理、考评理论与实践的精华,主要体