

# 学术论丛

胡晓东/著

## 美国（联邦）政府公务员 绩效管理体系研究

Research on Performance Management  
System of Civil Servant in the  
United States (federal) Government



中国劳动关系学院学术论丛

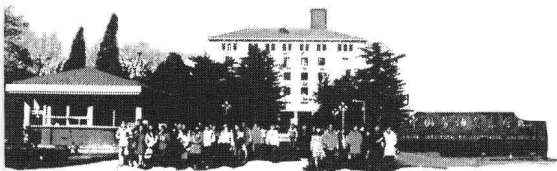


光明日报出版社

# 美国（联邦）政府公务员 绩效管理体系研究

Research on Performance Management  
System of Civil Servant in the  
United States (federal) Government

胡晓东/著



中国劳动关系学院学术论丛



光明日报出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国(联邦)政府公务员绩效管理体系研究 / 胡晓东著. --北京: 光明日报出版社, 2012.8

(中国劳动关系学院学术论丛)

ISBN 978-7-5112-3027-0

I. ①美… II. ①胡… III. 公务员制度-工资制度-研究-美国 IV. ①D771.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 186408 号

## 美国(联邦)政府公务员绩效管理体系研究

---

著 者: 胡晓东

---

出 版 人: 朱 庆

终 审 人: 孙献涛

责任编辑: 曹美娜 钟祥瑜

责任校对: 周柯光 王秀兴

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

---

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248(咨询), 67078870(发行), 67078235(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: [gmcbs@gmw.cn](mailto:gmcbs@gmw.cn) [caomeina@gmw.cn](mailto:caomeina@gmw.cn)

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

---

印 刷: 北京楠萍印刷有限责任公司

装 订: 北京楠萍印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本: 700 × 1000 1/16

字 数: 202 千字

印 张: 11.25

版 次: 2012 年 8 月第 1 版

印 次: 2012 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-3027-0

---

定 价: 32.00 元

版权所有 翻印必究

## 序 一

政府公务员绩效管理属于公共部门人力资源管理的范畴，对政府公务员绩效管理的研究既具有实践意义，也具有理论意义。我国公共部门人力资源管理作为一门博士专业从2006年开始正式招生，本书的作者作为我国首届公共部门人力资源管理专业博士，先后在美国波特兰州立大学和中国人民大学共同培养下完成了其博士论文，其论文是作者对美国联邦政府公务员绩效管理进行深入了解和研究的基础上完成，对我国政府公务员绩效管理具有深刻的借鉴意义。

洞察美国自独立以后，联邦政府对公务员的绩效管理主要集中在以下几个方面：制度管理、道德管理、职位管理、绩效管理、薪酬管理和福利管理等。通过对公务员系统化的管理，使得公务员的工作更加有效率，公众对联邦政府的工作绩效满意度提高。值得注意的是，这些美国联邦政府对公务员管理的每一种管理制度和管理技术和方法是相辅相成的，单独推进某一个方面的改革是不足以显示出公务员工作的高绩效的；另外，这些制度、技术和方法都是在长期的实践中不断地探索才逐步完善起来的，并非一蹴而就的，它经历了将近120多年的不断自我改革和发展的过程。

《美国（联邦）政府公务员绩效管理体系研究》一书，主要的研究范围是联邦政府的普通公务员，即常任文官。众所周知，美国的公务员从隶属的行政机构来划分，可分为联邦公务员和地方公务员；从公务员的身份和性质来划分，分为政治性官员和常任文官，政治性文官制度是从卡特总统时期开始创设的，它把政治性文官与常任文官分离开来，要求政治性文官必须保证其意识形态与执政党意识形态的高度一致，而常任文官，也就是本书所指的公务员，主要是政治上保持中立的，在联邦政府公务员中占据绝大多数的技术性官僚。

在理论上，本书可以使我们对美国联邦政府的公务员绩效管理作出系统的、规律性的认识，基于这种认识，从管理实践的角度出发，还可以建构起一套公务员有效性管理知识体系。第一，可以了解美国联邦政府对公务员绩



效管理的历史和发展。本书所谈的联邦政府对公务员的管理所覆盖的范围，从美国建国开始，到1883年建立公务员制度，再到现在的小布什政府为止。联邦政府对公务员的管理分别经历以“道德”为基础；以“政党恩赐”为基础；以“功绩制”为基础；和以“绩效管理”为基础四个重要时期，在各个时期联邦政府对公务员管理的侧重点不同，但是，总的趋势是公务员管理趋于理性化，趋于效率性和趋于科学性。第二，对美国联邦政府的公务员管理形成规律性的认识。本书对美国联邦政府公务员管理的发展作出了阶段性的总结，例如，公务员管理的发展经历了道德管理时期；政党分赃时期；功绩制确立时期和绩效管理时期；并且，总结出政府对公务员管理的前提条件，即法律途径、机构途径和权力途径；另外，总结出科学管理方法和技术，即绩效计划手册、激励方法和技术、绩效管理的技术方法等。第三，建构政府对公务员绩效管理的知识框架和模型。一个政府要想实现真正的高效率必须依靠公务员工作的效率性，而公务员工作的高效率，必须依靠有效的公务员管理来实现。健全的公务员管理法律制度、有效的公务员机构设置、合理的权力配置使得公务员管理有了根本的保证，在此前提保证之下，对公务员进行人力资源管理，即从绩效计划手册出发、借助激励制度、完成绩效管理，使得公务员在行政决策、行政执行和行政监督方面都表现出高效性。

中国人民大学公共管理学院  
2012年4月

## 序 二

对公务员的绩效考核起源于西方国家文官制度，最早的考核起源于英国。美国于1887年也正式建立了考核制度，强调政府公务员的任用、加薪和晋级，均以工作考核为依据，论功行赏，称为功绩制。从本质上来看，美国政府公务员绩效管理制度改革，注重表现、看重才能，根据这种考核制度，政府公务员实行按年度逐人逐项进行考核的方法，根据考核结果的优劣，实施奖励与升降。考核制度的实行，充分地调动了美国政府公务员的积极性，从而大大提高了政府行政管理的科学性，增强了政府的廉洁与效能。美国政府公务员考核制度的成功实行为其他国家提供了经验和榜样。此后，其他国家纷纷借鉴与效仿，形成各种各样的文官考核制度，这种制度有一个共同的特征，即把工作实绩作为考核的最重要的内容，同时对德、能、勤、绩进行全面考察，并根据工作实绩的优劣决定公务员的奖惩和晋升。

一般来讲，政府绩效管理可以分为对政府组织层面的绩效管理和政府公务员的绩效管理，组织层面的绩效管理会推动组织成员的绩效管理，但是，从近年来美国联邦政府绩效管理的实践来看，美国联邦政府公务员绩效管理的全面实施是与政府组织层面的绩效管理相结合发展起来的。在美国，有两件事情推动了政府使用绩效管理。在联邦政府层面上，《政府绩效与结果法案》（1993年）要求所有联邦政府部门和机构每年向总统和国会报告所有项目、服务和主要活动的绩效，包括效率（产出）、质量和效力（成果）的数据。在州和地方政府层面上，政府会计标准委员会（“鼓励”但没有立法）要求政府每年报告所有项目、服务和主要活动以及单位成本的服务过程与完成情况，包括效率（产出）、质量和效力（成果）的数据。在这种要求下，美国联邦政府需要把压力向下传递，传递的工具和手段就是对岗位上的公务员进行绩效管理，以实现最终实现政府组织的战略目标。在这种背景下，美国联邦政府对公务员的绩效管理逐步科学化、流程化和规范化，形成了具有指导意义的公务员绩效管理指导书：即关注组织战略目标；确定工作单元业绩；确定公务员个人业绩以支持“工作单元”目标；确定绩效指标类型和权重；



确定“工作单元”和个人绩效衡量方法；确定“工作单元”和公务员个人的绩效评价标准；怎样监测绩效；检查绩效计划。这些步骤是评价公务员工作绩效的技术和方法，它与政府组织的组织目标高度的一致；它与公务员的职位说明书有联系，但绝对不是它的翻版。传统上，当我们提到对公务员进行绩效评价时，都会拿出职位说明书进行对照，以寻求职位要求所对应的公务员绩效评价目标和指标。由于我们在职位说明书在编写的过程中，常常运用动词来描述职位的职责要求，而并没有重视其职位的功绩体现，因此，以动词表现出来的行为在公务员绩效评价中不具有操作意义。

美国联邦政府自 1883 年建立以“功绩制”为主的文官制度以来，深入开展对公务员的绩效管理，逐步从绩效考核走向绩效流程化管理，而且在各个流程环节上表现出管理的精细化和科学化，为政府对公务员的绩效管理提供方法指导。美国联邦政府在公务员绩效管理方面追求管理效率、优化配置资源、激励公务员工作，这套行之有效的管理方法和技术，确实值得我们借鉴。

刘永青

国家行政学院考评中心副主任  
2012 年 5 月



# CONTENTS 目 录

## 第1章 导论 / 1

- 1.1 问题提出及研究意义 / 2
  - 1.1.1 问题提出 / 2
  - 1.1.2 研究意义 / 4
- 1.2 文献综述与研究背景 / 7
  - 1.2.1 文献综述 / 7
  - 1.2.2 研究背景 / 12
- 1.3 研究方法与研究创新 / 21
  - 1.3.1 研究方法 / 21
  - 1.3.2 创新与不足 / 22

## 第2章 美国（联邦）政府公务员绩效管理的历史沿革：

### 从一般管理走向绩效管理 / 24

- 2.1 以“道德”为基础的公务员管理时期 / 24
  - 2.1.1 公务员管理的背景 / 24
  - 2.1.2 公务员管理的方法 / 25
  - 2.1.3 公务员管理的评析 / 25
- 2.2 以“政党恩赐”为基础的公务员管理时期 / 26
  - 2.2.1 公务员管理的背景 / 26
  - 2.2.2 公务员管理的方法 / 27
  - 2.2.3 公务员管理的评析 / 27
- 2.3 以“功绩制”为基础的公务员管理时期 / 29





|       |                              |   |    |
|-------|------------------------------|---|----|
| 2.3.1 | 公务员管理的背景                     | / | 29 |
| 2.3.2 | 公务员管理的方法                     | / | 30 |
| 2.3.3 | 公务员管理的评析                     | / | 31 |
| 2.4   | 以“绩效”为基础的公务员绩效管理时期           | / | 32 |
| 2.4.1 | 公务员绩效管理的背景                   | / | 32 |
| 2.4.2 | 公务员绩效管理的方法                   | / | 39 |
| 2.4.3 | 公务员绩效管理的评析                   | / | 40 |
| <br>  |                              |   |    |
| 第3章   | 美国（联邦）政府公务员绩效管理的理念系统         | / | 42 |
| 3.1   | 以“异质性有限理性经济人”为基础的人性假设        | / | 42 |
| 3.1.1 | “异质性有限理性经济人”理论               | / | 42 |
| 3.1.2 | “异质性有限理性经济人”假设在美国公务员绩效管理中的体现 | / | 45 |
| 3.2   | 以“公共价值”为基础的管理价值              | / | 47 |
| 3.2.1 | 公共价值的含义                      | / | 47 |
| 3.2.2 | 公共价值在政府公务员绩效管理中的体现           | / | 49 |
| 3.3   | 以“绩效”作为公务员绩效管理的出发点和归宿        | / | 53 |
| 3.3.1 | 公务员绩效的历史发展                   | / | 54 |
| 3.3.2 | 公务员绩效的文化背景                   | / | 56 |
| 3.3.3 | 公务员绩效的价值所在                   | / | 57 |
| <br>  |                              |   |    |
| 第4章   | 美国（联邦）政府公务员绩效管理的支持系统         | / | 60 |
| 4.1   | 美国政府公务员绩效管理的权力配置系统           | / | 61 |
| 4.1.1 | “大三权”分立是公务员绩效管理的前提条件         | / | 62 |
| 4.1.2 | “小三权”分离是公务员绩效管理的重要条件         | / | 64 |
| 4.1.3 | “中三权”统一是公务员绩效管理的根本保证         | / | 65 |
| 4.2   | 美国政府公务员绩效管理的组织机构设置系统         | / | 67 |
| 4.2.1 | 人事管理部门的分类                    | / | 67 |
| 4.2.2 | 人事管理部门的绩效管理职责是公务员绩效管理的推进剂    | / | 69 |
| 4.2.3 | 人事独立机构是公务员绩效管理的润滑剂           | / | 71 |
| 4.3   | 美国政府公务员绩效管理的法律支持系统           | / | 72 |
| 4.3.1 | 1883年《彭德尔顿法案》标志着公务员管理开始转向    |   |    |



|                                                  |  |
|--------------------------------------------------|--|
| 绩效管理 / 72                                        |  |
| 4.3.2 1978 年《公务员改革法案》标志着公务员绩效管理进入绩效评价阶段 / 74     |  |
| 4.3.3 1993 年绩效管理“1+1”法案标志着公众满意度开始作为绩效管理的关注点 / 74 |  |
| 4.4 美国政府公务员绩效管理的监督保障系统 / 76                      |  |
| 4.4.1 政府公务员绩效管理的监督管理体系 / 76                      |  |
| 4.4.2 政府公务员绩效管理监督管理体系的特点 / 77                    |  |
| 4.4.3 政府公务员绩效管理监督管理制度体现 / 79                     |  |
| <b>第 5 章 美国（联邦）政府公务员绩效管理的实践系统 / 83</b>           |  |
| 5.1 公务员绩效管理制度 / 83                               |  |
| 5.1.1 绩效计划是公务员绩效管理的前提 / 84                       |  |
| 5.1.2 绩效辅导是公务员绩效管理的基础 / 90                       |  |
| 5.1.3 绩效评价是公务员绩效管理的关键 / 95                       |  |
| 5.1.4 绩效反馈是公务员绩效管理的链接点 / 102                     |  |
| 5.1.5 绩效结果运用是公务员绩效管理的价值体现 / 106                  |  |
| 5.2 美国联邦政府公务员绩效管理的实践操作 / 110                     |  |
| 5.2.1 美国政府公务员绩效管理的表现 / 110                       |  |
| 5.2.2 美国政府公务员绩效管理的改革 / 114                       |  |
| <b>第 6 章 美国政府公务员绩效管理对我国政府公务员绩效管理的启示 / 121</b>    |  |
| 6.1 关注组织战略目标 / 123                               |  |
| 6.2 确定工作单元业绩 / 125                               |  |
| 6.3 确定公务员个人业绩以支持“工作单元”目标 / 131                   |  |
| 6.4 确定绩效指标类型和权重 / 133                            |  |
| 6.5 确定“工作单元”和个人绩效衡量方法 / 135                      |  |
| 6.6 确定“工作单元”和公务员个人的绩效评价标准 / 138                  |  |
| 6.7 怎样监测绩效 / 143                                 |  |
| 6.8 检查绩效计划 / 147                                 |  |
| <b>结束语 / 150</b>                                 |  |
| <b>致谢 / 166</b>                                  |  |

# 第 1 章

## 导 论

从美国建国开始，到 1883 年建立公务员制度，再到小布什政府，美国联邦政府对公务员的管理分别经历以“道德”为基础的公务员管理时期；以“政党恩赐”为基础的公务员管理时期；以“功绩制”为基础的公务员管理时期和以“绩效管理”为基础的公务员绩效管理时期，在各个时期联邦政府对公务员管理的侧重点有所不同，但是，从总的趋势来看，美国政府对公务员的管理从一般性管理逐步走向成熟的绩效管理，更加理性化，科学化和人性化。美国联邦政府对公务员管理发展到绩效管理，在哪些方面采取了什么样的关键性管理措施使得其绩效管理更加有效率，并且使其成为众多国家政府对公务员进行绩效管理而效仿的典范？作者从美国联邦政府公务员一般性管理入手，着重对公务员的绩效管理进行了深入剖析，挖掘出了公务员绩效管理核心理念，并在此基础上，深刻分析了现代美国政府公务员绩效管理的属于实际操作的原则、方法、程序、过程等，另外，还着重分析了公务员绩效管理的法律保障、组织保障和权力保障等。最后，作者认为，美国联邦政府公务员绩效管理有效性的实现归结为一个完整的绩效管理体系，即一个主导理念，三个实质保障和一套严密、科学的管理方法，美国联邦政府公务员绩效管理体系可以用模型来表示，参见图 1。

本文所研究的是美国联邦政府对公务员绩效管理体系的问题，着重论述了在现代绩效管理视角下，美国政府对公务员绩效管理的体系。所谓体系是指若干有关事物或某些意识互相联系而构成的一个整体。（现代汉语词典第 5 版，1342 页）从美国政府公务员绩效管理来看，科学、有效的绩效管理体系包括了主导理念、实质保障和管理方法，它们共同完成了绩效管理过程，提高了政府公务员的绩效水平，因此，作者把美国政府公务员绩效管理看作体系去研究、思考和阐述。（本文所提到的美国政府公务员、美国公务员，一律都是指“美国联邦政府公务员”）

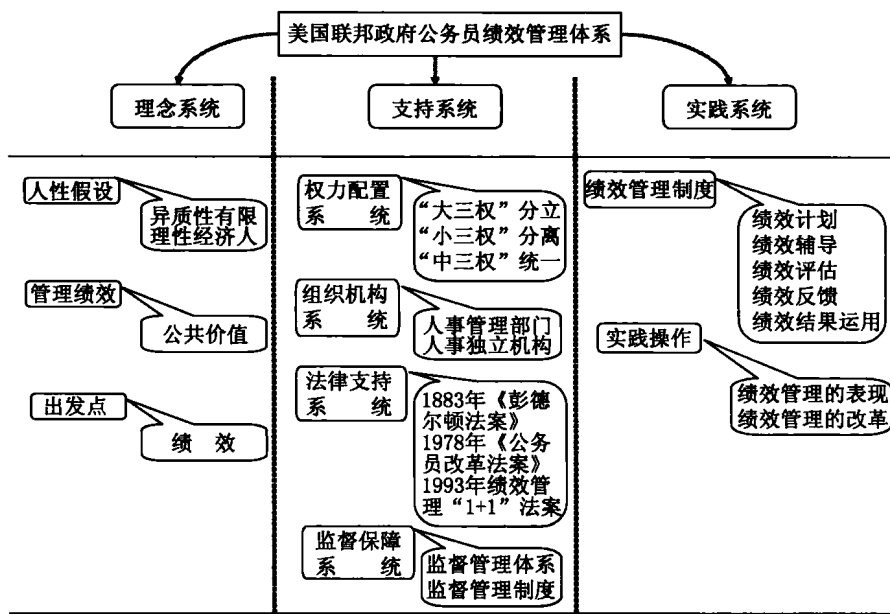


图1 美国联邦政府公务员绩效管理体系模型

## 1.1 问题提出及研究意义

### 1.1.1 问题提出

美国政府对公务员的管理自有文官制度以来已经经历了近 120 多年的历史，在这期间，美国政府对公务员的管理日趋完善，逐渐成熟，形成了以绩效管理为主体的公务员管理体系。本文从美国联邦政府对公务员的一般管理入手，力求探索美国联邦政府对公务员进行绩效管理的内在机制和管理方法，以总结规律、技术和方法，对我国政府公务员的绩效管理起到借鉴作用。

1. 美国联邦政府公务员绩效管理形成了成熟的管理方法和内在机制。美国自 1883 年建立以“功绩制”为主的文官制度以来<sup>①</sup>，机构保持相对稳定，公务员队伍虽也有增有减，但是，总体相对稳定。究其原因，美国政府对公务员的绩效管理从法律、组织、权力和实践等方面作出了全方位的规范，最终，对公务员绩效管理更加科学化和合理化。美国联邦政府对公务员绩效管

<sup>①</sup> 张小玲，《国外政府绩效评估方法比较研究》，《软科学》2004 年 5 月。

理拥有一套科学的方法和技术,如果把提高政府效率作为组织机构变革和人员整合的依据的话,那么,美国联邦政府就是运用系统性的解决方案,在固有的机构和人员状态下,表现出了政府公共行政的效率性,而且联邦政府对公务员绩效管理也表现出相当的有效性。

2. 亲身的学习经历和实践经历诱发了对美国联邦政府公务员绩效管理体系的研究。在作者多年的政府公共管理和人力资源管理的学习过程中,看到许多学者从不同的角度来研究美国政府的公共管理、美国政府的绩效管理、美国政府的公务员制度等,在导师朱立言教授的团队中,我身边的同门师兄和师姐们也在绩效管理方面研究形成了丰富的成果,诸如,刘旭涛师兄在政府绩效评价方面所做出的卓越努力和辉煌成果,张强师兄的博士论文《美国联邦政府的绩效管理研究》<sup>①</sup>,龙宁丽师姐的博士论文《美国联邦政府的高级文官制度研究》<sup>②</sup>等,从对美国政府研究的一个整体角度来看,美国联邦政府公务员的绩效管理研究则是一个重要的方面,受此启发想试探究美国政府公务员的绩效管理问题。同时,令人欣喜的是,在2008年作者曾受学校派遣到美国波特兰州立大学学习,在国外求学期间,直接接触到了美国政府对公务员进行绩效管理的文献资料,另外,随同导师一起参加了美国政府公务员绩效管理的调研活动,于是,对美国政府公务员绩效管理有了更加直观和深入的认识,同时,在掌握大量的美国联邦政府公务员绩效管理“第一手”资料的基础上,加深了对美国联邦政府公务员绩效管理进行深入研究的动机。

3. 为我国政府公务员绩效管理提供理论和实践的参考。2008年3月我国政府机构改革报告中指出:我国政府要进行“大部制”改革<sup>③</sup>,与其说它是一种组织制度的变革,不如说是一种公务员制度的改革,是在施行“三定”方案中,在对“行政三权”作出重新配置后,对公务员进行绩效管理的前提保证,从而提高公务员工作效率,提高政府效率。美国联邦政府也实行“大部制”的政府机构,到底组织机构、权力配置和公务员管理存在什么样的关系呢,它们又是怎么协调的呢?同时,我国已经经历了5次政府机构改革,机构改革的结果是机构分分合合,合合分分,人员“精简—膨胀—再精简—

① 张强,2006年博士论文《美国联邦政府的绩效管理研究》,中国人民大学图书馆。

② 龙宁丽,2008年博士论文《美国联邦政府的高级文官制度研究》,中国人民大学图书馆。

③ 《政府机构改革报告》(2008年3月) [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/20/content\\_6913593.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/20/content_6913593.htm)。



再膨胀”<sup>①</sup>，这又是什么原因呢？为解决这些问题，作者在研究美国联邦政府公务员绩效管理的同时，重点研究了在美国“大部制”这样的组织结构基础上的公务员绩效管理。

### 1.1.2 研究意义

《美国（联邦）政府公务员绩效管理体系研究》的意义在于，它不仅为我国对公务员绩效管理研究中所缺乏的美国政府公务员绩效管理提供“第一手”的数据、信息和资料，而且为我国公务员绩效管理改革作出实践性的指导意义。

#### 1. 理论意义

在理论上，本文可以使我们对美国联邦政府的公务员绩效管理作出系统的、规律性的认识，基于这种认识，从管理实践的角度出发，还可以建构起一套公务员绩效管理知识体系。

##### （1）了解美国联邦政府对公务员绩效管理的历史和发展

本文所谈的联邦政府对公务员的绩效管理所覆盖的范围，从美国建国开始，到1883年建立公务员制度，再到小布什政府为止。联邦政府对公务员的管理分别经历以“道德”为基础；以“政党恩赐”为基础；以“功绩制”为基础<sup>②</sup>和以“绩效管理”为基础四个重要时期，在各个时期联邦政府对公务员管理的侧重点不同，但是，总的趋势是公务员管理趋于理性化，趋于效率性和趋于科学性。本文将着重探讨美国联邦政府对公务员进行绩效管理的现实状况、理论基础、组织保障、法律保障和实践过程等。

##### （2）对美国联邦政府的公务员绩效管理形成规律性的认识

本文对美国联邦政府公务员绩效管理的发展作出了阶段性的总结，例如，公务员管理的发展经历了道德管理时期；政党分赃时期；功绩制确立时期和绩效管理时期；并且，总结出政府对公务员绩效管理的前提条件，即法律途径、机构途径和权力途径；另外，总结出科学的管理方法和技术，即绩效管理手册、激励方法和技术、绩效管理的技术方法等。

##### （3）建构政府对公务员绩效管理的知识框架和模型

---

<sup>①</sup> 赵辉，《多层次、多指标绩效评估体系指标权重的研究》，《内蒙古大学学报》2006年第2期。

<sup>②</sup> 祁光华，《我国公共部门绩效管理问题分析》，《中国行政管理》2005年第3期。

一个政府要想实现真正的有效率必须依靠公务员的工作效率性，而公务员工作地有效率，必须依靠有效的公务员管理来实现。健全的公务员绩效管理法律制度、有效的公务员机构设置、合理的权力配置使得公务员管理有了根本的保证，在此前提保证之下，对公务员进行人力资源管理，即从绩效管理手册出发、借助激励制度、完成绩效管理，使得公务员在行政决策、行政执行和行政监督方面都表现出高效性。其管理模型如图 2：

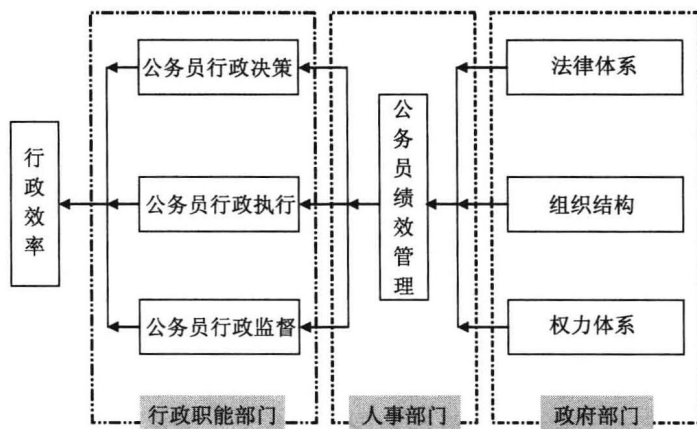


图 2 公务员绩效管理的管理模型

公务员的绩效管理通过完备的法律体系，合理的行政体系和科学的权力体系来支撑；公务员绩效管理的有效性手段包括绩效管理、薪酬管理、培训管理和福利管理，通过这些手段达到对公务员的有效激励；公务员绩效管理有效性表现于公务员行政决策的有效、公务员执行政策的有效和对公务员行政监督的有效，最终体现在政府行政具有效率性。

(4) 为我国公共组织人力资源管理界提供国外理论性的参考资料。在我国，已经有一些国外公务员绩效管理的资料，笔者利用在美国的机会收集了大量美国政府公务员绩效管理的文献资料，并且作出了认真而仔细的翻译工作，许多内容在本文中都有所体现，以此想为我国增加一些对美国公务员绩效管理详细介绍的书籍或论文。

## 2. 实践意义

《美国（联邦）政府公务员绩效管理体系研究》不仅是一个理论框架的指导，更是对公务员绩效管理实践的指导。当前我国正处于由传统的人事管



理体制向新的国家公务员制度过渡的历史时期。2006年1月1日起《中华人民共和国公务员法》开始实行，但制度自身不够完善，往往因外部环境和传统制度的掣肘使公务员绩效管理制度运行不能完全到位。我们应充分利用国外已有的经验，结合自身特点，对转轨时期的公务员绩效管理机制进行完善，从而推动公务员管理更好地走上制度化、法律化、科学化的轨道。

### （1）汲取经验为我国公务员绩效管理体制改革所借鉴

众所周知，我国今年开始第六次政府机构和公务员改革，历届改革出现了人们常说的机构和人员“精简—膨胀—再精简—再膨胀”<sup>①</sup>的怪圈，究其原因，就是没有掌握政府和公务员改革的内在规律性和公务员绩效管理如何才能有效的理论。本书在总结美国联邦政府对公务员进行绩效管理的基础上，提出了针对我国公务员绩效管理实践的建设性建议。

### （2）为政府对公务员的绩效管理提供方法指导

美国联邦政府在公务员绩效管理方面追求管理效率、优化配置资源、激励员工工作，形成了行之有效的管理方法和技术。我们已经充分意识到没有良好、科学的管理操作手段，公务员管理的目标、原则和政策规定都可能无法实现。当前，在我国，缺乏先进有效的人事管理手段是我国政府部门人事管理最薄弱的环节，创新公务员绩效管理的技术、方法，是我国公务员制度完善的当务之急。而美国联邦政府对公务员绩效管理在工作分析与职位分类、人事测评与甄选技术、人力资源规划、职业生涯规划、绩效评价与绩效管理、培训需求分析与培训评价、薪酬设计、劳动关系管理、员工法律事务管理等诸多管理专门技术拥有较丰富的经验和技能，学习这些管理经验和技能将为我国政府人事管理部门有效地评价公务员的能力与综合素质，评价公务员的潜能，提供公正的、客观的、可靠的依据，从而推动我国公务员绩效管理进一步走向职业化。

### （3）为我国政府创新公务员绩效管理理念

管理理念是管理方法的先导，本文的内容不仅是一种政府管理公务员的制度和方法指导，更是一种理念的宣传。一是要从“成本管理”转向“资源管理”。将公务员从政府财政负担的角色转变为国家人力资源的角色，从资源管理的认识上出发，充分开发利用他们的创造力而不是一味强调“减员增效”，走出以往人事改革的循环怪圈。二是要从“权力导向”转向“市场导

<sup>①</sup> 赵辉，《多层次、多指标绩效评估体系指标权重的研究》，《内蒙古大学学报》2006年第2期。





向”。公务员绩效管理应以市场取向为指导，贯彻开放、透明、服务的原则，强调法制化、分类化的科学管理，强化对公务员的民意监督。三是要从“官本位”转向“法本位”。《公务员法》和《公务员考核条例》的实施和推行有助于提升公务员绩效管理的实际地位，将对破除“官本位”思想和长官意志、实现公务员制度的法制化建设起到重大作用。

#### (4) 有利于我国公务员绩效管理的教学实践

在我国的高校中，能把公务员绩效管理作为一门单独的专业开设的很少，就是在开设公务员绩效管理的院校对公务员管理的国外知识介绍也只是停留在框架性的制度上，对国外，尤其是美国公务员绩效管理的内在管理机制及管理实践涉猎较少。因此，本文从公务员绩效管理的理论到制度，再到实践，提供了一整套的知识范本，有助于我国公务员绩效管理教学水平的提高。

## 1.2 文献综述与研究背景

### 1.2.1 文献综述

#### 1. 国内外研究现状

在西方关于公务员绩效管理的研究文献中，大多从实证的角度进行研究，从理论角度进行分析的较少。我国学者对美国公务员绩效管理的研究现状可以总结为以下几点：

##### (1) 从法律角度来研究公务员绩效管理

有许多学者从美国公务员管理的健全法律制度出发，阐述了美国公务员管理的法律制度的名称、内容及其存在的问题。美国建国之后，长期实行政党恩赐制，当时政府职位很少，都是政治任命，即由竞选取胜的总统，把这些作为对其竞选支持合作者的一种恩赐分配给他们，被称为“政治恩赐制度”。在这种制度下，一方面，由于公务员的不断更换，使得各项工作缺乏连续性，造成行政上的低效率；另一方面，公务员的腐败也难以防范。1883年，美国国会通过了《调整 and 改革美国文官制度的法律》，又称《彭德尔顿法》<sup>①</sup>，标志着公务员制度的建立。根据该法设立文官委员会，建立了考试制度，排除了政治势力对公务员任命和解聘方面的干预，确立了功绩制原则，

---

<sup>①</sup> David H. Rosenbloom (1971). *Federal Service and the Constitution: the Development of the Public Employment Relationship*. Cornell University Press.