

中国政府 绩效考核与信息化建设

ZHONGGUO ZHENGFU
JIXIAO KAOHE YU XINXIHUA JIANSHE

马利君 王效俐 甄杰◎著



清华大学出版社

中国政府 绩效考核与信息化建设

马利君 王效俐 甄杰 著

清华大学出版社

北 京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签, 无标签者不得销售。

版权所有, 侵权必究。侵权举报电话: 010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国政府绩效考核与信息化建设 / 马利君, 王效俐, 甄杰 著. —北京: 清华大学出版社, 2014

ISBN 978-7-302-38303-1

I. ①中… II. ①马… ②王… ③甄… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 ②国家行政机关—行政管理—信息化—建设—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 241584 号

责任编辑: 崔 伟

封面设计: 马筱琨

版式设计: 方加青

责任校对: 曹 阳

责任印制: 沈 露

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者: 北京密云胶印厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 148mm×210mm

印 张: 6.625 字 数: 197 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1~1000

定 价: 35.00 元

产品编号: 061306-01

前言

自组织诞生之日起，助推组织目标达成的绩效考核活动便以各种形式存在并发挥着重要作用。对于企业组织，由于其具有明确的市场行为目标和丰富的商业实践活动，它的绩效考核内容和绩效考核方法得以持续性发展，形成了日益优化完善的绩效考核体系。作为市场经济发展的必要补充，政府组织的职能展现及其管理效能的提高已备受各界关注。其中，对于政府部门及其工作人员进行绩效考核，是政府做好“守夜人”的关键环节。

纵观国内外政府绩效考核的实践历程，自古至今均有较多卓有成效的具体做法，不同历史阶段的政府绩效考核也各具特点，且具有一定的传承性。同时，一个值得注意的现象是政府绩效考核受到企业绩效考核思想的重要影响，并吸收了企业绩效考核过程中较为成功的实践方法和有效工具，这些做法对于完善政府绩效考核体系都具有重要的推动作用。

伴随着中国政府职能转变和政府机构改革的进行，尤其是十八大以来新一届中央领导班子对政府绩效考核提出的新要求，我们发现政府绩效考核的效果与新的要求相比尚有较大差距，在考核主体、考核周期、考核指标、考核流程以及考核结果应用等方面都存在着不少值得优化的问题，这些问题就不同的被考核对象还会有各异的表现。现阶段我国的政府绩效考核，在个体层面，被考核对象涉及领导干部、公务员等；在组织和团队层面，被考核对象则涉及政府部门、领导班子、政府重大项目、社区居委会等。考核种类多、内容多，涉及的部门和人员广，考核复杂，简单地照搬企业、国外政府或以往传统的绩效考核相关理论与做法，往往会在实践中形成偏差。

因此，很有必要专门以我国政府的管理特点为基础，较深入地研究我

国政府各类绩效考核的方法、体系和流程。本书正是基于此种目的，结合作者多年来在政府绩效考核领域的持续性研究成果，以及在全国十多个省市的政府绩效考核咨询服务实践，首先对政府相关部门及其人员进行分层分类，并基于中国政府的管理特色，提出了紧密结合中国政府绩效考核实践的“三九绩效考核法”。以“三九绩效考核法”为主线和统领，本书对政府部门、领导班子和领导干部、公务员、党风廉政建设责任制、政府重大项目以及社区居委会的绩效考核在操作实施层面给出具体建议。

本书比较重视政府绩效考核与信息化的结合，以相关理论和制度为依托，以信息化为抓手，针对每一类政府绩效考核提出相应的科学完整的绩效考核解决方案。本书试图在政府绩效考核领域兼顾理论创新与实践操作，对中国政府绩效考核的各种类型进行历史回顾、现状和问题研判，并以实践案例解析形成有价值的工作手册，从而既方便政府机构和相关学者学习参考，又可指导政府部门及其管理人员按照本书提供的方法、程序进行具体的操作实践。

本书由马利君、王效俐、甄杰共同编写。在撰写过程中，得到了复旦大学戴伟辉副教授、上海市委组织部信息处窦忠秋博士的热情指导和帮助，同济大学的咎品、俞一斌、陈瑾和张露等同仁参与了本书的校对工作，清华大学出版社的崔伟女士在出版过程中尽了不少心思，在此对他们表示衷心的感谢！同时，也恳请广大同仁和实践工作者对本书疏漏之处给予批评指正。

同济大学管理科学研究所

王效俐

2014年7月于同济大厦

目录

第一章 政府绩效考核的概念与发展

第一节 绩效、绩效管理和绩效考核.....1

一、绩效.....1

二、绩效管理.....4

三、绩效考核.....6

四、绩效管理与绩效考核的关系.....9

第二节 国外政府的绩效考核.....10

第三节 中国政府的绩效考核.....14

一、中国政府绩效考核的概念...14

二、中国政府绩效考核的发展历程与相关规定.....15

三、中国政府绩效考核的组成与分类.....18

四、中国政府绩效考核的科学实施方法.....22

第二章 政府部门绩效考核

第一节 政府部门绩效考核的发展历史.....25

第二节 政府部门绩效考核的现状和问题.....28

一、我国政府部门绩效考核的现状.....28

二、我国政府部门绩效考核现存的问题.....29

第三节 政府部门绩效考核的目的和原则.....30

一、政府部门绩效考核的目的...31

二、政府部门绩效考核的原则...34

第四节 政府部门绩效考核的操作实施.....35

第三章 领导班子和领导干部绩效考核

第一节 领导班子和领导干部绩效考核的发展历史.....51

一、我国古代的官吏考核.....51

二、领导班子和领导干部考核的发展.....53

第二节 领导班子和领导干部绩效考核的现状和问题.....55

第三节	领导班子和领导干部绩效考核的目的和原则	58
一、	领导班子和领导干部绩效考核的目的	58
二、	领导班子和领导干部绩效考核的原则	62
第四节	领导班子和领导干部绩效考核的操作实施	63
第四章	公务员绩效考核	
第一节	公务员绩效考核的发展历史	77
一、	国外公务员绩效考核的发展历史	77
二、	国外公务员绩效考核的有益特征	79
三、	我国公务员绩效考核的历史沿革	83
第二节	公务员绩效考核的现状和问题	86
一、	公务员绩效考核的现状	86
二、	公务员绩效考核的现存问题	89
第三节	公务员绩效考核的目的和原则	92
一、	公务员绩效考核的目的	92
二、	公务员绩效考核的原则	93
第四节	公务员绩效考核的操作实施	94

第五章	党风廉政建设责任制考核	
第一节	党风廉政建设责任制考核的发展历史	101
一、	反腐倡廉的国际和地区经验借鉴	101
二、	我国政府的党风廉政建设与党风廉政建设责任制考核	103
第二节	党风廉政建设责任制考核的现状和问题	106
一、	党风廉政建设责任制考核的现状	107
二、	党风廉政建设责任制考核现存的问题	108
第三节	党风廉政建设责任制考核的目的和原则	110
一、	党风廉政建设责任制考核的目的	110
二、	党风廉政建设责任制考核的原则	112
第四节	党风廉政建设责任制考核的操作实施	114
第六章	政府重大项目督查考核	
第一节	项目管理的概念、起源和研究方法	125
一、	项目管理的起源	125
二、	项目管理的组成	126
三、	项目管理的研究体系	128
四、	项目管理的研究方法	129

第二节 政府重大项目的管理	
现状·····	131
一、政府重大项目的管理	
特点·····	132
二、政府重大项目管理中存在的	
问题·····	133
第三节 政府重大项目督查的对	
象、主体和核心内容···	135
一、重大项目督查考核的对象	
和主体·····	136
二、重大项目督查考核的核心	
内容·····	137
第四节 政府重大项目督查考核	
的操作实施·····	139
第七章 社区居委会考核	
第一节 社区居委会考核的发展	
历史·····	153
一、我国社区居委会发展的	
历史沿革·····	154
二、社区居委会实行绩效管理	
的意义·····	159
第二节 社区居委会考核的现状	
和问题·····	160
一、社区居委会考核的现状···	160

二、社区居委会考核现存的	
问题·····	162
第三节 社区居委会考核的目的	
和原则·····	163
一、社区居委会考核的目的···	163
二、社区居委会考核的原则···	164
三、社区居委会考核的设计	
逻辑·····	165
第四节 社区居委会考核的操作	
实施·····	166
第八章 政府绩效考核的信息化	
实践与考核案例	
第一节 国内外政府的信息化	
建设·····	177
一、国外政府的电子政务	
建设·····	178
二、我国政府的电子政务	
建设·····	180
三、我国政府的绩效考核信息	
化建设和现存问题·····	182
第二节 政府绩效考核信息化的	
典型案例·····	185
参考文献·····	199

第一章

政府绩效考核的概念与发展

通过本章的学习，您可以系统了解：

绩效、绩效考核和绩效管理等的定义和关系；

国外政府绩效考核的发展和特点；

中国政府绩效考核的现状、组成和实施方式。

政府绩效考核不仅是国内外政府一直关注的热点，其操作和实践也是政府机构和各类学者致力于解决的世界性难题。本章就绩效、绩效考核、政府绩效考核的相关概念作以阐述，对国内外政府的绩效考核发展、我国政府绩效考核的分类和现状加以介绍，并在本章最后提出了与我国地方政府的管理特点和操作实践相适应的中国政府绩效考核实施方法——“三九绩效考核法”。

第一节 绩效、绩效管理和绩效考核

一、绩效

1. 绩效的定义

绩效(Performance)：组织、团队或个人在特定时间段内，围绕工作目标所形成的过程行为和产出结果。绩效可从组织绩效、团队绩效和个人绩效三个层面进行划分。

组织绩效：政府机关、企事业单位、研究机构或社会团体等的整体业绩和产出。

团队绩效：组织中的部门、分支机构、项目组等的整体业绩和产出。

个人绩效：组织或团队中的个人的工作表现和工作结果。

2 | 中国政府绩效考核与信息化建设

2. 绩效的特点

绩效具有时间性、动态性、全面性和多层性等特点。

(1) 时间性

当我们谈组织、团队或个人的绩效时，往往会将它限定于某个特定的时间段。这里的特定时间段可以是年度、半年度、季度、月度或被考核对象的职务任期。

(2) 动态性

组织、团队或个人的绩效并非一成不变，它经常会随时间、环境，以及被考核对象的工作熟练度、职位或岗位等的变化而变化。

(3) 全面性

绩效不仅反映在工作结果上，也体现在工作过程中；不仅有显性绩效，还有隐性绩效，它是被考核对象整个工作行为和工作结果的全面反映。

(4) 多层性

绩效不单指组织绩效，还包括团队绩效和个人绩效，共有三个层面。



知识问答

1. 绩效的表现形式有哪些？

(1) 组织绩效的表现形式举例：地方政府某年度的国内生产总值(GDP)、企业某年度的经营利润、研究机构某季度的论文发表数量与等级等。

(2) 团队绩效的表现形式举例：工程部门某月度的生产任务完成量、软件开发项目组某季度的编程任务完成量、客服部某半年度的顾客满意度等。

(3) 个人绩效的表现形式举例：培训部门员工某年度的授课数量和工作表现、生产车间员工某月度的零件加工数量和出勤率、销售部门员工某季度的销售额等。

2. 组织绩效、团队绩效和个人绩效三者之间的关系是什么？

绩效是组织期望的结果，组织绩效按一定的逻辑关系分解到团队，团队再分解到个人。组织绩效、团队绩效和个人绩效三者之间属于层层

递进的关系。因此,团队绩效需要在个人绩效完成的基础上才可实现;组织绩效需要在团队绩效完成的基础上才可实现(见图1-1)。

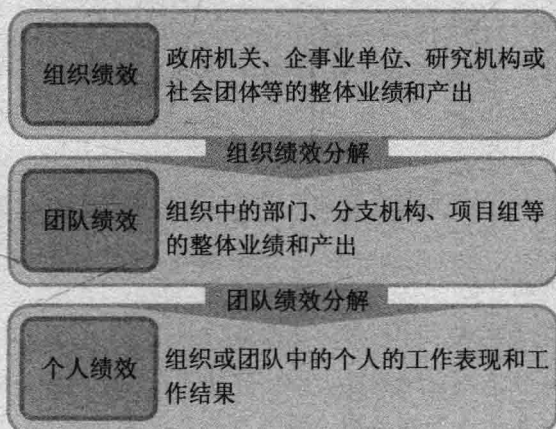


图1-1 组织绩效、团队绩效和个人绩效三者的关系

3. 影响绩效的关键性因素有哪些?

影响绩效的关键因素主要有外部因素和内部因素。外部因素主要包括工作环境、工作目标、激励机制、组织架构、工作流程、资源状况等;内部因素主要包括工作者的工作能力、学历教育、工作熟练度、工作动因、工作态度、沟通协调等。这些因素对组织、团队或个人绩效的影响程度不同,各因素之间也会产生一些互相影响(见图1-2)。

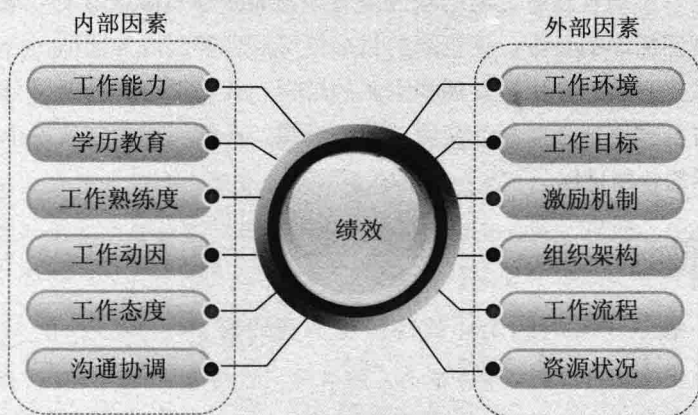


图1-2 绩效的影响因素

二、绩效管理

1. 绩效管理的定义

绩效管理(Performance Management): 管理者与被管理者就工作目标以及如何实现工作目标达成共识, 并采取激励手段协助被管理者成功地实现工作目标的管理过程。

绩效管理包括四个环节, 分别为绩效计划、绩效实施、绩效考核和结果应用。

2. 绩效管理的目的

绩效管理是为实现工作目标而达成共识并完成工作目标的过程, 是提升组织、团队、个人的业绩和能力的一种管理手段。同时, 绩效管理也是提高组织效率、提升人员素质的一项有效工具。绩效管理的目的在于通过激发员工的工作热情和提高员工的能力与素质, 提升团队的工作质量和工作效率, 最终实现整个组织绩效的提升或改善。通过绩效管理的实施, 可将组织目标层层分解到团队和个人, 以实现组织内部各层次绩效目标的一致性。借助绩效管理可在组织内部奖勤罚懒、优胜劣汰, 营造组织内部公平的竞争环境。

3. 绩效管理的特征

绩效管理以市场取向、服务取向和社会取向作为基本的价值取向, 强调管理者与被管理者之间的双向沟通、正面激励和信息透明。绩效管理有助于阐明组织的目标, 使组织的目标经层层分解后成为团队、个人的目标。绩效管理是一个不断发展和完善的过程, 其管理方式公开、公正, 鼓励管理者与被管理之间相互交流, 及时反馈, 在统一协作中实现个人、团队和组织的各项目标。



知识问答

1. 绩效管理的四个环节各包含哪些内容?

绩效管理的四个环节分别为: 绩效计划、绩效实施、绩效考核、结果应用(见图1-3)。

绩效管理：

■ 管理者与被管理者就工作目标以及如何实现工作目标达成共识，并采取激励手段协助被管理者成功地实现工作目标的管理方法。

■ 绩效管理包括绩效计划、绩效实施、绩效考核、结果应用四个环节。

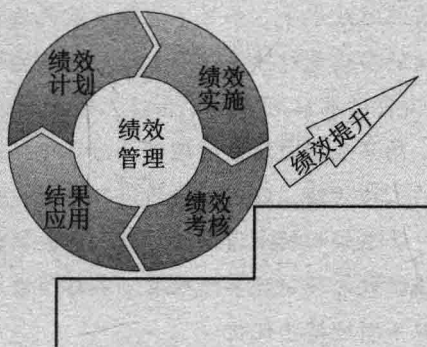


图1-3 绩效管理的四个环节

(1) 绩效计划

绩效计划是绩效管理的初始环节，是管理者与被管理者就需要实现的工作目标进行沟通，并将沟通的结果落实为正式书面协议(即绩效合同)的过程，它是双方在明晰责、权、利的基础上签订的一个内部协议。在组织中，绩效计划的设计围绕组织发展战略和整体目标，将目标层层分解到下属的各级部门、员工。绩效计划体现了管理者与被管理者之间承诺的绩效目标的严肃性，其目的是确保组织总体战略的逐步实施和各类工作目标的逐步实现。

(2) 绩效实施

绩效实施是绩效管理的第二个环节，是管理者协助被管理者开展绩效计划的实施工作，达成绩效目标的过程。绩效计划制订完成，管理者与被管理者双方签字，仅仅是绩效管理的开始。在绩效计划制订完毕后，被管理者应切实执行绩效计划，并及时上报绩效目标的达成进度。由于绩效目标不能被自动完成，完成绩效目标不仅仅是被管理者自己的责任，而是管理者与被管理者双方的共同目标和利益。帮助被管理者完成绩效指标，为其提供资源和支持、清除障碍是管理者的职责所在。

(3) 绩效考核

绩效考核是绩效管理重要的中间环节，是组织对团队、个人的工作行为及其业绩的定期衡量和评价。绩效考核是参与考评的考核主体对照工作目标或绩效标准，采用科学的考核方法，评定被考核对象的工作任

务执行及完成情况的过程。要提高被考核对象的绩效，首先必须衡量其目前的绩效水平。如果不能衡量就无法对其绩效进行管理和改进。绩效考核的实质是对被考核对象绩效水平的准确衡量和客观评价。

(4) 结果应用

结果应用是绩效管理的最后环节，是根据绩效考核结果对被考核对象的工作业绩、能力和素质进行分析，制定绩效改进措施，并在组织内部开展激励和约束活动的过程。同时，借助绩效考核结果的分析还可以发现绩效管理制度和绩效管理各环节存在的问题，使整个绩效管理体制得以不断地持续优化。

2. 绩效反馈属于绩效管理的哪个环节，如何实施？

绩效反馈是结果应用中的重要环节，它主要通过考核主体与被考核对象之间的面谈，就被考核对象在本考核周期内的绩效情况进行沟通，在肯定成绩的同时找出被考核对象工作中的不足，并分析造成不足的原因。绩效反馈主要是为了达到以下几方面的目的：被考核对象在考核周期内的工作是否达到预定目标，双方达成对考核结果一致的看法，双方探讨绩效不佳的原因和必要的整改措施，双方对下一个考核周期的目标进行协商。

3. 绩效管理与传统的经验管理有什么不同？

绩效管理与经验管理既有相同之处，也有不同之处。绩效管理对应于广义的经验管理，注重计划、组织、领导、协调和控制等职能的科学应用，通过绩效计划、绩效实施、绩效考核和结果应用四个环节不断地循环往复，使组织内部各类目标得以实现，绩效得到改善和提升。传统的经验管理是狭义的经验管理，是一种人治型的管理法则，适用于组织发展初期阶段，管理跨度较小的情况。对于持续发展的组织，这种管理方式取得的效果常常因管理者和时间的变化而难以取得稳定。

三、绩效考核

1. 绩效考核的相关定义

绩效考核(Performance Appraisal)：绩效管理中的一个重要环节，是指

设定绩效考核指标并对组织、团队或个人在特定时间段内的工作行为和工作业绩等进行全面准确评价的过程。

考核指标：为准确客观地评价被考核对象的绩效，由考核主管部门单独制定，或由考核主管部门、被考核对象的上级与被考核对象共同协商制定的绩效评价标准或依据。

考核主体：绩效考核的评价方，往往由考核主管部门、被考核对象的上级、同级、下属、客户或服务对象，以及部分专家、媒体等组成。考核主体的作用是在绩效考核中利用打分、排序、座谈、问卷、观察等方式对被考核对象进行评价。

被考核对象：被考核的单位、团队或个人。

2. 绩效考核的目的

绩效考核的目的主要在于：

(1) 作为奖惩和提拔的依据。对组织、团队或个人的绩效进行准确评价，将评价结果作为干部选拔、员工晋升、薪酬福利发放和各类奖惩的依据。

(2) 成为提升组织绩效的途径。借助绩效考核可发现组织、团队或个人在某个阶段内的成绩和不足、工作中好的经验和做法、组织工作的流程欠缺，以及员工工作能力的优劣等，以便制定相应的整改提升措施，最终实现组织绩效的整体提升。

(3) 实现绩效考核体系的自我优化。通过绩效考核的实施，主管部门可发现考核指标是否科学、考核流程是否规范、考核结果是否准确、考核结果应用是否完善等一系列问题，并借机对整个考核体系进行优化完善。

知识问答

1. 绩效考核的分类有哪些？

绩效考核的方法较多，可从不同的角度进行阐述。

(1) 从考核指标是否量化的角度进行分类

从考核指标是否量化的角度，绩效考核可分为定量考核和定性考核。

定量考核是指将组织、团队或个人的工作行为和工作结果进行量化，并据此制定数字型的考核标准，然后利用量化后的考核标准对被考核对象

进行绩效评价；定性考核是指针对无法量化的工作行为和工作结果，借助描述性语言制定定性的考核标准，以此对被考核对象进行绩效评价。

(2) 从考核主体设立的角度进行分类

从考核主体设立的角度，绩效考核可分为单一主体考核和360度全方位考核。

单一主体考核是指考核的主体仅限于考核主管部门或被考核对象的上级，考核的打分、评估排序也仅限上述人员参加；360度全方位考核是指考核主体不仅包括考核主管部门或被考核对象的上级，还包括被考核对象的同级、下属和客户，以及专家、媒体等，由他们参与打分和评价，形成有如360度的全方位考核。

(3) 从考核周期设置的角度进行分类

从考核周期设置的角度，绩效考核可分为月度考核、季度考核、半年度考核、年度考核、任期考核等。

月度考核、季度考核、半年度考核和年度考核即分别以月、季、半年、一年为周期进行的绩效考核；任期考核多指对组织或团队的管理团队或管理者个人在某一任期内的绩效考核。

2. 绩效考核指标设定的原则是什么？

绩效考核指标的设定要符合SMART原则。SMART为Specific(具体)、Measurable(可度量)、Attainable(可实现)、Relevant(相关性)和Time-based(时限性)的英文首字母的缩写。

(1) Specific(具体)，指绩效考核指标的设置应围绕工作实际，不笼统，不空洞。

(2) Measurable(可度量)，指绩效考核指标应是可测量的。

(3) Attainable(可实现)，指绩效考核指标的设置应是组织、团队或个人经努力可以实现的，避免设置过高或过低的考核指标。

(4) Relevant(相关性)，指绩效考核各类指标之间必须是相关的。

(5) Time-based(时限性)，指绩效考核指标的设置应注重完成的时间或期限。

3. 绩效考核的工具和方法有哪些？

绩效考核的工具和方法较多，有平衡计分卡、关键业绩指标(KPI)、访谈法、问卷调研法、观察法、德尔菲法和层次分析法(AHP)等。其中，平衡计分卡和关键业绩指标等可用于绩效考核指标的分层设定；访谈法、问卷调研法和观察法等可用于工作行为的全面收集和分析；德尔菲法和层次分析法可用于考核指标权重的科学设定。

4. 绩效考核的类似说法有哪些？

绩效考核有时也被称为绩效考评(Performance Appraisal)、绩效评价(Performance Evaluation)或绩效评估(Performance Review)等，其含义都是一样的。

四、绩效管理 with 绩效考核的关系

绩效管理与绩效考核往往被混为一谈。起初人们认为绩效管理就是绩效考核，其主要原因是考核的概念中西方自古就有，且早已深入人心，而绩效考核的概念则是随着西方国家绩效、绩效管理的概念出现而出现的。绩效管理最初在企业管理中的体现便是绩效评估。本书之所以把绩效考核单独列出，一是因为目前绩效考核的概念已被大多数人所熟知和接受；二是因为绩效考核作为绩效管理中最重要的一环，人们对绩效考核的理论和工具、考核的方式和方法，以及考核的客观性、科学性、公正性更为关注。因此，绩效管理与绩效考核是不同的，绩效管理与绩效考核两者之间既有区别也有联系。

1. 绩效管理与绩效考核的区别

(1) 管理环节不同

绩效管理包含绩效考核，绩效考核只是绩效管理的局部环节，它与绩效计划、绩效实施和结果应用三个环节一起组成了完整的绩效管理。

(2) 管理性质不同

绩效管理既是管理方法，又是管理制度。绩效管理是日常管理的一部分，在管理者行使计划、组织、领导和控制四项职能时都可以得到体现。而绩效考核则更多地被作为组织中的一项管理制度。