

论我国公务员政绩评价指标体系的建立

张培德

(上海师范大学 人力资源开发与管理研究所,上海 200234)

摘要: 文章通过比较国内外对国家公务员的行为要求,结合十六届四中全会和最近的两会精神对国家公务员的要求,提出了在社会主义和谐社会背景下,运用“冰山理论”,既注重公务员的业绩,又注意挖掘公务员的潜在能力,制定了一套新型的能测评中国国家公务员的显露业绩、潜在能力和行为过程等三大方面的指标评价体系。

关键词: 国家公务员;政绩评价;指标体系

一、现行政绩考核存在的问题

随着改革开放的深入,市场经济推向纵深发展,经过大量的实践,逐渐发现 10 多年前提出的“德、能、勤、绩、廉”这么一个考核标准,已经不能适应实际工作的要求。这具体表现在以下几个方面:

1. 考核过分强调了显露成绩。容易造成部分公务员轻社会服务和社会效益,重显露业绩,可能会引起部分地方出现“唯 GDP 论”。甚至会误导一些公务员尤其是领导干部“急功近利”、热衷于做表面文章、产生“面子工程”、“数字工程”的倾向,部分领导可能会产生只想留下看得见的实绩而不去考虑人民的长远利益和国家整体利益的情况。

2. 考核指标缺乏公允性。比如“绩”,《公务员规定》中把“绩”解释为“工作的数量、质量、效益和贡献”^[1]。但在实践中往往以“数量”涵盖“质量”以及对“效益和贡献”可能会产生各种不同的理解。在考核过程中很难以统一的尺度去考核不同的干部,使考核结果有失公允。

3. 考核标准没有量化分解,缺乏具体的指标。过去,对公务员考核也会有“打分”等一些方法,但都比较简单和机械,不能全面体现被考核者的素质、绩效。考核的结果,还只是停留在形式上,缺乏实际参考价值。

4. 公务员考核忽视服务对象,即公众的参与。甚至对公务员考核名义上“实行领导和群众相结合”原则,实际上都是“由部门负责人说了算”,每个公务员年终考核的结果往往最后由部门领导决定。这在某种程度上助长了领导个人说了算甚至是行政首长个人独断的不正之风。

5. “德能勤绩”考核标准没有体现出岗位的差异。不同岗位的职能、权力、责任互不相同,对不同岗位工作人员的知识、能力、素质、性格、潜力要求各异。而“德能勤绩”考核标准没有体现出岗位的差异,从省部级高官到普通办事员的考核内容千篇一律,那么最后的考核结果也就难以保证它的科学性和公正性。

6. “德能勤绩”考核缺少对高级公务员的评议方法。现行的“德能勤绩”考核办法一般只适

收稿日期:2005-06-20

作者简介:张培德,男,上海师范大学人力资源开发与管理研究所教授,硕士研究生导师,主要从事绩效考核等研究。

用于担任非领导职务的公务员,而对“担任国务院各工作部门司局级以上领导职务和县级以上地方人民政府工作部门领导职务的国家公务员”,《公务员规定》只是笼统地说“必要时,可以进行民主评议或民意测验”。没有具体说明何为“必要”,“民主评议、民意测验”具体又该如何操作,《公务员规定》中没有涉及,这使实际考核者不知所措。

7. 传统的考核都强调显露成绩,对公务员的潜在能力考虑较少,当然,也根本无法去具体测评,影响了公务员后续发展的积极性。

8. “德、能、勤、绩”的标准已经不能适应时代的要求。我国现在正处于社会转型期,许多新的社会现象、社会问题相继出现,行政环境发生了很大变化,社会、公众对公共产品的需求也有所变化。比如说“9·11”事件、“非典”疫情以后,对于公务员,尤其是政府相关部门的领导应对公共危机的能力提出了新的要求。“三个代表”重要思想相继写入党章、宪法,十六届三中全会又提出了“科学的发展观”理论,这实际上是对公务员的素质、绩效、潜质或者说“执政能力”从理论上提出的新要求。

如何对公务员进行正确的政绩评价,历来就是一个难题。国家行政学院一位学者曾经在接受《瞭望东方周刊》专访时就说过,“政绩考核是一个世界性的难题,不能从整体上简单化,它需要非常科学的研究。”^[2] 政绩就是政府绩效,在西方也被称为“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等,从其表面意义上来说,它包含着政府所做的成绩和所获得的效益的意思,但从其内涵上来讲,还包含政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、良性发展、持续运行。所以,对于政绩考核就是要对政府官员的工作业绩和所获得的效益进行评估,这在国际上一般称为政府绩效评估。

二、国外主要国家政绩评价比较

从 20 世纪 80 年代起,各国都转向新经济时代管理的最新理论与方法,提出了政府管理的全新模式,使政府由管制型转向服务型,强调以公众(企事业单位和公民)为导向的可选择的公共服务,政府不只是把服务作为原则和宗旨,而且根据

企业和公民的需求制定出政府公共服务的质量标准,并以立法的形式予以颁布,如英国《公共服务宪章》,美国成立了绩效评估委员会,并以立法的形式确定下来。

世界各国都在为改善政府绩效、提高政府能力进行大规模的政府改革,也都十分关注公务员绩效的研究与评价。

1. 英国公务员考核

英国公务员绩效评估制度有专门的评估领导机构负责该项制度的组织实施。英国在实施公务员绩效评估过程中,为了比较准确和客观地反映每个公务员在一年中工作状况的优劣程度,无论是中央政府公务员的绩效评估,还是地方政府工作人员的绩效评估,都规定评估的不同档次。从全国的情况来看,大体分为三至七个不同档次,多数部门分为五个档次。有代表性主要有内阁办公室式的分档法、公务员学院式的分档法和工贸部式的分档法等三种类型。

英国在公务员队伍建设中重用通才,这就决定了绩效评估的内容比较广泛,主要有 10 个方面的素质要求:(1)观察和分析问题的能力;(2)沟通与交流的能力;(3)崇尚客户的意识能力;(4)宏观决策的能力;(5)处理人际关系的能力;(6)领导和管理的能

2. 美国公务员考核

美国政府于 1993 年就通过了《政府绩效与结果法案》(The Government Performance and Result Act),英语缩写为 GPRA。

关于 GPRA 的目标指向主要有目标指向公众、目标指向联邦行政管理机构和目标指向国会等三个方面。

在基础研究的评估实践方面,美国与中国存在着较大的不同。比如,美国注重“为何评”及“评什么”,而我国则更关心“如何评”;美国政府绩效评估的重点在于基础研究的资助和管理工作,而我国却在于评估科学研究工作本身;美国强调对科学研究的整体绩效,而我国则关注对研究项目和人员的单独绩效;美国的绩效评估作为目标管理的一部分,与制定战略规划和战略实施规划组成有机的整体,而我国的绩效评估却缺乏可以进行对比的战略目标和实施措施,难以做到有

的放矢,等等。但美国实施 GPRA 的经验对我国开展评估活动还是有重要借鉴与启示意义的。

3. 日本公务员考核

日本公务员工作考核相当认真,他们都按照严格的考核程序进行。

日本对公务员的考核程序一般分为评定、调整和确认三个阶段,并在此基础上进行再评定和再调整。评定由考核工作的负责人从该职员的上级中指定评定者进行,采取上级给下级评定的方法,逐级评定,并写出评语,评语不告诉被评定者。调整由考核工作的负责人从评定者的上级中制定调整者,对评定结果进行认定,如果认为评定不公平,则进行调整。确认由考核工作的负责人对上述评定和调整的结论进行审查,如果认为合适,则予以确认。如果考核工作的负责人对上述评定和调整的结论进行审查以后认为不合适,再命令上述评定者和调整者进行再评定、再确认。

日本公务员考核的内容,一是工作业绩,主要包括与职务有关事项的处理及贡献等;二是工作能力,包括被评者的知识和技能、计划能力、理解判断力以及指导能力、反应、应付能力等;三是工作态度,包括对待工作的态度、与同事的关系及工作的责任感等。

4. 新加坡公务员考核

新加坡政府对公务员考核形成一整套严格的考核方法和标准。

在评估方法上:政府对公务员的年度考核办法可归纳为一句话:以上评下、内容统一、以分定档、决定升降。“以上评下”,就是由公务员的主管领导作出鉴定。“内容统一”就是对公务员的素质及工作表现的认定,有统一的考核标准。“以分定档”就是依据每个公务员的实际表现,由主管领导在每项内容上打分。“决定升降”就是对公务员提职晋级,都要从“突出”、“佳好”中选拔。

在评估内容上:新加坡公务员考核分为工作表现评估和潜能评估,前者为公开性评估,其结果要向下级和上级公开,后者为保密性评估,作为升迁级别的依据。

新加坡政府廉洁从政,他们实现廉洁靠的是内部严格的管理监督和高薪养廉双管齐下的政策。高薪和优厚的医疗及养老保险使公务员对违法行为

“不愿为”;严格的管理制度使他们“不能为”;政府对贪污贿赂的严厉惩处使他们“不敢为”。

归纳总结以上关于国外典型公务员政绩评价方法和内容,列表 1 所示。

表 1 国外典型公务员政绩评价方法和内容

国家	举措	方法	内容
英国	专门评估领导机构负责	· 内阁办公室式分档法 · 公务员学院式分档法 · 贸工部式的分档法	观察和分析问题的能力、沟通与交流的能力、崇尚客户的意识能力、宏观决策能力、处理人际关系的能力、领导和管理的能力、组织意识的 ability、高效率工作的能力、计划与组织能力、全局意识能力
美国	GPRA	· 目标指向公众 · 目标指向国会 · 目标指向行政机构	注重“为何评”及“评什么” 强调对科学研究的整体绩效 重点在于基础研究的资助和管理工作 作为目标管理的一部分
日本	严格按照程序	强调评定、调整、确认三个阶段	工作业绩 工作能力 工作态度
新加坡	高薪养廉	以上评下、内容统一、以分定档,决定升降	工作表现评估 潜能评估

三、我国公务员政绩评价指标体系的建立

传统的“德能勤绩廉”没有直接包括执行过程,人们不管公务员的行为过程,只关注结果,这对党政干部是不全面的。因为绩效的产生不是单个因素造成的,它往往是多个因素的综合结构。在构建社会主义和谐社会下的现阶段对国家公务员进行政绩评估时,必须遵循人才资源开发规律,结合我国公务员的特点和实际情况,从专业化的角度出发,与国际化评估体系相接轨。这就必须要求建立不同层次、不同类型公务员的岗位职责规范,建立以业绩为重点,由品德、知识、能力等要素构成的公务员评估指标体系,并且要尽量把评估指标进行细化、量化。同时,所有的评估指标都必须是与公务员的实际工作紧密联系的,在对不同层次的公务员进行政绩评估的时候,还要设置不同的权重系数,以求评估结果的科学性和正确性。

《全国人才工作会议决定》中明确指出:“党

政干部的评价重在群众认可。”^[3]这意味着,今后群众的意见将成为公务员政绩评估的重要衡量尺度,这也是实现评估体系社会化的必然要求。首先,选拔任用公务员必须得到大多数群众的认可和拥护,凡是多数群众不拥护、不赞成的,决不能提拔任用。其次,必须落实好群众对公务员工作的知情权、参与权、选择权和监督权。再次,要在政绩评价中通过完善民主推荐、民主测评、民主评议制度来反映民意。

根据“冰山理论”,不仅要对显露的经济效益设立指标,而且要对公务员的“行为过程进行评价,注重公众服务效果和公众的满意度,同时也要注意注重公务员潜在能力;为此,对于和谐社会下的中国国家公务员政绩评估指标体系,分别从公众满意、社会发展、过程控制、潜能开发这四方面设立了4个一级指标予以评价。如图1所示。

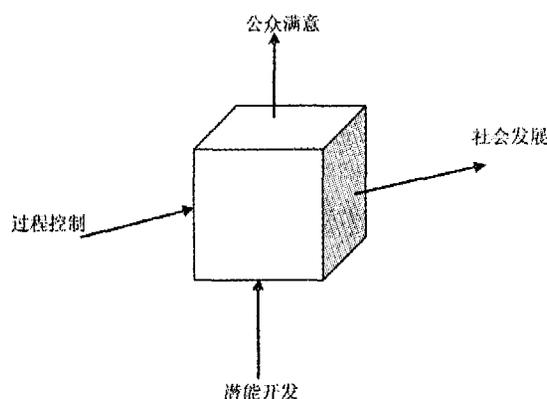


图1 国家公务员政绩评价指标体系

1. 公众满意指标

在当今社会,特别是最近两会提出的构建社会主义和谐社会,国家公务员能否做到“廉洁公正”是老百姓最关心的问题之一,“当官不为民作主,不如回家卖红薯”,这是对国家干部最起码的要求。十六届四中全会提出的“执政为民”,就是要求国家公务员有所为,就是要全心全意为公众服务,使“公众”满意。因此,“公众满意指标”是衡量公务员工作好坏的一个非常重要的指标。在当今大力发展市场经济的过程中,有些领导片面追求经济效益,而出现了一些让老百姓怨声载道的“面子工程”、“数字工程”,或者强调“唯GDP论”,忽视了社会其他方面的发展,甚至把追求经济效益建立在破坏其他社会利益的基础上,这个

指标的设立就能很好地引导国家公务员的行为。

2. 社会发展指标

社会发展指标的建立对社会效益和经济效益的共同发展起了一个很好的引导作用。众所周知,经济是政治的基础,政治反作用于经济。虽然,以一个独立的个体来说,一个公务员所做的工作不一定会直接带来某些经济效益,但是,归根结底,一切公务员的工作实绩最后都会直接或间接地反映在经济上。当然,这个指标还强调了这两个效益的相互关系。

3. 过程控制指标

过程控制指标是一个新的名词,它是企业管理中的一个专业术语,借用到这儿主要是强调了公务员行为过程的重要性。公务员如何贯彻执行中央精神和他(她)的直接行政过程有关。这个指标的设立至少可以检查公务员的日常行为规范和“无作为”情况,更有利于督促公务员在行政范围内不仅自己带头遵纪守法,而且使整个行政过程进行规范操作和处理,有利于提高工作效率。同时,“过程控制”不仅可以监控公共政策过程,包括政策的制定、执行、监督、反馈等各个环节,而且还可以考察公务员在行政过程中所表现出来的工作态度以及沟通协调能力。

4. 潜能开发

根据德国心理学家勒温提出的“人的行为是人与环境作用的函数”,公务员的工作绩效或政绩很难一下子表现出来,这与环境,还有他(她)的潜能有关。为此,我们要设置潜能开发指标强调潜能开发的重要性。从总体上讲,一个人的良好业绩产生应该与“激励”、“能力”等多因素紧密相关,而能力的评价在和谐社会中是决不可少的。就如“冰山”一样,冰山的大小不仅仅与可见的“水上部分”有关,而且与深藏的“水下部分”有关。所以,“水下部分”所包括的社会角色、自我概念、特质和动机等也应该予以评价,这样才是全面的。为此,潜能开发指标的设立就是注重考察公务员的知识更新、探索创新和忠诚信念等情况。

为更好地把握SMART原则,我们还在各个一级指标下寻找了3-5个观察点,同时考虑到定性化和定量化的结合,我们又在各二级指标下确立了3-4个三级指标,这样更便于操作。关于国家公务员政绩评价完全指标体系见表2所示。

表2 国家公务员政绩评价完全指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
公众满意	社会保障	社保医疗、失业与就业率、教育实现率
	执政为民	深入基层调研频率与成果、回复上访率、公共安全事件发生率
	公众认知	群众满意度,群众知晓度,行政诉讼涉案率
	廉洁公正	腐败案件涉案率,规范操作公平对待,财产申报制度执行情况
社会发展	社会效益	对绿色GDP的贡献,单位GDP 材料能耗水耗、生态与环境情况
	经济效益	财政收入状况、财政赤字状况、财政成本与收益比率,会计制度
	资产状况	资产管理情况、固定资产增量
	生活水平	个人收益情况、家庭住宿情况、家庭财产增长率
过程控制	公共政策	理解上级政策能力、制定规划和规章制度情况、贯彻执行情况
	政务公开	行政程序公开、财政人事公开、听证制度执行情况、重大事件公布
	工作态度	出勤率、渎职案件发生率、承诺兑现率
	沟通协调	政策文件的上传下达、营造和谐气氛的能力、化解矛盾冲突的能力
潜能开发	知识更新	参加培训的数量质量、工作方式信息化、学习主动性
	危机处理	应对预案完备程度、解决危机的速度、恢复常态时间
	探索创新	对新事物的敏锐度、新提案的采纳率、钻研精神
	忠诚信念	对政府理念的认同、对本职业工作的热爱、工作责任感、坚定决心力

参考文献:

- [1] 张培德. 国家公务员政绩评价指标体系研究[N]. 组织人事报, 2005-05-17.
- [2] 姜殊. 中国官员绩效考核评价体系难产[J]. 瞭望东方周刊, 2004, (39).
- [3] 张培德. 中国国家公务员政绩评价体系的研究[M]. 南昌:江西高校出版社, 2005.
- [4] 片冈宽光. 职业公务员[M]. 上海:上海科学普及出版社, 2001.
- [5] 张培德. 现代人力资源管理[M]. 北京:中国文史出版社, 2004.

Towards the Establishment of the Guideline System for Assessment of Civil Servants' Performance in China

ZHANG Peide

(Department of Human Resources Management, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China)

Abstract: Through a comparison of civil servant behavior standards at home with those abroad, and in view of the requirements for Chinese civil servants set forth at the 4th Plenary Session of the 16th Chinese Communist Party Congress and at the recent session of the CPPCC and NPC, this paper brings forward a new guideline system for performance assessment which can be adopted when Chinese civil servants are assessed under socialism and harmonious society. This system is mainly appropriate for the assessment of visible performance, potential abilities and service process of civil servants. It is based on "Iceberg Theory", attaching equal importance both to the performance and the potential abilities of civil servants.

Key words: China, civil servant, guideline system, performance assessment

(责任编辑:苏建军)