

中国公务员绩效考核制度的现状与改革对策

阳东辰

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要:党的十七大报告明确提出,要不断深化干部人事制度改革,着力造就高素质的干部队伍和人才队伍;要完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系;要创新人才工作体制机制,激发各类人才创造活力,开创人尽其才的新局面。目前,中国公务员绩效考核机制存在明显不足,需要加大改革力度,其基本任务是在考核目标、内容、主体、方法、程序等5个方面进行重点突破。

关键词:公务员;绩效考核;改革

中图分类号:D63

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)06-0068-05

公务员绩效考核制度作为现代政府人力资源管理制度的重要内容,直接关系到公务员的个人成长、政府行政效率以及公共服务水平的提高,是对公务员实施科学有效管理的基础和制度保障,也是人事行政的重要内容,是培养、发现和选拔优秀管理人才的重要途径。中国公务员制度实施10多年来,围绕“德、能、勤、绩、廉”开展的考核评价体系,规范了公务员的职务、级别、工资、奖惩、培训等基础性工作,考核评价结果在一定程度上体现了导向激励的效果。但是,随着考核工作实践经验的积累,考核制度本身出现了一些局限性,存在着明显的弊端。因此,深化公务员考核制度改革,对发挥考核的激励作用,营造和开创公务员“人才辈出、人尽其才”的新局面具有非常重要的现实意义。

本文拟从中国公务员考核制度的现状分析入手,从考核目标、考核内容、考核主体、考核方法、考核程序等5大方面展开探讨,并充分运用人力资源开发与管理中有关绩效考核的理论成果,明确公务员绩效考核的指导思想和基本原则,提出公务员考核制度改革的思路与对策。

一、中国公务员绩效考核制度的实践误区

绩效考核不仅是管理公务员绩效的重要手段,更是人力资源开发的重要措施,对于充分开发和整合组织中每个成员的资源,并以此提高该组织的整体绩效有着非常重要的价值。公务员绩效考核是国家机关依据有关法律、法规和其他规范性文件,对公务员的工作业绩、能力、态度等进行的考察和评价活动。与企业人员绩效考核不同,公务员绩效考核强调公共性,即考核目标注重社会效益,考核主体强调公众参与,考核程序凸显公开透明。因此,公务员绩效考核的特性决定了考核实践的难度。尽管当前学术界对公务员绩效考核进行了积极的探索,也提出过许多新思路和新模式,但仍然存在许多实践困境和误区。

收稿日期:2010-02-11

作者简介:阳东辰(1967-),男,重庆人,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环境与资源保护法研究。

(一) 考核目的不明,定位不准

当前,政府公共事业管理在绩效评估的发展方向上追寻工具理性和价值理性的整合,这是绩效评估兼顾公平与效率、整合评估道德与制度功能,以及将绩效评估从技术层面提升到制度层面和对策层面的需要。具体到公务员绩效考核中,追寻工具理性和价值理性的整合,特别需要重视考核的激励功能。绩效考核的关键是建立科学的评价指标,构建合理的评价工具,制定严密的评价程序,目的是通过考核达到激励公务员的效果。而当前的公务员绩效考核目的不够明确,在发挥对组织成员激励作用、提升组织整体绩效方面效果不佳。当前普遍的现象是将公务员绩效考核当作一般性的工作任务来完成,往往是就考核而考核,没有从系统性、战略性、准确性上予以定位。甚至个别地方把公务员绩效考核看作例行公事,没有针对考核中的问题进行积极反馈和改进,使绩效考核走向了形式化、程序化误区。

(二) 考核内容模糊,标准笼统

中国公务员总体呈现总量多、结构复杂的特点。通常可以将公务员分为3大层级或类型:谋划、决策层;管理、监督层;实施、执行层。3个不同层级公务员的职责属性、行政角色、任务内容不同,活动方式也存在很大的差异。同时,不同被考核者之间、不同部门之间缺乏可比性。但在具体操作中,根据《国家公务员法》的规定,考核内容主要集中在德、能、勤、绩、廉5个方面,标准比较笼统,考核中难于把握。这种考核标准的笼统化使得考核者无从下手,必然导致考核结果的失真,影响公务员绩效考核的公正性和有效性。

(三) 考核主体单一,责任不明

目前公务员绩效考核的主体主要是被考核者的上级,考核结果基本是体现领导者的意志。个别地方引入了“360度考核”手段,在考核主体设计上由单一的“上级”扩大到“上级、下属、同事、服务对象和基层代表”,但从实施效果来看,仍是领导者的权重过大,其他方面的意见只是“参考”而已。同时,当前只是对考核主体的责任作了一般性要求,但对各考核主体在考核的不同环节中应负何种责任、出现考核失职失误后该如何追究和惩处未作明确规定。以至于在考核实践中,考核者碍于面子、做老好人或与被考核者有“私情”,于是在考核中使得一些存在

严重问题的被考核者顺利过关,削弱了公务员考核管理的实际意义和价值。

(四) 考核方法简单,手段陈旧

随着经济发展和科技进步,当今公务员的工作工具、工作方式手段发生了很大的变化,主要体现在办公自动化(OA)系统的运用以及电视电话会议等现代通讯方式的革新。而公务员绩效考核对这些工具理性利用远远不够,在方式和手段上更没有进行相应的创新。尽管有专家学者强调要采用定性和定量相结合的原则,但由于缺乏多元性的量化目标及岗位职责说明书,使得定量考核很难确定测评标准,导致了公务员绩效考核往往以定性考核为主,忽视了定量考核的要求。

(五) 考核程序形式化,缺乏监督

公务员绩效考核具有鲜明的法定性,即对公务员的考核须以国家公务员管理的相关法律、法规为依据,由法定考核主体按照法定程序进行考核。而法定的考核程序则是保证考核过程和结果客观、公正的前提。《中华人民共和国公务员法》明确规定,对非领导职务公务员的定期考核采取年度考核的方式,先由个人按照职位职责和有关要求总结,主管领导在听取群众意见后,提出考核等次建议,由本机关负责人或授权的考核委员会确定考核等次。对领导成员的定期考核,由主管机关按照有关规定办理。被考核者对考核结果有异议的,可以向法定组织提出申诉,要求复核。但是,在公务员绩效考核的操作程序上,有的地方或个别部门更多地凸显了领导意见和主观意志,缺乏相应的外部监督,而被考核者的申诉、复核程序有时候也成了“高压线”,令人望而生畏。

此外,考核法规不完备,地位弱化也是一大问题。尽管已经在2005年颁布实施了公务员法,对公务员绩效考核做了相关规定;在2007年颁布实施了《公务员考核规定(试行)》,对自1993年实行的《国家公务员暂行条例》做了更加详细的补充和完善,但是,考核法规仍然有待完备。当前的考核规定对新录用的公务员以及调任或转任的公务员考核,只提到了一些基本的规定,没有就此详细阐释,操作随意性大。比如,《公务员考核规定(试行)》指出:新录用的公务员在试用期间参加年度考核,不确定等次,只写评语,作为任职、定级的依据。但是,新录用公

务员由谁来考,考核程序怎么样,考核结果如何体现激励效果等等问题需要深入研究和统一规范。

二、公务员绩效考核改革的指导思想和原则

新时期背景下,以科学发展观指导正确政绩观,做好公务员绩效考核工作,必须切实转变3种观念,即:公务员的考核不仅是对“个人”的考核,也是对“部门”的考核;公务员的考核既是对“过程”的考核,也是对“结果”的考核;公务员的考核既是对“人”的考核,也是对“事”的考核。同时,要牢固树立3种意识,即:从“权利导向”转向“公众导向”,树立公共服务的意识;树立公平竞争、优胜劣汰意识;健全考核机制,树立全员考核的意识。

根据人力资源开发与管理有关绩效考核的理论成果,结合中国公务员考核的目标和现实意义,笔者认为公务员绩效考核必须重视和遵循二大原则。

(一)成本-收益核算原则

公务员绩效考核是公务员管理的重要手段和工具,考核不是最终目的。通过考核,要能够激活公务员做好工作的内生力和热情,要能够提升公务员的公共服务质量和效能,要能够改善组织绩效和提高政府公共服务水平。因此,必须重视成本-收益核算原则,即“3E”理论:经济性(economic)、效率性(efficiency)、效益性(effectiveness)。在公务员绩效考核中,经济E主要是核算、评估公共财政成本与有效投入的关系,即公共财政投入是否“经济”、合理最优;效率E是考察、评估公共投入与公共产出的关系,即公共投入经过公务员的运作后,带来的产出效率如何;效益E是考评公务员创造的公共产品与这些产品社会价值的关系,即公务员所提供的公共产品的最终社会效果。

反之,如果在公务员绩效考核中不重视成本-收益原则,则可能带来绩效考核的“失控”。公务员评优实行名额分配制,考核不计较成本投入,不重视挖掘考核结果的激励性,导致绩效考核流于形式。同时,不计成本投入、只注重绩效考核形式的做法很容易导致“公地的悲剧”,也就是使得部分公务员在考核中“钻空子”,大搞“形象工程”,严重脱离和违背了正确政绩观的要求。

(二)目标管理原则

管理学上目标管理的实质是强调根据目标进行管理,即围绕确定目标和以实现目标为中心,开展一

系列管理活动。在绩效考核中,一应强调活动的目的性,重视绩效目标体系的科学设置;二应强调用目标来统一和指导全员思想和行动,以保证组织的整体性和行动的一致性;三应强调根据目标进行系统整体管理,使管理过程、人员、方法和工作安排都围绕目标运行;四应强调发挥人的积极性、主动性和创造性,按照目标要求实行自主管理和自我控制,以提高适应环境变化的应变能力;五应强调根据目标成果来考核管理绩效,以保证管理活动获得满意的效果。

根据以上分析,公务员绩效考核必须遵循目标管理的原则。理由是:其一,目标管理能够更准确、更科学、更加量化地考核公务员,使考核工作有“事”可考、有“量”可核、有“绩”可估、有“效”可评;其二,目标管理能够有效地发挥公务员的积极性、主动性和创造性,提升公务员工作绩效,提高公共管理和公共服务的整体水平;其三,目标管理客观上要求目标制定和目标分解过程中引入监督,有利于社会公众监督公务员的工作。

三、中国公务员绩效考核制度的改革思路

党的十七大明确提出要继续深化干部人事制度改革,完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系。当前,深入落实科学发展观和正确政绩观,在遵循公务员法的前提下,应针对中国公务员绩效考核制度作出相应的改革(表1)。

(一)考核目标:科学定位,给考核对象以有效的反馈激励

绩效考核实质是对实现绩效目标程度的科学测评。因而,在绩效考核中,首先要明确定位绩效目标,设定科学、合理的目标体系,使绩效考核工作目标清晰、标准合理、奖惩有据;其次,要充分发挥绩效考核的反馈激励作用,使之对于提高公务员工作能力与绩效、提高公共服务水平有着切实的作用,而不能把绩效考核仅仅当作一般的人事管理工作。

当前绩效考核常常被作为单纯的评定先进、奖金的依据,人力资源开发的价值发挥不足。对此,应充分发挥绩效考核对于提升公务员素质的作用,在考核中发现公务员工作中的不足,应及时反馈评估信息,使公务员能够充分认识到自己取得的工作成效和存在的问题,成绩能够得到不断激励,素质能够得到不断提高。

表1 公务员绩效考核制度现状与改革方向

项目	考核目标	考核内容	考核主体	考核方法	考核程序
现状不足	目的不明	模糊	单一	陈旧单一	形式化
	定位不准	考核标准笼统化	责任不清	定性考核	缺乏监督
改革措施	建立考核结果的激励反馈机制	开展职位分析 实施分类考评	360度考核 模型	定性考核与定量 考核结合	注重规范 强化监督

(二)考核内容:完善职位分析,实施分类考评

职位分析是根据公务员工作性质、工作难易程度、责任轻重、行政角色大小及所需的资格条件等要素进行分类,评定等级,制定规范,作为公务员任免、调整、考核、奖惩等人力资源管理的依据。科学合理设置职位,制定详细、规范、可量化的职位说明书,可以帮助公务员明确岗位职责和关键绩效因素,有利于考核者实施公开、公正、公平的考核评价。因此,必须重视公务员的岗位设置和职位分析等基础性、前提性工作,认真研究不同岗位的工作规范、要求以及任职资格等。具体操作上,可以借鉴美国、新加坡等国外公务员考核经验,结合本机关或部门的绩效目标分解情况,采用工作日志法等职位分析方法,明确岗位职责要求,加强立法和制定具体的规范性文件,落实公务员岗位责任制和目标管理体制。

由于公务员职位属性、职务属性、职责属性和行政角色不同,在设置公务员考核内容时,应该研究适合于公务员特定角色属性的评估方法,实施分类考评。可以按照职责职务类型设定考评内容,也可按照专业结构、行业特征设置考评内容。以“德、能、勤、绩、廉”为基本标准,针对不同的公务员队伍特征制定不同的考核标准和体系,改变过去“一刀切”的传统做法。

(三)考核主体:引入“360度绩效考核”方式,增强考核的透明度

“360度绩效考核”方式是一种全方位多角度的考核,通常是由被考核者上级、同事、下属和服务对象等对自己了解、熟悉的人,进行评价的一种考评方式,这种方式能够从不同角度给被考核者以较为客观的评价,考核结果对于帮助被考核者提高能力、水平和业绩有着重要作用。公务员利用社会资源进行管理活动,其德、能、勤、绩、廉的表现自然应该受到各方面的监督,他们的上级和同事等参与考评,对于增强考评的透明度,提升考评质量有着明显的价值。在考核的主体上,可以考虑以主管领导的意见为主,

注意吸收被考核公务员同事、下属以及服务对象或社会公众的意见,增强考核的公平公正性。

(四)考核方法:注重定性定量考核有机结合

长期以来,公务员绩效考核偏重于定性考核,几乎都采用个人先进行自我评价,然后由主管领导在一定范围内征询群众意见并确定考核等级。这种定性的考核方法尽管操作简便、评价快捷,但是由于考核工作不够深入,缺乏工作指标的量化考核,主观随意性突出,考核结果说服力不强。在考核方法的改革方面,要明确定量方法为主,定性方法为辅,以具体完成的工作数量、质量、工作成效、群众满意度等指标为主,主管领导在综合这些定量因素的基础上再提出考核等次意见,确保考核的方法科学、合理。此外,要注意借鉴目前人力资源考核的一些先进做法,如事实记录考核法、相对绩效考核法、绝对绩效考核法,从而尽可能地确保考核过程的公平、公正,科学合理。

(五)考核程序:注重规范,强化程序,增强透明度

程序的公平合理不仅有利于科学考核结果的产生,而且有利于增强考核结果的公信度和接受度。公务员绩效考核与企业绩效考核存在明显的差别,其考核必须要受社会公众的监督 and 约束。要不断完善公务员绩效考核的有关规定,确保过程公平、公正,同时强化考核过程中的群众监督机制。在考核程序方面要注意体现程序的先进性和科学性,要借鉴其他单位和部门的科学做法;另一方面,要注意考核程序的透明度与群众建议,在制定考核程序时应征求被考核者意见,并能让被考核者知晓考核的全部程序,从而更好地强化考核的规范程序,提升考核的透明度和被考核者的满意度。

笔者认为,在中国公务员绩效考核的具体实践操作中尚存在许多问题和实践困境,必须认真加以研究解决,关键是要在实践创新、制度创新、管理创新的基础上,强化考核的法制化建设,为公务员绩效

考核提供法律依据。只有不断加大干部人事制度改革力度,着力造就高素质的干部队伍和人才队伍,完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系,理性探索,科学管理,公正考核,才能激发各类人才的创造活力,开创人尽其才的新局面,走出一条具有中国特色的公务员绩效考核新路子。

参考文献:

- [1] 史蒂夫·科恩,威廉·埃米克. 新有效公共管理者[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:46-50.
- [2] 秦立春. 关于改革公务员考核制度的思考[J]. 中国行政管理,2002(5):28-29.
- [3] 魏晓丽,伊士国. 我国公务员绩效评估制度存在的问题及改进[J]. 中南民族大学学报,2006(6):116-118.
- [4] 赵晓冬,刘权乐,胡智薇. 国外公务员绩效评价制度的启示与借鉴[J]. 中国行政管理,2006(12):56-60.
- [5] 姜晓萍,马凯利. 我国公务员绩效考核的困境及其对策分析[J]. 社会科学研究,2005(1):1-5.
- [6] 李刚. 公务员考核应遵循的主要原则[J]. 中国人才,2006(1):43-44.
- [7] 罗永新. 实施机关目标管理绩效考评是提高公务员考核工作质量的有效途径[J]. 改革研究,2006(3):29-30.
- [8] 谭扬芳. 改革30年:中国特色社会主义公平与效率关系的反思[J]. 探索,2009(1):165-169.
- [9] 于学强. 干部选拔权力异化的原因述要[J]. 探索,2009(5):37-40.

The Current Situation and Reformation of Performance Appraisal System for China's Civil Servant

YANG Dong-chen

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044 P. R. China)

Abstract: The CCP's 17th Congress clearly proposed to continue to deepen the reforms of personnel system and strive to create high-quality cadres and personnel; To improve the scientific development concept and reflect the correct view on the Examination and Evaluation System requirements; To innovate the work of talents system mechanism, stimulate all of the talents' creativity and initiate the new prospect of talents in best use. Nowadays, it is obvious that there are lots of faults in performance appraisal system, so intensifying reforms is needed. Its basic assignment is checking the goals, contents, subjects, methods and procedures deeply.

Key words: civil servant; performance appraisal; reform

(责任编辑 彭建国)