

绩效评估在公务员能力建设中的作用探析

刘典文

(厦门大学公共事务学院公共管理系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 以效率、效益、结果、民众为导向的绩效评估对公务员能力的提高发挥了重要作用。但是, 绩效评估还存在一些不足之处, 应着重从良好的绩效评估环境、绩效评估的主客体、绩效评估程序和方法的科学化、绩效结果的合理运用等方面进一步完善绩效评估系统, 使其在加强公务员能力建设过程中发挥更加重要的作用。

[关键词] 绩效评估; 公务员能力; 政府能力

[中图分类号] D630.3 [文献标识码] A [文章编号] 1009-6566(2009)01-0059-03

The Role of Performance Evaluation in Civil Servants Capacity- building

LIU Dian- wen

(School of Public Affair, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Efficiency, effectiveness, result, people-oriented performance evaluation plays an important role in improving the ability of civil servants. However, there are still some shortcomings in performance evaluation. Cultivating good environmental of performance evaluation, the subject and object of performance evaluation, and performance evaluation procedures, scientific methods and rational use of performance results should be improved. Then make it play a more important role in strengthening civil servants capacity- building.

Key words: performance evaluation; the ability of civil servants; government capacity

一、加强公务员能力建设的背景要求

我国是世界上最大的发展中国家, 联合国人类发展研究报告指出: “在新经济和全球化的条件下, 决定各国发展的因素是国民素质, 而对广大发展中国家来说, 公务员的素质和能力尤其重要”。同时, 我国在构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的战略规划下, 政府能否抓住难得机遇, 正确应对所面临的严峻挑战, 充分履行好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等各项职能, 是关系到国家发展、人民幸福、社会稳定的重大课题。而作为政府能力中最活跃的“人”的因素, 公务员能力建设也直接影响着我们能否建立起一支善于治国理政的高素质干部队伍。但是, 我国公务员能力的现状仍然不容乐观, 公务员整体素质和能力不高。受传统思维影响, 公务员思想认识不高; 对公共管理的新理论、新观点、新理念难以兼容; 法治观念落后, 依法行政能力低下; 竞争和成本意识薄弱; 缺乏用战略思维思考问题的能力; 电子政务建设虽已起

[收稿日期] 2008-09-08

[作者简介] 刘典文(1984—), 男, 江西大余人, 厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生, 研究方向为政府绩效管理。

步，但熟练掌握电子政务技术的公务员不多等。公务员能力建设是一项繁重而又紧迫的任务。

二、 绩效评估对公务员能力建设的作用

公务员管理领域引入绩效评估的理念与方法，能够促使我国政府人事管理实现由关注制度本身向关注人转变，由重过程向重结果转变，由约束人向激励人转变，由注重人的行为的有序性向注重人的行为的有效性转变。公务员绩效评估在充分肯定公务员价值的基础上，创造一种环境让公务员能获得、共享、使用组织内部和外部的信息以形成个人知识，并支持、鼓励个人将知识运用、整合到组织过程中去，最终提高组织的创新能力和满足公共需要的能力，为提高公务员能力提供良好环境。

第一，结果导向，为公务员能力建设确立标准。结果是相对过程而言的。在政府管理中，过去我们是过程取向的管理机制，而过程取向的管理机制，注重过程的投入，忽视结果的产出；注重过程的数量指标，忽视结果的质量品位；注重过程的轰轰烈烈，忽视结果的效率效益。政府绩效评估则是通过确立绩效目标，制定绩效指标，实行绩效预算，签订绩效合同，使绩效评估适用于政府管理范围的以产出和结果为取向的责任机制。绩效评估是对管理过程的工作状况所进行的事后测定、考核和评价。然而，管理过程是由若干段时间组成的，因而绩效评估既可在事中进行，也可在事后进行，既看“过程”，注意平时的、经常性的阶段性结果的评估评价，又看“结果”，注重整个过程最终结果的评估评价。由于政府的管理能力、治理水平实际是公务员的群体能力和个体能力的体现，因而，管理过程实际的结果也是检验各级公务员群体和个体能力的标准。可见，绩效评估不仅为政府行政力建设提供评估的标准，也为公务员能力的提升和发挥提供衡量的准则。以结果为取向的绩效评估可以引导和促进各级政府公务员不断提高自己的管理能力和管理水平。

第二，绩效导向，为公务员能力建设提供动力保障。所谓“绩效”即业绩、效率、效益、效果。政府绩效评估就是以对政府在社会管理中的业绩、效率、效益、效果的科学测评为手段，以提高管理效率效益为目标的管理方式。这种管理方式是通过

对政府管理中的效率效益高低、效果好坏、业绩大小的测评来评价政府管理能力的大小和管理水平的高低，评价公务员素质的高低和能力的大小。以绩效为导向的管理机制，对公务员的能力建设有着重要作用。首先是为公务员能力提升提供动力机制。能够评价和说明公务员能力不断提升和发展的是其管理和工作的绩效、业绩，公务员管理和工作的绩效、业绩才是衡量和评价公务员能力不断提升和发展的动态标准。坚持这样的标准，才能激励各级公务员不断进取，在提高工作绩效，不断创造出新的更大的业绩中不断提升自己的素质和能力。其次是为公务员能力发挥提供动力机制。以绩效为导向而建立起来的管理激励机制，不仅能够解决有的公务员“有力不使”的问题，还能解决“动力不足”的问题，引导公务员不断在实践中施展自己的才能，以绩效、业绩来实现自己能力的发挥和提升。

第三，民众导向，为公务员能力建设指引方向。新公共服务以民主公民权、社区和市民社会、组织人本主义及后现代公共行政为理论基础，强调民主治理，要求政府角色重新定位，要求公务员服务于公民，而不是服务于顾客；致力于追求公共利益；重视公民权胜过重视企业家精神；不仅仅关注市场，还应该关注法令和宪法、社区价值观、政治规范、职业标准以及公民利益；利用基于价值的共同领导来帮助公民明确表达和满足他们的共同利益需求，而不是试图控制或掌控社会新的发展方向等^[1]。以民众为导向的绩效评估机制对政府和公务员能力建设有着重要的导向作用。政府、公务员是公共利益的代表者，政府、公务员的能力要体现为提供公共服务，谋取公共利益，为公众服务。让人民大众作为政府和公务员工作绩效的评价主体，用人民大众的满意程度作为评价政府和公务员工作绩效的最终评价标准，让人民大众广泛参与政府和公务员工作绩效评价的全过程，就能引导政府和公务员沿着有利于公共利益、有利于人民大众利益的正确方向提升其能力，发挥其作用，在工作中做到既对上级负责又对下级负责；既向领导机关负责又向群众负责，使政府和公务员的能力建设沿着正确的方向发展。

此外，绩效评估对公务员的能力建设还有评定、预测、反馈作用^[2]。第一，评定作用。对公务员进行科学合理的绩效评估，可以了解公务员素质结构的健全程度与工作能力水平的高低，可以促进

公务员按照评估标准严格要求自己,产生激励和强化的作用,对工作能力不高的公务员也具有鞭策作用。第二,预测作用。绩效评估是在对大量行为活动进行分析和归纳的基础上进行的,这些行为活动对绩效的反映具有很大的相关性,评估主体可以据此对评估对象的绩效结果做出某种预测,从而进一步可以对组织或部门的整体绩效进行预测,为今后工作开展提供有价值的依据。第三,反馈作用。绩效评估活动建立在对绩效信息的广泛收集与分析判断的基础上。评估主体对评估对象做出客观、全面的评价,从而更加全面把握和理解组织中存在的问题及其根源所在,评估者将这些信息反馈给决策者,可以更好地发现工作中存在的问题和不足,进而促进组织绩效的提高。

三、完善绩效评估 进一步发挥其对公务员能力建设的作用

第一,加强绩效评估主体、客体之间的互动。绩效考核是一种双向交流活动,它要求考核主体与被考核者之间保持信息的相对对称,因为只有这样才能保证考核的公正性和可信度。但在我国的许多政府部门,对公务员的绩效考核通常都是在不公开、不沟通的情况下进行的,这样的考核就很容易产生考核主体与被考核者之间的信息不对称,造成考核结果的失真。绩效评估过程中要重视公务员的参与性和目标的可接受性。只有公务员自己参与了评估过程,才会形成对评估的认同,对评估行为实施会形成心理上的承诺。更重要的是把组织的整体战略与公务员个人的工作相联系,确定个人具体的标准和行为,为绩效考核提供依据,同时获得公务员对工作行为的承诺。

第二,构建一个科学合理的公务员绩效评估体系。

1.构建科学、合理、针对性强的评估标准和指标体系。构建公务员绩效评估标准和指标体系,应以其职位职责和所承担的工作任务为依据,对不同岗位职责及工作任务的公务员应区别对待。首先,要在部门差异的基础上设立指标。对每个机构的职位先进行工作分析,明确每个职位的具体职责,然后再结合该部门的战略目标设计评估标准和指标体

系。其次,要充分考虑政务类与事务类公务员之间的本质差异和管理需求差异,确立不同的评估标准和指标体系。

2.科学、合理选择评估方法与技术。首先,运用定量分析和定性分析相结合的绩效考核方法。同时,考核任务的繁重、复杂使得广泛应用计算机、网络、心理学等手段进行公务员绩效考核变得越来越必要。

3.客观使用评估结果,完善绩效激励功能。客观使用评估结果就是要将评估的结果作为被评估者薪酬分配、职务升降、再教育的主要依据。任何一种无绩效任命和晋升都会使有能力的雇员产生受挫折感,对于那些惯以恩赐或裙带关系方式任命人员的组织而言,想把优秀人员吸引进来是很困难的^[3]。无论在私营部门还是公共部门,激励功能的失效也意味着个人绩效考核工作的失败。一方面要完善我国公务员绩效评估等次划分规则。另一方面,合理利用管理学中的激励理论,比如马斯诺的需要层次理论,根据不同类型的公务员以及公务员不同层次的需求,设立不同的激励内容和激励体系,使绩效评估在提高公务员能力方面发挥更大的作用。

第三,营造良好的法律和制度环境。评估不同于一般的研究活动,尤其是对政府行为的绩效评估,没有制度保障是很难进行的,制度化也是当前国际评估活动的趋势之一。在我国,绩效评估刚刚兴起,理论和实践的发展相对滞后,人们对绩效评估的认识还很浅薄,对绩效评估的应用还处于起步、摸索阶段,还存在很多缺陷和不足,在相关法律和制度建设方面更是少之甚少。我国的当务之急是结合我国在绩效评估领域的理论和实践需要,借鉴先进国家的经验和做法,通过完善政策和立法,使我国政府公务员绩效考核走上制度化、规范化道路。●

参考文献:

- [1](美)珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2004.40.
- [2]席巧娟.中国行政学[M].北京:北京理工大学出版社,2004.85.
- [3](美)史蒂文·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,2001.37.