

# 公共部门绩效管理与评估研究

张宏海

(武汉大学 政治与公共管理学院 湖北 武汉 430072)

**【内容摘要】**公共部门绩效管理与评估是当前公共部门人力资源管理所关注的重点问题之一。构建科学完善的绩效管理与评估体系,是包括政府部门在内的所有公共部门面临的新课题。本文着重剖析我国公共部门绩效管理与评估的现状,纵观公共部门绩效管理与评估的发展趋势,探索建立科学的公共部门绩效管理模式和绩效评估体系。

**【关键词】**人力资源管理;公共部门;绩效管理;绩效评估。

**【作者简介】**张宏海,武汉大学政治与公共管理学院2012级博士研究生,研究方向:人力资源管理。

公共部门是以提供公共产品和公益服务为目标的非营利机构,包括政府、学校、医院等部门。政府是负责提供公共产品或进行公共管理,致力于增进公共利益的国家机构;学校是有计划、有组织地进行系统教育的组织机构;医院是向人们提供医疗护理服务的医疗机构。绩效管理是一个目标指向过程,是指通过协议,达成关于目标、标准和所需要内部管理的统一框架,然后通过相互理解的方式,使组织、群体和个人取得较好的结果的一种管理过程。目的在于通过科学方法和原理来评定和测量员工在职务上的工作行为和工作效果,以便确保组织运行能最大限度地提高员工的生产力,最终提高组织的生产力<sup>[1]</sup>。

在绩效管理中,绩效评估既是一种奖惩分配机制,也是一种极为有效的沟

通和反馈机制。对我国公共部门绩效管理与评估进行研究,建立科学的竞争和激励机制,可以更好地对公共部门组织和人员进行评价和激励,使各类公共部门的人员更加了解组织的目标和为组织目标服务,也有助于促进组织成员的发展,发掘公共部门人员的潜能,加强公共部门人员的自我管理能力和人事决策制定提供重要参考。

## 一、我国公共部门绩效管理与评估现状

随着我国公共部门管理水平的不断提高,各公共部门人力资源管理也慢慢得到了重视,绩效管理与评估也同时成为普遍关注的问题。一些公共部门已开始尝试深入绩效管理与评估践行,取得了不少成

就。不过,我国公共部门的绩效管理起步较晚,实践经验比较缺乏,而且各公共部门绩效评估体制还不够完善和成熟,各公共部门绩效管理与评估存在着很多的不足和问题,其主要现状如下:

1. 我国公共部门绩效管理和评估的相关理论研究和实践不足,绩效管理和绩效评估的内涵与功能未能加以区分。绩效管理是将组织的员工个人目标和组织的战略目标相结合,通过绩效评估来保证和实现组织目标,通过实施各种激励来保证组织和组织的人员的不断发展,通过改进业绩与工作培训来帮助员工实现自身更大的价值。绩效评估是一个组织试图达到某种目标,如何达成以及是否达成目标的系统化过程,就是按照员工所在的岗位的绩效标准对其最近时间段或过去时间段的工作表现进行评估。绩效评估强调理念与价值观影响下的反馈与影响,其出发点在于关注过去、现在和将来,注重分析结果与价值判断过程,注重绩效的改进和被评估者能力的培养。虽然我国公共部门已经开始重视组织人员的绩效管理和绩效评估,但绩效管理和绩效评估的相关理论研究与实践还不足,也就是没有建立适合的绩效评估原则、模型、技术和方法,而且在评价中往往特别强调某一个单独的指标。但是,我国有些公共部门仅将绩效管理当成组织控制员工的工具,有些公共部门仅将绩效管理视作组织评定员工职称晋升的依据,这些片面的做法都严重背离了绩效管理与评估的目标,不利于

绩效管理与评估的发展以及组织整体绩效的提高。

2. 我国公共部门绩效评估设计的内容和体系不够科学,制度化和规范化程度不高,缺少战略管理与规划。公共部门及其人员的绩效管理与评估,是评估公共部门服务能力与提升各公共部门人员绩效的有力工具和手段,其中公共部门绩效评估是各公共部门绩效管理的核心,是按员工所在岗位的绩效标准对其最近时间段或者过去时间段的工作表现进行评估<sup>[2]</sup>。其目的是通过评估的制度和机制来引导组织和员工提升公共部门服务能力,然而目前我国公共部门绩效评估过于注重定性指标,而忽视定量指标。特别是有些公共部门人员的业绩难以测量和量化,这给绩效评估带来了不少困难。且政府部门公务人员的目标是多元的,因此导致了政府部门人员的工作有时也甚至是相互冲突的,且政府部门人员大多是行使公共权力,许多时候会因为权利的乱用和滥用而导致绩效考核和评估的内容难以确定,这些因素都加大了政府等公共部门人员绩效评估的难度,使公共部门绩效评估指标和体系难以建成。

公共部门产品或服务交易的特殊性导致了我国公共部门绩效评估的形式和内容过于僵化和繁杂,评价机制不健全<sup>[3]</sup>。缺乏科学的规划和理论指导,评估的内容设计和评估的方法构建等几乎都是基于各公共部门本身的需要而定,没有形成制度化体系,也缺乏客观统一的衡量标准,更缺少相关的法律法制度规范。再者

就是各公共部门绩效评估往往都是短期的“一阵风”行为,缺少战略规划和管理。即使针对组织人员的考评也往往是“运动式”的,难以长期从绩效管理的宗旨得到全面的绩效反馈。有些绩效考评更沦为收受礼品、行贿受贿,这些行为直接或间接的扭曲了评估数据。这给组织造成负担,也得不到需要的效果。

3.我国公共部门绩效评估没有制度方面保障,更缺乏充足和完备的法律制度支持。“绩效评估以技术和管理为目标,很少以雇员的期望为目标”<sup>[4]</sup>。绩效评估的结果会显示组织人员业绩的优劣,发现组织人员的工作能力。然后根据员工的工作能力,有针对性地培训,以提高员工的工作效率。但是,当前我国的公共部门绩效评估一般遵循的是组织结构内部的权力策略,体现的是行政权力的行为,只有下级工作人员被动的接受上一级领导的指导和监督,而上一级组织人员的绩效评估一般不会受到下级的监督。组织的沟通是单向进行的,缺乏有效的双向沟通与反馈。因而,高层领导者一般难以收集到基层人员甚至下一级人员对组织绩效与战略管理方面的宝贵建议。无有效的沟通与反馈,绩效评估往往得不到科学的体现,带来了一些不良后果。

我国对于绩效评估制度的研究多集中于比较政治学、行政管理学、行政法学等学科,公共部门绩效评估没有制度方面的保障,更缺乏充足和完备的法律制度支持。绩效评估最主要的依据就是政府的“红头文件”,缺乏上位基本法的权威规则

控制。体制问题是影响公共部门绩效管理和评估的关键因素。由于公共产品的特殊性和我国长期以来大政府小社会体制,使以生产公共产品和提供公益服务为目标的非营利机构,包括政府、学校、医院等部门都处于垄断或近乎垄断的地位。公共部门对其提供的公共产品和服务的绩效关注度不够,缺乏追求良好服务和绩效的动力,缺乏有效利用的资源和节约的动力。

## 二、公共部门绩效管理与评估的发展趋势

1.绩效评估观念再造,多学科的交叉研究,完善绩效评估指标体系。“绩效评估观念再造是绩效评估发展的重要趋势。实现绩效评估的观念的转变,实现绩效管理与评估由管制型观念向服务型观念的转变,通过文化与能量使关键的互动与行动协调一致”<sup>[5]</sup>。将服务对象纳入评估体系,提升服务对象在绩效评估中的作用,增加服务对象对公共部门人员评估的作用,特别是增加公民对公共部门绩效评估的监督。使绩效管理和评估的内容与标准从为公民服务的立场出发,建设服务性政府,促进民主管理、科学管理。通过社会调查、民意调查公众对公共部门组织人员的满意程度,作为公共部门组织及其人员绩效评估的数据。公共部门的绩效管理和评估要公开透明,科学地使用评估结果,将绩效评估与奖惩有效结合,以及建立以绩效评估结果为依据的职务晋升制度。

绩效评估要注重理论与实践相结

合,以多学科研究的发展作为动力来推进公共部门的绩效评估工作,加强对公共部门人员绩效评估的研究,将公共部门的绩效管理的内部实践探索与各高校和科研院所的研究结合起来,实现管理学、经济学、心理学、行政学、法学和统计学等多学科交叉研究,以促进理论的不断成熟,建立符合实际的绩效评估指标体系。既有业绩指标,也要增加服务对象满意指标;既有评估表现出来的绩效,也体现潜在绩效,也要体现服务性职能的要求。我国公共部门绩效评估最主要的是要评估政府部门及其公务人员的绩效,把各级政府人员依法履行职责的业绩和效果等纳入绩效评估范围,体现最新的绩效评估理论和实践成果。

2. 公共部门绩效管理和评估将逐步走向制度化、法制化。绩效管理和评估的制度和法制化是强有力的绩效管理和评估保障。建立公共部门绩效评估体系、加强绩效管理及评估立法是一种发展趋势。认真总结近年来我国各公共部门绩效管理和评估经验,加强理论研究和政策指导,及时制定相关法律法规,鼓励各公共部门绩效管理与评估的实践,鼓励探索公共部门绩效管理和评估的新模式、新方法是公共部门绩效管理和评估逐步走向制度化、法制化的要求。同时,加强高校和科研机构对公共部门绩效管理和评估的理论研究,对国内外各种绩效管理和评估理论及实践经验进行理论的总结和升华,进行理论创新,用最新的理论带动绩效管理和评估的践行。

3. 公共部门绩效评估的主体多元化发展趋势。公共部门绩效评估的主体多元化将是公共部门绩效管理的发展趋势之一,坚持内外部评估相结合,进行360度评估<sup>[6]</sup>,促进评估主体的多元化。目前,我国各公共部门人员的绩效评估主体主要是公共部门内设机构和人员,绩效评估主体过于单一,未形成多元化的绩效评估主体体系,公众参与水平低,由此以上的种种原因导致了绩效评估的信度和效度下降,说服力不强。为了克服绩效评估主体单一的问题,建立多重绩效评估机制,并吸引多元评估主体参与评估,多元化将会是绩效管理和评估的趋势。公共部门绩效评估将会更加注重上级评估与专家评估、社会公众以及自我评估评估相结合,注重评估机构的建设和评估人员的配置,实现公共部门绩效评估主体多元化。公共部门的绩效评估要更加注重“顾客”导向,在绩效评估的实际操作中更多增加服务公民个人和组织的评估指标,如服务对象的满意度、服务对象反馈信息收集情况等。

### 三、改善我国公共部门绩效管理与评估的建议

与工商企业相比,在我国公共部门绩效管理和评估实践工作中,对绩效评估结果进行认定有相当的难度,因公共部门人事体制往往比较僵化,机构内部人员之间缺乏竞争。绩效评估从本质上说也是一种管理方法和手段,因此改善我国公共部门绩效管理与评估,根据公共部门的实际情

况设计一种或几种绩效评估方法,使其既适合评估的目的,又适合组织公共部门的特点,继而使公共部门绩效评估公开、公正和有效。

1. 构建必要的法律保障和制度环境,完善政府绩效评估的激励机制。改善我国公共部门绩效评估的现状,需要进一步构建必要的法律保障和制度环境。通过加强立法和完善政策,使我国公共部门绩效管理和评估走上制度化、法制化。在制度化的设计中,要建立一套适合我国公共部门行政部门和事业单位分类管理的绩效评估体制,制定符合我国特点的《公共部门绩效评估法》,对公共部门的绩效评估程序、标准、评估结果的使用做出明确规定,使公务人员评估有法制的保障,以保证公共部门人员绩效评估的合法性和制度性。公共部门领导要定期了解和审查相关部门的绩效管理和评估情况,切实负起自己应承担的责任,督促公共部门人员重视本部门服务质量,提高公共品质量。

2. 树立正确的绩效观,德、能、勤、绩、廉全面评估。与工商企业等营利性组织不同,公共部门很少偏向获利与利益最大化。在公共部门绩效评估过程中,要明确绩效评估的定位和价值取向。公共部门绩效评估的目的是找出影响公共部门人员效能的因素,找出公共部门在管理和服务中存在的问题,提供高质量的公共管理和服务的建议,改进公共部门及其人员服务能力。按照绩效评估方法的特性和侧重点的不

同,可以将适合政府部门绩效评估的方法具体分为以下三大类:基于比较的方法、基于行为的方法和基于结果的方法,从德、能、勤、绩和廉五个方面全面评估。

#### 四、结论

我国公共部门的绩效管理还处于发展阶段,绩效评估还没能得到足够的重视,特别是在绩效评估理念存在不少的问题,绩效评估指标和法律体系也还不够完善,有关绩效管理的研究开展得还不够深入。不问通过对我国绩效管理和评估的考察,探索提高我国公共部门绩效评估的有效性、公平性和可行性,同时使得公共部门人员在绩效评估和管理过程中得到最大激励,以此来提高工作的满意度,进而使公共部门的服务能力得到提升,以此来推进服务导向的公共部门建设。//

注释:

[1][美] 韦恩·蒙迪:《人力资源管理》第222页,谢晓菲等译,[北京]人民邮电出版社2011年版。

[2][美] 加里·德斯勒:《人力资源管理》第286页,[北京]中国人民大学出版社2007年版。

[3]赵曼:《公共部门人力资源管理》第189页,[北京]清华大学出版社2005年版。

[4][美] 罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪:《公共部门人力资源管理:系统与战略》第399页,[北京]中国人民大学出版社2001年版。

[5][美] 约翰·布德罗、彼得·拉姆斯特德:《超越人力资源管理——作为人力资本新科学的人才学》第155页,[北京]商务印书馆2012年版。

[6][美] 斯蒂芬·罗宾斯、蒂莫西·贾奇:《组织行为学》第530页,[北京]中国人民大学出版社2008年版。