

企业绩效评估及其对公务员绩效考核的启示

◇ 王飞鹏

(山东工商学院公共管理学院, 山东烟台 264005)

[摘要] 公共部门和私营部门(企业组织)是社会组织的两种基本类型,是管理的两个基本领域,都属于组织与管理的研究对象,因而对这两个部门的管理有共同之处,其理论、方法及管理模式可以相互借鉴。在分析企业绩效评估制度的特色及国外将企业绩效评估引入政府评估的主要做法的基础上,结合我国公务员绩效考核制度存在的主要问题,就我国政府如何引入企业绩效评估制度提出了建议。

[关键词] 私营部门;企业;绩效评估;公务员绩效考核制度

[中图分类号] F123.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2010)11-0064-04

企业为提升竞争力,向来对本身绩效极为重视,国内外企业已发展出各具特色之绩效评估作法。而我国政府机关随着民众高水准服务要求日益增加,以及迈向开放的经济体所面临全球化激烈竞争,不仅要跟上社会发展及国际化脚步,更要引导国家健全发展,提升施政效能,其中政府绩效考核制度的建构就是一个重要课题。我国虽然以“法”的形式对公务员绩效考核进行了规定,但仍存在考核指标粗糙、考核手段单一以及监督机制不健全等诸多问题,严重影响了公务员绩效考核的组织实施。而现代企业组织对人力资源绩效评估的重视程度及逐渐形成并能够切实付诸执行的整套绩效评估制度,为我国政府机关构建绩效考核制度提供了参考,特别是当前我国正处在深化行政管理体制改革的关键时期,科学、合理地引入企业绩效评估机制将有助于推动政府体制改革和管理方式创新,有助于提高政府的管理效率,全面调动公务员的工作积极性和创造性。

一、企业绩效评估及其特色

企业绩效评估是指企业的所有者、投资者对一定经营期间内企业的经营效益和经营者业绩进行评估、以提高企业战略竞争力的一种管理过程。指导我国企业绩效评估的制度性文件主要是1999年由财政部等四部委联合颁布并于2002年修订的《国有资本金绩效评价规则》及《国有资本金绩效评价操作细则》。其基本思路和原则包括:一是全面、客观地再现过去的经营绩效,经过分析帮助形成提高未来绩效的对策;二是财务指标与非财

务指标相结合,以投资回报率为核心内容;三是定量与定性相结合;四是整体经营绩效评估指标与个人绩效评估指标的结合。在以上原则指引下,经过企业长期的理论和实践发展,我国企业绩效评估呈现以下基本特色:

1. 注重财务指标的考察

企业作为市场经济的参与主体,以追求利润为核心目标,因此,为了保证企业的存续和满足投资者及所有人、债权人或主管部门等评估主体的信息需求,需要提供大量的财务指标,如资产负债率、流动率、销售净利率和资本收益率等指标。虽然现代评估技术对企业绩效评估的指标体系进行了充实和完善,但财务指标仍然处于核心地位。

2. 注重内部管理成效的考察

企业绩效评估主要是对企业自身的经营状况和经营者的管理行为进行考察、检验,因此,其技术主要是针对内部行为进行衡量的。如销售方面的指标,主要取决于企业自身成员的努力。根据科斯的理论,企业是对市场交易的代替从而节约交易成本,企业存在的前提就是其内部管理效率要高于外部市场效率,所以,企业的绩效评估的主要对象是其内部管理的成效。

3. 注重考核指标的量化

企业管理从科学管理阶段就比较重视管理的量化,这为绩效评估技术的量化打下了坚实的基础。管理过程的高度量化使得评估的量化有了直接的数据来源和数据支持,这集中表现在财务数

[收稿日期] 2010-08-16

[作者简介] 王飞鹏(1975-),男,湖南祁阳人,山东工商学院讲师,首都经济贸易大学博士生,研究方向:社会保障、人力资源开发与管理。

据、成本数据、销售额、人工数、损耗等关键指标上。企业绩效评估技术可量化的根本原因是企业本质上乃是一个经济组织，在参与市场经济的过程中，其投入、生产、管理和产出过程都可以经由货币做到量化。

4. 注重考核技术的更新

企业的绩效评估技术随着经济形势、尤其是管理思想的变迁更新很快，而且往往能够很快地采用新的评估技术，这与企业强调竞争效率并且具有较好的反应能力有关，更重要的是企业产权清晰，能够独立、高效的运转；再者，社会科学尤其是管理科学的发展很迅猛，这些为企业评估技术的更新换代提供了方法论的支持。

5. 注重外部环境的观察

评估是为企业绩效改进服务的，而企业的经营环境是不断变化的，所以企业的绩效评估技术也在不断地变换着。从早期单一的成本评估技术到综合性财务评估指标体系的建立，又到以“平衡记分卡”为代表的全方位、战略性评估技术的出现，说明了企业绩效评估技术是随着经营环境而不断演进的。

二、国外政府引入企业绩效评估制度的实践与启示

企业绩效评估制度运用到政府绩效考核的实践之中，最初始于 20 世纪 50 年代美国的绩效预算改革。西方国家 70 年代以来普遍开展的新公共管理运动，使得绩效评估在政府中得到了广泛的应用，这是管理主义的发展和西方国家面临的提高绩效的社会压力两者共同推动的结果。顾客导向和降低政府运行成本的理念为政府运用企业绩效评估方法和技术提供了理论前提。1993 年颁布的《国家绩效评论》(NPR)和《政府绩效与结果法案》(GPRA)是美国政府开展绩效评估的纲领性文件，有力地推动了绩效评估在政府管理中的发展。英国政府绩效评估始于 1979 年的“雷纳评审”。雷纳评审是对政府部门工作特定的调查、研究、审视和评价活动，评审的重点是政府机构的经济和效率水平。此后，从 1999 年开始，英国工党政府在总结 CCT 存在的诸多弊端后，提出对地方政府的绩效考核采取最佳值政策 (Best Value 即 BV)，提出从四个 C 进行综合评价，即挑战 (Challenge)、咨询 (Consultation)、竞争 (Competition)、比较 (Comparison)，使政府更加注重社会整体效益，大大改善了政府的服务质量，促进了经济发展，增加了就业机会，使英国成为欧洲失业率最低的国家。

在英、美的带动示范下，公共组织绩效评估在其他国家得到广泛应用。澳大利亚、新西兰等

国则积极引入和推广使用了绩效预算和灵活绩效框架的评估技术。荷兰新市政管理法要求对地方当局的工作绩效进行评估，以提高效率和服务质量；澳大利亚的公共组织绩效评估与具体的改革计划和措施融为一体，成为政府行政改革的一个重要组成部分。据经济合作与发展组织统计，公共组织绩效评估在丹麦、芬兰、挪威、新西兰、加拿大等国家都得到广泛应用。亚洲是从 20 世纪 90 年代开始，日本、韩国等国家先后引入类似政府绩效评估的“行政评价”、“制度评估”。此外，西方国家普遍推行的绩效评估措施还包括围绕政府使命采取的目标管理(MBO)、全面质量管理(TQM)等，这些方法借鉴了企业绩效评估中强调对“顾客”负责的理念，以目标作为评判绩效的核心指标，重视改善政府服务的效率和质量^[1]。

从国外政府进入企业绩效评估的实践情况可以得出：政府机关与企业虽然评估的目的与重点有很大差异，但二者同属于组织与管理的研究对象，在管理理论、方法及管理模式方面可以相互借鉴。特别是企业组织对人力资源的绩效评估的重视程度及逐渐形成并能够切实付诸执行的整套的绩效评估制度等方面的优势，对提高公务员绩效考核的科学化具有一定的推动作用^[2]。

三、我国公务员绩效考核制度及其存在的问题

公务员考核制度是指国家行政机关按照管理权限，根据有关法规，依照一定的标准和程序对公务员的思想品德、工作成绩、工作能力及工作态度进行全面考察，作出评价，并以此作为公务员进行奖惩、培训、辞职以及调整职务、级别工资等依据的制度。

我国公务员绩效考核制度是建立在原有干部考核制度的基础上，是原有干部考核制度的延伸和发展。我国干部考核工作，经历了几个发展阶段，在新民主主义时期，叫做“审查”，建国后称为“考察”和“鉴定”，直到 1988 年，才统一使用“考核”一词。带有法规性质的文件有 1949 年的《关于干部鉴定工作的规定》，1964 年的《关于科学技术干部管理工作条例试行草案》，1979 年的《关于实行干部考核制度的意见》，1984 年的《关于逐步推行机关工作岗位责任制的通知》，1993 年的《国家公务员暂行条例》。这些文件和法律是我国规范干部考核的重要依据，为政府组织绩效考核从理论和实践上积累了一些经验，促进了公务员队伍中激励竞争机制的形成。但是与企业绩效评估相比，我国公务员考核制度还存在以下几个方面的问题：

1. 考核指标的粗糙化

公务员绩效考核指标的设计是否科学合理，

直接关系到考核的准确性和有效性。一般而言，考核指标应力求细致、量化、全面，避免粗枝大叶，因为那样容易给考核主体留有较大的自由裁定权，导致主观臆断成分加重。但长期以来，我国的公务员绩效考核指标一直沿用了建国初期的干部考核体系，即从“德、能、勤、绩”四个维度进行考核，而且只是原则性的规定，绩效评估标准过于笼统^[3]。虽然有的部门出台了一些细则，但由于工作性质、工作特点差异大，部门之间、被考核者之间缺乏可比性，考核者无所适从。这种过于笼统的考核标准往往导致考核结果的失真，严重损伤考核的公正性和有效性。

2. 考核过程缺乏公平

公平是考核追求的重要价值。但当前我国公务员考核过程中存在严重的不公平现象。表现在：一是按比例分配名额。考核分为优秀、合格、不合格3个等级，按照办法规定优秀者在参评人数的10%~15%，将名额分配到各部门。这样不管部门的工作优劣，有指标就可以评优，不仅挫伤了其他公务人员的积极性，而且还容易形成人数少的部门获得优秀者的机会反而比人数多的部门多的局面；二是采取轮流坐庄的平均主义。由于考核结果等次要与职务升降、工资高低挂钩，因此有些领导怕伤和气，以“摆平”代替“公平”，搞利益均沾，采取轮流评优，严重背离了考核评比的初衷；三是老好人现象盛行。一方面优秀等次容易被“老好人”当选，而那些工作突出、原则性强、但人际关系有些缺乏的职员往往难以获选；另一方面是碍于情面而对工作比较差的职员不愿意确定为不合格，相当部分职员只求息事宁人，乐得做个好人。

3. 考核结果容易失效

考核结果应该作为公务员奖惩、升降等管理活动的依据，但实际工作中却存在明显的问题：首先，激励功能不足。由于受计划经济体制的影响，公共部门特别是政府部门仍存在“吃皇粮”、“铁饭碗”的吃大锅饭的思想。因此考核在奖惩中的作用未能很好地发挥，有功不赏、有过不罚、是非不分、赏罚不明的现象较为普遍。这就使考核流于形式，失去了它原有的功能，不能帮助公务员了解自己工作中的缺陷和不足，及时改进和补救，更起不到激励、提高的作用。其次，监督功能的缺位。本来通过公务员的工作绩效的考核，可以对公共部门的公务人员的情况进行监督。但在实际工作中很少能将两者紧密联系起来，对公务人员的监督往往来自其他的制度规范，而公务员考核难以发挥作用。某些“落马”的腐败分子在位时的考核往往是优秀，这就是典型的表现。

4. 考核主观色彩较浓

现行的公务员决策过程中仍实行首长负责制，重大决策由首长拍板决定，这导致首长的权威极少受到下属的挑战，很多下属常常是跟随领导的意见。在考核中，上级领导的评价作为公务员考核的一个部分往往起着重要的作用。一方面上级的评价很少受到挑战；另一方面群众容易受到上级的影响。所以，这使得考核结果带有浓厚的主观色彩。上级负责人出于维护本部门的荣誉或照顾部下情绪和利益，而置考核的公正、客观于不顾，放弃或偏离考核的标准。在工作评语中常常看到“工作热情、认真、诚恳”之类的评价。

5. 考核缺乏外部监督

公共部门的多层次性决定了公务员的多层次性。不同层级的公务员有不同的服务范围，如有的直接服务于普通群众，有的则限于机关内部的服务，而现有的考核办法则无视服务的多层次性和公众性，对所有公务员的考核一律由所在单位进行，直接上司对下属的考核往往占有较大的考核权重系数，却忽视了公众对公务人员的评议和考核，考核往往成为上司用人获得合法性途径，不能真正体现激励和约束公务员的意义，使公务员接受公众监督成为一句空话^[4]。

四、我国政府引入企业绩效评估制度的措施建议

由于现行公务人员绩效考核中存在着很多问题，导致绩效考核制度无法落实与发挥其应有的功能，对于公务员的士气与组织效率产生很多不利的影响。因此，政府必须及时引入企业人力资源管理绩效评估的管理理念和科学方法，使公共部门的绩效考核制度具有更多的创新求变的能力，以符合环境的需求，更进一步提升为民服务的效能。具体做法如下：

1. 引入财务评估指标

企业的财务评估指标直接、准确地描述了企业的财务状况，注重对成本、利润率、周转率等考察，这与政府绩效考核的要求有一致之处。在民主政体下，人民要求各级政府机关提高管理效率、压缩成本，因此，可以借鉴企业评估指标中控制运营成本的部分。尤其是在政府预算管理，可以积极引进企业的财务管理和评估技术，充分实现财政资金的增值。如可以利用预算收支的时间差进行投资以增加政府预算收入，在机关事务管理、办公室管理以及公共项目管理中都可以引进企业的财务技术来提高预算资金的使用效益。特别对于地方政府而言，可以借鉴企业的评估指标和技术来促使提高自我增收能力，改善预算管理，规划好资本和运营预算，改善收支分析，减

管理漏洞，尽量平衡资产负债表。当然，也要看到政府财政管理不同于企业之处，两者之间在目标、导向上都存在差异。企业的财务评估目标在于考察企业运行的经济表现；政府的绩效评估除了考察经济表现(机关管理成本、薪金成本)之外，还要考虑对社会需要的满足程度等非经济领域的表现。如政府不应过分注重财政收入的周转率，不应以成本-收益分析为决定支出的首要标准，而必须是结合社会需要、政治形势等难以量化的非经济因素来作出财政决策^[5]。

2.引入绩效奖金制度

建议建立并推动绩效奖金制度。所谓的绩效奖金制度，就是在一年年初的时候，各机关都会以机关的总目标为架构，来制定这一年的策略目标，然后下属公务员再依照机关的整体目标来订自己的详细目标，看哪个公务员负责哪一部份，达到哪个程度，并且看看他们有没有根据总目标与个人的详细目标去做，来给予绩效奖金的激励。这样，不但可以使个人绩效与组织绩效相结合，还可以促使个人努力积极的去争取个人绩效。此方法是采用目标管理(MBO)的方法，但是必须要建立适当的绩效指标与绩效目标，而且应通过团队合作来达成总目标，而不要变成个人与个人之间的竞争^[6]。绩效奖金是根据员工工作绩效所发给的奖金，因此是独立于公务人员“基本薪资”与“职务薪资”的，公务人员“基本薪资”与“职务薪资”是受法律保障的，并且是固定的，相对而言绩效奖金则比较具有“弹性”，是根据公务人员的工作表现而定的。当然，绩效奖金的推动，关键在于机关的主管是否有能力并且能够公平的决

定公务人员的“工作绩效”。

3.引入质量评估机制

全面质量管理的评估技术充分适应了企业提供有形、具体的产品的生产特点，有利于企业考察其生产绩效、员工个人绩效。政府提供的公共服务虽然无法全部物质化、有形化，但是许多公共服务或产出确实可以通过数量和质量指标来衡量，如政府采购、公共工程等。从政策科学的角度来看，公共政策的制定、实施和政策绩效都在一定程度上可以进行质量评估。通过政策质量评估、对比政策目标与结果的差异，有助于改善政策绩效。在某种意义上，因为政府的职能、行为都是通过相应的政策来实施的，学术界甚至有用“公共政策”代替“公共行政”的说法，所以可以借鉴企业的项目评估技术对各种公共政策项目进行评估，从而有效地提高政府效能。

4.引入360度考核法

360度考核法，又称全方位绩效考核，是现代企业管理中一种较新的考核方法。考核人由上司、同事、下属、自己和顾客共同组成，每个考核者站在自己的角度被考核者进行考核，可避免一方考核的主观武断，从而增强考核的信度和效度。实质是在组织中实行多重考核，以全方位、多视角对组织中的员工进行评价，从更多的信息渠道增强信息的可靠性与可信度，使组织成员的绩效考核趋于科学、准确。这种方法的缺点是比较复杂，耗费大量的时间和精力，要在政府机关部门内有效地实施还需要进一步的完善。另外，还可运用新的信息技术与手段，采用平衡记分卡、问卷法、比较法等。

参考文献

- [1] 耿建亮. 西方国家公务员绩效考核的经验及其借鉴价值[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2010(2):132-137.
- [2] 刘进, 蔡灿泉. 企业绩效评估对政府绩效评估的启示[J]. 行政与法(吉林省行政学院学报), 2006(3):46-49.
- [3] 孔杰. 我国公务员绩效考核存在的问题及对策研究[J]. 经济与社会发展, 2010(3):48-50.

- [4] 郭春良, 郑钊. 对我国公务员绩效考核的探析[J]. 经济师, 2009(9):59-60.
- [5] 康志平. 政府绩效评估与企业绩效评估比较及借鉴意义[J]. 汕头大学学报, 2006(10):61-63.
- [6] 李志, 孙序政, 尹洋. 政府部门与企业绩效评估特征的比较研究[J]. 云南行政学院学报, 2009(3):83-85.

Performance Evaluation of Enterprises and Its Implications for Civil Servant Wang Feipeng

(School of Public Management, Shandong Institute of Business and Technology, Yantai 264005, China.)

Abstract: Public and private sector (business organizations) are two basic types of social organizations, two basic areas of management, and all belong to the organization and management of the research object. Therefore the management of these two sectors has in common, they can learn their theory, method and mode of administration from each other. This paper analyzes the characteristics of enterprise performance evaluation system and performance evaluation of enterprises to introduce foreign government assessment of the main approach. Based on the main problems of civil service performance appraisal system in our country, the paper puts forward reasonable suggestions on how to introduce enterprise performance evaluation system of the Chinese government.

Key words: private sector; enterprises; performance evaluation; Performance Assessment System

(责任编辑: 张改兰)