

破解绩效考核误区，激发干部干事动力

陈丽君

【摘要】公共部门绩效考核为公共部门提质增效以及杜绝公职人员庸政懒政发挥了积极作用，但有效的绩效考核工具在实际操作中产生了以结果论英雄、一票否决式考核、留痕式考核、强迫分配比例、绝对追求量化和目标的百分百执行等误区和扭曲行为。只有让绩效考核回归绩效管理本意，实施闭环管理，厘清组织、部门和个人绩效，开展分类分层考核，强化绩效反馈环节，并充分利用大数据技术，推进数字技术下的绩效管理变革，才能正本清源有效破解上述误区。

【关键词】公共部门 绩效考核 误区 【中图分类号】D630 【文献标识码】A



作为以服务和满足于人民群众需求为使命和执政目标的使命型政党，各级干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力等系列解决实际问题能力，而这些能力的养成有赖于在干中学、干中考。自绩效考核这一管理工具进入中国公共部门，与中国政治体制、威权文化传统以及干部人事制度发生了积极化学反应，诞生了一种以下指标、定任务、考实绩、查能力，并将考核结果与官员晋升紧密挂钩的考核式治理，有效推动了公共部门提质增效和干部能力提高。但考核式治理也存在着各类考核既相互割裂又相互混淆的状况，此外，考核式治理由于强烈的指挥棒导向作用，在其极化运用或有所认知偏差地运用时往往带来负面扭曲行为。因此，亟需识别和认识到公共部门绩效考核中出现的系列误区和扭曲行为，寻求有效的干预对策，最大限度激发干部等公职人员干事的动力。

公共部门绩效考核存在的各类误区和扭曲行为

一票否决式考核引致的扭曲行为。考核式治理一旦形成，纵向层级间一旦体会到考核带来的强有力行为导向作用和工作驱动作用，各级部门往往自上而下地将本职能域中上级部门最关注的困扰问题设定为一票否决指标。计划生育指标就曾被设定为一票否决指标。与区域社会安定有序、人民幸福密切关联的安全生产指标（尤其是涉及多人死亡的特重大安全事故）、杀人刑事案件指标、群体性事件指标、进京信访指标等也常在一票否决指标中出现。一票否决意味着该意外事

件发生将抹杀该部门该领导年度所有业绩。其设置初衷是通过在考核模型中对此类结果设置超乎寻常的权重，来推动各层级政府各有关部门对此类问题的重视。但实际运作时，从表象上降低和杜绝这些事件，而不是通过源头治理来减少负性事件成了工作重心。

以结果定英雄式考核引致的扭曲行为。过于强调结果导向的考核容易造成“救火式治理”，容易出现与一票否决考核类似的扭曲现象，要么急功近利地狠抓结果，短时间内追求成绩出现，要么对不利的结果进行虚报瞒报弄虚作假，以至于隐患被累计叠加。绩效是多因性的，每一个绩效结果都既反映了行为者的能力和努力，也体现了行为者所处的条件情境和所获得的机遇。以结果定英雄，既容易抹杀因条件、机遇等环境因素造成的结果差强人意部门和领导的付出和努力，误伤了这些人员的积极性，也容易使得表现优秀部门和人员“马太效应”凸显。此外，由于当前大量公共部门员工年度绩效考核并不与部门绩效或组织绩效关联，结果论英雄往往只决定了官员晋升，这一程度也引致了员工的消极认知和抵触行为。

追求绝对量化引致的误区和扭曲行为。当目标管理责任制（无论是综合型目标责任制还是部门责任制或专项工作目标责任制）在公共部门大行其道，这种来源于企业目标管理法的绩效考核方式在使用时被要求确定精细的定量指标，呈现了公共部门的泰勒主义。但是公共部门大量工作是事务性、职能性的工作，它们是根据部门的权责差异而产生的行政行为或公共服务行为，这些行为很难用绝对定量标准来度量，如果非要为此确定定量指标，那么不仅在目标制定上需要耗



费大量人力物力,还需要在考核过程中投入大量人力物力,来核验这些指标是否达成,以及达成情况。任何考核都是有成本的,毫无疑问的是,在追求绝对量化考核时,公共部门的考核成本将翻倍,形成事倍功半结果。此外,由于目标责任制考核更多体现在组织和部门考核上,大量公共部门员工的绩效考核依然是德能勤绩廉的定性评价考核,导致公共部门绩效考核中组织考核与员工考核出现了脱节和分离——组织考核精细化和员工考核模糊化,这既使得公共部门组织目标难以传导到组织内各岗位的每一个员工、不同岗位员工考核千岗一面,也使得组织内工作业绩突出的员工难以得到应有肯定。

考核结果强迫分布引致的不公平感和扭曲行为。当前公共部门人员考核,往往实施了结果分等的强迫分布模式,即考核实施前明确了优秀、称职、基本称职和不称职各考核等次的人员比例,一般情况下规定各部门优秀等级人员只占15%以内。强迫分布的配比式考核,忽视了不同部门工作性质和人员业绩的差异,对于那些整个部门业绩突出,大部分人员表现优异的部门来说,是一种形式公平但实际不公平。强迫分布的配比式考核原理是假设公共部门人员的各类行为都呈现正态分布,优秀的和不称职人员都只占正态分布两头的较小比例。事实上,公共部门人员的工作行为是一种制度行为,就制度行为而言,存在着最基本的底线要求,所有入职人员都具备称职以上行为,这是一种偏态分布的行为。

追求目标百分之百执行的误区和扭曲行为。当前,在绩效至上主义和考核至上主义的导向下,公共部门以目标责任制为导引实施人员的压力和激励联动管理,并频频以超额、超前完成既定的绩效指标作为奖励依据。比如,在什么时间之前完成某某工程建设,在某年某月某日前解决贫困县问题。百分之百执行目标以及超额超前奖励的泰勒制绩效管理在公共部门实施的前提是科学精准地制定绩效目标。但公共部门考核指标的确定往往是基于对未来的研判,公共事务的发展态势受政治经济等各类因素影响极大,不确定性大,完全精准科学地预测存在困难。此外,涉及到时间感知,人类往往受时间和活动分离带来的偏差体验影响,以及对工程类项目的时间估计的乐观偏差,往往无法预测准确的未来时间,呈现出偏乐观的估计。人为工期压力往往滋生了偷工减料等风险隐患。

留痕式考核引致的繁文缛节和本末倒置行为。由于过度追求结果导向考核带来了下级部门围绕结果而产生系列扭曲行为,各地在基层治理中开始转向强调过程行为,考核中设

置大量过程性指标,要求下级部门提供基于过程管理的证据,比如专本专用的工作台账等,诞生留痕考核。留痕考核容易引致基层工作的另一个极端,即为考核而做事,或认认真真走形式,或在考核前轰轰烈烈突击赶材料,忽视了基层工作的真正目标。留痕考核不仅容易让被考核人员出现本末倒置的扭曲行为,以开会和发文代替落实,以摆拍和报道替代工作实效,也人为增加了基层负担,让基层在干工作的同时还需时刻应对繁文缛节的留痕要求。

破解公共部门绩效考核各类误区和扭曲行为之策

让考核回归绩效管理的本意,实施全过程闭环管理。绩效管理的本意和最终目的是促进绩效提升或改进。绩效管理是一个系统工程,它包含了多个相互联系的环节:上下级部门或上下级人员间共同研讨确立绩效指标、实施绩效监测和评估、讨论绩效结果和原因分析、跟进后续奖惩措施和改进措施等。该系统工程循环往复,构成一种常态化的日常管理工具,而绩效考核只是该系统中的一个重要环节。因此,绩效考核工具在治理中的使用也应该常态化循环化,从而有效避免运动式治理中一次性地使用绩效考核工具。比如创卫创城等工作时轰轰烈烈全员发动,一旦考核结束烟消云散故态复萌。

依据考核目的的差异确定绩效考核指标和内容。任何绩效管理系统都始于绩效指标确定,而这取决于绩效管理的目的。公共部门绩效管理的目的可以分为基于目标达成的考核、基于晋升的考核、服务于培训发展的考核和基于工作改进的考核等。如果其目的是为了实现在目标责任制、达成上级下派的绩效任务,绩效指标设置适宜更多使用结果导向指标,遵循SMART原则。若考核是为了晋升目的,那么绩效指标宜全面评测绩效结果、个体能力特征和态度动机等。如果考核是为了绩效改进目的,那么应更多关注引起绩效结果的过程性行为。这样依目的调整绩效考核系统能有效地避免那些单纯强调结果导向或单独要求过程留痕的“一刀切”考核。

此外,要关注目标的暂时稳定性和适时可调整性。公共部门在设定公共基础设施建设等目标责任问题时,一方面既要科学设置目标,另一方面应建立定期的目标审视和调整制度,根据公共基础设施建设进展及时评估及时调整目标,避免一味强调超前超额完成而引致的偷工减料等行为。

实施分层分类考核,厘清组织、部门和个体绩效的关系。组织绩效、部门绩效与个体绩效之间既相互区别又紧密联系,

基于所有组织目标都由组织内部门团队和每个员工协同完成,且各层级领导分别负责了组织、部门等绩效,因而宜对公共部门不同层级人员进行分层考核分比例挂钩,高层级领导考核体系中组织业绩占较大比重,部门和个体业绩占少量比重,中层级领导部门业绩占较大比重,组织业绩和个人业绩占少量比重,而基层员工组织和部门业绩占一定比重,个体业绩占较大比重。

实施分类考核,根据区域差异、公共部门的组织差异和部门差异设置考核目标,杜绝“一刀切”。在目标责任制管理中,分区域设定适用的指标,避免对不同经济社会发展地区采用统一的人才数量指标、经济发展指标和平安治理指标等,比如,对于后发区域在综合考核时以生态环保指标、特色实用人才作为其目标责任考核的主要指标。此外,建议用相对值考核来代替绝对值考核,比如以常驻人口的万人数、万车数、GDP值等作为考核指标的调整系数,这样可以更科学地比较经济社会发展不同区域的社会治理任务和绩效要求。

对不同部门实施定量和定性不等的考核指标,并采用分段式考核(即先实施部门评价划分部门等级,为优秀部门分配更高优秀员工比例),解决部门苦乐不均和全员优秀部门因强迫分布配比而引致的不公平性操作。

强化绩效反馈环节,从以结果定成败转到基于结果的绩效访谈。引进公共部门的绩效访谈,将其作为绩效管理中的重要正式化制度。绩效反馈的缺乏是导致绩效管理中各类不公平认知的很重要原因。一个有效的绩效访谈,既能全面审视、总结和检讨当前取得成绩和不良绩效的原因,更能围绕公共部门组织和个人的未来发展制定改进和提升计划。公共部门中每一个上级主管应负责绩效反馈工作,通过预先制定访谈日程和计划、准备客观素材和通知被反馈部门和员工等,实现上级部门上级领导与下级部门和员工就绩效问题上的充分沟通,在反馈访谈中为员工提供建设性的帮助,促使下级部门领导清晰认识部门问题,找到症结获取支持,被考评员工能在能力上、行为上以及职业发展上找到进步路径。实施在考核结果奖惩挂钩之前的绩效反馈访谈还能化解上下级对考核结果认知不一致引致的抵触。

变一票否决的负向惩戒为正向激励,科学设置负性事件降低额为正向激励依据。一票否决式考核其积极之处在于压实责任、增强下级部门和员工的压力感、责任心,但由此引致的虚报瞒报等扭曲行为更加助长了负性事件加剧。厘清和剥离公共部门因人员玩忽职守、渎职懈怠等造成的责任性负

性事件,合理设定各类负性事件的容忍度,将负性事件的降低额与正向激励挂钩,激发公共部门人员努力减少不良行为和负性事件的强大动机。

有效结合数字技术,实现基于自然留痕和自动抓取绩效管理变革。在企业管理领域,数字化技术已赋能绩效管理工作,通过智能手机应用,能自动获取工作群组中每个员工的结果性和过程性绩效指标的数据或行为,同样,数字时代,也可以借助数字技术助力和赋能公共部门绩效管理。比如公共部门窗口岗位的工作人员,其日常工作行为能通过电子政务系统的自动留痕,实现绩效数据自动抓取。因此,通过大数据技术赋能,我们不仅可改变以往公共部门考核靠听取汇报、查阅资料、民主评议、个别谈话、延伸检查等程序和方法,杜绝此类方法对人工留痕的要求和助推,为基层考核减负,此外,通过公共部门间的数据共享和自动推送,可以自动获取诸如12345群众投诉、有效警情等社会治理领域实时呈现的结果性数据,杜绝人工报送导致的虚报瞒报漏报等各类可能的考核数据失真。

目前公共部门人员绩效及管理面临动态、静态和情态等多维困境,大数据背景下公共部门可以从构建一个基于大数据背景的公共部门人员绩效管理体系作为解决突破口,在这个系统中,通过电子政务平台、各类智能终端、传感器等归集、关联、交换和共享相关绩效数据,实现绩效数据信息化和实时化,转变传统绩效管理仅拥有静止基础数据的缺陷,建立自动留痕的动态数据库、内部开放数据平台,推动全员共享共识的OKR式绩效管理方法在公共部门得以落地。此外,通过对不同来源的大数据信息进行综合分析,形成与公共部门人员相关联的立体化绩效数据,解决公共部门绩效考核中基层员工考核和部门考核以及负责人考核完全脱节的现状,创新绩效管理方法,真正实现以绩效管理助推公共部门服务和效能提升。

(作者为浙江大学公共管理学院教授、博导)

【参考文献】

- ①张紧跟:《论使命型政党的治理机制》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第2期。
- ②周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。
- ③姚洋、张牧扬:《官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据》,《经济研究》,2013年第1期。

责编/周小梨 美编/李祥峰