

澳门公务员绩效评核指标体系分析及其经验借鉴

颜海娜^①

[内容摘要]绩效评核是澳门政府公务员绩效管理的重要环节和手段。本文通过系统地考察澳门公务员绩效评核指标体系的构建与完善,希望为我国内地公务员绩效考核指标体系的构建、为内地公务员绩效考核制度的改革与完善提供经验借鉴。

[关键词]公务员; 绩效评核; 指标体系

“Performance Assessment”,即公务员绩效考核,在澳门被称为“工作表现评核”,是指根据绩效评估指标体系,运用科学合理的方法对公务员的工作状况和结果进行全面综合的评估,并突出对公务员工作业绩的考察,以区分优劣,决定职务的升降、奖惩、薪酬待遇和工作岗位调动等。有效的绩效考核有赖于一套科学可行的绩效考核指标体系,指标体系的建构一直是公务员绩效考核中的难点与重点,所以西方诙谐的称为“阿基里斯的后脚跟”,意为它是评核中的薄弱环节。在实践中,我国公务员绩效考核常常面临的困境就是缺乏一套科学、完整、具有可操作性的考核指标体系。关于这一点,学者们基本上能够取得共识,例如,李雪卿把我国公务员考核制度流于形式的主要原因归结为考核指标体系上的问题,即“考核标准过于笼统、考核等次偏少、考核方法上偏于定性”;^②杨学娟认为我国公务员绩效考核面临的主要困境是“考核指标的设定针对性不强”;^③姜晓萍、马利凯也认为我国公务员绩效考核中存在的主要问题是“考核指标的粗糙化”。^④从国内已有的关于公务员绩效考核的研究文献来看,目前国内的研究大多数是针对我国公务员绩效考核制度的问题、原因及其对策进行分析,集中考察我国绩效考核指标体系的文献不是很多,系统地介绍国外或港澳地区绩效考核指标体系的文献更是比较少。澳门目前已经建构了一套相对比较科学完善的绩效评核指标体系,其在构建指标体系过程中的经验非常值得我们借鉴。因此,系统全面地介绍澳门现行公务员的绩效评核指标体系,考察该指标体系的先进性与局限性,以便为我国内地公务员绩效评核指标体系的建构提供参考,显得非常有必要。

一、澳门公务员绩效评核指标体系的建构

澳门曾是葡萄牙的殖民地,在其原有政治体制框架下的公务员制度也带有浓厚的殖民主义色彩。20世纪80年代末以来,澳门公务员制度逐渐实行本地化过渡。在澳门公务员制度逐步独立于葡萄牙的殖民体制以及逐步本土化的过程中,澳门政府对原有的各种职程制度进行全面的检讨和修改,制定了一揽子有关公务员的法律性文件,其中包括经1989年12月21日第87/89/M号法令通过的《澳门公共行政工作人员

^① 作者简介:颜海娜(1977—),女,广东茂名,华南师范大学政治与行政学院讲师,中山大学政治与公共事务管理学院2005级行政管理专业博士生,研究方向为政府组织与绩效管理。

^② 李雪卿:《公务员制度创新与实施》,第94—97页,广东,广东人民出版社,2002。

^③ 杨学娟:《公务员绩效考核:实践困境与对策》,载《天水行政学院学报》,2005(4),35—37页。

^④ 姜晓萍、马利凯:《我国公务员绩效考核的困境及其对策分析》,载《社会科学研究》,2005(1),1—5页。持类似观点的学者非常多,如周晓玮:《我国公务员绩效测评的困境与原因初探》,载《理论探讨》,2003(3),22—23页;魏晓丽、伊志国:《我国公务员绩效评估制度存在的问题及改进》,载《中南民族大学学报》(人文社会科学版),2006(6),116—118页。

通则》，该《通则》第 161 条至 173 条对“工作评核”作了规定，并由第 75/85 号批示通过实施的细则。《澳门公共行政工作人员通则》的颁布实施，标志着澳门公务员绩效评核制度的正式建立。

以《通则》为依据，澳门政府建构了一套公务员绩效评核指标体系（见表一），该体系由十一个评核指标构成。这十一个指标并非适用于每一个公务员，具体选取什么指标来评核公务员，主要由评核人根据被评核人所从事的工作范围和担任的工作职务而决定。每一个指标上的分值为 4—10 分不等，具体得分由评核人根据被评核公务员的实际工作表现，参照绩效评核等级标准来逐个评定。接着评核人对各个指标的分数进行加总，计算简单算术平均分（如果有小数，采取四舍五入的方法取整）。评核分数有相对的评核等级，“4 分”、“5—6 分”、“7—8 分”、“9—10”分别对应的评核等级为“优”、“良”、“平”、“劣”。最后由评核人根据被评核人的评核等级对评核结果作出总评语。

表一：澳门公务员绩效评核指标体系（1989 年）

评核指标	评核的具体内容	4	5	6	7	8	9	10
工作素质	评定所进行工作之完美程度及严谨性	有严重错误及缺点，工作不值得信任。	工作可被接受，无严重错误或缺点。			工作素质良好，绝少犯错误。		因其完美及严格，工作被视为卓越。
工作数量	评定所进行之工作量及其速度	效率欠佳、散漫及不太敏捷。	工作缓慢，但对效率尚不致造成严重影响。			良好及迅速地进行工作。		有很高的工作能力及进行速度。
进修	评定在职业进修及在吸收新知识方面所作之努力	不感兴趣。	虽属间断，但表现出有兴趣进修。			很有兴趣增加知识及改善工作。		有条理和系统努力改善其工作及吸取新知识。
责任感	评定在执行工作时表现出的责任感	逃避责任，不承担其行为的后果。	勇于承担责任。			在所有行为中表现出审慎的态度，并承担其行为的责任。		有高度责任感，全面及主动地承担其行为。
工作上之人际关系	评定与同事和上级之间的关系及是否能营造良好的工作环境	喜欢惹是生非并造成不良的工作环境。	人际关系可被接纳，不妨碍但亦不改善工作环境。			人际关系良好，对营造一个良好的工作环境有贡献。		人际关系融洽及自然，营造非常良好的工作环境。
出勤及守时	评定在工作岗位之循规性及是否遵守上下班时间	经常缺勤及不守时。	不守时并有若干缺勤。			绝少缺勤或不守时。		非常守时，只有在特殊的情况下才缺勤。
主动性及创造力	评定寻求及建议新解决办法的自主能力	没有自主能力，只能在详细指导下工作。	在例行公事上表现出一点主动性，成绩可被接受。			在进行非例行工作时表现出有创造及自主能力。		在所有情况下均能独立及果断地处事。
物料保存 （只适用于被视为重要的职程）	评定其是否爱护工具	疏忽。让物料因不谨慎或不小心的使用而变坏。	通常是谨慎的，但有一些造成不太严重后果的损失。			为人谨慎，绝少损坏或让物料变坏。		极关注属于其负责的物料及设备。
对安全之重视 （只适用于被视为重要的职程）	评定在避免造成危及本身或他人安全的意外反面所作的努力	不谨慎。因不谨慎而使其本身及他人处于不必要的危险。	通常会注意安全。			经常遵守安全规则。		非常遵守安全规则，并使同事们亦遵守之。
与公众之关系 （只适用于与公众有接触的人员）	评定在接待与机关接触的公众时所表现出之谦恭及礼貌	没有礼貌。对公众毫不热心及漠不关心。	一般来说没有礼貌及热心。			有礼貌及热心，绝少急噪。		经常有礼貌及热心，绝不急噪。
领导才能 （只适用于担任	评定其对由其领导的人员之组织、	缺乏领导能力。不利用现有的	领导能力可被接受，有若干管制上			有良好的组织及栽培能力。善用现		组织及协调能力甚强。充分利

主管或协调职务 的人员)	协调及跟进能力	资源。	的疏忽并时常利 用现有的资源。	有的资源。	用现有的资源。
-----------------	---------	-----	--------------------	-------	---------

资料来源：根据《澳门公职法律制度》第 292 页中的“考勤表”和 293 页中的“评分指引”整理而成。

公务员绩效评核指标体系的构建，作为澳门公务员绩效评核制度的核心内容，作为澳门公务员管理系统中的重要环节，曾发挥了重要的历史作用。它不但为客观评价公务员履行职位职责的情况，为公务员奖惩、任用、培训等提供依据，而且有利于公务员队伍整体素质的提升。然而，澳门公务员评核制度毕竟是在殖民时代建立以及延续下来的，它作为澳门公务员制度中的一部分，和澳门社会制度中的其他部分一样，也表现为澳葡政府实现其殖民统治的工具，其制度本身存在很多不完善的地方，如评核的指标体系设计不合理、评核的方法过于单一、评核的人治色彩强烈、评核的监督与制约乏力等等。评核制度在实施的十多年的过程中，逐渐暴露出一系列的问题，如评核法例不合时宜、评核过程形式化、评核结果泛优等，其制度的失效越来越凸显。随着澳门的回归以及澳门整个社会的政治、经济、文化等各个方面的重大变迁，一直没有进行过根本改革的公务员评核制度也日益凸显其制度的滞后性以及与环境的不相适应性，^①其改革也势在必行。

自 2000 年起，公务员评核制度的改革一直都是澳门特别行政区财政年度施政报告关注的焦点。2004 年 8 月 9 日，经过多年酝酿的《澳门特别行政区公共行政人员工作表现评核制度》正式公布于公报上，成为澳门公务员评核的新制度依据。^②自 2005 年 1 月 1 日始，《工作表现评核制度》正式生效，澳门特区各政府部门全面推行新工作表现评核制度，用以取代施行了十多年的旧工作评核制度。^③以《工作表现评核制度》为依据，澳门政府对原有绩效评核指标体系进行改革与完善，形成了一套相对比较科学规范的绩效评核指标体系。

二、澳门公务员绩效评核指标体系的改革与完善

澳门公务员绩效评核制度从 1989 年正式建立至今，其评核指标体系由不完善逐步趋于完善，具体表现为：评核项目和内容由笼统、随意、模糊走向细化、规范、明晰；评核指标权重由无走向有，其权重的分布也越来越符合不同岗位的特征与要求；评核等级标准由抽象笼统走向具体明确，其可操作性也越来越强；评核结果的等次由四级发展为五级，评核分制由 10 分制改为 5 分制，评核结果的分布越来越符合正

^① 尽管 1998 年 12 月 28 日第 62/98/M 号法令修改了 1989 年 12 月 21 日第 87/89/M 号法令核准的《澳门公共行政工作人员通则》，对其中涉及“工作评核”的相关规定进行了修改和完善，但只是围绕着一些程序性规定或次要问题进行修订，没有触动评核制度的本质。自 1989 年以来，澳门政府一直都没有对评核制度进行任何重大的改革。

^② 《澳门特别行政区公共行政人员工作表现评核制度》受以下法规规范：第 8/2004 号法律《公共行政工作人员工作表现评核原则》、第 31/2004 号行政法规《公共行政工作人员的工作表现评核一般制度》、第 235/2004 号行政长官批示《评核咨询委员会的设立、组成及运作规则》、第 272/2004 号行政长官批示《在公共行政人员的工作表现评核程序中使用的评分表及自我评核表的各种格式》。

^③ 新旧评核制度的名称有所不同，旧制度称为“工作评核”，新制度称为“工作表现评核”，突出重点是评核工作人员的个人工作表现。

态分布，评核的激励功能也正在不断强化。

（一）绩效评核的指标和内容

旧评核制度的工作评核把“出任领导及主管官职者”排除在评核的对象范围内，而且评核指标和内容并没有根据不同职程的人员的工作性质和工作特征来设计。新评核制度把担任主管官职的人员纳入了评核的对象范围之内，并且把评核指标分为必要的评核指标与选择性评核指标（见表二）。必须评核指标是指适用于所有公务员的指标，而可选择性评核指标则是指按照所执行职务的性质，可以从中挑选来进行评核的指标。

新评核制度还针对不同职程的特点，分别设置不同的评核指标。不同职程的人员所适用的评核指标是有所区别的，其中，除了适用于所有公务员的七项必须评核指标之外，针对主管人员的可选择性评核指标有“主动性及自主能力”、“革新及创造力”、“资源管理”、“团队的领导及管理”、“协商及决策”、“工作上的使命感”；针对技术员与高级技术员的可选择性评核指标有“主动性及自主能力”、“革新及创造力”、“团队工作”（只适用于相关的职务）、“与公众的关系”（只适用于相关的职务）、“资源管理”（只适用于监督及监察的职务）；针对行政人员与专业技术员的可选择性评核指标有“主动性及自主能力”、“与公众的关系”（只适用于相关的职务）、“资源管理”（只适用于监督及监察的职务）；针对工人及助理员的可选择性评核指标有“与公众的关系”（只适用于相关的职务）、“资源管理”（只适用于相关的职务）。新评核制度明确了什么职程的人员适用的评核指标，从而避免了旧评核制度在选取评核指标上的主观随意性。

表二：澳门公务员绩效评核的指标和具体内容（2005年）

评核指标		评核的具体内容
必须评核指标	工作成效	评核工作人员如何执行指派的工作，尤其是如何采取适当方法兼顾工作的素质与数量，以达至既定的目标及效果。
	责任感	评核工作人员在执行职务时对工作的尽责及可靠程度，尤其是如何承担由其作出的行为，决定所引致的后果，包括对本人、他人的安全以及物料及设备保管的事宜。
	不断改善工作	评核工作人员对不断努力改善各评核指标所要求的工作表现，以及提升个人及其专业水平的积极程度。
	适应性及灵活性	评核工作人员在执行职务时因应具体情况及不同环境的应变能力。
	工作上的人际关系	评核工作人员与共事者的相处情况，以及为营造良好整体工作环境所付出的努力。
	在工作岗位的勤谨态度	评核工作人员出勤和留守工作岗位的实际时间，以及是否遵守规定的办公时间。
	工作时间的管理	评核工作人员如何按职务要求，合理和有效率地利用其工作时间。
按照职务的性质而决定是否采用	主动性及自主能力	评核工作人员如何为有效完善工作而自行寻求解决方法和提出建议，以及执行有关职务时所表现的独立能力。
	革新及创造力	评核工作人员为解决问题和优化工作而寻求新方法、技术及程序，并为此提出新构思的情况。
	资源管理	评核工作人员如何按既定目标、现有的人力、物力及财政资源而策划、安排和统筹其职务范围内的工作。

的 评 核 指 标	团队工作	评核工作人员在小组工作时的参与和合作态度，以及为团队取得成果所付出的努力。
	与公众的关系	评核工作人员在接待公众时所表现的积极程度，有否满足公众需要的意向，以及是否努力提升优质服务形象。
	团队的领导及管理	评核工作人员如何为达成所主管的单位的目标及成果而订定所需的策略，以及如何指引和动员有关工作人员及其沟通。
	协商及决策	评核工作人员如何按既定目标而分析复杂的事情及资料，以及运用有效的策略及技巧和选用合适的解决方法。
	工作上的使命感	评核工作人员对公共行政当局的任务、展望、价值观及目标的理解、认识和关注，并按此等原则管理其主管的单位，以及提高部门的形象所付出的努力

资料来源：根据《公共行政工作人员工作表现评核一般制度法例汇编》第32—33页整理而成。

（二）绩效考核指标的权重

旧评核制度的评核指标缺乏具体权重的设计，一般采用算术平均数来计算评核总分。新评核制度则采用加权算术平均法来计算评核分数，即先赋予“工作成效”与“责任感”这两个指标比其他指标多一倍的权重，然后再根据如下公式来计算评核分数：

$$\text{最终评分} = \frac{[2 \times \text{指标（一）的评分}] + [2 \times \text{指标（二）的评分}] + (\sum \text{其他评核指标的评分})}{2 + \text{评核指标数}}$$

新制度还规定，根据公务员所执行职务的性质，可以从八个选择性评核指标中选取最多两个作两倍评分计算，也即可以赋予一些比较重要的选择性评核指标（最多两个）两倍的权重。例如，对于行政暨公职局公众服务暨咨询中心的一名公关督导员而言，“与公众的关系”是一个相对比较重要的评核指标，因而可以赋予两倍的权重，其总评分的计算方法如表三。

表三：公关督导员的总评分计算方法（举例）

评核指标	评分	评分系数	得分
工作成效	3	2	6
责任感	4	2	8
不断改善工作	3	1	3
适应性及灵活性	4	1	4
工作上的人际关系	4	1	4
在工作岗位的勤谨态度	4	1	4
工作时间的管理	4	1	4
主动性及自主能力	3	1	3
与公众的关系	4	2	8
总数	9个评核指标	12=3（两倍评分的指标数量） +9（评核指标总数）	44
最终评分=	$\frac{(2 \times 3) + (2 \times 4) + 3 + 4 + 4 + 4 + 4 + 3 + 4 \times 2}{3 + 9} = 3.67 \approx 4$		

（三）绩效评核指标的衡量等级标准

旧制度部分评核指标的标准比较笼统、含糊，一些等级标准之间的区分度不明显。新评核制度为每一个评核指标都设置了详细的、具有可操作性的衡量等级标准。其中，必须评核指标的衡量等级标准见表四，可选择性评核指标的衡量等级标准见表五。

（四）绩效评核结果的等次

新评核制度对原有的评核等级进行了修改，将原来的“优”、“良”、“平”、“劣”四个等级改为五个等级，分别为“不满意”——1分；“不大满意”——2分；“满意”——3分；“十分满意”——4分；“优异”——5分。根据《工作表现评核原则》第八条“对应”的规定，“劣”等同于“不满意”，“平”等同于“不大满意”，“良”等同于“满意”，“优”等同于“十分满意”，并且规定现行法例对旧评核等级的规定同样适用于新评核等级。新评核制度增加了一个等级——“优异”，并且规定：“‘优异’与‘十分满意’的评语具有相同的效果，而获‘优异’评语者尚可获给予奖赏”。^①

三、对澳门现行公务员绩效评核指标体系的评价

以定性和定量相结合的方法，全面地考核公务员是现代公务员考核制度的必要要求。在澳门公务员评核制度的改革实践中，一直比较重视科学、全面、合理和便于操作的绩效评核体系的设计，不断提高评核的科学性和评核效率。从评核的指标和内容、权重、衡量等级标准以及评核结果的等次来看，新绩效评核指标体系较之旧体系有明显的改善，突显出现行评核指标体系的先进性，具体如下：

（一）绩效评核指标完备、具体、明晰，体现了分类评核的原理

与旧制度相比，新评核制度在评核指标的设计上更加细化、规范、明晰，具体表现为：

1、新制度对评核指标进行细化，把原来的十一项评核指标改为七项必须的评核指标和八项按照职务的性质而决定是否采用的可选择性评核指标。

2、把原来的适用于所有非主管人员的评核指标细分为：适用于主管人员的评核指标、适用于技术员及高级技术员的评核指标、适用于行政人员及专业技术人员的评核指标以及适用于工人及助理员的评核指标。这不但扩大了评核对象的范围，把主管人员也纳入评核的范围之内，而且体现了分类评核的原理。

3、把一些相互交叉重叠的、表述含混不清的评核指标修改为相互排斥的、表述清晰的评核指标。例如，用“工作成效”取代了原来的“工作素质”和“工作数量”；把原来的“物料保存”与“对安全的重视”并入“责任感”；把原来的“主动性及创造力”细分为“主动性及自主能力”和“革新及创造力”。

4、把一些只考察被评核人个性特征内容的评核指标改为符合职业规范要求的评核指标，如旧制度中“进修”指标只是评定被评核人在职业进修及在吸收新知识方面所作的努力，而没有考虑被评核人的自我增值与实际工作要求之间的相关性。因此，新制度把“进修”改为“不断改善工作”。

^① 澳门特别行政区第 8/200 号法律《公共行政工作人员工作表现评核原则》第五条“评核的效果”的第三款。

（二）根据不同岗位的特征与要求，设计不同的评核指标权重

权重的意义在于其真正能反映工作描述的准确性。旧制度并没有根据评核指标的重要程度进行不同权重的设计，而是对所有十一个评核指标一视同仁。这样就无法真正突出评核的重点——工作表现评核。由于工作表现评核是对工作人员在执行职务时的工作表现所作的一个系统化评审过程，因而应该赋予一些评核指标更大的权重，以体现评核部门的组织目标和价值取向。因此，新制度在设计评核指标权重的时候，赋予“工作成效”与“责任感”比其他指标多一倍的权重。

旧制度缺欠对评核指标权重的考虑，没有体现不同岗位的工作性质和职务要求。例如，推广文员在创造能力上的要求比会计文员要高很多，但却用相同的权重来衡量两者的“主动性及创造力”。新制度除了规定可以从七个必须评核指标中选取“工作成效”和“责任感”作两倍评分计算之外，还规定可以从八个可选择性评核指标中选取最多两项的评核指标作双倍权重计算。这样使权重的分布更加吻合不同岗位的要求与特征，以提高评核的准确性和精确度。

（三）绩效评核等级标准客观、清晰，具有较强的可操作性

1、旧制度部分评核指标的衡量等级标准比较笼统。例如，在“工作素质”上得10分的评核标准为“因其完美及严格，工作被视为卓越”。至于怎样的工作表现才算是“完美”的，不同人有不同的观点。而且，用“严格”来衡量工作的成效，也是比较片面的。新制度用相对详细的描述性语言来界定各个等级标准，如在“责任感”上得5分的标准为“即使在特别困难的情况，亦能全面衡量和承担其本身的行为及决定所引致的后果”。

2、旧制度各个等级标准之间的区分度不明显。例如，“对安全的重视”的两个衡量等级：“通常会注意安全”与“经常遵守安全规则”没有明显的差别。新制度比较注意各个等级标准之间的区分度，如在“在工作岗位的勤谨态度”上五个等级的标准分别为“经常不合理缺勤”、“间中有不合理缺勤”、“很少缺勤”、“在极例外的情况下方缺勤”、“从不缺勤”，其标准的可操作性相对较强。

3、新评核制度不但把旧评核制度评分指引中的一些含混不清、过于主观、无法判断的用语修正过来了，而且尽量采用一些可用于准确描述评核指标的行为表现及结果的词语与句子。例如，旧评核制度对“主动性”的衡量用语相对比较主观：“没有自主能力”，新评核制度则用相对比较客观、易于操作的表述方式：“仅能执行既定的日常工作，从不提出建议”。

（四）绩效评核结果的等次更加完备，结果的分布越来越符合正态分布，评核的激励功能也正在逐渐显示

新制度由原来的“优、良、平、劣”四个等级发展为“优异、十分满意、满意、不大满意、不满意”五个等级，由原来的10分制改为5分制，由原来的非“优”即“良”的非正态的评核结果分布图发展为比较符合正态分布的评核结果分布图。评核的激励功能主要体现在通过将评核结果与公务员的奖惩、职务升降、级别和工资的调整等挂起钩来，促使公务员积极工作，尽职尽责。虽然旧制度对评核结果的使用有

明确的法律规定，^①但是，由于评核指标体系的不完善、评核程序的不规范以及评核人对评核尺度的把关不严等原因，导致大部分公务员的评核结果非“优”即“良”，而“平”和“劣”两个等级实质上形同虚设，奖优罚劣、奖勤罚懒的机制也无法真正发挥作用。根据澳门行政法务司的统计，1999年，被评核的公职人员一共有9269人（未包括领导及主管人员、军事化人员），其中被评为“优”的占62%，被评为“良”的占37.7%，被评为“平”仅占0.3%，被评为“劣”为0%。评核结果泛优等的直接结果就是公务员的晋升速度过快^②，而澳门现有的职程制度又没有给公务员提供足够的晋升空间，从而导致公务员由于缺乏激励而工作动力匮乏，士气低落，工作效率低下。

尽管新制度还未就“优异”等级的奖励制定具体的奖励细则，但设置该等级的初衷就是为公务员树立一个前进的目标，真正发挥评核的激励功能，彻底改变以往评核结果泛优等的状况，使工作表现优异者名副其实。“‘优异’评语用作肯定工作人员在担任职务时特别出众的优秀表现，因此，决定给予此评语时应小心分析，以免偏离其肯定和奖励优异表现的目的。”^③在新评核制度实施的一年多来看，评核主管对“优异”等级的评定明显地较以往严格及审慎多了，通过实事求是地肯定公务员的绩效来达到鼓励和诱导他们的目的，“优异”等级的激励作用也在慢慢地显示出来。

当然，任何改革都不是一蹴而就，澳门绩效评核指标体系的改革与完善也不例外。新绩效评核指标体系虽然比旧体系更加科学合理，但还存在一些不足之处，一是评核指标与评核内容的针对性与可比性有待进一步完善。现行评核指标的设计既没有体现技术员与高级技术员、行政人员与专业技术员之间的区别，^④也没有体现不同政府部门或不同附属单位同一职程人员职务特征的区别，^⑤以及一般制度职程与特别制度职程职务特征的区别^⑥；二是评核激励功能的发挥有进一步拓展的空间。虽然新指标体系设置了“优异”等级，但由于标准设置得非常高，^⑦而且又没有及时出台配套的奖励制度，导致“优异”等级在实际中的象征性作用远远大于实际操作作用，起不到真正的激励作用。因此，进一步修改与完善“优异”等级的设置标准，以及尽快出台相应的奖励措施，是改进现行绩效评核指标体系首先需要考虑的问题。

四、澳门公务员绩效评核指标体系构建与完善的经验借鉴

^① 见《澳门公共行政工作人员通则》第163条“重要性及效力”规定。

^② 根据统计，在现行公务员晋升制度中，如果一个公务员连续九年所获得的工作评核都是“优”，那么他就会晋升到其所在职程的最高职等的最高职阶，没有继续晋升的可能了。

^③ 见行政暨公职局：《工作表现评核手册》，第78页，澳门：行政暨公职局、印务局，2005年。

^④ 根据新评核制度的规定，技术员与高级技术员、行政人员与专业技术员适用同样的“工作表现评分表”和“工作表现评分指引”。

^⑤ 例如，同样是高级技术员，行政暨公职局法律技术厅的法律专家与一般政府部门的高级技术员的职务内容、职务性质以及职务要求显然是不一样，如果套用同样的评核指标去测量的话，明显是不科学的。

^⑥ 例如，资讯范畴的特别制度职程、翻译员职程以及文案职程等这些特别制度职程，其工作的专业性、特殊性比较明显，不能简单地套用一般制度职程的评核指标去测量。

^⑦ 例如，在“适应性及灵活性”项目上5分（即“优异”）的衡量标准是：“能衡量情况及环境的特点；总能选用最佳方法、技术及程序，以取得最佳成绩；在转变过程中积极参与，并热衷于引入处理工作的新方法。”其中，“最佳方法、技术及程序”、“最佳成绩”等表述要求太高，可操作性不强。

（一）职务分析是科学合理地进行绩效考核系统设计的前提，必须把绩效考核建立在规范的职务分析的基础上，根据不同岗位的绩效目标和绩效标准来进行有针对性的绩效考核。

职务分析对绩效考核指标体系设计的作用表现在评核的内容必须与工作的内容密切相关，简单说来就是要明确“做什么，靠什么”。为了确保绩效评核具有较高的效度，就必须尽力减少评核指标中缺失的部分和受污染的部分。在设计绩效考核指标时，首先应根据职务分析的结果按照职能和职等的区别对各个评核涉及的职位进行分类，设计出一个大的指标体系框架，然后根据每个职位所负有的和部门的战略密切相关的核心职能或工作职责，对已有的指标体系框架进行具体化，从而设计出个性化的绩效考核指标体系以达到提高绩效水平的目的。

从澳门公务员评核制度的实践来看，正是由于还没有系统地开展职务分析工作，没有把绩效考核建立在科学合理的职务分析的基础之上，导致绩效评核指标体系还有比较大的完善空间，这给我国内地公务员考核制度的改革与完善提供了重要的启示。要通过深入的职务分析研究，详细研究每个岗位的工作职责、工作内容、所需资格条件、绩效目标以及绩效等级上的绩效标准，编制科学合理的职务说明书。职务说明书为有针对性地开展公务员的绩效考核、科学合理地确定考核内容和等级标准提供了参照系。这不仅有利于公务员按照职位要求恪尽职守，而且有利于用人单位根据所在职位要求考核公务员的工作成效，推动公务员绩效考核的科学化，促进考核结果的客观和公正，防止和避免在考核中凭印象考核和缺乏考核依据的现象。

（二）如何设计一套科学合理的绩效考核指标体系，如何把定性考核与定量考核有机地结合起来，澳门公务员绩效评核指标体系建构与完善的经验值得我们借鉴。

长期以来，我国内地公务员的考核存在只注重定性考核，而忽视定量测评的倾向，公务员考核标准不具体，可操作性不强。《公务员法》和《国家公务员考核暂行规定》等相关法律法规中有关公务员考核的方法和考核标准规定得比较原则，过于笼统。一些单位和部门在公务员考核过程中，也没有花费太多的精力去进行调查研究，结合本单位、本部门的实际对各种考核要素进行量化，制定科学的考核指标体系，而是随便定几条，停留在定性的基础上，致使年度考核产生失真现象，难以对各个公务员的德才表现和工作实绩进行客观公正、实事求是的评价。

内地公务员考核制度要改变过去注重经验印象，缺乏定量分析的模式，提高考核的科学化水平，可以借鉴澳门的经验进行内地公务员量化考核测评体系的设计。在进行指标体系设计的时候，需要着重考虑的问题是：

1、要动态地制定绩效考核目标。绩效考核指标体系的设计既要保持一定的稳定性，又要具有必要的弹性，不但要针对不同的岗位类型设置不同的绩效目标，而且要根据每年部门工作规划的变化以及被考核人年度工作计划的变化、职务的变更、资源的充裕程度等因素适时地调整绩效目标，使绩效目标的设置充分地体现每个岗位的工作性质、工作内容、工作难易程度以及所需资格条件。此外，绩效目标的设置要建

立在考核者与被考核者充分沟通协商的基础上，把考核者的个人目标与部门的整体目标有机地结合起来，避免用一些不切实际的、被考核者不知情的考核目标来单方面地对被考核者进行考核，而应围绕着绩效考核目标，把绩效考核的过程看作是一个动态的持续的双方互动过程。

2、要对绩效考核目标进行逐层分解，在分解的基础上形成二级或二级以上的考核指标。考核指标设计的基本途径是分解考核目标，即将考核目标直接分解为可测量的考核指标，通过分解指标来形成一套具有可操作性的指标体系。考核指标既要与考核目标保持动态一致性，又要体现分类考核的原理，即指标的设计要体现不同部门、部门内的不同层级、不同岗位的工作职责、具体工作内容、工作难易程度以及所需的资格条件等，避免用千篇一律的指标去衡量不同工作性质和岗位类型的人员。在澳门，不同职程的公务员所适用的可选择性评核指标是不一样的，这正体现了分类评核的原理。此外，指标的设置既要体现全面性和完备性，又要突出关键性，过多的指标会降低考核的效率，减弱考核结果的运用。因此，要对初次设计的众多指标进行筛选，通过指标的相关度与隶属度、信度与效度等的分析，将指标中地位相对重要的、代表性相对比较好的挑选出来。

3、指标权重的设计要具体考察不同岗位的工作性质和职务要求，尽可能地使权重的分布吻合岗位的特征和绩效目标。指标权重的设计一方面反映了公务员绩效考核的重点，体现政府组织的目标与价值取向，另一方面能比较准确的反映不同岗位的工作性质与职务要求，提高绩效考核的精确度。例如，澳门公务员绩效考核的重点是公务员的工作表现和担任职务时的行为是否恰当，而非公务员的个性或品格，因此，“工作成效”和“责任感”这两个指标所占的权重是其他指标的两倍。我国内地公务员“重点考核工作实绩”，^①因此在指标权重的设计上要对体现工作实绩的相关指标予以更多的关注。

4、绩效考核标准的设计要具体明晰，具有可操作性。考核标准的设计要符合以下要求：标准是基于职位的要求，而不是针对人员的；标准要具体明晰，切忌使用概念性的或模棱两可的语言；标准应尽可能具体，并可以测量，能够以数据表达的决不用语言描述；标准要具有可行性，是多数人经过努力可以达到的；标准的制定要经过协商，考核者与被考核者都认可的标准才能达到激励的效果。^②此外，整个考核标准体系要体现完备性、互斥性以及相互协调性。

The Analysis of Index System of Performance Assessment of Macao's Civil Service and Its Experiences

Yan Haina

[Abstract] Performance assessment is an important procedure and method of performance management of civil service in Macao's government. This article tries to provide references for establishing index system of performance assessment in mainland civil service by exploring its establishment and perfection in Macao's civil service.

[Key words] Civil Service; Performance Assessment; Index System

^① 《中华人民共和国公务员法》第33条。

^② 陈锡安：《公务员量化考核测评体系设计》，载于《中国人才》2004年第2期。

参考文献：

- 1、行政暨公职局编辑：《工作表现评核手册》，澳门：行政暨公职局、印务局，2005。
- 2、行政暨公职局编辑：《公共行政工作人员工作表现评核一般制度法例汇编》，澳门：行政暨公职局、法务局、印务局，2005。
- 3、《澳门公职法律制度》，澳门：行政暨公职司、澳门政府印刷署，1999。
- 4、何金明著：《澳门公职法律制度概论》，澳门：澳门晨辉出版有限公司，2003。
- 5、刘颖、杨文堂编著：《绩效考核制度与设计》，北京：中国经济出版社，2005。
- 6、周敏凯著：《比较公务员制度》，上海：复旦大学出版社，2006。
- 7、陈锡安：《公务员量化考核测评体系设计》，2004（2），载《中国人才》，70—71页。
- 8、《中华人民共和国公务员法》，北京：人民出版社，2005。

表四：必须评核指标的衡量等级标准（2005年）

编号	指标\评分	1分	2分	3分	4分	5分
1	工作成效	工作中经常有严重错误及缺点；工作表现差，且进度非常缓慢；未能按照既定期限及目标完成工作，且无法达至预期效果。	工作中有某些严重且须改正的错误；工作欠缺谨慎，难以按照既定期限及目标完成工作；或以严谨态度完成工作时，又过分缓慢，明显拖慢部门的运作；或虽快速完成工作，但有相当严重的错误。	工作令人满意，有少许错误，但并不严重；工作表现不错，一般能按既定期限完成，且能达至既定目标及效果。	工作的整体执行情况良好；工作表现良好，总能按既定期限完成，并圆满达至既定目标及效果。	工作一向十分严谨，力求完善；工作表现非常出色，办事快捷，并超过预期目标及效果。
2	责任感	被评核人不衡量亦不承担因其行为而引致的后果；如将工作托付被评核人，则非自始至终予以监督不可。	虽然被评核人面对其行为引致的后果时能承担责任，但在衡量其行为的后果方面有困难，须经常监督。	总体而言，能衡量和承担其本身行为及决定所引致的后果	在执行职务时高度尽责，且总能衡量和承担其本身行为及决定所引致的后果。	即使在特别困难的情况下，亦能全面衡量和承担其本身的行为及决定所引致的后果。
3	不断改善工作	在各项中，均无意改善工作表现；不认识自身优点与缺点，亦不注重先前约定的改善建议。	在某些指标中，有时愿意改善工作表现，但难以持之以恒。	了解有待改善之处；在大部分指标中，一般都能努力提升个人及专业素质。	不断寻求机会保持和提升个人及专业素质；在各指标中，工作表现有显著改善；对部门的运作起积极作用	在各项中，自始至终不遗余力地运用、保持、发挥个人及专业素质；其取得的成果，有助于所服务的组织单位大大提高工作效益及效率。
4	适应性及灵活性	执行职务时，未能注意到情况就及环境的特点，且强烈抗拒转变。	难以衡量情况及环境的特点，且未能采取因应转变所需的程序及态度。	执行职务时，能注意到情况及环境的特点；面对转变不会抗拒，且乐于按新要求改变其工作方法及程序。	执行职务时，常能使所采用的办法配合情况及环境的特点；积极面对转变所带来的新形势，并在处理工作时引入新的方法、技术及程序。	能衡量情况及环境的特点；总能选用最佳方法、技术及程序，以取得最佳成绩；在转变过程中积极参与，并热衷于引入处理工作的新方法。
5	工作上的人际关系	经常与所属附属单位或其他附属单位的人员发生严重冲突，使工作气氛变得恶劣，并有损部门的运作。	难以与所属附属单位内外的人员建立和睦关系，有时会引起摩擦，需要上级调解。	善于与所属附属单位内外的人员建立良好关系，有助于营造良好及和谐的工作气氛。	与所属附属单位内外的人员建立良好关系，善于协调各方力量，以取得良好合作效果，并促使工作环境的优化。	与所属附属单位内外的人员建立良好关系，积极营造良好的工作气氛，并以积极态度处理矛盾。
6	在工作岗位的勤谨态度	经常不合理缺勤；不遵守办公时间，经常迟到，且无合理解释。	间中有不合理缺勤；亦有不遵守办公时间的情况。	很少缺勤；如有迟到的情况发生，则会致力使部门的工作不受影响。	在极例外的情况下方缺勤；总会设法消除可能引致的不便；从不在可能影响部门正常运作的情况下迟到。	从不缺勤；总会严格遵守办公时间；在有需要的情况，即使超出每周的既定工作时数，亦乐意工作。
7	工作时间的管理	不能善用工作时间，且/或利用工作时间办私事；在有需要工作时，很少乐意工作，导致部门运作出现严重问题。	不善于安排工作时间，不关注部门的运作。	根据部门的需要，合理地以有效益的方式运用工作时间。	以均衡及合理方式安排工作时间，从而取得高效益。	合理安排工作时间，使工作时间发挥最佳效益；对于工作量较低的时段，亦善加利用，为部门提供服务。

资料来源：根据《公共行政工作人员工作表现评核一般制度法例汇编》中的主管人员、技术员及高级技术员、行政人员及专业技术人员、工人及助理员的工作表现评分指引整理而成。

表五：可选择性评核指标的衡量等级标准（2005年）

编号	指标\评分	1分	2分	3分	4分	5分
1	主动性及自主能力	仅能执行既定的日常工作，从不提出建议；如无上级详细指示，尽管面对最简单的问题，亦不能解决。	稍能独立工作，但甚少提出有助于解决问题的建议。	能独立工作；处理日常工作时无须详细指示；有时为解决不太复杂的问题，亦能建议可行的办法。	遇到难以处理的情况时，能提出问题的建议及办法；无须上级指示，亦能适当解决问题。	即使遇到难以处理且极为复杂的情况，亦能提出适合于解决问题的建议及办法，以最佳方式解决问题；工作时总能独立自主。
2	革新及创造力	工作因循守旧，从不提出新构思，只能按惯常程序工作，且/或对革新的措施设置障碍。	极少提出新构思，尝试提出新构思时，其意见一般都不适当。	不断努力寻找解决问题的新办法，尽管所提出的办法并非经常适合或适时。	善于寻找解决问题的新办法，能创造或推行适合有关情况的新工作方式。	经常能适时提出解决问题的独到意见，在引入新工作程序或采用能使部门增值的解决办法方面，个人贡献良多。
3	资源管理	工作的预计、规划及统筹，均不符合既定目标，以及部门运作不良。	在利用现有的人力、物力及财政资源对工作作出预计、规划及统筹配合既定目标方面有困难；只能达至部分预期效果。	预计、规划和统筹工作时，能衡量现有的人力、物力及财政资源，且能符合部门的既定目标；能确保部门的正常运作。	被评核人按行政当局的任务预计、规划和统筹须进行的活动，且按既定目标合理订定须优先进行的活动，以善用现有的人力、物力及财政资源。	被评核人能有系统及有策略地预计、规划和统筹须进行的活动，且能充分善用现有的人力、物力及财政资源，以达至能确切配合行政大拿根据的任务与展望的效果。
4	团队工作	不投入小组工作，逃避任何合作，表现个人主义作风，以致小组运作出现问题。	投入小组工作有困难，只会被别人要求时，方发表意见和提供资源。	善于融入小组，与他人共同工作，并协助解决问题。	在小组工作中积极合作，并与小组成员同心协力，以求达至目标；参与解决分歧，为小组的良好运作作出贡献。	激励和推动小组成员之间合作，乐意接受他人意见，并积极回应他人需求，与他人分享其具有的资源及资料；解决小组内的分歧，引领小组取得佳绩；全心投入工作，以促使小组达至目标。
5	与公众的关系	接待公众态度不礼貌，缺乏尊重，表现粗鲁；不积极回应和满足公众需要，导致经常发生摩擦，有碍市民与行政当局沟通；损害部门形象。	接待公众态度冷淡，工作时态度消极，对公众的需求不大关心；面对难以处理的情况时，一般会失去自控能力；对部门形象造成负面影响。	接待公众有礼貌，乐于工作，关心公众的需求；遇到难以处理的情况时，能保持冷静；能为部门推广良好形象。	接待公众很有礼貌，态度和蔼，了解公众的需求，并寻求以最有效率方式满足该等需求；遇到难以处理的情况时，能以深明事理的态度解决，提供恰当协助；能体现优质服务的形象。	接待公众非常有礼貌，态度友善，敬业乐业，总是尽心竭力以求有效率地回应公众的需求；将遇到的困难向行政当局反映，以求改善所提供的服务；能预料公众的需求，并作出相应措施，以增进公众对行政当局部门的信任；为提升优质服务的形象作出贡献。
6	团队的领导及管理	被评核人对其主管的单位的工作人员作出的指引不适当，甚少跟进该等人员的工作表现及进度，且传达讯息时含糊不清；既未能推动下属积极工作，亦未能鼓励其提升个人及专业水平。	不大鼓励以团队方式工作；在受到压力的情况下，方推动工作人员提升其个人及专业水平。	鼓励和提倡工作人员参与团队工作，并适当地传达讯息，使工作人员清楚了解其拟达至的目标及效果；让工作人员有机会提升其个人及专业水平。	鼓励团队工作的合作性及团结性；能对下属的表现作清晰、准确的评价；藉以鼓励其提升个人及专业水平，并为其提供培训机会；带领工作人员达至目标和提供优质服务。	带领和随同其主管的单位的单位的工作人员建立一支致力履行行政当局任务的队伍，并促进良好的人际关系，以达至比预期更好的效果；担任导师的角色，为下属提升个人及专业水平努力不懈。
7	协商及决策	遇到复杂的事情，难以辨别何者为重要，且在识别和提出方法解决所遇到的障碍方面有困难；对自己的主张把持不定，且未能就自己的观点充分说明理据，以及未能说明其提出的主张与部门既定目标及效果之间的关系；未能注意可影响部	对复杂事情的分析能力不强，且所采取的措施只能解决部分问题；订定策略及技巧时，不考虑能影响其决定的各种因素；贯彻目标时，甚少与别人沟通，或甚少就自己提出的主张说明理由。	分析复杂事情时，能全盘考虑各种因素，且能提出合适的解决办法；被评核人有与别人沟通，向他们提出主张及新构思，以讨论和解决问题。	能仔细分析复杂事情，且所采取的措施有助于脱离困境；善于沟通，且为达至目标而提出的主张具说服力；不断寻求、订定新的策略和解决问题的办法，并作出合适且有利于取得更佳成果的决定。	能深入剖析复杂的事情，以预计可能遇到的困难及障碍，且能深思熟虑地选择最佳解决问题的方案；能提出有价值的主张，以助于最佳的决定，甚至能令所取得的成绩超出预期的效果；所提出的办法具创意，既能解决问题，亦能配合行政当局的任务及展望。

		门决定的各种因素，其态度及采取的措施均不适当。				
8	工作上的使命感	不理睬行政当局的目标及价值观，且未能按该等原则行事；在所主管的工作队伍内，既不致力履行部门的目标，亦不向下属灌输此一意义；不关注部门的形象。	未能充分掌握行政当局的价值及目标，且无意推行和运用该等原则管理其主管的附属单位；不大关注部门的形象。	理解行政当局在澳门特别行政区的任务及展望，且能按该等原则管理其主管的附属单位；能确保其主管的工作队伍了解和关注行政当局的目标及价值观的实际情况；关注部门的形象。	积极推行行政当局的目标及价值观，并鼓励下属不断努力依循行政当局的任务及展望工作，以提升和强化部门的文化及部门的形象。	权力贯彻行政当局的目标、价值观、展望及任务，并成为其主管的工作队伍中竭尽所能、忠诚服务的典范；能改善部门的形象。

资料来源：根据《公共行政工作人员工作表现评核一般制度法例汇编》中的主管人员、技术员及高级技术员、行政人员及专业技术人员、工人及助理员的工作表现评分指引整理而成。