

我国内地与澳门公务员绩效考核制度的比较分析

颜海娜 刘利人¹

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

[摘要]绩效评核是政府公务员绩效管理的重要环节和手段。与内地相比, 澳门公务员绩效考核的法律依据比较充分、考核程序比较完备、对考核结果不满的救济机制比较健全, 并且已经构建了一套比较科学合理的绩效考核量化测评指标体系, 其在绩效考核方面的制度建设以及实践非常值得内地借鉴。

[关键词]绩效考核; 量化测评; 考核程序; 监督与救济

“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。绩效考核制度是公务员制度的一项重要内容, 是加强公务员的科学化管理的有效措施, 是提高政府工作效率的中心环节。伴随着我国公务员制度的构建以及不断完善, 内地公务员考核虽然说在这十多年已经取得了一定的效果, 但同时也暴露出不少问题以及弊端, 表现为“考核标准过于笼统、考核等次偏少、考核程序不规范、考核方法上偏于定性、考核形式上忽视平时考核、考核结果兑现难”^[1]。如何解决内地公务员普遍存在的考核流于形式的问题? 如何改革与完善内地现有的公务员考核制度? 如何借鉴一些发达国家以及发达地区在绩效考核方面的先进经验? 这非常值得我们思考。与内地相比, 澳门公务员绩效考核的法律依据比较充分、考核程序比较完备、对考核结果不满的救济机制比较健全, 并且已经构建了一套比较科学合理的绩效考核量化测评指标体系, 其在绩效考核方面的制度建设以及实践非常值得我们借鉴。

一、内地与澳门公务员绩效考核制度的比较

(一) 考核的目的与原则

内地公务员的考核是“为了正确评价国家公务员的德才表现和工作实绩, 为公务员的奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资提供依据”^[2]。与内地公务员考核一样, 澳门公务员考核也把考核作为公务员奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资的依据, 但澳门公务员更加强调通过考核来“激励工作人员; 改善工作人员的工作表现; 促进上下沟通; 改

¹ 作者简介: 颜海娜(1977——), 女, 广东茂名, 中山大学政务学院行政管理专业博士生, 研究方向为政府组织与绩效管理; 刘利人(1966——), 男, 湖南人, 中山大学政务学院行政管理专业博士生, 研究方向为政府组织与绩效管理。

善人力资源综合管理；提倡优质服务”^[3]。其考核公务员的工作表现的首要目的是评价公务员个人的工作表现，以便使公务员的工作表现得以改善，从而使部门取得最佳成果。

内地公务员考核的原则为：客观公正的原则、领导与群众相结合的原则以及平时与定期考核相结合的原则。^[2]澳门公务员考核的一般原则为：公正、平等、无私和具适当说明理由的原则；综合考虑相关因素评核的原则；持续动态评核的原则；自我评核原则；评核咨询委员会介入原则；司法上诉的原则。^[3]其中，内地和澳门公务员考核都强调考核的客观性与公正性，综合考虑各方面的意见，以及要把平时考核与定期考核结合起来，进行持续动态的考核。但澳门公务员考核更加注重对考核结果不满的救济，其“评核咨询委员会介入原则”和“司法上诉原则”的确立为公务员的考核提供了有力的救济机制。

（二）考核的法律依据

我国内地公务员考核的主要法律依据是《公务员法》和《国家公务员考核暂行规定》。其中，新颁布实施的《公务员法》中的第五章“考核”（第33—37条）分别对考核的内容、方法、程序、结果以及结果的使用作出了原则性的规定。而由国家人事部颁布的《国家公务员考核暂行规定》则进一步明确了公务员考核的内容和标准、方法和程序、结果的使用以及考核的机构等。由于《国家公务员考核暂行规定》颁布的时间比《公务员法》早，根据下位法服从于上位法的原则，《国家公务员考核暂行规定》中与《公务员法》规定不一致的地方，以《公务员法》为准。

相对于内地而言，澳门政府比较注重公务员考核相关法律制度的构建与完善，围绕着考核制度颁布了一系列配套的法规。《澳门特别行政区公共行政人员工作表现评核制度》是澳门公务员考核的制度依据。《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：《公共行政工作人员工作表现评核原则》、《公共行政工作人员的工作表现评核一般制度》、《评核咨询委员会的设立、组成及运作规则》、《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》。

（三）考核的指标和内容

内地公务员考核的内容主要有德、能、勤、绩、廉五个方面，重点考核工作实绩。^[4]其中，“德”是指政治、思想和道德品质的表现；“能”是指业务知识和工作能力；“勤”是指工作态度和勤奋敬业的表现；“绩”是指工作的数量、质量、效益和贡献；“廉”是指廉洁自律的情况。由于《公务员法》与《国家公务员考核暂行规定》只是对考核的内容作出原则性的规定，各地需要根据本地区以及本部门的具体情况制定具体的考核指标。然而，不少政府部门对考核指标体系的构建工作重视不够，没有针对不同部门、不同岗位、不同职务

的性质与特点，分别制定相应的考核指标，而是统一套用“德、能、勤、绩、廉”五个笼统的指标去考核所有的公务员。而“德、能、勤、绩、廉”每一项考核内容都具有高度的概括性和极大的包容性，是对公务员综合素质的全面要求。不对其进行指标的分解和细化，是难以对公务员进行客观公正的评价的。

澳门公务员考核的主要内容是工作表现，工作表现评核强调评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，而不是公务员的个性或品格。澳门公务员考核的指标一共有 15 项，其中包括 7 项必须考核指标和 8 项可选择性考核指标。适用于所有公务员的 7 项必须考核指标分别为：“工作成效”、“责任感”、“不断改善工作”、“适应性及灵活性”、“工作上的人际关系”、“在工作岗位的勤勉态度”、“工作时间的管理”。选择性评核项目是指按照所执行职务的性质，可以从中挑选来进行评核的项目，分别为“主动性及自主能力”、“革新及创造力”、“资源管理”、“团队工作”、“与公众的关系”、“团队的领导及管理”、“协商及决策”、“工作上的使命感”。^[5]必须考核指标适用于所有职程的公务员，而可选择性考核指标则具体根据不同职程人员的特点来适用。与内地相比，澳门公务员考核更能体现分类考核的原则。

（四）考核的标准

由于《公务员法》、《国家公务员考核暂行规定》以及各个地方制定的公务员考核办法都没有对公务员的考核指标进行明确的规定，因此也相应的没有具体的考核标准的规定。从目前各地公务员的考核实践来看，大部分政府机构都没有为本部门的公务员考核制定具体详细的考核量化测评标准。有的政府机构虽然制定了考核标准，但标准也制定得比较笼统含糊，缺乏可操作性。例如，广州市人事局所制定的公务员年终考核量化测评标准只是简单地把评价等次分为“好”、“较好”、“一般”、“差”四个等级，每个等级有不同的分值，但却没有为各个等级制定明确的衡量等级标准。如在“思想政治表现”指标上“好”、“较好”、“一般”、“差”的对应分值分别为 12 分、10 分、7 分以及 5 分，而具体什么情况下得多少分，并没有明确的衡量等级标准。^[6]考核标准过于笼统、抽象，针对性、可比性以及操作性不强，难以区分上下和优劣，这种情况在内地相当多政府部门都存在。

澳门公务员评核制度对不同职程的人员都制定了相应的工作表现评分指引，评分指引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。例如，“在工作岗位的勤勉态度”指标上的五个衡量等级的标准分别为“经常不合理缺勤；不遵守办公时间。经常迟到，且无合理解释”（1 分）、“间中有不合理缺勤；亦有不遵守办公时间的情况”（2 分）、“很少缺勤；如有迟到情况的发生，则会致力使部门的工作不受影响”（3 分）、“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”（4分）、“从不缺勤；总会严格遵守办公时间；在有需要的情况下，即使超出每周的既定工作时数，亦乐意工作”（5分），其标准之间的区分度比较明显，可操作性相对比较强。

（五）考核的方法

内地公务员考核强调“注重实效，简便易行，宜于操作，防止繁琐”^[2]，考核方法分为平时考核和定期考核，定期考核以平时考核为基础^[4]。《公务员法》将《国家公务员暂行条例》中的“年度考核”改为“定期考核”，增加了政府部门考核频率的自主性。但由于目前还缺乏一套系统且适用的平时考核办法，有些部门对平时考核只是走走过场，基本上考核还是停留在每年一次的年终考核上。

澳门公务员考核采取多样化的考核方式体系：1、自我评核与上司评核相结合。在评核人与被评核人举行第三次评核会议之前，有一个自我评核的程序。尽管自我评核的结果不计入被评核人的最终评分内，但通过被评核人对自己工作表现的评价，评核人可以比较清楚地了解被评核人的想法、被评核人对自我的评价、被评核人的自我评价与上司拟作的评价的偏差有多大以及产生这种偏差的原因是什么。2、自上而下的评核与自下而上的评核相结合。澳门公务员评核制度有一个自下而上评核的机制，即“在评核程序中，可让主管属下的人员藉填写经行政长官以批示核准的问卷对其主管的工作表现发表意见。”^[5]尽管下属所填写的评价主管的问卷是非强制性的，而且问卷的结果不计入主管的最终评分内，但这种自下而上的评核机制无疑对主管形成了一种有形或无形的压力，因为下属所填写的问卷将上交到主管的直属上司，而上司在对主管进行评核的时候会对问卷的结果予以特别的考虑。3、平时评核与年度评核相结合。澳门公务员评核比较注重评核过程的阶段性、动态性以及完整性，规定每年必须召开三次评核会议，强化评核人与被评核人之间的沟通，以便评核人能够实时地了解被评核人的工作进展情况、工作过程中所遇到的问题或困难以及被评核人在工作中需要予以及时纠正的错误或问题等。对于被评核人而言，这样的沟通机制不但有利于自己动态地了解年初所拟目标的达成程度，从而进行有效的目标管理，而且可以通过上司的及时反馈，使自己能够正确地认识到自己在工作中出现的错误或问题，从而能够及时有效地予以纠正。

（六）考核的程序

内地公务员中，领导成员与非领导成员的考核程序是不同的，其中，“对非领导成员公务员的定期考核采取年度考核的方式，先由个人按照职位职责和有关要求进行总结，主管领导在听取群众意见后，提出考核等次建议，由本机关负责人或者授权的考核委员会确定考核等次”，而“对领导成员的定期考核，由主管机关按照有关规定办理”（《公务员法》第35

条)。^[4]

相对而言,澳门公务员考核的程序规定更加严密和细致。其基本程序如下:(1)指定评核人,即以批示的形式指定被评核人的直属上级或是对被评核人的工作有较直接了解的职务主管为评核人;(2)评核人会议。在发出上述批示的十日内,有关部门的评核人须举行一次联合会议,以便说明在评核程序中所采取的准则及统一相关步骤。(3)评核会议。评核会议是在评核人与被评核人之间举行的,每年一共开三次会议。第一次评核会议是在年初举行,会议的目的在于:说明被评核人所属附属单位在评核期间应贯彻的目标;根据被评核人的职务范围及性质,依法编制的活动计划和所需的资源,规划在即将开始的评核期间所需负责的工作;订定在评核期间拟达至的目标及成果;确定评核的基本项目,尤其是确定以两倍评分计算的评核项目。第二次评核会议是在年中举行的,目的是为了说明工作的目标及优先次序,并评审被评核人至该时段为止的工作表现,以及在有必要时进行所需的调整。第三次会议一般是在评核年的年终或翌年的年初举行,目的是为了对被评核人的工作表现作最后评审;(4)自我评核。在第三次评核会议举行之日至少五日前,应向被评核人提供自我评核表(填写该表非属强制)。自我评核的目的在于让评核程序的参与人知悉工作人员对其本人的工作表现的评价;(5)评分。评核人应在第三次评核会议之前临时填写评分表,而在会议后方可确定填写评分表。确定填妥评分表后,须立即将评核结果通知被评核人,并向其提供有份评分表的副本;(6)认可。在提出声明异议的期限结束或已对声明异议作出决定后,评核结果须送交主管实体认可。认可决定作出后,须于三日内将该决定通知被评核人。^[5]

(七) 考核结果的等次以及运用

内地公务员定期考核的结果分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等次,^[4]而澳门公务员考核的结果分为“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)”五个等次。^[5]

《公务员法》只是对考核结果作了原则性的规定,即“定期考核的结果作为调整公务员职务、级别、工资以及公务员奖励、培训、辞退的依据。”而由于《公务员法》把原来的《国家公务员暂行条例》中的第44条“任免机关根据国家公务员职务的升降和年度考核结果,按照规定调整其级别和工资档次”取消了,所以《国家公务员考核暂行规定》中的“第四章考核的结果”也相应的不适用了。而目前国家还未就考核结果的使用方面制定相关的实施细则。

澳门公务员考核的结果规定如下:第一,“获‘优异’评语者尚可获给予奖赏”;第二,对于那些被评为“优异”或“十分满意”的工作人员,可以获得合同续约;第三,对于那些

被评为“不大满意”的工作人员，如果按照法例他的职务还没有被终止的，应采取改善他工作表现的措施，如培训、重新定职、转职等；第四，确定委任的公务员或工人及助理员被评为“不满意”的，则要开展简易调查程序。如果工作人员在调查期间上班对部门造成不便的，则构成防范性停职的依据。^[5]

（八）对考核结果不服的救济

内地公务员如果对定期考核被评为“不称职”不服的，“可以自知道该人事处理之日起三十日内向原处理机关申请复核；对复核结果不服的，可以自接到复核决定之日起十五日内，按照规定向同级公务员主管部门或者作出该人事处理的机关的上一级机关提出申诉；也可以不经复核，自知道该人事处理之日起三十日内直接提出申诉。”^[4]

澳门公务员对考核结果不服的救济渠道是一个具有咨询性质的“评核咨询委员会”。“如工作人员不同意所获得的评核结果，尚可获确保可由一个有工作人员代表参与，且能对评核发表参考性意见的独立及自主的委员会介入评核程序”。^[3]咨询委员会在被评核人对评核结果声明异议后介入评核程序，从中扮演独立的公正的第三方，在对争议进行公正的分析后，咨询委员会提出解决问题的建议。评核人在对声明异议作出决定之前，必须听取咨询委员会的意见。在“认可”程序中，负责认可的主管机关的领导人可以根据咨询委员会的意见，更改由评核人给的评核结果并且适当地对所给的各项评分说明理由；如果负责认可的主管机关的领导人不同意咨询委员会所发表的意见，也应该对有关决定适当地说明理由。^[5]此外，公务员“对最后评核结果，可提起司法上诉”，即澳门的法例赋予公务员司法救济的权利，其对公务员合法权益的保护是比较得力的。

二、澳门公务员绩效考核制度值得借鉴之处

（一）考核的法律依据比较充分

在澳门公务员绩效考核制度的构建与完善过程中，一直都非常重视考核相关法律制度的建设工作。其绩效考核制度能够顺利地实施，也有赖于考核相关法例的强有力保障。

1989年12月21日第87/89/M号法令通过了的《澳门公共行政工作人员通则》，标志着澳门公务员绩效考核制度的正式建立。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。在澳门公务员考核制度实施的十多年过程中，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。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。为了确保新评核制度的顺利实施，澳门政府出台了一系列的评核法规规范，其中包括：第一，《公共行政工作人员工作表现评核原则》，即澳门公务员工作表现评核一般制度应遵守的原则，它对评核的标的、目标、一般原则、效果等作了原则性的规定；第二，《公共行政工作人员的工作表现评核一般制度》，即对澳门公务员工作表现评核一般制度的具体规定，它对评核的项目、方式、程序、结果以及生效等作了具体的规定；第三，《评核咨询委员会的设立、组成及运作规则》，它对评核咨询委员的设立、组成、运作、任期、选举程序以及人员组别等都作了明确的规定；第四，《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》，它对评核程序中所使用的各种评分表以及自我评核表的各种格式都有非常细致的规定。例如，适用于技术员及高级技术员的表格分别有：“技术员及高级技术员工作表现评分表：平常评核/特别评核”、“技术员及高级技术员工作表现评分表：简要评核”以及“技术员及高级技术员工作表现自我评核表”。

（二）构建了一套量化的考核测评指标体系

1、考核指标既全面完备，又有弹性，体现了分类考核的原理

澳门公务员考核制度针对不同职程的特点，分别设置不同的考核指标，体现了分类考核的原则。不同职程的人员所适用的考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考核指标之外，针对主管人员的可选择性考核指标有“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考核指标有“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考核指标有“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考核指标有“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）。

2、考核指标权重的设计符合不同岗位的特征与要求

澳门公务员考核制度采用加权算术平均法来计算考核分数，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考核分数：

$$\text{最终评分} = \frac{[2 \times \text{指标（一）的评分}] + [2 \times \text{指标（二）的评分}] + (\sum \text{其他评核指标的评分})}{\text{两倍评分的指标数量} + \text{考核指标总数}}$$

考核制度还规定，根据公务员所执行职务的性质，可以从八个选择性考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考核指标（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考核指标，因而可以赋予两倍的权重。

3、考核等级标准客观、清晰，具有较强的可操作性

澳门公务员考核制度比较注重可量化考核标准的设置工作，为每一个考核指标都设置了详细的、具有可操作性的衡量等级标准，各个等级之间的区分度比较明显。《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》中对不同职程的人员的考核量化测评标准作了细致的规定，其分别有“主管人员工作表现评分指引”、“技术员及高级技术员工作表现评分指引”、“行政人员及专业技术员工作表现评分指引”、“工人及助理员工作表现评分指引”。

（三）考核的程序比较完备，把考核的过程看作是一个持续的动态过程，注重考核者与被考核者之间的沟通与互动

澳门公务员考核制度把绩效考评看作是一个持续动态的双向沟通过程，非常注重工作表现的跟进工作，具体如下：定期及持续与工作人员沟通，确立具建设性的关系；监察工作人员的进展情况，并作有利于提升其工作表现的调整；即时处理工作表现的问题，并商讨可行的解决办法；认同并突出工作人员对部门的价值；寻找适合于现时和有潜质担任的职务的发展方式；致力辨识、与工作人员协议以及检讨工作人员培训和发展的需要，并提供可满足此等需要的方法和资源。^[7]

澳门公务员考核制度还比较注重绩效考评的反馈，并且确立了反馈的基本准则，具体如下：第一，须留意反馈是一个双向的过程，因此应以对话形式进行；第二，反馈应仅针对工作人员在工作上的行为及成果，而非工作人员的品格；第三，仅集中于可改善的行为，以免增加受话人的挫折感；第四，须使用描述性的语言，而不应使用定性的语言，否则会使工作人员感到不悦而使其处处提防¹；第五，应详细说明而不应笼统：说某项工作做得好或不好是不足够的，需要详细地指出什么导致有关工作被认为做得好或不好，以及造成工作结果好、坏的方面；第六，须选择适当的时机作出反馈，最好是在活动或行为发生后即时进行；第七，应集中反馈正面及建设性的信息，因为反馈的主要功能是激励工作人员更好地工作，使工作更有成效。^[7]

通过考核人与被考核人的持续沟通与互动，有助于更客观合理地评价公务员个人的工作

¹ 例如：不应该说被评核人懒惰（对该人的主观判断），而应说工作未按所需进度进行（事实）。

表现,使公务员的工作表现能够得到迅速的改善,从而使部门取得最佳的工作成效,这样不但可以避免像以往那样,公务员只是在年终考核会议上才得知上司对自己的期望以及评价、自己在过去一年的工作表现、自己在工作中经常出现的问题及不足,而且可以避免由于反馈不及时,考核主管与被考核公务员由于意见分歧而产生的冲突,或者被考核公务员对考核结果感到突然。

(四) 对考核结果不满的救济机制比较健全

澳门公务员评核咨询委员会的设立以及其对评核程序的介入,实质上大大健全和完善了考核的监督机制和救济机制,它一方面强化了对考核人的监督,降低了考核人单凭主观意志支配考核结果的可能性,大大减少了考核过程中的人治色彩;另一方面,在被考核人认为自己得到不公正的考核的时候,可以通过咨询委员会的介入,使自己的合法权益得到及时有效的救济和保障,从而避免考核变相成为一些主管打压异己、提拔亲信的手段。

三、完善我国内地公务员考核制度的思考

(一) 完善公务员考核的相关法律制度,使考核真正有法可依

我国现有的关于公务员考核方面的法律法规相对比较匮乏,尤其是《公务员法》颁布以来,直接依据《公务员法》而制定的考核方面的法规规章基本上没有。已有的《国家公务员考核暂行规定》是依据《国家公务员暂行条例》而制定的,里面有相当部分的内容是与新的《公务员法》不一致的,亟待以《公务员法》为依据进行修改与完善。各地部门在对公务员的考核过程中,大多没有依据本地区本部门的特点,细化《公务员法》关于考核方面的规定,导致考核无根无据,流于形式,缺乏说服力,考核的结果无法得到有效的贯彻落实。目前一些政府部门的公务员不积极参加考核,不重视考核的结果,考核的激励功能无法真正体现,在很大程度上与缺乏考核奖励方面的规定有关系。因此,要完善我国的公务员考核制度,必须加强立法,制定各项与考核相关的法律法规。政府各部门在考核过程中必须依法严格考核,强化考核监督,避免考核走过场,真正发挥好考核在公务员管理中的作用。

(二) 构建一套科学合理的绩效考核指标体系,把定性考核与定量考核有机地结合起来

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抽象,过于笼统。一些单位和部门在公务员考核过程中,没有结合本单位、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。

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,应注意的问题是:第一,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;第二,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,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;第三,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;第四,绩效考核标准的设计要具体明晰,具有可操作性。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。

(三) 完善考核的程序,使考核真正做到公正、公平

长期以来,我国内地公务员的考核只重视年度考核,而忽视平时考核,把考核简单地等同于年度考核;只关注考核的结果,不关注考核的反馈环节。要改变这种状况,我们应完善考核的程序,严肃考核的过程,把公务员绩效考核看作是一个系统的过程,一是要定义绩效,即各个部门要界定每个岗位的绩效目标以及绩效等级上的绩效标准,以便让每个公务员都明白自己努力的方向。绩效的定义不仅要配合部门的人力资源政策,而且要与各个部门的运作目标保持一致,从而有效地把被考核人的个人目标纳入到部门的整体目标中去;二是要考评绩效,即根据各个岗位的绩效目标和绩效标准,对被考核人进行工作表现的考核,具体包括考核的内容、程序、考核人及被考核人以至考核结果的统计处理方法;三是要反馈绩效,即考核人在对被考核人的工作表现进行考核之后,及时地将考核的结果反馈给被考核人,并与被考核人共同分析工作中出现的问题以及不足,以便被考核人能够及时地了解自己的工作情况,改善自己的工作表现,把握未来工作的方向。

(四) 完善考核的监督与救济机制,维护公务员的合法权益

我国《公务员法》规定,对考核结果不满的救济途径一般是复核和申诉,即目前我国公务员的权利救济仅限于行政机关内部救济。而没有司法的最终救济,任何救济机制都是不健全、不完善的。因此,要确保公务员的合法权益得到及时、充分的救济,应当确立穷尽行政救济原则和司法最终救济原则,可以适当修改《行政诉讼法》的受案范围,赋予公务员一定

的诉权。按照的《公务员法》规定，对考核结果不满的救济机关为原处理机关、同级公务员主管部门、原处理机关的上一级机关以及行政监察机关，即救济主体的地位缺乏相对独立性，由行政机关评判自己做出的决定是否具有合理性和合法性，有违背自然正义原则（即自己不能做自己案件的法官）之嫌。西方国家（如英美日等）一般都设有专门的公务员权利维护机构对公务员的权利加以保障，如英国的“功绩制保护委员会”等。澳门公务员评核咨询委员会的设立，也有效地发挥了评核的监督与救济功能。而我国则缺乏一个相对独立的组织机制，来为公务员提供相应的权利保障服务，以及对公务员的考核过程进行监督，确保考核结果的客观性和公正性。此外，《公务员法》对公务员权利救济的程序规定得比较笼统，要确实保障公务员的合法权益，还必须对救济程序进行具体的设计，使其具有可操作性。

参考文献：

- [1]李雪卿. 公务员制度创新与实施[M], 广东：广东人民出版社，2002：94—97.
- [2]《国家公务员考核暂行规定》[Z].
- [3]《澳门特别行政区公共行政工作人员工作表现评核原则》[Z].
- [4]《中华人民共和国公务员法》[Z].
- [5]《澳门特别行政区公共行政工作人员的工作表现评核一般制度》[Z].
- [6]广州市人事局推荐使用的《公务员、职员（领导）年终考核量化测评标准》[Z].
- [7]行政暨公职局编辑. 工作表现评核手册[M], 澳门：行政暨公职局、印务局，2005：15—16.

The Comparison and Analysis of Civil Servant's Performance Assessment System of Mainland and Macao

Yan Haina Liu Liren

(School of Government, Sun Yat-sen University)

[Abstract] Performance assessment is an important procedure and method of performance management of civil servant in government. Comparing with mainland, the system of performance assessment of Macao is more perfect: the legal basement of assessment is more sound, the procedure of assessment is more perfect, the relief system against assessment outcome is more sturdy, and the measurement indexes are more reasonable . Mainland should learn from the system and its practice of performance assessment of Macao.

[Key words] Performance Assessment; measurement; the procedure of Assessment; supervision and relief