

分类号:  
学 号: 2011322034

密 级:  
单位代码: 10759

# 石河子大学

## 硕士学位论文



### 石河子国家税务局公务员绩效考核问题研究

学 位 申 请 人	毛勇
指 导 教 师	郭桂花 教授
申 请 学 位 类 别	专 业 硕 士
专 业 名 称	工商管理硕士
研 究 领 域	组织与战略管理
所 在 学 院	经济与管理学院

中国·新疆·石河子

2016年11月

分类号：

学 号：2011322034

密 级：

单位代码：10759

# 石河子大学

## 硕士学位论文



### 石河子国家税务局公务员绩效考核问题研究

学 位 申 请 人	毛 勇
指 导 教 师	郭桂花 教授
申请学位门类级别	专业 硕士
学 科、专 业 名 称	MBA
研 究 方 向	财务与金融
所 在 学 院	经济与管理学院

中国 新疆 石河子

2016 年 11 月

**The Research of Civil Servant Performance Appraisal Index System of  
national taxation bureau of shihezi**

A Dissertation Submitted to

**Shihezi University**

In Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

**(Accounting)**

November, 2016



# 石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

## 学位论文独创性声明

本人所呈交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名: 

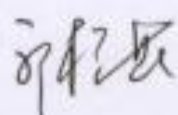
时间: 2016 年 11 月 20 日

## 使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名: 

时间: 2016 年 11 月 20 日

导师签名: 

时间: 2016 年 11 月 30 日

# 石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

## 学位论文独创性声明

本人所提交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名：

时间： 年 月 日

## 使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名：

时间： 年 月 日

导师签名：

时间： 年 月 日

# 目 录

摘 要 .....	III
Abstract .....	IV
第一章 导论 .....	1
1.1 研究背景、目的和意义 .....	1
1.1.1 研究背景 .....	1
1.1.2 研究目的和意义 .....	1
1.2 研究现状 .....	3
1.2.1 国外研究现状 .....	3
1.2.2 国内研究现状 .....	5
1.3 研究思路和研究方法 .....	6
1.3.1 研究思路和方法 .....	6
1.3.2 研究内容和研究框架 .....	6
第二章 公务员绩效理论概述 .....	9
2.1 相关概念界定 .....	9
2.1.1 绩效考核 .....	9
2.1.2 公务员 .....	9
2.2 公务员绩效评价的理论分析 .....	9
2.2.1 公务员绩效评价内容 .....	11
2.2.2 公务员绩效评价指标 .....	12
第三章 石河子国家税务局公务员绩效考核现状分析 .....	15
3.1 石河子国家税务局绩效考核制度演变历程 .....	15
3.2 石河子国家局税务公务员绩效考核方法和指标阐述评价 .....	15
3.2.1 石河子国家税务局公务员考核体系共性部分简介和评价 .....	15
3.2.2 石河子北泉国家税务局公务员考核体系个性部分简介和评价 .....	19
第四章 石河子国家税务局公务员绩效考核现存问题及成因分析 .....	21
4.1 调查问卷设计 .....	21
4.2 数据分析 .....	22
4.2.1 公务员绩效考核认知度调查 .....	22
4.2.2 绩效考核体系是否得到执行 .....	22
4.2.3 绩效指标体系是否合理 .....	23
4.3 石河子国家税务局公务员绩效考核现存问题 .....	24
4.3.1 石河子国家税务局公务员绩效考核内容现存问题 .....	24
4.3.2 石河子国家税务局公务员绩效考核方法和指标现存问题 .....	25
4.4 石河子国家税务局公务员绩效考核问题成因分析 .....	26
4.4.1 石河子国家税务局公务员绩效考核内容问题成因分析 .....	26
4.4.2 石河子国家税务局公务员绩效考核方法和指标问题成因分析 .....	27
第五章 石河子国家税务公务员绩效考核优化措施 .....	28
5.1 石河子国家税务公务员绩效考核内容优化措施 .....	28
5.2 石河子国家税务公务员绩效考核指标优化措施 .....	29
第六章 结论与展望 .....	31
6.1 研究结论 .....	31

6.2 研究不足及展望.....	32
主要参考文献 .....	33
致 谢 .....	35
附 录 .....	36
作者简介 .....	39

## 摘要

根据《牛津现代高级英汉词典》的解释，绩效为“执行、履行、表现、成绩”，可见既包括过程又涵盖结果，是不同层面的有效输出。绩效指标自然要从绩效中来，可谓“绩”中生“指”，如何使指标真正反映“执行、履行、表现、成绩”也就成为沟通双方共同关注的一个焦点。特别是如何做到可实现、可控制、可衡量，既可以让被考评者得以充分展示，又可以让考评者易于掌握和评价。在我国，从 20 世纪 90 年代初到现在，我国公务员绩效考核建设取得了较大的进步，在引导公务员行为、提高公务员积极性等方面的作用日益明显。然而，还存在较多亟待解决的问题，其中，不合理的考核指标的构建就是突出的问题之一。整体来看，现行的考核指标中存在着过于抽象、主观性过强、缺乏针对性等问题。

以石河子国税局为例，本文通过对考核体系的分析以及对调查问卷的整理，研究发现：

(1) 从指标体系看，服务品质的分值远远低于机构运行分值，该结论表明，石河子绩效考核的指标体系可能没有促进服务型税务机构的建立；(2) 从调查问卷的分析结果看，石河子国税局绩效考核体系得到了严格的执行，但是这种执行力度来源于自上而下的行政权力，并未从本质上激发公务员努力工作提高绩效；(3) 从公务员的反馈情况看，大部分员工认为提高工作效率是绩效考核的主要目的，绩效考核对奖金和晋升的影响较小。此外，有一半以上的员工认为，绩效考核体系并不能够十分公平的对员工情况进行评价。经过分析我们认为，石河子国税局指标体系的建设应该在以下几个方面进行完善：(1) 提高服务品质的量化比例；(2) 增强考核制度对晋升机制或是奖金机制的影响力度，提高绩效考核的公允性。因此，本文的研究为石河子国家税务局优化绩效考核指标提供了一定的证据。

关键词：公务员；绩效考核；指标体系；石河子国税局

## Abstract

Civil servant performance appraisal in our country began in the early 1990s, it has been preliminarily established a relatively perfect civil servant's performance appraisal system, guided the behavior of civil servants, improved the enthusiasm of civil servants increasingly. But there are also some problems to be solved, unreasonable index system is one of the outstanding problems. The index system of performance appraisal exist such problems as the abstract, the subjectivity, and lack of pertinence. In order to improve the rationality of the evaluation index system, we must clear design should follow the principle of assessment index based on responsibility of civil servants, and to properly based on the experience of the developed countries. Based on national taxation bureau of shihezi, this article through the analysis of the evaluation system as well as to the questionnaires, the study found that: (1)From the index system of service quality score which is far below operation's, the conclusion shows that the performance evaluation index system could not promote the establishment of the service-oriented tax authorities; (2) From the analysis of the questionnaire results, the performance appraisal system has been strictly enforced, but the enforcement from the top-down administrative power, is not essentially encourage civil servants to work hard to improve performance; (3) Feedback from the civil service, most employees think that efficiency is the main purpose of performance appraisal, performance appraisal have less effect on the bonus and promotion. In addition, more than half of the employees believe that performance appraisal system is not quite fair to evaluate employee's situation. After analysis, we think, the index system construction of national taxation bureau of shihezi should be improve in the following aspects: (1)Improving the service quality of quantitative ratio; (2) Strengthening the appraisal system of promotion mechanism or the effect of bonus schemes, improving the performance appraisal of the fair. Therefore, the article provides the evidence for shihezi national tax bureau to optimize the performance appraisal indexes.

Key words: civil servant, performance appraisal, index system, national taxation bureau of shihezi

## 第一章 导论

### 1.1 研究背景、目的和意义

#### 1.1.1 研究背景

随着社会经济的发展，社会各界普遍关注公务员的绩效考核问题。作为政府人力资源的重要职能的组成部分，公务员的绩效考核对公务员队伍建设、廉洁高效政府的建设、公共服务质量的提高有着重要的现实意义。自 1993 年国家公务员制度开始实行以来，相关的法律法规制度相继出台，其中，于 1993 年颁布的《国家公务员暂行条例》标志着我国公务员制度的初步建立，在 1994 年 3 月发布的《国家公务员考核暂行规定》标志着公务员考核制度基本建立完成，并用法规给予确定，各省、市根据此规定，结合实际又制定了相应实施细则。自公务员考核制度建立以来，各级组织人事部门根据考核实践逐年完善了考核制度，从年度考核发展到平时绩效考核和年度绩效考核相结合，再到现行的绩效考核制度，由此可见，公务员考核的进程是在曲折发展完善的。我国各级党委、政府一向都很重视领导职位公务员的考核，相关的制度和办法已经比较规范。本着遵循国家政策的原则，石河子国家税务局作为新疆维吾尔自治区的下属单位，根据自身单位实际情况也不断进行公务员业绩考核改革，促进员工的工作积极性，提升石河子国税局的人力资源管理。但现在公务员业绩考核依然存在不少问题，由于主任科员以下的公务员在公务员数量中所占比重较大，而且与群众接触的较为密切，但是他们的绩效考核却处于相对低的层次与水平。作为人数多、处于金字塔底部的基层公务员，他们的日常工作中与老百姓紧密相连，他们的工作行为和态度将会对党和政府的公信力产生直接影响，因此，基层公务员的考核考核制度变得尤为重要，对石河子国税局公务员绩效考核问题展开研究，对于今后石河子国税局的人力资源管理的展开以及工作效率的提升具有重要意义。

基于此，本文首先对公务员绩效考核中存在的问题进行了文献梳理，并以绩效考核的相关理论为基础，通过调查问卷，了解了石河子国家税务局税务公务员绩效考核的现状，分析了考核体系中存在的问题，并找出了造成这些问题的主要原因，依据对考核体系的评价，对该绩效考核体系的有效运行提出了实施措施及建议。

#### 1.1.2 研究目的和意义

绩效考核不仅是绩效管理中核心部分，还是人力资源管理领域中的主要组成部分，高效率的绩效考核能够为部门的管理提供依据信息，在一定程度上能够促

使管理理论得到发展和完善。但是，公务员绩效考核的难度取决于绩效考核的特征。各级政府单位不尽相同、形式多样的绩效考核工作的展开，有利于公务员绩效考核水平的提高。为了促使公务员的绩效考核趋于科学化和合理化，深入系统的研究公务员绩效考核体系具有重要的实践意义。

(1) 能够提高国税体系中人力资源管理水平

组织的人力管理活动要有一定的信息数据支撑，才能缓解员工与企业的矛盾，其中，绩效考核的评估结果就是人力资源管理的重要依据。从深层次角度看，绩效考核制度也在一定程度上也决定了组织中人力资源管理活动效率的高低，能否顺利开展。同时，公务员绩效考核的提高能促使人力资源部门为机构留住人才，避免优秀的公务员的流失。

(2) 能够优化国税系统中公务员队伍

在公正、公平、客观的公务员绩效考核系统中，才能形成任人唯贤，避免任人唯亲的文化氛围，通过识别人才、淘汰庸才的人力资源管理工作，发现和任用德才兼备和年富力强的公务员，解除不称职的公务员的工作职位，提升公务员队伍活力。在“强化管理，严字当头”的号召下，公务员考核制度的改革并不断完善，是优化公务员队伍的必要手段，对于构建一支高素质的公务员队伍，实现提供优质服务的目标具有决定性作用。

(3) 能够提高国税公务员的工作效率

行政效率的提升是一项全面而又系统的工程，需要综合施治。在基层机构中，每个公务员在工作中表现的主动性、积极性和创造性，都是提升行政绩效的表现。因此，对于公务员的激励显得尤为重要，这就需要薪酬、考核和晋升等制度的不断完善。从马斯洛的需求理论看，人的需求是多样多层次性，完善的绩效考核制度和激励约束制度能够使公务员的需求得以满足，能够激发国税体系中公务员的活力，起到稳定人员队伍，吸引优秀人才的作用，进而提高公务员的工作效率。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十三次会议并发表重要讲话。会议审议通过了《专业技术类公务员管理规定(试行)》、《行政执法类公务员管理规定(试行)》等。会议指出，深化公务员分类改革，加快建立专业技术类、行政执法类公务员管理制度，是落实党的十八届三中全会决定的举措。基层公务员是国家公务员的数量最大的部分，具有庞大的人员队伍，他们是直接面对人民群众的主体，为社会经济的发展和社会的稳定做出了积极的贡献。因此，研究公务员绩效考核体系是否在公务员队伍中发挥效率，具有一定的现实意义。高效率的绩效考核体系不仅仅是向上级主管或部门报告考核结果，而是应该使公务员体系中奖惩机制纳入公务员考核之中，进而提升公务员的奖惩意思，对于提高公务员的整体水平和行政效率的提高，具有重要作用。

## 1.2 研究现状

### 1.2.1 国外研究现状

在国外，公务员绩效考核的研究是从十九世纪七十年代开始的，当时，英国实施政务官与事务官分离的制度，并实行考试选拔择优录用公务人员的制度，标志着现代公务员制度已经初步形成。在之后的十九世纪中晚期，公务员在西方其它国家相继诞生，公务员制度得以确立。到了二十世纪八十年代，绩效考核制度得到了广泛的推行。西方国家尤为重视公务员的考核制度，但是鉴于不同的文化背景、价值观念和社会性质，每个国家的绩效考核的重点有所不同。例如，绩效考核在英国被称为“服务(或效率)评估”，在美国称之为“绩效评估”，法国认为它是称“鉴定”，日本则称其为“勤务评定”。在长期的探索与实践中，各国构建了符合自己文化背景以及社会背景的公务员绩效考核体系或是公务员绩效管理体系，每个国家都有一套完善的绩效考核组织系统、考核制度和程序以及科学合理的考核标准和方法。

#### (1) 关于公务员绩效考核制度的发展

英国作为公务员制度的发源国，对于公务员考核制度及方法的建立方面具有丰富的理论经验和实践经验。英国的公务员绩效考核体制是以完善民主制度为基础建立的，广泛纳入了大量的被考核人员，尤其增加了基层公务员的考核力度，目的是实现社会价值的最大化。美国公务员考核体系历经 130 多年的发展，公务员考核制度得到发展与完善，已经形成完备的绩效考核体系，主要表现在，在公务员的发展过程中，建立健全了 20 余个与公务员绩效考核相关法律法规。随着公务员制度的发展与完善，韩国政府着重关注了绩效考核和薪酬制定的关系，并对二者的关系开展了大量的研究。1998 年韩国政府将绩效工资制引入公务员绩效考核系统，依据公务员的工作完成程度、工作态度以及对特殊政策的执行和宣传力度来制定公务员的绩效奖惩力度。

西方发达公务员管理层体系发展和运用的成功，引起了我国实务界和理论界的高度关注，并进一步研究了公务员绩效考核和绩效管理由此公务员绩效考核制度得到政府高层的高度关注。虽然，西方国家公务员绩效考核体制的建立和完善，对我国公务员考核制度的建立和发展提供了有意义的借鉴，但是源于法律渊源和制度环境的差异告诉我们我国的公务员制度的建设要与我国的文化和背景相结合，而不能完全照搬国外的制度，依据我国的国情，构建中国特色的公务员绩效考核制度，提高公务员为人民服务的观念。

#### (2) 公务员绩效考核方法研究

自 80 年代美国“重塑政府”运动兴起以来，公共组织的绩效评估中的全新的“绩效途径”逐步替代了传统的“效率途径”，目的是为了真实反映和全面评估公共组织的具体表现。由此，全面质量管理、目标管理、标杆管理、平衡计分

卡等方法在研究中的应用越发的广泛。

①全面质量管理法：全面质量管理法试图将权利下放给各阶层工作人员，特别在一线工作的人员，在考核体系中加入了人道主义观念，具体包括对目标和任务的明确规定，由大型中央管理制定转向较小的单位进行制定。这种授权的绩效考评管理方法没有提供具体的绩效评价指标，而是通过对具体信息的分析和工作目标的明确，依据不同的工作任务设计有针对性的定量指标，对被考核人进行绩效评价。

②目标管理法：目标管理指的是，以社会需要和组织面临的形势为背景，在特定时期内最高领导层制订出的组织经营活动要实现的总体目标，通过层层分解，体现在下属的各个主管部门甚至每个员工总体目标制定的各部门目标和个人目标中，由此形成目标体系，并把目标完成进度作为绩效考核的依据。

③标杆管理法：标杆管理法能够帮助组织识别其它组织为什么会有更高绩效水平，并通过分析了解它们是怎样达到这种高效率的绩效考核水平的，以便借鉴同样或类似的方法提高绩效。威廉·盖伊认为标杆管理是“消费者给公共部门的报告”。消费者向组织提供可靠精确的信息，利用这些信息，组织可以建立标准，做出比较，以评价业绩。

④衡计分卡法：平衡计分卡(Balanced Scorecard)是一种全面的绩效考核方法，主要角度、目标、绩效指标、目标值、行动方案、任务等六个基本要素。

Jonathan Boston(2000)以新西兰的公共绩效考核的变革为例，发现在整个公共管理体系中，任何公共的人力资源变革都是其重要组成环节，他认为公共绩效考核的关键问题(Standard problems)体现在以下几个方面：第一、对合适标准的选择和对于“成功”的界定；第二、相关的依据(securing the relevant evidence)的测量及获得方法；第三、依据 (Interpreting the evidence)的解释；第四、进行全面评估(Arriving at an overall assessment)。Van Der Meer (2005)认为竞争机制和淘汰制考核有机地相结合，能够提高公务员的职业素养和专业技。美国学者凯普兰在上世纪九十年代提出一套系统的公务员考核体系，也就是“平衡考核系统”，该考核体系有机地将公务员的个人绩效与所在机构的整体绩效相结合，并将公务员的服务对象纳入绩效考核要素，把服务对象反馈的意见有机地融入整个考核系统。这套考核体系综合全面地反映了被考核主体的能力和素养以及工作成绩，因此能够实现公务员均衡发展。英国学者布鲁克林以公共部门的人力资源为视角，以社会和存在各种冲突的外部环境为背景，从战略角度，提出了有关公务员绩效考核目标与绩效考核实施方法，目的是为了增强公务员的忠诚度和认同感，从而激发公务员的主动性和积极性。Roosevelt (2008)在研究中考虑了个人潜能激励与集体效能的有机关系和各自特点，提出了相对灵活的年度工资补偿体系作为弹性工资的薪酬制度。

### 1.2.2 国内研究现状

受国外公务员绩效考核制度建立以及成功经验的影响,我国学者主要从绩效考核制度的内涵和方法的合理性方面提出了公务员绩效考核中存在的问题。

#### (1) 公务员绩效考核制度研究

对于公务员绩效考核体系“德、能、勤、绩”四维度的绩效结构,石伟和崔修利(2004)通过对市级直系统中干部的考核结果运用因素分析法进行分析发现,多数考核数据仅体现了一个公共因素,由此,他们认为现行的公务员考核制度“德、能、勤、绩”四维度的绩效制定结构存在问题。由此,秦立春(2006)对我国政府公务员绩效考核提出了基本绩效考核框架;党秀云(2008)认为,与组织的需求和目标相关的,符合组织文化的,并且各级人员易于接受的框架才是好的绩效考核体系。张静(2015)也认为,“德、能、勤、绩、廉”主导的绩效考核制度偏向定性的绩效考核方法,较多的单位简单的以定性考核制定公务员的奖惩机制,以此为基础形成大致相同绩效评估,没有考虑不同能力和层次的公务员的其他要求。换句话说,在现实的机构体制中,绩效考核一方面缺乏客观标准,难以实现公平的绩效考核制度,进而忽略注重实际的绩效考核原则;另一方面,定性考核比重较大,加剧了绩效考核的随意性。此外,绩效考核方法较为简单、标准比较模糊、等次较少、结果运用不适当、以及考核主体责任划分模糊等是公务员考核制度中存在的重要问题(夏添,2011)。叶强(2012)认为应该从以下几个角度建设中国特色的公务员绩效考核体系:首先,建立科学精准的绩效考核指标;建立多种评估机制;其次、运用科学的、多样化的评估方法;然后,在评估内容纳入“实绩”;再次、使评估结果受到重视;最后,减少绩效评估误差,科学、客观的评价公务员(包括基层公务员)的绩效。林建泰(2013)认为,在我国,大多数公务员绩效考核方法较为简单,而且不能起到激励公务员的作用。在实际操作中,个人总结和年度终了时填写的一份年度绩效考核表是各机关部门考核依据。此外,由于受到政府部门体制的等因素影响,绩效考核未能使奖励和惩罚机制在不同能力公务员进行实施,使得绩效考核结果不受重视,成了一项为了考核而考核的面子工作。

#### (2) 公务员绩效考核方法研究

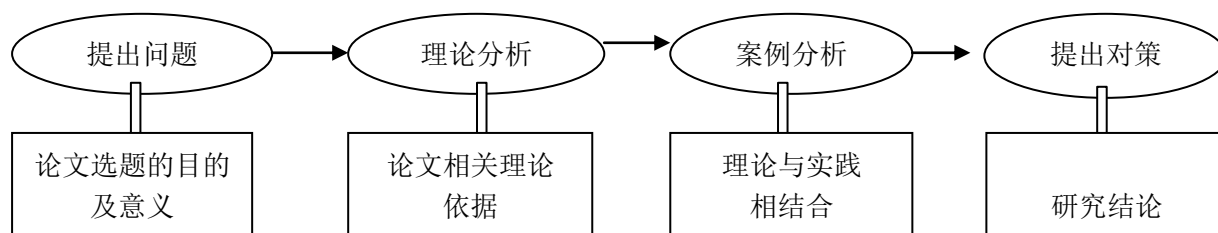
肖鸣政和王继宁(1996)对中国公务员考核制度史进行了分析,并对公务员品德考评制度提出相关建议。他认为,目前绩效考核亟待解决问题如下:观察考评的有限性和绩效表现的时空性问题;绩效指标定义的模糊性与绩效考核的精确性问题;绩效考核的客观性与绩效考核过程中存在的主观性问题;考核指标量化的可能性和现实性问题;被考核主体的个别差异性与考核指标的同一性问题;考核内容的分项与综合问题;考核方法的科学性与主观随意性问题;考核结果的信息性与效用性问题,而且提出了相应的解决办法。祝建兵和王春光(2003)认为公务员考核方法简单和不科学存在的问题,主要体现在以下三个方面:一是较为重视

领导的绩效考核，轻视群众的考核；二是较为重视年度绩效考核，轻视平时绩效考核；三是重视定性绩效考核，轻视定量绩效考核。王韬和吴建南(2004)拟运用模糊评判法与层次分析法来对绩效考核的定量化进行分析，首先运用层次分析法，确定一级绩效考核指标和二级绩效考核指标的因子权重，然后构建模糊综合测评模型，并以非领导职务的公务员为例，介绍了该模型的应用方法。高抗和牛伯栋(2005)运用计算机技术与模糊数学相结合的方法，在量化考核方面，增强了公务员绩效考核方法的可行性和可操作性。王鲁捷等(2005)依据平衡评分卡的理论，研究了市级政府绩效考核指标，他们建议，应当以地方建设、公民服务、内部管理、创新和学习四个维度，对公务员绩效考核指标体系进行设计。

### 1.3 研究思路和研究方法

#### 1.3.1 研究思路和方法

具体的研究思路，如下：



本文采用的研究方法主要有文献分析法和包含访谈法、问卷调查法、企业文献法的典型案例研究。具体如下：

(1) 文献分析法。在文章写作的过程中，不仅对知网中文献的下载阅读、以及在图书馆查看关于石河子国税局的相关统计数据、与绩效考核相关的数据论文等，还查阅了石河子国税局官方网站中发布的关于绩效考核的文章，这些文献的查阅，为本文的写作打下了一定的基础。

(2) 调查研究法。在文献积累的过程中，实地访问石河子北泉国家税务局，了解石河子国税局公务员绩效考核的现状和存在的问题，并通过实地访问以及发放调查问卷的形式对公务员对绩效考核中存在的问题进行调查。

#### 1.3.2 研究内容和研究框架

本文的研究共分为六个章节：

第一部分：绪论。该部分首先以现实背景和理论背景为基础，总结了公务员绩效考核的现状，并对国内外文献进行了相应的梳理，提出本文要研究的问题。其次，介绍本文的研究意义、研究思路、方法、内容框架和主要的创新。

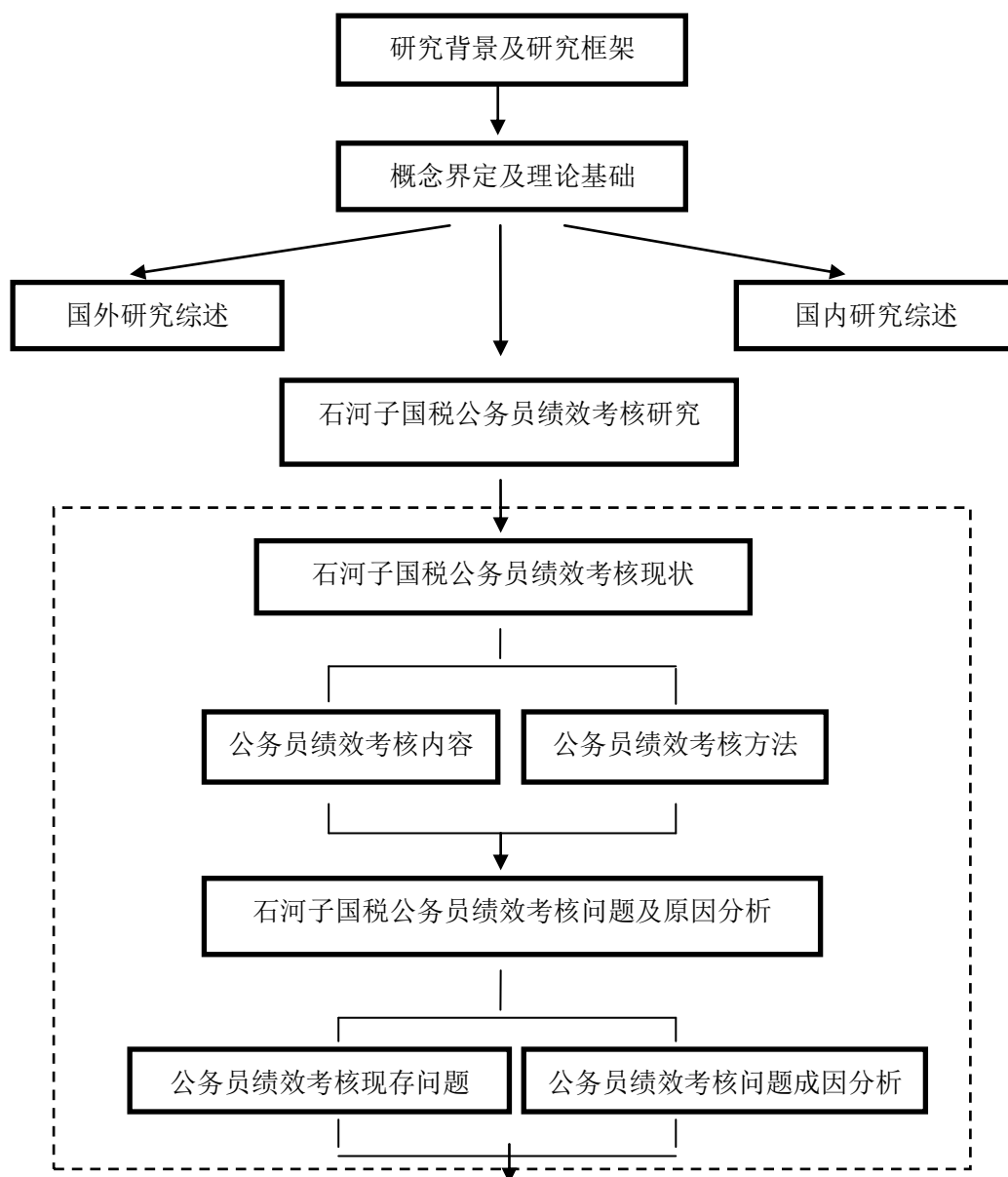
第二部分：概念界定和相关理论。该部分首先对绩效考核和公务员进行了概念界定；其次，介绍绩效考核方法，以及不同绩效考核方法的差异，通过对绩效

考核方法的了解，有助于评价石河子绩效考核指标的设定是否具有一定的合理性，也是调查问卷设计的理论基础。

第四章：石河子国家税务公务员绩效考核问题及成因分析。介绍石河子国税局公务员绩效考核现状，考核改革过程及考核方案，从绩效考核体系设计的指导思想，绩效考核实施前的准备，来描述石河子国家税务局公务员绩效考核内容和指标的问题，并在掌握现存问题的基础上剖析问题成因。主要从公务员绩效考核所涵盖的内容及涉及的指标两个层面对石河子国税局绩效考核中存在的问题和成因进行详细分析。

第五章：提出解决现行体系中存在的问题的办法。以调查问卷中发现的问题为基础，从绩效考核内容和绩效考核体系指标两个方面提出相对应的对策建议。

第六章：结论与展望。根据全文分析最终得出本文结论，并指出未来可以进一步深入观察和研究的方向。



石河子国税公务员绩效考核改进措施



结论及展望

## 第二章 公务员绩效理论概述

### 2.1 相关概念界定

#### 2.1.1 绩效考核

绩效考核指的是在既定的期间内组织利用有效的评价体系,以工作成绩质与量为基础对员工的绩效给予评价,进而引导员工趋向企业目标,提高员工绩效,改善生产效率,在完成企业既定目标的同时增强企业的竞争力。以绩效考核内容为视角,一方面,绩效考核是企业对员工是否履行工作职责进行评价,另一方面,以特定时期为时间段,对员工的工作结果进行评价。从外延角度看,绩效考核不仅基于组织经营目标评价员工行为,并有助于评价过程以及评价后的人事管理的提高,能够帮助企业实现经营目标,而且,它本身就是人力资源管理体系的组成部分,有一套规范性的制度、程序和方法评价员工行为,再次,这个评价系统,依据员工得工作能力/态度和成绩完成对员工的评价。

#### 2.1.2 公务员

在我国,基层是行政管理体系中的组成部分,位处于最低层次。基于国家税务总局“基层税务部门是指直接负责税收征收管理(包括稽查等)和为纳税人服务的一线单位”的定义,基层国税机构指的是处于税收征管前线的县(市、区)国家税务局以及所属的税务所、税务分局以及稽查局,是国税系统的基础,也是税收职能履行的基本单位,还是具体税收法律法规的具体实施与执行者,不仅在组织税收收入中承担重担,还是服务纳税人树立国税品牌的“窗口”。与政府部门设置相一致,县级国税部门数量众多并发挥主力军的作用,实行的是直属于国家税务总局的领导体制,因此从机构设置、人员管理及经费保障等方面有别于地方政府部门,实行垂直管理。根据《公务员法》的规定,基层国税部门公务员是指在基层国税部门中依法履行职责、纳入税务部门行政编制,由国家财政负担工资福利的工作人员,其行政职务级别一般不超过正科级。

### 2.2 公务员绩效评价的理论分析

绩效(performance)一词,来源于西方,原意是指“执行、履行、表现、成绩”。随着时代的发展,绩效的涵义也在不断拓展和丰富。从不同的学科领域来看,对绩效的认识也有所不同。比如,管理学认为,绩效是指组织期望的结果,是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出,包括个人绩效和组织绩效两个方

面。简单理解而言，绩效就是指一个主体在某件事上的表现。

到了 20 世纪 70 年代，管理理论百家争鸣，绩效管理理论应运而生，并在此后的几十年中逐渐发展和完善。20 世纪 80 年代，绩效管理被逐步引入政府管理体系之中，我国也于 20 世纪 80 年代中后期开始摸索和尝试政府绩效管理工作。进入 21 世纪，政府绩效管理工作备受关注，2004 年《国务院工作规则》表述“建立健全公共产品和服务的监管和绩效评估制度”；2005 年提出“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”；2006 年提出“要抓紧开展政府绩效评估试点工作，并在总结经验的基础上逐步加以推广”；2008 年提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”。

### (一)绩效考核的要求

1.完整性。绩效体现了员工的工作行为以及结果，其具有的多因多维以及动态性的特征，要求绩效考核的指标设置应当充分考虑各方面因素，因此，需要认真、全面地分析员工的工作行为以及特定时期中的工作绩效，从而纳入相关的各类因素，并系统适当合理的予以处理。

2.合规性。绩效考核是手段而不是目的，考核结果应考虑到员工切身利益，因此，对“公平、公开、公正”的原则的坚持显得尤为重要。公平是指，在指标的设置和结果的运用等方面，应做到各岗位的一致性。公开是指员工能够而且容易了解到企业内完整、能被考核的制度要求。公正主要涉及具体操作的公正透明性，促使员工信服考核结果。

3.绩效考核的实施。不能主观臆断绩效考核标准，应以适当、合理的指标设置为基础，以制定的考核标准为依据，准确量化员工工作行为和结果。

4.绩效考核结果。对绩效考核的整理、反馈和运用能够改进员工行为，促进企业发展。通过对绩效考核结果的分析 and 评价，能够依据评价对员工进项相应的奖励和激励，例如员工培训、薪资分配、晋升等，通过激励引导员工行为趋向企业的目标，进而改进员工绩效。

5.提出改进绩效的办法。分析绩效考核的形成原因是绩效考核的重要任务之一，掌握绩效考核的内在规律，改进绩效考核体系，才能使企业得到较好的发展。

6.适用性。要根据实际情况开展绩效考核工作，尤其是在指标设置上应遵循 SMART 原则，具体就是指 Specific (具体的)、Measurable (可度量的)、Attainable (可实现的)、Realistic (现实的)和 Time-bound (有时限的)。

7.动态性。企业的战略目标会随着企业的经营会、市场环境以及社会环境的变化而随之进行调整。所以，企业战略目标服务的绩效考核，例如，考核方式、指标设置、考核周期等多方面内容，也应保持相对应的动态变化。

### (二)绩效考核的作用

任何组织内的员工，工作成绩都会存在差异，甚至存在较大的差异。而且，员工间的绩效差异也会随着工作内容复杂度的提高而增大。绩效考核能够找出企业中存在的问题，鉴别员工优劣，用人之长，补人之短，通过薪资调整、职位晋

升、岗位调配等激励手段,改善员工工作效率和绩效。也就是说,适当合理的绩效考核所发挥的作用主要体现在以下几部分:

1.促进内部的纵向沟通。合理的绩效考核不仅应该分析员工行为和结果,还应当通过面谈抑或其它方式将结果反馈给员工,并听取他们的反应、说明和申诉。这种绩效考核制度能够促进经理人与员工的沟通,促使彼此了解对方的期望。

2.提高员工绩效。通过考核指标的设置,绩效考核能够引导员工的行为与组织的目标相一致,组织也会通过对员工的目标的关注来促进实现组织目标,修正员工的行为,进而提高工作绩效,实现企业目标。

3.提高工作满意度。绩效考核通过合理、全面、适当的评价,使培训、晋升、薪酬调整有据可循,也向员工传达了绩效改进的方向。所以,优秀的绩效考核能够在组织内部形成公平、进步和有朝气的文化氛围,降低员工的离职率,提升工作满意度。

### 2.2.1 公务员绩效评价内容

我国公务员系统庞大,公务员人数居多,公务员系统中复杂而特殊的职能的设置、级别的划分,使绩效考核工作难度增加,因此,建立科学、客观、公正、全面的考核体系是公务员绩效考核的首要目标。依据绩效考核理论,建立合适的考核体系的基础为开展充分的工作分析,因此,业务性质不同的行政机关、层级不同的行政机关、岗位不同的公务员、层次不同的公务员,应按照具体工作状况制定与机关目标相适应的考核指标体系。然而,我国现行公务员绩效考核指标——“德、能、勤、绩、廉”五中指标,仅仅高度概括了公务员的基本要求,内容笼统而抽象。近年来,国税系统以税收行政执法责任制为基础,制定了岗位责任说明书,但是,理清各个岗位的职权工作还需进一步完善,使得正确提取考核指标变得困难被动,指标的随意性较大,不仅过于抽象,而且过于笼统,导致考核结论不受重视,严重影响了绩效考核的公正性和科学性。从各地各部门的公务员考核工作现状中可以看出,公务员绩效考核在我国较为笼统,缺乏针对性、可操作性与有效性,归纳有以下几点:

(一)政府机关是公共管理部门,担负着不同的行政事务,不同的职能部门以及行政层级单位,不应该适用相同的绩效考核指标,而且,绩效考核指标权重也应有所不同,目的是为了体现岗位之间的职责差异,以及任职者素质能力差异,但是,同种考核指标与权重差异导致考核指标缺乏可比性,降低了考核结论的针对性。

(二)“德、能、勤、绩、廉”的考核指标是对公务员工作的高度概括,在实务中具有很强的随意性。《中华人民共和国公务员法》对“德、能、勤、绩、廉”的考核方法只进行了原则性的概括,缺少具体规定。在具体的公务员考核体系中,大部分单位和部门对该概括的分析调研投入的精力较少,主要依据主观意愿,通过几条简易标准硬性划分考核内容,考核方式也主要依靠定性考核,缺乏定量指

标考核，因此，考核指标准确性和可操作性，难以体现公务员真实的工作绩效。

(三)在 GDP 的政绩观下，与经济相关的一系列量化指标成为了公务员绩效考核关键核心。在“德能勤绩廉”五项指标分析中，德勤指标较为抽象，难以通过绩效进行考核，在实践中，难以量化，无法体现被考察主体的差距，能绩指标被解释为经济数据，通过各职能部门上报的报表中的财税数额、地方 GDP 增长变化以及招商引资增减等进行量化，这种考核指标考核的片面性不仅滋生腐败行为，而且对我国经济社会发展与全面进步产生误导。

随着经济形势的不断推进，行政体制改革不断取得进展，这就要求我们加强公务员绩效考核体制的改革，以期提高公务员队伍整体素质，增强行政机关整体运行效率。

### 2.2.2 公务员绩效评价指标

#### (一) 关键绩效指标法

关键绩效指标 (Key performance indicator) 考核最核心的目的是让管理者清楚他的最主要的目标和职责是什么，并据此安排各部门人员的工作任务。管理中的“二八法则”是其提出的主要依据。在组织价值的创造过程中，“20/80”的规律普遍存在着，也就是说 20%的骨干人员创造组织中 80%的企业价值，“二八法则”在单个员工身上同样适用。

关键绩效指标的体系按照以下操作流程设计：第一、先对部门设计与工作进行分析。在明确组织目标的情况下，根据组织战略目标、部门设置状况和部门间的业务流程关系，确定部门的基本工作任务，同时编制岗位分析说明书。第二、提取要项工作。工作要项指的是岗位说明书中最为重要的职责部分，可以运用客户关系图分析确定关键的工作内容。第三、接着建立关键绩效指标。通过提炼之后，工作要项就体现了关键绩效指标，它是个体绩效、部门绩效和组织战略目标之间的一个连接桥梁，必须达到数量化和行为化的判断标准。关键指标有数量、质量、成本和时限四种基本类型。如产量、销售额和利润等数量类指标主要来源业绩纪录与财务数据。如产品合格率、返修率和准确性等质量类指标来源与生产记录与客户内部评价。如单位产品的成本、投资回报率成本类指标来源财务数据分析。如及时性和工作完成的期限等时限类指标来源于客户内部评价和客户外部评价等。第四、制定指标的权重，也就是说，确定各种绩效指标在总体绩效中的比重。根据绩效考核指标的不同，设定考核绩效标准，即参与考核的这各中指标要达到什么样的水平，属于基本标准抑或是卓越标准。第五、对关键绩效指标进行审核。依据 SMART 原则对关键绩效指标是否符合理化进行审核，也就是说指标是否体现组织战略、是否可以明确并进行量化以及是否能够完成等方面。

#### (二) 平衡计分卡

平衡计分卡 (Balanced Score Card) 是于 1990 年于 1993 年之间，罗伯特·卡普兰和戴维·诺顿所研发的一种绩效考核体系。平衡计分卡的目标是由包括财务、

顾客、学习与成长与组织内部流程四个方面组成。与评价标准以及行动措施行为一起，平衡记分卡的目标为组织构建出平衡而系统的目标考核体系。这四方面目标较好的满足了组织战略的稳健发展。在传统绩效评价体系中，财务指标是其唯一的考核指标，平衡计分卡则考虑了非财务指标，将财务指标和非财务指标相结合全面的评估绩效。它不仅关心组织是否达到财务指标，还从内部运作、人力资源管理、顾客这三个层面中提取出非财务指标。在财务指标与非财务指标的结合中，实现短期和长期、内部绩效和外部绩效的平衡。基于目标管理，通过层层分解，平衡计分卡将组织的使命以及战略转化为具体的目标和相对应的评价指标，因此组成一个完整的平衡考核体系。平衡计分卡的优势起到联系组织远景与具体业绩考核的作用，继而自然地将员工的工作与组织目标相结合，使组织管理者既能达到财务指标，又能密切关注无形资产等方面的进展，提高组织的能力，进而获得增长潜力的资源。通过对以下四个问题的回答获得组织的具体工作。第一，从财务维度看，主要解决“股东是如何看待我们的？”问题；第二，从客户维度方面，主要解决“顾客是如何看待我们的？”问题；第三，从内部流程维度看，主要解决“我们擅长的是什么？”问题，这也是组织改善经营业绩的核心问题；第四，从学习与成长角度看，主要解决“我们在进步吗？”问题。

### （三）360 度考核法

360 度绩效考核（360 degree feedback）又被称为多源绩效考核或者全方位绩效考核，这种考核方法能使考核主体从与被考核者具有工作关系的多个主体获得被考核者的工作信息，以此为依据对被考核员工进行多维度、全方位的绩效考核过程，它是一种基于上级领导、下级同事、客户和自身等多个角度的信息资源来评价绩效的方法。孙健曾经在《360 度绩效考评》中全面总结 360 度绩效考评的优点，主要包括：第一，它是一种全方位、多维度的绩效评价方法，这种方法的评价结论较为科学客观，误差也相对较小；第二，这种方法不仅考虑工作产出，还考虑了战略和目标客户方面的信息，譬如，客户怎样看待我们？；学习与成长层面的信息，譬如，我们能否提高并创造组织价值？；内部流程层方面，譬如，我们哪些方面可以做的更好？；财务层面方面信息，譬如，投资者的如何看待我们？

对我国的公务员组织而言，考核体系从“自上而下”的单向考核发展到 360° 全方位考核，在方法上得到很大的进步。然而现实中对这种方法存在误读现象。在绩效考核中，很多部门将其视为灵丹妙药的做法值得商榷。首先，360° 考核的多元评价主体降低其结果的可靠性，而且费时低效。第二，多元化的考核主体可能带来负面影响，引起组织内部人际关系的紧张。当组织内部没有优秀文化氛围时，很容易出现出于部门以及个人利益考虑，利用绩效考核泄愤报复的现象。事实上，在很多单位中，360 度考核指标也确实制造了不必要的矛盾。第三，国外的 360° 考核在国外被称为“360 度评价反馈”，虽然两者名称相像，实则差异很大。360 度考核被定义为一种考核体制抑或考核方法，而 360 度评价反馈仅仅

是考核反馈中的反馈方法，只是绩效评价前，对员工的信息进行收集的过程，而不是以其为考核方法评价员工的业绩。方法的误用会导致结果应用的错位。

## 第三章 石河子国家税务局公务员绩效考核现状分析

### 3.1 石河子国家税务局绩效考核制度演变历程

1994年，国家对工商税制进行一次全面性的结构性改革，实行中央和地方分税制，将各税种分为中央税、中央与地方共享税和地方税，由中央和地方两套税务机构分别进行征收管理。7月，遵照国务院关于税务机构分设的部署，石河子税务局分设为国家税务局和地方税务局。7月1日，石河子国家税务局成立。

目前，石河子国家税务局内设10个科（室）、1个信息中心，1个直属局稽查局（副处级），下辖石河子经济技术开发区国家税务局（副处级）、石河子城区国家税务局和石河子北泉国家税务局3个县（区）局。现有在职干部职工231人，其中少数民族14人，占6%；本科以上学历158人（其中硕士研究生7人），占68%；党员130人，占56%，干部平均年龄42.55岁。

石河子国税局主要负责石河子市460平方公里范围内的增值税、消费税、企业所得税、储蓄存款利息个人所得税的征收管理以及兵团农八师所得税监管、车辆购置税等征管工作。

自1994年起，石河子国家税务局依据《国家公务员考核暂行规定》，进行年终考核，至2006年起，年终考核改为目标管理考核，由考核年底工作业绩改为年初制定计划，对完成计划进行过程管理，再到年度对目标完成情况进行结果考核评定，2013年起，石河子国家税局根据国家税务总局和自治区国家税务局《绩效考评暂行办法》，制定了《石河子国家税务局绩效考评暂行办法》，对两级税务机关施行绩效考评，2015年将绩效考评正式更名为绩效考核，自2015年起，启用国家税务总局开发的绩效考核软件进行绩效考核，自此，石河子国家税务局绩效考核走上了信息化的道路。

### 3.2 石河子国家局税务公务员绩效考核方法和指标阐述评价

#### 3.2.1 石河子国家税务局公务员考核体系共性部分简介和评价

石河子国税局包括经济技术开发区国税局、石河子城区国税局和石河子北泉国税局。其中，经济技术开发区包括办公室、综合业务科、纳税服务科、三个税源管理科和人事监察科，石河子城区国税局和石河子北泉国税局包括办公室、综合业务科、纳税服务科、两个税源管理科和人事监察科。石河子国税局的战略目标为建立高效清廉的组织体系，关于国税机关的考核体系，整个绩效体系分为三个等级，一级指标主要包括三大类：行政效能建设、干部队伍建设和党风廉政建设。其中行政效能建设又包括机关运行、督审监督、安全管理、资产管理和服务

品质；干部队伍建设包括干部管理、加强党建工作、思想政治工作和工青妇女工作；党风廉政建设主要为落实主体责任。以此为绩效考核的指标大类，石河子国税局对这些指标进行了细化，通过量化形成具体的考核标准。具体的考核如下：

(1) 对于机关运行的考核，总分 142。从督查督办的实施角度，石河子国税局的考核标准为按要求完成督办任务的 20 分，未按期完成的，按件扣 0.5 分；已通报的未按期完成任务，在以后月度通报时仍未完成的，每次按件加扣 0.5 分。从保密管理角度看，落实《新疆国税局办公室关于进一步加强机关密级文件管理的通知》（新国税办发〔2014〕168 号），严格规范涉密文件管理，可得 10 分，无专人保管、未按规定组织传达、未按规定复印、借阅无手续等情形的，按项次扣 1 分。按要求开展文件清退，丢失密级文件的，每 1 份扣 3 分；发生失密泄密事件的，按次减 5 分。关于网站管理，满分为 10 分，存在下列情况的，依次扣分：人事类信息在正式公文下发或公告发布 7 日内在门户网站政务公开栏目主动公开，逾期未公开扣 0.5 分/条；局领导信息、机构设置变动、政策文件发布后 15 日内在门户网站政务公开栏目进行更新，逾期未更新扣 0.5 分/条；纳税服务办事指南提供要素缺失（要素类别包括实现名称、设定依据、申请条件、办理材料、办理地点、办理时间、联系电话、办理流程等），每发现 1 类扣 1 分；在线申报或查询系统不能访问（系统升级、网络原因除外），每发现一次扣 1 分；网站回复类栏目（在线咨询、局长信箱、案件举报信箱、干部廉政信箱）回复不及时、回复错误，被网民投诉的每次扣 2 分；发布内容出现虚假、伪造、抄袭，每发现一次扣 1 分，出现错别字，每发现一次扣 0.5 分；不按照网站管理部门要求，及时提供网站信息资料或未在限期内进行整改，每次扣 2 分。公文管理满分 5 分，按月统计公文（包括正式公文和便函，主要考核格式规范、内容以行文规则等 3 个方面）办理情况，按季通报公文质量，每个差错扣 0.5 分。信访办理效率的指标共 10 分，责任部门未按规定时限办理信访件，逾期未提出处理意见的，按次减 0.5 分；提出的处理、复查、复核意见不当被上级局纠正的，按次减 1 分。舆情管理工作共 10 分，安排布置的工作，对可能发生的负面舆情未做到同步预防，导致负面舆情发生的，按次减 1 分；发生负面舆情，业务主管部门未及时进行核实，有效处置，导致发酵升级的，按次减 2 分。会风会纪共 10 分，违反会风会纪的，每人次扣 0.1 分。综合治理的考核总分为 10 分，贯彻落实自治区社会治安综合治理条例，坚决反对民族分裂，严禁参加非法宗教活动。综合治理属于文明单位等综合性荣誉称号“一票否决”项目，因部门人员引起综合治理考核不合格的，扣科室 5 分，不能参加当年评先评优；涉及相关科室综治资料未按要求报送每分次 0.5 分。及其他考核指标。

(2) 关于督审监督考核，主要为配合督察审计的考核，总分为 10 分，主要体现在，对市局督察内审工作提供人才支持（3 分）。配合协同开展督察审计工作中，能积极提供人才支持的得满分，未及时提供人才支持的，每项次扣 0.5 分；对督察内审反馈的问题进行原因分析和整改落实（3 分）。对涉及的反馈问

题全面分析并整改落实的，得满分，未进行问题分析和整改落实的，按照未分析整改的问题数，每个问题扣 0.5 分；接受市局、外部监督部门督察审计时，如实提供所需资料，按时限反馈意见（4 分）；未如实提供所需资料的，扣 2 分；未按规定时限反馈意见的，每项次扣 0.5 分。

（3）关于安全管理的考核指标，总分 25 分。完整完成维稳安全工作，得 10 分，对安全保卫工作中重大事件和重要情况迟报、漏报，每次扣科室 1 分；抽查发现值班漏岗、脱岗的，每人次扣科室 1 分；上述情形，造成后果和损失的，扣责任科室 3 分。对于消防安全，符合管理的得 5 分，因违反规定出现火灾隐患的扣科室 2 分；下班不关灯、不锁门，经检查发现每次扣科室 0.5 分；按照局机关安排参加消防安全讲座及逃生演练，未履行请假手续，无故不参加，每人次扣 0.5 分；对于网络安全，总分 10 分，违规外联，违规使用税务专网（内网）计算机类设备接入互联网，每人次扣 0.2 分；擅自更换硬件设备，每人次扣 0.2 分；擅自卸载终端安全管理软件、正版化软件，每人次扣 0.2 分；未按照防病毒安全管理要求主动进行病毒、木马查杀，造成病毒高发，每人次扣 0.2 分。

（4）从资产管理视角看，总分 12 分。完成计算机设备管理工作得 6 分，借用计算机类设备逾期未归还且未补办续借手续，每项次扣 0.2 分；离职、退休人员离岗后，本人或内勤未在 10 个工作日内交回计算机类设备，每项次扣 0.2 分。计算机类固定资产因人为原因丢失的，按丢失价值 1000 元以下的扣 0.2 分，1000 元至 5000 元的扣 0.5 分，5000 元以上的扣 1 分，并负责赔偿。其他资产管理总分为 6 分，固定资产因人为原因丢失、损坏的，按丢失价值 1000 元以下的扣科室 0.5 分，1000 元至 5000 元的扣科室 1 分，5000 元以上的扣科室 3 分，并负责赔偿。

（5）服务品质主要包括科室评价标准和基层评价标准，总分 50 分，在机关科室主要负责人范围内，综合各科室履职尽责、协调配合、服务基层、作风建设、廉政建设等情况，按照“好”、“较好”、“一般”三个等次进行民主测评。折算分值时，“好”为 30 分，“较好”为 28.5 分，“一般”为 27 分；在党组范围内，综合各科室履职尽责、协调配合、服务基层、作风建设、廉政建设等情况，按照“好”、“较好”、“一般”三个等次进行民主测评。折算分值时，“好”为 20 分，“较好”为 19 分，“一般”为 18 分。

（6）干部管理绩效考核满分 30 分，工作纪律根据正常出勤率乘以该项指标的标准分值计算考评得分；认真配合做好干部选拔任用组织工作，未按要求落实的，按次扣 1 分；严格领导干部个人有关事项报告制度，根据各处报送时间和质量进行评分。抽查核实出现问题的，每人次扣 0.5 分。

（7）在加强党的工作方面的考核总共 35 分，未按要求落实相关政策的，按项次扣 0.5 分。因部门工作或个人言行原因对精神文明验收工作造成影响的，对该部门每项次扣 0.5 分。

（8）关于落实责任主体，总分为 95 分，在内部控制中，完善内控制度，优

化业务流程（5分）。按照工作职责及内控机制要求，及时修订完善本部门出台的制度规范，优化业务流程；优化税收业务软件内控功能（5分）。按照内控机制要求，及时对本部门负责的税收业务软件和行政管理业务软件进行升级改造，及时办理基层单位提出的业务软件风险防控的内生化建议。未按要求完成的，按项次扣1分。强化问题整改和改进内控措施（1分）。RED系统升级版中对本部门出现的问题整改率低于70%的，防控措施改进率低于70%的，每低一个百分点扣0.1分。加强风险防控（2分）。针对本部门存在的廉政风险和执法风险主动实施信息化防控和非信息化防控，及时改进防控指标并在本部门推行少于1条的，扣0.5分。按要求推广应用RED系统升级版（2分）。本部门RED系统升级版安装覆盖面未达到100%的，每人次扣0.5分；触发的风险任务超过5天未处置的，按项次扣0.5分。关于遵规守纪的具体考核标准，未按规定事前报告或虚假报告婚丧喜庆事项，按项次扣2分；纪检部门布置的函询，未按规定时限和要求办结、上报、反馈或敷衍应付的，每件次扣2分；科室领导干部被诫勉谈话的，按人次扣2分；非领导职务干部被诫勉谈话的，按人次扣1分；其他干部被诫勉谈话的，按人次扣0.5分；遵守党的政治纪律，贯彻落实工作部署。对上级交办的有关党风廉政建设事项不传达贯彻、安排部署、督促落实，或者拒不办理的，按项次扣3分。发生违反党的政治纪律言行的，特别是发生的被公安等司法机关查处的持有、传播暴力恐怖音视频等违反政治纪律的案件每件次扣3分；未按要求贯彻落实工作部署，有令不行、有禁不止，按次扣1分。

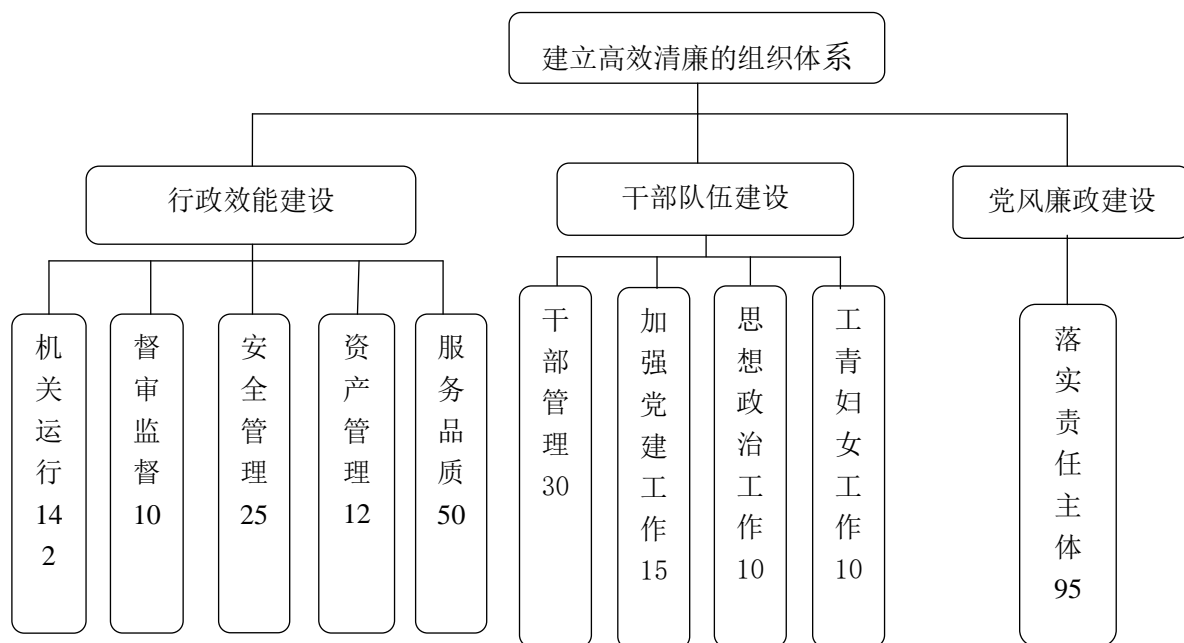


图 1：石河子国税机关科室考核绩效分数分布图

从石河子国税机关科室的指标体系共性部分的分解图看，首先、三个二级指标中，行政效能建设量化指标分值较大，党风廉政建设次之，干部队伍建设最后。其中，机关运行量化的分值最多，服务品质量化次之。税收执法部门一方面是征管者，国家法律赋予其一定的权利，但是，其也承担为人民服务的义务。从指标

分值占比看，服务品质只有机关运行分值的 35.21%，占行政效能建设总分值的 21.83%。因此，我们大致可以推测，石河子国税局的绩效考核指标偏向组织流程的运转，对于服务对象的考虑相对较少。其次、对于部分指标的量化过于抽象，绩效考核具有一定的主观随意性。例如，对于优化内部控制流程，怎样衡量优化的好与坏，对于上报的总结及相关材料的质量，怎样区分高与低。虽然，一些指标有量化的相应分值，由于存在操控的主观随意性，因此可能不利于员工绩效的发展。

### 3.2.2 石河子北泉国家税务局公务员考核体系个性部分简介和评价

石河子国税局下属石河子经济开发区国家税务局、石河子城区国家税务局和石河子北泉国家税务局。现就石河子北泉国家税务局考核体系个性部分简介和评价

(1) 办公室考核指标。办公室考核指标共八项，落实上级督办事项满分 80 分，信息宣传 70 分，公文管理、信访管理、绩效管理以及会风会纪的绩效考核满分为 60 分。督查督办预期完成一次扣 0.5 分，未完成不得分；送报上级文件，未收到纸质版每份扣 1 分。未通报公文质量和运行效率的，不得分，逾期扣 0.5 分。未积极宣传税法活动的，每次扣 1 分，未提供相关报刊文章的，在石河子范围内，每少一篇扣 0.2 分，涉及抄袭的扣 0.5 分，上传区局的文章，没少一份扣 0.5 分，涉及抄袭的扣 1 分；未完成信访分析报告的扣 2 分。

(2) 综合业务科，一级指标执法监督共 93 分，该一级指标又分为制度保障（59 分）和执法督查（34），从分值的比值来看，制度保障是该部门的主要职责，在制度保障体系下，开展法治税务示范基地建设、落实《国家税务总局关于全面推进依法治税的指导意见》、开展税收规范性文件管理以及政策合规性评估四块占的比值较高，因此，在调查问卷设计时，主要考察这几方面的运行效率；落实政策共 25 分，主要涉及所得税的执行情况；优化税制 110 分，主要涉及营改增事务，按照国务院统一安排部署，开展相关行业的调研准备工作。在所得税方面，梳理近年来通过运维平台及政策落实快速通道答复的各类企业所得税政策问题，结合现有政策进行再次研究后，编印企业所得税政策答疑汇编，下发基层国税机关，提高政策确定性。按时完成得 50 分，逾期完成扣 0.5 分，未完成不得分。

(3) 纳税服务科中，办税服务共 70 分，推行规范共 90 分，纳税信用体系建设共 30 分，加强组织收入工作共 50 分，加强会计统计票证基础工作共 30 分。

(4) 税源管理科主要负责税务登记信息完整率、税务登记信息差错率、财务报表采集率的考评（80 分）、推行增值税发票管理系统升级版（30 分）、执行收入目标（30）、完成收入预测（30）、提高收入核算质量（30 分）、打击发票违法犯罪活动（60 分）、宣传专项活动（30 分）以及加强重点税源检查（30 分）等主要事项，并量化了相应的考核分数。

从指标体系看，对于基层公务员，考核指标繁多，而且对每一项工作都给予

了量化，似乎具有一定的合理性，但是，从其扣分比例来看，这样的体系设置存在一定的问题。例如，“落实上级督办事项”满分 80 分，逾期报送只扣 0.5 分，而且也没有量化完成情况，这种考核体系的一个弊端是，所有的部门得分几乎相同，不管有没有努力，差距较小，不利于激发部门的工作热情。

对于考核的期限，通过访谈，我们发现考核期限设置的不合理会导致考核结果不合理。例如，市局某科室某项纳入绩效考核的工作要求基层局每月度 15 日前将工作小结上报，基层局要在 15 日之前上报，因为市局相关科室需对各个基层局上报的总结进行加工整理，所以基层局在指标设定时，将上报市局的小结完成时限提前至每月 12 日，基层局在将工作分解到各个业务科室时，为了给自己留下时间对基层局业务科室上报的总结进行加工整理，把基层局业务科室上报总结的时限设定为 10 号，业务科室在 10 号如期完成上报工作后，根据考核指标的要求，基层局绩效考核部门需在一个工作日内（即 10 号）完成对业务科室考核指标的评价工作，绩效考核部门对业务科室的小结比较满意，分档考核给了“好”的档次，然而市局对基层局交来的总结不尽满意，在 12 号考核期给了“较好”档次，扣了基层局 1.5 分，而此时基层局对业务科室的考核已结束，无法将考核扣分分解到业务科室。造成了无法对基层局业务科室客观考核的尴尬。

部分考核指标没有根据不同岗位公务员对各项指标的权重予以细分。其结果是以相同的考核指标要求不同工作的公务员，使考核产生了事实上的不公平，难以发挥应有的作用，如：机关运行指标下有一细分的指标：信息报送。标准是：每月报送信息不少于 3 篇，每少一篇扣 0.2 分。考核周期为半年，对于职能科室如办公室、人事监察科等本职工作中就有信息写作的单位来说，完成此项指标只不过是完成本职工作，没有任何压力，而对于业务科室如综合科、税源管理科、纳税服务科来说，日常业务工作繁忙，经常为完成工作，处于“白+黑、五+二”的工作状态，很难抽出额外精力撰写大量信息，导致考核被扣分，而业务科室的工作量往往远远超过职能科室，干的多反而被扣分，造成了不公平的现象。

## 第四章 石河子国家税务局公务员绩效考核现存问题及成因分析

### 4.1 调查问卷设计

与企业的绩效考核有所不同的，在国税局公务员的考核中，执行绩效考核的公务员参与绩效考核制定程度较低，为此，通过调查问卷方式对石河子国税局进行实地调研，研究石河子国税局绩效考核执行情况，具有一定的实践意义。借鉴已有文献研究，本次调查问卷采取匿名问卷调查，运用统计学原理，对所取得相关数据进行计算处理，对石河子国税局公务员的绩效考核现状进行了定量分析。

本次调查问卷主要包括绩效考核认知调查、对绩效考核体系的整体评价、部分考核指标评价等三个方面。本次调查共发放调查问卷 60 份，收回 52 份，其中有效问卷 49 份，占调查总数的 81.67%，符合数理统计的要求。本次问卷的范围包括办公室、综合业务科、纳税服务科和税源管理科的人员，涵盖了所有单位部门。其中，办公室 7 人、综合业务科 6 人、纳税服务科 7 人、税源管理科 29 人。如图 4-1 所示。

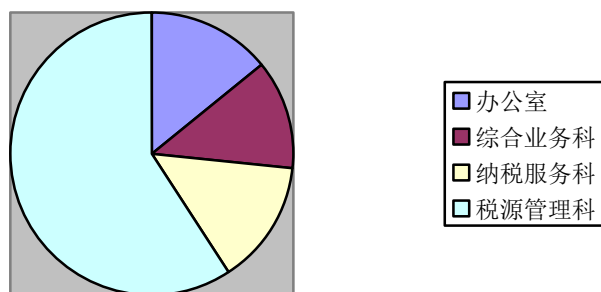


图 4-1 问卷调查人员构成

此外，调查问卷看出，从学历上看，国税局中 90% 以上公务员具有本科以上学历；从职称看，49 份问卷中，21 个初级职称、18 个中级职称、1 个副高、10 个属于其他；从工作年限看，1-2 年的 2 人，3-5 年的 2 人，6-10 年的 6 人，10 年以上的 39 人。该人员结构说明，石河子国税局具有优秀的人员录用系统，但是从工作年限和职称看，石河子国税局的晋升激励不足。原因在于，工作年限高于 10 年的人员占 79.59%，但是处于中级只有 36.73%，处于副高职位的更少。由此，我们推测，石河子国税局的绩效考核可能没有支撑单位人员的晋升。

## 4.2 数据分析

### 4.2.1 公务员绩效考核认知度调查

对于公务员认知度的调查，我们设计“你认为单位开展绩效考核的必要性如何？”和“您觉得单位绩效考核的目的是：”两个问题，第一个问题包括四个选项：非常必要、有必要、没有必要和无所谓；第二个问题包括五个选项：奖金发放、性质调整、级别晋升、提高工作效率和促进职业生涯发展。两道题的分布情况如图 4-2，从图中，我们发现 57.14% 的人员认为，开展绩效考核有必要，但是认同度不是很高，只有 24.49% 的人员具有加高的认知度，还有 12.24% 的人员认为没有必要，6.12% 的人员认为无所谓。从该结论看，有超过 70% 的人员认为有必要开展公务员绩效考核。因此整体看来，公务员对绩效考核体系的认知度较高。此外，我们还发现，有 59.18% 的人认为公务员绩效考核主要是提高工作效率、24.49% 的人认为考核绩效用于奖金的发放，对于级别晋升以及职业发展的激励只占很少部分。从结论可以发现，石河子国税局的绩效考核主要注重工作效率，对于员工自身发展关注较少。

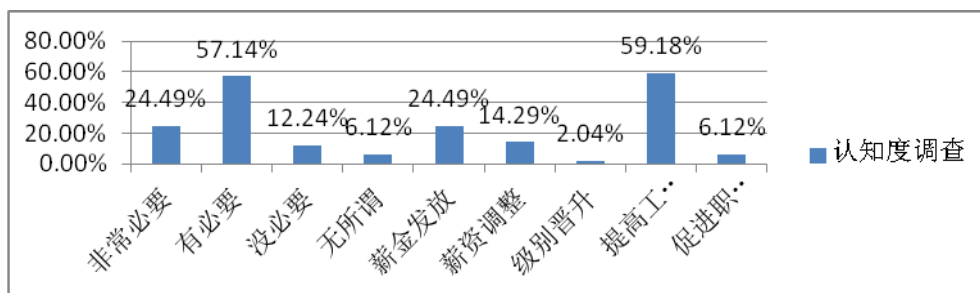


图 4-2 员工认知度调查

### 4.2.2 绩效考核体系是否得到执行

从 4-3 可看出有关绩效流程和考核方案的执行力度问题。从图中可以看出，71.43% 的公务员制定了明确的计划，只有 28.57% 公务员并未制定计划，此外，在工作的执行中，77.55% 的人员得到了领导的支持，只有少数的公务员认为自己的工作没有受到领导支持。从执行力度上看，28.57% 的人认为绩效考核得到了严厉的執行，53.06% 的人认为绩效考核得到较好的执行，不到 30% 的人认为绩效考核没有得到较好的执行形同虚设。该结论表明，公务员考核体系得到了很好的执行，员工能够制定明确的计划，而且在工作的执行过程中，得到上级领导的支持。说明公务员考核体系较为完善而且得到了较好的执行。

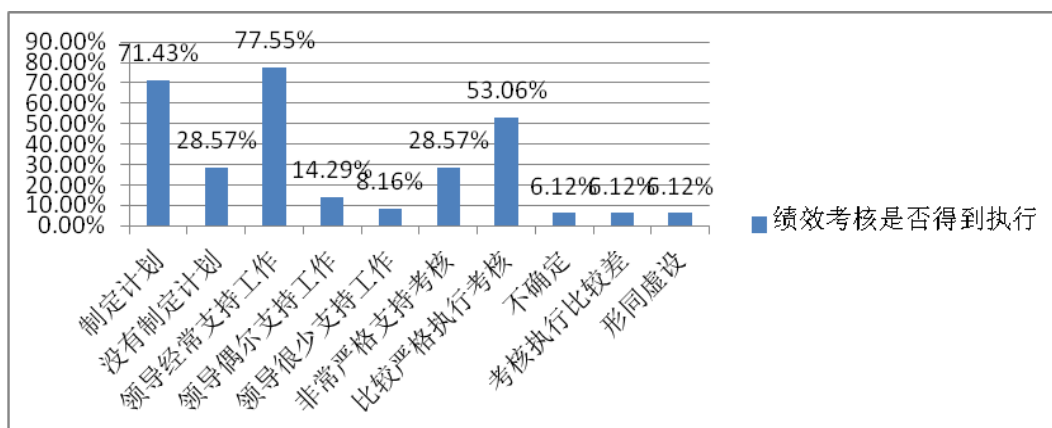


图 4-3 绩效考核是否得到执行调查

此外，依据具体考核指标在整个指标体系中的占比，本文抽取了分值较高、而且较为核心的业务进行了问卷调查，结论发现被抽取的业务得到了较好的执行，与上述结论一致。

#### 4.2.3 绩效指标体系是否合理

对于该问题的探讨，本文从“您认为考核指标制定的合理吗？”、“考核周期为多少比较合理”以及“您认为现有考核结果比例划分是否合理？”等三个问题展开问卷调查，结果见图 4-4。从图 4-4 看出，对于指标体系的建设，51.02%的认为比较合理，还有 14.29%的人认为不合理，虽然认为合理的人员超过一半，但是我们对指标的合理性进行了进一步的调查。从考核的期限看，44.9%的公务员认为合理的考核期限为一年，26.53%的认为应该为半年，只有 4.08%的人员认为考核期限应该为一个月。从考核比例划分是否合理角度看，61.22%的人员认为合理，18.37%的人员认为不合理，还有 20.41 的人员不清楚考核比例划分是否合理。事实上，通过对考核体系文件的阅读，我们发现，石河子国税局大部分业绩考核都是时点性的，月度、季度和年度的考核期限较短，此外，在实际的调查中，我们还发现，在 2015 年以前，依据考核结果得到的奖励在部门内部是平分的，并未按个人绩效将奖金平分，由此可能引起小部分人对指标体系的合理性存在质疑。

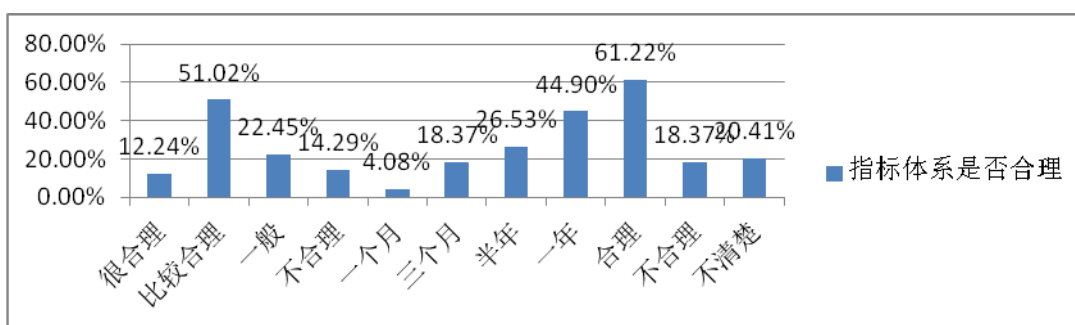


图 4-4 指标体系建设是否合理

从员工层面，绩效考核好坏主要体现在自身能力的成长、是否公平、是否晋升以及工作环境是否得到提升，具体结果见图 4-5。从图中可以看出，经常培训

的员工占 46.94%，偶尔培训的员工占 34.69%，很少培训的员工占 12.24%，还有 6.12% 的员工从不培训，该结论表明，在石河子国税局中，有一半以上的员工没有经常参与培训，不利于员工自身的能力的发展；从对环境的提高角度看，42.86% 的人员认为工作环境得到很大的提高，超过一半的员工并未发现工作环境得到较大提高；从是否公平角度看，只有 36.73% 的公务员认为考核体系具有公平性，其余超过 65% 的人认为一般公平或是考核制度并不公平。此外，从认知度图中，可以看出 59.18% 的人员认为，单位的绩效考核主要是用于提高工作效率，而对于奖金、晋升等作用较小。由此，本文认为，石河子国税局绩效考核体系得到了有效的执行，但是，从员工的角度看，该制度并未起到应有的激励效应，反而是严格的执行力度，保证了该制度发挥了相应的作用。

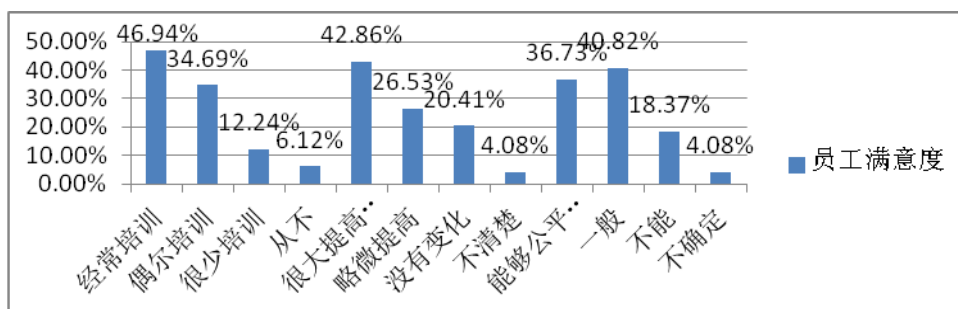


表 4-5 员工满意度调查

### 4.3 石河子国家税务局公务员绩效考核现存问题

#### 4.3.1 石河子国家税务局公务员绩效考核内容现存问题

绩效考核体系是一项复杂的系统工程，内容多，牵涉的面很广。推行绩效考核，有利于实施人本管理的战略思想，培养税务人员良好的向心力和凝聚力，公平、公正地评价每个人的工作业绩，形成良性的竞争氛围。结合绩效考核的原则，石河子国税局的绩效考核内容存在以下不足：

(1) 效能原则。绩效管理体系既要体现管理效能，又要注重管理过程的考核，要以绩效管理为主要导向，以工作业绩和贡献大小作为管理核心，做到绩效管理过程考核和效能体现的高度结合和统一。但是，石河子国税局指标设置还不够科学。有的基层单位存在“层层加码”的现象，指标数量过多，增加了基层工作负担；个别单位指标数量偏少，平均指标数量不足 30 条。有的单位承接分解上级指标不实事求是，上下一般粗，指标内容照搬照抄，简单平移，上级考什么就考什么，上级不考便不顾，指标设置与实际工作脱节。还有的单位指标设置抓不住重点、找不准着力点，或避重就轻，指标的导向引领作用不突出。

(2) 人本原则。绩效考核体系要以调动全员的工作积极性为根本出发点和落脚点，树立科学的人才观，营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的良好氛围；按照德才兼备，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的主要标准，建立以能力和业绩为导向的科学人才评价机制。运用多种手段，综合评价税务人

员的工作业绩；全面建立起凭贡献多少、业绩大小取酬的分配机制，体现收入政策向关键岗位倾斜、向艰苦岗位倾斜、向优秀人才倾斜的激励机制，努力形成人员安排人尽其才、行政职务能上能下的用人机制。但是，石河子国税局的指标体系中对公务员的继续培训并未大面积的覆盖，此外，其指标考核体系的执行主要依靠其自上而下行政权力，虽然指标体系得到很好的执行，但是并没有显著提高公务员的工作环境、奖金以及晋升的机会。

（3）公平、公正、公开原则。绩效考核体系必须始终坚持做到公平、公正、公开，增加绩效管理的透明度。然而，从职工对绩效考核体系公平性看，一半以上样本数据表明，考核体系的建设并未公平体现公务员个人工作情况。

（4）全面客观原则。绩效管理要做到全面客观，既要突出重点，又要兼顾一般，既要尊重现实，又要考虑实际，使整个绩效管理符合客观实际，实现全面协调。由于在指标体系的构建中，考评标准还不尽规范。尤其是分档考评指标，考点还不够明确，标准还不够清晰，对部门的执行落实的效果会有一定的影响，有的部门还未设置分档考评指标。

#### 4.3.2 石河子国家税务局公务员绩效考核方法和指标现存问题

通过问卷数据的调查，我们发现，对于现有的考核体系，虽然得到了较好的执行，但是这个执行力度来源于自上而下的行政职能，作为基层执行绩效考核体系的公务员而言，其对于考核指标体系的建设并无太多的发言权。因此，可能会造成指标体系的建设流于形式，例如，在调查问卷中，有 6.2% 的人认为考核体系流于形式，脱离单位的实际情况。在对石河子国税局进行分析的过程中，我们发现了如下的问题：

其一、通过对共性部分指标体系的分析，我们发现，石河子国税局指标体系分值分配中有不合理之处，机关运行的分值较高，而服务品质的分值较少。依据公务员的理念，应该建立服务型机关体系，因此，应该给予服务品质较高的分值权重，建立服务型税务机构。

其二、在石河子国税局税务机关考核体系共性指标的指导下，各单位建立了符合自身业务的指标体系。在石河子三个基层税务机关中，分别从 35 个共性指标中细化出 162、179 和 179 个细化的具体指标。虽然对指标进一步细化有利于对具体工作的考核，但是，不尽如人意的是，很多指标存在抽象化现象，这就给绩效考核机关较大的自主权，不利于部门间的发展。

其三、石河子国税局的倒减机制存在缺陷，在对具体指标分析中，我们发现，意向指标的量化会有很高的分值，但是违反时，倒减的分数占比较低。这种指标体系的建设，不利于惩罚机制的执行。这样的机制使部门之间或是人员之间形成的差异较小，不利于激发公务员工作的积极性。

其四、石河子国税局的部分绩效考核指标考核期限有待完善。从员工的回馈看，石河子国税局的考核期限并未得到员工的高度认同。部分考核指标过于频繁

的绩效考核周期导致了员工延长考核期限的想法。另外，考核周期的设置遇到法定假日无法顺延，导致员工在节假日必须加班完成绩效考核工作，使员工产生对工作的倦怠与厌恶。因此，在考核体系的设置中，应合理安排考核期限，激发公务员努力工作。

#### 4.4 石河子国家税务局公务员绩效考核问题成因分析

##### 4.4.1 石河子国家税务局公务员绩效考核内容问题成因分析

石河子国税局绩效考核内容问题的成因在于：

第一、公务员的绩效考核走向了形式化，未能发挥其应有的激励公务员积极性和主观能动性的作用。其主要表现为：其一，在石河子绩效考核中，平均主义严重，也就是说，在部门中，奖金和福利是在部门内平均分配的，而不是努力工作程度分配的。平均主义产生于计划经济，容易滋生惰性，不利于人力资源管理，不能激励优秀公务员努力。在北泉县的国家税务局中，最为明显的现象就是奖惩不分明，干好与干坏一个样，干和能干一个样，“有福同享，有难同当”的文化氛围中，组织内人员之间的竞争较为缺乏，如同一潭死水。其二，在绩效的考核中，个别人的绩效等级与其对部门的贡献率不一致。由于体制内的因素，大部分的绩效考核结果不能真实反映公务员的工作努力程度。其三，人为的主观随意性较强。也就是说，在国税局绩效考核中，考核标准交易受到领导和人际关系的影响，不能保证考评结果的客观性。在绩效考核中，被考核主体的求情以及上级领导的“指示”等都可能更改考评结果。这样的考评结论，会对工资分配和晋升等的公正性与客观性产生严重的影响，进而降低绩效的激励机制，易于助长“重视拉关系，轻视干实事”的反向激励现象。

第二、考核者和被考核者之间存在信息不对称现象。双向交流机制是绩效考核的主要特点之一，他要求考核者和被考核者之间存在一定的沟通机制，例如反馈机制，只有在沟通中才能保证考核结果的公正和信赖度。但是，在实际操作过程中，对于公务员的绩效考核，人事部门大都是在不公开不反馈的情况下进行的，这样的考核机制容易造成考核主体和被考核主体之间的信息不对称性，使被考核主体被动接受考核结果，不易于激发公务员工作的潜能。石河子现行的考核方式主要为，每个公务员在网上填报个人绩效考核表，先由个人自我鉴定，然后由上级领导进行整合评价，最后将考核结果传达给被考核人。这样的绩效考核过程并没有体现上下级之间的信息沟通和交流，在绩效考核的过程中，被考核主体只能被动的接受被考核意见，降低了考核的说服力。换句话说，这种自上而下的考核机制导致考核主体掌握的信息多余被考核主体，考核结果不具有透明性，容易滋生不公平和腐败现象。

第三、考核指标的设计缺乏精准性。在理论上，绩效考核指标应做到量化、细致和全面，避免指标过于粗超。在实践中，较为粗糙的绩效考核指标会赋予考

核主体较大的权利，由于存在较多的自由裁量权，会加重被考核主体主观臆断行为。自公务员制度建立以来，考核指标的设计主要依据“德、能、勤、绩”四个维度进行定性分析或是较少的量化处理，但是在很多机构中，这四个维度并没有有效的细化到考核体系中，降低了公务员绩效考核的有用性，使公务员的绩效考核流于形式。石河子国税局考核指标体系的主要缺点就是缺乏细化的指标设计，具体表现为定量不足，定性有余。在石河子国税局指标的设计中，通过对组织战略的细化，通过多个维度量化了考核指标，而且主要实行扣分制度，大多数指标的扣分制度按完成质量高中低等几个维度进行细化，这就会给予考核主体较多决策权，降低考核结果的信服度，不利于奖金晋升制度的发展。

#### 4.4.2 石河子国家税务局公务员绩效考核方法和指标问题成因分析

其一、绩效考核的首要问题在于，绩效考核主体是否充分运用绩效考核指标，与被考核对象充分交流，在互动的过程中实现客观公正的绩效考核结果。在石河子国税局中，之所以会有员工认为绩效考核指标缺乏一定的合理性，主要原因在于，石河子绩效考核指标主要体现在对员工的监督上，也就是说，较大力度的监督公务员的对工作的完成程度，较少关注公务员的绩效奖金和晋升机制。而且从公平角度看，不到一半的公务员认为公务员绩效考核较为公平，也是说，对于绩效考核指标对公平性的体现，多数公务员是持怀疑态度的。这可能主要起源于指标设计的过于粗化，加剧了被考核者的主观随意性，抑或是公务员的工作绩效与组织的奖励晋升机制没有很好的挂钩。

其二、好的绩效考核指标的建立能够使被考核者加入指标体系的建设，通过对绩效考核指标制定的参与，能够增强公务员的积极性，激发公务员工作的活力。但是在石河子国税局中，作者通过参与以及调查发现，大部分基层公务员只是绩效考核的执行者，对于绩效考核的制定过程以及制定绩效考核的方法，并不知情。

其三、考核指标过于抽象化。只有考核指标具体量化，考核体系的可操作性才会较强。当指标具有较高的可操作性时，才能给予公务员工作效率以正确的评价，抽象的考核指标给予被考核主体较多的裁量权，易于滋生腐败现象。

其四、考核指标的针对性较低。在不同单位、部门和层级工作的公务员，他们的工作内容和性质存在的差异不同，而且可能存在较大的差异，对他们的期望也有所不同。但是单一的绩效考核指标不能体现公务员之间的这种差异，仅仅以德、能、勤、绩、廉 5 个维度衡量公务员的工作完成情况及工作绩效。即便对总的指标体系进行了二级三级的细分，但由于细分力度不强，导致现行的指标体系不能体现公务员之间存在的差异，造成了考核制度的不公平，使绩效考核制度难以发挥作用。

## 第五章 石河子国家税务公务员绩效考核优化措施

### 5.1 石河子国家税务公务员绩效考核内容优化措施

从考核指标内容看，考核指标体系得到有力的执行，但是从员工角度讲，并未提高员工奖金和晋升的机会，因此，对于石河子国税局的优化措施，本文提出以下几点：

第一、个人绩效与组织绩效有机结合，使绩效考核结果成为提高公务员的工作环境、奖金以及晋升的机会的重要依据。主要做法为：一是树立“奖勤罚懒、奖优限劣”激励理念。通过绩效管理专题会议、绩效大讨论等形式，引导干部认识到推行个人绩效理念是“奖勤罚懒、奖优限劣”，推行个人绩效管理是发展个人潜能的有效管理方法，个人进步助力单位发展，单位进阶惠及干部个人，消除干部对个人绩效工作认识的思想顾虑和畏难情绪。二是解决“干得多扣分概率大”的问题。组织各科室自行依据《自治区国家税务局税收征管岗责体系及业务规范》，按照工作强度和工作量将本科室岗位细化。确保大工作量、重工作任务的岗位干部积极性得到保护，多层面多角度维护“多劳者”利益。三是将指标体系覆盖延伸各个层面工作。对于个人绩效内容除了涵盖个性指标任务和共性指标任务外，还涵盖岗位职责任务，从考评指标体系角度将各项工作划分成“岗位责任、个性指标、共性指标”全部纳入个人绩效内容里面，进一步延伸绩效考核的范围，进一步促进各项工作落地生根、开花结果。四是责任捆绑强化团队配合意识。制定《个人绩效管理实施细则》个人绩效实行与科室绩效挂钩，科室负责人和科室其他人员挂钩，分管领导和科室绩效挂钩。从制度层面引导干部增加团队合作意识，既要善于“单兵作战”，也要“同舟共济”，个人绩效和组织绩效形成捆绑效果。五是体现“能者多得、按绩得分”原则。结合实际，将上级通报表扬、各类知识竞赛取得名次、各级媒体发布信息、被区局加分等纳入加分项目中，让“脱颖者”得到对应的加分。在结果运用上，对于在全局个人绩效考核位次靠前的，优先推荐各类先进称号、外出培训等，并给予一定精神奖励。

第二、增加基层公务员对绩效考核体系建设的参与度，应建立绩效沟通反馈机制，采取会商研究、调研走访、书面反馈等形式，协调解决绩效管理实施过程中的问题。在调查问卷中，我们发现，虽然大部分人认为国税局指标体系较为合理，但是还存在一部分人认为其并不存在合理性，原因在于小部分人认为现有的公务员体系缺乏合理性，考核前和考核后的沟通较少。因此石河子国税局在改进的过程中，应鼓励基层的公务员参与到指标体系的建设中，绩效考核部门在考核之后应当对考核对象进行积极的沟通，了解考核中的不足，争取建立公平的考核体系。

第三、建立完善的考核指标体系，做好绩效考评结果的运用。制定《绩效考评结果运用办法》，激励先进，鞭策落后。一是干部任用方面：连续两年排名后两位的，除做出书面情况说明并提出整改措施外，对科室主要负责人及相关责任人进行诫勉谈话。连续三年排名后两位的，对科室领导进行组织调整。对上一年度组织绩效考评排名在前2名的部门，在系统竞争性选拔领导干部中，对所在部门竞争人选给予专项加分；在集中选拔科级领导干部中，其所在部门有符合提拔条件且群众公认度高的，优先选拔使用。二是评先评优方面：机关评选先进集体或个人时，优先考虑绩效考评优秀的科室或工作人员。三是年度考核方面：对组织绩效优秀的科室，建议石河子国税局机关考评委在年度公务员考核中优先确定其科室主要负责人为“优秀”等次人选。在个人绩效优秀的其他科级干部中，优先确定年度考核“优秀”人选。

第四、对相关考核指标的权重与分值进行优化，例如在石河子国税局整个指标体系中，服务品质的分值相对较低，而机关运行的分值较高，并不利于服务型机关的建设，因此，应增加服务品质的权重和分值。此外，在现有体系中，服务型考核指标体系只划分了3个档次，档次分差只有2分，很容易造成税务人员忽略此项重要指标，不能激发干部工作的积极性。诸如此类的考核指标都应该适当调整分值与权重。所以，在增加服务品质分值的同时，应完善匿名打分评估的机制，否则，应进一步降低该部分的分值，或是在提高分值的同时，将该部分分值与被服务的对象挂钩。

## 5.2 石河子国家税务公务员绩效考核指标优化措施

在明确石河子国税局指标存在的不足以后，石河子国税局应该从以下几方面对指标体系给予优化，主要体现在：

第一、建立科学的考评指标。在指标设置上要抓住重点，结合全市税收工作要点，将重点工作任务纳入绩效指标，提升考核的时效性和导向性。对越是短板和难点的工作，越加大分值、重点考评，倒逼工作改进和提升；优化加减分项目及考评规则，防止加减分定输赢，在加减分项目管理上，力求做到总量控制、结构优化、分值协调。应精简数量，可考可评。完善制定指标的基本流程，一是指标初拟。根据绩效计划，绩效办组织协调各科室初拟对绩效考评的共性指标和个性指标。二是沟通审核。绩效办对机关绩效指标的目标一致性、要素规范性、操作可控性、考评差异性等方面，与考评科室沟通并进行审核。三是征求意见。绩效办将审核后的绩效指标征求科室意见，并反馈考评科室。考评科室根据反馈意见进行修订完善，并提交绩效办复核后报分管局领导审核。四是审定发布。绩效办汇总编制机关年度绩效指标，报领导小组审定发布。

第二、合理确定考评周期。从调查问卷可以看出，大部分的公务员希望的考评周期为一年。而石河子国税局大部分的考评期间为时点、月或者季度。因此，

石河子国税局在考核期间的设置过程中应当合理考虑基层公务员的诉求。可以通过符合基层公务员需求的激励体系，促使基层公务员认同现有的考核周期。

第三、规范细化考评标准。对考评标准要尽量细化，特别是对分档考评的指标，要制定考评细则，明确考核的具体考点、数据来源、考评要求等。在现有基础上，适当减少分档考评指标数量，增加机考指标，最大限度减少人为因素对绩效考核的影响。考虑单位的实际需求动态设计指标，在统一的考核框架、内容下体现指标设计的差异性，使不同层次、不同地区、不同部门间的绩效指标各具特点。

## 第六章 结论与展望

### 6.1 研究结论

通过对石河子国税局指标体系的分析，作者发现以下有待改进的现象：

(1) 考核指标量化标准不够精细。主要表现在工作目标的数量、质量、标准的要求方面，有些环节不够明确、不够统一，有的岗位职责不明，工作目标没有分解到岗、细化到人，有苦乐不均现象。对一些工作只能用“完成好的”、“完成不好的”等标准来衡量，实际操作起来主观因素大。有些考核结果不能准确反应个体成绩，还存在一些岗位工作难以量化的现象。如一些综合性部门、服务性岗位的工作没有明确的标准与要求，严格意义上的量化考核难以执行。

(2) 缺少科学有效的考核评价体系。近年来，国税系统一直在不断的完善各种考核制度，但仍缺少一个科学有效的考核评价体系。目前的考核更注重定期考核，而忽视了平时考核。

(3) 基层局临时性工作较多，但在绩效指标中无法具体呈现并纳入考核。

(4) 管理方式和考核评价机制方面存在不合理之处，无论是机考指标还是分档考核，人为因素仍然困扰着绩效考评的质效，评定的标准没有统一规范的尺度。

(5) 考评指标聚焦主业不够。我们的中心工作是税收任务的完成，但从整个指标体系看，其它指标牵扯了基层过多的精力，如注册税务师管理所指标过多。

(6) 基层局绩效办人员兼职过多，精力分散，没有过多的时间关注、钻研绩效工作，绩效管理工作的质效及整体水平还不高。

(7) 绩效指标在执行过程中，太过于注重单位绩效的发展，而忽视了个人绩效考核中公务员自我发展机制、奖金激励机制以及晋升机制，不利于单位长期绩效的提高。

为此，我们建议：(1) 在考核体系中，不仅仅加大定量指标的体系的数目，而是在原有的基础上，进一步细化定量指标的衡量力度，同时减少定性指标的比重。当定量指标比较细化时，干部的能力就会体现在绩效考核之中，能够降低腐败现象；(2) 国税体系要以组织税收收入为中心，以此为依据对指标进行细化分解，以实现提高工作数量，保证工作质量的考核机制；(3) 强化上下级之间的沟通，减少信息的不对称性，提高被考核人对考评结果的认同感。(4) 应充分结合不同的岗位责任制定不同的岗位指标，重点关注结果性考核，降低过程性考核数量，与此同时考虑不同考核指标之间的关联度和逻辑性；(5) 应对绩效考核中扣分或失分项目实行加倍扣分办法，并与工资绩效相挂钩，并对上级局扣分项目具体责任人、分管的科室副职、科室负责人及分管局领导都将进行连带追究。这种

办法的实行能够降低绩效考核中的人为因素；(6) 加强对各科(室)负责人绩效管理思维方面的培训，转变管理人员观念，正确理解绩效考核的目的和评分偏差所造成的后果，真正督促各科(室)在绩效评分过程中严格按照评分考核标准执行，减少评分过程中的主观行为，合理评价具体责任人的绩效。

## 6.2 研究不足及展望

本文虽然对石河子北泉国税局的绩效考核执行效率进行了研究，并得出了较为有意义的结论，但是还存在以下不足：其一、对于资料的收集存在一定的不足。由于时间和各种条件的限制，不能对石河子三个基层国税局同时进行问卷调查，由于在文献中，发现基层的公务员绩效考核体系有很大的共性，而且石河子北泉国税局无论是规模还是绩效方面，处于其他两个国税局之间，所以，本文只选取了石河子北泉国税局进行了系统的研究，研究结果可能存在一定的偏颇。其二、在研究方法上，也仅仅运用了问卷调查和实地考察，主要的局限在于：在问卷的发放过程中，虽然已经极力解释问卷只用于实证研究，但是，还是会存在一些被调查者可能会隐瞒事实真相，造成分析结果的不稳定。

## 主要参考文献

- [1]政府绩效评价与行政管理体制改革(政府绩效 与公共管理丛书)[M]. 北京: 包国宪, 鲍静, 2008.
- [2]陈建明. 关于中国实施绩效管理的障碍性分析[J]. 中国行政管理, 2005(11): 48-50.
- [3]公共行政学 [M]. 辽宁: 党秀云, 2008.
- [4]戚鲁, 南京地税绩效管理探索和实践[J]. 中国行政管理, 2005(11): 51-53.
- [5]祁光华, 张定安. 我国公共部门绩效管理问题分析[J]. 中国行政管理, 2005(8): 40-43.
- [6]秦立春. 关于公务员绩效考评的若干思考[J]. 湖南经济管理干部学院学报, 2006(2): 64-65.
- [7]全国人大常委会. 中华人民共和国公务员法[Z]. 2005(4): 27.
- [8]林建泰. 公共治理视域下的基层公务员绩效问责实践困境与出路研究——以福建山区 Y 县为例[D]. 福建: 福建农林大学, 2013: 1-53.
- [9]王继宁. 我国古今考核比较研究[J]. 兰州商学院学报, 1995(3): 79-81.
- [10]王鲁捷, 陈龙, 崔蕾. 市级政府绩效评价研究[J]. 中国行政管理, 2005(8): 44-47.
- [11]王韬, 吴建南. 国家公务员考核量化测评方法研究[J]. 陕西省行政学院陕西省经济管理干部学院学报, 2004(2): 27-30.
- [12]武涛. 建立有效的公务员绩效管理体系[D]. 成都: 西南财经大学, 2006, (4): 1-36.
- [13]肖鸣政. 中国古代考课制度及对当前公务员品德考评的启示[J]. 河北大学学报, 1994(2): 111-118.
- [14]国家公务员考评教程[M]. 北京: 肖鸣政, 1995.
- [15]谢骏. 从我国地方政府公务员绩效考核看绩效管理[J]. 天水行政学院学报. 2007(2): 67-68.
- [16]闰永晶. 国家公务员绩效考核指标的有效性分析及对策研究[J]. 科技信息, 2007: 31-32.
- [17]叶强, 梁玉梅. 我国上市公司盈利质量研究[J]. 会计之友(中旬刊), 2012(2): 90-93.
- [18]张广. 现代企业管理中绩效管理的探析[J]. 青海交通科技, 2011(6): 18-20.
- [19]张静. 公共部门绩效评估研究文献综述[J]. 经营管理者, 2015(7): 297.
- [20]张丽. 基层公务员绩效考核研究——以 M 县国家税务局为例[D]. 南京: 南京航空航天大学, 2013: 1-62.
- [21]国家公务员考核实务[M]. 北京: 朱庆芳, 1994.
- [22]祝建兵, 王春光. 论公务员考核制度改革[J]. 江西行政学院学报, 2003(1): 30-32.
- [23]朱丽荣. 浅谈公务员绩效评估与职务分析[J]. 科技咨询, 2006(11): 196-197.
- [24]中共中央组织部人事部. 公务员考核规定(试行)[Z]. 2007,14.
- [25]Service Management and Marketing A Customer Relationship Management Approach[M]. BeiJing: Gronroos C.,2006.
- [26]Goodwin C. , I. Ross. Consumer Responses to Service Failures: Influence of Procedural and International Fairness Perceptions[J].Journals of Business Research, 1992: 149-163.
- [27]Battaglia D. Service Recovery: A Method for Assessing Performance[J]. Giancarlo Medeiros Pereira Business Process Management Journal, 2012(6): 949-963
- [28]Doloreux D. What we should know about regional systems of innovation[J]. Technology in Society. 2002: 243-263.
- [29]Gabris G, Gerald T. Ihrke, Douglas M. Does Performance Appraisal Contribute to Heightened

- Levels of Employee Burnout[J]. *Public Personnel Management* 2001, 30 (2):157.
- [30]Boston J. The challenge of evaluating systemic change: the case of public management reform[J]. *International Public Management Journal*, 2000, 3: 134.
- [31]Kim S. M. Employee Emotional Response toward Heal the care organization's Service Recovery Efforts and its Influences on Service Recovery Performance[J]. *Ae-Young of Service Business*, 2012: 119-131.
- [32]Gil S. M., S Hudson. The Influence of Service Recovery and Loyalty on Perceived Service Quality A Study of Hotel Customers in Spain[J]. *Journal of Hospitality & Leisure Marketing*, 2006(2): 47-68.
- [33]Service Recovery: Research Insights and Praetices. In Swartz,T.A.and Lacobueei(Eds.), *Handbook in Services Marketing And Management*[M]. Thousand Oaks, CA: Tax S. S., S. W. Brodaxuewn, 2000.
- [34]Vincent P., J. Magnini, B. Ford. Service Failure Recovery in China[J]. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 2004(5): 279-286.
- [35]Yao-Yi Fu, D. Mount. Hotel Guests' Cumulative Satisfaction Updating Process in the Context of Service Failure and Service Recovery[J]. *International Journal of Hospitality & Tourism Administration*. 2007(1): 77-98.
- [36]Vaerenbergh V. Service Recovery's Impact on Customers Next-in-line Iris Vermeir[J]. *Bart Larivi ère Managing Service Quality*, 2013: 119-125.
- [37]Van V. D. Civil service systems in Western Europe[J]. *Administrative science quarterly*.2005: 201-201.
- [38]Roosevelt T. Government Capacity and the Hong Kong civil service. *Civil Service Commission*[J]. 2008: 47-48.
- [39]Taylor, J. Paul, L. Jon. Effects of Introducing A Performance Management System on Employees' Subsequent Attitudes and Effort *Public Personnel Management*, 1999, 28(3): 423.

## 致 谢

时光渐远，日子在悠然间渐老。恍惚间，时光流转，亦如初见。依然喜欢石城的秋，在丰收的季节讲述唯美的童话，喜欢石城的冬，在天使的外衣下积蓄薄发的力量。只叹时光易老，不知不觉又走到了毕业季。提笔，又落笔，思绪万千。毕业论文已接近尾声，虽然读研的路途辛苦，但也不乏一点一滴的感动。

首先，要感谢我的导师郭桂花教授。我的导师，德高鸿儒博学，甘乳一生。记忆最深的是论文中大片的批红，详细的批注，还有老师孜孜不倦的讲解。我生的痴愚，在郭老师的教导下，虽无大的成绩，但于初来的我，已然更胜一筹。曾几何时，源于自卑，我想要放弃继续学业，郭老师无意的一句话，改变了我的态度，她曾告诉我们，与昨天的你相比，只要有进步，对你就是最大的奖励。因此，在后期的学习中，我才得以摒弃浮躁与不安，安心求学。此外，论文从选题到完成，几易其稿，每一步都是在导师的指导下完成，其中包含了导师大量的心血，借此机会，我谨向郭老师致以深深地谢意！

其次，我要感谢我院的杨兴全教授、王生年教授、崔登峰教授、王力教授、汪全勇教授等所有给予我知识的老师们，他们的无私奉献以及高质量的教导，扩充了我的知识，拓宽了我的视野，激励我在成长的道路上不断努力前行；要感谢MBA管理中心的郭文婷老师、刘嫦老师，感谢他们对小论文的指导，也感谢他们丰富了我的课余时间；感谢我的同学，在与他们的学术探讨中，我的知识体系得到进一步完善；感谢他们对论文提出的意见和建议。

最后，还要感谢我的家人，在我最迷茫的时候，他们是我前进的动力，因为有他们的鼓励，我才变得勇敢坚强；因为他们的信任，我才没有妄自菲薄，顺利完成研究生的求学之路。

## 附 录

各位领导、各位同事:

大家好!

为了分析本单位绩效考核的现状及可能存在的问题,拟进行一次针对性的问卷调查,真诚希望得到您的配合,并希望您能提供客观的信息和您真实的想法。本问卷不记姓名,所得信息只供研究所用,不会对您产生不利影响,请不必存在顾虑。占用您宝贵的时间,在此一并表示感谢,谢谢合作!请在您选择的选项上打√即可。

一、您现在的学历(最后)是:

(A)大学及以上 (B)中专及技校 (C)高中 (D)高中以下 (请注明类型)\_\_\_

二、您当前的职称是:

(A)初级 (B)中级 (C)副高 (D)高级

三、您在本单位的工作的年限为:

(A)小于1年 (B)1-2年 (C)3-5年 (D)6-10年 (E)10年以上

四、您认为单位开展绩效考核的必要性如何?

(A)非常必要 (B)有必要 (C)没必要 (D)无所谓

五、请问您觉得单位绩效考核的首要目的是:

(A)奖金发放 (B)薪资调整 (C)级别晋升 (D)4、提高工作效果  
(E)促进职业生涯发展

六、就您所知,单位是否制定了正式与可行的绩效考核体系?

(A)没有 (B)有,但从未真正执行 (C)有,但执行效果不好  
(D)有,执行效果也较好 (E)不知道

七、每年初,您是否制定了较为明确的绩效计划?

(A)有 (B)没有

八、平时工作中,领导是否对您的工作进行了必要的支持?

(A)经常 (B)偶尔 (C)很少 (D)从不

九、您认为单位的绩效考核制度的执行情况?

(A)非常严格 (B)比较严格 (C)不确定 (D)执行得比较差 (E)

形同虚设

十、考核完成之后,领导是否与员工进行了有效的沟通反馈?

(A)经常 (B)偶尔 (C)很少 (D)从不

十一、您认为绩效考核指标制定的合理吗?

(A)很合理 (B)比较合理 (C)一般 (D)不合理

十二、您觉得考核周期为多少比较合理?

(A)一个月 (B)3个月 (C)半年 (D)一年

十三、您认为现有的考核结果比例划分是否合理?

(A)合理 (B)不合理 (C)不清楚

十四、考核结果运用于哪些方面?

(A)奖金分配 (B)岗位调整 (C)培训开发 (D)职业发展

十五、单位是否对您进行了绩效考核方面的培训?

(A)经常 (B)偶尔 (C)很少 (D)从不

十六、现有考核方案能否公平公正地对员工工作情况进行评价?

(A)能够 (B)一般 (C)不能 (D)不确定

十七、您认为现有的绩效考核体系有激励作用吗?

(A)很有激励作用 (B)比较有激励作用

(C)很少有激励作用 (D)没有激励作用

十八、您认为员工的工作绩效是否因考核工作而提高?

(A)很大提高 (B)略微提高 (C)没有变化 (D)不清楚

十九、您认为单位是否形成了以绩效为导向的工作氛围?

(A)已经形成 (B)基本形成 (C)没有形成 (D)不清楚

二十、您所属的部门?

(A)办公室 (B)综合业务科 (C)纳税服务科 (D)税源管理科

(D)人事监察科

二十一、是否进行税法宣传活动?

(A)是,以何种形式宣传\_\_\_\_\_ (B)否

二十二、是否将信访情况及接待信息及时报上一级机关?

(A)是 (B)否 (C)不知道

二十三、开会时,发现“缺席、迟到、早退、打瞌睡、玩手机”的情况,是否会对其处罚?

(A)是,处罚方式\_\_\_\_\_ (B)否

二十四、是否确定税收收入目标?

(A)是 (B)否 (C)不知道

二十五、是否开展第三方纳税人满意度调查?

(A)是 (B)否 (C)不知道

二十六、是否与地税局联合开展 2015 年度纳税人信用等级评定及补评、复评工作?

(A)是 (B)否 (C)不知道

二十七、是否完成第一季度税务登记信息完整率、税务登记信息差错率、财务报表采集率的考评?

(A)是

(B)否

(C)不知道

非常感谢您完成这份调查问卷!您对本公司绩效考核的建设性意见:

---

---

---

---

## 作者简介

毛勇，男，出生于 1980 年 5 月，籍贯山东省东明县。2004 年 6 月毕业于东华理工大学经济与管理学院会计系，曾就职于新疆天富电力（集团）有限责任公司，2007 年至今就职于石河子北泉国家税务局税源管理二科，任副科长。

### 在学期间发表的论文

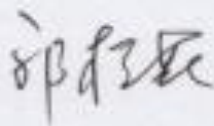
- 1.毛勇. 货币薪酬、特质性风险与企业价值分析. 江苏科技信息, 2016(24). ISSN: 1004-7530.

## 导师评阅表

研究生姓名	毛勇	学制	三年
专业	MBA	研究方向	组织与战略管理

论文评语:

该课题选题新颖，紧密结合工作实际，设计合理，属于本学科研究热点，研究工作具有一定的理论意义与实际价值。论文的内容与题目基本相符，结构完整，格式规范，层次清楚，条理分明，语言通顺流畅，内容丰富，文献材料收集丰富详实，基本涵盖了本学科相关的主要文献，并对本学科发展趋势有一定的归纳作用。数据资料充分，论述过程严谨，思路清晰，综合运用了所学知识解决问题，分析方法选用得当，结果可信。论文撰写严肃认真，推理符合逻辑，结论和建议具有现实意义，该论文对作者的工作具有较好的实际应用价值，也反映出了作者在本门学科方面坚实的理论基础，系统的专业知识以及良好的科研能力，论文能按时交稿，经过认真修改，已经达到本科论文的要求，是一篇有较高学术价值的硕士生论文，达到了硕士学位论文的要求。

指导教师签字: 

2016年11月0日