

公共部门人力资源管理绩效考核：问题分析及模式建构

王一斐

(天津科技大学, 山东省青岛市, 266600; 3417969560@qq.com)

摘要:近年来,绩效管理作为公共部门战略管理与组织行为引导的重要工具,已得到普遍应用,但其在实施过程中仍存在指标细化不足、权重设置不当、缺乏动态调整机制、忽视日常考核、考核与激励脱节、反馈机制缺失等问题。本文聚焦公共部门绩效考核,基于双因素理论与PDCA循环理论,探索创新考核方法。本文创新地提出将双因素理论融入PDCA循环,在计划、实施、检查、改进各环节设置保健与激励考核点,构建新的绩效考核理论模型。该研究为完善公共部门绩效考核体系提供了新思路。

关键词: PDCA; 双因素理论; 公共部门绩效考核

引言

近年来,绩效管理作为公共部门实施战略管理、引导组织行为的一体化管理工具,已在我国公共部门普遍应用。公共部门绩效考核为组织晋升、薪酬、奖惩、培训与职业发展等人事管理活动提供客观依据,具有重要作用。

随着时代的发展,公共部门的绩效管理在不断丰富与完善。最初,在新公共管理运动结果导向价值观影响下,绩效被简单地界定为“结果”,忽视了员工的人际、能力等其他因素。后来,在学界的不断拓展研究中,绩效由单一维度的结果导向,形成了“结果——行为”二维框架,目前已经建立起“结果——行为——能力”三维框架,并成为当下绩效考核与评估的基本结构。但结合当前公共部门绩效考核的情况来看,当前仍存在绩效考核指标细化不足、指标权重设置不当、缺乏动态调整机制、忽视日常考核、考核与激励脱节、反馈机制缺失等一系列问题,绩效考核方法仍需完善。

本文旨在将双因素理论融入PDCA循环中,创新公共部门绩效考核方法,在计划、实施、检查、改进各环节,均设置保健与激励两个考核点,保证绩效考核的有效性和持续性。

1. 理论基础与文献综述

1.1. PDCA循环理论

PDCA循环又叫戴明环,已经成为当今管理实践中广为应用的科学程序。PDCA分别代表计划(plan)、实施(do)、检查(check)、改进(action)四个基本阶段,这四个步骤形成一个闭环,紧紧围绕着某一管理目标不断地循环运行。根据《管理学》课程内容,总结PDCA四个阶段的基本内涵如下:

P(计划)是指根据顾客的要求和组织的方针,为提供结果建立必要的目标和行动计划。D(实施)是指实施行动计划,具体运作和实现计划中的内容。C(检查)是指根据方针、目标和产品要求,总结执行计划的结果,分清哪些对了、哪些错了,明确效果,找出问题,对过程和产品进行监视和测量,并报告结果。A(改进)则指新作业程序的实施及标准化,以防止原来的问题再次发生,或者设定新一轮的改进目标。对总结检查的结果进行处理,成功的经验加以肯定,并予以标准化,或制定作业指导书,便于以后工作时遵循;对于失败的教训也要总结,以免重现。对于没有解决的问题,应交给下一个PDCA循环去解决。由此可知,PDCA不是单线程序,如图1所示,PDCA循环是上升式循环与综合性循环,能够像滚雪球一样让管理的效果越来越显著,从而保证管理的有效性与持续性。

PDCA循环理论与公共部门绩效考核二者都具有目标导向的特性,都注重考核流程的完整性、科学性、实用性,将PDCA循环理论应用于公共部门绩效考核,有助于弥补当前公共部门绩效考核缺乏动态调整机制、反馈机制缺失的不足,建立高效且有效的考核体系,提升绩效水平。

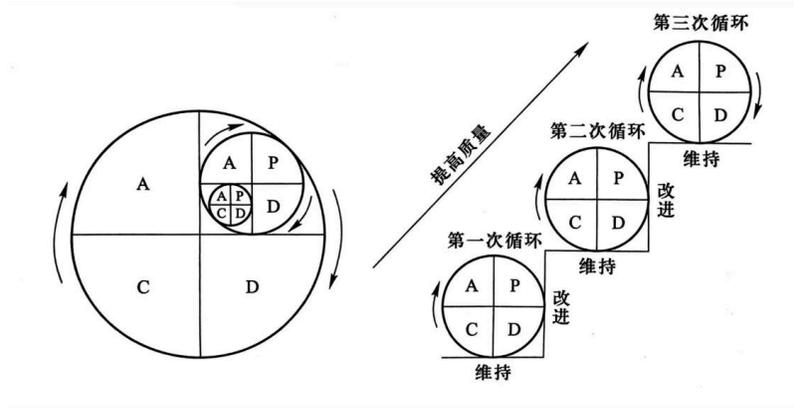


图1 PDCA循环示意图

1.2. 双因素理论

20世纪50年代末，赫茨伯格提出双因素理论，旨在探讨工作满意度与员工动机的内在机制。如图2所示，该理论将工作因素分为激励因素和保健因素两类。使人们感到满意的因素往往都是工作本身或工作内容方面，被称为激励因素，主要涉及员工内在需求，用于激发员工的工作动力和积极性。使人们感到不满意的因素往往都属于工作环境或外界因素方面的，被称为保健因素，主要涵盖薪酬、工作条件和同事关系等外部条件，虽然它们的缺失会导致员工的不满，但其满足并不会提升员工的工作积极性。并且保健因素只能消除不满意，激励因素才是调动人们积极性的关键 [1]。

在对公共部门的印象中，“铁饭碗”是一个普遍认知，特别是在如今经济下行的大环境中，大多数人会因为“稳定”而选择进入公共部门工作，这从一个层面上肯定了公共部门对保健因素的重视程度，但正所谓“平静的海面培养不出优秀的水手”，如果公共部门的员工只依靠“铁饭碗”而无所作为，那公共部门将成为一块庞大的石头，终将沉没在时代的洪流之中。

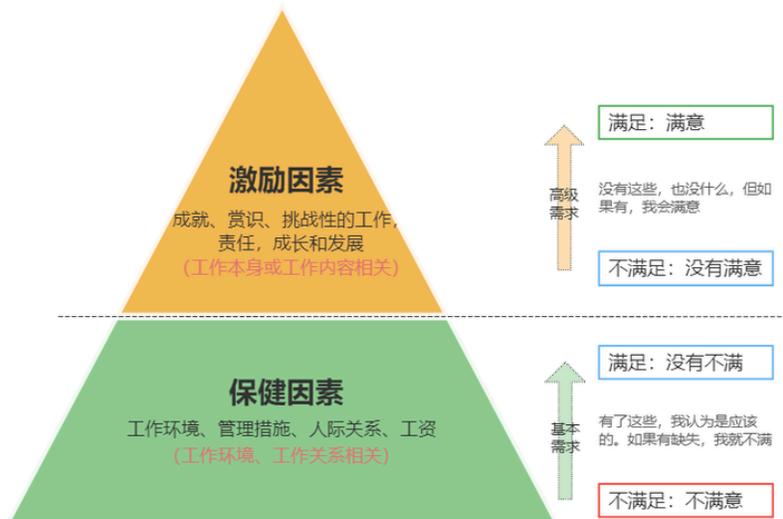


图2 双因素理论示意图

1.3. 文献综述

梳理已有研究结果发现，当前对于双因素理论与PDCA循环理论的研究不断扩大与深入，这两种管理学上的理论已不局限于管理学中的应用，如图3、图4所示，更涉及到医学、体育、教育、养殖等多个方面。

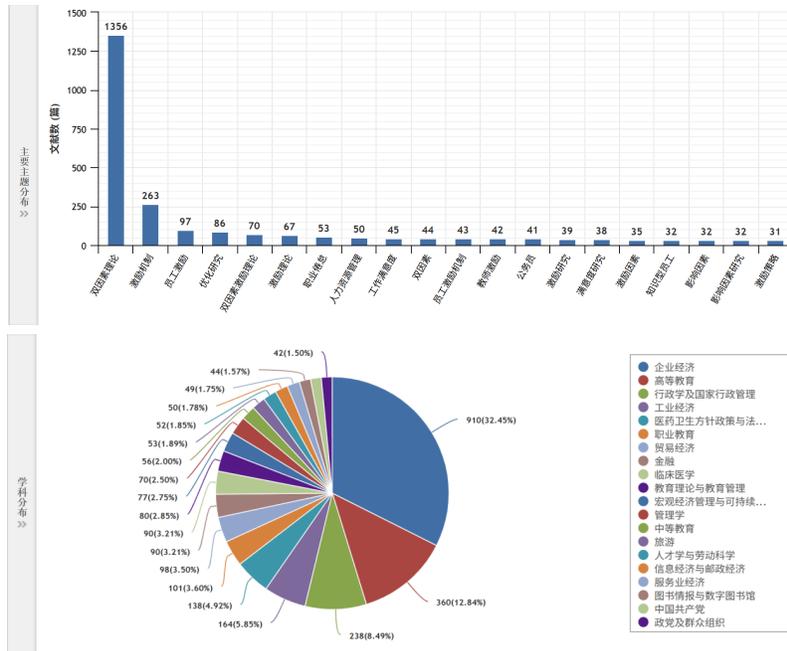


图3 知网检索“双因素理论”数据分析

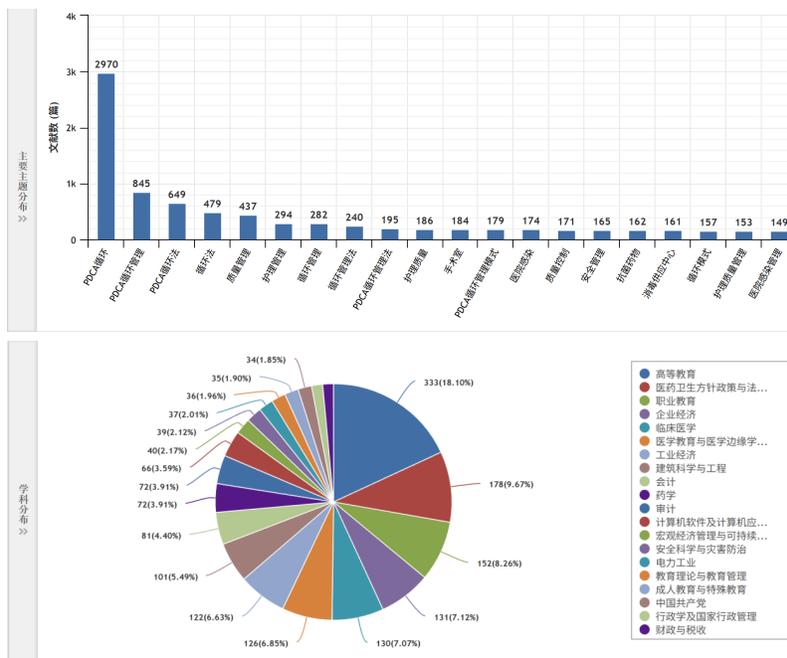


图4 知网检索“PDCA循环”数据分析

2. 公共部门人力资源管理绩效考核问题分析

根据所要调查的问题，进行问卷设计与发放，共发放问卷200份，有效回收182份，有效回收率为91%。

2.1. 考核方法维度

在问卷的第3、4题种，首先提供了上级评价、同事互评、服务对象评价、自我评价、匿名评价共5种评价方式供受访者选择，并考察受访者对考核方法的体验感，问卷内容详见表1、表2。

通过问卷结果我们可以推测出，被访者的绩效考核方法比较多样，但对于绩效考核方法所体现的“全面性”不容乐观，超半数的受访者认为当前绩效考核方法不能全面地评估工作表现。

表1 问卷内容

第3题 您所在部门的考核方法包括以下哪些？（多选题）	
上级评价	20.33%
同事互评	90.11%
服务对象评价	53.85%
自我评价	98.9%
匿名评价	87.91%

表2 问卷内容

第4题 您认为目前部门采用的绩效考核方法能全面评估您的工作表现吗（量表题）	
很不符合	20.88%
不符合	26.37%
一般	27.47%
符合	10.99%
很符合	14.29%

2.2. 绩效考核标准维度

在第5、6、9、10题中，问卷侧重于对绩效考核标准的调查，从考核标准的可量化程度、对被访者工作能力的体现程度、绩效考核对职业发展的帮助、绩效考核方法对工作态度的区分度四个维度进行调查。

通过问卷结果可以发现，大多数受访者对现有的考核标准与考核体系并不十分满意，认为绩效考核对自己当下的全部工作及未来的职业发展帮助有限，这也说明当下的绩效考核体系需要更新，以更好地服务于“被考核人”。

第5题 您认为现有的绩效考核标准容易量化吗？（量表题），结果如图5所示。

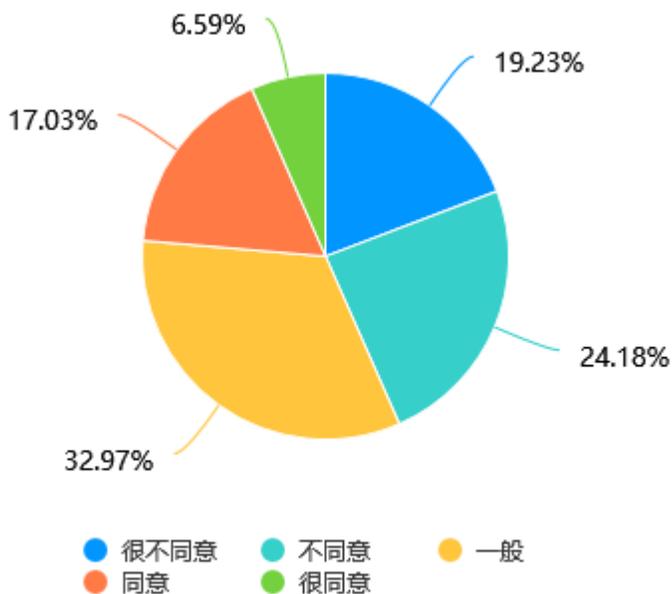


图5 问卷数据

第6题 您认为当前的考核标准是否能体现您在工作中的创新与贡献？（量表题），结果如图6所示。

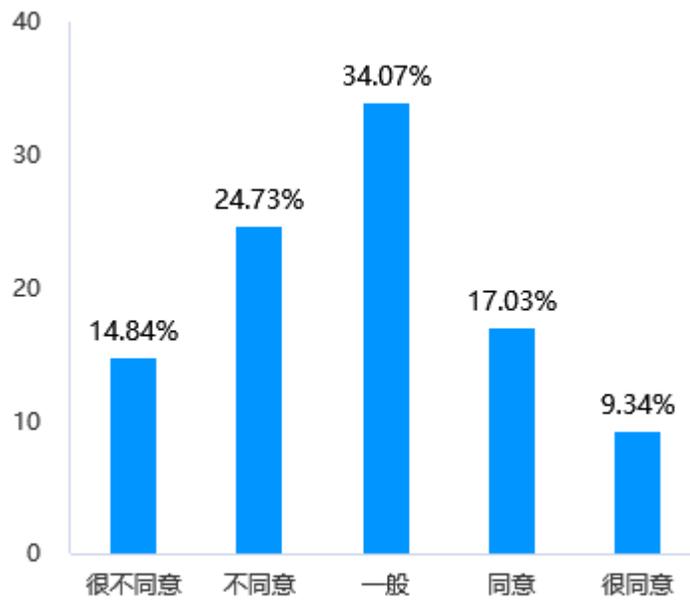


图6 问卷数据

第9题 您认为绩效考核对您的职业发展有帮助吗？（量表题），结果如图7所示

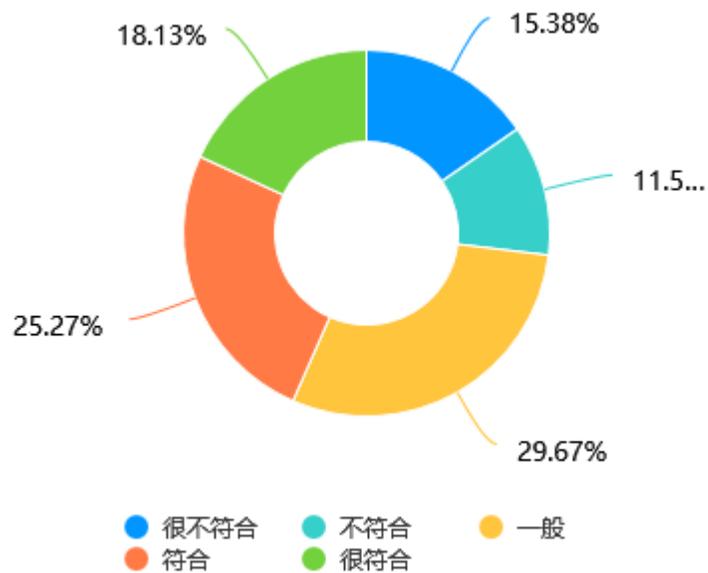


图7 问卷数据

第10题 现有绩效考核体系能很好地区分不同员工的工作状态（量表题），结果如图8所示

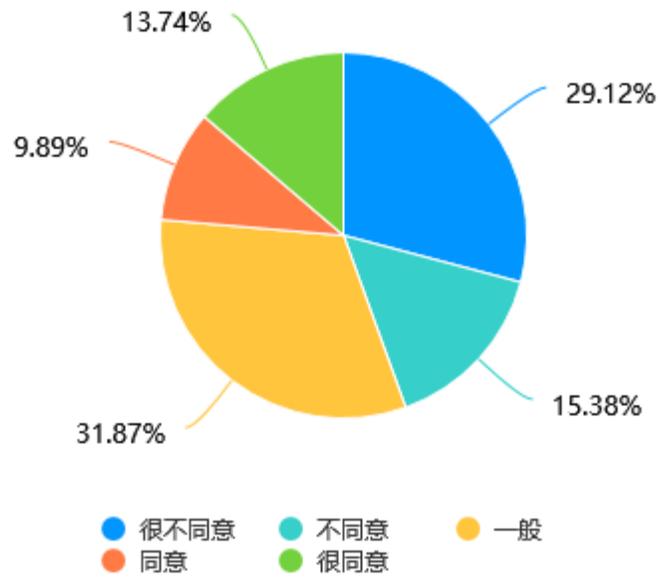


图8 问卷数据

2.3. 绩效考核结果反馈维度

在第7题中设置了跳转题，若受访者选择“从不反馈”这一选项，则直接跳过第8题关于反馈内容的询问，以节省时间，提高有效问卷量。

如图9、图10所示，大部分单位会将考核的结果反馈给员工本人，但缺乏良好的反馈机制，反馈的内容大多基于当下工作的优劣势，很少会将优秀做法或优秀案例进行同步反馈，从而导致员工不知道“应该怎么做”，无法很好地改进自己的工作方法。

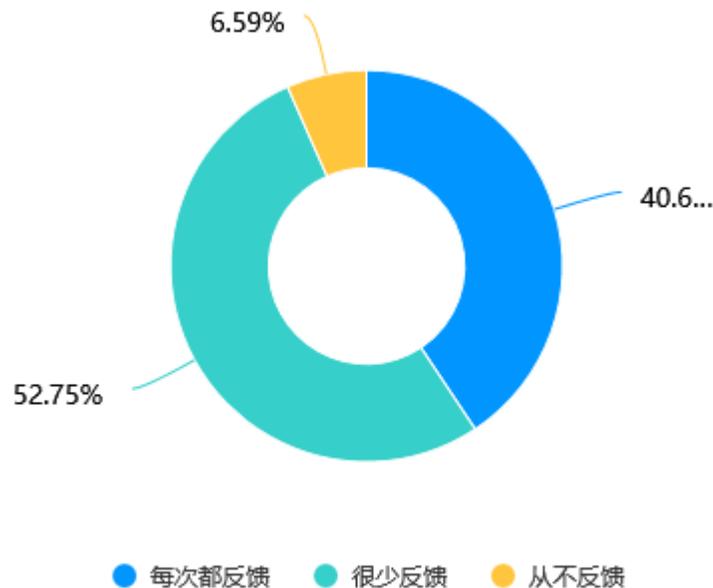


图9 问卷数据

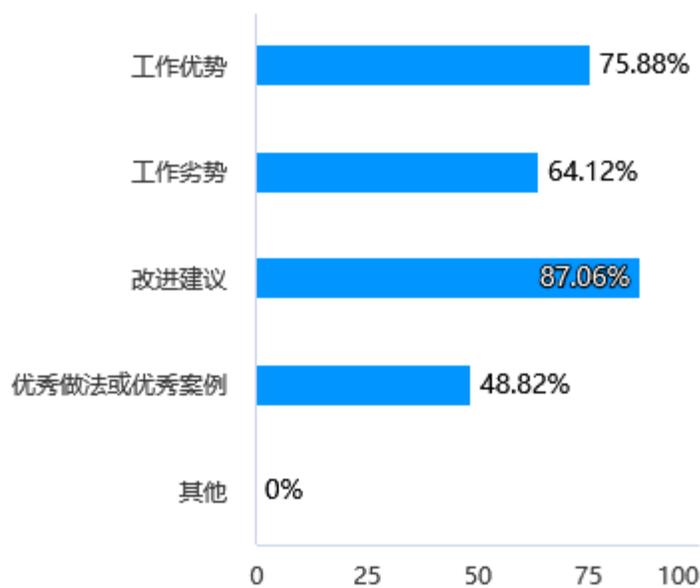


图10 问卷数据

3. 基于PDCA循环理论与双因素理论的绩效考核理论模型构建

对于PDCA循环理论而言，已有研究大多聚焦于框架构建、流程完善，缺乏结合公共部门具体情况的实施方法与效果评价。对于双因素理论而言，目前的研究缺乏多岗位、多层级的差异化研究。同时，融合PDCA循环理论与双因素理论的研究尚存在研究空白，二者的协同作用仍待发掘。

3.1. 模型构建

根据问卷调查结果及现有研究空白，本文以PDCA循环理论为基础，将双因素理论融入其中，使公共部门绩效考核体系在计划、实施、检查、改进的闭环中，均充分考量激励要素的驱动作用与保健要素的保障作用，保证绩效考核体系的持续性和有效性，如表3所示 [2]。

表3 模型构建表

PDCA阶段	保健因素（消除不满）	激励因素（激动力）
计划（P）	合理设定可量化考核标准，明确岗位职责 保障工作资源供给	鼓励员工参与组织发展规划 个人发展与组织发展相结合
实施（D）	构建公平薪酬体系 规范工作流程与纪律要求	增强工作认可 提升自主参与度
检查（C）	细化检查标准 畅通反馈机制	营造坦诚的组织文化 正向奖励
改进（A）	提供资源保障 搭建容错机制	提高价值认同 及时反馈

3.2. 模型详述

3.2.1. P（计划）阶段

保健因素

合理设定考核指标，明确工作目标与职责界定。考核指标应明确、具体且可衡量。对于基层公务员，将处理案件的数量和质量作为考核指标，要明确案件处理的具体标准和权重，让员工清楚知道工作要求。对于

领导干部，则要注重资源分配协调的效果，能否合理分配部门预算，能否积极争取外部资源等，以此来设定领导干部的考核标准 [3]。

同时，每个岗位的工作目标与岗位职责应当不同。以环保部门为例，环境检测岗位主要负责对环境质量进行检测和数据收集，而环境执法岗位更加注重对环境违法行为进行查处，二者岗位职责存在明显不同，应在计划阶段予以明确认定，防止工作推诿现象的发生 [4]。

稳定工作环境，保障工作资源供给。工作环境与工作资源是关键的保健因素，关系到员工能否正常、持续地开展工作的，在计划阶段也应当予以考虑。对于城市规划部门的工作人员而言，专业的绘图软件、测绘工具、充足的调研经费都是开展工作不可或缺的条件。而对于公共卫生部门而言，安全且符合标准的实验环境、先进的医疗检测设备、充足的卫生用具是一切工作进行的前提与基础。

激励因素

员工积极参与组织发展规划。在工作中，要对员工参与制定计划给予充分的认可与支持，提高员工的主人翁意识。同时善于肯定员工提出的创新性工作计划，对于欠妥的地方给予引导性的建议，让员工在引导中发现自己的问题。

将个人发展规划与组织目标结合。提高员工工作的持续性，不仅要给予外部支持，更要注重员工的内在需求，将员工的个人职业发展规划与公共部门的组织目标相结合，对于专业型员工，组织应提供相应的培训机会，在实现个人价值的同时为组织目标的推动贡献一份力量 [5]。

3.2.2. D（实施）阶段

保健因素

建立公平公正的薪酬体系。对于基本工资，应当按照国家相关规定和岗位级别发放工资。而对于绩效工资，则要根据员工的考核结果进行客观评价，可以将员工的年度考核结果划分为优秀、良好、合格、不合格四个等级，对表现优秀的员工给予表彰和奖励，对表现不佳的员工进行批评教育甚至扣除部分绩效工资，以此来建立异质性薪酬福利体系。

严格执行规章制度与工作纪律。根据已有的规章制度与工作规范，对员工的工作流程、工作纪律、操作规范等进行严格监督与评价，并据此给予相应的奖励或惩罚。对于档案管理部门，要明确档案的收集、整理、归档、借阅等流程和标准，确保档案管理工作的规范化和标准化。对于政务服务部门，则要根据行政审批工作流程规范，监督其操作规范与时间节点，确保行政审批工作高效有序。

激励因素

增强工作认可，注重职业发展。上级领导对员工的工作给予及时的肯定与鼓励，为员工提供展示工作成果的平台和机会，并严格执行晋升机制。在单位年度总结大会上，对员工的优秀工作表现进行公开表扬，并颁发证书和奖杯等荣誉性奖品。对于多次受表彰的先进员工，给予晋升的机会，让人才在合适的岗位发挥其最大价值。

提升工作自主参与度。在一定范围内，组建项目团队或工作合作小组，支持跨学科、跨部门、跨领域协同发展，让每位员工在团队中都能发挥所长，从而认可自己的工作价值，调动工作的积极性和主动性。

3.2.3. C（检查）阶段

保健因素

细化检查标准。在绩效评估阶段，要做到检查标准精细化，明确定性指标与量化指标，让员工清楚地知道工作成果如何被评估。在税务部门，应对税务专员的税收征收指标完成率、税务稽查准确率等指标进行量化评估，对纳税服务满意度等定性评估。

畅通反馈机制。构建绩效结果申诉渠道，保证员工对绩效评估结果有异议时，能够及时得到回应与处理。对存在信息闭塞的工作程序进行公开，对确有问题的环节进行及时更正，保证检查阶段的公平公正公开。

激励因素

营造坦诚的组织文化氛围。检查阶段是发现问题、暴露问题的重要阶段，伤口的暴露必然导致疼痛，可若不进行处理、遮遮掩掩，必会导致伤口的腐烂溃败，对于组织也是一样的。所以要积极构建坦诚、不怕错的组织文化氛围，让大家不以问题为耻，以解决问题为荣。

正向奖励。要做到有功必奖，对主动发现问题、提出积极建议的员工要及时进行公开表扬与物质奖励，将检查阶段与绩效考核绑定，鼓励大家注重事实、发现问题。

3.2.4. A（改进）阶段

保健因素

资源保障。在改进阶段，需要一定的资源保障，从人力、物力、财力等多方面进行保障，为组织的改进提供基础的支撑。

搭建容错机制。在改进阶段，要允许“尝试”发生，一条新路的开辟常常伴随着挫折甚至失败，要建立“试错空间”，允许小范围试点中出现可控错误，从而让员工在实践中走出一条正确的路。

激励因素

提高价值认同。将改进与组织战略目标进行结合，让员工将自身发展与改进关联起来，理解改进的意义，从而激发内生驱动力，进而为组织发展注入源源不断的活力。

及时反馈。在改进落地后，要及时通过可量化、可感知的方式进行及时反馈，对于实施改进带来的结果是好是坏均要进行反馈，不可有所隐瞒，进而明晰员工的工作方向。

4. 结论

本研究基于双因素理论与PDCA循环理论，构建了公共部门绩效考核创新模型。研究表明，当前公共部门绩效考核存在指标细化不足、权重设置不当、动态调整机制缺失、考核与激励脱节、反馈机制不健全等问题。通过将双因素理论融入PDCA循环，在计划、实施、检查、改进各环节同步设置保健与激励考核点，形成闭环管理体系，为优化公共部门绩效考核提供了理论路径。

5. 研究不足与展望

对于所构建模型的普适性有待进一步验证，且对于不同类型的公共部门是否均适用有待考量，部分影响因素未充分考虑，理论模型是否完全适用于实践也不得而知，需要进一步的实验检验。

未来，可深入研究不同类型公共部门的绩效考核特点，进一步完善理论模型，加强模型在实践中的推广应用。

基金项目

国家级大学生创新创业训练计划资助项目（202510057009）

参考文献

- [1] 张乐. 论双因素理论在高校绩效工资分配中的运用[J]. 中国农业会计, 2025, 35(8): 45-47. DOI: 10.13575/j.cnki.319.2025.08.015.
- [2] 黄振华, 黄洪凯. 从压力到动力: 基层政府绩效考核的压力识别及转换路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2025, 64(1): 31-40. DOI: 10.19992/j.cnki.1000-2456.2025.01.004.
- [3] 王倩倩, 麦刚, 陈琳, 等. 基于双因素理论的某三甲医院人才激励机制创新探索[J]. 中国医院, 2025, 29(2): 83-85. DOI: 10.19660/j.issn.1671-0592.2025.2.18.
- [4] 李元珍, 吕德文. 干部数字化考核: 组织内部激励创新路径[J]. 理论与改革, 2022(2): 99-111+150. DOI: 10.13553/j.cnki.llygg.2022.02.009.
- [5] 孟凡, 李新. 双因素理论视域下乡村教师职业倦怠问题探析[J]. 教学与管理, 2024(27): 54-58.