

Management
By Objectives
In Performance Oriented City

绩效导向的城市目标管理

借鉴现代绩效管理和工商管理的先进理论与技术
对党政组织目标管理进行实践总结和理论提升

独特的视角、可操作的方案

第一部党委政府组织绩效管理专著

绩效导向 的 城市目标管理

主 编：张泽忠

副主编：侯永平

MANAGEMENT
by OBJECTIVES
in Performance Oriented City

中国 社会 出版 社

Management
By Objectives
In Performance Oriented City

绩效导向的城市目标管理

借鉴现代绩效管理和工商管理的先进理论与技术

对党政组织目标管理进行实践总结和理论提升

独特的视角、可操作的方案

第一部党委政府组织绩效管理专著

绩效导向 的 城市目标管理

主 编：张泽忠

副主编：侯永平

in

Performance Oriented City

中国 社会 出版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效导向的城市目标管理/张泽忠主编、侯永平副主编, —北京:
中国社会出版社, 2005. 6

ISBN 7-5087-0516-5

I. 绩… II. 张… III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 051184 号

书 名: 绩效导向的城市目标管理

主 编: 张泽忠

副 主 编: 侯永平

执行主编: 李 明

责任编辑: 张国洪

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66078622

传真: 66078622

邮购: 66060275

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 山东新华印刷厂德州厂

开 本: 787×1092mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 305 千字

版 次: 2005 年 6 月第 1 版

印 次: 2005 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0516-5/F·104

定 价: 32.00 元

什么是“绩效导向的城市目标管理”

城市目标管理是在世界性“政府再造”背景下，中国城市政府为塑造独特的政府优势、提升城市竞争力和推进行政体制改革而进行的自发性政府管理创新。

“绩效导向的城市目标管理”是城市政府在现有的城市目标管理基础框架上，借鉴发达国家政府管理绩效评估和现代企业绩效管理的有益经验和先进技术，将管理焦点转移至结果与绩效的目标管理系统。

绩效导向的城市目标管理是一个从理念层面、方法层面到操作层面都可以创新的开放性体系。

MANAGEMENT
in by OBJECTIVES
Performance Oriented City

MANAGEMENT *in* by OBJECTIVES Performance Oriented City

序 言	杜世成
主 编	张泽忠
副 主 编	侯永平
执行主编	李 明
撰 稿	范奇志
	邢绍山
	陈立军
	姜 旭
	刘兆峰
审 修	展旭杰
	周学文

策 划



责任编辑

张国洪

封面设计



编委会

主 编：张泽忠

副主编：侯永平

执行主编：李 明

撰 稿：范奇志 邢绍山 陈立军 姜 旭 刘兆峰

审 修：展旭杰 周学文

序 言

创新目标绩效管理 提高党的执政能力

山东省委副书记、青岛市委书记 杜世成

城市是全球、国家和地区高质资源的集结点,更是全社会创新、创富的中心。21 世纪,城市将进一步成为推动社会全面发展、提升综合国力和参与全球竞争的关键。在人类社会经济、科技、文化、环境方面的激烈竞争中,除了大企业之外,城市越来越成为重要的竞争主体。目前世界各国都在积极致力于培育和提高自己的城市、城市群的竞争力,在全球范围内抢占战略制高点,在“城市世纪”争做“世界城市”。处在转型期和高速成长期的中国各城市,要从战略、全局的高度,及时调整城市发展战略和竞争策略,优化城市功能,提升城市价值,提高城市的综合管理水平,以期在新一轮的区域性、全球性竞争中处于优势地位,立于不败之地。

实行城市目标管理,是提高地方党委政府绩效,优化城市功能,提升城市价值,增加城市竞争力最有效、最现实的途径之一。20 世纪 80 年代中后期,为了降低行政成本,提高行政效率,许多发达国家在政府公共事务管理领域开始推行以顾客服务、竞争理念、契约理念、绩效评估等为核心的目标管理。这种管理模式的特点是:从注重过程控制转向注重结果管理,从重视公共行政的投入转向注重政府管理活动的产出和结果,重视公共服务的效率和质量。我国一些经济社会发展较快的城市,如南京、苏州、无锡、宁波、青岛等,较早地实行了以绩效为导向的城市目标管理。实践证明,目标管理的引入不仅提高了党委政府的工作效率、推进了工作落实,而且也为在市场经济条件下改进党的领导方式、完善政府的管理模式积累了宝贵的经验,它对于树立和落实科学的发展观、正确的政绩观,不断提高城市党委政府的执政能力大有裨益。

首先,实施目标绩效管理,有助于提高地方党委和政府的执政能力和领导水平。地方党委和政府确定了本地区经济社会发展的基本思路、工作重点和总

体部署后,通过实行目标绩效管理,可以把各项重要决策决定、工作目标和部署转化为具体的可操作、可监控、可考核的目标管理指标。党委和政府按照各自的职能和权限,抓好工作的推进和落实,从而使党委和政府各部门各司其职、各尽其责,党委更好地按照总揽全局、协调各方的原则开展工作,抓大事而不越俎代庖,重考核而非事无巨细,不直接指挥、干预或代替政府和其他部门的工作;政府进一步转变职能,改进管理方式,提高办事效率。

其次,实施目标绩效管理,有助于树立和落实科学的发展观。加快发展,提升城市综合实力,提高人民群众的生活水平,是各级政府最紧迫的任务。树立和落实科学发展观,从根本上说,是为了解决为什么发展和怎样发展的问题。作为地方党委和政府,要抓好发展这个执政兴国的第一要务,提高领导发展的能力,就要有一个衡量检验发展的科学标准和方法。通过目标绩效管理,可以引导和促进各级干部特别是领导干部自觉地按照科学发展观的要求领导发展。

最后,实施目标绩效管理,有助于树立正确的政绩观。我们所要的政绩,是对党和人民的事业高度负责,经得起群众、实践和历史检验的实绩,是勤奋工作、埋头苦干、求真务实得来的实绩。检验政绩的最高标准,是人民拥护不拥护、赞成不赞成、答应不答应、满意不满意。政绩评价犹如一面旗帜,它具有评价、导向、激励等多方面的社会功效。通过目标绩效管理,建立一种重激励、硬约束、严考核的动力机制和监督机制,可以激发广大干部创造业绩的强烈愿望和内在潜能,使他们自觉地把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为工作的最高目标,自觉地做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。同时,科学的绩效导向和客观公正的评估结果,又为干部的实绩评价和使用提供了重要依据,使实绩突出的干部脱颖而出,平庸无为的干部没有市场,疏通干部“能上能下”的渠道,形成干事创业、鼓励探索、激励成功、争创一流的良好制度环境。

入世以来,中国的行政环境发生了全面而深刻的变化,一系列新情况新问题要求政府治理方式必须不断进行创新。中共十六大明确提出,我国行政管理体制改革的目标是建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制,目标绩效管理机制的建立和完善是其中重要的一环。特别是中共十六届四中全会作出了加强党的执政能力建设的决定,预示着从执政党到政府乃至整个政治上层建筑领域的改革和建设将更突出能力本位。1998年以来,青岛市以目标绩效管理为总抓手,结合深化五项工程、创建四型机关、加强处室建设,对提高各级党委政府的执行能力和执政绩效起到了重要作用。实践证明,目标绩效管理机制的建立和完善是地方党委政府加强执政能力建设的一条有效途径,相信本书的出版将在这方面有所贡献。

本书是一批既具有较高理论素养又有丰富实践工作经验的机关工作者潜心

研究的成果。本书在吸纳当今目标管理前沿理论研究成果的基础上,对城市目标管理理论作了全面系统地论述,介绍了目标管理在城市政府管理中运用的成功案例,做到了理论与实践相结合。本书的突出特点是以绩效主线,并作为城市目标管理最主要的价值取向之一,贯穿于目标的确定、分解、执行、考核等过程,是作者将绩效管理的先进理念、制度设计、技术操作等引入城市目标管理的一次大胆尝试,极大的丰富了目标管理的内涵,从某种意义上说,这也是作者的贡献和全书的亮点。同时,该书在转变政府职能、创新政府管理方式、推进行政管理体制改革、提高政府管理水平,为建立廉洁、高效的行政管理模式等方面都具有较高的实践指导价值。

2005 年 5 月

目 录

引 言	(1)
一、城市目标管理的定义	(1)
二、研究城市目标管理的意义	(2)
三、以科学发展观指导绩效导向的城市目标管理	(4)
四、本书可能的创新与研究的局限性	(7)
第一章 目标管理的理论回顾	(10)
一、德鲁克的目标管理观念首创	(10)
二、其他管理学家对目标管理的论述	(12)
三、关于目标管理理论的综述	(16)
第二章 城市目标管理的现状分析	(22)
第一节 城市目标管理的发展历程	(22)
一、企业目标管理	(22)
二、机关目标管理	(23)
三、城市目标管理	(24)
第二节 制度改进型的一种尝试	(25)
第三节 有效制度稀缺状态下的制度补救	(27)
一、有关制度安排的两个问题	(27)
二、有效制度稀缺的现时情境	(28)
三、一项制度补救的有效安排	(29)
第四节 局限性与原制度改进分析	(31)
一、目标设置的科学性问题	(31)
二、城市目标管理的主体多元化	(32)
三、评估的公开性与评估结果的利用	(33)
四、理论研究的滞后	(33)
第三章 绩效导向的城市目标管理概念界定	(35)

第一节 组织绩效研究	(35)
一、个体绩效	(35)
二、组织绩效	(37)
三、公共组织绩效	(37)
第二节 新公共管理视野中的绩效	(38)
一、绩效化政府运动及其背景	(39)
二、关于“三 E”的界定	(41)
第三节 绩效导向的城市目标管理	(43)
一、绩效导向的城市目标管理的概念定义	(43)
二、将绩效导向引入城市目标管理的意义	(44)
三、绩效导向的城市目标管理与转型期的行政范式	(45)
第四章 绩效导向的城市目标管理的创新	(47)
第一节 价值理念	(47)
一、公众导向	(48)
二、战略先导	(53)
三、高绩效	(54)
第二节 运作机制	(57)
一、有效责任机制	(57)
二、公共服务机制	(60)
三、竞争激励机制	(63)
第三节 技术手段	(65)
一、信息化	(66)
二、系统化	(68)
三、计量化	(70)
第五章 推行绩效导向的城市目标管理的准备	(74)
第一节 建立学习型行政组织	(74)
一、等级权力控制组织的特点	(74)
二、学习型组织的特征	(75)
三、为什么要建立学习型行政组织	(76)
四、建立学习型行政组织的几个关键要素	(77)
五、建立学习型组织的步骤	(78)
六、建立学习型政府组织应解决的几个问题	(80)
第二节 改变“政府 DNA”的五项战略	(80)
一、绩效战略	(81)

二、经营战略·····	(82)
三、顾客战略·····	(83)
四、文化战略·····	(83)
五、信息战略·····	(84)
第三节 建立有效的组织机构·····	(85)
一、组织机构的重要性·····	(85)
二、组织机构的设置·····	(86)
三、组织体制的创新:虚拟组织的应用·····	(89)
第四节 有效的制度建设·····	(92)
一、建立目标管理制度的关键点·····	(92)
二、制度建设的内容·····	(94)
三、制度建设的成功要则·····	(95)
第六章 目标的设置与分解·····	(97)
第一节 基本原则·····	(97)
一、一致性·····	(98)
二、挑战性·····	(99)
三、重点性·····	(100)
四、可操作性·····	(100)
五、公开性·····	(101)
第二节 市级总体目标的确立·····	(102)
一、现阶段城市目标管理中市级总体目标的确立·····	(102)
二、绩效导向的城市目标管理的战略思维·····	(104)
三、城市战略性总体目标理论基础与指导思想·····	(105)
四、绩效导向的城市目标管理的城市战略性总体目标体系·····	(107)
第三节 区市(县)目标·····	(110)
一、在设置区市(县)的目标时,必须考虑到政府职能和管理方式的转变·····	(111)
二、现行区市(县)目标体系的特征·····	(112)
三、新目标管理对现行区市(县)目标体系的改进·····	(113)
四、参考指标体系·····	(114)
第四节 市直政府机关目标·····	(116)
一、市直部门目标体系的常见问题·····	(116)
二、分组分类·····	(117)
三、分层分级·····	(118)

第五节 市直党群机关目标	(120)
一、从党群工作特点出发设置目标	(120)
二、目标值及其设置	(121)
三、个案:武汉市党群工作目标体系	(122)
第七章 目标的执行与监控	(127)
第一节 目标的执行	(127)
一、目标执行的基本原则	(127)
二、目标执行的程序	(129)
三、目标执行的方法	(134)
第二节 目标的监控	(139)
一、目标监控的程序	(139)
二、目标监控的内容	(141)
三、目标监控的方法	(144)
四、建立健全目标监控的相关制度	(145)
五、目标执行追踪卡	(147)
第三节 目标的修正	(148)
一、目标修正的原因	(148)
二、目标修正的基准	(149)
三、目标修正的层次	(149)
四、目标修正的方法	(150)
五、目标修正的程序	(152)
第八章 考核评估与结果使用	(154)
第一节 基本原则	(154)
一、公平	(155)
二、透明	(155)
三、客观	(156)
四、激励	(156)
第二节 考核评估	(156)
一、准备工作	(156)
二、考核评估的实施	(162)
第三节 结果的使用	(177)
一、公示评议	(177)
二、激励约束	(178)
三、绩效预算	(179)

四、改进推广	(180)
第九章 绩效管理的模型应用	(183)
第一节 多元线性计量经济学模型的应用	(183)
一、计量经济学方程的特征	(183)
二、多元线性计量经济学模型的普遍性	(184)
三、多元线性计量经济学模型的基本假设	(184)
四、多元线性计量经济学模型的参数估计(OLS)	(185)
五、样本容量问题	(186)
六、多元线性计量经济模型的统计检验与置信区间	(186)
七、变量显著性检验(t 检验)	(188)
八、预测值的置信区间	(189)
九、应用举例	(189)
第二节 聚类分析与判别分析模型的应用	(191)
一、数学原理介绍	(192)
二、应用举例	(193)
第三节 绩效考核信息系统	(196)
一、绩效考核信息系统特点	(196)
二、绩效考核信息系统的优点	(197)
三、绩效管理网络拓扑图	(197)
四、绩效考核信息系统功能简介	(198)
第十章 参考案例	(200)
案例 1: 美国 1993 年政府绩效结果法	(200)
案例 2: 图森案例	(211)
案例 3: 城市目标管理的青岛模式	(229)
案例 4: 成都市的目标管理	(237)
参考文献	(245)
中文参考文献	(245)
英文参考文献	(248)

引 言

提高政府绩效、提升政府的行政能力,是一种世界性的追求。20 世纪 90 年代以来,为了迎接全球化、信息化、国际竞争加剧等对政府管理提出的挑战,西方各国开始了一场以美、英等发达国家为主角的、影响深远的政府再造运动,围绕着政府效率、责任和回应,通过政府结构的重塑,大幅度提高组织效能、效率、适应性以及创新的能力,并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化等来完成这种转型过程。党的十六大报告提出,要进一步转变政府职能,改进管理方式,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。这与近年来世界范围内的政府再造运动追求的目标在方向上是一致的,体现了我们的政府管理要与时俱进,与国际接轨的客观要求和时代呼唤,这也是对政府自身进行重塑的全新命题。借鉴学习西方政府再造的成功经验,对于形成我们独特的“政府优势”,创建新型高绩效政府,进而提升城市的核心竞争力,无疑具有积极重要的作用。城市目标管理正是在此背景下的一种改革探索。

一、城市目标管理的定义

城市目标管理的概念在学界和实践操作中往往是约定俗成的,很少有人对此进行精确的界定。多数研究者并不深究概念,而主要是从其历史发展、现状问题、操作体系等方面进行探讨。综合此前的学术成果与作者本人的研究,本书认为,城市目标管理是城市政府围绕最优化目标实现,形成并借助制度和组织,而采取一系列管理活动的总称。它以城市经济和社会事业为整体管理对象,以促进城市协调、稳定、持续地发展为目标,针对城市发展水平,依据国家在一定时期内规定的发展目标以及城市特定时期的发展要求,提出全市人民共同的奋斗目标,进而组织全市各部门、各行业职工共同努力使预期目标得以实现的一种综合型管理方式。

(一)城市目标管理的主体界定

城市目标管理的主体是城市政府。这里的城市政府,是指广义上的政府,而不仅仅是狭义上的政府。即它既可以指狭义上的城市政府,也可以指包括同级党委系统在内的党政领导体系。在实际的操作上,中国内地的城市目标管理主体,既可能是政府的某个部门,如人事局、计委等;也可能是党委系统的某个部门,如组织部、市委办公厅(室)等;同时也可能是党政合一的模式,如市委办公厅(室)、政府办公厅(室),即“两办”的联合体。当然,其他的城市公共组织也可以运用目标管理,如某些行业协会等,但从主体角度看,并不是本书所讲的城市目标管理。

从主体界定来看,城市目标管理与地方政府目标管理及由其所派生出来一些概念存在着区别。地方政府目标管理的概念比较广泛,它既包括着城市目标管理,也包括着诸如省一级实施的目标管理、县市目标管理等;而城市目标管理则特指以从县级市、地级市到副省级市和直辖市为主体所实施的目标管理。由于实施主体的不同,上述政府目标管理在管理方法、管理内容上存在着一些差异。不过,虽然本书的研究对象集中在城市目标管理,但由于两者都是将目标管理引入党委、政府的管理,因而本书也对其他类型的政府目标管理具有很好的参考价值。

(二)城市目标管理的对象界定

城市目标管理以城市经济和社会事业整体作为管理的对象,从这个方面讲,城市目标管理与一般的城市管理构成了差异。城市管理是以城市为对象,对城市的运转和发展的全部活动所进行的协调控制行为。城市管理有狭义和广义之分,狭义的城市管理是指对市政和社会活动进行管理,如城市的公共事务、公用服务设施的建设以及环保、治安、公益事业管理等。广义的城市管理是指对城市一切活动,包括社会、经济和市政等进行管理,实质是城市的综合系统管理。因此,城市目标管理可以视为广义的城市管理之一种,但它又区别于狭义的城市管理。或者说,城市目标管理的对象,并不是环保、治安、公益事业等狭义城市管理的要素,而是城市经济和社会事业的整体。在这个意义上,可以认为城市目标管理是对城市管理进行管理的管理。

二、研究城市目标管理的意义

根据中国城市目标管理研究会的调查统计,到目前为止,全国共有 200 多个城市应用了城市目标管理。在城市政府管理创新趋热的背景下,研究城市目标管理具有重要的现实与理论意义。

(一)以城市目标管理来进行城市管理,是提高城市竞争力的需要

21 世纪是“城市世纪”,城市进一步成为社会全面发展、提升综合国力和参与全球竞争的关键。在全球化激烈竞争的新时代,城市不仅变得更加重要,而且城市间竞争更加激烈。21 世纪我国的全球竞争力将在很大程度上取决于能否建设起一批具有全球竞争力的城市和城市群。城市目标管理的经济学意义在于,它可以提升城市竞争力,实现城市收益最大化。它不仅可以优化政府目标,为城市竞争力各分力最大化产生提供前提,而且可以强化激励约束,产生创业和创新动力。另外,它还可以发挥组织调节作用,协同各分力,使合力大于分力和。实践证明,目标管理是城市主动寻求的制度创新,它对于城市竞争力的提升起着巨大的“推进器”作用。

(二)实行城市目标管理,也是加快行政体制改革、推进政治文明建设的需要

首先,实施目标管理,有利于按照“总揽全局、协调各方”的原则突出党的领导,保证党的各项决策与意图得到落实。城市目标管理是一种涉及党、政、群的全方位城市管理新机制,它通过全面覆盖、重点突出、责任明确的目标体系,将政治、经济、文化和社会的各项发展目标层层分解、逐级落实到每个单位和每个干部,使中央和省、市各级的重要决策和重要工作部署真正落到实处、转化为现实生产力。

其次,实施目标管理,可以通过制度创新的方式促使党的领导手段由主要依靠掌握人财物实权向主要依靠党的先进性、公信力和执政能力转变。城市目标管理不仅以制度创新的方式赢得人民群众的自觉认同、自愿服从和衷心拥护,而且应对了执政条件和社会环境的深刻变化,适应了新形势、新任务的要求,提高了科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力和总揽全局的能力。

实施城市目标管理,将工作实绩与干部使用结合起来,有利于深化干部人事制度改革,有利于党通过组织的手段实现党的领导。实行城市目标管理,就是要用体现进取精神的目标,最大限度地开发出党政干部的人力资本和潜能,使其扑下身子认认真真做事,扎实履行自己的职责;就是要建立公平、科学的评才、选才、用才机制,着力促进干部的勤与廉,解决干部干与不干、能干与不能干一个样的问题;就是要把考核结果与干部的使用结合起来,在德才兼备的前提下,牢固树立实绩第一的标准,解决好传统管理中论资排辈和凭印象用人的问题,从组织措施上使那些不愿或不能胜任工作的干部得到淘汰,解决干部“能上不能下,能进不能出”的问题。

(三)打破理论与实践“非均衡状态”的需要

我国城市目标管理经过不断的整合创造、丰富完善,许多城市都结合各自的