

SHUIWU ZUZHI

JIXIAO GUANLI

LILUN YU SHIJIAN

税务组织绩效管理 理论与实践

■ 戚 鲁 编著

中国税务出版社

税务组织绩效管理 理论与实践

戚 鲁 编著

 中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

税务组织绩效管理理论与实践/戚鲁编著.

- 北京:中国税务出版社,2004.11

ISBN 7-80117-753-3

I. 税… II. 戚… III. 税务部门-组织管理学-研究-中国 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 123283 号

版权所有·侵权必究

书 名: 税务组织绩效管理理论与实践

作 者: 戚 鲁 编著

责任编辑: 刘淑民

责任校对: 于 玲 安淑英

技术设计: 桑崇基

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街21号 邮编: 100053

<http://www.taxph.com>

E-mail: fxc@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83

邮购部电话: (010) 63043870 63028884

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 15.5

字 数: 246000 字

版 次: 2004 年 12 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 2 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-753-3/F·673

定 价: 24.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

序

对绩效的管理既是一个古老的管理课题，也是一个正在不断发展的管理课题。对于税务组织来说，全面引入绩效管理的概念，全面开展有效的绩效管理，也是一个崭新的事物。这需要勇气，需要智慧，也需要耐心地审时度势、因地制宜、创造性地把现代绩效管理的理论和方法，应用于税务组织的实际，才能产生预期的效果。

南京地税成立十年来，一直在追求自身的价值和发展。他们把国内外先进的税务管理作为自己的标杆，把国家和社会公众的要求作为自己的动力，依靠全体干部的参与和创造性，实现了组织绩效的持续提升。南京地税绩效的持续提升是社会经济发展和自身发展的结果，也是南京地税的领导和干部十年来努力探索绩效管理的结果。

十年来，南京地税先后开展了以“能级管理”和“三级岗考”为代表的绩效管理方面的探索。“能级管理”是一种创造，其含义不仅仅在于促进人的能力的提升，更重要的是通过人的能力的提升，促进绩效的提升。现代绩效管理的理论告诉我们，对于一些以能力为基础展开工作的组织，人员的素质决定组织的绩效。当南京地税的领导认识到这一点时，就坚决果断地推出了能级管理的一整套措施。“能级管理”的推行，一方面有效地促进了全员能力的提升，另一方面也直接推动了绩效的提升。

在推行“三级岗考”时，南京地税已把现代绩效管理的基础框架引入了自己的管理活动中。为了使“三级岗考”产生实效，他们已在岗位设置、岗位分析、岗位的绩效标准、考核方法、考核结果的应用等方面展开了较为系统的计划和实践。“三级岗考”的多年运作，已使全体干部接受了绩效管理的基本理念，习惯了绩效管理的基本运作，为改善并导入更为系统、更为完整的绩效管理体系打好了基础。

从2003年开始，南京地税认为自己的绩效管理已到了可以全面与现代绩效管理接轨，可以建立适合税务组织的绩效管理体系的阶段。南

京地税局领导班子确定了在构筑现代化管理平台的同时，构筑现代绩效管理平台的战略。在局领导的坚强领导下，南京地税的绩效管理体系已完成了策划、干部培训、试运行和改进阶段。现在，南京地税的绩效管理体系已进入全面的运行，且已对绩效的提升和改进发挥着持续的推动作用。

《税务组织绩效管理理论与实践》一书，深刻反映了南京地税在绩效管理方面的探索、实践和认识的过程。该书并没有去全面展示现代绩效管理的各种理论，也没有面面俱到地介绍各种绩效管理的方法，而是紧紧围绕税务组织的绩效管理特点，集中讨论了现代绩效管理在税务组织的应用。在展开上述讨论时，作者时刻把握着“理论——实践——效果”的主线。其中，一些创造性的思考和实战方法成为了本书的亮点。

这些亮点可以概括为：

- 倡导了一种以战略导向和改进为主线的绩效管理机制；
- 真正把“以人为本”的思想引入绩效管理中，强化绩效沟通和绩效帮助，创造出共同提升绩效的良好组织氛围；
- 把平衡计分卡的方法灵活地应用于税务组织的实际，制定适合税务组织的绩效指标体系；
- 采取了充分利用信息平台提供的数据，自考和专考相结合的绩效考核运作方法，消除了不必要的心理障碍，提升了绩效考核的效率和导向性；
- 引入了对绩效的持续改进和对绩效管理的持续改进过程，使绩效管理的重点真正转向了推动绩效改进方面。

这本绩效管理的书是我见到的国内同类书籍中的佼佼者，值得各种组织，特别是公共组织的管理者认真研读。

当然，绩效管理是一个值得管理学界和管理者永远探求的问题，当组织的外部环境、组织的发展阶段、组织的员工构成、组织的文化发生变化时，绩效管理方法本身也会发生变化，可以说，绩效管理是管理者探索的永恒主题。

董克用

(中国人民大学公共管理学院院长、博导、教授)

2004年10月27日

目 录

第一章 绩效管理的理论和方法	(1)
一、绩效管理的理论.....	(1)
1. 绩效管理的基本概念	(1)
2. 绩效管理的基本理论	(8)
二、绩效管理的方法.....	(10)
1. 绩效管理体系的模型	(10)
2. 绩效管理的主要过程	(13)
3. 绩效管理体系与其他管理体系的关系	(24)
第二章 税务组织的发展与绩效管理	(27)
一、税务组织的发展.....	(27)
1. 公共服务型税务的建设	(27)
2. 税务管理现代化发展	(35)
二、税务组织需要绩效管理.....	(39)
1. 实施绩效管理是公共服务型税务的需要	(39)
2. 实施绩效管理是税务管理现代化的需要	(42)
3. 税务组织绩效管理的目的和意义	(46)
4. 税务组织需要完善的绩效管理体系	(47)
第三章 税务组织绩效管理体系的策划	(56)
一、税务组织建立绩效管理体系的目的.....	(56)
1. 战略目的	(56)
2. 管理目的	(57)
3. 人力资源开发目的	(57)
二、税务组织绩效管理的原则.....	(58)

1. 基本原则	(58)
2. 理念导向原则	(58)
3. 规范操作原则	(59)
三、税务组织绩效管理的主要流程	(60)
1. 绩效管理的流程框架	(60)
2. 绩效管理流程的主要环节	(60)
3. 绩效管理流程的控制要点	(62)
四、税务组织绩效管理的主要技术	(63)
1. 税务组织绩效的目标管理	(63)
2. 税务组织绩效的标杆管理	(66)
3. 税务组织绩效的外部评价	(67)
4. 税务组织绩效的信息化管理	(70)
五、影响税务组织绩效管理的组织文化	(72)
1. 税务组织行政文化对绩效管理的影响	(72)
2. 税务组织亚文化对绩效管理的影响	(74)
3. 税务组织绩效管理与组织文化的兼容	(76)
第四章 税务组织绩效管理体系的建立与实施	(78)
一、关键绩效指标的制定	(78)
1. 关键绩效指标概述	(78)
2. 制定关键绩效指标的前提	(79)
3. 制定关键绩效指标的方法	(87)
4. 关键绩效指标的结构	(98)
5. 关键绩效指标的分解	(111)
6. 关键绩效指标的沟通与评审	(121)
二、税务组织关键绩效指标的制定	(122)
1. 税务组织制定关键绩效指标的前提	(122)
2. 税务组织的关键绩效指标	(129)
三、绩效实施	(139)
1. 制定绩效计划	(140)
2. 绩效辅导与反馈	(141)
四、绩效考评	(149)

1. 绩效考评方案的选择	(149)
2. 绩效测量	(150)
3. 绩效结果沟通	(157)
4. 考评过程的监控	(159)
5. 税务组织的绩效考评	(161)
五、绩效改进	(168)
1. 绩效分析与绩效改进	(168)
2. 绩效结果的运用	(172)
第五章 税务组织绩效管理体系的评审与改进	(175)
一、评审的概念和目的	(175)
1. 评审的概念	(175)
2. 评审的目的	(177)
二、评审的标准	(177)
1. 高绩效组织的标准	(178)
2. 绩效管理体系的标准	(180)
三、评审的方法与要求	(182)
1. 评审的内容	(182)
2. 评审的过程和要求	(186)
3. 评审的注意事项	(188)
四、体系改进的措施	(193)
1. 体系改进的步骤	(193)
2. 体系改进的策略	(194)
五、税务组织绩效管理体系评审与改进的说明	(195)
1. 体系的适宜性	(195)
2. 体系的作用	(197)
3. 体系执行的有效性	(197)
第六章 绩效管理在南京市地方税务局的实践	(199)
一、南京市地方税务局推行绩效管理的背景	(199)
1. 推行绩效管理的理由	(199)
2. 推行绩效管理的有利条件	(202)

3. 富有特色的“1+1”管理模式	(203)
二、南京市地方税务局推行绩效管理的策划	(205)
1. 成立绩效管理优化项目组	(205)
2. 对原有考核体系进行诊断调查	(206)
3. 提出绩效管理优化的总体设想	(207)
三、南京市地方税务局推行绩效管理的具体措施	(209)
1. 关键绩效指标的制定	(209)
2. 考评操作办法的制定	(215)
3. 考评实施	(223)
4. 考评结果运用	(228)
5. 持续改进和体系评审	(229)
四、南京市地方税务局推行绩效管理的主要成果和深刻 体会	(233)
1. 南京市地方税务局推行绩效管理的主要成果	(233)
2. 南京市地方税务局推行绩效管理的深刻体会	(235)
 主要参考书目	 (237)
后 记	(239)

第一章

绩效管理的理论和方法

本章概述

本章为全书的总纲，主要内容为绩效管理理论依据和绩效管理主体框架。首先通过对什么是绩效、什么是绩效管理等基本概念 的阐述，说明绩效管理的作用和演变历史。然后通过对绩效管理模型以及完整的绩效管理体系所包含的主要内容的介绍，进一步揭示了传统考核和绩效管理在理念和目的上的根本差异。强调了绩效管理所倡导的以战略为导向、以绩效提升为目的的理念，阐明了绩效管理以人为本、以沟通为手段的管理过程。

一、绩效管理的理论

1. 绩效管理的基本概念

(1) 绩效

“绩效”（performance）是 20 世纪 80 年代以来愈来愈受到人们关注的一个管理学术语，使用的频度也愈来愈高。但目前没有一个统一的定义，目前学术界对绩效管理的普遍理解和关注点不同，主要有三种理论：一是结果论，二是行为论，三是素质论。

● 结果论

“结果论”认为“绩效”就是组织期望的结果，是为了实现组织的

战略，在各个方面的有效输出。这是从管理学的角度对“绩效”认识的一种表述。“结果论”的关注点是组织的期望和实际的有效输出。

◇“结果论”产生的背景和内涵

一个组织要防止只关注时间管理或行为管理而忽视对结果的倾向，一个不能实现预期效果的组织是无法生存的，不能为组织目标或业绩做出贡献的努力是不应该鼓励的。根据组织的战略，组织应设立自己预期的目标或预期的绩效，为了实现组织的预期绩效，组织应采取各种有效的措施保证绩效目标的实现。实际的绩效输出反映了组织的能力和组织成员的努力，反映了组织的管理水准和组织及其成员的综合素质。

把“绩效”视为结果，一个很重要目的是实现绩效管理的可评价性和可操作性。“结果”往往具有客观性，通过对“结果”的评价来衡量绩效的努力，将更便于操作。把“绩效”视为“结果”的另一个重要的目的，是引导放弃机械式的时间管理和行为管理的习惯，倡导为了实现“有效的绩效”而创造性地开展各项工作。

“结果论”从某种程度上解决了“重表现”还是“重效果”之争，在一定程度上解决了绩效管理中评价方面的难题，但也带来了一些问题。在实际工作中，往往存在一些必须做，但其“结果”却很难描述的情况（如：一些服务活动、沟通活动等）。此时，就产生了什么是结果以及如何描述结果的问题，也就是指标量化问题。对于一些不可量化的绩效要求，“结果论”就不得不寻找其他方面的内容来补充。

●行为论

“行为论”关注的是行为对结果的影响，这是从社会学角度对“绩效”的一种表述。

◇“行为论”产生的背景和内涵

“绩效”需要与组织、团队和个人相关联，如果片面强调“结果”，会导致“短期行为”合法化，从而损失长远的利益。行为论认为绩效实现和改进的基础在于正确的行为方式，因此，强调对管理过程进行控制。同时，“行为论”强调了行为与绩效的关系和影响。“行为论”的理论很容易理解，但对行为的评价却繁琐而难以界定，因而有必要把绩效区分为任务绩效和周边绩效，并采用行为观察法来进行补充。

●素质论

“素质论”认为“绩效”主要由人的素质决定，这是适应知识经济

时代需要的一种观点。

◇ “素质论”产生的背景和内涵

随着知识经济时代的到来，知识型员工的绩效评价已成为一种新的需要，而知识型员工的绩效往往与其素质相关。大量的事实说明，绩效与员工的能力及潜能有关，员工的素质导致了绩效的差异，如果在绩效考评中引入素质考评的要求，一些单纯以结果为导向带来的诸如主动进取、模糊目标等问题就可得到较好的解决。在实际工作中，“能做好”并不代表就“做好了”，因此，“素质论”也需要其他方法的补充。

●对三种观点的应用

从以上介绍不难看出，“绩效”是一个非常综合而复杂的概念。在实际工作中，如果把这些貌似不同的概念综合起来加以应用，可能会收到更好的效果。

从工作任务管理和工作业绩管理的角度出发，使用“绩效就是结果”的概念会更为直接，更为有效。在一些必须要完成的工作任务或目标的领域，把期望的结果作为绩效指标，会引导被考评者努力去达到预期的目标。

从工作标准化管理和过程控制的角度出发，使用“绩效就是行为”的概念会更为有效。在一些不易量化或者工作过程中的行为表现直接决定工作效果的领域，把被考评者的行为表现作为绩效考评的主要内容，将更有利于把日常工作抓出成效。

从长远的发展和员工培育的角度出发，使用“绩效就是素质”的观点会带来更多的好处。在一些以创造性为主的工作领域，把素质考评作为绩效考评的一个主要方面会更加有效。

(2) 绩效管理

随着社会的发展和竞争的加剧，各类组织都在追求绩效的提升。对绩效优化的追求已成为组织战略必不可少的部分。

在“绩效管理”的发展过程中，人们一方面在探讨对“绩效”更为科学的认识，一方面在探讨绩效管理的主导思想和方法。应该说，“绩效管理”在企业的应用仍在发展中，当今行政部门对绩效管理的关注和应用才刚刚开始。

●绩效管理的三种观点

回顾绩效管理的历史，主要有三种观点需要理解和认识。

第一种观点认为绩效管理是管理组织绩效的系统。这种观点认为,组织的绩效必须通过组织的战略以及组织的结构和管理加以实现,而员工只是处于一种从属的地位。

第二种观点认为绩效管理是管理员工绩效的系统。这种观点认为组织的绩效必须通过员工的绩效来实现,管理的重点应是员工的绩效。

第三种观点认为绩效管理是管理组织和员工绩效的系统。这种观点是综合第一、第二种观点的结果。这种观点认为绩效管理既与组织有关,也与员工有关,只有关注了这两个方面,才能获得最佳的管理效果。

实际上,上述三种观点并不矛盾。对于第一种观点,并不表示不重视员工绩效,而只是强调组织在绩效管理中的重要性。如果一个组织未能对自己的绩效和绩效政策形成科学的认识,而片面强调对员工绩效的管理,往往会产生一种反作用。员工的绩效应视为对组织绩效的支撑,对组织绩效产生反作用的员工努力不应受到鼓励。对于第二种观点也并不意味着不关注组织的绩效,其强调的是员工绩效的汇集就是组织的绩效,员工的参与和努力对组织的绩效是至关重要的。第三种观点则综合了前两个观点的核心内容,对组织的绩效和员工的绩效都给予关注。本书采用的观点是第三种观点。

● 绩效管理的目的

绩效管理目的是提升组织和员工的绩效。在实际操作中,需要特别明确如下几点内容:

- ◇ 什么是组织的绩效和员工的绩效;
- ◇ 这些绩效应达到什么样的要求;
- ◇ 这些要求应如何测量或评价;
- ◇ 对于组织而言,如何实现绩效的持续提升;
- ◇ 对于员工而言,如何把绩效与激励相关联,如何促进其素质和绩效的持续提升;
- ◇ 如何使绩效得到持续改进;
- ◇ 如何通过绩效管理使组织的竞争力得到提升,使员工素质、组织文化得到提升。

从上述可见,开展绩效管理的目的是综合的,不仅涉及绩效的提升,还涉及组织管理水准的提升、员工素质的提升、组织文化的优化等

方面。

●绩效管理的作用

人们对于绩效管理的作用有很多期待，但也应认识到，绩效管理并不是可以“包治百病”的“灵丹妙药”。一些绩效管理的崇拜者“以考代管”的做法可能就是这种“包治百病”的误解所导致的结果。绩效管理只是一个组织的管理平台中的一个部分或一种手段，并不是全部。绩效管理一方面需要其他管理手段的支撑，需要一个良好的管理环境作为开展绩效管理的依托，另一方面也会对其他管理起到促进作用。

绩效管理的作用主要包括以下一些方面：

◇引导组织关注战略，关注运作效果，脚踏实地而又清醒地致力于战略目标的实现；

◇确定组织和员工的绩效框架和要求，引导组织和员工的努力；

◇建立关注绩效和绩效改进的文化，持续地提升绩效；

◇与其他管理措施配套，作为一种管理手段，保证组织目标和工作要求的落实；

◇与激励管理接口，为科学的激励提供客观的、公平的评价依据。

●绩效管理是一个“系统”

“系统”一词的出现，就会引发组织、结构、过程、资源等方面的联想。“绩效管理”是一个系统，这就意味着具有以下方面的特征：

◇绩效管理是一项有计划、有组织的管理活动

为了做到“有计划”，就必须进行事先的策划和计划。对绩效管理的策划是实现系统性的基础，策划应包括对绩效需求的理解、绩效指标和绩效标准的确定、绩效测量与评价方法和方式的确定、绩效结果的应用、绩效改进的实现以及相关的组织结构和资源配置等。这个策划应该是系统的，策划的结果也应是系统的。

对绩效的管理要在总体策划的框架下通过具体的计划去落实。这个计划是指阶段性绩效计划和改进计划，包括绩效管理运作的计划等。这些具体的计划将起到把总体的要求转化为具体行动的作用，有助于绩效管理的系统展开。

◇绩效管理是一项形成闭环的管理活动

闭环是管理的一个原则性要求，是指从提出问题到解决和改进问题的完整过程。不能形成闭环的管理活动将不能控制其达成的结果。绩效

管理也必须形成闭环。值得注意的是,绩效管理在实际应用时,常出现一些未形成闭环的情况,其表现如下:

①只布置了有关绩效的要求,而未能对绩效实现的过程进行有效的监控和支持;

②只进行考评,而未对随后的改进予以关注和帮助;

③认为考评就是为了奖惩,认为奖惩是万能的,可以推动绩效的提升;

④未适时对绩效管理的效果进行评价和改进,认为策划方案可以长期运用等。

◇绩效管理是一项全员参与的活动

绩效管理的系统性在组织层面的要求就是“全员参与”。“全员参与”包括各级领导的参与和各级员工的参与。在实际中,由于认识上的原因,从组织层面表现出的不系统性如下:

①认为绩效考评是上对下的一种管理手段,只考员工,不考领导;

②领导把自己放在评价者的位置,只想知道结果并据此做出奖惩,未能全身心地参与到绩效管理的各项活动中去,特别是未能关注员工的认同,未能对员工绩效的实现与改进提供必要的帮助和指导;

③只讲要求,不讲为什么,使各级员工处于一种被动的地位,不能成为绩效的创造者;

④认为绩效是领导的事,把各种困难都推给领导,自己不能主动地去解决遇到的困难等。

●绩效考评与绩效管理

绩效考评与绩效管理的关系在实际工作中往往不能得到正确理解,常会出现以绩效考评来代替绩效管理的现象。绩效考评与绩效管理的关系应该是:

◇绩效考评不等于绩效管理;

◇绩效考评仅仅是绩效管理的一项活动;

◇绩效管理的目的不是进行绩效考评,而是为了绩效的提升。

我们常听说在确定绩效指标时上压下争的情况,在考评时的报喜不报忧的情况,对考评结果斤斤计较的情况等。这些情况的发生有很多原因,但其共同的原因是人们的关注点都集中在考评过程和考评结果上,而未将关注点放在绩效的改进和提升上。这可能是以绩效考评代替绩效

管理最常见的后果。

我们还会看到在绩效指标的制定过程中不注意沟通的情况，使绩效要求成为一种自上而下的“官方”产物。我们还看到在绩效考评时搞“背靠背”，将考评神秘化的情况，使被考评者处于一种“黑箱操作”的环境下。我们还看到过将绩效考评的结果随意地用于奖惩而不与被考评者沟通的情况。我们也看到过表面上鼓励改进，但由于帮助和支持不足，使绩效的改进并不明显的情况。这些情况同样是以绩效考评代替绩效管理的后果。

当我们系统地开展绩效管理时，就会把绩效考评放对位置。当我们把绩效管理的重心放在绩效改进上时，我们就会视绩效考评为一种手段，而不是目的。

●传统考核与绩效管理

传统考核与绩效管理有明显的差异（如表 1-1），在组织中导入绩效管理的理念和方法时，应注意实现从传统考核到绩效管理的观念的转变。

表 1-1 传统考核与绩效管理的区别

项 目	传统考核	绩效管理
关 注 点	看过去，以奖惩为目的	看将来，以提升绩效为目的
比较对象	其他人、其他部门	工作标准与目标
评判依据	侧重于事后评价，主观性强	侧重于事先指导，强调客观依据
沟 通	神秘化考核	强调沟通和透明，依托信息化管理平台
考评方式	集中检查	平时管理、连续循环过程
过程控制	上级说了算	上下级共同理性分析
考评者角色	监督、检查	教练、指导、创造成功条件、提供资源

(3) 绩效管理体系

为了使绩效管理实现“系统性”的要求，我们常把与绩效有关的活动加以组合，形成一个体系，这个体系就是绩效管理体系。

绩效管理体系是指与绩效管理相关联并相互作用的一组要素，这些要素包括：管理职责，绩效管理的过程，绩效管理的资源以及对绩效管理运作与效果的监控和评审活动等。这个体系的功能是指挥和控制与绩

效管理有关的活动，把相关的要素加以整合，使之成为一个相互作用的整体，为绩效目标的实现提供保证。

当组织建立了完整而有效的绩效管理体系时，就会从体系的运行过程中取得如下效果：

◇通过绩效指标的确定使组织的战略成为组织成员努力的方向，引导全员共同致力于组织战略的实现；

◇使绩效改进成为全员共同的行动，持续地推动绩效的提升和组织竞争力的提升；

◇使组织和员工活出生命的意义，知道应该做什么，应该做到什么程度，知道自己的努力对组织和个人发展的价值；

◇科学的绩效管理将有助于组织健康文化的成长，使公平、协作、学习、改进成为组织文化的核心，使组织更具潜力，从而创造更佳的性能。

2. 绩效管理的基本理论

与绩效管理理论及实践紧密相关的理论中，最有代表性的是目标管理理论和战略导向的绩效管理理论。

(1) 目标管理理论

●目标管理的概念

目标管理理论是著名管理大师彼得·德鲁克提出的，德鲁克认为“组织的使命和任务，必须转化为目标。如果一个领域没有目标，这个领域的工作就会被忽视。”因此，组织的管理者必须通过目标对下属进行管理，当最高管理者确定了组织的目标后，就必须对其进行有效分解，转变为下级组织和个人的目标，管理者可依据目标完成情况对下属进行考评与奖惩。

目标管理的具体形式多种多样，但其基本内容是一致的。从理论上讲，目标管理通过对目标的专门设计与分解，建立组织目标锁链和目标体系，环环相扣，使组织目标与下级组织及个人工作目标协调一致。同时把工作结果作为评估目标完成情况的依据，为管理层评估组织与下级组织及个人的绩效提供参考。

●目标管理的目的

目标管理立足于“以人为本”的指导思想，在目标明确的情况下，