

云南大学地方政府治理研究丛书

昆明市政府 目标管理研究

——基于目标管理理论的分析

罗红霞△著



科学出版社

云南大学地方政府治理研究丛书

昆明市政府目标管理研究

——基于目标管理理论的分析

罗红霞 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

改善行政管理方式以提升政府效能，是我国行政管理改革中一项重要、长期而艰巨的任务，需借助具有广泛性、兼容性的政府管理工具进行。地方政府目标管理以其实践时间长、地域广、认知度高、统摄性强成为不二之选。然而目标管理发轫于西方企业，在走向公共组织、西学东渐的过程中，随环境而变迁，在中国应用广泛但理论反思严重滞后。本书借助目标管理理论对昆明个案进行研究，述评其发展现状，探寻影响其效果的因素，建构成长性的调适方案，从而探索在中国特定的行政环境下，地方政府目标管理的制度生成和调适，为目标管理理论增添新的内容。

本书适合政府绩效管理的研究者、实践者和其他关注者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

昆明市政府目标管理研究:基于目标管理理论的分析/罗红霞著.—北京:科学出版社, 2015.11

ISBN 978-7-03-046279-4

I. ①昆… II. ①罗… III. ①地方政府-行政管理-目标管理-研究-昆明市 IV. ①D625.741

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 267965 号

责任编辑: 杨 岭 孟 锐 / 责任校对: 王 翔

责任印制: 余少力 / 封面设计: 墨创文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

成都创新包装印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年12月第一版 开本: B5 (720×1000)

2015年12月第一次印刷 印张: 10.75

字数: 220千字

定价: 49.00元

谨以此书，献给我的恩师崔运武先生，
我的父亲罗雪良先生和我的母亲李瑞清女士。



作者：罗红霞(1979—)，四川资阳人，云南大学公共管理学院讲师，行政管理博士，云南高校智库“地方政府治理研究中心”成员。研究方向：公共组织绩效管理、社区治理、社会稳定风险管理，在核心期刊发表论文10篇，主持或参与省部级、市县级等课题十余项，研究成果被云南省政府、省发改委、省人社厅等采纳。

联系方式：13669769432, 736428106@qq.com

云南省昆明市五华区翠湖北路2号云南大学公共管理学院(650091)

丛书总序

—

20世纪70年代末期，在西方，由于经济滞胀和政府决策失败，引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随后在世界范围内展开，至今，仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看，这场政府改革运动与传统的政府改革最大的不同，不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系，确定现代市场经济条件下的政府职能，即解决政府干什么的问题，更在于在行政职能的输出方式，即在政府的行政方式上进行探索，着重解决政府“如何干”的问题。这一场政府改革中解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题，相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破，其基本逻辑，是在强调政府管理的目标与价值的基础上，加强对公共产品属性的认识，确认私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能，进而创新政府管理的方法与技术，在现实中整合社会资源以满足公共需求（崔运武，2005），从而回应公众基本生活需求和社会经济发展的需要，并且在一定程度上治理传统的、政府难以应对的问题，即政府机构的“精简—膨胀，再精简—再膨胀”的怪圈。

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会的存在和发展，而政府管理公共事务的方式，就是公共管理模式，它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中，主要出现过在公共产品的提供中以政府为主并有限投入的公共管理保护模式，政府全面负责乃至完全垄断的干预模式，政府与社会和市场合作的市场模式（郎佩娟，2002）。因此，公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑，自从20世纪30年代中期第一次世界经济危机以后，以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志，随着行政国家的出现，在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下，现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而，自20世纪70年代末期以来，现实政府管理的变革，结果就是公共管理模式的变革、公共管理市场模式的出现和成长（崔运武，2006）。正是在这一现实变革的基础上，基于理论与实践的互动，尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的

新的公共管理理论出现存在不同的观点，但可以肯定的是，正是由于现实变革的推动，和新的公共管理理论的迅猛发展，越来越多的人基于对范式的深入理解，认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科，但至少认为其已是一个正在成长的新的研究范式，这从 20 世纪 90 年代中期教育部规定的学科专业目录的调整，以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整中可以说明。

在当代中国，自 1993 年社会主义市场经济体制的改革展开以来，可以说正是得益于社会主义市场经济体制改革的展开和深入，以及社会主义市场经济体制的初步确立，公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之，这一客观进程的内在逻辑是，一方面，社会主义市场经济体制改革的逐步深入，导致公共需求的日益丰富和复杂，对政府公共管理的方式提出新的要求。另一方面，正是随着社会主义市场经济体制改革的展开和深入，使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非盈利组织为基本组织形式的社会（公民社会），相当程度上从无到有，不断发展。而党中央和国务院及时地认识到当代中国的公共需求的发展变化，把握了公共管理发展的内在逻辑，因而随着改革的深入，提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能，必须大力培育和发展社会中介组织，并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策，要求加强社会管理和公共服务职能，提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质，建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致，又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话，当今中国，公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如同当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或公共管理有明显的不同，因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论的重大变革，进而形成“新公共管理理论”一样，当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实，一种在中国未曾有过的新的公共管理实践，它对认识、解释、预测、导引这一实践提出了要求。正因为如此，在当代中国的社会科学领域，自 20 世纪 90 年代中期至今，公共管理研究已成为一个理论热点，一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

二

在当代中国，对公共管理理论的探索，我们认为基本目标有二。

第一，总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之，即审视当代世界范围内，尤其是 20 世纪 70 年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践，总结其经验和教训，研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉落，如从管理主义、公共选择理论，到新公共管理理论，再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。本书在把握当代世界范围

内公共管理变革的基本趋势，追踪理论发展前沿的基础上，探求公共管理中具有普适性的因素，本着“他山之石，可以攻玉”的原则，促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二，探索有中国特色的，能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理，是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是基于中国文化传统的发展，在当代中国特定的社会经济发展条件下，在有中国特色的社会主义政治制度下，在中国共产党的领导下展开的，是公共管理有中国特色的一种管理模式。因此，对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究，归根到底，就是要探索有中国特色的公共管理理论，尤其是要通过这一理论的探索和建构，对改革开放以来我国经济高速而持续地增长，社会稳定，民主进步，人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足，公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明，为未来的进一步发展基于公共管理做出有参考价值的预测。

如何展开这一探索，从理论建构的角度看，我们认为最基本的就是要在学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展，正如人们所公认的，它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，其中心问题是“如何提供公共利益和服务”，这一整套管理的方法和技术，十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时，不同于传统公共行政学的思路与方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此，要追踪研究当代世界的公共管理知识，尤其是要建构有中国特色社会主义的公共管理理论，必须走一条以政府为主要研究对象，但又不局限于政府，以公共行政学为基本视野，但又必须同时关注相关的多学科，即以公共事务管理为核心，基于公共管理又必须逸出公共管理，逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

在国内公共管理理论探索者的行列中，云南大学不是先行者，但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的政治学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后，即于1925年建立政治学系，展开政治学和行政学的探索。新中国成立后，

云南大学政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后，云南大学迅速恢复政治学学科，并于1980年年初结合地方社会经济发展的需要，开办了少数民族行政管理干部大专班。这一行政管理干部大专班沿至20世纪90年代末，在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时，也促进着我们对行政管理理论和教学的探索。1986年，云南大学获得了政治学理论硕士授权，在这一专业中根据当时学科划分的要求，开设了行政学方向，培养行政管理方面的高级专业人才。随之，在国家学科专业调整，明确地建立行政管理专业后，云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点，开展行政管理的专业教育。

1999年，世纪之交，世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入，使正在成长的公共管理学科，展现出前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要，感觉到了时代的脉动，以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社会科学领域的一个显学，一个极为重要的人才培养基地的巨大需求，云南大学依托学校既有的相关学科优势资源，以原政治学与行政管理学系为基础，于1999年7月正式建立公共管理学院。云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院，从而使我们对公共管理理论的追踪关注，对新型的具有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养，有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后，我们积极追踪公共管理理论，展开公共管理学科的建设。我们的建设战略，一是以行政管理学科建设为基本支撑，二是积极将教学与研究相结合，将理论与实践相结合。如此，“九五”期间，行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下，云南大学行政管理重点学科建设得到极大的发展，获得一大批国家社会科学基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教育改革项目等，支撑了整个学科建设，使学科力量不断得到发展，于2003年获得MPA教育授权，2005年获得行政管理博士授权，并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始，得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求，基于我们从“九五”开始的以行政管理为基础的学科建设，以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心，更加综合的学科整合的建设，即公共管理学科建设，被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵，确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向，从更宽广的视野或学科入手，依赖于以往建设的基本路径，展开新的积极探索。而在“十二五”即将启动之际，根据以项目带动学科、加强学科建设的相关要求，“区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目被列为云南大学211工程

三期重点学科建设项目，从而使我们对公共管理理论的追踪和探索，有了新的、更高的平台。

为了记录和展现探索的结果，我们编写了“云南大学地方政府治理研究丛书”。当然，尽管当今世界已是一个信息社会，资讯的传递和使用已非传统社会可比，但由于原有的学科基础和研究力量，以及地域等条件所限，我们对当代公共管理理论的追寻和探索，难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为，对在一个诱人的，但实际上又充满艰难、困惑、迷宫般的思想殿堂里的探索者而言，或许同样重要的，不仅仅在于所得，还在于有一种为理想而追求的锲而不舍的探索精神，一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序！

崔运武

2010年1月5日星期二于昆明

前 言

研究地方政府目标管理，始于2011年我面向政府部门的一次培训试讲。当时，负责把关的领导给满脑子“域外经验”、三句话不离“应该怎样”的我提出了三大质疑：给“小米加步枪”的我们讲“星球大战”有何用？为什么不讲中国话，不讲云南话？政府目标管理居然可以这样搞？我试图回答这些问题：理论前沿对实践操作的关切和引导，国内研究的极度缺乏，业界实践的种种不足……在答辩中，也许是福至心灵，一个念头突然萌芽：我想要研究它。后续的巡回培训中，中场休息和讲座结束后，总有不少从事政府目标管理的干部主动前来交流，坦言这是他们第一次接受“学院派”而非上级领导的政府目标管理专业培训，第一次听说那么独特和美好的目标管理实践，第一次质疑自己平日所做的目标管理，可能并非真正的目标管理……这些真挚的表达，特别是大量的“被坏体制束缚的好人”（戴维·奥斯本等，2010）的故事，让我更加坚定了自己的想法：我必须研究它，帮助大家认识、解释、预测和改善它。

开始收集一手资料时，某政府官员真诚地劝我放弃，因为“涉及体制、涉及领导，最后会因为政治敏感写不下去”。用技术手段去应对和化解政治敏感，是公共管理的应有之义。于是，“选取何种解剖工具”的问题摆在眼前。几寸厚的外文资料，让我看到了西方目标管理理论的相对成熟、实践的丰富多彩、研究的扎实深入。那么，用目标管理理论，反观地方政府的目标管理实践，寻找差异、探索原因、寻觅对策，就成为相对简易的研究思路。文献综述帮助我把握目标管理理论的历史和前沿，文案分析、问卷调查和业界访谈帮助我了解地方政府目标管理的具体实践，业界和学界德尔非法帮助我明晰影响地方政府目标管理绩效的因素，由此，对策也呼之欲出。动手写作时，新制度主义关于制度生成与变迁的内容帮助我确立本书的大致写作框架。为避免先入为主，具体内容暂且按下不表。

本书是在博士论文的基础上修改而成，付梓之际，首先感谢我的恩师——云南大学崔运武教授，在我对选题瞻前顾后时，是导师的认可和鼓励，帮我最后下定了决心；在我思路淤滞、误入雷区时，导师的耐心指点和细致修改，帮助我一路向前。导师伟大的人格、高尚的师德、丰厚的学养，成为学生高山仰止的标杆。吾爱吾师，吾师教我接近真理，吾师引我固守本心，吾师启我追求至善。

同时，感谢我的同事赵春盛博士、刘新林博士、申斌博士、李玫博士、马桑博士、木永跃博士、郎玫博士，他们毫不吝惜自己的学识与经验，给我许多建议

和启发。感谢我的“战友”，一同攻博的舒凌鸿女士、曹艳春女士、张磊先生和黄炜能先生，无论月下长谈，还是隔空喊话，群体的温暖和策进给予了我宝贵的动力。特别是你，我的老朋友罗欢女士，距离遥远从不影响互动，冲落魄的我赞赏有加，给狂躁的我当头棒喝，为困顿的我两肋插刀，陪收获的我呵呵傻笑……因为有你，颇感命运的厚爱，畅享心灵的飞扬。

特别感谢给予我支持的业界精英：美国纽约市长执行办公室绩效管理副主任 Jeff Tryens 先生，云南省委办公厅的李云先生，昆明市委市政府的徐正林先生、吴兵先生、朱珠女士、戴国艳女士、金鼎人先生、汤人杰先生，西山区委的杨海波先生、敖俊先生，安宁市委的王红亮先生，云南大学 2011 级 MPA 班的万文林先生、陈海燕女士、陈冰女士、杜波先生、杨志瑞女士、刘洋先生、杨与文先生等，感谢你们心怀公共，勇于实践，不吝相教。如果业界学界都能如你我一样握手而非“相轻”，公共管理的天空，必定绽放更加绚丽的色彩。

此外，感谢我的家人，我勤劳勇敢、多才多艺的老爸罗雪良，我开朗乐观、不卑不亢的老妈李瑞清，我温厚善良、朴实真挚的爱人李天才，我天真烂漫、可爱顽强的女儿李悦萍，谢谢你们，给我岁月静好的温暖港湾。

最后，感谢本书所有参考资料的作者，谢谢你们的付出！如有遗漏，乞望指正。

罗红霞

2015 年 1 月 20 日凌晨 1 点于云南昆明龙泉寓所

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究缘起与问题的提出	(1)
一、研究缘起	(1)
二、问题的提出	(11)
第二节 研究的价值与意义	(12)
一、研究的价值	(12)
二、研究的意义	(13)
第三节 研究综述	(14)
一、西方目标管理理论争鸣	(14)
二、中国政府目标管理研究萌芽	(21)
三、对本研究的启示	(22)
第四节 研究对象的选择	(23)
一、昆明市政府目标管理实践的典型性	(23)
二、昆明市政府目标管理实践的系统性	(25)
三、昆明市政府目标管理评价的异质性	(25)
第二章 研究的基本理论与分析框架	(27)
第一节 研究的基本理论	(27)
一、新制度主义的研究路径	(27)
二、研究的支撑理论	(32)
第二节 研究的分析框架	(36)
第三节 研究的核心概念和方法手段	(38)
一、研究的核心概念	(38)
二、研究的方法手段	(39)
第三章 昆明市政府目标管理的制度生成与现状分析	(40)
第一节 昆明市政府目标管理的制度生成	(40)
一、昆明市政府目标管理的提出	(40)
二、昆明市政府目标管理的制度扩散和适应性微调	(52)
三、昆明市政府目标管理的制度生成的特点	(53)
第二节 昆明市政府目标管理的现状	(55)
一、昆明市政府目标管理目前的主客体结构和功能	(55)

二、昆明市政府目标管理目前发挥的作用	(58)
三、昆明市政府目标管理目前存在的问题	(63)
第三节 对昆明市政府目标管理现状的评价	(69)
一、昆明市政府目标管理处于目标管理的早期发展阶段	(69)
二、昆明市政府目标管理具有古典机械主义派别特征	(70)
三、昆明市政府目标管理的功能发挥不够理想	(71)
第四章 昆明市政府目标管理效果的影响因素分析	(73)
第一节 政府目标管理效果的影响因素汇总	(73)
一、西方政府目标管理视域中的影响因素	(73)
二、政策执行视域中的影响因素	(75)
第二节 昆明市政府目标管理效果的影响因素判定	(77)
一、运用德尔菲法进行的影响因素判定	(77)
二、内部利益相关评价对影响因素的检验	(81)
第三节 昆明市政府目标管理效果的影响因素聚类	(92)
一、因素聚类的结果	(92)
二、因素聚类结果与平衡计分卡的相关辨析	(94)
第五章 昆明市政府目标管理的制度调适方案设计	(98)
第一节 昆明市政府目标管理的主体结构功能调整	(98)
一、原主体结构功能的利弊分析	(98)
二、主体结构功能调整思路	(103)
第二节 昆明市政府目标管理的流程再造	(107)
一、原流程的利弊分析	(107)
二、流程再造方案	(111)
第三节 昆明市政府目标管理的学习与培训设计	(116)
一、原来的学习和培训存在的问题	(116)
二、学习与培训方案设计	(117)
第四节 昆明市政府目标管理的制度调适效果评价	(119)
一、效果评价的主体及分工	(119)
二、效果评价的内容	(120)
三、效果评价的方式	(120)
第六章 昆明市政府目标管理的制度调适可行性分析	(122)
第一节 昆明市政府目标管理的制度调适的优势和劣势	(122)
一、昆明市政府目标管理的制度调适的优势	(122)
二、昆明市政府目标管理的制度调适的劣势	(123)
第二节 昆明市政府目标管理的制度调适的机会和威胁	(125)
一、昆明市政府目标管理的制度调适的机会	(125)

二、昆明市政府目标管理的制度调适的威胁	(133)
第三节 昆明市政府目标管理的制度调适的策略选择	(134)
一、调适方案面临的内外部环境的相互作用	(134)
二、推进调适方案的策略选择	(135)
结论	(138)
主要参考文献	(141)
附录	(146)
后记	(154)

第一章 绪 论

第一节 研究缘起与问题的提出

一、研究缘起

自 20 世纪 70 年代末开始，伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临，西方各国相继掀起政府改革的浪潮。尽管其战略和有效性不同，但都以改进管理方式为核心，采取以引入市场机制和工商管理技术为特征的“管理主义”或“新公共管理”措施，追求提高行政效率、改善管理绩效、加强责任制、放松管制、增加灵活性和回应性等目标。在我国，随着市场经济的不断成熟和加入 WTO，行政体制改革的深化以及政府职能的转变，政府治理模式以及行政管理的方法、方式和手段亟待创新。

2002 年，党的“十六大”报告将改进管理方式与深化行政管理体制改革、转变政府职能和推行电子政务并列，作为今后我国政府改革的四大内容之一；2007 年，党的“十七大”报告提出，“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”；2012 年，党的“十八大”报告再度强调“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”；2013 年，十八届三中全会提出，“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”，由此反复明确行政管理方式确需创新。这就迫切需要引入或革新政府工具或公共管理技术，并建构起新的行政管理的实践模式。

在当代政府行政管理改革中，目标管理作为一种管理制度、管理方法和管理工具，从企业走向政府，并且西学东渐。在西方，政府目标管理经过四十余年的实践，已成为促进和保障政府行政管理改革效果的一个重要工具，同时它自身也成为改革的重要内容，不断面临批评和争取完善。在中国，目标管理在地方政府管理中得到非常广泛的应用，在约三十年的发展中成绩与不足并存，但是较缺乏相关研究，难以为下一步的改革提供理论参考。而且，政府目标管理实践中西差异颇大，引起研究者的关注。地方政府目标管理具有的重要价值和其表现出的特殊性，更坚定了研究者进行观察和探索的决心。

（一）西方政府目标管理的繁荣与完善

自从美国管理学家彼得·德鲁克于1954年在《管理的实践》一书中提出目标管理理论后，该理论迅速成为企业管理的重要工具而风靡全球，之后于20世纪70年代初期进入西方公共管理领域，在学校、医院、军队、志愿者组织、政府管理中大兴其道。目标管理从企业进入政府，其应用环境、目的、方式和效用发生了很大变化，在适应环境的过程中，西方政府目标管理得到繁荣与完善。

1. 应用环境的变化及适应

企业与政府虽然在管理中都必须履行一般的计划、组织、人事、预算等职能，但是二者的差异性注定了目标管理在适应、利用和改造不同环境的过程中，会扩张为两个各具特色的子系统。

首先，二者存在的条件不同。企业和政府都提供产品和服务，但企业的顾客群体相对较小，需求同质性较大，随时用钞票“投票”能直接、迅速和有力地影响企业决策。而政府服务的公众群体相对庞大，需求高度异质，在定期选举中投票产生立法机关影响政府，影响力相对间接、缓慢和衰弱。这带来了政府目标管理在复杂性和系统性上的差异，比如需要兼顾整个社会而非某类“顾客”的需求，增加了目标设立的难度；压力机制的不同增加了政府目标管理自成体系脱离公众的风险等。西方政府目标管理通过将公共需求作为逻辑起点，将受社会评价影响的竞选投票作为压力机制，较好地解决了此类问题。

其二，二者活动的限制因素不同。一方面，法律对企业而言是一种被动遵守的外部规则，企业在不跨越边界的情况下可以“非禁即入”；而政府活动所受的制约更严格，其组织结构和功能发挥受到法律和公共伦理的制约。“不能出岔子”的底线导致“审计员的思维模式”十分常见，即“在力所能及的范围内，尽可能使制度森严”（戴维·奥斯本等，2010）。另一方面，政府可以根据权限的不同，制定颁布在本辖区内有效的行政规章，从而主动创设规则。这意味着政府目标管理需要在“规则林立”的道路上前行，存在保守主义、文牍主义的风险。西方政府目标管理通过签订目标管理合同，对上下级的权利义务、资源供给、评估结果应用等内容进行约定，维护了规范性，同时通过回应社会克服保守主义，通过管理检视克服文牍主义。

其三，二者权力的统一性和强制性不同。人们可以选择企业，但很难选择政府，换言之，企业与个人之间的关系是自愿、平等和有偿的，而政府和个人的关系并非如此。正如戴维·奥斯本和彼得·普拉斯特里克所言，人们本来都是被迫处于某一公共组织（如政府机构）之中。政府具有如下相对优势：强制课税；禁止或允许；节约交易成本和组织成本；遏制“搭便车”问题；拥有庞大的财政实力，可以承担任何社会组织无法承担的巨额债务和沉滞资本；拥有独特的财政货