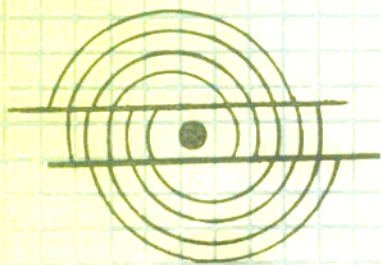


# 机关目标管理 100问

吴运新 著



西南交通大学出版社

# 前 言

80年代中后期，把在企业管理中行之有效的目标管理方法引入党政统群机关，以强化机关工作的目标意识，增进机关职工的竞争观念，提高机关工作的水平，在我国蔚成新潮。1988年初，中共乐山市委和市政府开始在市级机关试行目标管理。经过两三年实践，我深感目标管理的确是提高机关工作水平的一个好方法，但机关目标管理不论是在理论上还是在实际操作中，却又面临不少难题。应如何解决这些难题？借鉴国内外一些专家、学者的研究成果，并结合到乐山市和外地机关目标管理的经验教训，我从机关目标管理的沿革；目标管理的哲学、理论基础；机关目标管理的意义、条件和范围；管理目标的制定；管理目标的展开；管理目标的控制；管理目标的考核；机关目标管理的激励；机关目标管理办事机构的设置；机关目标管理的模式及其完善等10个方面，提出个人的一些看法，形成这本小册子。我既希望这菲薄的小册子能对机关目标管理的完善有所帮助，更希望它能起到抛砖引玉的作用。

书中所存谬误之处，敬请读者不吝指教。

作 者

1990年9月30日

# 目 录

## 前 言

### (一) 机关目标管理的沿革

1. 目标管理的概念是由谁提出来的? ..... ( 1 )
2. 目标是什么? ..... ( 1 )
3. 目标与标准、指标、任务、方针等有什么不同?..... ( 2 )
4. 目标管理产生的前因是什么? ..... ( 3 )
5. 目标管理的特点是什么? ..... ( 4 )
6. 目标管理的生命力在哪里? ..... ( 5 )
7. 目标管理的本质是什么? ..... ( 6 )
8. 目标管理的推广过程顺利吗? ..... ( 7 )
9. 目标管理在管理史中的地位如何? ..... ( 7 )
10. 目标管理是怎样传到我国来的? ..... ( 8 )
11. 目标管理有哪些类型? ..... ( 8 )
12. 关于机关目标管理的称呼哪些较为准确? ..... ( 9 )

### (二) 目标管理的哲学、理论基础

13. 目标管理的哲学基础是什么? ..... ( 11 )
14. 目标管理的理论基础是什么? ..... ( 12 )
15. “科学管理”理论对目标管理有何指导性?..... ( 13 )
16. 行为科学对目标管理有何指导性? ..... ( 14 )
17. 决策论对目标管理有何指导性? ..... ( 15 )
18. 系统论对目标管理有何指导性? ..... ( 15 )

19. 控制论对目标管理有何指导性? ..... ( 17 )
20. 信息论对目标管理有何指导性? ..... ( 17 )
21. 耗散结构论对目标管理有何指导性? ..... ( 18 )
22. 突变论对目标管理有何指导性? ..... ( 19 )
23. 协同论对目标管理有何指导性? ..... ( 20 )
24. 社会学对目标管理有何指导性? ..... ( 20 )
25. Y理论对目标管理有何指导性? ..... ( 21 )
26. 国民经济计划管理理论对党政机关目标管理  
有何指导性? ..... ( 22 )

### (三) 机关目标管理的意义、条件和范围

27. 机关目标管理的必要性何在? ..... ( 23 )
28. 机关目标管理的可行性何在? ..... ( 24 )
29. 机关目标管理的迫切性何在? ..... ( 26 )
30. 机关目标管理的长期性何在? ..... ( 27 )
31. 把目标管理引入机关对搞好当前的治理整顿工作有  
何意义? ..... ( 28 )
32. 机关目标管理的主要条件是什么? ..... ( 29 )
33. 机关目标管理还需要什么条件? ..... ( 31 )
34. 统一思想是否是在机关开展目标管理的前提  
条件? ..... ( 32 )
35. 机关目标管理的横向范围宜为多宽? ..... ( 32 )
36. 机关目标管理的纵向范围宜为多深? ..... ( 33 )

### (四) 管理目标的制定

37. 机关目标管理总目标的特点是什么? ..... ( 34 )

38. 机关目标管理总目标与党委工作要点、政府工作报告宜为什么关系? ..... ( 35 )
39. 政府工作目标是否应包括经济和社会发展指标? ..... ( 36 )
40. 机关目标管理总目标有几种类型? ..... ( 37 )
41. 机关目标管理总目标的规模应如何确定? ..... ( 38 )
42. 制定机关目标管理总目标的基本方法是什么? ..... ( 40 )
43. 制定机关目标管理总目标的程序是怎样的? ..... ( 41 )
44. 制定机关目标管理总目标时还应注意什么问题? ..... ( 41 )
45. 何时公布机关目标管理总目标为宜? ..... ( 42 )

#### ( 五 ) 管理目标的展开

46. 是分解还是展开机关目标管理总目标? ..... ( 44 )
47. 展开机关目标管理总目标的基本工作方法是什么? ..... ( 45 )
48. 展开机关目标管理总目标的具体方法是什么? ..... ( 46 )
49. 是否需要经过归口部门这个漏斗来落实部门的工作目标? ..... ( 47 )
50. 部门的工作目标应包括哪些内容? ..... ( 48 )
51. 部门的工作目标应否水涨船高? ..... ( 59 )
52. 机关人员个人的工作目标一般应有多少项? ..... ( 50 )
53. 逆管理原理对机关目标管理总目标的展开有何指导作用? ..... ( 51 )

54. 在机关目标管理总目标的展开过程中还容易出现什么问题? ..... (52)

#### (六) 管理目标的控制

55. 机关目标管理是否需要过程控制? ..... (53)
56. 机关目标管理控制的基本原则是什么? ..... (54)
57. 机关目标管理总目标的控制频率应如何选择? ..... (55)
58. 部门、中层机构和个人工作目标的控制频率应如何选择? ..... (56)
59. 机关目标管理控制的幅度有何特点? ..... (57)
60. 机关目标管理控制是刚性的还是弹性的? ..... (58)
61. 机关目标管理机构在总目标的控制中应扮演什么角色? ..... (58)
62. 在机关目标管理控制中还应注意什么问题? ..... (59)

#### (七) 管理目标的考核

63. 机关目标管理考核的基本方法是什么? ..... (60)
64. 机关目标管理考核宜采用百分制还是评议制? ..... (61)
65. 机关目标管理考核宜采用有限记分法还是无限记分法? ..... (62)
66. 机关目标管理考核应是多向的还是单向的? ..... (63)
67. 征求各方面对部门的意见时宜采用何方法? ..... (64)
68. 机关目标管理考核应几榜定案? ..... (65)
69. 机关目标管理考核应如何防止出现系统偏差? ..... (66)

70. 机关目标管理考核(表彰)能否缓解目前在机关存在的考核(表彰)膨胀现象? ..... (66)
71. 在机关目标管理考核中还应注意避免什么问题? ..... (67)

#### **(八) 机关目标管理的激励**

72. 什么是激励? ..... (68)
73. 有哪些激励理论? ..... (69)
74. 内容型激励理论对机关目标管理激励有何指导性? ..... (70)
75. 机关目标管理奖惩的政策依据是什么? ..... (71)
76. 机关目标管理奖金宜从何处来? ..... (72)
77. 机关目标管理奖励的范围宜怎样确定? ..... (73)
78. 机关目标管理奖金宜按部门考核得分计发还是按分数分档计发? ..... (74)
79. 机关目标管理奖宜在全机关按部门考核分数拉通分档授予还是按系统分档授予? ..... (75)
80. 过程型激励理论对机关目标管理激励有何指导性? ..... (76)
81. 行为型激励理论对机关目标管理激励有何指导性? ..... (77)
82. 机关目标管理激励对领导者有何要求? ..... (78)
83. 机关目标管理激励还有无其它方法? ..... (79)
84. 在机关目标管理激励中还应注意什么问题? ..... (80)

#### **(九) 机关目标管理办事机构的设置**

85. 机关目标管理办事机构的性质宜怎样确定? ..... (81)

86. 机关目标管理办事机构的数量宜怎样确定? … (82)
87. 如果在整个党政统群机关合设一个目标管理办事机构, 这个机构宜“姓党”还是“姓政”? …… (83)
88. 在设置机关目标管理办事机构时还应注意什么问题? …………… (84)

#### (十) 机关目标管理的模式及其完善

89. 哪些地方的目标管理办法具有代表性? …… (84)
90. 南京市目标管理的特点是什么? …………… (85)
91. 滁县地区目标管理的特点是什么? …………… (86)
92. 烟台市目标管理的特点是什么? …………… (87)
93. 武汉市目标管理的特点是什么? …………… (87)
94. 应如何评价上述四种机关目标管理模式? …… (88)
95. 制定机关目标管理实施方案时应遵循什么原则?  
…………… (91)
96. 机关目标管理的局限性在哪里? …………… (92)
97. 电子计算机在机关目标管理中有何作用? …… (93)
98. 完善机关目标管理还有无其它办法? …………… (94)
99. 完善机关目标管理需要多长时间? …………… (95)
100. 目标管理在机关工作中能否包打天下? …… (95)
- 附一 乐山市机关目标管理概况…………… (97)
- 附二 我国有关机关目标管理研究的情况…………… (99)
- 后记 …………… (100)



## （一）机关目标管理的沿革

### 1. 目标管理的概念是由谁提出来的？

目标管理这个概念是由美国通用汽车公司的总经理斯隆最先提出的。国内不少论著误认为，目标管理这个概念是美国著名企业管理专家德鲁克在他的《管理实践》（1954年出版）一书中首次提出的。其实，德鲁克本人也否认是他发明了目标管理这个词，他将这项发明权归之于当时美国通用汽车公司的总经理斯隆（见国外经济管理名著丛书：《管理思想的演变》445页 [美] 丹尼尔·雷恩著）。德鲁克只是把目标管理理论化了，并在推动目标管理走向普及实施方面起了主要作用，所以，人们把他看作是目标管理之父。

### 2. 目标是什么？

这是一个“称砣”问题。看起来没有多大份量，但对是否能够掌握目标管理的精髓，是否能够正确地开展目标管理来讲，却是力压千斤的。

目标，从内涵看，是人们给自己设定的、在一定时期内所要达到的预期结果。理解这个概念的关键是：目标是人们为自己设定的，而不是别人给自己下达的。有的管理论著把目标定义为“想要达到的境地或标准”。这个定义就没有说明，这里的“想要”是某人自己想要如何如何，还是他人想要某人如何如何，所以不准确。另外一些关于目标的定义如

“用具体方式所表示的目的”；“在规定时间内，期待于组织或个人取得的成果或达到的最终目的”等等，也都存在着同样的问题。

目标，从内容构成看，一般包括4个要素，即3W1H：名称（What）、结果（How）、完成时间（When）和责任人（Who）。在目标管理中，每个责任人的目标通常都有若干项，为了标明这些目标的不同重要程度，还要给这些目标以相应的权数（Weight）。这样，一个完整的目标就包含了5个要素，即4W1H。由此看来，那种认为目标仅由具体内容和要达到的考核指标两部分构成的看法，有点失之于简单。

### 3. 目标与标准、指标、任务、方针等有什么不同？

弄清楚目标与这些相邻概念的区别，对于把握目标的涵义，正确地开展目标管理是有帮助的。

目标与标准的不同处在于：标准是一个限制性概念，它针对群体而言，指群体中的每一个成员都应达到的尺度或遵循的规定。目标则不然，它是一个进取性概念，且既可以针对群体，也可以针对个体。

目标与指标的不同处在于：指标是目标的数量化。目标一般需要借助指标的形式反映出来，但不是所有的目标（如精神文明建设方面的一些目标）都能够量化。否则在目标管理中就不会有与定量目标相对应的定性目标了。从这里可以看出，那种认为没有指标就没有目标的观点是欠妥的。

目标与任务的不同处在于：任务是上级下达的，对承办

者来讲，它是一种外来的压力。而目标则不同，它是由承担者自己拟定的，是自己的意愿。所以，如果在目标展开过程中过分强调指令性，对下级来讲，在一定时期内所要达到的预期结果就不是目标，而变成任务了。

目标与方针的不同处在于：方针通常是指较高层次的社会组织——如国家、政党、企业——为达到某种目的而确定的指导原则。目标是方针的展开。所以，在目标管理中，应是先提出方针，然后根据方针确定目标。有些论著把方针说成是“达到目标的方法”或较低级的目标，就正好颠倒了两者之间的关系。

#### 4. 目标管理产生的前因是什么？

目标管理是舶来品。19世纪末，在西方国家，企业管理还处在放任管理的阶段。那时，企业管理没有一套科学理论作指导，而是全凭老板的经验。所谓管理，只是单纯依靠计件工资制去刺激工人的生产积极性。这种管理，“几乎等于没有管理”。20世纪初，以泰罗制问世为标志，西方企业管理进入“科学管理”阶段。泰罗等人试图通过改进生产工具，规范操作动作，扩大报酬差别等方式来提高劳动生产率。由于这种管理把工人看作是会说话的机器，从而引起广大工人的不满和反抗。所以，在20世纪20年代，作为“科学管理”的对立面，以梅奥为鼻祖的行为科学学派开始登上西方企业管理的舞台。行为科学的主要特点是强调管理要有人情味，主张通过倾听工人的呼声，改善人际关系来激发工人的生产积极性。行为科学抓住了在管理中要尊重人这个诀窍，所以有一定的效果。但是，由于这种管理夸大了人际关

系的作用，并没有触及、更不用说要消除资产阶级对工人阶级的剥削关系，因而名噪一时后便迅速地衰落了。20世纪50年代，西方企业管理进入第三个阶段，即力求扬弃“科学管理”和行为科学的阶段。在这个阶段，以西蒙为代表的决策理论学派认为，只有将“科学管理”与行为科学结合起来，把强调理性与讲究人性结合起来，把企业目标与个人目标结合起来，才能对企业实行有效的管理。在这种理论的影响之下，目标管理应运而生了。

## 5. 目标管理的特点是什么？

目标管理究竟有哪些特点，人们的认识是不一致的。有的认为它是：面向未来的管理、系统整体的管理、重视成果的管理、重视人的管理；有的认为它是：具有目的性的管理、整体性的管理、层次性的管理、民主性的管理；有的认为它是：具有目标体系的管理，是一种总体的管理。实行参与管理，是一种民主管理。实行自我控制，是一种自觉管理。注重管理实效，是一种成果管理。重视职工培训，是一种管理中的管理；有的认为它是：以目标为中心的管理，重视系统整体的管理，面向未来的管理，重视人和绩效的管理，重视适时控制的管理，等等。上述几种概括，都抓住了目标管理的特点，主要的区别是有的概括的内容多些，有的概括的内容少些。当然，也有个别“特点”值得商榷。如“面向未来的管理”，作者把它解释为，把注意力和工作重点放在对未来的谋划上。事实上，很难找出哪种管理不是着眼于未来。所以，把它作为目标管理的特点或作为管理的特点，都是不恰当的。又如“重视职工培训”，对任何一种管

理方式来讲，领导者都可能重视或不重视职工培训。这种差别只是领导者是否有远见的一种标志，而不是目标管理或管理的特点等等。

人们对目标管理特点的概括不论有什么差异，但有两点似乎是一致的。一是既要有组织目标，又要有个人目标，并且把两者有机地结合起来。二是既强调自我控制，又坚持成果原则，从而把工作热情与工作成果有机地结合起来。这两个特点表明，目标管理的确是“科学管理”与行为科学的优化组合，由此把它与其它管理区别开来了。

## 6. 目标管理的生命力在哪里？

心理学家对人们要求自决的研究结果表明，人们只要感到他们能够控制自身的命运，哪怕是只能稍加控制，他们在完成任务时就会勇往直前（见沃特曼和彼得斯合著的《成功之路》104页）。目标管理之所以有生命力，其原因就在于给职工以控制自身命运的权利，即在目标制定阶段，倾听并尊重职工的意见；在目标实施阶段，强调职工的自我控制；在目标考核奖惩阶段，根据责任人的工作实绩予以相应的奖励或惩罚。所以，美国社会系统学派的代表人物巴纳德在评价目标管理时说，这种管理的最大好处，是使管理者能够控制他们自己的成绩，这种自我控制可以成为更强烈的动力，推动他尽最大力量把工作做好（见高宏德、冯苏宝、刘世庆编译的《国外著名管理学家论管理》99页）。

把能够控制自己的命运稍加分析可以发现，它实质上体现的是对人的尊重。如果说在资本主义国家里，这种尊重带有虚伪性的话，那么在社会主义的中国，这种尊重则与人民

的主人翁地位，党的群众路线相联系。所以在我国，如要问目标管理的生命力何在，答案就是，它的生命力就在于体现了人民当家作主，体现了党的群众路线。

## 7. 目标管理的本质是什么？

本质，是事物的内在联系，从整体上规定了事物的性能和发展方向。那么，目标管理的本质是什么呢？

首先，目标管理的本质不在于它是理论，还是方法或制度。因为，当目标管理仅作为推动工作的手段时，它是一种管理方法；当目标管理已形成了概念、原理的体系时，它成为一门管理理论；当目标管理在一个较高层次的系统内普遍推行时，它上升为一种管理制度。可见，目标管理可以是一种方法，也可以是一门理论，还可以是一种制度，而这种改头换面显然与它的本质无关。

其次，目标管理的本质不在于它是直接管理还是间接管理。所谓直接管理，说通俗点，就是一切行动听指挥。目标管理强调自我控制，所以，它显然不是直接管理。间接管理是通过诱导手段而不是命令手段来达到管理目的。目标管理要求每个责任人必须有工作目标，并要依据他们工作的实绩予以相应的奖惩，可见，它也不是间接管理。进一步讲，不论是直接管理还是间接管理，都是一方为管理者，一方为被管理者。而目标管理虽然也包含有直接管理和间接管理的因素，但它最显著的特点则是自己管理自己。所以，它的本质既不是直接管理或间接管理，也不是这两者的综合。

如前所述，目标管理的生命力在于对人的尊重。这既表现在制定系统目标时倾听大家的意见，也表现在目标展开过

程中尊重当事人的意见，还表现在目标实施阶段强调自我控制等等。换句话说，目标管理的生命力就在于让职工参与管理，所以它的本质是一种参与制管理，“是一种典型的职工参与管理制度”（见杨万春、和铭、韩忠木等编《国外经济管理简介》263页）。就是这个本质，从整体上规定了目标管理的性能和发展方向。

## 8. 目标管理的推广过程顺利吗？

目标管理问世以来，由于它本身的局限性（这在后面会涉及到），以及实施方法不当等原因，也曾遭受过败绩。美国《财星》杂志曾对该国188家实行了目标管理的大型工业公司作了一次调查，发现成功率只有19%；据该国专家的一次估计，凡实施目标管理并真正获得成功的单位，只占其总数的20~40%（见康茨和奥登纳尔合著的《管理学精华》128页）。比较乐观的估计，目标管理的成功率也只有50%（见王新华主编的《政府工作目标管理概论》18页）。目标管理在引入日本之初，在一些企业里也未取得成功（见一帆著《目标管理的理论与实践》45页）。当然，目标管理最终还是从美国走向了世界，并成为风靡全球的一种管理方法，这证实了它的确具有可观的管理效能。但是，上述引证仍然有说服力地向我们表明，在机关推行目标管理一定要从实际出发，根据机关工作的特点和机关干部的特点相应制宜。否则，就可能把良好的愿望变成瞎折腾。

## 9. 目标管理在管理史中的地位如何？

如果说19世纪是工业世纪，那么20世纪则是以管理世纪

载入史册的。1887年，威尔逊（即后来的美国总统）发表了《行政学之研究》。1911年，泰罗的《科学管理原理》也相继问世。以此为标志，管理——包括行政管理和企业管理——作为一种科学便蓬蓬勃勃地发展起来。半个多世纪后，各种管理学派已经蔚为壮观。其中，目标管理似一支奇葩，倍受人们的注意。譬如，康茨和奥登纳尔于60年代在评价各种管理方法时就说，“回顾过去十年的管理情景，一个最有意义的发展就是开创了一个目标管理方法（或称成果管理方法）”（见《管理学精华》113页）。可见，目标管理在管理史中是占有一席重要位置的。

## 10. 目标管理是怎样传到我国来的？

目标管理理论于1954年问世后，立即引起美国工商界的广泛注意。1957年，日本硝子会社的玻璃公司从美国引入了目标管理方法并取得成效。接着，东京芝浦电气股份有限公司等许多企业也相继效仿。到了1965年，这种管理方法已普及日本企业界。1978年，我国在从日本引入全面质量管理时，也引入了目标管理。起初，这种管理方法的运用仅局限在企业。到了80年代初，一些地方在机关内试行了岗位目标责任制。1985年，南京市、张家口市、自贡市等开始把目标管理作为统筹全市工作的主要工作方式，从此揭开了在我国党政统群机关大规模推行目标管理的序幕。

## 11. 目标管理有哪些类型？

一种观点认为，目标管理有两种类型。一是业绩提高型（也叫组织中心型），着眼于加强组织内部的相互联系。二



是开发个人能力型（也叫个人中心型），着眼于提高职工的能力与工作热诚（见一帆著《目标管理的理论与实践》49页）。另一种观点认为，目标管理除了有上述两种类型外，还有第三种类型，即成果中心型，其特点是把组织需要解决的某个主要矛盾作为奋斗目标，并把这个目标、也只把这个目标展开到有关部门及个人（见王成裕、任三军编著的《方针目标管理》16页）。王启培、白世春主编的《城市目标管理的理论与实践》也大体持这种观点。

目前，我国各地党政统群机关在开展目标管理中采取了哪些类型？有的地方把目标管理引入机关的目的，是为了全面提高整个组织的机能，要求目标体系要反映机关中每个岗位的职责。显然，他们采取的是组织中心型。有的地方实行目标管理的目的，只是为了保证总目标的实现，不要求目标体系反映机关中每个岗位的职责，这种方式就带有浓厚的成果中心型的色彩。至于个人中心型，由于它不要求目标之间形成连锁关系，突出的是个人成果而不是组织的效能或组织的成果，因此，这种类型较适合一些内部工作衔接性不强的科研单位，在党政统群机关似乎没有用武之地。

## 12. 关于机关目标管理的称呼哪些较为准确？

这是一个“正名”问题。在我国，把目标管理引入机关已有五六年了，但如何称呼这种新型的管理方法，大家还没有取得一致意见。有的叫城市政府工作目标管理，城市工作目标管理，城市目标管理；有的叫政府工作目标管理，政府机关目标管理，党政机关目标管理，行政机关目标管理，机关目标管理；有的叫岗位责任目标管理，目标管理岗位责任