

当代中国系统管理

三个体系建设的实践与探索

● 决策目标 执行责任 考核监督

刘 战 潘云良◎主编

DangDai ZhongGuo XiTongGuanLi

SanGe TiXiJianSheDe

ShiJianYuTanSuo

中共中央党校出版社

当代中国系统管理： 三个体系建设的实践与探索

刘 战 潘云良 主 编
李翠芳 胡希宁 副主编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国系统管理：三个体系建设的实践与探索/刘战，
潘云良主编. —北京：中共中央党校出版社，2006. 12
ISBN 7-5035-3595-4

I. 当… II. ①刘…②潘… III. 矿业—工业企业
管理—研究—山东省 IV. F426. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 148314 号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 100 号

电话：(010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 三河市燕华装订厂装订

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

开本：700 毫米×1000 毫米 B5 印张：17

字数：317 千字 印数：1—6500 册

定价：36.00 元

责任编辑 蔡锐华
封面设计 任艳飞
版式设计 尉红民
责任校对 于小红
责任印制 宋二顺

序

2005年9月以来，中央党校课题组在山东省地矿局进行了多次深入调研，全面了解了十五大以来，山东地矿改革与发展的历史进程，概括总结了用“三个体系”建设统领改革与发展的经验和启示。

所谓“三个体系”建设，是指决策目标、执行责任和考核监督。这是在2003年初，中共山东省委在全省提出来的，目的在于建立完善的制度体系确保各项工作的落实。在“三个体系”建设中，决策目标体系是核心，是保证领导班子科学决策、民主决策的一项根本措施，有了科学的决策目标，才实现了事业跨越式发展。执行责任体系是确保决策目标顺利实现的关键，有了严明的执行责任，决策目标才落到实处。考核监督体系是保证，决策目标能否实现，执行责任能否落实，还要看考核监督能否到位，有了周密的考核监督，执行责任才得以贯彻到底。这三个环节环环相扣，缺一不可。“三个体系”建设的要害就在于确立了管理科学化的体制和机制。

山东省地矿局管理的科学化，从管理决策的角度讲，它体现为建立由“科学决策制度、民主决策制度、专家咨询评估制度和决策失误追究制度”组成的决策目标体系；从管理过程的角度讲，它体现为通过整合融合确定战略目标，通过体制机制创新提供制度支撑，通过执行责任和监督考核强化结果；从管理客体的角度讲，“三个体系”建设，体现了以人为本的现代管理理念，始终把发挥人的积极性、主动性、创造性放在第一位。

山东省地矿局党委书记刘战同志是中央党校学员，也是我的导师制研究生。我对他的学习态度和钻研精神非常赞赏。可以说，他在我众多的研究生中是一位能够做到学以致用用的典范。他提出的“综合人”理念，以及管理科学化的典型经验，都与他勤于思考、努

力探索分不开。可以说，这部书稿就是山东省地矿局“三个体系”建设典型经验的一个概括和总结。“三个体系”建设所蕴含的中国式管理之道具有普遍的理论研究和实践借鉴意义。

该书是一本既有理论又有实践的现代管理参考书，全书围绕山东省地矿局“三个体系”建设的实践，从理论上进行了系统阐述，并结合山东省地矿局的典型案例加以分析，使该书鲜活、生动，具有很强的现实性和可操作性。

该书对于丰富和发展具有中国特色的管理理论具有非常重要的意义，对于推动我国如何在实践中通过科学管理达到科学发展也有很多重要的启示。

李兴山
2006年10月

目 录

总论 “三个体系”与中国当代系统管理	(1)
一、“三个体系”的科学内涵	(1)
(一) “三个体系”是一个有机的系统	(2)
(二) “三个体系”是一个科学的整体	(3)
(三) “三个体系”是一个发展的过程	(4)
二、“三个体系”体现了以人为核心的管理理念	(6)
(一) 人的主体性	(6)
(二) 权利平等性	(7)
(三) 成果分享性	(7)
(四) 情感沟通性	(7)
(五) 手段多样性	(7)
(六) 管理自主性	(8)
三、“三个体系”体现了当代管理的基本原则	(9)
(一) 整分合原则	(10)
(二) 封闭原则	(10)
(三) 反馈原则	(11)
(四) 目标原则	(11)
(五) 行为原则	(11)
(六) 人本原则	(12)
(七) 弹性原则	(12)
(八) 能级原则	(12)
四、“三个体系”对当代管理理论的创新发展	(12)
(一) 目标维度	(13)
(二) 人的维度	(16)
(三) 制度维度	(21)

上篇 决策目标体系

第一章 目标体系	(27)
一、建立目标体系的重要性	(27)
(一) 建立目标管理体系是在新形势下改进党的领导方式， 推进政治文明建设的重要探索和迫切需要	(27)
(二) 建立目标管理体系是提高综合竞争力，实现更高水平 发展的迫切需要	(28)
(三) 建立目标管理体系是深化干部制度改革的迫切需要	(28)
(四) 建立目标管理体系是应对“入世”挑战，建立高绩效管理 组织的迫切需要	(28)
二、建立目标体系的指导思想和基本原则	(29)
(一) 指导思想	(29)
(二) 基本原则	(30)
三、目标体系的内容	(32)
(一) 战略目标	(32)
(二) 战略方针	(32)
(三) 战略措施	(33)
(四) 战略步骤	(34)
第二章 科学的决策程序	(36)
一、科学决策是当代管理研究的重大课题	(36)
(一) 决策贯穿于管理的全过程	(36)
(二) 科学决策的重要性	(36)
二、科学决策的原则和方法	(38)
(一) 决策的类型	(38)
(二) 科学决策的原则	(39)
(三) 科学决策的方法	(40)
(四) 领导决策的程序、步骤	(41)
三、科学决策的体系构成	(42)
(一) 建立科学的决策体制	(42)
(二) 具备较高素质的决策行为主体	(44)

(三) 优化班子的智能结构	(48)
(四) 决策科学化的制度建设	(50)
第三章 民主决策制度	(53)
一、科学化离不开民主化	(53)
(一) 科学决策与民主决策相辅相成	(53)
(二) 民主决策的地位与作用	(54)
二、民主决策的方法	(55)
(一) 建立健全信息收集机制	(55)
(二) 建立健全决策方案咨询论证机制	(56)
(三) 建立健全决策方案讨论确定机制	(56)
(四) 建立健全决策纠错改正机制	(57)
(五) 建立健全决策监督和责任追究机制	(58)

中篇 执行责任体系

第四章 执行力	(63)
一、执行力是组织管理的关键	(63)
(一) 执行力的内涵及其重要性	(63)
(二) 组织执行力体系的构成	(65)
(三) 提高执行力的途径	(66)
(四) 执行力与执行责任	(67)
二、执行力和人力资源管理	(69)
(一) 人力资源管理	(69)
(二) 人力资源管理和执行力培育	(72)
三、执行力和战略管理	(75)
(一) 战略管理的内涵和特点	(76)
(二) 战略管理和执行力培育	(77)
四、执行力和文化管理	(79)
(一) 组织文化管理的内涵和重要性	(79)
(二) 组织文化管理和执行力	(83)
五、执行力和组织管理者	(88)
(一) 组织管理者及其领导力	(88)

(二) 组织管理者与执行力	(90)
第五章 职责体系	(94)
一、组织设计与职责体系	(94)
(一) 组织设计	(94)
(二) 职责体系	(99)
二、部门职责	(100)
(一) 组织结构	(101)
(二) 部门职责确立的原则和内容	(103)
三、岗位责任制	(104)
(一) 岗位责任和岗位责任制确立的原则	(104)
(二) 岗位责任制的内容	(105)
四、个人目标责任制	(107)
(一) 个人目标责任制的原则	(107)
(二) 个人目标责任制的内容	(108)
五、管理条例	(109)
(一) 管理条例制定的原则	(109)
(二) 管理条例的内容	(109)
第六章 激励机制	(111)
一、激励的作用与方法	(111)
(一) 激励的涵义	(111)
(二) 激励的作用	(112)
(三) 激励的方法	(113)
二、激励的原则	(117)
(一) 差别诱因的原则	(117)
(二) 奖惩结合的原则	(117)
(三) 公开公正原则	(117)
(四) 有效性原则	(118)
(五) 能本至上原则	(118)
(六) 物质奖励与精神奖励并重原则	(118)
三、激励机制的设计	(119)
(一) 激励机制的设计标准	(119)
(二) 激励机制模型中的三条通路	(120)

四、对经理人激励机制的进一步思考	(124)
(一) 经理人控制权回报制度	(124)
(二) 企业家报酬激励制度	(126)

下篇 考核监督体系

第七章 科学严密的考核体系	(133)
----------------------------	-------

一、考核的涵义与作用	(133)
(一) 考核的涵义	(133)
(二) 考核在管理中的作用	(134)
二、考核的基本构成要素与考核原则	(135)
(一) 考核的基本构成要素	(135)
(二) 考核的原则	(137)
三、科学严密的考核程序与方法	(140)
(一) 科学严格的考核程序	(140)
(二) 完善的考核组织和考核机制	(140)
(三) 科学严谨的考核方法	(141)
(四) 各有侧重、层次分明的考核内容	(147)
(五) 各具特色、不断完善考核方法	(153)

第八章 全方位立体化的监督体系	(158)
------------------------------	-------

一、监督的涵义、种类与功能	(158)
(一) 监督的涵义	(158)
(二) 监督的种类	(158)
(三) 监督的功能	(160)
二、监督的基本原则	(162)
(一) 目的性原则	(162)
(二) 客观性原则	(162)
(三) 异体监督原则	(163)
(四) 超前监督原则	(164)
(五) 经济性原则	(164)
三、监督的基本步骤	(165)
(一) 制订监督计划	(165)

(二) 实施监督检查	(166)
(三) 制定纠正措施和利用监督成果	(167)
四、监督体系的建立与完善	(168)
(一) 行政监督	(168)
(二) 经济监督	(168)
(三) 法律监督	(168)
(四) 舆论监督	(169)
结束语 “三个体系” 建议的发展与完善	(171)
附录	(174)
一、刘战谈管理	(174)
之一：以人为本 科学管理	(174)
之二：深化人性假设理论研究 强化以人为本实践意识	(185)
之三：期权制度浅议	(194)
之四：分配关系论	(201)
之五：领导与部属关系的心理透视	(208)
之六：领导干部如何建树威信	(214)
之七：强化以人为本意识 加快激励机制建设	(220)
之八：坚定不移地建设“三个体系” 全面激发地勘事业发展 活力	(240)
之九：打造文化力 提升竞争力	(245)

总 论

“三个体系”与中国当代系统管理

全面建设小康社会，加快现代化步伐，已成为全党全社会的共同认识和共同行动。为了不断提高执政能力和领导水平，让 9000 多万山东人民提前过上小康生活，2003 年，山东省委按照科学发展观的要求，提出了建立决策目标、执行责任、考核监督“三个体系”的重要任务。3 年来，“三个体系”建设已经成为加强执政能力建设、提高领导水平的重大举措和基础工程。在实践中用科学民主的决策目标体系引导落实，用权责明确的执行责任体系促进落实，用严格高效的考核监督体系保障落实，形成了科学合理、有机统一的制度体系和规范有序、严谨高效的工作运行机制，调动了各方面的积极性、主动性和创造性，推动了各项工作的顺利开展。

中央党校课题组在山东省地矿局进行调研时，对该局短短 3 年发生的翻天覆地的变化感到惊奇。刘战局长告诉我们，山东地矿局摆脱困境、走向辉煌的奥秘就在于抓了“三个体系”建设。用他的话说，“如果没有科学的决策目标，事业很难实现跨越式发展；如果没有严明的执行责任，再好的决策目标也落不到实处；如果没有周密的考核监督，执行责任难以贯彻到底；如果没有及时的重奖重罚，考核监督就显得苍白无力。”

“三个体系”建设给山东省地矿局带来的巨大变化引起了我们的极大关注。经过深入的调研，我们认为，山东省“三个体系”建设的经验具有普遍意义，值得理论界认真总结并向全国推广应用。深入研讨“三个体系”建设，对于中国当代管理的构建具有积极的理论和实践意义。

一、“三个体系”的科学内涵

山东省的“三个体系”建设最早是由山东省委书记张高丽提出的。所谓“三个体系”，即民主科学的决策目标体系、权责明确的执行责任体系、严格高效的考核监督体系。决策目标体系，就是通过坚持民主集中制，建立健全由领导、专家和群众相结合的重大问题决策机制，完善重大决策的规则和程序，推进决策科学化和民主化，确立科学的工作目标体系；执行责任体系，就是充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，各级政府进一步完善首长

负责制，各部门单位各负其责，建立起主体明晰、责任明确、权责统一的执行责任机制；考核监督体系，就是围绕决策执行的各个环节，建立完善监督机制。“三个体系”建设就是要求目标民主科学，执行坚决有力，考核奖罚分明。它所解决的是，“谁干，在哪干，干什么，怎样干，干好干坏怎么办”的问题。

首先，管理的首要问题就是决策，重大决策的成功是管理最大的成功，重大决策的失误是管理最大的失误。因此，只有建立和完善行政决策的科学化民主化制度，才能在决策中减少失误、纠正失误、避免失误，才能抓好管理。

其次，管理的核心是解决“干好干坏怎么办”的问题。好的思路，好的决策，必须有好的制度做保证。平常我们都有这样的感受，“听听上面说的，心里热呼呼的；看看下面做的，心里冷冰冰的。”为什么呢？原因就在于：在实际运行中，往往存在两头热中间冷的中梗阻现象，甚至“歪嘴和尚念错经”。“三个体系”就是保证在决策执行中不走样。因此，建立和完善决策目标、执行责任、考核监督“三个体系”，根据管理职能的划分，对“三个体系”进行细化分解、精雕细刻，提高制度的衔接性、互补性，使决策目标、执行责任和考核监督成为系统连续的动态过程，目标任务一经确定就进入程式化、自动化的运行过程。

最后，从现代管理学的角度讲，管理的过程包含了决策、执行和监督三个基本环节。考核监督是当代管理的重大问题。

我们认为，用辩证的、系统的观点，从分析环节、分析过程入手，研究提高“三个体系”的运行效能，从整体上把握“三个体系”建设的科学内涵，是贯彻落实“三个体系”的重要前提。

（一）“三个体系”是一个有机的系统

“三个体系”之所以能够统驭改进领导方式、完善工作机制、加强干部队伍建设等各项工作，关键就在于它具有系统性的特点。加强“三个体系”建设，制度建设只是手段，根本目的是通过制度建设，形成内在科学的运行机制。为此，只有从系统管理的角度把握“三个体系”的内在联系，才能不断丰富和完善制度措施，为做好各项工作提供有效的制度保障。

以往的管理理论都只侧重于管理的某一方面，它们或者侧重于生产技术过程的管理，或者侧重于人际关系，或者侧重于一般的组织结构问题。“三个体系”则是为了解决组织整体效率问题的，它由决策系统、指挥系统、监督系统、咨询系统等子系统组成，有大系统，有小系统，有母系统，有子系统，具有明显的层次性。在“三个体系”中，局部服从全局是层次中的起码要求，制定下一个层次的战略决策时，必须是实现上一个层次战略的不可分割的一个部

分。当然，上一个层次的战略也必须兼顾下一个层次的可行性，否则，总战略也不可能实现。

从系统的功能划分，“三个体系”包含以下三个层次：

1. 战略层：确立目标，统领全局。它是确定组织系统大政方针的，主要表现为对路线、方针、政策、规划等重大方案的制定方面，具有明显的长期性和全局性，通常由组织中的最高领导层来完成。为了达到领导活动的最优化目的，要求领导者：第一，把自己的任务放在一个更大的范围内来考虑，要从有利于完成更大范围内任务的各种要求以及与之协调的关系来考虑；第二，要把自己所承担的任务作为是由诸种要素或若干子系统组成的整体来考虑，对诸要素或子系统的要求都要从整体的配合与协调来考虑；第三，要从整体、配合、协同的需要出发，考虑要素与要素、子系统与子系统、子系统与整个系统之间的矛盾及其解决办法。

2. 执行层：优化措施，综合实施。它是运用各种管理技术来实现组织决策目标的。执行层的任务是贯彻执行管理命令，直接调动和组织人、财、物、时间、信息等各要素，具体完成各项任务。

3. 制度层：完善机制，提高效能。为了使整个系统各方面都能在完成自身功能方面发挥高效率，表现出高可靠性，就要有一定的物质利益、精神荣誉以及纪律约束与之相对应。制度安排就是要使组织在运行过程中，保证每个人都能在其位、谋其政、行其权、尽其责、取其酬、获其荣、惩其误。

（二）“三个体系”是一个科学的整体

“三个体系”是一个全面的管理系统。它用系统的方法，使许多关键管理活动结合起来，高效率地实现个人目标和组织目标。“三个体系”是一个有机整体，构成“三个体系”的各个组成部分之间，在结构上是不可分割的，在功能上是相互协调、相互作用的，在实践过程中是相互影响的。三个部分缺一不可。在分析解决问题时，应该把重点放在整体效应上。在决策的实施过程中，其最重要的一项工作便是落实任务，把上级那里传下来的总的任务，变成几十人、几百人甚至成千上万人的协同行动。这是一个从整体到部分、再由部分到整体的过程，这就是整分合原理。这一原理要求建立执行责任体系时考虑以下几点：

1. 对任务目标的科学把握。无论是承担政治、军事，还是科技、教育等方面的任务，对于领导者来说，首先在于对决策目标要有一个整体的了解。只有在把握整体的基础上，才能真正地了解每一个组成部分的地位和作用、部分之间以及部分与整体之间的关系。

2. 对任务目标的科学分解。这是一个在系统综合的前提下进行系统分析的过程，它要求把作为一个整体的任务层层分解，变成各个部门、各个层次以及个人在各个不同阶段的具体任务。大致做法和要求是：第一，把总的任务分解成各个阶段的任务。但要注意：①要使各个阶段的目标与总目标一致；②要对各个阶段的任务提出明确的质与量的要求；③要注意各个阶段任务目标的衔接。前一阶段结束，就意味着后一阶段开始，要事先做好每一阶段的人、财、物、时间、信息的准备，以便及时、顺利地转入下一阶段。第二，把总的任务分解为各个部门的任务。第三，把总的任务分解为各个层次乃至组织中每个成员的任务。

3. 对任务目标的科学管理。对任务的分解不是领导运筹的终结。领导者在将任务分解以后，必须进行强有力的组织管理，使各个环节同步协调，使人、财、物、时间、信息等得到高效、充分、合理地运用。也就是有分有合，分而又合。

（三）“三个体系”是一个发展的过程

“三个体系”是互相联系、运转有序的系统过程。从管理学的角度看，“三个体系”就是管理的完整过程。关于什么是管理，目前定义很多，但真正产生重大影响并被广泛接受的是管理主流学派即管理过程学派的管理定义。该学派创始人法国人亨利·法约尔作出的“管理是一种过程”的定义产生了整整一个世纪的影响。他认为，管理就是一个由计划、组织、指挥、协调和控制组成的完整的过程。“三个体系”实际是对这一管理过程的高度概括。如计划就是制定决策；决策目标的实现需要建立承担相应职责任务的组织，需要对实现决策目标的各种活动进行指挥、协调和激励，需要检查目标任务的完成情况。根据管理过程原理，我们必须把“三个体系”作为完整的管理过程来建设，做到既从科学决策环节、又从决策执行环节和考核监督环节全面把握“三个体系”。

1. “三个体系”是不断修正的选择过程。

事物发展的可能性空间或事物的不确定性，是由事物内部的矛盾决定的。人们根据自己的目的，改变条件，使事物沿着可能性空间内某种确定的方向发展，就形成控制。控制，归根结底是一个在事物可能性空间中进行有方向的选择的过程。控制作用在一定意义上说，就是按照系统目标对系统的可能运行状态作出选择，使系统运行朝向和趋近被选定的状态。

领导是一种有目的运动的系统，在改造自然变革社会的各种领导实践中，人们都希望预想目标能够顺利实现。但是由于决策实施过程中，系统的环境具有变动性、不确定性，计划、目标必然出现各种不同程度的偏差。达标中的偏

离从性质和原因上看是有区别的。既有主观原因，又有客观原因；既可能有思想认识方面的问题，又可能有道德品质方面的问题。不能把认识水平问题和思想品质问题等同起来，也不能不加分析地把各种偏离都说成是错误，那样不利于吸取教训纠正偏差。按照控制论的观点，应该对多种偏差做具体分析，采取各种控制措施，以消除各种偏差。如果一个控制系统最终不能采取纠正措施，那么它就会最终导致失控。一个正确的系统应当能揭示出哪些环节出了差错，谁应当对此负责，并能确保采取某些纠正措施。只有通过适当的计划调整、组织安排、人员配备、指导和领导等办法来纠正那些所揭示的或所发生的偏离计划的情况，才能证明控制系统是有效的。没有决策，就不可能有明确的目的性行动，就会陷入盲动；而离开了正确的实施，再好的决策也只是一纸空文。在决策的实施过程中，必须采取科学的控制方法，进行有效的调节控制，这样才能获得最佳效益。

2. “三个体系”是多级递阶的控制过程。

领导系统的控制通常是在外部环境极其复杂的变化中进行的，必须从外部环境中吸取大量信息，经过控制系统加工后再对受控系统进行控制。为了使控制有效而便利，需要采用分级控制原则，据此形成的多级递阶控制，往往体现了集中控制和分散控制的最理想的结合方式。集中控制是指决策执行阶段最后决策由最上一级的子系统作出。领导系统的结构和功能特性决定了它应当选择的是与它适应的“集中控制”的策略原则，即不是单独研究大系统各个组成部分、每个特殊环节上的运动规律，而是当系统整体功能确定后，着重研究各个部分系统具备哪些性能，应以何种方式联结才能适应外界条件和内部状态的变化，使整个系统协调一致地按预定的目标动作，以便有效地实现整体控制。这种“集中控制”的策略，其适用范围是相对的、有限的，并不是在一切系统中都适用。在实际的社会或经济的控制系统中，往往由于系统过于庞大，其复杂程度超过了我们现有的分析和计算能力，就不能用“集中控制”办法直接实施整体控制，而需要人们作出新的策略选择。在这种情况下，人们就可以忽略一些次要因素，将某个大系统划分成各个不同的层次、区域和等级，实现其各个局部的分散控制，进而将各个局部控制过程联结起来、协调起来，以达到大系统整体控制目标。这种通过采用分级、分层、分段方法实现系统的“多级递阶”控制的思想，是一种探索简化大系统达到整体控制目标的策略思想，有助于决策的高效实施。

3. “三个体系”是反馈控制的调整过程。

反馈是指系统的输出通过一定的通道返送到输入端，从而对系统的输入和再输出发生影响的过程。通过反馈对系统实施控制，就叫反馈控制。反馈控制