



中经管理文库
管理学精品系列(二)

Theory and Practice of
Tax Authority Performance Management

税务机关绩效管理 理论与实践

付立红 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



税务机关绩效管理 理论与实践

Theory and Practice of
Tax Authority Performance Management

付立红◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

税务机关绩效管理理论与实践/付立红著.

—北京: 中国经济出版社, 2019. 7

ISBN 978-7-5136-5678-8

I. ①税… II. ①付… III. ①税务部门—行政管理—研究—中国 IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 085007 号

策划编辑 汪 京 雷 生

责任编辑 叶亲忠

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 20.5

字 数 320 千字

版 次 2019 年 7 月第 1 版

印 次 2019 年 7 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

绩效管理，是指各级管理者和员工为了达到组织目标，共同参与的绩效计划制定、绩效辅导沟通、绩效考核评价、绩效结果应用、绩效目标提升的持续循环过程，绩效管理的目的是持续提升个人、部门和组织的绩效。

绩效管理在人力资源管理中居于核心地位。人力资源管理包括：人力资源规划、招聘与配置、培训与开发、绩效管理、薪酬管理、员工关系管理六大模块。首先组织的绩效目标是由组织的发展规划、战略和组织目标决定的，绩效目标要体现组织发展战略导向。组织结构和管理控制是部门绩效管理的基础，岗位工作分析是个人绩效管理的基础；其次，绩效考核结果在人员配置、培训开发、薪酬管理等方面都有非常重要的作用，如果绩效考核缺乏公平公正性，上述各个环节工作都会受到影响，而绩效管理落到实处将对上述各个环节工作起到促进作用；绩效管理和招聘选拔工作也有密切联系，个人的能力、水平和素质对绩效管理影响很大，人员招聘选拔要根据岗位对任职者能力素质的要求来进行；通过薪酬激励激发组织和个人的主动积极性，通过培训开发提高组织和个人的技能水平能带来组织和个人绩效的提升，进而促进组织发展目标的实现。组织和个人绩效水平，将直接影响着组织的整体运作效率和价值创造。因此，衡量和提高组织、部门以及员工个人的绩效水平是组织管理者的一项重要常规工作，而构建和完善绩效管理系统是人力资源管理部门的一项战略性任务。

从2006年以来，我在辽宁税务高等专科学校开发并讲授《税务机关绩效管理的理念、流程及技术保障》《影响税务机关绩效管理有效性的因素》《税务干部持续改进绩效的方法》等课题，对绩效管理的理念、理论、主要内容、常用技术等做了系统的梳理。2013年，国家税务总局推行税务系统现行绩效管理办法：一个意见（《国家税务总局关于实施绩效管理的意见》）、两个办法（《国家税务总局机关绩效管理办法》《税务系统绩效管理办法》）和若干配套制度，以及两套绩效考评指标，共同构成总局绩



效管理体系，基本内容可概括为“一大战略、四类内容、十项指标、百个考点、千分衡量”，并在此基础上持续改进和完善。这项工程浩大的管理系统立足于怎样的理论基础、基于怎样的管理理念、践行于怎样的操作系统、持续改进的方向如何等问题，亟须回答。

本书分理论篇与实践篇。理论篇以绩效管理的理论基础、理论依据、技术保障等内容筑牢了绩效管理践行的理论基础，并按绩效管理流程，梳理了绩效管理实践中的理论支撑。实践篇以税务系统正在推行的绩效管理实践为蓝本，梳理了该套绩效管理系统的主要经验，明晰了持续改进的方向。

本书的创新现主要体现在以下几个方面：

第一，针对性强

本书主要针对税务系统及税务干部编写，具有较强的针对性。在已出版的绩效管理方面的专著，针对企业及其员工的内容较多，没有专门针对税务系统及其干部编写的专著。第一部门和第三部门无论是存在的依据和宗旨都有很大的不同，所以在绩效管理的内容、要求、过程、重点方面会有所不同。该书主要围绕税务系统及税务干部的绩效管理展开，具有较强的针对性。

第二，编写体例的创新性

现已出版绩效管理方面的专著，多从绩效管理的内容入手。这样编写的结果，容易导致一些内容的重复，而且理论与实践的应用和衔接不明确。为了避免这样的问题出现，本书在编写的过程中，从逻辑关系上，重新梳理了绩效管理的内容要求，进行了体例的创新，按绩效管理的流程编写。在管理内容完整的基础上，强调了内容之间的内在逻辑联系；又通过分写理论篇和实践篇，实现理论与实践的无缝对接。

第三，观点的突破性

因为本书主要是为税务系统、税务干部提供的培训用书，在编写前做了大量的税务局、所的调研工作。在调研过程中，发现税务干部已有的根深蒂固、习以为常的观念，与科学管理的要求存在着差异、冲突甚至错误。所以，本教材针对这样的情况，提出了一系列的突破性观点，以帮助税务干部树立正确的认知，找到正确的发展方向。例如：如何树立正确的绩效管理理念、如何找到真正的 KPI 指标，如何实现绩效管理持续改进

等，都与税务干部习以为常的想法有很大的不同。

第四，注重理论和操作实务衔接

税务干部作为成人学习者，有着明显的群体特征。他们有独立的自我概念并能指导自己的学习；积累了丰富的生活经验，这些经验对学习来说是丰富的资源；学习需求与变化着的社会角色紧密相关；以问题为中心进行学习，并且对可以立即应用的知识感兴趣；成人的学习动机主要来自内部而不是外部等。因此，此书在编写的过程中，兼顾操作实务的内容，书中有大量的示范性案例和能力训练内容，便于税务干部通过具体演练，获得能力的提升。

本书借鉴了绩效管理研究进程中诸多成熟理论和实践经验，并在参考文献中予以标注，在此一并表达敬意。因能力所限，书中有许多缺点和不足，感谢大家的批评指正！

作 者

2019年5月30日

理 论 篇

第一章 绩效管理概述	003
第一节 绩效与绩效管理	003
第二节 绩效管理在人力资源管理中的定位	022
第三节 绩效管理系统	024
第二章 绩效管理理论	030
第一节 绩效管理的理论基础	030
第二节 绩效管理的理论依据	038
第三节 绩效管理的技术保障	049
第三章 绩效计划	075
第一节 绩效计划概述	076
第二节 绩效计划的内容	084
第三节 绩效计划的制定	103
第四章 绩效监控	117
第一节 绩效监控概述	117
第二节 绩效沟通	127
第三节 绩效辅导	139
第四节 绩效信息的收集	145
第五章 绩效考核	153
第一节 绩效考核概述	153
第二节 组织绩效考核的方法	163
第三节 不同类型组织的绩效考核	193
第六章 绩效反馈与考核结果的应用	210
第一节 绩效反馈概述	211



第二节 绩效反馈面谈	214
第三节 绩效反馈的效果评估	221
第四节 绩效考核结果的应用	223

实践篇

第七章 税务机关绩效管理的实践	241
第一节 税务机关绩效管理实践概述	241
第二节 税务机关现行绩效管理的主要内容	249
第三节 税务机关绩效管理的成效与持续改进	262
参考文献	279
附录 1 《国家税务总局关于实施绩效管理的意见》	282
附录 2 《全国税务系统组织绩效管理办法》	288
附录 3 《国家税务总局对省税务局组织绩效管理实施细则》	293
附录 4 《国家税务总局机关组织绩效管理实施细则》	299
附录 5 《全国税务系统个人绩效管理办法》	304
附录 6 《国家税务总局对省税务局领导班子成员个人绩效管理 实施细则》	308
附录 7 《国家税务总局机关个人绩效管理实施细则》	311
重要术语索引表	316



理 论 篇

要想对绩效进行有效测量与管理，必须首先弄清楚什么是绩效。不同视角下，对绩效的界定也不完全相同。从管理学的角度看，绩效是组织期望的结果，是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出。从经济学的角度看，绩效与薪酬是员工和组织之间的对等承诺关系。从社会学的视角看，绩效意味着每一个社会成员按照社会分工所确定的角色，承担他的那一份职责。与组织行为主体分层一样，绩效也可以按照被衡量行为主体层次的不同，分为组织绩效、群体（主要包括部门和团队两类）绩效和个人绩效三个层次。理查德·威廉姆斯在《组织绩效管理》一书中，将绩效管理的观点归纳为三种体系。第一种观点认为，绩效管理是管理组织绩效的系统；第二种观点认为，绩效管理是管理员工绩效的系统；第三种观点认为，绩效管理是综合管理组织与员工绩效的系统。无论是从基本的概念上看，还是从具体的实际操作上看，绩效管理与绩效考核之间都存在着较大的差异。但是绩效管理与绩效考核又是一脉相承、密切相关的。绩效考核是绩效管理的一个不可或缺的组成部分。绩效考核可以为组织绩效管理的改善提供资料，帮助组织不断提高绩效管理的水平和有效性，使绩效管理真正帮助管理者改善管理水平、帮助员工提高绩效能力、帮助组织获得理想的绩效水平。

第一节 绩效与绩效管理

一、什么是绩效

（一）绩效的界定

正如大哲学家亚里士多德曾经说过的那样，世界上最困难的事莫过于下定义了。时至今日，人们对绩效这一概念的认识仍然存在分歧。就像贝茨和霍尔顿指出的那样，“绩效是一个多维建构，观察和测量的角度不同，



其结果也会不同”，从不同的学科领域出发认识绩效，所得到的结果也会有所差异。

1. 不同视角下的绩效

(1) 从管理学视角认识绩效

从管理学的角度看，绩效是组织期望的结果，是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出。它包括组织绩效和个人绩效两个方面，组织绩效建立在个人绩效实现的基础上，但个人绩效的实现并不能保证组织是有绩效的。只有当组织的绩效按一定的逻辑关系，被层层分解到每一个工作岗位及每一个人时，只要每一个人都达到了组织的要求，组织的绩效就实现了。但是，组织战略的失误可能造成个人的绩效目标偏离组织的绩效目标，从而导致组织绩效的失效。

(2) 从经济学角度认识绩效

从经济学的角度看，绩效与薪酬是员工和组织之间的对等承诺关系。绩效是员工对组织的承诺，而薪酬是组织对员工所做出的承诺。一个人进入组织，他必须对组织所要求的绩效做出承诺，这是进入组织的前提条件，当员工完成了他对组织的承诺时，组织就实现其对员工的承诺。这种对等关系的本质，体现了等价交换的原则，而这一原则正是市场经济运行的基本规则。

(3) 从社会学视角认识绩效

从社会学的视角看，绩效意味着每一个社会成员按照社会分工所确定的角色，承担他的那一份职责。他的生存权利是由其他人的绩效保障的，而他的绩效又保证其他人的生存权利。因此，出色地完成自己的绩效是他作为社会一员的义务，他受惠于社会就必须回馈社会。

2. 绩效的定义

随着管理实践深度和广度的不断增加，人们对绩效的概念和内涵的认识也在不断变化。管理大师彼得·F·德鲁克认为：“所有的组织必须思考‘绩效’为何物，这在以前简单明了，现在却不复如是。策略的拟定越来越需要对绩效的新定义。”因此，我们要想测量和管理绩效，必须先对其进行界定，弄清楚它的确切内涵。概括起来，目前对绩效的界定主要有三种观点：第一种观点认为绩效是结果；第二种观点认为绩效是行为；第三种观点则强调员工潜能与绩效的关系，关注员工素质，关注未来发展。

(1) 绩效是结果

伯纳丁等认为：“绩效应该定义为工作的结果，因为这些工作结果与组织的战略目标、顾客满意度及所投资金的关系最为密切。”凯恩指出，绩效是“一个人留下的东西，这种东西与目的相对独立存在”。从这些定义中不难看出，“绩效是结果”观点认为，绩效是工作所达到的结果，是一个人的工作成绩的记录。一般用来表示绩效结果的相关概念有职责、关键结果领域、结果、责任、任务及事务、目的、目标、生产量、关键成功因素等。对绩效结果的不同界定，可用来表示不同类型或水平工作的要求。对此，我们在设定绩效目标时应注意加以区分。

(2) 绩效是行为

随着对绩效问题研究的不断深入，人们对绩效是工作成绩、目标实现、结果、生产量的观点不断提出挑战，普遍接受了绩效的行为观点，即“绩效是行为”。

认为“绩效是行为”，并不是说绩效的行为定义中不能包容目标。墨菲给绩效下的定义：“绩效是与一个人工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为”。坎普贝尔指出：“绩效是行为，应该与结果区分开，因为结果会受系统因素的影响”。他在1993年给绩效下的定义：“绩效是行为的同义词，它是人们实际的行为表现，而且是能够通过观察得到的。就定义而言，它只包括与组织目标有关的行为或行动，能够用个人的熟练程度来评定等级，绩效不是行为的后果或结果，而是行为本身……绩效由个体控制下的与目标相关的行为组成，不论这些行为是认知的、生理的、心智活动的或人际的”。博尔曼和莫托威多则指出绩效的二维模型，认为行为绩效包括任务绩效考核和关系绩效两个方面，其中任务绩效指所规定的行为或与特定的工作熟练有关的行为；关系绩效指自发的行为，或与非特定的工作熟练有关的行为。

(3) 高绩效与员工素质的关系

随着知识经济的到来，评价并管理知识型员工的绩效也显得越来越重要。由于知识性工作和知识型员工对组织绩效管理带来的新挑战，越来越多的组织将以素质为基础的员工潜能列入绩效考核的范围，对绩效的研究也不再仅仅关注对过去的反映，而是更加关注员工的潜在能力，更加重视素质与高绩效之间的关系。

3. 绩效在实践中的含义

在实际应用中，对绩效的理解可能是以上三种认识中的一种，也可能是对



各种绩效概念的综合平衡，一般而言，人们在实践中对绩效有以下几种理解。

(1) “绩效”就是完成工作任务

这一观点出现得比较早，主要的适用对象是一线生产工人或体力劳动者。对于一线生产工人或体力劳动者来说，最主要的问题一直是“这个工作怎么做”，或者说“把这件事做到最好的方法是什么”，他们的绩效就是完成所分配的生产任务，这个论断直到今天仍然是适用的。不过，由于知识型工作者的工作特点不同于常规的体力劳动，这一观点一般不用来衡量知识型工作者的工作绩效。

(2) “绩效”就是工作结果或产出

这一界定从考核的内容上将考核划分为绩效考核、能力考核和态度考核三种，相对于能力考核和态度考核来讲，绩效考核强调的是结果或产出。实际上，将绩效以“产出/结果”为导向的解释在实际运用中是最为常见的。从绩效考核与管理的实践中，我们可以看到，许多词被用来表示作为“产出/结果”的绩效，如责任、目标、任务、绩效指标、关键绩效指标、关键成果领域等。

(3) “绩效”就是行为

将绩效与结果或产出等同起来的观点在许多心理学的文献中受到了质疑，因为一部分产出或结果，可能是由个体所不可控制的因素决定的；再者，过分强调结果或产出，会使管理者无法及时获得个体活动信息，从而不能很好地进行指导与帮助，而且可能会导致短期效应。绩效作为行为的观点，正是在此基础上，逐渐流行起来的。概括起来，将绩效作为行为的观点主要基于以下事实：

第一，许多工作后果并不一定是由员工的行为所产生的，也可能由与工作毫无关系的其他因素在起作用。

第二，工作执行者执行任务的机会不平等，并不是工作执行者在工作时所做的每一件事都同任务有关。

第三，过分重视结果会忽视重要的程序因素和人际关系因素。

第四，产出/结果的产生可能包含许多个体无法控制的因素，尽管行为也受外界因素的影响，但相比而言，它是在个体直接控制之中的。

第五，实际上，现实中没有哪一个组织完全以产出作为衡量绩效的唯一尺度。

行为通常被认为是工作结果产生的原因之一，而工作结果或产出又是评

估员工行为有效性的一种重要方法，即根据员工所取得的结果，来判定他们的行为的有效性。尽管将绩效界定为行为的观点日益为人们所重视和认可，但行为绩效一样，同样面临如何界定的尴尬局面。

（4）“绩效”是结果与过程（行为）的统一体

从实际意义上来讲，将绩效界定为结果加过程是很有意义的，它不仅能更好地解释实际现象，而且一个相对宽泛的界定，往往使绩效更容易被大家接受，这对绩效考核与管理而言是至关重要的。

作为结果和过程的绩效观，既有其优点，也有其缺点。从实际运用的角度来看，单纯将绩效界定为结果/产出或行为/过程，都是有失偏颇的。

一般来讲，不同的组织，或组织中的不同人员，对结果和过程的侧重点不同。第一，高速发展的组织或行业，一般更重视结果；发展相对平稳的组织或行业，则更重视过程。第二，强调反应速度、注重灵活、创新工作文化的组织，一般更强调结果；强调流程、规范，注重稳固工作文化的组织，一般更强调过程。第三，具体到组织不同类别的人员、不同层次的人员，其层级越高，越以结果为主，层级越低，越以过程或行为为主，所谓“高层要做正确的事、中层要把事做正确、基层要正确地做事”讲的就是这个道理。

（5）“绩效”=做了什么（实际收益）+能做什么（预期收益）

这个观点更适合知识型工作者，也比较接近于绩效管理的真正意图——关注未来。它不仅要看员工当前做了什么，也要关注将来还能做什么，能给组织带来什么价值。

综上所述，绩效的含义是非常广泛的，不同时期、不同发展阶段、面对不同对象，绩效就有不同的含义。到目前为止，各界对绩效的内涵仍没有取得共识，这一方面是因为组织的多样性，而缺乏普适性的评估尺度，不同的利益相关者，对于组织的目标与成就的认识，很难达成一致。另一方面是因为，绩效概念还会随着研究和实践的发展，在内涵与外延上发生变化。

本书的研究中，将绩效界定为经过评价的工作行为、表现和结果。对组织而言，绩效就是任务在数量、质量及效率等方面完成的情况；对员工个人而言，绩效就是上级、下级以及同事对其工作状况的评价。

（二）绩效的分层

与组织行为主体分层一样，绩效也可以按照被衡量行为主体层次的不同，分为组织绩效、群体（主要包括部门和团队两类）绩效和个人绩效三个层次。



组织绩效就是组织的整体绩效,指的是组织任务,在数量、质量及效率等方面的完成情况。群体绩效是组织中以团队或部门为单位的绩效,是群体任务在数量、质量及效率等方面完成的情况。个人绩效就是各人所表现出的、能够被评价的、与组织及群体目标相关的工作行为及结果。三个层次的绩效,共同构成了既相互联系、相互依存,又相互影响的绩效系统。组织绩效、群体绩效和个人绩效三个层次,是自上而下层层分解的关系。组织绩效具有最高的战略价值,是绩效管理系统的最高目标。组织绩效和群体绩效是通过个人绩效实现的,离开了个人绩效,也就无所谓组织绩效和群体绩效。个人绩效则是绩效管理系统的落脚点,是组织绩效的基础和保障;脱离了组织绩效和群体绩效的个人绩效是毫无意义的,个人绩效的价值只有通过群体绩效和组织绩效才能体现。

结合绩效的内涵和层次,绩效是指组织及个人履职表现和工作任务的完成情况,是组织期望的,为实现其目标而展现在组织不同层面上的工作行为及其结果,它是组织的使命、核心价值观、愿景及战略的重要表现形式。绩效本身是一个多层次的有机整体,并且影响因素较多,性质构成复杂。

(三) 绩效的性质

对绩效性质的全面把握,有利于我们更加深入地理解绩效的概念。绩效的主要性质包括多因性、多维性和动态性。

1. 多因性

多因性是指绩效的优劣,并不是取决于单一因素,而是受制于主观、客观多种因素的共同影响。影响绩效的内部因素主要包括组织战略、组织文化、组织架构、技术水平以及管理者领导风格等。外部因素主要包括社会环境、经济环境、国家法规政策以及同行业其他组织的发展情况等。在不同情景下,各类因素对绩效的影响作用各不相同。

2. 多维性

多维性是指需要从多个维度或方面去分析与评价绩效。组织绩效应该包括有效性、效率和变革性三个方面。有效性是指达成预期目的的程度;效率是指组织使用资源的投入产出状况;变革性是指组织应付未来变革的准备程度。这三方面相互结合,最终决定了一个组织的竞争力。个人绩效应该综合考虑员工的工作能力、工作态度和作业绩三个方面的情况。因此,在设计

绩效评价体系时，往往要根据组织战略、文化以及职位特征等方面的情况，设计出一个由多重评价指标组成的绩效指标体系。

3. 动态性

动态性是指绩效表现不是一成不变的，而是随着时间推移会发生变化。原来较差的绩效有可能好转，而原来较好的绩效有可能变差，这不仅要求我们要重视绩效评价，更要重视整个绩效周期的全面管理。在确定绩效评价和绩效管理的周期时，就应该考虑到绩效的动态性特征，具体情况具体分析，从而确定恰当的绩效周期，保证组织能够根据评价的目的及时充分地掌握员工的绩效情况，并减少不必要的管理成本。

（四）影响员工绩效的主要因素

绩效的多因性决定了影响员工绩效的因素是多方面的，影响员工绩效的因素主要包括技能、激励、环境及机会四类。可以说绩效是技能、激励、环境及机会的函数。

1. 技能

技能指的是员工的工作技巧与能力水平。影响员工技能的因素有天赋、智力、精力、教育、培训等。组织为了提高其员工的整体技能水平，一方面可以在招聘录用阶段进行科学甄选，另一方面还可以通过在员工进入组织后，提供各种类型的培训或依靠员工个人主动学习来提高其技能水平。

2. 激励

激励作为影响员工绩效的因素，是通过改变员工的工作积极性来发挥作用的，为了使激励手段能够真正发挥作用，组织应根据员工个人的需求、个性等因素，选择适当的激励手段和方式。

3. 环境

影响员工工作绩效的环境因素，可以分为组织内部环境因素和组织外部环境因素。组织内部环境因素，一般包括工作场所的布置与物理条件、工作设计的质量以及工作任务的性质、工具设备原材料的供应、上级的领导作风与监督方式、组织的结构与政策、薪酬结构与水平、培训机会、组织文化和组织气氛等。组织外部环境因素，通常包括社会政治、经济状况、市场的竞争强度等。组织内部环境和外部环境，都会影响员工的工作能力、工作态度，从而影响员工的工作绩效。