

# 绩效管理理论与实务

JIXIAO GUANLI LILUN YU SHIWU

主 编 徐凤翔  
副主编 魏喜春 张维诚



JIXIAOGUANLI

沈阳出版社



#### 作者简介：

徐凤翔，男，汉族，中共党员，1962年10月出生于辽宁盖州，1985年毕业于东北大学管理系。在职研究生，哲学博士，高级工程师。现任中共沈阳市委组织部副部长、沈阳市人力资源和社会保障局局长、沈阳市政府绩效考评工作领导小组办公室主任。

# 绩效管理理论与实务

JIXIAO GUANLI LILUN YU SHIWU

主 编 徐凤翔  
副主编 魏喜春 张维诚



JIXIAOGUANLI

沈阳出版社

图书在版编目 ( CIP ) 数据

绩效管理理论与实务 / 徐凤翔主编. —沈阳: 沈阳出版社, 2014.11

ISBN 978-7-5441-6274-6

I. ①绩… II. ①徐… III. ①国家行政机关—行政管理 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2014 ) 第260519号

---

出版者: 沈阳出版社

( 地址: 沈阳市沈河区南翰林路10号 邮编: 110011 )

网 址: <http://www.sycbs.com>

印刷者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 沈阳出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 32

字 数: 570千字

印 数: 1-5000册

出版时间: 2014年11月第1版

印刷时间: 2014年11月第1次印刷

出版统筹: 阎志宏

责任编辑: 王冬梅 焦 健

封面设计: 冰 宇

版式设计: 冰宇平面设计工作室

责任校对: 陈 爽 李晓明 赵彦秋

责任监印: 杨 旭

---

书 号: ISBN 978-7-5441-6274-6

定 价: 80.00元

联系电话: 024-24112447 62564928

E-mail: [sy24112447@163.com](mailto:sy24112447@163.com)

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页问题, 请与本社联系调换。

# 序



随着全球化、信息化的来临，公共部门责任意识和绩效意识不断加强，20世纪70年代末以来，西方各国把企业绩效管理引入公共管理之中，掀起了强调顾客导向和结果导向的“新公共管理”运动，绩效管理作为管理体制改革的重要内容和提高效率的有效工具逐渐被推向治国执政的前台。实践证明，所有开展绩效管理的国家，其效率、效益和成本意识都有明显提高，责任意识 and 绩效意识不断增强，公众满意度显著提升。

改革开放以来，我国政府绩效管理随着行政管理体制改革的推进而不断深化。1982年，我国将“实行工作责任制”作为国家机关的一项基本制度写入宪法，以工作目标责任制为标志的绩效管理制度逐步形成。2005年，国务院《政府工作报告》明确“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”，促使全国各地绩效评估实践活动迅速普及。2008年，中共中央十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中，明确提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”。2010年，中央纪委监察部牵头建立政府绩效管理部际联席会议制度，选择14个地区和部门开展绩效管理试点，此后，中央部委和地方绩效管理实践迅猛发展，绩效管理理论研究空前活跃。

我国开展绩效管理虽然取得了显著的成效，但是也存在一些问题，如法律法规不够完善、组织机构不够健全、指标体系不够合理、方法手段不够科学、理论基础不够扎实等等，必须通过健全工作机制、完善指标体系、改进方法手段、夯实工作基础、创新工作方式等措施加以解决。

党的十八届三中全会提出了“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，绩效管理就是实现国家治理体系和治理能力现代化的有效途径之一。开展绩效管理，有利于推动体制改革、提升执政能力，有利于优化资源配置、提高行政效能，有利于规范权力运行、完善公众监督，有利于强化服务意识、树立党和政府的



良好形象。

沈阳市开展绩效管理有几个鲜明特点：一是差异性考评。采取指标集比较法设置指标，汇集考评对象的个性特色工作指标，形成一个或若干个集合进行考评，达到横向可比的目的，突破了单项指标全覆盖的传统理念，破解了部门之间职能工作不可比、地区之间区域性特色工作不可比的难题。二是采用“综合计分法”。按照注重结果、兼顾过程、鼓励创优的原则，将指标分值设定为进程分、达标分和超标分三部分，破解了业务职能工作不易量化考评和考评对象避重就轻制定工作任务的难题。三是开展察访核验。按照严格的程序步骤和标准规范，采取明查暗访的方式，通过重点检查、随机抽样，对相关指标进行现场勘验，据此作出客观公正的评判，阅卷、初评、查验、评价等流程比较规范。四是采用“行为结果导向法”。指标设定的基本思路是结果导向与行为导向并举，注重指标完成过程中的工作行为，破解了潜绩不易量化考评、长远工作不易量化考评的难题。

本书紧紧围绕中国特色社会主义道路，结合各地实践，阐明了党政机关绩效管理的概念、方法和流程；提出改进提升是绩效管理的出发点和落脚点，并将改进提升作为绩效管理的最终环节；按照开展绩效管理的四个工作流程和不同角色职责，论述了内部考核、公众评议、专家评价三种管理方式的内容、主体、对象、工作步骤和操作规范；梳理了绩效管理的常用方法，剖析了绩效管理信息化工作平台的基本功能。书中不但介绍了绩效管理的基础理论，还详细描述了沈阳市以及其他地方和部门绩效管理的实践和探索，文字流畅、通俗易懂，许多观点能够有效地破解目前党政机关绩效管理实践中遇到的难题，既可用于科研机构的理论研究、大专院校的实验教学，又可作为指导实践的工作手册，是一本集管理实务、学术探讨和资料集成的书籍，具有很强的学术价值和实践价值。书中提到的许多沈阳市绩效管理工作的方法手段、理论研究成果和实践探索经验都处于全国领先水平，作为党政机关的工作人员，能够利用工作之余编写书籍更是难能可贵，从书中看到了沈阳市绩效管理工作的风貌、特点和成效，希望这些独树一帜的观点能够得到有关部门的高度重视和借鉴运用。

最后，祝愿沈阳市绩效管理工作能够取得更新、更大的成就，为全国各地开展绩效管理工作提供更多经验。

（作者系北京大学政府管理学院党委书记、教授）

# 目录

## Contents

序 .....	周志忍
<b>第一章 绪论</b> .....	1
第一节 绩效与绩效管理 .....	3
一、绩效的内涵 .....	3
二、绩效管理的内涵 .....	6
第二节 企业绩效管理 .....	12
一、国外企业绩效管理发展进程 .....	13
二、我国企业绩效管理发展进程 .....	14
三、现代企业绩效管理特点 .....	15
四、影响企业绩效的因素 .....	16
第三节 政府绩效管理 .....	17
一、国外政府绩效管理发展进程 .....	18
二、我国党政机关绩效管理发展进程 .....	20
三、我国党政机关绩效管理存在的问题及解决对策 ..	25
四、我国党政机关绩效管理功能作用 .....	28
<b>第二章 绩效管理常用方法</b> .....	31
第一节 目标管理法 .....	33
一、目标管理的概念 .....	33
二、目标管理法的特点 .....	34



三、目标管理法的实施步骤 .....	35
四、目标管理法的实践评价 .....	37
第二节 关键绩效指标法 .....	38
一、关键绩效指标法的概念 .....	38
二、关键绩效指标法的特点 .....	40
三、关键绩效指标法的实施步骤 .....	40
四、关键绩效指标法的实践评价 .....	41
第三节 平衡计分卡法 .....	42
一、平衡计分卡法的概念 .....	43
二、平衡计分卡法的特点 .....	45
三、企业实施平衡计分卡法的步骤 .....	47
四、公共部门实施平衡计分卡法的步骤 .....	47
五、平衡计分卡法的实践评价 .....	48
第四节 全面质量管理法 .....	49
一、全面质量管理法的概念 .....	49
二、全面质量管理法的内涵 .....	50
三、全面质量管理法的特点 .....	51
四、全面质量管理法的实施步骤 .....	52
五、全面质量管理法的实践评价 .....	53
六、全面质量管理法与ISO9000国际标准的区别 .....	54
第五节 标杆管理法 .....	54
一、标杆管理法的概念 .....	55
二、标杆管理法的特点 .....	55
三、标杆管理法的实施步骤 .....	56
四、标杆管理法的实践评价 .....	57
第六节 360度反馈评价法 .....	58
一、360度反馈评价法的概念 .....	58
二、360度反馈评价法的特点 .....	60
三、360度反馈评价法的实施步骤 .....	60

四、360度反馈评价法的实践评价 .....	61
第七节 德尔菲法 .....	62
一、德尔菲法的概念 .....	62
二、德尔菲法的特点 .....	63
三、德尔菲法的实施步骤 .....	64
四、德尔菲法的实践评价 .....	65
第八节 行为量表法 .....	66
一、行为锚定量表法 .....	66
二、混合标准量表法 .....	68
三、行为观察量表法 .....	70
<b>第三章 国外政府绩效管理 .....</b>	<b>73</b>
第一节 美国政府绩效管理 .....	75
一、美国政府绩效管理发展进程 .....	75
二、美国政府绩效管理组织机构 .....	85
三、美国政府绩效管理主要特征 .....	88
四、美国政府绩效管理借鉴意义 .....	89
第二节 英国政府绩效管理 .....	90
一、英国政府绩效管理发展进程 .....	90
二、英国中央政府绩效管理组织机构 .....	95
三、英国中央政府绩效管理“3E”指标体系 .....	95
四、英国地方政府绩效管理指标体系 .....	98
五、英国政府绩效管理主要特征 .....	101
六、英国政府绩效管理借鉴意义 .....	102
第三节 澳大利亚政府绩效管理 .....	103
一、澳大利亚政府绩效管理发展进程 .....	103
二、澳大利亚政府绩效管理组织机构 .....	104
三、澳大利亚中央政府公共服务绩效管理体系 .....	106
四、澳大利亚州和特区政府公共服务绩效管理体系 .....	109



五、澳大利亚政府绩效管理借鉴意义 .....	110
第四节 韩国政府绩效管理 .....	112
一、韩国政府绩效管理发展进程 .....	112
二、韩国政府绩效管理组织机构 .....	114
三、韩国政府绩效管理制度体系 .....	115
四、韩国政府绩效管理框架法案 .....	117
五、韩国政府绩效管理借鉴意义 .....	119
<b>第四章 我国绩效管理实践 .....</b>	<b>121</b>
第一节 广西壮族自治区绩效管理 .....	123
一、基本情况 .....	123
二、主要特点 .....	127
三、主要成效 .....	129
第二节 吉林省绩效管理 .....	130
一、基本情况 .....	130
二、主要特点 .....	133
三、主要成效 .....	135
第三节 北京市绩效管理 .....	136
一、基本情况 .....	136
二、主要特点 .....	138
三、主要成效 .....	139
第四节 杭州市绩效管理 .....	140
一、基本情况 .....	140
二、主要特点 .....	144
三、主要成效 .....	146
第五节 长沙市绩效管理 .....	148
一、基本情况 .....	148
二、主要特点 .....	150
三、主要成效 .....	153

第六节 国土资源部绩效管理 .....	155
一、基本情况 .....	155
二、主要特点 .....	157
三、主要成效 .....	159
第七节 农业部绩效管理 .....	160
一、基本情况 .....	160
二、主要特点 .....	162
三、主要成效 .....	164
第八节 税务总局绩效管理 .....	165
一、基本情况 .....	165
二、主要特点 .....	168
三、主要成效 .....	170
<b>第五章 沈阳市绩效管理发展 .....</b>	<b>171</b>
第一节 领导班子和领导干部考核 .....	173
一、基本概况 .....	173
二、主要特点 .....	175
附：工作文件 .....	175
第二节 民主评议政风行风 .....	179
一、基本概况 .....	179
二、主要特点 .....	182
附：工作文件 .....	182
第三节 公开评议机关和“窗口”单位 .....	188
一、基本概况 .....	188
二、主要特点 .....	191
附：工作文件 .....	191
第四节 工作目标绩效考评 .....	196
一、基本概况 .....	196
二、主要特点 .....	198



附：工作文件 .....	199
第五节 政府绩效考评 .....	204
一、基本概况 .....	204
二、主要特点 .....	206
附：工作文件 .....	209
<b>第六章 绩效管理顶层设计 .....</b>	<b>213</b>
第一节 基本准则 .....	215
一、开展绩效管理的重要意义 .....	215
二、基本原则及工作目标 .....	216
三、绩效管理内容 .....	217
四、结果运用 .....	219
五、保障措施 .....	220
六、绩效理念 .....	222
第二节 绩效管理方式 .....	223
一、内部考核 .....	224
二、公众评议 .....	225
三、专家评价 .....	226
四、绩效管理方式的选择 .....	227
第三节 绩效管理主体和对象 .....	228
一、绩效管理的组织实施主体 .....	228
二、绩效管理的行为主体 .....	230
三、绩效管理对象 .....	231
第四节 绩效管理工作方案 .....	232
一、内部考核办法 .....	233
二、公众评议办法 .....	235
三、专家评价办法 .....	239

<b>第七章 绩效管理流程之一：明确目标 制定方案</b> .....	243
第一节 绩效目标的定义和依据 .....	245
一、绩效目标的定义 .....	245
二、制定绩效目标的原则 .....	245
三、绩效目标的来源 .....	246
第二节 年度内部考核指标体系 .....	247
一、指标体系的概述 .....	247
二、制定指标体系的工作步骤 .....	249
三、年度指标体系框架 .....	250
四、权重分配 .....	262
第三节 年度内部考核实施细则 .....	263
一、内部考核实施细则的含义和制定原则 .....	263
二、内部考核实施细则的计分方法 .....	265
三、绩效管理经办机构制定内部考核实施细则的工作流程 .....	270
四、考评主体制定内部考核实施细则的工作流程 .....	271
五、考评对象制定内部考核实施细则的工作流程 .....	280
第四节 年度公众评议实施细则 .....	281
一、确定公众评议主体 .....	281
二、制定公众评议内容 .....	282
三、设定公众评议方式 .....	285
四、明确公众评议程序 .....	286
第五节 年度专家评价实施细则 .....	287
一、确定专家评价主体 .....	287
二、筛选专家评价内容 .....	288
三、设定专家评价方式 .....	290
四、明确专家评价程序 .....	290
<b>第八章 绩效管理流程之二：责任落实 过程监管</b> .....	291
第一节 分解任务 明确责任 .....	293



一、绩效管理工作机构组织调度落实责任 .....	293
二、绩效管理主体组织调度落实责任 .....	296
三、管理对象组织调度落实责任 .....	296
第二节 相互衔接 狠抓落实 .....	297
一、建立上下衔接的绩效管理制度 .....	298
二、全面推进绩效管理工作任务落实 .....	311
第三节 监管调控 过程管理 .....	314
一、绩效监管的内涵 .....	314
二、绩效管理工作机构组织过程管理 .....	315
三、绩效管理主体实施日常考评 .....	316
四、绩效管理对象接受日常考评 .....	317
五、日常监管的有效途径 .....	318
第四节 沟通反馈 调整纠偏 .....	319
一、开展绩效沟通 .....	319
二、及时调整纠偏 .....	321
<b>第九章 绩效管理流程之三：考核评价 绩效报告 .....</b>	<b>323</b>
第一节 年度总评概述 .....	325
第二节 内部考核年度总评 .....	326
一、实施步骤 .....	326
二、察访核验 .....	327
三、评分报告 .....	333
第三节 公众评议年度总评 .....	336
一、准备阶段 .....	336
二、实施阶段 .....	337
三、统计阶段 .....	340
第四节 专家评价年度总评 .....	341
一、准备阶段 .....	341
二、实施阶段 .....	342

三、统计阶段 .....	342
第五节 统计汇总 .....	342
一、汇总年度管理结果 .....	343
二、等级评定 .....	343
三、形成绩效报告 .....	345
<b>第十章 绩效管理流程之四：结果运用 改进提升 .....</b>	<b>347</b>
第一节 绩效反馈 .....	349
一、年度绩效反馈的内容和形式 .....	349
二、年度绩效反馈的作用 .....	350
三、年度绩效反馈的步骤 .....	351
第二节 绩效申诉 .....	352
一、申诉的内容 .....	352
二、申诉的参与方 .....	353
三、申诉的作用 .....	353
四、申诉的原则 .....	354
五、申诉的程序 .....	355
第三节 结果运用 .....	356
一、结果运用的重要作用 .....	356
二、结果运用的主要内容 .....	357
三、结果运用的步骤 .....	358
第四节 改进提升 .....	359
一、行政管理存在的问题 .....	359
二、改进提升的重要意义 .....	360
三、改进提升的具体措施 .....	361
四、改进提升的方式方法 .....	362
五、实务详解 .....	363



<b>第十一章 绩效管理信息化建设</b> .....	365
第一节 总体架构 .....	367
第二节 决策支持系统 .....	372
一、绩效监管模块 .....	372
二、查询分析模块 .....	375
三、预警报警模块 .....	378
四、辅助决策模块 .....	379
五、应急预案模块 .....	380
六、经典案例模块 .....	381
第三节 内部考核系统 .....	382
一、框架制定模块 .....	382
二、指标制定模块 .....	383
三、指标审核模块 .....	383
四、日常考评模块 .....	384
五、年度考评模块 .....	384
六、统计查询模块 .....	385
第四节 公众评议系统 .....	385
一、评议主体管理模块 .....	386
二、评议方式配置模块 .....	387
三、评议题管理模块 .....	387
四、评议参数管理模块 .....	389
五、评议表配置模块 .....	392
六、统计查询模块 .....	395
第五节 专家评价系统 .....	396
一、评价方式配置模块 .....	397
二、评价题管理模块 .....	398
三、评价参数管理模块 .....	400
四、评价表配置模块 .....	402
五、统计查询模块 .....	404

第六节 数据管理系统 .....	405
一、等级评定申报模块 .....	405
二、等级评定审核模块 .....	406
三、等级评定查询模块 .....	406
四、绩效结果分析报告模块 .....	407
五、用户权限管理模块 .....	407
六、角色权限管理模块 .....	408
七、短信管理设置模块 .....	408
第七节 职责履行考评系统 .....	409
一、框架制定模块 .....	410
二、任务管理模块 .....	410
三、指标管理模块 .....	410
四、材料上报模块 .....	412
五、指标考评模块 .....	416
六、统计查询模块 .....	416
<b>第十二章 绩效管理发展展望 .....</b>	<b>417</b>
第一节 把握绩效管理科学内涵 .....	419
一、提升绩效管理认识 .....	420
二、培育绩效管理文化 .....	422
第二节 构建绩效管理基本框架 .....	424
一、加强中央顶层设计 .....	425
二、推进基础制度建设 .....	427
三、建立专职管理机构 .....	428
四、制定配套标准体系 .....	429
第三节 推动绩效管理科学规范 .....	432
一、整改突出问题，构建改进提升长效工作机制 .....	432
二、注重全员参与，构建全方位多角度监督机制 .....	433
三、强化奖优罚劣，构建绩效结果运用联动机制 .....	435