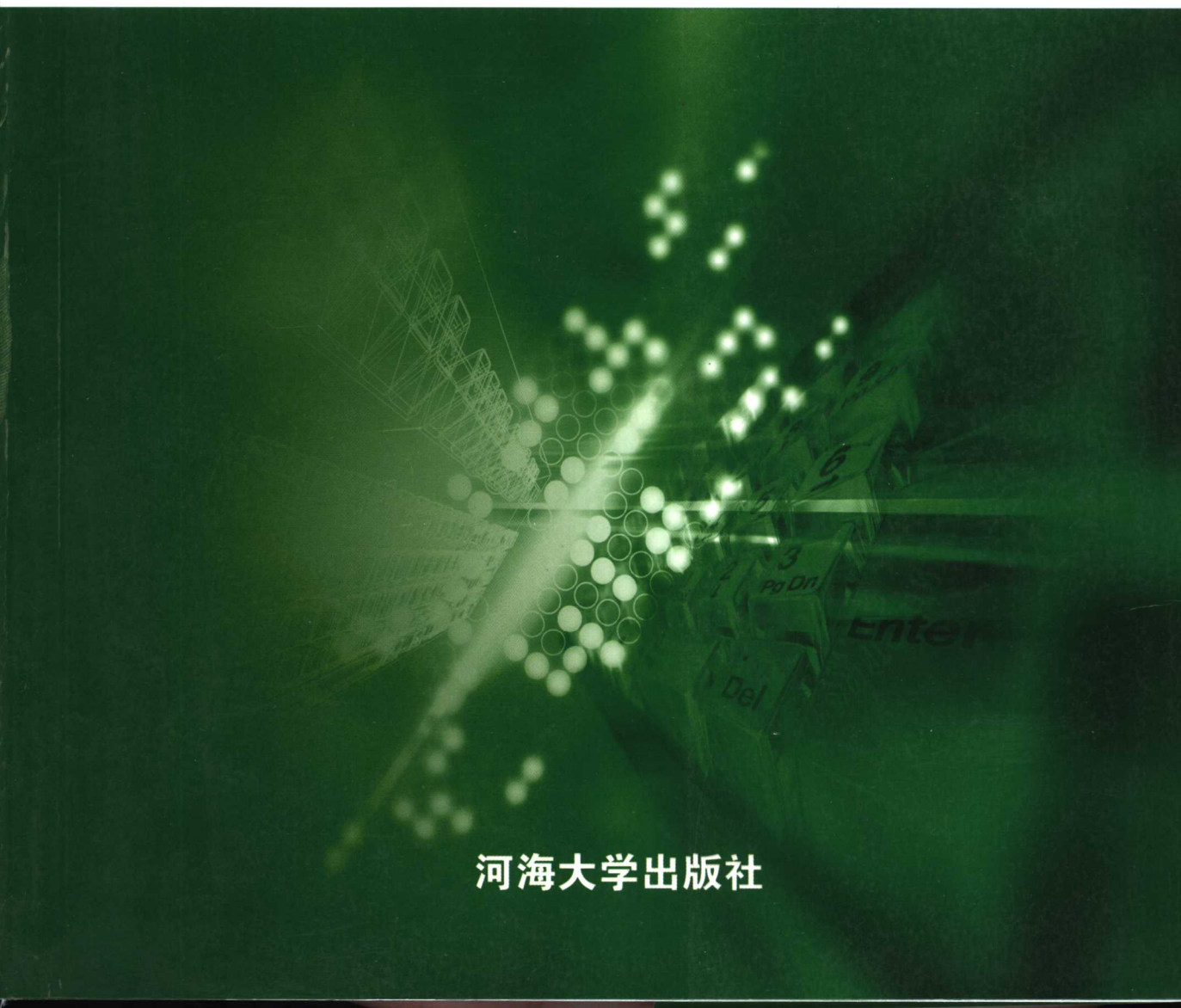


南京地税绩效管理实证研究

国家社会科学基金项目组

The background of the lower half of the cover is a dark green field. It features a series of bright, glowing white dots that form a diagonal line from the bottom left towards the center. To the right of this line, there are faint, semi-transparent images of computer keyboard keys, including '3', 'Pg Dn', 'Enter', and 'Del'. On the left side, there are faint, wireframe-like structures that resemble architectural or industrial frameworks.

河海大学出版社

南京地税绩效管理实证研究

国家社会科学基金项目组

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

南京地税绩效管理实证研究/陈锡安等著. —南京:
河海大学出版社, 2005. 9

ISBN 7 - 5630 - 2179 - 5

I. 南... II. 陈... III. 地方税收—税收管理—研
究—南京市 IV. F812. 755. 31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109101 号

书 名/ 南京地税绩效管理实证研究

书 号/ ISBN 7 - 5630 - 2179 - 5/F · 237

责任编辑/ 吴 琛

特约编辑/ 饶乐三

责任校对/ 吴 琛 周 萍

封面设计/ 张家远

出 版/ 河海大学出版社

地 址/ 南京西康路 1 号(邮编: 210098)

电 话/ (025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)

经 销/ 江苏省新华书店

印 刷/ 南京玉河印刷厂

开 本/ 787 毫米×960 毫米 1/16 印张 16 198 千字

版 次/ 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

定 价/ 28.00 元

《南京地税绩效管理实证研究》项目成员名单

总顾问:刘嘉林(国家人事部公务员管理司司长)

项目领导小组:

组 长:赵永贤(江苏省省委组织部副部长,省人事厅厅长)

副组长:芮明春(江苏省人事厅副厅长)

戚 鲁(南京市地方税务局局长)

顾 问:赵曙明(南京大学商学院院长,教授)

周志忍(北京大学政府管理学院教授)

王秀萍(南京市机构编制委员会办公室主任、人事局副局长)

杨 华(南京市地方税务局副局长)

刘爱基(深圳市爱基投资咨询公司总经理)

陆卫虹(南京国瑞企业顾问公司总经理)

李 刚(江苏省人事厅公务员管理处处长)

张劲建(江苏省人事厅公务员管理处副处长)

苏秀华(南京市人事局考核任免奖惩处处长)

项目研究主持人:陈锡安(江苏省行政管理科学研究所所长,研究员)

项目研究人员:

陈锡安(江苏省行政管理科学研究所所长,研究员)

陈社育(江苏省行政管理科学研究所副所长,博士后)

乔 彤(南京市地方税务局基层工作处处长)

张连静(南京市地方税务局玄武税务分局副局长)

唐 焱(南京国瑞企业顾问公司副总经理)

郑跃东(深圳市爱基投资咨询公司高级咨询师)

石彬彬(深圳市爱基投资咨询公司高级咨询师)

丁 进(江苏省行政管理科学研究所项目主任)

郑敏杰(南京国瑞企业顾问公司拓展部经理)

赵玉伟(南京市地方税务局办公室秘书)

王群峰(河海大学工商学院在读博士生)

彭华林(南京师范大学公共管理学院在读硕士生)

序

洪银兴

20 世纪 80 年代以来,发达国家政府机构推行绩效管理形成了一股潮流,成为“政府再造”运动的主要内容之一。而我国政府组织绩效管理尽管起步较晚,但近 10 年来发展很快,已经取得了积极的成效。国内外的实践表明,政府组织实施绩效管理对提升政府效能、落实国家和地方发展战略、促进公共管理改革和公务员队伍建设,都具有极其重要的意义。

与企业相似,政府组织绩效管理也呈现发展的阶段性特征,战略导向的绩效管理是其发展的高级阶段,它实现了两大管理系统——战略管理与绩效管理的有效整合,使政府绩效提升与国家和地方发展战略的“落地”紧密衔接,从全局和战略的高度上实现了绩效管理的核心价值。

政府组织战略导向的绩效管理是一个崭新的领域,无论从理论范式还是从实践模式上看,都有很大的发展空间。从理论上说,尽管绩效管理与战略管理同属组织管理的范畴,但多年来对绩效管理和战略管理的研究是沿着各自的路径展开的,它们之间的关系常常被人们忽略。人们通常将战略管理用作制订管理方针和策略的工具,凌驾于整个组织管理之上;而往往将绩效管理仅视为一种功能性的管理工具,主要是为人员薪酬分配和奖惩提供评价信息,从而将其列入人力资源管理的范畴。直至 20 世纪 90 年代以后,学术界对两者之间的内在关系才逐步重视,至今仍不

断有新的发现和发明问世。从实践上说,政府组织推行战略管理和绩效管理与企业相比较晚,如何建立和实施战略导向的绩效管理体系,包括其管理理念、构建规则、技术运用和操作方法,都还缺少理论技术的指导和实践经验。因而,从理论和实践的结合上来探讨和凝练适合我国政府组织实际的管理模式就显得十分必要。

多年来,南京市地方税务局在全系统积极推行绩效管理,形成战略导向的绩效管理模式,取得了突出的成效。为深入研究南京地税模式的构建规则和实施经验,江苏省人事厅和南京地税的领导组织业内专家成立项目组,展开系统性的实证研究。该项目受到国家人事部及中国人事科学院有关领导的高度重视,被列入国家社会科学基金项目《中国地方政府绩效评估体系研究》的专项研究。目前,《南京地税绩效管理实证研究》已经获得高质量的研究成果,我认为表现在以下几个方面:

该项目是国内首次对政府组织战略导向的绩效管理开展系统性实证研究,所论证阐述的南京地税模式对其他政府组织实施绩效管理,具有积极的应用和借鉴价值,对政府绩效评估和绩效管理理论的深化及技术创新具有重要的学术价值。

该项目研究成果包括 1 个总报告、5 个分报告和 3 个专题报告。研究思路清晰,结构严谨,体系完整,很好地反映出研究的思想、路径、方法和创新之处,涉及了南京地税绩效管理的组织背景、管理模式、实施过程、技术运用和体系评估等各个方面。研究内容丰富、具体,研究方式和方法比较规范。

该项研究凝练的南京地税绩效管理体系模型、过程模型和绩效模型是 3 项重要的理论技术创新,不仅对本部门绩效管理将产生长远的指导

作用,对税务组织及其他政府机构绩效管理也具有较高应用价值和普遍意义。

国内外的实践表明,现代绩效管理需要运用管理理论和技术的新成果。对我国政府组织来说,运用现代绩效管理理论和技术范围还比较有限。在这方面,本项研究作了一个十分有益的探索,南京地税为面上树立了一个学习借鉴的标杆。研究报告中阐述和论证的绩效管理“以组织发展战略为导向”、“以绩效持续改进为主要目的”管理理念和机制的形成,管理模型的构建,管理体系的策划,绩效指标体系的建立,绩效技术的引进、开发和运用,管理制度建设,等等,都是结合政府组织实际对现代绩效理论和技术运用,更可喜的是有不同程度的创新,取得了实实在在的成效。我认为,这些都是值得业内同行称道的。

政府组织绩效管理方面的研究报告公开发行,目前我国还较为少见。我认为对于各级政府机关领导、管理人员以及专业技术人员,本书都值得研读。

2005年6月17日于南京大学

目 录

序	洪银兴
第一部分 南京地税绩效管理实证研究总报告	1
引 言	1
一、南京地税绩效管理的成效分析	2
二、南京地税绩效管理模式的研究	6
三、南京地税绩效指标体系的构建	14
四、南京地税绩效管理的导入研究	20
五、南京地税绩效管理的实施研究	26
六、南京地税绩效管理的技术运用研究	31
七、南京地税绩效管理的经验与启示	39
第二部分 南京地税绩效管理实证研究分报告	45
南京地税绩效管理的组织背景概述(分报告之一)	45
一、南京地税组织概况	45
二、南京地税的管理基础概述	48
南京地税绩效管理体系评估(分报告之二)	57
一、绩效管理体系评估的重点和方法	57

二、南京地税内部评审的结果·····	58
三、南京地税绩效管理满意度的调查分析·····	60
四、南京地税绩效考评的信度和效度分析·····	67
南京地税绩效管理模式研究(分报告之三) ·····	77
一、南京地税绩效管理模式总论·····	77
二、南京地税绩效管理模式评析·····	93
南京地税绩效管理的导入研究(分报告之四) ·····	109
一、绩效管理导入的原则 ·····	109
二、南京地税导入绩效管理的运作方法 ·····	110
三、南京地税绩效管理制度建设 ·····	121
四、南京地税绩效管理培训 ·····	127
南京地税绩效管理的实施研究(分报告之五) ·····	130
一、概 述 ·····	130
二、绩效管理体系构建的要点与运作方法 ·····	133
三、绩效管理实施的要点与运作方法 ·····	144
四、绩效考评结果运用与改进的要点和方法 ·····	151
五、绩效管理评审和持续改进的要点与运作方法 ·····	159
第三部分 南京地税绩效管理实证研究专题报告 ·····	168
政府组织战略导向的绩效管理研究(专题报告之一) ·····	168
一、政府组织战略导向的绩效管理发展趋势 ·····	168
二、战略导向绩效管理体系的构建原理 ·····	174
三、政府组织战略导向绩效管理的实施 ·····	179

四、对南京地税战略导向绩效管理的评析	183
政府组织绩效指标体系的构建研究(专题报告之二)	190
一、政府绩效评估方法和指标体系的分析比较	190
二、破解政府组织绩效指标构建难题的思路与途径	194
三、政府组织绩效模型的构建	198
四、政府组织关键绩效指标的制定	201
五、政府组织绩效指标的分解	206
六、公务员绩效指标体系的构建	209
政府组织绩效管理技术运用研究(专题报告之三)	211
一、政府组织绩效管理核心技术概述	211
二、南京地税绩效管理核心技术简评	215
三、绩效管理技术运用案例的比较研究	223
四、对政府组织绩效管理技术运用的思考	239
 附录 主要参考文献	 242

第一部分

南京地税绩效管理实证研究总报告

引言

探索和实施政府组织及公务员绩效管理,是贯彻党的十六届四中全会精神,加强党的执政能力的重要内容,是加快政府职能转变、加强服务型政府建设、提升政府效能的有效途径。多年来,南京市地方税务局(以下简称“南京地税”)在全系统积极推行绩效管理,形成战略导向的绩效管理模式,取得了突出的成效。深入研究南京地税模式的构建规则和实施经验,对于推进政府组织绩效评估和绩效管理具有重要意义。

本课题研究方法是在文献研究的基础上,按照实证研究和案例研究的方式,综合运用案例比较、实地考察、座谈研讨、深度汇谈^①、问卷调查、统计分析等方法,通过外部评价与内部评价相结合的途径,对南京地税绩效管理进行系统研究。

鉴于南京地税管理体系具有“整合型管理体系”^②的特征,即“绩效管理与战略管理、标准化管理、能级管理的系统整合”,在对其管理体系展开

^① 深度汇谈是一种团队交谈方式,参与者自由和有创造性地探究复杂、重要问题,一般不展开争辩。参见彼得·圣洁[美]所著《第五项修炼》,上海三联书店1994年10月出版。

^② 整合型管理体系,是指管理体系内各功能性管理系统有效整合、相互衔接的管理体系。

评析时,我们运用和依据的理论技术主要包括:公共管理、战略管理、绩效管理、能力管理和标准化的理论和技术,并尽可能运用这些领域的新成果。

本课题以南京地税战略导向的绩效管理体系为研究对象^①,研究路径采用“郭普氏体验式学习圈”^②方式,即在理论的指导下,以经验为起点,通过观察和调查,归纳和设立概念和规则,通过其与典型案例的比较,凝练其创新点。本课题研究成果实现形式为1个总报告、5个分报告和3个专题报告,约14万字。分报告从管理概况、管理模式、系统导入、实施过程和体系评估等方面,对南京地税绩效管理的理论探索、体系构建和实施方法作了系统研究;专题报告以南京地税模式为范本,从管理模式、指标体系和技术运用等方面,对政府组织战略导向的绩效管理展开比较研究;综合上述研究结果,探讨南京地税绩效管理模式的普遍意义和应用价值。

本课题是国内首次对政府组织战略导向的绩效管理开展系统性实证研究,所论证阐述的南京地税模式对其他政府机构实施绩效管理,具有积极的应用和借鉴价值,对政府绩效评估和绩效管理理论深化及技术创新具有重要的学术意义。

一、南京地税绩效管理的成效分析

从1995年以来,南京地税建立和推行以“三级岗考”为主体内容的绩效考核体系,按照一级考目标、二级考任务、三级考行为的要求,对岗位设置、岗位绩效标准、考核办法及结果运用等展开了多方面的探索,使全体

① 本课题报告中的“绩效管理”若无说明,均指“战略导向的绩效管理”。

② 郭普氏体验式学习圈/循环, Kolb's Experiential Learning Cycle, Kolb Etal, 1979.

成员逐步接受和习惯绩效管理的基本理念和运作方式。从 1999 年始,南京地税先后推行“能级管理”和“管理标准化”,在此基础上建立起战略导向的绩效管理体系。绩效管理为南京地税提升组织效能、向高绩效组织发展作出了多方面贡献,限于篇幅,我们仅从战略绩效^①层面进行分析与评价。

1. 有力地推动了公共服务型税务建设

2002 年,南京地税提出了加快行政职能转变、实现“从权力型向责任型、从控制型向服务型”转型、创建公共服务型税务的战略目标。按照这一目标,建立起“顾客导向”和“结果导向”的绩效管理机制,制定可衡量的绩效指标,将服务型税务建设的要求与各级领导及工作人员的工作目标和过程紧密相连,保障了行政管理转型^②和服务型税务建设的顺利推进。

外部评价的数据充分显示了南京地税建设服务型税务的成效。2001 年至 2004 年,南京市市委、市政府组织万人规模的“群众评议机关”活动,由社会公众对党政机关工作作风和公共服务情况开展评估,按照公众综合满意程度高低对市级机关进行排序,南京地税的位序大幅度提升(表 1-1)。

表 1-1 南京地税在南京市“群众评议机关”结果中的位序

年 度	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
位 序	76	6	2	2

说明:从 2002 年起,南京市“群众评议机关”活动对机关实行分类评议,南京地税归属“政府执法部门”。

为充分回应纳税人的需求、了解其对改进税务工作的意见和建议,

① 战略绩效,是指组织实现战略目标的行为过程与结果,也称为关键绩效,通常是政府部门中心工作和重点任务完成情况的反映。

② 行政管理转型是指政府职能进一步转变,行政行为不断规范,政府角色更加明晰的系统过程。

2001年至2004年南京地税委托国家统计局南京市城市社会经济调查队(简称“南京市城调队”)组织了3次大规模的抽样调查^①,调查结果显示纳税人的满意程度显著提高(表1-2)。

表 1-2 “南京市城调队”对南京地税“顾客满意度”调查结果

年 度	2001 年	2002 年	2004 年
办税服务厅建设	83.58%	97.20%	99.00%
涉税服务	72.71%	96.30%	98.90%
执法过程	85.60%	96.80%	99.20%
廉政建设	93.95%	95.70%	98.90%
平均满意度	83.96%	96.50%	99.00%

2. 有效保障了税务管理现代化的整体推进

实现管理现代化是国家和地方对税务组织战略发展的总体要求。南京地税在对宏观环境的机遇和挑战、组织战略能力进行系统分析的基础上,在国内率先提出了“2007年基本实现税务管理现代化”的战略目标。为实现这一目标,南京地税引进和开发了一系列先进的管理系统(体系),如征管信息化系统、能级管理体系、ISO9001质量管理体系等,并充分发挥绩效管理对各管理系统整合的功能,保障了管理现代化的整体推进。

全系统组织效能持续提升。税收收入以年均30%以上的增幅超额完成计划,人均组织收入和收入总量在全国副省级城市中均居前列。2004年人均组织各项收入达到1234万元,其中税收收入达到817万元,与2000年相比提高177%,与国内同等城市平均数比较高出57.1%^②。

① 每次抽样的样本总数为3000个左右,样本总有效率达100%。

② 国内同等城市是指广州、武汉、厦门、青岛、成都、济南、沈阳、大连;为便于统一口径,税收数量在比较时扣除“社会保险费”科目款项。

公务员能力建设成效显著。组织成员普遍确立了“终身学习、团队学习、快乐学习”的观念,组织创新能力和组织成员能力持续提升,全系统创新项目每年达 60 个以上,大专以上学历人员比例由建局初期的 53% 提高到 97%,全局取得中级以上职称和执业资格的达到 48.4%。

全面质量管理体系导入目标顺利达成。2003 年 12 月,南京地税通过第三方认证机构认证,成为全国税务系统率先、江苏省地税系统第一家整建制导入并通过 ISO9001:2000 质量管理体系认证的税务机关。

征管高度信息化目标基本实现。税收征管实现了电子化管理,全面提高了行政事务处理质量和效能。实现了税务申报征收全城通报通缴,电子化办税由每日 8 小时延伸到 24 小时,电子化报缴率达到 85.5%。2003 年度被评为全国税务系统信息化建设先进单位。

3. 成功创建了持续改进的组织文化

持续改进是现代组织文化的核心价值观和行为取向,它能为管理现代化和建设高绩效组织提供强大的精神动力。南京地税在建立和运行绩效体系的全过程中,始终将调动积极性、持续改进、建设高绩效组织作为体系优化的核心目标,强调绩效改进的全员化、常态化,从而在全系统倡导和形成了持续改进的组织文化,其形成机制是:

绩效改进不满足于缩小一般性工作差距,而是从组织使命^①和发展战略层面明确改进的切入点;

管理者将帮助下属改进绩效视为重要职责,重视绩效辅导与反馈,把承担“教练”角色视为自身应尽的义务;

绩效考评结果的运用不是局限于公务员奖惩,而是着眼于管理“短

^① 组织使命,一般是指组织之所以存在的理由,是组织的根本价值和终极目标。广义的组织使命还包括组织愿景,即包括组织未来发展蓝图和预期目标。本文中的组织使命是广义的,但在阐述“平衡计分卡原型”时,为对比的需要,用了狭义的使命概念。

板”和人员能力差距的诊断,并采取针对性措施,改进管理和激发个人潜能。

为考察南京地税绩效管理形成的组织文化,我们在全系统进行了“组织成员心理检测”(表 1-3),检测结果表明,“按照组织使命和战略目标持续改进”已经成为大多数成员的内在要求和行为取向,组织成员对绩效改进的实施过程和结果是认可的。

表 1-3 南京地税组织成员对绩效改进的认可度检测

人员级别	使命一致性	战略一致性	绩效辅导	绩效反馈	绩效改进与提升
处级及以上领导	94.0%	90.0%	77.0%	89.0%	87.0%
科所领导	93.1%	88.3%	81.7%	90.9%	84.3%
一般干部	91.1%	86.8%	76.7%	89.6%	83.2%
平 均	92.7%	88.4%	78.5%	89.8%	84.8%

二、南京地税绩效管理模式的研究

一般地说,管理模式形成过程是将管理概念、原理和规则经过系统分析和测试后,以文字和图案编写而成,再经过若干次的管理循环加以验证。而模式研究的过程正好相反,即从管理实效分析入手,探询其管理模型的科学合理性,从而提炼和归纳其管理原理和规则。沿着这一过程轨迹,我们对南京地税绩效管理模式展开系统研究。但为便于表述和理解,我们按模式构建的过程,从管理原理、管理模型和体系评估等 3 个方面阐述,并给出研究的结论。

(一) 政府组织战略导向的绩效管理体系构建原理

实行战略导向的绩效管理,是发达国家政府正在蓬勃兴起的潮流,我