

目标管理

官本欣 胡长坤 高明久 张俊杰



山东人民出版社

前 言

目标管理是指人们通过制定目标、实施目标和依据达成的目标成果进行考评、奖惩等活动，逐步实现“自我约束、自我控制、自我管理”的一种管理方法。它具有两个显著特点：一是多因素动态管理，二是要求发挥管理者和被管理者两个方面的积极性、创造性。它既是一种全员管理的民主形式，又是一种管理上的激励技术。目标管理虽然起源于西方资本主义国家，但作为一种管理技术和管理方法，经过科学的改造加工，剔除糟粕，取其精华，是完全可以为我所用的。

本书由高明久同志编写第一、二、三、四、五、六、二十二章，王玉海同志编写第七、八、九、十章，房义军同志编写第十一、十二章，张俊杰同志编写第十三、十四、十五、十六章，胡长坤同志编写第十七、十八、十九、二十章，张国艳同志编写第二十一章。全书由宫本欣、胡长坤、高明久、张俊杰同志统稿。在编写过程中，我们力图在马列主义、毛泽东思想的指导下，运用系统论、信息论、控制论和激励理论，把繁杂的目标管理工作加以系统化和理论化，融理论与实践为一体，尽量突出实用性之特点。由于目标管理理论属于初创，加之我们水平有限、时间仓促，本书在有些问题的阐述上还有欠缺之处，敬请广大读者批评指正。

本书在编写过程中，我们参阅了一些管理学者编写的文章，吸取了他们的优秀成果，借鉴和引用了一些实例；宋士廉、杨化生、王根生、王学之、张传鑑、温伯运、王春雷等同志提出了许多宝贵意见，并做了不少有益的工作，对此，我们深表诚挚的谢意。

作 者

一九八九年九月

目 录

绪论篇

第一章 目 标	(1)
第一节 目标及特性	(1)
第二节 目标与任务	(5)
第二章 目标管理概述	(7)
第一节 目标管理及性质	(7)
第二节 目标管理的必要条件	(16)
第三节 目标管理的重要意义	(19)
第四节 目标管理与其他管理制度	(23)
第三章 目标管理中的思想政治工作	(26)
第一节 思想政治工作在目标管理中的地位	(27)
第二节 需要强化思想政治工作的目标管理环节	(29)
第三节 思想政治工作的职能与特点	(32)
第四节 思想政治工作的内容与方式	(35)
第五节 思想政治工作的原则与方法	(38)

理论篇

第四章 系统理论	(43)
第一节 系统原理	(43)
第二节 封闭原理	(48)
第三节 动态原理	(50)
第五章 控制理论	(53)

第一节	反馈原理	(54)
第二节	能级原理	(56)
第三节	黑箱与白箱理论及运用	(59)
第六章	激励理论	(63)
第一节	目标设置理论	(63)
第二节	动力原理	(65)
第三节	鼓励竞争原理	(69)

制定篇

第七章	目标内容与目标体系	(73)
第一节	目标的内容及分类	(73)
第二节	目标体系	(78)
第八章	确定目标的步骤、依据与原则	(81)
第一节	确定目标的步骤	(81)
第二节	确定目标的依据	(83)
第三节	确定目标应遵循的原则	(88)
第九章	确定目标的技术方法	(93)
第十章	党政机关的目标量化	(103)
第一节	党政机关工作的性质、任务与特点	(104)
第二节	目标量化的方式	(107)
第三节	党政机关目标量化的方法和步骤	(110)
第十一章	目标的分解	(112)
第一节	目标分解的原则	(113)
第二节	目标分解的形式	(116)
第三节	目标分解的方法	(121)
第十二章	规范岗位目标责任制	(130)

第一节	规范岗位职责	(130)
第二节	明确目标, 制定对策	(133)
第三节	编制目标展开图	(136)
第四节	按目标责任授权	(139)
第五节	签订《目标责任书》	(143)

实施篇

第十三章	健全管理制度	(148)
第一节	制度在管理中的作用	(148)
第二节	强化管理措施	(149)
第十四章	检查与指导	(162)
第一节	检查	(162)
第二节	指导	(168)
第十五章	控制与调节	(173)
第一节	实施中的控制	(173)
第二节	实施中的调节	(180)
第三节	信息在实施中的作用	(183)
第十六章	目标实施中的培训工作	(185)
第一节	培训工作的重要意义	(185)
第二节	培训的特点和原则	(187)
第三节	培训的方式及内容	(189)

考评篇

第十七章	考评的准备	(193)
第一节	制定考核细则	(194)
第二节	搞好考评预测	(200)

第三节	建立考评组织 培训考评人员	(202)
第十八章	民主测评	(204)
第一节	民主测评的内容	(204)
第二节	民主测评应注意的问题	(212)
第三节	述职报告的撰写	(213)
第十九章	目标考核	(215)
第一节	考核的方式、方法	(217)
第二节	目标值的核实方法	(224)
第三节	计分方法及应用	(229)
第二十章	考评结果的分析与比较	(237)
第一节	分析的形式、方法和应注意的问题	(237)
第二节	各类工作人员考评结果的比较	(241)
第三节	考评结果的反馈	(244)
第二十一章	实施奖惩	(245)
第一节	奖惩的原则	(246)
第二节	奖励的种类与确定	(248)
第三节	惩戒的确定与处罚	(258)
第二十二章	目标管理的终端检测	(260)
第一节	总结经验教训	(260)
第二节	资料整理归档	(263)
第三节	修订下期目标	(266)

实例篇

实例一	东阿县各部门年度工作目标体系	(269)
实例二	东阿县粮食局规范岗位目标责任制情况	(293)
实例三	东阿县姜楼乡岗位目标责任制规范情况	(333)

绪 论 篇

目标管理是研究现代管理中的现象和规律的科学，它涉及哲学、社会学、经济学、数学、心理学、人才学、系统工程学、系统论、控制论、信息论等科学，是一门新型的高度综合的边缘科学。我们研究这门科学的目的在于探索现代管理的规律，指导我们的管理活动，提高经济效益和社会效益，加速四个现代化建设，促进人类文明的高度发展。

目标管理是围绕目标所进行的一系列管理活动。从目标管理的过程看，必须是先确定目标，然后才是管理。如果没有目标，管理就无从谈起；目标不科学、不合理，管理也不会正确有效。因此，研究目标管理就必须首先弄清目标的涵义

第一章 目 标

第一节 目标及特性

一、目标的概念

在人类社会实践活动中，各级组织系统都有自己特定的活动目的。但是，目的往往是抽象的，是看不见摸不着的东西，必须用具体的形式表达出来才便于管理，这种表达特定目的的具体形式就是目标。所谓目标，是指“人们预期活动的

方向和要达到的结果。”所谓“预期”，它既含有一定“时限”的意思，如确定一年、三年、五年的目标，又含期望的意思。它是一种意识性的主动行为。如学生考大学、运动员拿奖牌等都是目标，再如中国共产党的最终目的是实现共产主义，这也是目标。

根据目标的属性，目标可分为个体目标和组织目标（亦称管理目标），前例是个体目标，后例则是组织目标。组织目标除具有目标的一般涵义外，还具有管理的涵义。它是指管理系统在一定时间内预期达到的目的和成果，是人类最普遍、最重要的社会实践活动之一。实行目标管理，主要是对组织目标而言。尽管各级各类工作人员都有自己的工作目标，但这种个体目标是组织目标的一个组成部分，是高度组织化、系统化的个体目标。因此，本书重点对组织目标加以研究。为简化起见，后面的组织目标一概统称为目标。

二、目标在管理中的地位

目标在管理中的地位是十分重要的。具体说有以下几点：

第一，目标是管理活动的客观要求。一个组织系统，要把所有成员组织起来从事集体活动，就要把每个成员的行动统一于组织目标之下，使个人的目标服从组织目标。只有以组织目标统一行动，才能保证集体活动有计划、有步骤地进行。集体活动的规模越大、分工越细、技术越复杂，越需要有一个共同的目标来指导每个成员的行动。如果不然，人们就会步调不一，行动各异，甚至会一人一杆号，各吹各的调，造成管理上的混乱。

第二，目标规定着管理客体的发展方向。主体和客体是

哲学认识论中一对基本范畴，主体指进行着认识和实践活动的人，客体指进入主体认识和实践活动范围的对象。任何一个组织系统，都是管理主体和管理客体的对立的统一。管理者遵循客观规律，科学地确定目标，并采取相应的措施去实现目标，使管理客体沿着正确的方向发展。

第三，目标是工作考评的标准。一个组织系统有了正确的目标，不仅为工作人员指明了方向和途径，而且为考核工作提供了准绳。按目标要求来检查工作方向是否与原计划相符合，数量和质量是否增减，这样的考核客观公正，使集体和个体心服口服。

第四，目标有利于调动广大干部、群众的积极性和主动性。目标具有主动性，它需要群众参与制订与管理。在目标实施过程中，群众可以正确运用上级授予的权力，自觉采取有效措施，积极地、创造性地完成个体目标。

三、目标的特性

目标作为组织系统在一定时期内所需达到的共同目的，除具一般涵义外，还具有以下几个特性：

（一）目标具有导向性

目标具有导向、定时、定量的特点，它是一种向量（亦称矢量）。按照物理原理，构成一个向量必须有方向、大小、作用点三个要素。因此，一项规范的目标也必须具备三点：

1. 必须有正确的目标方向。如果目标的方向不正确，就会把人们导向歧途，其作用越大，偏离活动目的越远。如70年代，某些地区为扩大耕地面积，提高粮棉产量，盲目确定了“毁林、开山、造田”的目标方针，结果事与愿违，破坏了生态平衡，造成山洪暴发，淹没了大片良田，严重危害

了农业生产。

2. 必须有明确的目标量度。作为评价管理活动结果标准的目标，必须用一个明确的数量来表示，不能用空洞的语言来描述。如学校的伙食工作，如果只是笼统地提“努力提高伙食质量”的要求，这不能成为目标。它虽然具有管理活动的方向，但无评价管理效果的量度。如果改为“伙食工作师生满意率X%”，就符合目标的要求了。

3. 必须有准确的作用点。目标必须符合客观规律和社会需求，即选准目标的作用点。如果作用点不准确，作用力再大也是徒劳的。如工厂生产的产品，要把目标作用点放在消费者的需求上。如果消费者购买力较差，需要低档次的产品，工厂生产的产品档次就要低。如果相反，工厂把高档次的消费品作为重点生产目标大力发展，就会造成产品的大量积压和生产效益的降低，从而使目标失去作用。

目标的导向性，就是通过正确的方向、明确的量度，准确的作用点这三个要素体现出来，使人们沿着目标导引的方向前进。

（二）目标具有阶段性

从目标的涵义看，目标是一个组织系统在较长时期内进行管理活动所要达到的目的和成果。但是，任何一个比较长远目标的实现，都不可能一蹴而就，在实施过程中，必然会呈现出较为明显的阶段性。从目标的诱因上看，较长远目标容易令人望而生畏、高不可攀，诱因较小；如果把长远目标分解成若干阶段性小目标，使人感到具体、切近，有利于提高目标效价和期望值，完成目标的诱因较大，便于实现。

（三）目标具有边界性

所谓边界性，是指组织系统管理活动的范围和边界。如果超越了边界条件，不仅会造成管理上的混乱，而且也很难保证目标得以实现。由于组织的性质和任务不同，因而不同组织系统的目标描述和具体标准也是不一样的。可以说，组织性质决定组织目标。政府的目标在于提高工作效率，以满足民众各方面的需要；企业的目标在于提高经济效益，以实现利国、利企和职工增收的愿望；党员的目标在于发挥党员的先锋模范作用，以增强党在群众中的威信，最终实现最高理想。目标的边界性决定了不同的组织系统要有不同的目标体系和不同的目标内容，切不可千篇一律，搞一刀切。

（四）目标具有层次性

根据辩证唯物主义的时空观，目标的层次性分为时间和空间两个方面。按时间分层次，有长远目标、中期目标和近期目标。其中长远目标决定中期目标，中期目标决定近期目标，层层相连。按空间分层次，有总目标、分目标和个体目标。其中总目标包含分目标，分目标包括个体目标，个体目标保证分目标，分目标保证总目标，上下包保。总之，整个组织的目标，形成一种相互关联的层次关系。

第二节 目标与任务

目标和任务，是大家比较熟悉的两个概念，笼统地看。同属上级下达的工作计划范畴，似乎是一回事。其实，两者之间既有联系又有区别，是两个性质不同的概念。其区别主要有以下几点：

第一，任务具有一层被动的意思，承担任务者只管接受

和不折不扣的完成。至于为什么要下达这种任务，那是上级领导的事，下级不用管，也没有权力管。而目标具有主动意义，目标承担者享有完成目标所使用的权力和应尽的责任，并参与目标的确定、实施、考核等一系列管理活动。

第二，任务是以事或责任的形态出现，即管理者为下属规定干什么事，承担什么责任。而目标是以活动结果的形态出现，它是一套评价活动效果的指标。管理者与目标承担者共同确定出应达到的活动效果和衡量标准。目标与任务相比，目标便于检查控制，考核管理。

第三，任务是上级向下级单向下达或指令性的，是一种客体行为。而目标是上下级共同协商确定的，是一种主体行为。

第四，在管理方法上，任务属于被动管理，即“V”型管理。而目标属于民主管理，即“M”型管理。由图1—1

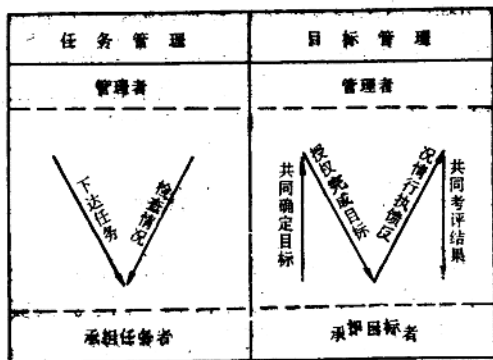


图 1—1

可以看出，任务管理法是由管理者下达指令，被管理者执行，管理者检查完成情况，被管理者一切听别人的指使，自己只是单纯执行，没有主体性。遇到问题或矛盾，任务难以执行时，容易把问题上交，等待上级处理。而目标管理法则是由管理者和目标承担者共同确定目标、共同管理，这就确立了人的主体性。领导者下达目标的同时，也授于目标承担者完成目标的权力和责任。在完成目标的过程中，还要搜集信息、自我完善、自我管理。既需要主动性，也需要创造性。但是，任务在一定条件下可以转化为目标。

第二章 目标管理概述

目标管理是一种先进的现代管理方式，它既是一种管理上的激励技术，又是一种全员管理的民主形式；既是一种崭新的管理制度，又是一种科学的管理思想。从理论上弄清目标管理的涵义，对于指导我们的实践活动是有很大帮助的。

第一节 目标管理及性质

一、目标管理的产生及发展

目标管理，是指人们通过确定目标，实施目标和按照目标的实施结果进行考评、奖惩等活动，逐步实现“自我控制”的一种管理方法。它主要有两层含义：一是目标管理是一个动态过程；二是要求发挥管理者和被管理者两个积极性，特别重视每个人在实现目标中的主动性和创造性。

目标管理这一概念，是美国著名管理学家彼得·德鲁克于1954年首先提出来的，并把重点放在各级管理人员上。1965年，C·奥迪奥恩发展了这一概念，把参与目标管理的人员扩大到了整个企业范围。他在《目标管理》一书中做了这样的说明：“目标管理系统可以描述为这样一个过程，‘组织中的上级和下级管理者一起制定组织的共同目标，根据预期效果规定各人的主要职责范围，并用这些衡量尺度作为单位经营的指导方针和评定各人所作贡献的标准。’”德鲁克还认为，目标管理是综合了以工作为中心和以人为中心的管理方法，能使职工发现工作的兴趣和价值，从工作中满足其自我实现的需要。同时，管理的目标也因而得以实现。

在目标管理提出的二、三年中，这一管理方法在不少国家和地区的各类组织，特别是企业组织中得到了推广和应用。同时，在应用过程中，许多管理者和学者对目标管理又加以补充和完善。

目标管理创始于美国，但应用不如日本成功。日本目标管理的特点是全员参加。工人不仅参与制定计划和对管理者制定的计划提出修改意见，而且由工人检查自己所做的工作，即实行工人的自我管理。人们在总结日本成功的经验时，把这一发展状况称之为“目标管理在美国开花，却结果于日本。”

目标管理起源于资本主义国家，它的产生既是垄断资产阶级的需要，也是现代化大生产的要求。目标管理作为一种管理的理论和方法，经过加工和改造，取其精华，剔除糟粕，是可以为我所用的。实际上，目标管理的思想和做法，在我国也不同程度的存在。我们党历来重视用总任务、总方

针、总目标来动员、组织广大人民群众为实现自身的利益而奋斗。早在革命战争年代，毛泽东同志就提出，我们都是来自五湖四海，为了一个共同的革命目标走到一起来了。经过仅三十年的艰苦卓绝的斗争，终于实现了新民主主义革命的总目标，推翻了“三座大山”，建立了人民当家作主的新中国。

目标管理真正应用到我国，是最近几年的事情，特别是创造性地运用到党政机关各部门的行政管理之中，目前仍处在摸索阶段。我国党政机关在广泛借鉴农业、工业生产责任制和岗位责任制的经验，以及吸取国外先进的管理办法的基础上，逐步实行了目标管理责任制。从近年的实践效果看，目标管理不仅符合党的十三大精神，而且顺应时代发展的潮流，已成为一条成功的路子，正在被越来越多的人所认识、所接受、所掌握。它对增强机关活力、提高机关的工作效率、调动各方面的积极性，对贯彻中央提出的“注重实绩、鼓励竞争、民主监督、公开监督”的原则，具有十分重要的作用。从目前的情况看，在我国推行目标管理具备着成熟的条件。目标责任制作作为一种先进的管理制度，是上层建筑在改革中适应经济基础需要、社会生产走向系统化、社会化，管理走向科学化、规范化的产物。这种管理制度的实行，是由我国生产力的发展状况和当前的管理水平所决定的。既是在生产力不断发展，科技水平不断提高，管理手段不断更新的过程中，管理制度逐步走向更科学、更高层次的人事管理形式，又是在向国家公务员制度及其相应的职位分类过渡中的最佳管理制度。目标管理作为我国全面推行公务员制度的先导和桥梁，将会在校长的时期有积极的意义。

在我国实行这一先进的管理制度，不仅具备比较成熟的条件，而且还有较好的工作基础。1981年以来，全国范围内普遍建立和实行了岗位责任制，不同程度地规范了岗位责任。它为目标管理的推行奠定了一个良好的基础。我国的目标管理正是在这样一个基础上发展起来的。

二、目标管理的过程与形式

(一) 目标管理的基本过程

围绕目标进行管理的一个系统过程，则叫目标管理过程。它主要包括目标确定、目标实施、目标考评三大阶段，每个阶段又包括多少不等的管理步骤和工作内容。

1. 目标的确定。这一阶段主要有五项工作：一是调查研究，分析现状。这是保证目标科学、合理必不可少的工作环节。调查主要有深入实际调查和查阅档案资料两种方式，调查的内容主要是历史水平、资源状况、科技水平等。在经过充分调查研究，掌握了大量的第一手材料的基础上，再进行分析研究，找出本地的强项和弱项，确定发展方向。二是科学地构造目标体系。三是具体确定目标。四是层层分解目标、签订“目标责任书”。五是明责授权，解决好责权相应的问题。

2. 目标的实施。这一阶段又称为执行目标阶段，主要有三项工作：一是检查督导。二是反馈控制。这是实施阶段的一个关键环节，应坚持组织控制与自我控制相结合的原则，既要针对执行目标中出现的问题加强管理，又要尽量减少干预性控制，引导下级自我控制、自我管理。三是调节平衡。协调好本系统内各层次间的关系，使之同步协调发展，是管理者的主要任务。