

CHENGSHI MUBIAO GUANLI
LUNTAN

城市目标管理论谭

主编 王启培
副主编 冯宝椿 高峰



前 言

自1984年国家实施城市经济体制改革以来,在城市管理工作中出现了许多前所未有的新鲜事,其中城市目标管理最为引人注目。

目标管理起源于美国,五六十年代风行欧洲并在日本取得较大成功。它最初应用于企业管理和工程管理,七十年代从日本传入我国,首先也是应用于企业管理主要是产品质量管理。改革开放以来,特别是1984年城市实行经济体制改革后,由于商品经济的迅猛发展,市场原则的突现,城市工作中出现了许多与传统工作不同的新问题,自然对城市工作的组织和管理也提出了许多新的要求。在这种情况下,许多城市党委和政府的首脑开始寻找某种适应改革开放,又符合本地情况的新的管理方式和工作方法。在这一背景之下,从1985年开始,南京、自贡、成都、无锡、苏州等一些城市相继把目标管理从微观引上宏观,从企业引入城市,把城市做为一个整体,一个系统,尝试目标管理。可以说,在城市工作中实施目标管理,是大胆借鉴国外先进管理经验的一次尝试;是我国经济体制和政治体制改革深入发展过程中,在城市管理中的一个体现;是许多城市党委和政府领导人对领导和组织城市工作的一个共同创造。

为了共同探讨和推动城市目标管理的实践和理论研究,1988年在国家计委并各地政府的支持下,由南京、苏州、无锡、武汉、兰州、成都等六城市发起成立了城市目标管理研究会。六年来,研究会每年召开一次年会,每年编一本论文集。与此同时,还组织

出版了几本城市目标管理专著。本书收录的论文，主要来自上述论文集和专著。可以说，这是研究会成立六年来的主要成果汇集。本书的作者有我国著名的经济学家，有城市政府的领导，更多的是直接从事城市目标管理的实际工作者。在这本书出版之前，研究会已正式主编了一本《省市领导论城市目标管理》，这样两本书无形中就成了姊妹篇。前一本由城市目标管理的创造者们回答了城市目标管理的科学性和必要性。这一本书主要由城市目标管理的执行者们回答城市目标管理的操作性和可行性。由于这本书在体例上大体是按目标管理的程序，从目标体系的设置开始，直至目标的监控和考核评比顺序编排。在理性探讨上，分别从转变政府职能，推行岗位责任制，以致推进计划经济体制改革的角度选编了部分论文。这样，本书既能给实际工作提供一些可操作的模式，又给理论界提供了某些信息，又从总体上为培训干部提供了一份粗线条的教材。

从城市目标管理诞生至今已经有八年。据我们所知，目前实施目标管理的城市已经有 100 多个。在日常交流中，我们发现实施目标管理的城市还有进一步增加的趋势。我们希望能通过这本书的出版，对方兴未艾的城市目标管理的进一步完善和规范发挥一点作用。同时，也希望进一步引起方方面面对它的关注和爱护。

由于时间仓促，汇编中难免有疏漏和不准确的地方。更主要的是，城市目标管理本身还是一个新生事物，它的不足和它已经显示的优点是并存的。对此，我们期待着同行和专家学者给予批评和指正。

王启培 1993 年 8 月于南京

目 录

前言	王启培 (1)
----------	---------

一、目标管理的应用与发展

目标管理方法产生的背景和理论基础

.....	王绍珠 (3)
目标管理在企业管理中的应用 (上)	高 峰 (6)
目标管理在企业管理中的应用 (下)	高 峰 (11)
目标管理的应用研究	董化天 (14)
目标管理在城市工作中的应用	高 峰 (25)
城市工作实施目标管理的目的、作用及其 主要环节	高 峰 (29)
城市目标管理的激励原理	高 峰 (33)
日本城市政府目标管理管窥	董化天 (36)

二、目标管理的深化与改革

总结经验, 摸索规律, 提高目标管理工作水平

.....	齐法滋 (43)
城市目标管理改革与发展初探	龚维基 (48)
目标管理的深化与完善	杨占瑞 (52)
克服形式主义, 搞好目标管理	林 蓉 (56)
目标管理要适应新形势	周德满 (59)
试论城市目标管理中的模糊学	关鹏南 (63)
完善目标责任制, 适应社会主义市场经济 新机制	肖宜美、张 青 (71)
适应市场经济, 改革目标管理	梁志忠 (76)

浅谈目标管理和三项制度改革

..... 谢学胜、周振国 (79)

谈城市目标管理的生命力..... 徐惠蓉 (85)

三、目标管理与市场经济

社会主义市场经济条件下深化城市目标管理探讨

..... 冯宝椿 (93)

建立社会主义市场经济体制, 完善政府

工作目标管理..... 高显齐 (101)

进一步深化改革, 推动目标管理..... 陈益谋 (106)

社会主义市场经济条件下实行目标管理的

若干问题..... 吴永保 (108)

按照市场经济原则完善目标管理

..... 铁自强、王福民 (115)

目标管理是发展市场经济的手段..... 卢国婷 (119)

运用目标管理推进计划与市场相结合

..... 丁焕平、俞建平 (123)

市场经济与目标管理关系初探..... 魏忠起 (128)

浅议目标管理与市场经济..... 田润苗 (133)

实行目标管理促进社会主义市场经济发展

..... 陈建华 (138)

向市场经济迈进中的目标管理..... 陈惠民 (142)

目标管理与政府职能转变..... 杨华军、李迎春 (145)

发展社会主义市场经济完善目标管理

..... 徐守盛 (152)

四、目标管理与政府职能

城市目标管理和转变政府职能..... 高 峰 (159)

政府职能转变与政府工作目标管理	丁焕平 (164)
政府职能的转变与指标体系的设置	
..... 董顺利、孙广来 (170)	
城市目标管理与政府部门的职能转变	
..... 李鸿冰 (173)	
领导科学与城市目标管理	刘征西 (178)
论目标管理方法在行政管理中的作用 ...	顾 伟 (186)
目标管理对行政管理体制改革的作用	
..... 郭德升 (199)	
强化目标管理, 转变政府职能	
..... 王 华 (202)	
适应政府职能转变, 做好目标管理工作	
..... 张福乐 (206)	
深化目标管理, 转变政府职能	应建琴 (211)

五、目标管理与宏观调控

目标管理体系与政府工作导向	胡克辛 (219)
政府工作导向与目标管理体系研究	
..... 马志刚、夏太华 (223)	
政府机关实行目标管理是强化监控的	
重要手段	段锡玉 (228)
城市目标管理与计划管理新职能	高 峰 (233)
城市目标管理和经济调节	高 峰 (241)
目标管理是实行宏观调控的有效手段	
..... 纪法祥 (246)	
目标管理是实现政府职能的有效手段	
..... 程 刚、刘先庆 (251)	
城市目标管理与城区调控	陈杰阶 (257)

围绕经济中心，强化政府目标管理	孙世富 (260)
城市目标管理与改进县级计划工作	王青荣 (264)
城市目标管理与发展电信事业	高 阳 (269)
运用目标管理，促进信息事业发展	孙秋中 (278)
浅谈目标运行的中间控制	苏直升 (282)

六、目标体系、责任制和考评奖惩

城市政府目标管理指标体系研究	翟启华 (287)
建立目标指标体系初探	冯渭兴 (302)
建立适应社会主义市场经济的目标体系	孙 浩、史廉朴 (306)
浅谈新形势下目标的制定	韩凤卿、吴 立 (312)
党政机关目标管理的实践与探索	周衡友、伍利民 (315)
制定目标浅见	佟 学、姜维东、杜 金 (320)
目标考评刍议	蒋裕德 (324)
目标管理与民主评议	任长河 (329)
目标考评浅议	铁自强、王福民 (336)
目标管理考评要与干部政绩考核相结合	董化天、赖思国 (340)
目标管理的考评与干部考核使用的结合	王宏魁、阎芳荣、于兆青 (343)
浅谈目标管理中的监测工作	赵富章、张万军 (346)
浅议党政机关工作目标责任制的奖与罚	李 今 (353)

强化目标管理，激励机关工作	孙长久 (359)
试论目标管理与岗位责任制的辩证关系	
.....	魏小敏 (367)

一、目标管理的应用与发展



目标管理方法产生的背景和理论基础

王绍珠

资本主义管理理论的发展过程，始终受到两方面的制约和促进。一方面是采取哪些管理办法可以避免、延缓、减轻资本主义的经济危机；另一方面是怎样适应现代化大生产的需要，最有效地将生产力要素组织起来。与之相适应，资本主义的管理理论基本上是沿着两个方向发展：一是强调组织作用，强调技术作用，基本上把人看作是“经济人”，这一派侧重于采用等级制的专制式的管理方式，可泛称为“组织学派”。二是研究生产力的主要要素——人，及其需要、动机、行为等各个方面，强调人的行为和人群关系对管理工作的重要影响，基本上把人看作是“社会人”。这一派可泛称为“行为学派”。这两种学派在实践中逐渐暴露出自身的缺陷：“组织学派”以工作为中心，忽视人的作用；“行为学派”过分强调人，忽视了人与工作的结合。所以，探讨并调和“工作”与“人”的关系，使其在管理中发挥制衡作用，就成为一种新的构想。

一些管理学家的研究表明（如1947年的“密西根研究”），各个部门生产效率的高低，与领导人员的领导方式有密切关系。他们发现，生产效率高的公司领导人总是让下级清楚地知道目标是什么，需要达到什么要求，让下级享有充分的工作自由。研究报告向人们显示这样的形象：凡采用“参与制”、“民主制”的领导方式，都优越于“剥削式的专制制”和“仁慈式的专制制”。由此

建立一种推论，相信目标会增进激励作用，并把个人的工作引导到改善和增加公司和部门的效益中去。对这一推论又作进一步研究表明：管理方法为一方面，激励力的增加和任务的完成为另一方面，这两者之间，目标是最关键的连接环节。这些研究成果引起了现代西方许多明智管理者的重视。尤其是二十世纪五十年代的美国，出于急切扭转产业界大部分企业机构臃肿、组织僵化、工作效率不高、积极性不高的现状，刮起了一股实施目标管理的旋风。

目标管理作为一种新的管理制度，产生于本世纪五十年代的美国，是著名管理学家彼得·德鲁克首创，最初应用于企业管理中。特别适用于对各级管理人员的管理，故被称为“管理中的管理”。

德鲁克在《管理实践》（1954年）一书中，对目标管理的基本原理作了较全面的概括，而后德鲁克在其另一本书《管理——任务、责任与实施》中又作了进一步的阐述，其要旨是：企业在一定时期内，激励全体员工积极参加工作目标的制定，并在工作中实行自我控制，自觉地完成工作目标，以保证企业总目标的实现。目标管理所依据的基本原理，主要有以下几方面：

一、系统原理。德鲁克认为如果“一个领域没有特定的目标，这个领域必然会被忽视”，如果“没有方向一致的分目标来指导每个人的工作，则企业的规模越大、人员越多时，发生冲突和浪费的可能性就越大。每个企业管理人员或工人的分目标就是企业总目标对他的要求，同时也是这个企业管理人员或工人对企业总目标的贡献。只有每个企业管理人员和工人都完成了自己的分目标，整个企业的总目标才有完成的希望”。“企业的操作要求每一种职务都要向着整个企业的目标。通过目标进行管理要求作出重大的努力”。总之，德鲁克始终将“目标”及其管理视为一个“集合体”。这是一个硬化的系统观念。

二、控制原理。德鲁克提出了“通过目标和自我控制来进行管理”的理论。他认为：“通过目标进行管理的最大一个优点也许就是会使一个经理人能够控制自己的行为。自我控制意味着更强有力的推动：想要做得最好，而不是能凑合过去就行了”。“既然人永远不能真正‘主宰’他的环境，既然人总是被牢牢地夹在各种可能性之中，那么管理的具体职责就是把想要达到的目的先变成可能的东西，然后再变成实际存在的东西。管理不单单是经济的产物，而且还应当是经济的创造者。只有成为经济环境的主宰，并且以有意味和有目的的行动来改变环境，这才是真正的管理”。

三、激励原理。德鲁克认为：“企业需要的是这样一种管理原则，这种原则能够使个人的力量和责任心充分发挥出来，同时又指出共同的观点和努力的方向，建立协作关系，协调个人的目标而谋求共同的利益。能够做到这一点的唯一的原则是通过目标和自我控制进行管理。这使共同的利益成为每一个经理人的目的。……他做事情不是因为有人要他做，而是因为他自己决定他必须做。……通过目标和自我控制进行管理可以名正言顺地称之为管理‘哲学’。”因此，实行目标管理要以Y理论来看待职工，相信人的本性是愿意承担责任、愿意自我发展、愿意上进的。如以X理论来看待职工，把职工看作被动的，不愿工作的，目标管理方法就难以实行。

（作者单位：中共南京市委党校）

目标管理在企业管理中的应用（上）

高 峰

一、企业目标管理的特点

企业实施目标管理的一般方法，可概括为：先由企业的决策层根据企业发展和生存的需要制定出一定时期内企业生产经营要达到的总体目标（大目标）；然后经过全体员工几上几下的充分协商，把大目标依宝塔状层层展开，形成各部门及至个人的小目标。总目标制约分目标，小目标保大目标。整个企业形成以全体员工为载体的完整目标体系，并把目标的成果为全体员工绩效考评的主要依据。

在国外，企业目标管理与传统管理方式相比有许多不同的特点，概括起来主要有：

（一）目标管理是现代“管理哲学”。它摒弃了传统管理思想中把管理视为“监督”的观念，而且不单单把管理看作是“经济的产物”，而将其看作是“经济的创造者”。目标管理力主“人之初，性本善”说，相信人的本性愿意承担责任，愿意自我发展，进而有可能在基本需求得到满足后把工作和创造作为一种享受。因此，在整个管理过程中十分重视人的因素，重视对人力资源的开发和塑造。这一套管理思想体现了现代文明水准，是现代管理智慧的结晶。

（二）目标管理是全员管理制度。在企业目标管理中，一个完

整的目标体系牵动着全体员工的情绪。目标管理空前地把企业全体员工推入管理圈内。目标体系由全体员工共同参与设计并为之实现承担责任、享受喜悦。在管理过程中，目标管理重视上下左右的协调、理解和信任，整个过程实行“自我控制”，实现了管理中“命令式”向“信任型”的转变。

(三) 目标管理是成果管理。目标管理强调管理绩效、极重视管理成果。目标管理所追求的目标是全体员工的共同意志，是在一定时期内、一定客观环境下既定必达的成果。它直接关系到企业能否发展或者“起死回生”。在一定意义上说，离开成果管理就不成其为目标管理。因此，目标管理不以行动为满足，不以表面文章为荣耀，而以实际成果为实惠。目标管理成果在目标管理链条中是一个周期的终结，也是下一个周期的开端，是制定下一轮目标的依据。因此，目标管理极重视目标管理成果的评价和反思。

(四) 目标管理是以“计划”为依据的系统管理。目标管理与我们熟悉的企业计划管理是内容和形式的统一。各项目标值的确定为计划指标指明了必须达到的水平；计划指标的编制又为实现目标提供了保证。企业目标为计划指标定性；“计划”把企业整体活动集约于目标。违背目标的计划和没有计划的目标都是不可思议的。目标告诉你做什么，做到什么程度；计划告诉你什么时候做，做多少。按“计划”实施目标是目标管理系统理论的重要内涵。

(五) 目标体系的凝聚力和挑战性。目标管理中的目标体系不是外界施加的负担，而是全体员工的“自我表现”。因此，企业目标体系是一条系结全体员工情绪的“纽带”，它使全体员工“一损俱损，一荣俱荣”。同时，由于目标管理改变了传统计划管理中“该知不知、墨守成规”的被动和沉闷，因此极易形成对目标的挑战意志，使“目标”极富挑战性，激发全体员工超越现实，把管理引向未来。

二、企业实施目标管理的步骤

所谓企业目标，就是企业要在一定时期内计划达到的境界和标准。它的具体内容是以具体和一定目标值表示的。因企业的属性不同，发展阶段不一样，其目标也纷呈多样，但一般可归纳为以下几类：

(1) 按目标内容划分，有社会贡献目标，如品种、质量、上缴利税等等；有企业自我发展目标，如技术改造和员工培训等等；还有市场目标和企业综合经济效益目标等等。

(2) 按管理层次划分，有企业目标、中层目标、基层目标、个人目标。

(3) 按时空划分，有长期目标（10年）、中期目标（3年）、当年目标。还有整体目标、单项目标等等。

(4) 按目标性质划分，有生存目标、发展目标、达标目标、赶超目标等等。

(5) 按目标形象划分，有定性目标、定量目标、形象目标等等。

简要的说，企业实施目标管理就是依据上述既定目标展开的如下图所示的三位一体的循环：

制定目标 实施目标 评价目标

(一)，制定目标是实施目标管理的首要步骤和关键环节。企业实施目标管理的困难不在于确定我们需要什么目标，而在于决定如何订立目标。因为制定的目标和展开的目标体系是否科学、可行、直接关系到系统循环能否畅通，因此确定目标不能凭想象和偏好，必须遵循一定原则。主要是：

(1) 信息性原则。目标的可行性依赖于信息，信息愈多目标愈可靠，目标愈可行。一方面要求熟识来自企业外部的信息，如国家大政方针、产业政策、市场行情、同行业水平，乃至社会、政治、自然环境；一方面要对企业内部人、财、物资源状况了如指

掌。所谓“知彼知己，百战不殆”是确定目标的重要原则。

(2) 挑战性原则。确定的目标不能高不可攀，也绝不能轻而易举可得。一定要把目标放在现有主体能力之上，放在“正常情势”下难以实现的水平上。遵循目标挑战性原则的依据，是目标管理者既“见物”又“见人”，十分重视人力资源的开发。而挑战性目标本身既能激发员工的创造性，又能给管理者自己施加行政压力和工作动力。

(3) 全局性原则。企业最终确定的那个总体目标必须是重点明确、关系全局。它的原则特征不仅要有高屋建瓴的态势，而且要有“牵一发而动全身”的系统作用。总体目标的成败应直接与企业的生存和兴盛相关连。

(4) 责权统一性原则。确定总体目标要与总体管理权限相适应；展开目标同时要展开权力。这既是目标管理的本质特征，也是确定目标必须要遵循的原则。

(5) 可衡性原则。制定目标必须有可衡性和可比性，要能够反映目标在质和量上的具体要求，要使目标具体可衡、体现质的量化，否则不利于目标的实施和评价。

(6) 计划性原则。没有计划的目标常使目标偏废，也易于引发目标管理的短期行为。因此，制定目标要体现目标期限上的弹性，当年目标需要分期分段计划；中长期目标要注意与当年目标相结合，以保证目标的计划性和连续性。

(二) 实施目标是过程管理。这一阶段的管理与传统管理的不同，在于整个过程均实行“自我控制”，是在目标承担者权责统一基础上的“自我表现”。上级只是根据例外原则对突发问题过问，对资源配置和人际关系进行协调和指导，而力避过多行政干预。

(三) 目标管理的第三阶段是对管理成果进行评价和反省。这一过程的特别之处在于重视鼓励避免惩罚，重视激励避免指责。一般评价成果的要素有三个，一是评定目标的完成程度（实现目标