

自上而下的政府绩效考核：目标责任制实施与效果分析¹

吴建南 刘佳 卢攀辉

中国人民大学中国财政金融政策研究中心；西安交通大学公共政策与管理学院

摘要：目标责任制是在中国特定文化土壤和政治环境下产生的一种政府绩效考核方式。目标责任制作为我国地方政府绩效管理中最普遍的评价模式之一，目标责任制实施状况和效果到底如何？本文以我国东部地区某县政府目标责任制考核为研究对象，对目标责任制考核的实施情况及效果进行了描述分析，从正反两个方面分析了目标责任制的实施效果。本文建议可从科学设置目标、完善评价过程以及正面激励为主使用评价结果等三个方面改进。

一、引言

“政府绩效”在目前中国已经是一个非常热的话题，中央和地方政府都已启动了不同形式与层次的政府绩效管理与评价活动。国务院总理温家宝在《2004 年政府工作报告》中要求政府“树立科学发展观和正确政绩观”，为政府绩效行动奠定了基础，珠海、青岛、厦门等地方政府都开展了不同形式的政府绩效管理与评价活动。而目标责任制考核则是在目前中国地方政府开展的最为普遍的绩效考核形式之一。探寻其理论渊源，则要从目标管理理论说起。自从本世纪 80 年代目标管理理论在企业界得到广泛应用并彰显出效果之后，就被引入公共管理领域，形成了极具中国特色的目标责任制考核。

“目标责任制”是一种典型的政治责任制。具体来说，“目标责任制”就是地方政府为了完成其发展目标，而将其当年的发展目标进行细化分解，并与下级政府签订目标责任书，要求下级政府如期完成各项指标，并严格进行考核，奖优罚劣的管理制度（徐勇、黄辉祥 2002）。目标责任制作为我国政府绩效管理中最普遍的评价模式，在实际政府部门的实施过程中，其实施效果到底如何？是什么影响了目标责任制实施的效果？即政府公共部门目标责任制实施效果的影响因素有哪些？弄清楚这个问题，有助于我们构建一个影响目标责任制效果的要素模型，从目标责任制实施到产生效果这一整套的流程中把握关键要素，并立足于现实，给出改革我国目前公共部门目标责任考核的改进路径。

自从 1954 年美国著名管理学家彼得·德鲁克（R·F·Drucker）在其经典著作《管理实践》（The Practice of Management）中率先提出应当“通过目标和自我控制来进行管理”，目标管理理念应运而生。随后很多的学者和专家以及实践者将研究的目光集中于此，出版了数本专著以及大量的论文，极大的促进了目标管理理论的成熟和发展。整体来说，国外学者

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地—中国人民大学中国财政金融政策研究中心重大项目“政府公共部门绩效评估体系研究—理论、方法和路径选择”（05JJD790098）。

作者简介：吴建南（1970—），男，陕西西安，西安交通大学教授、博士生导师、公共政策与管理学院副院长、中国行政管理学会政府绩效管理研究会副会长；刘佳（1981—），女，陕西西安，西安交通大学管理学院博士生；卢攀辉（1981—），男，西安交通大学公共政策与管理学院硕士生。

对目标管理的研究经历了从企业到公共部门的历程，如 Kane Jeffrey 和 Freeman 将研究目光聚焦于目标管理（MBO）与绩效评价，认为其结合物对组织是不利的；Richard Bob 提出三种类型的绩效目标和三个层次的计划来提高目标管理实施的效率；Jack N Kondrasuk 通过对 185 个样本企业的研究，证明实施目标管理的企业相比没有实施的更加有效率；Collamore Thomas 提出了使目标管理在公共部门有效运作的四个基本要素；Joseph Castellano 和 Harper 研究了目标管理存在的问题；Theodore 和 Gregory 通过对 520 个美国市级政府的管理者进行调查，发现目标管理被广泛应用，并且不同地方对其的使用具有较大的差异。

我国学者对目标管理的研究始于 80 年代初期，作为一种新的管理工具，目标管理被迅速的引进、介绍并在私人部门得以较大程度的使用。总体来说，我国学者对私人部门目标管理的研究经历了以下的研究历程：（1）1980 -1990 年，这个阶段是目标管理思想的引入阶段，主要集中在介绍目标管理的概念、内容以及目标管理特征等（一夫 1981；潘志洪 1984；冯江南 1987 等）；（2）1990 -2000 年，这个阶段对目标管理的研究更多关注于目标管理在不同部门（私人部门）的应用，以及具体实施方案或要点；（3）2000 -2005 年，这个阶段的研究包括重新审视目标管理的特征和过程，实施中存在的问题以及影响目标管理发挥效能的因素（杨永杰，2003；周建等，2002；王凤军等，2004；李伟干等，2004；黄玉良，2004）。

经过 80 年代在企业的运用，在学者、专家、公司领导以及公共部门领导人的大力宣传下，目标管理也在 80 年代末 90 年代初推进到公共部门中来。在我国，这种公共部门的目标管理理论就是目标责任制。目前，我国学者对公共部门目标责任制的研究有以下几个方面：阐述公共部门目标责任制的内涵和过程（刘碧强、梁润冰 2003）；有学者研究了目前目标责任制实施中存在的问题和误区，如缺乏科学的目标指标体系、权责不明、目标实施监督不力、考评机制不健全等（刘碧强、梁润冰 2003；周卓儒等 2003；赵路、朱正威 2004）；也有学者分析了地方政府实施目标责任制的利弊，认为目标责任制明确了责任，调动干部、员工的积极性，探索了一条干部考核的新路。但同时不利于政企分开（政府的目标的实现，最终很可能落实到企业去），影响政府职能转变；诱发和助长统计上的弄虚作假（叶裕民 2000）；也有学者提出了完善目标责任制考核的对策（叶裕民 2000；周卓儒等 2003；赵路、朱正威 2004；申庆 2005）。

从以上分析可以看出，在企业层面的目标管理理论和实践研究都已经相当完善，而目标责任制在公共部门中虽然已经应用的相当普遍，但对于目标责任制实施效果影响因素的研究较为少见，而对其的研究将是从根本上改变目标责任制实施状况，提高政府部门工作效率，并进一步改进政府绩效的有效途径。

二、目标责任制考核活动分析框架构建

1. 目标责任制考核的特点

目标责任制自上个世纪 80 年代以来直到今天是指导我国很多地方政府内部绩效评价的

主要模式。在对西部地区某省政府绩效评价情况的实地调研中发现,该省从1984年开始,由点到面,自下而上,逐步推开目标管理责任制考核工作。1991年该省的省委组织部、省人事厅联合下发了《**省党政机关目标管理责任制试行办法》,为全省开展机关目标管理责任制工作提供了依据。到目前为止,该省实施机关目标管理责任制考核的市县有9个市(区),84个县(区),占全省县(区)总数的79%。其中,市目标考评实施范围包括市以下各级党政群机关。市、县两级目标考评既有对县(区)、乡(镇)目标任务完成情况的考核,又有对市县机关部门的考核;既有对单位目标任务完成情况的考核,又有对公务员履行岗位职责、完成年度工作任务情况的考核。

总体来说,我国政府内部实施的目标责任制考核有两种比较普遍的类型,对党政部门的考核以及对下级政府的考核,考核周期不尽相同。各级政府均设有专门的目标管理办公室或者目标考评委员会负责目标责任制的实施工作。每年年初由上级根据往年考核的结果以及与下级的沟通,制定该年度的目标任务,并通过签订目标责任书的形式下达给下级,并在年终由下级上报目标任务完成情况,上级结合其职能部门的数据进行复核并进行重点抽查,并最终目标任务完成情况进行打分并进行排名。

从我国政府所实施的目标责任制考核的各考核要素看,各地具有相当程度上的相似性。从评价主体来看,主要是上级目标管理办公室协同各职能部门对下级进行考核;从评价指标来看,主要集中于重大任务完成情况、基础管理等几个方面;从评价结果的使用来看,主要给予精神上的奖励,并同时给予一定的物质奖励,同时将其作为考核各部门和单位领导政绩的重要依据,如很多地区均采取了“末位淘汰”制,即连续三年在年度目标责任制考核中排在后三位的部门领导予以免职处分。但基于目标管理的动态性,我国政府内部的目标责任制考核也体现出了时间性和地域性的特征,即不同时间段和不同地方的目标责任制考核出于资源禀赋和自身所处的经济社会环境出发,对考核各要素的设置上同时具有了自己的特色。例如一些地方在评价主体的选择上采用了人大、政协评价与上级政府评价相结合;评价指标的设置基于所在地方的经济发展情况以及资源禀赋等。

由于目标责任制考核中的指标均以任务指标的形式出现,因此对政府的关键问题的解决能力就提出了较高的要求,同时中国现行的地方政府绩效管理就是“政绩”考察和“政绩”评估,“看政绩用干部”的管理模式,因此着眼于关键问题解决的目标责任制考核在很大程度上就成了上级管理下级的“抓手”,一种重要的管理控制手段,从总体上加深了对政府或部门行为系统的结果和效果的监督和考核。

2. 目标责任制考核的要素

目标责任制考核活动作为一种自上而下的政府绩效评价活动,以评价系统的视角来看,活动要素包括各参与活动的主体(组织者、上级、评价主体、评价对象)、评价定位、评价指标、评价方式、评价结果应用等方面。上级是评价活动的发起者,作为地方政府管理的主体,其将目标责任制考核作为政府内部管理与外部治理的一个重要手段;活动的组织者是评价活动的实施者,具体负责评价方案制定与活动的开展工作;评价对象是接受评价的政府主

体；评价主体即评价者，其在评价活动中对评价对象发表意见并对评价对象进行监督；评价定位即在特定目标下所要实现的预期过程与达到的预期结果的总和；评价指标即评价者对评价对象发表看法的载体；评价方式是评价者发表意见的途径；评价结果应用是有关主体由于评价结果而带来的行为表现。

①评价指标（设置的目标）。目标责任制中目标的来源主要依据是上级政府年度工作计划的分解，通常采用自上而下、综合平衡、层层分解方法的设置。每年年初，上级政府在与评价对象就本年度考核各要素进行沟通的基础上，依据上一年度的考核结果设置目标。这些目标代表了上级政府对下级所在辖区内年度工作的主要任务和方向，同时也是上级政府在统筹全局的情况下对本级目标责任的分解。

②评价程序和方法设计。这个阶段的主要工作仍然由考评管理部门来完成，主要包括考核程序的设计、评价指标权重的选取、评价打分方法、计分方法的设计、评价过程的公开程度等。不同的地方程序与方法会由于地域特征与资源禀赋的不同而不同。评价程序与方法设计的好坏会影响考核结果的信度与效度并进一步制约其使用的程度和范围。

③评价主体选取。不同地方目标责任制考核的评价主体会有所不同。从总体情况来看，目前在各地的目标责任制考核中其主体有两个：一是直接上级部门；二是同级人大、政协部门。但从现实情况看，人大部门在考核过程中的作用仍有待进一步发挥。因此在普遍意义上，目标责任制的评价主体主要是直接上级部门。

④评价过程。评价主体在考评委的组织下，采取实地考察、听取汇报、书面材料等形式获得各评价对象的绩效信息。

⑤评价结果应用。评价结果的应用是绩效评价活动中较为重要的环节，其应用的程度和评价对象对其的认可程度等都直接影响评价目的的实现与否。上级政府根据考核的结果，对下级进行相应的奖惩，并在一定范围内公开，同时将结果作为干部迁黜的参考。

3. 分析框架系统阐释

在一项评价活动中，评价指标受制于其评价定位，即为什么进行评价，不同的评价定位需要不同的评价指标，同时这些评价定位必须通过评价指标来实现；评价指标的选取反映了评价对象的属性，而且体现着评价主体的需求，是评价主体在一定程度上控制评价对象的最主要途径，同时这些评价指标也是评价主体与评价对象充分信息沟通的结果，体现了管理上的民主；评价指标的科学性、合理性制约了评价结果的使用程度和范围，并最终使该项评价活动促进评价主体和评价对象的发展，进一步实现区域的和谐、稳定发展。评价活动过程中的各要素间存在相互的联系，大概可以概括为以下几个方面：

①评价主体、评价对象对目标设置的影响。评价目标不仅要反映评价主体的需求（与评价定位有关），而且在一定程度上还应该反映评价对象的属性。目标责任制考核的对象众多，不同的考核对象在资源禀赋、能力上均不相同，在设置目标时应该有所考虑，这就要求评价组织者、评价对象和评价主体间应该充分沟通。基于上述的分析，不难看出评价定位是评价目标设置时的必要条件，而组织者、评价对象和评价主体间的信息沟通则是充分条件。

②目标设置和实施过程对目标控制程度的影响。在当前地方政府的目标责任制管理体系中,通过将社会发展整体规划以目标的形式层层向下分解,从而把上级政府的意志逐级不断向下贯彻。基于这种背景,在目标责任制考评体系中,目标控制程度是指组织者通过目标责任制对下级政府行为的约束和控制力水平。它的影响因素主要体现在组织者和评价主体共同作用的目标设置水平和评价过程的控制水平两个方面。目标具有不同的属性,例如其难易程度、明确程度等。在进行目标设置时,这些目标的不同属性对下级政府的行为会产生一定的影响。作为理性经济人的下级政府出于自身的资源禀赋、能力以及利益的考虑,会在完成目标的过程中对完成方式、努力程度等有自己的考虑。以目标设置的明确程度为例,如果目标设置的很明确、很具体,其对下级政府的约束力就较强,但从另外一个角度来看,这些明确的目标又在一定程度上限制了下级政府自我发挥的空间,其所能产生的效果对下级政府来说未必就是好的。

目标责任制评价过程的控制可以概括为以下三个方面:组织者为评价对象行为的正确引导、目标责任调整的可能性和评价方式的科学性。如果评价对象能够充分了解评价目标的设置意图,能够洞察评价目标背后反映得更深层次的目的,那么评价对象就会降低为了做事而做事的几率,更有利于评价对象的长期发展;如果评价对象能根据自身的情况对上级设定的目标任务进行调整,按照自身的发展需求设置目标任务,那么下级政府将会在一定程度上摆脱上级政府的约束,自由发展。目前的目标责任制考核采取的是“谁设立游戏规则,谁进行游戏”的模式,即上级政府即设定目标,又考核目标。这样一来,使得下级政府在完成目标的过程中始终处于弱势地位。基于以上三方面的原因,在现行目标责任制的评价过程中,上级政府对于下级政府的控制力和约束力只会有增无减。

③目标控制程度与评价结果应用之间的关系。目标责任制中目标控制程度的力度越大,下级政府的弱势地位就越明显。如很多地区均采取了“末位淘汰”制,即连续三年在年度目标责任制考核中排在后三位的部门领导予以免职处分。目标责任制的考评结果和人事任免权的挂钩,使得目标控制的力度越强,越有利于上级政府对下级政府的管理,上级政府越认可评价的结果,评价结果的使用力度也随之越强。因为目标责任制这种评价模式的应用十分广泛,又与官员个人的升迁晋升有着直接的联系,所以即使目标的设置还存在着显著的问题,但是下级政府不论是出于自愿还是被动,都广泛认可评价的结果。

④评价结果应用与实施效果之间的关系。评价结果的使用范围越广、越被下级部门所认可,其所能起到的作用就越大。更高的认可度,表明目标责任制考核结果的权威性也较高,下级的努力程度以及外在结果和内在效果信息更容易被上级所获得,这将进一步促进下级政府完成目标的质量以及效果。而这些,都将在更大程度上促使下级政府提高其管理能力,并提升其绩效。同时,下级政府所完成的目标也是上级政府对自身目标的分解,下级的完成情况将在很大程度上决定了上级目标任务的完成,在这个过程中,上级政府的管理和控制能力也将得到更大程度的发挥和提高。上级的整体规划和计划目标往往是所在地区发展中所需要解决的关键问题,地区发展中关键议题的解决促进了社会整体绩效的提高;地方政府是地方

事务管理中非常重要的主体，它的绩效的好坏也直接影响到了整个地区社会绩效的好坏，所以政府绩效的提高也有利于社会整体绩效的提高。

三、案例分析—A 县目标责任制考核分析

1. A 县目标责任制考核概述

(1) A 县基本情况

A 县总面积 2849 平方公里，辖 18 镇、12 乡，501 个村，总人口 53.8 万。A 县地势南高北低，呈阶梯状分布。县域由北向南依次为平原区、低山丘陵区、中山区。三种主要地貌的面积分别占全县总面积的 11.8%、22.5%、65.7%。A 县境内交通通讯便捷，生物、矿产、旅游资源丰富，是中国对外开放县，全国粮油生产基地县，造林绿化百佳县，科普示范先进县。A 县是一个农业大县，农业人口 46.13 万人，有农村劳动力 26.58 万人。该县盛产油菜籽、烤烟、茶叶及水稻、小麦、玉米等粮食作物，全县已基本形成：“平川粮油菜、丘陵（浅山）种烤烟、南茶北水果、沿河植桑园、短平快抓畜产”的区域化布局；A 县自然资源丰富，全县有林地 13 万公顷，耕地 5.1 万公顷；有金、铁、钢、锰、花岗石等 26 种矿藏。县内河流密布，水量丰盈，森林茂密，旅游资源丰富，已形成对外开放的自然风景区 11 处。

(2) A 县目标责任制考核的实施流程

以 A 县 2003 年度的目标责任制考核为例，该年度的考核时间跨度为 2003 年 1 月到 2004 年 2 月，整个考核过程共分为三个阶段进行。

第一阶段为目标确定阶段（2003 年 1 月至 2003 年 3 月），本阶段采取基层申报和上级下达相结合的办法进行。首先，由各参评单位先根据自身情况向县级党委、政府组成的考核委申报本年度考核目标。在此同时，考核委员会还会协同各职能部门制定其他目标，这主要包括全县重点项目建设及引资目标及共性目标。A 县的目标任务是由县委、县政府以文件的形式下达的，并且在文件下达之后考核委员会组长与各参评单位签订《责任书》，以此作为各参评单位目标实施阶段和综合评议阶段的工作依据。

第二阶段为目标落实阶段（2003 年 3 月至 2003 年 12 月），首先，各参评单位要结合各自的实际，将目标责任纵横分解，落实到机关各单位及个人，并且要制定相应的考核奖罚办法。在落实过程中，各参评单位还要定期对目标任务完成情况进行分析研究，并按时向考核办报送全年工作目标完成情况；其次，考评办公室还要对各参评单位目标落实情况进行监控。再次，在目标落实的过程中，考核目标一经确定，一般不再变动。如果因自然灾害等因素，需要变更、调整的，要先由拟变更、调整的乡镇或部门提交专门报告，并经县级分管领导签字同意后，县考核委员会审核批准方可变更。

第三阶段为综合评议阶段（2003 年 12 月至 2004 年 2 月底），该阶段主要是对各参评单位目标落实情况进行年度综合考评，一般是在每年 12 月份开始，次年 2 月底结束，具体分为五步：（1）准备动员和自查自考；（2）组织考评；（3）评议测评；（4）结果审查；（5）表彰奖励。

2. A县目标责任制考核的要素分析

(1) 评价定位

A县实施目标管理责任制考核的根本目的是为了通过目标管理责任制的考核,不断提高抓落实的责任、意识和能力,努力把县委、县政府的工作部署转变为各级各部门和每个干部职工的自觉行动,上下一心、真抓实干、负重拼搏、开拓创新,确保全县各项工作任务顺利如期完成。并且希望能进一步强化机关管理,促进各乡镇、各部门狠抓工作落实的重要措施,对于促进全县各级部门及其工作人员转变工作作风、提高工作效率,加速实施“三大战略”,保证以经济建设为中心的各项工作任务圆满完成,推动全县经济社会持续健康发展。

(2) 组织者

A县目标管理责任制考核的组织者是县党委、政府组成的考核委员会及下设的目标责任制考核办公室,考核委员会负责牵头组织目标管理责任制考核,考核办公室则是具体组织实施目标责任制考核。考核委员会及目标责任制考核办公室的成员主要由县委、县政府有关主要领导担任相关职务,考核办公室主任则由党委组织部长兼任。

(3) 考核主体

目标责任制的考核主体众多,考评办只是负责组织考核队伍对各被评单位进行考核,其实每一项工作评价是由不同的部门负责进行考评的。A县乡镇经济工作和各部门职能工作的考核主要由县政府办公室牵头负责;共性目标的考核是由各业务主管部门负责考评,如计划生育工作的考核由计生局负责;重点项目建设及引资情况则由重点办负责。这些考评主体基本上都是给各考评单位制定目标任务的部门,均与被考评单位之间有直接的利益关系。除此之外,县委、人大、政府、政协领导还要对各被考核单位一年来的整体工作绩效进行评议,因此,他们也是目标管理责任制的考核主体。各乡镇、部门也是考核主体之一,因为在目标责任制考核中,他们要对自身的工作不断进行自查和自评,而且在评议测评阶段还要进行相互的民主测评。

该县在县委、县政府作为组织者的行政格局下,形成了以县政府办公室与各业务部门为主、人大、政协以及各乡镇、部门自身参与的考核模式。人大、政协以及被评单位本身在评分中所占比例较小,但基于人大、政协对各评价对象工作的熟悉程度以及了解程度等,以及被评单位本身作为强利益相关者,在自评与评价他人时的客观程度等,这部分评价主体所起到的作用难以判断。同时,作为评价对象所提供服务的接受者被排除在了评价主体之外,造成评价主体的构成缺乏了重要的一极。而且众多的评价主体也造成了过度考核行为,致使被考评单位领导要抽出很多时间来应付各种不定期的单项考核,不仅导致了资源的浪费,也造成了精力的分散。

(4) 考核对象

与目标责任制的考核主体一样,目标责任制考核的对象也十分众多。A县目标责任制考核对象有各乡镇,县委、县政府各部门,直属机构,各群体组织。其中县人大、县政协、县纪委、人武部虽然列入了目标责任制管理之列,但因为其职能的特殊性,所以只参照A县目

标管理责任制考核办法,分别由各单位自行负责本单位各部门工作目标的制定、检查和考核。虽然考核对象中减去了人大、政协、纪委、人武部,但是考评对象还是有 30 个乡镇、财政、教育、计划生育、农业、林业、环保、文化等多个部门和机构参与考评。

A 县如此多的考评对象却只分为了乡镇和部门两大类,这样的分类标准太过简单,也缺乏一个系统的分类标准。不同类型部门的评价定位不同,所设置的指标也应该不同,如服务类的邮政部门的评价与执法类的公检法部门的评价定位应该是不一样的,前者注重服务质量,后者注重公正执法。

(5) 考核指标

目标责任制考核中考核指标是由当初设定的目标决定,A 县目标责任制考核指标包括物质文明和精神文明两个方面,具体设置为四个考核点:①乡镇经济发展目标,包括财政税收,农业产业结构调整,农村经济,农民人均纯收入,项目建设,其他补充指标六大类;②部门职能目标,主要是部门根据县委、县政府工作部署所提出的重大工作项目和自身工作项目所提出来的目标;③重点项目建设及引资目标,主要是实施“三大战略”中列入县计划并责成有关乡镇部门负责落实的重点项目建设、对外开放、招商引资等年度工作目标;④共性目标,分为乡镇共性目标和部门共性目标。乡镇共性目标主要指社会发展及精神文明建设目标,包括党风廉政建设、社会治安综合治理、计生、精神文明建设、县委、县政府临时交办工作等 17 项内容;部门共性目标主要包括党风廉政建设、宣传和精神文明、机关作风建设、县委、县政府临时交办工作等 11 项内容。除此之外还有一票否决指标,有党风廉政建设、社会治安综合治理、计划生育、安全生产等指标。

A 县目标责任制考核指标的设置上既有个性指标,又有共性指标,这些个性指标既反映在数量上(经济发展目标)又反映在内容上(重点项目建设)。一方面保证了考核的公平性,但另一方面由于评价定位(经济建设为中心)以及评价主体构成的一极缺失,导致评价指标以经济指标为主,且易于忽视对这些指标所带来的效果的考虑。而且以经济指标为主的评价指标体系也反映了各级政府对政府绩效涵义的认识不甚全面或有失偏颇,至少在其指标体系中尚未完全反映政府的服务和管理等职能。

(6) 考核方式

目标责任制考核主要采取平时考核和年终综合考核相结合的方式。平时考核由县考委会统一组织,采取现场检查、召开协调会议、简报通报等办法。年终综合考核采取“组织考评”和“评议测评”两种方式。组织考评是考核队伍采用听取汇报、相差数据资料、实地检查测算、座谈走访、综合分析等办法,分类划组对各参评单位进行交叉考核;评议测评是由县委、人大、政府、政协领导对各考核单位一年来的整体工作绩效统一评议。同时,各乡镇、部门之间也进行民主互评。

乡镇重点考核经济发展目标和共性目标完成情况综合评议总分由经济发展目标、共性目标和平时考核三部分构成,比例为 7:2:1;部门重点考核职能目标和共性目标完成情况综合评议总分由职能目标、共性目标和平时考核得分三部分构成,比例为 6.5:2:1.5。而重

点项目建设及引资目标所考核分值按一定比例在百分外记入综合考核分值,乡镇、部门工作受上级表彰奖励或通报批评,在百分外给予加减分记入综合考核分值。由这些比例可以看出,A县的目标责任制考核注重年末综合考核,忽略了平时考核;注重经济目标和职能目标的考核,忽略了共性目标和民主评议的考核。

(7) 评价结果应用

A县考核结果划分为县委序列,政府序列,乡镇,驻县垂管单位和人大、政协、纪委、人武部各部门五个等次,并按不同比例确定优秀名额。但凡在综合考核中,乡镇经济发展或部门职能目标、共性目标及领导评议三项中有两项考核分值排名本序列末位的,当年直接确定为较差等次。凡一票否决的指标考核得分排名全县末位的,也不得评为优秀、良好等次。凡被评为各类先进集体的,由县委、县政府颁发奖牌一面,发给奖金并在全县通报表彰。被评为较差单位的,由县委、县政府通报批评,领导班子成员在年度考核中不得确定为优秀。连续两年考核位较差的乡镇和部门,对班子主要领导实行组织处理。

对优秀单位的奖励主要体现在物质上,而罚则体现在取消其评优资格上和行政处分上。考核没有与晋升挂钩,只与处分挂钩,与领导干部的选拔任命脱节。这样的奖惩方式不利于调动领导的积极性,这能出现因行政压力而产生的积极性,一旦压力减少,积极性也将随之降低。同时由于对乡镇的考核都是由直接上级主管部门进行,考核结果各部门之间缺乏共享,对考核的方式方法上同样存在较大的不同,进而也可能会造成了不同部门评价结果的冲突。

3. 目标责任制考核的效果

目标责任制作为我国政府绩效管理中最普遍的评价模式,其存在和发展所带来的意义极其深远。目标责任制不仅对参与评价活动的各利益相关者产生影响,而且对政府组织绩效的改进也有不小的影响。更进一步说,目标责任制考核对社会发展还具有更深层次的推进。

(1) 正面效果

①有利于上级政府自身的发展。政府组织管理中很容易出现推诿扯皮、无人负责、“搭便车”等现象。对于政府组织中出现的官僚主义而言,目标管理责任制的确是一个克星。中国政府自邓小平时期开始就一直奉行目标责任制的管理思想(佘怀青 2000),目标责任制将上级目标层层往下分解,明确目标对应的责任,提高执行力,减少推诿扯皮、搭便车的概率;更使下级政府的眼光始终聚焦在目标任务的完成上,集有限资源于一处,迅速提高任务完成效率,第一时间确保了上级目标任务的完成。目标责任制评价的根本目的就是期望通过目标控制手段,保证上级政府整体规划或特定计划目标的实现(张汝立 2003)。同时,上级政府对于下级政府的管理能力以及控制能力在这个过程中也将得到更大程度的提高。

在A县目标责任制考核办法的一开头就明确要求各被评单位从思想上高度重视,要求在目标责任制考核实施过程中,提高抓落实的责任、意识和能力,努力把工作转变成为每个职工的自觉行动。目标责任制强调的是全员参与,变被动工作为主动工作,注重提高工作的积极性和创造性。领导官员是一个部门的“主心骨”,只有领导重视了目标责任制考核,普通公务员才有可能重视。所以在目标责任制实施的过程中,领导的责任要比普通公务员大的多,

责任越大压力越大，目标责任制考核给部门领导带来的压力要远远超过普通公务员。在 A 县的目标责任制考核，一旦被评为较差单位，领导班子成员在年度考核中不得被确定为优秀，而且连续两年考核为较差的乡镇和部门，领导班子主要领导实行组织处理。行政的压力迫使领导干部对目标责任制考核都给予足够的重视，促进其责任心的提高，提高工作的主动性和自觉性。

②有利于推动下级政府绩效的改进。目标责任制考核能促进“向前推进的管理”。以前的绩效评价，都是针对过去的实绩进行评估改善，称之为“向后回顾的管理”。在目标管理体制下，人们所关心的是将来的目标能完成多少，故称之为“向前推进的管理”（周卓儒、王谦、韩才义 2003）。有了既定目标，下级政府就有了工作的方向，就会集中尽可能多的资源和精力朝这个目标前进，这样有限的资源才能最大限度的被利用，不会被浪费掉，也提高了政府办事的质量和效率，使政府基础管理方面的能力得到一定程度的提高和改善。在这种激励一绩效一满意的目标责任制的压力下，基层政府组织为公民服务的意识也在不断增强，在一定程度上促进了基层政府的发展（张汝立 2003）。目标责任制还以目标激励的方式把组织中的个人以“团体感”连接起来，组织目标就像锁链一样，把组织中每个员工的目标都与组织目标连接在一起，使每个员工产生团队感和归属感，正所谓“一根筷子易折断，十根筷子硬如铁”。基于目标责任制以上两方面的效果，可以说目标责任制在一定程度上推动了下级政府绩效的改进。

在 A 县目标责任制考核中乡镇政府主要完成的是经济发展目标和重点项目建设任务，而部门则主要完成职能目标和重点建设任务。有了既定目标，划分清楚了各单位的工作区别与范围，乡镇/部门就有了工作的方向，明确了能做和该做的工作，以及各评价主体对其绩效水平的要求等信息，通过与之相应的奖励惩罚措施来表达其对政府行为和价值取向的约束和要求，有利于政府改进绩效，使政府管理方面的能力得到一定程度的提高和改善。而且 A 县目标责任制考核注重重点建设任务的考核，这就会引导被考评单位集中尽可能多的资源和精力朝这个目标前进。在目标任务设置合理的情况下，被评价单位有限的资源将会最大限度的被利用，不会被浪费掉，也提高了被评价单位的资金使用效率。

③有利于辖区的发展。政府在整个社会整体系统中起着主导作用，上级的整体规划和计划目标又往往是所在地区发展中所需要解决的关键问题，政府实施目标责任制的目的就是期望通过关键议题作为管理切入点来促进社会整体绩效的改善，所以说目标责任制评价模式在辖区管理中中扮演重要的角色。目标责任制作作为政府管理的“抓手”，不仅可以提高地方经济总量和改变经济结构，增强区域经济增长能力，还可以改善现有的地方管理体系结构，优化运行机制，并将辖区政府的绩效与辖区的发展紧密结合，从而使辖区政府的行为成为辖区发展的重要推力。从这一层面上来说，目标责任制考核在一定程度上提高了辖区的社会绩效。

“结构调整、对外开放、项目带动”是 A 县的发展战略，A 县目标责任制考核设置的目标都是紧紧围绕这一战略规划展开的。乡镇经济发展目标有利于提高地方经济总量和改变经济结构，增强区域经济增长能力；重点项目建设有利于提高 A 县的综合实力，实现项目带动发

展战略。由此可见，A县目标任务的完成，有力地保障了A县区域战略规划的实现。而且A县的目标责任制考核是从经济社会发展出发的，始终强调经济发展，譬如税收任务、财源建设、农业总产值等目标都紧扣这一中心。仅2005年一年，A县就完成财政总收入68563万元，同比增长19.8%。地方财政收入完成10387万元，同比增长35.9%。²

（2）负面效果

①唯上不唯下，产生逆向问责。在我国现阶段，上下级政府之间的关系是行政隶属关系，通常上级政府的行政指令构成了下级政府行政行为的主要内容。在“层层管辖”的结构体制下，基层政府的独立决策很少，它的工作基本上只是落实上级政府下派的具体指标。这一点在目标责任制的管理体制下体现的最为明显。上级地方政府为了完成其自身的发展目标，而将当年的发展目标进行细化分解，并与下级政府签订目标责任书，要求下级政府如期完成各项指标，并通过对这些指标的严格考核，制约和监督下级政府的行政行为，并有相应的奖惩措施来激励下级政府。

上级政府通过对目标责任制完成情况的考核来决定下级政府的人事任免权，因此目标责任制就成为了下级政府行为必须遵守的“法则”。由于目前中国各级地方政府官员在不同程度上存在着理性经济人的倾向，为免其仕途出现意外，在目标责任制的执行过程中大多数人考虑更多的往往是自身的利益得失，会在制定决策时采取保守措施，政府部门“只唯上不唯下”，任何时候都将上级指令放在第一位，在工作中努力确保上级各项目标的落实，从而实现自身利益的最大化。

②事权财权失衡，迫使下级造假。94年分税制改革之后，上级政府将事权下移，与此同时，财权则大幅度的上移。导致现在的基层政府尤其是乡镇政府财权与事权不对等（吴建南、李贵宁 侯一麟 2005）。基层政府为了自身利益，下级政府在面对来自于上级的行政压力和有限的财政资源的条件下，当上级政府目标定的过高而无法达到时，下级政府又为了保全自己的乌纱，下级政府不得不打肿脸充胖子，硬着头皮编造数据，力求逃避惩罚。所以基层政府事权财权的失衡，易于导致下级政府“阴奉阳违”、“弄虚作假”等现象的发生。同时，上级政府为了加强对下级的控制，往往要求“上下对应设置”，对下级政府来说，大部分权力被上级政府下设机构所架空，而下级政府又缺乏对这些机构的控制力。在此种情形下，面对上级政府的目标责任考核，下级领导在个人利益的驱使下，行为选择发生变化。许多政府的负责人深谙“领导出数字，数字出领导”的为官之道。在目标责任制年终考核的时候，上级领导多数凭下级政府的一纸报表或一份汇报来评定政绩的优劣，多数下级政府为了突现自己的政绩，往往在统计数据上下功夫，希望通过数据显露业绩，塑造形象。

四、结论

目标责任制考核自本世纪80年代引入公共部门以来，就作为各级政府考核其下级政府绩效的方式而广泛应用。其根本目的，是通过目标责任制的实施，规范下级政府的行为，促进

² 南郑县2005年财政收入创历史最高记录，<http://www.nanzheng.gov.cn/oneNews.asp?id=316>

政府建设，并最终提高政府绩效水平。但从各级政府的实践状况看，其效果未必尽如人意。目标责任制评价活动着眼于关键问题的解决，一方面它作为上级政府管理下级政府的“着手点”和“切入点”，有助于保证上级政府的整体规划或特定计划目标的实现，也有助于政府整体效率的提高。但另一方面，由于特定规划目标的局限性，如强烈的“GDP导向”，较难以全面反映政府绩效的涵义，而且目标责任考核指标本身多反映上级政府的任务要求，保证了上级政府的利益，忽视了政府自身发展和区域社会发展的需求。A县的目标责任制考核评价体系是相对科学和完善的，已经尽可能多的避免了人为的影响。但在现实的实践过程中，仍然存在着很多的问题，这些问题也在一定程度上代表了我国大多地方目标责任制实施的情况。基于以上结果，可以从以下三个方面完善我国目前的目标责任制考评模式。

首先，调整评价定位，设置科学合理的目标。目标责任制考核是以政绩考核作为政府内部管理的核心手段，它所强调的是关键任务的完成，注重的是物质生产方面的考核，在此定位下评价指标多以经济目标为主。在科学发展观指导下的今天，以经济考评为主的目标责任制已经明显不能适应时代的要求。目标责任制考核应该更多地从地区社会的可持续发展入手，结合本地情况制定出能够反映地区特点，兼顾物质生产、文化建设和民主建设等方面的目标。在设置目标的过程中，提高下级政府的参与程度，最大程度上保证目标的客观性和公正性。

其次，改进实施过程，完善评价机制。在目标责任制的考核中，评价对象和评价主体处于完全不对等的地位，评价对象的绩效受到评价主体的制约，这样考核出来的结果难以反映政府的整体绩效。在目标责任制的实施过程中，适当增加多元的评价主体，充分发挥同级人大、政协、民主党派、新闻媒体的监督作用；另一方面，在目标责任制的实施过程中，应给基层政府组织一定程度的自由裁量权，允许他们在目标责任制实施过程中根据具体情况对既定目标作一定程度上的调整。同时，上级政府应加大对下级政府在完成目标任务过程中的支持力度。

最后，应提高正向激励水平，降低惩罚力度。在科学发展观指导下的今天，目标责任制考核的定位是为了促进政府和区域绩效的提高，它是手段，不是目的。如果过分强调目标责任制的结果，尤其是惩罚力度，那么在现有的行政压力下，往往形成为考核而考核的局面。在目标责任制的结果应用时，应注重奖励的力度，以正向激励手段来引导和激励政府的行为。同时应根据考核结果，切实做好与下级政府的沟通，制定改进方案，使考核的结果落到实处。

参考文献：

- [1] 徐勇、黄辉祥，目标责任制：行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案，学海，2002.1
- [2] Kane Jeffrey, Freeman. MBO and Performance Appraisal: A Mixture That's Not a Solution [J]. Personnel, 1986, 63(12): 26-35.
- [3] Richard Bob. Three Classes of Objectives and Plans Make MBO More Effective [J]. Personnel Journal, 1986, 65(12): 28-30.
- [4] Jack N Kondrasuk. Studies in MBO Effectiveness [J]. Academy of Management, 1981,

- 6(3): 419-430.
- [5] Collamore Thomas J. Making MBO work in the public sector [J]. The Bureaucrat, 1989, 11(7): 238-245.
- [6] Joseph F Castellano, Harper A Roehm. The problems with managing by objectives and results [J]. Quality progress, 2001, 34(3): 39-46.
- [7] Theodore H. Positer, Gregory Streib. MBO in municipal government: Variations on a traditional management tool [J]. Public Administration Review, 1995, 55(1): 48-56.
- [8] 吴建南:《地方政府组织绩效评价: 指标设计与模式选择》[C], 中美绩效管理论坛会议论文, 2005 年。
- [9] 一夫:《谈谈目标管理》[J], 商业研究, 1981, 22(1): 13-15。
- [10] 潘志洪:《目标管理简介》[J]. 经济与管理研究, 1984, 14(6): 31-32。
- [11] 冯江南:《一种新的管理思想、体系和方法——目标管理》[J]. 求实. 1987, (3): 49。
- [12] 杨永杰:《论目标管理》[J]. 社科纵横, 2003, 18(2): 27-28。
- [13] 周建 万映明 王伟.:《目标管理的基本过程及其特点》[J]. 南都学坛(人文社会科学学报), 2002, 22(6): 33。
- [14] 王凤军:《怎样有效实施目标管理》[J]. 经营管理, 2004, 24(4): 33-36。
- [15] 李伟干:《应用以目标管理为核心的绩效考核系统中的 7 个典型问题》[J]. 现代管理科学, 2004, (8): 83-84。
- [16] 黄玉良:《影响目标管理发挥效能的因素》[J]. 商业经济, 2004, (9): 24-25。
- [17] 刘碧强 梁润冰:《公共部门目标管理浅议》[J]. 北京市财贸管理干部学院学报, 2003, 19(2): 48-50。
- [18] 赵路 朱正威:《我国公共部门实行目标管理的问题及对策》[J]. 理论导刊, 2004, (2): 16-18。
- [19] 申庆:《建立和完善科学的目标管理考核体系》[J]. 贵州气象, 2005, (3): 46-47。
- [20] 叶裕民:《论改进和完善地方政府目标管理责任制》[J]. 统计研究, 2000, 27(6): 35-39。
- [21] 仝怀青:《邓小平管理责任制思想探》, 上海交通大学学报·社会科学版, 2000 年第 4 期。
- [22] 张汝立:《目标责任制与手段选择的偏差:以农村基层政权组织的运行困境为例》, 理论探讨, 2003 (4)。
- [23] 周卓儒 王谦 韩才义:《公共管理部门的目标管理现状及对策研究》, 西南交通大学学报(社会科学版), 2003 年 7 月。
- [24] 吴建南 李贵宁 侯一麟:《财政管理、角色冲突与组织绩效: 面向中国乡镇政府的探索性研究》, 管理世界, 2005 年 12 月。