

计划生育论坛

论人口计生目标管理责任制的改革和完善 ——以德鲁克目标管理理论的新发展为视角

赛明明

(中国矿业大学(北京) 文法学院, 北京 100083)

摘要: 文章以德鲁克目标管理理论为指导, 理论联系实际地分析了当前我国人口计生目标管理责任制存在的弊端及改革方向。针对当前人口计生目标管理责任制存在的管理目标不明确、考核指标不科学、考核结果缺乏激励效应等问题, 提出了设定人口长期均衡发展总目标、建立公平科学的考核指标体系以及严格兑现奖惩以提升激励效应等对策建议。

关键词: 人口计生; 目标管理; 责任制

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 05-0109-04

人口计生目标管理责任制是现代管理理论在人口计生工作中的应用, 是在一定时期、一定区域内, 通过确认责任、检查督促、考核评估等形式, 促使党委、政府、有关部门和企事业单位落实所承担的人口计生目标责任的制度规范^[1]。2011年4月26日中共中央总书记胡锦涛在中央政治局第28次集体学习时强调, 要完善人口计生目标管理责任制, 确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。胡锦涛总书记的讲话, 表明目标管理责任制在做好新时期人口计生工作中具有非常重要的作用。然而学术界对目标管理责任制的研究和关注显然不够。2008年以来, 在国家人口和计划生育委员会大力推进目标管理责任制改革的4年时间里, 中国知网有关人口计生目标管理责任制的文献仅6篇, 且大多是对一些地方具体做法的介绍, 仅有1篇论文从实证角度对其存在的问题及改革方向进行了初步的探索^[2]。有鉴于此, 本文拟以目标管理理论为指导, 针对当前我国人口计生目标管理过程中存在的主要问题, 提出完善的对策建议。

一、目标管理理论及其对人口计生工作的指导意义

目标管理 (Management by Objectives, 简称 MBO) 这一概念最早出现于 20 世纪 50 年代末的美国。1954 年, 管理学大师彼得·德鲁克在其代表作《管理的实践》中, 首先提出了“目标管理”这一专业术语, 之后又发展和完善了这一主张, 形成了目标管理的理论和方法^[3]。实际上, 目标管理有着深厚的理论渊源, 不同时期的管理学家虽然对组织目标的认识和理解不同, 但都承认目标的重要

收稿日期: 2012-05-15; 修订日期: 2012-06-27

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项基金资助 (2009QW05)。

作者简介: 赛明明 (1980-), 女, 河南周口人, 中国矿业大学 (北京) 文法学院讲师。研究方向: 公共政策、人口管理。

性。只是他们对目标的论述没有形成一定的体系,“是德鲁克把所有的要素结合在一起,并将其融入到了所谓目标管理的管理哲学之中”,最终发展成为一种以“目标”为核心的组织管理模式^[4]。其特点在于它集中了科学管理理论讲究科学的分工协作及工作效率和行为科学理论重视发挥人的主观能动性这两者的长处,因此,目标管理理论一经问世,即风行欧美和日本。

我国引进和实行目标管理,始于20世纪70年代末,首先在企业推广而后又为其他行业 and 部门所借鉴^[5]。目标管理强调以目标为导向,以人为中心,以成果为衡量标准,目的在于促使组织和个人取得最佳业绩,其管理过程和本质与俗称的“责任制”有异曲同工之处。准确掌握目标管理理论的内涵,对于完善人口计生目标管理责任制具有重要的指导作用。

1. 突出强调目标的重要性,通过明确的目标设定,引导管理大方向

目标是管理的核心,没有了目标,管理就没有方向。而目标也是具有层次的,有宏观总目标,也有微观分目标,每个分目标是为了实现总目标而设定的。因此,基于目标管理理论的人口计生管理就应该是围绕着相互联系、相互制约的宏观和微观人口管理目标,在特定时期、特定区域内,将不同层级的党委、政府、有关部门和企事业单位所承担的人口计生目标责任确定下来,最终实施、检查和考核评估。管理目标终将决定着各行为主体应该做什么、应该怎么做以及应该达到什么样的标准。

2. 强调对目标的成果考核,通过成果检测,提升管理绩效

在德鲁克之后,有许多管理学者对目标管理理论进行了完善和发展。美国管理学家乔治·奥迪奥恩(George Odiorne)指出,“目标管理是这样一个过程:通过这个过程,组织的上级管理人员和下级管理人员共同确定组织的目标,根据对每一个人所预期的结果来规定他们的主要责任范围,并且利用这些指标来指导他们所管理部门的活动和评价每个成员作出的贡献^[6]”。因此,目标管理责任制在人口计生管理中的应用将促使各级政府及相关部门清晰了解、准确把握本部门的目标责任,甚至将其细化、具体化为个人责任,紧紧围绕责任开展工作,通过不断地检测和信息反馈提升工作绩效。

3. 强调目标考核的激励作用,通过自我控制,激发工作积极性

目标管理的主要贡献在于能够以自我控制的管理方式来取代强制性管理。目标管理把组织的客观目标转化为个人目标,通过目标给个人带来的责任感激发工作动力,这种通过自我控制而非外在强制取得的成就,将能更加自觉地、持续地激发员工的积极性和创造性。正如德鲁克所言:“只有这样的目标考核,才能激发管理人员的积极性;他们付诸行动,不是因为有人要他们这样做,而是因为他们自己认为必须这样做——他们像一个主人那样行事^[7]。”在人口计生管理过程中,目标管理责任制的全面落实需以总目标为依据,对各个分目标进行严格、全面的绩效评估,这将大大增强各级政府和部门间的协商与沟通,也能使所确定的目标更加具有动员性和激励性。

二、当前我国人口计生目标管理责任制存在的主要问题

1. 行政理念滞后,管理目标不明确

当前,我国人口发展进入了重要的转折时期,人口计生工作也进入了全面做好人口工作、统筹解决人口问题、促进人口长期均衡发展的新时期。为了适应新时期、新任务的要求,国家人口和计划生育委员会于2008年出台了《关于改革和完善人口计生目标管理责任制的指导意见》(国人口发〔2008〕21号,文中简称为《指导意见》),指出:“新时期目标管理责任制的改革,既要解决当前基层干部和群众反映的突出问题、推动稳定低生育水平的长效机制建设,更要着眼于促进人口长期均衡发展、积极构建统筹解决人口问题的体制机制。”但是,一些地方由于认识不到位,仍然停留在以往的降低生育率、控制人口数量的惯性思维上,只重计划生育职能,忽视人口统筹职能,在工作理念和工作思路不能与时俱进;进而在考核指标的设计上,只重视考核人口数量指标,忽视人口素质、结构、分布、迁移等指标,不利于统筹解决人口问题任务的落实。

2. 考核指标体系设计不科学、过程不合理,存在弄虚作假现象

目标考核在某种意义上已经成为当前衡量工作水平的唯一标准。一方面,虽然各地已经积极尝试对考核评估指标进行了一定程度的完善和优化,但是由于传统工作观念的影响,目前的考核指标体系还存在一些设置不合理的地方,从而导致基层在面临考核压力及不能完成任务时出现数据作假或者“瞒报假报”现象。另一方面,在人口计生系统内部,除发展规划部门主持进行的综合考核外,其他职能部门每年也都搞一些“单项”考核,这就造成考核内容过多,既淹没了工作重点,又造成调查工作量加大,并增加了基层负担,许多地方都把心思放在应付检查考核上,也会滋生弄虚作假现象。从某种意义上讲,现有的目标责任制形成了“重结果、轻过程”的状态,落后于统筹解决人口问题的总体要求。

3. 考核结果不反馈、不兑现,影响考核的公信力和激励效用

兑现奖惩是人口计生目标管理的重要抓手,只有通过兑现奖惩才能让各级组织和各级干部更深刻地认识到不重视人口计生工作的严重后果和为此付出的代价^[8]。而当前人口计生目标责任考评中,考评过程和考评结果不够公开;对在工作中考核指标不达标或不履行计划生育职责造成严重后果的单位和个人,追究责任时存在从轻从缓现象,影响考核公信力;对较好履行人口计生职责并且效果显著的单位和个人,考核结果与奖金发放、评优评先、职位晋升没有联系起来,缺乏足够的激励效应。

以上这些问题,影响到人口计生事业的健康和可持续发展,必须加大力度进行改革与创新。

三、完善人口计生目标管理责任制的对策建议

自目标管理理论问世以来,许多管理学者不断引入新的管理理论,对其进行完善和发展,最终形成了较为成熟的理论体系,这对于完善人口计生目标管理责任制有着重要的启示。特别是十二五时期,全面做好人口工作、促进人口长期均衡发展已经作为战略性任务被纳入国家十二五规划纲要,摆在了更加突出的位置。人口计生目标管理责任制需要紧紧围绕这一战略性任务,按照目标管理理论的新发展思路进行改革创新,更好地发挥导向作用。

1. 以全面做好人口工作、促进人口长期均衡发展为总目标,建立健全相应指标体系

目标管理责任制应该牢牢把握目标管理这一核心,突出重点目标,解决重点问题。对于目标确定的逻辑顺序,德鲁克提出了重要原则:“重视将来而不是过去;重视机会,不能只看到困难;自己选择而不要盲从;目标要高,要有新意,不能只求安全和方便。”^[9]为此,要针对十二五时期人口计生工作面临的新情况、新问题,紧紧围绕走中国特色统筹解决人口问题道路、实现人口长期均衡发展这一主线^[10],重新构建人口计生工作目标管理的指标体系。对于社会中人口的大规模流动,当前统计指标体系中诸如户籍人口、农业人口等分类指标已经失去了意义,应及时予以修正或删除,重在考核评估与人口计生政策和相关经济社会政策的落实以及社会资源的利用效果有关的指标,把人口发展与资源、环境、经济、社会的可持续发展结合起来,统筹考量,并逐渐提高评价权重。

2. 科学设计考核指标,规范操作流程,提高人口计生目标管理责任制的公平性和科学性

(1) 分级设置考核指标,突出分类指导,体现目标管理责任制的公平性。在德鲁克看来,组织的目标具有一定的层次之分:战略目标和高级策略性目标、中级策略目标、初级策略目标。而完成各级目标任务的管理层次依次为:高级管理人员、中层管理人员、基层管理人员和一般工作人员。因此,在人口计生工作的责任划分上,也应按照目标管理的原则,依据主体不同,分别设置党政线、部门线、人口计生线的核心指标体系。对党政线,要立足于提高各级党委、政府对人口问题的自觉重视程度,强化党政一把手亲自抓、负总责的意识,引导党政领导把注意力放在统筹解决人口问题、促进人口长期均衡发展上来;对部门线,要在推动各相关部门齐抓共管、综合治理的基础上,强化各相关部门的综合治理工作职责;对人口计生线,要立足于人口计生工作目标的分解和承担,突出稳定低生育水平、提高出生人口素质、综合治理出生人口性别比、加强流动人口计划生育服务管理、完善利益

导向政策体系和建立稳定增长的投入保障机制等指标。另外,要突出分类指导,正视省域内城乡之间、不同地区之间的工作基础和工作水平的差异,分类、分区开展工作,并在指标的设置、指标值的确定上予以体现,推进各地工作均衡发展。

(2) 完善考核评估的方法和程序,提高目标管理责任制的科学性。乔治·奥迪奥恩认为,目标管理的优点在于实行“参与式管理”,通过上下结合的方式进行反复协商和综合平衡,以使所确定的目标更加具有动员性和激励性,更加便于实现^[11]。人口计生目标管理责任制是一种现代管理技能,其改革要符合现代管理科学的基本规律。随着考核主体、考核对象、考核目标的调整,考核评估工作本身也要作相应的调整和完善,要探索科学的考评方法,完善科学的组织实施形式。比如,在制定考核目标时,可考虑自上而下与自下而上相结合,充分听取基层的意见和建议,调动基层的积极性、参与性和自觉性。在组织实施上,可考虑采用年终检查与平时检查相结合、自我评估与上级检查相结合、定性考核和定量评估相结合、直接调查和间接评估相结合等方法。另外,要注意发挥人口计生系统的信息化优势,利用信息化手段,探索实行远程考核、网上经常性考核等方法。

3. 严格兑现奖惩,提升目标管理责任制的激励效应

客观、准确地评价一个地方的人口计生工作水平,为党委、政府兑现奖惩提出依据,是人口计生目标管理责任制考核的重要目的。因此,国家人口和计划生育委员会在2008年的《指导意见》里提出要“建立考核评估的激励机制”,并“建立以奖代投制度,把各地工作绩效与重点工作相挂钩,并以此作为确定中央财政对各地人口计生投入、奖励的基本依据”。按照这一要求,一些地方政府积极探索实行激励机制。比如,安徽省把一般性工作以单项奖励的形式进行推动,并建立独立运行、相互监督的内部制约机制,主动请省政府办公厅和监察厅对考核工作实行全程监督^[12];河南省强化党政线,由省委办公厅、省政府办公厅牵头对省辖市进行督查考核,推动了利益导向、干部队伍待遇等重大政策的落实,将省纪检监察部门组织的政风行风评议结果纳入目标考核,将群众满意度作为评定的首要指标^[13]。总之,要把考核结果与党政领导、相关部门的切身利益挂起钩来,加大考核结果兑现力度,进一步提升目标管理的激励效应。

参考文献:

- [1] 张维庆. 中国计划生育概论 [M]. 北京: 中国人口出版社, 1998: 149.
- [2] 王鹏, 赛明明. 人口计生目标管理责任制改革初探 [J]. 南方人口, 2011 (1).
- [3] 彼得·德鲁克著, 齐若兰译. 管理的实践 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2007.
- [4] 邓肯. 伟大的管理思想 [M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 1999: 129.
- [5] 景香芝. 目标管理在计划生育工作中的应用研究 [J]. 成都教育学院学报, 2003, (2).
- [6] George, S. Odiorne. Management by Objectives: A System of Managerial Leadership [M]. Marshfield, Massachusetts: Pitman Press, 1965: 26.
- [7] Peter, F. Drucker. The Practice of Management [M]. New York: Harper Press, 1954: 24.
- [8] 同 [2].
- [9] 德鲁克著, 许是祥译. 卓有成效的管理者 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2005: 113.
- [10] 江帆. 全国“十一五”人口发展规划和事业发展规划中期评估报告 [M]. 北京: 中央党校出版社, 2009: 24.
- [11] George S. Odiorne. The Human Side of Management: Management by Integration and Self-control [M]. Lexington, Massachusetts: Heath Company, 1984.
- [12] 国家人口和计划生育委员会目标管理责任制改革调研组. 人口计生目标管理责任制改革迈出重要步伐——基于安徽省改革试点工作的调研 [J]. 人口与计划生育, 2010, (6).
- [13] 国家人口和计划生育委员会目标管理责任制改革调研组. 坚持以人为本服务基层以改革推动人口计生新发展——河南省目标管理责任制改革进展 [J]. 人口与计划生育, 2010, (8).

[责任编辑 冯 乐]