

文章编号: 2095-2163(2020)02-0325-04

中图分类号: C931.2

文献标志码: A

目标管理导向下基层政府执行力指数研究

叶媛

(上海工程技术大学 管理学院, 上海 201620)

摘要: 针对基层政府执行力至关重要却定义模糊、难以考核的情况, 尝试开展对目标管理导向下基层政府执行力指数的研究。首先创新性地提出执行力指数的概念, 根据目标管理流程, 构建执行力指标体系, 采用熵值法来确定权重。其次, 运用多目标线性加权函数法建立测评模型, 最后划定执行力指数的评价等级。研究可为各级政府系统运行目标管理, 提升政府执行力提供参考。**关键词:** 目标管理; 基层政府; 执行力指数; 熵值法; 多目标线性加权函数法

Research on the execution force index of grassroots government under the goal management

YE Yuan

(School of Management Studies, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China)

[Abstract] In view of the fact that the execution of the grassroots government is crucial but the definition is vague and difficult to assess, it is tried to carry out research on the execution index of the grassroots government under the goal management. Firstly, the concept of execution force index is proposed innovatively. According to the target management process, the execution force index system is constructed, and the entropy method is used to determine the weight. Secondly, the multi-objective linear weighting function method is used to establish the evaluation model. Finally, the evaluation level of the execution force index is delineated. The research can provide reference for the operation of target management at all levels of government systems and the improvement of government execution.

[Key words] target management; grassroots government; execution force index; entropy method; multi-objective linear weighting function

0 引言

中国基层政府机构包括县、城市的区和不设区的市以及乡镇政府机构^[1], 基层政府作为中国政府体系中最基础的一环, 其执行力水平直接影响到政策执行的效果以及执行效率评价^[2]。执行力是指执行主体按时按质量完成任务的能力^[3]。这是竞争的核心要素, 是成功的关键^[4]。从现有的研究来看, 目前更多的是从定性方面研究政府执行力^[5], 也有相关领域学者提出要采用定量的方法, 但仍尚未提出执行力指数的概念。执行力指数简单来说就是一个测量工具, 主要测量基层政府在各个目标管理阶段按时按质按量完成目标的能力。对于基层政府而言, 执行力必然存在, 但执行力概念界定模糊且难以量化, 因此构建相应模型对其进行测算, 并由此评判其执行力效果好坏, 具有一定的创新性。对此拟展开研究论述如下。

1 指标体系构建

1.1 指标建立

本文通过从现有的基层政府执行力、基层政府

绩效评价、目标管理等指标体系以及政府信息公开文件中, 尽可能多地汲取基层政府执行力相应指标, 并将目标管理四大流程“立项—执行—督查—问效”视为一级指标。将管理过程中的计划、组织、指挥、协调、控制五大职能纳入目标管理执行过程中。由于政府执行力是一个动态的过程, 因此这五大管理职能贯穿始终, 相互作用。为了使子系统便于理解, 确立 10 个二级指标使其具体化, 并且考虑到数据的易用性, 确立 38 个三级指标使其便于测量。研究可得阐释分述如下。

(1) 立项。目标立项作为政府目标管理的第一步, 其质量决定了后续目标管理工作能否顺利进行。通俗来说, 立项就是目标制定, 相关政府部门对于上级政府确定的总体战略目标进行层层分解, 并落实到相关部门和个人的过程。这中间会涉及到目标数量确定、目标难度把控、目标分工、目标内容设置、目标量化分解、目标节点划分、权责主体确定等流程。因此, 基于 SMART 原则, 即具体的 (Specific)、可衡

作者简介: 叶媛 (1995-), 女, 硕士研究生, 主要研究方向: 人力资源管理、战略管理。

通讯作者: 叶媛 Email: 2521430620@qq.com

收稿日期: 2019-11-27

量的 (Measurable)、可达到的 (Attainable)、相关性 (Relevant)、有期限的 (Time-bound) 五大原则合理归纳汇总为合理性、完备性、以及科学性, 并作为二级指标, 将涉及到的流程合理划分到二级指标中。数据的获取通过第三方、专家、以及相关单位进行打分评价。

(2) 执行。目标执行是目标管理流程的第二步, 也是达成目标的关键。这个流程包括计划安排、投入力度、组织协同度、实施规范度四个二级指标。由第三方和相关单位打分。在实施目标前, 要合理制定计划安排。立项是目标制定层面的决策和计划, 而这里的计划指的是实施过程中的计划安排, 也是目标制定之后的逻辑延续。基于计划安排, 执行主体应进行组织协调, 致力于将计划落实到实施的每个环节和岗位。组织包括资金、政策、信息、人员的组织, 此处归纳为投入力度。协调包括各部门及人员的配合、统筹、沟通, 此处归纳为组织协同程度, 在此基础上来保证实施的规范程度, 包括项目资料齐全、材料上报及时、记录书写准确, 这三个三级指标从某种程度上可以反映工作人员执行意愿和执行态度。

(3) 督查。督查位于目标管理流程的第三步, 但事实上却贯穿于目标管理始终, 是目标管理质量的保障, 包括过程监督、培训指导和结果考核三个二级指标。数据通过第三方和相关单位打分获取。过程监督包括质量控制、进度控制、应急处理、反馈渠道四个三级指标; 培训指导的指标包括培训参与的比例、培训的次数以及培训效果的满意度。结果考核包括考核系统完善、奖惩规则明确、结果反馈及时、纠偏效果明显四个三级指标。这里的纠偏与培训指导的区别在于, 培训指导是事前、事中控制, 即目标实施前, 通过培训让执行者更好地了解目标, 和督查过程中发现问题, 通过培训来解决改善; 纠偏强调的是事后控制, 即一年的目标管理工作结束之后对工作情况进行的总结, 在此基础上分析偏差原因, 采取矫正措施, 防止下一年的目标管理工作出现同样的问题。

(4) 问效。简单来说, 问效就是评价执行绩效的高低大小, 主要是根据投入产出的情况, 查验执行系统功能的发挥程度, 包括目标完成及时性和有效性两个二级指标。其中, 及时性考核目标完成时间, 分为超前、调整、滞后三个级别。第三方和区府办督查科全程跟踪全年重点工作的完成情况, 根据每季度数据, 分析目标完成及时性。每项重点工作目标

在立项时分解为 4 个季度的季度节点, 每个季度节点对当季目标完成进度情况进行统计, 最终按照 4 个季度的按期、超前、滞后情况综合评分, 得到每项重点工作全年目标完成进度。有效性考核目标完成率、目标完成质量以及连续均衡性。目标完成率即是目标完成数与目标总数相除的结果, 目标完成质量是指目标验收时对于项目完成质量的评判。连续均衡性指目标的连贯性及波动性, 即上一个目标是下一个目标的基础, 下一个目标是上一个目标的延续。比如: 第二季度的目标任务是建立在一季度的目标完成之上的。目标的连续均衡性越强, 评分值越高。初步拟定的指标体系具体内容见表 1。

1.2 指标筛选与确定

运用专家打分法对指标进行两轮筛选, 在第一轮筛选中将一级指标中的“执行”改为“实施”, 二级指标中删除培训指导, 并删除其所属 3 个三级指标。从访谈结果来看, 专家普遍认为三级指标中“各单位内部协调”与“组织统筹高效”这两个指标交叉、重叠现象比较严重, 建议将两者合并变为“组织协调高效”。根据专家意见进行了为期一周的修改, 修改之后以调查问卷打分的形式进行了第二次筛选修正, 引入均值、标准差、变异系数进行分析, 二级指标中“计划完整性”、“计划可调控性”、“计划适应性”、“部门分工合理”、“反馈渠道丰富”、“目标完成质量”均值小于 3, 变异系数大于 0.2, 故将其删除。由于不同部门设置的目标数量不一致, 因此比较数量没有科学性, 根据专家意见, 将“目标超前完成数量”改为“目标超前完成情况”, “目标调整数量”改为“目标调整比例”, “目标滞后数量”改为“目标滞后比例”。

随后借助 SPSS22.0 对两轮专家打分进行了一致性分析, 主要通过协调系数(用 KW 表示) 计算, 以及协调系数的显著性检验, 判断其打分结果的一致性。其中, 协调系数均应大于 0.5, 并且 KW 越大, 则表明一致性越高。由检验结果可知, 专家打分具有较高的一致性, 具体检验结果见表 2。

最后, 确定了目标管理导向下基层政府执行力指数指标体系, 一级指标 4 个, 二级指标 10 个, 三级指标 28 个, 为了下文中表示方便, 将一级指标设为 $A_i (i = 1, 2, 3, 4)$, 二级指标设为 $B_{ij} (i = 1, 2, 3, 4, j = 1, 2, 3)$, 三级指标设为 $C_{ijk} (i = 1, 2, 3, 4; j = 1, 2, 3; k = 1, 2, 3, 4)$, 具体的指标体系见表 3。

表 1 目标管理导向下基层政府执行力指数指标体系(初步)

Tab. 1 Grassroots government execution force index system under target management (preliminary)

一级指标	二级指标	三级指标
立项	合理性	部门分工合理 纳入目标数量 目标难易程度
	完备性	目标内容完整 目标量化分解
	科学性	目标节点清晰 权责主体明确 立项程序科学
执行	计划安排	计划完整性 计划灵活性 计划适应性
	投入力度	政策规章支持 资金预算合理 信息公开渠道 人员配备合理
	组织协同度	各单位内部协调 组织统筹高效 沟通反馈顺畅
	实施规范度	项目资料齐全 进度记录准确 材料上报及时
督查	过程监督	质量把控严谨 应急处理科学 进度把控合理 反馈渠道丰富
	培训指导	培训参与比例 组织培训次数 培训效果满意度
	结果考核	考核系统完善 奖惩规则明确 结果反馈及时 纠偏效果明显
问效	及时性	目标超前完成数量 目标调整数量 目标滞后数量
	有效性	目标完成率 目标完成质量 连续均衡性
	公众知晓度	政府目标管理工作知晓渠道 政府目标管理工作知晓意愿
	公众参与度	政府意见征询参与意愿 政府意见征询参与频率
公众满意度	信息公开满意度 工作进度满意度 问题处理满意度 工作成果满意度 与预期效果相比满意度	

表 2 两轮指标筛选专家协调系数和显著性检验

Tab. 2 Coordination coefficient and significance test for the first index selection expert

	N	卡方	KW	df	P 值
第一轮	12	308.668	0.525	49	0.000
第二轮	13	291.937	0.798	42	0.000

表 3 目标管理导向下基层政府执行力指数指标体系(最终)

Tab. 3 Grassroots government execution force index system under target management (final version)

一级指标(A)	二级指标(B)	三级指标(C)
立项(A ₁)	合理性(B ₁₁)	纳入目标数量(C ₁₁₁)
		目标难易程度(C ₁₁₂)
	完备性(B ₁₂)	目标内容完整(C ₁₂₁)
		目标量化分解(C ₁₂₂)
实施(A ₂)	科学性(B ₁₃)	权责主体明确(C ₁₃₁)
		目标节点清晰(C ₁₃₂)
	支持度(B ₂₁)	立项程序科学(C ₁₃₃)
		资金预算支持(C ₂₁₁)
督查(A ₃)	协同度(B ₂₂)	政策规章支持(C ₂₁₂)
		信息公开渠道(C ₂₁₃)
	规范性(B ₂₃)	人员配备合理(C ₂₁₄)
		组织协调高效(C ₂₂₁)
问效(A ₄)	过程监督(B ₃₁)	沟通反馈顺畅(C ₂₂₂)
		项目资料齐全(C ₂₃₁)
	完成进度(B ₄₁)	进度记录准确(C ₂₃₂)
		材料上报及时(C ₂₃₃)
实现程度(B ₄₂)	过程监督(B ₃₁)	质量把控严谨(C ₃₁₁)
		应急处理科学(C ₃₁₂)
	结果考核(B ₃₂)	进度把控合理(C ₃₁₃)
		考核系统完善(C ₃₂₁)
目标超前完成情况(C ₄₁₁)	结果考核(B ₃₂)	结果反馈及时(C ₃₂₂)
		奖惩规则明确(C ₃₂₃)
	完成进度(B ₄₁)	纠偏效果明显(C ₃₂₄)
		目标调整比例(C ₄₁₂)
目标滞后比例(C ₄₁₃)	实现程度(B ₄₂)	目标完成率(C ₄₂₁)
		连续均衡性(C ₄₂₂)

2 模型构建

2.1 数据无量纲化处理

采用极值变换法对指标进行无量纲化处理,不同指标的无量纲化处理方式不同,因此需要根据指标性质选取相应公式,对此内容表述见如下。

(1) 正向指标。数学公式可表示为:

$$f_{ij} = \frac{x_{ij} - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)}, \quad (1)$$

(2) 逆向指标。数学公式可表示为:

$$f_{ij} = \frac{\max(x_i) - x_{ij}}{\max(x_i) - \min(x_i)}. \quad (2)$$

2.2 基于熵值法确定指标权重

选用熵值法确定评估指标的权重。熵值法为一种客观赋权方法,是用信息熵来评价系统内部信息的有序程度和效用大小的一种方法,在综合评价系统中较为常用^[6]。一般来说,若某个指标的信息熵越小,表明指标值的变异程度越大,提供的信息量越多,发挥的作用越大,其权重也就越大^[7]。熵值法可以比较深刻地反映指标信息熵的效用价值,不仅能够解决确定权重的主观性和指标信息量大、量化难等问题,还可以反映指标的相对重要性,因此具有较高说服力和可行性^[8]。算法运行步骤详述如下。

步骤 1 计算第 j 项指标在 i 个样本指标中的特征比重 Y_{ij} 。此处需用到如下数学公式:

$$Y_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sum_{i=1}^n x_{ij}}, \quad (3)$$

步骤 2 计算第 j 项指标的信息熵值 e_j 。此处需用到如下数学公式:

$$e_j = -\frac{1}{\ln n} \sum_{i=1}^n Y_{ij} \ln(Y_{ij}), \quad (4)$$

步骤 3 计算某项指标的信息效用 d_j 。每个指标的信息效用价值取决于与该项指标的信息熵之间的差值,这个差值直接影响权重大小,值越大,权重也越大,计算公式为:

$$d_j = 1 - e_j, \quad (5)$$

步骤 4 计算第 j 项指标的权重 w_j 。此处需用到如下数学公式:

$$w_j = \frac{d_j}{\sum_{j=1}^n d_j}. \quad (6)$$

2.3 多目标线性加权函数法构建模型

研究借助多目标线性加权函数法来构建执行力指数测评模型,从而计算一级指标的属性值,即评价对象的执行力指数。根据所确定的权重及所计算的执行力指数就能较为科学地反映目标管理导向下基层政府执行力情况。其计算公式为:

$$U = \sum_{i=1}^4 \left(\sum_{j=1}^{10} B_{ij} \times w_j \right) \times w_i \times 100. \quad (7)$$

其中,子系统层是 4;二级指标指标数量是 10; w_j 表示第 j 个单项指标的权重; B_{ij} 表示第 j 个单项指标的量化指标值,即无量纲化后的值; w_i 表示子系统的权重; U 是基层政府执行力评价的综合得分,即执行力指数值。

2.4 执行力指数评价等级

参照已经成型的划分标准,并且结合此领域专家的意见,目标管理导向下基层政府执行力指数等级见表 4。

表 4 基层政府执行力指数及对应水平

Tab. 4 Grassroots government executive power index and corresponding level

执行力指数	执行力水平
85~100	优秀
70~84	良好
55~69	合格
<55	不合格

3 结束语

本文将执行力指数的概念引入到政府目标管理中,在前人研究成果的基础上,将政府执行力与政府目标管理相结合,提出目标管理导向下基层政府执行力指数的概念,基于此构建目标管理导向下基层政府执行力指数指标体系和测评模型,由于政府系统运行目标管理工作还处于初级阶段,因此可研究的地区及可获得的数据十分有限,后续实证研究还有待深化。本文致力于为各级政府系统运行目标管理提供参考,但随着目标管理工作的展开,研究需进一步深入。

参考文献

- [1] 王乐夫. 中国基层纵横涵义与基层管理制度类型浅析[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2002, 42(1): 122.
- [2] 马俊红. 基层政府执行力影响因素研究[D]. 石家庄: 河北经贸大学, 2018.
- [3] 保罗·托马斯, 大卫·伯恩. 执行力[M]. 北京: 中国长安出版社, 2003.
- [4] BOSSIDY L, CHARAN R, BURCK C. Execution: The discipline of getting things done[M]. USA: Random House, 2002.
- [5] 甘纪华. 国内外公共政策执行研究述评[J]. 科技经济市场, 2014(11): 124.
- [6] 郭红钰. 基于信息熵理论的特征权重算法研究[J]. 计算机工程与应用, 2013, 49(10): 140.
- [7] 付奕宁. 熵值权重欧几里得环境空气质量综合指数的建立及其应用[J]. 甘肃科技, 2017, 33(19): 21.
- [8] 周薇, 李筱菁. 基于信息熵理论的综合评价方法[J]. 科学技术与工程, 2010, 10(23): 5839.