

推荐稿件

- 不平衡发展与中国新型城乡二元...
- 中国共产党与民主党派合作的历...
- 马克思“改变世界”理想的公共...
- 我党提出“三个执政”的历史背...
- 在多元哲学景象中寻求确定性立场
- 提升信息化：推动经济结构调整...
- 毛泽东关于抗日根据地发展经济...
- 与时俱进的理论创新——以马克...

相关稿件

- 论中国特色社会主义的新发展观
- 党的建设新格局下的执政能力建...
- 产业集聚策动性机理：一种企业...
- 哲学范式：由理论“独白”到功...
- “民本”与“民主”的对照与反思
- 论科学发展观对《共产党宣言》...
- 试论领导干部特权现象的表现及...
- 试析中国经济改革的基本经验
- 马克思哲学“实践生存论存在论...
- 经济全球化视域下中国行政理念...

理论探索

构建基于平衡计分卡的政府绩

方振邦

在科学发展观和正确绩效观的指导下，中组部领导干部考试与测评中国化模式研究与推广项目，旨在通过学习和借鉴国外先进的理论成管理体制，提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平点为主要方式，在构建基于平衡计分卡的政府绩效管理体系上进行了

一、将平衡计分卡引入政府绩效管理的现实意义

党的十七大报告明确将建设服务型政府作为我国行政管理体制改革、提供公共服务以及加强自身建设的具体实践中，如何突显和紧扣服务需求便成为政府管理者务必解决的首要问题。作为一种先进的管助各级政府加强战略管理、建立科学的绩效评价体系和改善管理沟通平。根据试点单位的反馈意见，将平衡计分卡引入政府绩效管理的积

1. 有助于理顺工作思路

利用平衡计分卡的逻辑框架来制订政府工作规划，有利于政府管文化等各项事业的发展，是贯彻落实科学发展观的有效手段。作为战谋划工作思路上的作用包括：一是实现长短结合。兼顾长期目标与短卡的一个重要特点。它通过使命、愿景、战略、行动方案等概念，促标、阶段性的发展蓝图以及各项具体的工作措施，从而使政府组织的了工作思路的稳定性和连续性。二是实现主次结合。平衡计分卡在强调发展。它一方面通过战略主题、关键工作流程、战略工作组群、战组织的战略导向和中心工作，另一方面通过兼顾不同价值创造周期的续协调发展。三是实现结果与过程相结合。注重结果与驱动因素之间通过四个层面目标之间的因果关系链，理顺了工作投入、传输和产出行动方案的牵引，理顺了工作结果和目标实现途径、方式和手段之间的系统性和操作性。

2. 有助于加强工作落实

平衡计分卡作为战略管理工具，化战略为行动是其主要功效。它为三个方面：一是提高战略执行力。平衡计分卡注重目标之间的逻辑行动方案，注重组织合力的创造，注重对工作绩效的科学评价。这些发展方向、廓清工作思路、获取外部支持、衡量绩效状况，从而提升通过明确使命、核心价值观、愿景，使原来的思想工作由空洞的说教形成的组织使命能够激发其高层次的追求，核心价值观能够强化成员力方向，从而促进把服务型政府的理念落到实处。三是改善沟通效果说是一种新语言，能够为组织成员提供共同的沟通平台，同时，战略于信息的传递与理解。将平衡计分卡作为沟通平台，能够破除以往政现象，这对广大干部及时把握工作动态、提高行政效率具有积极意义

3. 有助于科学评价工作绩效

平衡计分卡在全面准确地评价组织绩效方面所显示的功能已经得各级政府建立以科学发展观为指导、正确政绩观为导向的政府绩效评展观的思想内涵是一致的，它坚持以人为本，注重均衡、协调、统筹想，它是贯彻落实正确政绩观的有效工具，其积极作用主要表现在三卡不仅关注组织的财务绩效，还特别重视组织的无形资产，是一个包节的多变量战略绩效衡量系统。因此，它有助于改变我国政府组织以建立起更加符合正确政绩观要求的指标体系。二是评价方法更科学。廉对干部进行粗放的表现性评价，考核常常流于形式。以平衡计分卡员所承担的工作形成详细配套的评价指标，从而为全面考察干部的工价工作产生实际效用。三是有利于对政府领导班子实施评价。过去，能部门的工作，主要是通过汇报、总结、个别谈话等办法进行了解，平衡计分卡则详细描述了各级政府及其职能部门的工作重点、评价指确依据，有利于全面、客观、公正、准确地考核党政领导班子和领导况。

二、构建基于平衡计分卡的政府绩效管理体系

由于公共部门与企业组织间的差异，在构建基于平衡计分卡的政府组织的平衡计分卡通用模型加以修订，以契合我国政府组织的实际情况核心理念的指导，理清设计思路，把握关键点，循序渐进地展开。

1. 政府组织平衡计分卡的通用模型

平衡计分卡最初是针对企业组织设计开发的，后来逐渐应用于公共组织。平衡计分卡最初的焦点和运用是改善营利性企业的管理，但是平衡计分卡上，效果更好。”同时两人还指出，“衡量政府机构和非营利性组织是纳税人和利益相关者的要求，他们必须为客户或利益相关者定义一约束的作用，但是很少成为主要的目标。”保罗·尼文对卡普兰和诺分卡框架被应用于公共组织时，确定战略、顾客、财务、内部业务流围绕公共组织的特点进行，充分体现公共组织的非营利性。

与企业追求利润最大化的目的不同，政府组织的最终目的是公共这一区别在平衡计分卡通用模型中的体现就是，政府组织的财务层面位置，而应该根据不同类型政府组织在财务职责上的差异对其加以调整的行政组织应将财务层面调整到学习与成长层面的底端，使其作为一（如图1框架一所示）。一般来说，大部分政府职能部门都不承担财组织部、人事局、团市委、档案局等都是应用框架一设计平衡计分卡行政组织则应将财务层面调整到与客户层面并列位置，以便作为一种学习与成长层面中有关驱动因素的支撑（如图1框架二所示）。一般试点单位中的海林市市政府、海南乡乡政府都是应用框架二进行设计临的“客户”内涵不同，为了更贴近政府工作的实际，修订的通用模面。

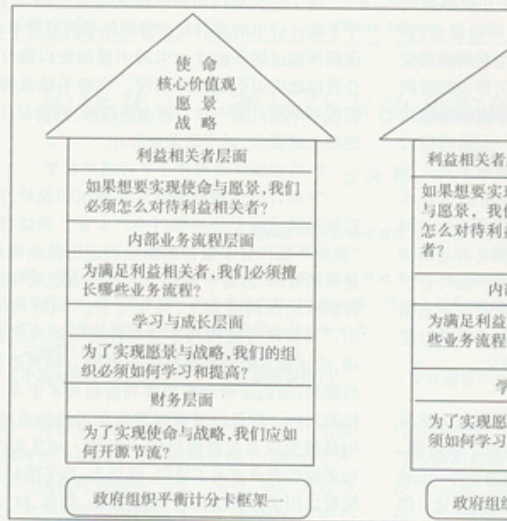


图1 政府组织平衡计分卡通用模型

2. 构建基于平衡计分卡的政府绩效管理体系的主要原则

(1) 兼顾共性和个性。从共性来看，各级政府都是在党的领导下，以法治政府和廉洁政府为目标，都会对其他组织和个人的利益产生贯彻党的路线方针政策，坚持行政管理体制改革的正确方向，又要统筹协调一致。从个性来看，不同类型、层级和区域的政府组织在发展环境存在差异，因此，各组织应根据具体情况规划战略和制订目标，不能照因水土不服而无实际效用。例如，试点单位中，海林市下辖的两个不同产业，一个以经济作物种植业为主导产业，因此，各自所选择的发展

(2) 兼顾战略性和协同性。明确战略导向是新体系构建过程中应用平衡计分卡时，要在组织使命、核心价值观、愿景的牵引下，紧紧抓住核心成员以及战略信息，切忌“眉毛胡子一把抓”。非关键工作不必纳入以绩效考核量表解决。与此同时，在构建新体系时应紧紧抓住平衡指标之间的关联关系，要处理好长期利益与当前利益之间的矛盾，把握好不同部门和个体之间的职能结构，以保证新体系从整体上形成

(3) 兼顾前瞻性和可行性。一方面，平衡计分卡是科学的管理工具和方法。政府组织引入平衡计分卡的根本目的在于提高为经济社会发展在构建政府绩效管理体系时要严格遵循这一先进工具核心理念，切忌，以免失去其对管理水平提升的促进作用。另一方面，要处理好继个政治体制兼容的问题，以便设计出来的新体系具有可行性。当平衡时，可采取“小步推进”的方式或做好协调工作，以便减少新体系推

3. 体系构建的基本条件和操作流程

(1) 基本条件。在政府组织中构建和推行基于平衡计分卡的绩效

等方面的条件。

从人员条件来看，主要表现在三个方面：第一，一把手高度重视环节，没有一把手的参与，组织的使命、核心价值观、愿景、战略等一把手工程；第二，组建平衡计分卡团队。不仅新体系的设计需要懂体系的推行也需要专门的工作小组根据情况的变化对平衡计分卡进行调市就在市委组织部专设了平衡计分卡领导小组，负责全市试点单位的单位抽调专人负责平衡计分卡的日常管理；第三，全员参与。由于和义务、责任和利益，因此它绝不是闭门造车的产物，需要组织全体

从技术条件来看，主要是两方面的要求：第一，外部专家的指导卡还是个新鲜事物，难以在短时间内对其有准确深入的了解，因此，有必要的；第二，内部专业人员的支持。在平衡计分卡团队的人员或相关专业人员参与新体系的构建，以便帮助设计人员准确掌握具体业务部分干部参与到指标的设计工作中来，各试点单位也派出内行的业务作的顺利开展提供了有力支援。

从资金保障和环境支持来看，一方面，新体系的设计和推行需要薄弱的情形下，培训工作显得尤其重要，需要政府组织拨出专项资金构建工作的支持也极为重要，否则，即便体系设计成功，也难以在管

(2) 操作流程。根据试点单位的经验，构建基于平衡计分卡的步骤，分别是：确定试点单位、组建平衡计分卡团队、聘请外部专家、初步构建通用模型、新体系的设计、管理软件开发、制订新体系试运行调试、修订通用模型和形成管理软件。其中新体系的设计还包括五分卡、制作指标卡、开发行动方案、设计绩效考核量表。

4. 体系构建的基本思路及其要点

按照平衡计分卡的逻辑关系理顺设计思路，是新体系构建的关键条主要线索（以图1框架二为例说明）：

(1) 四个层面之间的关系

平衡计分卡四个层面间形成目标因果链，由上至下逐层牵引个方面来理解这种关系：一是从层面上区分绩效结果和驱动因素。利关者需求的程度和效果加以界定，财务层面则要求对政府组织的预期组织在愿景期内要取得的绩效成果，因此，这两个层面的目标设置和是，内部业务流程层面要求设计者从政府组织错综复杂的工作中识别需要设计者明确政府组织在愿景期内有关人力资本、信息资本和组织标是驱动组织达成预期绩效成果的因素，因此，这两个层面的目标设各层面目标的角度理顺因果链。尽管从层面上来看，学习与成长织绩效的驱动力量，但是这两者之间也应该形成因果驱动关系，即学府各关键流程创造价值的源泉和动力。综合起来看，这四个层面之间充沛、信息畅通、组织环境优良的情况下，才能有效开展各项关键工的，才能满足利益相关者的需求并取得预期的财务成果。设计者需准学合理、目标表述的准确到位。例如，试点单位海林市环保局就“预置了“减少环境违法行为”这一目标，在财务层面设置的目标则是“置了三个目标对前两个层面的目标予以支撑，即“严把建设项目审批境监察力度”。接下来，该局在学习与成长层面设置了三个无形资产“提高行政执法人员综合素质”、“完善信息系统”和“创建五型领形成了较强的因果驱动关系。

(2) 平衡计分卡总卡与战略主题分卡之间的关系

总卡与战略主题分卡之间的关系是总括与细化、总领与补充的关键点：一是分层分别设计；二是目标的承接与分解。具体来说，分层分总卡中的目标要侧重于一般性，以便保持政府组织重大政策的连贯性够突出不同时期战略举措之间的独特性。目标的承接和分解是指总卡“源”，分卡中的目标是“流”，分卡中的目标应该来自于并有效支单，实际上是项目试点中争议颇多的环节，这主要是因为政府组织需工作具有范围广、层级多、纵深长的特点。因此，在实践中经常出现泛，导致分卡目标难以起到细化的作用，要么总卡目标界定的过于狭目标过多显得拥挤不堪。要解决这一问题，设计者需根据战略导向对序，筛选出最重要的目标纳入总卡，次要的目标纳入分卡，总卡没充；同时，需根据组织职能和权限对宏观目标进行细化，以提高目标标数量，又不遗漏关键事项的目的。此外，设计者应具有丰富的政府度。例如，试点单位海林市政府在总卡的内部业务流程层面设置了内部业务流程层面则相应地设置了五个目标，即“加大招商引资力度能源产业”、“加快开发区建设”和“优化企业经营环境”，这些目总卡目标的必要补充，体现了总分卡目标之间“源”与“流”的关系

(3) 目标、指标、目标值、行动方案之间的关系

在制作平衡计分卡时，应该依次推导出目标、指标、目标值和行

做什么，作用在于指明方向。目标设置的依据是上级目标、职责权限何评价目标，作用在于加强控制。指标来源于目标，因此它的选择和试点过程中，一些单位习惯于按照关键绩效指标法所倡导的指标分解了平衡计分卡核心理念，应该予以避免。目标值规定了预期绩效，照目标设置理论，目标值的确定应该兼顾挑战性和可行性，即遵循适么做，作用在于提供手段。行动方案应该在综合考虑工作方向、评价单位海林市林业局在利益相关者层面设置了“扶持涉林经营者健康成服务满意度”、“政策扶持兑现率”和“林政案件结案率”，设定的“85%”，制定的行动方案包括“举办林木病虫害防治培训班”、“5

5. 构建新体系时需重点关注的三个方面

在政府绩效管理领域推行平衡计分卡，需要充分考虑政府组织的系设计质量和运行效果有重要影响，需要加以关注。

(1) 严格遵循平衡计分卡理念开展体系设计工作。切实以平衡计作不误入歧途的前提条件。就试点情况来看，设计偏差主要集中在四把握不准。例如，在没有战略可依的情况下设计平衡计分卡，导致目果驱动关系的情况下选择和设计指标，导致指标体系散乱；行动方案的牵引作用，导致行动方案出现方向错误或力度不够。第二，将平衡表现在指标体系的设计过程中，设计者常常按照关键绩效指标法以指分卡所倡导的通过目标的承接与分解来设计指标的方法，从而割裂了系。第三，没有将平衡计分卡落实到个人层面。个人计分卡是平衡计的个人计分卡既能对组织战略目标和部门工作目标形成有效支撑，也保证平衡计分卡体系的稳定性。第四，在设计过程中出现“闭门造²核心价值观是组织的核心理念，对组织的发展有着重要的影响。过政府领导班子充分讨论的前提下，自行确定使命和核心价值观的具而变成空洞的口号。