



### 在线资源

- 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

### 公共管理

## 方振邦 罗海元：政府绩效管理创新：平衡计分卡中国化模式的构建（中）

2013-01-25 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-01-24

关于模式建构的思路, Dobrzeniecki和Barkdoll 在介绍美国联邦政府机构调整平衡计分卡经验时提出,“平衡计分卡的调整分为两个层次:一是对整体结构的调整,二是对每一个层面的调整”。[3] 2009年, Dodor和Gupta等人对政府组织运用平衡计分卡的可行性进行了论证,并开发了政府组织平衡计分卡(GO-BSC)。GO-BSC的四个层面从上至下依次是:“财务状况”、“服务选民”、“内部运营”以及“学习与成长”。财务层面主要对财政稳健性、外部环境特征和组织适应性进行衡量;服务选民层面主要对服务工作的成就和选民的满意度进行衡量;内部运营层面侧重衡量运营的效率和效果,涉及技术能力、服务的提供、管理效率和服务创新等要素;学习与成长层面侧重衡量政府组织提供服务的持续性和创新能力,涉及技术领先性、生产和服务技能的学习、服务的聚焦度和快速推出新服务的能力等要素。

虽然国外学者的相关研究成果具有重要的参考价值,但可以看出,由于中西方在政治体制和政府职能等方面存在显著差异,西方学者所提出的公共部门平衡计分卡框架不能直接应用于我国,有必要根据我国国情和需要进行模式重构。

### (三)平衡计分卡中国化模式建构

平衡计分卡中国化模式的研究和实践探索始于中组部2006年启动的中澳政府合作项目“中国领导人才绩效评估体系研究”。黑龙江省海林市是该项目的唯一政府组织试点单位,藉此该市建立了一套完整的基于平衡计分卡的政府绩效管理体系,取得了宝贵的经验和良好的试点效果。平衡计分卡业已成为推动海林市经济社会实现跨越式发展的有力工具。2011年,作者应北京市延庆县之邀,对平衡计分卡和政府绩效管理开展了进一步研究,在此基础上提出了一套相对成熟的平衡计分卡中国化模式。

#### 1. 适用于我国地方政府的平衡计分卡总体模式

在适用于地方政府的平衡计分卡总体模式中,使命、核心价值观、愿景与战略仍然处于顶层,它们是牵引整个战略诠释过程的指针;该模式的主体框架包括“利益相关者”、“实现路径”和“保障措施”三个层面。

利益相关者层面由平衡计分卡通用框架的财务层面与客户层面改造而成,作为地方政府平衡计分卡总体模式中的绩效结果层面。实现路径层面是原内部业务流程层面改造而成。之所以命名为实现路径层面,一是由于这一层面所描述的是驱动结果层面目标得以实现的因素,二是“内部业务流程”一词多为企业用语,与政府组织的沟通风格有悖。保障措施层面处于最底层,与原来的学习与成长层面相对应。由于原有的人力资本、组织资本与信息资本不能完整描述政府组织的无形资产内容,为了提高地方政府无形资产的周延性,在保障措施层面设置了“政府自身建设”和“党的建设”2个战略主题。同时,还辅以“财政资金”这一有形资产方面的战略主题。

地方政府平衡计分卡总体模式主要是从基本框架和层面界定上提出调整建议,旨在突出绩效管理的战略导向,确立层面之间的因果关系,并使其具有较强的普适性。由于不同区域、层级的地方政府存在较大

差异,有必要进一步对总体模式予以细化,以便在谋求共性的基础上突出个性。基于这一考虑,接下来介绍适用于县、乡(镇)政府的平衡计分卡模式和地方政府工作部门平衡计分卡模式。

## 2. 适用于县、乡(镇)政府的平衡计分卡模式

在县、乡(镇)政府平衡计分卡模式中,保持使命、核心价值观、愿景与战略处于顶层的位置不变。这一点适用于实施战略性绩效管理的所有组织。

利益相关者层面描述了战略的最终结果,用以表明组织所提供的公共产品和服务满足了哪类利益相关者的何种需求。地方政府的利益相关者被划分为“上级政府”、“社会”和“居民”3大类,不管是一级地方政府还是政府工作部门,其主要的利益相关者都可以归于这3类。但在运用平衡计分卡模式进行具体设计时,应对利益相关者群体类型予以进一步细分,并注意分析利益相关者诉求的变化情况。依据科学发展观的要求和县、乡(镇)政府的基本职能,实现路径层面设置了7个战略主题,具体包括“经济发展”、“改善民生”、“社会管理”、“城乡建设”、“生态环境”、“文化发展”与“改革创新”。上述战略主题的组合体现了经济、政治、文化、社会四位一体的社会主义建设目标模式,也符合坚持人、社会与自然和谐相处、共同发展的理念,能够在做好当前工作与持续推动改革创新之间取得平衡。保障措施层面分为“政府自身建设”、“党的建设”和“财政资金”等3大保障措施,每类措施都设置了相应的战略目标。如在政府自身建设方面设置了“建设法治型政府”、“建设服务型政府”与“建设廉洁型政府”3个目标,与当前政府自身建设的基本方向是一致的。党的建设主要包括“提升组织工作科学化水平”、“加大宣传工作力度”、“提升纪检监察效能”、“巩固统一战线”、“提升群团工作科学化水平”,“大力开展精神文明建设”等6项工作,体现了我国政党政治的特色和执政党建设的要求。财政资金是政府组织顺利实施战略的必要条件,包括“财政资金支持”、“拓宽融资渠道”、“合理安排财政预算”和“控制行政成本”等4个目标。

将县和乡(镇)两级政府统合起来设计平衡计分卡模式主要是考虑到两者同属于基层人民政府,所担负的职责具有类似性,县级政府的所有方针、政策和计划都要通过乡镇政府来落实。但是在平衡计分卡应用中,应当注意县级政府的绩效目标相对较为宏观,而乡镇政府的绩效目标更为微观和具体,而且政府间在发展定位或阶段上存在差异,在设置战略主题及其目标时应体现这种差异。

## 3. 适用于地方政府工作部门的平衡计分卡模式

地方政府工作部门的平衡计分卡模式与县、乡(镇)政府平衡计分卡模式的不同之处在于实现路径层面与保障措施层面。

在实现路径层面设置基于部门职能的战略主题和2个通用性战略主题,即“服务管理”和“工作创新”。基于部门职能的战略主题在数量上具有一定弹性,可从两方面来确定:其一,根据上级政府战略所确定的组织中心工作;其二,对实现利益相关者目标起重要支撑作用的关键职能工作。两个通用性主题对于所有政府工作部门都是必要的,服务管理主题要求各部门必须按照服务型政府的理念明确自己的公共服务项目,满足服务对象的需求。工作创新主题则要求各部门树立改革创新的自觉意识,通过持续创新突破工作瓶颈,促进整体绩效水平不断提升。保障措施层面分为“行政机关自身建设”、“党的建设”和“财政资金”三类。其中,行政机关自身建设包括“坚持依法行政”、“坚持政务公开”、“加强信息化建设”、“加强行政问责”、“促进协调一致”和“争创先进单位”等6个目标。党的建设内含组织、宣传、纪检、群团、精神文明等5项内容。财政资金主题则与县、乡(镇)政府的平衡计分卡模式保持一致。

### 三、地方政府绩效管理体系设计:以北京市延庆县为例

将平衡计分卡中国化模式作为管理工具应用于政府绩效管理实践,可以建立一个覆盖绩效计划、监控、评估和反馈的管理体系。平衡计分卡海林经验及其成果表明,这一模式凸显了经济社会发展战略在地方政府绩效管理中的核心地位,既符合平衡计分卡的本质特征又体现了科学发展的要求,且言辞表述贴近行政机关的语言风格,总体上对我国地方政府是适用的。下面以北京市延庆县为例,阐述平衡计分卡中国化模式的应用思路和方法。

#### (一)延庆县人民政府战略地图

延庆县地处北京市西北部,是首都西北重要的生态屏障,有着北京“夏都”之美誉。该县在“十二五”规划中明确提出,要以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线,在新的历史起点上全面建设“绿色北京示范区”。在未来五年里,延庆将发展重点放在绿色引领发展、发展惠泽民生、建设秀美山川、打造宜居典范、构建和谐家园、激发创新活力等方面。依据延庆县“十二五”规划和2011年度县委县政府工作报告,该县2012年将重点抓好产业发展、世界葡萄大会筹备、民生保障、生态环境建设、城乡建设、社会建设和文化建设等几项重点工作。据此,可设计出延庆县人民政府战略地图。

#### 1. 战略地图顶层设计

顶层设计主要是四项内容：使命、核心价值观、愿景和战略。(1)使命：根据市委市政府和全县人民赋予的基本职责，将延庆县政府的使命描述为“贯彻落实市委市政府的路线、方针、政策，全心全意造福延庆人民”。(2)核心价值观：结合近些年延庆在经济社会建设中一贯秉承的发展理念，其核心价值观可概括为“绿色发展、高端一流、以人为本、开拓创新”。(3)愿景：根据延庆县“十二五”规划，明确中长期发展目标，其愿景陈述是“到2016年，全面建设环境优美、生态宜居、富裕文明、幸福和谐的‘绿色北京示范区’”。(4)战略：延庆县政府的战略构想是“以加强绿色环境建设为基础，以加快绿色产业发展为核心，以推广绿色生产生活方式为切入点，以绿色发展成果惠及民生为出发点和落脚点，推动‘县景合一’”。

## 2. 利益相关者层面设计

按照隶属关系，延庆县政府需对北京市委市政府负责；按照管辖范围和服务对象，其利益相关者又可分为社会、企业和居民。为了巩固党的执政地位，充分体现社会主义优越性，体现首都北京的政治、经济、文化中心地位，必须把市委市政府各项惠民政策抓紧落实，切实有效地维护全县人民的根本利益。因此，在利益相关者层面设置了经济、社会、资源与环境、文化发展、改革发展、服务质量等8个战略目标。这些目标与北京市有关经济社会发展的总体思路保持高度一致，是延庆人民共同追求的预期成果。