



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（上）

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

2013-01-24

【摘要】绩效管理是当代政府管理领域的热点和难点。本文以地方政府为研究对象，按照科学发展观和正确政绩观的要求，基于中国政治与行政管理体制特色及新时期经济社会发展需要，对地方政府绩效管理科学化问题和平衡计分卡中国化问题进行了探讨，并以北京市延庆县为案例阐述了地方政府平衡计分卡模式的系统结构及其应用技术，以期为推动政府绩效管理制度创新和促进地方政府科学发展提供借鉴。

【关键词】地方政府，绩效管理，平衡计分卡

一、地方政府绩效管理科学化的基本要求

科学化是我国政府绩效管理研究的首要命题。政府绩效管理科学化是加强政府自身建设的重要内容，是实现政府绩效管理规范化和法制化的前提条件。笔者认为，对地方政府绩效管理科学化的意涵可作如下界定：正确认识我国政府绩效管理的哲学基础和指导思想，深入分析中国政治与行政管理体制现状及其改革趋势，学习并创新国内外政府绩效管理的优秀成果和成功经验，针对我国不同地方政府的具体情况，发现、总结和利用政府绩效管理的科学规律，不断研究和探索行之有效的管理理论和方法，持续完善和创新地方政府绩效管理机制。根据这一界定，提升地方政府绩效管理科学化水平应满足以下具体要求：

1. 坚持以发展着的马克思主义特别是科学发展观和正确政绩观为指导，自觉运用辩证唯物主义的世界观和方法论来看待和分析政府绩效管理问题。在政府绩效管理体系建构、模式塑造和制度设计的过程中，紧扣党和政府的中心工作，把握绩效的多因性、多维性和动态性，力求真实反映地方政府绩效管理的共性和个性需求。

2. 按照科学发展观的要求，将建设人民满意政府作为政府绩效管理的基本价值取向，将经济建设和民生改善作为绩效管理的重点，准确界定和有效协调经济建设、政治建设、文化建设和社会建设等领域的战略目标，深入分析各类绩效的预期结果与其驱动因素之间的关系，合理平衡长远利益诉求和当前绩效压力，促进整体绩效、部门绩效和个人绩效协调一致。

3. 树立正确的政绩观，从起点把握好绩效管理的方向，准确界定政府绩效的内涵和外延，在绩效管理过程中针对不同主体制定科学合理的绩效目标，务使各项工作经得起历史、实践和群众的检验；合理分析政府各项工作的利益相关者群体及其诉求，抓住特定绩效周期的主要矛盾，将组织中心工作和人民群众利益结合起来思考和谋划工作，提出能够让利益相关者认可与支持的绩效目标及其行动计划；秉承求真务实的工作态度，深入贯彻落实科学发展观，立足做好事关全局的基础性、长远性工作，统筹组织中心工作、关键业务工作、日常职能工作和改革创新任务，促进经济社会全面协调可持续发展；研究并建立科学合理的绩效评估指标体系和评估机制，对各种结果性绩效和过程性绩效作出全面、客观、公正的评估，并结合历史条件、工作基础、精力投入等因素对评估结果进行深入分析，得出经得起推敲、具有公信力的结论。

4. 将国内外先进理论和经验与我国政府管理的具体情况相结合。首先，在学习和借鉴国内外先进绩效管理理论和经验时应当持开放和虚怀若谷的态度，坚持实践是检验真理的唯一标准，既不盲从也不抵触；

其次,应当深入分析相关理论和工具的本质特征,摒弃“为考核而考核”、“为中国化而中国化”的狭隘观点,以改革创新精神对政府绩效管理发展趋势做出前瞻性判断;再次,应充分考虑中国政治与行政管理体制的独特性,科学分析其适用性和应用方式,既不能僵化对待又不可随意改造;最后,应对我国不同区域、类型、层级政府组织的绩效与管理特征进行分析,处理好共性与个性关系,力求绩效评估体系和管理方式既具有较强的普适性,又能兼顾具体的管理情境及其需要。

二、地方政府绩效管理工具建构:平衡计分卡中国化模式

绩效管理工具是一种用以指导绩效管理内容和过程设计的思维框架和方法技术的总称。作为一种国际盛行的绩效管理工具,平衡计分卡(BSC)源于美国企业绩效衡量,不可避免地带有西方国家商业竞争的色彩和企业价值创造的印记,需要根据我国地方政府绩效管理科学化的基本要求对平衡计分卡通用框架进行重构。

(一)平衡计分卡的本质特征分析

一般意义上,模式(Pattern)是解决某一类问题的方法论,把解决类别问题的方法上升到理论的高度,即构成模式。[1]平衡计分卡中国化模式所要解决的问题主要是政府组织战略性绩效的描述、协同和衡量问题。建构平衡计分卡中国化模式的首要任务在于正确认识和把握平衡计分卡的本质特征,将其作为判断工具属性的是非标准。根据卡普兰和诺顿的观点,平衡计分卡的工具特性主要有三:第一,强调有效平衡。这一特性有利于揭示组织当前绩效与未来增长动力之间的关系,被卡普兰和诺顿视为平衡计分卡的首要特征。[2]对于政府组织而言,有效平衡长短期利益之间的矛盾,实现经济社会可持续发展是科学发展的基本要义,因此平衡计分卡中国化模式应体现这一要义。第二,以战略为核心。自问世以来,平衡计分卡始终以战略为核心设计其基本框架和构成要素,并且在目标、指标、目标值和行动方案的设置上反复强调应保持战略聚焦。可以说,凡是对战略的成功实施至关重要的因素都应纳入平衡计分卡,反之亦然。因此,在建构平衡计分卡中国化模式以及运用这一模式设计政府绩效管理体系时,应当依据并服务于我国地方政府的经济社会发展战略规划,突出组织中心工作,不能追求面面俱到。第三,重视因果关系。绩效结果层面和驱动因素层面之间以及不同层面战略目标之间的因果关系,是平衡计分卡最基本的逻辑关系。这是区分平衡计分卡与关键绩效指标(KPI)的基本依据之一。因此,建构平衡计分卡中国化模式需要谨慎考察不同层面及其目标的空间位置和关系,使其产生层层牵引、层层支撑的效果。

(二)国外公共部门平衡计分卡研究成果

为了满足公共部门应用平衡计分卡的需求,以卡普兰和诺顿为首的西方学者对平衡计分卡通用框架进行过调整,提出了一些有关政府组织和非营利机构应用平衡计分卡的主张。这些成果对于平衡计分卡中国化模式建构具有重要的借鉴意义。

1. 卡普兰和诺顿的研究(2001~2010)

相对企业来说,公共部门更应对战略引起重视,因为企业的根本目的就是要创造利润,这个唯一性目标为所有决策和行为提供了取舍标准,而公共部门是多元理性的,需要同时兼顾多重公共利益引发的工作目标,所以在特定期限内必须将有限的组织资源聚焦于战略性问题,才能抓住主要矛盾,进而更好地实现统筹兼顾。关于平衡计分卡的调整,卡普兰和诺顿提出了三点建议:其一,公共部门应当根据自己所承担的社会责任选择一个长期性的使命目标作为平衡计分卡的终极目标,例如“减少贫困”、“降低辍学率”和“消除种族歧视”等。其二,公共部门界定自己的“客户”较为困难,因为公共产品和服务的付费者是纳税人或捐助者,而消费这些产品和服务的群体则是普通的社会大众,同时单个公共部门的决策和行为还受上级部门、利益集团和立法机构等利益相关者的影响。因此,公共部门需要拓展“客户”的内涵,根据既定战略来识别并选择真正的客户,进而提炼相应的客户层面目标。其三,提供了一个政府组织平衡计分卡框架。该框架将财务和客户层面替换成三个并列的层面,即“实际成本(Cost Incurred)”、“价值创造(Value Created)”和“合法性支持(Legitimizing Support)”。其中,实际成本层面强调运营效率的重要性,价值创造层面强调政府组织为公民创造的利益,合法性支持层面强调政府组织必须努力去实现资金提供者的目标。

2. 保罗·尼文的研究(2003~2010)

尼文的创新性贡献主要集中于两个方面:一是对卡普兰和诺顿的公共部门平衡计分卡框架进一步修订,提出了调整平衡计分卡的六个指导意见:(1)使命位于平衡计分卡的最顶层;(2)战略依然是平衡计分卡的核心;(3)顾客层面得到提升;(4)没有财务层面,平衡计分卡不完整;(5)辨识驱动顾客价值的内部业务流程;(6)学习与成长层面为构建良好的平衡计分卡奠定基础。二是以平衡计分卡为框架探讨如何建立用于衡量公共部门绩效的指标体系。在前置指标和滞后指标的基础上,尼文将投入指标、产出指标和成果指标嵌入了平衡计分卡框架中,并就各层面的指标选择问题提出了建议,例如客户层面主要衡量公共产品和服

务的“准确性”、“易获取性”、“时间性”、“可选择性”、“效率”和“顾客满意度”等。

3. 公共部门平衡计分卡的最新研究

作者：方振邦 罗海元 来源：《中国行政管理》2012年第12期