

基于流程的政府业绩评价体系方法论研究

文 / 梁勇 · 北京垦创科技有限责任公司

企业管理的发展史是社会环境变迁的产物与社会发展的见证。尽管企业管理的实践日新月异，企业管理理论的创新令人眼花缭乱，但是，自20世纪初杜邦公司运用投资报酬率指标进行业绩评价以来，业绩评价就再也没有逃出理论研究者的视野。伴随着企业管理的发展，围绕着业绩评价目标导向的演变，财务指标与非财务指标优劣的讨论，业绩评价指标体系的优化等诸多问题，理论研究者 and 实务工作者可谓是仁者见仁、智者见智，他们分别从不同角度进行了有益的探索和实践。那么，我们如何梳理和继承百年来形成的宝贵思想资源，如何构建中国政府的业绩评价系统，这正是本文的目的所在。

中国政府的管理也在经历着深刻的变化，不仅引进了先进的管理思想和方法论体系，也在逐步采用先进的IT技术和管理工具来实现政府管理质量和水平的不断完善和有效提升。在提倡创建和谐社会、节约型社会的今天，政府领导十分关注对工作效率的提升和业务手段的改进，把对政府业绩的评价和政府工作的流程有机地结合起来是促进政府工作效率提升的关键所在，同时也是建立以绩效评价体系为依据的薪酬计划的前提，是建立政府公务员长效激励机制的必要举措。一方面，报酬计划的设计必须和特定的绩效评价指标体系想结合，考虑到短期利益和长期利益的均衡；另一反面，报酬计划和绩效评价指标的匹配涉及风险和收益的均衡。全面报酬理论就是依据绩效评价指标为前提构建全面的长效激励机制和相应措施的理论体系。

一、基于战略的业绩评价体系模型综述

企业绩效评价系统是企业战略管理和控制系统的一部分，是实现企业战略的重要保证；企业战略是有效的绩效评价和控制的根本，其中企业竞争战略又是企业战略的核心（参见图1）。一方面体现在绩效

评价是企业战略形成和保证其贯彻始终的原则所在和沟通手段，另一方面，绩效评价又是监控企业战略实施的主要工具。因此，战略管理理论就形成了战略性绩效评价系统的重要理论基础；掌握和解析战略管理的发展逻辑和核心内容可以为构建战略性

绩效评价系统和选择绩效评价指标体系提供理论依据和方向。

以下几种理论对绩效评价的关系决定未来绩效评价方法的选择：

(1) 企业战略管理理论的发展演变与价值判断；

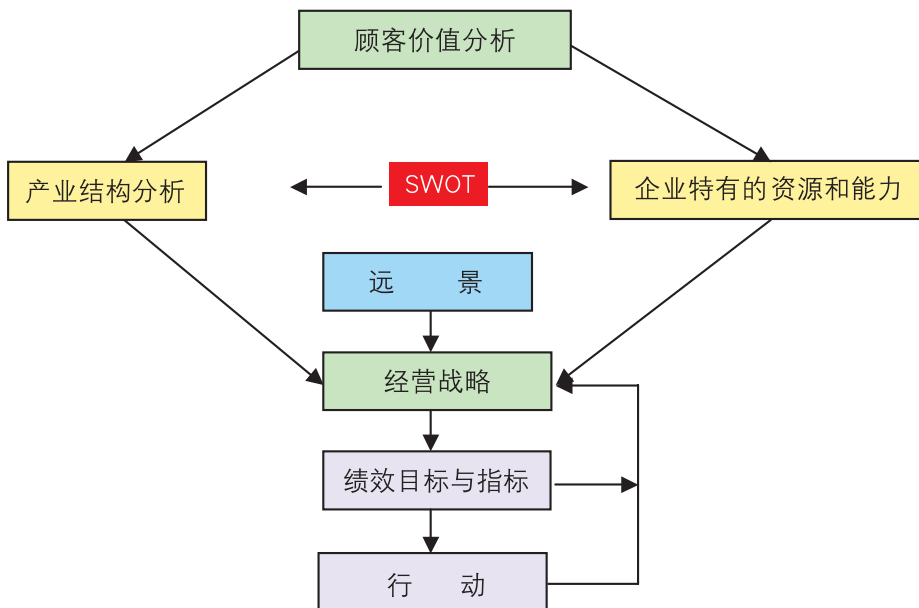


图1 企业竞争战略模型图

(2) 企业价值理论对绩效评价的价值选择支撑;

(3) 委托—代理理论对绩效评价的经济学探讨;

(4) 利益相关者理论与企业绩效评价权重分析;

(5) 绩效评价系统的权变变量分析与权重划分。

综上所述, 第一, 企业所有权和经营权的分离产生了委托—代理问题; 委托人与代理人利益目标不一致和信息不对称决定了企业绩效评价系统存在的逻辑基础。绩效评价应遵循激励相容机制的思想, 从激励与约束两个方面进行制衡, 以降低代理成本和减少信息不对称。第二, 建立全面的绩效评价系统不仅仅是基于经营者绩效评价的要求, 更重要的是企业为了适应新的竞争环境, 提高战略规划和管理控制的有效性和提高企业效率而进行的一种有效的制度安排。绩效评价既是企业战略形成和保证其贯彻始终的原则所在和沟通手段, 又是战略实施的主要工具。因此战略管理理论是战略性绩效评价系统的重要理论基础; 战略性绩效评价系统要充分反映企业战略管理的要求, 并通过其实施创造有效的沟通渠道, 鼓励员工保持创新精神, 培育组织学习能力, 最终形成企业的核心竞争力和长期竞争优势。第三, 企业价值理论为战略的制定、选择和实施以及竞争优势的评价提供了衡量基准, 从而为绩效评价进

行价值相关分析、寻求价值驱动因素以及形成财务指标和非财务指标奠定了经济理论基础。第四, 利益相关者理论认为, 企业在本质上是各种利益相关者结成的一组契约; 各要素所有者都是创造企业价值的源泉。因此他们不仅都有参与企业剩余价值分配的权利, 而且企业的绩效评价应综合考虑各利益相关者的利益要求, 并以企业价值最大化为目的。第五, 权变理论认为, 管理决策是基于内、外部环境因素变化基础之上的灵活应变和抉择。其思想应用到绩效评价中, 就要求绩效评价系统及指标体系的建立应以环境的不确定性和复杂性作为研究的基本假想与逻辑关联, 并综合考虑环境因素、组织特征和个体特征等对绩效评价的影响。以上五个方面的理论共

同构成了战略性绩效评价系统的支撑理论(其模型可参见图2)。

二、信息化条件下绩效评价系统的发展趋势

在全球化、信息化的社会背景下, 企业的竞争规则发生了变革: 企业不再单靠提高内部管理水平和生产效率来实现短期目标利润的最大化, 而是转向了战略性竞争力或竞争优势的形成与保持。

企业开始重新审视战略目标、战略管理程序; 更多的企业在重新考虑应该如何评估本企业的业绩。人们普遍认为, 传统的单一的财务评价体系是信息技术手段落后的工业时代的必然产物, 在世界经济全球化的信息时代变得力不从心、捉襟见肘。信

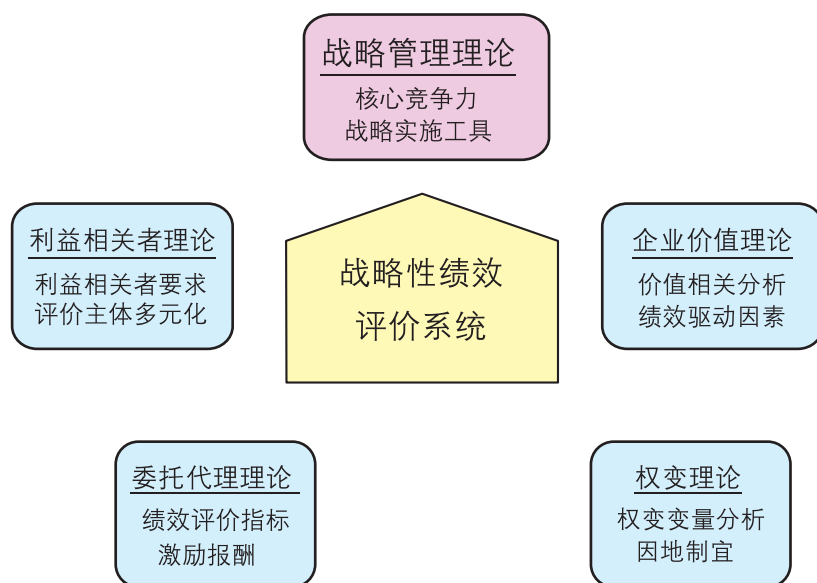


图2 战略性绩效评价系统支撑理论的模型

息时代信息系统的高度发达和高科技信息技术的应用使得非财务指标评价、过程适时评价、无形业绩评价、顾客导向评价等成为可能和必要。传统绩效评价系统由于其固有的缺陷已不能适应环境变化及相应的企业管理变革。整个企业绩效评价理论基础和方法体系在复杂多变的环境中也面临严峻的挑战。与此相适应,绩效评价体系也必须进行创新和调整;战略性绩效评价系统成为必然,其评价内容呈现出如下发展趋势:

- (1) 绩效评价纳入战略管理的全过程;
- (2) 财务指标与非财务指标相结合;
- (3) 注重反映利益相关者的要求;
- (4) 结果与过程评价相结合;
- (5) 注重创新绩效评价以形成持续核心竞争力竞争优势;
- (6) 注重对知识与智力资本等无形资产的评价;
- (7) 注重对企业整体业务流程的评价,等等。

三、基于核心业务流程的绩效评价体系的构成

1. 业务流程的重要性

对企业来说,内部流程是提高企业绩效最有力的驱动因素。企业战略通过业务流程得到实施,客户需求通过业务流程得到满足。业务流程决定了产品和服务的组织质量、效率、周期和成本。

- 流程及业务流程;
 - 业务流程再造;
 - 业务流程再造与战略性绩效评价。
- #### 2. 业务流程中存在的问题分析
- 缺乏流程清晰度;
 - 缺乏流程操作的一致性;
 - 缺乏流程考核指标;
 - 信息沟通不畅,反映迟钝,内耗成本

加大;

- 企业横向协调与战略脱节;
 - 责任不明;
 - 经营与管理流程不协调;
 - 缺乏对内/外部客户需求的理解等。
- #### 3. 基于流程的绩效评价指标
- 流程的有效性;
 - 流程的效率;
 - 周期和成本;
 - 适应性。

四、第三代绩效管理模型及应用工具

Control—ES 的介绍

第三代绩效模型是由北美绩效管理协会于近年发布的有关绩效管理方面的新的研究成果。

其内容主要是基于对企业战略的认识的全面规划企业整体绩效;建立起企业绩效评价体系模型和能力模型从而服务于企业战略;将企业战略有效转变为可执行的流程绩效体系;通过对企业管理流程的优化和梳理在业务活动中来实现绩效和流程

的完美结合;促使企业绩效水平全面提升,进而实现企业价值的最大化。

Control—ES绩效管理软件是英国NIMBUS公司开发的绩效管理软件,其主导思想就是基于流程化管理和业绩评价体系以及IT技术为依托实现组织战略目标的系统化绩效管理工具。

control—ES 是一套组织业绩管理(CPM)软件应用程序。它通过将方向、责任与审核标准清晰、准确地从战略决策层传达到每一项具体的行动或任务中来帮助公司提高其自身的运营业绩表现。这一目标,是通过专注于人、流程、业绩之间的交互作用,并提供相应的、借助网络运行的持续提高改进工具来实现的。

Nimbus 公司的 control—ES 是一套具有革新意义的商务流程设计、协作、沟通解决方案,它填补了绩效管理领域的空白。作为企业上下的流程信息沟通工具,它可以用来支持业务流程改进项目。它在Windows服务器上运行,提供基于客户端和浏览器的访问接口。它的开发以“方便实用”为指导思想,为每一位企业用户提供个性化的界面轻松访问与各自相关的工作流程。通过将业务绩效指标体系与流程体系的有机结合,为相关信息提供了强有力的背景关系支持,同时也提供了基于业务行为的成本核算和记分卡工具。Nimbus公司在业务流程改进领域具有相当高的水准,并将这些专业知识应用于定义明晰的方法以支持其产品。

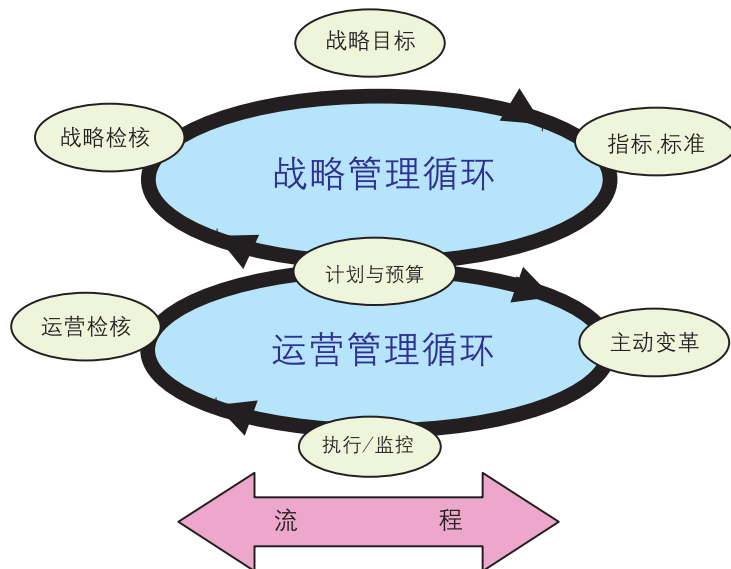


图3 第三代Control-ES的功能模型

为清晰而连贯地阐述，我们将control-ES的功能分为以下五个方面（参见图3）：

- 流程管理 Process Management——基于战略的流程管理体系；
- 内容管理 Content Management——涉及软件管理的相关内容；
- 绩效管理 Performance Management——组织运营绩效管理；
- 组织管理 Organisational Management——组织角色关系定义；
- 文档管理 Document Management——文件、资料等的管理。

五、基于流程的政府业绩评价体系的应用前景分析

基于流程的业绩评价体系在被企业管理界普遍地接受并得到了积极推广和广泛应用的同时，也正在被政府管理所采纳。

政府管理活动中采纳了基于流程的业绩评价体系所带来的深远影响，不仅可以有效地改善政府管理的手段，更能够不断地提升政府的管理能力和执政能力，为构建和谐政府，进而促进和谐社会的发展将产生巨大的社会效益。

具体到政府如何运营基于流程的业绩评价体系来提升管理能力和改善管理手段，我们将从以下三个方面说起。

第一是对政府公务员的管理。以能力和业绩为核心的评价体系将为政府公务员的招聘、选拔、培训以及考核、升迁等提供客观公证的依据，对促进政府组织中公务员素质的不断提升和政府执行力的提升提供必要的基础保障。

第二是政府组织管理的整体效率的提升，以行政审批为例，目前采用的手段还比较传统，虽然计算机和网络得到了普及和

应用，但是审批程序以及围绕审批业务的开展还需要很多的职能部门依靠人员来协调和管理。如果利用基于流程的业绩评价体系并实现电子政务的系统化、集约化控制管理，那将为政府提高行政审批的效率，服务于社会奠定坚实的基础；同时通过业绩评价指标体系的建立，可以跟踪政府职能部门在履行政府职能实现政务管理的过程中的具体表现，为监督和改善服务提供重要的依据。

第三是通过建设电子政务管理平台来强化政府的社会监督功能，实现政务公证、公开，提升政府社会形象。

以上举措在政府管理中的作用是显而易见的。国外很多国家的政府部门都在积极地推进基于流程的政府业绩评价体系在相关领域的普及和应用，以电子政务为核心的应用尤为突出。

在政府管理中，基于这种管理思想的电子政务建设方法论不断地涌现，西方国家中以美国为代表的FEA理论在电子政务管理中得到了很好的应用和普及。该模型中拥有五个子模型，它们分别指业务子模型、绩效子模型、服务子模型、技术子模型和数据子模型。

通过比较大家可以清楚地看到，FEA理论中的子模型都可以被理解为管理方法论的具体体现：是以业绩评价体系、标准化服务体系及数据和技术提供为核心的方法论组成。要想实现政府行政管理的电子化和自动化，必须对政务管理的流程进行梳理和整合。只有这样才能实现依托政务流程为基础的业绩评价指标体系的电子化，进而来实现政务管理的过程控制和监督，大大提升政府的行政效率并全面地提升政府的社会形象。以下是该评价体系的一些具体的应用领域（详细内容请参见该刊“本期第44页”通用运营管理平台COP的建设及应用）：

- 预算审计、运营审计、战略审计；
- 合规性管理、一致性管理；
- 纪检监察、时事性评价；
- IT规划、电子政务运营管理平台建设；
- 行政许可审批的流程化、实现跨职能部门协同；
- 营造政府部门内部与外部的和谐、建立长效激励机制；
- 实现基于战略的政府绩效评价体系建设的不断完善。



中国科学院主管

中国科学院文献情报中心主办

广告征集刊例

中国首家大型电子政务专业杂志

读者：影响和掌握中国未来的核心群体

- 中国未来政府的决策者——中央、地方（省市县）各级政府主要领导
- 中国未来政府的思想者——电子政务学术研究专家、行政管理专家
- 中国未来政府的建设者——电子政务及相关产业的CEO、CIO、CTO
- 中国未来政府的关注者——与信息化时代的变革进程有关的其他各界人士

广告：对中国未来最具实效的广告传播

《电子政务》是电子政务时代的第一政务期刊，是中国电子政务第一决策参考，是中国电子政务的第一权威媒体，是中国政府官员的工作导向必备，通过中国第一读者群建立第一影响力。

《电子政务》杂志是电子政务、IT业等相关产业及相关产品的最佳广告传播载体；

《电子政务》杂志是政府采购、公务、商务产品的最佳广告传播载体；

《电子政务》杂志是品质、时尚高端消费品的最佳广告传播载体。

《电子政务》广告价格

版位 (位置/规格)	每期报价 (元)	成品尺寸 (高×宽) mm	版心尺寸 (高×宽) mm
内页	38000.00	298×230	280×216
封二	61800.00	298×230	280×216
封三	45000.00	298×230	280×216
封底	61800.00	298×230	280×216
目录对页	61800.00	298×230	280×216
封面故事首页	45000.00	298×230	280×216
专栏版	45000.00	298×230	280×216
跨页	85000.00	298×460	280×445
封面拉页	150000.00	298×450	280×445
内封折页	120000.00	298×450	280×435
内页折页	85000.00	298×450	280×435
1/2 横板	22000.00		120×210
1/2 竖板	22000.00		270×85
1/3 横板	16500.00		80×185
1/3 竖板	16500.00		270×60
1/4 横板	12000.00		60×210
1/4 竖板	12000.00		270×45