



中 / 国 / 管 / 理 / 理 / 论 / 前 / 沿 / 系 / 列

袁勇志/著

公共部门绩效管理:

基于平衡计分卡的实证研究

Performance Management of Public Sector: A Research Based on the Balanced Scorecard

为提升公共部门管理绩效，平衡计分卡这个战略绩效管理工具被广泛应用于西方公共部门。在平衡计分卡概念介绍和理论发展脉络梳理的基础上，对平衡计分卡在中国公共部门应用的必要性、可行性等方面进行充分的论证。

对中国公共部门应用平衡计分卡的框架设计、公共部门绩效指标的构建、平衡计分卡在公共部门运行管理制度设计、考核应用体系设计等方面的问题展开了探讨。

以某税务局为典型案例，对公共部门应用平衡计分卡做了一个全景式的展示。



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中 / 国 / 管 / 理 / 理 / 论 / 前 / 沿 / 系 / 列

袁勇志/著

此书由中国特色城镇化道路研究中心资助

公共部门绩效管理：

基于平衡计分卡的实证研究

Performance Management of
Public Sector: A Research Based
on the Balanced Scorecard

以某税务局为典型案例 对公共部门应用平衡计分卡做了一个全景式的展示



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门绩效管理：基于平衡计分卡的实证研究/袁
勇志著. —北京：经济管理出版社，2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5096 - 0787 - 9

I. ①公… II. ①袁… III. ①国家行政机关—行政
管理 IV. ①D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 194282 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010) 51915602 邮编：100038

印刷：北京银祥印刷厂

经销：新华书店

组稿编辑：杜 菲

责任编辑：杜 菲

技术编辑：黄 铄

责任校对：陈 颖

720mm × 1000mm/16

14.25 印张 248 千字

2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

定价：36.00 元

书号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 0787 - 9

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974

邮编：100836

前 言

胡锦涛同志在中共十六届三中全会上的讲话中提到“要教育干部树立正确的政绩观，包括正确看待政绩、科学衡量政绩”。中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》进一步明确指出：“建立体现科学发展观要求的经济社会综合评价体系，在指导方针、政策措施上要加强薄弱环节”^①。公共部门是落实科学发展观的主体，其绩效观、绩效评价指标体系的设计对它们能否落实科学发展观非常重要，所以本书从公共部门绩效管理的角度去探讨如何落实科学发展观。

从西方的绩效管理实践来看，公共部门绩效管理是进行政府再造、政府变革、落实政府责任以及改进和评价政府管理的一个行之有效的工具^②。自1978年卡特政府以来，美国历届总统都很关注政府部门的绩效问题，在克林顿政府期间，美国联邦政府特别制定了《国家绩效评估报告》这一法案，国会通过了《政府绩效和结果法》，开始将美国政府绩效评估制度化、法制化。继之，小布什政府2003年开始推广部门绩效“报告卡”制度。在美国政府的影响下，英国也开展了公共部门绩效管理运动，以提高政府绩效。英美等国在公共部门绩效管理运动中发现：以“目标和结果”为导向的绩效管理运动尽管对公共部门绩效有提升作用，但

^① 中国共产党第十五届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，2004年9月19日。

^② 刘旭涛：《政府绩效管理——制度、战略与方法》，机械工业出版社，2003年。

却对公共部门运行的过程绩效难以衡量与监控。在此背景下，英美等国部分公共部门开始尝试借鉴企业绩效管理的工具和方法对公共部门绩效管理体系进行改进和优化，平衡计分卡就是被公共部门广泛应用的企业绩效管理工具之一。自平衡计分卡首先在美国纽约警察局和部分地方政府试引入和运用后，其作用得到了广泛的认可，受这些案例的影响，平衡计分卡在美国公共部门绩效管理中受到越来越多的重视。Ho 和 Chan (2002) 研究指出：美国受调查的 132 个城市已有 11 个正在使用平衡计分卡进行公共部门绩效管理体系的设计和运行，其他部分地方政府也有实施的打算和可能^①。平衡计分卡在美国公共部门受到广泛应用的原因可以概括为以下三个方面：①有助于构建基于政府使命与战略的绩效管理体系，保证公共部门长期目标与短期目标的平衡。②有助于公共部门构建科学合理的评价指标体系。尽管先前有较多的绩效管理指标评价公共部门管理绩效（英国甚至制定了约 2300 项指标），但这些指标之间缺乏明确的因果关系，未能形成有效的逻辑体系促进政府绩效的循环提升，导致绩效管理评价活动的形式主义、指标的片面性、结果的武断性等问题，导致“政府绩效评估设计无能”。③有助于公共部门绩效管理的内外部平衡。传统的绩效管理模式的急需引入顾客导向，增加对顾客维度的测量和评价，从而落实服务型政府的目标^②。

西方国家公共部门绩效管理存在的问题，在我国现阶段同样存在，而且似乎更为严重。因为我国公共部门的绩效管理还处于西方国家所谓的绩效评价初级阶段，大量公共部门在尝试推行绩效管理时常常陷入困境：公共部门花费了大量的时间和精力，绩效管理方案却迟迟推行不下去。这个现状与公共部门管理制度不完善、管理水平滞后、组织的观念没有转变以及公务员的素质

① 胡雅玫：《政府组织绩效评估相关之文献探讨》，高雄市立空中大学，2006 年。

② 张璋：《政府绩效评价的元设计理论：两种模式及其批判》，《中国行政管理》2000 年第 6 期。

能力不强等方面的因素有关，但更为重要的原因是：我国公共部门的绩效管理缺乏科学的绩效管理理论及工具的指导^①。基于此，我们选择了以平衡计分卡为切入点对公共部门绩效管理体系的设计和运行等问题进行探讨，期望一方面改进当前公共部门绩效管理制度的缺陷，另一方面对落实科学发展观和构建和谐社会有参考价值。当然，尽管平衡计分卡在西方公共部门已得到广泛应用，但是先进的管理工具也存在着适用性和跨文化等问题，如何将平衡计分卡引入我国公共部门的绩效管理中来，构建一种基于平衡计分卡的公共部门绩效管理的新模式，是一个值得深入研究的课题，这也是本书研究的理论兴趣所在。

通过对本书的阅读，你可以看到如何循序渐进地将平衡计分卡应用到公共部门绩效管理中去。具体的内容安排如下：第一章：研究概述。主要对本书的研究背景和意义、研究范围和内容、研究方法和可能的创新与不足之处进行了阐述，并对本书研究的概念进行了界定和说明。第二章：平衡计分卡的理论发展及在公共部门的应用。这部分内容主要包括两方面：一是对平衡计分卡的发展历程进行了回顾；二是对平衡计分卡研究的文献进行了梳理。本章的研究核心是在文献回顾的基础上，对平衡计分卡在公共部门应用的情况进行初步分析。第三章：公共部门传统绩效管理模式。本章对公共部门传统绩效管理模式的缺陷进行了分析，为平衡计分卡在公共部门的应用提供了现实背景。第四章：新公共管理的兴起与公共部门改革。本章就新公共管理运动对平衡计分卡应用提出的要求进行了分析。第五章：基于平衡计分卡的公共部门绩效管理框架设计。此部分就基于平衡计分卡的公共部门绩效管理的框架、特点和功能等方面内容进行探究。第六章：基于平衡计分卡的公共部门绩效指标构建。本章探讨了应用战略地图这个工具将公共部门战略目标清晰地转化为具体绩效指标的过程，

^① 中国行政管理学会联合课题组：《关于政府机关工作效率标准的研究报告》，《中国行政管理》2003年第3期。

确保公共部门使命和指标的内在统一。第七章：基于平衡计分卡的公共部门绩效管理运行制度设计。第八章：基于平衡计分卡的公共部门绩效管理机制构建的障碍及保障机制分析。本章分析了平衡计分卡应用的难点，并基于平衡计分卡的公共部门绩效管理运行制度设计，就平衡计分卡在执行过程中所需制度支持方面进行了探讨，为平衡计分卡的实施提供了运行保障。第九章：个案研究。本章提供了一个应用平衡计分卡在公共部门实施绩效管理的全景式案例，为广大读者提供参考。

目 录

第一章 研究概述	1
一、前言	1
二、研究背景.....	3
三、研究意义.....	7
四、概念界定与研究范围.....	7
五、研究框架与研究方法	14
第二章 平衡计分卡的理论发展及在公共部门的应用	16
一、平衡计分卡诞生的时代背景	16
二、平衡计分卡的发展历程	17
三、平衡计分卡研究的历史与现状	22
四、平衡计分卡研究述评	32
五、平衡计分卡在公共部门绩效管理中的应用	33
六、小结	41
第三章 公共部门传统绩效管理模式	42
一、公共部门传统绩效考核方法	42
二、公共部门传统绩效考核指标	54
三、公共部门传统绩效考核流程	58
四、公共部门传统绩效管理功能探析	61
第四章 新公共管理的兴起与公共部门改革	66
一、前言	66
二、新公共管理兴起的理论基础	66
三、新公共管理兴起的背景	69

四、新公共管理的研究主题	74
五、新公共管理的主体及其作用	80
六、新公共管理对我国公共部门的启示	85
第五章 基于平衡计分卡的公共部门绩效管理框架设计	91
一、以平衡计分卡为核心的公共部门绩效管理的理论框架	91
二、基于平衡计分卡的公共部门绩效管理的特点	107
三、建立以平衡计分卡为核心的公共部门绩效管理机制的意义	110
第六章 基于平衡计分卡的公共部门绩效指标构建	115
一、公共部门绩效指标内涵	115
二、公共部门战略地图与战略指标	120
三、公共组织内部门和岗位绩效指标	128
四、基于平衡计分卡的公共组织指标体系的功能解析	134
第七章 基于平衡计分卡的公共部门绩效管理运行制度设计	137
一、绩效管理方案的制定	138
二、基于平衡计分卡的绩效管理的制度设计	147
三、绩效结果应用体系的设计	161
第八章 基于平衡计分卡的公共部门绩效管理机制构建的障碍 及保障机制分析	170
一、概述	170
二、平衡计分卡引入我国公共部门的困难与障碍	173
三、平衡计分卡式公共部门战略绩效管理模式的保障机制分析	181
第九章 个案研究	188
一、地方税务部门绩效管理沿革及问题分析	188
二、HA 国税局简介	191
三、HA 国税局绩效管理现状分析	192
四、HA 国税局平衡计分卡指标提取流程	195
五、HA 国税局平衡计分卡运行制度设计	206
六、案例总结	213
参考文献	214
后记	220

第一章 研究概述

一、前言

组织绩效管理不同于单纯的绩效评估，也不是传统意义上的单一的业绩考核，更不是领导者手中掌握的大棒式的“监督”、“惩戒”工具。作为一种新的管理理念和方法，组织绩效管理贯穿于组织管理的全过程。它对推动组织实施战略计划、实现组织既定目标、促进组织持续发展、保持组织持续沟通等起到至关重要的作用。在我国，由于政府管理正处于体制改革和调整阶段，人们的关注热点更多地驻留在体制改革、职能转变、机构调整等问题上，因而对改进政府管理方式、提高政府管理水平并没有给予充分的重视。随着我国行政管理体制改革的不断推进，加强政府内部的管理已成为新的课题和迫切问题^①。具体而言，我国公共部门绩效管理的模式主要有目标责任制、社会服务承诺制、效能监察和效能建设四种模式^②。这些模式的政府绩效管理实践对政府绩效的提升起到了一定的积极作用。但这些传统的政府绩效管理往往以评价和控制为理念，而不是以管理和战略为中心，存在着非常多的缺陷，具体而言有：

1. 在理念层次上，对绩效管理的概念、导向等方面认识不清

目前，多数公共部门将绩效管理当作一种内部控制工具，而且更多的关注于事后的评价和管理，或者将绩效管理等同于绩效评价。如多数实施目标责任制模式的绩效管理往往是政府先制定目标，然后依据此目标进行

① 刘旭涛：《政府绩效管理——制度、战略与方法》，机械工业出版社，2003年。

② 中国行政管理学会联合课题组：《关于政府机关工作效率标准的研究报告》，《中国行政管理》2000年第3期。

评价和控制。这种方式更多地以事后评价和监控为主，而对日常目标的管理则很少涉及，对公共部门实现目标的过程很难管理，很难实现持续改进、持续优化的功能，对政府部门绩效的持续提升没有太大的帮助。当然，也有部分公共部门将绩效管理等同于个人奖惩，将绩效管理对象聚焦于个人，而不是部门。

2. 传统的政府绩效管理模式与政府使命与战略严重脱节

传统的绩效管理指标只是大量指标的简单累加，而没有通过政府的战略加以开发设计。传统的绩效指标模式仅仅以工作结果，包括短期的政府产出结果（如 GDP 或某些具体的数量结果）作为工作绩效的衡量标准，与政府的战略目标的相关性很低，也不能体现培育政府能力的要求。这种缺乏政府战略基础的绩效管理模式会造成长期目标与短期目标的不平衡，从而造成政府绩效的短期行为和“政绩工程”的大量存在。传统的政府绩效管理模式没能跨越其职能障碍，如何让公务人员了解并利用其中内在的多重相互关系，发挥公务人员推动政府组织战略实施的整体优势，使战略的导向牵引作用贯穿于公务人员的绩效考核与行为改进方面，并取得突破。与平衡计分卡相比，绩效考核的落实层面没有体现战略管理意义的深化^①。

3. 评价指标体系设置问题

首先，传统的绩效管理模式是以政府产出为中心的管理模式，它强调政府的产出指标，而缺少内部的管理指标，造成对政府内部管理过程的忽视。其次，指标之间缺乏明确的因果关系，未能形成有效的逻辑体系促进政府绩效的循环提升，对政府绩效的提高意义不大。这种绩效管理模式评价活动的形式主义、指标的片面性、结果的武断性以及评价过程中评价方式与被评价者之间的对立和冲突等，经常导致“政府绩效评估设计无能”^②。

4. 传统的绩效管理模式主要是以内部评估为主，缺乏内部与外部的平衡

传统政府绩效管理模式以内部人员或上级评估为主，但现在已进入服务型政府时代，公众对公共部门服务的满意度已是公共部门绩效的主要构

^① 宋典、袁勇志：《平衡计分卡式地方政府业绩评价机制研究》，《江海学刊》2006年第1期。

^② 张璋：《政府绩效评估的元设计理论：两种模式及其批判》，《中国行政管理》2000年第6期。

面，通过增加对外部顾客维度的测量和评价，可以更好地构建服务型政府。上述问题的存在，一方面是因为政府绩效管理制度的缺陷；另一方面也是因为实施中的执行不力，这些问题可以通过政府绩效管理模式的选择加以改进。基于平衡计分卡的政府绩效管理强化政府的战略与实施，对于落实科学发展观，构建和谐社会具有重要的意义和价值。当然先进的工具也存在着适用性问题，作为企业组织发展而来的、在国外政府组织成功实施的工具和模式怎么引入我国公共部门的绩效管理中来，如何构建一种基于平衡计分卡的政府绩效管理的新模式，是一个值得深入研究的课题。

二、研究背景

1. 理论背景：平衡计分卡在公共部门中的广泛应用

平衡计分卡自1992年产生以来，由单纯的绩效评价工具发展为组织战略管理与实施的工具。1992年，哈佛商学院罗勃特·卡普兰教授和复兴方案公司总裁戴维·诺顿在《哈佛商业评论》发表了第一篇以平衡计分卡作为绩效管理系统的论文，这篇论文是根据他们为期一年对绩效管理一个新模式的研究结果而编写的^①。平衡计分卡的初衷是作为一个新的绩效评价工具，以平衡财务指标与非财务指标、结果指标与驱动指标、内部指标与外部指标。但在以后的十多年中，两位学者继续探讨，同时也有许多善于创新的公司将这个办法延伸至战略层面，从而使平衡计分卡从单纯的绩效评价工具转化为战略管理、战略实施的工具^②。

毕意文和孙永玲两位博士在其合著的《平衡计分卡中国战略实施》一书中，将平衡计分卡的发展概括为两个阶段：运用于绩效考核阶段和运用于战略考核及管理阶段^③。1996年卡普兰和诺顿发表了他们的第三篇论文《运用平衡计分卡作为战略管理系统》，总结了平衡计分卡的最新发展。该篇论文解释了高层管理者是如何运用平衡计分卡作为重要的管理流程框架

^① [美] 罗勃特·卡普兰、戴维·诺顿：《公司绩效测评——平衡计分卡：良好绩效的测评体系》，李焰、江娅译，中国人民大学出版社，1999年。

^{②③} [美] 毕意文、孙永玲：《平衡计分卡中国战略实施》，机械工业出版社，2003年。

的^①。从此平衡计分卡开始得到中国学者的关注，其理论陆续被介绍到中国。平衡计分卡自产生以来就在北美和欧洲的大企业得到运用，并发挥了巨大的功效，据统计，北美和欧洲已有大约 50% 的大企业采用这一管理工具。我国的大型企业也在国外咨询机构的指导下陆续开始探索实行平衡计分卡。平衡计分卡不仅适用于商业企业，同样也适用于政府部门和非营利部门，卡普兰和诺顿（1996）也认为平衡计分卡除了适用在一般营利事业机关以外，同时也非常适合非营利事业机关，尤其是政府机关^②。在风靡营利组织之后，平衡计分卡已经在非营利组织和公共部门得到有效运用，并开始获得成功。研究显示，平衡计分卡对这些组织也同样非常有益。在一项由斯隆基金会赞助的、针对公共部门的研究中，70% 的回答者承认，自采用绩效评价系统后，公共部门的绩效比以前好多了^③。通过对文献的搜集与整理，我们发现原有的文献大多以一般营利机构（企业）的探讨为主，而非营利事业机关（事业机构）为对象的较少，在国内则更少。国外的政府部门已经开始运用平衡计分卡改造政府部门的绩效管理系统，并取得了一定的成效。但先进的工具也必须考虑适用性问题，必须结合中国政府的实际，使其中国化。因此，作为一种系统的评价业绩与战略管理的工具如何引入中国，如何引入我国的公共部门是一个值得研究的课题。

政府绩效管理不是一种通过绩效结果的公布，寻求公众理解与支持的外部行为，它是一种内部管理行为，通过利用管理工具和方法，来提高政府绩效水平，是一种自觉行为。政府绩效出现的问题不在于绩效评估手段和工具的不完善、不精细，而在于如何在绩效评估理论和方法与公共部门的管理实务之间建立起一致的整合机制^④。作为战略管理系统的平衡计分卡无疑是一个很好的工具和尝试，它通过相互联系的绩效指标的制定连接政府的使命与战略，使得政府的绩效管理体系与组织的使命和战略紧密结合。平衡计分卡通过顾客、财务、内部流程、学习四个相互联系且具有因果关系的评价维度，达到财务指标和非财务指标的平衡、长期目标和短期目标的平衡、结果性指标和动因性指标的平衡、内部指标与外部指标的平衡。平衡计分卡实质是一种“整合管理的组织框架”，它连接起整合政府的使命

① Robert S. Kaplan and David P. Norton. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harvard Business Review, 1996.

② 罗伯特·卡普兰、戴维·诺顿：《平衡计分卡——化战略为行动》，广东经济出版社，2002年。

③ Government Accounting Standards Board: *Performance Measurement at the State and Local Levels*, 2001. 转引自毕意文、孙永玲：《平衡计分卡中国战略实施》，机械工业出版社，2003年。

④ 刘旭涛：《政府绩效管理——制度、战略与方法》，机械工业出版社，2003年。

与战略，形成一个政府绩效管理系统，基于战略连接和改造政府的预算制度、奖励制度等各项相关制度。但平衡计分卡并非灵丹妙药，也并不是“放之四海而皆准”的真理性工具，必须加以改造使其适应于我国的政府实践。

2. 现实背景：政府绩效管理体系创新的诉求

绩效问题在我国一直受到政府的高度重视，20世纪80年代以来的历次政府行政改革过程中都把“精简、统一、效能”确立为改革的基本原则之一。胡锦涛同志在中共十六届三中全会上的讲话中提到“要教育干部树立正确的政绩观，包括正确看待政绩、科学衡量政绩。”温家宝同志2004年3月5日在全国人大十届第二次会议上强调：弘扬求真务实精神，要树立科学的发展观和正确的政绩观^①，这里的政绩观实际上就是绩效观。中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》进一步明确指出：“建立体现科学发展观要求的经济社会综合评价体系。在指导方针、政策措施上要加强薄弱环节”^②。党和政府的一系列政策为科学评价领导干部的绩效和提高政府部门的绩效管理水平的提出了总的指导思想。

纵览世界各国公共行政管理发展的过程，尽管不同时期政府管理的理念有所不同，但始终如一的一个基本目标并没有变化，即提高政府管理的绩效，“提高政府管理的核心就是提高绩效”^③。欧文·休斯认为：“无论采用何种标准，在传统的行政模式中，绩效管理都是欠缺的，这种情况对个人和组织绩效都是这样”^④。政府“管理无效”经常成为公众抱怨的主要话题，绩效管理也一直是困扰政府的难题，但西方发达国家在这方面还是做了不懈的尝试。特别是从20世纪70年代后期，以美国、英国、新西兰、澳大利亚、日本、荷兰等为代表的国家掀起了一场“新公共管理运动”的政府改革，又称为“政府再造运动”（Reengineering Government），新管理主义思潮成为各国行政改革的一条重要指导思想，绩效管理成为各国行政改革方案的一个主要组成部分。在这场改革中，人们常用“企业化政府”（En-

① 《温家宝强调要树立科学的发展观和正确的业绩观》，新华网，2004年3月5日。

② 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（2004年9月19日中国共产党第十五届中央委员会第四次会议全体通过），《保持共产党员先进性教育读本》，党建读物出版社，2004年。

③ 中国行政管理学会联合课题组：《关于政府机关工作效率的报告》，《中国行政管理》2003年第3期。

④ [澳] 欧文·休斯：《公共管理导论》（第2版），彭和平等译，中国人民大学出版社，2001年。

trepreneurial Government) 来表达政府再造的含义, 其本意并非将政府改造为私营企业, 而是希望政府能够像企业家那样采用新的方式促进政府生产力和效益的提高^①, 即从现代经济学和企业管理理论与方法中获取要素, 将企业或私营部门经营的一些成功方法移植到政府公共部门中来, 提出了政府管理应以市场或顾客为导向、实行绩效管理, 以此提高政府的服务质量和管理的有效性^②。

近年来, 随着我国政府体制改革的不断深入和政府管理水平的不断提高, 政府绩效管理作为一种有效的管理工具已经走上了理论和实践的舞台, 许多政府部门以推进政府机关效能建设和推行公共部门绩效管理为突破口, 不断创新管理理念和管理机制, 尝试进行政府绩效管理的实践活动, 如河北省政府开展的“干部实绩考核制度”, 福建省漳州市市直机关效能建设考评方案, 以及近年许多城市开展的“万人评议政府机关”活动等, 为我国地方政府开展绩效管理积累了丰富的经验。在理论研究方面, 自 20 世纪 80 年代我国公共行政学恢复以来, 周世述、夏书章、黄达强等行政学者为我国的行政效率理论研究作出了开拓性的贡献, 不少学者对我国传统的行政效率模式研究方法提出了反思和批判, 对如何提高政府的绩效管理水平做了有益的探索。总体来说, 虽然有了一些零散的研究成果, 但进行系统研究的很少, 正如周志忍教授所说的, “我国公共组织的绩效还处在原始的手工业水平上”^③。

我国政府的绩效管理问题与西方国家有着显著差异。西方国家政府推广绩效管理更多是以西方经济理性的方式来考虑政府的行为与结果, 以绩效为核心对政府部门的绩效进行评价。而我国政府实施绩效管理更多的是由于上级政府的行政命令, 所以部分公共部门更为关注的是价值趋向、制度安排等。而对于公共部门绩效管理具体的技术和方法探讨则不是很多。因此, 非常有必要引进国外较为成熟的管理工具, 克服以往公共部门绩效管理方法的技术与缺陷, 为更好地落实科学发展观提供支持。

① [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府: 企业精神如何改革着公营部门》, 周敦仁等译, 上海译文出版社, 1996 年。

② Hood Christopher. A Public Management for All Seasons. Public Administration, 1991 (1) .

③ 周志忍:《公共组织绩效评估——英国的实践及其对我们的启示》,《新视野》1995 年第 5 期。

三、研究意义

1. 用于指导公共部门构建以战略目标为核心的绩效管理系统

本书主要是运用平衡计分卡这一先进的绩效管理工具构建我国政府新的绩效管理模式和体系，即政府战略绩效管理模式。主要解决“如何使政府的绩效管理与政府使命和战略有效结合”的问题，通过落实政府战略起到真正提高政府绩效的目的。这一方面将深化平衡计分卡的应用研究，特别是在公共部门的应用研究，并构建一种系统的模式和体系；另一方面，为我国地方政府的绩效管理改革提供新的指导理念，通过管理工具的创新推动政府绩效管理制度的创新，具有一定的理论意义。

2. 用于指导公共部门构建以战略执行为目标的绩效管理系统

通过战略管理系统工具的平衡计分卡的引入，改革目前政府绩效管理以控制为中心的模式中存在的包括政府绩效管理与战略严重脱节，考核内容和指标之间缺乏因果关系而不能真正起到提高绩效的作用等诸多方面的问题，也可以通过以政府使命和战略为中心的实施框架规避“政绩工程”的大量存在。同时也顺应了中央提出的落实科学发展观与构建“和谐社会”的要求，对于以科学发展观改革我国政府的内部管理制度，特别是政府绩效管理制度具有重大的实践意义和指导意义。

希望通过本书的研究，一方面能够澄清平衡计分卡理论体系中的相关概念和理论脉络；另一方面通过平衡计分卡分解、非财务指标择取的因果方法、平衡计分卡薪酬的研究设计及战略功能的描述，能够为中国公共部门建立以战略为导向的业绩管理系统提供一些有价值的建议和方法论指导，以期提升中国公共部门的竞争力水平。

四、概念界定与研究范围

1. 概念界定

(1) 绩效及绩效管理。绩效：其英文单词为 performance，在西方一般

的解释是“执行、实现，做事的能力”。当前对绩效的认识主要有三种不同观点：

第一种观点认为绩效是结果，如员工的销售收入，企业的销售收入、净资产收益率等。据 Williams (1998) 的研究显示：当前绝大部分管理人员认同和倾向于这个观点，这也是传统绩效管理系统对绩效的认识，如泰罗、法约尔、杜邦分析法，以及 20 世纪的德鲁克，这些人都认为应当从结果的角度对绩效进行衡量和测度，德鲁克更是在目标管理中提出成果第一的方针。

第二种观点认为绩效应当是行为。Murphy (1990) 给绩效下的定义是，“绩效是与一个人在其中工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为”^①。Campbell (1990) 指出，“绩效是行为，应该与结果区分开，因为结果会受系统因素的影响”。他在 1993 年给绩效下的定义是，“绩效是行为的同义词，它是人们实际的行为表现并能观察得到的。就定义而言，它只包括与组织目标有关的行动或行为，能够用个人的熟练程度（即贡献水平）来定等级（测量）。绩效是组织雇人来做需要做好的事情。绩效不是行为后果或结果，而是行为本身。绩效由个体控制下的与目标相关的行为组成，不论这些行为是认知的、生理的、心智活动的或人际的”^②。上述学者认为绩效不是工作成绩或目标的观点的依据是：①许多工作结果并不一定是个人行为所致，可能会受到与工作无关的其他因素的影响（Cardy & Dobbins, 1994；Murphy & Clebeland, 1995）；②员工没有平等地完成工作的机会，并且在工作中的表现不一定都与工作任务有关（Murphy, 1989）；③过度关注结果会导致忽视重要过程和人际因素，不适当地强调结果可能会在工作要求上误导员工^③。

第三种观点认为绩效是素质或能力。持这种观点的学者认为能力是个人的基本特征，它与一项工作或一定条件下的参考标准或优良的绩效存在着一定的因果关系，也就是能力意味着未来的高绩效^④，高能力预示着未来良好的结果，所以从员工个人来看，绩效应当是素质或能力。这种观点更为强调员工潜能与绩效的关系，关注员工素质，关注未来发展，它与当前管理界强调持续改进、建设学习型组织和知识型员工管理的趋势相吻合，

①③ Richard S. Williams. Performance Management. London: International Thomson Business Press, 1998.

② Campbell, J. P., McCloy, R. A., Oppler, S. H. and Sager, C. E. A Theory of Performance In N. Schmitt, W. C. Borman and Associates Personnel Selection in Organizations, San Francisco, CA: Jossey - Bass, 1993.

④ 威廉姆斯：《组织绩效管理》，清华大学出版社，2002 年。