

平衡计分卡在政府战略管理中的应用

李 菁

(厦门大学管理学院企业管理系, 福建 厦门 410012)

诞生于20世纪90年代初的平衡计分卡理论, 以其理论的完备性和被应用的广泛性被管理界公认为是本世纪最为全面和科学的管理理论之一。平衡计分卡是由美国哈佛商学院的教授卡普兰和诺顿研究所的首席执行官戴维·P·普顿共同提出的, 是一种绩效评估和管理的工具。鉴于平衡计分卡在企业绩效评估和战略中的成功运用, 对其作适当的修正与完善, 同样适用于政府机关。

一、平衡计分卡的基本内容

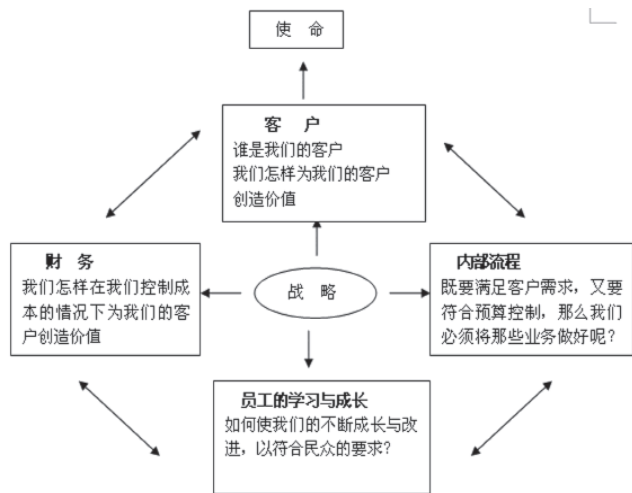
(一) 平衡计分卡是什么

平衡计分卡包括四方面: 财务、客户、内部业务流程、学习与成长。平衡计分卡不仅是绩效评价体系, 更是战略管理系统, 它既强调对财务业绩指标的考核, 也注重对非财务业绩的评价, 根据企业生命周期不同阶段的实际情况而采取的战略, 它为每一方面设计适当的评价指标, 赋予不同的权重, 形成一套完整的指标管理体系。平衡计分卡采用可以衡量未来业绩的驱动因素指标, 弥补了仅仅衡量过去业绩的财务指标的不足。

二、政府与平衡计分卡

(一) 政府部门平衡计分卡的特点

平衡计分卡最初是为营利组织设计的, 所以, 要利用它满足政府部门的利益, 必须对它进行改造。Pual R. Niven提出一种改进的平衡计分卡的模型(如下图)。



通过比较我们发现, 企业与政府部门平衡计分卡的主要区别就是, 政府部门将使命置于这个平衡计分卡的上方, 用以指导这个平衡计分卡的实施。另一个显著的不同就是: 政府部门将客户放在了平衡计分卡的首位, 取代了企业平衡计分卡财务指标的重要位置。

(二) 政府部门平衡计分卡的构成要素

在政府部门的平衡计分卡中, 使命的确立是第一位的。使

命指导一切工作。笔者认为, 使命就是组织的定位: “组织为什么存在, 为了谁, 要做到什么”。

(1) 使命

企业的使命是为股东赚更多的钱。在政府部门中, 财务指标的完成并不与组织完成使命直接相关。对于政府部门来说, 它拥有多个利益相关者(客户)。因此, 政府部门的平衡计分卡需要一个统领全局的最高目标和宗旨, 即使使命。政府部门要把精力集中在客户(人民)身上, 满足客户的需要, 就是完成自己的使命。使命对于政府部门来说具有更为重要的意义, 如果政府部门在建立平衡计分卡时, 弄不清自己的使命是什么, 接下来的一切都是空谈。

(2) 战略

战略是将一个组织的使命、政策和行动计划整合为一个有机的模式和计划。战略可以帮助组织合理的分配资源。对于政府部门, 特别是具有多职能的政府部门来说, 战略选择似乎相对于部门战略的确定要复杂的多。还有, 政府部门要搞清楚什么是战略, 不要错将使命当成战略, 诸如, “减少文盲”、“加强社会治安”等, 它们并不是战略, 是公众希望政府部门奉行的职责目标, 是为政府的工作提供动力的使命。对于任何类型的组织, 如果没有好的战略, 组织这艘大船就没有了舵, 那么, 它就很难到达组织使命的彼岸。

(3) 客户

“到底谁是自己的客户”这是政府部门在建立平衡计分卡时不得不面对的复杂问题。企业的客户既是服务的付款方又是服务的获得者; 政府部门服务的设计方和服务的最终受益者往往是不同的群体或个人。从逻辑上讲, 谁出钱谁应该是你服务的对象。在政府部门平衡计分卡的框架内, 三方都可以看作是组织的客户, 因为要完成使命, 就必须使每个方面都满意, 每一方面可能都决定着组织的成功与否。因此, 政府部门将服务的出资方、设计方和受益方统统看作它的客户, 放在平衡计分卡的顶端——这一最重要的位置。

(4) 财务

在政府部门平衡计分卡的模型中, 财务指标应该被看作是为客户服务成功的实现条件。组织最终的目标不是取得财务上的成功, 而是完成他们的使命和达到客户的要求。尽管这与企业的财务指标的角色有很大不同, 但是, 财务在政府框架中也依然占据重要位置。因为, 无论任何形式的组织, 高效率的工作和低成本地创造价值都是最重要的。政府部门越来越多的将目光转向作业管理技术, 以帮助他们确立真正的成本驱动因素和学会如何使未来资金流出量最小化, 但是有些活动是很难估价的。但是, 财务评价指标并不与政府的非营利特征相冲突, 我们是利用衡量政府部门是否尽到对财政拨款合理有效使用的责任和义务来平衡“服务于客户”这一最终目标。

(5) 内部流程

企业的内部流程指标是由财务指标所驱动的。而政府部门的内部流程评价指标由客户方面的相关的价值理念所驱动的。

关键的业务是必须要很好地完成，才能增加组织客户服务方面成功的可能性。政府部门通常是习惯于简单地迎合预算，而不考虑重要的控制问题。当然，政府并不需要一味地追求“提供完美服务”，还要依靠强有力的远景目标和领导人的魅力，形成对客户亲和力，最终实现组织的成功。此外，内部流程的评价指标可能还涉及到政府与第三方服务提供者签订合同，由政府的小伙伴向客户提供服务的方面。

(6) 学习与成长

无论任何组织，要想达到内部流程、财务和客户方面的目标，都必须在学习与成长方面建立某种制约。政府部门要培养具有综合素质的职员，让其在一个不断改进的组织氛围中工作，可以激发职员的工作积极性。这是提高作业水平、限制财政支出，最终实现成功的客户服务和完成工作使命的关键驱动因素。在此我们要建议政府部门不要盲目地堆积人力资源库，要做到有的放矢。因此，这个方面的评价指标，要做到能够追踪培训项目的效果，能够检测和弥补技能差距，能够有助于实现信息流通，能够监控组织风气。

(7) 多层次性

建立多层次平衡计分卡的重要性在于，它能够促进平衡计分卡向更低层次推进，使组织中每一个成员都能够测定自己对组织的成功所做出的贡献。在政府部门中，往往存在一个相互依赖的巨大关系网，各个层次之间的关系更复杂，上下级和不同部门之间的壁垒和隔阂较企业更加严重，这使得多层次平衡计分卡对于对于政府部门更加重要。平衡一计分卡的多层次好处之一是，在组织各部门中建立相互支持的指标，使组织从上到下形成了一个联盟。这种上下的联盟不仅仅是组织成功的必要，而且是组织成功的关键因素和企业一样，多层次的平衡计分卡，为政府部门的各个机构增加了合作解决问题的和履行它们的重要使命的机会。

如何建立平衡计分卡，要根据自己的实际情况，找到合适的解决方法，不能照搬照抄。接下来，笔者就以S市政府应用平衡计分卡为例，展示政府部门是如何根据自身的实际情况建立和实施的平衡计分卡。

三、政府部门平衡计分卡应用——以S市政府为例

(一) S市2008年年度目标

总目标：认真贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照市第五次党代会的要求和部署，积极推进产业结构优化升级，继续加快改革开放，大力统筹城乡发展，进一步加强文化建设，着力改善民生，加强生态环境保护，推动S又好又快发展。

(二) 平衡计分卡的具体应用

下面我们根据《S市政府工作报告》，从技术层面，演示如何在S市政府中应用平衡计分卡。

首先确定政府的使命。S市政府的战略使命可以从政府的职责和义务中得出：促进发展，创建服务型政府。

接下来我们就可以根据S市政府工作重点，将财务、客户、内部管理流程、学习和成长四个方面指标的设计都围绕着主要使命进行。

第一，客户维度。由于政府部门平衡计分卡的应用方面突出了顾客维度的意义，所以战略主题首先应该与客户维度相关联。目的是要明确几个问题：S市政府的服务对象包括的公众范围；服务对象对S政府的要求；如何确立目标以实现顾客维度对于S市政府使命的呼应。目标及指标如下：

为游客提供优秀的服务：①全市旅游饭店（酒店）接待过夜游客增长12%；②游客满意率达90%。

统筹城乡发展，大力推进新农村建设：① 新建农村（含

学校）沼气池3000户；② 实现农村劳动力转移就业8000人；③ 实现我市农民人均纯收入达4760元。

为市民提供优质的服务：① 提高城镇居民年收入，达到16000元；②城乡居民社保覆盖面达到78%；③ 实现新增就业岗位15000个以上，城镇登记失业率控制在3%以内；④犯罪率、事故发生率较前期减少比率；⑤基础设施的完善程度。

2. 财务维度。任何一项活动都有其成本支出，为了实现政府的使命，而不顾成本，盲目投资建设，铺张浪费的现象在很多地方政府普遍存在。因此，财务维度的绩效评估是十分必要的。

(1) 增加财政收入，控制合理的财务结构：① 地方财政一般预算收入增长20%；② 万元GDP能耗要下降2.3%以上。

(2) 进一步扩大对外开放：实现外贸进出口总值7647万美元，其中出口总值6670万美元。

(3) 大力发展城市经济，提高城市竞争力：① 地区生产总值增长13.5%；② 实现社会消费品零售总额35亿元，同比增长19%。

(4) 合理的项目投资：投资设施费用控制。

3. 内部流程维度。内部经营维度关注的是促使客户目标和财务目标实现的流程。目标及指标如下：

(1) 推进财税金融体制改革：①税收征管质量的提高；②预算绩效评价体系的预算计划是否合理；③政府债务风险监测和预警机制是否有效。

(2) 完善制度建设，加强政府自身建设：①法制法规的完善程度；②资源优化配置制度的建立；③实现行政审批制度改革。

(3) 强化行政效能监督：①建立一套健全科学的综合绩效考核制度；②行政监察和审计监督的管理力度。

(4) 提高办事效率：政府工作人员工作效率提高幅度达

4. 学习与成长维度。人、系统和组织一致性，是学习与成长层面常见的三个主要促成因子。目标及指标如下：

(1) 建立学习型政府：①政府工作人员学习各方文件的速度；②政府工作人员接受培训次数；③政府工作人员培训后处理公文的速度。

(2) 建立创新型政府：①政府工作人员对岗位的创新情况；②政府工作人员推出新制度、新服务的速度。

(3) 提高政府工作人员的工作满意度：政府工作人员的工作满意度达到75%。

虽然，平衡计分卡在中国政府部门应用仍然存在很大的局限性，但是，这不是我们“望而却步”的理由，我们更应继续积极探索符合中国国情，降低平衡记分卡在中国应用的本土化模式的局限性，使我们对于中国政府部门使用平衡记分卡理论都充满希望，信心百倍。

【参考文献】

[1] 陈海宁. 平衡记分卡在中国公共部门的应用研究[D]. 北京：中国政法大学，2007.

[2] 彭国甫. 地方政府公共事业的管理绩效评价与治理对策研究[D]. 长沙：湖南大学，2004.

[3] 刘凌冰. 非营利组织中平衡计分卡的应用研究[D]. 大连：东北财经大学，2004.

[4] S市政府工作报告[Z]. S. 2008. 2.