

# 公共组织战略绩效评价指标体系设计

王群峰

(河海大学商学院 南京 210098)

**【摘要】** 为了应对环境的挑战、变革的加剧,更好地满足公众的期望和需求,越来越多的公共组织开始从战略角度考虑绩效评价问题。本文以某市地税局为例,对其战略绩效评价指标体系进行了分析,以期对我国公共组织的绩效评价有所裨益。

**【关键词】** 公共组织 战略 绩效评价指标体系

在经济全球化、信息化时代已经来临的今天,公共组织和企业一样面临着更加复杂和不确定的社会环境,从而越来越多的公共组织开始从战略角度考虑绩效评价问题。绩效评价指标体系是整个绩效评价体系的核心,因此,如何设计公共组织的战略绩效评价指标体系,以评价和改进组织的绩效,促进组织实现其使命和战略目标,是当前公共组织所面临的一个重要课题。

某市地税局根据形势发展的需要,并结合自身发展情况,适时构建了组织的战略绩效评价指标体系。本文根据该地税局的实际情况,对其战略绩效评价指标体系进行分析,试图对此类问题进行比较深入的探讨。

## 一、某市地税局背景介绍

某市地税局是适应我国分税制改革的要求,于1994年组建成立的,主要负责该市范围内13个地方税种和12项省市政府代征基金(费)的征管工作。1994~1998年,该地税局大力弘扬“创业、敬业、精业”的精神,完成了组织创业,构建了组织部门框架、制度体系框架,各方面工作逐步步入正轨,组织建设与税收征管工作均有了较大的突破与进展。2000年初步完成了税收征管、人事制度和行政管理三大改革,建立起“以信息化管理为支撑,以集中征收、贴近式服务、集约化稽查为主导”的税收征管新格局。2002年导入并实施ISO9000标准质量管理体系,基本完成了机构重构、流程重组、文化重塑等工作,组织内部资源得到有效整合,为组织的进一步发展奠定了良好的基础。

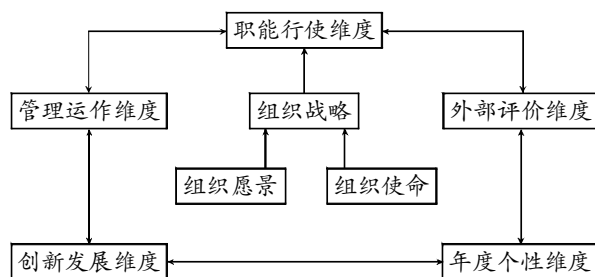
为了使组织在新时期谋求更高层次的发展,该地税局组织专题研究,适时提出了自己的组织使命:我们要成为全国一流的地方税务管理机构,为把我市建设得更加美好作贡献。我们忠实履行国家法律所赋予的职责,以高效率、低征税成本的方式征收税款;以先进的技术和管理方法、良好的职业素质和社会形象,卓有成效地服务于纳税人;以公正严谨文明的执法、良好的职业道德和必要的宣传教育,协助纳税人依法承担纳税义务。围绕着组织使命,该地税局在对宏观环境带来的机遇和挑战、本部门的战略能力进行系统分析的基础上,制定了

“实现税务管理现代化,建立公共服务型税务组织”的发展战略。组织使命和发展战略的确定为该地税局的发展指明了前进的方向,为组织的绩效评价指标体系设计打下了坚实的基础。

## 二、某市地税局战略绩效评价指标体系设计

### (一)战略绩效评价指标体系框架模型设计

战略绩效评价指标体系的设计是公共组织战略绩效评价的核心内容,组织的战略绩效评价是否有效,关键在于战略绩效评价指标体系设计得是否科学。在进行绩效评价时,必然要涉及指标选择、指标分类、指标层级确定等相关问题,如果没有一个科学的框架模型,就无法对指标进行合理的配置。绩效评价指标体系框架模型是一种用来理解和设计评价指标的逻辑框架。该地税局运用平衡计分卡(BSC)的原理和框架,以组织发展战略为核心,根据公共组织绩效的属性和特点,设计了战略绩效评价指标体系框架模型(详见下图),为绩效评价指标体系的构建提供了基础和依据。



战略绩效评价指标体系框架模型图

平衡计分卡是Kaplan和Norton共同开发的一种测评体系和战略管理工具,从财务、顾客、内部流程及学习与发展四个维度对企业和个人绩效进行评价。平衡计分卡最突出的特点是,将企业的愿景、使命和发展战略与企业的绩效评价系统联系起来,它把企业的使命和战略转变为具体的目标和测评指标,以实现战略和绩效的有机结合。Kaplan和Norton(1996)认为平衡计分卡除了适用于一般营利机构,也适合非营利组织,尤其是政府机构。但是私营组织与公共组织毕竟存

在一定的差异,公共组织应该根据自身的特点调整平衡计分卡,以建立满足自身需要的平衡计分卡模型。该地税局在设计战略绩效评价指标体系框架模型时对平衡计分卡进行了如下调整和转换:①将顾客维度调整为外部评价维度。按照“建立公共服务型税务组织”的需要,该地税局把外部评价方分为两类,一类是任务顾客(即上级税务机关和地方政府),另一类是条件顾客(即纳税人)。②将财务维度调整为职能行使维度。考虑到公共组织的发展不是以利润最大化为目标,对一个税务组织来说,其存在的价值就是履行政府赋予的税收征管职能。③基于行政机关的特点,每年都会有一些中心任务下达,有的来自上级的指令,有的源自组织的战略。将这些年度性的重要事项单列为“年度个性类”指标,有利于保持整个绩效评价指标体系的稳定性。

## (二)战略绩效评价指标体系设计原则

该地税局战略绩效评价指标体系的设计所遵循的基本原则如下:

1. 战略相关性原则。该地税局绩效评价的目的是有助于其实现战略目标以及检验其战略目标实现的程度。因此,绩效评价指标体系必须围绕组织的战略目标来设计,确保绩效评价指标能够体现组织的发展要求。绩效评价指标的设计要对应于确保组织战略目标实现的关键成功因素,并把组织的战略目标转化为部门和个人的行动目标,与具体的日常工作统一起来。

2. 定量指标为主,定性指标为辅原则。通常情况下,主张更多地使用量化的绩效评价指标,它可以对绩效结果有一个清晰、务实的评价,从而提高绩效评价的客观性和准确性。当然,量化管理也存在局限性,选择绩效评价指标时,光有定量指标是不够的,还应该根据工作性质的不同,以定性指标加以补充。

3. 重要性原则。从理论上可以认为,绩效评价指标体系能提供的信息越全面越能发挥作用,但事实上过多的指标设置并不可行,也没有必要。因此,战略绩效评价指标体系的设计应该针对组织所关注的关键结果和重要过程展开,做到简单、明晰,能反映绩效评价所需要的重要信息,不宜面面俱到,应突出地税局关注的重点。

4. 可行性原则。应根据组织的实际情况和需要设定绩效评价指标,将指标建立在切实可行的基础上,符合组织现行运作实际,不超越管理层的可控范围。同时,绩效评价指标设定要有一定的挑战性,能充分发挥工作人员的积极性、创造性,从而提高组织的绩效。

此外,该地税局在战略绩效评价指标体系的设计过程中,除了考虑上述原则,还参考遵循了 SMART 原则。S 代表 Specific,意思是具体的,即绩效评价指标要切中特定的工作目标,适当细化,并且随着情况的变化而改变。M 代表 Measurable,意思是可度量的,指绩效评价指标或者是数量化的,或者是行为化的,验证这些绩效评价指标的数据和信息是可以获得的。A 代表 Attainable,意思是可实现的,指绩效评价指标在付出努力的情况下是可以实现的,避免设立过高或过低的目标。R 代表

Realistic,意思是现实的,指绩效评价指标是实实在在的,是可以证明和观察到的,而非假设性的。T 代表 Time-bounded,意思是有限期的,指在绩效评价指标的设计中要使用一定的时间单位,即要设定完成这些绩效指标的期限。

## 三、某市地税局战略绩效评价指标体系的构成

根据该地税局的组织使命、发展战略,绩效评价指标体系框架模型和设计原则,我们从外部评价、职能行使、管理运作、创新发展和年度个性五个维度进行分析,确定支撑各个维度的关键成功因素,并根据关键成功因素确定各个维度的关键绩效指标,从而形成完整的战略绩效评价指标体系。

1. 外部评价维度。传统公共组织比较缺乏服务意识,外部评价维度的设立有助于确立公共组织的服务理念,使其更加关注顾客的真正需求,为顾客创造价值。外部评价维度主要衡量组织外部成员或机构对组织从事业务结果的认可程度及满意程度,也是衡量组织对社会所作贡献的重要依据之一。该地税局的顾客主要是政府、上级税务机关和纳税人等。因此,该地税局从服务经济、服务社会、服务纳税人的角度考虑绩效评价指标的具体设置,以顾客的需求为导向,通过提供优质服务赢得顾客的满意。该地税局绩效评价指标体系的外部评价维度主要从地方政府评价、上级税务机关考核、纳税人满意率三个方面进行分析(见表1)。

表1 某市地税局战略绩效评价指标体系——外部评价维度

关键成功因素	关键绩效指标
地方政府	地方政府综合满意率
上级税务机关	上级税务机关评价和考核结果
纳税人	纳税人综合满意率

2. 职能行使维度。职能行使维度的考核目的主要是解决组织的主要职能业绩考核这一类问题,衡量组织从事主要业务活动的实际效果,主要采用一些关键性结果型指标。与企业不同,税务机关是政府执法组织、公共服务机构、非营利性公共组织,其职能主要是完成税收征管任务。根据该地税局的特点,我们从正确执法和保障财政收入两方面对其职能行使维度指标进行分析(见表2)。

表2 某市地税局战略绩效评价指标体系——职能行使维度

关键成功因素	关键绩效指标
依法行政	执法正确率
职能目标达成	人均组织收入
	收入序时进度完成率

3. 管理运作维度。管理运作维度也就是内部流程维度,用来衡量组织为保证战略目标的实现而对其重要管理过程加以控制的水平,主要从提高内部管理水平、强化核心技能、协调内部运作等角度进行衡量,关键成功因素包括领导班子建设、人员管理、管理流程、电子政务等方面的内容(见表3)。

4. 创新发展维度。创新发展维度主要解决组织能否继续改进并创造未来价值的问题,主要衡量组织在运作过程中的应变能力、创新能力和可持续发展能力,主要包含一些评估型

**表3 某市地税局战略绩效评价指标体系——管理运作维度**

关键成功因素	关键绩效指标
领导班子建设	领导班子称职指数
人员管理	人员管理的有效性
管理流程	全面管理体系运行维护的有效性
电子政务	电子化报缴率

的指标,如组织发展与职能转变情况、公务员能力建设等方面的内容(见表4)。

**表4 某市地税局战略绩效评价指标体系——创新发展维度**

关键成功因素	关键绩效指标
组织发展	组织创新发展指数
员工发展	员工能力指数
	员工综合满意率

**5. 年度个性维度。**年度个性维度衡量组织阶段性重点目标的实现程度和控制水平,主要是一些阶段性的结果型指标。因为该地税局每年都有一些工作主题,为了突出每年的工作重点,该地税局把每年的主题工作内容单独列为一类。如2006的主题是:促进服务能力的提升,提高管理的信息化水平,并从这两个角度对年度个性指标进行分析(见表5)。

**表5 某市地税局战略绩效评价指标体系——年度个性维度**

关键成功因素	关键绩效指标
公共服务	顾客需求有效处理率
管理信息化	管理软件应用的有效性

综合以上五个维度的关键成功因素和关键绩效指标,即形成该地税局整体的战略绩效评价指标体系(见表6)。从中我们可以看出,该地税局的绩效评价指标体系以组织使命和发展战略为中心,通过将外部评价维度、职能行使维度、管理运作维度、创新发展维度和年度个性维度关键成功因素细化分解为各维度的关键绩效指标,把内部指标与外部指标、短期指标和长期指标、结果指标和结果驱动指标统一起来,克服了传统指标体系设计上的局限和缺陷,为科学评价其绩效提供了前提条件。

#### 四、应注意的问题

本文从某市地税局的组织使命和发展战略出发,以平衡计分卡为基础框架,构建了其战略绩效评价指标体系。但是在实践中还应该注意以下问题:

公共组织在运行过程中,随着外部环境和内部状况的变化,组织的战略会随之调整,那么组织的绩效评价指标体系也

**表6 某市地税局战略绩效评价指标体系**

维度	关键成功因素	关键绩效指标
外部评价	地方政府	地方政府综合满意率
	上级税务机关	上级税务机关评价和考核结果
	纳税人	纳税人综合满意率
职能行使	依法行政	执法正确率
	职能目标达成	人均组织收入 收入序时进度完成率
管理运作	领导班子建设	领导班子称职指数
	人员管理	人员管理的有效性
	管理流程	全面管理体系运行维护的有效性
	电子政务	电子化报缴率
创新发展	组织发展	组织创新发展指数
	员工发展	员工能力指数 员工综合满意率
年度个性	公共服务	顾客需求有效处理率
	管理信息化	管理软件应用的有效性

必须随之不断地进行调整,以适应组织战略的变化,更好地促进组织战略的贯彻和实施。

平衡计分卡是私营组织绩效评价和战略管理的重要工具。实践证明,源于企业的平衡计分卡同样适用于公共组织,但也不可忽视其中的差异。公共组织在应用平衡计分卡时,应按照自身的发展战略,并结合自身的特点,对其进行调整和修正,以建立适应自身发展需要的平衡计分卡模型,为组织绩效评价指标体系的设计提供依据。

绩效评价指标体系的建立只是组织绩效管理的基础环节,组织绩效的改进和提升依赖于一个完整的绩效管理循环。因此,公共组织的管理者需要考虑绩效管理的各个环节,全面构建系统的绩效管理体系,进而促进组织绩效的提高。

#### 主要参考文献

1. 彭剑峰.人力资源管理概论.上海:复旦大学出版社,2003
2. 张成福,党秀云.公共管理学.北京:中国人民大学出版社,2001
3. 付亚和,许玉林.绩效管理.上海:复旦大学出版社,2003
4. Kaplan, Robert S.Norton,David P.Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.Harvard Business Review,2007
5. 魏钧.绩效指标设计方法.北京:北京大学出版社,2006
6. 西奥多·H.波伊斯特.公共与非营利组织绩效考评:方法与应用.北京:中国人民大学出版社,2005