

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: X2013157002

UDC_____

厦门大学

硕士学位论文

平衡计分卡下政府部门绩效评价体系优化研究 --以 B 县住房建设局为例

A Study of government Department Performance Evaluation
System Optimization with Balanced Score Card -- using B
County Housing Construction Bureau as an example

余世红

指导教师姓名: 于李胜教授

专业名称: 会计硕士(MPAcc)

论文提交日期: 2017年 月

论文答辩时间: 2017年 月

学位授予日期: 2017年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2017年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

论文摘要

随着我国行政管理体制改革继续深化,努力建设高效政府、责任政府和服务型政府已势在必行,政府部门绩效评价的重要性和迫切性日益彰显。而在经济领域,近年来我国财政收入增速逐渐放缓,财政收支平衡压力逐渐增大,从加强财政支出管理、提高财政资金绩效角度考虑,也需要政府部门重视绩效评价工作。尽管绩效评价已在各地开展,但效果并不理想,现有的绩效评价模式与政府的使命及战略严重脱节,绩效指标体系的设计存在过分看重当前指标轻视长远指标、重视显性指标而忽视隐性指标的倾向,从战略管理视角如何科学构建绩效评价模式,更好地促进政府部门绩效的改进和提升,提高财政资金绩效已经成为政府部门面临的现实问题。上个世纪平衡计分卡的出现,有效地改善了传统绩效考核体系存在的问题,如何利用平衡计分卡优化我国政府部门绩效评价体系,提升组织管理水平,实现战略与使命是一个现实课题,值得深入研究。

本文从平衡计分卡下政府部门绩效评价体系优化研究的意义出发,回顾和总结了国内外研究状况,在阐述绩效评价的基本概念、平衡计分卡相关理论以及平衡计分卡与政府部门绩效评价适用性基础上选取个案进行了研究,通过实地调研,借鉴已有的研究成果,初步设计出一套适用于我国县级住房城乡建设部门绩效评价指标体系。因其指标体系平衡性、全局性、战略性的特点,平衡计分卡应用于我国政府部门的绩效评价是必要且可行的。在具体指标设计中需要有明确的使命、战略定位,从社会公众、财务、学习与成长、内部管理四个层面建立绩效提升的因果关系链,密切结合本部门的特点来优化绩效评价体系。尽管实施中会存在各种问题,但通过试点总结经验逐步转变成一种主流的绩效评价方法将是平衡计分卡在我国政府部门应用的现实轨迹。

关键词: 政府部门; 绩效评价; 平衡计分卡

ABSTRACT

Because the development of Chinese administrative system reform continued to deepen, striving to build a highly efficient government, responsible government and service government is imperative. The importance and the urgency of the government performance evaluation revealed increasingly. In the economic field, financial revenue growth slowing in recent years, financial balance pressure gradually increased, From strengthening the management of financial expenditure and improving the performance of financial funds, the government also need to pay attention to the performance evaluation work. Although the performance evaluation has been carried out in the country, but the effect is not ideal. The existing performance evaluation model is seriously out of line with the government's mission and strategy. The design of performance index system has the tendency of heavy current and light long term. How to build a performance evaluation model from the strategic height, to better promote the improvement of performance and improve the performance of financial funds has been placed in front of government departments. It is a real problem. In the last century the Balance Score Card appeared. It effectively improved the traditional performance appraisal system. How to use the Balanced Score card to optimize Chinese government performance evaluation system, to enhance the management level, to achieve the strategy and mission is a topic worthy of further study.

This paper first describes the significance of the performance evaluation system of the government departments under the Balanced Score Card, then reviews and summarizes the research situation at home and abroad. It describes the basic concepts of performance evaluation, the theory of Balanced Score card and the applicability of the Balanced Score card and the performance evaluation of government departments. This paper selects a case study. A set of performance evaluation index system suitable for housing construction bureau of county level is designed. It is on the basis of the field research and existing research results. It is necessary and feasible to apply the Balanced Score card to the performance evaluation of Chinese government departments because of its balance, overall and strategic characteristics. In order to optimize the performance evaluation system you need to have a clear mission and strategic positioning in designing specific indicators, you also need to establish

performance causal chain from four aspects of society public, finance, learning and growth, internal management, It is also needed to closely combine with the characteristics of the department. Although there are various problems in the implementation, the Balanced Score Card will gradually be transformed into a main stream performance evaluation method through summing up experience after the pilot, which will be the real track of the application of the Balanced Score card in Chinese government departments.

Keywords: government departments; performance evaluation; BSC

目录

| | |
|--|-----------|
| 第一章 绪论 | 1 |
| 1.1 研究背景及意义 | 1 |
| 1.1.1 研究背景..... | 1 |
| 1.1.2 研究意义..... | 2 |
| 1.2 国内外研究综述 | 2 |
| 1.2.1 国外研究状况..... | 2 |
| 1.2.2 国内研究状况..... | 4 |
| 1.2.3 研究述评..... | 6 |
| 1.3 研究方法与内容 | 7 |
| 1.3.1 研究方法..... | 7 |
| 1.3.2 研究内容..... | 7 |
| 1.4 创新点和不足之处 | 8 |
| 1.4.1 创新点..... | 8 |
| 1.4.2 不足之处..... | 8 |
| 第 2 章 平衡计分卡下政府部门绩效评价相关理论分析..... | 9 |
| 2.1 绩效评价的基本概念 | 9 |
| 2.1.1 绩效评价定义..... | 9 |
| 2.1.2 绩效评价模式的演变..... | 9 |
| 2.1.3 政府部门绩效评价的定义及作用..... | 11 |
| 2.2 平衡计分卡相关理论 | 11 |
| 2.2.1 平衡计分卡理念..... | 11 |
| 2.2.2 平衡计分卡的内容..... | 12 |
| 2.2.3 平衡计分卡的特点及优势..... | 12 |
| 2.3 平衡计分卡与我国政府部门绩效评价适用性分析 | 13 |
| 2.3.1 平衡计分卡运用于我国政府部门绩效评价的必要性..... | 14 |
| 2.3.2 平衡计分卡运用于我国政府部门绩效评价的可行性..... | 15 |

| | |
|--|-----------|
| 2.4 政府部门中应用平衡计分卡与企业中应用的区别 | 16 |
| 第 3 章 B 县住房建设局绩效评价的现状及其问题分析 | 18 |
| 3.1 住房建设局概况 | 18 |
| 3.1.1 工作职责 | 18 |
| 3.1.2 组织结构 | 18 |
| 3.1.3 人员组成 | 19 |
| 3.2 住房建设局绩效评价现状 | 22 |
| 3.2.1 县政府对住房建设局绩效考核 | 22 |
| 3.2.2 市政府对县政府住房和建设工作的绩效考核 | 23 |
| 3.2.3 住房建设局对科室、下属事业单位的绩效考核 | 26 |
| 3.2.4 住房建设局对个人的绩效考核 | 26 |
| 3.3 住房建设局绩效评价存在的问题及原因分析 | 26 |
| 第 4 章 B 县住房建设局绩效评价体系优化 | 28 |
| 4.1 B 县住房建设局总体战略 | 29 |
| 4.1.1 战略形势分析 | 29 |
| 4.1.2 战略地图 | 31 |
| 4.2 构建 B 县住房建设局平衡计分卡指标 | 32 |
| 4.2.1 指标确定原则 | 32 |
| 4.2.2 指标筛选方法 | 33 |
| 4.2.3 指标的选择 | 33 |
| 4.3 指标权重赋值 | 40 |
| 4.3.1 层次分析法的原理及分析步骤 | 40 |
| 4.3.2 局管理层绩效评价指标权重赋值 | 41 |
| 4.3.3 科室负责人及个人绩效评价指标权重赋值 | 46 |
| 第 5 章 平衡计分卡实施中可能存在的问题及解决对策 | 49 |
| 5.1 可能存在的问题 | 49 |
| 5.2 解决对策 | 50 |
| 第 6 章 结论与未来展望 | 52 |
| 6.1 研究结论 | 52 |

| | |
|----------------|----|
| 6.2 未来展望 | 52 |
| 附录..... | 53 |
| 参考文献..... | 58 |
| 致谢..... | 60 |

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

| | |
|--|-----------|
| 1 Introduction | 1 |
| 1.1 Background and significance of the study | 1 |
| 1.1.1 Background of the study | 1 |
| 1.1.2 Significance of the study | 2 |
| 1.2 Summary of studies at home and abroad | 2 |
| 1.2.1 The status of foreign research | 2 |
| 1.2.2 The status of domestic research | 4 |
| 1.2.3 Review of the study | 6 |
| 1.3 Research Methods and Contents | 7 |
| 1.3.1 Methods of study | 7 |
| 1.3.2 Research contents | 7 |
| 1.4 Innovation Point and shortcomings | 8 |
| 1.4.1 Innovation Point | 8 |
| 1.4.2 Shortcomings | 8 |
| 2 The Theoretical Analysis of Government Department Performance Evaluation under the Balanced Score Card | 9 |
| 2.1 The basic concepts of performance evaluation | 9 |
| 2.1.1 Definition of Performance Evaluation | 9 |
| 2.1.2 Evolution of the performance evaluation model | 9 |
| 2.1.3 Definition and function of government department performance evaluation | 11 |
| 2.2 Balanced Score Card Related Theories | 11 |
| 2.2.1 Balanced Score Card Concept | 11 |
| 2.2.2 Balanced Score Card Contents | 12 |
| 2.2.3 Balanced Score Card features and advantages | 12 |
| 2.3 Applicability of Balanced Score Card and the performance evaluation of Chinese government departments | 13 |
| 2.3.1 Necessity of Balanced Score Card used in the performance evaluation of government departments | 14 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.1 Feasibility of Balanced Score Card applied to the performance evaluation of government departments | 15 |
| 2.4 distinction between the use of Balanced Score Card in government departments and the applicatio in enterprises | 16 |
| 3. B county Housing Construction Bureau performance evaluation present situation and the questions analysis | 18 |
| 3.1 Overview of the Housing construction bureau | 18 |
| 3.1.1 Job Responsibilities | 18 |
| 3.1.2 Organizational structure | 18 |
| 3.1.3 Personnel Composition | 19 |
| 3.2 The present situation of Housing Construction Bureau performance evaluation | 22 |
| 3.2.1 County government performance evaluation of Housing Construction Bureau | 22 |
| 3.2.2 City government's performance evaluation of county government about housing and construction work | 23 |
| 3.2.3 Housing Construction Bureau performance evaluation of the departments and subordinate institutions | 26 |
| 3.2.4 Housing Construction Bureau performance evaluation of the individuals | 26 |
| 3.3 problems of Housing Construction Bureau performance evaluation and Causes analysis | 26 |
| 4. B County Housing Construction Bureau performance evaluation system optimization | 28 |
| 4.1 The overall strategy of B County Housing Construction Bureau | 29 |
| 4.1.1 Analysis of the strategic situation | 29 |
| 4.1.2 Strategy map | 31 |
| 4.2 Construction of B County Housing Construction Bureau Balanced Score Card indicators | 32 |
| 4.2.1 Guidelines for the determination of indicators | 32 |
| 4.2.2 Indicator screening methods | 33 |
| 4.2.3 Selection of indicators | 33 |
| 4.3 Assignment of Indicator Weight | 40 |

| | |
|--|-----------|
| 4.3.1 Principle and analysis procedures of analytic hierarchy process | 40 |
| 4.3.2 management laye performance evaluation indicators weight assignment | 41 |
| 4.3.3 department heads and individuals performance evaluation indicators weight assignment | 46 |
| 5. Possible problems and solutions in the implementation of the Balanced Sore Card | 49 |
| 5.1 Possible problems | 49 |
| 5.2. solutions | 50 |
| 6. Conclusions and future prospects | 52 |
| 6.1 Conclusions of the study | 52 |
| 6.2 Outlook for the future | 52 |
| Attachment: Questionnaire investigation | 53 |
| References | 58 |
| Acknowledgments | 60 |

第一章 绪论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

西方国家在 20 世纪 70 年代开展了新公共管理运动，绩效管理在各国行政改革方案中占居重要地位。在我国，随着行政管理体制改革不断深化，政府行政模式逐渐由管制型向服务型转变，而公众对政府部门绩效受托责任和透明度要求也日益提高，“科学发展观”和“正确政绩观”预示着我国政府部门着手重视绩效管理工作，政府部门有必要适应经济社会发展的需要，努力建设高效政府、责任政府和服务型政府，因此，政府部门绩效评价的重要性和迫切性日益彰显。尽管绩效评价已在各地开展，但效果并不理想，现有的绩效评价模式与政府部门的使命及战略严重脱节，绩效指标体系的设计倾向于重视当前指标轻视长远指标、重视显性指标而忽视潜性指标，主要表现为过分强调经济、效率类指标，而不太重视内部流程、公众满意度、员工素质及学习创新等长远或潜力类指标，导致政府部门行为短期化，组织绩效的持续改进和提升缺乏动力支撑，客观上引发了大量政绩工程的产生^[1]。而在经济领域，近年来我国财政收入增速逐渐放缓，高增长的时代已一去不返，中低速增长已经成为一种新常态，更可能成为未来常态，与此同时社会保障、教育、卫生等各项刚性支出不断增长，财政收支平衡压力逐渐增大，关注财政资金绩效，发挥资金最大效益势在必行。近年来，各级财政部门先后进行了会计委派制、部门预算、政府采购、国库集中支付等财政支出领域的改革，取得了一定的成效，但“重投入、轻效益”的传统观念仍比较突出，由于绩效评价环节的缺位，绩优无奖励，绩差无惩罚，财政资金支出绩效低下，传统资金管理难以建立公共财政体制、实现财政资源配置效率最大化。^[2]从加强财政支出管理、提高财政资金绩效角度出发，也需要政府部门重视绩效评价工作，因此，从战略管理视角科学构建绩效评价模式，更好地促进政府部门绩效的改进和提升，提高财政资金绩效已经是摆在政府部门面前的一个现实问题。

上个世纪平衡计分卡的出现，有效地改善了传统绩效考核体系存在的问题，

被成功地应用于企业的绩效考核中。平衡计分卡的实施使企业的战略目标逐步转化为实际可操作指标，通过对财务、社会公众、内部业务流程、学习与成长四个方面的有效把控，实现财务指标与非财务指标、内部指标与外部指标以及长期指标与短期指标的综合平衡，推动企业绩效的健康、稳步提高。据调查，《财富》杂志公布的超过半数以上的全球 1000 强公司将平衡计分卡运用于公司的绩效管理中。^[3]随着实践的深入，平衡计分卡的应用从企业扩大到了政府部门，在欧美，一些发达国家政府部门已正式采用平衡计分卡，并取得了成功。如何应用平衡计分卡优化我国政府部门绩效评价体系，提升组织管理水平，实现战略与使命值得深入研究。本文以 B 县住房和建设部门绩效评价实施情况为例，分析现有的绩效评价系统存在的问题，并应用平衡计分卡对绩效评价系统进行优化，以达到改善管理、提高服务水平和服务效率的目的。

1.1.2 研究意义

按照平衡计分卡的实施步骤，在明确政府部门战略与使命后，从财务、社会公众、内部业务流程、学习与成长 4 个层面出发，将政府部门的战略目标细化分解，然后针对不同层面的目标选择合适的评价指标，完成指标体系的基础工作。这种评价模式从一种更全面的视角权衡和审视战略目标，大大丰富了绩效评价的内容，极大地推动政府部门提高自身发展质量，提升人才培养质量和科研水平，实现健康可持续发展，因此将平衡计分卡应用于政府部门，探索符合各部门特点的绩效评价体系，建立有效因果关系链，具有极大的现实意义。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国外研究状况

1938 年美国 Clarence Fred 和 Herbert Alexander Simon 发表了《市政工作衡量：行为管理评估标准调查》，开始了以政府部门为对象的绩效评价研究。^[4]

20 世纪 60 年代，美国会计总署第一次将政府部门工作审计重心从之前仅重视经济性转向经济性、效率性、效果性并重，审计指标也从单一指标扩展到多重指标，这就是政府部门绩效评估的雏形，俗称“3E 评价法”。其中：经济指标反映工作过程中投入成本的降低程度，效率指标反映资源消耗与工作成果之间的

对比关系,效益指标反映工作成果在多大程度上达到预期并满足了社会公众的需求。“3E 评价法”在实际应用中暴露出一些问题,与政府部门追求平等、公益、民主等价值理念相悖,之后又加入了公平指标发展为“4E 评价法。”^[5]

1978 年 Hairy P Harry 从政府提供公共产品或服务的有效性出发,设计了一套以政府产出结果为导向的绩效评价模式。^[4]

20 世纪 90 年代美国俄勒冈州实施标杆管理法。标杆管理法的基本内容是以优秀的组织为目标,将本组织与目标进行比较并不断借鉴与改善。标杆管理法可以将组织的各个流程和各个部分进行分解和细化,还可以分阶段确立标杆,循序渐进地激励并进步。美国俄勒冈州制定的俄勒冈阳光文件包含 92 个具体的政府绩效评估指标,关注政府应当承担的社会责任与社会公益,共有经济、教育、市民参与、社会支持、公共安全、社会发展、环境保护七方面内容,积极推动社会全面发展。^[6]

欧洲公共部门绩效通用评价框架包括 2 个要素、9 个一级指标和 27 个二级指标。2 个要素是指促成要素和结果要素,下设 9 个一级指标包括战略和规划、领导力、人力资源管理、流程和变革管理、合作伙伴和资源、关键绩效结果、社会结果、顾客/公民导向结果和员工结果,关注过程和结果的统一。^[7]

平衡计分卡法成功运用在企业绩效管理后,卡普兰和诺顿两位学者转向研究政府部门,1999 年指出:虽然平衡计分卡最初用于改善营利组织的管理,但相比较而言,其在改善政府机构和非营利组织的管理上更有效;2001 年又提出:非盈利组织在引入平衡计分卡时,应根据其职能的特殊性作出调整,重新安排战略地图的级次。^[8]

Rudi (1998) 研究了在政府部门和企业中应用平衡计分卡的主要区别,主张政府部门重点考核指标应确定为提高组织的服务质量。^[9]

Keith(2001)认为公民通过纳税成为公共财政资金的委托人,政府是财政资金受托人,故应当结合代理理论分析政府部门如何应用平衡计分卡。^[10]

Calderon 和 Serven (2004)对平衡计分卡在政府组织应用中作了修订,提出了政府组织平衡计分卡的概念,4 个层面分别为财务状况、服务选民、学习与成长、内部运营。^[11]

Dobrzeńiecki 和 Barkdoll (2004)在介绍美国联邦政府机构应用平衡计分卡经验时提出:平衡计分卡的调整分为两个方面:一方面是调整整体结构,另

一方面是调整每一个层面。^[12]

Patricia Bush (2005) 提出平衡计分卡对于非营利性的地方政府部门有一定的适用性, 地方政府可以通过构建平衡计分卡体系来提高绩效, 并成功地执行其任务与使命。^[13]

在实际应用中, 自 1997 年美国夏洛特市开始应用平衡计分卡体系并取得成功后, 至今很多发达国家政府部门在应用平衡计分卡, 如美国商业部所属的经济发展管理处、英国的国防部、瑞典的哥德堡市政府等。平衡计分卡的实施有助于社会公众知悉政府部门工作结果、政府部门管理层了解公共服务的质量, 普通员工评价个体工作业绩, 从而使公共管理和绩效评估更客观透明, 有力推动了政府部门提高执政能力, 提高社会公众对政府的满意度。^[14]

1.2.2 国内研究状况

20 世纪 80 年代起, 我国开始尝试开展政府绩效管理和绩效评估工作, 虽然略有成效, 但总体而言仍处在一个不断探索的阶段。

在实际工作中, 我国的政府部门绩效评价基本可划分为三类: 第一类是普适性的政府部门绩效评价, 如社会服务承诺制、目标责任制、效能监察、行风评议、效能建设等; 第二类是具体行业的绩效评价, 由政府主管部门设立评价指标体系, 对所属企事业单位开展定期评价, 如教育部门、卫生部门为下属各学校、医院设立的绩效评价体系; 第三类是专项绩效评价, 针对某一专项活动或政府工作的某一方面组织绩效评价, 如某省纪委应用指标分析法对反腐败目标实现程度实施测评、教育部门对普通中小学进行素质教育评价、某市政府机关网站开展政务公开检查评议等等。^[15]

在绩效评价内容方面, 财政部会计准则委员会课题组认为评价内容是政府行为主体的工作及其成果, 主要是指政府部门或组织在履行政府职责方面的情况, 具体包括政府行为的合法性、公开性和有效性, 其中有效性又细分为经济性、效率性和效果性; 人事部《中国政府绩效评估研究》课题组主张用职能指标、影响指标和潜力指标三个一级指标分别评价职能绩效, 政府管理活动对整个社会发展成效的影响和贡献、政府部门在自身建设与内部管理方面的工作效果。^[8]

在平衡计分卡实际应用方面, 各地也进行了尝试。青岛市 2005 年明确城市建设战略目标为建设“全国重点中心城市”和“世界知名特色城市”, 按照平衡计分

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库