

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 200415111

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

基于平衡计分卡的 A 检验检疫局绩效考核研究

A Inspection and Quarantine Bureau Performance

Appraisal Investigation Based on The Balanced Scorecard

蔡 志 宏

指导教师姓名: 孟林明(副)教授

专 业 名 称: 工商管理 (MBA)

论文提交日期: 2008 年 4 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2008 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，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的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

随着世界经济全球化的进程不断加速，中国正在以越来越快的速度融入到全球经济中。提高政府的管理效率和管理效能，已经成为应对经济全球化，提高中国国际竞争力的必然要求。作为同外经贸关系密切的检验检疫部门，更需要加快改革，努力提升自身的管理水平，以适应形势发展的需要。

本文首先简要介绍了公共管理理论和平衡计分卡理论，接着分析中外政府开展绩效考核工作的经验和教训。然后从检验检疫系统的使命出发，具体分析 A 局目前面对的外部环境和内部环境，提炼出 A 局当前的战略重点。

然后，以使命和战略为指导，从受众服务维度、学习和成长维度、内部流程维度、财务预算维度四个方面初步构建出 A 局的基于平衡计分卡的绩效考核系统。整个系统共设计 19 个指标，所有指标设计均包含了具体计算方法、指标数据的来源，指标目标值的确定。

最后，从 A 局实际出发，从准备工作、沟通和培训、平衡计分卡的设计、分级实施、结果报告、反馈跟踪、系统完善等多方面探讨了如何在 A 局推行基于平衡计分卡的绩效考核系统。

关键词：平衡计分卡 政府绩效 检验检疫局

Abstract

As the world economy continues to accelerate the process of globalization, China is integrated to the global economy quickly. Improving the government management efficiency has become the request of adapting economic globalization and enhancing the Chinese international competitive power. As a government department with tight relations to foreign trade, Chinese Inspection and Quarantine Bureau should speed up the reform of promoting management level to meet the situation developing.

First, this article introduced the New Public Management theory and the Balanced Scorecard theory. Then analyzed the experience of Chinese and foreign government Performance Assessment. According to the mission of A Inspection and Quarantine Bureau, base on the analyses on the external and internal environment of the A Inspection and Quarantine Bureau, refine the current strategic priority Of the A Inspection and Quarantine Bureau.

Then, take the mission and the strategy as the instruction, this article construct the A Inspection and Quarantine Bureau performance assessment system based on the Balanced Scorecard theory from four aspects such as public service ,study and pullulating ,internal procedure and financial budget. There are 19 indexes in the system, each index contains the calculation method, data origin and the target.

Finally, according to the A Inspection and Quarantine Bureau situation, this article make a study on carrying out performance assessment from the preparatory work, communication and training, Balanced Scorecard design, result reported, feedback and the improvement.

Key Words: Balanced Scorecard, Government Performance, Inspection and Quarantine Bureau.

目 录

第一章 绪论	1
一、本论文研究的背景	1
二、本论文研究的主要框架	2
第二章 公共管理理论和平衡记分卡理论	3
第一节 新公共管理理论	3
一、传统的公共行政理论	3
二、新公共管理理论	3
三、绩效管理在新公共管理理论中的重要地位	5
第二节 平衡记分卡简介	6
一、平衡记分卡的产生	6
二、作为评价系统的平衡记分卡	6
三、作为战略管理系统的平衡记分卡	7
四、作为沟通工具的平衡记分卡	8
五、平衡记分卡和公共部门管理	8
第三章 我国政府绩效考核和西方政府绩效考核	11
第一节 我国政府部门绩效考核问题分析	11
一、缺乏实施行政绩效评估的政府管理新理念	11
二、缺乏统一的法律、法规和相关政策作为法定依据	12
三、还没有建立完备的绩效评估体系	12
四、评估结果缺乏有效反馈	13
第二节 美英政府绩效考核	13
一、美国政府绩效考核	13
二、英国政府绩效考核	14
第三节 国外政府绩效考核对我国的启示	16
一、建立科学的政府绩效理念	16
二、建立绩效评估的法律法规体系	16

三、建立强有力的政府绩效管理机构	16
第四章 A 局的使命和战略目标	18
第一节 检验检疫系统简介	18
一、质检总局简介	18
二、检验检疫系统简介	18
三、A 检验检疫局简介	19
第二节 A 局的使命宣言	20
一、组织使命和组织的绩效考核	20
二、使命实例	21
三、A 局的使命	22
第三节 A 局的战略设计	23
一、A 局外部环境分析	24
二、A 局内部环境分析	26
三、A 局当前的战略工作重点	27
第五章 A 局平衡计分卡的设计	29
第一节 平衡记分卡设计的总体思路	29
第二节 受众服务维度	30
第三节 学习和成长维度	32
一、员工能力方面指标	32
二、信息系统能力方面指标	33
三、激励、授权和协作方面指标	34
第四节 内部流程维度	35
一、工作质量流程	35
二、创新流程	36
三、外部沟通宣传流程	37
第五节 财务预算维度	38
第六章 基于平衡计分卡的 A 局绩效考核实施方案	40
第一节 实施平衡计分卡前的准备工作	40
一、适用平衡计分卡的组织单位	40

二、得到高级管理层的全力支持	41
三、成立专门的平衡计分卡团队	41
第二节 培训和沟通计划	42
第三节 平衡计分卡的设计和分级实施	42
一、设计 A 局的平衡计分卡体系	42
二、A 局平衡计分卡的分级实施	43
三、A1 局分级实施平衡计分卡	43
四、A2 处分级实施平衡计分卡	44
第四节 反馈、跟踪和资源配置	44
一、对平衡计分卡的反馈和跟踪	44
二、绩效考核和资源配置	45
第五节 持续成功实施平衡计分卡	46
结束语	48
参考文献	49
后 记	50

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1. The background of this thesis	1
2. The main framework of this thesis.....	2
Chapter 2 The theory of public management theory and the theory of the Balanced Scorecard	3
1. The new theory of public administration.....	3
2. The theory of the Balanced Scorecard	6
Chapter 3 Performance appraisal of the western government and the Chinese government	11
1. Chinese government department performance appraisal analysis....	11
2. U.S. and British government performance appraisal.....	13
3. Foreign government performance appraisal revelation to China.....	16
Chapter 4 The mission and strategic objectives of A Inspection and Quarantine Bureau	18
1. Introduction of the Inspection and Quarantine Bureau.....	18
2. The mission of the A Inspection and Quarantine Bureau.....	20
3. The Strategic design of the A Inspection and Quarantine Bureau.....	23
Chapter 5 The Balanced Scorecard design of A Inspection and Quarantine Bureau	29
1. General idea of the Balanced Scorecard.....	29
2. Customer Perspective.....	30
3. Learning and Innovation Perspective.....	32
4. Internal Process Perspective.....	35

5. Financial Perspective.....	38
Chapter 6 The implementation plan of A Inspection and Quarantine Bureau based on the Balanced Scorecard.....	40
1. Preparatory work.....	40
2. Training and communication.....	42
3. Designing, Grading and implementation of the Balanced Scorecard.....	42
4. Feedback, tracking and the allocation of resources	44
5. Continuing the successful implementation of the BSC.....	46
Conclusion.....	48
References.....	49
Acknowledgments.....	50

厦门大学博硕士学位论文摘要库

第一章 绪论

一、本论文研究的背景

二十一世纪是一个以和平发展为主题的时代，经济全球化已经成为一个不可阻挡的历史发展趋势。正如美国著名记者托马斯·弗里德曼在他那本畅销书《世界是平的》中写的那样，“人们将和世界各地越来越多的人互相竞争和合作”，“全球的竞技场变平了，世界变平了”。^①随着 2001 年 12 月 11 日中国正式加入世界贸易组织，中国正在以越来越快的速度融入到全球市场中。

提高政府的管理效率和管理效能，是应对经济全球化，提高中国国际竞争力的必然要求，也是中国社会发展不断进步的必然要求。作为国家政府组成部门之一的检验检疫系统，在保护我国民众健康和安全；保护我国动植物的生命和健康、保护环境；防止欺诈行为、维护国家经济安全；掌握和利用 WTO 规则解决贸易争端，减少和避免贸易损失；维护中国产品信誉，保护民族产业，扩大出口贸易；促进国民经济持续快速健康发展等方面都发挥着重要的作用，更应该加快改革步伐，不断提高自身的管理水平，以适应中国经济发展的需要，以应对经济全球化的挑战。

A 局作为国家质检总局下属的一个直属检验检疫局，位于东南沿海拥有优良海港资源的 A 市。2007 年 A 局进出口货物检验检疫批次超过 30 万批，并且随着 A 市外贸经济的快速发展，还在以每年超过 20% 的速度快速增加。

随着 2006 年 A 局“管检分离”^②的完成，A 局已从一个管理执行局转变成为一个单纯的管理局，具体业务全部下放到所辖的 9 个分支机构中，A 局仅设置 15 个内设职能处室，从事宏观的业务行政管理工作。如何在新形势下发挥好 A 局的管理作用，如何对下属 9 个分支机构的工作做出一个合理的评价，已经成为 A 局一个越来越紧迫的课题。为此，2007 年初，A 局全面启动了绩

^① 【美】托马斯·弗里德曼著，何帆 肖莹莹 郝正非译，湖南科学技术出版社，2006 年 11 月，P7。

^② “管检分离”指监督管理工作和检验检疫业务工作由原来的一个部门负责改成由两个部门分别负责。

效考核工作，并以此作为推动全局各项工作开展的重要手段。

本文就是在上述背景下展开研究的。作为 A 局下属分支机构 A1 局的一员，多年来一直有感于行政机关的年终考核工作流于形式，无太多实际内容，对各项工作的开展并无实质推动作用。因此，一直在思索如何将企业管理领域中的绩效管理概念引入机关，如何进一步推动行政机关绩效的提高。因此研究如何在 A 局中开展绩效考核工作，对我而言是一项很实际的研究，也是一项很有意义的研究。

二、本论文研究的主要框架

本文首先对公共行政管理理论和平衡计分卡理论进行简要的介绍，接着介绍了国外政府绩效管理的一些做法并分析了我国政府部门当前绩效管理存在的一些问题。

然后，从 A 局实际情况出发，研究分析了 A 局的组织使命和当前的战略重点，接着以 A 局组织使命和战略重点为指引，按照平衡计分卡的理论，从受众服务维度、学习和成长维度、内部流程维度、财务预算维度四个方面设计了 19 个指标，并具体研究了每个指标的计算方法、指标数据的来源，指标目标值的确定，初步构建起 A 局的绩效考核系统。

最后，从 A 局实际情况出发，从准备工作、沟通和培训、平衡计分卡的设计、分级实施、结果报告、反馈跟踪、系统完善等多方面探讨了如何在 A 局推行基于平衡计分卡的绩效考核系统。

第二章 公共管理理论和平衡记分卡理论

第一节 新公共管理理论

一、传统的公共行政理论

19世纪末美国学者威尔逊在开辟行政学研究领域时指出：“行政学的目标和任务之一，就是要弄清政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。”^①因此，西方公共行政学自19世纪末到20世纪60年代着重研究的是行政组织的目标取向、活动程序、行政原则和官僚体制。追求行政效率是这个时期公共行政理论与实践的最高目标，相继产生了一系列的理论。比如，以泰勒为代表的科学管理学派提出，行政管理的关键要素是方法和技术，它能节省人力，减少浪费，增加产品的数量和提高产品的质量，不断地提高行政绩效。以韦伯为代表的官僚制理论学派认为，行政绩效的关键在于明确各机构之间权责关系的前提下，各行政工作部门之间的合作。以法约尔、克利克为代表的行政功能学派指出，行政管理是由一系列相互衔接和联系的活动环节组成的，行政绩效的获得以各个环节功能的高效及它们的合理搭配为前提和基础。由于这个时期强调的行政效率就是行政投入与行政效果之比，单纯以效率为目标，忽视了公共行政所应负的广泛社会责任，其结果是在经济获得高速发展的同时，社会普遍存在着失业、贫困、动荡和公众对政府的失望情绪等，构成了对现有政治制度的根本威胁。^②

二、新公共管理理论

20世纪70年代末以来，西方发达资本主义国家实行的政府改革，引起了极大的社会反响。人们普遍认为，区别于传统公共行政典范的、新的公共

^① 丁煌：《西方行政学说史》，武汉大学出版社，1999年，P21。

^② 林鸿潮：“美国政府绩效与结果法述评”，《行政法学研究》，2005年第2期，P100-106。

管理模式正在出现。赫克谢尔 (C.Heckscher) 指出, 政府改革打破了单向的等级指挥关系, 建立了互动交流和导向管理, 并开始向“后官僚组织”变迁^①。而巴扎雷 (Michael Barzelay) 说, 摒弃官僚制的时代已经到来, 公共管理由重视“效率”转而重视服务质量和顾客满意度, 由自上而下的控制转向争取成员的认同和争取对组织使命和工作绩效的认同。“重塑政府”运动的积极倡导者奥斯本和盖布勒总结美国改革地方政府和联邦政府的经验, 宣扬政府管理的新范式。胡德 (Christopher Hood) 把西方国家的政府改革所体现出来的政府管理新模式称作新公共管理典范^②。“新公共管理”实践催生出不同于传统公共行政理论的理论新模式。这就是新公共管理理论。新公共管理理论产生于并指导着西方发达资本主义国家的政府改革, 它将私营企业管理的一整套原理技术和方法应用于公共部门管理。它表明管理理论正在超越公共部门和私人部门的界限, 成为普遍适用于公私领域的管理哲学。

在基本理念上, 新公共管理理论认为, 管理是社会发展和经济持续增长的关键因素。用复杂的信息技术, 组织技术, 和商品生产技术来有效地管理劳动力要素, 是社会生产力进步的保证。新公共管理的信条就是让管理者来管理, 这是良好管理的基本准则。良好的管理可以消除繁文缛节, 高度激励管理人员, 促使机构有效运作。

在具体内涵上, 新公共管理理论包括:^③

第一, 强调管理的政治性质。公共管理者应当抛弃传统政府管理模式下政治与行政严格分离的教条。正视政府管理中大量存在的政策性行为及其特定的政治环境, 在加强政府内部管理的同时, 公共管理者必须有能力积极参与政策制订, 正确处理与不同部门、组织、大众媒介和公众的关系。树立顾客意识, 以政治眼光对待公共管理与外部环境的交互作用。

第二, 推崇自由化的管理。公共管理人员是高度专业化的通晓管理和掌握信息的个人。政府管理的不良绩效不是因为管理者缺乏能力和不履行职责, 而是过多的程序和规则束缚了管理者的权威和灵活性。因此, 管理需要自由

^① C. Heckscher. The Post-Bureaucratic Organisation: New Perspectives on Organisational Change. New Delphi: Sage, 1994. 24.

^② Christopher Hood. Comparative Public Administration. Vol.1, Dar Emouth Publishing Grop. 1998.

^③ 黄小勇: “新公共管理理论及其借鉴意义”, 《中共中央党校学报》, 2004 年第 8 期, P61-64

化，管理者应该拥有合理充分的权力，做到让管理者来管理，而不是由程序和规程来管理。

第三，崇尚市场取向的管理。竞争和私营部门管理是市场取向中两个带普遍性的问题。首先，在公共部门内部创立市场竞争机制，通过竞争实现高效率 and 低成本，以改进政府绩效。其次，将私营部门的管理理念和管理技术应用到公共部门，打破公私管理之间的界限。

第四，倡导企业家型的领导者。公共管理人员与市场中的理性经济人一样，具有自我利益最大化，逃避责任，机会主义，自我服务，欺诈及导致道德风险的内在倾向。私营管理人员与公共管理人员在管理绩效上的优劣之别，原因不在于自利的人性，而在于管理环境的不同。繁冗的程序规则恶化管理环境，压抑管理者情绪，导致低劣的政府绩效。相反，私营管理能够有效利用管理人员的自利，机会和风险的意识，使他们适应激烈变化的外部环境，容易创造良好的管理绩效。因此，改革的着眼点是设计恰当的制度环境，保证公共管理人员拥有充分合理的权威，并且赋予他们以企业领导者的角色。

新公共管理理论指导下的西方发达资本主义国家的政府改革取得了巨大成效：政府规模缩小，财政危机缓解，信任危机改善，政府管理和公共服务的能力普遍提升。

三、绩效管理在新公共管理理论中的重要地位

新公共管理理论提倡“让管理者来管理”，要求提高管理者的权威，权能和灵活性，意味着对管理者的能力和动机给予更多的信任而非施加更多的行为控制。“让管理者来管理”作为政府改革的信条隐含着一个前提假设，即公共管理面临的问题更多的是管理绩效问题，而非管理行为的规范性和合法性问题。因此，政府改革是一场管理改革。新公共管理理论的侧重点就在于，如何提升政府实施公共管理的能力，即在有限的资源条件下如何提供成本更低，质量更好的公共服务。而如何衡量政府的工作表现，如何科学地对政府的工作进行评估，就成为了新公共管理理论中重要的一个课题。

在新公共管理理论指导下的当代西方政府管理中，人们更注重的是政府行为的绩效，即政府的工作做的好不好，是不是符合民众的需求和利益。而

要判断政府的工作是否符合民众的需求和利益，首先就需要对政府的工作做出一个科学合理的绩效评估。因此从某种意义上来说，新公共管理理论就是对政府提供的公共服务进行绩效管理的一种理论。

作为上世界九十年代才出现的平衡计分卡，经历了十几年的实践发展，已被证明是一种行之有效的绩效管理方法，被广泛应用于企业的绩效管理，同时也已被国外许多公共管理部门所采用，并取得了良好的效果。

第二节 平衡记分卡简介

一、平衡计分卡的产生

平衡记分卡最初应用于企业，20 世纪 80 年代末 90 年代初，企业以财务为单一指标评估企业绩效时出现了种种问题。如：以降低成本，减少支出等经济方法来提高企业经营业绩，却也降低了产品竞争力。财务性指标对经营成果的反映，具有滞后性，忽略管理技术，管理流程使企业难于适应信息时代的步伐。西方学者和实务界基于以上事实，开始了对平衡财务与非财务指标的综合绩效指标的研究。

平衡记分卡（Balanced Scorecard 简称 BSC）是于 1992 年发明的一种绩效评估和管理工具，最初源自 1990 年美国 Norton 研究所主持并完成的“衡量未来组织的业绩”这项课题的研究成果。在此基础上，这项课题的带头人—美国著名管理会计学家 Kaplan 和复兴方案公司总裁 Norton 又进行了全面而深入的研究。随后几年在《哈佛商业评论》陆续发表了《平衡记分卡：良好的绩效测评体系》、《平衡记分卡的应用》、《将平衡记分卡用于战略管理系统》和《平衡记分卡—战略目标的转换》等文章。在 1996 年，Kaplan 和 Norton 又对自己的研究进行整理，出版了《平衡记分卡—化战略为行动》一书。

二、作为评价系统的平衡记分卡

平衡记分卡强调财务和非财务指标必须是公司管理信息系统的一部分，应该遍及公司各级员工。一线员工必须了解他们的决策和行动所造成的财务结果；高层管理者必须了解长期财务成功的驱动因素。平衡记分卡的目标和

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