业的战略软实力。通过优厚的条件吸引高级人才，与其订立个别协议，尤其是发展型个别协议，利用他们较高的行业声望，提升自身声望，从而带动企业发展，带来个人的生涯成功和企业的较高绩效。

良好品牌的树立需要长期的经营与口碑的建立。旅游行业在品牌营销过程中，可利用蓝海战略来塑造品牌。作为领导层，应有造势和顺势的能力。造势要求领导层在品牌还没建立起来前，抓住市场未来发展大势，利用社会舆论宣传自己；顺势则是在社会大趋势已定情况下，顺势而为，宣传自己，做出品牌。品牌营销过程中，应注重建立良好客户关系，客户信息传播对企业至关重要。由于互联网传递的快速性，顾客对导游的评价，对旅游企业的评价，会迅速影响到下一批顾客对旅游工作者及旅游行业的评价，有群体效应存在。社会评价对旅游行业品牌也是个重要评价指标。社会正面评价有利于行业未来发展，负面的宣传则相反，因此，旅游行业不能忽视各类旅游排行榜的存在，应利用其存在为自己造势。

策略三：基于引爆领导法理论，克服组织障碍、集中改变有影响力的人物

旅游行业可利用蓝海战略中提到的引爆点领导法来集中应对战略实施过程中遇到的障碍。所谓引爆点领导法是指“在任何组织中，当数量达到临界规模的人们以信心和能量感染整个组织而行动起来去实现一个创意时，根本性的变化就会发生”。旅游行业应引进发展型领导，这是一种给予员工建设性指导意见的领导方式，它关注员工职业成长的可持续性并能给企业带来组织创新和促进员工组织公民行为，从而在一定阶段产生引爆效果。引爆点要做到的是节约资源，减少时间，集中力量找出并利用组织中具有超凡影响力的因素。企业要突破四方面的障碍，分别是认知障碍、资源障碍、动力障碍及政治障碍。具体到旅游行业中，就是要打破认识上的不清晰，资源上应互通有无，进行整合；针对一些有影响的人士进行动力拉动，以带动全体员工的热情；而针对政治障碍，借鉴在蓝海战略里提到的方法，请谋士到企业中来，同时分析组织中的支持力量（天使）和反对力量（魔鬼），然后“借天使之力”“让魔鬼闭嘴”。

总之，管理体制战略创新关系到旅游行业未来。领导层应从行业长远发展出发，顺应信息时代要求，培养发展性思维方式（如共创价值、差异化和建构发展），明确战略定位，合理化战略布局，有效塑造行业品牌，突破障碍，达成战略目标。HRM

参考文献

[1] Chain, W. & Mauborgne, R. (2005). Blue Ocean Strategy, Harvard Business School Press, Boston

[2] 陈春花 . (2016). 共享时代的到来需要管理新范式 . 管理学报 , 13(2), 157-164

[3] McCauley, C. D., Drath, W. H., Palus, C. J., O'Connor, P. M., & Baker, B. A. (2006). The use of constructive-developmental theory to advance the understanding of leadership. The Leadership Quarterly, 17(6), 634-653

[4] 王鑫 , & 张再生 .(2012). 新生代员工内职业成熟度对离职倾向影响研究——基于自我职涯管理与职业承诺的调节作用 . 天津大学学报 , 14(5), 427-431

[5] Tischler, L., Biberman, J., & McKeage, R. (2002). Linking emotional intelligence, spirituality and workplace performance: Definitions, models and ideas for research. Journal of Managerial psychology, 17(3), 203-218

[6] Meneghel, I., Borgogni, L., Miraglia, M., Salanova, M., & Martínez, I. M. (In Press). From social context and resilience to performance through job satisfaction: A multilevel study over time. Human Relations

[7] 任俊 , 彭年强 , & 罗劲 . (2013). 乐商 : 一个比智商和情商更能决定命运的因素 . 心理科学进展 , 21(4), 571-580

[8] Phoolka, E. S., & Kaur, N. (2012). Adversity quotient: A new paradigm to explore. Contemporary Business Studies, 3, 67-78

[9] Guerrero, S., Jeanblanc, H., & Veilleux, M. (2016). Development idiosyncratic deals and career success. Career Development International, 21(1), 19-30

[10] Gilley, J. W., Shelton, P. M., & Gilley, A. (2011). Developmental Leadership A New Perspective for Human Resource Development. Advances in Developing Human Resources, 13(3), 386-405

作者简介

石梅华，澳门科技大学商学院博士研究生（澳门）。

全面深化人事制度改革背景下公务员绩效考核体系创新

田运胜 北京市公安局　黄玉玲 中国人民大学公共管理学院

基金项目：国家社会科学基金项目“平衡计分卡中国化模式构建及其在领导干部绩效评估中的应用”阶段性成果（项目编号：09BZZ044）。

摘要：公务员绩效考核体系的创新与完善是全面深化人事制度改革的重要举措。按照全面深化人事制度改革和正确政绩观的要求，基于中国政治与行政管理体制特色以及新时期经济社会发展需要，对公务员绩效考核体系的设计思路进行了重构，并以北京某区组织部为案例，阐述了该公务员绩效考核体系的应用，为促进地方政府科学发展提供相关借鉴。

关键词：人事制度改革　绩效考核　平衡计分卡

一、全面深化人事制度改革对公务员绩效考核的新要求

公务员绩效考核是指国家行政机关按照法定管理权限，根据一定的程序、方法及标准，定期或不定期地对所属公务员的德才表现、工作态度、工作能力、工作成绩等进行全面考察、预测和评价，并以此作为对其奖惩、职务升降、工资增减、培训和辞退等客观依据的动态过程。自1993年推行公务员制度以来，经过十多年的发展，我国逐步建立起了具有中国特色的公务员绩效考核机制，形成了“德、能、勤、绩、廉”考核体系。2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对进一步深化干部人事制度改革做出了新部署，明确提出了要完善发展成果考核体系，完善考核办法，健全奖惩机制，形成促进科学发展导向，促进各级干部树立正确政绩观。

归纳而言，深化干部人事制度改革对我国公务员绩效考核提出的新要

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

求可以体系为三个方面：第一，考核应与政府战略挂钩。政府部门应该将有限的资源聚焦于特定时期的组织战略目标，以组织整体绩效的改善来满足不同利益相关者的需求。第二，考核内容应兼顾平衡。对于政府组织而言，在长期发展和短期利益、经济增长和改善民生等目标之间取得有效平衡，是政府价值取向的根本要义，也是提高政府公信力的基本要求。使短期工作任务与长期战略目标、目前利益与潜在利益、经济绩效与社会责任、实现过程与最终结果等不同目标较好地融入绩效考核体系，有利于科学引领和全面衡量公务员的决策和行为，防止出现顾此失彼和短视行为等现象。第三，考核过程应实现协同。自从20世纪90年代“协同型政府”的概念提出后，以英国和美国为代表的西方国家致力于寻求政府横向部门间、纵向决策与执行部门间以及部门内的整合兼容与联合行动，以顺利实现政府所追求的共同目标。公务员作为政府部门或机构的管理者，应立足战略、着眼全局，敏锐地识别协同来源，创造合作机会，并将协同来源和机会转化为具体的绩效目标。

二、国外公务员绩效考核研究现状和理论基础

在长时间的实践中，美国、英国、日本和新加坡等发达国家建立起了符合自己本国实际的公务员考核考核机制。其内容有很多相似之处，做法又形式各样，各有千秋。就具体制度而言，具有以下特点：一是法律制度比较完善；二是考核原则公开公正；三是考核作用明显；四是考核内容明确；五是考核方法灵活多样；六是考核监督机制严格。特别是自20世纪初八九十年代以来，各国政府部门一直在积极借鉴企业管理领域的优秀成果。德鲁克的目标管理、波特的竞争战略、卡普兰和诺顿的平衡计分卡等源于企业的管理理论已深深植根于国外政府管理实践，并且应用于公务员绩效管理改革探索中。

平衡计分卡（The Balanced Scorecard，BSC）原本针对私人盈利性组织绩效考核而开发，在组织使命、核心价值观、愿景和战略的指引下，自上而下形成财务层面、顾客层面、内部业务流程层面以及学习与成长层面。为了满足公共部门应用平衡计分卡的需求，卡普兰和诺顿、保罗·尼文等西方学者对平衡计分卡通用框架进行过调整，提出了一些有关政府组织和非营利机构应用平衡计分卡的主张，这些成果对于平衡计分卡中国化模式建构具有重要的借鉴意义。卡普兰和诺顿的研究（2001–2010年）认为：相对企业来说，公共部门更应对战略引起重视，因为企业的根本目的就是要创造利润，这个唯一性目标为所有决策和行为提供了取舍标准，而公共部门是多元理性的，需要同时兼顾多重公共利益引发的工作目标，所以在特定时期内必须将有限的组织资源聚焦于战略性问题，才能抓住主要矛盾，进而更好地实现统筹兼顾。保罗·尼文的研究（2003–2010年）贡献主要集中于两个方面：一是对卡普兰和诺顿的公共部门平衡计分卡框架进一步修订，提出了调整平衡计分卡的六个指导意见。即使命位于平衡计分卡的最顶层；战略依然是平衡计分卡的核心；顾客层面得到提升；没有财务层面平衡计分卡不完整；辨认驱动顾客价值的内部业务流程以及学习与成长层面为构建良好的平衡计分卡奠定基础。二是以平衡计分卡为框架探讨如何建立用于衡量公共部门绩效的指标体系，在前置指标和滞后指标的基础上，尼文将投入指标产出指标和成果指标嵌入了平衡计分卡框架中，并就各层面的指标选择问题提出了建议。

国外学者的相关研究成果具有重要的理论和实践价值，然而，中西方在政治制度和政府职能等方面存在显著差异。在政治制度方面，美国等西方国家采用的是三权分立的政治制度，而我国坚持中国共产党领导下的人民代表大会制度；在公务员制度方面，西方国家的公务员法律法规明确规定事务性公务员必须保持价值中立，而我国公务员则通过法律形式规定了必须坚持党的领导；在政府与民众的关系上，西方国家的政府往往与利益集团形成利益合谋，而我国政府代表着广大人民群众的利益等等。因此，西方学者所提出的公共部门平衡计分卡框架给本文的研究提供了有益的参考，但根据我国现行制度的需要和特点进行中国化平衡计分卡的模式重构。

三、我国公务员绩效考核体系创新的实现路径

构建促进全面深化人事制度改革的公务员绩效考核体系，亟需科学的绩效分析框架作为基础。平衡计分卡作为一种致力于促进组织战略执行的管理理论和绩效管理工具，以其所倡导的以战略核心，有效平衡、协同一致的管理理念，契合了非营利组织及公共部门的特点及需求，近年来受到了越来越多的关注和认可，在全球范围内得到广泛传播和应用。因此，以平衡计分卡理论作为绩效考核的分析框架，阐释构建促进科学政绩观的公务员绩效考核体系的整体思路，符合绩效管理的发展趋势。

1.平衡计分卡中国化模式构建

平衡计分卡中国化模式的研究和实践探索始于2006年中组部启动的中澳政府合作项目“中国领导人才绩效评估体系研究”。黑龙江省海林市是该项目的唯一政府组织试点单位，藉此该市建立了一套完整的基于平衡计分卡的公务员绩效考核体系，取得了宝贵的经验和良好的试点效果。在适用于我国政府的平衡计分卡总体模式中，使命、核心价值观、愿景与战略仍然处于顶层，它们是牵引整个战略诠释过程的指针。该模式的主体框架包括“利益相关者”、“实现路径”和“保障措施”三个层面（如图1）。利益相关者层面由平衡计分卡通用框架的财务层面与客户层面改造而成，作为我国政府平衡计分卡总体模式中的绩效结果层面，实现路径层面由原内部业务流程层面改造而成。保障措施层面处于最底层，与原来的学习与成长层面相对应。为了提高我国政府无形资产的周延性，在保障措施层面设置了“政府自身建设”和“党的建设”两个战略主题。同时，还辅以“财政资金”这一有形资产方面的战略主题。

2.构建公务员绩效考核体系创新的思路

为了充分体现我国公务员绩效考核战略性、平衡性和协同性的绩效考

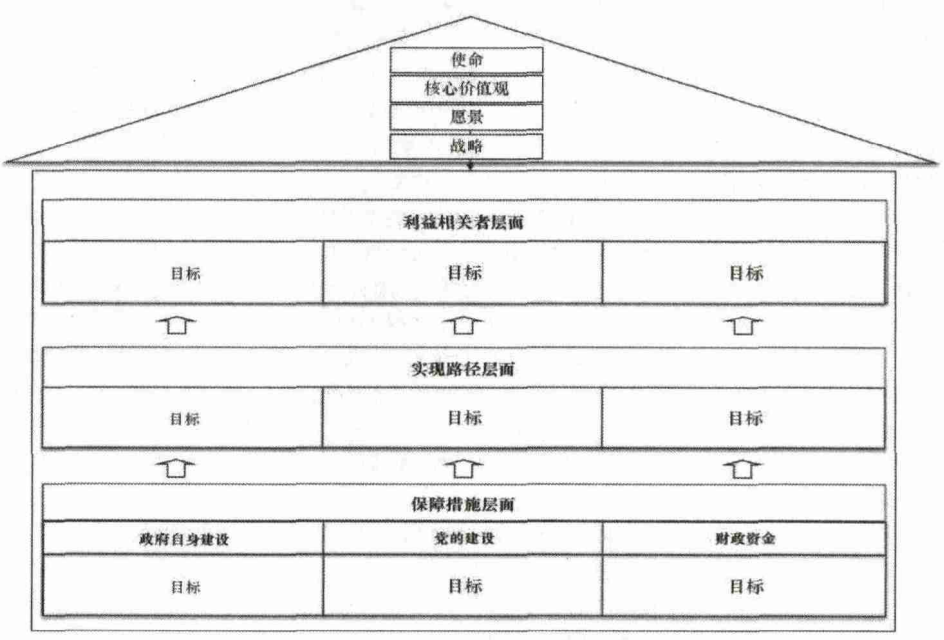

图1 我国地方政府平衡计分卡中国化模式通用战略地图

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表1 组织部组织科某公务员个人绩效考核的平衡计分卡（示例）

层面	目标	指标	目标值	指标等级	指标类型	责任部门	行动方案
利益相关者	打造先进基层党组织和优秀党员队伍	先进基层党组织数量	50 个	区级	考核指标	组织科	略
实现路径	加强农村党的建设	后进村转化率	100%	处级	监控指标	组织科	略
		无职务党员设岗定责上岗率	85%	处级	监控指标	组织科	略
	加强社会领域党的建设	“两新”组织党组织覆盖率	100%	区级	考核指标	组织科	略
		社区直选比例	100%	处级	监控指标	组织科	略
	加强党内基层民主政治建设	村级党组织民主生活会频次	2次/年	处级	监控指标	组织科	略
保障措施	坚持政务公开	信息公开及时性	达标	处级	考核指标	办公室	略
		主动公开信息比例	%	处级	监控指标	办公室	略
	促进协调一致	部门协作满意度	≥90%	处级	考核指标	办公室	略

核取向，本文以北京市某区组织部为研究案例，对我国公务员绩效考核体系设计思路进行了梳理，形成了三个步骤。

（1）制定可以有效体现政府战略的绩效考核目标。科学发展观和正确政绩观的贯彻落实，首先应当体现在政府部门的战略决策上。为了便于对战略决策进行审视，促进部门领导和内部公务员就战略达成共识，需要运用战略地图将战略转为化一套具体的战略目标。将结构化的战略目标作为公务员在既定战略周期内的实绩目标，使公务员绩效考核内容与组织战略紧密联系起来。具体操作步骤如下：第一，明晰使命（Mission）。使命阐述的是组织存在的价值。北京市某区组织部在党委领导下管理党员、践行管理干部的重要职能。因此，确定其使命为“贯彻执行党中央和北京市委有关组织工作的方针、政策，为全面建设现代化提供坚强的政治保证、组织保障和人才支撑”。第二，提炼核心价值观（Core value）。核心价值观是行为准则与约束，组织工作的特殊性质要求组织部门的干部在工作过程中必须立场坚定、谦虚谨慎、勤政廉洁，由此确定“忠诚、正派、公道、奉献”为核心价值观。第三，构建愿景（Vision）。该区委组织部确定在2016年这个时间点上，能够通过努力，成为北京市组织系统“三服务、两满意”的模范部门。第四，制定战略（Strategy）。该区委组织部将近期的工作重点表述为“通过加强基层组织建设、深化干部人事制度改革、优化人才发展环境，提升组织工作科学化水平”。第五，设定绩效考核目标。在利益相关者层面，该区委组织部根据自身工作职责，将利益相关者细分为党组织、党员、干部和人才，并确定“建设先进基层党组织和优秀党员队伍”、“建设强有力的领导班子和高素质的干部队伍”、“建设数量充足、结构合理、素质一流的人才队伍”和“提供让党满意、让人民满意的高质量服务”四个目标；在实现路径层面，该区委组织部将工作划分为“创先争优活动”、“基层组织建设”、“干部队伍建设”、“人才队伍建设”、“服务管理”和“改革创新”六大战略主题，并在相应战略主题内确定了若干个战略目标；在保障措施层面，由于组织部门不属于政府部门，没有政府自身建设这一战略主题。结合该区委组织部的工作实际，将保障措施层面设置为三个战略主题：自身建设、支部建设和财政资金。

（2）在战略绩效目标指引下，协调承接部门绩效目标。设计完成该区委组织部层面的战略地图与平衡计分卡之后，为了推进工作的有效落实，需要沿着组织结构向下进一步延伸到部门（内设科室）层面，从而保证部门层面在组织战略指引下开展工作，并对战略目标的实现起到支撑作用。组织科室是该区委组织部内设的一个科室，具体负责全区农村、社区、机关、企事业单位基层党组织建设、农村基层民主政治建设、基层党组织建设中的典型宣传、基层后备干部队伍建设、新型农民培养工作的组织协调、基层党组织的换届选举等工作。以组织科自身职责为基础，结合由该区委组织部战略地图中的承接而来的目标，形成组织科的战略地图。譬如，组织科战略地图实现路径层面中的“农村党建”、“社会领域党建”、“机关企事业单位党建”和“基层民主政治建设”这四个战略主题都是承接组织部战略地图中实现路径层面的目标而形成的。这说明在组织层面出现的战略目标进一步落实到内设科室时，应该进一步细化，可能成为一个的战略主题。体现了组织的纵向协同。

（3）通过平衡计分卡实现公务员个人的“平衡”绩效考核。通俗地讲，战略落地的过程就是战略从组织层面向下延伸到部门层面，再向下具体落实到个人层面的过程。在设计完成该区委组织部及其内设科室的战略地图、平衡计分卡和绩效考核量表之后，下一步就是通过单独承接和共同承接的方式形成个人平衡计分卡与绩效考核量表。从区委组织部层面（组织层面）承接、补充形成的是区委组织部领导班子成员的平衡计分卡，而从其内设科室（部门层面）承接而来的是个人平衡计分卡。再根据组织层面以外的职责，形成本科室公务员的个人平衡计分卡。该平衡计分卡是由层面、目标、指标、目标值、指标等级、指标类型、责任部门和行动方案八个要素组成的公务员绩效考核表（如表1）。

我国适时确立了全面深化人事制度改革的目标，对公务员绩效考核体系提出了新的历史性要求。本文在这些新要求的基础上，参考了国外公务员绩效考核创新的理论和实践成果，结合我国现行制度的需要，利用平衡计分卡这一战略性绩效管理工具，寻求实现我国公务员绩效考核体系的创新。尽管平衡计分卡初始设计难度和成本较高，但可以预期未来的公务员绩效考核将强化与组织战略的匹配度，突出绩效评估指标体系的差异化，更为重视驱动经济社会可持续发展的潜在因素。由此我们认为基于平衡计分卡而构建的我国公务员绩效考核体系的应用前景是广阔的，尤其在我国地方党政公务员绩效考核系统中，它具有很强的可操作性与实用性。当然，平衡计分卡中国化公务员绩效考核模式的探索还只是一个起点，在本文中构建的模式本身也还需要在实践中继续加以调试、检验、补充，并最终成为一个相对完善而实用的体系。HRM

参考文献

[1]Kearney, Richard C., Evan M. Berman. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. Westview Press, Oxford, 1999

[2] 鲍静，解亚红．政府绩效管理理论与实践 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2012

[3] 方振邦，罗海元．政府绩效管理创新：平衡计分卡中国化模式的构建 [J]. 中国行政管理，2012(12)

[4] 方振邦，葛蕾蕾，罗海元．构建促进科学发展的领导干部实绩考核体系 [J]. 国家行政学院学报，2013(3)

[5] 杨群英．我国公务员考核制度存在的问题及改进对策 [J]. 湘潭师范学院学报（社会科学版），2008(3)

[6] 盛明科．公务员绩效考核的现实困境与出路——对湖南省 TY 区某局的微观考察 [J]. 江西社会科学，2012(2)

作者简介

田运胜，1969—，男，湖南张家界人，任职于北京市公安局，中国人民大学公共组织与人力资源专业硕士，研究方向为公共部门人力资源管理。

黄玉玲，1988—，男，江西石城人，中国人民大学公共管理学院博士生，研究方向为政府绩效管理。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net