

从部门转向流程：公共部门绩效评估体系的改进

叶勇

(福州大学公共管理学院, 福建福州, 350108)

摘要: 以部门职能为基础的传统的绩效评估体系已妨碍到公共部门进步与成长, 因为它缺乏对具体的流程进行评估, 而把流程人为地割裂, 使流程成为片断式的任务流, 从而形成了利益主体林立的本位主义状态; 过分的专业化也使得内部交易成本增加, 职能部门获得高绩效的代价往往是职能部门间的冲突和背离公众与社会的需求。而基于流程的绩效评估有利于公共部门的管理思维从刚性的职能观向柔性的流程观转化, 变部门评估为流程评估; 有利于组织注重整个流程运作的连续和顺畅, 减少管理层次, 打破部门壁垒, 降低运行成本; 是公共部门适应新的竞争环境, 提高战略规划和管理控制的有效性和提高组织效率而进行的一种有效的制度安排。

关键词: 公共部门; 流程; 流程再造; 绩效评估

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)01-0022-05

一、信息化条件下公共部门绩效评估体系的发展趋势

最近十几年里, 经济全球化的进一步发展、信息技术的迅速应用以及人的素质的大幅度提高, 顾客、竞争、变化的压力促使公共部门面临着崭新而又严峻的挑战, 人们越来越被工业时代形成的那种强调职能分工、层级节制的金字塔形组织模式所存在的问题所困扰, 如官僚主义、机构臃肿、人浮于事、效率低下、呆板僵化等。与此同时, 一些旨在提高管理绩效的工商管理工具渐渐引起了公共管理者的注意, 其中就包括美国麻省理工学院迈克尔·哈默教授所倡导的“流程再造”^[1](Process Re-engineering)。所谓流程再造, 就是以提高顾客满意度为出发点, 运用信息技术对业务流程重新进行分析、设计和重组, 消除不能为顾客创造价值的活动, 从而提高流程的效率, 实现管理方法的创新^[2]。20 世纪 90 年代以来, 以美国为代表的西方国家相继将流程再造理论引入公共管理领域, 引发了公共管理革命的新浪潮。

当流程被赋予权限和职责时, 它会体现出更大的价值。有鉴于此, 越来越多的组织已通过流程来进行管理。人们普遍认为, 传统的基于部门职能绩效评估理论基础和方法体系在复杂多变的环境中已变得力不

从心、捉襟见肘。特别是随着流程再造理论的发展逻辑和核心内容不断得到掌握和解析, 更是为构建现代公共部门绩效评估体系提供了科学合理的理论依据和方向。对于公共部门而言, 通过流程再造能使行政运行环节和程序得以简化, 并可以运用信息技术重新配置业务流程, 实现信息共享、资源整合、工作过程控制等, 以更好地适应内外环境的变化。流程已经成为提高组织业绩最有力的驱动因素, 它决定了其产品和服务的组织质量、效率、周期和成本。围绕着基于流程的绩效评估目标导向的演变, 绩效评估体系也在进行创新和调整, 使得非财务指标评估、过程适时评估、无形业绩评估、顾客导向评估等成为可能和必要。其评估内容呈现出如下发展趋势: ①绩效评估纳入战略管理的全过程; ②财务指标与非财务指标相结合; ③注重反映利益相关者的要求; ④结果与过程评估相结合; ⑤注重创新绩效评估以形成持续核心竞争优势; ⑥注重对知识与智力资本等无形资产的评估; ⑦注重对组织整体业务流程的评估, 等等。^[3]顾名思义, 以流程为中心的公共部门绩效评估体系, 其主导思想就是基于流程化管理和绩效评估体系以及信息技术为依托全面规划组织战略目标的系统化绩效管理工具。它通过将方向、责任与审核标准清晰、准确地从战略决策层传达到每一项具体的行动或任务中来; 通过专注于人、流程、业绩之间的交互作用; 通过提供相应的、

收稿日期: 2008-10-16

基金项目: 福州大学 2008 年校人才基金项目: 政府流程再造的理论综括与现实思考(项目编号: 0210-826467)

作者简介: 叶勇(1978-), 男, 湖南宜章人, 管理学博士, 福州大学公共管理学院行政管理系讲师, 主要研究方向: 政府管理基本原理和地方政府创新。

借助网络运行的持续提高改进工具促使公共部门绩效水平全面提升，进而实现公共部门价值的最大化。

与此相适应，现代公共部门开始积极关注对工作效率的提升和业务手段的改进，把对公共部门绩效的评估和公共部门工作的流程有机结合起来已经成为实现公共部门管理质量和水平不断提高的有效手段。在政府管理活动中，理论研究者和实务工作者可谓是仁者见仁、智者见智，他们在相关领域进行了有益的探索和实践，其中基于这种管理理念的电子政务建设方法论不断地涌现，西方国家中以美国为代表的联邦组织架构模型^[4](Federal Enterprise Architecture, FEA)在电子政务管理中得到了很好的采纳与普及。该模型采用模块化组件设计，由五个部分的参考模型构成，即指绩效参考模型、业务参考模型、服务组件参考模型、数据参考模型和技术参考模型。FEA是一种基于业务与绩效的、用于某级政府的跨部门的绩效改进框架，它提供了描述、分析政府架构及其提高服务于民的能力的新方式，其目的就是确认那些能够简化流程、共用信息技术投资及整合政府机构之间和政府的业务线之内的工作的机会。以行政许可审批为例，目前采用的手段还比较传统，虽然计算机和网络得到了应用，但是审批程序以及围绕审批业务的开展还需要很多的职能部门依靠人员来协调和管理。如果利用基于流程的绩效评估体系，对所有行政许可审批的流程进行梳理和描绘，同时促使跨职能部门之间的工作进行有效协同和沟通。这样就解决了所有参与行政许可审批的部门能够在一个通用的平台上协同，并实现系统化、集约化控制管理，那将为政府提高行政审批的效率，服务于社会奠定坚实的基础；同时通过绩效评估指标体系的建立，可以跟踪政府职能部门在履行政府职能实现政务管理过程中的具体表现，为监督和改善服务提供重要的依据。这都有力地证明了要想实现政府行政管理的电子化和自动化，必须对政务管理的流程进行梳理和整合。只有这样才能实现依托政务流程为基础的业绩评估指标体系的电子化，进而来实现政务管理的过程控制和监督，大大提升政府的行政效率并全面地提升政府的社会形象。

二、从部门评估到流程评估的转变

毋庸置疑，信息化条件下公共部门绩效评估体系发展的新趋势，已经成为每个现代公共部门必须应对的挑战。“流程一直存在，并严重影响着组织绩效的实现”^[5]。目前很多的公共部门其想法和做法仍然还一直扎根和禁锢于传统的基于部门职能的观念、假设和

政策上，显得僵化而缺乏弹性。因此，了解传统的绩效评估体系是怎样失效的，了解基于流程的绩效评估体系又具有哪些独特的优势作用是非常必要的。

(一) 部门评估存在的问题

传统的绩效评估体系是以职能为单位进行评估，注重工作的分工，评估重点是各部门和部门内各岗位。这主要是由于传统的公共部门均属于等级制组织，其理论基础是亚当·斯密的劳动分工理论，它们是以命令控制为主要特征，特别重视中心任务部门的工作和完整的预算体系的建立，强化人事管理和具体经营的职责，大都按照纵向职能为主、横向协调为辅的原则构建自己的组织架构，其绩效评估体系也是为了反映这一结构。所以，由于这些传统绩效评估体系的影响，各部门对其他部门所遇到的问题并不关心，他们的责任和兴趣都变得狭隘了，往往各自为政，互相脱节。但是，现代公共部门向社会和公众提供产品和服务的过程往往都是跨职能部门的。由于部门是以成本为中心的集合，而各个部门只关心自己的预算，这种设立职能成本和分级成本目标的危险在于各个部门可能忽视整个公共部门的总目标。而公共部门的总目标恰恰是要用最小化的成本为社会和公众提供高价值的服务。这种情况之所以存在，是因为奖励的基础仅仅是整条价值链中的某单一部门，而部门内的成本大量减少，并不意味着公共部门为社会和公众所提供最终产品的成本必然减少^[6]。很显然，科学合理的绩效评估对现代公共部门而言极其重要：公共部门一定要弄清楚哪些活动和行为在为社会和公众增加价值，应该得到鼓励和嘉奖，哪些活动仅仅是在增加成本。

换句话说，以部门职能为基础的评估技术在评估层面上，没有人专职对具体的流程进行评估，而是把流程人为地割裂，使流程成为片断式的任务流，从而形成了利益主体林立的本位主义状态。同时过分的专业化也使得内部交易成本增加，职能部门获得高绩效的代价往往是职能部门间的冲突和流程的衔接不顺以及背离公众与社会的需求。由此看来，传统的基于部门职能的绩效评估体系面对新的环境形势，没有从信息、流程、目标以及绩效各层面去综合系统地把握其应用，无可避免地遭遇了尴尬，它已经成为妨碍公共部门进步与成长的主要原因，为了克服公共部门在绩效评估方面产生的瓶颈和矛盾，对于新型绩效评估体系的需求就变得日益紧迫。

(二) 流程评估的主要优势

基于流程的绩效评估体系与传统基于部门的绩效评估体系有着很大的区别，主要体现在评估的角度不同。以流程为中心进行绩效评估虽然在这种组织中同

样要设置很多职能部门,但是在组织内部它们更加强组织各要素之间的横向关系,所有提供一种产品和服务所需要的职能人员安排在同个部门,其组织架构是以系统、整合理论为指导,按照业务流程为主、职能服务为辅的原则设计的,更多地呈现出结构的扁平化、规模的小型化、边界的开放化、运行的网络化以及组织成员的团队化等等,那么其评估的重点理所当然也已经从部门转移到了流程。基于流程的绩效评估通常要设立专门的评估委员或者评估小组来监督,组织的管理模式也将把中心投向对流程的支持,对顾客的关注,人们将工作在团队中,而非原来的职能部门中,将向最终的结果负责,而非向上司负责,这样使得流程成为一种可以真实地观察、控制和调整的过程。基于流程的绩效评估有利于公共部门的管理思维从刚性的职能观向柔性的流程观转化,变部门评估为流程评估;有利于组织注重整个流程运作的连续和顺畅,减少管理层次,力求打破部门壁垒,降低运行过程中所损耗的成本。因此,流程评估是公共部门适应新的竞争环境,提高战略规划和管理控制的有效性和提高组织效率而进行的一种有效的制度安排。

具体而言,基于流程的绩效评估体系与传统的基于部门职能的绩效评估体系相比较,具有以下优势:

①整体性:基于流程的绩效评估体系是以业务流程为评估对象,而不是以传统的部门职能为评估对象,它重在强调业务及管理活动的全面性而不是分裂的、离散的活动,易使各部门和所有员工树立组织整体目标,通过树立流程前后环节互为服务的观念,减少部门本位主义以及部门层次目标与组织整体目标的不一致,强调整体最优而非局部最优。②时效性:基于流程的绩效评估体系主要遵循流程化管理的模式,流程是以时间为尺度来运行的,因此这种管理模式在对每一个事件、过程的分解过程中,时间是其关注的重要对象^{[7](153)}。通过流程化管理,使公共部门业务流程的各环节可追踪,各环节的工作时限可经过不断的重组和改进,及时发现流程中各节点存在的缺陷和不足,缩短流程整个过程的时间周期,提高流程的运营效率。③连续性:基于流程的绩效评估体系要求以顾客的需求作为流程的起点,以满足顾客需求作为流程的终点,以终为始,以始为终,关注系统要素的内在逻辑性,使评估具有针对性、可行性,使评估过程有章可循,从而持续不断地推动公共部门寻求流程的最优化,用外部需求促使公共部门内部管理流程的优化,有效改善公共部门管理手段,增强公共部门竞争能力。打一个形象的比喻,以流程为中心的公共部门绩效评估体系就像是汽车里面的仪表盘。是不是超速了,是不是

缺油了,有了仪表盘上显示的各种数据让你对车情况了如指掌,你就可以更加从容地驾车。而基于流程的绩效评估体系正可以通过一个基于网络的界面,以流程图的形势展示公共部门的整体蓝图,也可以让每个员工清晰地寻找到自己在组织中的角色、职责、任务,最终还可以通过系统将这些内容都连接起来,这就是基于流程的公共部门绩效评估体系的奇妙之处。

三、构建我国公共部门绩效流程评估体系的基本思路

透析西方国家公共部门流程评估的相关理论和实践,我们发现,基于流程的绩效评估方法在某种程度上确实可以促使人们去反思业已形成的绩效评估体系,从过程上寻求改善绩效评估的新途径,是对当代绩效管理理论与实践的重大发展,但是公共部门流程评估并非易事。因为它不仅是对公共部门工作方法和创新,同时也是对原有组织结构和传统观念的挑战和突破。结合应用中出现的各种亟待解决的问题,在此提供一些发展思路以供参考:

(一) 建好流程评估的制度平台

第一,公共部门内要形成管理理念共识。流程评估是一种先进的管理方法,它是对传统绩效评估系统性的改进,组织上下都应明确流程评估的目标和适应流程评估的操作规范标准,个人行为 and 团队行为都应该围绕管理水平和质量的提高而形成合力。

第二,业务流程规划设计合理准确。流程方案规划和设计的准确性是流程评估的核心所在。它决定管理缺陷率的降低和周期缩短,从而实现最大限度的管理质量和运营效率的提高。经过仔细的流程研究论证,对目前业务流程和管理方式作整体规划,使组织能够获取、分析和交流通用的流程体系,综合考虑新流程对资源配置的最优方案,如何达到顾客服务、产品及支持的模块化,各模块如何进行有效组合,实现对社会和公众的快速反应和风险控制制衡效率等。

第三,必须以流程为导向对组织架构进行合理设置。对流程各环节的岗位人员进行合理配置,构造扁平化机构,消除重复的中间管理层次、总部业务管理中心尽可能贴近一线业务平台。因为平行结构较多,节点分明,基于流程的绩效评估体系能够架构一个可以保障战略措施从上到下在组织内得到很好地实施的通用运营平台,公共部门可以获得组织上下的直观可视的端到端流程并对其进行考评,定义个人角色、职能和责任,积极促进部门、功能团队和个人之间的协作。

第四，具备胜任流程评估的人才队伍。流程评估需要大批责任心强、知识面广、业务技能高的高素质人才。由于业务流程整合要求各模块之间衔接和协调性非常高，管理及业务人员仅仅熟悉其中某一局部业务知识的现状必然满足不了流程评估的管理要求。因此，要经过不断的增强培训投入来打造适应流程评估经营变革后的业务管理需求，引导他们转变思想观念和工作习惯，让他们清楚地了解将要负责的环节的具体操作，充分掌握该节点的输入输出以及意外处理方法；既要重点培训骨干力量，也要重视全员业务素质技能的提高。

第五，添置必备的高新设施与技术。流程评估的流程化管理必须充分利用现代计算机和信息技术，才能实现流程评估的全面改造和整合。由于业务的模块化，组织和管理流程的虚拟化特质要求，缺乏信息技术则无法实现其流程化管理方式，“流程”只能停留在概念上的模糊想象，流程评估无法落到操作层面，其优势就会被削弱。模块化、集约化、虚拟化只能在高端信息技术下才得以运行^[8]。

（二）落实流程评估的计划与措施

首先，了解组织的端对端流程，是高绩效、执行力和强力运营的核心。因此公共部门在实施基于流程的绩效评估方法之前，必须要对公共部门的流程进行分析。要明确和界定公共部门所有的工作和业务流程，以及这些流程的输入输出和它们所涉及到的岗位和部门。对各种不同类型的项目进行流程分析，会因为这些项目的目的不同而有所不同。

其次，流程关键点的识别，主要是看变动某要素是否对流程的运作产生深远的影响，也就是说，能否影响满足顾客的需要，能否影响组织的绩效。若是肯定的答案，则这就是流程的关键点，反之则不是。对于流程而言，它有影响其存在和行为方式的五种因素，即流程上游方、流程下游方、流程内的人员技术因素、流程环境和流程控制评价方。这些流程影响因素对于我们理解流程具有非常大的帮助。在流程分析的基础上，也可以使用关键绩效指标^[9](Key Performance Indicator, KPI)分析方法来确定公共部门流程的关键点。业务流程的关键业绩指标是通过对组织内部某一流程的输入端、输出端的关键参数进行设置、取样、计算、分析，衡量流程绩效的一种目标式量化管理指标，是把公共部门战略目标分解为可运作的愿景目标的工具。

再次，在制定绩效评估指标时，应根据流程进行了工作分析(岗位分析)。根据评估的目的，对被评估对象的岗位的工作内容、性质以及完成这些工作所具

备的条件等进行研究和分析，从而了解被评估者在该岗位工作所应达到的目标、采取的工作方式等，初步确定绩效评估的各项要素。然后对工作流程进行分析，根据被评估对象在流程中扮演的角色、责任以及同上游、下游之间的关系，来确定其衡量工作的绩效指标。在绩效指标的设定上，我们尽量避免评价标准不清晰，要尽可能将评估指标具体化、量化，增加评估的客观性。

最后，绩效评估方案还必须详细规定评估者、评估周期、评估资料的收集、评估结果反馈确认、评估结果的应用。如为了巩固和提高绩效评估的成果，还必须配合一定的激励手段。其中就包括薪酬管理中要把流程目标的实现以及职能部门目标对流程目标的贡献程度和个人报酬相结合，从而让人们的行为指向流程绩效，进而实现组织绩效等等。

（三）注意部门评估与流程评估的结合

各种评估方法各有其长处、局限性和应用方式。部门评估与流程评估虽然是两种不同的绩效评估方法和工具，但没有必要将两者完全对立起来。部门评估经过多年的发展并不是一无是处，虽然存在一些弊端，但对公共部门而言已经形成了一些比较好的做法，彻底否定这些做法是不客观也是不现实的。流程评估不可能完全抛开部门评估，因为在实际中不可能根据业务流程的每个环节去设立岗位和相应的部门，这样管理的幅度势必太宽，必须将一些环节的职能进行归并，并在组织架构上设立相应的“职能部门”。当然，此“职能部门”不同于以前主要为方便内部管理而设立的“职能部门”^[10]。从部门评估转向流程评估必定是一个渐进的过程，不可能一蹴而就。对于现代公共部门而言，一方面必须克服部门评估方法的固有弊端，尽量减少管理层级，明晰职责分工与细化相应的工作时限，特别是通过关联部门的相互评估来推动其协同工作；另一方面强调以顾客为中心设计业务流程，在考虑现有组织架构的职能管理部门的同时，进行以流程为导向的组织架构设计，尽量减少变动幅度，依靠理顺流程和职能调整相结合，将不同部门的职能通过流程连接起来，逐步建立起能快速反应社会和公众需求的公共部门绩效评估体系。

参考文献：

- [1] Michael Hammer. Reengineering work: don't automate-obliterate [J]. Harvard Business Review, 1990, (7/8): 104-112.
- [2] 陈泽聪. 流程再造与企业管理变革[J]. 厦门大学学报(哲学社

- 会科学版), 2000, (3): 121-125.
- [3] 梁勇. 基于流程的政府业绩评价体系方法论研究[J]. 电子政务, 2006, (3): 34-38.
- [4] FEA Program Management Office of the OMB of the United States. Federal Enterprise Architecture[EB/OL]. http://www.whitehouse.gov/omb/egov/documents/FEA_Overview.pdf, 2004-02-16.
- [5] 包政, 岳玲, 郭威. 基于流程的绩效管理[J]. 经济管理, 2006, (11): 40-42.
- [6] 岳政君, 闫同柱, 薛建林. 绩效评估: 从职能导向到客户导向[J]. 人力资源, 2006, (12): 39-41.
- [7] 潘宪生, 张明宝. 企业业务流程重组[M]. 北京: 科学出版社, 2004.
- [8] 丁俊峰. 从“部门银行”到“流程银行”的转型[J]. 农村金融研究, 2006, (11): 9-15.
- [9] 于栋. 基于职位族平台的战略绩效管理体系设计[J]. 科学管理研究, 2006, (2): 100-103.
- [10] 张颖. 从职能管理到流程管理的思考[J]. 通信企业管理, 2004, (5): 55-57.

From department to process: the hiatus and remedy of performance evaluation system of public sector

YE Yong

(College of Administration, Fuzhou University, Fuzhou 350108, China)

Abstract: The traditional performance evaluation system on the basis of department function lacks of an analysis of the specific processes, and is separated from the process artificially, making the process into task flow, thus forming the main interest of many of the state of selfishness. At the same time, excessive specialization increases the cost of internal transaction costs. The price of functional departments getting high performance is the conflict between functional departments, intermittent of process connection, deviating from the needs of the public and the community. It has become the main cause which hinders the progress and growth of public sector. But the performance evaluation based on process is beneficial to management thinking transform from rigid function view to flexible process view, changes department evaluation to process evaluation; and it is also beneficial to organization which will pay attention to continuous and smooth nature of the whole process, reduces the number of administrative levels, breaks down the department barrier, lowers the operational cost. It is an effective institutional arrangement which the public sectors adapt to the new competitive environment, improve the effectiveness of strategic planning and management control, enhance organizational efficiency. We should fully set up system platform of process evaluation, make clear implementing steps of execution process evaluation, agree with department evaluation and process evaluation, and realize the construction and implementation of public section performance evaluation system.

Key Words: public sector; process; process re-engineering; performance evaluation

[编辑: 颜关明]