

改善英国政府的决策能力 管理信息的有效使用

英国政府研究所是卓越政府的推动者。

英国政府研究所是一个建立于 2008 年的独立的公益组织，它帮助政府变得更加高效。

- 我们进行研究，观察当代的治理挑战，寻找方法使政府改善，反思并用不同的角度看待问题。
- 我们提供独特的观点和建议，这些观点与建议来自英国的或海外的熟知政府内部的富有经验的人。
- 我们为高层政策制定者提供富有灵感的学习和发展。

我们通过研讨会、论坛、会谈以及鼓舞、提供新鲜思想的沟通来实现这些。

在这里，所有政党和行政部门的高层成员能够讨论政府工作的挑战，能够与其他的思想家、实践者、公务员、学者和意见领袖寻求和交换实用性的观点。

本篇报告的副本与其他研究工作在这里可以找到：

www.instituteforgovernment.org.uk

二〇一二年五月

© Institute for Government 2012



Julian McCrae, Justine Stephen,
Theresa Guermellou and Reema Mehta

英国政府研究所
(Institute for Government)

INSTITUTE
FOR
GOVERNMENT

CIMA
Chartered Institute of
Management Accountants

Deloitte.

目 录

关于作者	4
感谢	4
摘要	5
1. 引言	7
2. 研究方法和案例	9
3. 对于改善的见解	14
4. 开放的系统变革	23
附录1：项目方法	26

关于作者

Julian McCrae 是英国政府研究所 (Institute for Government) 主任, 自 2009 年 7 月至今在政府研究所工作。此前, 他是首相战略办公室 (Prime Minister's Strategy Unit) 的副主任。他还曾在财政部、就业和退休金部工作。他在财政研究所 (Institute for Fiscal Studies) 开始他的工作生涯, 并在此工作了 8 年。

Justine Stephen 是政府研究所 (Institute for Government) 的高级研究员。在加入研究所之前, 她在德勤做咨询工作, 参与过公共部门及私营部门的相关项目。她对于公共部门运营透明度有着浓厚兴趣, 并负责研究所的“白厅监督”项目, 收集分析政府部门的数据。

Reema Mehta 2011 年 9 月加入政府研究所 (Institute for Government) 并一直在“高效政府”项目工作。在关注如何提升政府信息管理的同时, 她还负责研究所“白厅监督”项目中关于公务员人数和部门结构改革计划的研究和分析。她拥有伦敦政治经济学院的性别与社会政策硕士学位。

Theresa Guermellou 是德勤咨询部的高级经理。她主要关注改善财务和管理信息。她从 1998 年 2008 年以及 2011 年 7 月重新又回到德勤工作与公共和私营部门的一系列客户共同工作。在回到德勤之前, 她曾在英国边境管理局 (UK Border Agency) 工作三年。

感谢

本项目在 CIMA 和德勤的合作下开展。CIMA 和德勤从其各自视角为本项目提供了有价值的专业意见。很多人在这项报告提供帮助, 作者获得了他们的意见和支持。我们特别要感谢那些同意接受采访, 以及为工作室做出过贡献, 和在这个项目期间提供过有质疑观点和促进意见的咨询团体成员。最后, 我们要向协会的同事表示感谢, 他们自始至终支持着这个项目及项目组。英国政府研究所 (Institute for Government) 为本报告的观点及错误和遗漏负责。

摘要

在金融危机之后, 政府在如何实现资源最优配置方面, 面临着越来越多的艰难决策。政府需要解决赤字, 促进增长, 并用更少的预算提供公共服务。为了能做出明确的决策以处理这些挑战, 政府需要准确和及时的信息, 并分析其所有需要耗费资金的活动。

然而, 长期以来英国政府在产生和使用类似的管理信息 (management information, MI) 方面一直很薄弱, 这一弱势也一直是英国国家审计办公室 (National Audit Office, NAO) 等机构所关注的焦点。类似信息和分析的缺失对于那些有企业背景的人来说感受更为强烈, 比如对于那些各部门理事会新设立的非执行理事们来说。

政府研究所 (Institute for Government) 与 CIMA 和德勤共同合作, 对英国政府在管理信息使用得到改善的一系列领域进行了深度考察。这项研究的目的是为了更加清晰到位的理解那些促进改善的共性因子并为政府获得整体改善提供建议。

我们的案例研究覆盖了一系列不同类型的政府部门, 既包括有着庞大内部执行系统的部门, 也包括通过第三方机构或市场机制传递政策的部门。这些举措处在不同的时期, 有的已经开展了几十年, 而有的在起步阶段。这种差异性有助于为英国政府取得全面进步提供深刻的认识。

通过这些案例研究, 很多促成进步的关键因素被识别出来, 管理信息改善的最佳实践也得到了彰显。这些因素在图 1 中被概括出来。总体而言, 这些案例表明英国政府完全有能力开发和利用财务指标之外的复杂的管理信息, 而且, 管理信息被开发和运用于决策的过程, 与私营机构的标准化最佳实践十分相似。

图 1 改善动因



所以我们为什么没有看到在理事会中管理信息更迅速更系统性的改善呢？答案在于被观察到的这些改善流程的性质，这些流程倾向于临时性的而不是系统性的。具体来说：

- 没有人正式负责推进管理信息的开发，这使管理信息的提供只获得了有限的发展。
- 缺乏管理信息与决策者最初对于管理信息的低水平需求有关。
- 对于需求的缺乏又与对持续改善资金使用价值的优先级较低有关，进而也影响到了新政策的形成。

为了开启更多的系统性改善，这些问题需要予以处理。为了改善管理信息的使用，需要有更清晰的职责和责任，同时需要对于资金使用价值（Value for money）具有更清晰的认识。

- **使开发管理信息的职责更加清晰。**财务总监一般应对开发财务信息负责，常务秘书们可以使用管理信息来解释或评价部门高层及独立机构的绩效。
- **利用非执行理事来帮助增强对于管理信息的需求。**政府的非执行理事共同表示他们期待政府在管理信息方面的落后现状能够在下一财年中得到解决。作为他们下一财年审查的一部分，我们希望能看到透明的评估体系得以建立。
- **对于持续地改善资金使用价值予以优先考虑。**设立这样的优先级意味着使常务秘书的职责更加清晰。他们的绩效评价应当系统性地涵盖每个部门该如何配备人员以更好地提升资金使用价值。

对常务秘书的评估也需要有意义的管理信息，包括行政部门之间以及公共部门与私人部门之间的运营业绩标杆。开发跨部门的信息会是一项困难的任务，需要一个高级领导人，这个人需要有经验来识别高质量的管理信息，又具有权力调动公务员系统的资源来开发这样的管理信息，尤其关键的是，公务员系统的领导者必须明确的支持这项工作，使其实现。检验政府是否认真对待这一议程的关键测试是，是否有具有必要专业知识的人被安排来开发各个部门的管理信息。

面临着如此多的挑战，尤其是紧缩的开支，英国政府迫切需要对于持续不断提升资金使用价值予以更多的关注。这应该是英国政府即将实行的公务员系统改革计划的核心。

1. 引言

对明智决策的需求

政府一直有责任确保政府花销纳税人的金钱能体现其价值。这在情况最好的时候也是一个挑战。在金融危机之后，政府在如何实现资源最优配置方面，面临着越来越多的艰难决策。政府既需要解决赤字，又要促进增长，并要用更少的预算提供公共服务。2010 年政府开支预算审查提出通过政府运行的重大改革来解决这一问题。2012 年预算表明下一个开支预算审查将会十分严格。正如英国国家审计办公室（NAO）表示：“成本降低的规模意味着各部门需要超越短期削减成本措施的视角并做出重大的组织变革。”¹

为了能做出明确的决策以应对这些挑战，政府需要准确的和及时的信息，并分析其所有需要耗费资金的活动。政策和经营决策需要有管理信息的支持，这些信息表明如何获得资金价值、资金被花费在哪些地方以及风险如何被有效控制。这就是在本篇报告中提到管理信息（MI）时的含义。

方格1: 管理信息范例

揭示成本与价值之间的关系

当考虑维护一项资产的正常开支水平时，拥有能够表明资产在给定的维护水平下消耗速度的数据是十分必要的。太少的维护费用也可能是一种错误的经济方式，假如这样做会使得资产快速损坏，而且需要在未来投入更昂贵的修理费用。

在绩效对标中揭示改善的机会

一个经典的案例就是考虑相似运营活动之间的相对绩效。举个简单的例子，例如一个电话客服中心的业务部，我们可能检验在不同中心里每一个工作人员的平均电话数量的变化。这个信息允许决策者关注在绩效水平低的客服中心发生了什么来识别它需要做出什么改变。但是它也包括检验在一个绩效水平高的中心的具体情况，以将好的实践经验推广。

¹ 英国国家审计办公室（NAO）Cost reduction in central government: summary of progress2012

允许更好的管理风险

整体绩效的下降经常在其他可衡量指标下降之后，比如员工士气。这些指标上的信息可以使决策者更早地干预并阻止绩效的下降。更强的电脑分析能够使更多数据之间的信息得到检验。这种潜在可能使经理人越来越多将精力投入到最重要的工作。

大量的工作表明政府是无法有效地产生或使用管理信息的。² 这是英国政府一直以来的弱势，也一直是关注的焦点。英国国家审计办公室（NAO）在再次评估公务员系统的财务能力时这样描述：

“我们没有感觉到公务员系统已采取信息导向管理的文化，尤其是在关键的财务管理方面。”³

类似信息和分析的缺失在那些有商业经营背景的非执行董事看来更为突出，比如政府的首席非执行董事，布朗勋爵（Lord Browne）曾观察到：

“现金流量信息，也就是表明现金流入量和流出量的信息，是非常好的。因为人们不得不精确地落实预算，所以缺乏的是对于你如何利用数字和信息解读你所处状况的深度理解。这与效率有关。例如：相对于其他的部门或商业组织，你做得有多好？超过预算期之后，你的项目会处于怎样的状况？你有没有使用正确的技术做某一个项目？”⁴

政府研究所与CIMA和德勤共同合作，在英国政府管理信息使用得到改善的一系列区域进行了深度考察，来学习能够学到的经验。本篇报告的第二部分是研究方法介绍和案例研究概要。第三部分阐述了如何改善管理信息的一些见解。第四部分阐释了如何在英国政府中启动系统性的改善。

² 例如，Performance Frameworks and Board Reporting, NAO (2009)，体现了较弱的财务和其他信息的调查；Sir Philip Green (2010) Efficiency Review，内阁办公室 (Cabinet Office)，体现了较弱的采购数据说明；Lord Levene (2011)，Defence Reform，体现了国防部在管理信息方面的弱势

³ NAO Progress in improving financial management in government 2011

⁴ Lord Browne, the Government's lead non-executive, giving evidence to the PAC, 2011年6月

2. 研究方法和案例

项目研究方法

这项研究的目的是为了清晰的理解哪些是促进改善的共性因子，同时为政府获得整体改善提供建议。这项研究集中于六个部门的案例研究来改善决策中对于管理信息的使用。⁵ 这些案例研究在下面做出总结。这个项目同样关注在私营部门中管理信息使用的改善过程，以识别方法使用过程中的相同和不同之处。

在这个项目中，我们和关键利益相关者群体召开研讨会和会议，包括前部长、公共部门和私营企业的财务总监、国会议员和非执行董事参与了会议，来检验我们本项目的调查结果和建议。我们还从合作者 CIMA 和德勤获得了持续的支持与建议。

咨询组为本项目提供了宝贵的建议和意见。这一小组由高级公务员、政府非执行董事、高级商业董事和英国国家审计办公室的代表组成。

六个关于改善的案例研究

我们的案例研究涵盖了一系列不同类型的部门——既包括有着庞大内部系统的部门，也包括通过独立机构或市场机制传递政策的部门。这些案例研究集中于改善管理信息使用的明确举措。这些举措是在不同的时期，有的已经开展了几十年，而有的在起步阶段。这种差异性为英国政府取得发展提供了深刻的认识。

- 前两个案例关注于基础管理信息的改善。在第一个案例中，改善非常成熟，得以使本项目回顾整个变革过程。在第二个例子中改善位于初级阶段，使本项目关注刚起步的变革措施。
- 接下来的两个案例关注于将财务信息、运营信息和其他信息相结合为决策者提供信息。它们的应用可以被更好地理解——分别是绩效对标和投资评估。
- 最后的两个案例更少关注管理信息本身，而是更多关注于信息间关系的创造性使用，这使得管理信息能被成功地开发与使用。在这两个案例中，这种变革仍在进行中，使本项目得以实时关注其进展。

⁵ 深层细节请看附录 1：项目方法

案例研究 1：重建财务控制系统

背景：作为一个新会计系统引进的连锁反应，该部门不能提供一个胜任能力足够的审计跟踪来支持会计账务处理。这使得该部门不能提供可审计的财务报表，也使英国国家审计办公室随后拒绝认可其账目。

改善计划：在新到来的财务总监的指导下，该部门开启了一项改革计划，来回应政府账目委员会（PAC）在其报告中提到的建议。这一计划涉及到重建部门的财务控制能力，最初在外部咨询的帮助下展开。该部门提高了内部和外部报告的财务信息的准确性。此外，该部门在其业务中提出了良好的财务管理框架。所有的员工都对预算负责，并在绩效协议中设定了清晰的财务目标，同时由业务管理者定期对其财务管理进行评价。如果高级员工希望在绩效评比中获得更好的结果，他们必须在财务管理和解决事务能力上表现得都很突出。

成熟度：在过去五年中这里一直在发生变化。英国国家审计办公室已经报告过该部门财务管理所取得的大量进步，并支持其财务决策。

案例研究 2：创建单一的权威信息来源

背景：该部门有着长期存在的财务问题。部门的项目成本在螺旋式上升，同时不同业务部门对数据的利用缺乏一致性。在部门之内，这种一致性的缺乏意味着注意力被转移到讨论哪些数字是正确的，而不是讨论数字带来的处理深层问题的观点。

改善计划：建立单一的权威信息来源目标是通过在数据真实性问题上达成一致，来解决部门间数据一致性的缺乏。它基于一个广泛的外部评审报告，是该部门一项正在进行中的改革项目的一部分。部门的财务问题，一个新的内阁和外部评审报告的建议，形成了合力推动该部门关注数据一致性的缺失所带来的问题。

这项计划不仅仅是提供一项简单的技术解决措施或者利用普遍的报告方法。而是与更广泛的部门改革相结合，它还关注该部门各个领域的经营领导者如何为确保提供正确的数字而负责。而这些数字将会被补充到管理信息中，并被该部门的其他机构接收。

成熟度：在进行本项研究时，该计划仍处于早期。尽管多数人对于他们要解决的难题有着很清晰的思路（也就是领导层由争论数据的准确性到解决深层次的问题），但是，至今财务部门之外的人员仍不清楚如何在实践中获得一个权威的信息来源。

这个案例研究使本项目能观察所有不同的因素，这些因素形成合力促进了开始进行的改善计划。

案例研究 3：提高生产力

背景：这个案例关注部门的操作领域。这个操作领域涉及大量的事务性业务，并被分为很多相似的事业部。这个领域有着很强的绩效文化氛围，而且在日益降低的预算下面临着持续的财务压力。

改善计划：将财务信息和绩效信息组合起来研究不同事业部相对生产力是一件长期以来都很有趣的事。然而，因为各种各样的原因，这件事直到新的非执行理事长任职之前都没有实现。在与财务总监的共同努力下，拥有着私营经济背景的他开展了一系列新的提升生产力的措施。当改善以财务为基础时，它与其他组织关系紧密。作为结果的管理信息被证实对于业务的操作层面十分有用，而且最终被用于个体经理人的绩效评价。这一信息同样引起了更进一步的工作，包括对于整个部门的管理费用的检验，而这一费用的数据得到了改善。

成熟度：这是一个相当成熟的案例，包含了从五年前开始的最初的改善工作。在该部门的其他业务中，也可以看到采用相同的方法改善部门结构。

案例研究 4：使结构化决策成为可能

背景：这个案例关注在几十年中资本支出决策的相关信息是如何发展的。在这个案例中，该部门在制定法定预算的时候，一直以来面临各方面的质询和挑战，这也是为支持支出决策而开发强大信息的推动力。最近，要求改善的政治压力也越来越大，因为决策的合理性面临着有组织的公开挑战的。

改善计划：多年来，该部门已经改善了决策框架使决策的方式更加平衡并有据可循。目前使用的模型是基于政府商务办公室的五例模型。⁶这一框架使得决策者可以通过很多不同的视角考虑投资决策，包括决策是否在财务条件下有意义，是否能带来预期的经济影响或者是否与部门的战略目标相一致。这一框架使不同的选择可以在同样的条件下进行评估，并为部门在支出决策中获利提供了保证。然而，它不能代替政治决策者做出自己的选择。部长们有权力选择某一个案例更加重要，并且有权做出最终的决策。

成熟度：尽管这个计划仍在积极的改进之中，但它已经是一个非常成熟的计划。这种以证据为基础的决策使用于部门的所有资本支出决策。

⁶五个案例旨在为商业案例决策提供的一套全面的信息。五个案例的领域分别是：战略、经济、商业、财务和管理。这五个案例的模型最早由 OGC 创立发展，并组成 HMT 绿皮书指导 (Green Book guidance) 的一部分。

案例研究 5：建立伙伴关系

背景：在这个部门中，独立政策的区域和大量的独立机构使得在集团部门中获得一致的绩效标准变得很困难。因为财务职能设在管理中心，所以它在孤立于集团其他部门的条件下工作。

改善计划：我们关注于两项不同的旨在改善财务部与组织其他部门工作方式的计划，该计划为改善管理信息提供了专业知识。

在第一项计划中，专业的财务人员被派遣到组织部门的不同部门区域中将财务功能交与专业的财务人士中。这一计划是未来在组织的不同区域部门和总部财务部门之间产生一种个人的联系。这使得这些专业人士能够主动与他们的业务区域部门建立联系，并使总部财务部门在遇到关键问题时能够得到更多更好的见解。也提供了更多支持财务报告数据的相关信息。

第二项计划关注于如何综合不同的组织部门，为部门委员会提供更具可比性的报告。除了为不同的组织部门提供一份标准的报告框架，新的报告还构成了“深潜”会议的基础。在这类会议中，委员会成员直接与每一领域中的主责团队在一起，使他们能够理解报告中显示的特定区域的背景并探究其中存在的问题。

成熟度：这一计划仍在准备中。财务业务合作者已经引入到财务风险最高的区域，新的理事会报告格式和“深潜”会议的形式已经被使用了几次。然而，已有财务之外的迹象表明部之外的其他部门从这些计划中获益。其后，财务部门正在收集更深层的反馈信息来尝试、理解并发展与组织其他部门的合作。

案例研究 6：跨职能工作

背景：这一案例较少关注管理信息本身的开发，更关注于使管理信息能够成功开发并使用的关系的创建。部门正在开发如何通过以结果为基础的合约来提供服务。这一团队正在快速从最初的思路转向实践。

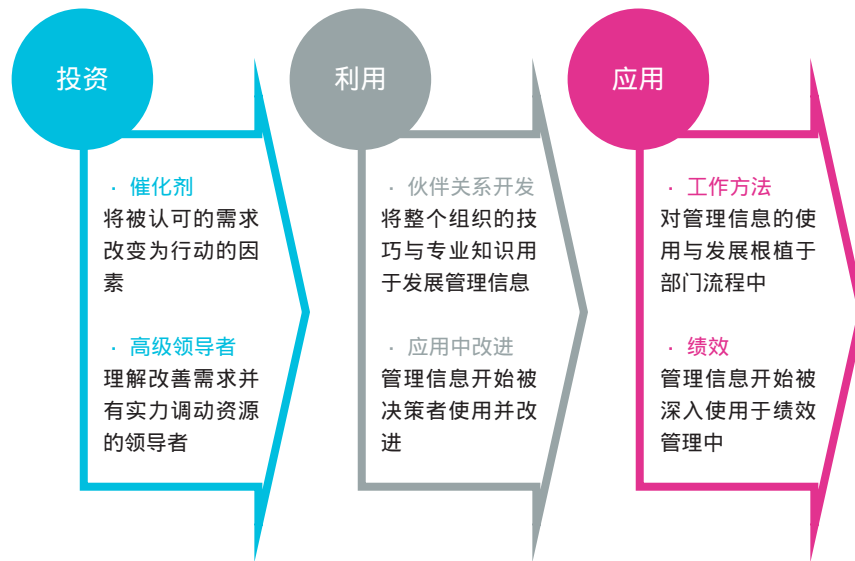
改善计划：根据业绩支付报酬机制的开发是部长们优先发展的政策。这要求部门迅速从最初的政策思路转换到提供适合的管理方式实践。这种改变相对于部门传统的政策和操作层面严重分离的思路来说，有些困难。为了推广这一计划，该部门将政策制定方和执行方安排在同一团队中。此外，这一团队主动采取了一种多学科的方法，并运用了其他的技能组合，包括财务、法律和采购。这个团队向政策的主导者报告操作的、分析的、滞后的财务功能信息。总部团队本身进行了自觉地努力，以在高层建立一个联合领导团队推动各个运营部门的改变。

成熟度：很多领导者试验项目已经开始运营，并由具体操作部门负责。尽管从来没有过通过业绩支付报酬的机制，这个部门现在被其他的政府机构的其他人和部门认可，因为他们有一套开发业绩支付报酬机制的先进方法。

3. 对于改善的见解

通过分析案例，本项目研究出一个体现在发展过程中不同阶段的框架。⁷ 在框架中，本项目识别出提升部门改善管理信息使用能力的关键因素。⁸ 图2陈述了框架中的关键因素。

图2 改善动因



投资：

在改善过程的最开始，研究在改变中决定投资在哪里时，两个因素是至关重要的。首先，要有一个刺激因素，即催化剂，也就是能够引起改善进程开始的决定性因素。第二，投资的决定需要获得一位高层领导者的支持，他要有足够的洞察力以能够用正确的方法关注投资。将管理信息发展到足够强大，以辅助决策需要一段相当长的时间。⁹ 因此高级领导者需要有权威和权力为改善管理信息调动并维持必要的资源。

利用：

管理信息的一个特征是高级领导者需要使用它进行决策。而将原始数据变为可以更容易被决策者使用的报告这一过程需要专业知识。在我们的案例中，我们关注伙伴关系发展，这一发展能够利用整个组织的相关技巧和知识来保证管理信息被调整到适合决策者的实际需要。此外，管理信息继续在中改进，也就是当决策者开始使用管理信息之后，它仍然在被改善之中。这需要建立强大的信息反馈路径，在能够发现有信息的高层团队树立领导者。它还在组织中创建了激励机制以改善管理信息质量。

应用：

改善进程的最后阶段是当管理信息的使用已经根植于组织的流程及文化之中。这可以通过新的工作方法来实现。我们案例研究中的例子涵盖正式的结构，对于信息的使用也深入于标准的决策流程中，¹¹ 而具有新功能的工作实践也具有相同的目标。在组织和个人的绩效系统中均有应用的管理信息使得对于高质量管理信息的应用深入到组织的方方面面。

这些动因中没有专门特定针对英国政府的。当我们在关注私营部门的相似进程时也发现了这些因素。在我们研究小组的工作室中，普遍的看法是，公共和私营部门提升管理信息的方法是相同的。

改善动因

这六个动因是从案例分析中提炼出来的。这一部分内容依次关注每一个因素，探索在实践中每一个因素重要的原因。

催化剂

在每一个案例中，有一些事情会引发开始改善计划的最初决定。在我们的两个案例中，强烈的，结构化的会计问责制度成为了这个刺激因素。

- 在“重建财务控制系统”案例中，改善计划是由嵌入在政府内的会计职责所驱动的，包括国家审计办公室（NAO）的审计职能和政府账目委员会（PAC）的监督职能。采取正确措施的关键成员非常清楚成功或失败会为他们的事业所带来的结果。

⁷ 最初关于改变的分析是基于研究所部门转型评估的方法论。深入细节请看 Gash, McCrae, and McClory (2010) Live Evaluation Methodology, 英国政府研究所。这是基于 John Kotter 的关于组织变革的开创性工作。（请看 Kotter, J. (1996), Leading Change, 哈佛商学院出版社）。

⁸ 在每一个案例中，改善动因是反复被提到的，这是经过工作坊的验证或被私营部门参考引用过的。

⁹ 在我们的案例研究中，6-12 个月是最小的被引用的时间表。在“提高生产能力”案例中，大量的投资已经发生在 IT 系统中。在案例中，变革都与系统中的主要投资或技能相关（正如“重建财务控制”案例），时间要更长，甚至长达数年。

¹⁰ 在我们的案例中，管理信息是被财务部门发展开发的，但是决策者在一个案例中是运营部门的，在两个案例中是部长，在其余的案例中均为整个部门高层管理团队。

¹¹ 这会涉及到正式的决策讨论，这在“使结构化决策成为可能”案例中是中心环节。但它同样涉及到更多不重要的干预，正如在“提高生产能力”案例中非执行董事的重复提问。

- 在第二个案例中，“使结构化决策成为可能”，改善的压力来自政府之外，是通过部门决策正式挑战的持续性风险压力。部门需要提供呈现清晰的证据，并证明证据产生的过程是合法的。该部门后来建立了一项决策的方法。

在我们其他的案例研究，改善的催化剂更加个人化，被一些特定的、行使超越他们本身职责的个体所驱动。方格2 揭示了不同类型的个体所扮演的角色。

方格 2: 作为催化因素的人

部长：部长的需要能成为推动管理信息的催化剂，他们感兴趣的程度决定了这一改善计划在部门中的优先级。在其中的一个案例中非常明显。有一项萌芽期间的改善行动由于部长对其有着个人的、持续的兴趣而成为部门优先安排的事情。这是 Lord Heseltine 一直以来的角色，他在 20 世纪 80 年代将管理信息介绍给不同的部门。¹²

非执行理事：非执行理事在“提升生产能力”案例中发挥了关键作用。在这个案例中，非执行理事在委员会会议中对能将财务数据和绩效数据结合在一起的信息起到了推动作用。这些信息显示了部门运营中相似部门的相对产量。在其他的很多案例中，有迹象表明新的非执行理事开始扮演相似的角色。

行政部门：最后，在两个案例中，公务员自身的领导成为关键因素，一个案例来自于财务方面，另一个来自于政策方面，他们扮演的角色超出了他们的本职工作。

高级领导者

在五个研究管理信息开发的案例中，¹³ 从一开始至少有一个高级领导者。他们有着专业知识去鉴别更好的管理信息是什么样，或者有权威能够调动必须的资源在一定的时期内促进开发。同私营部门一样，高级领导者也是部门财务团队的一部分，或者是财务总监，或者是财务经理。这些领导者通常具有财务胜任能力，而且很多既有公共部门经验又有私营部门经验。

¹² 详见 Heseltine, M., (2001) Life in the Jungle: My Autobiography, Hodder & Stoughton

¹³ 在“跨职能工作”案例中，其关注于关系的创建，其中有一组管理者，他们来自于运营部门、政策部门和分析部门。

当保持特定的最低标准（比如经得起审计的账目账户）被视为财务功能的职责时，促进部门绩效和开发管理信息并不被广泛认可可是财务部门的职责之一或根植于正式的问责结构。所以在“重建财务控制系统”案例中，非常清晰的是，财务总监为财务控制和审计提供财务管理信息是已经存在的职责。相反，建立伙伴关系改善的计划被财务驱动，也是因为要证明他们有能力在部门中更广阔的领域扮演更具战略色彩的角色。

方格 3：精通财务的领导

在过去的几年中，在政府中推行专业化的财务职能一直是关注的焦点。在 2011 年，政府财务专业部门开始了财务转型计划（FTP），¹⁴通过一系列最新的，协商过的措施实现在政府内提升专业标准。财务转型计划的目的是为了增强专业的财务部门功能，同时使所有的公务员更有财务意识。¹⁵

英国国家审计办公室（NAO）指出部门的财务管理成熟度有所提升，¹⁶而且所有部门的委员会都有专业的财务人士。然而，最近的部门审查报告表明，财务问题仍然在部门的战略决策中有着足够的影响。¹⁷

伙伴关系开发

提供数据和原始资料并不等于产生了有用的管理信息。管理信息需要在那些拥有或产生数据和使用管理信息决策的人或部门间的合作中得到开发。那些提供或产生数据的人也要参与进来，因为他们对于什么样的措施与他们的业务领域最相关，以及什么样的数据可以提供，有着最好的理解。同样，那些需要使用这些信息的人也要加入进来。他们希望怎样使用被提供的信息？什么是他们优先的事情？怎样的表现形式是最容易的？在我们的案例研究中，决策者是多样的，从部长、负责人到业务经理；他们将管理信息用于什么类型的决策也非常广泛，从考核日常的绩效到寻找弱势和机会，以及主要的投资决策和管理独立机构的风险。

¹⁴ FTP 在 2011 年 1 月启动，随着其基础文件的发行——Managing Taxpayers' Money Wisely，英国财政部（HM Treasury）(2011)。

¹⁵ 这与私营部门的改善是一致的，随着 CEO 日益增长的对于理解如何将业务不同部分组合并创造价值的人的需求。详见 Rebooting Business: valuing the human dimension, CGMA(2012)。

¹⁶ NAO, Reports on financial management in central departments

¹⁷ Progress in improving financial management in government, NAO2011

因此，管理信息的开发需要有部门间的合作，以及财务部门的领导和分析能力。这要求财务部门在政府中扮演一个超越本职的更加战略性的角色，而不是像往常那样将重点放在成本控制上。财务部门需要像在私营部门中一样，扮演一个更加重要的角色，在这里它的职责是为组织提供如何创造价值的观点。¹⁸ 这涉及到理解和结合各种关于业务的见解，并需要使用财务信息，并以一种可行的观点向决策者分析和呈现这些信息。

方格 4：伙伴关系中的财务

在“提升生产力”的案例中，最基本的合作关系是财务部门和业务部门之间，财务部门开发管理信息，提供与改善生产力有关的见解；业务部门使用这些信息提高货币资金使用价值。被采访者强调了在改善进程中这些部门之间密切的工作和沟通。在财务部门具有业务背景的人领导管理信息的开发从开始就起到了支持作用。通过在财务团队中雇用有着专业背景（业务背景、经济背景等）的人这一深思熟虑的政策，使得理解业务运营的财务能力得到了提升。

合作关系也跨越了不同组织的部门组织。治理结构的本质意味着这些组织中的很多部门相对于中央部门相当独立。在我们的很多案例中，一种清晰的战略就是将财务部门用作不同部门间的“胶水”，增强组织间的凝聚力和相互理解。开发的情形依据不同的变革成熟度而变化，但在最成熟的案例中，更广泛的财务团队的紧密协作被凸现出来，作为一个最主要的渠道在管理信息开发之外，带来更好的协作关系。

方格 5：财务与部门的其他部分相结合

在“建立伙伴关系”案例中，财务部门在连结其他业务领域中发挥着领导作用。一个措施是在关键业务领域中安排专业财务人士。这并不是服从财务部门中心的要求。相反地，他们被认为是为每一个业务领域提供财务技能和支持。一种正在建立中的趋势是财务专业人员能够更早地参与到政策制定中。这意味着财务关注能够主动的提供支持而不是被视为流程中的最后一个否决点。

¹⁸ 详见 Strategy Execution: Linking Value, CFO Research Services (2007)，曾讨论过私营经济财务部门的变化需求

安排具有最适宜技能的最合适的人员被认为对于计划的成功有着至关重要的作用，财务部门也慎重的尽力将最合适的人员安排在具有最高的财务风险的业务领域。这些人也需要进行双线报告，即同时对他们的业务领域和财务部门进行报告，以财务团队一员的身份为他们的业务领域支持。

应用中改进

对于管理信息，它的开发和使用之间有着天然的联系。¹⁹ 案例研究展示了决策者关于原始管理信息的最初讨论在指出当前局限上是十分有价值的。例如，在一个案例中，业务经理能够快速指出在相似业务单元的绩效数据之间的变化，很大程度上反映了它们不同的工作内容。重要的一点是，前后相关的信息并不是放弃开发管理信息的原因，而是在下一步中改进管理信息的导向。此外，决策者参与到管理信息的改善中会使他们理解这一改善的价值，使他们自己为管理信息发挥更大的作用提供支持。

为了使这一改善通过使用来实现，决策者需要在管理信息的使用方面具有经验。很多被采访者强调，在管理信息开始提供真正的见解之前，它需要经历几次反复过程。因此，非常重要的一点是，决策者不要操之过急，不能更看重数据而不是现实得出对于单位或个人的绩效考评的结论。在委员会中，非执行董事帮助生成这样建设性的结论，在决策中展现他们对于使用管理信息的更丰富的经验。

方格 6：管理信息的反复改善

随着管理信息在使用中被改善，它会自动提示新的问题和对于业务绩效的见解。所以，在“提高生产力”案例中，业务单位的成本被分为在业务单位经理控制下的成本及其他。最初的目的是使用作为结果的管理信息来检验在经理控制下的绩效的变化。

随着管理信息被应用，它开始提示经理可控制成本之外部分的问题——这项管理费用是什么，什么价值是它增加的以及怎样提高效益。这使得经理开始检验组织内其他对成本负责的部门。

¹⁹ 对于一些数据的形式，比如统计数据，对于开发和使用数据的投资是相对独特的。数据要求十分清晰、集中并有质量保证，只有这样才能被发布并使用。

最后,但最重要的是,管理信息在使用中改善的原因是,随着使用,数据的质量在快速提高。如同所有的数据,有一种危险是将不需要的数据采纳或清除掉有用的数据。那些在改进中的管理信息经常与那些维持中的基础数据没有什么联系,那些数据经常通过行政报告系统被收集。如果那些提供数据的人或部门看不到这些数据是如何被使用,或者是否被使用,维护它趋向于成为一项间接管理费用。这可能会引发潜在的质量问题。

因此,非常重要是使这些维护数据的人看到它是如何被使用在决策中的,这会影响到他们和他们的工作。在案例研究中,通过使用改善促进了这个过程。在初期对管理信息进行削减以应对严重的数据质量问题是常见的。需要再一次强调的是,这里的关键是糟糕的信息质量不要被看作做是放弃管理信息开发的理由,而是一个随着数据的使用可以被逐渐克服的正常问题。

工作方法

使管理信息的使用成为组织的标准工作方式能够帮助管理信息根植于组织之中。我们的一个案例,“使结构化决策成为可能”,就被选来关注这个内容并在方格6中进行讨论。然而,其他根植于管理信息使用的因素非常简单。例如,在委员会中被非执行董事进行持续的询问已经开始成为一种文化,没有管理信息支持的议题是不可以拿来讨论的。

方格7:在部门中根植管理信息

在“使结构化决策成为可能”案例中,为支持资本投资决策而产生信息的进程在几十年中愈加成熟。对于在选择投资时的可比信息的需求,和附加的要求这一信息足够强大以面对外部挑战的外部压力,使一种适合于所有投资案例的标准流程形成,而所有的合作机构也在使用同一种流程。

随着时间的推移,这一流程已经成为这一部门的核心工作方式。现在,决策者期望看到每一个正在考虑中的资本投资备选方案的持续的、可比的信息。这种信息标准形式使得决策者有着清晰的框架,投资备选方案通过这一框架被讨论。这同样保证了部长们对于不同的正在考虑中的备选方案的风险和收益有着清醒的认识。

20 的确,行政部门的部长最近强调了对不同专业间平等尊重的需要。

第二个深入使用管理信息的要素是,在组织内部有着高效使用不同技能的默认工作方式。这不是英国政府的优势,在这里对于不同的职业有着明确的划分。²⁰建立合适的、值得信任的关系是一项长期的努力,正如在方格8中的“跨职能工作”案例所表明的。

方格8:成功使用多样的技能组合

建立以绩效为基础的市场是一项重要的挑战。它需要从政策、运营、财务、法律、采购等不同的部门得到一系列的技能。“跨职能工作”案例对于如何使不同的技能发挥合力,提供了一个有趣的例子。最直接的是,这个案例使中央政策官员谨慎地建立了包含有一系列不同部门(包括运营和财务)工作人员的高效团队和工作方式。然而这个方法是一个被特定的个体所接受的个人方法,它只有当过去几年中部门内发生了广泛的变化,即长期阻碍团队协作的分割(尤其是政策部门和运营部门之间)已经被成功破除的情况下,才可以实现。

绩效系统

最有效的使用管理信息的方法之一,就是将其引入组织的绩效管理系统里。这已经在不同案例中发展到不同程度,尽管它仍处于早期。例如在某种环境中,基于明确绩效管理的管理信息的建立被视为是变革的必要部分,以将控制权下放至运营单位。另外,这一工作也被视为第一次产生关于整个组织的系统性观点,并使组织有潜力去创造更清晰的关于组织如何表现的责任体系。

将组织绩效评价与个人的绩效评价联系起来同样很重要。这在案例中非常少见,只有一个案例中做出了这样的联系,是在一个已经有着强烈绩效导向文化的部门。在绩效管理中直接包含管理信息需要慎重处理,正如在方格9中的讨论。

方格 9：关于绩效的平衡观点

目标博弈是一个无法改变的事实。例如在一个案例中，以详尽特定的管理信息为基准的绩效改善计划，被建立于个人目标之中。当这些完成了，主管强调需要引入质量标准。没有质量标准，降低基准质量是改善特定管理信息指标的方法之一。

这些不正常的诱因不是组织管理信息在绩效系统中使用的原因。相反，它需要决策者对于实际绩效足够熟悉以区分真正促进发展的因素和那些与系统博弈的因素。

总结

我们的案例表明英国政府对于开发和超越仅仅是财务指标的复杂信息具有很好的能力。此外，管理信息被开发并在决策中使用的过程，与私营组织中的标准最佳实践技术十分相似。

4. 开放的系统变革

正如第一章中提到的，有很多早已存在的证据表明管理信息在决策中的使用是相当薄弱的。所以，如果我们在第三章中的结论是行政部门有着相当好的能力改善，我们为什么不看看更多全面的迅速的系统化的优化呢？

答案在于观察到的改善进程的性质，而这倾向于临时性的而不是系统性的。具体来说：

- 没有人正式负责推进管理信息的开发，这使管理信息的提供只获得了有限的发展。
- 缺乏管理信息与决策者最初对于管理信息需求的低水平有关。
- 对于需求的缺乏又与对持续改善资金使用价值的优先级较低有关，进而也影响到了新政策的形成。

对改善管理信息负有较少的正式责任

在我们的案例中，管理信息内存在的基础问题已经存在了相当长的时间。的确，在一些案例中，部门并不是不知道这些问题，而是实际上非常清楚。同样地，即使我们在部门的一个领域中看到改善，这些改善似乎是孤立地发生。他们不一定在这个组织的其他部分发生，更不用说在政府其他领域的类似部门发生。

这个情况似乎与没有正式为改善管理信息负责这一事实有关。这也反映在案例研究中，在案例中很多改善最终只剩下个人的介入，几乎没有证据表明有个人系统性奖励措施来促进持续的改善。在所有案例研究的高级管理者之中，只有一少部分在开始时有着对于领导改善的清晰的个人职责。相反，在多数案例中，改善是由个人自己的主动性所促进的，这是超越他们日常工作职责的。

决策者对于管理信息的需求很少

事实上在所有的案例中，被采访的决策者认为他们现存的管理信息较为贫乏。尽管如此，常务秘书和政策领导者几乎没有采取措施来改善管理信息。常务秘书在任何一个案例中都没有扮演一个高级管理者的角色，也很少在改进过程的任意阶段提供有效的支持。这些案例研究表明了来自政策层面对于管理信息的很少的需求。的确，这些案例作为一个整体继续强调了在政府内存在于政策部门和其他专业组别之间的主要文化差异。²¹

²¹ 相似发现也出现于其他研究所的报告。如 Gash T., McCrae J.,(2010), Transformation in the Ministry of Justice

因此，对需求的整体缺乏与高层团队本身的组成有关。使一名公务员晋升到高层的技能类型往往不是关于持续提高资金使用价值这样相对平凡的任务，也不是类似开发良好管理信息的职能改善。大约一半的主要部门的部长担当着与政策制定相关的角色。²²同样的，常务秘书的职业更倾向于在决策中的经验而不是财务或商业背景。²³

对提高资金使用价值的低优先级

英国政府似乎缺乏集中的行政问责机制，来保持部门领导人致力于提高资金使用价值。²⁴ 例如，没有类似新西兰国家服务委员会的机构，在新西兰这一机构与相当于英国常务秘书的人员起草绩效协议。财政部不能扮演这一角色。的确，在案例中，²⁵ 财政部从没有被提到要求或帮助管理信息使用的改善。尽管一直有一些最近的创新——如在内阁办公室设立的效率和改革小组，采取措施尝试为主要项目和跨部门花销项目中的资金保值——但他们并不适用于理事会。

行政部门的焦点一直集中于制定并执行政策的变化，而不是对已有业务进行持续的改善。这在其他对于管理信息使用很糟糕的部门十分明显，比如 ALBs 的不严格的绩效管理。²⁶ 在我们与具有商业背景的前任部长的讨论中，他们强调，这种偏见反映了具有政策背景的部长们的自然关注。如果行政部门能改变他们的优先级，能关注现有业务及新政策开发中的货币资金使用价值，部长们需要表明他们支持这一举动。

推动方法

政府正在面临很多的挑战。政府需要准确的、有时效性的信息来做出决策。这篇报告已经指出了关键的促进动因，得以使政府成功的改善对管理信息的使用。我们还推荐了一些更深远的改变，这能够使得对管理信息的改善更加广泛。

- **使开发管理信息的职责更加清晰。** 在案例研究中，非常清晰的是，之前的改革增加了具备条件的财务专业人士，这也增加了潜在的高级管理者。以此为基础，政府应使财务总监²⁷为开发财务信息负责，他们的常务秘书可以使用管理信息来解释或评价部门高层及独立机构的绩效。这能够增强财务部门的角色，增强他们作为变革催化剂的能力。我们希望这些职责能在即将到来的行政部门改革计划中得到巩固。

- **利用非执行理事来帮助增强对于管理信息的需求。** 这些案例研究表明，部门的非执行理事在政府中扮演一系列的重要角色。这包括担当变革的催化剂，为管理信息提供理解能力强的客户，以及通过在理事会中反复质询以使管理信息深入到部门的工作方式中。非执行理事共同表示他们期待政府在管理信息方面的劣势现状能够在下一财年中得到解决。作为他们下次一审查的一部分，我们希望能看到透明的评估得以建立。

- **对于持续不断地提高资金使用价值增值予以优先考虑。** 研究所曾经论证过一个关于不断提升所有部门花销的货币资金使用价值的新的优先级。²⁸ 设立这样的优先级意味着使常务秘书的职责更加清晰。他们的绩效评价应当涵盖部门成功提升货币资金使用价值的程度，以及如何为进一步改善做好准备。我们希望这一承诺能够被包括在行政部门改革计划中，在夏季前被出版。³⁰

常务秘书的评估使他们需要有意管理信息，包括相似的行政部门与私人部门的运营业绩标杆。开发这一信息会是一个困难的任務，需要一个官方的领导人，他有经验来识别高质量的管理信息，又具有权力调动资源开发这样的管理信息，关键是有行政部门领导者明确的支持使其实现。检验政府是否认真对待这一议程的关键测试是，是否有具有必要专业知识的人被政府安排来进行过部门管理信息的开发。

面临着如此多的挑战，尤其是紧缩的开支，英国政府迫切需要对于持续不断提升资金使用价值的更好关注。这应该是英国政府即将到来的行政部门改革计划的核心。

22 作者的计算以 2011 年年末的部门组织数据为基础。

23 Rutter, J., (2009) How permanent secretaries reach the top 这与英国和美国的私营部门形成鲜明对比，其 CEO 的最常见的背景是财务。详见 From CFO to CEO: Route to the top, Gedeon 等人，斯宾塞 - 斯图亚特咨询 (Spencer Stuart Consulting)，2009

24 与包含在 NAO 和 PAC 的以审计为基础的机制相反。

25 同样，我们缺少一个可以签字实施计划的机构，就像加拿大财政部董事会秘书处，美国行政管理和预算局所担负的监管职能，或者在法国等国十分常见的检察院系统。

26 详见 Jenkins (2011) Unfinished Business: Where next for Executive Agencies, 英国政府研究所

27 或者部门的财务主管，例如教育部 (DfE)，那里没有财务上合格的财务总监

28 Riddell, R., (2012) An open letter: two challenges and an opportunity

29 在主要的花销部门，常务秘书的绩效评价是由行政部门领导者所实施的，Sir Bob Kerslake.

30 Francis Maude, 行政部门改革的部长，已经在启动该研究所的公开信中支持该项决议

附录 1：项目方法

本篇报告的研究旨在为促进管理信息改善和其在政府决策中的使用发挥基础作用的共同因素提供更清晰的理解，并为如何推动政府部门系统性改善提出建议。“管理信息”一词包括财务信息和运营信息，还包括绩效、产能和风险相关信息。

为了理解什么使得决策者使用和改善管理信息，我们慎重地选择了一系列案例，他们用着共同点——对管理信息使用的改善已经完成或正在进行。这些改善的案例发生在部门特定的业务领域中，所以并不涵盖整个部门。

我们的研究由对案例中涉及到的一系列人的半结构化的定性访谈组成。挑选出的被采访者是由改善项目的高级管理者向我们建议的。他们包括部门的高层领导者，特定业务领域的经理人及工作层面变革的实施者。我们所有的访谈都在匿名的情况下进行。

从这些案例中，我们能够得出支持管理信息开发的共同因素，并形成关于如何使这些因素更好的被复制和在政府中获得支持的建议。然后我们在研习会中进一步的检验我们的观点和建议。最终为了提供辅助环境，这一项目检验了在私营部门中管理信息使用改善的进程，通过回顾文献和采访在主要公司中领导过变革的人。

本项目充分利用了一个咨询小组，它为我们提供了有价值的建议、质疑和发现。这一小组由高级公务员、政府的执行理事、企业的高级经理人和国家审计办公室的代表组成。

在项目中，我们同样访谈主要的利益相关者集团，包括前任部长、财务经理、国会议员和非执行理事，来检验我们项目的调查结果和建议。我们得到了来自我们的合作伙伴——CIMA 和德勤的不断的支持和建议。

这项工作主要是定性的。我们还没有尝试引入数值范围，以在决策中更好的利用管理信息。在个体的案例研究中，有例子关于特定决策的节约现金流。然而，想要将更明智的决策，与其他带来结果的因素隔绝，是一个几乎不可能的任务。

译者

刘俊勇 中央财经大学会计学院 教授、副院长

管理会计研究所 所长

董琦 中央财经大学会计学院 硕士生