

部门整体绩效评价指标体系的落地与完善

童伟 宁小花 中央财经大学

部门是维持政府运转的基础，更是绩效发生的主体与责任人。加强部门整体预算绩效管理制度建设，促进部门增强预算绩效管理能力，不仅十分关键，而且极为重要。

《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（以下简称《意见》）明确指出，要实施部门和单位预算绩效管理，推动提高部门和单位整体绩效水平。近年来，部门整体预算绩效评价在全国快速推进，成效显著，但部门整体预算绩效评价指标体系的应用明显滞后，《意见》提出的“运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度”的评价维度则使用者寥寥。之所以出现这种状况，主要原因还在于部门整体预算评价开展时间尚短，社会各界对此了解尚不系统全面，财政部门也尚未发布具有针对性的部门整体预算绩效管理办法，使此套评价指标体系的落地面临不少实际障碍。因此，在加快出台部门整体预算绩效管理办法的同时，还应加强对这一指标体系的研究与开发，以使其更具普遍性与可操作性。

平衡计分卡切合需求

目前，我国各级各地开展部门整体预算绩效评价大多借用项目支出绩效评价指标体系“投入、过程、产出、结果”，这一评价体系虽然线条清晰，逻辑明确，但并不符合部门整体预算绩效评价对于综合性、全面性的要求，同时缺乏对部门使命和长远发展的关注，而这些恰恰是部门整体预算绩效评价的灵魂及价值所在，也是其与项目支出绩效评价存在的根本性差异。

通常情况下，政府部门不仅负有以最有效率与效益的方法提供高质量公共服务的职责，还应具有以绩效导向、顾客意识、专业水准和公平理念提供公共服务的价值观。部门不仅要基于职责使命、社会发展需要、国家宏观要求，明确战略规划、谋划整体绩效，还应将部门绩效改进思路、部门服务水平提高方法、公共服务价值理念融入其中，以通过部门绩效水准的明确、中长期目标的规划以及绩效标杆的衡量，促使部门更好地履行职责、更充分地体现服务价值。

平衡计分卡是一种将战略目标与业绩驱动因素相结合，多维度平衡评价绩效的一种新型评价体系，其基于组织使命与愿景、战略规划与目标的管理理念与评价框架正好切合了上述需求。

平衡计分卡从财务、客户、内部运营、学习与成长 4 个角度，将组织的战略落实为可操作的衡量指标和目标值，有效解决了战略制定和战略实施脱节的问题，堵住了“执行漏斗”。在平衡计分卡系统下，抽象而概括性的部门职责、工作任务与承接关系显得层次分明、量化清晰、简单明了。平衡计分卡的这一评价模式，与政府部门的价值取向高度一致，不仅可将部门的使命和价值观融入到评价指标之中，使其具备战略沟通和战略管理的功能，还可辅助部门更好地实现自身职能和价值取向。《意见》正是据此提出“运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度”的部门整体预算绩效评价维度。

评价维度完善与解析

基于平衡计分卡的理论原理，部门整体预算绩效评价指标体系应包含战略规划、运行成本、管理效率、履职效能、可持续发展、社会效应以及服务对象满意度等评价维度。

政府作为非营利性公共组织，其最终目标不在于获取财务成功，而在于实现战略目标，完成其社会职责与使命。当前，部门预算绩效管理存在一些共有的问题，如缺乏科学合理的战略考虑，未能清晰明确描述部门的战略和使命，预算配置与部门战略缺乏有效关联，部门未能良好地履行职能等。对此，应将部门战略作为管理的核心，将其置于绩效评价指标体系架构的顶层，通过战略愿景与部门绩效目标的有机结合，强化部门战略对部门管理工作的指导与预算资源的优化配

置，从整体上促进部门预算与部门目标、部门战略间的有效衔接与紧密联系，强化部门预算对部门战略的有效支撑。该维度下的评价指标包括：部门战略规划与国家战略的一致性、与部门职能的匹配性，部门发展目标与战略规划的相符性，部门发展目标的合理性、可实现性与可衡量性，部门预算编制与部门发展目标的相关性及其保障性等。

运行成本是部门预算绩效管理的约束条件。通常情况下，针对公共部门的运行成本是指政府部门在一定时期内为社会生产公共产品、提供公共服务、进行政府自我管理的活动所付出的费用。在部门整体预算绩效评价过程中，部门应对纳税人负责，合理运用预算资金，实现对公共支出实际成本的有效控制，促进预算资金配置与使用效率的有效提升。该维度下的评价指标包括：服务成本及其实际支出，部门人均支出水平，部门财务管理与内部控制、部门核心业务投入产出比等。

政府管理效率代表政府的生产力，提升行政效率是政府行政管理的出发点和落脚点。建立廉洁、高效、为民服务的政府，需要一系列规范化的组织流程作为支撑。部门应关注内部关键流程，对价值主张进行有效传递，增强自身的预算执行力，有效实现自身肩负的社会使命。部门应科学制定各项业务流程，在遵循预算约束的前提下，保障部门战略得到严格执行，促进公众满意度实现有效提升。该维度下的评价指标包括：部门基础制度管理、业务管理、预算管理和资产管理等。

部门的履职效能指部门工作目标的实现程度，主要体现的是部门对职责范围内公共产品或公共服务的谋划与实际供给。该维度下的评价指标包括：部门总体任务目标完成情况，部门核心任务完成情况，部门重点工作办结情况等。

民众的满意度以及民众的社会福利普及程度是考核政府行为最重要的指标。政府的存在理由和目标是保障民众的利益，民众作为政府最大的顾客，决定着政府的存在和发展。政府部门要考虑公众需求，并对外部环境变化进行深入了解，据此对自身战略进行有效反馈和科学调整。该维度下的评价指标包括：政府部门提供公共服务和相关产品的有效性，公众对政府部门所提供的公共服务和相关产品的满意度。

政府部门的可持续发展能力，考量的是部门进行科学变革和有效改进的相关能力，主要体现在制度安排层面。该维度可选择如下评价指标：有效性较强的管理信息系统，对部门组织文化进行的改进，创新驱动发展能力，具备所需各项能力的员工人数提升，员工实际满意度等。