

# 加强行政事业单位预算管理和绩效评价的思考

张丽丽

(沂南县人力资源和社会保障局, 山东 沂南 276300)

**【摘要】**随着我国经济社会的发展,我国的预算绩效管理的部分理念也从最开始从西方引入的绩效预算理念的简单模仿走向本土特色的全过程预算绩效管理。随着近年来有关指导文件的出台,预算绩效管理得到规范,人们也越发认识到完善预算绩效管理对于提高公共资源使用效率、提升服务能力和水平的重要性。但应当注意到的是,现阶段我国的预算绩效管理在具体实施过程中依旧存在很多缺陷和不足,各环节存在需要优化的地方。

**【关键词】**行政事业单位;预算管理;绩效评价

## 一、引言

预算绩效管理有机地融合了两方面的内容,即绩效管理与预算管理,可以说是一种具有鲜明本土特色的预算管理模式,伴随着我国预算管理的产生和发展。从现阶段行政事业单位预算绩效管理现存问题出发,让绩效思想贯穿于预算管理活动全过程,以期增强预算资金使用效益,对创新我国预算管理体制,发展有关理论并指导相关实践活动,都起到了十分积极的作用。

## 二、部分行政事业单位预算绩效管理现存问题

### (一) 绩效目标管理不完善

对于一般企事业单位而言,当前普遍出现的问题首先是绩效目标管理缺乏完整、协调的工作机制,经常导致制定的目标和在进行申报和审核时的要求并不相同;其次绩效目标设定不科学,设定的目标往往与实际预算执行部门的工作和任务得不够紧密,不能满足部门履职实践中的要求,使得绩效目标出现偏差影响了事业发展;最后有些指标不够精细,难以对其进行量化和细化,对于产出,特别是公益性质产出的综合效益难以衡量,技术上难以实现对实施效果的客观反映,绩效目标的准确性因此受到影响。

无论是行政事业单位还是商业类国企,事业单位的经营目标都要兼顾经济效益和社会效益,两者只是在权重比例上存在差别,因此针对行政事业单位制定预算绩效目标时往往不能像大部分其他行政事业单位那样只追求社会目标,而是要追求经济和社会的双重目标。这一特征决定行政事业单位难以向事业单位那样,只追求社会效益,预算绩效目标很容易与自身的目标重合。例如高校或医院,其设立初衷和使命就是为公众提供社会服务和产品,提供医疗服务和教育服务,经营管理始终围绕提升医疗服务质量和教学科研产出来进行,并不考核经济效益。如此一来,预算绩

效管理目标在制定中便避免了很多问题,绩效追求的产出和单位自身目标高度重合,有时只需对支出设定效率性要求即可。然而行政事业单位在进行经营决策时,自身目标和预算绩效目标冲突时有发生,此时事业单位会自发进行利弊权衡,选择对部门利益更有利的目标去执行,从而影响预算绩效目标的有效实现。

### (二) 绩效监控不严谨

首先总体来说目前普遍出现的问题一是绩效监控没有落实,监控往往只体现在政策要求层面,落实到实践工作中的程度还有待加强,需要加强实际措施,确保监控工作的到位。二是监控视角过于片面,往往只侧重于对计划执行进度的监督,日常监督内容狭窄;三是监控的技术手段落后,难以获得及时、有效的信息,更难以进一步实现不同时期数据的对照分析,趋势预测等功能。对于行政事业单位来说,问题首先表现为绩效监控对于项目预期实现程度的判断能力较弱。不同于一般的事业单位,行政事业单位往往要上接政府,下接市场,纳入预算绩效监控的项目有些在工作中需要与外部公开市场进行对接,使得绩效管理必须面对外部风险。当市场处于剧烈波动时,项目的预期实现成果不确定性加大,使得绩效监控很难科学合理的判断预期绩效完成情况,更多地集中在对既有的、已经实现的效果上的考察,对项目整体目标的实现缺乏关注和判断。其次,行政事业单位不同于局限于某一个地区某一个行业的事业单位,许多行政事业单位处于全国性的垄断行业,业务范围广泛,业务体系复杂,如烟草、石油化工等等,事业单位的业务遍布全国甚至是世界,层级多、职能广,要想财政部门对绩效执行展开监控可能会稍显力不从心,在没有中介机构的帮助下,绩效监控不仅可能会缺乏专业性,让绩效监控丧失应有的功能,也可能让其与日常监督检查混为一谈,加重了事业单位的工作负

担。

### （三）结果反馈不及时

开展预算绩效评价的目的就是要将评价结果做到有效反馈，让绩效评价的结果转化为实际的工作成果，这既是评价的目标之一，也是进行绩效管理的意义之一。但目前对于绩效评价结果的反馈应用存在很多问题，不少部门对于绩效评价的结果不够重视，只是根据政策要求进行书面上、机械式的总结，不仅不会认真分析结果，更不会将其与日后的工作进行有机结合。同时由于不少地方存在预算支出刚性，调整缺乏灵活性的特点，有的评价结果只能反映情况、凸显问题，而不能优化未来的支出结构，使得预算编制更合理。缺乏与结果相适应的激励约束机制也是阻碍结果应用的原因之一。根据 X-Y 理论，如果缺乏奖惩制度，则可能会让员工缺乏积极性，工作态度和工作效率难以提高。行政事业单位大多受到当地国资委的直接管理，存在一套相应的事业单位负责人激励约束机制，对事业单位的管理者进行考评，由于往往与个人的薪酬挂钩，因此有关人员会因此而受到激励，积极完成相应的经营目标；而对于预算绩效的完成情况，不少地方和部门缺乏完善的激励约束机制，项目完成的好坏和相应人员的利益关联度不高，由于缺乏提高绩效产出的动力，渐渐就会导致相关人员只追求预算绩效产出只完成基本要求即可，将目光和精力放在其他会给自身带来利益的目标上。

## 三、行政事业单位预算管理和绩效评价的优化策略

### （一）绩效目标动态适应，与实际情况相匹配

预算绩效目标要加强编报的适应性和灵活性。要考虑到行政事业单位日常管理中面临的不确定性，如天气、自然灾害、粮食市场价格波动等自然和人文的不确定性，这些不可抗力造成的波动有时是巨大的，财政部、上级单位等部门要及时地调整预算绩效目标，重新评估支出预期效果和现有目标的可完成性和合理性，如果目标已不合适就要及时调整，重新衡量部门支出的合理性，做到真实地反映部门职责的履行程度。搭建完善的信息交流平台也是提高预算调整的灵活性的重要方式。上级单位可以市场监管部门和有关灾害预警部门建立信息互通渠道，如果一个地方的或全国性的某一产品发生较大的市场价格、产量和销量变动，监测部门要及时通知管理单位，然后再由各预算管理单位及时上报国资委国务院等上级部门。当然财政部门还可以将年度目标制定改为按季度制定目标，缩短目标使用期限长度让目标可以更灵活的反映外部情况变化。提高目标编制的灵活性可以保证

目标设置的有效性，合理引导事业单位实现自身功能价值。

### （二）结合自我绩效监控，监控活动降本增效

为了提高监控活动的效率，要有效利用行政事业单位自身监控能力。有关实施监控部门要结合行政事业单位自身的监控布局优势。一是要利用技术优势，发挥监控物联网系统信息化和集成度高的优势，替代现有的传统人工检查；二是要利用行政事业单位自身的流程管理制度优势，将各操作流程清晰列明，并关注重点管理环节；关注日常设备检修记录和巡查记录，保证质量上的可靠性。三是要依靠行政事业单位的监控人员专业优势。行政事业单位集团自身定位于实际管理和操作层面，因此有关部门在监控中要加强对于一线员工的咨询。有关管理部门要明确，过程监控既不是要监控部门参与实施对象执行的全过程，也不是要求实施对象提供全过程的执行数据，监控要牢牢把握重点，提高监控活动的“绩效”，这样不仅能够提高监控活动自身的有效性，更能提高事业单位自我监控的意识树立控制监控成本意识。虽然预算绩效监控有诸多好处，但监控活动的发生是有成本的，在进行监控时要严格把握“适时适度”的监控思想。应该意识到，不同于预算部门自行监控，来自外部的监控都会给具体的实施部门带来较大的负担，特别是对于行政事业单位这样对于质量控制要求特别高的事业单位来说，监控中数据采集手段不恰当，因此，有关部门要明确，在进行监控过程中要认识到监控活动本身对于实施部门的影响，这部分影响就是监控活动的成本。

借助第三方的专业力量，增强监控的预测作用。监控除了有保证项目有效进行的作用外，也发挥着一定的预测未来实现产出的作用，如果要更大程度发挥这一作用，就要在绩效监控环节中引入外部第三方的专业机构的力量。

### （三）重构评价体系分类逻辑，适应环境

这方面的建议主要是重构预算绩效评价体系。首先是指标分类逻辑方式上。从对行政事业单位现有的评价指标内容上来看，主要分为社会效益和经济效益两类，这两类的分类逻辑都是从评价主体自身的导向出发的，比如财政部和国资委倾向于经济利润和资金支出结余，上级单位倾向于安全和宏观调控。但从评价主体角度出发去设计指标难免会有些不匹配，因此本文建议从行政事业单位自身业务特点出发，分项目类型进行评价指标的设计，这样能够更好地匹配事业单位自身的经营特征，评价的适应性将更强。根据每个业务的特征，特别是涉及“两个确保”类的业务，

再对每一个大类进一步细化为具体性的评价内容，每一项评价内容可继续细化。

需要提醒的是，指标体系的构建要做到结构合理，定性和定量指标互为补充。由于行政事业单位为行政事业单位，天生承担双重义务，其中的社会效益方面指标天然很难进行量化，在得不到有效量化方法的时候，进行定性评价会更合适，例如以是否发生安全生产事故为指标，分为发生和不发生，而不是安全生产发生数量或者比率。定性指标可以当做指标体系中的加减分项，可以按照不犯重大错误即加分，出现重大失误即扣分的简单逻辑来进行设计，而不用强行按照完成度设定比例标准。

同时，评价主体应当丰富，引入利益相关方的评价，从多角度进行评价，避免评价片面。例如可以听取行政事业单位服务直接对接的农民、地方政府和与之合作的下游事业单位等，作为直接与行政事业单位开展交易和服务的利益相关方，它们能够在一定程度上拓宽现有评价主体的层级和角度，以相对客观的立场给出评价。

最后，指标体系不能一成不变，必须针对外部环境变化较大的周期做出改变，评价指标和评价方式要灵活。这两种情况都会导致产生的实现要求发生剧烈变化，因此针对这一变化，有关评价部门就要及时改变评价标准，客观反映行政事业单位的工作对于实际需求的完成情况。

#### （四）反馈结果匹配薪酬，强化激励

建议行政事业单位加强自身对于绩效评价结果的反馈激励措施。可以通过将绩效考核结果直接与员工的薪酬和职位晋升情况挂钩，绩效要求精确到各岗位，以个人最大化利益的实现为基础，促使事业单位最大化价值的实现。同时按照责权利相统一的要求，适度下调经营性亏损事业单位负责人的基本年薪，并建立事业单位负责人绩效完成情况同激励约束机制相结合的考核制度，将绩效评价结果作为职务任免的重要依据，确立“考核与奖惩是预算的生命线”的观念，年度结果不合格的不得领取绩效年薪及任期激励收入。

不仅对于事业单位负责人应该加大激励力度，对于各地方和事业单位也应当加大激励。例如可以依据预算考核结果，对直属事业单位进行整体经营评价，评价结果作为对直属事业单位进行分类管理、发展定位修正、资源分配以及政策支持主要依据。

#### （五）制度设计权责匹配，压减层级

重整组织结构、压缩组织层级将有助于实现权责关系的统一。现阶段行政事业单位的管理层级和接受

管理的主体数量庞大，层级可以达到四五级，较低层级的主体数量可达百余家，这一特点导致在事业单位内部各主体单位之间的权责关系不好梳理，因此，借助组织层级扁平化改革，如化母子公司为事业部，撤销业务较少、非重要的单位，更多地利用市场化签订合同契约的方式接受服务等。例如可以实行“事业单位协调、直属库落实”的方式进行采购业务的管理，探索在辖区内部轮换购销“矩阵式”管理模式，以扁平化方式提高运作质量和效益。

通过这些办法减少中间层级，使各主体权责得到进一步整合，将有利于梳理和整合事业单位内部权责关系，更容易实现权责的主体统一，提高预算绩效管理

#### 结论

经济社会的迅速发展，要求预算绩效管理要加快全面实施，通过找准关键点，解决好这其中存在的问题。本文从行政事业单位视角出发，结合我国现阶段预算绩效管理发展背景和行政事业单位研究背景，对行政事业单位在现实中遇到的问题进行了分析。在此基础上提出相关建议，从优化绩效管理全流程角度出发，对绩效目标动态适应，与实际情况相匹配、结合自我绩效监控，监控活动降本增效、重构评价体系分类逻辑，适应环境、反馈结果匹配薪酬，强化激励、制度设计权责匹配，压减层级，试图在一定程度上为化解行政事业单位的预算绩效管理问题提供优化思路。

#### 参考文献：

- [1] 倪静文. 关于加强行政事业单位预算绩效管理的思考[J]. 中国集体经济, 2019(8): 46-47.
- [2] 李燕. 行政事业单位预算绩效管理的几点思考[J]. 中小事业单位管理与科技, 2017(14): 62-63.
- [3] 邹俊楹. 行政事业单位预算绩效评价的现状与对策的思考[J]. 商业故事, 2022(1): 139-141.
- [4] 燕美荣. 内部控制视角下对行政事业单位预算绩效管理的思考[J]. 财会学习, 2016(9): 26, 28.
- [5] 邓欣. 视角下对行政事业单位预算绩效管理的思考[J]. 魅力中国, 2015(35): 63-64.
- [6] 陈珍燕. 浅谈预算绩效管理存在的问题及对策——以行政事业单位为例[J]. 中国商论, 2020(2): 184-185.

**作者简介：**张丽丽（1990年10月-）女，山东省沂南县人，汉族，本科学历，现任县城城乡居民社会养老保险服务中心基金财务管理科科长，研究方向为人力资源管理和社会保险。