

基于EFQM的政府预算绩效管理模型研究

韩小燕, 吕尧太

(青岛大学 政治与公共管理学院, 山东 青岛 266071)

摘要:在总结相关研究及分析政府预算绩效管理动态过程的基础上,将EFQM质量管理模型引入政府预算绩效管理过程中,构建了基于EFQM模型的政府预算绩效管理模型,并将其9个评估标准细分为32个子标准,由此提出了提高政府预算绩效水平的优化管理途径。

关键词:政府预算绩效管理;质量控制;EFQM模型

中图分类号:F812.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2020)03-0084-06

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2020.03.017

Research on Government Budget Performance Management Model Based on EFQM

HAN Xiao-yan, LV Rao-tai

(School of Politics and Public Administration, Qingdao University, Qingdao 266071, China)

Abstract: On the basis of summarizing the relevant study and analyzing the dynamic process of the government budget performance management, this paper introduces EFQM quality management model into the government budget performance management process, and establishes the management model based on EFQM, with nine evaluation criteria subdivided into 32 subcriteria. Based on this model, the management optimization path to improve government budget performance is proposed.

Key Words: government budget performance management; quality control; EFQM model

0 引言

党的十九大报告中指出:“要加快建立现代财政制度,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理,深化税收制度改革,健全地方财税体系。”这表明国家对绩效管理提出了新的要求。预算绩效管理是政府全面绩效管理的重要组成部分,在实施全面绩效管理的要求下,预算绩效管理应该以提高财政资源配置效率为目的,将绩效理念和管理方法深度融入预算编制、执行、监督的全过程中,实现财政可持续运行。但是,目前我国预算

绩效管理仍然处于探索阶段,还缺乏相应的质量控制手段。

马国贤认为预算绩效管理是一种以绩效指标和事业成本为核心,以绩效目标、绩效拨款和绩效评价为基本环节的政府理财模式,它既非一般的绩效预算,也非一般的预算改革,而是制度创新,是服务型政府的核心制度之一^[1]。岳洪江、张绍光在总结政府预算绩效管理系统特点及难点的基础上,构建了系统性和重要性相融合的质量控制节点体系,为完善政府预算绩效管理提供了理论基础^[2]。我国政府预算绩效

基金项目:国家社科基金项目(15BSH108);山东社会科学规划研究项目(18CSJJ25)

作者简介:韩小燕(1993—),女,山东邹城人,硕士研究生,主要从事公共财政管理研究。

管理和政府规划存在很大的联系,因此白景明通过分析二者之间的内在联系和外在表现,提出了完善政府规划和政府预算绩效管理的对策^[3]。宋凤轩等针对我国绩效责任不明确问题,提出了应尽快建立起包括问责范围、问责主体、资金投入方向、项目运行结果等方面的预算绩效问责制度^[4]。综合分析相关文献可知,目前对预算绩效管理的研究多数集中在组织实施系统、相关配套法律、信息化建设等外部环境以及预算绩效监督体系、预算评估体系等内部管理上,呈现出单向性、片面性的特点。所以,为了实现预算绩效管理的目标,需要对预算绩效管理的各个环节做深入研究,引入质量控制理念,控制预算绩效管理过程中每个环节的运作质量,消除引起预算绩效管理目标降低的各类因素,使整个预算绩效管理过程得到优化。

本文试将质量管理模型(EFQM模型)引入政府预算绩效管理过程中,从过程和结果两个方面加强政府预算绩效管理的自我评价和诊断,对预算绩效管理系统优势和需要改进之处进行测量,明确欲获得高质量的预算绩效应该重点关注哪些问题,并在此基础上建立持续的高质量的预算绩效管理体系。

1 政府预算绩效管理的动态过程

以结果为导向是预算绩效管理的重要特性,这就要求在预算编制、执行和监督的全过程中,既要注重为民服务的理念,又要关注预算资金的产出和结果,通过可行的具体方法和有效的运行机制,促使政府部门不断改进服务水平和质量,力求预算绩效管理成为嵌入到整个公共部门的一种约束机制,向社会公众提供更多更好的公共产品和服务^[5]。预算绩效管理是由多个环节组成的不断循环的过程,在这个动态循环中,主要包括两大部分:绩效管理和预算管理。这两者之间联系紧密、相互渗透、相互促进。绩效管理是由绩效目标管理、绩效监督管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的综合体系^[6];预算管理则包括预算编制、预算执行、预算考核三个环节。预算管理是绩效管理的基础,绩效管理是预算管

理的导向,预算管理的各个环节与绩效管理的四大具体过程相对应,其中最为重要的是绩效评价结果运用到预算编制中,使得预算以结果为导向,最终达到提高财政资源配置效率和使用效果的目的。政府预算绩效管理的动态过程如图1所示。

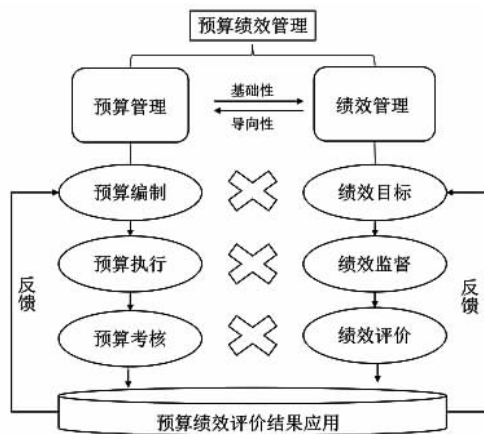


图1 政府预算绩效管理的动态过程

1.1 预算编制和绩效目标相融合

绩效目标是安排财政资金的重要依据,财政资金需要根据各预算单位为社会提供公共产品和服务的多少(即目标),再结合财力可能,并按照一定的衡量标准来统筹安排^[7]。在实践中,预算编制和绩效目标是需要结合在一起完成的,比如财政部门同时将下一年度的预算编制要求和绩效目标管理工作下达给预算部门,然后预算部门组织相关专家对绩效目标的合理性、相关性、完整性进行审核,以保证制定的绩效目标的有效性。

1.2 预算执行和绩效监督相融合

预算执行指的是预算单位根据部门要求把预算计划变成现实的过程。而绩效监督是指在政府绩效目标引导下,通过对政府绩效的进展和效果进行持续的监测和控制,及时发现并纠正绩效目标实现过程中的各种偏差,以确保各级政府绩效目标顺利实现^[8]。将绩效监督和预算执行过程进行有效融合,以保证绩效监督信息反馈到预算执行过程中,不仅监督资金使用的安全性、规范性,而且监督绩效目标实现、项目进展等情况,进而形成一个预算绩效运行纠偏机制。

1.3 预算考核和绩效评价相融合

预算考核是指通过某种考核标准对预算资金的使用情况进行核实。绩效评价则分为预算实施过程绩效评价和预算实施结果绩效评价。预算考核和绩效评价相融合,将绩效理念引入到预算考核中,可确保预算考核的效果,提高预算单位行为的规范性。此外,预算实施结果绩效评价信息公开,会引导更多公民参与监督,可以促进预算考核的真实有效性。

1.4 绩效评价结果和预算安排衔接

预算财政支出的绩效评价是为了提高财政支出的使用效率。国家税务总局建立的绩效评价结果与预算安排衔接机制,是将绩效评价结果作为预算编制和预算安排的重要依据^[9]。这样,财政部门根据反馈的预算绩效评价结果,对达不到绩效目标或评价结果较差的项目,会相应核减或取消项目预算,以提高下一年度预算部门绩效目标设定的合理性和可行性。

2 政府预算绩效管理模型和评价要素

2.1 EFQM 模型

欧洲质量管理基金会(European Foundation for Quality Management, EFQM)建立的 EFQM 业务卓越模型(简称 EFQM 模型)为组织提供了一个用于自我业务评价和改进的工具,是一个非硬性规定的全面质量管理架构^[10]。它包括 9 大原则,分别为领导、战略和策划、人力、合作关系和资源、过程、顾客结果、员工结果、社会结果、主要绩效指标。其中前 5 个原则属于动力(Enablers)原则,后 4 个原则属于结果(Results)原则。动力原则指导为达到目标应该怎么做,结果原则指导组织达到具体目标。EFQM 模型中包括的 9 大原则也是 9 个评估标准,可以细分为 32 个子标准,评估人员可以运用 RADAR 计分矩阵按 0~100% 的比例(原模型比例标准)对 32 个标准进行评分。

EFQM 模型具有灵活性特点,它适用于任何规模和类型的组织,在欧洲被广泛地应用于公共部门的绩效评估。首先,该模型有相对确定的可比较的控制指标体系,具有普遍的应用价值,可作为政府运作过程质量控制的分析框

架;其次,它是一个非规定的框架,9 个标准的权重可以依据组织自身的特点设定。因此,本文根据政府预算绩效管理的特点,对 EFQM 模型中的 9 大原则进行修改,建立基于 EFQM 模型的政府预算绩效管理模型(如图 2 所示)。

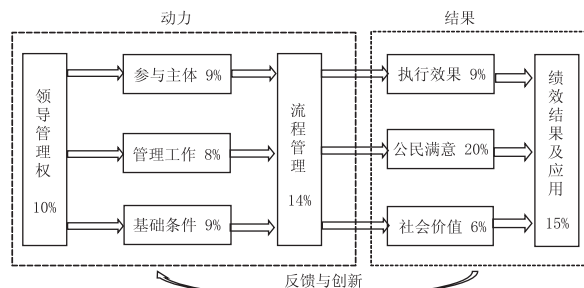


图 2 基于 EFQM 建立的政府
预算绩效管理模型

根据 EFQM 模型的划分原则,依然将预算绩效管理过程分为动力和结果两部分,动力部分包含“领导管理权”“参与主体”“管理工作”“基础条件”“流程管理”5 个要素。在预算绩效管理过程中通过对动力要素的启动,提高预算绩效管理的质量。虽然动力要素不能立刻对结果产生影响,但从整个动态过程来看,影响效果显著,所以需要通过动力部分的要素评价控制预算绩效管理质量。

第一,在预算绩效管理的整个过程中的动力部分,“领导管理权”占据主导地位。只有领导带头树立绩效意识,明确自己的岗位权责,才能为预算绩效管理开好头。第二,各级预算绩效管理人员、公民和第三方评价人员是预算绩效充分发挥作用的主体,他们的业务素质水平直接影响预算绩效管理质量^[11],所以参与主体对于优化预算绩效管理极为重要。第三,预算绩效管理的每一个阶段都是预算绩效管理过程的核心,决定了预算绩效管理质量的高低^[12],因此,绩效目标、绩效监督、绩效评价、绩效评价结果应用都将成为预算绩效评估的关键因素。第四,预算绩效管理涉及面广、政策性强、技术含量高,需要一系列基础条件支撑,如绩效信息、法律法规、第三方机构等。只有保证基础辅助资源的真实有效性,才能保证预算绩效管理的

高效。第五,在质量管理过程和控制上,最关键的是整个组织运作的中间环节^[13],从绩效目标设定程序开始,到预算执行过程中的定期报告、绩效监督过程中的问题反馈,最后到预算评价方案的制定,只有完成每一个环节的有效评估,才能确保整个预算绩效管理环节的完美衔接。

结果部分有“执行效果”“公民满意”“社会价值”“绩效结果及应用”4 个要素。预算绩效管理是预算管理改革的发展方向,是追求预算资金支出更加务实、节俭、高效的有效途径。第一,预算绩效管理的原则是以结果为导向的,财政资金支出追求结果,预算执行的结果影响预算绩效的高低。第二,公共财政具有公共属性,其目的是为社会提供公共产品和公共服务,社会公众是财政资金支出效果最直接的体验者。所以,社会公众对预算支出的满意度是预算绩效评价的关键因素。第三,我国进行预算绩效评价的项目大多数为民生项目,这些项目实施的目的是为了改善民生,产生更多的社会价值。因此,需要从社会价值的角度关注预算绩效管理。第四,在有限的财力资源条件下如何更为合理、有效的分配资金,是预算绩效管理主要解决的问题。财政部门根据预算部门的业绩和成效来分配预算资源,预算绩效好的部门容易得到预算,这就需要通过预算考核来衡量各部门工作任务的完成情况和领导班子的业绩指标,从而强化绩效管理。

2.2 预算绩效管理评估要素

为了更好地优化我国预算绩效管理的过 程,结合 EFQM 模型的运作模式、预算绩效管理系统中的影响因素、预算绩效管理流程等多个方面,在 9 个评估标准的基础上,将预算绩效影响因素进一步细化、归类,建立了 32 个评估子标准(如表 1 所示)。各预算部门可根据自身特点,采取德尔菲技术对 32 个指标分配分值和权重,并将此作为绩效评价的标准。完善的评价标准体系,既可以保证预算绩效评价的科学合理性,也可以完成预算绩效管理过程中动力和结果部分的促进和反馈,从而对预算绩效管理过程进行改进和创新。

表 1 基于 EFQM 模型构建的政府
预算绩效评估标准

序号	标准类别
1	领导管理权
1a	清晰的预算绩效管理体制
1b	中期战略规划和计划
1c	绩效信息共享系统
1d	多方参与
2	参与主体
2a	预算人力资源规划和管理
2b	预算管理人员的专业素质及能力
2c	预算管理人员的创新能力
2d	公民和第三方组织参与程度
2e	预算管理人员再培训情况
3	管理工作
3a	细化、量化的预算绩效目标
3b	预算资金使用报告
3c	预算绩效管理科学合理的评价指标体系
3d	对预算绩效全过程的有力监管
3e	预算绩效评价结果的反馈和应用
4	基础条件
4a	真实、准确的绩效信息
4b	预算绩效管理有关的法律法规
4c	预算绩效管理的第三方评价机构
4d	预算绩效管理的专业性技术人才
4e	预算绩效问责机制
5	流程管理
5a	预算执行情况的定期汇报
5b	绩效监督过程中问题的反馈
5c	绩效目标设定的程序
5d	评价方案的制定
5e	预算资金使用部门的参与度
6	执行效果
6a	预算执行项目结果
6b	预算资金使用情况
7	公民满意
7a	对项目执行结果的满意度
7b	对预算绩效管理发挥作用的满意度
8	社会价值
8a	有效改善民生的程度
8b	社会公众对政府的信任度
9	绩效结果及应用
9a	绩效目标的实现程度
9b	绩效结果作为下一周期预算依据的应用情况

3 政府预算绩效管理过程的优化途径

将基于 EFQM 模型修改的 9 大原则和 32 个子标准结合起来,对预算绩效管理过程进行质量管理,实现预算绩效管理过程的优化。

3.1 健全预算绩效管理过程优化的组织体系

在 EFQM 模型中,“领导管理权”因素占据核心地位,对整个模式的运作起着举足轻重的作用。提高我国预算绩效管理的质量,需要构建以人大为主导、政府部门协同、第三方实施的预算绩效管理组织体系,明确各方工作职责,规范工作程序,发挥人大在预算绩效管理体系中的主体作用以及社会公众、专家学者和民间组织的监督作用。在此组织体系中,人大常委会掌握管理权,人大财经委(预算工委)、财政及主管部门掌握组织权,实施权交给第三方掌握^[14]。

首先,《组织法》中规定:“县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况的报告。”同时《预算法》修正案为人民代表大会开展预算绩效监督提供了法律支持,此外还规定人民代表大会可对同级政府“执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议”。代表人大履行职权的常委会机关掌握财政绩效管理决策权,包括提出绩效管理诉求、明确其价值导向、确立宏观原则、规范管理过程与决定结果应用等^[14]。

其次,我国《预算法》明确指出,财政部门对人民代表大会批准后的财政资金进行拨付和监督,并由特定主管部门落实资金的使用和对结果负责。从绩效管理层面来看,财政部门 and 主管部门都是预算绩效管理的主体,财政部门负责预算监督绩效,主管部门负责预算管理绩效,预算绩效信息由政府部门掌握。因此,政府部门应及时公开预算绩效信息,人大也需要和政府部门建立有效的联系和信息反馈机制,以获得预算绩效管理所需要的全部资金信息和绩效信息。

再次,随着预算绩效管理专业性的不断强化,应该由第三方独立机构行使评价权利。可

以寻求同高校、科研机构、专业型民间组织、会计师事务所等有能力承接预算绩效管理评价业务的第三方机构合作。组织方要根据不同机构的自身特点设置严格的选聘和委任机制,对所选机构进行定时监控。

3.2 完善预算绩效管理过程优化的运行体系

3.2.1 绩效目标的制定

第一,政府应健全相关的法律法规,使预算绩效管理走上规范化、制度化道路。第二,预算部门要根据国家中期发展战略制定预算绩效目标,在预算基层实施部门挑选具有专业知识和责任心的工作人员对预算绩效目标的可行性进行调研,之后根据反馈结果进行绩效目标编制的修正和调整,从而制定出准确的目标。第三,财政部门也要选择有专业技术和经验的工作人员对预算目标进行批复,将预算部门分散的项目目标归纳提炼成预算部门的整体绩效目标。第四,引入第三方评估机构对预算绩效目标进行考量,帮助财政部门对预算绩效目标的合理性给予正确判断。

3.2.2 预算执行工作的落实

预算执行工作是实现预算收支任务的关键步骤,也是整个预算管理工作的中心环节,它包括对实施方法、绩效目标、资金使用跟进及责任的具体落实等^[15]。只有预算执行过程质量得到控制,才能更好地实现预算绩效管理的价值。执行过程需要从整体出发,全面考虑整个环节的各个要素,使执行过程始终处在受控状态。第一,预算执行人员要更新观念,将绩效理念应用到预算执行过程中。第二,建立绩效管理信息系统,逐步实现绩效信息全国联网,确保预算绩效信息的透明度,为多方监督主体提供便利。第三,建立明确的责任追究制度,严厉查处违法违纪行为,并及时纠正运行中出现的问题,保证预算执行的顺利进行。第四,预算执行单位要根据预算执行情况定期向财政部门报告。

3.2.3 绩效评价的开展

通过质量控制系统的运行,对执行情况给予有效评估。第一,要增强预算执行单位人员对预算绩效评价的认识,积极主动配合评价专

家的工作。第二,根据各行业的特性和共性,尽快制定一套完善的评价指标体系,以便对该行业的所有业务进行评价。第三,各级人民代表大会要充分发挥监督作用,领导社会公众参与,通过媒体将预算部门的业务和评价结果公开,由此激发预算部门工作的积极性,对预算的决策发挥导向作用。第四,通过政府购买服务的方式,公开招标,委托由专业人士组成的第三方评价机构开展评估,确保评价结果的客观性。

3.2.4 绩效评价结果的应用

预算绩效管理中的关键一环是评价结果的应用,因评价结果可以促进预算绩效管理工作落到实处,取得实效。首先,建立绩效评价结果反馈制度,在评价完成后,将评价中发现的问题及时反馈给被评价部门或单位,作为被评价部门或单位改进预算管理、提高公共服务水平的依据。其次,发挥绩效评价结果对预算编制的引导和约束作用,建立评价结果和预算编制紧密结合的激励约束机制,根据考评结果,指导下一年度的预算安排和资金分配。最后,建立绩效问责机制,遵循“谁用款,谁负责”的理念,对各级预算单位进行问责,提高预算绩效管理的威慑力。

4 结语

预算绩效管理是预算管理体制改革的正确方向,也是提高公共财政配置效率的有效途径。而政府预算绩效管理的成效如何,能否发挥所期望的作用,取决于是否加强和贯彻政府预算绩效管理的质量控制。本文在对预算绩效管理动态过程分析的基础上,基于EFQM模型中的9个标准及32个子标准,研究了政府预算绩效管理质量控制的优化途径。此研究可作为政府预算绩效管理质量控制的参考指南,对政府预算绩效管理质量进行全面的控制,进一步提升政府预算绩效管理质量的目的。同时,“实践是检验真理的唯一标准”,科学、合理的政府预算绩效管理优化体系,需要在实践中反复修订和完善。

参考文献:

- [1] 马国贤,陈云鹏,李艳鹤.论预算绩效管理[J].行政事业资产与财务,2011(15):9-13.
- [2] 岳洪江,张绍光.政府预算绩效管理质量:内涵、影响因素和控制节点[J].地方财政研究,2015(6):4-11.
- [3] 白景明.政府规划与政府预算绩效管理[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016(3):49-52.
- [4] 宋凤轩,孙颖鹿.我国绩效预算管理制度运行的路径选择[J].经济研究参考,2016(40):4-9.
- [5] 程瑜.激励与约束:中国预算绩效管理的制度创新路径[J].财政研究,2014(9):5-8.
- [6] 财政部.关于推进预算绩效管理的指导意见[J].会计之友,2011(27):1-2.
- [7] 江中亮.“融合”是预算绩效管理之根本[J].地方财政研究,2013(6):15-20.
- [8] 方振邦,葛蕾蕾.政府绩效管理[M].北京:中国人民大学出版社,2012:45.
- [9] 国家税务局管理司.把握绩效评价抓手,提高预算管理水平[J].预算管理会计,2017(12):24-26.
- [10] 冯宪.薪酬管理[M].杭州:浙江大学出版社,2005:156.
- [11] 全国预算与会计研究会课题组.财政预算绩效管理研究[J].中国财政,2013(5):2-8.
- [12] 李海南.预算绩效管理是适应我国国情的现实选择[J].财政研究,2014(3):46-49.
- [13] 梁洪波,王卫.预算绩效管理改革待深化[J].公共财政研究,2015(4):71-79.
- [14] 卢扬帆,尚虎平.财政领域全面实施绩效管理的权责关系与定位[J].中国行政管理,2018(4):27-32.
- [15] 夏先德.全过程预算绩效管理机制研究[J].财政研究,2013(4):11-16.

(责任编辑:李秀荣)