

部门整体绩效管理的协同机理与实施路径

——基于预算绩效的审视

曹堂哲 罗海元

摘要：《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，将部门整体支出绩效评价拓展为部门整体绩效管理，形成了以部门预算绩效为基础，融合部门业务、财务、资源和资产绩效，实现各类绩效管理主体、对象、过程、信息整合协同的部门整体绩效管理新形态。笔者借鉴经合组织（OECD）成员国家的经验，认为我国推动部门整体绩效管理协同的优先政策应是：以结果为导向，构建部门整体绩效的基本框架和指标体系；以预算为主线，链接部门整体绩效管理闭环；以责任为抓手，理顺部门整体绩效管理的权责；以信息为纽带，促进部门整体绩效信息共享与利用；以制度为保障，实现部门整体绩效管理协调一致。

关键词：部门整体绩效， 绩效管理， 协同

一、 引言

2018年9月1日《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》）印发，《意见》首次提出了“部门和单位整体绩效”的概念^①，要求“将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理，赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权，围绕部门和单位职责、行业发展规划，以预算资金管理为主线，统筹考虑资产和业务活动，从运行成本、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等方面，衡量部门和单位整体及核心业务实施效果，推动提高部门和单位整体绩效水平。”

《意见》将此前的“部门整体支出绩效评价”拓展为“部门整体绩效管理”，这一变化将“什么是部门整体绩效？部门整体绩效与目前现存的部门层面的各类绩效管理形式（诸如预算绩效、业务绩效、人事绩效等）之间是何种关系？如何推进部门整体绩效管理？”等重大理论和实践问题摆到了人们面前。

笔者认为部门整体绩效是部门的整体产出和效果。部门整体绩效管理是预算部门为了提高整体产出和效果开展的计划、实施、控制和调整等系列管理活动。部门整体绩效具有整体性和唯一性，其生成过程则有赖于部门财务、业务和资源（资产和人力资源）的协同配合。为了解决部门整体绩效在投入和过程层面的分割性和结果层面的统一性这一矛盾，从经合组织（OECD）成员国经验和《意见》的要求来看，必然要求推动我国部门整体绩效管理走向一种以部门预算为前置性牵引和过程性纽带，融合部门业务、财务、资源和资产管理活动，实现各类绩效管理主体、对象、过程、信息整合协同的部门整体绩效管理新形态，如图 1 所示。

为此本文在阐明《意见》对部门整体绩效新要求的背景下，首先对当前部门整体层面各类绩效形式（主要是预算绩效、业务绩效和人力资源绩效）的实践和研究进行述评，揭示目前部门整体绩效管理“碎片化”的现状和新时代对部门整体绩效管理“整体性”要求之间的矛盾；其次阐明解决这一矛盾而要求部门整体绩效管理协同的运作机理和国际经验；最后提出提升我国

部门整体绩效管理协同性的对策。

二、 相关研究综述

当前部门整体层面的绩效管理主要有三种常见形式：一是财政部门对预算部门（包括其下属单位）开展的部门整体支出绩效评价，实施机构一般是各级财政机关中预算口内设的绩效评价或管理机构。二是党委政府或者上级主管部门对管辖部门开展的业务考核、效能建设、绩效督查和绩效考核等，实施机构一般是设置在党委政府办公厅等部门下的绩效办、效能办、督查室等机构。三是党委政府对所属工作部门或直属机构的领导班子和领导干部开展的任期考察或综合考核评价，实施机构一般是组织人事部门。

上述三种形式的共性是都关注部门层面的整体产出和效果，都涉及部门的履职效能、管理效率、社会效应和公众满意等方面。但各自在考核目的、实施时间、实施主体、考核内容、结果运用等方面存在差异，评价的指标体系和标准体系也有所不同。部门整体绩效所固有的“整体性”被分散拆解，形成了绩效治理中的“条块化”和“碎片化”局面。《意见》提出的部门整体绩效管理不仅仅是预算绩效管理领域对部门整体支出绩效评价的拓展，也是对部门层面业务和人事等绩效管理提出的新要求。

（一） 预算视角下的部门整体绩效管理的理论与实践

部门预算绩效管理最初是从预算支出绩效评价开始的。② 2011 年财政部预算司印发的《财政支出绩效评价管理暂行办法》

（财预〔2011〕285号）明确了部门预算支出绩效评价包括基本支出绩效评价、项目支出绩效评价和部门整体支出绩效评价。2013年财政部印发了《预算绩效评价共性指标体系框架》，其中部门整体支出绩效评价的共性框架包含“投入、过程、产出和效果”四个一级指标和“目标设定、预算配置、预算执行、预算管理、资产管理、职责履行和履职效益”七个二级指标。

部门整体支出绩效评价实践取得了一定的成效，但也暴露出一些突出问题。一是对部门整体支出绩效评价的性质定位不清。有些地方在开展部门整体支出绩效评价时，将部门整体支出绩效评价等同于基本支出的合规性审查和重点项目绩效评价的简单加总，有些地方则将部门整体支出绩效评价变成部门财务检查、重点项目绩效评价和年度工作总结的“大杂烩”，只见单个的“花木山石”，不见整体的“山水气象”。二是部门整体支出绩效评价没有科学的目标设定做参照。预算编制时间要早于来年部门工作任务的决议时间，在编制预算时前瞻性地精准设置部门整体绩效目标，对各部门的行政习惯和预算能力都是挑战。现实的情况是，各部门往往没有填报绩效目标申报表，或者后评价时后补的绩效目标也不能清晰描述预算与部门战略、规划、计划、履职、项目之间的衔接关系，自然也就难以明确预算对部门整体绩效所产生的支撑作用及其作用轨迹。三是部门整体支出绩效指标设计的针对性不足。部门整体支出绩效评价是财政监督的一种形式，部门自身尚未将绩效管理内化为部

门管理的“基因”，这直接导致了现行部门整体支出绩效评价的指标体系无法有针对性地反映部门管理的行业特征和业务规律。

与实践进展相一致，预算视角的部门绩效管理研究目前主要探讨部门整体支出绩效评价的思路、方法和指标设定等问题，比如：姜国兵和韩笑（2017）[1]提出以部门履职为核心的部门整体支出绩效评价思路。张晓庆（2015）[2]、刘勇辉和郭颖（2016）[3]分别以交通运输管理局和交通运输部海事系统某基层航标处的实践为例，分析了部门整体支出绩效评价中的目标设置与指标设定问题。胡若痴和武靖州（2014）[4]、龙莉莉和刘国艳（2017）[5]分析了当前部门整体支出绩效指标体系设置中存在的常见问题。童伟和田雅琼（2017）[6]探讨了部门整体事前绩效评估的重点和难点。

上述研究基本上还局限于部门整体支出绩效事前评估或事后评价，目标和指标体系的问题探查是重点，尚未形成对部门整体绩效管理框架及其协同机理的清晰认知。

（二） 业务视角下部门整体绩效管理的理论与实践

业务管理视角的部门整体绩效管理主要涉及政府所属部门的绩效管理、机关绩效管理、绩效督查等形式。与此相应的理论研究更多立足于特定层级地方政府及其组成部门的施政履职和业务工作方面的绩效评价与管理问题，具有研究者众、涉及面广、观点或成果丰富等特征。概括起来，主要有三类研究较

为集中：一是政府绩效管理的基础理论体系研究，涉及政府绩效管理哲学、理念、原则、价值观、目的、任务、内容、过程、角色、功能、方法论等。譬如郑方辉和廖鹏洲（2013）[7]认为，从理论逻辑及现实条件看，我国政府绩效管理定位是“绩效导向下的目标管理”，旨在提高政府公信力。包国宪和王学军（2012）[8]阐述了以公共价值为基础的政府绩效治理的基本命题、治理模型和研究方向。二是政府绩效评价、管理或治理体系建构研究。此类研究多以特定层次、行业、领域的政府绩效为对象，主要探讨或评价管理模式、绩效结构和指标体系、机构权责和程序过程等，其中模式研究趋同化态势明显，指标开发设计类研究占据主流，且量化研究趋多。三是政府绩效评价与管理的方法、工具和技术研究。此类研究多以企业或国外政府的模型或理论为借鉴，继之以本土化应用研究为主，如目标管理（MBO）、关键绩效指标（KPI）和平衡计分卡（BSC）等绩效管理工具在公共部门情境中的应用。

（三） 人事管理视角下部门整体绩效管理的理论与实践

人事管理视角的部门整体绩效管理主要探讨党政领导班子和领导干部的综合考核评价，与班子换届考察、领导干部任期考察和选拔任用考核密切相关。自 2009 年中办印发《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》及中组部出台与之配套的“三个试行办法”之后，以领导班子和领导干部考核评价为主题的研究逐渐展开。研究与以往

干部或公务员绩效评价问题研究有相似之处，也有显著区别。相似之处在于均聚焦于团队或个体层面的评价问题，且多为涵盖“德、能、勤、绩、廉”的综合考核评价，不同之处在于针对领导班子和领导干部的考核评价研究更注重从部门整体绩效来考察班子绩效和领导干部绩效，因此更具战略性、全局性和整体性。例如：周省时（2012）[9]探讨了政府战略性绩效与领导干部绩效的关系，对领导干部的绩效考评要素赋予了新的内涵；方振邦等（2013）出党政领导班子和领导干部实绩考核应充分体现战略性、平衡性和协同性的特点。从研究趋势来看，人事管理视角与业务管理视角的相关研究具有融合共生的发展势头，各有侧重的一体化研究是未来趋势。

上述三种视角相对独立，各自都没有完全地体现部门整体绩效管理要素体系和运行过程的整体性和协同性。《意见》打开了解决部门整体绩效管理问题的“政策窗口”，明确了部门整体绩效管理本质上是一种以战略为导向，以预算为主线，综合运用计划、实施、控制和调整等多种手段，创造业务、预算、资源、资产等多要素协同，以实现部门整体绩效最大化和持续改进为目的的新型组织运行形态。由此，引入协同学的分析框架，探讨部门整体绩效管理的内部和外部协同机理就显得尤为重要。

三、 部门整体绩效管理的协同机理

协同学由德国物理学家赫尔曼·哈肯在20世纪60年代末创立。“协同”指系统的不同要素，在演化过程中，通过耦合、

协调和衔接等自组织过程，形成一个新型有机结构，实现系统整体功能的现象。协同机理是指达到协同耦合状态的方式、程序和机制。协同学与一般系统论、信息论等理论融合，运用范围突破了物理学的范畴，被广泛地引入社会科学领域，发展成为一门横断科学。管理学对协同问题的研究可以追溯到 20 世纪初期法约尔的思想，他将协调（C o o r d i n a t i o n）看作管理过程的一个环节。[1 1] 20 世纪 60 年代中后期，人们开始使用协同学的视角审视传统的管理协调现象。战略协同、管理流程协同、管理子系统之间的协同、管理协同技术等研究领域蓬勃兴起，在协同商务、协同产品商务、供应链的协同管理、协同制造、协同管理技术等研究领域取得了丰富的研究成果（曹堂哲， 2009 [1 2]）。有学者将管理协同区分为管理要素的协同、空间的协同和时间的协同，阐明了管理协同的基本原理（潘开灵和白烈湖， 2006 [1 3]）。

借鉴前人研究，本文以预算部门为分析单元，从主体、对象、过程、信息四个方面来探讨部门整体绩效协同的机理。整体是相对于局部和个体而言的，在组织体系中局部绩效表现为特定领域、层级或群体的绩效，整体绩效是包含局部和个体绩效在内的部门所有工作行为和结果的高层聚合体。部门的活动可以高度抽象为部门围绕战略目标，在特定人财物资源投入后，通过“办事、花钱和用人”所对应的“业务、预算和组织”三大过程，共同创造部门的整体产出和效果。就投入和过程而言，

在业务、预算、人力资源与资产等方面可以设定相对应的不同绩效指标；但就最终结果而言，部门整体的产出和效果应该是统一的指标，这些指标反映部门核心业务的完成情况、战略目标实现情况和公众满意度。部门整体绩效在投入和过程层面的分割性和结果层面的统一性这一基本矛盾，决定了部门整体绩效在主体、对象、过程、信息等方面协同的基本内容和形式。预算作为贴着价格标签的一系列政策目标，具有鲜明的导向性、约束性和前置性等特点，因此破解部门整体绩效协同难题的优先选择应该是以预算为主线，将业务过程、组织管理过程串接起来，形成以部门预算为纽带的部门整体绩效协同机制。

（一） 部门整体绩效管理各个行动主体的协同

部门整体绩效管理的第一责任人和具体实施者是部门，政府、财政、审计、人大和社会参与者构成部门整体绩效管理的相关行动者。合理划分各行动主体之间的权责关系是实现部门整体绩效协同的前提。政府是部门整体绩效管理的第一推动者和监督者。处理好财政部门与预算部门之间的关系是实现部门整体绩效管理主体协同的关键。目前财政部门开展的部门整体支出绩效评价是财政监督的一种手段，一些预算部门也开展部门整体支出绩效自评。从建立以预算绩效为基础的部门整体绩效管理新形态的要求来看，部门是第一责任人和实施者，应以预算为纽带，协同考虑业务、人力资源和资产，将部门整体支出绩效自评拓展为部门整体绩效管理。财政部门作为预算综合

管理和财政监督部门，可通过提供制度框架、开展监督检查、进行示范推广等手段，推动新形态的建立。

人大预算审查监督从权力监督的角度推动了部门全面实施预算绩效管理。按照《预算法》和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（2018年3月中共中央办公厅印发）的要求，人大预算审查监督要向政策和部门整体拓展，尤其是对部门预算、重点支出及重大投资项目资金使用及绩效情况进行审查监督。人大的绩效审查和监督促进了部门预算与绩效管理的一体化。

绩效管理是部门内部履职的管理活动，审计则是一种外部监督行为，两者既相对独立又相互促进。审计开展的绩效审计是审计监督的重要内容，我国1991年全国审计会议首次提出“绩效审计”，随后提出到2012年每年所有的审计项目都将开展绩效审计。[14]2017年6月《国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中八次提及绩效，绩效审计日益成为国家治理的重要手段。目前绩效审计主要包括对重大政策落实情况的审计、公共资金运行审计、国有资本经营审计和对各部门预算绩效管理工作开展情况的审计。

中介机构、专家、公众等社会力量则广泛地参与到部门整体绩效管理的全过程中。其中公民评议政府、机关满意度评价、行风评议等形式主要从全局观念、服务宗旨、服务质量、办事效率、勤政廉洁、工作业绩等方面对部门整体绩效情况进行评

价，是部门整体绩效管理的有机组成部分（蓝志勇和胡税根，2008 [1 5] ）。因此，在开展部门整体绩效评价的过程中除了对必要的重点项目的满意度进行专门的独立调查以外，可以将群众评议政府的相关活动及结果数据直接纳入部门整体绩效的服务对象满意度评价。

（二） 部门整体绩效管理对象的协同

部门整体绩效管理对象协同的关键是处理好部门预算绩效管理与部门业务、资源和资产等其他绩效管理形式之间的匹配、衔接与耦合，主要涉及以下两大协同关系：

1.部门预算绩效管理与部门业务绩效管理的协同。

部门业务绩效管理是部门依据相关规划、计划和政策，在履行部门职责和开展业务活动的过程中，针对业务行为和结果所开展计划、实施、控制和调整等活动。规划实施评估、政策绩效评价、业务绩效考核与管理是常见的业务绩效管理形式，其主导部门涉发展改革委、党委政府督察部门、效能建设部门等。我国已经基形成了由战略部署、行动计划、重点任务分工、考核目标指标分解、绩效督察、绩效考核评价、绩效反馈与结果运用等环节构成的循环系统。与部门业务绩效管理紧密相关的主要是绩效督察，它是党委政府对部门执行政策和任务等方面绩效的外部监督，一般由党委或政府指派人事、组织、党委政府办公厅等部门实施。③绩效督察强调从外部推动政府绩效评

价和管理，主要目的是督促部门高效地履职，完成政府分派的任务，提高执行力和公信力。

目前部门业务绩效管理与预算绩效管理尚未形成有效的协同耦合关系。就时间而言，业务绩效管理一般开始于当年的第一季度，结束于当年的第四季度；预算绩效管理则开始于上年的第四季度，结束于当年的第四季度。就评价内容而言，业务绩效管理侧重业务活动的行为、产出和效果，执行力和公信力是其主要诉求；预算绩效管理侧重财务、资源和资产配置的行为和结果，经济性、效率性和效益性是其主要诉求。实践中业务和财务、资源、资产脱离的现象仍然存在。就推动主体而言，业务绩效管理主要是由各业务部门在所属行业内开展，预算绩效管理则由财务部门推动。

实现部门业务绩效管理与预算绩效管理的协同，需要以预算为“役使变量”，在时间上拉动业务计划和业务绩效管理前移，增强前瞻性和预见性；在评价内容和指标体系上实现融合，将核心业务完成的考核指标作为预算绩效管理的产出和效果指标，在业务考核指标中融入预算管理考核指标。在推动机制上，建立部门的协调机制，实现业务部门和财务部门的信息共享和工作协调。

2.部门预算绩效管理与组织人事绩效管理的协同。

组织人事绩效管理重点关注团队和个体在组织中履行法定职责和完成工作任务的行为、能力和结果。党政领导班子考核、

领导干部考核评价和普通公务员考核是组织人事绩效管理的常见形式。对领导班子主要考核本年度发挥职能作用情况，内容包括思想政治建设、领导水平、工作实绩、完成重点任务、反腐倡廉等方面的实际成效。对干部主要考核本年度履行岗位职责情况，内容包括德、能、勤、绩、廉等方面的现实表现。对领导干部的考核，按照干部管理权限，在上级党委（党组）领导下，由上级组织人事部门会同党委（党组）在每年年末或者次年年初组织实施。对非领导成员公务员的考核，由主管领导提出考核等次建议，由机关负责人或其授权的考核委员会确定，以体现机关管理首长负责制的要求。

虽然均聚焦工作实绩考核，并采用“德、能、勤、绩、廉”这一通用考核框架，但由于干部管理权限的划分，组织人事绩效管理子系统的内部协同程度并不理想，主要是组织、团队、个体绩效三层次的衔接支撑性不强；战略的导向性和约束性在绩效计划和考核内容确定上的作用较弱。这些问题不仅影响组织人事绩效管理的一体化程度，也常导致其流于形式。尽管业务绩效管理和人事绩效管理在时空上具有结构同质性，但政府绩效考核、班子考核、领导干部考核、普通公务员考核等不同层次的制度安排却未能较好地利用同质性优势，管辖各有归责、政策各成体系、功效各取所需。

财政资金和人力资源是创造部门业务绩效的必要投入，是部门整体绩效管理的必备资源，历来由财政部门和组织部门分

头推进。实现部门预算绩效管理与组织人事绩效管理的协同，不仅要在绩效管理制度顶层设计中厘清战略、预算、责任制之间的关系，更为重要的是在各级政府整体管理层面建立权威的高位协调机制，实现各部门的人财物资源整体配置和权责利统一管理，建立预算绩效和业务纳入人事绩效考核的途径和机制。

（三）部门整体绩效管理的过程协同

部门整体绩效管理的过程协同需要增强业务和人事活动的前瞻性，实现与预算编制环节的前置协同，在预算编制阶段做好部门整体绩效计划，形成部门战略规划、年度绩效计划、绩效运行监控、绩效评价报告和绩效评价结果运行等环节的前后相继，紧密衔接，协同一致。

部门战略规划确定的目标是业务活动、预算活动和组活动共同追求的目标，是整体协同的基本依据。

年度绩效计划是针对部门年度预算对应的工作任务和所有项目活动的事先安排，包括绩效目标、衡量目标的指标体系、实现目标的资源、手段和策略描述、外部因素和风险分析、跨部门合作机制、绩效数据采集和核实方式等内容。年度绩效计划的关键是形成跨部门优先目标、部门年度的目标优先次序和层级体系，建立目标与项目、活动之间的对应关系，促使办事、花钱和用人相匹配。

绩效运行监控是指在预算执行过程中，管理责任主体对照绩效目标，对目标实现情况和预算执行情况进行跟踪、分析、纠

偏的管理活动。〔16〕绩效运行监控上承绩效目标设定，下接绩效评价，是部门整体绩效管理的重要环节。

开展绩效评价，完成绩效评价报告是部门整体绩效管理的核心环节。绩效报告阐述部门绩效计划中建立的各项绩效目标和指标，并披露其完成情况。评价工作的顺利开展取决于政府高位协调机制的保障力度，受制于各责任主体机构的权限划分与协作配合机制。

绩效评价结果运用是部门整体绩效管理调整环节的关键。通过公开绩效评价报告可以提高部门的绩效责任意识，也为其他国家机关和社会监督创造了有利条件。从协同管理的角度来看，绩效评价结果应用是实现部门协同的关键因素。将部门整体绩效评价的结果与政策系统、预算分配、人事奖惩、组织权责挂钩，形成良性循环，可以有效推动部门整体绩效管理的质量。

（四）部门整体绩效管理信息的协同

绩效信息贯穿于绩效管理全过程中，如何利用好绩效信息是绩效管理的关键。首先，绩效信息是预算分配的必要条件，充分利用绩效信息会强化基于证据的科学决策风格。其次，在理想的状态下，绩效信息恰好是衔接战略、规划、项目和预算的桥梁，比如成果信息能说明预算与战略是否一致；成本信息能说明预算额度是否合理。再次，不同管理模式对绩效信息的要求不同，绩效信息支撑管理模式的运转。比如传统政府管理模式更加关注投入和过程，新公共管理模式更加关注成果

（**outcome**），这就要求绩效信息的测量、会计、统计方法和技术的革新。绩效信息系统的建立，实现财务、业务、资产信息互联互通，是部门整体绩效管理协同的“粘合剂”。

四、 部门整体绩效管理协同的经验借鉴

经合组织（**OECD**）成员国推动部门整体绩效管理模式存在差异，但其协同机理具有共性特征，即以预算绩效为基础，协同推进政策绩效、公务员绩效管理。以下以美国环保署部门整体绩效管理为例对其协同机制予以具体说明。

一是各行动主体的协同。美国有一个强大的核心机构推动部门整体绩效管理，负责绩效管理的机构和人员由政府高层任命，历来得到总统高度重视。美国联邦政府设立绩效促进委员会，委员会主任由管理与预算办公室（**OMB**）副主任兼任。环保署作为部门绩效管理的实施者，在部门层级设立“绩效促进官”，在部门副职担任的“首席运营官”的领导下，促进部门战略和优先目标的实现，并与管理与预算办公室对口联系推动部门绩效管理。国会的责任总署对环保署的绩效实施结果开展绩效审计。

二是对象的协同。美国环保署行政首长负有部门绩效管理的第一责任，按照“战略规划—绩效计划—任务和项目—绩效预算—运行监控—评价问责”的基本思路，通过战略绩效、预算绩效、人员绩效管理将绩效责任层层分解，落实到项目负责人和公务员业绩考核，形成了一个兼顾预算、资源、资产和业务

等要素的全面预算绩效管理体系，将部门履职、政策实施和人事绩效纳入统一的绩效计划。〔17〕

三是过程的协同。按照美国 1993 年颁布的《政府绩效与结果法案》和 2011 年通过的《G P R A 现代化法》，环保署须向管理和预算办公室提交部门战略计划和年度绩效计划。环保署要与管理和预算办公室协调制定跨部门和部门“优先目标”，优先目标的执行进展至少每季度接受一次审查。美国环保署的年度绩效计划将战略规划、年度行动分解为年度目标层级体系，包括总目标（g o a l）和分目标（o b j e c t i v e）两个层次，分目标之下设置若干绩效测量（m e a s u r e s）的量化指标（i n d i c t o r s）对分目标的产出和结果进行衡量，同时该绩效计划还展示出各项目（p r o g r a m s）和各活动（a c t i v i t i e s）的预算额度及其对总目标的贡献程度。〔18〕美国环保署的预算安排以绩效目标为基础，实现了绩效目标、项目与预算额度的对应关系。美国环保署的绩效报告主要包括以下内容：第一，对财政年度执行目标完成的成功方面进行总结。第二，对照财政年度执行目标所取得的业绩，评估本财政年度的绩效计划。第三，解释并说明哪些项目的执行目标没有实现，目标为何未能实现；如果执行目标不切实际或不可行，需说明原因以及建议采取什么行动。第四，报告所涉及的财政年度期间已完成的项目评价的简要结论。

绩效报告将实际绩效结果与绩效目标进行比较，分析绩效目标完成情况，并对未完成目标原因进行说明。

四是信息的协同。美国环保署在统一的网站平台（www.performance.gov）中公开部门战略计划、绩效计划、项目预算、绩效报告、评估结果及改进策略等文件，将信息利用贯穿在部门绩效管理全过程中，使得绩效管理形成一个信息通畅的协同网络。

经合组织成员国虽各有特色，在开展部门整体绩效管理方面的最佳实践表明，实现预算、业务和人事的协同是关键，其经验包括：第一，全面客观设计绩效预算体系的目标和实施步骤。第二，绩效预算要与政府战略目标相衔接。第三，确保绩效指标的质量。第四，创造绩效预算发展必需的基础条件。第五，跟踪预算资金与政策效果之间的复杂关系。第六，加强绩效信息运用。第七，制定适当的激励措施来鼓励绩效导向的行为。第八，加强独立评估和绩效监督。〔19〕上述经验对于提升我国部门整体绩效管理协同具有借鉴价值。

五、 提升我国部门整体绩效管理协同性的对策

基于理论分析和国际经验启示，我国提升部门整体绩效管理的协同性，关键是要形成以战略为导向、预算为纽带、业务活动和资产管理为支撑的绩效计划、实施、控制和调整的全过程闭环机制，发挥部门预算绩效管理在政府绩效管理中连接“上、下、左、右、中”的协同枢纽作用：“上”指的是“政府的规

划、计划和战略”，“下”指的是“部门的内设机构和下级单位”，“左”是预算过程，“右”是履职和业务活动过程，“中”是组织的基本支出和项目的支出。

第一，以结果为导向，构建部门整体绩效的基本框架和指标体系。各预算部门从部门整体的产出和效果出发，形成以战略为导向，部门职责为依据，预算管理为主线，业务管理和资产管理为支撑，反映部门核心业务产出和效果的部门整体绩效管理框架，在此框架下系统梳理预算绩效、业务绩效和人事绩效等各类绩效指标体系之间的区别与联系，按照“投入—过程—产出一效果”的逻辑，构建部门整体绩效指标体系，梳理反映部门运行成本、履职效率、管理效能、社会效果、核心业务实现程度的绩效指标和标准体系，编制部门整体绩效手册，形成分行业、分领域、分层次的指标库。

第二，以预算为主线，链接部门整体绩效管理闭环。部门要根据使命、战略、发展规划和行动计划、部门职能制定年度绩效计划，在年度绩效计划中明确年度各项工作目标与工作任务、项目设置之间的分解对应关系，明确各项工作目标的绩效测量指标。在中期财政规划和事业发展规划的双重约束下，确定中期和年度工作目标，并按照工作任务编制项目预算。完善绩效运行监控，实现绩效目标和预算执行双监控，完善绩效评价和报告制度。充分发挥部门整体绩效评价的决策、诊断、问责和

发展功能。对于部门出台的重大政策和项目建立事前、事中、事后全过程跟踪问效机制。

第三，以责任为抓手，理顺部门整体绩效管理的权责。财政部门履行预算绩效管理规划制定、建章立制、综合协调、示范推广、监督检查、组织实施绩效评价等职责。预算部门按照《预算法》的要求开展绩效管理，将绩效责任层层传导到内设机构和项目团队，实现绩效管理常态化、标准化、制度化。预算部门内部要理顺业务绩效管理、人事绩效管理、预算绩效管理之间的关系，做好同类项合并，以预算为龙头，通过事前绩效评估和绩效计划，将绩效管理工作前移，推动预算管理、业务管理和人事管理的全流程融合。加强绩效审计和人大预算审查监督，完善专家咨询机制、第三方评价机制，形成多元主体共同参与的协同治理格局。

第四，以信息为纽带，促进部门整体绩效信息共享与利用。建立业务、财务和资产互联互通的绩效管理信息系统，推动各部门建立并完善绩效评价指标数据库、支出标准数据库、单元成本数据库，实现部门间的数据共享。逐步实现绩效目标与绩效报告全公开，增强绩效管理对环境和公众的透明度、责任性和回应性。在绩效计划阶段建立部门内部监督考核部门、督察部门与财务部门的会商机制，形成合力。加大绩效结果利用的联合惩戒机制，将部门整体绩效评价结果纳入部门预算综合考核，纳入政府绩效考核、政绩考核和公务员考核。

第五，以制度为保障，实现部门整体绩效管理协调一致。围绕部门整体绩效管理的主要内容和基本环节，统筹规范整合多种绩效管理形式，减少交叉重叠的考核评估，以预算为主线，将政策过程、组织过程串接起来，建立并完善涵盖部门整体绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价、评价结果应用等各环节的标准化管理制度体系。将实施全面预算绩效管理纳入立法规划，推进绩效管理法制化进程。

注释：

① 按照《预算法》“各部门预算由本部门及其所属各单位预算组成”，单位整体绩效和部门整体绩效具有相似的逻辑，本文重点讨论部门整体绩效。

② 绩效评价是对绩效的测量与评判，可以分为部门自评和财政评价。部门自评是部门开展绩效管理的重要环节，财政评价则是财政监督的重要手段。绩效评价作为绩效管理的一个环节，侧重对预期和现有绩效的证据呈现、主客观判定，目的是通过实证性的研究和科学的判断，呈现绩效到底处于什么样的状态。绩效管理则要求在绩效评价的基础上，将绩效理念全面融入组织管理全过程，将绩效评价的证据和结果用于政策调整、预算分配、过程监控和人员激励等方面。

③ 与绩效督查联系较为紧密的概念是效能监察。效能监察最初于1989年12月在第二次全国监察工作会议上提出，是纪检监察部门对行政机构和公务人员完成任务和工作情况的监督、考察。2011年国务院建立了由监察部牵头的绩效管理工作部际联席会议制度。十八大以来，党中央对纪委监察机构的职能进行了调整，2018年《国家监察法》取消了原监察法赋予监察机关的效能监察职责，效能监察淡出了绩效管理的舞台。

参考文献：

[1] 姜国兵，韩笑.部门整体支出绩效评价探析：以Y省文化厅的案例为基础[J].广东行政学院学报，2017（5）：32—37

[2] 张晓庆 .浅析地方政府部门整体支出绩效评价实践中出现的问题和对策——以 Y 市交通运输管理局部门整体支出绩效评价为例 [J] . 中国资产评估, 2 0 1 5 (1 2) :

4 3 — 4 5

[3] 刘勇辉, 郭颖. 部门整体支出绩效评价工作实践与探索 [J] . 交通财会, 2 0 1 6 (1 2) : 4 — 6

[4] 胡若痴, 武靖州. 部门整体支出绩效目标编制优化原则研究 [J] . 财政研究, 2 0 1 4 (6) : 3 7 — 3 9

[5] 龙莉莉, 刘国艳. 关于优化部门整体支出绩效评价指标的思考 [J] . 经济研究参考, 2 0 1 7 (4 1) : 1 3 — 1 7

[6] 童伟, 田雅琼. 部门整体支出十强绩效评估: 方法及实施路径研究 [J] . 经济研究参考, 2 0 1 7 (5 1) : 3 — 1 0

[7] 郑方辉, 廖鹏洲. 政府绩效管理: 目标、定位与顶层设计 [J] . 中国行政管理, 2 0 1 3 (5) : 1 5 — 2 0

[8] 包国宪, 王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题 [J] . 公共管理学报, 2 0 1 2 (4) : 8 9 — 9 6

[9] 周省时. 基于平衡计分卡的领导干部绩效和政府战略性绩效关系研究 [J] . 商业时代, 2 0 1 2 (3 3) : 9 3 — 9 6 3 3 — 3 8

[1 0] 方振邦, 葛蕾蕾, 罗海元 .构建促进科学发展的领导干部实绩考核体系 [J] . 国家行政学院学报, 2 0 1 3 (3) :

[1 1] 法约尔. 工业管理与一般管理 [M] . 周安华等, 译北京: 中国社会科学出版社, 1 9 9 8 : 5 — 6

[1 2] 曹堂哲 .公共行政执行协同机制研究的协同学途径 [J] . 中共浙江省委党校学报, 2 0 0 9 (1) : 3 7 — 4 2

[1 3] 潘开灵, 白烈湖 .管理协同理论及其应用 [M] . 北京: 经济管理出版社, 2 0 0 6

[1 4] 审计署.审计署制定《审计署 2008 年至 2012 年审计工作规划》[EB/OL]. (2008-07-11) [2018-11-16].<http://www.audit.gov.cn/n4/n19/c42109/content.html>.

[1 5] 蓝志勇, 胡税根. 中国政府绩效评估: 理论与实践 [J] . 政治学研究, 2 0 0 8 (3) : 1 0 6 — 1 1 5 (2 0 1 6 — 0 9 — 2 3) [2 0 1 8 — 1 1 — 1 4] .

[1 6] 河北省财政厅.关于印发《河北省省级绩效预算运行监控管理办法(试行)》的通知[EB/OL]. (2016-09-23) [2018-11-14].
<http://www.hebwh.gov.cn/common/content.jsp?articleId=4028815d58f212ea0158f7225532001e>.

[1 7] 方振邦, 侯纯辉, 陈曦 .美国联邦政府高级公务员绩效考核体系及借鉴 [J] . 国家行政学院学报, 2 0 1 6

[1 8] United States Environmental Protection Agency FISCALYEAR 2018 Justification of Appropriation. Estimates for the Committee on Appropriations Tab 14: Program Performance[R] . Performance.gov,2018-5. ,
<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-05/documents/fy-2018-congressional-justification.pdf>

[1 9] O E C D 国家绩效预算改革最佳实践 [C] . 里斯本: 第 3 8 届 O E C D 预算高官会, 2 0 1 6 : 1 — 2 8

(责任编辑 孙亦军 张安平)

[收稿日期] 2019-02-01

[作者简介] 曹堂哲，男，1979年4月生，中央财经大学政府管理学院副教授，研究方向为政府绩效管理、公共管理理论与方法研究；罗海元，男，1977年7月生，中央财经大学政府管理学院讲师，研究方向为公共组织绩效管理。

本文发表在《中央财经大学学报》2019年第6期