

绩效指标编制的拆合与补充

王路

绩效指标是绩效目标的重要组成部分,也是绩效目标编制环节中最为困难的部分。这一方面是因为绩效指标具有个性化,几乎没有两个项目可以设置完全相同的绩效指标,每个项目的绩效指标都具有很强的项目自身独特属性,另一方面是因为绩效指标是项目实施内容的高度概括,要从复杂的项目中抽离出可以用于判断项目完成质量好坏的关键性指标,存在着不小的难度。然而,除上述两个原因外,在绩效指标的实际编制环节中,还有一个问题容易被人忽视掉,那就是绩效指标的编制其实是有其内在逻辑的,如果没有找到绩效指标编制的内在逻辑,也会对指标的编制造成很大的困扰。

绩效目标的拆合与补充是绩效目标实际填报过程中两种较为常见的指标逻辑,两个逻辑一个在做减法,一个在做加法,看似有些矛盾,但是两种方式的侧重点不同,所要表达和反映的内容也不同。在实际工作中,往往会出现同一个绩效目标表中两种方式共存的情况,如果没有搞清楚各自的使用逻辑,在填报工作中必然会遇到很多的问题。本文仅对两种方式作出简单介绍,希望对填报绩效目标表能有一定帮助。

什么是指标的拆合呢?譬如有一个项目的目的是截至2020年修建

三条一级公路,如果直接根据指标本身的特点将这个项目拆分成:数量指标——修建公路的数量(指标名称)——修建三条公路(指标值),质量指标——修建公路的质量(指标名称)——一级(指标值),时效指标——修建完成公路的截止时间——2020年12月31日(指标值),那么如果到2021年开展绩效评价时,发现这个项目没有能够顺利完成,如只完成了两条一级公路,或是三条二级公路,又或者在时间上超时了,三条公路不是2020年完成的,而是2021年年初完成的,那么这个项目的实施情况的绩效评价就变成了比较究竟是二条一级公路的完成效果比较好还是三条二级公路的完成效果比较好,究竟是应该注重工作的时效性还是注重工作本身的质量呢?这实际上最终就变成了比较数量指标、质量指标、时效指标本身哪个比较重要,这样的比较无疑会给实际绩效评价工作的人员带来很大的困惑,因为这几个指标本身其实都很重要,很难说出孰轻孰重,而且不同的评价人员可能得出的结论也并不完全一致,这隐含着什么样的逻辑呢?

从上述例子中可以看出,看似并列的“数量指标”“质量指标”“时效指标”“成本指标”等等指标,其实之间是存在交集关系的,也就是说,一个项

目是要同时满足上述所有指标的条件,才能视为真正实现了项目的绩效目标,而对于一个本身就是一个定义完整而没有交集关系的指标,是不能够进行拆分的,而应该将该指标独立的设置为一个指标。以上述修公路的指标为例,应该将这个指标合并在一个指标内:数量指标——在2020年底完成一级公路修建的数量(指标名称)——三条公路(指标值),质量指标——在2020年底完成三条公路的质量(指标名称)——一级(指标值),或时效指标——完成三条一级公路的截止时间(指标名称)——2020年12月31日(指标值)等等。在这里,无论是“2020年”“三条”还是“一级”都不能进行拆分,这是因为这三者都是对公路的限定内容,只有将三者结合在一起才能完整定义修建公路的标准,如果进行拆分,就是对三个标准的割裂,必然会导致几个标准之间的相互比较。

那么,为什么容易出现指标拆分欠妥的情况呢?这是因为绩效目标表上的二级指标包括“数量指标”“质量指标”“时效指标”“成本指标”“经济效益指标”“社会效益指标”“环境效益指标”等不同的指标类型,填表人会主观倾向于直接根据指标特性将项目按照上述的几个维度进行分解,使表格填写的更加充实完整,在这种主观因素影响下,很容易出现上述拆分



欠妥的情况，从上述例子可以看出，在有些情况下，项目的指标是不能够直接进行拆分的，那么究竟绩效指标在什么时候应该整合，什么时候应该拆分呢？

我们再来看一个例子，譬如计划要生产 50 条以上等级在三级以上的钢材（假设钢材按照一、二、三、四的等级进行划分，以一级钢材为最优，四级为最次），那么这时候就可以对这个项目指标进行拆分，可以写成：数量指标——钢材的产量（指标名称）——大于等于 50 条（指标值）；质量指标——钢材的质量等级（指标名称）——大于等于三级（指标值）。这里同时对生产的钢材预设了两个条件，即实际需要的钢材既要满足于数量指标，即产量在 50 条以上，也要满

足质量指标，即大于等于三级。在评价时其实是对两个条件取了交集，如果任何一个指标不满足，在评价时都可以对该指标的分数予以相应扣减。在这种情况下，由于出现了两个条件取交集的情况，在一个统一的指标下已经难以包容下两个不同维度的指标了，所以必须对指标进行拆分。

通过这个例子，我们可以简单的总结下拆分的几个前提：一是指标本身是有一定弹性区间的，即指标值并不是要以完成固定值为必须，而是存在一定选择弹性空间。譬如上述例子中的钢材在符合“等级在三级以上”的规定的条件下，可以有一级、二级、三级等不同等级的选择，但是上述例子中的一级公路就不能进行选择了，这是因为公路的等级本身已经限定

了，如果修建二级或更低层级的公路，则视为不达标。二是指标本身的属性决定了指标是可以分割的。在财政部所设定的指标分类中，将“数量”“质量”“时效”“成本”等指标进行了分割，这里实际上预设了一个前提条件，就是这些指标本身是可以分割的，但在有些情况下，指标本身设定了一个完整的定义范围界限，在设定之初就决定了其不能分割，只能合并成为一个指标。

为什么质量指标、时效指标经常不能拆分，但是其他的数量指标、成本指标、经济效益指标、社会效益指标又常常可以拆分呢？这是因为产出指标都是量化的、具化的指标，一般都需要看的见、摸得着，而质量指标、时效指标本身是虚化的指标，往往需



要依托在实体物之上,才能实现指标的具化。质量指标和时效指标因为本身是虚化的指标,所以需要“依托”于数量指标、成本指标等实体指标之上,而其中又因为数量指标包含的范围最为宽泛,几乎所有量化的指标都可以算作数量指标,所以往往成为了其他几个指标“依附”的对象,而经济效益、社会效益等指标,属于效益指标,本身并不以实体物为必要,所以可以单独存在。当然,这种“依附关系”的前提条件是质量、时效等指标需要实体化,成为数量指标的限定要素时才能成立。为什么“生产50条以上等级在三级以上的钢材”这个例子中数量和质量进行了拆分,质量指标单独成为了一个指标呢?在这种情况下,质量指标并没有转化为实体性指标,而是因为其本身存在一级、二级、三级等多种不同的选择空间,在单一的数量指标之下难以完全反映出来,对质量指标所包含的各种不同的情况进行拆分,可以实现不同条件钢材的分类管理,将符合条件的钢材全部囊括在内。

除了上述绩效指标的拆合关系外,在绩效目标实际的填报工作中,还存在另外一种情况,那就是指标的补充。

什么是指标的补充呢?譬如有一个培训,计划一年培训300人次。通常情况下,很多人都会在绩效目标表上填写成:数量指标——年培训人次(指标名称)——大于等于300人次(指标值),这个指标确实反映了培训的力度,但是这里的300人次所反映的信息量确实非常有限。因为这里的培训人次不管是300人、400人或是更多人,其实都很难通过数字本身反映出培训部门的努力程度,审阅绩效目标的专家和公众并不清楚这里的

300人次对于这个培训部门而言,究竟意味着什么,这个指标应该再配上其他的几个数量或质量指标,才能更好的反映项目的不同面,如可以增加“数量指标——培训结业人次(指标名称)——**人次”,通过培训结业人员的数量可以侧面反映培训的效果;“质量指标——单位人员参训率(指标名称)——**%”,通过反映计划培训人员占单位应培训人员的比例可以反映培训的覆盖面等等。这些其他增加的指标,就是对原有单一的“培训人次——大于等于300人次”指标的补充,通过设置这些补充指标可以更好反映项目的完成效果。

再如,计划检查300个农民职业培训开班开课的情况,如果仅仅填写成:数量指标——检查走访农民培训班的数量(指标名称)——300个(指标值),这样虽然体现了检查工作的任务量大,工作辛苦,但是同时也会让人产生疑惑,这种检查工作的效果和意义是什么。所以,在这种情况下,需要同时增加其他的一些相关指标:质量指标——检查走访农民培训班的覆盖面(指标名称)——**%(指标值),可以通过检查的覆盖面情况知道检查工作的力度,时效指标——发现问题后向相关部门及时反映天数(指标名称)——**天(指标值),通过发现问题后向相关部门反映时间的快慢情况可以知道工作的积极主动性等等,这样才能让审阅绩效目标的专家和公众对检查工作本身的质量情况有一个更好的了解。

为什么要设置补充指标呢?这是因为绩效目标表所填写的内容往往是一些零散的点,审阅绩效目标的专家和公众由于缺少对项目的持续了解和关注,仅仅通过查看绩效目标表来形

成自己对于项目的认识,本身就存在着不小的难度,而如果绩效目标表又仅填写某一单一方面信息,没能较为全面地展现项目的其他方面信息,就会让专家和公众无法理解甚至是无法看懂绩效目标表所反映的相关内容,所以,补充指标就是通过设置其他相关指标,尽可能多维度、多角度地展现项目的全貌,这本身也应该成为绩效目标表填报的一个基本要求。

补充指标散见于数量指标、质量指标和时效指标间,其中又以质量指标为多见,补充的质量指标多体现项目的执行对比情况,譬如可以设置项目计划执行情况同以前项目实际执行情况相比较的情况,项目计划执行情况同外省乃至外国的执行情况的相比较情况,项目计划执行范围同全部可执行范围的比例情况等等。

为什么大家容易漏填或者少填写补充指标呢?一是因为填表人往往因为自身对项目的熟悉度较高,容易推己及人地误判审阅绩效目标的专家和公众也对项目的认知度较高,但是实际上由于绩效目标表都是一些分散的点,即便专家可能在该领域已经研究多年了,但是由于对项目实施单位的实际能力和项目历史实施情况缺少一定的了解,对于合理判断项目实施单位的绩效目标合适与否,还是存在不小的障碍;二是因为项目单位为了便于在项目评价时顺利过关,有的有意隐瞒一些相关指标,以减少自己实际工作的难度。这种情况下,则更要要求部门必须进行指标补充,便于后期较为科学准确地评价部门项目实际执行情况。■

(作者单位:湖北省财政厅预算绩效管理处)

责任编辑 李燕