

平衡计分卡在政府绩效预算考核中的应用

■ 贾 康 孙 洁

绩效预算是指以绩效结果为目标
的预算方式,其核心内容之一是绩效
考核。当前我国绩效预算尚属探索和
局部试点阶段,其主要难点就是绩效
结果评价的复杂性和操作上的难度。

传统政府支出考核主要采用各种
财务评价指标,这有利于提高政府资
金的使用效率、加强公共支出的宏观
控制和微观管理,但是也存在着明显
的不足之处,即忽略了公平效应和公
众意愿的考量,很难全面反映公共支
出的真实效果。同时,政府部门往往
有许多不同的目标(即使在同一部门
中,也存在不同的目标),这就决定了
绩效预算的多目标性。

为了在绩效评估时把长期目标与
短期目标、公平与效率放在一起来考
量,需要寻找一种具有综合性、可操
作性的解决方案与工具。

平衡计分卡不失为超越财务 指标局限的一种有效方法

起源于企业综合评价的平衡计分
卡,其内在的基本思想是平衡多种关
系、兼顾多种目标和视角:短期与长
期目标、财务与非财务指标、滞后和
领先指标、外部和内部业绩视角等。

平衡计分卡最初由美国两位学者

创设,用以帮助企业高级管理层把公
司的愿景和战略转变为一套连贯的业
绩指标,核心思想就是通过财务、客
户、内部经营过程、学习与成长四个方
面指标之间相互的因果关系展现组织
的运行轨迹,以实现绩效考核—绩效
改进和战略实施—战略修正的目标。
平衡计分卡中的每一项指标,都是一
系列因果关系中的一环,通过它们把
相关部门的目标同组织的战略联系在
一起;计分卡的各方面指标必须代表
业绩结果与业绩驱动因素双重涵义,
综合形成包含业绩结果与业绩驱动因
素双重指标的绩效考核系统。

平衡计分卡的设计,意在克服传
统的仅以财务指标作为政府支出评价
方法的不足,克服片面追求效率性而
忽视公平性的问题,在作出政府支出
效率性评价的同时兼顾政府支出的公
平性评价。其评价方法的突出特点,
是不仅包含政府支出的经济性评价,
同时也包含政府支出的社会性评价,
在保留财务指标体系的同时,增加了社
会公众、政府部门内部工作流程和学
习与成长三个方面的指标体系。强调
的是一种平衡理念,强调经济与社会
的协调性、经济与政府良好运转的协
调性、政府良好运转与个人发展的协
调性以及多重目标间的匹配性。

将平衡计分卡延伸应用于政府绩
效预算考核,其评价系统中可包含四
个层面的评价体系:首先确定提供公
共产品或服务的对象;其次明确所能
够为公众提供什么样的公共产品或服
务;第三是能否继续提高并创造社会
价值;第四是怎样满足公共资金的提
供者(或纳税人)。

平衡计分卡的主要内容

平衡计分卡有四个维度,分别是
财务维度、客户维度、内部业务流程维
度和学习与成长维度。

1. 财务维度。财务指标在绩效评
价中必不可少,无论是对于私人企业
还是政府公共部门或非营利组织。传
统的绩效评价指标主要是财务方面
的,平衡计分卡虽然引入了财务指标
以外的其他三个维度的指标,但并不
是说财务指标可以省略。财务指标通
常是滞后的指标,典型的指标包括:
收入、获利能力和预算差异等。

2. 客户维度。在选择平衡计分卡
的客户维度评价指标时,必须回答两
个重要问题:谁是我们的目标顾客?
我们为之服务的价值定位是什么?这
两个问题给许多组织带来挑战。一些
组织称自己确实有目标客户,但从他们

的行为可以看出“他们在为所有顾客提供所有东西”。不仅仅是确定自己的目标客户不容易，回答第二个问题即价值定位也不容易。恰当的价值定位对大多数组织带来各种挑战。

3. 内部业务维度。在平衡计分卡的内部业务维度上，主要是具体识别组织的各项业务并制定最恰当的评价指标，以追踪取得的进展。

4. 学习与成长维度。这是实现其他三个维度目标的“强化剂”。一旦确定了客户和内部业务流程维度的评价指标和相应的行动，就会发现现有员工技能和信息系统的结构以及组织的文化氛围，与实现组织目标所应达到的水平之间存在着差距。为这个维度设计评价指标意在指明进而缩小这种差距，以保证取得未来可持续的绩效。

平衡计分卡的平衡思想是通过分配四个层面指标的权重来实现的，一般可以根据各个层面指标的重要性来赋予权重。对于营利性企业绩效评价而言，财务指标依然是四个层面中权重最大的，特别是对投资项目而言更是如此。各个层面指标的权重并非固定不变，不同的企业、不同的项目在设计平衡计分卡时，各个层面所选择的权重可以不同。

在设计政府绩效预算的平衡计分卡时，各个指标的权重应与企业有很大的差别。我们知道，财务层面为营利性企业提供了一个清晰的长期目标，可是对于政府机构来说，财务层面只是提供一种约束而非目标。衡量政府机构运营是否成功，应该视其能否有效地满足纳税人和利益相关者的要求，他们必须为客户或利益相关者定义和实现一个具体的目标。财务因素可以发挥促进或约束的作用，但是一般不能成为主要目标。因此，绩效预算的平衡计分卡各指标权重的分配，财务指标的权重通常不应是最高的，因

为它仅仅是一个约束条件并非目的。

政府绩效预算考核指标体系的设计思路

如何设计政府绩效预算考核指标体系，关系到政府绩效预算的成败。在此，我们借鉴起源于企业战略管理的平衡计分卡的指标体系设计，仍以四个最基本的维度为基础，将每个维度分解为若干个二级指标，试提出关于政府绩效预算考核指标的初步设计思路。

（一）社会公众维度的绩效指标

在企业绩效平衡计分卡的设计中，客户是消费企业产品的人。而在政府绩效预算考核的平衡计分卡设计中，谁是顾客呢？在一个服务型政府的社会中，理所当然社会公众和企业是政府服务的对象，也就是说公众和企业是政府的顾客。考察社会公众维度的绩效有两个核心指标：公众满意度和公众满意度的变化率。

对于公众满意度的调查已经被西方国家成功地应用在公共部门和非营利部门的评估中。在我们过去的公共部门绩效评估当中还没有充分重视引入公众满意度指标的重要性，更多地是以经济发展指标作为绩效评估指标。一般来说，公众满意度是需要通过调查获得的，那么在调查公众满意度时，通常应从四个方面了解并分析公众对服务的感受：一是准确性，指公共部门所提供的产品或服务是否按照公众所期望的准确送达到位。二是可取得性，指公共部门所提供的产品或服务应当在公众需要的时间提供。三是合作关系，指公共部门能够站在公众的立场上解决问题。也就是说，通过合作的方式来解决公众与公共部门之间所产生的问题，而不是由政府部门单方面做出决定。四是对建议的听

取与采纳，能否认真听取和接受公众所提建议是反映公共部门成功与否的一个关键点，也是反映公众满意度的一个重要指标。如果公共部门能经常通过听取和接受公众的建议，进而以可见的方式来改善对其提供产品或服务的方式，就会提高公众的满意度。

公众满意度的变化率就是本年度的公众满意度与上年度相比上升或下降的幅度。公众满意度的极限值是1(百分之百)，如果说公众满意度原在较低位置时，那么公众满意度向上的变化率应当争取高一点，如果说公众满意度已经处在一个相对较高的位置，那么公众满意度向上的变化率不应当要求太高。

（二）内部业务流程维度的绩效指标

在考虑政府绩效预算考核的平衡计分卡业务流程维度指标设计时，核心指标应当是：

1. 公共产品或服务的质量与价格。即政府公共部门为公众所提供的产品或服务的质量是否物美价廉，包括政府为公众所提供的各种公共产品或准公共产品，如自来水、电力、通信、环境等。提供的服务当中还包括当民众到公共部门办事时，服务态度及工作效率等。

2. 创新方面。顾客的需求在变化、环境在变化、社会在变化，公共部门能否对此作出及时的反应？没有反应就不会有相应的创新。创新不仅仅是企业生存的根本，也是公共部门活力的体现。现实生活中我们经常会遇到的问题是一些公共部门的服务模式长期不变或不能适应外部环境要求及公众需求。

3. 合作关系方面。合作关系主要是指政府公共部门与私营部门的合作。通过与私营部门的合作可以为公众提供更多的公共产品或服务，也改

善了全社会的投资环境、发展状态、和谐程度。公共部门与私营部门的合作至少有四个方面明显的好处：可以解决为公众提供公共产品或服务资金的不足；利用私营部门的经营管理人才和经验提高公共部门的效率；降低政府公共部门单独承担某些项目所带来的风险；构建使准公共产品长期“价廉物美”的有约束的运行机制。

4. 营销方面。有人会问，公共部门提供的产品或服务还需要营销吗？答案是不仅需要，有时还要有比私营企业更有力的营销方案和措施。公共部门不仅要提供公众所需要的产品，而且还应当让公众知道为什么要提供这样的产品，并让公众了解所提供产品与服务价格的形成机制和方法。一些公共政策方面的服务，应当加大宣传力度而不是秘而不宣。

(三) 学习与成长维度的绩效指标

学习与成长维度在企业绩效考核中所考察的对象是企业员工；在政府绩效预算考核的设计中，所考察的对象则应当是政府工作人员。可以从三个方面进行：

1. 学习型政府。预算考评中有必要把学习型政府或学习型的公共部门

组织作为学习与成长维度的绩效指标。考察其是否属学习型组织目的是为考察一个组织的工作能力及其变动态势。这种能力和态势源自每个成员学习能力和工作能力的组合，及其所对应的公共部门活力状态。

2. 廉政建设。在考察政府部门的廉政建设状况时，需要关注其有否相关切实有效的管理制度与切实可行的具体方案，并关注实际的结果。

3. 领导与员工的沟通和员工与部门组织的协调性。

(四) 财务维度的绩效指标

平衡计分卡在预算考评中财务维度的绩效指标，可说明以何种成本—效率(效益)关系提供产品或服务。在设计预算考评的财务维度绩效指标时，应当重点考察以下因素：

1. 产品或服务的成本与价格。计算公共产品或服务中的实际成本将有利于合理确定提供的价格(也包括必要的补贴)。实际工作中，一些公共部门已经采用作业成本计算方法来满足其准确计算成本的需要。但在绩效指标设计中，不能简单地以价格减去成本作为绩效高低的唯一依据，而只将其作为约束条件之一。

2. 工作的费用与效率。这使我们知道政府部门在工作中是否有效率，并且其所发生的相关费用的多少，有助于促进减少政府部门的开支。

3. 经济增长的质量。可以通过与经济增长质量相关的财务指标来考察政府绩效，包括单位GDP所消耗的能源、所发生的相关费用、所产生的污染、所占用的土地等。

当然，政府绩效预算的考核并不可能由一个平衡计分卡(表)来完成全部任务，但有可能通过它使考评更接近于量化、细化和可比。在技术路线上，需要各个部门根据中央政府总的平衡计分卡(表)来开发本部门的平衡计分卡(表)，参考和根据各部门平衡计分卡考核的结果安排预算。

鉴于政府绩效考核的复杂性，设计平衡计分卡(表)也是一项复杂的工作，根据我国当前的情况，可考虑分三步实施平衡计分卡(表)的设计。首先设计项目绩效评价的平衡计分卡。按照“先易后难”的思路，项目绩效预算是发展包括其他收支内容的总体绩效预算的基础，因此设计项目绩效评价的平衡计分卡也是实现整体绩效预算和编制整体绩效评价计分卡的基础。其次，设计部门绩效评价的平衡计分卡。在设计项目绩效评价的平衡计分卡的基础上，结合部门绩效的目标，纳入非项目的内容，向设计部门绩效评价的平衡计分卡扩展。最后，形成适用于通盘预算整体绩效评价的平衡计分卡。在部门绩效评价平衡计分卡的基础上，逐步增加部门的数量，最终达到“全覆盖”，编制出可对应于全部预算内容的绩效评价的平衡计分卡。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 赵 军

