

基于 PDCA 循环政府购买公共服务绩效管理 优化研究

南春媛

河南理工大学, 中国·河南 焦作 454000

【摘要】公共服务作为一项政府提供的使社会公众受益的服务,涉及到社会的各个方面,包括教育、文化、体育、养老、卫生等。如何提升公众满意度使公共服务发挥更大的效益是我们需要考虑的问题。使公共服务效益达到最大化,在较低的成本下为广大人民群众提供更高的服务质量,需要公共服务绩效管理发挥作用。对政府购买公共服务绩效管理进行优化探究,确保绩效管理更加有效,财政资金得到有效利用,公共服务也能发挥更大的作用。

【关键词】PDCA 循环; 公共服务; 绩效管理

Research on Performance Management Optimization of Government Purchasing Public Services Based on PDCA Cycle

Nan Chunyuan

Henan Polytechnic University, Jiaozuo, Henan, China 454000

[Abstract] As a service provided by the government to benefit the public, public service involves all aspects of society, including education, culture, sports, old-age care, health and so on. How to improve public satisfaction and make public services more effective is a problem that we need to consider. To maximize the benefits of public service and provide higher service quality for the broad masses of the people at a lower cost, public service performance management needs to play a role. Optimize the performance management of public services purchased by the government to ensure that the performance management is more effective, the financial funds are effectively utilized, and the public services can also play a greater role.

[Keywords] PDCA cycle; Public service; performance management

1 引言

政府购买公共服务改革的研究最早源于20世纪70年代西方国家,随着经济发展暴露出公共服务方面存在的问题,为了改善政府机构的人员设置、解决政府财政赤字问题、节省公共资源、提高公共服务的供给质量,兴起了政府购买服务改革运动。社会部门承接公共服务的供给,不仅改善了政府部门的治理模式,而且提高了社会资源的利用率。

许多学者尝试将绩效思想引入我国政府预算管理工作中,推动政府预算绩效改革,建立以绩效为导向的公共预算管理体制。政府购买公共服务是我国目前全面深化财税改革的重要任务,但随着改革的不断推进,政府购买服务工作过程中存在的问题也逐渐凸显出来,比如公共服务的购买主体和承接主体之间关系难以把握、购买内容存在泛化问题、绩效管理工作薄弱、公共服务供给分布不均等等。我国政府购买公共服务的研究和实践起步较晚,虽然有一定的经验和成绩,但在实践过程中仍有许多地方需要完善优化。因此,有必要进一步加强公共服务的绩效管理,分析绩效管理各个环节可能普遍存在的问题,来规范政府购买公共服务的行为。

2 政府购买公共服务绩效管理政策演进

我国从20世纪90年代开始研究政府购买公共服务的相关内容,绩效思想被引入政府预算管理工作中,继而对公共服务绩效管理也开始广泛研究。在此基础上,我国逐渐出台了相关的绩效管理政策,推动政府预算绩效改革。针对公共服务效率低的问题,我国2013年颁布了《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,对购买公共服务过程中要解决的

问题进行了明确规定。2018年9月印发了《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》,文件中指出了预算绩效管理中的问题和全面实施预算绩效管理的必要性,为全面建立预算绩效管理体系打下了基础。2020年《预算法》第十二条规定,“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”,开始将绩效写入法律,标志着财政资金使用从注重投入向关注产出效果的转变。2020年10月1日开始正式施行的《中华人民共和国预算法实施条例》遵循了2015年修订后的《预算法》,细化了预算绩效管理各个环节的有关要求,贯彻落实了党的十九大提出的要全面实施绩效管理精神。我国政府购买公共服务的实践是从地方开始试点,然后是大范围的实行。在国外经验和学者研究和制度政策的基础上,我国政府购买公共服务的相关实践最早出现于2000年,从上海开始试点实行,政府购买服务内容是依托养老机构居家养老服务。接着全国其他城市开始探索和实践,范围逐渐扩大,服务内容逐渐增多,相关制度和政策也随之改革创新。

3 政府购买公共服务绩效管理与PDCA的耦合性分析

PDCA模型是由美国质量管理专家休哈特博士首先提出的,后被广泛应用在产品质量领域,包括四个环节,分别是P(Plan)事前确定活动计划、D(Do)执行计划内容、C(Check)检查实施计划的过程中存在的问题、A(Action)处理检查过程中发现的问题。在做每一件事情之前先做计划,计划完了以后去执行,对执行内容和结果进行检查并反馈问题,最后优化方案,推进实施,再次优化改善,每次都能把没有得到解决的

问题放到下一个循环,在这种工作模式下形成环环相扣的PDCA循环。鉴于PDCA循环不断循环优化的工作特点,绩效管理在工作目标、流程、改进等程序都有很高的相似度和契合点。P环节对应绩效管理中绩效目标的制定和计划的设计,在本环节中需要站在全局的战略规划、相关制定政策的基础上考虑如何绩效目标的可实现性、必要性、预算编制的倾向性;D环节是绩效管理的方案实施,在计划确定之后制定具体的实施方案实现预算目标;C环节是绩效计划和绩效执行的对比检查,通过分析数据,选择合适的分析方法,分析产生差异的原因;A环节是对绩效反馈环节发现的问题进行总结优化,归纳失败的原因和成功的经验,为后续绩效管理项目提供参考依据。

4 政府购买公共服务绩效管理过程中存在的问题

4.1 (P环节) 绩效目标不清晰

绩效目标制定中对预算投入的关注度远超产出效益比,偏离绩效的初衷。制定清晰的绩效目标在购买主体和承接主体的项目绩效管理实施过程中能重要的指导作用,服务项目各个环节都需要目标的导向,紧密贴合目标的实施过程才能够更好的保证产出效益。对片面不清晰的绩效目标,会导致其在开展绩效目标的量化和评估工作时难以确定绩效评价标准和评分标准,从而导致绩效评估不准确,失去绩效管理存在的意义。

4.2 (D环节) 绩效执行缺乏监督

承接主体根据购买服务合同履行提供公共服务,是绩效管理过程中需要重点监督的阶段。合同的签订不代表着购买公共服务结束,而是意味着真正提供公共服务的开始,但在实际执行过程中,存在着由于购买主体在项目执行过程中缺乏监督机制,使承接主体看到了可乘之机,最后会出现承接主体为了自身利益将项目违规转包或分包给其他承接主体或降低成本提供公共服务,从而降低公共服务质量甚至可能会导致提供的公共服务不足的情况。

4.3 (C) 绩效评价不到位

首先是绩效评价流程设置不科学,缺乏第三方绩效评价和公众满意度评价。在2021年财政部颁发的《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》中指出,预算部门或单位委托第三方机构参与预算绩效管理,是全面实施预算绩效管理的重要举措,是推动加强预算管理、提高财政资金使用效益的有效手段。随着预算绩效管理的推行,参与工作的专业人员和第三方机构随之增加,但相关人员的专业性和执业质量有待考察,是否会影响绩效评价的公正专业性。公众满意度评价是公众依据服务呈现的最终结果作出的判断,公众作为服务的真切感受者,有足够的理由评判公共服务绩效,可以作为绩效评价的参考,提高绩效评价结果的准确性。

其次绩效评价的内容不够具体全面。很多绩效评价过于粗略,比如仅仅要求对财政资金的使用情况作出评价,没有明确如何进行评价,没有具体到细化到某一项目、某一岗位、某一阶段,过于关注整个绩效结果的评价,反映出的工作不够细致具体。绩效评价的最终结果缺乏参考意义,不利于问题的发现和解决。

4.4 (A环节) 绩效激励政策缺乏

目前在政府购买公共服务方面缺乏明确的绩效激励政策。政府身为公共服务的购买方和服务的承接方之间追求的目标是不同的,政府购头主体以提供服务满足公众需求为目的,社会组织承接主体以签订合同追求自身利益为目的。从委托代理理论来看,委托代理关系注定了二者本身追求的目标是不相同的,在项目中委托人与代理人信息不对等,加以缺乏有效的监督机制和鼓励政策,二者在利益上不可避免会存在冲突,最终导致

代理人不仅会威胁到委托人的利益,也会导致公共服务供给效率降低。因此政府必须制定相应的绩效激励政策,尽最大可能拉动服务承接主体与其目标保持一致,达到目标相近、激励相近的局面。

5 政府购买公共服务绩效管理的优化建议

首先,制定合理的绩效目标。绩效目标要满足能够清晰准确地体现项目实施带来的公共价值和市场价值,绩效目标有清晰明确的绩效指标加以体现,绩效目标真实有效符合项目实际需求。绩效指标包括承接主体整体支出绩效目标和经过详细核算得到的目标预算,详述项目资金要求和可行性,上报政府部门接受绩效目标审核。接下来进行预算资金事前绩效评价,承接主体对项目预算的绩效目标、需求进行事前评估,其中包括项目实行的可行性、必要性等,经政府部门审核通过后拨发财政预算。

其次,加强绩效沟通与辅导。承接主体要根据预算目标合理利用财政资金及资源,严格贯彻落实项目的具体措施。承接主体要紧跟预算执行进度,及时监督绩效目标完成程度,督促纠正不合格的地方,及时向政府部门报备项目完成进度、预算资金使用情况,便于公共服务绩效的把控。政府在购买公共服务过程中要落实绩效跟踪,监管项目的实施是否履行了合同,是否落实了服务标准,可选择定期检查、随机抽查等方式,对发现的问题及时和承接主体沟通协调,确保提供公共服务的质量。

再者,及时进行绩效评价与反馈。公共服务承接主体按照合同要求和项目质量标准开展工作后,由内部财政部门和政府有关部门监督评价目标完成和预算执行进度,通过自我监督和他方监督,检查项目资金的使用情况,关注项目投入和产出比,评价结果与目标是否相适应,对于资金投入分配不合适的部分要及时督促整改。当整个公共服务项目购买周期结束时,需要对购买公共服务的最终结果进行专业评价,为了保证评价的专业性和客观公正,要委托第三方机构开展绩效评价工作,对第三方评价机构工作人员的专业性有一定要求。

最后,进行绩效诊断与提高。通过绩效评价的结果,对于评价效果好的承接主体制定激励措施,比如优先选择权,在以后年度招标时可以优先选择继续承接本项服务。还可以制定优惠政策,在税收或其他方面对本企业进行更大限度的资金扶持,在推动本企业发展的同时也可以激励到其他公共服务承接主体提供高质量的公共服务。明确问责机制,对于绩效不达标的承接主体进行绩效问责,比如取消其承接政府购买公共服务的资格或进行物质约束、行政约束,找出绩效实行过程中存在的问题,如果发现有违法违规行为应严厉查处。将绩效评价结果公开,构建评价结果共享制度,接受实现社会公众的监督。公开渠道如财政部门官方网站、社交媒体等。就公开的绩效评价结果开展绩效管理交流工作,增强责任主体的绩效意识。从绩效评价中发现问题,购买主体和承接主体都要认真总结归纳,应及时反馈给相关部门,在来年的制定过程中着重关注解决。

参考文献

- [1] 陈捷. 公共部门绩效管理与财政支出的效率[J]. 云南财贸学院学报(社会科学版), 2003(02): 42-43.
- [2] 谷雯. 浅析改善我国政府绩效管理的对策[J]. 知识经济, 2013(02): 10+12.

作者简介:

南春媛(1999.4-)女,汉族,河南驻马店人,21级在读研究生,硕士学位,专业:会计,研究方向:管理会计师。