

# 预算绩效管理中的结果应用机制研究

张 平<sup>1</sup> 苟燕楠<sup>2</sup>

(1. 复旦大学, 上海 200433; 2. 上海大学, 上海 200444)

**摘 要** 结果应用是预算绩效管理的难点。将预算绩效评价的结果应用分为结果通报、内部管理、外部问责三个维度,利用云南省多部门调查问卷分析结果应用的作用机制,可以发现,结果应用不足的主要原因是绩效信息质量不高,部分地方政府治理能力不强。提升预算编制质量和执行能力、提升地方政府治理水平是预算绩效评价结果应用的重要基础。

**关键词** 预算绩效; 结果应用; 治理能力

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2021.02.015

## 一、引言

2012年,国家财政部提出逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理体制。2018年,中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号,以下简称《意见》),要求全面推进预算和绩效管理一体化改革,建成“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理新体系,有效发挥财政在推动高质量发展中的基础性、制度性保障作用。关于绩效预算的重要意义已毋庸置疑,如预算领域两位专家所言:“治理能力在很大程度上依赖于预算能力”<sup>①</sup>,“若不能编制预算,何谈治理国家”<sup>②</sup>。预算管理制度会直接影响政府的治理水平,全面实施预算绩效管理对中国未来的经济变革和社会治理意义重大,将会在以下方面推动国家治理体系和治理能力现代化:(1)提高财政资金使用效率,增加人民群众的获得感;(2)促进政府治理模式转型,提高政府透明度,增加对人民群众的回音性;(3)有力推动财政集中、预算透明、预算监督,成为政府达到良治、善治的重要环节。

预算管理与政府治理联系紧密、息息相关,却鲜有研究从综合的角度去阐述预算绩效管理水平高低的成因,尤其是其与政府治理能力之间的内在联系仍然探讨较少。预算绩效管理何以可能?预算绩效管理的核心是基于绩效(而不是基于其他因素),结果是否应用以及如何应用就尤为关键。

**作者简介:**张平,男,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授、博士生导师;苟燕楠,男,博士,上海大学总会计师、教授、博士生导师。

<sup>①</sup>Schick, Allen, *The capacity to budget*. Washington, D. C. Lanham, MD: Urban Institute Press, Distributed by University Press of America, 1990, p. 1.

<sup>②</sup>Wildavsky, Aaron B., “If You Can’t Budget, How Can You Govern?,” in Anderson, Graebner & Brak. D. L, eds., *Thinking about America: the United States in the 1990s*, Stanford: Hoover Institute Press, 1988, pp. 265 - 275.

到底哪些因素决定了预算绩效评价的结果应用程度? 本文从结果应用的角度切入, 量化分析结果应用的几种形式、应用是否深入的原因, 试图探讨预算绩效管理与地方政府治理能力的内在逻辑关联, 打通预算绩效管理改革的重要路径。并进一步从预算过程的本质出发, 分析行政力量(领导)、绩效信息质量以及地方政府治理能力在其中扮演的角色。

预算绩效评价的结果应用在推进预算绩效管理中的意义重大。如何应用评价结果推进政府预算绩效管理, 提高财政资金使用效益是预算绩效评价结果应用的重要目的。关于预算绩效评价结果应用的研究文献尽管数量众多, 但关于预算绩效评价结果应用的量化研究仍很少见。结果应用存在哪些维度, 几个维度之间有什么关系, 不同维度的效果如何? 其中不同因素的作用机制是什么, 结果应用如何能够进一步推动预算绩效管理? 财政管理中的预算资金分配是预算绩效管理的重要目标, 领导是否重视预算绩效管理会导致哪些不同的结果? 这些问题值得深入研究。

## 二、文献综述

政府绩效评估的重要落脚点之一即是通过结果应用来提升政府治理能力。从 OECD 各国预算改革的实践来看, 绩效信息对财政资金的分配影响并没有达到预期的效果。多项研究表明, 绩效评价信息对预算分配决策的影响有限<sup>①</sup>。“拥有绩效信息”和“使用绩效信息制定决策”是两个概念<sup>②</sup>; 将预算绩效评价结果纳入预算编制程序并不意味着根据预算绩效评价结果可以改变预算决策制定的方法<sup>③</sup>。预算绩效信息的质量、收集预算绩效信息的成本以及预算绩效信息质量与预算决策的逻辑相关性, 制约了绩效评价结果与预算决策的联系<sup>④</sup>。预算绩效评价结果与问责之间的相互作用同样难以明确认定<sup>⑤</sup>, 但预算绩效评价结果的信息公开会对公民的参与程度有一定影响<sup>⑥</sup>。领导因素、组织环境因素以及相关负责人员的综合专业能力以及管理能力<sup>⑦</sup>, 会直接影响获取有效的预算绩效评价结果。

从我国的预算管理实践看, 绩效评价结果的应用仍然是一个相对薄弱环节。预算绩效评价的结果应用可以提高资金的使用效率、工作人员的责任意识, 还能通过绩效信息的公开透明增进政府与公众之间的信息沟通和交流。结果应用对绩效目标的回应性是全面实施绩效管理的重要路径,

① Frisco, Velda, & Stalebrink, Odd J., “Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool,” *Public Budgeting & Finance*, vol. 28, no. 2 (2010), pp. 1 – 19.

② Heinrich, Heinrich, Carolyn J., “Outcomes – Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness,” *Public Administration Review*, vol. 62, no. 6 (2002), pp. 712 – 724.

③ Jordan, M. M., & Hackbart, M. M., “Performance Budgeting and Performance Funding in the States: a States Assessment,” *Public Budgeting & Finance*, vol. 19, no. 1 (2010), pp. 68 – 88.

④ Frisco, Velda, & Stalebrink, Odd J., “Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool,” *Public Budgeting & Finance*, vol. 28, no. 2 (2010), pp. 1 – 19.

⑤ Dubnick, Melvin., “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms,” *Public Performance & Management Review*, vol. 28, no. 3 (2005), pp. 376 – 417

⑥ Bernstein, David J., “Local Government Measurement Use to Focus on Performance and Results,” *Evaluation & Program Planning*, vol. 24, no. 1 (2001), pp. 95 – 101.

⑦ Willoughby, Katherine G., & Melkers, Julia E., “Implementing PBB: Conflicting Views of Success,” *Public Budgeting & Finance*, vol. 20, no. 1 (2000), pp. 85 – 120.

目标与反馈相结合才能提高预算绩效。其核心是优化财政绩效目标的设置和审核,以目标优化来促进绩效评价结果应用质量的提高<sup>①</sup>。国内学者对预算绩效评价结果应用的研究近年来逐渐增多,但总体来看,现有研究多为国内外政府预算绩效经验借鉴的介绍、提出我国政府预算绩效的构想、预算绩效评价指标体系的设计或某一特定技术方法的运用,在研究方法上也较少采取定量的分析方法。因此,本文以云南为例,试图基于地方政府预算绩效管理的实证与定量研究,深入分析预算绩效评价结果的应用现状及其深层次作用机制和核心原因。

### 三、问卷调查设计与预算绩效评价结果应用三个层次的界定

#### (一) 问卷调查设计

云南虽地处我国西南边疆,经济社会发展整体欠发达,但在公共财政管理,特别是在预算绩效管理领域一直走在全国改革前列。近年来,云南省财政厅出台了一系列关于预算绩效管理的新政策、新举措,先后出台了《云南省省级财政预算绩效管理暂行办法》《预算绩效管理工作考核办法》等绩效管理机制,逐步建立了以中期支出框架为核心的绩效评价机制,并稳步推动实施,具有较强的代表性。因此,本文的数据来源为云南省不同层面多维度的问卷调查,该问卷在我们对中央预算部门调研问卷的基础上形成,分别针对预算部门、财政部门 and 乡镇政府,于2019年采用随机抽样方式向云南省除涉密部门外的全部省级预算部门、地级市、县和乡镇下发,全面排摸云南省的预算绩效管理实施情况,问卷具有很强的代表性。最终收回的问卷包括省级及省级以下地方人大(126份,括号中为有效问卷数,下同)、州县级财政部门(151份)、各层级预算单位(1333份)和乡镇各部门(316份)。我们基于数据展示预算绩效评价结果应用的基本情况,并重点分析领导是否重视在其中的重要性,以及绩效信息与政府治理在其中的作用机制。在预算绩效管理的研究中,如表1所示,可以从不同的分析维度对相关问题进行阐述。

表1 预算绩效管理的不同分析维度

| 分析维度       | 具体类别           |
|------------|----------------|
| 管理部门       | 人大、财政部门、业务主管部门 |
| 分析层次       | 政府、部门整体、政策、项目  |
| 绩效类型       | 地区绩效、重点绩效、项目绩效 |
| 政府层级       | 省、市州、县、乡镇      |
| 官员职级(认知差异) | 正处、副处、正科、副科等   |

#### (二) 预算绩效评价结果应用三个层次的界定

预算管理的核心是资金分配,预算绩效管理的重要目标是提高财政管理中预算资金分配的效率和效能。这直接决定了财政资金的支出效果及其带来的社会福利,是完善政府治理的重要环节<sup>②</sup>。因此,无论如何总结预算绩效评价结果应用的维度,都不可忽视预算绩效与财政管理之间的联系。这一点与问卷调查的结果一致,在对云南省市州县财政部门工作人员的调查中,针对“您所在地区预算绩效管理的影响中,最重要的是?”这一问题,如图1所示,多数人认为预算绩效管理最重要的影响是“优化财政资源配置”,其次才是节约成本、提高预算透明度和提升资金使用效益等。

<sup>①</sup>朱俊立:《财政预算绩效目标和绩效评价结果应用之间的回应性制度安排研究》,《经济研究参考》2018年第27期。

<sup>②</sup>胡鞍钢、鄢一龙、龙亮军:《“十四五”时期中国经济社会发展的基本思路》,《求索》2019年第6期。

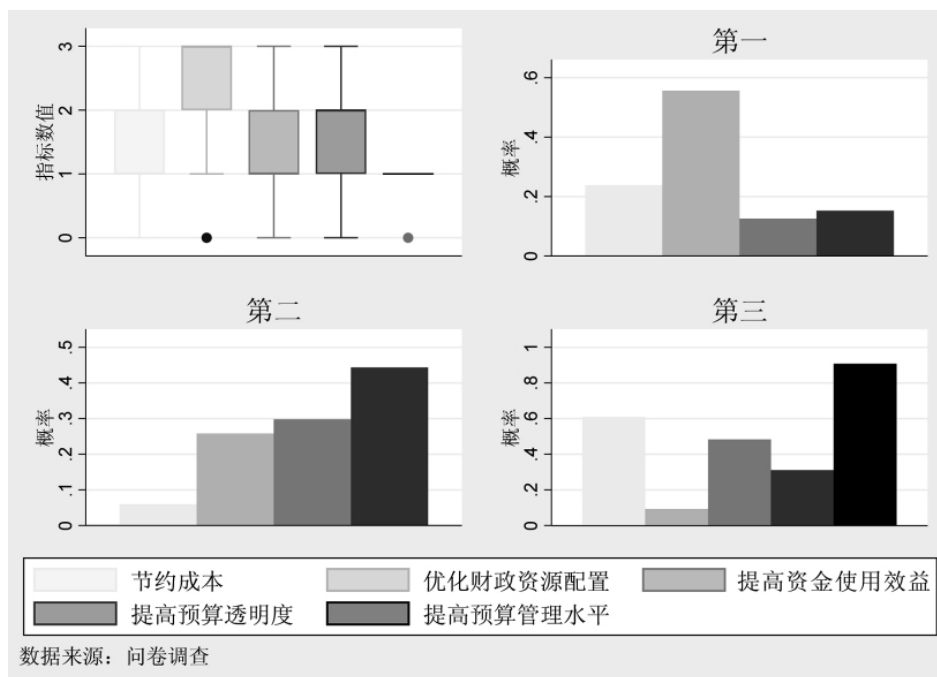


图1 预算绩效管理的影响重要性排序(市州县财政部门)

注：图中左上为作者根据回答结果计算汇总而得。具体的计算公式为：某项影响的指标数值 = 第一 × 3 + 第二 × 2 + 第三 × 1。该公式是将问卷调查的结果指标化处理的一种方式。受访者需对这些选项的前三位进行排序，排为“第一”赋值3分，排为“第二”赋值2分，排为“第三”赋值1分。加总后每个选项可得到一个最终赋值并可进行比较，文中其他指标化公式处理的含义与此一致。

因此，预算绩效评价的结果应用可以分为不同的层次，首先是可能用于一些书面报告，或是为了符合相关的资金使用考核要求。其次，预算绩效评价的结果应用可以在一定程度上规范资金分配和使用、改进项目管理，进而促进内部管理提升。最后，基于资金使用效能影响资金分配去向，则是最深层次也是最核心且体现预算绩效管理本质的应用。基于此，可以将预算绩效评价的结果应用分为三个层次：结果通报；内部管理；外部问责（资金分配）。

第一，结果通报。结果通报是预算绩效评价结果应用的第一层次，局限于预算绩效自身，主要包括结果公开和报送。结果通报具体形式包括预算绩效评价结果公开、向本级党委和政府报告、报送上级主管部门、报送本级财政部门、财政部门向本级人大报告等。结果通报属于预算绩效评价结果应用的初级层次，考核结果主要用于汇报通报和公开等场景。

第二，内部管理。内部管理是预算绩效评价结果应用的第二层次，能够在一定程度上起到推动改进完善财政管理的作用。这里的内部管理不同于“内部管控”和“内部控制”等会计审计领域强调内控的内容，而主要是通过不同手段实施激励与问责，包括基于绩效评价结果优化预算安排和支出结构、改进项目管理等。内部管理属于预算绩效评价结果应用的中级层次，会基于考核结果对成效明显的给予表彰，对推进不力的约谈并责令整改，或是将考核结果纳入政府绩效。

第三，外部问责。外部问责是预算绩效评价结果应用的第三层次，可以起到引领财政管理的作用，决定财政资金分配。外部问责包括制定或完善战略、规划，制定或调整政策，或作为行政问责的重要参考、或作为领导干部选拔任用的重要参考等。由于“制定或完善战略、规划”，“制定或调整政策”以及“行政问责和干部考核”等将从外部推动和改变资金分配使用的安排和效率，会直接影响预算单位的预算规模和使用范围，所以将这些选项列入“外部问责”作为第三层次。外部问责属于预算绩效评价结果应用的高级层次，考核结果会直接影响下年度的项目和政策制定和规划。

在本次问卷调查中，结果应用的具体方式与上述三个层次的对应如表2所示。



表2 三个应用层次与具体方式的对应关系

| 应用层次        | 问卷选项中的具体应用方式                  |
|-------------|-------------------------------|
| 第一层次: 结果通报类 | (1) 向本级党委、政府报告                |
|             | (2) 向本级人大报告( 报送上级主管部门/本级财政部门) |
| 第二层次: 内部管理类 | (3) 优化预算安排和支出结构               |
|             | (4) 改进项目管理                    |
|             | (5) 制定或完善战略、规划                |
| 第三层次: 外部问责类 | (6) 制定或调整政策                   |
|             | (7) 作为领导干部选拔任用的重要参考           |
|             | (8) 作为行政问责的重要参考               |

#### 四、预算绩效评价结果应用的现状分析

##### (一) 三个层次的排序情况

关于预算绩效评价的结果应用情况,我们在针对不同对象的问卷中采用类似的问题“您所在地区(单位)绩效自评结果的应用最多的是:第一\_\_(可多选),第二\_\_(可多选),第三\_\_(可多选),第四\_\_(可多选),第五\_\_(可多选)”,由受访人对结果应用的频率进行排序,从基本排序情况可以大致看出结果应用不同类别的重要程度。图2是结果应用最多的问题中每个应用方式被选择为“第一”的比例,可以看出,财政重点绩效、市州县地区绩效和乡镇地区绩效的结果应用中,“向本级党委、政府报告”都在50%以上,占据绝对重要的位置,远高于其他应用类型。在乡镇地区绩效的结果应用中“向本级党委、政府报告”应用最多的达到了75.8%,说明预算绩效评价结果应用的第一层次结果通报类,在基层政府中表现更为明显。

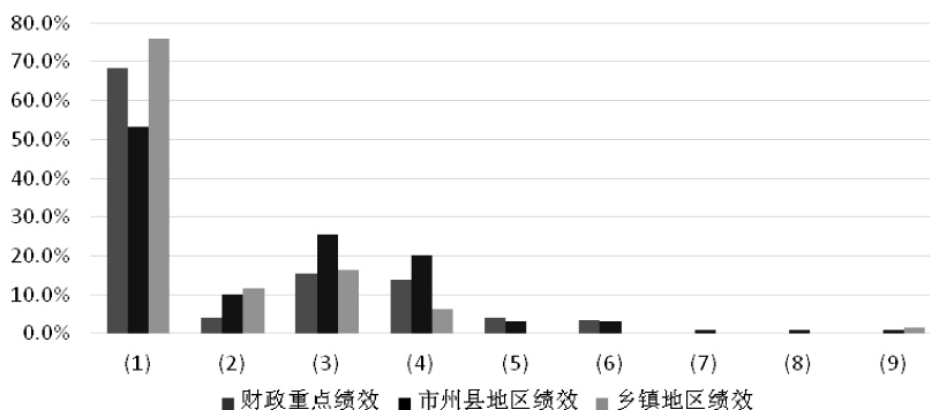


图2 财政重点绩效与市州县和乡镇地区绩效的结果应用比较

注:图中的(1)一(8)对应于表2的8种不同的结果应用方式,(9)为“其他”(图3同)。图中的百分比为受访者认为该结果应用方式排在第一位的比重。由于每个排序均为多选,个别答卷中同一排序的选项会多于一种,因此不同的预算绩效在这些应用类型中的比重加总会略高于100%。

由于图2中只能看出结果应用最多的类型,为了更清晰地展示第二、第三以及其他应用类型在问卷结果中的重要性,我们根据排序情况对结果应用的不同类别构造了一个汇总指标,具体的计算公式为:某项结果应用类别的指标数值=第一×5+第二×4+第三×3+第四×2+第五×1<sup>①</sup>。图3展示了经过得分加总后不同预算绩效评价结果应用类别的指标值,这样可以更好地展示不同结果应用

<sup>①</sup>公式含义同图1,是将问卷调查的结果指标化处理的一种方式。受访者需对5个选项进行排序,排为“第一”赋值5分,排为“第二”赋值4分,依次类推。得分越高,说明受访者总体认为该结果应用类别更加重要。

类型在所有类型中的相对位置。针对财政重点绩效、市州县地区绩效和乡镇地区绩效,结果应用的主要类型比较一致,最重要的仍然是“(1)向本级党委、政府报告”,但同时发现第二层次内部管理类中的“(3)优化预算安排和支出结构”和“(4)改进项目管理”也作为重要的结果应用类型紧随其后。而结果应用的第三层次外部问责类(第5、第6、第7、第8项具体应用方式)在不同的预算绩效中都明显靠后,尤其是乡镇地区绩效,作为基层政府其预算绩效的结果应用当前最重要的仍是向党委和政府报告,在制定战略、调整政策和行政问责等实质性方面的应用还很弱。

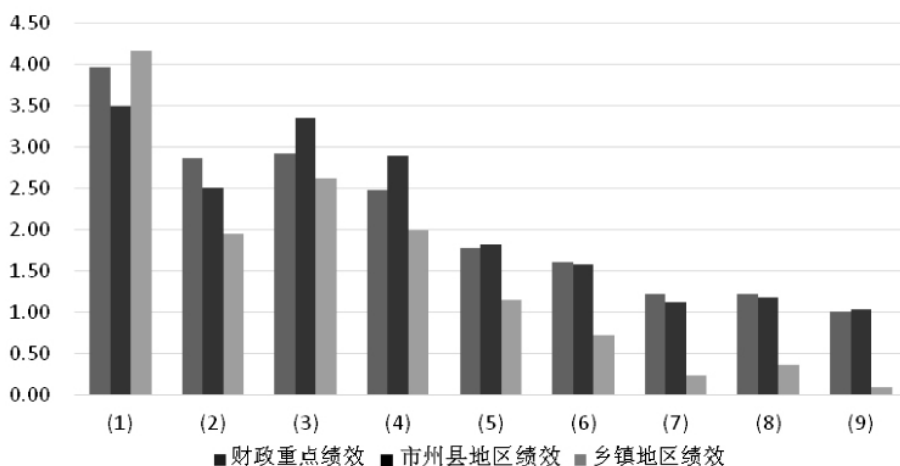


图3 预算绩效评价结果应用不同类型的赋值得分

注:图中的(1)一(8)对应于表2的8种不同的结果应用方式,(9)为“其他”。

根据第三部分的界定,进一步将预算绩效评价结果应用的不同类别根据已有的分析框架归类为三个层次。图4在95%的置信区间展示了财政重点绩效、市州县地区绩效和乡镇地区绩效在这三个层次的结果得分和比较。可以观察到不同预算绩效评价的结果应用,都呈现出重结果通报(第一层次)轻外部问责(第三层次)的现象,且三个层次的应用情况总体呈现为下坡状:第一层次最多,第二层次次之。尤其是财政重点绩效和乡镇地区绩效,这三个层次的结果应用差异非常明显;在市州县地区绩效中,第一层次和第二层次的结果应用得分基本持平,但第三层次也明显较弱,显著低于前两个层次的结果应用得分。这进一步印证了分析框架中所提出的,预算绩效评价结果应用最终应服务于财政管理,资金分配(外部问责)是结果应用的高级层次,也是最难达到的结果应用方式。

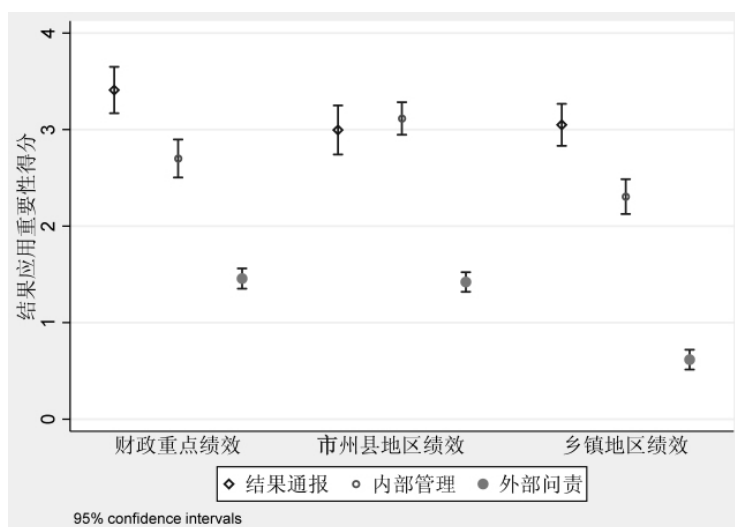


图4 预算绩效评价结果应用的三个层次的排序比较

## (二) 结果应用的难点

从上文的分析可以看出,结果应用在推进预算绩效管理中的重要性非常显著,且结果应用的不同层次会对预算绩效管理产生不同的效果。同时,问卷调查也反映了结果应用中存在的主要问题。

图5展示了预算绩效评价排序第一位的难点。人大部门、市州县财政部门 and 预算单位,均认为绩效评价结果应用最大的难点是与预算安排和政策调整挂钩,这显然体现了核心的资金分配环节(第三层次)在结果应用中最难推进。具体来看,人大部门的受访者中,45.7%认为结果应用中难度最大的是绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩。市州县财政部门的受访者也普遍认为全面实施预算绩效管理结果应用中难度最大的是绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩(60.7%)。各层级预算单位的调查结论同样如此,认为难度较大的是预算绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩(61.4%)以及将预算绩效结果纳入政府部门行政预算绩效考核体系(22.5%)。

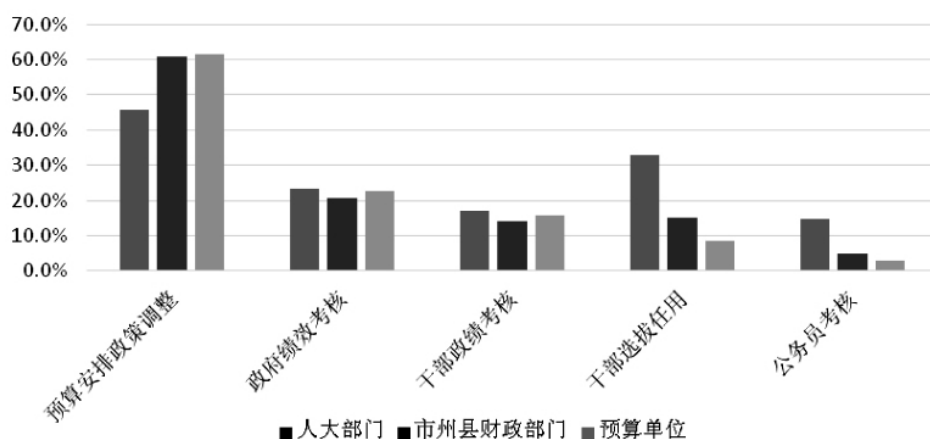


图5 预算绩效评价结果应用的主要难点

通过将不同结果应用类型的难度进行赋值,图6在95%的置信区间对结果应用类型的难度赋值进行对比。可以发现,对不同的结果应用类型所面临的挑战,人大部门的评估较为平衡,认为结果应用在预算安排和政策调整、政府绩效考核、干部绩效考核和干部选拔任用等方面都存在着一定的挑战和难度。而市州县财政部门 and 不同层次的预算部门均认为将评价结果与预算安排和政策调整挂钩要比其他应用面临更大的难度。说明人大部门以及财政部门 and 预算部门等实务部门均已意识到预算安排和政策调整的复杂性,将预算绩效结果应用作为判断依据难度较大。预算绩效评价结果应用的核心问题是在外部问责(资金分配)层次,但这一问题的解决还需要各个方面的综合发力,包括健全工作机制、明确预算目标、提高指标准确性和公允性,使得评价结果能够更准确地体现工作成绩等。

## 五、预算绩效评价结果应用对预算绩效管理的作用及影响

基于预算绩效评价结果应用的现状,结果应用在预算绩效管理中的作用是什么?结果应用的不同层次对预算绩效管理的作用有何差异?结果应用的哪些维度直接影响预算管理的有效持续推进?这些问题将通过回归分析试图进行回答,并分析领导是否重视在其中的作用和影响机制以及深层次结果应用不足的核心原因。

### (一) 预算绩效评价结果应用对预算绩效管理结果的影响

表3是针对市州县财政部门问卷调查的回归结果,是通过多元排序逻辑回归模型(ordered logit)分析预算绩效评价结果应用对预算绩效管理结果的影响。这里的因变量为问卷中针对问题“您认为,所在地区目前的预算绩效管理工作总体做得如何”的回答,经过数据处理后1为很不好,5

为很好。因此,回归系数为正表示有助于促进预算绩效管理。基于回归系数,从结果应用的角度看,地区绩效自评结果应用的第三层次(资金分配)确实有助于提升预算绩效管理,而财政重点绩效评价结果应用的作用并不显著。在控制变量中,受访者的职级对预算绩效管理的评价有显著影响,职级越低(1—4 分别为正处、副处、正科、副科)对预算绩效管理的评价越高。

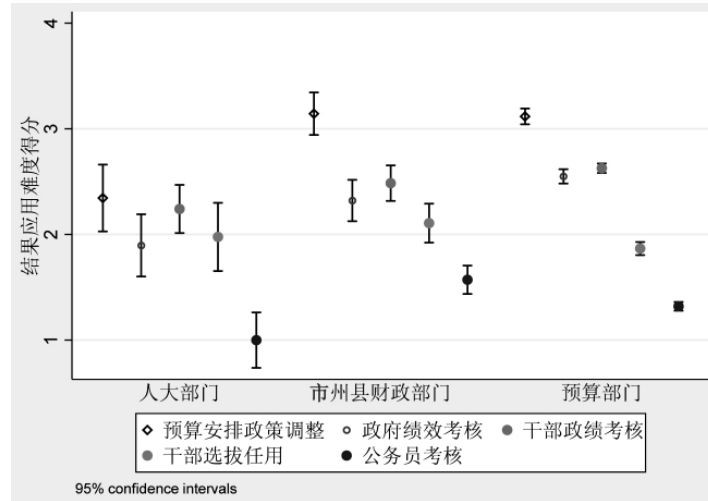


图6 全面实施预算绩效管理结果应用的难度排序

注:不用结果应用类型的难度赋值方式为:某项结果应用类别的难度值=第一×4+第二×3+第三×2+第四×1。

表3 预算绩效评价结果应用对预算绩效管理的影响(市州县财政部门)

| VARIABLES     | 因变量: 预算绩效管理的成效评价 |          |          |          |          |          |
|---------------|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
|               | (1)              | (2)      | (3)      | (4)      | (5)      | (6)      |
| 领导重视          |                  |          |          | 0.483**  | 0.276    | 0.460*   |
|               |                  |          |          | (0.236)  | (0.206)  | (0.238)  |
| a1 结果通报(地区绩效) | 0.116            |          | 0.183    | 0.261    |          | 0.585*   |
|               | (0.0959)         |          | (0.127)  | (0.258)  |          | (0.338)  |
| a2 内部管理(地区绩效) | -0.446**         |          | -0.358   | -0.0863  |          | 0.250    |
|               | (0.227)          |          | (0.248)  | (0.462)  |          | (0.543)  |
| a3 外部问责(地区绩效) | 0.616**          |          | 0.676**  | 0.401    |          | 0.838    |
|               | (0.299)          |          | (0.331)  | (0.666)  |          | (0.730)  |
| 领导重视* a1      |                  |          |          | 0.0109   |          | -0.0618  |
|               |                  |          |          | (0.0620) |          | (0.0808) |
| 领导重视* a2      |                  |          |          | -0.0830  |          | -0.134   |
|               |                  |          |          | (0.122)  |          | (0.140)  |
| 领导重视* a3      |                  |          |          | 0.0500   |          | -0.0615  |
|               |                  |          |          | (0.180)  |          | (0.196)  |
| b1 结果通报(重点绩效) |                  | 0.0246   | -0.0794  |          | 0.0157   | -0.381   |
|               |                  | (0.0962) | (0.122)  |          | (0.224)  | (0.298)  |
| b2 内部管理(重点绩效) |                  | -0.165   | -0.151   |          | 0.0855   | -0.352   |
|               |                  | (0.200)  | (0.221)  |          | (0.470)  | (0.571)  |
| b3 外部问责(重点绩效) |                  | 0.198    | -0.00137 |          | -0.122   | -0.495   |
|               |                  | (0.249)  | (0.286)  |          | (0.548)  | (0.619)  |
| 领导重视* b1      |                  |          |          |          | 0.0311   | 0.0951   |
|               |                  |          |          |          | (0.0560) | (0.0730) |
| 领导重视* b2      |                  |          |          |          | -0.0841  | 0.0167   |
|               |                  |          |          |          | (0.113)  | (0.135)  |



(续表3)

| VARIABLES    | 因变量: 预算绩效管理的成效评价   |                   |                    |                   |                   |                   |
|--------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|              | (1)                | (2)               | (3)                | (4)               | (5)               | (6)               |
| 领导重视* b3     |                    |                   |                    |                   | 0.115<br>(0.143)  | 0.148<br>(0.162)  |
| 年龄           | 0.313<br>(0.237)   | 0.276<br>(0.236)  | 0.314<br>(0.240)   | 0.359<br>(0.242)  | 0.325<br>(0.241)  | 0.365<br>(0.248)  |
| 职级           | 0.323*<br>(0.193)  | 0.335*<br>(0.196) | 0.341*<br>(0.194)  | 0.363*<br>(0.204) | 0.379*<br>(0.205) | 0.398*<br>(0.208) |
| 工作时间         | -0.0498<br>(0.232) | 0.0491<br>(0.230) | -0.0495<br>(0.235) | 0.0141<br>(0.238) | 0.108<br>(0.235)  | 0.0226<br>(0.243) |
| Observations | 135                | 135               | 135                | 135               | 135               | 135               |

注: Standard errors in parentheses, \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。

## (二) 作用机制: 领导重视的影响

一般而言,领导重视会对相关政策的实施起到重要推动作用。在预算绩效评价结果应用的作用机制中,预算制度建设、国家法制推进、反腐等方面都同时推动了预算绩效管理的发展,甚至比领导重视更加重要。这里暂将这些宏观因素作为给定框架,主要聚焦分析领导重视这一变量在作用机制中的影响。在预算绩效管理的实施中,领导重视是否促进了结果应用并进而推动预算绩效管理的成效呢?通过回归分析发现,领导重视不够反而提高了预算绩效的结果应用,这一结论在地区绩效自评中成立,且在不同类型的结果应用中也很一致<sup>①</sup>(附表1)。但表3中右边3列的结果表明,领导重视会提高受访人对预算绩效管理的成效评价,且领导重视与不同层次结果应用的交叉项都不显著。

结合以上几个回归的结果说明,领导重视会影响(提高)受访人对预算绩效管理成效的评价,但这一影响不是通过对结果应用的重视发生作用。相反,领导重视不够反而会提高对预算绩效的结果应用。可能的解释是什么?从领导重视这个角度看,在预算绩效管理中可能分两种不同的情况(图7)。一种情况是,领导重视是重视预算绩效管理本身,此时绩效评价结果会得到更多应用。第二种可能的情况是,领导重视预算绩效管理,实际上重视的是资金分配。这会导致资金分配过程更多受到领导本人偏好的影响,这种情况下预算绩效评价的结果应用反而会少。从回归分析的结果来看,可能更多的是后一种情况,领导重视的是资金分配。部分地方政府当前的预算仍然具有行政化、碎片化的特点,领导关注的项目一般由领导确定,领导不关注的项目才由财政部门 and 预算部门协商决定。该结果也进一步说明,通过预算绩效管理来改变资金的分配难度较大。另一个可能的解释是,领导提出的应用要求多,但当前应用基础差,绩效信息质量不高导致难以对绩效结果进行有效利用。这些可能性将在下文进行详细分析。



图7 “领导重视”影响资金分配的两种路径

在预算资金分配中,基于绩效和基于行政可能是一对互斥的安排。也就是说,预算绩效评价的结果应用实际上是对领导权力的一种限制。而领导重视会提高受访者对预算绩效管理的成效评

<sup>①</sup>财政重点绩效评价与地区绩效自评结果相似。

价,这可能是因为受访者对成效的评价很大程度上受到领导是否重视的影响。领导评价与绩效评价实际上是一对有竞争性的制度安排。对这些维度的深刻认识有助于我们在未来的预算绩效管理改革中,通过相应的激励机制设计,避免利益相关者的掣肘,赋予内在激励的积极性。

表4是针对各层级预算单位问卷调查的回归结果,因变量分别为结果应用(第1、2列)和受访人对所在单位预算绩效管理成效的评价(第3—5列)。结果同样发现,领导重视会使预算单位绩效评价在内部管理和外部问责方面的结果应用减少,而结果应用对预算绩效管理成效的影响并不显著。这进一步说明,基于领导和基于绩效在预算单位的内部管理和资金分配等方面都存在一种面对面的张力,合理处置好这两者之间的关系将是未来预算绩效管理改革的重要内容。结果应用的作用不显著也说明,在当前预算绩效管理中,结果应用作为重要抓手尚未被财政部门 and 预算单位普遍使用,结果应用对预算绩效管理的进一步推动作用尚未充分发挥出来。

表4 预算绩效评价结果应用对预算绩效管理的影响(预算单位)

| VARIABLES          | (1)                   | (2)                   | (3)                 | (4)                 | (5)                 |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                    | 内部管理                  | 外部问责                  | 预算绩效管理成效            |                     |                     |
| a1 内部管理            |                       |                       | -0.0462<br>(0.0496) | -0.0342<br>(0.0523) | -0.150<br>(0.162)   |
| a2 外部问责            |                       |                       | -0.0920<br>(0.0666) | -0.0901<br>(0.0667) | -0.214<br>(0.189)   |
| 领导重视               | -0.276***<br>(0.0200) | -0.122***<br>(0.0157) |                     | 0.0255<br>(0.0354)  | -0.0537<br>(0.0827) |
| 领导重视 <sup>a1</sup> |                       |                       |                     |                     | 0.0213<br>(0.0327)  |
| 领导重视 <sup>a2</sup> |                       |                       |                     |                     | 0.0259<br>(0.0421)  |
| 年龄                 | -0.0937**<br>(0.0389) | -0.109***<br>(0.0305) | 0.0128<br>(0.0629)  | 0.0126<br>(0.0629)  | 0.0123<br>(0.0630)  |
| 职级                 | -0.0859*<br>(0.0475)  | -0.0516<br>(0.0372)   | -0.124<br>(0.0780)  | -0.128<br>(0.0781)  | -0.124<br>(0.0783)  |
| 财务部门               | 0.0627<br>(0.0961)    | 0.0869<br>(0.0753)    | -0.0918<br>(0.154)  | -0.0852<br>(0.154)  | -0.0835<br>(0.154)  |
| 绩效部门               | -0.499**<br>(0.238)   | -0.205<br>(0.186)     | 0.118<br>(0.387)    | 0.134<br>(0.387)    | 0.155<br>(0.388)    |
| 其他部门               | -0.128<br>(0.0984)    | 0.151*<br>(0.0771)    | -0.0135<br>(0.159)  | -0.0167<br>(0.159)  | -0.0172<br>(0.159)  |
| 工作年限               | 0.0319<br>(0.0314)    | -0.00793<br>(0.0246)  | -0.0324<br>(0.0500) | -0.0325<br>(0.0500) | -0.0328<br>(0.0500) |
| 有无下属单位             | -0.0507<br>(0.0689)   | 0.00290<br>(0.0540)   | 0.141<br>(0.110)    | 0.142<br>(0.111)    | 0.145<br>(0.111)    |
| Constant           | 3.880***<br>(0.307)   | 2.119***<br>(0.241)   |                     |                     |                     |
| Observations       | 1,170                 | 1,170                 | 1,158               | 1,158               | 1,158               |
| R-squared          | 0.162                 | 0.065                 |                     |                     |                     |

注: Standard errors in parentheses, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1。

### (三) 深层次结果应用不足的现状及其核心原因

为什么结果应用主要集中在第一层次的结果通报类,而深层次的结果应用仍然较少?领导重视对结果应用和对预算绩效管理成效的影响又有哪些启示?简而言之,结果应用难以向纵深发展的核心原因是预算绩效信息的质量不高,尚未能达到可以基于绩效信息进行科学决策的程度。而预算绩效信息质量不高的核心原因是政府的综合治理能力仍有待提升。

预算既是管理过程也是决策过程。领导关注的项目一般由领导确定,而领导关注的经常是新项目、大项目,这些决策往往是自上而下的、命令的、演绎的、零基的、量出为入的。领导不关注的项目则由财政部门 and 预算部门协商决定,这些项目一般是常规性项目、小项目,这些决策往往是平行部门之间反复协商的、归纳的、渐进的、量入为出的。所以,项目一旦受到领导关注,前一种决策模式就会启动,尽管财政部门 and 预算部门会准备大量决策所需信息,包括绩效信息,但最终起决定作用的,还是领导的智慧和判断。

首先,从结果应用的现状来看,当前预算绩效评价结果已在结果通报层面被广泛应用,在内部管理和外部问责方面尽管仍然较少,但也已开始有所涉及。这在一定程度上说明,预算绩效管理改革具备一定的有效性,相关部门和预算单位已根据《意见》中的要求在推进,三全“全方位、全过程、全覆盖”)也在操作层面按照预设的要求在实施。但当前的做法仍更多体现在文本、程序和建章立制等方面,因此结果应用更多也是用于向党委、人大、政府报告等结果通报层面。因此,通报不是无用功,之所以预算绩效评价结果应用未向纵深发展,是由于整个公共管理和服务水平仍需进一步提升。

其次,预算绩效评价的结果应用本身就是难点。预算绩效管理试图基于绩效评价的结果来分配预算资金,这显然并不容易。领导越重视,预算绩效评价的结果应用越难,这一定程度上也不是预料之外的结果。如果预算绩效信息不能全面真实反映资金使用和预算管理情况,就会进一步降低结果应用的意愿,这将导致一些领导更多依赖主观判断。

第三,预算绩效评价的结果应用最关键的是预算绩效信息的质量,因此结果应用难以向纵深发展的核心原因是预算绩效信息的质量不高,尚未能达到可以基于绩效信息进行科学决策的程度。预算绩效信息质量不高的原因是当前阶段仍然聚焦于程序和建章立制方面,地方政府的综合治理能力仍有待提升。

最后,正因为预算绩效信息质量不高,未来决策过程的核心是要提升预算绩效信息的质量。通过优化绩效目标设置、科学设计绩效评价指标体系等各种方式提升信息质量,使得绩效信息真正能够反映预算管理能力和政府治理水平。要建立一套高质量的评估指标体系,其中最核心的是需要将政府提供公共服务的方式也从“三全”的角度进行标准化。随着网络时代和人工智能等技术的发展,服务业的标准化和可分工将逐步成为现实。这将极大提高政府提供公共服务的效率,解决服务业不可分工的鲍莫尔成本病问题,也将使得预算绩效管理进一步完善。因此,在当前强调高质量发展的背景下,绩效信息质量不高反映的是地方政府的综合治理能力和水平尚需提升,进一步推进公共服务供给的标准化。

## 六、结论与讨论

本文基于对预算绩效管理的影响层次,将结果应用分为三类:结果通报、内部管理、外部问责(资金分配)。通过云南省不同层面多维度的问卷调查,分析了当前预算绩效管理结果应用的基本现状和存在的问题,并进一步运用回归分析考察结果应用对预算绩效管理的影响,特别剖析了领导是否重视在其中的影响机制以及结果应用不足的深层次原因。从中可以获得四点结论:

第一,无论是财政部门、预算单位以及乡镇不同部门的问卷,在结果应用的三个层次中,向本级党委、政府报告明显占据最重要的位置,结果应用的三个层次中最重要的是结果通报,其次是内部管理,预算绩效评价对资金分配的作用较弱。乡镇层面表现得最为突出,预算绩效的结果应用主要表现在向党委和政府报告。在结果应用对预算绩效管理的影响方面,不同层面的结果应用对预算绩效管理成效的影响都较弱,尚未起到以结果应用作为抓手推动预算绩效管理的作用。

第二,领导重视与预算绩效评价的结果应用负相关,这一不寻常的结论在不同场景下同样稳健。可能是因为,基于领导权力管理预算和基于绩效管理预算两种不同的预算管理模式的,存在互

斥的张力。领导权力对预算管理干预较少时,基于绩效结果管理预算的空间较大。因此,推动预算绩效的结果应用需要处理好与根据领导权力管理预算之间的关系。预算绩效管理的全面实施将是一个逐步推进的过程,其间将伴随着预算管理权的再调整。

第三,预算绩效评价结果的应用现状表明《意见》中关于“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理新体系已在操作层面逐步实施,但现阶段主要聚焦于完善程序和建章立制方面,运用绩效信息配置资源、改进管理还比较少。结果信息应用不足的深层次原因之一是绩效信息质量不高,亟需科学制定绩效目标和指标、进一步优化公共支出定额标准、合理设置公共资源配置标准。问题的解决需要在加强预算管理的基础上,全面提升地方政府的综合治理能力。

第四,领导是否重视绩效评价结果的应用,与预算绩效评价信息的质量直接相关,包括绩效信息的准确性、全面性和公允性等。要让领导充分重视预算绩效评价的结果应用,进而优化资源配置,提升资金使用绩效,首先要使评价结果成为可信赖的决策工具。绩效信息质量提升及其与地方政府治理能力之间的关系,将是未来预算绩效管理研究中的一个重要方向。

#### 附录:

附表1 领导重视对预算绩效评价结果应用的影响(地区绩效自评)

| VARIABLES    | (1)                   | (2)                   | (3)                 | (4)                 | (5)                 | (6)                | (7)                   | (8)                    | (9)                    |
|--------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|
|              | 向党委<br>政府报告           | 向人大<br>报告             | 优化预算<br>结构          | 改进项目<br>管理          | 制定战略<br>规划          | 制定调整<br>政策         | 干部<br>选拔              | 行政<br>问责               | 其他                     |
| 领导重视         | -0.434***<br>(0.0871) | -0.283***<br>(0.0735) | -0.149*<br>(0.0778) | -0.0632<br>(0.0756) | -0.0565<br>(0.0564) | 0.0333<br>(0.0510) | -0.0620**<br>(0.0261) | -0.0901***<br>(0.0324) | -0.0612***<br>(0.0219) |
| 年龄           | 0.0476<br>(0.244)     | -0.164<br>(0.206)     | -0.200<br>(0.218)   | -0.132<br>(0.212)   | -0.199<br>(0.158)   | 0.00352<br>(0.143) | -0.0205<br>(0.0733)   | -0.0495<br>(0.0911)    | -0.0592<br>(0.0614)    |
| 职级           | 0.123<br>(0.187)      | 0.310*<br>(0.158)     | 0.0449<br>(0.167)   | -0.0809<br>(0.163)  | -0.0286<br>(0.121)  | 0.0459<br>(0.110)  | 0.0376<br>(0.0561)    | 0.0104<br>(0.0698)     | 0.0636<br>(0.0470)     |
| 工作时间         | 0.00502<br>(0.237)    | 0.166<br>(0.200)      | 0.00917<br>(0.211)  | 0.0418<br>(0.205)   | 0.197<br>(0.153)    | 0.128<br>(0.139)   | 0.0480<br>(0.0709)    | 0.0338<br>(0.0881)     | 0.0822<br>(0.0594)     |
| Constant     | 3.816***<br>(1.149)   | 1.671*<br>(0.970)     | 3.726***<br>(1.027) | 3.287***<br>(0.999) | 1.769**<br>(0.744)  | 0.653<br>(0.674)   | 0.914***<br>(0.344)   | 1.300***<br>(0.428)    | 0.724**<br>(0.289)     |
| Observations | 136                   | 136                   | 136                 | 136                 | 136                 | 136                | 136                   | 136                    | 136                    |
| R-squared    | 0.162                 | 0.130                 | 0.040               | 0.009               | 0.022               | 0.016              | 0.048                 | 0.057                  | 0.081                  |

注: Standard errors in parentheses, \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1。

(责任编辑:陈文锋)