

# 县级政府预算绩效管理改革制约因素与优化路径研究

## ——基于河南省的调研分析

●江书军 陈立妮 蔡晓冉

**【摘要】**加快建成县级层面全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,是推动县域经济高质量发展的重要保障。为此,文章基于河南省105个县(市)区的实地调研与问卷调查,系统梳理了县级政府绩效管理改革取得的成效及面临的挑战,结合调研数据与理论分析,从人员、信息化、环境、管理四个方面对县级政府预算绩效管理改革的制约因素进行识别,并以“资源因素——环境因素——管理因素”为优化路径提出县级政府预算绩效管理的改革建议。

**【关键词】**县级政府 预算绩效管理 制约因素 优化路径

### 一、引言

自2003年我国首次提出“建立预算绩效评价体系”以来,经过近二十年的探索与实践,已逐步形成了中国特色预算绩效管理模式。2018年11月,财政部发布的《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167号)提出“到2022年底市县层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。但在全面实施预算绩效管理的改革中,各级政府呈现出纵向高度不平衡的态势,绩效管理相关制度的制定与落实普遍存在“上热下冷”“上强下弱”的问题。而县级政府作为基层政府治理的核心,直接使用的财政资金占比较高,但对绩效管理的实际认知相对较弱、改革执行力度相对较小,这种绩效管理水平和财力流向相背的状况,放大了县级政府资金绩效流失的可能性。因此,如何有效识别和破除县级政府预算绩效管理改革中的制约因素,持续深化改革进度、力度、深度和广度,推动县级政府预算管理模式的变革与重构,助力县域经济高质量发展具有深远意义。

随着预算绩效管理基础理论、体系框架、研究方法等系统研究的不断完善,越来越多的学者将注意力聚焦

于预算绩效管理改革的阻滞成因上。Ho(2015)从制度主义视角出发,提出差异化的历史文化以及社会、经济与财政预算制度是预算绩效改革的计划设定与地方执行的重要基础。也有外国学者从政策执行理论出发,认为影响预算绩效成败的因素包括执行者的能力与资源(Mauro,2018)、执行方式与路径(Julnes,2001)、领导重视和支持(Frank,2008)等。Lu(2015)结合美国预算绩效实践,基于立法力度、政治运行、组织能力和推行方式四个维度对影响预算绩效改革成败的因素进行分析。我国学者麻宝斌、段易含(2013)认为影响制度执行的因素众多,并分别从制度因素、人的因素和环境因素三个维度进行概括。何文盛、蔡泽山(2020)运用定性比较分析法对市级政府层面预算绩效改革影响因素的作用路径进行识别和分析。何文盛、杜丽娜(2021)基于预算绩效管理的执行视角,通过政策流、过程流和资源流进行了执行解释框架构建,对地方政府预算绩效管理改革执行举措以及落地偏差的内在机理进行剖析。

综上所述,现有研究大多从宏观视角审视制约政府预算绩效管理改革成效的影响因素,未能从根源出发对影响因素间的内在联系、影响路径及作用

机理进行系统分析。此外,我国政策制度的推行具有行政主导的特点,制度落实“自上而下”,各级政府层层推进,囿于层级的特殊性各类因素限制,县级政府在政策与制度推进过程中的“两张皮”现象较为普遍,绩效管理改革制度落地过程中突出矛盾的下移与学术研究关注点的交叉存在一定空白,围绕县级政府预算绩效管理改革的研究成果相对较少。文章以县级政府预算绩效管理改革影响因素为研究对象,结合河南省105个县(市)区调研数据,系统梳理县级政府绩效管理改革的制约因素与优化路径,以期为县级政府预算绩效管理改革的纵深发展提供借鉴和指引。

## 二、县级政府预算绩效管理改革成效及存在的问题

目前,河南在国家区域格局中的地位更加突出,在支撑中部崛起、服务全国大局中的战略地位不断提升,这对河南省预算绩效管理改革提出了更高的要求。鉴于此,笔者基于对河南省105个县(市)区实地调研、访谈及问卷调查(1866份问卷)的结果梳理研究表明,随着预算绩效管理改革的不断推进,县级政府绩效管理改革逐步形成了“入耳”日隆、“入行”愈广、“入心”渐显的良好局面,但通过对河南省县级政府绩效管理改革调研数据的分析发现,县级政府全面实施预算绩效管理依然存在多项阻滞因素亟待优化、完善。

### (一)河南省县级政府预算绩效管理改革成效

自2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》出台以来,县级政府预算绩效管理制度体系和职能机构逐步建立,涵盖的内容和层次不断拓展、深化、规范,预算绩效领域改革成效明显。具体表现为:

1.领导重视,积极推动预算绩效管理改革。部分县(市)区组建政府部门绩效管理改革领导小组,由县委常委行政领导担任组长亲自抓绩效管理工作的落实,为绩效管理改革的稳步推进奠定了坚实的基础。

2.建章立制,绩效管理制度体系不断完善。

河南省杞县、孟州市、沁阳市、宜阳县等大部分县市已在县(市)级政府层面出台预算绩效管理的实施意见及配套制度,同时围绕事前评估、目标管理、绩效监控、绩效评价等全过程制定了各环节绩效管理操作手册,为绩效管理工作的开展提供了制度保障和技术支持,进一步提升了绩效管理工作规范化、制度化、科学化水平。

3.加强协同,多方联动机制逐步建立。部分县(市)级政府在河南省财政厅、审计厅印发的《关于建立全面实施预算绩效管理工作协同联动机制的意见》基础上,细化应用要求,形成由财政、审计、人大、第三方机构等共同参与的绩效管理协作模式,协同开展全面实施预算绩效管理督导、调研、考核工作。

4.硬化约束,考核办法相继出台。在河南省财政厅《市县财政部门预算绩效管理工作考核办法》的文件指引下,县级政府通过强化考核以及硬化责任约束,如河南省范县初步建立“1个意见+5个全过程管理办法+1个规程+1个考核办法”的绩效管理制度框架,助推和引导县级政府将绩效管理重点任务落实到位。

### (二)县级政府预算绩效管理改革中存在的问题

1.绩效管理权责不明晰。从县级财政预算绩效管理改革的实践来看,各部门预算管理、资金管理、绩效管理的各环节相互脱节,一体化的运行机制尚未建立,使得改革过程中存在主体职能边界模糊、部门之间相互推诿等不良现象。究其原因主要有两个方面:一是机构设置问题。通过对河南省县级财政部门的调研发现,30%左右的县级财政部门未独立设置绩效管理机构,缺乏专职绩效工作人员,而将该项职能并入投资评审中心、预算科、监督检查等机构,绩效管理成为一项辅助性工作;二是主体权责划分不够清晰。实际工作中,经常出现财政部门干涉预算部门及项目单位相关工作的现象,同时预算部门和项目单位也普遍认为绩效管理是财政部门的事,“推责任、甩担子”,缺乏主体意识,预算部门及项目单位的职责未能有效发挥。

2.绩效管理参与主体能力相对不足。随着预

算绩效管理改革向市县级政府部门纵深推进,县级政府财政部门、预算部门、第三方机构积极参与绩效管理的氛围初步形成,但由于各参与主体理念、认知及能力的差异,绩效管理呈现“上热下冷”的情况,部分领域的绩效管理流于形式。究其原因,主要表现为三个方面:一是财政部门绩效管理专业人员不足,大部分县级政府绩效管理股(科)属于临时成立,并从预算、监督、评审等科室抽调人员组成,短期内专业素质难以提升,专业胜任能力与预算绩效管理工作要求存在一定差距。二是预算部门理念引领不够。许多预算部门普遍认为,预算绩效管理工作对外是财政部门的任务、对内是财务科室的任务,与业务科室关系不大,工作中只安排财务人员对接具体工作,导致工作往往落不了地。同时,61.96%的调查对象认为预算绩效相关工作“执行力度不够”。三是第三方机构参与深度不够。部分县级政府能够胜任绩效管理服务工作的相关机构数量较少,对事前评估、目标审核、绩效评价等环节智力协助能力有限。

3.绩效管理提质增效基础支撑不足。随着县级政府预算绩效管理工作向纵深推进,绩效管理基础支撑不足形成了县级政府绩效管理工作提质增效、扩围升级的瓶颈约束。一是绩效评价指标体系与评价标准不完善。尽管中央、省级、市级财政部门制定出台了较为完善的共性指标体系,但行业领域的个性化指标库相对不足,且随着县级预算支出范围的扩大,新增政策和项目不断增加,已经形成的评价标准难以适用,给预算部门实际操作带来了难度。二是绩效信息共享与应用不同步。调研中发现,河南省虽已建成“财政管理一体化业务数字平台”,但目前仍处于初始应用阶段,距离各级政府和预算部门的业务、财务、绩效等信息实现高度共享仍有一定差距,且全过程预算绩效管理的绩效信息与结果往往未能在预算安排、编制、执行等环节发挥重要作用(江书军、蔡晓冉,2020)。三是部门协调难度大。问卷调查结果显示,49.8%的调查对象认为“部门之间协调难度大”是影响预算绩效管理工作效率的重要因素,33.3%的调查对

象认为预算绩效管理工作的开展增加了财政部门与预算部门之间的矛盾,额外增加了很多工作。

### 三、县级政府预算绩效管理改革的制约因素分析

基于上述县级政府改革实践中面临的问题与挑战进行分析发现,预算绩效管理改革成效的发挥不仅受到业务人员专业素养、信息化水平等因素的制约,还会受制于绩效环境、管理制度等要素。因此,文章主要从人员因素、信息化因素、环境因素及管理因素四个层面对各要素展开系统分析,为后文解释结构模型因素的梳理与归类奠定基础。

#### (一)人员因素

“人”作为预算绩效管理制度的执行主体,是唯一具有主观能动性的要素,在预算绩效管理改革进程中发挥着关键作用。当前基层政府许多工作之所以难以落实、推进缓慢,关键在于人的问题(杨昆,2019),而聚焦县级政府绩效管理改革,人员因素主要体现在两个方面:一是人员配置与专业素养。县级政府预算绩效管理改革质量的提升需要充足的人员配置和高素质的专业技能人才作支撑,但囿于部门机构编制影响,县级政府普遍存在绩效管理专职人员配置数量不足、专业背景不一、年龄结构老化、绩效管理经验缺乏等现象,部分绩效管理人员对绩效管理政策理解不到位,相关绩效政策、制度执行中与上级要求偏差较大,绩效工作质量不高。二是专业技能培训。近年来受疫情影响,许多县级财政部门未能有效组织、开展对预算部门的绩效管理相关培训,预算部门业务人员专业技能与绩效管理工作要求存在较大差距,其专业素养、业务水平和服务能力对绩效管理相关制度执行过程和结果质量无法起到辅助保障(赵早早,2019)。

#### (二)信息化因素

从信息化因素的层面分析,主要包括信息化平台建设与应用、绩效指标库和标准库建设以及绩效信息质量与共享程度三个方面。具体表现在:一是预算绩效管理工作本身要讲“效”,

管理的效率和效果离不开信息技术的重要支撑(曹洋,2016)。因此,财政部门的信息平台建设与推进程度、预算单位的信息平台支撑与应用能力是提升“效”的关键因素。二是绩效指标库与标准库建设是提升预算绩效管理质量的重要一环,通过将共性指标与各行业领域的个性指标充分结合,完善绩效评价标准和案例信息,构建兼具针对性、科学性和实用性的绩效数据库,能够为各地预算部门绩效目标填报、绩效自评等关键环节工作的开展提供参考依据和技术支撑(胡志勇、王泽彩,2020)。三是绩效信息的质量与共享程度是影响预算绩效管理全面实施的关键因素(马海涛等,2021)。绩效管理某种程度上是对绩效信息的管理,而我国县级政府职能部门绩效信息质量不高、透明度低的现象普遍存在,部分存在绩效信息缺失、滞后、虚假等问题,严重影响着信息共享水平和公共服务质量,损害了政府高效和权威的良好形象(李富贵,2018)。

### (三)环境因素

从环境因素的层面分析,可细分为内部工作环境和外部发展环境,其中内部工作环境主要包含主体权责界定、部门协同治理、绩效文化氛围,外部发展环境主要体现为地区经济发展水平。一方面,绩效管理改革是一个多层次、多环节、全方位的长期系统性工程,明确各方主体职责权限分工,构建部门协同治理机制,培育良好的绩效文化氛围是绩效管理改革效能发挥的重要保障。因此,绩效管理改革对内而言,需厘清人大、各级政府、财政部门、预算部门、审计部门等主体权责,统筹协调、各尽其责、共同推动;同时,构建各部门、各主体之间的协同治理机制以解决组织分割、职能分散、内耗冲突、部门博弈等难题,实现各部门人财物资源整合,改变“重投入轻管理、重支出轻绩效”的传统绩效理念,打造良好的绩效文化氛围和工作环境。另一方面,从全球预算绩效改革进程来看,经济下行压力和财政收支矛盾是促使各国政府实施绩效改革的关键动因。现有研究表明,地方经济发展水平过高或过低的极端条件下,预算绩效管理

改革都难以推进,显著制约着我国不同省份预算绩效管理的实质改革,县级地方政府层面更是如此(赵早早、何达基,2019)。

### (四)管理因素

从管理因素的层面分析,主要包括制度机制保障程度、组织机构健全程度、领导管理力度三个方面。首先,制度障碍是政府绩效管理的重大挑战,完善的制度机制保障体系是预算绩效管理有法可依、有矩可循的重要支撑(闫娟,2008)。制度障碍具体表现在:一是全过程预算绩效管理保障体系尚未确立;二是法律法规不健全;三是实施办法和配套制度有待进一步完善(钟玮,2021)。其次,健全的组织机构是提升改革质量的重要一环。独立设置的专职机构将预算绩效管理视为主业,部门的职权责利“与生俱来”,一方面有利于理顺各部门间的权责关系,促进多元主体协同治理,另一方面可以倒逼科室机构认真履行部门职责,从而提升绩效管理成效(周志忍、徐艳晴,2016)。最后,领导管理力度是制度得以顺利执行且取得良好效果的重要驱动因素。领导的文化背景、行政习惯和执政理念等都决定着其对预算绩效管理工作的重视程度,且领导者具有强大的领悟力、号召力、执行力及决策力,能够革新绩效管理的目标、战略、改革力度和效果。

## 四、优化县级政府预算绩效管理改革的路径选择

通过上文对人员、信息化、环境、管理等制约因素的分析发现,县级政府预算绩效管理改革成效受制于资源因素、环境因素、管理因素等功能的发挥,其中资源因素是绩效管理改革的关键支撑,包含人员专业技能、信息化水平;环境因素是衔接管理因素与资源因素的催化剂;管理因素是县级政府预算绩效管理改革顺利推进的基础保障。因此,县级政府绩效管理改革的纵深推进需围绕三个因素构建一个良性互动的改革路径。

### (一)以“资源因素”为核,推动预算绩效管理改革提质增效

县级政府预算绩效管理改革的高质量推

进,要以绩效数据库的建设为重点,以信息化手段为支撑,以高素质人才培养为保障,以丰富、健全的人力、技术、数据等资源要素实现绩效管理提质增效。一是建立县级政府绩效指标库和标准库。财政部门要以绩效指标库建设为核心,指导预算部门加快建立分行业、分领域、分层次的项目或部门个性指标体系,形成规范完备的一、二、三级指标并细化量化指标标准值,补齐绩效指标库和标准库缺失建设短板。二是运用信息化手段提高绩效管理效率。建议县级政府在上级政府统一部署下尽快建立绩效管理数据信息库和信息数据交换平台的“大数据”系统,借助信息化平台,搭建智能化的绩效管理模板,引入大数据、云计算等数据分析和处理技术,对各环节原始绩效数据进行搜集提取、综合分析、科学诊断、及时反馈,实现绩效管理从“人为判断”到“智能诊断”转变,打造“数字绩效”。三是重视各类绩效参与主体业务培训。财政部门要根据业务职能部门需求特征制定差异化、分层次的绩效培训计划,积极培育绩效管理专业人才,提升全员绩效专业素养,逐步形成全员“懂绩效、讲绩效、重绩效、用绩效”的良好工作氛围,为高质量绩效信息的输出奠定坚实基础。四是完善县级政府绩效专家库建设。财政部门与预算部门应结合基层特点,完善本级政府绩效专家库,为全过程预算绩效管理工作的顺利开展、部门人员专业技能提升、绩效管理质量提升等提供智力支持。

### (二)以“环境因素”为剂,培育绩效改革协同治理文化氛围

县级政府预算绩效管理改革“上热下冷”窘境的变化,需在现有的技术操作层面上,引导各级责任主体从绩效理念、权责界定、文化塑造、行为习惯、价值认同等方面采取有效的改革策略,形成良好的绩效管理改革环境。一方面,需厘清各方权责,构建共建格局。在现有的政府治理体制与权责分工模式下,各方主体应努力构建统筹协调、相互合作的预算绩效协同治理格局,避免“缺位”与“越位”现象的发生。各级党委政府要加强对预算绩效管理的领

导;财政部门应在建章立制、组织协调等方面履职尽责,发挥预算绩效管理工作的“发动机”作用;预算部门作为预算绩效管理的实施主体,应明确部门绩效管理的工作内容和边界;人大、审计、纪委等部门作为预算绩效管理的外部监督主体,要充分发挥监督问责职责,形成立法机关、审计机关、纪检监察机关对部门实施全过程预算绩效监督的倒逼机制。另一方面,需强化宣传引导,培育绩效文化。各部门可通过媒体宣传、财政培训、专家指导、绩效管理制度学习与实务经验交流等方式普及绩效知识,将绩效理念渗透到预算管理过程中,及时纠正各部门对绩效管理工作的认知偏差,逐步形成绩效参与人员对绩效理念的认同感和对绩效管理规则的普遍性遵从。此外,预算部门需对传统的“因钱设事”行政组织文化和预算管理理念进行变革,重塑预算部门绩效导向的组织文化,培育部门人员在预算管理中的前瞻性、预见性,将绩效内化为部门的科学理财观,实现绩效管理与部门的预算编制、执行、决算等环节融为一体。

### (三)以“管理因素”为基,健全绩效管理运行机制与配套制度

县级政府绩效管理改革的顺利开展,需从宏观的政府治理、微观的预算绩效管理层面硬化部门领导责任约束,健全部门绩效管理机构设置,并围绕改革内容出台一系列绩效管理办法、规程、操作手册等配套制度,为指导实务工作的顺利实施提供基础保障。基于管理因素的要求,一是健全财政部门绩效管理机构设置。县级财政部门需单独设置预算绩效职能机构,配备专职绩效管理人员,统一负责部门绩效管理环节各项工作,各业务职能机构厘清部门业务与绩效管理改革的关系,做好协调配合工作。二是明确绩效管理责任约束与问责机制。通过建立完善的绩效奖惩机制,对各级部门形成有效的激励与约束,激发其积极推动绩效管理改革的内在动力;充分发挥人大在绩效问责中的主体作用,加强对各级部门绩效管理责任主体的问效和问责,并逐步建立以项目负责人为主体

的绩效问责机制。三是建立预算绩效信息公开机制。相较于中央、省市级部门,县级政府预算绩效信息公开需在公开内容、方式、渠道等方面逐步完善,提升利益相关者对预算绩效信息的知情权和资金使用的监督权,增强政府部门公信力。四是完善县级政府绩效管理配套制度体系。县级政府财政部门应及时制定并出台全过程预算绩效管理办法、操作手册等实务性文件,实现绩效管理各环节工作流程化、制度化;预算部门负责预算绩效管理组织、指导,并协调、配合财政部门做好事前评估、绩效目标设置、绩效过程监控、绩效评价等相关工作。■

(基金项目:河南省哲学社会科学规划项目〈项目编号:2021BJJ042〉、河南省软科学研究计划项目〈项目编号:222400410625〉、河南省高校人文社会科学研究一般项目〈项目编号:2022-ZZJH-246〉)

(作者单位:河南理工大学财经学院)

#### 参考文献

- [1]曹洋.预算管理信息化的发展历程与展望[J].中国注册会计师,2016,(06).
- [2]何文盛,蔡泽山.地方政府预算绩效管理改革的关键要素与持续路径:一项定性比较分析[J].中国行政管理,2020,(06).
- [3]何文盛,杜丽娜.预算绩效管理改革缘何“上热下冷”?——以A省预算绩效管理落地实施为例[J].天津行政学院学报,2021,(04).
- [4]胡志勇,王泽彩.预算绩效指标体系构建的标准及其应用[J].经济纵横,2020,(12).
- [5]江书军,蔡晓冉.全过程预算绩效信息公开框架与促进机制[J].地方财政研究,2020,(11).
- [6]李富贵.基于大数据技术的政府绩效信息使用研究[D].厦门:厦门大学,2018.
- [7]麻宝斌,段易含.再论制度执行力[J].理论探讨,2013,(02).
- [8]马海涛,曹堂哲,李敏.我国部门预算整体绩效报告制度的基本框架和实施路径——基于整体性治理的系统集成分析[J].财政研究,

2021,(05).

- [9]马海涛,孙欣.全过程预算绩效评价结果应用影响因素研究——基于结构方程模型的分析[J].地方财政研究,2021,(03).
- [10]闫娟.论我国政府绩效管理制度基础之构建[J].理论导刊,2008,(04).
- [11]杨昆.地方政府环境保护政策执行力评价体系构建研究[D].银川:宁夏医科大学,2019.
- [12]赵早早,何达基.绩效预算理论新发展与启示[J].中国行政管理,2019,(03).
- [13]赵早早.中国地方政府财政部门购买第三方机构预算绩效评价服务研究:模式演进与未来发展[J].财政研究,2019,(10).
- [14]钟玮.预算绩效法治化推进:分析与建议[J].财政科学,2021,(09).
- [15]周志忍,徐艳晴.政府绩效管理的推进机制:中美比较的启示[J].中国行政管理,2016,(04).
- [16]Frank H.M. Verbeeten. Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance [J]. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2008.
- [17]Ho T K, Im T. Challenges in Building Effective and Competitive Government in Developing Countries: An Institutional Logics Perspective [J]. American Review of Public Administration, 2015, (03).
- [18]Julnes P D L, Holzer M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation [J]. Public Administration Review, 2001, (06).
- [19]Lu E Y, Mohr Z, Ho T K. Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice [J]. Public Performance & Management Review, 2015, (38).
- [20]Mauro S G, Cinquini L, Grossi G. External Pressures and Internal Dynamics in the Institutionalization of Performance-Based Budgeting: An Endless Process? [J]. Public Performance & Management Review, 2018, (02).