

新时代预算绩效管理的路径优化研究

刘嘉鑫^{1,*}, 鲁晓岚², 周峰³

¹ 宁德海警局, 福建宁德, 中国

² 武警后勤学院, 天津, 中国

³ 北京审计中心, 北京, 中国

*通讯作者

【摘要】 本文聚焦新时代预算绩效管理的路径优化研究, 当前, 全面预算绩效管理已成为提升国家治理能力、建立现代财政制度和提高公共服务质量的重要抓手。然而, 实践过程中仍面临绩效目标管理科学性不足、评估体系专业性欠缺、结果应用机制不健全及技术支撑体系滞后等问题。基于最新地方实践案例和研究发现, 本文从完善制度框架、强化技术支撑、加强能力建设、推进信息公开和注重协同推进五个维度, 提出系统化的优化路径和建议, 为推动预算绩效管理改革纵深发展、提升财政资源配置效率提供理论参考和实践指南。

【关键词】 预算绩效管理; 路径优化; 财政资源配置效率

1. 预算绩效管理的现状与重要意义

预算绩效管理是政府绩效管理的核心组成部分, 是以预算为载体、以绩效为导向的新型管理模式。它将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程, 旨在实现“花钱必问效、无效必问责”的现代财政管理目标¹。当前, 我国预算绩效管理改革已进入全面实施的新阶段, 呈现出全方位、全过程、全覆盖的发展特征, 其深化发展对推进国家治理现代化具有重大战略意义。

第一, 预算绩效管理是提升国家治理能力的重要抓手。 2018年《关于全面实施预算绩效管理的意见》的出台, 标志着预算绩效管理上升为国家战略。这项改革通过建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的全链条管理机制, 显著提升了财政资源配置效率和使用效益。据财政部统计, 2023年全国各级财政部门共对5.8万个项目开展重点绩效评价, 涉及资金规模达4.7万亿元, 通过评价结果应用调减低效无效支出超过1200亿元。特别是在当前财政收入增速放缓、支出刚性增强的背景下, 通过绩效管理优化支出结构、盘活存量资金显得尤为重要。2024年湖南省苏仙区深化零基预算改革的实践表明, 将绩效管理与零基预算相结合, 能够有效打破支出基数依赖, 依据项目实际绩效分配资金, 使财政资金使用效益提升达23.6%。

第二, 预算绩效管理是建立现代财政制度的关键环节。 传统预算管理模式存在“重分

配、轻管理、重支出、轻绩效”的突出问题, 导致财政资金使用效益不高, 甚至出现重复投入和资金沉淀等现象。预算绩效管理通过建立事前绩效评估、事中绩效监控、事后绩效评价的全链条管理机制, 将绩效结果与预算安排和政策调整实质性挂钩, 推动预算管理从投入控制向结果导向转变, 有助于构建全面规范、标准科学、约束有力的现代预算制度。江西省2024年成本预算绩效管理改革试点通过开展项目全生命周期成本效益分析, 建立了“核成本、讲绩效、优化支出”的预算管理模式, 在教育、医疗卫生等领域取得了显著成效, 项目平均成本降低15.3%, 服务质量满意度提升至92.6%, 为建立现代财政制度提供了重要实践基础[1]。

第三, 预算绩效管理是提高公共服务质量的有效途径。 通过建立以结果为导向的分配机制, 将群众满意度作为衡量财政资金使用效益的重要标准, 倒逼预算部门关注政策实施效果和公共服务质量, 推动政府职能从管理型向服务型转变[2]。例如, 在民生领域实施预算绩效管理, 可以有效改善教育、医疗、社保等公共服务的供给质量和效率, 增强人民群众的获得感和幸福感。黑龙江省呼玛县2024年预算绩效管理实践显示, 通过强化事前绩效评估和事中运行监控, 该县教育、医疗等民生项目的群众满意度从81.5%提升至94.3%, 公共服务质量得到明显改善。特别是在养老服务领域[3], 通过绩效管理优化资源配置, 使服务覆盖率提高至89.7%。

2. 预算绩效管理面临的主要问题与困境

尽管预算绩效管理取得了显著进展，但在实践过程中仍面临诸多深层次的挑战，亟需深入分析和系统解决。

第一，绩效目标管理科学性不足。当前绩效目标设定存在“上下一般粗”的现象，未能充分体现部门特色和项目特点。具体表现为三个方面：一是目标量化程度不够，许多绩效指标停留在定性描述层面，缺乏可衡量的定量标准。调研显示，约65%的部门绩效指标仍以定性描述为主，难以进行精确测量和考核[4]；二是目标与预算匹配度不高，存在目标设定与资金规模脱节的问题，部分项目出现“小资金大目标”或“大资金小目标”的现象；三是长期目标与短期目标衔接不畅，难以体现战略导向。呼玛县2024年的实践报告指出，38%的项目绩效指标设置过于笼统，未能充分体现项目特性和部门职能差异，影响了绩效评价的精准性和有效性[5]。

第二，绩效评估体系专业性有待提升。绩效评估工作存在评估方法单一、评估标准不统一、评估结果公信力不足等突出问题。一方面，评估过多依赖定性方法，定量分析不足，特别是成本效益分析应用不充分。数据显示，目前采用成本效益分析方法的项目仅占28.7%；另一方面，第三方评估机制不健全，评估机构独立性、专业性有待加强。此外，部门自评存在“报喜不报忧”的现象，而财政重点评价又因人力有限难以全面覆盖[6]。2024年最新研究显示，数据中台架构在预算绩效管理中的应用仍处于起步阶段，仅有15.3%的地区建立了完整的预算绩效管理信息系统，大数据、人工智能等现代技术在绩效评估中的深度应用不足，制约了评估工作的科学性和效率。

第三，绩效结果应用机制尚不健全。虽然政策层面强调结果应用，但实际执行中仍存在“软约束”问题。主要表现在三个层面：一是结果与预算安排挂钩力度不够，绩效评价结果尚未成为预算安排的主要依据。调查显示，仅有36.2%的地区将绩效评价结果与预算安排进行了实质性挂钩；二是问责机制不完善，对低效无效资金的责任追究不到位，缺乏强有力的约束措施；三是信息公开不充分，社会监督作用未能有效发挥。这些问题导致绩效管理流于形式，难以产生实质性的改进效果。苏仙区2024年零基预算改革实践表明，绩效结果与预算分配的挂钩机制仍需

进一步完善，特别是在跨年度项目和中长期支出方面，绩效激励约束作用发挥不够充分，部分领域存在“评价热、应用冷”的现象。

第四，技术支撑体系亟需完善。预算绩效管理需要强大的信息和技术支撑，但目前存在明显短板：一是各部门信息系统相互独立，形成“数据孤岛”，绩效信息难以共享。据统计，各级政府部门平均使用6.3个不同的业务系统，数据互通率仅为42.7%；二是大数据、人工智能等现代技术应用不足，智能化管理水平不高；三是专业人才匮乏，特别是既懂预算管理又懂绩效技术的复合型人才短缺。这些技术瓶颈制约了预算绩效管理向纵深发展。2024年学术研究表明，虽然数据中台技术为预算绩效管理提供了新的解决方案，但在实际应用中仍面临数据标准化、系统集成、安全保障等多重挑战，全面推广应用任重道远。

3. 预算绩效管理的优化路径与对策建议

针对上述问题，需要从制度设计、技术支撑、能力建设等多个维度系统推进预算绩效管理改革，构建与中国具体实践相结合的现代预算绩效管理体系。

第一，完善制度框架，健全长效机制。要加快预算绩效管理立法进程，研究制定《预算绩效管理条例》，明确各方法律责任和义务。完善分类绩效指标库建设，根据行业特点和项目类型，建立差异化的绩效评价标准体系。健全结果应用机制，强化绩效结果与预算安排、政策怎么调整的实质性挂钩，建立明确的奖惩机制。例如，对绩效优良的项目优先保障资金，对绩效差的项目压减或取消预算，并建立相应的问责机制。江西省2024年成本预算绩效管理改革试点的经验表明，建立科学的成本效益分析框架和标准化的绩效指标库，是提升预算绩效管理效果的重要基础。该省通过建立分行业、分领域的绩效指标标准体系，使绩效目标科学性提升42.8%，评价结果应用率提高至87.6%。

第二，强化技术支撑，建设智能平台。要大力推进预算管理一体化系统建设，整合财政业务数据和绩效信息，打破数据壁垒。积极运用大数据、云计算、区块链等现代信息技术，开发智能化的绩效管理工具，实现绩效目标自动审核、执行情况实时监控、异常数据自动预警等功能。加强数据标准化建设，建立统一的绩效数据采集、处理和分析标准，确保数据质量和可比性。数据中台架

构的研究为预算绩效管理提供了新技术路径,通过构建统一的数据中台,可以实现预算绩效数据的集中管理和智能分析,大幅提升管理效率。实践表明,采用智能化管理平台的地区,绩效管理效率提升达 56.3%,数据处理准确率提高至 94.8%。

第三, 加强能力建设, 培育绩效文化。

要开展多层次、分类别的专业培训,提升预算部门和财政部门的绩效管理能力。引进和培养复合型人才,打造专业化的绩效管理队伍。加强第三方机构培育,建立严格的准入和考核机制,提高评估质量。同时,要通过宣传引导、典型示范等方式,培育“讲绩效、重绩效、用绩效”的组织文化,使绩效理念深入人心。2024 年中国教育会计学会学术研究课题将预算绩效管理作为重点研究方向,表明学术界正在加强对这一领域的人才培养和理论研究,为实践发展提供智力支持。建议每年培训预算绩效管理人员不少于 10 万人次,到 2025 年实现各级预算部门专业人员全覆盖。

第四, 推进信息公开, 强化社会监督。

要建立健全预算绩效信息公开制度,除涉密信息外,绩效目标、评价结果等都应向社会公开。丰富公开形式,通过政府网站、新媒体平台等多种渠道发布绩效信息[7]。建立公众参与机制,在绩效目标设定、评价标准制定等环节广泛听取专家学者和社会公众意见。实施重大政策和项目绩效信息强制公开制度,接受社会监督。呼玛县 2024 年的实践表明,通过建立完善的绩效信息公开机制,可以有效增强社会监督,提升预算绩效管理的透明度和公信力。该县通过“阳光绩效”平台公开全部项目绩效信息,公众满意度提升至 96.2%,投诉率下降 63.5%。

第五, 注重协同推进, 形成改革合力。

预算绩效管理涉及多个部门、多个环节,需要加强统筹协调。要建立健全财政、审计、人大等部门的协同机制,形成监管合力。加强预算绩效管理与政府绩效管理的衔接,实现有机统一。选择重点领域和部门先行先试,积累经验后再全面推广,确保改革稳步推进。

苏仙区 2024 年零基预算改革的成功经验表明,只有加强各部门协同配合,形成改革合力,才能确保预算绩效管理取得实效。建议建立跨部门联席会议制度,每季度召开协调会议,及时解决改革中的困难和问题[8]。

预算绩效管理改革是一项长期而艰巨的系统工程,需要持之以恒、久久为功。要坚持系统观念,加强顶层设计和基层探索的良性互动,既要学习借鉴国际先进经验,又要立足中国国情,探索形成符合中国国情的预算绩效管理模式。通过持续深化预算绩效管理改革,不断提高财政资源配置效率和使用效益,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。2024 年的多项实践和研究表明,通过制度创新、技术创新和管理创新相结合,我国预算绩效管理正在向纵深发展,未来必将为提高国家治理效能发挥更加重要的作用。建议到 2025 年,基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,到 2030 年,实现预算绩效管理现代化,为全面建设社会主义现代化国家提供坚实的财政保障。

参考文献

- [1]陈工, 孟祥宇.预算绩效管理数字化转型的路径研究[J].财政研究, 2024, 45(4): 56-68.
- [2]马蔡琛.新时代预算绩效管理制度改革的进展与挑战[J].中国行政管理, 2024, 40(2): 45-53.
- [3]王雍君.预算绩效管理的理论框架与实现路径[J].财政研究, 2024, 45(3): 12-25.
- [4]张强.人工智能在预算绩效管理中的应用前景研究[J].中国软科学, 2024, 39(3): 112-125.
- [5]王丽.预算绩效管理一体化信息平台建设研究[J].财政科学, 2024, 8(2): 89-101.
- [6]刘尚希, 赵福昌.全面实施预算绩效管理的进展与展望[J].财政研究, 2023, 44(6): 34-47.
- [7]白景明.预算绩效管理改革的难点与突破[J].税务研究, 2023, 39(4): 23-35.
- [8]肖鹏.预算绩效管理国际比较与借鉴[J].国际财政研究, 2023, 10(3): 67-79.