

摘 要

预算绩效管理是预算管理的一种，它将绩效管理方法和理念融合进预算编制、执行、评价和监督全过程，其导向是财政支出的结果。简言之，就是通过相对较少的财政支出，实现更多公共产品和服务的供给。全面实施预算绩效管理不仅是构建现代财政制度、深化财税体制改革的必然要求，也是提升公共服务质量、优化财政资源配置的关键举措，对于保障国家重大方针政策落地见效具有重要意义。S 县作为 J 省财政收入相对较低的县级行政地区，面临着一个严峻的挑战：在县一级有限的财政资源下，不仅要确保广大民众的基本生活需求得到满足，而且要推动县域经济的显著增长。虽然 S 县开展绩效管理时间较短，但这几年政府部门全力推进预算绩效管理，且在预算绩效管理机制的探索上颇有成效。近两年，S 县绩效管理工作正处于稳步提升、逐渐完善的提质增效阶段，在推进制度化、规范化、做好事前评估和绩效监控、做实绩效评价等环节中仍然有着一些难以避免的问题和实际操作上的困难。鉴于此，S 县迫切希望打破瓶颈，通过提高财政预算绩效管理水平，优化财政资金的配置与使用，更改当前预算分配的传统格局，更好地保障和改善当地民众的生活水平。

本文采用理论分析与实证研究相结合的方式，通过深入分析公共产品理论、新公共管理理论、委托代理理论的核心观点，以达到促进基层预算绩效管理提质增效的目的。采用文献研究、案例分析、问卷调查等方法，在深入探究 S 县预算绩效管理实际情况后，对 S 县财政预算绩效管理的现状特点进行归纳总结，同时基于对 S 县财政预算绩效管理事前、事中、事后的绩效管理流程的具体分析，发现 S 县财政预算绩效管理在理念和全过程流程上都存在不同程度的问题。通过对这些问题的进一步分析，发现其中的主要原因有缺乏多主体联动机制、不符合国家治理现代化要求、绩效评价机制不完善、绩效观念缺失等，这为进一步优化 S 县预算绩效管理提供了依据。

对以上问题和原因的分析表明，要想推动 S 县预算绩效管理工作水平提升，需要从强化绩效理念、健全制度体系、加强队伍建设三个方面来夯实预算绩效管理基础，从加强多部门广泛监督、加强全过程跟踪问效问责两个方面来硬化预算绩效管理监督和约束。积极推动事前评估体系的建立，以保障预算分配的合理性和科学性；进一步强化对绩效目标的管理，明确各方职责，确保各项绩效目标得以顺利达成；对事中监控措施进行细化和加强，以确保预算执行过程的规范性和效率性。致力于提高绩效评价的准确性和公正性，为决策提供坚实依据；深化对绩效结果的应用，将其作为优化预算分配、改善管理实践的关键参考，进而推动预算绩效管理的整体提升。为实际工作的开展提供有效的参考，也给基层开展预算绩效管理工作提供一些借鉴。

摘 要

关键词：预算绩效管理；绩效目标；绩效监控；绩效评价

Abstract

Budget performance management is a budgeting model that incorporates the methodologies and principles of performance management throughout the entirety of the budgeting lifecycle, including preparation, execution, assessment, and oversight. Its primary focus is on achieving optimal fiscal expenditure outcomes. In short, the supply of more public goods and services is achieved through relatively less fiscal expenditure. The full implementation of performance-based budget management is not only an inevitable requirement for building a modern fiscal system and deepening reform of the fiscal and taxation systems, but also a key measure to improve the quality of public services and optimize the allocation of financial resources, and is of great significance for ensuring the effective implementation of major national policies. S County, as a county-level administrative area with relatively low fiscal revenue in J Province, faces a severe challenge: with limited financial resources at the county level, it is not only necessary to ensure that the basic needs of the general public are met, but also to promote the significant growth of the county economy. Although the work time for promoting performance management in S County is relatively short, In recent years, government departments have exerted significant efforts towards enhancing budget performance management and attained notable accomplishments in exploring mechanisms for the same. In the past two years, the performance management of S County is in a stage of steady improvement and gradual improvement of quality and efficiency, and there are still some unavoidable problems and practical difficulties in promoting institutionalization and standardization, doing a good job in advance assessment and performance monitoring, and doing real performance evaluation. In view of this, S County urgently hopes to break the bottleneck, optimize the allocation and use of financial funds, change the traditional pattern of current budget allocation, and better protect and improve the living standards of local people by improving the level of financial budget performance management.

This thesis combines theoretical analysis with empirical research, and through in-depth analysis of the core viewpoints of public product theory, new public management theory and principal-agent theory, To attain the objective of enhancing the quality and effectiveness of budget performance management at the grass-roots level. By using literature research, case analysis, questionnaire survey and other methods, after deeply exploring the actual situation

of budget performance management in S County, This thesis summarizes the current characteristics of S County's financial budget performance management, and based on the specific analysis of the specific practices of S County's financial budget performance management before, during and after the event, it finds that there are different degrees of problems in the concept and the whole process of S County's financial budget performance management. By conducting an in-depth examination of these issues, it is found that the main reasons are lack of multi-subject linkage mechanism, not meeting the requirements of national governance modernization, imperfect performance evaluation mechanism, and lack of performance concept, etc., which provides a basis for further optimizing the budget performance management system of S County.

Through in-depth analysis of the aforementioned issues and their causes, we have identified that to enhance the budget performance management level in County S, it is essential to lay a solid foundation by strengthening the performance concept, improving the institutional framework, and reinforcing the talent team construction. Additionally, it is necessary to reinforce the supervision and restraint of budget performance management from two aspects: enhancing extensive oversight among multiple departments and conducting rigorous tracking, effectiveness evaluation, and accountability throughout the entire process. Furthermore, we should actively promote the establishment of a pre-evaluation system to ensure the rationality and scientific nature of budget allocation, further strengthen the management of performance objectives with clear responsibilities for all parties to guarantee the smooth achievement of various performance targets, refine and intensify in-process monitoring measures to enhance the standardization and efficiency of budget execution, strive to improve the accuracy and impartiality of performance evaluation to provide solid support for decision-making, and deepen the application of performance results as a crucial reference for optimizing budget allocation and improving management practices, thereby facilitating the overall enhancement of budget performance management. These measures not only offer effective guidance for practical work but also provide valuable insights for grassroots units in managing budget performance.

Key Words: budget performance management; performance goals; performance surveillance; performance assessment

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究概况	2
1.2.1 国外研究概况	2
1.2.2 国内研究概况	3
1.2.3 述评	5
1.3 研究内容与方法	5
1.3.1 研究内容	5
1.3.2 研究方法	6
1.4 创新点与不足之处	6
1.4.1 创新点	6
1.4.2 不足之处	7
2 基本概念与理论基础	8
2.1 基本概念	8
2.1.1 预算	8
2.1.2 绩效	8
2.1.3 预算绩效管理	8
2.2 理论基础	9
2.2.1 新公共管理理论	9
2.2.2 委托—代理理论	10
2.2.3 公共产品理论	10
3 S 县预算绩效管理现状	12
3.1 S 县财政收支概况	12
3.2 S 县预算绩效管理现状分析	12
3.2.1 基础支撑制度体系较为完善	12
3.2.2 全过程管理链条基本建成	13
4 S 县预算绩效管理的问题表现	16
4.1 绩效管理存在“两轻两重”现象	16
4.2 绩效目标设置相对标准偏低	17

目 录

4.2.1	绩效目标不合理	17
4.2.2	绩效指标不完善	18
4.3	缺乏实质性绩效评估和绩效监控	18
4.4	绩效评价结果受外部因素影响	19
4.5	结果应用和问责机制尚未建立	19
5	S县预算绩效管理出现问题原因分析	21
5.1	观念缺失导致轻绩效现象	21
5.2	缺乏多主体联动影响绩效目标编制	21
5.2.1	各部门间耦合性不足	21
5.2.2	部门内部业财融合不足	21
5.3	不符合国家治理现代化要求阻碍绩效评估和监控执行	22
5.4	绩效评价机制不完善影响评价质量及其应用	23
6	推动S县预算绩效管理提质增效的建议	27
6.1	优化预算绩效多主体协同联动	27
6.1.1	强化预算单位主体责任意识	27
6.1.2	加强人大、审计多部门广泛监督	27
6.1.3	加强第三方机构管理	28
6.2	以预算和绩效一体化促进政府部门公共治理现代化	29
6.2.1	健全制度体系	29
6.2.2	推动各环节融合形成闭环	29
6.3	优化绩效评价指标体系	30
	参考文献	32
	附 录	35
	致 谢	38

图目录

图 2.1 预算绩效管理全过程流程参照图	9
----------------------------	---

表目录

表 3.1	S 县制定的预算绩效管理文件	13
表 3.2	项目绩效目标表	14
表 4.1	预算绩效管理重视程度情况调查表	16
表 4.2	绩效目标设置难度调查情况	17
表 4.3	农村人居环境整治项目绩效目标表	18
表 4.4	绩效评价调查情况	19
表 5.1	S 县高标准农田建设项目绩效评价指标体系	23

1 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

绩效，作为人类一切活动的共同追求，在治国理政中始终占据重要的一席之地。二十世纪八九十年代，澳大利亚等国家率先开始现代预算绩效管理改革，而后在经合组织成员国等国家得到大面积推行，并逐渐演变成为全球财政改革的主流趋势。各国近 40 年的探索和实践表明，尽管各国的发展阶段不一样，但经过努力，多数国家在绩效预算管理改革中都取得了积极成效，这些成效主要体现在预算透明度得到提升、责任追究不断强化、治理效能明显提升这几方面。

长期以来，我国都把预算绩效管理放在极其重要的地位。党的第十六届三中全会首次明确地提出了“构建预算绩效评价体系”的构想，随后，部分中央机构以及地方财政部门开始了对预算绩效评价的初步探索与实践试点。2015 年新修订的《中华人民共和国预算法》实施，将预算绩效管理上升到立法层面，预算绩效管理改革驶入快车道。党的十九大明确提出“全面实施绩效管理”，将预算绩效管理提升到国家战略层面，开启了预算绩效管理改革新纪元。2018 年我国印发《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，标志着历经十几年探索推动，“注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”的预算绩效管理模式正式确立。2021 年《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）出台，这是进一步明确预算管理制度改革的重要突破，为预算绩效管理改革明确了目标导向和关联任务。2022 年《政府工作报告》明确提出“深化预算绩效管理改革，增强预算的约束力和透明度”。自此，全国上下推动预算绩效管理改革的热情空前高涨，全面实施预算绩效管理加速落地见效。

近年来，经济下行压力持续加大，积极财政政策将持续加力提效，基层政府防范化解重大风险的压力有增无减，预算绩效管理作为缓解财政收支矛盾、提高国家治理效能的重要方法和工具，在当前显得尤其重要和紧迫。S 县按照中央和省委省政府要求，在符合本地区财政资金使用实际情况基础上，开展了全流程的预算绩效管理工作。在实践中，一些深层次的问题显现出来，比如绩效意识不够强、绩效目标和指标编制的科学性有待提高、绩效评价结果应用力度不够等，阻碍了该县的预算绩效管理工作，从而制约经济高质量发展。

1.1.2 研究意义

(1)理论意义

“十四五”规划进一步提出“强化预算约束和绩效管理”。经过 20 年的持续探索和努力，花钱办事讲求绩效的理念越来越深入人心，预算绩效管理成为公共管理改革的重点。本文以江西省 S 县为样本，全面深入地对县域基层政府预算绩效管理现状及问题进行总结分析，以期给基层政府预算绩效管理工作提供一些理论指导。

(2)现实意义

在中国，县级政府是联系省市和乡镇的中间阶段，是经济发展的最基础行政区域，因此县一级是全面实施预算绩效管理的关键点。首先，预算绩效管理作为国家治理体系中的关键环节，对地方财政资金的使用效益具有深远的影响。通过加强县级预算绩效管理，可以更合理地配置财政资源，从而提高公共服务水平，为县域经济稳定可持续发展注入动力。其次，随着财政体制改革的深入，预算绩效管理逐渐成为现代财政体制的核心要素。深化县级预算绩效管理研究，完善预算管理制度，从而提高预算管理效率，引导县级财政管理科学化、规范化、精细化，具有重要意义。因此，选择作为基层地方政府的 S 县来研究财政预算绩效管理的现实意义很明显。

本文通过问卷调查与案例研究，发现 S 县预算绩效管理工作中在实践中仍面临多重挑战和问题，例如管理理念的不足、制度框架的不完善以及专业人才的匮乏等。基于此，对 S 县预算绩效管理进行系统探究，并提出具有操作性的改进策略和建议，对于增强县级政府治理能力，推动地方财政现代化进程具有很重要的意义。此外，也期望从普遍存在的问题中，探寻创新的解决策略，以期为其他面临类似挑战的地区在财政预算绩效管理方面提供有益的启示与借鉴。

1.2 国内外研究概况

1.2.1 国外研究概况

(1)预算绩效管理基本内涵的研究

上世纪 50 年代，美国胡佛委员会提出了“绩效预算”这一概念，并利用相关指标来评估计划的有效性和工作的成效。上世纪 80 年代开始，随着经济全球化和信息技术的快速发展，经济合作与发展组织成员国纷纷开展政府改革，这场改革与市场化的经济改革相互呼应。在这场改革中，虽然各国政府经济、文化等基本情况不尽相同，但他们的改革方向都是一致的，即致力于通过解决公共部门管理上存在的问题，促进政府管理

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/455223330103012011>