

预算绩效管理改革对财政支出效率的影响分析

秦 裕

河曲县财政事务中心 山西 忻州 036599

摘要：本文系统探讨预算绩效管理改革对财政支出效率的作用机制与实践效果。通过构建“改革措施-管理机制-效率提升”的理论框架，深入分析绩效目标设定、过程监控、结果应用等环节对财政资源配置的优化路径。研究表明，科学的预算绩效管理体系能够有效破解财政支出碎片化、低效化难题，推动公共资金从“重投入”向“重产出”转变，为提升财政资金使用效益提供制度保障与实践指导。

关键词：预算绩效管理；财政支出效率；改革影响；政策评估；案例分析

在财政收支矛盾日益突出的背景下，提升财政支出效率已成为现代财政制度建设的核心议题。预算绩效管理改革作为连接财政资源投入与公共服务产出的关键纽带，其本质是通过建立“花钱必问效”的约束机制，重塑公共资源配置逻辑。当前改革实践面临绩效目标模糊、评价标准缺失、结果应用脱节等深层挑战，制约着财政资金效能的充分释放。

1 预算绩效管理的概念界定

1.1 核心内涵与要素构成

预算绩效管理是以结果为导向的财政管理范式，其本质是将绩效理念贯穿预算编制、执行、监督全过程。核心要素包含三个维度：目标管理维度要求建立可量化、可评价的绩效指标体系，将部门战略目标转化为具体预算诉求；过程控制维度强调对预算执行进度的动态监控，通过绩效偏差分析及及时调整实施策略；结果应用维度注重绩效评价结果与预算安排的实质性挂钩，形成“优绩优效”的激励约束机制。这种三位一体的管理架构，使预算管理从传统的合规控制升级为效能管控，推动财政资金从“分配”到“管理”再到“治理”的功能跃迁。

1.2 与传统预算管理的本质区别

不同于以往的投入控制型传统预算模式，预算绩效管理实现了三大突破：一是将预算管理的重心由关注资金使用的合规性向注重政策目标的达成度转移；二是将以绩效为核心的评价结果作为预算分配的核心依据，替代了以历史基数或者部门博弈为原则的预算分配方式；三是构建了“谁用钱、谁负责”的绩效责任制，强化了

课题基金：无

作者简介：秦裕（1977.08-），男，汉族，山西省忻州市人，本科，河曲县财政事务中心，经济师，主要研究方向：基于区县预算绩效管理实践。

各部门的支出主体责任，预算管理由被动式的守土尽责转变为积极作为式守土有责，从根本上提高了财政资金支出效率。

2 预算绩效管理的理论模型

2.1 理论基础溯源

预算绩效管理是现代公共管理的一个重要理念，起源于新公共管理运动注重效率的潮流之下^[1]。在此背景下，政府从单纯的为人民服务转变为求效的经管主体，并将效果导向作为资源配置的基本逻辑，使得一些决策者更加注重以多少投入获得多少产出的权重，由重符合形式要件的财会核算转变为关注实际的公共价值实现，同时受托责任理论为预算绩效管理提供了重要的道德支撑：纳税人的钱被用在什么地方、为什么会被用在那里以及政府工作是否已经或者将会有效，能否给纳税人带来看得见的效果，都是纳税人的权力也是政府应尽的义务。

2.2 核心要素解析

以理论模型为前提，下探到具体预算项目中，构建出战略意图→战术步骤（预算环节）→结果执行、最终反馈的逻辑闭环，在纵向责任传导的基础上增加各关键点间的横向联结。首先是使命声明：将长久以来所期待达成的目标以及向社会传达的号召作为一切工作开展的原点；其次是对基于对宏观环境及内部状况考量后的路径选择进行说明；再然后就是在每年通过确定出这一年的具体的任务方向和进度安排；最后就是对于实际发生的所有支出，都要有相应的指标，也就是说要把我们的预算打造成闭环控制方式^[2]。同时设立好会商和协调机制，能让我们实现上下级的信息贯通，部门和部门之间的通力合作。

2.3 动态循环特征

有效的预算绩效管理体系应该有自我完善的特性，处于一种不断螺旋上升的良性状态之中，在实际工作过

程中必须对已经开展完毕的项目执行情况进行总结评估,并发现项目实施过程中的经验和教训,在不断的实践中提高自身的素质,对于目前在各项工作中开展的效果不好的部分也应当及时改进和处理。与此同时,在工作中还需要建立一个合理的激励机制,运用奖罚分明的手段来促进整个工作的顺利开展。对于先进的人和事要给予奖励;对于工作效率差的人和事予以惩罚,以此来达到整个组织效率的进一步提高。

3 财政支出效率的评价指标体系构建

3.1 财政支出效率的内涵解析

财政支出效率是一个既有广度又有深度的复合型概念,可以从三个维度上做深挖,微观的技术层面上,讲的就是要达到投入和产出的最佳比例,尽可能用最少的财政资源来完成一定的任务,一般而言是通过一些量化的方法来进行评估的,比如:单位的投资所带来经济效益或社会效益的大小,教育经费的数量有多少决定了这个学生学习成绩能达到多大程度等等。中观的管理层面上就是说它的资金配置有没有做到合理,比如,是不是资金投到了最应该的地方,最后产生的财政资金的配置是不是最大化地发挥效用?例如,在医疗卫生上来说,预防性支出、治疗性支出这样的结构比例是不是合理?如果是的话,那所有的投入就都用到了刀刃上面。比如对区域来说,财政的转移支付会不会起到促动整个区域协调发展的效果?还有一个是大。就是说从宏观的角度讲是提倡培养财政支出效率所要达到的目的或者说要求长期所要看到的结果或者说强调的一点是长期可持续发展能力,也就是包括人力资本的增长、创新能力的提高以及生态环境的改良等这样一些战略性指标的达成情况。

3.2 评价指标的选择原则

建立一套科学合理的财政支出效率评价指标体系的基本原则有以下几点:第一是系统的全面性,指标体系能真实、完整地反映财政支出的各个方面,既要包括一些可以量化的经济指标,也应包含一些不容易量化但作用极其重要的社会效益、生态效益指标,更要考虑短期效应与长期效应并重,避免急功近利的短视行为。第二是可比性,每个指标都必须定义清楚,计算方法统一,而且还要把不同地方和不同时间点的评价结果放在一起比较,不同的地方和不同时期的评价结果具有一定的可比性。由于各地、各发展阶段情况都有所差别,所以不可过分强调基准统一性,另外也要考虑适当性。第三是可操作性,这里指的是数据可得性和数据计算的简便程度,如果采集难度很大或者过于复杂则不会被广泛接

受。第四是动态性,指财政支出评价指标体系要能够随着经济社会发展、社会需要的变化以及相关政策的重点发生及时变化^[3]。最后是参与性,要求评价的过程不仅仅是一种单纯的评议过程,也要广泛吸收多方面主体包括政府机构、专家学者以及群众的意见,这样的结果才是客观公正的结果。以上这些原则相辅相成、互相补充,构成了财政支出效率评价指标体系科学构建的基础。

3.3 具体评价指标的设计

就设计财政支出效率评价指标而言,要搭建多层次、多方面的指标体系框架,一是经济效益层面上要考察宏观经济增长效果、产业结构调整和优化成效、具体项目的投入产出效率等。从宏观上看,可以用财政支出乘数、全要素生产率来反映财政政策拉动整体经济的作用;从产业层面看,可以评价财政资金对重点产业的转型升级所发挥的推动作用;从项目层面来看,则应着重考量单个项目建设中的投入产出比与项目运行效率。二是社会效益层面上要考察改善民生的相关情形,即考察基本公共服务的覆盖度与服务质量、收入分配格局的合理化程度、就业质量的提高程度等,教育领域的公平性与优质教育资源供给水平,医疗卫生领域的服务能力的可获得性以及健康水平的改善情况,社会保障领域的弱者保护水平等。三是生态效益层面上要充分考虑可持续发展,既要看污染问题解决的结果,又要关注生态空间保护的结果,包括资源利用类指标:比如单位GDP耗能、水耗;环境质量类指标:比如优良天数比例、水质达标率等;生态保护类指标:比如森林覆盖率、生物多样性指数等。另外还要建立客观反映财政管理水平的指标体系,包含预算编制的科学性、预算执行的规范性、绩效管理的有效性等内容,以及反映各类信息特征的信息指标等,并将这些指标细化到各个领域当中去,在实际使用的过程中需要根据评价目的和对象的不同来给予各项指标适当的权重。

4 预算绩效管理改革的实践探索

4.1 改革前的财政支出状况分析

在预算绩效管理改革之前,我国的财政支出管理工作还存在较多需要解决的问题。从预算编制上看,“基数加增长”的分配模式没有科学的依据,各部分仅仅是在争预算而忽视了预算安排资金的使用效果,很容易造成资金分配的严重失衡,一方面可能造成大部分钱款都是花出去了但却浪费了,另一方面可能是急需的单位或者项目根本无法获得足够的经费支持,比如民生保障、科技创新等领域没有得到足够的支持,比如决算报表数字虚高的情况也时有发生^[4]。预算执行期间,缺乏有效的

绩效约束机制，一部分单位的重投轻出，重分配轻管理的行为非常严重，使得这些单位的资金使用得不到应有的效益，也是我国政府的不公的表现。

从监督管理的角度来看，改革之前的财政监督主要是按程序性或合规性来做的，关注的是花了多少钱，钱花在哪里的问题；对于干了哪些事情，取得了什么样的结果和成效，缺少系统地思考与评价，很难看到管理上的深层次问题，也影响了预算决策的精准度。预算信息公开不够，民众并不清楚政府每一笔钱都花在什么地方、起了什么作用，对政府实施有效监督仍有很大空间。在会计核算中，传统的收付实现制很难完整反映政府运营成本以及绩效等相关情况，不能为管理服务。

4.2 改革措施概述

为了有效解决以上问题，我国全面推行了预算绩效管理改革，制度上，进一步修订完善《预算法》等相关法律法规，在预算管理工作中全面融入绩效理念，形成了预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用的全过程绩效管理机制，并针对存在问题着力推进了绩效目标申报审核、绩效监控预警纠偏、绩效评价和结果运用等方面工作。

首先，落实全面实施绩效目标管理措施，要求所有预算项目都要设定清楚、量化的绩效目标，以目标是否达成来作为安排预算的参考和依据，并通过绩效目标与预算资金挂钩方式，对无法提供合理绩效目标的项目，不列入预算安排范畴之中。

其次，完善绩效评价体系，建立健全项目支出绩效评价、部门整体支出绩效评价和重大政策绩效评价制度，充分运用第三方评估机制，客观开展评价工作，细化评价标准^[5]。搭建统一绩效评价指标体系，实现可比可用。

三是强化评价结果运用，与预算安排、政策调整、改进管理有机结合，对于绩效优良的项目应给予优先保障；对于绩效较差的项目，要按规定削减或者取消预算安排；并要建立绩效问责机制，对于资金使用效益低下的单位、责任人进行追责问责。

最后，加快预算管理信息化建设步伐，建成覆盖各级财政的预算绩效管理信息系统，开展绩效目标申报、执行监控、评价分析全过程的信息化管理；强化财政大数据应用，增强绩效分析精准度和及时性。

4.3 改革成效初步评估

自推进预算绩效管理改革以来，取得较大成效，使财政资金的配置更加精准和高效，重点领域保障能力得到进一步提高，资金使用效益不断提高，科技攻关、民

生改善等重点领域投入不断增加，资金使用效益也不断提高。以加大科技创新领域投入为例，例如：建立科技计划绩效评价体系，使科研资金发挥应有的效益，从而推动更多重大科技成果不断涌现。

管理水平进一步提高，各部门各单位的绩效意识普遍增强，“花钱必问效”深入人心；预算编制科学规范，执行监控严格高效，绩效评价客观公正；财政干部队伍的专业化、服务化水平不断提高。

机制体制方面的创新建立起了初步适应我国国情的预算绩效管理制度体系框架，预算绩效管理与预算管理、政府采购、资产管理等工作相贯通、相衔接，形成了协同推进改革的强大合力。社会参与进一步增加，预算透明度不断提高。

在改革的过程中也存在一些问题，有些地区的发展并不是十分平衡，而地方上的基层财政绩效管理的能力有待提高，绩效评价的指标体系还需要进一步完善，一些难以量化的一些公共服务的项目还不是很规范，绩效评价结果应用方面还需要进一步加强。下一步要加强推进力度，深入推进预算绩效管理改革向纵深发展、向更大范围延伸。

结束语

预算绩效管理改革是提升财政支出效率的制度引擎。未来改革需着力突破三重瓶颈：建立政策目标与绩效指标的精准转化机制，开发分行业、分领域的差异化评价标准，强化绩效结果与预算安排的硬约束关联。通过构建“目标-监控-评价-应用”的全周期管理体系，使绩效管理真正成为提升财政效能的“指挥棒”与“调节阀”，推动实现财政资源优化配置与国家治理现代化的深度融合。

参考文献

- [1] 张海棠. 科技体制改革下科技项目预算绩效管理研究[J]. 会计之友, 2025, (16): 69-76.
- [2] 周雨馨. 预算绩效管理改革对省级财政支出影响研究[D]. 山东财经大学, 2024. DOI: 10.27274/d.cnki.gsdjc.2024.000927.
- [3] 张婉莹, 吉黎. 预算绩效管理改革对地方财政支出的影响[J]. 财会研究, 2023, (02): 29-33.
- [4] 鲍欣怡. 预算绩效管理改革对财政支出的影响研究[D]. 吉林财经大学, 2021. DOI: 10.26979/d.cnki.gccsc.2021.000623.
- [5] 盛梦婷. 预算绩效管理改革对财政支出效率的影响分析——以A省为例[J]. 西部财会, 2025, (04): 17-21.