

# 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

马海涛<sup>1</sup> 孙欣<sup>2</sup>

(1.中央财经大学,北京 100081;2.贵州财经大学,贵阳 550025)

**内容提要:**本文通过梳理全过程预算绩效评价结果应用现状及存在问题,分别剖析制度保障因素、绩效环境因素和绩效评价结果因素对全过程预算绩效评价结果应用的影响;利用解释结构模型(ISM)形成影响全过程预算绩效评价结果应用相关因素的层级结构,即第一层为“绩效技术”范畴;第二层为“绩效环境”范畴;第三层为“绩效制度”范畴,随后,基于结构方程模型(SEM)检验影响因素的层级结构,提出模型假设。结果表明,模型假设成立,可知兼具针对性和科学性的指标体系是形成全过程预算绩效评价结果应用模式的重要影响因素之一。因此,构建全过程预算绩效评价结果应用通用型指标体系尤为必要;同时,构建全过程预算绩效评价结果应用机制、加强法制建设以及相关配套措施的改革、培育绩效管理专业人才与完善预算绩效管理信息系统建设等措施是形成全过程预算绩效评价结果应用模式的重要推动力量。

**关键词:**全过程 预算绩效评价 结果应用 结构方程模型(SEM)

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)03-0067-12

### 一、引言

《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)要求加快推进全过程预算绩效管理链条的建立,首先,预算部门(单位)需开展事前绩效评估:依据评估结果申请预算,并强化绩效目标管理;其次,监控绩效运行(事中)过程:建立预算执行监控机制,对问责政策或项目资金暂缓或停止预算拨款;待预算完成,开展事后绩效评价和评价结果应用:对预算完成情况进行效益评价,并根据评分

和等级结果改善项目管理、实施绩效问责、作为资金分配的重要依据等。因此,全过程预算绩效管理应是一个包含事前绩效管理、事中绩效管理、事后绩效管理,对预算编制、执行、决算等各个阶段起到监督和指导作用,并对事前绩效管理阶段、事中绩效管理阶段、事后管理阶段进行评价且输出与应用全过程绩效评价结果的一种预算管理方法。在全面实施预算绩效管理进程下,厘清和衔接事前绩效评估及评估结果应用、事中绩效运行监控及监控结果应用、事后绩效评价及评价结果应用等各环节,输

[收稿日期]2021-01-17

[作者简介]马海涛,财税学院教授,博士生导师,研究方向为财税理论与政策;孙欣,大数据应用与经济学院财税系副教授,经济学博士,研究方向为财税理论与政策。

出全过程预算绩效评价结果,有效应用全过程预算绩效评价结果于预算决策、问责和绩效信息公开等,可以驱动预算资金得到更加合理的应用(Berman 和 Wang,2000<sup>[1]</sup>;Breul 和 Moravitz,2007<sup>[2]</sup>;赵丹,2015<sup>[3]</sup>;黄贞,2017<sup>[4]</sup>;孙欣,2019<sup>[5]</sup>;马海涛、孙欣,2020<sup>[6]</sup>)、政府行政效率得到进一步的提高(Quinlivan 等,2014<sup>[7]</sup>;Jamal 等,2014<sup>[8]</sup>;曹欣、王涛,2013<sup>[9]</sup>;孙欣,2018<sup>[10]</sup>)以及公众的决策参与权得到有力保障(Miller 和 Evers,2002<sup>[11]</sup>;Crotty 等,2006<sup>[12]</sup>;Lu,2011<sup>[13]</sup>;王泽彩,2016<sup>[14]</sup>;陈志勇等,2019<sup>[15]</sup>)。

因此,为及时调整、纠偏绩效目标、锁定与督促责任主体,输出和应用全过程预算绩效评价结果,最大程度提升财政部门 and 预算部门(单位)管理预算绩效评价结果的工作能力,利用 PDCA 循环管理理论,构建以全过程预算绩效管理为基础,输出全过程预算绩效评价结果为落脚点,最大限度加强预算绩效评价结果应用为目标,奖优罚劣、实现公共责任和社会监督为衡量标准,围绕实施 Plan(计划)——全过程预算绩效管理、Do(执行)——全过程绩效评价结果的输出、Check(检查)——全过程绩效自评结果的提交、反馈与整改、Action(纠正)——加强全过程绩效评价结果应用的全过程预算绩效评价结果应用实施框架(如图 1 所示)。其中,全过程预算绩效管理内容由前期绩效管理(包括绩效目标管理、项目资金立项评价、考核绩效目标审核结果应用情况等)、中期绩效跟踪管理(包括项目的投入情况以及预期产出和效益的实现程度、考核前期绩效管理结果应用情况等)、后期绩效管理(包括结果评价、考核中期绩效跟踪管理结果应用情况等)组成;全过程绩效评价结果的输出是预算主管部门对项目进行全过程绩效管理的正式总结,主要包括项目基本情况、评价实施过程、评价结论和分析、经验总结、需要解释的问题及附件等内容;全过程绩效自评结果的提交、反馈与整改过程包括自评报告的沟通与复核以及“三上二下”的提交反馈过程;加强全过程绩效评价结果的应用阶段包括公开全过程绩效评价结果、基于全过程绩效评价结果实施问责、为下一年度预算资金分配提供参考依据等。

## 二、全过程预算绩效评价结果应用现状与存在问题

从全过程预算绩效管理运行过程分析,我国预算绩效评价结果应用分别呈现出事前绩效评估及评估结果应用、事中绩效运行监控及监控结果应用、事后绩效评价及评价结果应用的模式;同时,存在着三方面的问题:尚未形成全过程预算绩效评价结果应用理念、事前绩效评估结果与事中绩效运行监控结果应用不足、事后绩效评价结果应用偏弱。

### (一)全过程预算绩效评价结果应用现状

#### 1.事前绩效评估结果及评估结果应用

事前绩效评估是财政部门 and 预算部门结合相关部门(单位)客观性资料(如项目概括、职能方向、部门规划、事业计划等内容),利用量化指标对项目立项的必要性、可行性、绩效目标合理性、预算编制合理性等方面进行客观、公正地评估,输出事前绩效评估结果,为项目投入和运行提供基本依据<sup>[16,17]</sup>。事前绩效评估及评估结果应用,是评价环节、评估结果应用的前移,有利于源头上锁定和督促责任主体,监督责任主体行为,把控资金分配和使用,完善指标体系和实施流程,从而优化财政资源配置、提高预算管理水平、提升公共服务质量,推进“责任政府”和“效率政府”的建设。2010 年,北京市为持续推进预算绩效管理工作,建立项目支出事前绩效评估模式,并于 2012 年、2014 年分别印发《北京市市级项目支出事前绩效评估管理暂行办法》(京财预[2012]2892 号)、《北京市市级项目支出事前绩效评估管理实施细则》(京财绩效[2014]1933 号),对事前评估对象和内容、组织管理、评估方式和方法、评估结果及其应用、评估程序、预期绩效报告和事前评估报告格式以及行为规范等做出明确规定,截至 2018 年,北京市已开展事前绩效评估项目 300 多项,涉及资金 320 亿元,较好的从源头上提高了财政资金的使用效益<sup>[18]</sup>。湖北省荆州市将事前绩效评估结果应用于项目库建设,在项目入库前,选取相关专家采用打分制对项目进行评审,分数低的项目和未经评审的项目直接淘汰,2018 年湖北省荆州市

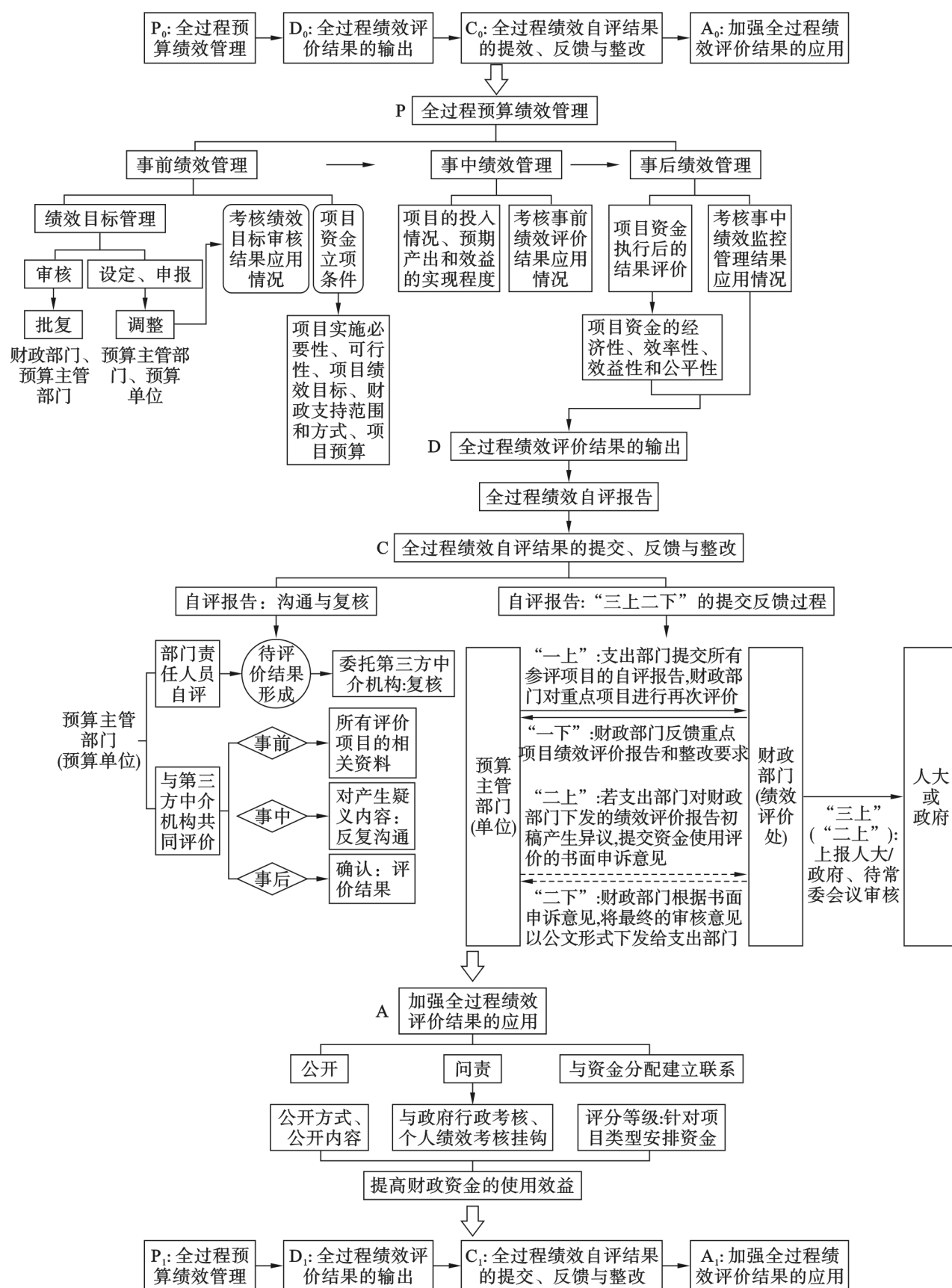


图1 全过程预算绩效评价结果应用的理论框架

依据项目事前绩效评估结果减少运行项目 393 项(纳入预算项目 907 项)<sup>①</sup>。

### 2. 事中绩效运行监控及监控结果应用

在项目资金运行期间(尤其是中长期项目),预算部门(单位)依据科学的量化指标对项目资金执行的预期绩效进行衡量和估算,从而输出绩效运行监控结果;一方面,进一步落实项目支出责任,及时纠偏绩效目标;另一方面,将绩效运行监控结果作为事后绩效评价的重要参考依据,以完善预算管理,调整财政支出结构,实现公共资源的合理配置。2011 年,北京市逐步建立预算执行绩效运行监控管理,通过对预算的执行、绩效目标的运行情况进行监控管理和督促检查,2013 年,出台《北京市市级财政支出绩效跟踪管理办法》(京财预〔2013〕1205 号),对绩效监控主体、遵循原则、监控方式和内容以及监控结果应用做出了明确规定。《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》(财预〔2019〕136 号)要求实施和应用绩效运行监控(包括绩效目标完成情况、资金执行情况、对于重点政策和重大项目的绩效延伸监控等),将绩效监控结果作为实施财政绩效评价的重要参考因素,同时,完善预算管理,调整支出结构,合理配置资源。

### 3. 事后绩效评价及评价结果应用

事后绩效评价是预算部门(单位)和财政部门对资金执行结束后经济性、效率性、效益性及公平性的自评和再评价。施行事后绩效评价结果应用是各级财政部门 and 预算部门(单位)实施全过程预算绩效管理的主要关注节点。根据各级财政部门 and 预算部门(单位)开展预算绩效管理实践情况分析,事后绩效评价结果应用模式主要包括:预算资金分配提供参考与依据<sup>②</sup>、预算绩效问责和预算绩效评价结果公开三个方面。例如,广西壮族自治区按照评分等级针对不同的绩效评价结果决定调增或是调减预算资金安排,广西壮族自治区在安排 2019 年

预算时,根据制定办法中有关绩效评价结果与预算安排结合的相关规定,针对 2018 年预算绩效评价结果调减了 2019 年部门预算 2996 万元<sup>③</sup>;河北省财政厅根据 2011 年下发《河北省预算绩效管理问责办法(试行)》,针对资金使用以及绩效管理问题,对“全省小型农田水利建设项目”和“省级信息化建设专项资金项目”的负责主体进行了通报批评和追缴违规资金的行政处罚(河北省财政厅,2012)<sup>④</sup>;自 2012 年起,上海财政门户网站每年定期公布部门重点项目绩效评价结果;自 2020 年起,北京市要求市级部门在决算中至少公开一个绩效自评报告和一个绩效自评表<sup>⑤</sup>。

### (二)存在的问题

#### 1. 未形成全过程预算绩效评价结果应用理念

目前各级政府预算绩效评价结果应用以节点式管理为主,未形成全过程预算绩效评价结果应用理念。主要表现在:第一,针对项目属性分别实施事前绩效评估及评估结果应用、事中绩效运行监控及监控结果应用、事后绩效评价及评价结果应用;第二,针对同一项目实施全过程预算绩效评价结果应用尚处于探索阶段。

#### 2. 事前绩效评估与事中绩效运行监控还有不足

应用事前绩效评估结果与事中绩效运行监控结果,可细化预算绩效管理工作流程,让责任主体明确所处阶段应实现的目标和努力方向,从而提高责任主体的责任意识、规范行政行为,提高资金的使用效益,从而输出优质的公共产品和公共服务。然而,各级预算部门(单位)在预算资金的事前绩效评估与事中绩效运行监控方面还有不足,主要表现在两个方面:第一,事前绩效评估结果应用、事中绩效运行监控结果应用尚处试点阶段,目前,只有部分城市积极探索事前绩效评估模式、事中绩效运行监控管理,出台相应管理措施,并对事前绩效评估结果和事中绩效运行监控结果应用的途径做出相关规定,如北京市、海南省、上海市、湖北省荆州市等;第二,事前绩效评估结果与事中绩效运行监控结果尚未对外公开,目前,北京市、海南省、上海市、湖北省荆州市等政府官网或财政部户网站尚未公开相关项目资金的事前绩效评估结果与事中绩效

①《中华人民共和国预算法实施条例》要求:“绩效评价结果应当按照规定作为改进管理和编制以后年度预算的依据。”

②广西壮族自治区财政厅网.广西壮族自治区财政厅 2018 年工作总结[EB/OL].<http://czt.gxzf.gov.cn/xwdt/tzgg/20181210-1301118.shtml>, 2018 年 12 月 10 日。

③北京市财政局网.民生投入保持八成以上,三大亮点解读北京 209 个市级部门决算 [EB/OL].[http://czj.beijing.gov.cn/zwxx/czyw/202009/t20200907\\_1998985.html](http://czj.beijing.gov.cn/zwxx/czyw/202009/t20200907_1998985.html), 2020 年 9 月 7 日。

运行监控结果。

### 3. 事后绩效评价结果应用偏弱

为预算编制提供参考依据、实现行政人员的权责匹配与提升公众的满意程度是应用事后绩效评价结果以期实现的目标。然而,建立评价结果与问责、资金分配的联系并不容易,主要表现在三个方面:一是绩效评价结果与预算资金安排的关联度较弱,例如,绩效评价结果(评价报告)的应用率不高、缺乏对绩效评价结果应用的度量以及规避“预算缩减”现象严重等;二是绩效问责落实难,例如,问责主体单一、问责效力较低、仅凭预算绩效评价结果追责相关主体会引起部分资金使用单位和具体责任人员的反感等;三是绩效评价结果的公开程度不够,例如,公开情况不一、绩效评价结果不公开或不完全公开以及绩效评价结果应用情况选择性公开等。

## 三、影响因素分析与层次划分

全过程预算绩效评价结果的有效应用不仅受制于政府行政管理制度、政府预算管理制度、预算绩效管理法规等制度环境以及社会文化、传统观念、社会政治制度等绩效环境因素的影响;同时,参评人员(预算部门、资金使用单位、财政部门、第三方评价专家等)的专业技能、绩效评价数据的搜集、预算资金投入事前绩效目标以及绩效指标的选择等是输出高质量全过程预算绩效评价结果的重要组成部分。因此,结合当前预算绩效评价结果应用存在的问题,沿着制度环境层面、绩效环境层面以

及绩效评价结果层面分析推动全过程预算绩效评价结果应用的影响因素;并利用解释结构模型(ISM)将影响全过程预算绩效评价结果应用的相关因素进行层次划分,形成相关因素的层级结构。

### (一) 影响因素分析

#### 1. 制度保障因素

从制度保障层面分析,主要包括制度机制保障不足、制度之间协调性较弱以及预算管理体制自身缺陷三个方面。其中,制度机制保障不足体现在:首先,未建立全过程预算绩效评价结果应用机制,以建立结果与问责、资金分配联系等一系列评价结果应用的运行程序和运作方式;其次,具有针对性的预算绩效评价结果应用办法欠缺;最后,各级预算绩效管理相关法律地位和权威性较低,且操作性较差。制度之间协调性较弱体现在:多项绩效管理制度的同时运行<sup>①</sup>存在着一定冲突和矛盾,一方面,指标的重叠会影响绩效质量,不利于绩效功能的发挥<sup>②</sup>;另一方面,预算绩效问责目标的实现会受到影响<sup>③</sup>。预算管理体制自身缺失体现在:首先,资金支出责任不匹配,以“收付实现制”为主要会计核算方式导致项目资金的流向与使用者对该笔资金的支出责任呈现不同步状态,可能出现资金支出但责任还未履行的情况;其次,政策时滞性与拨款时滞性,实际工作中,政策的出台与绩效指标设置之间存在时滞性;再次,对于已发生拆分、变更、合并的项目并不能以原有项目评价结果作为依据进行资金的调拨,且项目评审入库质量也待改进;最后,预算编制与绩效评价之间存在错期<sup>[2]</sup>,实践中,绩效评价工作围绕上一预算年度的预算项目展开,而此时本年度预算正在执行,绩效评价结果若应用,也只能用于下年度预算编审,从而出现“错期”。

#### 2. 绩效环境因素

从绩效环境因素层面分析,主要包括领导重视程度不一、主客体责任划分不清晰以及绩效评价意识薄弱三个方面。其中,领导重视程度不一表现在:一方面,领导的知识、文化背景以及执政理念等决定了他是否重视对预算绩效管理工作的开展以及对这项工作投入的热情和力度;另一方面,由于工作需要或其他特殊原因、以及任职期满,领导的更

①自2011年政府绩效管理工作会议制度建立以来,国务院机构绩效管理、地方政府及部门绩效管理、财政预算资金绩效管理以及节能减排专项工作绩效管理等陆续展开试点(曹堂哲:《部门预算绩效管理——战略、预算与绩效的系统集成》[M].北京:中国财政经济出版社,2020,p334.),不仅提高了政府行政管理的效率,也优化了公共资源的配置。

②财政预算资金绩效管理指标体系与地方政府行政机关绩效指标之间的部分指标重复,如经济性指标,不论是在行政绩效评价体系还是在预算绩效评价体系当中,项目是否产生直接或间接的经济效益均是对行政单位和项目负责人的考察,在该项目不属于跨部门项目时,则会存在重复评价、双倍惩罚的后果。

③预算绩效问责目标是实现权责匹配,项目负责人对项目资金负责;行政绩效问责的目标是本级部门(或上级对下级指派)工作的完成率,实现行政效率的提升,若二者在物质激励措施上均与个人利益挂钩,双重奖励会增加财力的虚耗,而双重惩罚可能会引起相关人员的抵触,反而抵消了绩效问责的效果,这不仅影响了预算绩效评价结果的应用,也阻碍了预算绩效管理功能的发挥。

换会阻碍会推进该地区或部门的预算绩效管理工作,间接影响预算绩效评价结果的应用。主客体责任划分不清晰表现在:首先,问责主体地位不平等,即人大、公民、公共媒体等问责主体之间的地位并不平;其次,问责主体的双重身份,如财政部门既充当着对绩效评价结果不理想的预算主管部门(单位)进行追责的责任,同时也是预算主管部门(单位)上报所有参评项目后,选择重点、资金金额较大或政策性较强项目评价的参评主体;最后,问责客体之间责任相互推诿,主要表现在部门与部门之间、部门与主要负责人(经办人员)之间、主要负责人与经办人员之间。

绩效评价意识薄弱主要表现在:首先,绩效文化氛围较弱;其次,对绩效评价工作认识不到位,在普遍“重资金分配”、“轻资金效果”的传统预算管理思维模式下,各预算部门对绩效评价工作仍不够重视,被动应付绩效评价结果的管理和应用,更没有认识到全过程预算绩效管理是未来财政管理走向财政治理的重要推动力,且经办人员的积极性不高;最后,绩效评价工作组织能力以及参评主体之间的有效互通均有待加强。

### 3.绩效评价结果因素

从绩效评价结果层面分析,主要包括参评人员专业知识和评价经验欠缺、绩效评价数据不易搜集、绩效目标量化困难和审核难度较大以及绩效评价指标体系的针对性和科学性不够四个方面。其中,参评人员专业知识和评价经验欠缺表现在:一方面,内部评价人员知识背景不一;另一方面,第三方评价专家的评审态度和评审水平有限。绩效评价数据不易搜集表现在:首先,评价数据来源有限且分散<sup>[5]</sup>;其次,评价数据信息化管理水平较低;最后,“收付实现”的会计核算方式影响评价数据的真实性。绩效目标量化困难和审核难度较大表现在:首先,绩效目标量化困难,如预算绩效评价对象大多针对的是民生性和政策性项目,绩效目标大多倾向于社会共同需要,这类目标通常不仅难以量化,而且影响绩效指标的设置;其次,绩效目标的审核难度较大。绩效评价指标体系的针对性和科学性不够表现在:首先,共性指标体系针对性较弱;其次,难

以量化社会效益衡量指标。

### (二)相关影响因素层次划分

#### 1.解释结构模型的实施步骤

解释结构模型(Interpretative Structural Modeling, ISM)旨在分解复杂系统,并将分解因素之间的关系理顺,形成一个多级递阶结构模型,其基本步骤包括:第一步,由概念系统转化成邻接矩阵(由专家小组成员相互讨论或采用德尔菲确定);第二步,计算可达矩阵;第三步,提取骨架矩阵;第四步,根据提取的骨架矩阵,从上到下分区域的逐级排列系统的各个要素,用有向弧绘制多级递阶有向图。

#### (1)根据影响因素间的相互关系建立邻接矩阵

由全过程预算绩效评价结果应用的理论影响因素可知,阻碍预算绩效评价结果应用的因素包括:制度供给保障不足;制度之间协调性较弱;预算管理体制自身缺陷;领导重视程度不一;主客体责任划分不清晰;绩效评价意识薄弱;专业知识和评价经验欠缺;评价数据不易搜集;绩效目标量化困难、审核难度较大;指标体系的科学性不够等10个因素。因此,将全过程预算绩效评价结果应用视为一个系统,包括 $S_i(i=1,2,\dots,10)$ 等10个组成因素,基于因素关系构建邻接矩阵 $A=[a_{ij}]$ ,若 $A$ 中的因素 $a_{ij}$ 若为1,则表示因素 $S_i$ 对 $S_j$ 有影响;若 $A$ 中的因素 $a_{ij}$ 若为0,则表示因素 $S_i$ 对 $S_j$ 无影响。根据此原理,借助相关专家(预算绩效管理方向的研究学者和长期从事预算绩效管理的工作人员)的专业知识和丰富的实践经验,总结出因素之间的相互影响关系,如,由于预算绩效评价结果应用相关法律地位和权威性较低以及规定笼统缺乏细节,因此会影响预算绩效评价制度和行政绩效评价制度之间的协调性,即“S1”制度供给保障不足会对“S2”制度之间协调性较弱产生影响,则“S1”对“S2”为1;较弱的制度协调性(“S2”)不仅会减弱相关责任人员的预算绩效评价意识,而且也会影响参评人员对预算绩效评价的评价认知和评价态度,降低评价指标的科学性和客观性,即“S2”制度之间协调性较弱会对“S6”绩效评价意识薄弱、“S7”专业知识和评价经验欠缺、“S10”指标体系科学性不够产生影响等,则“S2”

对“S6”、“S7”、“S10”为 1。

### (2) 计算可达矩阵

可达矩阵  $M$  是表示一个因素是否能够到达另

一个因素。因此,利用邻接矩阵  $A$  计算可达矩阵。利用 Matlab 软件输入相应运行代码,计算出可达矩阵  $M$ (如表 1 所示)。

表 1 全过程预算绩效评价结果应用影响因素可达矩阵

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10
S1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1
S2	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1
S3	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1
S4	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1
S5	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1
S6	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
S7	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
S8	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1
S9	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
S10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

### (3) 建立影响因素解释结构模型

将上述可达矩阵分为可达集(表示矩阵中因素  $S_i$  可到达的各个要素构成的集合),  $R(S_i)$  前因集(表示矩阵中可达到  $S_i$  的各个要素所构成的集合)  $A(S_i)$ , 交集  $C(S_i)$  则反映可达集与前因集的交集, 即

$R(S_i)$  与  $C(S_i)$  反映了影响预算绩效评价结果应用的所有因素之间直接和间接关系的所有相互关系, 如表 2 所示。以  $R(S_i) \cap Q(S_i)R(S_i)$  为条件进行逐次抽取, 以此类推, 划分出预算绩效评价结果应用影响因素的层级, 如表 3 所示。

表 2 全过程预算绩效评价结果应用影响因素之间的相互作用关系

要素	可达集 $R(S_i)$	前因集 $A(S_i)$	交集 $C(S_i)$
S1	S1、S2、S7、S9、S10	S1	S1
S2	S2、S7、S9、S10	S1、S2、S3、S4、S5、S8	S2
S3	S2、S3、S7、S8、S9、S10	S3	S3
S4	S2、S4、S6、S7、S8、S9、S10	S4	S4
S5	S2、S5、S6、S7、S8、S9、S10	S5	S5
S6	S6、S7、S9、S10	S4、S5、S6	S6
S7	S7、S9、S10	S1、S2、S3、S4、S5、S6、S7、S8	S7
S8	S2、S7、S8、S9、S10	S3、S4、S5、S8	S8
S9	S9、S10	S1、S2、S3、S4、S5、S6、S7、S8、S9	S9
S10	S10	S1、S2、S3、S4、S5、S6、S7、S8、S9、S10	S10

表 3 全过程预算绩效评价结果应用影响因素层级划分

划分层级	要素
第一层	S7、S9、S10
第二层	S2、S6、S8
第三层	S1、S3、S4、S5

利用有向矢线根据结构矩阵要素间的相互作用关系进行相连,得出预算绩效评价结果影响因素

的三级递阶结构图,如图 2 所示。

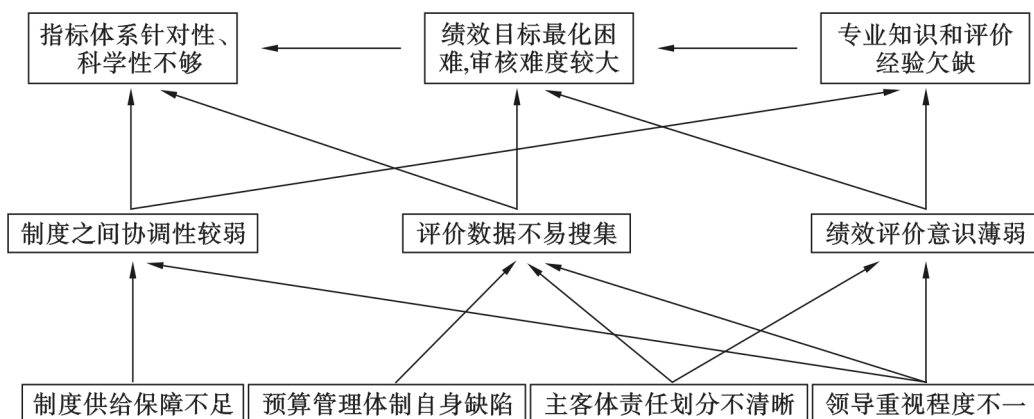


图 2 全过程预算绩效评价结果应用影响因素解释结构模型

## 2.相关影响因素的层级结构

由全过程预算绩效评价结果应用影响因素的解释结构模型图可知全过程预算绩效评价结果应用相关因素的层级结构,具体包括三层因素。第一层因素包括:指标体系科学性不够;绩效目标量化困难,审核难度较大;专业知识和评价经验欠缺;第二层因素包括:制度之间协调性较弱、评价数据不易搜集、绩效评价意识薄弱。第三层因素包括:制度供给保障不足、预算管理体制自身缺陷、主客体责任划分不清晰、领导重视程度不一。

## 四、模型设定和数据

影响全过程预算绩效评价结果应用相关因素的层级结构,第一层为“绩效技术”范畴;第二层为“绩效环境”范畴;第三层为“绩效制度”范畴。本部分将利用结构方程模型(SEM)对影响绩效评价结果应用因素之间的相关关系进行验证,从而明确影响因素层级结构对全过程预算绩效评价结果的影响程度与作用范围。

### (一)变量定义和模型的设定

#### 1.问卷调查及信效度分析

##### (1)问卷调查设计

根据结构解释模型得到预算绩效评价结果影响因素分层:第一层因素(即测量变量)为指标体系科学性不够;绩效目标量化困难,审核难度较大;专

业知识和评价经验欠缺;将其对应的潜变量称为“绩效技术”。第二层因素(即测量变量)为制度之间协调性较弱、评价数据不易搜集、绩效评价意识薄弱;将其对应的潜变量称为“绩效环境”。第三层深层导向因素(即测量变量)为制度供给保障不足、预算管理体制自身缺陷、主客体责任划分不清晰、领导重视程度不一;将其对应的潜变量称为“绩效制度”。预算绩效评价的最终目的是输出预算绩效评价结果,通过构建信息透明机制公开绩效评价结果,建立绩效评价结果与预算资金分配、问责的联系,以期实现绩效预算、权责匹配和社会监督的目标。因此,将因变量“评价结果应用”作为非自变量处理,包括“预算绩效问责”、“为预算资金分配提供参考与依据”两个测量变量,如表 4 所示。基于此,设计调查问卷。

#### (2)信效度分析

利用 SPSS25 软件估算出“绩效技术”:Cronbach's  $\alpha$  系数 0.906,基于标准化的 Cronbach's  $\alpha$  系数 0.912;“绩效环境”:Cronbach's  $\alpha$  系数 0.888,基于标准化的 Cronbach's  $\alpha$  系数 0.893;“绩效制度”:Cronbach's  $\alpha$  系数 0.875,基于标准化的 Cronbach's  $\alpha$  系数 0.880;“评价结果应用”:Cronbach's  $\alpha$  系数 0.876,基于标准化的 Cronbach's  $\alpha$  系数 0.879。由上述分析可知,量表具有良好的信度。

表 4 全过程预算绩效评价结果应用影响因素模型验证问卷题项设计

潜变量	可测变量	题项
绩效技术	指标体系科学性不够	Q1~Q3
	绩效目标量化困难,审核难度较大	Q4~Q5
	专业知识和评价经验欠缺	Q6~Q7
绩效环境	制度之间协调性较弱	Q8~Q9
	评价数据不易搜集	Q10~Q12
	绩效评价意识薄弱	Q13~Q17
绩效制度	制度供给保障不足	Q18~Q19
	预算管理体制自身缺陷	Q20~Q24
	主客体责任划分不清晰	Q25~Q27
	领导重视程度不一	Q28~Q29
评价结果应用	预算绩效问责	Q30~Q32
	为预算资金分配提供参考与依据	Q33~Q35

为检验影响全过程预算绩效评价结果应用相关因素的层级结构,通过探索性因子分析和验证性因子分析检验问卷的结构效度(Construct Validity)。探索性因素分析需满足 2 个条件:一是 KMO>0.7;二是 Bartlett's 球形检验显著(Sig.<0.05);且以特征根大于 1 为因子,提取公因子,选择分析结果则可以得到各潜变量所包含的因子。因此,利用 SPSS25.0 对全过程预算绩效评价结果应用的因素进行探索性因子分析,得到“绩效技术”,包括 2 个因素:JS1 和 JS2;“绩效环境”,包括三个因素:HJ1、HJ2、HJ3;“绩效制度”,包括 3 个因素:ZD1、ZD2、ZD3;“评价结果应用”,包括 2 个因素,US1 和 US2。验证性因子分析可对各变量内部题项的收敛效度进行检验,以衡量实际测量数据与理论架构的适配度。因此,利用 AMOS25 软件分别对“绩效技术”、“绩效环境”、“绩效制度”、“评价结果应用”进行验证性因子分析,可知各题标准化因素负荷均大于 0.5 以上,JS、JS1、JS2、HJ、HJ1、HJ2、HJ3、ZD、ZD1、ZD2、ZD3、US、US1、US2 的组成信度均大于 0.7,平均变异萃取量均大于 0.5,均达到收敛效度标准,且配适度在可接受的范围,因此保留所有题项。

## 2.模型的设定

通过对问卷数据进行信度与效度检验,当前模

型结构包括绩效技术潜变量、绩效环境潜变量、绩效制度潜变量以及评价结果应用潜变量。其中绩效技术潜变量中包含两个可测变量,分别为 JS1 和 JS2。绩效环境潜变量中包含三个可测变量,分别为 HJ1、HJ2 和 HJ3。绩效制度潜变量中包含三个可测变量,分别为 ZD1、ZD2 和 ZD3。评价结果应用潜变量中包含两个可测变量,分别为 US1 和 US2。将各变量间的模型假设提出如下:

- H1:“绩效制度”对“绩效环境”具有正向影响;
- H2:“绩效环境”对“绩效技术”具有正向影响;
- H3:“绩效技术”对“评价结果应用”具有正向影响。

通过每个观测变量所含题项的均值转换,利用 AMOS25 分析软件,将模型构建如图 3 所示。

## (二)数据来源

从可操作性和专业性两个方面将调查问卷对象设定为行内专家:高校及研究机构擅长预算管理领域的中/高级职称的专业人员;政府内部行政人员:财政部门、预算主管部门、预算单位、项目实施单位熟悉且长期从事预算、绩效管理工作的专业人士(包括局长或副局长、科长或副科长、处长或副处长、部门主任或副主任、项目负责人、项目经办人员等专业人士);第三方中介机构:与预算主管部门或财政部门共同参与绩效评价或对绩效自评结果

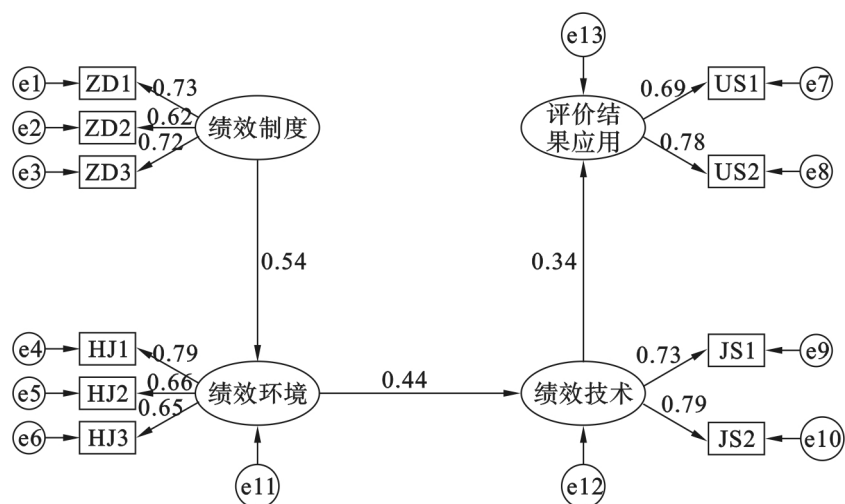


图3 初始模型

进行再评价的相关专业人士。其中,预算主管部门和预算单位既是项目资金的使用主体也是绩效评价的主体;项目实施单位是项目具体的执行机构,对于项目的立项、实施过程以及产出和效果的实际情况具有更加深入和直观的了解;行内专家具有绩效评价的专业理论知识和清晰的逻辑框架,其中部分高校专家也受邀参与绩效评价、是绩效评价专家库的成员,与政府预算主管部门、资金使用单位开展合作项目,既有专业理论知识背景也具备一定的实践经验;第三方中介机构作为第三方评价单位,可从更加客观的角度对绩效指标的重要性程度进行判断。本调查于2019年3月1日-2020年3月1日采用电子邮件、网络问卷、面对面访谈、专家会议等多种方式发放调查问卷600份,回收问卷520份,有效问卷515份,有效率为86%。样本有效回收率为:政府人员占91%,行内专家占96%,第三方中介机构占71%(如附表3所示)。样本来源于广东省、北京市、上海市、河北省、广西壮族自治区、重庆市、湖北省、海南省等地区的政府行政人员和第三方评价机构的专职评价人员,财经类高校、研究科学院等研究预算管理、绩效管理领域的专家与学者。通过对量表所有题目进行描述性统计,而判断量表中的题目的基本水平和数据呈现的分布,主要包含均值、标准差、偏度、峰度等信息。

## 五、实证结果分析

利用SPSSAMOS25,使用最大似然法进行模型估计,可知GFI、AGFI、IFI、NFI、TLI、CFI大于0.9, RMSEA小于0.08, CMIN/DF却大于3.480,不符合CMIN/DF小于3的标准,因此,需要对模型进行修正,以期达到最优拟合度。结构方程模型修正通常由内外部变量间的路径关系以及MI进行修正。修正后的结构模型如图4所示,且CMIN/DF小于3, GFI、AGFI、IFI、NFI、TLI、CFI均大于0.9, RMSEA小于0.08,所有拟合指标均符合一般SEM研究标准,因此可以认为该模型有不错的配适度。

由表5可知,H1假设成立,“绩效制度”对“绩效环境”具有显著的正向相关影响;H2假设成立,“绩效环境”对“绩效技术”具有显著的正向相关影响;H3假设成立,“绩效技术”对“评价结果应用”具有显著的正向相关影响;即:“制度供给保障不足、预算管理体制自身缺陷、领导重视程度不一以及主客体责任划分不清晰”会对“制度之间的协调性、责任人员的绩效评价意识以及绩效评价数据搜集”产生影响,由于“较弱的制度协调性、薄弱的绩效评价意识以及搜集绩效评价数据不易”会影响参评人员评价态度,绩效目标的设置和绩效指标的设计也会受到影响;而“参评人员的专业知识和评价经验、项目绩效目标量化的困难以及绩效指标科学性的欠缺”直

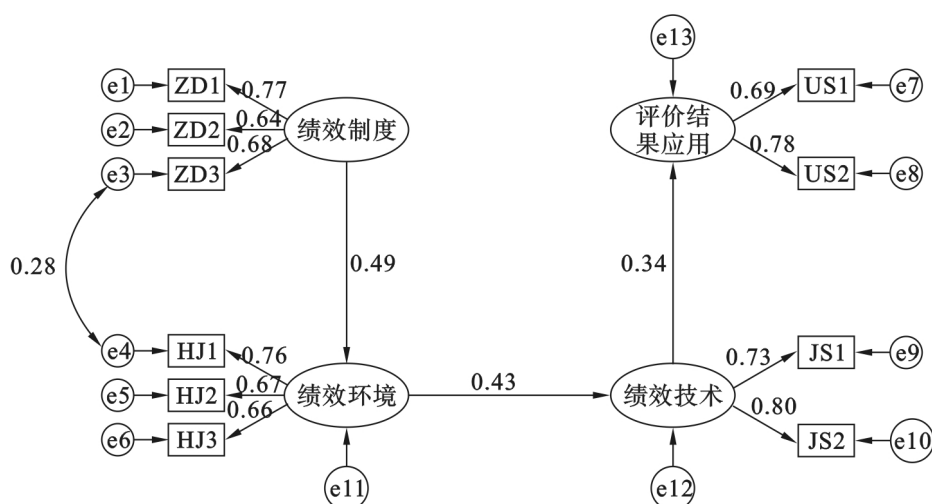


图4 修正后的结构模型

表5 修正后的路径系数

路径关系			标准化系数	非标准化系数	标准误差	T 值	P	假设成立支持
绩效环境	<---	绩效制度	0.491	0.621	0.083	7.51	***	支持
绩效技术	<---	绩效环境	0.431	0.402	0.063	6.404	***	支持
评价结果应用	<---	绩效技术	0.336	0.244	0.055	4.47	***	支持

接减弱了绩效评价结果与问责、预算资金分配的联系。由实证分析可知,兼具针对性和科学性的指标体系是建立评价结果与问责、预算资金分配联系的重要影响因素,因此,构建全过程预算绩效评价结果应用通用型指标体系、设计指标权重尤为必要。

## 六、结论与政策建议

未形成全过程预算绩效评价结果应用理念、事前绩效评估结果与事中绩效运行监控结果应用不足、事后绩效评价结果应用偏弱等是当前我国预算部门(单位)应用预算绩效评价结果存在的问题,且通过理论和实证分析可知,兼具针对性和科学性的指标体系是建立评价结果与问责、预算资金分配联系的直接影响因素之一。鉴此,实施全过程预算绩效评价结果应用框架,首先需要一套具有针对性和科学性的全过程预算绩效评价结果应用指标体系;其次,为形成全过程预算绩效评价结果应用理念,链接事前绩效评估结果、事中绩效运行监控结果、事后绩效评价及全过程预算绩效评价结果,构建全

过程预算绩效评价结果应用机制是顺利实施全过程预算绩效评价结果应用框架的重要运行条件;最后,法制保障,相关预算管理等配套措施的改革是顺利推行和实施全过程预算绩效评价结果应用的重要促进条件;相关利益主体的共同参与以及信息技术的支持是输出和应用高质量绩效评价结果的重要保障。因此,提出推动我国全过程预算绩效评价结果应用的对策建议,主要包括以下四个方面:

(一) 设计全过程预算绩效评价结果应用通用型指标体系

由全过程预算绩效评价结果应用影响因素可知,兼具针对性和科学性的指标体系是建立评价结果与问责、预算资金分配联系的直接影响因素之一。为此,结合绩效评价结果应用途径,基于事前绩效管理内容、事中绩效管理内容和事后绩效管理内容,构建一套能够体现项目资金的立项条件、资金落实、财务管理和业务管理、产出和效益、责任明确、追踪全过程预算绩效评价结果应用情况等的全

过程预算绩效评价结果应用通用型指标体系尤为必要。

## (二)构建全过程预算绩效评价结果应用机制

为形成全过程预算绩效评价结果应用理念,链接事前绩效评估结果、事中绩效运行监控结果、事后绩效评价及全过程预算绩效评价结果,形成全过程预算绩效评价结果应用模式,构建全过程预算绩效评价结果应用机制是顺利实施全过程预算绩效评价结果应用框架的重要运行条件。

## (三)加强法制建设以及相关配套措施的改革

法制保障,相关预算管理等配套措施的改革是顺利推行和实施全过程预算绩效评价结果应用的重要促进条件。因此,通过制定预算绩效评价结果应用办法、深化预算管理制度改革、赋予部门负责人适度自主权、强化预算部门(单位)绩效自评机制、树立全过程预算绩效评价结果应用理念以及努力协同业务、财务、资源和资产绩效等<sup>[22]</sup>是推行和实施全过程预算绩效评价结果应用的重要条件。

## (四)培育绩效管理专业人才与完善预算绩效管理信息系统建设

输出高质量绩效评价结果是有效应用绩效评价结果的前提和基础,而参评人员的专业知识和评价经验、绩效评价数据的搜集是参评人员设置绩效目标、选择绩效指标所应具备的客观条件和重要基础。为此,加快培育和发展预算绩效管理专业队伍,完善预算绩效管理信息系统建设,从而助力绩效数据搜集、绩效目标管理和绩效指标选择,以期输出高质量的全过程预算绩效评价结果。

## 参考文献:

- [1] Berman E M,Wang X H. Performance Measurement in U.S. Counties:Capacity for Reform[J]. Public Administration Review,2000,60(5):409-420.
- [2] Breul J D,Moravitz C. Integrating Performance and Budgets:The Budget Office of Tomorrow[M]. Rowan and Littlefield Publishers,Inc,2007.
- [3] 赵丹.我国财政支出绩效评价结果应用的问题与对策建议[J].时代金融,2015(5):227-228.
- [4] 黄贞.探析全过程预算绩效管理的评价结果应用[J].广东经济,2017(12):116-117.

- [5] 孙欣,马海涛.预算绩效评价结果应用:主要模式、问题及对策[J].经济研究参考,2019(11):5-17.
- [6] 马海涛,孙欣.预算绩效评价结果应用研究[J].中央财经大学学报,2020(2):3-17.
- [7] Quinlivan D,Nowak M,Klass D. From Accountability to Assurance -Stakeholder Perspectives in local Government[J]. Australian Journal of Public Administration,2014,73(2):206-217.
- [8] Jamal A,Essawi M,Tilchin O. Building Result-Based Accountability in an Organization [J]. Open Journal of Business and Management,2014,2(3):195-203.
- [9] 曹欣,王涛.绩效评价结果的应用——财政支出绩效评价结果为例分析[J].中国外资,2013(6):96.
- [10] 孙欣. 财政支出绩效评价结果应用于问责的困境与出路[J].财政监督,2018(13):44-52.
- [11] Miller G J,Evers L. Budgeting Structures and Citizen Participation[J]. Journal of Public Budgeting,Accounting and Financial Management,2002,14(2):233-272.
- [12] Crotty S N,Theobald N A,Crotty J N. 'Disparate Measures:Public Managers and and Performance - measurement Strategies[J]. Public Administration Review,2006,66(1):101-113.
- [13] Lu Y. Individual Engagement to Collective Participation: The Dynamics of Participation Pattern in Performance Budgeting[J]. Public Budgeting and Finance,2011,31(2):79-98.
- [14] 王泽彩.绩效:政府预算的起点与终点[M].上海:立信会计出版社,2016.
- [15] 陈志勇,毛晖,张春雨,林诗贤.部门预算绩效评价结果应用:现状与展望[J].财政监督,2019(24):27-35.
- [16] 吴晶,杜艳瑞.事前绩效评估管理探析[J].财政监督,2019(18):61-63.
- [17] 施青军.开展事前绩效评估的思路与方法[J].中国财政,2019(14):49-51.
- [18] 中国财政学会绩效管理研究专业委员会课题组.中国财政绩效报告(2019)——地方经验[M].北京:经济科学出版社,2019.
- [19] 陈志勇,毛晖,张春雨,林诗贤.部门预算绩效评价结果应用[J].财政监督,2019(24):27-35.
- [20] 河北省财政厅.强化绩效约束 实施绩效问责[J].中国财政,2012(9):36.
- [21] 童伟.基于编制本文和流程再造的预算绩效激励机制构建[J].财政研究,2019(6):45-56.
- [22] 曹堂哲.部门预算绩效管理——战略、预算与绩效的系统集成[M].北京:中国财政经济出版社,2020:335.

【责任编辑 陆成林】