

# 县域层面全面实施预算绩效管理的路径探究

张婵娟

上海市普陀区委党校

DOI:10.12238/ej.v7i12.2095

**[摘要]** 预算绩效管理事关经济发展的长远和关键。通过优化资源配置、提高资金使用效率和提高公共服务质量,预算绩效管理有助于推动经济社会的高质量发展。而要在我国全面实施全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理,县域始终是绕不过的关键一环;而当下诸多县域仍然面临“吃财政饭”、“重支出轻绩效”等问题,县级层面领导“一把专政”的倾向、公共服务效能的差距等都制约预算绩效管理的实施。这就需要从夯实经济基础、强化目标导向的主体责任意识、营造多主体参与氛围、构建新型县级层面预算绩效考核与评价体系、明确激励与约束并重的县域层面预算绩效管理体制等方面着手解决。

**[关键词]** 县域; 预算绩效管理; 县域短板; 韧性治理

**中图分类号:** F812.3 **文献标识码:** A

## Research on the path to fully implement budget performance management at the county level

Chanjuan Zhang

Shanghai Putuo District Party School

**[Abstract]** In order to fully implement all-directional, whole-process, and full-coverage budget performance management in China, the county area is always the key link. At present, many counties still face problems such as "eating finance", "valuing expenditure rather than performance", etc. The inclination of leading "dictatorship" at the county level and the gap of public service efficiency all restrict the implementation of budget performance management. Therefore, it is necessary to strengthen the economic foundation, strengthen the goal-oriented sense of responsibility, create a multi-subject participation atmosphere, build a new county level budget performance assessment and evaluation system, and clarify the county level budget performance management system that attaches equal importance to both incentives and constraints.

**[Key words]** county region; Budget performance management; County shortboard; Resilient governance

2018年9月25日,中共中央、国务院发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》),预算绩效管理从前期试点、推广试点走向了全方位、全过程、全覆盖的全面落实阶段,在中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的关键时刻《意见》的推出可谓正当其时。能否优质高效地实现全面预算绩效管理,不仅是政府实行有效社会管理的前提和基础,在一定程度上也是一国政治稳定和社会发展的前提和基础。中国31个省级行政单位(不含港澳台),下辖2854个县级行政单位,省级层面在接受党中央、国务院的任务后,落实、分解势必需要各辖县去推行、完成。县域层级的党委、人民政府是新时代“把方向、谋大局、定政策、促改革”的有生力量,他们的能力和定力在很大程度上决定着预算绩效管理推行的效率、力度、实效及目标的达成情况。基于此,本文提出县域层面绩效预算的路径探究命题,不仅是全面深化改革的必然要求,也是我国政府应对

新时代社会治理新局面的要求,是打开我国新时代社会发展、补齐公共服务管理短板的一把“钥匙”,对实现民族复兴和建设新时代中国特色社会主义起着关键的作用。

### 1 重视县域层面实施预算绩效管理的关键“最后一公里”

根据《意见》构建全方位预算绩效管理格局的指导性要求,需要将各级政府收支预算、部门和单位预算收支、政策和项目预算收支等全面纳入绩效管理,即从党中央、国务院到省(市、区)、县乡乃至村居,国务院26个部门、31个省、334地级市、2854县(市、区、州)等,但凡涉及以公共财政为支撑的收支预算都会纳入此次绩效管理范畴,是围绕国家发展战略实施的全方位、全过程、全覆盖的“横向到边、纵向到底”的持续性行为。

古有“郡县治,天下安”的传统智慧,国家领导人也曾多次提及我国县一级的重要地位和作用;在当下不断全面深化改革

的背景下,为切实推进预算和绩效管理一体化的落地,我们必须格外关注县域经济这一特殊而又普通的层面,“县(市、区、州)”是我国行政范围内承上启下的关键一环,是落实各项政策、提质增效、惠及民生的“牛鼻子”。可以说在全国全面实施预算绩效管理中,县域层面的绩效预算更具有基础性,成为我国实施绩效预算管理的最后一公里。财政部公布数据显示,2017年1-12月累计,全国一般公共预算支出203330亿元,其中,中央一般公共预算本级支出29859亿元,同比增长7.5%;地方一般公共预算支出173471亿元,同比增长7.7%。从一般公共预算支出看,地方的比重远超中央层面,体现出以县域为主体的地方的重要性。因此,若县域层面预算绩效管理不到位,全面实施预算绩效管理便难以真正落地;县域层面预算绩效管理不充分、不得当、不务实,便会产生“基础不牢,地动山摇”的后果。所以,要实现全方位实施预算绩效管理势必格外关注县级层面的关键“最后一公里”。

## 2 县域层面实施预算绩效管理的“先天性不足”

中国从南到北、从东到西,跨度大、纵深广,自然、人文差别巨大,如前文所述全国2854个县级行政单位,每个县级行政单位也是可谓千差万别、各有特点;根据《意见》要求“以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口”“增强政府公信力和执行力”,面对数量众多、体量庞大的县级行政单位团体,县域层面全面实施预算绩效管理存在客观的“先天性不足”。

### 2.1 经济发展水平、财政收支体量等区域性失衡

在全方位实施预算绩效管理中,中国诸多的县域仍然面临“吃财政饭”的窘境,县级财政在很大程度上仅仅够满足发放财政工资、固定性必要公共服务支出等,有些地方甚至连基本的财政工资都难以为继,实施预算绩效管理就更为困难。以辽宁省某县为例,该县2015年上半年仅完成财政收入4.2亿元,而该县2014年底债务为46亿元,2015年当年到期应偿还债务27亿元,在这样的经济短板下县域层面只可保证关键之处已经是困难,在客观上也无暇顾及“预算绩效管理”。

各地经济、社会、生态等发展水平的不一致性导致难以用“格式化”的标准要求各县域同步、同标准实施“预算绩效管理”。赛迪顾问县域经济研究中心建立了包括一级指标4个、二级指标8个、三级指标20个的2017年县域经济高质量发展的评价指标体系,从经济实力、增长潜力、富裕程度、绿色发展四个方面对全国县域经济发展进行评价。根据评价结果,江苏省昆山市地区生产总值超3500亿元,已经接近或者超过山东省的泰安市(3585.28亿)、威海市(3480.10亿)等地级市的体量。据苏州财政局公布2017年苏州全市财政完成一般公共预算收入1908.1亿元,占据全市榜首的仍是昆山,高达352.5亿元,同年度西安、合肥等省会城市的一般公共预算收入仅仅400-500亿元的水平。以上事关财政预算收支的两项关键数据,如果放在县域层面对比,差距更是明显。以昆山市、张家港市、常熟市等为代表的中国百强县,相较于东部沿海省份其他区县以及中西部地区的县域,经济实力雄厚、经济活力巨大,其年度经济预算收支体量巨

大、门类繁多,是其他县域难以匹敌的。同样,即便是同一省份内部的各个县域,仍然存在巨大差距,以承接东西部的安徽省为例,全省目前61个县级政府,这其中有19个国家级贫困县与6个全国百强县,皖南、皖中、皖北的差距就像中国东中西部的差距一样明显。经济发展层次的参差性决定了实施全面预算绩效管理的难度和复杂程度。

### 2.2 区域及城市发展定位的异质性明显

基于总体发展层次的不同,虽然各县级区域预算绩效管理的总体导向是深化供给侧结构性改革、创新预算管理方式,但彼此间的细分领域的目标还是有较大的异质性的。较为发达的东部沿海地区的县域要在强调成本效益的基础上逐步的“转变发展方式、优化经济结构、转换增长的动力”,中西部相对落后的县域则需要秉持“发展才是硬道理”的原则继续做足、做实、做细经济发展的底子,以跟上“全面建成小康社会”的步伐。就像排在中国百强县29位的河北省迁安市,2017年地区生产总值为1030亿元,其发展定位为“把握转型发展主线,建设区域中心城市”,这里的区域中心为“京津唐承秦城市圈”;凭借雄厚的经济实力和区位优势,其“昆山2035”发展规划立足“全面对接上海、苏州,创建现代化大城市”;根据国家发改委批复的《成渝城市群发展规划》,四川省南充市(地级市)定位为成渝城市群南遂广城镇密集区的区域中心城市,是成渝城市群7个区域中心城市之一,而南充市2017年地区生产总值仅达1827.29亿元。

结合不同的区域综合实力和发身体量,县域实施预算绩效管理定位的差异性,说明各自预算执行的方向、目标、力度都是不同的,如何在这样异质性的预算收支中评定并使用绩效结果,对各具体操作执行者都是一大挑战。城市发展层次和定位的“异质性”,对预算绩效管理的要求是不同的,这在很大程度上影响着预算绩效管理的全面实施。

### 2.3 行政管理、公共服务效能的“惯性”较大

在现行的“民主集中制”和“首长负责制”中,各级政府及其部门的首长在民主讨论的基础上,对本行政组织所管辖的重要事务具有最后决策权,“在不想腐,不能腐,不敢腐”的反腐倡廉体系未完全建立之前,行政管理的“惯性”在一定程度上会陷入“一把手专政”。根据中央纪委查处的各类违法乱纪“大老虎、小苍蝇”,仅2017年就处分52.7万人,其中省部级及以上干部58人,厅局级干部3300余人,县处级干部2.1万人;2018年上半年在党纪处分的20.1万人中,省部级及以上干部28人,厅局级干部1500余人,县处级干部1万人。被处分的县处级数量的直线式暴增折射出县域层面管理的缺陷,而被处分的各级干部,无一不是掉入“权力过分集中、民主流于形式、‘一把手专政’成为常态、监督宽松软”等怪圈。如何能够在“全面从严治党”大格局下,强化领导责任意识、导入预算绩效管理这一重要内核,是必须逾越的雷暴点。

行政管理效能、公共服务能力、城乡管理能级等方面的横向对比差距对“范式化”的预算绩效管理提出了新的挑战。“制

度性不足、保障支撑力不强”是部分县域全面实施县域预算绩效管理的短板,“缺乏绩效管理理念,人员积极性、主动性不足”成为局部地区的“软肋”,“不了解、不重视、不关心、怕麻烦”等还是一些人的工作常态,“流程繁琐,形式走样,弱化应用”等也成为历来“绩效评估,问责追责”的“痛点”。作为深化改革的“关键一跃”,浙江省依托互联网+的“最多跑一次”已于2016年在省、市、县三级行政管理体系内“破冰尝鲜”,目前居民办事“最多跑一次”已是常态,而至今仍有一些省份存在“多次跑,跑多次”的问题。这显然无益于全面预算绩效管理的实施。

### 3 县域层面全面实施预算绩效管理的基本路径

西方国家实施绩效预算已有100多年历史,但是仍不成熟;我国自2005年开展中央部门预算支出绩效考评,基础更为薄弱。针对前文对县域层面实施预算绩效管理所存在的经济发展差距巨大、财政收支差异性明显、城市定位及发展层次多元、“一把手专政”、行政管理水平参差不齐等诸多的问题短板与雷区,《意见》的推出可谓恰到好处,为破解“重支出轻绩效”奠定了基调,为深化全面绩效管理理念、构建科学绩效管理指标体系、优化绩效管理运行机制等提供了更多政治性保障。基于此,笔者概述性的总结了县域层面全面实施预算绩效管理的基本路径。

一是各县域层面需进一步全面贯彻落实“发展才是硬道理”的第一要务。结合县域当地实际情况,围绕“不断满足人民日益增长的美好生活需要”的民生导向,深挖发展潜力、激活发展动力,做大、做强绿色GDP,夯实开展预算绩效管理的经济基础。

二是强化目标导向、结果导向的主体责任意识。明确全面实施县域层面预算绩效管理就是评估出当前我国县域层面预算绩效的水平,并探索影响县域预算绩效的因素,以便有针对性地改进县域预算绩效管理的实施效度与实现程度的总体导向,并将这种导向的主体责任意识通过多渠道、多形式落到实处,夯实开展预算绩效管理的思想基础。

三是营造多主体参与的良好社会氛围。围绕“县域”这一全面实施预算绩效管理的重要一环,为政府之外的社会各主体知晓并参与全面实施预算绩效管理提供条件。引导媒体公开报道以扩大周知范围,以公开课等多方式吸引公众积极参与,聘请专业第三方机构加入预算绩效管理专家团队提升绩效评估的多样性和客观性。

四是构建新型的具有区域特点的县级层面预算绩效考核与评价体系,将绩效管理、过程性问责、公民参与、行政监督、绩效激励融为一体。在我国县域预算绩效管理评估指标设计中,在总的框架范围内,最大程度体现区域性特征,遵从“太极导向”,将可观察、可触摸的“物质提高”这些“显绩”和不易观察、难以触摸的群众满意度、获得感这些“潜绩”,融合构成一个“太极评估导向”。

五是明确激励与约束并重的县域层面预算绩效管理体制,将问责、纠偏、纠错、容错、激励工作常规化。按照十九大报告要求,要“坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,完善干部考核评价机制,建立激励机制和容错纠错机制,旗帜鲜明为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。”一方面做实民主集中制控制首长权力的扩张,依托“多主体参与”,围绕监察委、纪委等健全监督体系;另一方面利用预算绩效评估结果,为干部人事工作提供重要支撑,让全面实施预算绩效管理成为干部成长的有力保障。

### 4 结语

在县域层面全面推进实施全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理。旨在通过不断的探索与实践,从夯实经济基础、强化目标导向的主体责任意识、营造多主体参与氛围、构建新型县级层面预算绩效考核与评价体系、明确激励与约束并重的县域层面预算绩效管理体制等方面。使得县域财政资金的使用将更加高效透明,公共服务的供给将更加符合民众需求,县域经济的可持续发展将得到有力保障,而一个更加规范、高效、公正的预算绩效管理体系,在推动国家治理体系和治理能力现代化的道路上也将会发挥更大的作用。

### [基金项目]

2022年上海市委党校(行政学院)系统课题“上海市应对重大公共危机事件的韧性治理研究,项目编号2022SHB015的阶段性研究成果之一。

### [参考文献]

- [1]中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL].[http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content\\_5325315.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm).
- [2]卢扬帆,尚虎平.财政领域全面实施绩效管理的权责关系与定位[J].中国行政管理,2018(04):27-32.
- [3]尚虎平.政府绩效评估创新推进国家治理能力现代化[N].中国社会科学报,2017-07-19(007).
- [4]徐艳晴,周志忍.地方政府绩效评估中博弈行为的成因研究——分析框架及其初步检视[J].上海行政学院学报,2015,16(04):14-23.
- [5]尚虎平.激励与问责并重的政府考核之路——改革开放四十年来我国政府绩效评估的回顾与反思[J].中国行政管理,2018(08):85-92.

### 作者简介:

张婵娟(1990--),女,汉族,河南省商丘市人,博士,讲师,上海市普陀区委党校,研究方向为政府绩效评估、公共服务实现效度测评。