

预算绩效指标体系的全面审视与改革思路： 一个整体性分析框架*

姜国兵¹ 韩笑²

(1.华南农业大学公共管理学院, 广东 广州 510642;

2.广东财经大学人力资源学院, 广东 广州 510320)

[摘要] 指标体系在绩效评价中处于核心位置, 优化预算绩效指标体系是全面深化预算绩效管理改革的重要基础和关键路径。预算绩效指标承担价值判断和管理导向职能, 存在实质上呈现绩效目标的科学性、形式上呈现绩效指标的可衡量性和功能上呈现结果的有效性的三重特性。基于预算绩效指标体系的基本特性, 构建“价值导向-规范控制-激励发展”三重功能分析框架, 引入指标固恋理论, 对地方政府预算绩效指标测量实践进行分析。研究发现, 绩效指标科学性、准确性和有效性不足导致难以充分发挥价值引导、规范控制和激励发展功能, 严重影响预算绩效管理效能。绩效目标结构不完整和价值缺失限制了绩效指标的科学性, 导致绩效目标价值引导功能不足; 绩效目标指标之间关联模糊和指标结构失衡削弱了绩效指标的可测量性和准确性, 无法充分发挥规范控制功能, 造成绩效测量过程失范和测量结果偏差; 受限于评价主体专业性和评估方法程序规范性, 难以形成以目标为牵引、以结果为导向的绩效改进方案, 阻碍激励发展功能的充分发挥。深层原因在于量化诉求不断高涨, 忽视了并非所有目标都能够测量的客观事实, 过度追求指标测量使其陷入指标固恋困境, 造成公共价值损失、目标偏离和数字形式主义, 消解了绩效指标功能。需要在价值融入、过程控制和激励改进层面实施预算绩效指标改革, 为全面深化预算绩效管理改革破除指标固恋障碍。

[关键词] 绩效目标 绩效指标 预算绩效管理 测量失灵 指标固恋

[中图分类号] F812.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2025)01-0026-10

全面实施预算绩效管理是党和国家的重要战略。从党的十八大提出“推进政府绩效管理”到党的十九大进一步提出“全面实施绩效管理”, 再到党的二十大提出“健全现代预算制

度”, 政府绩效管理工作全面进入了新常态。2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》以及《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的

收稿日期: 2024-08-12; 修回日期: 2024-10-31

*基金项目: 广东省哲学社会科学规划 2022 年度学科共建项目“广东省民生微实事的政策跟踪及制度优化研究”(GD22XGL14); 教育部人文社会科学研究青年基金项目“环境规制绩效差异研究: 动态效应、机制识别与差异化路径”(24YJC630066)

作者简介: 姜国兵, 教授, 硕士研究生导师, 主要从事政府绩效、公共政策研究; 韩笑, 教师, 主要从事政府绩效、公共政策研究。

意见》的通知》，对预算绩效管理工作2018—2022年五年的工作进行了部署，提出“到2022年底市县层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”的要求。党的十九届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》，明确提出要“深化预算管理制度改革”“强化预算约束和绩效管理”。《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》明确提出“有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”。纵观我国四十余年预算绩效管理经验和做法，预算绩效管理工作始终围绕绩效指标体系展开，即通过事前设定的绩效目标和指标，经过事中绩效跟踪予以校正指标偏差，再通过事后绩效评价评定绩效目标和指标的实现结果，这一全过程管理均是以绩效目标和指标为核心。指标体系是由统计指标所组成的有机整体，由绩效目标和绩效指标两部分构成，在绩效评价中处于核心位置，“发挥指挥棒的作用”^[1]。因此，预算绩效指标体系是全面深化预算绩效管理改革的重要着力点。

目前，关于预算绩效管理的研究主要集中在预算绩效改革的演进逻辑^[2-3]、政策内涵^[4]、实施效果^[5-6]以及实践路径^[7-8]等领域。既有文献侧重从系统视角全面梳理和审视预算绩效管理改革问题，缺乏以“点”带“面”的深度聚焦性分析。同时，关于预算绩效指标体系的研究则认为预算绩效指标体系不够完善，指标维度有待延伸与扩展、内容有待规范和统一、标准的设定有待细化和完善、侧重有待明晰与简化^[9]，并且反映预算支出的“4E”理念——经济性、效率性、效果性和公平性上不太理想^[10]。由此观之，预算绩效指标体系在理论研究上与全面预算绩效管理工作中相脱节，实践上难以在预算绩效管理过程中充分发挥效能。有鉴于此，本文聚焦预算绩效目标与指标，基于其在预算绩效管理中的特性及功能构建预算绩效指标功能分析框架，通过案例研究评估预算绩效指标效能的发挥水平，识别全面预算绩效管理改革中的

绩效指标体系障碍及其成因，探讨如何通过深化预算绩效指标体系改革推动全面预算绩效管理改革。

一、预算绩效指标体系的性质功能与理论框架

（一）预算绩效指标体系的基本性质

在预算绩效管理实践中，绩效指标承担着“价值判断和管理导向两项任务”^[11]。当前实务操作中，绩效目标和指标是分开设定的，即先描述绩效目标，再呈现具体的绩效指标。价值判断对应于绩效目标的科学性，内含着绩效目标和绩效指标的匹配性关系。而管理导向则对应绩效指标，意指管理过程中指标是能够量化、可操作的，以及指标评价结果是有效的，即能够反映绩效问题和提出解决的办法。概而言之，指标体系在基本性质上呈现绩效目标的科学性、形式上呈现绩效指标的可衡量性和功能上呈现结果的有效性等三个方面的要求。

首先，指标体系在实质上要求呈现绩效目标的科学性。预算绩效指标体系设计的思路是先确定整体目标，然后进行层次分解成绩效指标。因此，绩效目标的科学性成为指标体系价值判断的核心，决定着指标体系能否承担起评判绩效的责任，也是绩效评价工作质量呈现的关键所在。现有文献主要是对绩效本身的价值进行关注，如卓越等认为公共部门绩效管理必然内涵了工具和价值的双重理性与效应^[12]。也有个别学者关注到绩效指标本身的价值理性问题，如喻锋等基于中英公共文化服务评价的比较提出在我国在指标设计中考评政府“供给”而不考评民众“获得”，体现了我国相关评价实践中对价值理性的忽视^[13]。绩效目标是预算绩效管理的起点，也是制定绩效指标的依据。为提升绩效目标的科学性，英国以最佳价值为指导的制定公共服务绩效目标的做法为我们提供的参考；国内的实践，如广东佛山评价部门绩

效,在表格设计上要求部门先描述其战略目标的做法早在2014年就进行了探索性的尝试。毋庸讳言,目前公开的预算绩效评价报告,无论是部门自评报告,还是第三方机构的再评价报告,均大量充斥着对绩效目标的误解,绩效报告也成为了“低劣产品”,难以真正反映其绩效情况,违背了绩效目标科学性的要求。

其次,指标体系在形式上要求呈现绩效指标的可衡量性。在指标设置的具体化方面,一个明显的判断标准就是能否量化可衡量。在实践中,普遍存在的问题包括:一是部门关注指标的数量而不是质量。经常碰到预算部门负责人员的反问是:“我们已经按照财政局的要求设置了3个以上的绩效指标,为什么还要扣分?”财政部门通常也只能原则性地按照数量、质量、时效、成本等方面的产出,以及经济、社会、环境、可持续性等方面的效益框架,要求预算部门设置至少3个以上数量的绩效指标,还无法精准地做到分行业分领域对指标质量做出要求。

“解释、沟通与参与的重要性,源于它们作为纠错机制的关键一环。”^[14]要修正预算部门对绩效指标要求的狭隘理解,就需要加强与预算部门负责人解释和沟通。二是设置无法测量或无法提供佐证的指标。诸如“周边经济——好转”“居民出行时间——降低”之类的指标,不仅指标名称内容广泛无法有效界定,而且指标值难以获取数据。此类指标均属于无效指标范畴。三是惯用工作语言而非绩效语言呈现指标。一些单位通常使用冗长的的工作语言描绘指标名称,与绩效指标设置要求相差甚远。如果连可衡量性的要求都无法满足的话,更遑论完整、准确地用绩效指标体现绩效目标了。更进一步,指标体系的量化可衡量只是外显要求,而内隐的要求则是绩效目标和绩效指标的关联性,即内在逻辑的一致性。

最后,指标体系在功能上要求呈现评价后结果的有效性。理论上,绩效目标的科学性加上绩效指标的可衡量性,自然形成评价后结果的有效性。然而,事实往往并非如此。主要原因

在于从绩效目标的科学性到评价后结果的有效性之间,不仅仅满足于绩效指标的可衡量性这一形式要求,更要符合财政部要求的完整性、相关性、适当性和可行性等实质性要求。遗憾的是,现有的政策体系在一些环节也没有将绩效目标和绩效指标做清晰的界定,往往将两者混合来用。当前预算管理实践中的《绩效目标申报表》来源于在财政部2011年印发的《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》,而这导致“绩效目标和绩效指标之间存在着的概念交叉”^[15]。这一交叉在2015年印发的《中央部门预算绩效目标管理办法》中又进一步得以体现,如该办法第13条“设定的绩效目标应当符合以下要求”以及第22条“绩效目标审核的主要内容”,其实指的是对绩效指标而非绩效目标的要求和审核。这意味着,在绩效目标和指标设置和审核的实践中,具有“指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配”的具体指向以及完整性、相关性、适当性和可行性审核要求落脚在相对宏观的绩效目标上,而对于绩效指标却仅以可衡量性作为评价标准,从而经常造成评价实践的困惑和迷失。

(二) 预算绩效指标体系的三重功能分析框架

预算绩效指标体系的科学性、可衡量性和有效性使其在预算绩效管理改革中发挥着重要功能,本文基于上述三重基本特性构建预算绩效指标体系驱动预算绩效管理改革的“价值导向-规范控制-激励发展”三重功能分析框架,不仅为诊断预算绩效指标体系在预算绩效管理中的效能发挥水平提供评估与分析维度,也为推进全面预算绩效管理改革提供预算绩效指标体系改进方向。

科学评价绩效呈现的是价值导向功能。预算绩效管理作为一种以支出结果为导向的政府管理模式,强调的是公共支出为民服务的价值理念。通过预算跟踪评价和监管,在节约成本的前提下为社会提供更高质量的公共产品和服务。绩效指标体系是预算绩效管理价值的具象

化载体。科学的绩效指标体系不仅能够完整反映预算绩效管理价值,更能够在指标测量与评估中将公共价值贯穿预算绩效管理全过程。首先,科学评价绩效功能从价值层面本质上追问了绩效生产“为了谁”的问题。因为一个显而易见而常被忽略的事实是,绩效管理中反馈的持续改进的高水平绩效信息,“并没有带来与之相应的公众对地方政府满意度和信任感的普遍提升”^[16]。逻辑上,需要将价值理性所蕴含的对民意的关怀融入到从绩效目标到绩效指标的设置当中,从而回答“为了谁”的问题。其次,从价值层面还要追问绩效生产“为了什么”的问题。无论项目、政策,还是部门整体支出的评价,其实均隐含了一个前缀“公共”,即公共项目、公共政策、公共部门和公共预算。因此,绩效目标和指标的价值指向是公共利益。最后,才回到项目、政策或部门整体支出的内容。遗憾的是,实践操作中绩效目标和指标的设置,主要还停留在工具的技术理性呈现的范畴。即就项目、政策或部门整体支出具体内容设置其目标和指标,还难以从公共利益和民意关怀的价值理性予以呈现。这意味着,当前的预算绩效目标和指标设置主要呈现的是技术理性而非价值理性,严重削弱了绩效评价的科学性。

准确测量绩效呈现的是规范控制功能。深化预算绩效管理改革一定程度上是在强化对预算单位的约束和控制、提升预算资金适用的规范性。而绩效目标和指标作为预算单位对财政部门和社会公众的承诺,如果出现绩效目标指标无法对应或难以准确测量,将会导致预算绩效目标的承诺失灵,削弱对预算部门和预算执行的规范控制效果。因此,能够准确评价的绩效指标体系是预算绩效管理改革中强化规范控制功能的重要抓手。指标一旦明确,就起到规范控制预算单位的作用。绩效指标犹如契约,在中央“将绩效目标与预算同步批复下达”的要求下,绩效目标及指标就是预算单位对财政部门的承诺。“花钱必问效、无效必问责”中的“效”指的就是绩效目标和指标的完成程度。准确测

量依据的是测量学中的效度、信度理论。当然,社会科学中的测量具有一定程度的主观性,而以指标的方式去测量绩效本身就存在主观价值判断的成分。因此,绩效测量的“准确”是一种带有主观判断的相对准确,与自然科学中的客观测量有所区别。从科学评价绩效到准确测量绩效,需要建立绩效目标和绩效指标的联结机制。绩效指标源于绩效目标,建立二者间的联结机制是绩效指标功能发挥的应有之义。然而当前一个普遍的现象是“绩效指标和目标既不是一一对应,也缺乏其他表明对应关系的信息”^[17]。如果绩效目标和指标不是对应关系,那么科学评价绩效在准确测量绩效这一功能环节就归于无效,同时导致测量绩效环节无法达到“准确”。在准确测量环节,“指标建设规则、价值标准与信度效度标准是绩效指标理论的三大内容,应严格遵循”^[18]。指标建设规则在《中央部门预算绩效目标管理办法》中已有明确指引,信度效度标准是社会科学遵循的普遍规则,也有较为成熟的操作标准。倒是其中的价值标准,根据现有的评价制度。主要依赖于评价机构主评人的专业素质。参差不齐的第三方机构人员素质,对绩效的准确测量造成了很大挑战。

有效改进绩效呈现的是激励发展功能。深化预算绩效管理改革的目的在于激励预算部门不断改进绩效,实现可持续发展的预算绩效管理。“绩效预算目标、指标体系的灵魂是应用”^[19],应用不仅意味着在操作上能够运用于实践,而且在结果上能够切切实实提升绩效,从而有利于鼓励先进、鞭策落后,有效将个人与项目、政策、部门的发展有效结合起来。因此,具有实践可操作性和结果改进有效性的绩效指标体系是预算绩效管理改革中激励发展的基础和起点。有效改进绩效至少可以从以下方面得以证明。一是财政部门是否认为有效改进了绩效。从财政部门的角度,主要看是否节省了预算,以及产出和效益指标是否有效完成,等等。二是预算部门是否认为有效改进了绩效。预算

部门所关注的预算、产出和效益，只是绩效的显性存在。事实上，有大量长期才能呈现出的隐形绩效是无法在以年度为评价基准的时间范围内通过显性的指标呈现出来的。那些无以言表的内容可能才是最重要的。但并非不能感知和描述，而预算部门的项目、政策、部门负责人是可以实实在在了解其项目、政策和部门整体支出的绩效是否得到改进的。三是社会公众是否认为有效改进了绩效。政府的职能是管理和服务，除了管理中涉及的管制情况不适合调查管制对象的满意度，绝大部分的项目、政策和部门整体支出涉及的管理和服务对象是其绩效的体验者和直接对象，他们才是绩效改进的动力来源。

二、预算绩效指标体系功能失灵与效能发挥困境——基于A市的案例分析

指标体系一旦确定，就成为评判绩效的工具。而这种指标体系的锚定效应有助于消除主观偏见和认知局限。但是在预算绩效目标评估实践中，政府目标往往是模糊的，难以转化为量化指标。更为重要的是，不是所有的目标都能够被测量，甚至“能被测量到的东西大多是不重要的”^{[20](P18)}，预算绩效指标体系在实践应用中面临功能失灵风险。基于“价值导向—规范控制—激励发展”三重功能分析框架，通过单案例分析当前预算绩效指标是否具备科学性、可衡量性和有效性特征，在此基础上分别评估预算绩效指标体系在价值引导、规范控制和激励发展功能的失灵程度和效能发挥困境。

本文选取南方省会城市A市财政局指标库为分析案例。A市财政局在全国各地方率先实现政府预算、部门预算、项目(政策)预算指标体系建设的全方位管理格局。从2009年开始汇编指标成册，每两年更新一次，至2019年的指标体系汇编形成了各项指标达1.1万多个，印刷册总页数达1609页，并已录入预算一体化系统。

目前，A市的绩效指标建设走在全国前列，绩效指标体系建设已经成为A市财政局预算绩效管理工作的特色，以其为案例展开研究极具代表性和参考价值。在A市各部门个性指标体系中，包括党委部门14个、政府部门51个、人大和政协各1个、司法系统25个、民主党派和工商联9个、群团11个。通过绩效目标表呈现部门整体支出以及部门所涵盖的项目、政策的绩效指标。在样本分析方面，鉴于党委和政府的代表性，我们对党委、政府、人大、政协的部门进行了全覆盖，对其部门整体支出绩效目标表中的绩效目标和绩效指标进行分析。

表1 A市绩效指标体系涵盖部门情况表

序号	涉及系统	涉及部门整体支出绩效目标表数	涉及事业发展类绩效目标表
1	党委 (14个部门)	14张(每个部门1张)	17张(其中市委宣传部有5张, 编办0张, 其余12个部门各1张)
2	政府 (51个部门)	49张(每个部门1张, 退役军人事务局、医保局)	177张(其中市教育局11张, 广电旅游局10张, 卫健委9张, 园林局、民政局8张, 农业农村局、人社局、住建局7张, 城管局、军人事务局、水务局6张, 国资委、市场监督管理局、医保局、发改委5张, 自然资源局、体育局、应急局、生态局、地方金融监管局、A市大学、科技局4张, 交通委、市社科院、商务局、工信局3张, 公安局、供销社、项目代建局、医科大学、气象局、港务局、司法局2张, 其他各1张)
3	人大(1个)	1张	1张
4	政协(1个)	1张	1张
5	法院、检察院(25个)	25张(市、区两级法院、检察院)	25张(每个部门1张)
6	民主党派和工商联(9个)	9张(每个部门1张)	8张(缺台盟)
7	群团(11个)	11张(每个部门1张)	14张(残联4张, 其他各1张)
总计	112个	110张	243张

(一) 能否发挥价值导向效能?

前面已论述绩效目标的科学性取决于其体现的价值。公共预算体现的是公共利益这一价值标准已成为社会共识，那么在具体绩效目标呈现上，则需判断是否有联系公共利益、民意关怀的表述。同时，由于绩效是与职能相匹配的，因此还要考虑职能要素。基于此，科学评价绩效功能的具体操作，是通过分析部门整体支出绩效目标表中“部门整体支出年度目标”一栏的文字描述，是否有联系公共利益、民意关怀和内部职能的表达，即对“为了什么”“为了

谁”“做了什么”的回答。其中公共利益的判定标准，是表述中该部门的目标是否推广至社会和公共领域；民意关怀的判定标准，是表述中是否涉及服务对象和公众发展；内部职能指的是是否涵盖部门核心职能。需要说明的是，此处涉及的无论是公共利益，还是内部职能，在评判时都是非常宽松的统计，即存在一定程度的描述，均纳入“有”的范畴。

表2 A市相关部门绩效目标描述情况表(单位:个)

系统	有公共利益的表述	有民意关怀的表述	有内部职能的表述
党委	6	2	13
政府	34	7	49
人大	1	0	1
政协	1	0	1
总计	51	9	64
占比	78.5%	13.9%	98.5%

表2数据显示，除了党史文献研究室这一部门未填写部门绩效目标而无法判断外，党委13个部门全部对其职能有所表述，有6个部门对公共利益有所表述，在民意关怀上仅有统战部表述了“保护华侨和归侨侨眷的合法权利和利益”，政法委表述了“群众安全感”；政府51个部门，有2个部门未提交部门整体支出表，其余49个部门全部对其职能有所表述，有34个部门对公共利益有所表述，在民意关怀上仅有公安局表述了“服务群众”，应急局表述了“人民群众生命安全”，市场监管局表述了“公众身体健康和生命安全”，体育局表述了“惠民便民”，信访局表述了“群众合理诉求”，政数局表述了“以人民为中心”，民政局表述了“民政为民”。人大和政协的绩效目标均未对民意有所表述。总体来看，公共部门在绩效目标设置中充分重视内部职能和公共利益，但缺乏民意关怀，普遍忽视“为了谁”，公共部门“对上负责”的体制性影响并未根本性改变。因此绩效目标结构的不完整和价值缺失限制了绩效指标评价的科学性，进而导致绩效目标在价值引导功能上成为一只“跛脚鸭”。

(二) 能否发挥规范控制效能?

准确测量绩效不仅包括外在的可衡量，也包括内在的绩效目标和绩效指标的关联性。因此，在准确测量绩效功能的具体操作中，是

通过考察指标体系是否能够量化测量，以及部门整体支出绩效目标表中“部门整体支出年度目标”一栏与“任务(政策)关键性指标”一栏之间的匹配性，即绩效目标和绩效指标的关联性。如果核心职能大部分有绩效指标支撑，则统计为有匹配性，如果仅部分得到支撑，则统计为无匹配。同时，考察部门整体支出绩效目标表中三级指标的指标情况，具体为效益指标占比。

由于A市在梳理指标体系时的要求就是量化可测量，而且在多年的绩效评价工作中将每个绩效指标设置相应的指标名称、指标预期值，量化指标需明确计算方法，无明确指标值的，该项不得分；指标值或计算方法含糊不清的酌情扣分。作为制度要求予以体现，所以在指标呈现中基本上都能满足外在的可衡量要求。

表3 A市相关部门绩效指标体系情况

系统	绩效目标和绩效指标的关联性强	效益指标占比
党委(14个部门)	5个	17%
政府(51个部门)	35个	13%
人大(1个)	1个	14%
政协(1个)	0个	9%

从统计的数据看，政府部门的绩效目标和绩效指标的关联性相对比党委部门的强。不容乐观的是，党委将近三分之二的部门，政府将近三分之一的部门都存在绩效目标和绩效指标的关联性不强的表现。同时，总体上效益指标占比偏少，各系统部门均不足指标的五分之一。甚至一些部门没有设置一个效益指标，全是产出指标。例如市政府办公厅的12个指标，以及国资委的17个指标均是任务型的产出，未设置一个效益指标。如果绩效目标和绩效指标的关联性不强，那么绩效指标的效度和信度则明显降低。如果效益指标占比偏少，则意味着指标更多呈现“做了什么”而非“做的怎样”。预算绩效目标指标之间关联模糊和指标结构失衡削弱了可测量性和准确性，导致预算绩效指标在评估实践中无法充分发挥规范引导功能，从而造成绩效测量过程失范和测量结果偏差。

(三) 能否发挥激励发展效能?

有效改进绩效功能的具体操作，是对2019

年度A市第三方机构评价报告的分析而定。因为我们无法收集财政部门、预算部门和公众对相关部门是否通过绩效评价而改进了绩效的具体意见,所以不能直接得出答案。但收集到A市所委托第三方机构对10个部门的10份部门整体支出和11份重点项目的绩效评价报告也能管中窥豹。逻辑上,是否有效改进绩效,是按照“财政部门通知—部门自评—第三方评价—评价结果反馈及整改”的程序实现的,那么第三方评价报告到底提了什么需要预算部门改进的问题,直接影响到是否有效改进绩效功能。根据我们的统计分析,第三方机构在开展绩效评价过程中评价方法和工作程序的规范性相对较弱,导致评价报告提出的问题类型表明“没有真正聚焦于绩效这一核心,偏离了‘以结果’为导向的绩效管理方向本身”^[21],没有证据能够证明能够有效改进预算部门的绩效。当然,第三方机构评价报告的质量影响到有效改进绩效的功能只是一种外在表现,不能由此说明内在的绩效指标体系没有发挥有效改进绩效的功能,但现实的情况是,内在的因素是隐含在外在的表现之中的,即绩效指标仅仅是第三方机构评价报告内在的一部分,如果报告本身无法实现有效改进绩效的功能,那么很难说明此次的评价是有效的。由此可见,即使预算绩效目标指标具备充分的科学性和可测量性,但受限于评价主体专业性和评估方法程序规范性,仍然难以确保紧密围绕绩效目标指标形成以目标为牵引、以结果为导向的绩效改进方案,导致绩效目标指标激励发展功能难以充分发挥。

三、预算绩效指标体系效能困境的问题诱因

预算绩效指标体系的案例分析表明,即使在预算绩效管理改革领先的地区,指标体系仍然难以充分发挥价值导向、规范控制和激励发展效能。关于预算绩效指标体系功能失范特别是过度量化的问题,指标固恋理论提供了有益

的贡献。指标固恋首先由杰瑞·缪勒提出,指的是“哪怕面对说明此举效果不佳的证据,仍然有着貌似不可抗拒的压力,要去衡量绩效,公开宣传绩效,并奖励绩效”^{[20](P4)}。指标固恋容易造成扭曲测量,即错误测量、过度测量、误导性测量和适得其反的测量,其后果与绩效本身背道而驰,往往呈现出荒谬的结果。执着于追求量化绩效指标同时,管理者通常忽视绩效管理的本来面目,即绩效生产“为了谁”的问题。一些学者已关注到指标固恋在教育、环境等公共领域的不良现象。如杨琪琪、蔡文伯关注到高校“过度量化的指标管理倾向使其背离了作为学术组织发展的基本规律,功利化与短视化的弊端也逐步凸显。”^[22]指标固恋理论对解释当前预算绩效指标效能发挥所面临的困境极具理论适应性。因此为进一步分析预算绩效指标效能困境生成的深层根源,本文引入指标固恋理论,从过度量化的指标固恋、误导性测量的指标固恋以及问责式测量的指标固恋三个维度分别解释预算绩效指标体系在价值导向、规范控制和激励发展效能困境的问题诱因。

(一) 过度化测量损失公共利益,消解绩效指标价值引导功能

绩效目标的科学性呈现,至少在表述中要联系公共利益、民意关怀和内部职能三个部分。目前来看,财政部门和第三方机构在设计指标体系过程中缺乏公共利益和民意关怀的价值导入。特别是受委托的咨询公司作为外部非公共机构,对公共项目、政策、部门和预算缺乏深入的理解,难以摆脱“成本—收益”和营利性思维,主要基于三定职能方案和工作文件归纳和梳理绩效目标,从中筛选便于测量的指标体系以满足委托方对于绩效量化的要求和机构自身对于操作便捷的期望。简言之,当绩效目标指标设计主体公共价值意识薄弱,则更倾向于“用标准化测量取代基于经验做出的判断”^{[20](P4)},从而陷入过度追求量化的指标固恋。由此形成的目标指标体系将更多反映容易描述的指标对象职能,而远离难以测量却非常重要的公共利益

和民意关怀，削弱绩效指标的科学性，难以发挥公共价值引导功能。

（二）误导性测量导致目标偏离，消解绩效指标规范控制功能

在是否能够量化测量之间，往往存在显性、可测但不重要的绩效和隐形、难测而重要的绩效之分。特别是在公共性绩效指标测量领域，成本收益等经济效益指标易于测量，公共认同、责任等社会效益指标难以测量，因此普遍存在指标体系重显性经济性绩效轻隐形社会性效果的结构失衡问题。在既定事实困境之下，评价主体受多重压力影响仍然维持原有指标测量和绩效宣传方式，陷入有意而为的误导性测量的指标固恋。这会持续弱化评估对象的劳动价值、损害公共认同和社会责任。更为重要的是，误导性测量的指标固恋会使经济效益凌驾于社会效益之上，把重大的实质性问题简化为手段问题和短期收益问题，弱化绩效目标的公共价值和长远收益，这“可能会在实践中导致目标更换”^{[23](P21)}，扰乱科学测量的秩序，从源头上消解绩效指标的规范控制功能，最终损害绩效。

（三）问责式测量造成数字形式主义，消解绩效指标激励发展功能

以弗雷德里克森为代表的新公共行政学基于公共精神视角提出“一种建立在乐善好施基础之上的公共的观念”^{[24](P42)}，认为正是因为有了好善乐施才使公共行政有了意义。随着预算绩效管理改革推进，问责制成为加强管理规范性和有效性的重要手段。绩效管理与指标测量本应在乐善好施的价值指引和问责工具的有力约束下得到不断改进。遗憾的是，绩效问责在实践应用中矫枉过正。一方面通过指标收集各单位的绩效信息，以实现完成目标和改进整体绩效，另一方面“花钱必问效”，将预算和绩效作为监控对象，在财政部门 and 预算部门之间制造一种紧张态势，已然陷入问责式测量的指标固恋。过于严苛的问责机制和指标监控会使预算部门陷入数字形式主义，引发纵向绩效管理

部门之间的信任危机，绩效管理活动脱离公共服务和公共价值的正确轨道。这不仅阻碍绩效管理部门之间的通力合作，影响绩效指标设置过程中乐善好施观念与问责文化的有机融合，更无益于为绩效改进提供有价值信息。

四、深化预算绩效指标体系改革途径

预算绩效指标体系作为绩效管理的生命线，是决定预算绩效管理有效性的关键因素。但当前“无量化、无管理，先量化、后决策”^{[25](P67)}的思想使绩效指标体系的构建与实施陷入指标固恋困境，削弱了绩效指标的价值引导、规范控制和激励发展功能，严重阻碍预算绩效管理的改进与发展，违背了《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》提出的“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。必须以新发展理念引领改革”要求。因此，必须针对性破除绩效指标过度量化的指标固恋、误导性测量的指标固恋以及问责式测量的指标固恋困境，以预算绩效指标体系改革为抓手全面深化预算绩效管理改革。

（一）以科学性破除过度量化指标固恋，为预算绩效管理提供价值导向

过度依赖标准化测量的指标固恋削弱了绩效目标科学性，是预算绩效管理改革中树立价值导向的关键阻碍，需要从专业培训、机制设计和价值融入方面深化预算绩效指标改革。首先，强化预算单位和第三方机构业务人员的绩效目标指标管理培训，提高对绩效指标价值导向功能的认知和绩效指标体系科学性的把握，减少因评估主体专业能力不足而产生的人为干扰。其次，建立科学的指标体系设计机制。在绩效目标和指标的设置与论证过程中鼓励财政部门、预算单位、专家学者和第三方机构的充分对话，同时扩大专家咨询权重，确保绩效指标与评价对象紧密相关的同时也能够更好体现对公共利益和社会效益的重要关切，从而提高目标

设置的专业性和科学性。最后,将公共价值和民意关怀进一步融入绩效指标设置,增加能够反映社会效益、民生福祉和长远收益的绩效指标,并探索开展公共价值评估。

(二)以准确性破除误导性测量指标固恋,规范控制预算绩效实施过程

误导性测量的指标固恋所造成的指标结构失衡和目标偏离,直接消解了对预算绩效管理过程的规范控制功能,必须从指标联结机制、指标结构和动态调整多方位实施预算绩效指标改革。建立绩效目标和绩效指标的联结机制,避免二者之间的脱节和偏离。平衡显性指标与隐性指标结构,特别是要着眼于专业共同体的认同和责任感,增加对公共价值和长远收益的评估,避免过度依赖显性指标导致实际测量目标与原定绩效目标偏离。其中,对于难以量化的隐形指标,采用混合型方法和替代性指标增强评估的灵活性。引入绩效目标指标动态调整机制,不仅要根据政策环境变化定期调整绩效指标,在绩效评估过程中也要根据实际评估工作情况调整绩效指标,保证绩效指标能够准确反映绩效目标。

(三)以有效性破除问责式测量指标固恋,激励预算绩效可持续改进

问责式测量的指标固恋造成数字形式主义和信任危机。如果这一困境无法突破,无论如何深化预算绩效管理改革都难以激励预算绩效的持续改进,必须通过改进绩效问责机制和建立部门间信任协作机制推进预算绩效目标改革。为避免过度问责损害绩效,需要平衡绩效问责与激励。合理限定绩效问责范围,适度问责与监管;同时强化绩效激励,对表现优秀的部门和个人给予奖励和表彰,激发工作积极性和创造力。为缓解预算绩效管理部门之间的信任危机,要在明确职责分工的基础上加强部门之间沟通协调,促进部门间的信息共享和合作,共同推进预算绩效管理改革。在此基础上,在指标设置中导入乐善好施的文化,并促进其与问责文化的有机融合,使乐善好施与绩效问责首

尾相接形成合力去有效改进绩效。

参考文献:

- [1]周志忍,徐艳晴.政府绩效评估中博弈行为的防范之道:理论与国际经验[J].中国行政管理,2015(6):140-145.
- [2]何文盛,杜丽娜.中国预算绩效管理改革的政策演进与双重逻辑——中央和省级政府双向互动的政策实践视角[J].中央财经大学学报,2021(6):3-15.
- [3]马蔡琛,赵笛.中国预算管理改革的回顾与展望——“十三五”改革评估与“十四五”发展路径[J].求索,2021(2):151-159.
- [4]赵早早,何达基.中国预算绩效管理的双重内涵——绩效预算理论“中国化”的创新、发展与反思[J].财政研究,2023(2):32-42.
- [5]于海峰,刘佳慧,赵合云.预算绩效管理改革提升了政府治理效率吗?——基于多期双重差分模型的实证研究[J].中央财经大学学报,2021(12):3-11.
- [6]李祥云.我国地方财政实施预算绩效管理的效果、问题与政策建议——基于湖北省直预算单位和市县财政局的问卷调查[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(5):50-58.
- [7]何文盛,何忍星.“制度——资源”互动:西北地区预算绩效管理改革的关键因素与影响机理[J].兰州大学学报(社会科学版),2022(4):136-147.
- [8]何文盛,蔡泽山.地方政府预算绩效管理改革的关键要素与持续路径:一项定性比较分析[J].中国行政管理,2020(6):37-43.
- [9]马蔡琛,陈蕾宇.我国预算绩效指标体系的发展演进与实践探索[J].理论与现代化,2019(2):84-92.
- [10]胡志勇,王泽彩.预算绩效指标体系构建的标准及其应用[J].经济纵横,2020(12):92-99.
- [11]马国贤.论预算绩效评价与绩效指标[J].地方财政研究,2014(3):36-47.
- [12]卓越,赵蕾.公共部门绩效管理:工具理性与价值理性的双导效应[J].兰州大学学报,2006(5):27-32.
- [13]喻锋,徐盛,颜丽清.绩效评价设计价值理性与工具理性探析——基于中英公共文化服务评价的比较[J].甘肃行政学院学报,2015(1):4-18,73,126.
- [14]王雍君.预算绩效评价:从侧重指标转向侧重解释、沟通和参与[J].财政监督,2021(14):41.
- [15]王路.浅析绩效目标定义[J].行政事业资产与财务,2021(17):26-27,16.
- [16]孟宪斌.融合工具理性与价值理性:对地方政府绩效管理运行逻辑的反思[J].中国矿业大学学报(社

会科学版), 2020(4): 77-89.

[17]马蔡琛, 苗珊. 预算绩效指标框架的设计理念与技术路径[J]. 财政科学, 2020(1): 56-67.

[18]马国贤. 论预算绩效评价与绩效指标[J]. 地方财政研究, 2014(3): 36-47.

[19]白浩南. 预算绩效管理指标设计探讨[J]. 中国财政, 2018(16): 29-30.

[20]杰瑞·穆勒. 指标陷阱: 过度量化如何威胁当今的商业、社会和生活[M]. 闫佳, 译. 上海: 东方出版中心, 2020.

[21]姜国兵, 史传林. 第三方机构预算绩效评价报告的质量审视[J]. 财政监督, 2021(24): 34-39.

[22]杨琪琪, 蔡文伯. 绩效问责制导向下高校教师评价指标体系的陷阱及优化策略[J]. 复旦教育论坛, 2021(4): 85-91.

[23]西奥·H·波伊斯特. 公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用[M]. 肖鸣政, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

[24]H·乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[25]道格拉斯·W·哈伯德. 数据化决策[M]. 邓洪涛, 译. 广州: 世界图书出版广东有限公司, 2013.

【责任编辑 邱佛梅】

The Comprehensive Review and Reform Ideas of the Budget Performance Index System: a Holistic Analysis Framework

JIANG Guobing & HAN Xiao

Abstract: The index system is the core of performance evaluation. The reform of budget performance index system is an important foundation and key path to comprehensively deepen the reform of budget performance management. Budget performance indicators bear the functions of value judgment and management orientation, and have three characteristics: scientific performance objectives in essence, measurable performance indicators in form and effectiveness of results in function. Based on the basic characteristics of the budget performance indicator system, the three-function analysis framework of “value-oriented, standardized control and incentive development” is constructed. The index fixation theory is introduced to analyze the measurement practice of local government budget performance indicators. The lack of scientificity, accuracy and effectiveness of performance indicators makes it difficult to give full play to the functions of value guidance, standardized control and incentive development, and seriously hinders the deepening reform of budget performance management. The incomplete structure and value absence of performance targets limit the scientificity of performance indicators, resulting in insufficient value guidance function of performance targets. The ambiguous correlation between performance targets and indicators and the unbalanced indicator structure weaken the measurability and accuracy of performance indicators. Thus it fails to fully play the role of normative control and causing dysfunction in the performance measurement process and deviation in measurement results. Limited by the professionalism of the evaluation subject and the normativity of evaluation methods and procedures, it is difficult to form a performance improvement plan that is driven by goals and oriented towards results, thus hindering the full play of the incentive development function. The deep reason lies in the increasing demand for quantitative measurement, ignoring the objective fact that not all targets can be measured, excessively pursuing the measurement of indicators and getting trapped in the predicament of indicator fixation. It results in the loss of public value, goal deviation and digital formalism, which dissipates the function of performance indicators. It is necessary to implement the reform of budget performance indicators in the aspects of value integration, process control and incentive improvement, so as to break the obstacle of index fixation for comprehensively deepening the reform of budget performance management.

Keywords: performance goals; performance indicators; budget performance reform; measurement failure; indicator fixation