

全面预算绩效管理改革 对公共服务产出效率的影响分析

黄志雄¹, 张嘉伦¹, 朱旭明²

(1. 浙江财经大学会计学院, 浙江 杭州 310018;

2. 浙江财经大学金融学院, 浙江 杭州 310018)

摘要: 预算绩效管理是优化财政资金使用和公共服务供给的关键工具, 在公共管理中占据重要地位。基于浙江省 66 个区县 2017—2023 年的预算绩效管理改革实践, 运用随机前沿模型评估全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的实际影响, 并从财政监管能力、政府透明度和互联网服务能力 3 个维度探究其调节作用。结果表明: (1) 全面预算绩效管理改革显著提升了公共服务产出效率; (2) 财政监管能力、政府透明度和互联网服务能力对上述改革效应具有正向调节作用, 且存在显著的门槛效应; (3) 在经济后果方面, 改革实施后, 教育领域公共服务产出效率的提升增强了地区创新水平。研究结果为深入理解全面预算绩效管理改革的实施效果提供了经验证据, 为我国预算绩效管理体系的深化及后续改革完善提供了重要启示。

关键词: 公共制度改革; 产出效率; 预算绩效管理

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2025)08-0030-09

Analysis of the impact of comprehensive budget performance management reform on public service output efficiency

HUANG Zhixiong¹, ZHANG Jialun¹, ZHU Xuming²

(1. School of Accounting, Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018, China;

2. School of Finance, Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018, China)

Abstract: As a key tool to optimize the use of financial funds and the supply of public services, budget performance management plays an important role in public management. Based on the budget performance management reform practice of 66 districts and counties in Zhejiang Province from 2017 to 2023, this paper applies stochastic frontier modeling to assess the actual impact of the reform on public service output efficiency. Further, it explores the moderating effect in three dimensions: fiscal regulatory, government transparency, and Internet service capacity. The results show that: (1) The comprehensive budget performance management reform significantly improves the public service output efficiency. (2) Fiscal regulatory capacity, government transparency and Internet service capacity positively moderated the above reform effects, and have significant threshold effects. (3) In terms of economic consequences, after the implementation of the reform, the improvement of public service output efficiency in the field of

收稿日期: 2024-10-17 修回日期: 2025-03-30

基金项目: 国家社会科学后期资助项目“我国公共部门权责发生制会计改革的执行效果、困境及对策研究”(19FGLB050); 国家社会科学后期资助项目“‘两阶段’交易成本视角下全面预算绩效管理理论与中国实践”(24FGLB086)。

作者简介: 黄志雄(1989—), 男, 浙江宁波人, 博士, 浙江财经大学会计学院教授、博士生导师, 研究方向为预算绩效管理和政府会计。通信作者: 朱旭明。

education enhanced the level of regional innovation. This paper provides empirical evidence for an in-depth understanding of the reform's effects, which provides important insights into the improvement of subsequent reforms and the deepening of China's budget performance management system.

Key words: public system reform; output efficiency; budget performance management

预算绩效管理,因其在提升财政支出效率、加强公共问责机制方面的显著成效而受到广泛关注^[1]。该理念兴于20世纪80年代新公共管理运动,各国政府为应对行政效率低下等问题,将绩效理念引入预算管理体系。我国预算绩效管理正式探索始于2000年财政部预算编制改革领导小组的成立,后在2003年正式提出建立预算绩效评价体系,标志着预算绩效管理在国家层面正式启动。在近20年的改革中,我国在结合西方经验与自身国情的基础上,逐步构建起具有中国特色的预算绩效管理体系。直至2018年《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》)的颁布,开启了全面实施预算绩效管理改革进程。2021年,《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》提出要推动预算绩效管理提质增效,表明我国预算绩效管理已从制度建立转向质量提升阶段。但是改革实施的成效在地区间仍呈现显著差异^[2],当前及未来一段时期内,财政运行将长期处于紧平衡状态,叠加预算管理中的统筹不足等深层问题,使财政资源的有效配置与可持续性面临挑战。如何释放全面预算绩效管理改革的预期能效,切实提升公共部门产出效率,已成为政府亟待解决的难题。

“全面预算绩效管理”,其核心在于“全面性”与“绩效导向”,将绩效管理的思想贯穿于预算编制、执行、监督及评价各环节,形成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理机制^[3]。较于传统的、局部的预算绩效管理,全面预算绩效管理凭借完善的管理框架、贯穿始终的管理链条与全覆盖面的管理体系,推动了财政资金的优化配置。然而,其是否切实提升了公共服务产出效率?在何种环境下才能有效提升公共服务产出效率?此类问题尚未得到充分探讨。

此外,浙江省在预算绩效管理改革的领先地位,使其颇具研究价值,并为研究提供了数据支

撑。该省自2003年开始探索财政支出绩效评价,至2008年初步建立规范化的制度体系,并在2009年起将工作重心转向预算绩效管理。浙江省委、省政府于2018年年底率先出台全面落实预算绩效管理的实施意见。自2019年以来,浙江省各级财政部门以绩效为财政管理生命线,深入实施预算绩效管理三年行动计划,加快构建促进高质量发展的绩效制度体系。

据此,本文基于2017—2023年浙江省66个区县的预算绩效管理改革实践数据,运用随机前沿模型检验了全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的影响。同时,考察财政监管能力、政府透明度和政府互联网服务能力等政府治理的关键环境因素在改革影响公共服务产出效率中所起的调节作用及门槛效应,并进一步探讨了改革影响公共服务产出效率的经济后果。本文研究贡献包含以下几个方面:①以定量方法实证检验全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的影响,为其政策效应提供了量化支撑;②揭示了财政监管能力、政府透明度和互联网服务能力在改革影响公共服务产出效率过程中的调节作用及其门槛效应,有助于深化对改革复杂作用机制的理解,丰富了对于政策效能情境依赖性的学术探讨;③从教育领域验证了全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率影响作用的经济后果,深化了全面预算绩效管理改革的后续影响研究,对指导我国未来预算绩效体制的完善具有现实意义。

一、文献回顾与假设提出

(一)文献回顾

1. 预算绩效管理与公共管理中的“大问题”

著名公共管理学者 Behn^[4]曾提出公共管理领域的三大问题:绩效测量、微观管理和激励约束。而预算绩效管理,对这3个问题具有制度性回应。

(1) 预算绩效管理与绩效测量

绩效测量作为预算绩效管理的关键环节,重

在量化评估公共项目的执行进度。在测量方法层面,现有文献区分了主观评估与客观评估两种方法^[5],理想的预算绩效管理实践倡导两种方法的互补性融合,将绩效信息嵌入财政资源配置决策^[6],从而强化项目绩效与预算分配间的因果关联,提升财政资源使用效能。在测量技术方面,马蔡琛等^[7]提出要将基线筹划融入预算编制过程,强化成本效益分析,并制定统一的公共部门产出成本核算指南,为预算决策提供数据基础与方法支撑。

(2) 预算绩效管理与微观管理

公共部门微观管理是对组织内部具体事务进行细致、紧密的督导。然而,在多数研究中,其常被认为会因过于烦琐的规则而抑制组织的创新活力^[8]。预算绩效管理则从两方面解答这一难题。一是缓解信任问题,通过明确绩效目标、透明管理与高效使用绩效信息,降低部门间的信息不对称性;二是优化内部管理,增强“绩效导向”意识,向一线管理者赋予更为充分的授权,避免过度的“合规控制”,即强调在预算绩效管理中对“合规控制”和“绩效导向”做到“两手都要抓,两手都要硬”。于海峰等^[9]则支持预算绩效管理改革的有效性,有助于改善公共部门内部的微观管理。

(3) 预算绩效管理与激励约束

预算绩效管理将激励约束机制作为构建预算绩效评价结果应用机制的重要基础^[10],通过设立绩效指标与评价标准,对各级政府及公职人员的表现进行量化评估,并据此实施差异化的奖惩措施。在激励效应上,将绩效评价结果与公职人员的职业晋升、薪酬等切身利益相挂钩,促使他们更注重预算资金的使用效率与效益。在约束层面,通过深化问责机制,对未达绩效目标的主体实施相应的惩戒,强化公职人员的责任意识与风险意识,有效遏制预算执行中的违规行为与低效现象。

2. 公共服务产出视角下的预算绩效管理

(1) 公共服务产出效率及其衡量

公共服务产出效率作为公共部门直接服务成果的量化表征,其本质在于资源转化与服务质量的协同优化。学界普遍认为其是一个综合性指

标,应考虑成本和产出两方面^[11]。成本部分即项目的使用资金,但公共服务产出形式多样且可能存在滞后性。就目前而言,技术成本效率作为衡量公共服务产出效率的关键指标,已获得了广泛的学术共识与实践应用。这一指标体现了公共资源配置的合理性与高效性,量化表达了服务产出与所投入之间的比例关系^[12]。

(2) 预算绩效管理对公共服务产出效率的影响

关于预算绩效管理的实施效果,多数文献都反映了其正向作用,主要涵盖以下 3 个方面:一是财政可持续性提升,包括改善城市财政健康水平^[13]、缓解地方财政压力^[14];二是治理效能优化,通过提升财政支出效率与行政成本控制增强政府治理效率^[9];三是驱动经济发展,促进区域高质量发展^[15]。

但仍有不少学者提出质疑,譬如卓越等^[16]指出预算绩效管理在实践中存在形式主义,内在实质内容执行薄弱。而且,其常表现为一个孤立的管理工具,未能有效融入公共治理体系,对公共机构运作效率的提升并未起到显著作用^[17]。故此,Smith 等^[18]认为预算绩效管理的有效性会受实施地区、方式等因素的影响,判断其对公共服务产出效率的实际贡献需基于具体情境进行考量。

总体而言,预算绩效管理与公共管理领域的三大问题相呼应,而我国学者对其的研究主要在于对国外经验的总结与借鉴、优化我国预算绩效管理机制等方面,少有学者关注预算绩效管理改革最本质的目的,不管是优化政府管理,还是完善激励约束机制,都是围绕提高公共服务产出效率展开的。为此,本文以定量分析探讨全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的影响存在较大的研究空间,对我国未来财政体制改革的发展具有实践意义。

(二) 假设提出

《意见》强调,全面预算绩效管理改革作为深化财税体制改革的关键一环,重点在于构建“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系。其中,政府、部门和单位、政策和项目的支出预算均被纳

入绩效管理,以全面提升财政资源配置效率。在政府层面,强调收入实事求是、支出量力而行,聚焦国家重大战略与民生改善,严禁虚增收入、违规举债,确保财政可持续;在部门和单位层面,予以更高管理权,注重既定目标,从成本、效率等多维度评价绩效情况,在政策和项目层面,对项目实行全周期跟踪与动态调整,及时清理并终止低效政策与项目。

全面预算绩效管理体系覆盖了项目实施前、中、后全过程。事前,对公共项目开展事前评估,重点评估立项可行性。事中,强化绩效目标管理,细化绩效指标,将绩效目标与预算同步批复下达,监控预算项目的执行,保障绩效目标顺利实现。事后,开展绩效评价,结合自评与外部评价,全面评价预算执行及项目施效果,增强绩效信息的有效使用,以改善预算决策,促进整体行政绩效与公共服务水平的提升。

基于预算绩效信息与评价结果,改革还深化了问责机制,确保每一笔公共资金的支出都能得到严格的审视与评价。同时,通过评价结果公开,为公众打开了公共预算支出的“黑匣子”^[19],增强了公众对政府财政管理的信任,进一步激励政府部门改进公共服务。基于此,本文提出如下假设。

假设1:全面预算绩效管理改革提升了公共服务产出效率。

进一步地,本文基于我国国情,考察不同环境因素的异质性影响。随着全球数字化发展,财政监管数字化建设已然成为顺应环境变化的必然要求。一方面,数字化监管平台可对预算执行与绩效评价进行全过程监控,动态分析执行偏差与潜在风险,并及时调整。这有助于提升预算资金使用效率,为行政部门高效履行职能、实现既定政策目标奠定基础^[20]。另一方面,预算绩效管理的全面实施是多部门相互配合的过程,监管力度不足易出现个别部门懒政怠政而拖累整体预算绩效管理流程的情形,而财政监管数字化建设能够推动构建多部门协同共治的监督机制,形成监督合

力^[21]。通过数字化平台实现互联互通能够提升监督的深度与广度,确保预算资金使用的合规性和效益性。基于此,本文提出如下假设。

假设2:财政监管能力强的地区,全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的提升作用更加显著。

在我国超大规模预算体系下,“透明预算”建设不仅是全面预算绩效管理改革的技术支撑,更是推动国家治理走向规范化的核心举措。政府透明度高意味着政府需主动将财政收支信息置于公众监督下,以便社会各界能够对政府预算管理进行全面审视。这缓解了公共委托代理问题带来的信息不对称性^[22],有利于通过外部压力激发内部改革动力,促进政府服务水平的提高。同时,政府透明度高还能够增强其行政过程中的责任感,提升公众信任度^[23],形成府与社会共治的良好局面。

此外,政府透明度的提升为跨部门间的协作铺设了沟通桥梁。在公共事务管理中,各部门之间的信息不对称是导致资源使用效益不高的根源之一。而政府透明度的增强同样能够减少政府部门之间的信息孤岛现象,提高政策执行的效率和一致性^[24],促进财政部门与其他政府部门之间的信息共享与策略协同,保障资源分配过程更加科学、合理,推动公共服务质量提高。基于此,本文提出如下假设。

假设3:政府透明度高的地区,全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的提升作用更加显著。

为适应全面深化改革的要求,“互联网+政务服务”日益成为我国创新公共服务供给的重要方式^[1]。在此背景下,“互联网+预算绩效管理”模式应运而生^[25],而地方政府互联网服务能力^①的差异将直接影响全面预算绩效管理改革的成效。

地方政府互联网服务能力对预算绩效管理改革效果的影响主要体现在以下方面:其一,互联网服务能力强的地方政府,能更有效地依托大数据

① 地方政府互联网服务能力,是指政府运用互联网、大数据等新一代信息技术,实现科学决策、精准治理的综合能力。

智能算法系统,细化预算分配与绩效管理能力;其二,大数据技术的引入推动预算绩效管理方式从宏观统筹向微观精细化调节转变,这既能在最大程度上满足各主体的个性化需求,又能促进彼此间的协调共进,推动了其共同参与预算治理体系^[26];其三,大数据技术的应用,能有效降低公共事务决策风险,减少重大决策失误,提升政府宏观决策质量。基于此,本文提出如下假设。

假设 4:政府互联网服务能力强的地区,全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的提升作用更加显著。

二、研究设计

(一)模型构建

为分析全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的影响,本文借鉴 Lampe^[12]的研究思路,采用随机前沿分析方法(SFA)对地方政府服务供给的技术成本效率进行了量化估计。具体模型为:

$$y_{it} = x_{it}\beta + (v_{it} - u_{it}) \quad (1)$$

式(1)中, y_{it} 表示第*i*个地区*t*年财政拨款收入; x_{it} 表示第*i*个地区*t*年的主要公共服务产出; β 为待估参数; v_{it} 是随机误差项; u_{it} 为财政效率损失项。鉴于 Cobb-Douglas 生产函数便于分析及其对经济过程解释力强,本文拟将其作为随机前沿生产函数。为探讨财政拨款支出技术效率的影响因素,本文构建的模型为:

$$M_{it} = Z_{it} \times \delta \quad (2)$$

式(2)中, M_{it} 为财政拨款支出技术无效率项; Z_{it} 为影响财政拨款支出技术效率的*P*维向量; δ 为待估计的参数向量。当 $\delta < 0$ 时,表示该因素对财政拨款支出技术效率有正向影响;反之,则为负向影响。估算财政拨款支出技术效率有“一步法”和“两步法”。鉴于“两步法”中研究假设存在前后矛盾^[27],本文选择采用“一步法”。

(二)数据选择与变量说明

本文数据来自 2018—2024 年浙江省统计年鉴及各市统计年鉴,包括除宁波地区外的浙江省 66 个市区(县),共 456 个面板数据。在变量选择中,由于 SFA 模型中需保证财政支出的明确性与公共服务产出测度的清晰性,为保证研究结论的稳健

性与公共服务投入产出相对应,本文缩小了一般公共预算支出范围,遴选一般公共预算支出中的教育事业费(*Edu*)作为被解释变量。借鉴 Lampe^[12]的研究,本文公共服务产出采用地方政府辖区内学校数量(*School*)、学生数量(*Student*)、以及教师数量(*Teacher*)来衡量。

本文在关键变量设计中引入了双重差分交互项,并设置全面预算绩效管理改革(*Reform*)、财政监管能力(*Supervise*)、政府透明度(*Trans*)、政府互联网服务能力(*Int*)、财政压力(*Pressure*)等变量。其中,全面预算绩效管理改革(*Reform*)变量根据地方政府财政部门具体执行《意见》的时间点来衡量,浙江省各市区(县)政府和财政局自《意见》出台后纷纷制定了详细的实施意见,但是不同的市区(县)出台政策的时间有先后。因此,本文将在 2019 年就出台响应政策的地区度量全面预算绩效管理改革积极性高的地区,*Reform* 取 1;在 2019 年之后响应的为改革积极性低地区,*Reform* 取 0。其次,财政监管能力(*Supervise*)变量选自《浙江省数字经济发展综合评价报告》,“政府与社会数字化发展”指数中“数字政府”评价数据。政府透明度(*Trans*)变量选自《中国城市政商关系排行榜》报告中“政府透明度”指数。政府互联网服务能力(*Int*)变量,则选自《中国地方政府互联网服务能力评价》中综合得分指数。本文还对财政压力(*Pressure*)进行了控制。根据浙江省财政厅颁布的“转移支付两类六档”财力分级,处于第二类(财政压力较小,转移支付系数较低)的地区财政压力(*Pressure*)取 1,反之取 0。

三、实证结果分析

(一)基础回归

如表 1 所示,列(1)报告的是基本回归结果,全面预算绩效管理改革(*Reform*)系数为 -0.219,且在 1% 的显著性水平上显著,说明全面预算绩效管理改革能够降低财政拨款支出技术无效率项,支持了假设 1。列(2)报告了控制财政压力(*Pressure*)后的回归结果,全面预算绩效管理改革(*Reform*)系数仍显著为负。列(3)检验了地方政府财政监管能力对改革效应的调节作用,交互项(*Supervise* × *Reform*)

为 -0.742,且在 1% 的显著性水平上显著。这表明,全面预算绩效管理改革对财政监管能力强的地区的公共服务产出效率提升更为显著,假设 2 得以验证。列(4)中,政府透明度与改革交互项 ($Trans \times Reform$) 系数显著为 -0.204,证实政府透明度对改革的效率提高作用具有显著的正向调节作用,支持了假设 3。列(5)检验了地方政府互联网服务能力对主效应的调节作用,交互项 ($Int \times Reform$) 系数为 -0.4,且在 1% 的水平上显著。这表明,地方政府互联网服务能力促进了改革对公共服务产出效率的提升作用,验证了假设 4。

表 1 基础回归

变量	Edu				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Stochastic frontier model					
公共服务产出变量	是	是	是	是	是
Constant	是	是	是	是	是
Inefficiency model					
Reform	-0.219 *** (-6.35)	-0.184 *** (-5.40)	-0.160 *** (-4.85)	-0.204 *** (-4.54)	-0.148 *** (-3.42)
Supervise \times Reform	—	—	-0.742 *** (-8.90)	—	—
Trans \times Reform	—	—	—	-0.204 *** (-4.52)	—
Int \times Reform	—	—	—	—	-0.400 *** (-9.20)
控制变量	否	是	是	是	是
Constant	是	是	是	是	是
Observations	456	456	456	456	456

注:公共服务产出变量包括学生数量 (*Student*)、学校数量 (*School*)、教师数量 (*Teacher*) 3 个变量;控制变量包括财政压力 (*Pressure*),若模型涉及交互项,则还包括交互性项中的单独项;***、**、* 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.10$ 时有统计学意义,“()”内数字为 *t* 统计量。下同。

(二) 稳健性检验

1. 细分公共服务产出变量

考虑到 SFA 模型中公共服务产出以学生数量 (*Student*)、学校数量 (*School*)、教师数量 (*Teacher*) 来衡量,范围仍较为宽泛,本文将这 3 个变量从高等教育、中等职业教育、中学教育、小学教育、特殊教育、幼儿教育 5 个教育阶段细化展开,以保证回归结果的稳健性。回归结果如表 2 中 Panel A 所示,列(1)和列(2)中全面预算绩效管理改革 (*Reform*) 系数分别为 -0.115 和 -0.11,且均在 1% 的显著性水平上显著,表明改革有助于降低财政拨款支出技术无效率项,提升公共服务产出效率。而在列(3)、列(4)、

列(5)中,交互项 ($Supervise \times Reform$)、($Trans \times Reform$)、($Int \times Reform$) 的系数分别在 1%、5%、1% 的水平上显著为 -0.273、-0.071、-0.194。这表明财政监管能力越强、政府透明度越高、政府互联网服务能力越强的地方政府,改革提升公共服务产出效率的作用越大。由此,上述结论保持稳健。

2. 被解释变量向前一期

考虑到当年的财政拨款支出与公共服务产出之间可能存在相互影响,而导致估计财政拨款支出技术无效率项时出现偏差,本文对教育事业费 (*Edu*) 采用向前一期回归,即用下一年数据替代当期重新进行估计。回归结果如表 2 中 Panel B 所示,列(1)和列(2)中,解释变量全面预算绩效管理改革 (*Reform*) 均在 1% 的显著性水平上显著为负。这表明,改革降低了技术无效率项,提高了公共服务产出效率。而在列(3)、列(4)、列(5)中,交互项 ($Supervise \times Reform$)、($Trans \times Reform$)、($Int \times Reform$) 均在 1% 的显著性水平上显著为负。这表明,地方政府财政监管能力越强、透明度越高、互联网服务能力越高,则改革对其产出效率的提升作用更强,与基础回归结果一致。

3. 删除异常年份数据

在数据分析中,2020 年的教育事业费 (*Edu*) 显著低于其前后两年的金额,这很可能是受新冠疫情影响。疫情始于 2019 年年末,2020 年正是防治的关键时期,更多的财政资金向医疗卫生部门倾斜,导致教育事业费投入相对减少。为了避免异常年份数据对分析结果产生偏差,本文将删除 2020 年的数据,重新进行回归分析。回归结果如表 2 中 Panel C 所示,列(1)和列(2)中,解释变量全面预算绩效管理改革 (*Reform*) 的系数为负,均在 1% 的水平上显著,说明改革降低了技术无效率项,有利于公共服务产出效率的提升。而在列(3)、列(4)、列(5)中,交互项 ($Supervise \times Reform$)、($Trans \times Reform$)、($Int \times Reform$) 均与技术无效率项在 1% 的显著水平上呈负相关。这表明,地方政府财政监管能力越强、透明度越高、互联网服务能力越高,改革对公共服务产出效率的促进效应越强,与上文结论相符。

表 2 稳健性检验

变量	Edu				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Stochastic frontier model					
公共服务产出变量	是	是	是	是	是
Constant	是	是	是	是	是
Inefficiency model					
Panel A: 细分公共服务产出变量					
Reform	-0.115 *** (-4.96)	-0.110 *** (-4.66)	-0.108 *** (-4.53)	-0.155 (-1.01)	-0.070 ** (-2.34)
Supervise × Reform	—	—	-0.273 *** (-4.47)	—	—
Trans × Reform	—	—	—	-0.071 ** (-2.03)	—
Int × Reform	—	—	—	—	-0.194 *** (-6.31)
Panel B: 被解释变量向前一期					
Reform	-0.236 *** (-6.32)	-0.194 *** (-5.28)	-0.248 *** (-5.95)	-0.214 *** (-4.31)	-0.161 *** (-3.62)
Supervise × Reform	—	—	-0.279 *** (-4.75)	—	—
Trans × Reform	—	—	—	-0.208 *** (-4.32)	—
Int × Reform	—	—	—	—	-0.397 *** (-8.53)
Panel C: 删除异常年份数据					
Reform	-0.210 *** (-5.69)	-0.175 *** (-4.83)	-0.152 *** (-4.29)	-0.184 *** (-3.79)	-0.137 *** (-3.22)
Supervise × Reform	—	—	-0.716 *** (-8.06)	—	—
Trans × Reform	—	—	—	-0.179 *** (-3.71)	—
Int × Reform	—	—	—	—	-0.444 *** (-9.66)
控制变量	否	是	是	是	是
Constant	是	是	是	是	是

四、进一步分析

(一) 门槛回归分析

由于交互项检验未考虑到全面预算绩效管理改革的效应可能是非线性的。故此, 本文将进一步检验调节作用的门槛效应。门槛回归结果如表 3 所示。门槛变量为财政监管能力时, 门槛区间 $Supervise \leq 60$ 、 $60 < Supervise \leq 90$ 和 $Supervise > 90$ 的回归系数分别为 -0.202 、 -0.232 和 -0.213 , 均通过了显著性检验。这说明, 公共部门高水平的财政监管能力对全面预算绩效管理改革提升公共服务产出效率的作用显著。

门槛变量为政府透明度时, 门槛区间 $Trans \leq 65.07$, 未通过显著性检验, 而门槛区间为 $65.07 < Trans \leq 73.13$ 、 $73.13 < Trans \leq 81.64$ 、 $Trans > 81.64$, 这样能够在 1% 的水平上显著, 且其回归系数分别为 -0.206 、 -0.273 、 -0.213 。这说明, 只有当政府透明度高于 65.07 时, 才能使全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的提升起到显著促进作用, 而且越过门槛值 73.13 时, 政府透明度对改革

效应的正向调节作用更强。超过门槛值 81.64 时, 可能由于边际效益递减, 调节作用有所下降, 但仍然显著。

门槛变量为政府互联网服务能力时, 门槛区间 $Int \leq 63.5$, 未通过显著性检验, 而门槛区间为 $63.5 < Int \leq 82.9$ 、 $Int > 82.9$, 才能够在 1% 的水平上显著, 且其回归系数分别为 -0.185 、 -0.236 , 这意味着只有当政府互联网服务能力大于 63.5 时, 才能够促进技术无效率项的降低, 正向调节全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的提升作用, 而当其超过门槛值 82.9 时, 调节作用更大。

表 3 门槛模型参数估计

门槛变量	门槛区间	回归系数
财政监管能力 (Supervise)	Reform · 1 (Supervise ≤ 60)	-0.202 *** (-5.62)
	Reform · 1 (60 < Supervise ≤ 90)	-0.232 *** (-3.35)
	Reform · 1 (Supervise > 90)	-0.213 ** (-2.32)
政府透明度 (Trans)	Reform · 1 (Trans ≤ 65.07)	-0.684 (-0.59)
	Reform · 1 (65.07 < Trans ≤ 73.13)	-0.206 *** (-3.53)
	Reform · 1 (73.13 < Trans ≤ 81.64)	-0.273 *** (-5.05)
政府互联网 服务能力 (Int)	Reform · 1 (Trans > 81.64)	-0.213 *** (-3.47)
	Reform · 1 (Int ≤ 63.5)	-0.542 (-0.23)
	Reform · 1 (63.5 < Int ≤ 82.9)	-0.185 *** (-4.66)
	Reform · 1 (Int > 82.9)	-0.236 *** (-4.21)

(二) 经济后果分析

本文具体研究了教育领域的财政投入与产出, 发现全面预算绩效管理改革能够提高公共服务产出效率。理论上, 教育领域公共产出效率的提升有助于人才培养、人力资本的积累与优化, 而人力资本作为创新活动的核心要素, 能够促进地区创新水平的提升^[28]。由此, 本文推测全面预算绩效管理改革在促进教育领域公共服务产出效率后, 能够进一步提高地区创新水平。为检验上述经济后果, 本文利用 SFA 模型估计了财政拨款支出技术无效率项, 为便于理解, 取其负数 (Ute) 与全面预算绩效管理改革 (Reform) 构造交乘项 (Ute × Reform) 作为解释变量。在创新水平方面, 以往研究聚焦于用专利数据衡量创新水平, 但仅用专利数量衡量会忽视不同专利间的价值差异^[29]。故此, 本文将从专利质

量与数量两个维度衡量创新水平。专利质量上,参照马凌远等^[29]的研究采用《中国城市和产业创新力报告》中的城市创新指数(*Quality*),该指数基于每年所授权发明专利的价值计算而成。专利数量上,与质量指标对应,本文采用该地区每年发明专利授权数量(*Quantity*)。回归结果如表4所示。交乘项(*Ute × Reform*)对地区创新质量(*Quality*)与数量(*Quantity*)分别在5%、1%的水平上显著为正,这表明由改革引起的教育领域公共服务产出效率的提高,将促进地区创新水平。

表4 经济后果分析

变量	(1)	(2)
	<i>Quality</i>	<i>Quantity</i>
<i>Ute × Reform</i>	23.856** (2.11)	6.264*** (4.72)
控制变量	是	是
固定效应	是	是
<i>Constant</i>	是	是
<i>Observations</i>	456	456
<i>R</i> ²	0.996	0.239

五、研究结论

本文以浙江省2017—2023年66个区县的面板数据,定量研究全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的真实影响,从财政监管能力、政府透明度和互联网服务能力的角度研究全面预算绩效管理改革对公共部门产出效率影响的异质性效果,并进一步探讨其经济后果。研究结论如下:①全面预算绩效管理改革提升了公共服务产出效率;②财政监管能力、政府透明度以及互联网服务能力均能正向调节全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率促进作用,并存在显著的门槛效应;③就教育领域而言,全面预算绩效管理改革有助于提高产出效率,并进一步促进地区的创新水平。

基于上述结论,本文的参考价值在于以下几点。

(1)为深化预算改革提供关键实证支撑,夯实社会发展的制度保障。本文验证了全面预算绩效管理改革能够提升公共服务产出效率,为各级政府深化改革提供了实证依据。针对当前改革面临的挑战,政府需以优化公共服务为核心导向,持续完善预算绩效管理体系:一方面,应细化绩效管理

制度框架,将公共服务需求纳入预算目标的核心维度,确保财政资源分配与民生痛点、社会公共利益诉求形成动态匹配;另一方面,强化预算执行的全流程监督与动态评估,通过建立“绩效目标—执行监控—结果应用”的闭环机制,促进公共服务质量提升。

(2)指明改革效能提升的关键路径,推动社会治理能力的均衡化发展。财政监管能力、政府透明度与互联网服务能力对改革效能的调节作用,揭示了改革成效与实施环境、政府治理基础能力的关联性,为破解区域公共服务发展不均衡难题提供了路径。政策制定者需立足社会治理目标,考虑改革政策执行环境,将基础能力建设与改革推进同步部署。其一,通过专业化财政监管体系的构建,强化对公共资金使用的全链条管控,确保财政投入转化为民生福祉的增量;其二,以提升政府透明度为抓手,推动公共服务决策、执行、结果的全流程公开,构建“政府—社会”协同共治的良性互动机制;其三,加强互联网服务能力升级,打破公共服务供给的时空壁垒,提升公共服务普惠性,尤其为偏远地区、弱势群体提供均等化的公共服务获取渠道。同时,针对能力“门槛”效应,需优先保障薄弱地区政策执行环境达标,避免因资源分散导致改革红利分配失衡,最终通过区域治理能力的均衡提升,缩小公共服务差距,促进社会公平正义的实现。

(3)揭示改革的战略性经济价值,聚焦重点领域精准施策。本文在教育领域发现的改革对地区创新水平的促进作用,将预算绩效管理从传统的“节流增效”工具,提升为服务于创新驱动发展战略的重要支撑,形成“公共服务优化—社会生产力提升—发展成果共享”的正向循环。为政府优先选择重点领域进行改革深化和资源倾斜,最大化其经济与社会综合效益提供了明确方向。这将预算改革的效能延伸至社会发展维度,既服务于国家创新竞争力提升等战略目标,又通过优化公共服务产出改善民生,助力形成全民共享发展成果的良性循环,为实现共同富裕与可持续发展提供持久动能。

参考文献:

- [1] 卓越,黎雅婷. 何以可能与如何可行:预算绩效改革推进公共服务绩效管理[J]. 理论探讨,2025(3):93-102.
- [2] 郑涌. 深化预算绩效管理改革提升财政资源配置效能:全面实施预算绩效管理五周年回顾与展望[J]. 中国行政管理,2023,39(12):6-9.
- [3] 鲁清仿,王全印,赵光辉. 美国联邦政府预算绩效管理及其对中国的启示[J]. 中国软科学,2019(12):161-169.
- [4] BEHN R D. The big questions of public management[J]. *Public administration review*, 1995, 55(4): 313-324.
- [5] 徐国冲. 客观评估抑或主观评估? 公共部门绩效测量的一个论争[J]. 行政论坛,2022,28(1):67-77.
- [6] BEHN R D. Why measure performance? different purposes require different measures[J]. *Public administration review*, 2003, 63(5): 586-606.
- [7] 马蔡琛,朱雯瑛. 从传统绩效预算走向新绩效预算的基础条件研究[J]. 财政研究,2025(1):14-25.
- [8] RYAN S, CROSS C. Micromanagement and its impact on millennial followership styles[J]. *Leadership & organization development journal*, 2024, 45(1): 140-152.
- [9] 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.
- [10] 马海涛,孙欣. 全过程预算绩效评价结果应用:理论框架构建[J]. 经济与管理评论,2021,37(2):95-106.
- [11] 张启春,江朦朦. 中国农村基本公共服务绩效评估分析:基于投入—产出视角[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2016,36(4):141-146.
- [12] LAMPE H W. Municipalities' willingness to adopt process innovations: evidence for higher cost-efficiency[J]. *Local government studies*, 2017, 43(5): 707-730.
- [13] PAKHA O, GUZMAN T. Social waste or outcomes achievement? exploring the impact of performance budgeting on municipal fiscal health[J]. *Public performance & management review*, 2023, 46(4): 871-889.
- [14] JIANG S, CHI Y. Impact of budget performance management reform on local fiscal relief[J]. *International review of economics & finance*, 2024(93): 905-918.
- [15] 肖鹏,王亚琪,陶畅. 预算绩效管理与经济高质量发展:基于财政资源配置视角的分析[J]. 经济问题探索,2024(7):15-30.
- [16] 卓越,张兴. 预算绩效管理中的绩效信息困境与破解路径:以 G 省新农村连片示范建设资金为例[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2020,42(3):135-141.
- [17] NIELSEN P A. Performance management, managerial authority, and public service performance[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2014, 24(2): 431-458.
- [18] SMITH G, HALLIGAN J, MIR M. Does performance measurement improve public sector performance? a case of Australian government agencies[J]. *Australian journal of public administration*, 2021, 80(4): 713-731.
- [19] 张曾莲,王莹. 预算绩效管理改革对政府行政成本的影响:控规模、调结构与提效益[J]. 经济体制改革,2021(2):139-145.
- [20] 毛军. 地方政府财政效率促进经济增长实证研究:基于监督力度视角[J]. 中国软科学,2019(6):99-106.
- [21] 赵亚鹏,郎玫,郭宗汲. 数字政府建设赋能新质生产力的提升:基于“互联网+政务服务”试点政策的证据[J]. 经济问题探索,2025(4):1-20.
- [22] 董新宇,鞠逸飞. 政府透明能否促进政府服务的提升:基于中国城市面板数据的门槛回归分析:以政府的企业服务为例[J]. 公共管理与政策评论,2023,12(5):80-98.
- [23] RIPAMONTI J P. Does being informed about government transparency boost trust? exploring an overlooked mechanism[J]. *Government information quarterly*, 2024, 41(3): 101960.
- [24] 吴克昌,唐煜金. 边界重塑:数字赋能政府部门协同的内在机理[J]. 电子政务,2023(2):59-71.
- [25] 王泽彩,刘薇. “十四五”时期预算绩效管理制度改革研究[J]. 财政监督,2022(4):54-58.
- [26] 李红霞,庄鹏,张亚璟. 大数据时代预算绩效现实羁绊与路径选择[J]. 经济与管理研究,2023,44(10):3-13.
- [27] ANTONELLI M A, DE BONIS V. The efficiency of social public expenditure in European countries: a two-stage analysis[J]. *Applied economics*, 2019, 51(1): 47-60.
- [28] 胡宏兵,赵春旭,万晨声. 数字经济、人力资本效应与城市创新产出[J]. 财贸经济,2025,46(1):133-150.
- [29] 马凌云,李晓敏. 科技金融政策促进了地区创新水平提升吗?:基于“促进科技和金融结合试点”的准自然实验[J]. 中国软科学,2019(12):30-42.

(本文责编:默 黎)