

# 绩效视阈下公众参与预算监督程序与评价系统研究

景宏军,张 磊

(哈尔滨商业大学 财政与公共管理学院,黑龙江 哈尔滨 150028)

**摘 要:**目前,国内公众参与预算试点主要侧重于预算编制阶段的民主协商,忽视公众在预算执行阶段和决算阶段参与权和监督权的有效赋予,同时缺少公众反馈与评价政府预决算工作绩效的系统。因此,通过分析目前国内公众参与预算监督的现状和困境、设计以绩效评价为导向的公众全流程参与预算监督的程序、建立政府预决算绩效公众评价系统,形成了从全过程预算监督到信息反馈、绩效评价为一体的公众参与预算监督体系,为国内公共预算改革和政府治理创造良好的民主文化环境。

**关键词:**公众参与;预算监督;监督程序;评价系统;绩效

**中图分类号:**F810.3      **文献标识码:**A      **文章编号:**2095 - 929X(2016)03 - 0031 - 11

## 0 引 言

参与式预算指一国的任何公民都能够参与到对公共服务、公共物品合理分配的决策方面,强调公众在公共资源分配上的决策作用<sup>[1]</sup>;公共预算改革下的预算监督指的是对各级政府的预算编制、预算执行、决算以及事后绩效评价等全流程的监督<sup>[2]</sup>。因此,融合参与式预算和预算监督的公众参与预算监督,既能体现公众参与预算决策,又能体现预算监督的全面性和有效性。完整的公众参与预算监督应当是以绩效评价为核心,将绩效监督贯穿于公众参与预算监督的始终,从而实现绩效导向下,涵盖政府预决算工作全过程的全方位预算监督<sup>[3]</sup>。

目前,学者们对公众参与预算监督的研究主要侧重于以下三个方面:第一,以参与式预算试验地区为研究重点,通过介绍并总结实施经验和成果,提出完善国内参与式预算的对策及建议,代表性成果有:文献[4][5][6]。陈鼎<sup>[4]</sup>以温岭市的预算民主恳谈为主要切入点,在总结温岭预算民主恳谈经验的基础上,强调应将公

**修回日期:**2016 - 03 - 10

**基金项目:**2013 年国家社会科学基金青年项目“财政风险防控与我国国家资产负债表构建研究”(13CJY012);中国博士后科学基金第 58 批面上资助项目“预算监督公众参与模式设计与机制构建研究”(2015M581464);2014 年黑龙江省博士后资助项目“基于资产负债观的财政风险预警模型与治理机制研究”(LBH - Z14122);2014 年黑龙江省哲学社会科学项目“环境损害赔偿制度体系与立法模式比较研究”(14B006);黑龙江省博士后资助项目“基于资产负债观的财政风险预警模型与治理机制研究”(LBH - Z14122)。

**作者简介:**景宏军,男,黑龙江哈尔滨人,博士,哈尔滨商业大学财政与公共管理学院副教授,哈尔滨商业大学应用经济学博士后,研究方向:财政理论、预算管理与监督等;张磊,女,黑龙江牡丹江人,哈尔滨商业大学财政与公共管理学院硕士生,研究方向:预算管理、财政理论管理,Email:1533449240@qq.com。

众全流程监督引入政府预算;沈萌<sup>[5]</sup>研究了温岭市新河镇的预算民主恳谈方式,他认为加强公众参与预算意识、细化预算报告是推动参与式预算民主进程的主要方式;幸宇<sup>[6]</sup>则以四川省巴中市白庙乡参与式预算为研究对象(中西部地区第一个参与式预算改革的案例),深入分析其成功的原因和创新之处,认为公民与人大相结合的参与式预算模式能强化预算监督。第二,以参与式预算对政府治理的影响为出发点,探讨参与式预算在政府治理中的作用。代表性成果有:文献[7][8]。林敏等<sup>[7]</sup>以面板数据为分析工具,分析参与式预算对政府支出结构的影响,他们认为参与式预算能提高政府工作效率、合理控制政府行政成本与预算资金的分配、提升政府自上对下的责任感。万平<sup>[8]</sup>认为公众参与预算可以作为国家与社会、政府与市场以及政府各部门之间关系的调和剂,政府治理工作的效率将在公众参与预算的大环境下得到进一步提升。第三,从制度经济学的角度出发,认为完善的公众参与预算相关制度是解决目前参与式预算面临困境的有效途径。代表性研究成果有:文献[9][10]。常飞<sup>[9]</sup>研究了公众参与预算在我国所面临的难题,强调健全的参与式预算相关制度是影响公众参与预算能否顺利实施的关键。赵棠<sup>[10]</sup>通过剖析公众参与预算审查监督存在的问题及成因,得出应将公众参与预算监督置于制度化框架下、推进公众参与预算监督的程序化建设的结论。

总体来看,学者们对目前国内公众参与预算监督体系的研究较为零散。一方面,缺乏设计规范的公众全流程参与预算监督的程序,另一方面,缺乏以公众参与预算监督为核心的相关制度构建的详细说明。最后,缺乏面向公众的评价政府预决算工作绩效的系统,导致政府预决算工作的激励和约束不足。因此,基于以上分析,本文着眼于对绩效导向下我国公众参与预算监督程序与评价系统构建的研究,具有重要的现实意义。

## 1 我国公众参与预算监督的现状与困境

由于目前我国公众参与预算监督仍处于初步探索阶段,因此通过分析目前国内公众参与预算监督的现状和困境,可以为研究进一步完善公众参与预算监督相关法律、制度、程序、机制,提供理论与经验借鉴。

### 1.1 公众参与预算监督的现状

目前国内还不具有完全意义上的公众参与预算监督模式,公众参与预算监督主要集中在预算编制环节,典型的如浙江温岭、四川巴中、上海闵行区等。因此,可以通过分析目前我国试点地区的参与式预算来明晰我国公众参与预算监督的现状。

#### 1.1.1 温岭模式

目前,浙江温岭的参与式预算已经由原来的两个镇推广到温岭市所有镇和政府部门。代表性的做法:

##### (1)新河镇模式——以强化人大预算监督为主

新河镇主要强调通过推行参与式预算来强化人大预算监督,会前初审、大会审议和会后监督是新河镇实施参与式预算的主要方式。公众的监督权主要体现在对政府编制的预算进行初审。首先,对自愿参加民主恳谈的公众进行相关预算监督知识培训。其次,政府编制细化的预算草案。最后,在人代会审批政府预算草案之前,公众通过民主恳谈的方式对政府预算进行初步审查,形成初审报告作为政府调整预算草案的依据。

##### (2)泽国镇模式——公众协商选择预算优先项目

泽国镇模式主要是公众参与政府预算项目决策,这是参与式预算民主化的主要体现。这种模式主要由以下环节构成:镇政府制定项目预算草案、公众分组进行恳谈、填写民意调查问卷、人代会审批、监督预算执行组成。镇政府制定项目预算草案主要是指镇政府根据本地区的经济发展状况、公民生活水平、基础设施和公共服务惠及民生的程度来制定相应的预算项目草案和详细说明书;公众分组进行恳谈主要是指通过“人才库”和“乒乓球摇号”的方式抽选公众对预算项目进行分小组恳谈和集中恳谈;填写民意调查问卷主要是指公众通过填写调查问卷的方式来确定预算优先项目,以便为政府确定最终预算优先项目提供依据;人代会审批主

要是指政府将最终确定的预算优先项目交由人代会审批;监督预算执行是指人大主席团在人民代表大会闭会后负责监督预算单位预算执行情况。

(3)部门预算模式——参与式预算逐渐在部门预算中推广

从 2008 年到 2011 年这三年间,温岭市的参与式预算逐步在全市 22 个部门推广,成果明显。预算编制民主恳谈、人代会审批、预算执行民主恳谈是参与式预算在部门预算推广施行的主要方式。预算编制民主恳谈主要指公众通过分组恳谈和集中恳谈的方式对初审后的部门预算进行讨论并提出建议;人代会审议主要是指人民代表大会对政府部门修改后的预算草案进行审查与批准;预算执行民主恳谈主要是为保证前期参与式预算执行效果,而对年中预算执行情况进行民主恳谈。

1.1.2 四川巴中模式

四川巴中模式主要将公众参与预算监督引入预算编制和预算执行阶段,通过将参与式预算程序化以规范参与主体行为,实现人大代表、公众、预算单位、财政部门、审计部门有序参与预算监督。该模式的程序如下:首先通过收集并梳理公众的要求和愿望,通过讨论确定本地区预算优先项目;其次,将根据预算优先项目编制好的预算草案交由人代会审批;然后,由人大预算预算监督小组监督预算单位的预算执行情况;最后通过建立财政收支公示评价机制,收集公众反馈意见,对政府行为进行问责。

1.1.3 上海闵行区模式

闵行区模式在绩效预算改革中融入公众参与,通过网络会议和听证会等形式将公众纳入到政府预算监督的全过程,实现公众全程参与预算监督并评价政府预决算工作。闵行区政府通过在政府网站上搭建“以结果为导向绩效评价——信息公开”专栏,实现与公众在政府预决算工作绩效上的互动与反馈。具体做法是:首先,将各部门绩效预算材料交给公众、专家、官员进行审查;其次,将预算执行情况在政府网站上进行公示;然后,公众在政府网站上针对政府预算执行情况提交反馈信息,并评价政府工作绩效。

1.2 公众参与预算监督面临的困境

1.2.1 参与主体的分散化

与巴西阿雷格里港、日本市川市等国际先进参与式预算不同,我国的参与式预算很少有社团等非营利组织参与其中<sup>①</sup>。由于公众利益和权利的分散化,公众仅以个体形式参与政府预算的制定与监督,将无法保障公众整体利益的实现。同时,也降低了公众参与的效率与意愿,无法确保政府预算监督工作的有序与高效。

1.2.2 参与预算监督程序的碎片化

无论是温岭市的参与式预算还是四川巴中市的参与式预算,都主要强调公众在预算编制阶段的决策作用,很少将公众参与预算监督纳入到预算执行以及决算阶段。这一现象导致公众参与预算监督程序的碎片化,无法形成一套完备的公众参与预算监督体系。

1.2.3 参与预算监督制度建设的滞后性

目前,我国的《预算法》、《政府信息公开条例》等法律文件均没有提到有关公众参与预算监督的相应制度构建问题。公众参与预算监督相关制度的缺失,将无法保障公众参与预算监督的合法性和权威性。

1.2.4 反馈与绩效评价机制的残缺性

上述参与式预算,基本上都忽视将信息反馈和绩效评价引入其中,目前,只有上海市闵行区在政府预算改革中涉及以绩效评价为核心的公众参与预算监督。信息反馈与绩效评价的缺失,将不利于政府和公众之间良

①巴西阿格里港的非政府组织独立于城市行政机构。它们不仅关注预算的特定主题(如住房、城市基础设施、卫生保健、教育、青年、文化与体育)、讨论预算项目优先选项,而且还培训参与式预算的代表,进而强化代表的预算参与能力;日本市川市的参与式预算主要特点之一是发展了行政部门与非营利组织之间的合作。非营利组织可以运用当地税收的 1% 来进行项目建设、照顾公民的需求。非营利组织在老年人照料、残疾人照料、扶贫和反家庭暴力等领域积极作为。

性互动的建立、不利于政府受托职责的有效履行、不利于公众参与预算监督在我国的持续推进。

鉴于以上分析,本文认为对以绩效导向下我国公众参与预算监督的程序与评价系统开展研究,不仅可以为公众全流程参与预算监督打下良好的基础,而且可以为构建绩效导向下的公众评判政府预决算绩效工作提供理论指导,有效激励并约束政府行为、进一步完善公众参与预算监督。

## 2 公众全流程参与预算监督的程序设计

公众对政府预决算工作的绩效评价指标贯穿于政府预决算工作的全流程,反映政府预决算工作的财政绩效。因此,对于公众全流程参与预算监督程序的设计则是评价政府预决算工作的基础。在进行公众全流程参与预算监督程序设计之前,需要对相关主体进行界定与说明。第一,公众的构成。将公众划分为三部分。一部分作为社会团体存在<sup>①</sup>。社会团体整体具有较高的自主性和目的性、人员构成较合理、人员素质较高。定期的相关预算监督知识培训,提升了社会团体参与预算监督的能力;一部分公众被纳入政府建立的参与库、人才库之中,作为定期抽选参与预算监督的公众。人才库主要是由具有专业预算监督知识的专家、学者、会计从业人员组成。参与库中的公众由于定期进行预算相关知识的培训,也具备参与监督政府预决算工作的能力。另一部分则是既未参加社团,也没被纳入参与库、人才库中的公众。这部分公众需要通过社会媒体、相关应用平台、政府定期举行的宣传活动、有奖知识竞赛等渠道提升参与监督政府预决算工作的能力。因此,当出现公众一词时,是指包括社会团体、被纳入到参与库、人才库的广义上的公众。第二,预算监督小组<sup>②</sup>的构成。我国现行人大预算监督小组主要由人大代表和政协委员组成,但缺少公众代表,导致公众预算监督权无法得到实质性保障。本文建议设立更具代表性的预算监督小组,将公众引入到预算监督小组中,完善监督主体。预算监督小组主要由人大常委会成员(人大常委会成员要定期进行预算监督相关的知识培训)、参与库成员、社团成员构成,并依据本地区实际情况确定参与监督人数和比例。第三,初审委员会的构成。初审委员会由人大常委会成员或人大财经委员会成员、人才库成员、社会团体成员组成,并且依据本地区实际情况确定参与监督人数和比例。预算监督小组的构成和初审委员会成员的构成不仅强化了人大监督政府预算的职能,同时引入专家学者(高效教师、会计从业人员、退休公职人员等)和普通公众,丰富了监督主体,强化了全民监督。

### 2.1 绩效导向下的预算编制阶段程序设计

本阶段公众的主要任务是参与预算的编制、确定本地区预算项目的优先次序、监督政府在预算编制阶段的行政绩效和财政绩效。预算编制阶段公众参与预算监督程序见图 1。

绩效导向下公众参与预算监督编制阶段的主要程序:步骤 1 主要指财政部门根据预算单位的申请及本地区的经济社会发展状况,制定本地区预算项目和详细说明书。步骤 2 主要指将参与预算监督的公众按照其专业侧重点不同,划分为基础设施、医疗卫生、地区教育等多个小组,分小组对预算项目进行协商讨论并确定最终预算优先项目,形成预算优先项目报表。步骤 3 主要指财政部门根据公众协商讨论产生的报表确定最终预算优先项目。步骤 4 主要指将确定的优先项目在财政部门官网上进行为期 15 天的公示。步骤 5 主要指财政部门编制预算草案并在政府网站上进行公示,接受公众监督与质疑。步骤 6 主要指初审委员会对预算草案进

①社会团体的组建目前我国还存在诸多限制、社会团体审批较为严格。因此应当修改《社会团体登记管理条例》,放宽社会团体审核标准、注册条件、增强公民结社自由的权力、缩短审批相关文件和发放《社会团体法人登记证书》的时间。将原来登记管理机关收到社会团体的登记申请书及有关文件后“30 日内完成审查工作”改为“15 日内完成审查工作”。应当在《预算法》中明确规定社团在参与预算监督中的权力与义务,规范监督流程。强调社团应独立于政府权力机关,不受行政机关制约。增强公众成立参与监督政府预决算工作的社会团体的积极性。

②预算监督小组一词主要受四川巴中白庙乡的人大预算监督小组的启发。

行为期 45 天,地方为 30 天的初审,同时,提交预算初审报告。步骤 7 主要指人民代表大会审批预算,分小组对不同的预算项目、预算议题进行辩论、质询与修正。步骤 8 主要指财政部门将批准的预算在网上进行为期 15 天的公示。步骤 9 主要指财政部门将批准的预算存入政府预决算绩效公众评价系统,作为公众参与政府预决算工作绩效评价的依据。步骤 10 主要指公众通过登录政府预决算绩效公众评价系统来查阅批准的预算。

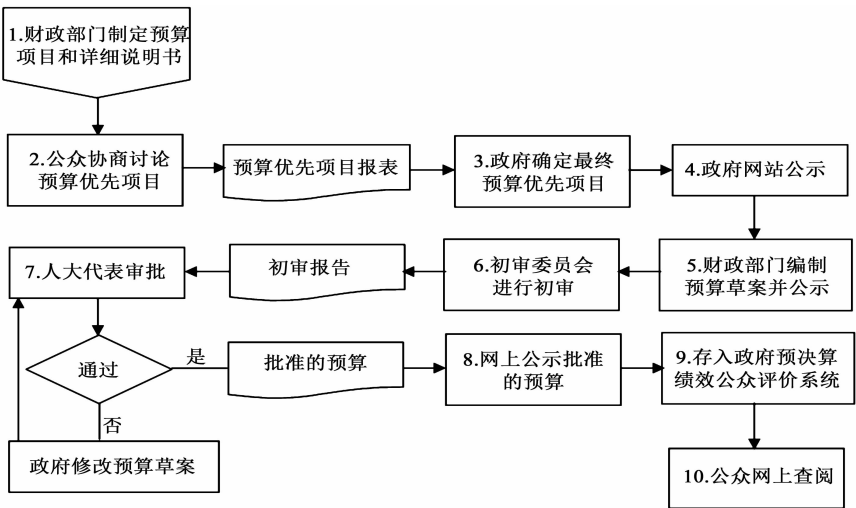


图 1 绩效导向下预算编制阶段程序图

2.2 绩效导向下的预算执行阶段程序设计

本阶段公众的主要任务是监督预算单位的预算执行情况、监督预算单位执行预算的行政绩效和社会效益。预算监督小组主要负责对预算单位预算执行情况进行实时监督与审查。财政部门应当根据预算单位的预算执行情况,按季度、年度编制预算执行情况报表,并将其存入政府预决算绩效公众评价系统,作为后期绩效评价的依据。公众可通过注册登录政府预决算绩效公众评价系统查看预算执行情况。预算执行阶段公众参与预算监督程序见图 2。

绩效导向下公众参与预算监督执行阶段的主要程序:步骤 2 主要指预算监督小组通过实地考察、不定期突击审查、实时参与到预算项目建设过程中,实现对预算单位预算执行情况的监督。通过将预算监督小组成员按照所属专业领域的差别,分配到相应的预算项目

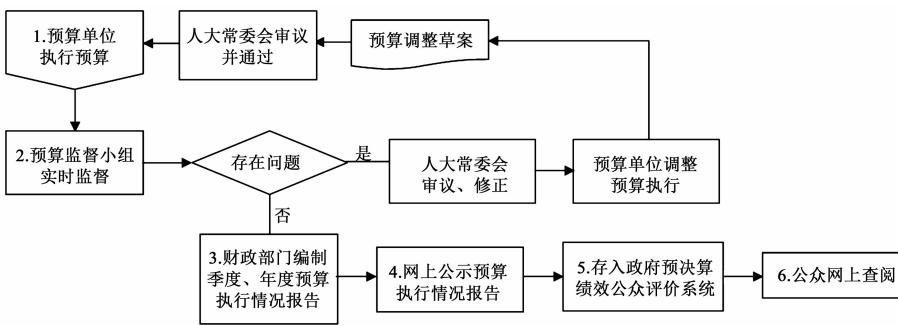


图 2 绩效导向下预算执行阶段程序图

中,审查与监督预算单位预算执行情况。若在监督过程中公众发现预算单位预算执行与批准的预算不相符或存在违规行为时,应当交由人大常委会审议,预算单位应按照人大常委会的要求修正预算行为,形成预算调整草案。当预算调整方案通过人大常委会审议后,方可继续执行。步骤 4 主要指财政部门在政府网站对上季度、年度预算执行情况进行公示。步骤 5 主要指财政部门将预算执行情况报告定期存入政府预决算绩效公众评价系统,以便为公众评价政府预决算工作绩效提供依据。

2.3 绩效导向下的决算阶段程序设计

本阶段公众的主要任务是监督政府预决算全过程是否具有 consistency、对本年度政府预算工作提交反馈信息并进行绩效评价。决算阶段公众参与预算监督程序见图 3。

绩效导向下公众参与预算监督决算阶段的主要程序:步骤 6 主要指公众登录政府预决算绩效公众评价系统,填写公众对政府预决算工作的绩效评价信息。公众填写的绩效评价信息主要指对涉及政府预决算工作绩



绩效评价的指标进行评分。绩效评价内容包括:是否存在预算单位不严格按照批准的预算展开预算执行活动;是否存在政府不严格执行批准的预算、随意变更预算的现象;公众的意见在多大程度上被政府认可与采纳;公众对政府预决算信息的理解程度;公众监督权行使的有效程度;预算单位预算执行的态度;政府各个部门决算公开的详细程度等。步骤 7 主要指政府预决算绩效公众评价系统通过收集与整理公众反馈的绩效评价信息,运用特定的方法与程序对绩效评价信息进行处理加工,进而形成年度政府预决算工作绩效报告。

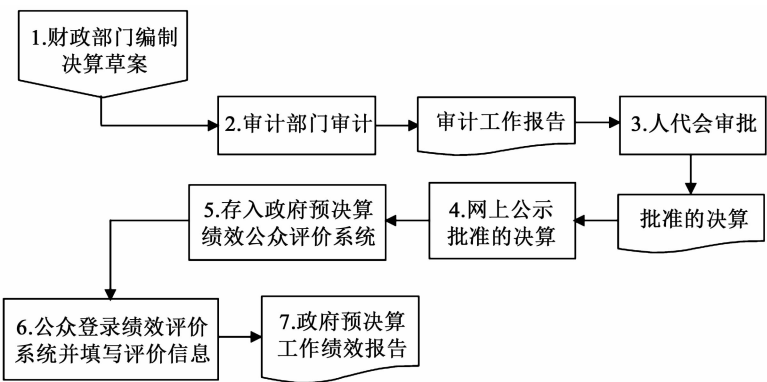


图3 绩效导向下决算阶段程序图

3 政府预决算绩效公众评价系统的构建

公众对政府预决算工作的绩效评价是公众参与预算监督活动中最重要的组成部分。通过公众对预决算阶段各项政府绩效指标进行评分的方式,实现对政府年度预决算工作的绩效评价。绩效评价系统能充分反映参与式预算下的政府预决算工作绩效,可以实现政府与公众信息共享与反馈,因此,应当构建科学的政府预决算绩效公众评价系统。系统的设计应当综合管理信息系统、计算机技术、因特网的相关理论。在政府预决算绩效公众评价系统的设计中,应当明确该系统的目标和作用,构建系统的整体框架;在计算机技术方面,将 Excel、Lotus 嵌入到该系统中,实现对政府预决算信息的处理与加工;在绩效评价的方法上,选择层次分析法(AHP)、公众评判法作为评价政府预决算工作绩效的工具。

3.1 政府预决算绩效公众评价系统设计目标

- (1)该系统可以为政府和公众信息共享与交流提供综合平台。系统存在两个登录界面,可以同时面向政府和公众。
- (2)该系统可以实现公众对政府预决算工作的实时监督与问责。
- (3)该系统可以完善政府的预决算信息公开,提高信息公开的透明度。
- (4)该系统可以为公众参与预算监督权力的实现提供途径、激发公众参与预算监督的热情。

3.2 政府预决算绩效公众评价系统功能结构与流程设计

3.2.1 系统功能结构设计

该系统可以获取公众参与预算监督过程中对政府预决算工作的反馈信息,实现评价政府预决算工作的绩效。图 4 运用系统功能结构图来说明政府预决算绩效公众评价系统中的各个模块的功能构成。模块功能为:

(1)信息输入模块。信息输入包括两种信息的输入。第一种是输入预算信息、预算执行信息、决算信息和季度、年度 GDP 信息。财政部门相关工作人员将信息进行输入并存储到预决算文件库中。第二种是输入公众对政府预决算工作的绩效评价信息。公众可以通过

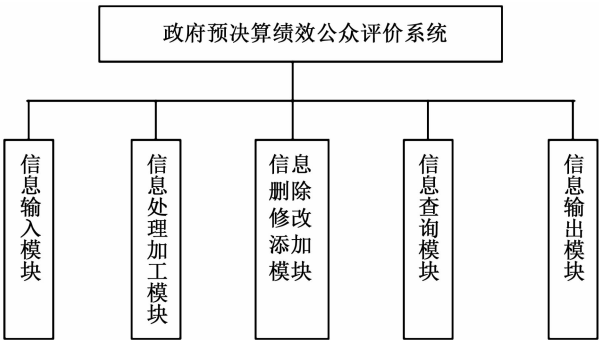


图4 政府预决算绩效公众评价系统各个模块的功能结构图

身份证、手机号、邮箱进行注册后登录政府预决算绩效公众评价系统,对政府预决算工作进行绩效评分,并且将评分信息存储到绩效评价文件库中。

(2)信息处理加工模块。主要指对公众输入的绩效评价信息进行筛选与处理加工。运用 Excel、Lotus 等电子数据程序,分析、整理数据,形成相应的报表。在整合预决算文件库和绩效评价文件库信息的基础上,运用 AHP 和公众评判法评价政府预决算工作的绩效。

(3)信息删除、修改、添加模块。主要针对信息输入过程中的人工输入失误进行更正。

(4)信息查询模块。主要为公众提供按关键词查询相关信息的服务。政府相关人员可通过登录面向政府工作人员的系统界面,查询有关政府预决算工作的绩效评价结果。

(5)信息输出模块。信息输出主要是指各种报表和表格的输出,可供公众和政府相关工作人员打印。

3.2.2 系统流程设计

预决算报表中包括四种类型的报表。分别是批准的预算;季度预算执行情况报表、年度预算执行情况报表;决算报表;季度 GDP、年度 GDP 报表。预决算 Excel 表主要指系统对政府财政部门输入的预决算报表进行处理加工,形成公众所需的特定的数据表格。政府预决算绩效公众评价系统流程图见图 5。

系统运作的主要流程:步骤(1)表示财政部门工作人员在面向政府的系统界面上输入预决算信息和 GDP 信息,并且存入预决算文件库。步骤(2)表示公众登录面向公众的系统界面,查询政府在预算编制、执行、决算阶段的数据,系统通过对预决算数据的处理与加工形成公众所需要的预决算 Excel 表,作为公众评价政府预决算工作绩效的依据,并且打印输出。步骤(3)表示公众在政府预算年度结束后,对有关政府预决算工作的各个指标打分,打分信息存入绩效评价文件库。步骤(4)表示临时文件库筛选并整合预决算文件库与绩效评价文件库中的有用信息,并且运用系统中的数据处理与分析软件对数据进行处理加工,形成政府预决算工作绩效评价报告。步骤(5)表示财政部门工作人员登录该系统,查看绩效评价成绩并且打印输出。

3.3 政府预决算绩效公众评价系统指标的构建

构建政府预决算绩效公众评价的指标,主要是为了便于公众科学合理评价政府的预决算绩效。目前虽然公众参与预算监督在我国取得了一定的进展,但是还普遍存在公众参与意识淡薄、参与程度低等问题。究其原因,主要是由于我国目前缺乏系统、有效的政府问责机制和绩效评价机制,公众参与预算监督无法对政府预决算工作给予制衡和约束;监督主体间的权力制衡不合理,导致监督权在人大、政府、公众三个监督主体间的非均衡配置。因此,选取的指标不仅要能够制衡政府预决算工作,还要实现强化人大预算监督权、切实增强公众参与预算监督的目的。

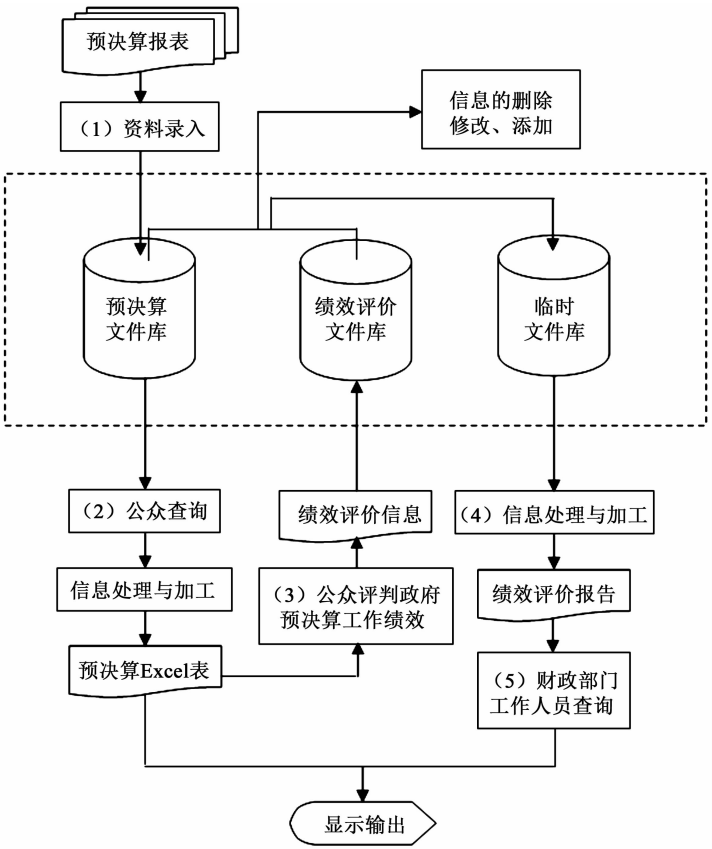


图 5 政府预决算绩效公众评价系统流程图

政府预决算绩效公众评价指标由四类指标以及其下属的 15 个子指标构成。其中,预算编制类指标、预算执行类指标和决算类指标,主要考核政府预决算工作效率、工作态度等;公众参与监督类指标,主要考核公众参与预算监督的实质性和满意程度。这四类指标不仅兼顾对政府预决算工作全过程的绩效评价,而且还将公众全程参与预算监督的反馈作为评价政府工作绩效的重要标准,进一步提升公众参与预算监督的有效性,增强参与预算监督意识,强化政府受托责任。政府预决算绩效公众评价指标主要是运用德尔菲法并结合学者间多次反复磋商、研究从而最终形成。如图 6 所示。

政府预决算绩效公众评价指标中各个指标的含义如下:

(1) 预算编制类指标  $A_1$ 。这类指标主要强调财政部门在预算编制环节编制预算草案工作的及时性和输入预算相关信息的完备性。主要包括预算编制时间指标  $B_1$ 、相关文件备份指标  $B_2$ 、批准的预算指标  $B_3$ 。其中: $B_1$  主要考核预算单位是否按时完成预算编制工作; $B_2$  考核在预算编制中,公众民主协商优先预算项目所产生的相关文件是否完整地备份; $B_3$  考核输入系统的预算信息是否完整、详细。

(2) 预算执行类指标  $A_2$ 。这类指标主要强调预算单位在预算执行环节执行预算的及时性、详细性、工作态度的端正性、严谨性。主要包括执行及时性指标  $B_4$ 、执行的进度指标  $B_5$ 、文档存储指标  $B_6$ 、执行的态度指标  $B_7$ 、执行的严谨性指标  $B_8$ 。其中: $B_4$  考核预算单位执行人大批准的政府预算的及时性; $B_5$  考核在各阶段预算执行实际进度和应达到进度的比值; $B_6$  考核财政部门是否及时将季度、年度预算执行情况报告存储到政府预决算绩效公众评价系统中; $B_7$  考核预算单位对待预算执行工作的态度,包括工作的积极性,是否敬业、认真。 $B_8$  考核预算单位是否严格按照批准的预算执行。

(3) 决算类指标  $A_3$ 。这类指标主要强调政府预决算工作的协调性、政府公开决算信息的透明性和详细性、财政支出的效益性。主要包括一致性指标  $B_9$ 、决算信息详细程度指标  $B_{10}$ 、经济效应指标  $B_{11}$ 。其中: $B_9$  考核批准的预算、决算是否在合理的区间内相吻合; $B_{10}$  考核政府公布决算信息的细化程度; $B_{11}$  考核在年度预算中政府财政支出(考核项目支出和经常性支出中的一部分)对当地经济的影响,用 GDP 增量与政府财政支出增量的比值表示。

(4) 公众参与监督类指标  $A_4$ 。这类指标主要强调公众在整个政府预决算工作中是否真正参与到预算监督工作中,参与权、监督权是否被有效赋予和实施、预算年度结束后政府预决算工作是否取得公众所需的效果。主要包括公众意见采纳程度指标  $B_{12}$ 、公众参与程度指标  $B_{13}$ 、监督权行使的有效性指标  $B_{14}$ 、预决算信息理解程度指标  $B_{15}$ 。其中: $B_{12}$  考核在预算编制阶段,政府是否合理采纳公众协商产生的预算项目; $B_{13}$  考核公众参与预算监督的程度,参与人数占本地区总人口的比例; $B_{14}$  考核公众在预算监督过程中是否具有实质的监督权,是否对政府预决算行为起到有效监督作用; $B_{15}$  考核公众对政府公布的预算信息和决算信息是否能够充分理解。

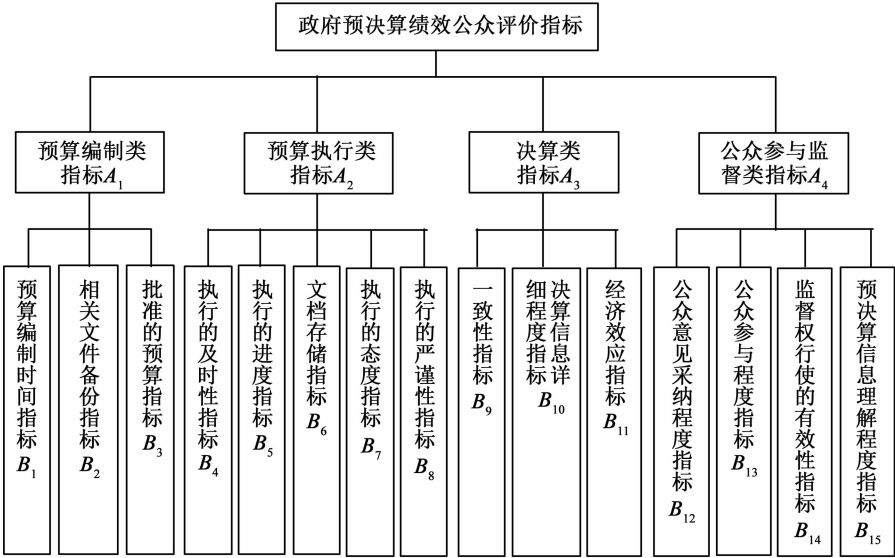


图 6 政府预决算绩效评价指标层次结构图



3.4 政府预决算绩效公众评价分析方法的应用

AHP 是分析政府预决算工作绩效的主要方法之一。AHP 可以通过将各种因素指标划分为相互联系的有序层次,并对同一层次的绩效评价指标进行两两比较,得出指标间权重和综合权重。可以为进一步分析政府在预决算过程中的绩效水平奠定理论与方法的基础。AHP 主要由建立成对比较矩阵、计算指标权重、基本一致性检验、综合评价四部分组成。

3.4.1 成对比较矩阵的构建

成对比较主要是应用 AHP 中 Saaty 给出的 9 级比例尺度。通过将决策者的偏好判断数量化,形成成对比较矩阵,从而求得层次排序。具体评价尺度见表 1。

在计算指标权重之前,需要确定政府预决算绩效公众评价指标中各个指标间的偏好数值。因此,可

以通过邀请相关专家学者(高校教师、会计从业人员、退休公职人员等)运用德尔菲法确定指标间偏好的数值;同时运用社会调查表收集公众对各个指标的偏好,综合确定指标间的偏好数值。以公众参与监督类指标下的指标为例建立社会调查表,如表 2。

表 1 AHP 评价尺度表

成对比较标准	定义	内 容
1	同等重要	两个要素具有同等的重要性
3	稍微重要	其中一个要素较另一个要素稍微重要
5	相当重要	根据经验与判断,强烈倾向于某一要素
7	明显重要	实际上非常倾向于某一要素
9	绝对重要	一个要素明显强于另一个要素可控制的最大可能
2、4、6、8		用于上述标注之间的折中值

资料来源:The Hierarchon: Adictionary of Hierarchies. Saaty, PA-9。

表 2 公众参与监督类指标的调查表

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	同等重要	折中值	稍微重要	折中值	相当重要	折中值	明显重要	折中值	绝对重要
公众意见采纳程度比 监督权行使的有效性									
公众意见采纳程度比 预决算信息的理解程度									
公众参与程度比 监督权行使的有效性									
公众参与程度比 监督权行使的有效性									
监督权行使的有效性比 监督权行使的有效性									
公众意见采纳程度比 公众参与程度									

公众通过在相应的指标重要程度单元格中打√来确定指标间的偏好数值。在相应单元格中打√的,则将首行对应的数字填入本单元格,确定最终各个指标的数值,形成成对比较矩阵,如表 3。

其中  $b_{ij}(i,j=12,13,14,15)$  表示  $B_i$  对  $B_j$  的相对重要性的数值表示,存在  $b_{ij} = \frac{1}{b_{ji}}$ 。  $b_{ij}$  通常取 1,2,3,4,5,6,7,8,9。具体含义如表 1。

3.4.2 成对比较矩阵权重的计算

本文主要通过和积法来计算政府预决算绩效评

表 3 成对比较矩阵表

	$A_4$	$B_{12}$	$B_{13}$	$B_{14}$	$B_{15}$
$B_{12}$		1	$b_{12,13}$	$b_{12,14}$	$b_{12,15}$
$B_{13}$		$b_{13,12}$	1	$b_{13,14}$	$b_{13,15}$
$B_{14}$		$b_{14,12}$	$b_{14,13}$	1	$b_{14,15}$
$B_{15}$		$b_{15,12}$	$b_{15,13}$	$b_{15,14}$	1

价各个指标的权重。首先,对成对比较矩阵按列归一:  $\overline{a_{ij}} = a_{ij} / \sum_{k=1}^n a_{kj} (i, j = 1, 2, \cdots, n)$ , 其中  $n$  表示每层所含指标个数。以表 3 为例形成归一后的矩阵(表 4)。

表 4 公众参与监督类指标下的成对矩阵按例归一化表

$A_4$	$B_{12}$	$B_{13}$	$B_{14}$	$B_{15}$
$B_{12}$	$1 / \sum_{k=12}^{15} b_{k,12}$	$b_{12,13} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,13}$	$b_{12,14} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,14}$	$b_{12,15} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,15}$
$B_{13}$	$b_{13,12} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,12}$	$1 / \sum_{k=12}^{15} b_{k,13}$	$b_{13,14} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,14}$	$b_{13,15} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,15}$
$B_{14}$	$b_{14,12} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,12}$	$b_{14,13} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,13}$	$1 / \sum_{k=12}^{15} b_{k,14}$	$b_{14,15} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,15}$
$B_{15}$	$b_{15,12} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,12}$	$b_{15,13} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,13}$	$b_{15,14} / \sum_{k=12}^{15} b_{k,14}$	$1 / \sum_{k=12}^{15} b_{k,15}$

其次,同行逐列相加: $\tilde{w}_i = \sum_{j=1}^n \overline{a_{ij}} (i, j = 1, 2, \cdots, n)$ 。然后, $n$  除逐列相加的结果,便得到各个指标的权重:  
 $w_i = \tilde{w} / n$ 。

3.4.3 基本一致性检验

若成对比较矩阵基本具有一致性,则说明成对比较矩阵的权重可以作为决策的依据。因此可以将  $C \cdot R \cdot$  作为判断成对比较矩阵基本一致性的指标,计算公式为:  $C \cdot R \cdot = C \cdot I \cdot / R \cdot I \cdot$ 。

其中:  $C \cdot I \cdot = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$ ,  $\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (A_w)_i / w_i$ ,  $(A_w)_i$  表示向量  $A_w$  的第  $i$  个分量。 $R \cdot I \cdot$  表示随机一致性指标,参考数值见表 5。

表 5 随机一致性指标表

阶数	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
$R \cdot I \cdot$	0.58	0.89	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.52	1.54	1.56	1.58	1.59

注:资料来源于文献[11]。

当  $C \cdot R \cdot < 0.1$  时,可称成对矩阵基本满足一致性检验。当  $C \cdot R \cdot > 0.1$  时成对矩阵不具有一致性。

3.4.4 综合评价

首先,利用成对比较所求的权重来计算各个指标的综合权重,存在  $z_i = w_i \times c_j (i = 1, 2, \cdots, 15; j = 1, 2, 3, 4)$ 。其中  $z_i$  表示指标  $B_i$  的综合权重; $w_i$  表示指标  $B_i$  的权重; $c_j$  表示指标  $A_j$  的权重。

其次,设计评分标准。假设系统收集到的评分  $p_i$  表示公众和专家学者对第  $i$  个指标的评分,综合得分为  $p = \sum_{i=1}^{15} z_i \times p_i$ 。综合得分也就是政府预决算工作的绩效成绩,如表 6 所示。

表 6 政府预决算工作各项指标绩效成绩表

指标综合权重	$B_1$ $z_1$	$B_2$ $z_2$	$B_3$ $z_3$	$B_4$ $z_4$	$B_5$ $z_5$	综合得分
指标的绩效得分	$z_1 \times p_1$	$z_2 \times p_2$	$z_3 \times p_3$	$z_4 \times p_4$	$z_5 \times p_5$	$\sum_{i=1}^{15} z_i \times p_i$
指标综合权重	$B_6$ $z_6$	$B_7$ $z_7$	$B_8$ $z_8$	$B_9$ $z_9$	$B_{10}$ $z_{10}$	
指标的绩效得分	$z_6 \times p_6$	$z_7 \times p_7$	$z_8 \times p_8$	$z_9 \times p_9$	$z_{10} \times p_{10}$	
指标综合权重	$B_{11}$ $z_{11}$	$B_{12}$ $z_{12}$	$B_{13}$ $z_{13}$	$B_{14}$ $z_{14}$	$B_{15}$ $z_{15}$	
指标的绩效得分	$z_{11} \times p_{11}$	$z_{12} \times p_{12}$	$z_{13} \times p_{13}$	$z_{14} \times p_{14}$	$z_{15} \times p_{15}$	

综合权重和绩效成绩的确定,有利于掌握哪些指标对政府预决算工作有重要影响、目前政府预决算工作在哪些方面需要改进、从而确定政府预决算工作的激励方向。政府可以通过综合权重和绩效成绩总结本年度预决算工作,调整下一年度预决算工作。

4 结 论

本文通过对绩效视阈我国公众参与预算监督程序与评价系统构建的研究,来进一步完善公众参与预算监督的研究领域,以求规范公众参与预算监督程序,强化反馈机制,增强对政府工作的问责。本文主要侧重于构建以绩效评价为核心的公众全流程参与预算监督,通过赋予公众事后反馈政府工作绩效的权力来激发公众参与预算监督的热情,提高参与程度,实现政府与公众良性互动,促进公众参与预算监督持续稳定健康发展。

参考文献:

[1]伊夫·辛多默,鲁道夫·特劳普-梅茨,张俊华. 亚欧参与式预算[M]. 上海:上海人民出版社,2012:5-7.

[2]刘有宝. 政府部门预算管理[M]. 北京:中国财政经济出版社,2006:369-376.

[3]李燕,王威. 民主文化下的财政监督:从参与到治理[J]. 教学与研究,2013(4):14-20.

[4]陈鼎. 宪政视域下公众参与政府预算的路径选择——基于温岭市“预算民主恳谈”的实证研究[J]. 宁夏党校学报,2011(4):69-72.

[5]沈萌. 温岭新河参与式预算的实践[J]. 中国财政,2012(14):53-55.

[6]幸宇. 参与式预算的评析——以四川省巴中市白庙乡财政预算公开及民主议事会为例[J]. 理论与改革,2013(3):79-81.

[7]林敏,余丽生. 参与式预算影响地方公共支出结构的实证研究[J]. 财贸经济,2011(8):13-20.

[8]万平. 试论公民参与预算及政府治理变革[J]. 经济研究参考,2013(14):29-32.

[9]常飞. 我国公众参与预算的困境与出路[J]. 现代管理科学,2012(2):69-71.

[10]赵棠. 人大代表和公众参与预算审查监督面临的问题、成因及思考[J]. 人大研究,2013(11):31-34.

[11]张炳江. 层次分析法及其应用案例[M]. 北京:电子工业出版社,2014:47-61.

Public Participation in Budget Supervision Procedure  
and Evaluation System from Perspect of Performance

JING Hongjun, ZHANG Lei

(School of Finance and Public Administration, Harbin University of Commerce, Harbin 150028, China)

**Abstract:** The current pilot budget public participation projects focus on democratic consultation in budget preparation, ignoring public participation and supervision rights in budget implementation and accounts and lacking public feedback or evaluation system for government budget performance. Therefore, based on an analysis of the current status and dilemma of domestic public participation in budget supervision, the establishment of a performance-oriented procedure for public participation in budget supervision and a public evaluation system for government budget performance helps to form a public supervision system involving a whole-process budget supervision, information feedback and performance evaluation and create a favorable cultural environment for domestic public budget reform and government management.

**Keywords:** public participation; budget supervision; supervision procedure; evaluation system; performance

(责任编辑 时明芝)