

预算绩效循证管理：概念诠释与实现路径

卓越 张兴

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

摘要：预算绩效目标管理在绩效目标设定与评审、指标设计等方面存在缺陷。循证管理与绩效管理都是以提升效率和效能为目标，强调绩效信息的生产和使用。但是，循证管理使用的绩效信息来源更广，管理工具和流程不同，更能体现民意，因此，被视为预算绩效目标管理必要的、有益的补充，有助于提升全面实施预算绩效管理的科学性和实效性。循证实践代表了政府绩效管理的发展趋势，作为一个新的概念性框架，预算绩效循证管理内容包括问题识别、证据生成与评估、项目介绍与执行、绩效评价与改进等。推行策略可开展局部试点，强化共识，缩小研究与实践的鸿沟，建立健全组织与制度保障等。

关键词：预算绩效管理；目标管理；循证管理；绩效信息

中图分类号：F812 文献标志码：A 文章编号：1000-8594(2019)02-0050-06

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2019.02.033

党的十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”。财政乃庶政之母、邦国之本，管好政府的“钱袋子”是提高政府绩效和公共服务质量的关键，预算绩效管理因此成为全面实施绩效管理的主要内容。从2003年十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”，我国就开始了预算绩效管理的探索，经过十多年的发展形成了目标导向的预算绩效管理制度，预算绩效目标管理是目标责任制考核向预算管理的延伸：资金申请部门提出绩效目标，财政部门据此分配财政资金，而后以绩效评价的方式监控财政资金的使用过程和结果。2018年9月，《人民日报》受权发布《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，提出“用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。预算绩效管理受到前所未有的重视，全国各地掀起了推进预算绩效管理的高潮。但是，预算绩效目标管理改革挑战与机遇并存，内在缺陷长期以来未能克服，在全面实施预算绩效管理的情境下有可能被放大，成为制约改革成效的隐忧。与此同时，循证预算(Evidence-based Budgeting)是近年英美等国预算绩效管理改革的主流趋势。循证预算即在原绩效预算的流程中导

入循证机制，主张以科学严谨的方法收集尽可能客观、完备的信息，通过科学研究和分析将信息转化为预算决策的证据。循证管理有助于提高财政支出项目成功的概率，提高财政资金使用的价值^[1]，对完善我国目标导向的预算绩效管理制度有重要的参考价值。

一、预算绩效目标管理的内在缺陷

首先，绩效目标设定和评审缺少科学客观的依据。绩效目标设定与绩效评价是预算绩效目标管理的核心，绩效评价又以绩效目标为前提。2015年，《中央部门预算绩效目标管理办法》提出绩效目标设定要“经过调查研究和科学论证，符合客观实际”。但是，上述要求不仅宽泛空洞，更缺少落实机制和监督机制。实践中绩效目标设定过于随意，相对完整和准确的极为少见，多数过于宽泛或微观^[2]。由于评审方法的局限性，绩效目标会审作用亦有限。财政部门作为绩效目标审核主体，人手、时间有限，缺少评判绩效目标合理性的科学依据，目标审核流程化和形式化^[3]。即使“重点项目委托给第三方，组织相关部门、专家学者、科研院所、中介机构、社会公众代表等共同参与审核”，专家学者等对政策和项目

收稿日期：2018-11-29

基金项目：国家社科基金专项“打造共建共治共享社会治理新格局的制度供给研究”(18VJ013)、国家社会科学基金青年项目“人大主导的我国财政收入——支出绩效评价机制研究”(2017CGL068)阶段性成果

作者简介：卓越(1957—)，男，福建尤溪人，教授，博士研究生导师，从事政府绩效管理研究；张兴(通讯作者)(1987—)，男，河北保定人，博士研究生，从事政府绩效管理研究。

知之不详,评审的依据依旧是预算申请部门提供的信息,寄希望于参与目标会审的专家学者等事前进行系统的调查研究和论证不切实际。目标会审通常只是参与人员主观的“集思广益”,试图通过协商达成共识,依旧没有解决绩效目标缺少科学依据的问题。因此,绩效目标会审的科学性、客观性和实效性堪忧。作为预算绩效目标管理基础的绩效目标一旦偏离客观实际,后续的过程监控、绩效评价亦失去价值。绩效目标设定缺少科学依据已成为制约各级政府预算绩效目标管理的主要障碍之一。

其次,指标设计及其实际操作难度较高。预算绩效目标管理主要使用评价指标采集绩效信息,指标设计是绩效评价最困难的工作。评价指标用来测量绩效目标的实现程度,评价指标的合理性及测评的科学性直接影响绩效信息的质量和公信力。逻辑上,设计评价指标应该以绩效目标为主要依据,但在绩效目标科学性、合理性欠佳的情况下,指标设计的难度随之增加。财政支出绩效涉及面广,不存在公认的衡量指标科学性、合理性的标准,不同评价主体基于不同立场有不同的理解,同时又要兼顾指标的可操作性,进一步增加了指标及其权重设计的难度。

学术研究中指标设计相关的科学方法包括关键绩效指标、平衡记分卡、德尔菲法;权重设计采用熵值法、层次分析法、BP神经网络等^[4]。尽管这些方法在学术研究中业已成熟,但实践中很少应用,主要原因是多数实践工作者尚未掌握相关技术,操作的复杂性降低了实践可行性。实践中相关各方的认可通常成为指标设计“科学性、合理性”的主要标准,所谓隶属度、相关性、鉴别力分析,抑或信度和效度分析极少发生。财政支出绩效评价常见的指标设计方法是“向上看齐”,包括第三方绩效评价在内,设计指标热衷于套用甚至照搬财政部颁布的《预算绩效评价共性指标体系框架》,忽略了该指标体系框架的适用性和项目的特殊性。财政部制定指标体系框架只是为预算绩效管理起步阶段的地方政府提供借鉴,指标体系框架总体较为粗糙,科学性、合理性亦值得商榷。地方政府“生搬硬套”的结果必然是影响绩效信息的质量。此外,不同地区地方政府众多财政支出项目类似,由于缺少统筹规划,对同类项目重复开展低水平的绩效评价,导致了人力、物力资源的浪费。

通过构建指标体系对财政支出项目评分是以考评和问责为导向的绩效评价方法,长期而言对项目绩效具有反作用^[5]。国内相关评价局限于指标评价,对其他更具科学性、客观性和公信力的绩效评价方法缺少深入研究和应用。例如,随机对照试验

(Randomized Controlled Trial)是公认的绩效评价的“黄金标准”,双重差分法(Differences-in-Differences)作为准实验方法在国内外学术研究中被广泛用来评估政策效果,但在我国财政支出绩效评价实践中几无应用,学术研究与实践应用之间的鸿沟值得反思。

二、循证管理是预算绩效管理的有益补充

循证管理与绩效管理的目标都是通过开发和利用绩效信息提高政府绩效,但实现目标的方法存在差异,循证管理的方法论对绩效管理有补充作用^[6]。

(一) 循证管理与绩效管理的契合

首先,以绩效提升为管理目标。国内对政府绩效管理业已熟知,即致力于工作效率最大化、提高政府绩效的过程。循证管理与绩效管理一样都是以提升效率和效能作为目标^[7],也被视为新公共管理运动的内容。循证管理是通过谨慎、清楚、明智地使用不同类型和层级的证据做出决策的一种管理方式,外部的证据、实践者的经验和判断、利益相关者的价值和偏好、组织背景和环境等构成循证管理的四要素^[8]。Howlett将循证追溯至1960年代美国在防卫、城市再发展、预算等领域的政策规划。当前循证一词的使用源自90年代循证医学的发展,临床医生将它延伸到医疗卫生政策领域,继而又扩展到其他政策领域^[1]。循证管理和绩效管理都是从其他学科“引进”的管理工具,在不同的专业领域具有良好嵌入性和广泛适用性,循证管理已在社会工作、教育学、图书与情报学、法学、经济学等社科领域得到重视和应用。在管理学领域,循证管理作为一种方法论,针对“何以发挥作用”(What Works)一类问题,认为个人的管理智慧并不是基于完全的事实,它强调管理者应该使用更富有洞察力和深刻见解的逻辑,使用更真实的证据有助于提高管理绩效^[9]。

其次,以绩效信息为管理媒介。绩效管理的核心内容是采集和使用绩效信息,绩效信息是指用于判断组织绩效的数据和资料^[10]。循证管理的核心是证据,即“可用的事实或信息,表明意见或命题是否真实或有效”。Heinrich认为,政府循证管理就是应用严格的绩效信息和证据来提高政府效能的过程,循证管理的证据即绩效信息^[11]。English和Guthrie认为,狭义的绩效信息是特定的、绩效评价实践产生的用于判断绩效的证据,主要是以绩效目标的制定、绩效指标的收集以及绩效报告等形式呈现。广义的绩效信息则是整个政府管理过程中,通过各种方式产生的所有可用于判断绩效的证据^[12]。指标评价方法产生的狭义绩效信息具备证据的内

涵,但考虑到证据的外延,广义的绩效信息与证据的概念更接近。绩效管理和循证管理都强调绩效信息的采集和使用,提升政府绩效都是凭借绩效信息的专业化、科学化和精准化管理实现。

(二) 循证管理与绩效管理的差异

首先,绩效信息来源不同。绩效管理通常所指的绩效信息是狭义的,即通过评价指标反映公共项目或组织的投入、产出和效果等多元维度的信息^[13]。绩效信息来自公共项目或组织内部。循证管理的证据类型多元化,不同类型证据的权威性、可信度和效用存在差别^[14]。医学领域学者提出了多种证据层级体系,适用于公共管理的证据体系与医学领域的证据体系存在差别。英国政府循证决策的证据层级体系自上而下依次是系统评价、随机对照试验、准实验研究、干预前后的研究结果。澳大利亚循证决策的证据层级体系是:对多项随机对照试验的系统评价或元分析;高质量的随机对照试验;对自然实验和前一后测比较研究的系统评价或元分析;使用双重差法、多元回归、断点回归等技术的自然实验或准实验;干预前后研究结果;专家观点和理论猜想^[15]。医学领域的证据类型远不止于此,审计报告、咨询公司的咨询报告、绩效评价报告等都被当作证据^[16]。尽管对证据的层级体系及其评价标准尚未达成一致,但循证管理使用的绩效信息显然不再局限于公共项目或组织内部,而是强调外部绩效信息的使用,更加注重绩效信息的科学性和客观性。

其次,管理工具和流程不同。绩效管理使用的工具是目标管理和绩效评价,主要环节包括设定绩效目标、绩效监控、绩效评价和结果应用,其中以绩效目标和评价指标的制定最为关键和困难。预算绩效管理默认财政支出项目经过了科学论证,但这种假设在实践中经常并不成立。循证管理则以循证决策取代目标管理,作为结果导向的管理方式,绩效评价也是循证管理不可或缺的环节。比较而言,绩效管理以目标管理为手段,倾向于过程管控;循证管理将问题前置,利用外部绩效信息作为决策的依据,使用绩效信息前注重证据的质量评估,客观理性地对待项目决策的科学性、合理性,提前预估项目可能存在的风险,为项目执行提供依据和支持。绩效管理使用绩效信息的过程并没有评估绩效信息质量的环节,绩效信息的客观性和公信力主要寄望于绩效管理组织和实施机构的权威性和公正性,为后续绩效信息的使用留下隐患。

最后,公民参与方式不同。一方面,循证管理避免权力过度集中。绩效管理强调目标的设定、监控和评比,试图强化对下级政府官员的控制^[17],是权

力向上集中的目标管控型领导方式。循证管理以证据、管理者的经验和判断、利益相关者的偏好作为决策基础,更加重视专家和利益相关者的意见,形成对上级领导决策权的约束。原则上证据对所有人开放,为多元主体参与政府决策创造了条件。科学的证据也是相关主体学习和协商的载体,避免权力过分集中导致决策失误。另一方面循证管理有助于实现从“为民做主”到“由民做主”的转变。绩效管理采纳公众满意度作为绩效评价的维度,尽管公众能够参与政策效果的评估,但很少能参与决策过程。理论上公众利益是决定财政预算的根本考量,但实现形式上是由政府官员“为民做主”而不是“由民做主”,公众权益很大程度上只能诉诸于决策者的“英明仁爱”。循证管理不仅在结果评价中采纳公众满意度,政策和项目执行前强调将利益相关者的偏好作为决策的依据之一,而不是让“科学”证据决定一切。诚如在医学领域,技术上最科学、有效的治疗方案并非就是病人的最佳选项,还要考虑治疗成本、伦理价值、病人身体承受力以及病人期望等因素。证据是循证决策的科学性依据,民意是循证决策的合法性依据,循证管理相比绩效管理更能彰显民主意涵。

(三) 循证管理弥补预算绩效管理目标的缺陷

首先,循证管理强调决策基于可以获得的最佳证据,有助于促进预算决策的科学化。决策是预算管理的前提,预算决策科学化是保障财政支出绩效的前提。循证决策取代目标管理实现预算绩效管理的前移,避免目标设定的主观性和随意性。循证管理重视问题和证据,起点是明确界定需要解决的问题,其次是寻找证据佐证备选方案对解决问题的有效性。

其次,循证管理拓展了绩效信息的外延,指标评价不再是绩效评价的唯一工具。循证管理强调评价工具的科学性,使用绩效信息前重视证据质量的评估,划分证据层级的主流依据是评价方法的科学性。为了提高证据的说服力,更加科学客观的实验方法、准实验方法受到重视,循证管理还推动了系统评价等新的绩效评价方法的研发。不仅如此,循证管理强调对证据进行系统化管理,逐步建立向所有用户公开、共享的证据库,既是提高绩效信息质量的有效方式,也避免同类项目重复评估造成的行政资源浪费。

再次,循证管理区分决策绩效与执行绩效,明确绩效责任主体。循证决策证明即将实施的项目有可能达成预期目标,但是,最终的绩效还取决于执行情况。以外部绩效信息作为预算决策科学化的证据,

有助于厘清绩效不彰的症结所在及责任主体,避免将责任全部归咎执行人员,有助于提高绩效信息的说服力。绩效评价结果影响评价对象的切身利益,公正合理地划分责任避免相关主体之间的扯皮和纠纷,有利于绩效信息使用和绩效改进。

最后,循证管理赋予下级执行人员更多话语权和自主权。预算绩效目标管理作为管控导向的领导方式,过分强调过程监控和绩效评分,容易将评价主体与评价对象置于对立面,激化矛盾和冲突,增加评价对象的不满和抵触情绪,致使各方聚焦于分数和排名而不是问题和对策,增加了绩效信息使用的难度。循证管理在决策环节以证据为基础,征求相关利益主体的意见,给予下级执行人员发言权,基于证据的参与式预算决策避免上级过度集权造成决策失误。预算绩效目标管理主张过程监控,实际上往往流于形式,循证管理淡化过程监控,给予执行人员信任和自主权,有助于提高其主动性和积极性,从而促进绩效信息的合理使用。

三、预算绩效循证管理的概念性框架

预算绩效目标管理内在机理和技术方法存在局限性,影响绩效信息的质量及其使用,最终制约预算绩效管理改革的成效。预算绩效循证管理是对预算绩效目标管理的补充和完善,有助于提升全面实施预算绩效管理的科学性和实效性。无论政府公务员理政,还是公民参政,都要基于能够获得的最佳证据,采用理性的、以科学证据为基础的解决方案。根据循证管理的基本逻辑和优化预算绩效目标管理实践的需要,本文提出预算绩效循证管理的一个概念性框架,主要内容包括问题识别、证据生成与评估、项目介绍与执行、绩效评价与改进等。

首先,问题识别。提高财政资金使用绩效首先是将有限的财政资源用于解决最迫切的问题。预算绩效目标管理始于预算申请部门制定绩效目标,但绩效目标并不一定能够反映最亟需解决的问题。预算绩效循证管理要求预算申请部门清晰地界定和陈述需要解决的问题,说明问题的重要性,具体解释计划解决哪一部分问题以及解决到什么程度。

其次,证据生成与评估。预算申请部门自主或者委托专业机构搜索解决问题的备选方案,并提供“最佳”证据。预算申请部门结合证据、利益相关者的偏好以及自身的经验做出决策,并根据证据的层级对本部门所有的预算项目分类、排序。前提是已经明确界定证据的内涵和外延,建立了证据的层级体系。循证管理的初级阶段,除了科学严谨的系统评价、随机对照试验等方法,准实验、绩效评价报告

以及专家学者的意见等都可以纳入证据范围,但需要明确各个层级证据的评估标准,并非所有专家学者的意见都能作为证据。同时,规定预算申请部门使用不同层级证据立项的比例,对于证据层级偏低的项目,预算申请部门需要更加具体地论证项目立项的合理性以及如何严格评价项目的成效。

再次,项目介绍与执行。阐述项目包括哪些活动内容,各项活动将提供哪些公共产品和服务,服务对象有哪些;说明各项活动的财政支出,计算成本收益率;项目执行前说明项目具体的实施方案,列出项目实施的重点、难点等关键要素;评估项目潜在的风险,并说明相应的保障措施。

最后,绩效评价与改进。绩效评价包括中期自评和事后外部绩效评价。前者是给予财政资金使用部门自我监督、自我管理和自我更正的机会;后者是由人大组织对项目执行结果进行评价,具体实施可根据需要委托第三方。全面实施预算绩效管理是针对预算资金的整体效益而言,全面绩效管理不等于全部绩效评价。一方面政府内部绩效评价的专业性和公信力不足,而第三方绩效评价成本较高;另一方面,“二八管理法则”表明付出与收获之间存在不平衡,大概20%投入是获得80%收益的“效率点”^[18]。因此,每年只需要选择一定比例的重点项目委托第三方评价具备事实和理论基础。绩效评价报告即新的证据,如果新旧证据之间存在显著反差,需要进一步分析反差的原因,并将该项目及其所有证据纳入项目清单,实现信息公开、共享。绩效评价结果分为优、良、可、差四个等级,绩效等级为差的项目终止财政预算;绩效等级为优的项目可以直接申请预算;绩效等级居中的项目,继续申请预算前需要提交绩效改进计划,即使用新的证据进入新一轮的循证管理过程。

四、预算绩效循证管理的实现路径

循证实践是一种趋势,代表了循证时代政府绩效管理的发展方向^[19]。预算绩效循证管理从理论到实践,如同十多年来绩效管理的发展,循序渐进的发展过程中需要政府与学界的共同努力和推动。

(一) 局部试点预算绩效循证管理

循证观念的树立和循证项目清单的制定是循序渐进的过程。由财政部统筹,以证据层级为标准对现有财政支出项目进行清理和分类。考虑到全国范围内各省(市)公共项目数量众多以及不同地区公共项目的同质性,财政部可以选择广东、浙江等预算绩效管理相对领先的省份,选择若干类别的政策开展预算绩效循证管理试点。每一类政策通常包括若

干子项目 根据合理的证据评估标准对所有子项目进行分类,明确各个项目的证据层级,厘清项目决策的科学化水平。在条件允许的情况下,进一步说明项目拟解决的问题、投入、产出和效果,据此对财政支出项目进行归类并制定项目清单。鉴于不同地区、不同层级政府财政支出项目的同质性,以试点的方式逐渐完善财政支出项目清单,可以大幅降低重复研究和评价的成本。

(二) 缩小学术研究与实践应用的鸿沟

循证管理使实务工作者成为专家,决策不再是遵循个人偏好和不系统的经验,而是从社会科学和组织行为研究成果中寻找“最优”的科学证据^[20]。循证管理为弥合学术研究与实践应用的鸿沟提供了可能。各级政府预算支出项目涉及面广,预算绩效循证管理离不开专业机构的辅助。国内针对具体政策和项目的实证研究成果相对较少,为了更好地发挥学术研究成果的应用价值,政府部门应该采取措施鼓励和引导公共政策相关的学术研究向服务实践靠拢,包括:政府资助的科研基金设立循证管理选题,优先资助与政府具体政策和项目相关的实证研究;鼓励循证管理相关的各种方法论和技术手段的研究;支持成立专门从事循证管理研究的研究协会,以促进跨省、跨国的学术交流;为了促进循证管理研究以及相关研究成果的公开与共享,财政部门可以创办预算绩效循证管理的专属刊物,或者在现有财政期刊中设置循证管理栏目。即使循证管理重视发挥专业研究人员的作用,但作为委托方和合作者,政府人员仍需要具备预算绩效循证管理基本知识和技术,了解和熟悉相关的学术研究论文和研究报告。因此,需要对相关的政府人员从高层开始进行专业培训,内容包含循证管理的理念、专业知识和技术。

(三) 健全组织与制度保障

首先,设立专门的循证预算管理机构 and 岗位。当前财政部门 and 人大对本级预算审核流于形式,主要原因之一是缺少各类项目相关的专业知识和充裕的时间^[21]。推行预算绩效循证管理可以设立循证管理委员会专门负责相关工作。循证管理委员会主要由信息管理办公室和绩效评价办公室组成,分别隶属财政部门 and 人大。随着大数据等信息技术迅速发展,政府部门面临的问题不是信息短缺而是信息过载,急需的是对有效信息的专业化采集、分析和管理的。可以在财政部门设立信息管理办公室,统筹管理财政支出项目的信息和证据,编制循证项目清单,为预算申请部门决策提供信息和证据咨询。为了形成权力制衡和监督,还可以在人大设立绩效评价办公室,负责组织财政支出项目绩效评价。由人大主

导绩效评价相比财政部门立场更加超然,结果更加公正^[22]。此外,财政支出项目涉及各个领域,预算绩效循证管理需要精通各领域的专业人才。循证管理委员会可以采取弹性化组织机制,根据预算项目特点临时聘用相关领域专业人员组成循证项目团队,如从其他职能部门抽调或聘请政府以外的专业人员,以任务编制的方式制定具体的工作期限,任务完成后即可解散^[23]。

其次,制定预算绩效循证管理的法律法规。法制化是公认的预算改革的必要条件,循证管理是新生事物,这就对预算绩效循证管理的立法工作提出了更高的要求,相关法律法规不仅是为循证管理提供制度保障,也是指导各地区、各级政府、各部门实施循证管理的操作指南。此外,需要改革预算管理制度,探索中长期预算规划,解决预算编制的“短视”问题^[24]。我国预算编制通常只有半年,而美国则是提前18个月编制总统预算草案。预算编制时间偏短导致预算编制简单粗放,没有充裕的时间论证预算决策的科学性、可行性。预算绩效循证管理需要延长预算编制时间,给予预算申请部门以及财政部门 and 人大比较充分的时间编制和审议财政预算。

参考文献:

- [1] Bartlett W. Obstacles to Evidence — based Policy — making in the EU Enlargement Countries: The Case of Skills Policies [J]. *Social policy & administration*, 2013, 47(4): 451 — 467.
- [2] 童伟,田雅琼. 部门整体支出事前绩效评估方法及路径探讨[J]. *地方财政研究*, 2018 (1): 32 — 38.
- [3] 赵一心,洪向东. 我国政府预算绩效目标管理的实践困境与影响因素分析[J]. *经济研究参考*, 2018 (27): 35 — 41.
- [4] 郑方辉,罗晓. 法治社会第三方评价:体系、实证与审视[J]. *理论探讨*, 2018 (3): 25 — 32.
- [5] Heckman J J, Heinrich C J, Smith J A. The Performance of Performance Standards [J]. *Journal of Human Resources*, 2002, 37(4): 778 — 811.
- [6] Heinrich C J. Evidence — based policy and performance management: Challenges and prospects in two parallel movements [J]. *The American Review of Public Administration*, 2007, 37(3): 255 — 277.
- [7] Head B W. Three Lenses of Evidence — Based Policy [J]. *Australian Journal of Public Administration*, 2010, 67(1): 1 — 11.
- [8] Rob B. Briner, David Denyer, and Denise M. Rousseau. Evidence — Based Management: Concept Cleanup Time? [J]. *Academy of Management Perspectives*, 2009, 23 (4): 19 — 31.

- [9] Pfeffer J , Sutton R I . Profiting from evidence – based management [J]. *Strategy & Leadership* , 2006 , 34(2) : 35 – 42.
- [10] Pollitt C . Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 2006 , 16 (1) : 25 – 44.
- [11] Carolyn J. Heinrich. Evidence – Based Policy and Performance Management [J]. *The American Review of Public Administration* 2007 , 37 (3) : 255 – 277.
- [12] English L , Guthrie J . Performance information and program evaluation in the Australian public sector [J]. *International Journal of Public Sector Management* , 1997 , 10(3) : 154 – 164.
- [13] Kroll , Alexander. The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback , Its Relevance and Use [J]. *Public Administration Review* , 2013 , 73(2) : 265 – 276.
- [14] Peter Triantafillou. The Political Implications of Performance Management and Evidence – Based Policymaking [J]. *American Review of Public Administration* , 2015 , 45(2) : 167 – 181.
- [15] Leigh A . What Evidence should Social Policymakers Use? [J]. *Economic Roundup* , 2009 , 1(1) : 27 – 43.
- [16] Julie K Tilson. Validation of the modified Fresno Test: assessing physical therapists’ evidence based practice knowledge and skills [J]. *Tilson BMC Medical Education* , 2010 , (10) : 38.
- [17] Triantafillou P. The political implications of performance management and evidence – based policymaking [J]. *The American Review of Public Administration* , 2015 , 45(2) : 167 – 181.
- [18] 刘秀英. 对二八管理法则的诠释 [J]. *经济理论与经济管理* 2004 (8) : 57 – 59.
- [19] Hall J L , Battaglio R P. Research , Evidence , and Decision Making: Charting PAR’ s Role in Evidence – Based Management [J]. *Public Administration Review* , 2018 , 78(2) : 181 – 182.
- [20] Rousseau D M. Is there such a thing as “evidence – based management”? [J]. *Academy of management review* , 2006 , 31(2) : 256 – 269.
- [21] 张兴. 协同视野下的财政支出绩效评价——以 X 市职业教育项目为例 [J]. *地方财政研究* 2017 (7) : 94 – 99.
- [22] 郑方辉 , 廖逸儿 , 卢扬帆. 财政绩效评价: 理念、体系与实践 [J]. *中国社会科学* 2017 (4) : 84 – 108.
- [23] 靳文辉. 弹性政府: 风险社会治理中的政府模式 [J]. *中国行政管理* 2012 (6) : 22 – 25.
- [24] 王泽彩. 预算绩效管理: 新时代全面实施绩效管理的实现路径 [J]. *中国行政管理* 2018 (4) : 6 – 12.

The Evidence – based Management of Budget Performance: Conceptual Interpretation and Implementation Path

ZHUO Yue , ZHANG Xing

(School of Public Affairs , Xiamen University , Xiamen 361005 , China)

Abstract: Budget performance target management has defects in performance target setting and review , and indicator design. Evidence – based management , like performance management , aims to improve efficiency and effectiveness , emphasizing the production and use of performance information. However , the management tools and processes of evidence – based management are different , which uses a wider range of performance information , reflecting the implications of democracy. Therefore , evidence – based management is a beneficial and necessary supplement and improvement to the comprehensive implementation of budget performance management. Evidence – based practice is a trend that represents the developmental direction of government performance management. As a new conceptual framework , the basic contents of evidence – based management of budget performance (EMBP) consist of problem identification , evidence production and evaluation , program introduction and implementation , performance evaluation and improvement. Finally , suggestions are proposed to implement EMBP that include implementing regional pilot program , narrowing the gap between academic research and practical application , and establishing organizational and institutional guarantees.

Keywords: Budget Performance Management; Target Management; Evidence – based Management; Performance Information

(责任编辑: 王华薇)