

一是战略与预算“两张皮”现象严重。

预算编制往往由财务部门主导，战略规划部门参与不足甚至缺位，导致预算内容缺乏对战略目标的承接与细化。预算成为“数字游戏”，而非战略行动的资源配置方案，战略意图难以在预算指标和资源分配中体现。

二是预算编制方法滞后，缺乏前瞻性。

多数企业仍沿用“历史基数+增量调整”的传统模式，忽视外部环境变化与战略新方向。这种静态、回溯式的预算方法无法支持创新业务或应对突发风险，使预算脱离战略所需的战略敏捷性与资源配置弹性。

三是预算刚性过强，抑制战略适应性。

年初一次性锁定全年预算，缺乏动态调整机制。业务部门为避免超支被问责，往往放弃高潜力但不确定性强的战略机会（如新市场试点、技术孵化），导致组织趋于保守，错失转型窗口。

四是信息系统割裂，数据支撑薄弱。

预算系统与业务系统（如客户关系、企业资源、人力资源管理）未实现集成，数据孤岛现象普遍。预算编制与执行依赖大量手工报表，不仅效率低下，且易出错，难以提供实时、准确的决策支持，削弱预算的战略响应能力。

五是绩效评价短视化，忽视长期价值。

考核体系过度聚焦短期财务指标（如季度利润、成本节约），对研发创新、客户体验、人才发展等长期战略投入缺乏有效激励。这导致管理者倾向于“砍长保短”，损害企业可持续竞争力。

六是组织协同不足，预算沦为博弈工具。

预算编制过程演变为部门间“讨价还价”的资源争夺战，而非围绕战略目标的协同规划。各部门追求自身利益最大化，而非整体战略最优，削弱了预算的战略整合功能。

七是管理层认知偏差与专业能力缺失。

部分高管仍将预算视为财务控制手段，未意识到其在战略执行中的核心作用。同时，企业普遍缺乏既懂战略规划又精通预算管理的复合型人才，导致战略与预算在理念、流程、工具上难以深度融合。

6 优化全面预算管理以支撑战略落地的系统性对策

为破解当前预算与战略脱节的困境，企业需从治理、流程、技术、组织、绩效及文化能力六大维度构建系统性优化对策，真正实现“以战略引领预算，以预算驱动执行”。

6.1 治理层面：构建战略预算一体化治理体系

企业应打破财务单线主导格局，成立由首席执行官、首席财务官与战略负责人共同组成的“战略预算委员会”，作为预算与战略协同的最高决策机构。该委员会负责审定战

略优先级、资源配置原则及重大预算调整。同时，在年度预算启动会上，将战略目标分解作为核心议程，确保预算编制从源头就锚定战略方向，避免“先编预算、后贴标签”的形式主义。

6.2 流程层面：推行滚动预算与弹性预算机制

摒弃僵化的“一年一定”模式，实施“年度框架预算+季度滚动预测”机制，每季度基于最新市场环境和业务进展，动态更新未来12-18个月的预算展望。同时设立“战略储备金”用于捕捉突发机遇，并建立“应急调整通道”，在重大外部冲击（如政策变化、供应链中断）发生时，允许快速修订预算，增强组织的战略韧性与响应力。

6.3 技术层面：建设智能化预算管理平台

依托数字化转型，部署集成企业资源计划、商业智能与AI预测模块的智能预算平台。系统可自动抓取业务数据，支持“一键生成多场景预算”（如乐观、中性、悲观情景），大幅提升编制效率与前瞻性。同时，利用机器学习算法优化成本动因模型，识别真实驱动因素，使预算更科学、更贴近业务逻辑，减少人为偏差。

6.4 绩效层面：建立战略导向的综合评价体系

改变唯利润论的短视考核，引入平衡计分卡或多维KPI体系，将客户满意度、内部流程效率、创新投入、人才发展等战略维度纳入绩效评价。对研发、品牌建设等长期项目设置“战略保护期”，在初期实行差异化考核，允许阶段性亏损，并建立容错机制，鼓励战略性探索。

7 结语

全面预算管理不应仅是财务管控手段，更应成为驱动战略落地的核心引擎。本文研究表明，唯有将预算嵌入战略全过程，通过目标量化传导、资源动态配置、绩效精准激励、过程敏捷监控与组织深度协同，才能破解“战略悬空”难题。面对实践中存在的脱节、僵化与短视等挑战，企业需从治理结构到文化能力进行系统性重构，推动预算由“数字编制”向“战略执行”转型。未来，随着数字化与智能化技术的深入应用，全面预算将进一步进化为实时、前瞻、协同的战略操作系统，为企业高质量发展提供坚实支撑。

参考文献

- [1] 许克凡.全面预算管理在企业战略落地中的作用与实践[J].商业文化,2025,(14):90-93.
- [2] 赵永杰.全面预算管理在企业战略实施中的关键作用研究[J].上海商业,2025,(02):224-226.
- [3] 袁强飞.全面预算管理在企业战略目标实现中的支撑作用[J].销售与市场,2024,(30):73-75.
- [4] 苏玺.如何利用全面预算实现企业战略落地[J].全国流通经济,2022,(04):55-57.DOI:10.16834/j.cnki.issn1009-5292.2022.04.051.

Research on the Improvement of Public Participation Mechanism in Government Performance Management

Xiaoyu Lu

School of Public Administration (School of Emergency Management), China University of Mining and Technology, Xuzhou, Jiangsu, 221116, China

Abstract

As the “people-centered” development philosophy becomes increasingly ingrained in society, the government has progressively shifted from closed internal evaluations to open social governance in its performance management process. Public participation, as a critical component, directly influences the transparency and credibility of policy implementation. In refining the public participation mechanism for government performance management, it is imperative to legally codify the status of public engagement and implement measures such as creating interactive and integrated platforms. These efforts will facilitate the incorporation of public satisfaction into the government performance evaluation index system, thereby providing essential references and insights for advancing the modernization of government governance.

Keywords

Government; Performance management; Public participation mechanism

政府绩效管理中的公众参与机制完善研究

卢晓妤

中国矿业大学公共管理学院（应急管理学院），中国·江苏徐州 221116

摘要

随着“以人民为中心”的发展理念日益深入人心，政府在绩效管理过程中，逐步从内部封闭式评估转向社会开放式治理。公众参与作为其中的关键环节，直接影响政策执行的透明度和公信力。在完善政府绩效管理的公众参与机制时，应从法律法规层面明确公众参与的地位，并采取打造互动融合平台等措施，从而将公众满意度纳入政府绩效评价指标体系，为推动政府治理现代化提供重要参考和借鉴。

关键词

政府；绩效管理；公众参与机制

1 引言

公众参与不仅是民主政治观念的核心体现，更是破解“信息孤岛”和“执行偏差”的关键举措。然而，当前政府在绩效管理领域的公众参与机制完善过程中，仍面临显著的割裂问题。这一矛盾凸显了完善公众参与机制的紧迫性。基于协同治理理念，深入剖析现有机制的不足，并提出针对性的完善措施，将为构建政府与公众之间的良性互动生态奠定坚实基础。

2 当前政府绩效管理中公众参与的困境

2.1 制度层面

当前政府部门在绩效管理的公众参与制度层面，主要

表现为参与机制缺乏法律刚性的约束力度，导致政策文本与实际执行之间存在显著的落差，如表 1 所示。尽管部分政策文件提出了吸纳公众意见的要求，但这些文件主要以鼓励性措施为主，并未明确立法主体及权利义务，责任边界亦不清晰。这种政策文件在实际执行中往往被边缘化，难以有效应用。此外，参与流程的标准化严重不足，呈现出明显的随机性和临时性特征，多数参与活动缺乏统一规范，使得公众难以形成稳定的预期^[1]。部分地区还依赖于“运动式”参与，如突击召开听证会、短期集中征集意见等，但由于参与深度不足且准备不充分，易引发形式主义，从而严重削弱公众参与的可持续性和治理效能。

2.2 技术层面

在技术层面，政府绩效管理面临数字平台功能单一和数据能力薄弱的问题。大部分政务平台仍停留在信息发布和简单的问卷收集阶段，缺乏智能交互功能。例如，难以根据用户画像动态推送匹配议题，或利用自然语言处理技术进行

【作者简介】卢晓妤（1993-），女，中国江苏人，在读硕士，从事政府治理研究。

深度解析公众诉求，导致公众参与仅限于表面对话。此外，数据采集与分析能力也较为滞后，各部门间数据壁垒森严，难以整合多源信息形成全景式民意图谱。加之非结构化数据挖掘不足，公众情绪及潜在需求等隐形信息被严重忽视，最终影响政策制定的精准性。

同时，线上与线下参与渠道存在严重割裂。尽管线上平台覆盖年轻群体，但对老年群体和农村地区的接入较为困难；线下渠道则受地域限制，导致流动人口难以触达。这种参与方式必然导致结构失衡，严重削弱群体声音，使政府绩效管理公众参与的代表性和公正性受到严重影响。

表1 政府绩效管理实际执行偏差表

维度	政策文本中的理想状态	实际执行中的常见偏差
数据采集与分析	应用大数据等技术实现民意精准画像与趋势预测	数据采集手段落后，依赖传统统计方法；非结构化数据挖掘不足
反馈与改进机制	建立“参与-反馈-改进”动态闭环，定期评估机制效能	反馈渠道不畅，整改措施不到位；缺乏持续优化机制
资源整合与协同	政府端建立跨部门协调机制，设立专职机构统筹资源	部门壁垒严重，资源分散；协调机构职能虚化，执行力不足
激励与约束机制	绩效评价结果与预算安排、政策调整挂钩，强化责任约束	奖惩机制不公平，存在“人情评价”；责任追究机制缺失

2.3 主体层面

在主体层面，政府普遍存在主动吸纳意识薄弱和反馈机制滞后的问题。尽管一些部门仍将绩效管理视为内部事务，并对公众参与持“完成任务式”的态度，但仅在政策制定的初期进行象征性的意见征集，缺乏持续互动。这种未形成“参与+反馈+改进”闭环机制的做法，严重削弱了公众反馈程序的执行力。同时，在公众参与过程中，明显存在分层现象：高学历、高收入群体凭借信息获取和表达能力的优势占据主导地位^[2]，而低收入、老年农村群体则因数字技术缺失或利益诉求分散而难以发声。这些现象均为制约公众参与的重要因素。

此外，社会组织作为连接政府和公众的重要桥梁，其专业评估和资源整合能力未能充分释放，导致部分机构因资金短缺、人才不足等问题陷入“空心化”困境。这使得它们在绩效指标设计、争议调解等关键环节难以发挥第三方的监督与协商作用，进一步削弱了公众参与政府绩效管理的实效性^[3]。

证体系，对地方参与流程进行合规性审查，从而形成“法律保障+流程规范+技术支撑”的三维制度框架，从根本上扭转公众参与的被动局面，为政府绩效管理的现代化制度提供坚实支撑。

表2 政府绩效管理内容框架表

类别	详情
绩效目标设定	目标需明确、具体、可衡量、具挑战性且可行，与政府整体战略契合
评估指标体系	涵盖经济、社会、环境等多维度指标，如地区生产总值、就业水平、空气质量等
实施监控	制定详细计划，明确责任人、时间节点，实时监控进度，及时调整问题
评估结果运用	遵循客观、公正、公开原则，采用科学评估方法，结果与奖惩、晋升、改进挂钩

3.2 构建智慧化参与生态系统

在以技术赋能为关键切入点的情况下，可以构建一个覆盖全生命周期的智慧化参与生态系统。其核心任务在于打造一个统一的数字参与平台，系统性地整合意见征集、满意度测评及政策模拟等核心功能模块，并通过标准化接口降低公众参与的制度性门槛。该平台应配备基于用户画像的智能引导系统，以实现参与场景的精准匹配，同时集成多语种适配与无障碍交互功能，确保不同社会群体享有平等的参与权利^[4]。因此，平台需具备实时交互功能，支持公众对绩效指标提出优化建议，并对政策执行效果进行动态评估。同时，应构建参与激励机制，包括积分累积和荣誉认证体系，以提升公众持续参与的主动性和积极性。在数据分析层面，应深化大数据与人工智能技术的融合应用，利用自然语言处理技术对公众反馈文本进行语义解析，依托地理信息系统分析诉求热点的空间分布，并结合机器学习模型挖掘潜在需求的关联性。最终，构建涵盖情感倾向、利益诉求及行为模式的民意多维画像，为政策优化提供科学依据。此外，可引入区块链技术构建可信参与机制，通过分布式账本技术对参与全过程数据进行存证，确保意见征集、结果公示等环节的透明性和可追溯性。

3 政府绩效管理中的公众参与机制完善策略

3.1 强化参与的法治化与标准化

针对政府绩效管理中的公众参与机制完善，应以制度重构为基础，并通过加强法治化和标准化建设来解决参与虚化的问题。在法治化层面，亟需推进顶层立法进程，制定“政府绩效管理条例”等相关标准，如表2所示，以法律形式明确公众参与的法定地位，并界定政府、公众及第三方在绩效评估中的权利与义务边界。例如，通过规定公众有权获取绩效信息、参与指标设计、质疑评估结果等方式，可有效避免“选择性参与”和“形式化回应”等现象。

在标准化层面，需构建全国统一的参与流程和规范体系，并将其贯穿于绩效管理的全周期。在需求征集阶段，可制定标准化问卷模板和意见征集时限，确保公众诉求被系统性收集；对于结果反馈，则应强制要求政府以书面形式回应公众的核心关切问题^[4]。此外，还可引入ISO国际标准认