

财政项目预算绩效评价指标体系的构建

肖田野 张衡 卢进(博士)

(广东省技术经济研究发展中心 广州 510070)

【摘要】 本文基于对财政项目计划概念框架的理解,将财政项目预算绩效评价分为绩效目标、方案决策、预算投入、过程管理、预期产出和预期效果等六个模块,构建了财政项目预算绩效评价的指标体系。

【关键词】 财政项目 绩效评价 指标体系

财政支出绩效评价工作是财政部门推进机制改革和制度创新的重要举措,对财政资金使用绩效进行客观、公正的评价,有利于促进财政部门调整财政支出方向、优化财政支出结构、加强财政支出管理、改进财政支出拨付方式,建立科学、规范、高效的财政资金分配和管理体系。而开展财政预算绩效评价工作,并将评价结果作为预算分配的重要依据,是把财政支出绩效评价和预算编制改革有机结合的有效手段,是财政支出管理关口的前移,能够完善和规范财政预算编制。

一、财政项目计划概念框架

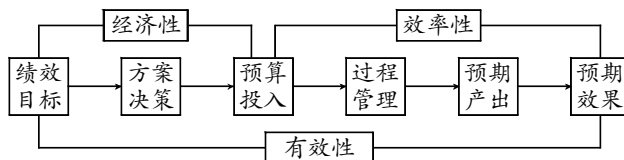
随着绩效理念的推广,各部门和单位在申请财政资金时,必须以绩效为导向,明确资金所能产生的绩效,即所产生的效果和要达到的目的,这是项目立项的前提条件。因此,申报财政资金的项目计划,应该始于对项目绩效的准确定位和绩效目标的清晰提炼。项目绩效一般来源于申报单位对内部职能和外部需求的满足,前者是内部驱动型,是申报单位主动寻求的;后者是外部驱动型,来源于外部环境的压力或上级部门指派的任务。

在绩效目标确定后,需要在调研、论证的基础上对项目的实施方案进行选择。在考虑相关约束条件的同时,应先列举尽可能多的可行方案,从中选择一个适合的方案。方案决策在很大程度上决定了项目具体实施结果的质量,这也是对申报单位项目计划能力的考察。

在确定项目实施方案后,可以估算出项目的投入,以此作为申报单位申报财政资金额度的依据。当然,所需的投入未必全部来自财政预算,需依据单位和项目的性质而定。申报单位还需要考虑项目实施过程中的管理问题。过程管理是对各种资源的调配和组织,也是对决策方案的执行和细化。申报单位还必须考量项目在确定实施方案和预算投入的前提下,能够取得的预期产出和预期效果。产出和效果既有区别又有联系,产出是指项目实施后产生的一定数量和质量的物化形态和服务形态,而效果是指产出所具有的效应、效能或影响力等。产出是效果的形态,但产出未必能产生预期的效果。两者之间也有一定的转化机制,其中既有人为可控的因素,也有人为不可

控的因素。在项目计划中,要以预期效果为目标,考虑产出的数量、质量以及两者之间的关系。

基于上述对财政项目计划的概念框架的理解,可以对应分析财政项目预算绩效评价的基本模块,包括对绩效目标、方案决策、预算投入、过程管理、预期产出和预期效果各环节进行度量和评价。同时考虑到在绩效审计、绩效评价中被广泛应用的“3E”原则,还应对财政项目预算的经济性、效率性和有效性进行评价(如下图所示)。



财政支出项目预算绩效评价框架图

所谓经济性,是指以较少的资源投入实现既定的目标。经济性可以看做是一定条件下的一个绝对值。具体到财政项目预算绩效评价中,经济性是指以较少的财政预算投入实现既定的绩效目标,主要评价财政支出是否节约。需要说明的是,经济性的前提条件是绩效目标的实现,而非预期产出或预期效果的实现,因为后两者相对于绩效目标来说未必是足额的。

所谓效率性,是指以较少的资源投入或较短的时间取得一定的产出或者是以一定的资源投入或时间取得较大的产出。效率性可以看做是体现资源投入或时间与产出关系的一个比值。具体到财政项目预算绩效评价中,效率性是指以较少的财政预算投入或在较短时间内取得较大的预期产出,评价的是财政支出是否讲究效率。

所谓有效性,是指既定目标的实现程度。有效性可以看做是一个介于0~100%的比值,具体到财政项目预算绩效评价中,有效性是指预期效果对预定绩效目标的实现程度。由于财政支出的外部效应,项目实施可能产生额外的效果,但不能将其计入预期效果,因为相对绩效目标而言,额外效果是无效的。

二、预算绩效评价指标体系的构建

笔者依照财政项目计划的概念框架构建了财政项目预算绩效评价的指标体系,该指标体系包含两级指标:一级指标是以各评价模块为基础设计的,二级指标是对各模块的评价要点进行筛选和提炼得到的。

1. 绩效目标指标。主要是对绩效的提出和目标设定的必要性、合理性、适当性进行评价。二级指标包括:①是否符合相关规划或具有上级批文,预算申报单位需提供相关规划和批文等,这一评价指标也引导申报单位按照当地政府的经济发展、社会发展的总体规划来安排项目,有助于当地政府发展战略的落实;②是否符合申报单位职能,需提供申报单位的职能设置;③项目紧迫性,需要申报单位在报告中加以阐述,特别是有些项目可分步实施的,需要对各步骤的紧迫性分别进行说明。

2. 方案决策指标。主要是对决策方案是否可行进行评价,二级指标包括:①是否经过深入调研和详细论证,需提供调研和论证的相关材料,并阐述论证过程中对关键性问题进行的讨论和决策;②是否有其他可替代方案,申报单位需提供对其他方案的比较分析;③评价方案实施的内部条件和外部环境是否成熟,包括申报单位的人员条件、技术条件、社会环境等。

3. 预算投入指标。对预算投入进行评价,二级指标包括:①预算合理性,包括预算依据是否充分、预算标准是否合理、预算投入的计算是否清晰合理等三个方面;②资金筹集能力,即对申报单位资金配套能力的评价。申报单位需提供预算文件或政策依据,以及相关计算标准的依据,并提供清晰的计算过程。

4. 过程管理指标。对过程管理进行评价,二级指标包括:①项目申报单位的管理水平;②财务制度是否健全。该指标的评价,可以参照以前该单位实施相同或类似的项目时的管理情况,注重其管理的制度建设,申报单位需提供项目人员投入的数量和结构情况、相关的管理办法,以及相关的财务制度、资金支出管理制度等材料。

5. 预期产出指标。对预期产出是否明确、有效进行评价,二级指标包括:①产出的种类和数量。②产出的质量。产出的质量有两个方面的含义,一方面是指产出本身的技术水平、性能优劣等要素,另一方面是指产出对效果的转化程度。举例来说,为提高农民技能而开展的培训工作,产出就是培训次数,产出质量即为培训的质量(如培训规模、师资力量等),而产出对效果的转化程度则可以用农民对该农业技术的掌握程度来表现,可通过一定的考核手段实现该指标的数据采集。由于产出相对于效果、管理等环节来说,更易于测度,所以申报单位应对项目预期产出的数量和质量进行尽量明确的描述,特别是描述反映该项目特性的个性化产出指标显得尤为重要,这也利于项目实施后的评价和考核工作。

6. 预期效果指标。对预期效果进行评价,效果包括直接

效果和间接效果,如技术效果、社会效益、经济效益、生态环境效益、可持续性影响等。二级指标包括:①预期效果是否明确,主要是指效果的受益主体和效果的受益范围是否明确;②预期效果是否显著。该指标要求申报单位对项目预期效果进行阐述和设定,要求能反映该项目的个性特征。

7. 经济性指标。对经济性进行评价,评价的是项目申请的预算额度相对所要实现的绩效目标而言是否合理。具体来说,主要是评价项目水平、规模是否适当,是否能以最低水平或最小规模,即最低预算实现既定绩效目标,是否符合项目经济性原则。

8. 效率性指标。对效率性进行评价,二级指标包括:①申报单位在项目实施过程中的效率高低,如是否采用招标、政府采购等形式;②实施的总时间和各阶段时间设置是否合理。

9. 有效性指标。对有效性进行评价,评价预期的效果对绩效目标的符合程度。由于绩效目标设定来源于内部职能和外部环境,而预期效果则取决于方案的决策和实施,两者会出现偏差,评价的结果可能是预期效果的调整,也可能是对预定绩效目标的调整。

三、预算绩效评价指标体系的应用

预算绩效评价指标体系是评价主体把预算申报材料和信息转化为评价结果的关键渠道,通过各指标评价得分和权重,利用加权平均法能够得出该项目的总得分,以此作为决策的参考。但预算绩效评价指标体系的作用并不仅限于此。

对评价主体而言,指标体系提供了规范、统一的评价格式,包括评价角度和评价重点等。层次分明的指标体系本身是有条理的,给评价主体提供了评价的思路,从而各评价主体可以一致的路径对财政项目预算进行评价。评价结果的差异主要来源于评价主体的专业知识背景的差异或对评价对象的理解的差异,应尽量避免由于对评价工作本身理解和操作上的差异而对评价结果造成影响。对预算申报单位而言,指标体系具有一定的指引意义,能够指导各单位制订项目计划,能够指导各单位组织整理申报材料。因此,指标体系可以在项目申报之前下发给各申报单位。

在财政预算项目进行绩效评价的实际操作中,需要对项目进行分组,根据各组的不同性质,对评价指标进行细化和量化,落到实处,以减少评价指标的不确定性,减少评价中的主观性。另外,要发挥财政项目预算绩效评价的作用,还需要进一步完善评价工作信息化管理、开发项目基础数据资源、建立专家库等技术支持系统。

主要参考文献

1. 罗斌元, 王玉玲. 财政支出基本建设项目绩效评价通用指标体系的构建. 地方财政研究, 2006; 9
2. 樊喜斌, 刘红梅, 王克强, 陈玲娣. 林业财政支出绩效评价指标体系研究. 林业经济, 2006; 9
3. 郑涛. 构建预算绩效评估指标体系的思考. 科教文汇(下半月), 2006; 6