财政扶持企业专项资金支出绩效评价之我见

陈红峰

（江苏滨海县财政局 江苏滨海 224500）

【摘要】长期以来，许多地方财政扶持企业专项资金支出存在监督乏力、考核缺位的问题。本文分析了财政扶持企业专项资金支出绩效评价的必要性，并说明了开展财政扶持企业专项资金支出绩效评价工作的基本程式及应注意的问题。

【关键词】扶持 专项资金 绩效评价

一、财政扶持企业专项资金支出绩效评价势在必行

1. 开展绩效评价，有利于增强专项资金管理的规范性。国家和地方各级政府每年都要安排相当数量的专项资金用以扶持企业的发展。由于资金投放前没有实行绩效预算，项目完成后也没有进行绩效评价，长期以来专项资金预算的编制带有较强的随意性。实行绩效评价后，资金使用效果如何，能否达到政府在资金安排上的预期结果，不仅企业负有直接的责任，而且具体负责资金投放的财政部门同样负有无可推卸的责任。为此，财政部门势必在项目的选择、预算的编制、进度的把握、财务的规范、效益的考评等各个环节上认真、严格把关，从而促使专项资金的管理更加规范。

2. 开展绩效评价，有利于增强专项资金分配的科学性。开展绩效评价，项目成效成为衡量专项资金支出水平的惟一标准。要使专项资金的支出取得最佳效果，资金如何分配将成为首要的也是最关键的问题，这就势必推动绩效预算制度的建立与实施。资金支出结构将进一步优化，资金分配将与政府制定的社会和经济发展目标贴得更紧、更趋于一致。财政资金在扶持企业发展过程中的“缺位”与“越位”问题将会逐步消除，专项资金的分配将更科学、更合理。

3. 开展绩效评价，有利于提升专项资金支出的效用性。开展绩效评价，专项资金的分配必须反映当前社会和经济发展对企业的客观要求，专项资金支出的结果必须符合社会公众和政府认同的绩效评价标准。从社会的角度看，这样更能促进社会资源的优化组合与合理配置，使企业提供社会和公众最需要的产品和服务；从财政部门看，为使专项资金取得最优绩效，将会把每个工作环节与最终绩效紧密相连，项目的确定、资金的多少、扶持的方式等一切都将服务于绩效目标，从而有力地保障了资金支出的效用性；从具体企业看，由于绩效评价事关企业声誉、效益和生存环境，企业在专项资金项目的生产规模、资金配套、科技含量、就业人数、税收利润、生态环境等诸方面都将尽最大努力实现项目预定的指标。开展绩效评价，专项资金支出的效用性必将显著提高。

4. 开展绩效评价，有利于提高财政部门工作人员的廉洁性。客观地说，政府扶持企业资金支出目标与企业需求目标往往不尽相同。政府关心的主要是社会效益和税收的增加，企业追求的则是利润最大化。开展绩效评价以后，政府和社会公众都会关心专项资金支出的结果，人们不仅可以了解项目筛选、资金分配和运行的过程，而且可以从不同地区同类项目或同一地区不同项目的绩效分析对比中，了解并监督专项资金使用情况及其有效性，这将大大增强财政部门工作人员的责任意识和廉洁意识。

二、开展财政扶持企业专项资金支出绩效评价工作的基本程式

专项资金支出的绩效评价是一项全新的工作，目前尚无固定模式。但笔者认为，一些基本程式还是必需的。

1. 构建组织体系。开展财政支出绩效评价工作，是当前各级政府加强宏观管理、提高政府资金使用效率、增强政府公共支出效果的关键手段。专项资金是政府的资金，专项资金支出绩效评价工作应由各级地方政府直接领导，财政部门作为财政预算分配的主体，是专项资金支出绩效评价的主管部门，可以组建一个由政府直接领导的、财政部门具体牵头的、监察和审计等职能部门参与的专项资金支出绩效评价工作小组，负责实施专项资金支出绩效评价工作。

由于专项资金支出绩效评价工作专业性强、涉及面宽，为确保工作质量，可以聘请高等院校、科研机构、项目建设管理部门的有关专家，组成绩效评价专家组，负责解决技术上的难题；也可以委托业务能力强、信誉好的社会中介机构具体实施绩效评价工作。

专项资金支出绩效评价工作是社会普遍关注的热点问题，财政部门作为绩效评价工作的组织者，但同时又是政府资金的管理者，也要接受社会公众的监督。专项资金支出和使用是否有效，在很大程度上取决于其能否反映社会公众的需要。在专项资金支出绩效评价过程中，还应该充分听取民众的意见，依靠群众进行绩效执行情况的评估。通过调查问卷等方式获得公众满意度的信息，检查专项资金支出的实际效果能否得到公众认可。

通过建立政府、专家与公众三个层次的评价组织体系，既可以保证评价结果的客观公正，又体现了绩效评价工作的

民主化。

2. 建立有关制度。专项资金支出绩效评价工作是一项内容复杂的系统工程,无论是评价工作的组织实施还是评价结果的具体应用,都必须遵循一定的制度规范。

一是要研究制定一系列制度规范,对专项资金支出绩效评价工作规则、工作程序、组织方式及结果应用等进行明确,并对相关行为主体的权利和义务进行界定。

二是要结合预算支出管理实际,在各主要环节加强制度约束。环节之一是结合预算的编制程序,企业主管部门和企业法人首先要进行项目绩效目标评价。在这个环节上,需要对企业主管部门或企业法人明确资金使用责任,建立奖罚措施和资金追踪返还制度。企业主管部门或企业法人要对影响专项资金使用的绩效因素进行定义、识别、衡量和预测,并对要实现的目标进行评价,制定科学、合理的支出计划,这是提升专项资金支出绩效的基础工作。环节之二是财政部门要建立严格的绩效预算审查制度。通过加强对预算支出绩效的审核、评价及综合平衡,对绩效差、不合法、不合理、不科学的项目预算计划予以调整。环节之三是财政部门要建立预算执行过程的绩效跟踪检查制度。编制预算时要设置与该项目支出对应的效果指标,在预算执行的中期报告中,要对比资金的使用与绩效, 在决算时要报告最终的资金支出绩效情况。环节之四是要对专项资金支出进行横向的成本—效益分析,找出相同和不同项目间成本效益差异的原因,为以后支出决策提供依据。

三是要对财政部门、审计和其他监督部门、专家组、社会中介机构在专项资金支出绩效评价工作中的职责和业务分工进行划分和界定,形成规范,从多个方面强化和推进专项资金支出的绩效评价工作。

3. 确定评价内容。

首先, 我们必须弄清专项资金支出绩效评价的依据,否则评价的内容就无法确定。根据试点单位的经验,专项资金支出绩效评价的依据主要有以下几方面:一是国家有关法律法规和财务会计制度;二是国家、省、市有关经济、科技、环保事业发展方面的政策规定;三是地方政府关于专项资金使用总体规划及目标;四是专项资金使用项目申请报告、项目可行性研究报告、预定绩效目标报告、建设计划合同书;五是经费预算批复文件、经费预算执行或决算报告、其他相关财务会计资料;六是项目验收报告等。

其次,我们可以把绩效评价内容分为规范性和效用性两大方面。规范性方面, 主要评价专项资金使用是否规范、准确、合理、安全以及其他配套资金是否及时、足额到位,项目财务管理制度是否健全等。效用性方面,主要评价预定绩效目标报告中所设定的各项经济效益、社会效益指标实现情况。重点是项目完成情况、生态环境影响情况、扩大就业情况、对财政贡献情况、企业财务效益、企业发展能力预测等。

再次,由于专项资金支出效益是多层面的,既有微观效益又有宏观效益,既有近期效益又有长期效益,既有经济效益又有社会效益和生态效益。因此,绩效评价指标必须分为定量指标和定性指标两大类。无论是定量指标还是定性指标都涉及一个标准问题。在设定具体标准时,要结合当地实际情况在参考、借鉴历史经验和现有相关绩效评价资料的基础上广泛征求意见,认真研究,准确界定,努力使每项指标的制定都尽可能科学、合理、可行。

4. 规定评价程序。专项资金支出的绩效评价工作一般可分为四个阶段:一是准备阶段。由评价工作小组根据当年专项资金使用情况,确定专项资金评价项目、评价指标,制定本年度专项资金支出绩效评价工作具体实施方案。二是自评阶段。对列入绩效评价范围的项目,企业主管部门或企业法人对项目进行自我评价,并按统一规定格式向财政部门报送专项资金支出项目绩效自评报告,然后由财政部门对自评报告进行审核。三是组织评价阶段。其具体包括以下步骤:第一步,根据自评项目审核情况筛选、确定重点评价项目;第二步,确定评价方法和标准;第三步,到项目现场采取勘查、问询、复核等方法收集基础资料;第四步,整理核实评价基础数据;第五步,根据确定的评价指标、评价标准和评价方法分析计算出评价对象的初步评价结果, 并辅之以群众问卷调查、专家评议咨询等形式进行定性分析;第六步,提交评价报告。四是结果应用阶段。

三、开展财政扶持企业专项资金支出绩效评价工作应注意的几个问题

1. 绩效预算的编制,既是专项资金支出绩效评价工作的起点,又是专项资金支出绩效评价工作的终点。专项资金支出绩效评价工作必须从绩效预算抓起。绩效预算以成果为导向,将追求最大绩效作为预算管理的根本目标,将实现既定的绩效目标作为预算管理的根本要求,将财政资源配置的最终成果作为衡量管理活动的根本标准, 并贯穿于预算编制、执行、监督等各项管理活动中。预算分配着眼于资源配置后能取得的绩效, 从源头上控制没有绩效和低绩效的项目。预算执行着眼于减少项目成本,提高效率。

事实上,目前我国大多数地方试行的财政资金支出绩效评价工作一般是在财政资金支出之后,对预算分配目标的完成情况进行验证。客观地说,绩效评价的主要目的,既不是去追究谁的责任,又不是去追回已造成的损失,而是为了查找问题的症结,发现资金分配管理上和使用中的问题,总结经验,吸取教训,把评价结果作为调整预算的依据,以便把下一年的预算工作搞得更好。正是从这个角度上说,绩效预算既是绩效评价工作的起点也是它的终点。所以实施绩效评价,首先必须推行绩效预算。

2. 绩效评价指标体系和标准体系的确定,既是专项资金支出绩效评价工作的重点,又是专项资金支出绩效评价工作的难点。建立专项资金支出绩效评价体系大体包括指标体系、标准体系、评价方法体系以及评价工作制度体系。相对来说,在具体操作过程中,指标体系和标准体系的确定,更显得重要些,也更困难些。

指标体系是建立专项资金支出绩效评价的载体,专项资金支出效益必须通过评价指标予以体现。科学、完整的评价

外资并购的负面效应分析

曾 浩

（中南民族大学管理学院 武汉 430074）

【摘要】 外资并购犹如一把双刃剑，在带来资金、技术和管理经验的同时，也带来垄断、国有资产流失等负面效应。本文分析了外资并购可能导致的负面效应，并提出相应的对策。

【关键词】 外资 并购 负面效应

据统计资料显示，我国已成为继美国之后最大的外商直接投资的受资国。值得注意的是，外资并购在给我国带来经济发展所需要的资金、技术和先进的管理经验的同时，也产生了诸多的负面效应。

一、外资并购的负面效应

1. 可能形成行业垄断。外资企业进入我国实行并购是其全球发展战略的一部分，外资并购的最终目的就是最大限度地获取利润并占据市场。外资企业集团凭借其雄厚的实力大规模进入我国，通过在重点行业和产业进行并购，其市场份额明显扩大。这种情势继续发展下去，必然导致外资企业的市场份额迅速提高，从而形成垄断。外资企业正是凭借其在品牌、资金、技术、管理等方面的竞争优势，来逐步实现其击败我国内资企业，取得垄断地位的目的。它们凭借国际性生产与购销的集中与垄断，进而形成对国际市场的垄断。

2. 排挤我国的优势企业。经过多年的发展，我国已经形成一批有较强的技术和产品开发能力、拥有自身品牌、在国内外市场上都有较强的竞争力、市场占有率较高、呈现出良好成长前景的优秀企业。然而，国内市场对外资企业大规模开放，使这些迅速成长的优秀企业面临实力更强大的跨国公司的竞争，其中相当一部分很可能寻求外方的收购，作为其求生存、求发展的途径。外资并购有可能打断国内运行已久的供应链，而将其采购转向跨国公司母国或跨国公司在国内的配套生产企业，从而打断这些优秀企业向全球性大企业迈进的进程。

3. 被并购公司的价值被低估，造成国有资产流失。实证研究表明，被并购公司的价值被低估是跨国并购的主要原因之一。我国特殊的股权结构和国有企业的性质容易导致大量的被并购公司的价值被低估，这在A股市场上表现尤为突

指标体系是取得正确评价结果的先决条件。因而，指标体系的设计应体现完整性、科学性及易操作性等特点，坚持经济性、效率性和有效性兼顾的原则，要按照项目类别和专项资金性质分类设置。

评价标准是衡量专项资金支出效益的标准。其主要包括：一是项目工程技术、施工效率、质量管理等标准；二是项目效益标准，如成本净现值、资金到位率、财务收益率、投资利税率等；三是项目的社会效益标准，如公众满意度、就业与环境改善及对财政的贡献情况等。在评价指标确定后，选取恰当的评价标准值是使评价结果科学、公正的保证。评价标准值应以专项资金支出的性质、项目的类别为基础，按照不同地区、行业、项目规模，采用历史经验、政策标准、数理统计分析、专家评估、公众印象等方法进行确定。

3. 绩效评价结果的运用在法律规定方面不够完善。目前许多地方专项资金支出绩效评价结果缺乏约束力是一个普遍存在的问题，因为它在法律规定方面还不够完善。专项资金支出绩效评价工作中发现的项目审批、预算编制、项目实施、项目效果等方面的问题，无法对相关责任部门、相关责任人、相关企业法人进行责任追究，评价结果对于预算分配和项目管理应有的参考作用、导向作用和制约作用就难以得到充分体现。

强化绩效评价结果的运用，加强绩效评价结果的约束力是赋予绩效评价工作生命力的问题，必须引起我们的高度重视。一是要研究和制定全国财政支出绩效评价工作结果的应用管理办法，单独出台文件法规或在《预算法》、《审计法》等法律法规中充实关于财政支出绩效评价方面的内容，对评价工作结果运用目的、范围、程序、权限等做出具体规定，指导和规范全国财政支出绩效评价工作结果的运用。二是各地财政部门要结合本地的特点，分析、运用专项资金支出绩效评价成果，改进专项资金预算分配和预算执行监督管理工作。三是在国家关于财政支出绩效评价结果应用方面的法律法规出台前，各地政府可以研究制定地区性制度，对专项资金项目具体执行行为和各有关责任人实施有效监督和制约，同时对专项资金支出绩效评价中发现的有关预算分配、财务支出、工程质量等方面的问题，要依据规定进行处理，以增强财政支出绩效评价工作的权威性。

主要参考文献

马国贤.政府绩效管理.上海：复旦大学出版社，2005