

分类方法在财政支出绩效评价中的应用

何文兵 | 信俊汝

财政支出绩效评价是预算绩效管理的重要环节,对优化绩效目标、完善预算编制、提高项目管理水平等具有重要意义。当前,财政支出绩效评价开展尚存在以下问题:评价指标体系过于个性化、碎片化,缺乏共性特征;缺乏统一规范的评价标准和科学的权重设置方法,评分随意性大,评价结果可信度不足;评价重点不聚焦,对财政资金和支出项目本身的特征关注不够。本文通过分类思想归纳预算绩效管理中共性的特征和管理需求,尝试将分类思想运用到财政支出绩效评价中,以期提升绩效评价的科学性。

分类思想内涵

分类思想的核心就是要对事物的普遍性进行归纳,以便更科学、准确的反映出事物的特点,应用到一般性。分类过程是对分类对象的本质和规律性的认识,通过分类建立起解决同类问题的方法和路径。任何事物都有普遍性和一般性,财政支出也不例外。

财政支出覆盖面广、内容复杂和种类繁多,支出对象的广泛性和差异性也决定了其绩效的表现具有多样性特征。但是财政管理的本质也决定了财政支出绩效管理在某些方面具有共性特征,例如在支出的方向、保障的重点、管理的要求等方面,这也是分类评价的基础。要想落实全面实施预算绩效管理,同时保证预算绩效评价

工作的规范性,建立科学的绩效评价体系,提高评价结果之间的可比性,需要借助分类思想对财政支出进行多层次和多维度的分类评价来实现。

分类原则

分类原则是应用分类思想的基本要求。正确的分类应符合以下原则:一是全面性,即分类结果的总和应能够涵盖所有分类对象,分类对象的任一项应在某一类中,不能有遗漏;二是无重复,即被分类的对象是确定的,在分类的结果中每一个对象只能被分到某一类中,而不能重复出现在其他类中;三是一致性,即每一次分类的标准必须是统一的;四是逐级性,即如需多次分类,必须逐级进行,不得越级;五是简便性,即选择的分类标准应使分类简捷,有利于简便地解决问题。在通过对财政支出分类开展评价时,也应当注意上述原则。

分类维度

分类维度是解决分类标准的问题。财政支出分类的维度有多种,采取何种标准分类取决于需要解决什么问题以及分类的对象总体是什么。例如,按照预算的组成来看,财政预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。根据评价形式不同,财政支出绩效评价可细分为自评价、再评价和第

三方重点评价。本文根据财政支出绩效评价的需要重点从以下几个方面考虑:

一是财政支出范围分类。按照预算算法的规定,国家实行一级政府一级预算,全国预算由中央预算和地方预算组成。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。地方各级总预算由本级预算和汇总的下一级总预算组成。部门预算由本部门及其所属各单位预算组成。对应以财政支出范围为标准,财政支出可以划分为各级政府预算支出、部门和单位预算支出、专项政策和项目预算支出。

二是财政支出用途分类。以绩效评价最为成熟的项目支出为例。根据资金用途不同,可以将项目支出分为业务类、政策类(转移性支出)、设备购置及维护类和工程建设及维护类等四大类。业务类指公共部门为履行公共职能进行的运转活动、专业性活动而发生的支出;政策类(转移性支出)指政府在特定环境下提供各类对象各种形式的财政补贴或转移性支出,以保护特定领域、行业产业或地区的发展;设备购置及维护指各类设备的购置及维护的支出,包括设备购置类和设备维护类两大类;工程建设及维护类包括基本建设和信息化工程两大类,基本建设类指针对基本工程的新建、扩建、改建等建设活动发生的建设和维护方面的支出,信息化工程类指针

对信息系统或网络系统的建设及维护活动发生的新建及维护方面的支出。

三是财政支出行业领域分类。一般公共预算按照其功能分类,包括一般公共预算支出,外交、公共安全、国防支出,农业、环境保护支出,教育、科技、文化、卫生、体育支出,社会保障及就业支出和其他支出。通过政府收支分类科目,结合各级政府最新的政府机构改革方案所覆盖的领域,还可以在此基础上做进一步细分,如旅游、交通、商务、金融和海洋领域等等。

四是财政支出过程分类。以财政支出预算管理中预算编制、预算审核、预算执行和决算等主要环节为基础,按照34号文建立全过程预算管理链条的要求,对应财政支出绩效管理可以分为事前、事中、事后评价三类。

分类应用

基于财政支出分类开展评价的核心思路是不同类型的项目。其管理需求会有所不同,进而绩效评价所要回答的核心问题、评价的侧重点、评价思路,以及对应的评价指标体系和选择的评价方法也会有所差异。实践中,应结合预算绩效评价的实际需求,对应计划解决的问题,具体分析应用。

一是不同支出范围的管理需求及重点。对照34号文“构建全方位预算绩效管理格局”的要求,政府预算、部门和单位预算以及政策和项目预算均应纳入绩效管理。具体实施时,应注意不同层次财政支出的管理要求。如政府预算绩效管理较关注地区宏观层面公共资源配置、政府预算对战略发展的支持、对当前改革方向和重点的体现、财政综合运行效率、政府职能的履行等;部门和单位预算绩效管理更关注预算安排对部门履职的支持程

度、各项职能的履行情况;政策绩效管理更关注政策是否有必要设立,政策是否清晰合理,政策目标有没有实现;项目预算绩效管理则更加聚焦预算执行和项目完成情况。

二是不同支出用途的管理需求及重点。按照资金用途分类,业务类资金更注重项目开展的必要性,计划的合理性和可行性,组织管理的规范性,各项支出标准是否明确,各项活动开展是否能实现部门的履职目标;政策类(转移性支出)资金管理更关注政策设定是否必要,资金分配是否合理,组织实施的是否规范,政策内容是否公平、合理,是否发挥政策效应;设备购置及维护类和工程建设及维护类资金则更关注计划是不是完备,有没有按规定实施政府采购,项目实施是否规范(如验收、档案管理等),购置的设备或建设的工程有没有投入使用、后续有没有人维护等等。

三是不同行业领域的管理需求及重点。行业领域的划分对构建分行业、分领域的核心指标和标准体系有着重要意义,不同行业领域都有其行业关注的重点。例如,教育支出领域较为关注教育资源分布是否均衡,办学条件是否满足,师资队伍建设情况、学生的毕业及就业情况等;公共安全支出领域则更关注社会安全稳定情况、执法办案能力提升等等;科学技术支出领域重点关注研发投入情况、研发成果数量及水平、创新能力情况、专利成果应用以及产值贡献、税收贡献等经济效益方面。

四是四本预算各自的管理需求及重点。按照34号文的要求,一般公共预算要重点关注预算资金配置效率、使用效益,特别是重大政策和项目实施效果,其中转移支付预算绩效管理

要符合财政事权和支出责任划分规定,重点关注促进地区间财力协调和区域均衡发展。政府性基金预算绩效管理,要重点关注基金政策设立延续依据、征收标准、使用效果等情况。国有资本经营预算绩效管理,要重点关注贯彻国家战略、收益上缴、支出结构、使用效果等情况。社会保险基金预算绩效管理,要重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等情况。

其他分类维度来看,事前评估要回应政策或项目是否有必要立项;绩效运行监控偏重过程性,更关注目标的实现程度、偏差情况,确保项目按计划实施;事后绩效评价则更关注预期目标有没有实现,效益性如何,为今后安排预算提供参考。自评价主要是回应预期目标的实现情况以及预算单位的主体责任履行情况;再评价则关注预算单位自评价结果的真实性;第三方重点评价则是从第三方的视角通过横向、纵向比较审视项目的绩效情况。

上述不同分类的重点及需求是实践中对于指标设计和分析方法选择的重要依据。以支出用途分类为例,按照其分类管理需求及重点,业务类支出在指标设计方面重点考察分工明确性、实施方案完备性、实施规范性、业务活动开展计划完成率等指标;政策类(转移性支出)偏重政策内容的合理性、预算安排的合理性、补贴标准执行度、政策效果目标实现情况、政策宣传有效性、政策修订及退出机制等指标的考察;设备购置类及维护类和工程建设及维护类则侧重对政策采购合规性、验收流程规范性、购置或建设计划完成率、设备或工程投入使用率、配套设施完善度、维护

完善绩效评价指标的几点思考

崔文静 | 李江 | 李琴

绩效评价指标体系是绩效评价工作的重要依据和参照，直接关系到评价质效。从财政部上海监管局目前已完成的评价项目看，绩效评价指标体系较为全面，评分标准较为具体，具有较强的可操作性，但也仍有改进空间。现结合绩效评价实践，从完善指标完整性、合理性、专业性等方面，谈几点认识。

注重指标的完整性，兼顾重点

绩效评价指标设计中，首先要保证指标类别的完整，在现有的决策、管理、产出、效果四大板块下，沿着经济活动的流程、资金链的过程设计指标，既有业务类指标，又有资金类指标；既有管理使用类指标，又有监督评价类指标。如民生类项目的绩效评价中若设计“投诉情况”的相关指标，应既有“是否有相关投诉制度”“投诉渠道是否畅通”“是否设置专人接听投诉电话”等管理类指标，又有“投诉处理是否及时”“投诉处理结果”等监督评价类指标，这样保证“投诉情况”整个事项能够通过指标评分来全面反映

管养机制健全性等指标的考察。而针对部门和单位的预算绩效评价，由于其关注重点侧重部门职能履行的考察，指标设计则需要从运行成本、管

出真实效果。

其次，指标的完整性并非是指面面俱到，而是强调应尽量涵盖各关键环节，保证评价结果与实际情况差异小。如部分项目财政支出绩效评价在“项目管理”类别中，若能增设“项目监督情况”的评价指标，对日常项目实施、资金使用的监督情况也一同进行评价，或许可以使评价结果更贴近实际。

要做到完整性与重点环节兼顾，建议在指标设计前期，研究讨论评价目标、评价结果的使用对象或运用方向，以目标导向审视业务重点和资金管理使用链条，分析梳理出适合每个项目的业务重点环节、资金关键环节，从而设计出覆盖每个关键环节的指标体系，这需要财政部门、业务主管部门、相关专家的共同协作配合。

注重指标的合理性，兼顾特性

指标设计是否合理，直接影响评价质效的优劣。因此，在指标设计时，直接从项目的管理要求和资金使用要求出发设计指标很有必要。同时，也

理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等反映。再如事前绩效评价重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实

要适当考虑指标间的权重、区域性差异以及经济社会发展新状况等特性，使得指标针对性更强，从而提升评价质效。

一是适度考虑各指标权重。每个绩效评价项目都是相对独立又相互关联的，虽然同在评价指标体系的总体框架下，但每个项目的具体指标不可能完全一致。这种不一致除了包含指标的名称和内涵有差异外，重点还包含各类指标的权重不一致。因此，一方面，建议适当增加资金类指标的权重。由于绩效评价结果更多地是为了提升财政支出效率、检验政策实施效果，且服务于预算管理，故而应调整部分项目重业务类指标、轻资金类指标的情况，两类权重应适当平衡。以上海监管局开展过的项目来看，资金类指标常占10%左右。如某项目的“资金执行率”只占2分（100分制）。试想，若项目周期内，资金执行率仅30%，此项目何来成效而言。但实践中，有些项目资金使用率低，产出却完成较好，究其原因，或是项目申请时预算编制严重有误，或是以基本完

施方案可行性等。□

（作者单位：苏州闻政信息科技有限公司 上海闻政管理咨询有限公司）

责任编辑 雷艳