

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

成的项目来申报新项目,或是虚报产出,这样评出的分数虽然好看,但却无法真正体现资金使用的实际效果。因此,建议适当加大资金管理类指标的比重。同时,在平衡业务类和资金类指标的基础上,还可适当增加前述关键环节指标的权重。另一方面,调整影响重大的指标权重,可增加“一票否决”指标。从大类别来看,指标的权重或许有轻重差异,但从单个三、四级指标来看,分数较为均衡,多为1—3分。而实践中,恰恰发现,对评价结果产生重大影响的指标,应赋予高权重。如“发现挤占、挪用、截留及其他违法违规行为”“发现因重大负面舆情产生不良社会影响或发生群体性事件”等类似影响重大的指标,被赋予的分值并不高,甚至只有1—2分,容易导致虽有违法违规行为却不影响评价等级的情况发生,似乎与项目的实际效果有偏差,这样的评价等级结果也易造成对下一步项目管理和资金分配的引导不够准确。因此,建议针对此类具有重要影响的评价指标,建立“一票否决制”,对存在重大违规行为或发生重大公共事件的,当年评价等级可直接定性为不合格。

二是适度考虑区域性差异。由于大部分绩效评价项目是在全国范围内同时开展,需汇总统计全国情况后形成对项目的综合情况报告,因此,评价指标都是通用指标,便于同向比较及统计汇总。但部分增长率指标较多的项目,对于东部地区这样原有基础较好、基数较大、难以持续高速增长的地区,会反而得分较低,容易造成评价结果与实际情况有偏差。在“困难群众救助补助资金绩效评价”中,指标设计时就考虑到了区域差异,如“反映是否合理制定相关救助标准”

中,设计了“全省(直辖市)城市、农村低保平均标准占上年度人均消费支出比例与所在区域(东、中、西部)平均占比相差6个百分点以内(含)得3分”的指标,充分考虑了东、中、西部的地区差异,因此,建议参照上述项目,结合各地发展实际情况和地区差异,优化绩效评价指标,避免地区发展不平衡影响的指标得分与实际不够一致。

三是适当结合经济发展最新情况。上海监管局在绩效评价实践中发现,有部分业务指标已与国家最新规定不相适应,如某项目绩效评价中,部分指标实际已在上年度印发的行业服务规范中删除,从而评价时取数有困难。由于指标设计是较为复杂的系统工程,评价所用指标并非是当下设计而得,或许经过多轮研究论证,历时已久,因此难以保证随时调整更替也可理解。鉴于此,建议除了指标设计时能够结合当时最新政策要求,在各地监管局开展评价工作前,也可由主管部门再重新梳理一遍相关业务指标,保证与时俱进,进一步提升评价准确性。

注重指标的专业性,兼顾操作性

绩效评价指标中,有较多项目管理方面、产出效率方面的指标是专业术语、专业指标。这种情况下,要保证绩效评价结果趋于合理有效,则应更加注重科学化精细化。

一是对指标的解释说明应更加严谨。为便于顺畅开展评价工作,目前的指标设计已对大部分专业指标进行了解释说明,或列出计算公式,但其中也有很小部分指标,指标名称较为合理,但因指标解释不够周全,容易使得评价结果有偏差。如重大公共卫

生服务项目绩效评价指标中,“项目管理—监督与评价”指标的解释为“省级是否按照本次绩效评价要求组织开展了项目评价工作”,仅关注当次评价,未涉及日常对项目实施、资金使用的监督,不够全面反映监督评价情况,可解释为“省级是否按照绩效评价要求,组织开展项目的日常或专项监督评价工作”。因此,建议指标设计时能够多从促进项目整体管理角度进行解释说明。

二是指标设计时应结合立项时的工作部署,增强可操作性。部分项目的绩效评价是在项目周期(2—3年)结束后开展的,部分指标计算公式中的要素,在项目立项时相关文件并未有要求,因此难以获取相关数据,使得评价工作有困难。如某项目有指标为“面积完成率=实际完成面积/目标完成面积”,立项时没有对建设场地面积有要求,虽项目单位有实际完成面积,但无法获取目标完成面积,只能按照全部完成评价。类似这样的项目,指标设计完成后,应该再参照立项时相关文件要求和工作部署,审视检验一遍指标的操作性,更为稳妥。

三是对部分指标分值区间大的,说明细分规则,减少自由裁量权。有小部分指标没有细分分值区间,多为类似“按要求完成得3分,否则不得分”的非此即彼表述,导致对于大多数项目单位开展了相关工作,但不够到位的情况,评分的自由裁量权较大。从全国来看,同一问题或情况,在各监管局的评分也会产生一定差异,使得评价结果的可比性不够高。因而,对于分值区间较大的,建议能够列明得分规则,减少评分人员的自由裁量权。■

(作者单位:财政部上海监管局)

责任编辑 韩璐