

# 构建广西重大项目财政支出绩效跟踪评价体系

刘红宇

绩效跟踪评价是全过程预算绩效管理的重要环节。预算绩效管理主体根据确定的项目绩效目标，通过动态或定期采集项目管理信息和项目绩效运行信息，对项目管理的各相关内容和目标要求的完成情况进行跟踪，并在归纳分析的基础上，及时、系统地反映预算执行过程中的项目绩效目标的运行情况和实现程度，纠正绩效运行偏差，促进项目绩效目标实现的管理活动。近年来，广西重大项目的数量与资金规模在不断扩大，为确保重大项目的顺利推进与预期成效，重大项目财政支出绩效的跟踪评价提上日程。重大项目的规模效应、集聚效应和示范效应对一般财政项目绩效具有重要的借鉴意义。

## 广西重大项目财政支出绩效跟踪评价存在的问题

重大项目财政支出绩效跟踪评价流程不清晰、不详细。目前，自治区还没有制定出全面的有关指导各部门开展重大项目财政支出绩效跟踪考评的指导性文件，各预算部门对重大项目财政支出进行绩效考评工作时还是探索试行。在统一的操作标准出台前，绩效跟踪评价的准备阶段难以制定出符合具体项目的评价指标以及准确流程，在跟踪评价过程中未能详细反映绩效完成情况及绩效运行偏差，

绩效跟踪的结果报告也很难得到合理运用。

缺乏项目绩效跟踪评价的评价标准。就目前一些已经探索开展重大项目绩效跟踪评价的单位而言，财政预算的绩效目标量化内容过于简单，使过程跟踪的目标无据可依，例如“加快建设北部湾大学”，“北部湾大学”能否获得国家批准设立，不仅要看获批的结果，更需要关注“举办大学的各项硬指标”，比如生师比、专业评价等级、博士学位教师占比、正高级职称教师占比等都应该进入绩效跟踪评价指标体系，并以教育部“举办大学”的相关指标作为标准。此外，对各部门预算项目支出绩效考评的指标呈平面化和单一性特征，缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标体系，无法满足从不同层面、不同行业、不同支出性质等方面进行综合的、立体的绩效考评要求。

尚未重视项目绩效跟踪评价的结果应用。财政部门 and 预算部门对已完成绩效自评或重点考评的项目，应及时整理、归纳、分析，并及时将考评结果反馈给受评部门（单位），作为改进预算管理和安排下年度预算的重要依据。但是目前，绩效考评结果只作为各有关部门项目建设的档案保存之物，或作为有关部门加强新上项目管理的借鉴或参考，对财政资金支出

项目中的成绩、问题与相关责任，对项目执行过程中的各个环节责任人并没有任何直接约束，也无人过问。对在社会上具有重大影响的项目，还未能实行考评工作情况通报和适度公开制度。

## 构建广西重大项目财政支出绩效评价体系的建议

（一）建立基于资金支出过程管理和社会效果管理的双因素评价模型

虽然目前各国在各领域逐步推行以结果为导向的社会效果绩效管理模式，但是鉴于广西财政资金管理现状的实际需求，笔者认为，在对广西重大项目财政资金管理绩效进行相关评价时，总体思路是：建立基于资金支出过程管理和社会效果管理的双因素评价模型，将对项目的过程审计监控和实施效果跟踪结合起来，通过对项目相关内部材料审查、会计账户审核等方式，对项目支出过程管理进行实时监控；同时，对项目外围的具体实施效果通过调查、座谈等方式进行有效跟踪，充分做到对资金项目支出绩效进行全方位、多角度、系统综合评价跟踪。在对具体资金项目进行绩效考核时，支出过程管理和社会效果管理这两方面绩效考核模式在总体绩效考核中的所占比重，可以依据具体项目而定。

(二)建立基于支出过程管理的参与式评价和基于绩效管理的专项评价多渠道跟踪模型

参与式评价模式包括数据库实时跟踪评价、关键管理节点把关评价(如财务审批、环评和项目审批等);专项评价包括定期监测评价、中期评价、完工评价和项目审计等。

支出过程管理绩效评价主要是以过程为导向,侧重对项目实施过程的管理绩效进行监测,旨在回答“是否已经实施、是否已经启用了所需的各项投入、是否已经实施并完成之前的计划活动、是否提供了预期的产出”等遵守性的问题,这种关注实施的方法侧重于监测和评价某个子项目、计划或政策是如何实施开展的,但是对项目实施的效果是无法监测的,所以就无法让决策者、管理层及各利益相关者了解这一项目、计划或者政策是成功还是失败的。例如:政府为了改善某市高等教育发展状况而建立一所高校,基于支出过程管理绩效评价,更多关注该学校的建设资金是否及时到位,资金的使用是否规范和能否按照预期完成学校的建设等相关问题,而对学校建成之后的效果和可持续影响是不做考虑的。

专项评价管理绩效评价主要是以结果为导向,在假定项目实施的中间过程是合理的、规范的前提下,更多地是侧重对产出所带来的实际效果进行考核,旨在回答“那又怎样”的问题。比如上文所举的例子,如果该高校建设保质保量地按计划完成了,从项目支出过程管理绩效来衡量,该项目实施绩效十分理想,但是学校建成并不意味着改善该市高等教育发展提升计划得以有效地实施,还要从该学校建成之后对当地高等教育人才培养改善

的实际效果和可持续影响状况进行考虑,这些关注的侧重点就是社会效果管理绩效评价的主要内容。因此,以结果为导向的绩效评价体系超越了传统上以过程为导向,只关注项目的投入和产出的考核模式,而是更多地关注项目实施的结果和影响。同时,推行以结果为向导的绩效考核方法也是为了满足政府的公开化和透明度的要求,是政府提高发展项目效率的有效途径。

(三)建立规范的绩效跟踪评价制度体系

抓紧研究制定绩效跟踪评价规章制度,完善预算支出绩效跟踪评价办法,健全预算绩效跟踪评价指标体系,建立绩效跟踪评价结果反馈制度,推进预算绩效跟踪评价信息系统建设,为预算绩效管理提供制度和技术支撑。通过制度建设,建立规范的绩效跟踪评价管理工作流程,健全绩效跟踪评价管理运行机制,强化全过程绩效跟踪评价管理。加强绩效目标管理,突出重点,建立和完善绩效目标申报、审核、批复机制。绩效跟踪评价管理要符合真实、客观、公平、公正的要求,评价指标要科学,基础数据要准确,评价方法要合理,评价结果要依法公开,接受监督。

(四)建立科学规范的评价指标体系和数据库系统

财政支出绩效评价标准是以样本数据为基础,利用数理统计进行测算而得出的标准数据。只有建立科学规范的评价指标体系和数据库系统,对财政支出行为过程、支出成本和最终效果进行实时监测控制,才能最终实现财政科学化精细化管理,强化预算支出的责任和效率,提高财政资金使用效益。

在信息时代,绩效跟踪评价也需要标准化、模块化和智能化管理。财政资金绩效评价标准数据库的引入,对财政支出管理改革尤为重要。财政资金绩效标准数据库是在信息技术的支持下,为了进行公正、科学的财政绩效评价,根据不同类型划分并形成的标准数据群的集合。评价指标体系和标准数据库能够为评价财政支出绩效提供技术支持,让绩效组织单位、实施部门、专家学者以及第三方机构能找到一个共同平台,充分利用各地评价指标成果和专家的资源力量,提高数据填报、汇总、分析和评估的效率。

(五)建立全过程的绩效质量控制体系

应对绩效评价进行全程质量控制,覆盖前期、中期、后期三个阶段。一是前期的质量控制。对具体项目绩效评价的前期,主要环节是设计评价方案。此阶段质量控制的主要目标是安全性、适用性和经济性,主要措施有需求和风险分析、考察调研和编制质量控制手册等。对于委托第三方评价机构评价还涉及的一个重要环节是签订委托评价协议。二是中期的质量控制。主要环节是组建评价组、信息获取和综合分析。质量控制的主要目标是可信性、规范性和及时性,主要措施有合理配置人员、对人员进行培训、对信息进行检验、对进度进行阶段检查与记录、协调各方关系和及时调整补救等。三是后期的质量控制。主要环节是撰写评价报告、修改报告和提交报告。主要措施有内部审查评价报告、对评价报告进行解释与说明、整理归档和总结经验等。评价报告的质量在很大程度上反映了绩效评价的质量。因此,撰写评价报告是绩效评

# 高职院校预算绩效评价研究

潘念萍 | 汪丹

高职院校与培养学术型人才的普通高校相比，其办学成本高，中央或地方的财政扶持特别是专项资金拨款力度大，以保障国家重大政策落实或重点领域事项正常实施。引入预算绩效考评、提高预算资金管理绩效是高职院校自身发展的内在现实需求。

## 现阶段高职院校预算绩效评价存在的主要问题

### （一）实施评价的保障条件和机

制不健全。一是在绩效意识与绩效目标方面，高职院校管理层对评价工作未引起足够的重视，学院在申报预算时停滞在较为宏观的发展战略规划与事业目标上，未能将其细化为与所编制预算紧密联系的具体绩效目标或绩效指标。二是在评价制度建设方面，院校虽有若干管理和考核办法指导评价工作，但只对相关要素进行了总体框架下的简要概述，未能细化相关评价要素基本管理细则、缺乏评

价报告的规范等，使评价工作在一定程度上流于形式。三是在评价组织体系方面，院校的预算绩效评价工作基本由财务处具体实施，评价组织体系单一，难以保证评价的独立性和公信力，影响评价结果准确性和有效性。四是在评价数据采集与信息系统方面，对绩效评价基础数据的采集较为零散，可参考的历史数据较少，尚未形成具备系统性的评价基础数据统计表或数据库。预算管理信息化程度

价中至关重要的一个环节，对保证和提高评价活动主体以后绩效评价的质量具有重要意义。

### （六）完善跟踪绩效运用机制，落实评价结果

建立结果运用衔接机制。一是与完善制度规范管理相结合，及时采取措施，健全或完善相关制度、办法；二是与通报、报告和公开相结合，将单位项目支出取得的绩效、存在问题、意见建议向单位领导和有关部门汇报并对外公开；三是与责任追究相结合，对存在严重问题的，建议单位领导按相关规定对相关人员进行问责。

推进结果运用转化机制。根据评价结果，对项目支出管理情况进行量化打分，确定相应等次，分类提出处理建议。评为“优”的，采取适当方式在一定范围内表扬，可根据单位经费

需求建议申请财政增加项目预算；评为“良”的，建议单位采取措施提高项目支出绩效；评为“中”的，根据具体情况建议在一定范围内予以通报，对存在问题限期整改；评为“差”的，可建议单位领导调整项目或相应调减项目预算，绩效达不到主要预期目标的，建议调整或撤销该项目。

完善结果运用效率机制。一是跟踪结果运用落实，根据评价建议和处理意见，对单位项目支出管理存在的问题整改落实，实施进一步的跟踪监督，努力将评价结果应用落到实处；二是健全结果运用机制，根据项目有关规定和绩效管理需求，进一步建立健全项目支出绩效评价结果运用的办法，使评价结果运用工作走上规范化、制度化的轨道；三是扩大结果运用范畴，根据项目支出绩效评价中发现的

带有普遍性、倾向性、多发性的问题，及时完善相关管理制度，改进管理措施，防止类似问题的再次发生。要结合评价结果，对被评价项目的绩效情况、完成程度和存在的问题与建议加以综合分析，建立评价结果在以后项目安排执行中的激励与约束机制，逐步发挥绩效评价工作应有的作用。如对实施比较好的单位和地区在立项和资金配套上给予激励，或者建立项目管理人终生负责制度，也可以把项目绩效考核结果与项目管理人员政绩进行挂钩等等。□

【本文是2013年国家社会科学基金立项项目“促进2011-2020年城乡居民收入翻番的分地区教育机制研究”（13CJY112）阶段研究成果】

（作者单位：广西财经学院）

责任编辑 张小莉