

行政单位国有资产绩效评价 思路和体系构建

■ 财政部行政政法司课题组

经过多年的建设与积累,我国行政单位国有资产(以下简称行政资产)已具备了相当规模。开展行政资产绩效评价工作是预算管理 with 资产管理的结合点,是资产管理科学化精细化的内在要求。

一、行政资产绩效评价的思路

行政资产绩效评价应立足于国情和自身特点,借鉴国外政府资产评价的成熟经验,借鉴国家出资企业资产评估和财政项目支出绩效评价试点的某些做法,稳步试点,逐步推进,最终达到全面推广。

1. 行政手段和市场手段相结合,以行政手段为主

在发达的市场经济国家,政府资产的使用多采用租赁制,市场机制在资产管理和政府资产绩效评价机制中发挥重要作用。例如,财务责任制是美国联邦总务署2005年的绩效考核报告中重要的一级指标,它要求以低于市场价格的成本提供财产与服务,其下的二级指标有租用办公用房低于市场价格的比率、车辆购置发票价格折扣率、车辆出租价格低于市场价格比率、收益率达到6%以上的政府自有资产比例、维修保养费用低于私人部门最佳

水平的比率等等。

我国自1992年提出建立市场经济体制以来,市场在资源配置中的作用越来越明显。但由于多种原因,政府内部资源配置的“模拟市场”机制尚未形成,行政资产配置更多的是通过行政手段而非市场手段来完成,因而资产绩效评价工作也主要通过政府行政方式进行。当然,随着顾客导向、质量至上观念的逐步引入,资产绩效评价也会由政府为中心转向以服务对象为中心,评价主体相应由公共组织扩展到公众。

2. 自我评价和外部评价相结合,以外部评价为主

发达国家行政管理体制相对稳定,权责关系明确,资产管理的评价较多从宏观和整体上评价,政府赋予有关部门较大的自主权和灵活性,绩效管理与预算联系不是很大。例如,新加坡绩效预算侧重于宏观管理,确定五年内的预算额度,并保持一定的上下浮动范围。美国联邦总务署在设计资产绩效指标时,建议各个业务部门自行提出并制定业绩达到的目标。

然而,由于体制不顺等原因,我国的资产管理体制薄弱,行政资产管理水平不高,行政单位缺乏自行评价的内在驱动力。因而,我国的行政资产绩效管理应当是外源式的绩效管理,并结

合行政单位管理实践,设计一定的指标和标准,强制性地对行政资产的使用和管理提出要求。

3. 过程评价与结果评价相结合,以过程评价为主

理论上讲,行政资产绩效评价要按照“投入——过程——产出——成果”这一评价逻辑设计指标体系。投入类指标用于反映资产的来源渠道和数量;过程类指标用于反映各行政单位对资产管理的实际状况;产出类指标用于反映使用行政资产的效果,如提供了什么样的公共服务、取得了怎样的社会效果等;结果类指标用于对行政单位达到预期目标状况的描述。由于资产是固化的资金,资产形成的绩效主要是在财政项目支出绩效评价环节开展,因而资产投入基本上不是行政单位绩效评价的关注焦点。另外,行政单位的职责是提供公共服务,这在实际中难以衡量,产出或者结果每年相对固定,因而资产绩效评价的重点是考察资产管理过程。

二、行政资产绩效评价体系的构建

由于行政资产管理必须兼顾政治、社会和经济多重目标,要建立一套科

学、合理、客观、公正的行政资产绩效评价体系,需着力解决好以下几个方面的问题:

(一)行政资产绩效评价标准和评价对象

1.评价标准宽松适宜。行政资产绩效评价的标准可分为计划标准、经验标准、部门标准、行业标准等。一直以来,行政资产由国家无偿划拨,被行政单位占有和使用,行政资产“单位所有”观念浓厚,国有资产管理绩效意识不强,行政单位资产配置与行政单位领导级别挂钩,这给绩效评价增加了一定难度。为此,行政资产绩效评价要充分结合各行政单位的管理实际,尽量减少和避免来自各单位的行政阻力,资产评价指标设计标准不宜太高太严,否则资产绩效评价工作将无法开展。同时,资产评价标准也不能过松,否则就失去了鞭策后进和激励先进的效果。

2.评价对象重点选择。行政资产绩效评价的对象主要是项目、单位、部门和综合评价。与国外市场经济国家不同,我国各行政单位配置了很多行政性资产,规模大而且种类繁多,造成同时评价所有行政资产的工作量非常大,也不现实。为此,初期绩效评价应集中对主要资产(如房屋、土地、车辆和主要设备等)、重点项目和重点部门进行专项评价。待条件成熟时,再对行政单位的资产进行全面评价。

(二)行政资产绩效评价指标体系

1.行政资产绩效评价指标的设置原则

行政资产绩效评价指标是评价工作的载体,在设置上应坚持以下几方面原则:(1)相关性原则。行政资产绩效评价的衡量指标要与行政单位的目标、资产完成效益目标和评价的目的有直接的联系,确保指标评价体系真正起到评价资产管理情况的功能。(2)

经济性原则。指标的选取要考虑现实条件下的可操作性,数据的获得应符合成本效益原则,在合理成本的基础上收集信息。(3)层次性原则。要围绕评价对象、评价范围和评价主体设计层次清晰的指标体系,反映利益相关者的不同需求。(4)可比性原则。对相同或者相似的资产项目选定共同的绩效评价指标,保证不同资产绩效评价结果可以相互比较。(5)重要性原则。要选择最具有代表性、最能反映资产绩效评价的指标。考虑到成本约束,绩效评价指标的选取不宜过多,否则就会失去绩效评价的意义。同时,还要考虑指标对资产绩效评价所具有的重要程度,以确保选取指标在指标体系中具有重要地位。(6)科学性原则。所选择的指标应概念准确、含义清晰,指标体系各指标之间应相互独立。(7)稳定性原则。所选择的指标具有一定的稳定性,能够在较长的时期内使用。另外,指标的设置也要做到全面性与精简性相结合、科学性可与操作性相结合、定量指标与定性指标相结合。

2.行政资产绩效评价指标的设置方法

一是根据指标适用性设置共性指标和个性指标。共性指标是针对适合于财政项目共有性质评估的指标,主要包括绩效目标完成程度、资产的配置和使用情况等。个性指标是在共性指标的基础上,各部门根据行业自身的特点制定的一套指标。个性指标不是共性指标的简单细化,而是要突出部门、行业的特点。

二是根据资产支出产生的效果设置经济效益指标和社会效益指标。经济效益指标体系主要反映资产支出成本与收益的量化关系,由于行政单位不以营利为目的,因此,经济效益指标并不是行政资产绩效评价体系的重要指标。相反,社会效益指标体系有着重

要意义,是用来考核资产支出的社会效益大小,反映资产支出对实现社会发展目标的影响及所做的贡献。

三是根据考评指标的性质设置定量指标和定性指标。定量指标是可量化的指标,有确定的数量属性,具有客观上的确定性。定性指标则往往不能以确切的数量反映,具有一定的模糊性和非可比性。

3.行政资产绩效考核的具体指标

行政资产绩效考核指标可分为三级指标。一级指标按照投入产出的过程分为资产管理活动指标和资产管理产出指标。

资产管理活动指标分为组织管理、资产账目管理、资产配置管理、资产使用管理、资产处置管理五种二级指标。这一系列指标主要是定性指标,在组织管理方面主要考察各环节制度设计是否完整;在资产账目管理方面主要考察资产账目设置是否齐全;在资产配置、使用、处置管理方面主要考察各环节制度履行的质量,资产出租出借收入、处置收入是否及时入库等指标。

资产管理产出指标分为资产配置公平指标、资产安全完好指标、资产利用效率指标和社会目标实现指标四种二级指标。资产配置公平指标分为人均总资产、人均房屋建筑物面积、人均车辆拥有量、人均通用设备拥有量等三级指标,与同级单位的人均资产数进行比较,越接近人均资产数则分值越高。资产安全完好指标分为固定资产完好率、流动资产完好率、资产责任损失率等三级指标。资产利用效率指标分为资产利用率、资产使用寿命率、经营性资产占总资产比率、资产出租出借率、资产调剂使用情况、出租出借资产收益率等三级指标。社会目标实现指标分为资产职能实现、单位职能实现、其他责任实现(社会效率/环保效益/能耗降低等)、单位

人员满意度等三级指标。

(三) 行政资产绩效评价的制度规范

行政资产绩效评价是一项涉及范围广、内容复杂的系统工程，因而无论是评价工作的组织实施，还是评价结果的具体应用都须遵循一定的制度规范。我国目前对行政单位国有资产的绩效评价尚处于探索状态，随着行政单位国有资产管理改革的深入和绩效管理意识的增强，对行政单位国有资产管理的要求和规定须体现在不同的制度规范中。因此，要建立我国的行政单位国有资产绩效评价制度体系，可考虑研究制定行政资产绩效评价准则、绩效评价办法、绩效评价指标设置和标准选择、绩效评价方法和工作程序、绩效评价结果应用等制度规范。

(四) 行政资产绩效评价的工作流程

行政资产绩效评价工作组织流程可采取以下程序：评价工作准备→成立组织机构→选定评价范围→选定

评价项目→制定实施办法→制定评价指标→制定评价工作方案→评价组织实施。

行政资产绩效评价工作实施流程可以采取以下程序：下达评价工作通知→收集数据信息→实地核对取证评价结果计算→评价实证分析→撰写评价报告→评价结果确认→评价工作总结→建立评价工作档案。

(五) 行政资产绩效评价结果的应用

1. 评价结果的汇总。通过信息化的手段，将各方对行政资产绩效评价的结果进行汇总，对有关数据绩效进行分析 and 整理，也为以后的资产绩效评价提供历史数据。

2. 评价结果的分析与判断。在指标合理的基础上，对绩效分析评价结果进行分析，研究结果是否科学合理，建议是否可行，从而做出最终判断。

3. 评价报告的管理与运用。根据评价反馈的信息和报告，及时将报告送到决策部门，并建立评价档案制度。

如果评价反馈信息与标准偏差很小，表明资产管理达到标准；反之则反。行政资产绩效评价报告可用于如下用途：一是财政部门根据行政资产管理和绩效评价的实际情况，确定资产配置是否科学，以便及时调整资产配置预算。二是通过对绩效考评发现问题的反馈和整改，合理配置资源，加强财务管理，提高资产的使用效率。三是为政府和有关部门制定中长期发展规划、确定年度工作目标提供决策参考。四是为组织人事等部门考核公共管理部门绩效提供可靠依据。五是更好地监督行政单位国有资产管理。通过建立绩效考评信息公开发布制度，将绩效考评结果在一定范围内公布，增强政府公共资产管理的透明度。六是通过分析评价结果，诊断行政资产管理中存在的问题，进而采取措施，完善各项制度，最终提高行政资产管理的水平和资产使用的效率。

责任编辑 李艳芝

PHOTO NEWS

图片新闻



第四届世界评估师大会在广西举行

11月24日，第四届世界评估师大会在广西举行。财政部纪检组长、中国资产评估协会会长贺邦靖出席大会并致辞。贺邦靖指出，我国资产评估行业要在维护金融市场安全和服务金融体制改革中积极作为，着力加强评估队伍素质建设，切实注重行业的职业操守，不断实现评估行业自我提升，以更高的专业水准、更好的职业道德为金融活动提供优质服务。

(本刊记者 摄影报道)