

落实科学化精细化管理要求 加强国际金融组织贷款项目绩效评价

■ 郑晓松

自1980年我国恢复在世界银行的合法席位以来,我国与世界银行(世行)、亚洲开发银行(亚行)、国际农业发展基金、全球环境基金、欧洲投资银行等国际金融组织的合作不断扩展,成效显著。截至2009年底,我国利用国际金融组织贷款协议金额累计达739.26亿美元,支持建设了505个项目,项目建设规模超过1万亿元人民币。这些资金和项目重点支持了交通、农业、能源、城建环保、教育、卫生等优先领域,对促进我国改革开放和经济社会发展发挥了重要作用,为我国以及全球减贫和发展事业做出了积极贡献。国际金融组织贷款作为财政性资金的重要组成部分,其使用效益日益受到关注。在当前深入贯彻落实科学发展观、全面推进财政科学化精细化管理的实践中,有必要加强国际金融组织贷款项目绩效评价工作。

一、国际金融组织贷款项目绩效评价工作现状

近年来,我们贯彻落实财政部党组推进财政科学化精细化管理的要求,按照“订规划、建制度、组队伍、先试点、重实效”的工作思路,稳步推进国际金融组织贷款项目绩效评

价工作。目前,已在制度建设、能力建设、试点工作和机制建设等方面取得了阶段性成果。

1. 开展调查研究,明确工作思路。为使国际金融组织贷款项目绩效评价工作持续开展并形成长效机制,2007年,财政部与世界银行合作,选取8个有代表性的国际金融组织在华贷款项目,对项目监测与评价的框架、设计和实施、指标内容、成效指标、指标信息来源与收集、结论和作用等内容进行了研究,总结出国际金融组织在华贷款项目的主要成功经验、不足之处和需要关注的问题,并对我国开展国际金融组织贷款项目绩效评价工作提出了具体意见和建议。在此基础上,结合国内实际情况并按照科学化精细化管理的要求,明确了“订规划、建制度、组队伍、先试点、重实效”的工作思路,并制订了详细的工作计划。

2. 借鉴国际经验,强化制度建设。在调查研究并借鉴世行、亚行经验的基础上,初步形成了以《国际金融组织贷款项目绩效评价管理暂行办法》(《暂行办法》)为基础、《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》(《操作指南》)为核心的制度框架体系。《暂行办法》对开展国际金融组织贷款项目绩效评价的原则和

依据、评价机构职责、评价内容和方法、组织程序等作了详细规定。该办法于2008年7月1日起实施,标志着国际金融组织贷款项目绩效评价工作向制度化、规范化管理迈出了第一步。《操作指南》作为我部第一个绩效评价指南,从实际操作要求出发,对绩效评价的基本框架、评价准则、核心内容、评价方法、实施程序、数据来源、报告格式、绩效评级与评分系统等进行明确规定。同时,《操作指南》建立了以“相关性、效果、效率、可持续性”四项准则为一级指标、13个关键问题为二级指标的指标框架体系。目前该指南已通过试点检验,正在根据试点情况修改。

3. 开展国际合作,加强能力建设。与世行、亚行通力合作,加强能力建设,初步形成了以财政部国际司为核心、全国财政外经系统绩效评价联络员为骨干、有关项目单位和咨询机构为依托的较为完整的工作团队。从2007年初开始,以亚太财经与发展中心为基地,建设“上海国际发展评价培训项目”,现已发展成为在亚太地区有一定影响力的绩效评价能力建设平台,培训了我国财政外经系统、监督检查和专员办系统以及其他部委的干部389人,培训亚太和非洲发展中国家、多双边发展机构和非

政府组织的学员121人。

4. 开展试点评价,取得初步成效。在加强制度建设和能力建设的基础上,2009年平行开展了两项试点。一是委托专业评估机构和财政监督检查及专员办系统选取4个中央项目进行试点,二是组织地方财政外经系统开展试点,在27个省(自治区、直辖市)选择了27个国际金融组织贷款项目,涉及环保、城建、能源、农业和交通五个领域。试点工作历时7个月,已取得初步成效:总结了试点项目管理的经验,提出有关改进贷款项目管理的意见和建议80多条,明确了今后改进项目管理的努力方向;检验了《操作指南》的可操作性和针对性,各地根据试点情况,提出了有关修改《操作指南》的建议10多条;锻炼了地方财政外经系统绩效评价队伍,积累了一定的实践经验。

5. 注重结果运用,建设共享机制。在制订《操作指南》的过程中,成立了由财政部、发展改革委、审计署和相关行业部门组成的指导委员会,不定期召开会议,就有关问题交换意见和看法,研究探讨促进绩效评价结果充分运用的工作机制。在试点过程中,积极发挥地方财政部门作用,同时邀请监督检查局和专员办参与试点,尝试将绩效评价结果作为财政监督的依据。

二、国际金融组织贷款项目绩效评价工作面临的问题

虽然国际金融组织贷款项目绩效评价工作取得了阶段性成果,但要真正实现科学化精细化管理的要求,还面临诸多问题,主要表现在:

1. 认识待进一步提高。国际金融组织贷款管理涉及众多部门,要保证绩效评价工作可持续开展,需就绩

效评价的目的、功能、实施原则和结果应用等基本问题达成共识。目前各单位和部门对绩效评价的理解还存在较大差异,所采用的方法也不尽相同。在财政外经系统内部,对国际金融组织贷款项目绩效评价的认识也有差别,特别是对绩效评价由谁牵头、如何开展、如何应用等认识不统一。

2. 制度建设尚不健全。与绩效评价事业发展阶段相适应,绩效评价领域的制度建设刚刚起步,尚未形成贯穿项目全过程的绩效评价制度。《暂行办法》2008年颁布实施,还需在实践中进一步检验和完善。《操作指南》将于2010年发布,但目前看来,其更多的是针对完工项目的操作规程,对于项目准备、实施阶段的指导性和针对性仍需研究完善。

3. 能力建设还有待加强。一方面,绩效评价人员和机构的专业能力不足;另一方面,相关管理部门的机构能力也待加强。当前,各级财政部门工作量天、人手紧张的矛盾较突出,作为财政部门新业务的国际金融组织贷款项目绩效评价工作,面临机构、人员能力建设滞后和工作经费缺乏保障等困难。

4. 机制仍不够顺畅。绩效评价的最终目标在于改进决策和管理。目前,法律法规对国际金融组织贷款项目绩效评价的定位和职责分工还没有明确规定。财政部门内部以及财政部门与其他相关部门在绩效评价领域的协调合作机制尚待建立完善。特别是绩效评价结果的运用和共享问题需要进一步研究解决。

三、加强国际金融组织贷款项目绩效评价工作的设想

国际金融组织贷款项目绩效评

价工作作为一项系统工程,具有长期性和渐进性的特点。在当前有关工作取得阶段性成果的情况下,下一阶段加强国际金融组织贷款项目绩效评价工作的目标应是,按照科学化精细化管理要求,建立起既符合国际惯例又具有中国特色的国际金融组织贷款项目绩效评价制度体系,切实提高国际金融组织贷款管理绩效和资金使用效益。工作中应坚持立足国情、合理借鉴、发挥优势、系统推进、重在运用的原则。同时,按照“订规划、建制度、组队伍、先试点、重实效”的思路继续稳步推进。

1. 逐步建立国际金融组织贷款项目全过程管理的绩效评价制度体系。一是尽快研究建立在建项目的监测与评价制度。目前,世行、亚行等国际金融组织已有一套成熟的在建项目监测与评价制度,下一步要加快其本土化进程,按我国需要改进设计,尽快建立符合我国实际的在建项目监测与评价制度。在此过程中,要注意与国际金融组织现有制度的协调,促进数据信息共享,避免重复劳动,降低工作成本。二是不断完善竣工后项目的绩效评价制度。尽快择机发布《操作指南》,并进行宣传、推广、运用,在实践中要特别关注还贷情况、项目成效和可持续性、项目整体绩效等方面的评价指标,为绩效评价结果成为国际金融组织贷款项目立项的依据做好技术上的准备。三是着手修订《暂行办法》,指导各地制定符合本地区实际的绩效评价管理办法,逐步将绩效评价工作纳入常规化、制度化轨道。

2. 坚持“引进来”和“走出去”,继续加强绩效评价能力建设。一是要继续发挥“上海国际发展评价培训项目”(SHIPDET)的作用。在管理能力建设方面,制订全国财政系

统绩效评价培训计划,将SHIPDET建设成财政干部能力建设的重要基地。同时,邀请相关部门工作人员参加SHIPDET培训,扩大培训覆盖面。在专业能力建设方面,可根据评估人员和机构的需求,开展专门培训,把SHIPDET建设成财政部门整合国际、国内两种资源服务我国能力建设的重要平台。二是深化与国际金融组织在绩效评价能力建设方面的合作。继续争取世行、亚行的资金和智力支持,同时考虑与国际农发基金、全球环境基金等机构开展合作,继续提升SHIPDET的国际知名度。三是推动建立绩效评价知识和信息共享网络平台,组织国际国内研讨会,促进绩效评价人员之间的交流,扩大国际金融组织贷款项目绩效评价的影响力。

3. 继续有序推进在建项目和竣工项目绩效评价实践。一是推进在建项目绩效评价工作。每年选择一批正在执行的国际金融组织贷款项目,尝

试绩效评价与专项检查相结合的方式,重点评价项目执行进度、阶段目标实现情况以及管理情况。根据绩效评价结果,结合审计部门的审计意见,联合财政部监督检查局、各地专员办等相关单位对绩效评价结果不满意的项目开展专项检查,推动各地改进管理,促进项目顺利实施。二是扎实开展竣工项目绩效评价工作。会同国内行业主管部门,每年选取一些行业的国际金融组织贷款竣工项目开展绩效评价,争取形成行业共性评价指标框架,为参与世行、亚行的项目监测与评价制度设计做好指标体系方面的准备,为该行业以后新上外资项目乃至内资项目提供决策参考。三是增加参与国际金融组织贷款项目监测与评价制度设计、实施过程的自主性,使其更符合我国国情和管理需要。

4. 推动建立评价结果运用机制,实现绩效评价向绩效管理转变。一

是建立与国际金融组织的信息共享机制,将国际金融组织以贷款人身份开展的绩效评价与我国以借款人身份进行的绩效评价有机结合起来。二是建立财政部门内部的信息共享机制。建立财政部内相关司局的信息共享机制。加强与监督检查局、专员办等单位的合作,推动绩效评价结果成为财政监督的重要依据,提高财政监督能力;加强与预算、农业等业务司局的合作,为公共支出绩效评价体系建设提供有益的国际借鉴。同时,与地方建立信息共享机制,指导地方财政部门加强项目全过程管理。三是建立健全与发展改革委、审计署、相关行业部门的信息共享机制。试行国际金融组织贷款项目绩效评价结果通报制度,将评价结果向相关部门和单位通报,强化结果运用,为政府决策服务。□

(作者为财政部国际司司长)

责任编辑 廖奎

PHOTO NEWS

图片新闻



第二届烟草经济与国际税收研讨会召开

2009年12月13日至14日,第二届“烟草经济与国际税收研讨会”在厦门召开,来自世界卫生组织、约翰·霍普金斯布隆博格公共卫生学院、财政科学研究所、中央财经大学、财政部、卫生部、海关总署等机构和部门的专家学者,对2009年新出台的烟草消费税政策进行了评估和总结。

(本刊记者 摄影报道)