

财政绩效评价工作迈出重要步伐

——《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》正式发布

■ 本刊记者

建立有效的政府公共支出绩效评价体系是落实科学发展观、改进公共支出管理的重要举措，得到了党中央、国务院的高度重视和全社会的广泛关注。作为我国政府主权外债重要组成部分的国际金融组织贷款，由各级财政部门承担贷款担保或最终还款责任，具有准公共财政资金的性质。截至2009年底，我国共利用世界银行、亚洲开发银行、国际农发基金、欧洲投资银行等国际金融组织贷款协议资金745.42亿美元，支持建设了511个项目，项

目建设规模超过10000亿元人民币。不断强化项目全过程管理，努力提高国际金融组织贷款项目的绩效，是各级财政部门的重要职责。近年来，财政部按照科学化精细化管理的要求，不断开拓创新，有序推动国际金融组织贷款项目绩效评价工作，在制度建设、能力建设、试点实践和共享机制建设等方面取得了阶段性成果。继《国际金融组织贷款项目绩效评价管理暂行办法》发布后，作为其实施的配套技术文件，《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指

南》(以下简称《操作指南》)于2010年6月10日在北京正式发布，标志着国际金融组织贷款项目科学化精细化管理迈入了一个新的阶段。

《操作指南》是财政部2007年6月利用世界银行机构发展赠款“加强中国国际金融组织贷款项目以结果为导向的监测与评价”项目，进行相关研究工作和试点实践的主要成果之一。三年来，财政部借助国内外绩效评价专业机构和专业人员的智力资源，在积极借鉴世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织经验的

息，如地方金融企业的年度审计报告、财务分析报告、企业内部财务管理制度、企业经营的主要财务指标和金融监管指标、重要财务事项、企业薪酬方案和长期股权激励方案、企业绩效评价基础材料等。地方财政部门应对地方金融企业上报的信息进行分类汇总、分析和评价，并及时向本级人民政府和上级财政部门报告。

问：地方财政部门国有金融资产监管职责的范围是什么？

答：地方财政部门应按现行法律法规及相关规定，切实做好当地金融类企业国有资产的监管工作，

确保国有金融资产完整并实现保值增值。具体职责为：负责组织实施本地区国有金融企业绩效考核评价；审核批准地方国有金融企业年金方案；收缴地方国有金融企业国有资本收益；督促地方国有金融企业严格执行金融企业国有资产产权登记、资产评估、产权转让等办法规定；负责对财政部门出资或授权财政部门管理的国有金融企业的重要财务事项、负责人薪酬和长期股权激励方案、利润分配方案进行审批；督促本地区国有金融企业公开公平选聘会计师事务所等。

问：地方财政部门如何协调好

行业财务监管职责和国有金融资产监管职责？

答：财政部门在履行行业财务监管职责和国有金融资产监管职责时，既要从整个行业的健康发展角度加强对地方金融企业的财务监管，又要从财政出资人角度对地方国有金融企业实施更为严格的财务监管。《办法》清晰界定了行业财务监管与国有金融资产监管职责的范围。行业财务监管职责与国有金融资产监管职责由不同财政部门承担时，有关财政部门应该按照《办法》规定的职责分工合作，共同做好地方金融企业的财务监管工作。■

基础之上,分阶段对我国国际金融组织项目的绩效评价实践进行诊断性研究。为尝试建立符合中国国情的绩效评价制度和体系,财政部组织开展了绩效评价框架、关键评价问题、具体操作程序、绩效评级方法、评价质量控制等一系列研究工作,分析提出了开展国际金融组织项目绩效评价的建议和评价指标框架。同时,选取世界银行和英国国际发展部支持“加强中国农村贫困地区基本卫生服务”项目、世界银行和英国国际发展部支持“中国西部地区基础教育发展”项目、国际农业发展基金和世界粮食计划署支持“中国桂西农村综合发展”项目、世界银行支持“辽宁城市交通”项目等4个国际金融组织贷款项目进行绩效评价试点。在上述研究和试点基础上,编写了《操作指南》(征求意见稿)。《操作指南》初稿形成之后,财政部征询了世界银行项目管理团队、国家发改委、审计署、亚太财经与发展中心等国内有关部门的意见,于2009年平行开展了两项绩效评价试点工作:一是委托专业评估机构和财政监督检查及专员办系统就4个中央项目开展试点;二是组织地

方财政外经系统在全国27个省、自治区、直辖市选择了27个国际金融组织贷款项目开展试点。结合试点的情况,在广泛听取地方财政部门和专业机构的意见后,对《操作指南》做了第二轮修改。2010年初,财政部进一步征求了世界银行、亚洲开发银行、国际农发基金及全球环境基金等国际组织有关专家对《操作指南》的意见,并根据反馈意见对《操作指南》进行了第三轮的修改和完善。

《操作指南》旨在向我国各级政府部门、国际金融组织贷款项目单位和评价人员开展国际金融组织贷款项目绩效评价提供具体操作指导,从而帮助他们更好地理解、管理和实施评价活动,并提高评价的规范性和质量。基于此,《操作指南》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、绩效评价评分系统等进行明确规定,确立了绩效评价应该遵循的客观公正、科学规范、独立性、可靠性、目标导向和参与性原则,建立了包括投入、活动、产出、成效、影响5个关键要素的项目逻辑模型,

构建了以“相关性、效率、效果、可持续性”为评价准则、13个关键问题为基本评价内容的评价框架体系,设置了非常成功(HS)、成功(S)、部分成功(PS)、不成功(US)4个项目绩效等级,设计了前期准备、评价设计、评价实施、报告评价结果、评价结果的使用和扩散5个绩效评价步骤。《操作指南》体现了以结果为导向的管理理念,是各地开展国际金融组织贷赠款项目绩效评价工作的重要技术性指导文件。

《操作指南》的发布,将为相关工作健康有序发展、加强和改进项目全过程科学化精细化管理发挥重要促进作用。第一,能够帮助我国各级政府部门有效组织开展国际金融组织贷款项目绩效评价管理工作,并对绩效评价进行质量控制;第二,能够帮助各级政府部门管理人员、国际金融组织贷款项目单位管理人员、评价人员更好地理解并掌握国际金融组织贷款项目绩效评价的基本概念、一般准则、方法及其他相关知识;第三,能够指导评价人员规范地实施绩效评价任务,从而提高绩效评价的质量。此外,《操作指南》还可以作为各级政府部门建立适合中国国情并符合国际标准的绩效评价管理系统的重要参考。

当前,以结果为导向的管理理念正深入人心,绩效评价实践在全国各地区各部门广泛推开,国际金融组织贷赠款完工和在建项目的绩效评价工作不断取得新进展。《操作指南》的发布,将对我国国际金融组织项目绩效评价产生重要而深远的影响,也将对亚太其他发展中国家绩效评价制度建设起到积极的示范和推动作用。从某种意义上讲,《操作指南》的发布,是我国绩效评价事业发展历程中的重要里程碑。

