

财政绩效评价指标体系建设探索

上海财经大学 | 刘国永

当前,全国上下预算绩效管理工作都在广泛地实践中,在绩效目标管理、绩效跟踪、评价及结果应用等各方面也取得了显著成效。专家系统的介入,第三方机构的积极参与,人大政协等部门的积极关注也推动着各级政府、各部门对预算绩效管理的重视程度不断提高。但是,当下的预算绩效管理工作遇到了结果应用难的困扰,究其原因评价质量不高,而制约评价质量的根本则是评价指标体系不够科学。因此,如何构建科学的评价指标体系就成为提升财政绩效评价的核心。

当前财政绩效评价指标体系存在的主要问题

绩效评价是反映财政支出项目绩效状况的度量依据和根据,是衡量、监测和评价财政支出的经济性、效率性和效益性的手段。绩效指标体系的建设一直是财政支出绩效评价的核心,绩效指标体系设计的科学性和规范化也是制约预算绩效管理深化的关键点,同时还是绩效指标标准建设的基础。

统一的评价指标体系框架无法满足不同的评价需要,很多指标没有真正体现资金绩效,更多地指向工作考核。从当前预算绩效管理的实践来看,我国已初步形成了具有中国特色的预算绩效管理指标体系框架。虽然财政部及中央预算部门通过制度文件,出台了系列评价指标体系框架对评价工作予以规范和引



导。但在真正开展评价时,不同的公共行业领域、不同的评价对象、不同的评价目的,对于具体指标的设计和选择仍存在很大差异。例如,对部门整体支出、项目支出、财政支出政策等开展评价,评价指标体系设计的逻辑框架就应有所差别,指标的指向性也应不一样;当下的框架中,管理性指标、产出指标和效益指标都没有反应投入特征,产出的计划完成率、效益实现程度都应该与投入相比较才能说明绩效状况,而不是完成任务就有绩效。资源配置与产出完成,效果目标实现程度之间的关联分析是绩效的本身,显然现有的框架体系在这方面关注不足。

缺乏统一规范合理的评价标准和科学的权重设置方法,评分随意性大,评价

结果不够客观。目前的共性指标框架只有对指标的解释,但是究竟不同类型的指标应该如何评分,财政部相关文件中只是提出由财政部门 and 预算主管部门共同设计,但是在具体实践中,这种设定是无法真正落实的,各地在具体操作过程中随意性很大。同样,指标的权重在财政部的相关文件中也是一个参考性权重,实际上不同地区、不同项目、不同评价阶段,指标权重应该差异很大,统一的权重框架必然导致评价结果不够客观。

共性和个性指标界定比较单一,对项目本身的特征差异关注不够,难以通过评价为改进管理服务。绩效评价的根本目的是通过评价发现预算管理、项目管理中存在的问题,指标的价值也是为改进管理服务。受相关文件的影响,多

数地方把共性指标框架中一级和二级指标作为共性指标,根据不同项目特点设计的三级、四级指标则作为个性指标。这种认识导致各地在具体开展评价过程中,指标设计的重点就是如何细化三级和四级指标,对同类项目指标的共性管理诉求和绩效特征关注不够,最终导致指标应用方面的碎片化,指标在同类型项目的管理作用和比较差异被忽视。

财政绩效评价指标构建的基本原则

内在逻辑一致性原则——解决指标体系科学性问题。绩效评价指标是根据评价目的对评价相关对象的绩效状况进行测量的工具。显然评价目的是构成评价指标设计的核心价值,可测量性和客观性则是指标的内在必然性。评价目的则成为评价的内在逻辑起点。财政绩效评价的目的,根本是回答为什么要花公共资金?花多少资金?买到了什么?买到的服务(产品)是否值得?关键是要回答公共部门使用公共资金履行公共责任问题,是公共责任落实与公共资源配置关系问题。因此,部门的履职目标就成为公共绩效评价指标设计的逻辑起点。由此出发,构建体现部门整体评价、政策评价和项目评价之间绩效特征的指标体系,其内在逻辑是一致的,这样就可避免当前指标体系碎片化问题。

分类设计原则——解决指标体系适用性问题。不同的评价需求和对象差异,对指标设计的要求是不一样的。虽然我们在设计绩效评价指标体系时普遍在使用“3E”指标体系或者应用“投入—产出逻辑分析法”来设计指标体系框架,这在方法论上是没有问题的。但是,评价需求和评价对象的差异,显然是需要构建更加有针对性和个性化的指标体系框架。如部门整体支出绩效评价、政策绩效评价和项目支出绩效评价,评价的立足点和评价方法都应有很大差异,指标体系也应该有针对性的设计;同样是

表 1 绩效评价要素构成表

指标要素	要素解释
1. 指标名称	简洁而无歧义的评价指标名称
2. 指标解释	对指标所考察的内容进行解释
3. 权重	即指标的相对重要程度
4. 目标值	指标应该达到的目标水平
5. 业绩值计算公式	指标实际达到业绩情况的计算方法
6. 评分规则	结合完成业绩值及目标值,对两者之间的差异情况设置一定的规则进行评分

项目支出绩效评价,不同类型的项目内在特征差异很大,也需要针对性的设计相应的评价指标体系;前评价、跟踪评价、后评价的目的是不一样的,自评价、再评价和重点评价的侧重点也不一致,这些都需要设计不同的指标体系。

问题导向原则——解决指标体系针对性问题。所有指标体系中的指标都不能解释对象的全部绩效。绩效指标体系中的指标是从不同方面反映绩效的指标集,每个指标从独自的层面和视角对评价对象的绩效发挥一定的作用。因此,究竟选择什么样的指标,就应从指标能够指向什么样的评价问题出发。问题的定位及问题服务于管理的需求成为指标选择的关键,这样构建的指标体系不仅解释力强,而且可以为改进管理提供直接支持。同时,由于指标的针对性强了,指标选择少了,评价的难度也会降低,也可以降低评价的成本,解决评价本身的经济性问题。

财政绩效评价指标体系建设的基本思路和实施要点

(一)总体思路:从部门履职和目标出发构建指标体系,整合中期财政规划和项目库建设

绩效评价的根本目的是通过资金和政策评价反思部门履职行为是否正当,是否有效,是否违背了公共责任,服务

对象对政府履职和提供的公共服务是否满意等。指标是评价的工具,也反映了评价的价值导向。因此设计的评价指标体系要紧扣各部门单位的履职目标和行为,要结合政府职能,厘清政府职能的活动行为,进而反思项目设立与履职目标和行为的匹配性,以及实现公共价值所需要配置的相应资源关系。因此,履职和服务目标应该成为所有绩效评价指标体系设计的逻辑起点。同时,在绩效评价设计时,要结合部门中长期规划以及项目库建设,将绩效评价与中长期财政规划目标以及项目库建设相结合。这样一方面可以增加指标的适应性,另一方面发挥指标为管理服务的作用。绩效评价将成为检视中期目标实现程度以及项目管理的重要依据。

(二)绩效评价指标体系建设的要点

绩效目标是基础。从部门履职出发,部门整体支出绩效目标和项目支出绩效目标就成为履职评价的核心方向和基础。所以,评价指标设计都是绩效目标的具体化过程,目标的准确性、全面性、相关性和可实现性,都要通过量化的指标来衡量。因此,绩效评价都必须以绩效目标为基础。当前,各地绩效评价质量不高与绩效目标编制质量不高有着密切关系,因此如何科学设计绩效目标体系应该成为设计评价指标的先锋,也应成为当前深入开展预算绩效管

表2 指标业绩值计算类型及说明

业绩值类型	业绩值说明
单纯整数	单纯整数是指业绩值为指标标的物的数量、质量或者体积等，如就业人数，引入社会资金等。
加权合计	加权合计是指指标的目标值包含若干个定性得分要素，每个要素占一定的比重，业绩值为各个被实现的得分要素的加权之和，如某项制度健全性指标，健全性包含若干个具体几个方面的规定，这些规定就构成得分要素，业绩值就是已实现的得分要素加权之和。
比率	比率是指某项工作或活动实际完成情况与计划完成情况的比值，业绩值就是比值的结果。
变化率	变化率通常是指某项工作与基期相比，其成果的变动情况，业绩值为当期成果与基期成果的差除以基期值。
贡献度	X对Y的贡献度是指在影响某个因变量的众多自变量中考察某个变量在其他变量不变的情况下，某个特定自变量的变化程度对因变量结果的影响大小。业绩值为自变量的变化程度除以因变量的变化程度。

表3 评价指标评分标准框架

评分类型	评分规则
历史线性	历史线性是指先确定一个基期，将当期业绩值与基期业绩值进行比较，如该指标具有正向性，则当期业绩值低于基期值不得分，等于基期值得一定比重的权重分，每超过1%增加一定比例的权重分，直到满分为止；如指标具有负向性，则相反。
普通线性	普通线性是指业绩值达到目标值或者在目标值的区间范围内得满分，当业绩值偏离目标值区间的边界值时，每偏离1%扣除一定比例的权重分，偏离超过某个临界值时不得分。
分段折线	分段折线是指业绩值达到目标值或者在目标值的区间范围内得满分，当业绩值偏离目标值区间的边界值时，将偏离目标值的区间划分为若干部分，实行累进制扣分。
要素判断	要素判断适用于加权合计类型的业绩值，得分等于业绩值占目标值的比重乘以权重分。
关键事件	关键事件的业绩值类型为关键事件的发生数，当发生数达到目标值时得满分，偏离时根据偏离程度进行相应扣分。

理的重点。

指标体系的完整性。指标体系不仅是一个指标名称而已，应该是包括指标评价所需要的要素组成，构成一个完整的指标说明及应用范畴。具体来说，应该包括指标名称、指标解释、权重、目标值、业绩值计算公式和评分规则等，只有包含了完整的这些要素，指标体系才算是完整的，才能指导和开展客观评价。具体如表1。

分类设计指标体系。针对不同的评

价需要设计针对性的指标体系是评价科学性的重要方面。一是针对不同的评价对象如部门整体支出、政策评价和项目支出设计不同的指标体系；二是针对评价时段设计前中后相衔接但又有侧重点的指标体系；三是针对共性和共性指标体系，共性指标不仅仅针对部门内部的统一要求，更应该反映同类项目的评价需要，因此需要针对不同项目设计体现项目管理特征的共性指标体系以及设计差异性的个性指标体系；根据我们的研

究，可以考虑“业务类、政策类（转移性支出）、设备购置及维护类、工程及维护类”四大分类下分别设计共性管理指标体系及产出和效果类个性指标。

科学测算目标值及设计评价标准。依据《财政支出绩效评价管理暂行办法》，目标值的设定包括计划标准，行业或国家标准、历史标准等。当有行业或国家标准时，应优先使用行业或国家标准；当无行业或国家标准时，应使用计划标准或历史标准。在一些情境中，计划标准较为主观。可用纵向或横向的行业数据来动态设定目标值，以近似于行业标准。动态设定主要包含以下几个步骤：第一，数据收集。按照统一的数据格式收集某类项目的基础数据，并根据基础数据计算出指标的业绩值；第二，数据清洗。按照统一的规则分析业绩值的分布特征，包括数据的离散程度、分布的形状等，并基于分布特征按照一定的方法剔除异常值；第三，目标值的设定。根据业绩值的分布特征和指标本身的特征（例如计算方向等），选择合适的方式测算目标值，例如各种集中趋势的测度。

在制定评分标准时，需要在指标业绩值计算类型的基础上设置评分规则。常见的业绩值计算类型包括单纯数值、加权合计、比率、变化率以及贡献度等。具体指标业绩值计算类型见表2。

在确定指标业绩值计算类型之后再根据具体需要设计评分规则，按照常见程度评分规则一般包括历史线性、普通线性、分段折线、要素判断、定性分段、判断加分段以及关键事件等。具体指标评分规则分别见表3。

通过对所有项目基础数据进行数据库管理，当项目数据累积到一定程度后，可以利用技术手段对评分公式中的参数进行推荐，其原理与步骤与上述指标目标值的动态设定类似。□

责任编辑 李艳芝