

加强试点探索 提升财政支出绩效考评公信力

■ 四川省财政厅

随着公共财政体制的逐步建立和财政支出预算改革的不断深入,提高财政资金使用效益已成为各级财政部门面临的新课题。四川省财政厅从财政投资项目入手,开展了绩效考评试点工作。2005年,出台了《四川省省级财政支出预算绩效考评办法(试行)》,并制定了《2006年省级财政支出预算绩效考评试点工作实施方案》。经过两年多层次开展的绩效考评试点工作,完成了涉及教育、科技、水利、扶贫开发、社会保障、公共服务、环境保护和农业综合开发等领域的25个重点考评项目的组织实施。除省级外,甘孜州和凉山州两个少数民族自治地区、泸州、乐山、巴中等市也已开始进行州级、市县级财政支出绩效考评试点工作的探索。

绩效考评工作成效初显

两年来,四川省财政重点组织实施了专项项目预算支出绩效考评。在实践过程中,结合考评工作实际,逐步确立了绩效考评工作机制,完善了工作流程,对指标体系的构建进行了有益探索,取得了一定成效。同时,通过开展绩效考评工作,财政部门及相关部门、单位增强了绩效管理理念,对财政支出预算绩效的理解和认识不断提高。

建立了绩效考评的工作机制和工作流程。在试点过程中,逐步探索出由财政部门制定考评计划并指导自评;部门项目单位负责自评工作,财政投资评审中心负责具体组织实施考评并出具考评报告;财政部门使用和处理考评结论的三阶段工作机制。

具体实施绩效考评的工作流程可分为计划制定、实施和结果运用三个阶段。由财政部门确定具备考评条件的实施对象并向财政投资评审中心及被考评的项目单位下达考评任务。项目单位按要求进行自评后,向财政投资评审中心上报自评报告,再由财政投资评审中心成立的专家考评组根据考评对象绩效目标、特点和考评要求,制定具体的绩效考评工作方案并组织实施。一般按照如下流程展开工作:与财政部门沟通确定考评指标→制定考评工作方案→见面会→指导项目单位自评并收集资料→专家现场考评→形成考评初步结论→交换意见→上报考评报告→资料归档。在考评结果运用阶段,财政部门就考评中发现的问题提出改进措施和处理意见,督促部门或项目单位落实,并将绩效考评结论作为编制和安排下年度预算的重要参考依据。

探索了绩效考评指标体系构建方法。四川省财政厅根据财政支出不同阶段、不同方面的考评要求,结合本

省实际,按照相关性、可比性、重要性、经济性原则设定了绩效目标考评指标、实施内容考评指标、组织管理考评指标、资金管理考评指标、经济效益考评指标和公共效益考评指标等六大类基础性指标作为考评工作的依据,并在这六大类指标内,采用长期效益考评和短期效益考评相结合、定量考评和定性考评相结合的办法明确了二级考评指标。在考评项目的具体实施过程中,进一步根据各个考评对象的特性,采取专家讨论的方法,选择更细化的专门性指标。

在全方位、多层次的绩效考评指标体系中,每项指标的权重大小直接影响考评结果,省财政厅根据绩效考评目标的侧重点及考评工作的实际情况确定一、二级基本指标的权重,其中绩效目标考评指标的权重占10%,实施内容考评指标、组织管理考评指标、资金管理考评指标三者权重合占60%,经济效益考评指标和公共效益考评指标的权重合占30%。针对单个项目,再视具体情况对细化的定性或定量指标进行权重赋值。由此形成一套财政支出项目绩效考评指标体系,包括指标考评计分办法和各项指标的内涵解释。

绩效管理理念增强,考评结果得到初步运用。通过试点,各部门进一步提高了对财政支出预算绩效的

理解和认识,一定程度上改变了部门和单位“重分配,轻管理”、“重使用,轻监督”、“重投入,轻绩效”的观念,增强了财政支出预算绩效管理的理念,为加强财政支出管理,提高财政资金使用效益奠定了认识基础。在绩效考评项目实施完成后,财政厅各相关业务部门针对财政支出中出现的问题,联系有关单位进行核实,对考评中发现的个别项目在实施过程中存在的如预算编制不合理、高报预算、前期工作深度不够、违规超范围使用专项资金、会计核算不健全、固定资产管理混乱等问题,及时提出改进意见和措施。相关省级部门(单位)根据考评结果,及时调整、优化本部门(单位)以后年度预算支出的方向和结构,合理配置资源。

逐点击破 推进绩效考评科学化发展

实施财政支出绩效考评对进一步深化财政预算改革,实行绩效预算具有积极的作用,但理论支撑不足、法律法规不完善、考评指标设置不科学以及考评结果应用效果不明显等影响到绩效考评工作的进一步深入推进。

一是考评工作需要更系统的理论支撑和指导。在理论探究方面,政府绩效管理领域属于世界性难题,有的内容难以量化,甚至不能量化,并且要求研究者和考评者有多学科的知识背景,制约因素错综复杂,研究难、见效慢。目前国内对财政支出绩效考评的体制与主体、财政支出绩效考评程序与机制、财政支出绩效考评实证分析的研究均显不足,严重束缚了实践工作的开展。因此,深化和加强财政支出绩效考评研究,把握考评理论体系的逻辑起点、中心

线索和内部结构,在宏观制度化、中观机制化、微观实践具体化三大领域进一步深入探索,从而构建具有实践指导意义的财政支出绩效考评的理论框架显得尤为重要。

二是加快立法进程,保障考评工作向制度化迈进。财政支出绩效考评是一项系统工程,涉及到方方面面的利益,没有相应的法律和制度保障是很难进行下去的。到目前为止,除财政部颁发了相关部门规章外,还没有在全国范围内出台任何关于政府绩效考评的法律、法规。缺乏法律法规的权威作保障,财政支出绩效考评的长效机制难以建立。考评活动缺乏整体的战略规划,难以在政府部门全面系统地推进。缺乏统一的详细规划和引导,考评范围、内容、指标体系、考评方法等方面就难以平衡、规范,导致考评工作随意性很大,影响考评结果的可信度。

要避免绩效考评流于形式,必须将考评工作纳入法律法规体系,将其制度化,并明确其在整个财政资金使用、监督过程中的作用,增强财政支出绩效考评工作的权威性。

三是建立科学的绩效考评指标体系。目前,财政支出绩效考评指标处于粗放状态,指标权重的确定、定性指标计分等也缺乏科学的方法,导致考评结果横向上的可比性欠佳,这也是由财政支出多样性和繁杂性以及组织实施财政支出行为主体的多层次性所决定的。因此,下一步的工作应重在“细化”,哪些指标该列入考核、占多大比重、如何检验等,都应有统一的、具体的、可操作的标准来衡量,按照突出重点与全面系统相结合、相对性与统一性相结合、动态与静态相结合的原则,设计出不同层级、不同地区财政支出绩效的明细指标。坚持以定量指标为主体、定性

指标为参考,坚持所选择的指标是可量度的,并且能够实际取得数据,尽力避免以考评者的主观判断代替客观度量。这可在一定程度上保证指标的可比性。

四是进一步强化考评结果的运用与约束。绩效考评结果可以作为加强和改进财政支出项目管理、改善资金投入模式、调整公共资源分配等活动的重要参考来源,同时也是公众了解政府公共支出管理和提供公共服务的能力状况、参与社会监督的重要途径。为保证考评结果的有效运用,首先应进一步研究制定财政支出绩效考评工作结果的运用管理办法,对考评结果运用的目的、范围、程序和权限等做出具体规定。其次,各公共部门应该结合各自职能,研究制定本部门绩效考评结果运用的具体实施办法,为提高项目运营质量、加强项目管理与监督提供参考依据。此外,还应对项目具体执行行为和各直接负责人实施有效制约和监督。

五是建立健全考评工作数据库。绩效考评结果另一方面的运用就是将考评过程中的各种原始资料作为样本数据建立相应基础数据库,包括考评对象的基本情况、财政资金使用情况、考评指标体系的相关内容等。并根据相关数据资料利用数理统计的原理进行测算,得出绩效考评的标准数据,以此作为实践工作的基本准绳和标尺。目前考评工作中的信息库和数据库建设十分欠缺,不利于开展历史的和横向的分析比较,应逐步建立一套适合我国绩效考评工作需要的信息库和信息处理系统,实现全国财政部门基础数据库共享,同时和其他部门的相关资料库相对照,互相补充、互相监督,保证考评工作更加广泛地开展、更加具有现实依据。

责任编辑 周多多