

运用绩效评价

加强预算执行管理

○ 张子栋 王宇龙 方建民

财政支出绩效评价是适应市场经济条件下财政支出管理需要而产生的，是一种对政府公共支出所产生效果和影响进行评价的行为。随着公共财政改革的不断推进，它已成为政府加强宏观管理、提高财政资金运用效率、增强公共支出效果的重要手段。我国财政支出绩效评价工作起步较晚，如何运用好绩效评价手段，加强预算的执行管理，是我们面临的一个重要课题。

绩效评价体系的建立

财政支出效益涉及诸多方面，不仅表现为经济效益，还表现为政治效益和社会效益，这在实践中给绩效评价造成了测度上的困难，一些以间接的、无形的形态表现出的效益形式不能以货币形态计量。尽管如此，理论上仍存在一些简便易行且行之有效的绩效评价指标，为绩效评价体系的进一步完善打下了基础。

1. 绩效评价方法。在长期的财政实践中，国际上总结出了一系列针对效益形式不同的支出项目的绩效分析与提高方法。对于那些有直接经济效益的支出项目采用“成本——效益”分析法；对于那些只有社会效益且其产品不能进入市场的支出项目采用“最低费用选择法”；对

于那些既有社会效益，又有经济效益，但其经济效益难以直接衡量，而其产品可以全部或部分进入市场的支出项目则采用“公共劳务收费法”来衡量和提高财政支出效益。在这三种广泛流行的评价方法中，尤其是“成本——效益”分析法为许多发达国家所青睐。经济收益率既体现出了某类预算支出执行水平的发展情况，又能为其它类型支出项目提供参考数据，在公共评价实践中有着广泛的生命力。

具体就项目、单位、部门与综合四个绩效评价层次而言，项目分析应采用定量评价与问卷调查、专家判断相结合的方式。项目分析中在考察与项目运行特性相关的效益比值基础上，应对其政治和社会效益通过定性标准取得社会意见；单位绩效评价首先应满足于横向比较以提高单位支出效率的要求，测算出全国或某一地区的经济效益标准，再与具体资金支出单位的实际经济、技术数据加以比较以考查该单位的实际运行效果；在部门评价中，应采用部门通用标准，着重宏观指标分析，更多地关注于部门行政效率的提高和部门计划的完成；综合绩效评价考察财政支出整体效益，是部门效益的综合，其范围可以是整个国家，亦可以是某个地区。通过比率分析与比较分析为政府决

策、科学研究、社会监督提供基础性服务。这四个层次从小到大，基本与绩效评价所涉及的不同主体、客体相对应，既有微观分析，又有宏观判断，共同构成了完整的绩效评价层次体系。

2. 绩效评价指标。财政支出绩效评价指标的设置是一项复杂的系统工程，这是因为财政支出范围本身就包含着纷繁庞杂的许多内容，这导致了财政支出效益表现形态各异。总体来看，根据财政支出效益的考察范围不同，可以有两类指标用以分析，即宏观指标与微观指标。

宏观指标实际是考察公共支出对全社会的国民生产总值增长产生的刺激与诱导作用。宏观效益的高低一般用边际与弹性两个指标描述，前者是以单位公共支出所支持的国民生产总值增长的相应份额来表示，后者是以公共支出增长率与国民生产总值增长率之比来表示。例如：

行政管理费支出收益率 = 新增 GDP / 行政管理支出成本

科技教育支出贡献弹性 = GDP 增长率 / 科技教育支出增长率

严格地说，国民生产总值并非全部由公共支出产生，还有其他社会财力投入，每一种要素都应有其相应的贡献产出份额，只有分离出由公共支出所引致的国民生产总值

部分,才能在真正意义上称为该项公共支出的宏观经济效益,但实践中更多的是利用这些比例进行相关比较,对其本身的绝对效益水平则只在有限范围内加以使用,所以这两个指标在实际工作中应用范围仍较广泛。

微观指标用具体的事业进行情况、工程完成程度等衡量财政支出效率,以具体反映各领域、各行业的公共支出水平。微观效益指标分子多采用专业化的考核项目,分母则是该事业的公共支出额。例如:

教育支出效益 = 教育成果 / 财政支出额(教育成果指标可采用每百人升学人数、高校合格毕业生人数等)

科学研究费支出效益 = 科技成果 / 财政支出额(科技成果指标可采用年发表论文数、年获奖课题数、年签订合同数等)

基建投资支出效益 = 投资成果 / 财政支出额(投资成果指标可采用新增固定资产、交付使用固定资产等)

运用上类公式时,分子中的事业成果指标采集应尽可能做到全面、宽阔,既要能体现出不同领域的特色,又要便于资料的收集与核算,否则将很容易导致片面追求数字指标的提高而忽视事业综合平衡发展的不良后果。

绩效评价在预算执行管理实践中的应用

经济建设类支出一般而言列出其直接成本和直接效益比较容易。虽然会有除直接成本与效益之外的其他一些不易测算的因素影响,但“成本——效益”分析仍在这一领域中得到了相当广泛的运用。实践中多用微观指标来考核该类支出。这样一方面提高了绩效评价量化指标的精度,尽量避免了取值基础信息

指标间的关联效应与协同效应,另一方面也为政府投资与民间投资的效率比较提供了初步可行的依据。当然,还应对项目社会效益指标如公众评价、环境变化等辅助标准同时考察才能更全面。

强化绩效评价在这一领域的作用重在建立一套完善的全程跟踪检查制度,要使绩效评价既成为确定立项的依据,又成为中期监控的手段。在项目的可行性分析中,应对未来绩效结果进行必不可少的预测,同时参考现有的已完成同类投资项目绩效评价结果,避免低水平盲目立项。在项目上马后,要组织阶段性绩效评价,对项目再论证,并以此作为是否继续提供后续资金或停、增拨资金的依据。利用项目绩效评价提高预算支出管理水平,从横向与纵向比较中发现规律、找出原因,既能为以后同类项目管理提供经验教训,又可切实发挥投资项目的经济、社会效益。

在用宏微观效益分析指标考察文教、行政、国防等非经济建设类支出时,应注意结合该类支出的特点以分析宏观绩效评价指标为主。政府在市场经济中应着重发挥其监督、服务、调控等作用。这种功能与作用的显现及其对经济发展的重要性、必要性无法通过细微的单项指标体现出来,只有反映宏观经济发展的较大型的综合指标才能较为科学合理地为非经济建设类支出绩效评价。在实践中,要确保使绩效评价为预算决策科学化提供基础性服务,通过分析评价上一期绩效结果,发现和解决预算资金管理、运用

中的问题。检查单位整体运行管理中的不足,为当期预算决策提供合理化建议。同时,绩效评价结果也应该成为一种公共部门相互的激励竞争机制,这将有利于公共活动效率的提高和预算支出格局的优化。

无论是哪种类型的公共支出项目,绩效评价的终极意义在于通过预算执行的规范与执行水平的提高来改进预算过程即决策的科学化,真正做到由“财政效益”向“效益财政”的转变。在实际工作中以效益最大化作为预算工作的基本取向来运用财政资金,履行和维护财政职能。坚持以效益最大化为基本取向的政府理财方法是发展中国家财政摆脱困境、走向振兴的最优选择,对建立稳固、平衡、强大的国家财政具有战略意义。

确保绩效评价在预算监管中作用的切实发挥

随着我国公共财政体制框架逐步建立,绩效考评制度将纳入预算改革的内容。如何在实践中吸收、消化绩效评价成果,使之真正成为考察财政资金使用效益和财政支出合理性的尺度,需要从三个方面入手:

一是加快预算改革步伐。绩效评估技术与预算技术的完善和提高应是相互促进、相辅相成的关系。我国长期以来实行的落后的预算方式越来越不能适应经济发展的客观需要,迫切需要建立一个以部门预算为基础的科学、集中、细致、透明的新预算体系。反过来,绩效评价也为部门预算改革提供了依据,部门预

算的平衡可以与绩效评价紧密结合起来,历史绩效评价结果是优良的现期预算水平确定的依据之一。在预算中体现出“效率优先,兼顾公平”的原则,就从根本上保证了其科学性与公平性。

二是用法律和制度保障为绩效评价提供便利。从规范的市场经济国家实行绩效考评制度的情况来看,无一不是经过了立法的支持,并形成了制度与规范。新西兰早在1989年通过的《公共财政法》中就明确要求对支出绩效进行说明,美国也在1993年通过了《政府绩效与结果法案》。而我国虽然强化了项目管理科学决策的程序,但全国没有统一的规范与标准,绩效评价并未能得到切实保障。

三是建立支出效益责任机制。通过绩效评价,改变原来对预算执行情况分析只重量的核对不重质的分析,只重合法性审查而不重使用效益与支出合理性考察的做法。强化评价结果的约束力和权威性并以此加强对有关责任人的制约与监督,在考核干部时引入绩效机制,做到政务的公开、公正和公平。

(作者单位:山东省菏泽市地税局 中央财经大学)

壮大龙头企业带动农民增收

○ 郑海生

近年来,河北省霸州市财政局以扶持大型民营股份制企业梅花味精集团作为财政支农工作的切入点和着力点,帮助其做大做强,先后投入财政有偿资金252.2万元,无偿资金62.8万元和财政贴息贷款50万元,撬动社会资金和银行贷款8314万元,用于企业扩大生产规模和技术改造,使这个农业产业化龙头企业产生了巨大的效益,到2003年底,形成了年加工玉米30万吨,生产淀粉20万吨、味精15万吨、鸡精3000吨、有机复合肥15万吨及饲料、玉米油等10余种副产品的生产规模,居全国同行业第二位。2003年创产值4.2亿元,实现利税1.1亿元,已成为当地农村经济发展强有力的支撑和农民增收致富的带动力量。

1. 实行“公司+基地+农户”的生产模式,抓好基地建设,发展订单农业。生产1吨味精需3吨玉米,按目前生产15万吨味精的生产能力,年需耗用玉米45万吨。根据霸州社会条件和技术力量,以梅花味精公司需求为契机,财政部门积极向上争取,使霸州市成为省级专用玉米良种推广补贴项目示范县,引导农民大力发展良种玉米种植,建立了包括霸州东部五个乡镇在内的玉米生产基地。公司采取“公司+农户+基地”等形式与1.1万户农民签订了玉

