

浅谈财政支出绩效

评价标准的设定

○ 徐 赫

财政支出绩效评价标准是指以一定量有效样本数据为基础,利用数理统计的原理进行预测和分析而得出的标准样本数据。根据这些标准样本数据能够具体将财政评价支出行为的优劣等特征通过量化的方式进行量度。科学、准确的评价标准,是评价体系的重要组成部分,通过与评价标准的比较,可以使评价者客观分析出财政支出规模是否适度、支出结构是否合理以及政策实施效果是否显著,从而有效实现财政政策和财政支出绩效的计量化,为决策提供科学依据。这样做既是现代化财政管理发展的基本趋势,也是财政管理方法现代化的主要标志。

由于财政支出绩效评价标准直接关系到评价结果的合理性和科学性,关系到财政支出行为的权威性,因此,制定财政支出绩效评价标准,必须注意把握好以下基本原则:

一是评价标准应当如实反映财政资金的使用状况和效益状况的整体水平。评价结果的公正、准确与否,很大程度上取决于所参照的评价标准是否科学、合理。因此要科学地划分评价标准类型和标准档次,以充分反映财政资金的使用效率和效益水平。

二是评价标准的取得应当在客观、公正和充分的基础上实现。在整个评价标准的测算与设定过程中,既要考虑测算样本选取的有效性,又要考虑其规模性;既要考虑标准值的数学意义,又要考虑其经济意义;既要考虑测算样本分档区间的合理性,又要考虑标准测算模型的科学性等等。

三是评价标准应当充分反映财政支出行为的基本特征。在实际评价过程中,支出行为的执行结果有的是可以直接用定量化的标准来进行衡量的,如经济效益状况;而有的则不能用定量标准进行衡量,如公众对项目实施的满意度等。单纯使用定量标准或定性标准进行财政支出行为的评价,都会影响到评价结果的公平、公正性。

四是评价标准应当充分反映财政支出行为的不均衡特征。在评价标准的设定上,既要针对不同行业、不同类型财政支出资金使用和运行状况制定统一标准,用以对比分析财政支出的共性特征;又要针对不同地区、不同行业、不同类型支出的特点而设定专门标准,用以对比分析财政支出的特性,专门标准是对统一标准的补充,这样才能使评价更接近被评价对象的运行本质。

从目前的财政支出评价研究成果看,无论是湖北恩施试点模式,还是世界银行、澳大利亚、英国等模式,多以计划标准、经验标准、历史标准或国际标准作为支出绩效评价的对比标准。从理论上讲,这些标准都可以作为衡量和评判的基准,但由于各标准的技术方法、统计口径、适用范围各不相同,且单一标准极易受评价者主观因素影响,因此不易于具体操作。为此,提出财政支出绩效评价标准设定的基本思路:

财政支出绩效评价标准体系框架

由于财政支出绩效评价指标体系呈多层次、多因素立体结构,与之相适应,评价标准也应构建为以通用标准为主导、专用标准为辅助、补充性标准为补充的立体结构的标准体系。建立这样的标准体系,就可以实现定量标准与定性标准的有机整合,并充分吸纳现有的各类标准,互为补充、递进修正。

通用标准是根据通用指标的特点而设定的,主要适用于部门、单位或项目评价中同一财政支出层次上具有共同特点指标的衡量和比较。如财政经费的增长速度、财政经费的运转效率、经费自给率、事业收入增长率、财政支出就业变动系数等指标的标准。由于这些指标具有共同性,因此通用标准可普遍用于各类评价。

专用标准是根据反映财政支出多样性特点而设定的,主要适用于按财政支出功能分类的各类指标的衡量和比较。如经济建设支出类标准、教育支出类标准、科

学事业支出类标准、文化事业支出类标准、社会保障支出类标准、行政管理支出类标准、公检法司支出类标准和农业支出类标准等。

补充性标准是根据财政支出评价对象以及当时所处的社会、经济环境而设置的可选性评价标准。一方面是根据国家对财政支出管理时效性较强的政策和要求设定,另一方面还可以结合具体评价项目的实际需要进行个案选择和确定。

财政支出绩效评价标准的取值基础

——部门绩效评价标准所适用的取值基础。政府部门运行的目的是为了完成所承担的政治、经济和社会发展职能。为此,在进行部门绩效评价标准的取值时,应当关注部门的办事效率的改善和部门计划目标的实际完成情况。取值基础主要以部门计划标准为主,经济调查数据为辅。如对于公安部门的绩效评价,其计划任务完成标准应该包括犯罪率、破案率、伤亡率、装备改善率等,这些标准是评价财政对公安部门经费支出效果的主要依据,其测定应该依据公安部门的财务和技术统计资料。社会公众对公安机关的认可程度也是开展公安部门绩效评价的依据之一,这些评判标准如公众满意度、公众安全感等,只能通过问卷调查和专家经验判断取得。

——单位绩效评价标准所适用的取值基础。单位绩效评价的目的主要是通过比较分析,提高和改进机构运行效率。在单位绩效评价标准取值时,更多地依赖机构实际运行过程中所产生的经济和技术数据,如计划标准、历史标准和部门、行业标准等。如在评价政府对一所医院的资金投入效果时,可以通过全国医疗机构的统计资料,测算出全国或某一地区医疗的经济效益标准(如资金到位率、资金使用率),以及一些技术标准(如病人治愈率、病床周转率、传染病防治率),再与该所医院实际发生的经济和技术数据进行比较,并通过一定的计分方法获得该所医院的实际运行效果。

——项目支出绩效评价标准所适用的取值基础。从项目运行特性看,项目投资评价标准的取值基础包括项目的工程技术、施工效率、质量等标准,主要来源于项目的技术、质量统计资料;项目的效益标准值,包括成本净现值、资金到位率、财务收益率、投资利税率等标准,主要来自项目的财务统计指标;项目的社会效益标准,如公众满意度、环境改善状况、脱贫情况等。由于这种评价基本属于定性标准范围,因此在标准取值时应该更多地依靠专家的经验判断,以及开展问卷调查等形式。

应解决的财政支出绩效评价标准设定中的几个难点

问题

一是评价标准测定需采集大量数据样本。为保证标准值的客观性,评价标准的制定需要选用大量同行业、同地区、同性质项目的数据资料,而目前基础数据库的缺乏,使标准的测算和加工存在很大的困难。

二是如何解决评价标准的层次性问题。对于受经济发展水平差异、区域自然条件差异等因素的影响,无法进行统一测算和比较的标准,需要进行个别测算。因此,在评价过程中如何解决评价标准的层次性问题,如何用科学合理的方法消除区域特征,以求得科学的标准值将对评价结果的客观、公正产生至关重要的影响。

三是标准值制定中的社会效益量化问题。财政支出项目多数以追求社会效益为主。如果仅以定性指标,或定性描述来评价财政支出的社会效益,会产生不同财政支出的不可比性,在一定程度上影响评价体系的广泛运用。

(作者单位:国务院国有资产监督管理委员会统计评价局)

小资料

财政支出绩效评价理论的发展

20世纪70年代以来,随着经济全球化、信息化进程加快,国际竞争加剧,西方国家的政府支出规模明显增大,对宏观经济产生了重要影响。为摆脱财政困境和提高政府效率,西方各国相继掀起了政府改革的热潮。这场被称为“新公共管理”的运动起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰,并逐步扩展到全世界,具有国际性趋势。其内容包括政府公共服务市场化改革、政府内部管理改革及政府职能的相对收缩,并且要求把政府的公共开支控制在一定的目标规模之内,提高公共开支的“效率性”和“有效性”,也就是说要以最少的投入、最佳的方式,实现最大的效果。因此,在这一时期,加强政府开支的绩效管理,调整支出结构,提高财政支出效率和效果成为西方国家财政管理的重要任务。这一时期,财政支出绩效评价从以往的事后评价过渡到事前评价与事后评价相结合,其评价的目标也从为政府部门的财政财务工作提供审计式的报告,过渡到评价政府公共支出的经济性、效率性和有效性,从而发现问题,提供政策建议。