

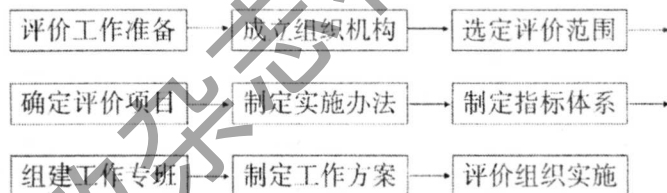
财政支出绩效评价工作的实践与思考

○ 湖北省财政厅

为了客观公正地衡量财政支出的绩效，根据财政部开展财政支出绩效评价试点的工作要求，湖北省财政厅于2001年选择了恩施土家族苗族自治州进行了财政支出绩效评价试点，2002年又在全省范围内进行了扩大试点。通过试点，积累了一些经验，为今后工作的全面开展打下了良好的基础。

建立了较为有效的效益评价组织体系。财政支出绩效评价组织体系是组织实施支出评价的工作系统，包括支出评价组织管理机构和支出评价实施机构（由评价工作组、专家咨询组以及中介机构构成）。支出评价组织管理机构负责制定支出评价制度，对评价工作进行组织管理；支出评价实施机构具体完成支出评价的实际操作。通过近三年的试点工作，我省已形成了支出评价工作有专门机构统一布置落实、组织实施有部门协作配合、开展支出评价有专班队伍、工作过程有各级领导支持过问的格局。

摸索了一套较为合理的支出评价工作流程。从组织流程看，支出评价主要沿着以下程序展开：



从支出评价实施流程看，主要沿着以下程序展开：



在支出评价制度体系方面积累了一些经验。支出评价制度是评价行为应遵守的规范，是开展支出评价工作的方法依据，由实施办法、评价指标解释、评价标准值、评价计分方法等内容组成。开展试点工作以来，我省和各市、州相继制定了财政支出绩效评价实施办法、专家咨询组工作规则、部门联席会议制度、财政支出效益指标解释和参考标准、支出评价报告撰写规则和要求等办法和规定，为规范支出评价行为和程序提供了制度保障。

在支出评价指标体系的设计和应用上探索了一些初步的方法和程序。支出评价指标体系是支出评价指标的构成框架，按照财政支出的基本分类和不同的评价对象，我们将支出评价指标体系的主体结构初步设计为基本指标、专用指标和评议指标三个部分，由政策性指标、结构性指标、收入性指标、资产管理指标、社会效益指标和经济效益指标体现。近三年来，我省先后制定印发了卫生、教育、财政支农、

科技、社会保障、地方财政、政府采购、基本建设、政府运转等9个财政支出绩效评价指标体系,包括指标评价计分方法和各项指标的内涵解释。在使用指标体系的方法上,我们采用特尔菲法确定指标权重,其中计量指标权重为80%,非计量指标权重为20%。三个部分指标权重先按百分制设定,然后还原为权重。在实际操作过程中,运用基本指标产生初步评价结论,运用专用指标产生基本评价结论,运用评议指标产生定性评价结论,运用三个部分指标体系产生综合评价结论。在评价结果类型的划分上,以评价得分为依据,按85、70、50、50以下四个分数线作为类型判定的资格界线,将评价结果分为优(A)、良(B)、中(C)、差(D)四等。近三年在我省评价的项目中,有2个项目的评价结果处于优秀水平,有5个项目处于良好水平,有3个项目处于中等水平,有2个项目处于较差水平,综合评价结论为被评价部门和单位都能接受。

在实施支出评价试点过程中,各级政府领导经常过问试点工作情况,召开专门会议,批拨专项经费,保证了试点工作的顺利进行。支出评价工作也得到了被评价单位的普遍欢迎。有的部门单位将评价结果作为上级部门对项目进行检查验收的主要依据;有的单位将评价结果作为再次申报建设项目的依据;还有一些单位主动上门了解评价工作内容和作用,要求对其实施的财政投入项目进行评价。通过评价工作的实施,既公正地评价了财政投入的效益情况,又客观地指出了财政资金使用单位资金运行过程中的问题,并在评价报告中提出了加强管理和责任追究等方面的建议,有较强的警示作用,增强了部门和行业对财政资金的责任心。一些部门和单位开始感到向财政要钱有了“压力”。

财政支出绩效评价工作在我国刚刚起步,没有现存的办法可遵循,我们在试点过程中,深感这项工作的艰巨性和复杂性。目前这项工作还存在很多不足和亟待解决的问题。

支出评价指标体系有待进一步完善。财政支出绩效评价不仅包括对财政资金的经济效益评价,还要包括对支出的环境影响、政策影响等的评价,而后者一般难以进行量化。因此,将定量评价与定性评价相结合,形成互为补充、彼此修正的评价体系,是对被评价对象进行全面、真实、公正评价的客观需要。目前我省在试行过程中的评价指标体系主要由定量指标构成,缺乏合理的定性指标设计。在实际操作中,存在定量评价易于操作,定性评价很困难的问题。

缺乏科学、有效的评价标准做支撑。评价标准是对评价对象进行分析评判的准绳,与评价指标一起构成了整个评价体系的核心内容。从评价实践看,某一类评价

标准的制定需要占有大量的同行业、同地区、同性质的数据资料,并在此基础上进行测算和加工。而且一般而言,对于每一类型的项目,国家、省、地市三级都制定有相应的项目标准,在此前提下,每一类型项目的评价都必须单独制定评价标准。这都加大了评价标准制定的复杂性。从我省试点工作情况来看,目前一些试点评价指标标准(定量指标部分)的确定,基本上是从相关部门搜集、整理到的关于项目的国家和省级标准,对于其它部分指标标准(定性指标部分)的确定,没有统一的参考依据,只能依据评价人员的经验,结合实际情况进行判断,因而具有较大的模糊性和不确定性,最终会影响评价的客观性和准确性。

评价结果应用还没有清晰的思路。优化和调整财政支出结构,加强财政资金使用的监管,促进提高财政资金使用效益,是支出评价工作的根本出发点。为此必须强化支出评价工作结果对财政资金使用行为的约束力。从我省的试点情况看,对于支出评价工作结果如何应用,如何发挥支出评价工作在优化和调整财政支出结构方面的功能,以及在支出评价工作有关各方面责任界定等方面,还没有提出较为明确的办法和措施,有待在今后的工作中加以研究,逐步完善。

随着我国社会主义事业和市场经济的进一步发展,财政在社会资源的配置和调节方面的基础作用日趋重要。因此,要充分认识到财政支出绩效评价工作的重要性,克服困难,开拓创新,扎实推进。

——把握两个重点。为配合财政支出改革的进行,促进财政支出绩效评价工作不断向前推进,今后财政支出绩效评价工作的重点应围绕两个方面展开,一是坚持经济性、效率性和有效性原则,有步骤地推进支出评价试点工作,促进提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平;二是建立支出评价信息收集体系和数据库,研究构建支出评价的方法标准体系和工作制度体系,实现支出评价工作制度化和规范化。

——实现三个突破。一是围绕创新思路、拓展职能、改进作风、服务全局的工作方针,加大支出评价结果信息利用的力度,努力在服务于改革,服务于地方政府宏观经济决策等方面有新的突破。二是围绕继续深化财政体制改革,完善预算决策和管理制度等重点,加大对财政投资的项目、对公共机构支出和对政府部门支出开展评价的力度,努力在深化和扩大财政支出体制改革,建立地方公共财政框架提供依据等方面有新的突破。三是围绕注重实效,加强应用,完善体系的原则,加大检验完善评价工作方法和指标体系的力度,努力在构建符合我省财政支出管理要求的财政支出绩效评价方法标准体系和工作制度等方面有新的突破。

——合理确定评价范围和对策。结合我省2003年及今后一个时期财政改革的任务，财政支出绩效评价试点工作，应依据国家经济发展状况和社会发展要求，结合本地区发展政策、产业发展方向以及国家各项法律、制度进行，针对继续深化财政支出体制改革的需要，评价范围主要是对社会公益性和基础性机构支出的合理性、有效性的评价，重点放在对公共机构支出和政府部门支出效果的行业和地区比较分析上，放在国家资金运行效率，政府公共支出效果，以及部门预算编制和执行的有效性和合理性上。

——探索建立支出评价方法与体系。一是通过支出评价试点工作检验完善评价工作方法和指标体系，在取得实证经验的基础上，对原设计的财政支出分类所覆盖的评价内容，对各个不同层次的指标设计作进一步的修改和完善。二是根据会计报表和有关统计信息数据资料，收集归并区域或行业评价指标内涵及标准，结合国民经济近期发展水平，运用数理统计方法，充分考虑其标准与部门和行业、国内与国际的衔接因素，考虑特定标准与社会平均标准，以及不同区域和范围内的适用性等问题，进一步修改、补充和完善目前评价采用的计量指标评价标准和评价计分方法。三是依据国家有关经济政策、法律法规和制度，结合国情、省情以及财政管理决策经验，制定完善财政支出绩效评价各类信息数据资料的收集范围、采集方法、核实确认的依据、口径、原则、重点、程序和责任等。四是把财政支出绩效评价结果与财政监督、审计、行政监察结合起来，积极探索建立评价结果信息公告制度、财政监督警示制度和责任追究制度。

编者按：

近年来，陕西省针对日益突出的财政收支矛盾，加快了财政改革步伐。通过推进部门预算、建立工资统发新机制、推行会议费、外事接待费财政统一结算制度、不断扩大政府采购规模等几个方面的制度创新，既加快了公共财政体制建设步伐，又大量节约了财政资金，促进了各项事业的全面发展。

积极推进财政改革 加快公共财政建设

近年来，在省委、省政府的正确领导下，陕西经济得到快速发展，财政收入持续稳定增长。2002年，全省地方财政收入完成150亿元，比1998年增加57亿元，年均递增12.69%；上划中央“两税”收入完成102亿元，比1998年增加38亿元，年均递增12.36%。但是，由于自然、历史等各方面因素的影响，经济发展同东部沿海发达地区相比，差距仍然较大，财政收支矛盾依然十分尖锐。如何把有限的资金用在刀刃上，提高使用效益，是全省各级政府和财政部门一直思考的大问题。面对挑战，陕西省财政厅按照“三个代表”

重要思想的要求，与时俱进，推进财政改革和制度创新，加快公共财政建设步伐，财政工作不断迈上新台阶，有力地支持了陕西经济和社会各项事业的全面进步。

推行部门预算， 硬化预算约束

2000年10月省级机构改革后，省财政厅按照“两上两下”的程序，着手进行部门预算编制试点。2001年，在省人事厅、教育厅和农业厅3个单位进行了部门预算编制改革试点。2002年扩大到14个部门。