

重大政策、项目事前绩效评估的若干问题探讨

曹堂哲

摘要：2018年9月，中共中央、国务院印发《关于全面实施绩效管理的意见》，明确要求各级政府收支预算全面纳入绩效管理。而事前绩效评估是其中的重要一环，为此全国各地都开始了事前绩效评估制度办法的制定。如何从理论上对事前绩效评估的对象、主体和相关行动者、内容和指标体系、流程和方式、未来方向等问题进行分析并给予探索性回答，有助于事前绩效评估的制度建设和实践推进。

关键词：绩效管理；事前评估；重大政策

《关于全面实施预算绩效管理的意见》明确要求将各级政府收支预算全面纳入绩效管理，其中一个重要环节是要对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估。事前绩效评估对项目决策及实施具有重要指导意义：一方面有利于财政部门全面把握行业前景、预算部门组织管理、项目实施计划等情况，进而合理安排预算资金，提高预算资金分配决策的科学性；另一方面通过明确绩效目标、定位受益群体并预期项目效果，也有利于预算部门宏观把控项目，提高财政资金使用效益。笔者结合《意见》指明的事前绩效评估的方向，对评估对象、评估主体、评估指标流程及深化等问题进行探讨。

事前绩效评估的对象

《意见》将事前绩效评估的对象界定为“对新出台的重大政策、项目”，要求各级财政部门“要加强新增重大政策和项目预算审核，必要是可以组织第三方机构独立开展绩效评估。”

《意见》从预算申请和预算审核等环节对新出台的重大政策、项目绩效评估做了要求。虽然重大政策、项目也被冠以“重点支出”“重大投资”“重大专项”等称谓，但是目前认定“重大”的标准尚未达共识。较为通行的标准有两种：

一是金额标准。该标准将预算资金额度较大或限额以上的界定为重大。比如《北京市预算审查监督条例》规定“重大投资项目一般是指市人民政府拟新安排的单个项目市政府固定资产投资总额占本市年度政府固定资产投资总额1%以上的项目，或者按市人民政府固定投资总额排序前10位的项目。”2018年北京市财政局对500万元以上新增事业发展类项目(政策)全部开展事前绩效评估，重点评估支持区域经济发展、“疏整促”、学前教育、美丽乡村建设等重大政策和项目。

二是任务标准。该标准将党委政府的重点工作和任务作为重大政策和项目。比如《北京市预算审查监督条

例》规定“重点支出是指市人民政府确定的全市年度重点工作或者重点事项在市级支出预算中的财力安排。”同时也包括各部门各单位的年度重点工作和任务，与政府重大政策和项目有机衔接。

上述两种标准在实践中具有简单、容易判断的优点，但是没有说明《意见》中提及的部门和单位(包括投资主管部门)开展的新增重大政策、项目事前绩效评估和财政必要时组织第三方机构独立开展的重大政策、项目绩效评估是否存在差异。对此，要注意政府层面的专项资金与部门预算资金安排的政策、项目在设立目的、管理层级、预算编制、入库管理、预算执行、资金管理等方面存在差异。

事前绩效评估主体

对于事前绩效评估的主体，《意见》划分为三个层面：一是单位层面；二是部门层面，包括投资主管部门；三是财政层面。财政部关于贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算

绩效管理的意见》的通知只提及各部门各单位开展事前绩效评估，对财政部门开展事前绩效评估没有做表述。实践中，北京市在2017年之前开展的事前绩效评估全部是由财政组织开展的，2018年各部门各单位也开始了事前绩效评估工作。

(一)各单位开展的事前绩效评估。各单位根据事业发展规划和相关政策要求，各业务部门提出立项申请，提交立项申请材料，在单位预算绩效管理委员会的统一领导下，由财政部门牵头组织开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等，评估结果作为项目纳入单位项目库的依据。单位开展事前绩效评估有助于做实了项目库，完善包含项目支出预算明细、项目计划、项目申报依据、项目可行性论证或专家评审意见、项目绩效目标等基础要素以及申报的其他基础信息，为单位预算的编报做好了项目储备。

(二)主管部门开展的事前绩效评估。主管部门可以分为有预算分配权的主管部门和无预算分配权的主管部门，前者如投资主管部门，后者如林业部门。没有预算分配权的部门在开展事前绩效评估的时候，一般由业务部门申报项目，在部门预算管理委员会的领导下，由财政部门牵头组织开展事前绩效评估，评估结论作为项目入库的依据，为部门预算的编制提供依据。比如国家卫健委在2019年开展了国家重大公共卫生项目的事前绩效评估，从项目的必要性、内容完整性、目标合理性、实施可操作性、管理适当性进行了评估，形成了项目分批次启动的建议，一些项目要求完善、一些项目要求调整、一些项目要求重新申报。

(三)财政部门开展的事前绩效评估。财政部门在安排预算的时候，将事前绩效评估结论作为预算安排的参考依据，进行审核评估，包括前置性审核评估、复核性审核评估和直接开展事前评估三种形式。一是前置性审核。主要针对专项资金预算的编制。在专项资金预算编制过程中，资金主管部门组织专家论证，编写可行性研究报告，严格按照有关规定进行公平竞争审查，并通过政府网站或新闻媒体向社会公开征求意见，以正式文件(含公平竞争书面审查结论)向市财政部门提出申请。财政部门对专项资金设立申请进行前置性审核，对专项资金的设立依据、规模、期限、具体用途、支持对象、支持范围和绩效目标提出审核意见。二是复核性审核。对部门提交的事前绩效评估报告的真实性、准确性、科学性、完备性等方面进行复核性评估。三是直接开展事前评估，财政对选中的政策和项目直接组织专家或第三方开展事前绩效评估。对于有预算分配权部门提交的事前绩效评估报告，财政部门进行预算审核和评审，必要时，可以直接组织第三方独立进行再评估。对于没有预算分配权的部门，财政部门可以在划定部门支出控制数的基础上，给出财政事前绩效评估项目的限额，限额以下的项目由部门自行组织，限额以上的项目由财政委托第三方组织开展。

无论是前置性审核、复核性审核还是直接开展事前绩效评估，应该具有相同的评估内容和指标体系。财政的重要职责是建立事前绩效评估的共性指标体系，将立项决策的各要素量化和指标化，在提高预算审核质量，提高入库项目成熟度的同时，引导部门建立立项评估决策机制。

事前绩效评估的内容和指标体系

事前绩效评估可以分为政策事前绩效评估和项目事前绩效评估。比如北京市在开展事前绩效评估的多年探索中，逐渐形成了政策和项目两大类事前绩效评估指标体系。一是项目事前评估指标体系。形成了包括立项必要性、投入经济性、方案可行性、筹资合规性“5个一级指标，14个二级指标和35个定量指标”的项目事前共性评估共性指标体系，其中的二级指标包括政策相关性、职能相关性、需求相关性、财政投入相关性、投入合理性、成本控制措施有效性、目标明确性、目标合理性、实施内容明确性、实施方案可行性、过程控制有效性、筹资合规性、财政投入能力、筹资风险可控性共计14个。二是政策事前评估指标体系。建立了包括政策设立必要性、政策目标合理性、政策资金合规性、政策保障充分性、政策的可持续性“5个一级指标，8个二级指标，24个三级指标”的政策事前共性评估指标体系，8个二级指标是依据充分性、决策规范性、目标明确性、目标合理性、财政投入可行性、资金分配合理性、保障措施适当性、政策资源的可持续性。其中依据充分性、决策规范性、目标明确性是三个一票否决指标，这三个指标得分率达不到80%，即可得出不予支持结论。

近期北京市根据最新的政策要求，进一步补充修订了事情绩效评估办法和指标体系，形成了“对象全覆盖、格局全方位、指标量化、跟踪全过程、制度有创新”的发展态势。与北京的事前绩效评估指标类似，上海、广东等地也在相关文件中明确了事前绩效评估的基本内容。

事前绩效评估的流程和方式

事前绩效评估可以分为正式程序和简易程序两类。正式程序一般包括事前评估准备、事前评估实施、事前评估总结及应用三个阶段。按照北京市财政局开展事前绩效评估的经验，正式程序包括十八个步骤，即确定事前评估对象、制定总体工作方案、下达事前评估任务、成立事前评估工作组、开展业务培训、下达事前评估入户通知书、入户调研、拟定工作方案、组建专家组、收集审核资料、进行预评估、多方获取项目信息、召开专家评估会、形成评估结论、撰写报告、提交报告、结果反馈与应用、结果汇报等步骤。正式程序一般会委托第三方机构提供辅助和支撑，并综合采用现场踏勘、专家咨询、问卷调查、召开座谈会等多种方式实施。整个事前评估过程会邀请人大代表和政协委员参与并独立出具意见。

简易程序是对正式程序的简化，比如北京市民政局组织的2020年项目事前绩效评估，就采用了集中审核的方式进行，民政局遴选出重点项目后，委托第三方组织专家，邀请人大代表和人大预算监督机构参与评估论证，采用现场陈述和现场集中审核的方式进行。还有些部门会采用资料函评或集中会评的方式进行事前绩效评估。

深化事前绩效评估的相关议题

以事前绩效评估为切入点，结合成本效益分析，开展支出审查，形成绩效信息和预算安排直接挂钩的绩效预算模式，并将事前绩效评估深度嵌入国家治理体系等是事前绩效评估未来发展值得深入探讨的议题。

(一)事前绩效评估与支出审查、

成本效益分析。20世纪60年代英美等发达国家通过立法的形式确立了项目立项事前评估制度。进入21世纪以来，为了应对财政赤字，提高支出效率，OECD国家普遍开展了支出审查，支出审查主要包括战略审查、管理审查、效率审查和结余审查，支出审查的内容与事前绩效评估的内容总体上是吻合的。北京市从2010年至今，共对491个项目(政策)、791亿元资金开展了事前评估，其中61个项目(政策)不予支持，不予支持资金77亿元，审减率达到了9.7%。2018年4月以来，北京市将成本效益分析运用于预算管理，开始试点探索“预算安排核成本、资金使用有规范、综合考评讲绩效”的全成本预算管理模式。成本效益分析深化了事前绩效评估投入经济性评估的深度，与支出审查的内容具有高度契合性。

(二)事前绩效评估与人大预算审查监督。将事前绩效评估嵌入国家治理体系中，发挥事前绩效评估的多重功能，是事前绩效评估发展的重要趋势。北京市委发布的《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见》中明确了人大介入事前绩效评估的机制。比如北京市民政局在2020年预算编制中，邀请了人大代表、人大预算工委代表、7名专家开展了民政局重大政策和重点支出事前评估论证。

(三)事前绩效评估与政协民主监督。北京市财政局在开展事前绩效评估的时候，邀请人大代表和政协委员全程参与，人大代表和政协委员单独出具意见和建议，并对事前评估工作进行全程监督。事前绩效评估邀请政协委员参与是落实“把政治协商纳入决策程序”，发挥政协职能的重要机制。

(四)事前绩效评估与重大行政决策程序。2019年9月1日起施行的《重大行政决策程序暂行条例》明确了重大行政决策的范围和基本程序要求，对决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定和决策公布等环节做了明确的要求。事前绩效评估体现了重大决策行政决策对诸如可行性研究、进行成本效益分析、人大监督、政协参与、公众参与等方面的要求。事前绩效评估是重大行政决策程序法定要求落地的具体形式。

(五)事前绩效评估与督查、审计和绩效评价。事前绩效评估结果的深度运用需要在执行环节加强与党委政府督查、审计监督和绩效评价的结合。为了推动党和政府重大决策部署的贯彻落实，我国建立了督查、审计和绩效监控评价机制。一是督查机制。我国建立了政府统一领导、办公厅(室)综合协调、督促检查机构组织实施的工作体系。地方各级政府、各部门主要负责人是抓落实的第一责任人。督查系统具有统一、高效的优势，将事前绩效评估纳入党委政府督查的重要内容，有利于事前绩效评估建议的整改落实。二是审计监督。开展国家重大政策措施落实情况跟踪审计是审计监督的重要职能，将事前绩效评估结论作为开展重大政策措施落实情况跟踪审计的重要内容，有助于事前绩效评估效能的发挥。三是绩效运行监控和评价。按照建立全方位全过程全覆盖预算绩效管理体系的要求，在绩效运行监控和评价中关注事前绩效评估整改意见，形成事前事中事后完整闭环，有助于提高财政支出的配置效率和使用效益。□

(作者单位：中央财经大学)

责任编辑 雷艳