

开展以结果为导向的绩效评价正当其时

——国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价指标体系研讨会侧记

本刊记者 石化龙 周多多

一个家庭，一个企业，每天或多或少都要花钱。大家在关心花多少钱的同时，也越来越关心钱花到哪里去了，尤其是结果如何。国家财政这个大家，同家庭、企业的资金一样，也要讲投入产出，不光要关心“钱花到哪儿”，更要解决“效果如何”的问题，即对公共资金使用效果通过设立指标体系进行评估，确保政府部门及其它组织以“最正确、最低成本的方式”做“最有效的事情”。那么，如何建立这一指标体系？记者从财政部国际司于2007年7月15—16日举办的国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价指标体系研讨会上找到了初步答案。

多部门首次就绩效评价指标体系进行联合研讨

改革开放20多年来，我国利用国际金融组织和外国政府贷款协议金额近1100亿美元，贷款项目遍及除台湾、香港、澳门以外的31个省、自治区和直辖市，涉及包括农业、林业、水利、教育、卫生、扶贫、工业、交通、能源、城建、环保等诸多领域。为了利用好这些资金，未来3至5年内，我国将初步建立起国际金融组织贷款赠款项目绩效评价体系，以实现从注重贷款数量向注重质量转变、从注重贷款筹措向注重贷款的使用和偿还转变、从注重资金的引进向资金和智力引进并重转变。

本次研讨会的目的，就是要推动建立一套科学的绩效评价指标体系。财政部副部长李勇在闭幕式的讲话中

指出，绩效评价的目标，就是要提高项目与资金的使用效益，改善政府治理，增强执政能力，构建和谐社会。他认为，对建立国际金融组织项目和外国政府贷款项目绩效评价指标体系的探讨，是一个非常有益的尝试，必将对建立公共资金项目的绩效评价体系有重要的参考作用。他强调指出，我们要充分认识到此项工作的挑战性，认识到建立科学合理的绩效评价指标体系需要一个较长的过程。他表示，我们将注重实效，采取分步走的战略，在试点的基础上稳步推进，争取用几年的时间，逐步建立起符合我国国情的绩效评价指标体系。

在开幕式发言中，财政部国际司梁子谦副巡视员介绍了财政部开展绩效评价工作的基本情况；国家发展和改革委员会外资司刘旭红巡视员提出了发改委对建立绩效评价指标体系的6项原则意见；亚洲开发银行业务评价局的专家介绍了解开展国家层面、部门层面以及项目层面评价的方法和经验；世界银行国际金融公司首席评价师林塔女士介绍了绩效评价的原则与方法，比较分析了绩效审计和绩效评价的联系和区别，并对审计署的效益专项审计方法和指标体系进行了点评；国家科技部评价中心陈兆莹副主任介绍了与荷兰外交部开展联合评价的经验，提出了在中国开展绩效评价工作和建立绩效评价指标体系应注意的主要问题；审计署外资司刘伟介绍了2006年审计署对100个世行、亚行项目效益专项审计的方法和指标体系；国务院扶贫办外资中心欧青平主任介绍

了其受委托开展农发基金项目绩效评价等的经验。

与会代表从指标体系总体设计、评价方法的选择、评价工作的开展等方面，对建立和完善国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价指标体系进行了热烈的讨论，提出了许多宝贵的意见和建议。这是首次政府多部门就绩效评价指标体系进行联合研讨，会上既介绍了国际经验，又介绍了国内相关部门在探索绩效评价方法体系和指标体系中的实践和体会，为会议提供了全面而又丰富的资料和信息。

参加研讨的既有各综合部门负责项目管理的人员，也有行业部门以及地方财政、专员办和审计系统的代表。有的曾经参加了今年4月在上海举行的国际发展绩效评价培训班，接受过世行、亚行专家关于绩效评价的系统性理论与实践培训，掌握了一定的绩效评价的基本理念与方法。同时，有些代表是专业的绩效评价人员，有较丰富的评价知识与经验，因此会上提出的诸多建议务实性强，对财政部门开展国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价工作具有较高的参考价值。

建立绩效评价体系是一项紧迫性的工作

绩效评价在我国还处于起步阶段，在政策规范、工作机制、人员组织、指标体系方面还有许多空白，尚未形成全面系统的绩效评价方法和评价指标体系。会议通过多部门联合研讨，提高了



认识,统一了思想,为加强国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价指标体系的建立指明了方向。会议的主要共识是进一步明确了国际金融组织和外国政府贷款绩效评价的重要性、挑战性、专业性和系统性,建立绩效评价指标体系也是一个长期的过程,要循序渐进,稳步推进。

目前国际上有比较先进的经验和成熟的绩效评价体系,世行、亚行也积累了先进的绩效评价经验和方法,我国有关中介机构也积极开展了绩效评价的研究和实践工作。我们在建立适合中国国情的贷款项目绩效评价体系中既要充分借鉴国际先进经验和分析方法,又要注重与中国的实际情况相结合。在具体指标设计中,要坚持经济效益、社会效益和环境效益并重,兼顾行业特点及项目类型。

要制订出一个科学的、真正符合中国实际的项目绩效评价体系,没有各个相关部门的广泛参与以及各个层面的深入磋商是不可能的。因此,加强部门间的合作就显得非常重要。目前除了国家发展和改革委员会、财政部、审计署等政府部门在开展国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价工作外,其他政府部门以及财政部内部各司局也相继开展。应明确各单位的职责,同时加强沟通,取长补短,资源、信息共享。

项目绩效评价的开展不能仅止于各部门工作过程中的合作,在事后建

立起一个项目案例的共享也非常重要。中国的国情非常复杂,在具体的实践中很难找到通用的、简单的和科学的指标体系。因此,有必要在具体实践中采用案例法,即对世行、亚行项目先按区域、行业进行分类,每一类选出一个代表性的项目,组织有关专家和人员对代表性项目进行研究和评价,合理选择该项目的评价模型与指标,并将其做成该类别的典型示例,建立共享数据库,推广先进经验。共享数据库的建立也应有利于地方财政部门绩效评价工作的开展和地方面的相互交流。

处于起步阶段的绩效评价 更应提早把握好方向

对国际金融组织和外国政府贷款项目进行绩效评价有利于提高贷款资金的运行效率、加快我国经济发展。2006年以来,我国国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价已经做了很多很好的基础性工作,正处于起步阶段的绩效评价更应该提早把握好工作方向,坚持原则,注重创新。

一是坚持可操作性的原则。指标的选取要考虑实现条件及可操作性,数据的获得应符合成本效益原则,在合理成本的基础上收集信息。这就要求指标在满足评价目标的前提下要尽量精简,减少指标之间的信息重复,选定的指标应承载尽可能大的信息量,从而

可以降低指标信息收集的成本。如此次会议上对审计署世行、亚行100个项目效益专项审计的讨论中,就有很多参与了相关项目评价的地方政府工作人员指出,有些项目的跨度太大,很多数据都无法查找,缺乏定性数据的支撑。

二是坚持系统科学的原则。评价应该有总体的把握,兼顾各种评价指标、评价方法、评价对象的互补性,科学、客观地评价。科学的指标体系更应关注相关性和影响性的评价。在相似目的的项目之间有共同的指标,不同项目之间的衡量结果可以相互比较。但实际评价中,对于项目的影响评价,一般难以量化,而面向结果的评价应该关注结果和影响,这也是与传统评价最大的区别。

三是坚持循序渐进的原则。绩效评价是一项十分复杂的工程,要做好中长期规划和近期的计划,由易到难、由点到面,循序渐进。有的项目1到2年,有的项目要3到5年才能显现出结果,因此在绩效评价中,项目完成后所带来的后续影响也需要考虑。

四是坚持广泛参与的原则。所评项目绩效涉及到方方面面,对项目进行科学、全面的评价,需要对项目主管部门、项目执行部门,还包括世行、亚行,甚至是受影响的人群等,都要进行沟通,设计更全面的指标体系。无论是评价指标的确定,还是评价方法的应用,要特别注重相关利益方的广泛参与,以提高评价的科学性和客观性。

此外,讨论中很多地方财政部门代表反映:传统的绩效评价中通用指标设计过多,存在“一刀切”的问题,但不同行业、不同项目有不同的目标,因此每个项目设置的指标要有所区别,才能评价出每个项目真正的目的和需求。因此,设计指标体系应包括不同的层次:第一层次是设计对所有项目都通用的指标体系;第二层次是分几大行业设定适用不同行业的通用指标体系;第三层次对于不同的项目,在具体评价的时候要根据项目特点设定一些项目个性的指标,这样就能够对项目做出比较科学、全面的评价。●