借鉴企业绩效评价改进财政支出绩效评价

邱振宇｜管德忠

中国财政杂志社

提高预算资金使用效益和政府工作效率，是财政管理的重要内容。而绩效评价则是提高预算资金使用效益，推进政府职能转变的有力手段。近年来财政部先后出台了《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《财政部关于印发中央部门财政支出绩效评价工作规程（试行）的通知》等文件。广东、上海、江苏等地纷纷跟进，结合地方实际对财政支出绩效评价工作进行了实践。但从实践中可以看出该项工作还存在各种不足，成为制约绩效评价取得实效的瓶颈。反观企业绩效评价，尽管在实务中也存在诸如评价结果片面性、利益相关者关注点各不相同等问题，但总体上因其评价指标体系相对完整，评价手段及方法多样，所以整体评价体系相对成熟，结果也比较客观。为此，本文试图通过比较财政支出绩效评价与企业绩效评价两者之间的异同，寻找企业绩效评价对财政支出绩效评价的可供借鉴之处。

企业绩效评价与财政支出绩效评价异同分析

（一）对两者定义的分析

企业绩效评价是企业为了衡量其既定目标的实现程度，以及企业内部各部门、个人对目标实现的贡献程度的一个评判过程。财政支出绩效评价是指财政部门和预算部门（单位）根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。从定义上看，企业绩效评价内容相对封闭，重点评价的是“企业内部各部门、个人对目标实现的贡献程度”，即“经济性”，而企业在环保、就业、公益等方面的责任尽管也是评价的内容之一，但不是评价的主要内容。财政支出绩效评价内容则是相当开放的，财政支出投向丰富，“经济性”只

微企业担保业务规模。财政要综合运用多种方式，进一步加大对小型微型企业融资担保的财政支持力度，引导担保、金融和外贸综合服务企业等为小微企业提供融资服务。由财政部门出资设立政策性融资担保机构，按照保本微利原则提供担保服务，同时建立统一的动产、知识产权等抵质押登记体系，为金融机构创新对中小微企业的抵押担保方式提供条件。这实际是为小微企业提供的基本金融公共服务，让融资担保回归公益性。

要加快建立多层次的小微企业融资体系。一是建立政策性银行、社区银行、中小型银行、村镇银行、小额贷款公司以及担保类非银行金融机构等在内的多层次融资体系。二是进一步完善多层次的资本市场体系，通过调整准入标准、审查制度、交易及监管制度等，降低小微企业的上市门槛。三是规范和引导新兴的互联网金融与小微企业的融资需求相对接。

此外，还要解决小微企业的风险识别问题，加快推进小微企业建账建制，健全会计核算；加快建立小微企业的征信服务系统，形成信息共享机制，促进金融机构对小微企业和个体工商户的融资服务。

（作者单位：中国财经报社）

责任编辑 张小莉

是财政支出评价的一个内容，财政支出的杠杆效应多大、在民生保障、基础设施方面发挥了怎样的作用，受益群体有多广，甚至支出的期后效应如何，都是评价的内容。可见财政支出绩效评价内容的多样性和复杂性是企业绩效评价所无法类比的。

（二）对两者基础数据情况的分析

企业绩效评价内容重点在盈利能力、资产质量、债务风险和经营增长等方面，这几个方面体现为“财务数据”和“经营数据”，通常来说这两种基础数据是比较全面的。而财政支出绩效评价的基础数据则相对薄弱，原因有多方面：一是目前公共部门事权划分仍不够明确，存在不同公共部门之间、部门内部不同单位之间事权交叉重叠的问题，这就使得财政支出绩效评价所需的基础数据不仅限于一个部门提供，如江苏省南通市曾进行的“垃圾焚烧”项目绩效评价，该项目主管部门是城乡建设局，有关项目建设方面的数据主要集中在城乡建设局，而垃圾焚烧产生影响环保的数据则由城管局统计，环保指标则与环保局有关，这无疑加大了财政支出绩效评价的难度。二是财政资金支出后，资金承受方往往不重视财务工作。如“民办养老机构”项目，资金拨付民办养老机构后，有些机构为节省成本而没有会计，在缺少财务数据的情况下要搞好绩效评价难度很大。三是财政支出绩效评价涉及不少期后事项的内容，如建立文化站，效果显示周期比较漫长，文化站建立完毕就想评价它的绩效，显然不合理。又如对科技的投入，一方面科技成果作用凸显的方式非常复杂，另一方面，从投入到取得回报中间存在从技术创新、应用转化到产业培育的固有周期。类似文化、科技类的财政支出绩效评价往往涉及到几个周期，而无法像企业绩效评价可以只用一个年度周期就能衡量出相关的绩效。四是企业绩效评价指标相对成熟可量化，定量指标与定性指标同样丰富，标准值选取客观性、公正性较强，而财政支出绩效评价指标相对缺少，特别是个性指标和定量指标不足，标准值选取困难，特别是民生工程，企业绩效评价中的历史标准、行业标准等都无法套用。

（三）对两者评价程序的分析

从程序上说两者并无太大的不同，基本程序都是制定绩效目标、确定绩效标准、进行绩效跟踪、绩效考核、应用绩效评价结果。但从可控性方面来看，两者有很大的区别。企业绩效评价在程序的各个环节都基本可控，比如绩效目标制定方面，企业绩效评价可以设置“销售收入完成率”、“成本降低率”、“市场占有率”等等，绩效标准确定方面有“SMART”原则，绩效跟踪、绩效考核、结果应用因企业管理层在企业的权威地位可以得到较好的推行。而财政支出因其投入的复杂性，相较前者各个环节都存在不同的困难。如绩效目标方某些预算部门（单位）存在认为申请的预算和财政资金的使用及耗费只要符合规定，不必考虑绩效目标的错误观念，而绩效标准量化较困难，因评价工作主要由财政部门推动，其地位并不高于预算部门（单位），绩效跟踪、绩效考核、结果应用等较为困难。

企业绩效评价对财政支出绩效评价的可借鉴之处

尽管存在较大差别，但企业绩效评价的不少地方仍值得财政支出绩效评价借鉴。

（一）合理设置评价指标

重视非财务指标。随着经济市场化程度的提高，企业间的竞争日趋激烈、企业内外部环境不确定性增大，企业绩效评价时需要通过设计非财务绩效指标来合理、适时的计量企业绩效，评价企业战略、目标的实现程度，改进经营控制。常见的非财务指标有组织学习的程度、工作流程的合理性、客户满意度等。财政支出因涉及大量民生及基础设施建设内容，可设置合理的社会满意度指标，指标数据可通过问卷调查、访谈等方式获得。

善于设置关键性指标。财政支出绩效评价时应合理简化评价指标体系，只要选择与资金使用用途密切相关的指标对财政支出进行评价即可。如科技发展资金绩效评价，可选取“应验收项目合格率”、“新产品研发计划完成率”、“受资助企业营业收入增长率”等等。

（二）引入对标管理理念

企业绩效评价时，可以行业标杆、内部标杆、跨行业标杆等作为评价指标的标准值。在财政支出绩效评价中，为建立合适的标准值，可考虑采用计划标准、历史标准、经验标准、目标标准等。

（三）重视对绩效的日常跟踪

企业绩效评价工作通常有月度分析、季度分析、半年度分析等。同样财政支出绩效评价应该在资金使用过程中自始至终循环往复地开展，它是动态的、过程的，不是到了终点时才开始。通过不同时点的绩效跟踪，对资金使用进行有效的监督控制，及时发现存在的问题，避免损失或提升绩效，才是财政支出绩效评价工作的应有之义。

（四）引导评价结果正确和及时应用

企业绩效评价最终目的是促进企业发展，促进个人目标和公司战略目标趋于一致。财政支出绩效评价的最终目标应该是保障民生、促进经济和社会发展，引导资金使用者或项目实施方与国家发展战略趋于一致。评价结果应及时应用，奖优惩劣，有条件的地方可将评价结果应用纳入到政府绩效考核中，以充分提升绩效评价结果应用的权威性。

（作者单位：江苏省南通市财政局）

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社