

预算绩效指标设置“三步法”

王波

按照十九大报告“全面实施绩效管理”的要求和预算法的有关规定，各部门在编制部门预算时，需要编制项目绩效目标，设置绩效指标。根据财政部《中央部门预算绩效目标管理办法》（财预〔2015〕88号）的规定，所谓绩效目标，就是指财政预算资金计划在一定期限内达到的产出和效果；所谓绩效指标，则是绩效目标的细化和量化描述，包括产出指标、效益指标和满意度指标，具体又可以分解为数量、质量、时效、成本和经济、社会、生态、可持续影响、满意度九类指标。虽然主管部门对绩效目标和绩效指标给出了明确的定义，但在实际工作中一些部门执行得并不理想，绩效指标成为不少部门的“拦路虎”。有的不知如何设置而消极对待；有的虽然形式上设置了，但和项目的关联性、后续的可用性不强，直接影响执行监控与绩效评价。为解决这一问题，本文结合实际，提出绩效指标设置“三步法”，为预算编制提供可操作的办法。

“三步法”的主要内容

通俗理解，产出指项目“做什么事”，效果指项目“有什么用”。同时，

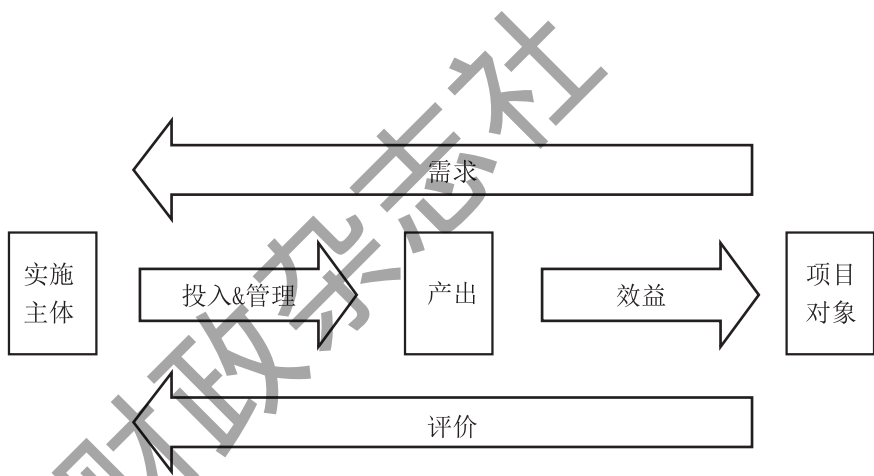


图1 项目要素分解示意图

效果以产出为基础。为方便讨论，下文将把满意度指标合并到效益指标中，按照产出指标、效益指标两类进行分析。按照财政项目特点和思维习惯，绩效指标设置可以分为以下三个步骤。

第一步，要素分解。首先明确项目的实施主体和对象。在此基础上，找出连接实施主体和项目对象的要素，即为项目产出，也就是“所做的事情”。产出对项目对象的影响就是效益，也就是“所发挥的作用”。具体关系如下图所示，其逻辑是：项目对象有某项需求应当由政府提供，为回应该需求，实施主体投入相关资源，实

现产出并将其提供给项目对象，同时获得相应评价。

第二步，项目定位。通过第一步的分解找到项目的产出和效益后，再从这两个维度对项目进行定位，即找出项目在“产出——效益”坐标轴上的坐标。产出层面，根据最终形态（类似于经济分类科目）定位，分为实物类、活动类、资金类三类。效益层面，按照所属行业领域（即功能科目）定位，分为教育、科学技术、节能环保等。

第三步，对号入座。根据项目在第二步获得的“产出——效益”坐标轴上的坐标，参照各产出形态和所属行业所对应的共性指标，结合项目实际，

43

点补助对象占比、补助合格率、补助完成时间,平均补助标准;效益指标为补助覆盖率、公示率、补助后的成效(结合项目设置)、补助目标的实现程度(结合项目设置)、补助对象的满意度。

2.购买服务类。产出为支付的费用和所购买的服务;效益为满足需求、形成机制、控制成本。产出指标为购买服务数量、承接主体资质、购买服务应达到的标准、购买服务完成时间、购买服务单位价格;效益指标为购买服务绩效评价结果、结果与付费挂钩情况、结果公示率、资金节约率、受益人数、受益对象的满意度。

基于效益定位的共性指标

通过前面的分析,根据项目产出的类别,可以得到产出指标和部分效益指标,而且这些指标并不受行业限制。但是,对于一些内容较复杂的重点支出,仅仅定位于这一层面还不够,还需要考虑项目间的协同作用,从相关行业事业发展的角度设置指标,使指标更为丰富、立体、全面。这就需要用到项目的效益定位。本文参考相关行业事业发展规划、统计制度等,归纳出主要功能科目的行业类、综合类效益指标,供编制时参考。

1.教育。指标来源为国家教育事业发展“十三五”规划、教育事业发展统计公报、中国教育监测与评价统计指标体系;效益指标为学前教育毛入园率、义务教育巩固率、中小学平均班额、学生体质健康达标率、生师比、生均校舍建筑面积。

2.科学技术。指标来源为国家创新驱动发展战略纲要、“十三五”国家科技创新规划;效益指标为研究与试验发展经费投入强度、基础研究占全

社会研发投入比例、每万人口发明专利拥有量、科技进步贡献率、技术合同成交金额。

3.文化体育与传媒。指标来源为国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要、文化发展统计公报、体育发展“十三五”规划;效益指标为群众文化机构开展各类文化活动现场次、公共图书馆年流通人次、文化市场经营单位数量、文化消费规模、人均体育场地面积、健身设施覆盖率、体育产业总规模。

4.社会保障和就业。指标来源为人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要、人力资源和社会保障事业发展统计公报、国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020);效益指标为城镇新增就业人数、城镇登记失业率、基本养老保险参保率、基本医疗保险参保率、高技能人才总量、社会保障卡持卡人口覆盖率。

5.医疗卫生。指标来源为“十三五”卫生与健康规划、卫生健康事业发展统计公报;效益指标为孕产妇死亡率、3岁以下儿童系统管理率、医院病床使用率、出院者平均住院日、个人卫生支出占卫生总费用的比重、每万人口全科医生数。

6.节能环保。指标来源为“十三五”生态环境保护规划、中国生态环境状况公报;效益指标为空气质量优良天数、环境空气质量综合指数、地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例、区域声环境平均等效声级、县域生态环境质量等级、万元国内生产总值能耗。

7.城乡社区。指标来源为住房城乡建设事业“十三五”规划纲要、城乡建设统计公报(年鉴)、全国城市市政基础设施建设“十三五”规划;效益指标为城市建成区平均路网密度、城

市新区新建道路综合管廊建设率、污水处理率、黑臭水体控制、人均公园绿地面积、城镇新建建筑中绿色建筑推广比例。

8.农林水。指标来源为全国农业现代化规划(2016—2020年)、“十三五”脱贫攻坚规划、水利改革发展“十三五”规划、林业发展“十三五”规划;效益指标为农业劳动生产率、农作物播种面积和产量、农田灌溉水有效利用系数、建档立卡贫困人口、贫困地区农村集中供水率、森林覆盖率。

9.交通运输。指标来源为“十三五”现代综合交通运输体系发展规划、水运“十三五”发展规划、中国民用航空发展第十三个五年规划;效益指标为城市公共交通出行分担率、城市轨道交通运营里程、建制村通硬化路率、船型标准化率、航空运输总周转量、航空旅客运输量。

以上就是“三步法”的主要内容。该方法既适用于各类具体项目,也适用于较复杂的财政政策,仅需要将财政政策做类似分解即可,而且在绩效目标、绩效评价等多个环节都可以运用。通过这一方法,设置绩效指标变得有规律可循,较大程度降低了操作门槛和工作难度,有助于提升指标质量和对后续工作的支撑度。同时,引入行业事业类的效益指标,既将规划要求落实在财政的具体项目中,也使财政支出的目标和方向更加明确,真正将规划引导与预算安排紧密对接起来。本文提出的这一方法框架还需要结合工作实际继续发展充实,进一步完善项目类别划分、共性指标设置等内容,从而更好助力全面实施绩效管理的要求落地。■

(作者单位:重庆市财政局)

责任编辑 雷艳