# 预算绩效指标设置"三步法"

干波

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,

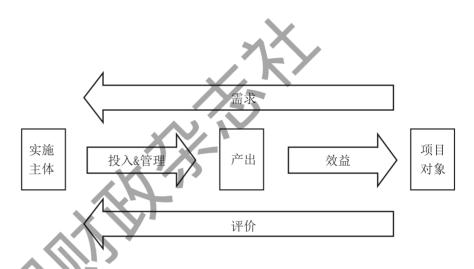


图 1 项目要素分解示意图

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,

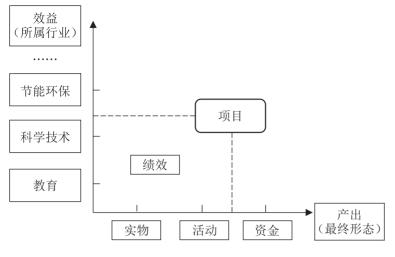


图 2 "产出—效益" 定位图

适当调整完善指标名称,完成绩效指标的最终设置。

按照上述三个步骤, 辅之以基于 产出定位、效益定位的共性指标, 可 以简便、快捷、准确地完成绩效指标 设置工作。下面对共性指标进行简要 梳理和归纳。

#### 基于产出定位的共性指标

#### (一)实物类项目

此类项目是将某实物提供给项目对象,常见的有设施建设维护类、信息系统建设与维护类等。在这类项目中,该实物就是产出,应围绕该实物的数量、质量、影响等设置指标。同时,这类项目的效益主要体现在其产出能否得到充分使用上,应当在效益指标中体现。

1.设施建设与维护类。产出为所建设与维护的设施;效益为该设施满足需求和使用情况。产出指标为建设(开工、建成、投用、维护)数量、建成质量标准、验收合格率、正常使用时间、维护响应时间、建成时间、建设总成本、建设单位成本;效益指标为预计使用率、覆盖率、使用人次、使用频

率、社会稳定风险评估得分、设施完好率、回复处置率、使用人员满意度。

2.信息系统建设与维护类。产出为所建设与维护的信息系统、效益为该信息系统满足需求和使用情况。产出指标为硬(软)件采购(维护、开发)数量、系统验收合格率、系统年正常运行天数、系统正常运行率、系统故障修复响应时间、系统运行维护响应时间、线路租用成本、年度维护成本增长率;效益指标为活跃用户数、公共主页点击率、关注人数、阅读量、下载量、办理业务量、办事效率提升、系统正常使用年限、使用人员满意度。

### (二)活动类项目

此类项目是通过开展某项活动影响项目对象,常见的有监管办案类、培训(会议调研)类等。对这类项目来说,活动开展就代表项目完成。因此该活动即为项目产出,应围绕活动的规模、时间、成本等设置指标。同时,这类项目的效益主要体现在开展活动的初始目的是否实现,应当在效益指标中体现。

1. 监管办案类。产出为开展的监 管和办案的活动;效益为发现问题、 处理问题、公示结果、维护秩序。产出 指标为检查工作次数、检查对象数量、 检查覆盖率、抽检执行标准、检测指 标数量、抽检完成时间、抽检单位成 本;效益指标为问题发现率、发现问 题处置率、结果点击量、结果公示率、 公众知晓率、公众满意度。

2.培训(会议调研)类。产出为开展的培训、会议、调研等活动;效益为能力提高、成果应用。产出指标为培训人数、班次、天数、总量、合格率、培训费标准、完成时间、完成调研报告数量、上报意见建议数量、课题评审合格率;效益指标为培训覆盖率、受训学员满意度、领导批示数量、相关意见建议采纳数量、成果刊发次数、成果被引用次数。

## (三)资金类项目

此类项目是基于弥补、引导、激 励、交换等目的,将资金给予特定对 象,常见的有补助类、购买服务类等。 由于补助资金发放后,对政府来讲已 经实现了支出, 也考虑到受补助对象 如何使用资金情况不一,难以根据资 金的最终投向设置指标, 因此可将补 助的资金和对象作为项目产出,围绕 数量、范围、标准等设置指标。同时, 这类项目的效益主要体现在设立该补 助的目的是否实现、补助是否公平等 方面, 应当在效益指标中体现。需要 说明的是, 购买服务类项目的产出既 包括支付购买服务的费用, 也包括所 购买的服务,是活动类与资金类项目 的结合。因此在指标设置时, 既要关 注购买服务这一行为本身, 也要关注 所购买服务的具体情况。

1.补助类。产出为补助的资金和对象;效益为弥补、引导、激励受补助对象的情况。产出指标为补助对象数量、补助内容数量,补助标准、重

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人园率、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