

财政资源配置绩效评价的三个向度

刘文军

据统计,进入2020年国家“预算大本”财政资源使用货币量超过43万亿元,这仅是财政资源的流量部分,如果考虑历年国家财政预算形成的资产、国有企业净资产、金融企业净资产、依托国家赋权形成的单位收入和资产,以及国有资源性资产等等,财政资源总量十分庞大。如何有效配置好如此庞大规模的财政资源,无疑是“十四五”时期财政治理体系和治理能力建设的“国之大者”,做好这篇大绩效文章,是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的迫切需要。

经过十多年的发展历程,绩效评价的理念和方法已从最初的“拿来主义”逐步中国化改造并广泛用于各层级预算管理。面对这样一个动员广泛的管理方式变革,我们有必要进一步思考和梳理支撑评价方法背后的底层逻辑,夯实评价方法的基础,这有助于推进更高质量、更富有实效的绩效评价,更持久地发挥绩效评价在推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。笔者认为,提高绩效评价的公信力和实效性,可以从逻辑向度、价值向度和问题向度三个方面来思考。

逻辑向度

逻辑向度概括起来就是,围绕“绩”与“效”这个原点,回答“绩效是什么”“绩效是多少”“绩效怎么样”三个基本问题,构建以结果为导向、以绩效分析为中心的绩效评价基本

逻辑。

绩效评价重点是刻画出“绩”和“效”,一切评价工作都要围绕这个原点展开。在绩效评价过程中,指标配置分为前段指标(决策和过程类)和后段指标(产出和效益类)。实践中需要警惕两种倾向。一种是评价指标前倾化,即一些项目绩效评价决策和过程类指标数量占到指标体系的一半左右,使得绩效评价成为简化版财务审计和内控评价,评价组有限的现场评价更多停留在查制度、数数量、粗翻账本,这样的评价最多是简单“体检”,难以起到深度诊疗的作用。另一种倾向是评价指标和配重均衡化,即项目全过程均衡设计决策、过程、产出和效益指标,绩效评分评级的基本逻辑是“求和”,这种逻辑不利于区分项目间的绩效差异,给人以不痛不痒的感觉。笔者认为,绩效评价逻辑应从目前的“线性加和逻辑”向突出效益评价的“中心逻辑”演进,从而构建起以“效”为中心的逻辑链。

在明确绩效评价重心是“绩”与“效”的基础上,紧接着要回答三个相互关联的问题。

一是“绩效是什么”。一般来说,项目绩效是一定投入下项目阶段性任务完成情况,以及完成后产生的外溢效应和影响。比如“支持学前教育发展资金”项目绩效,要刻画出通过各级财政和社会共同投入,全国幼儿园学前教育供给和入园情况,包括学龄前幼儿入园情况、公立幼儿园覆盖情

况、农村幼儿园建设和运行情况、幼儿园抚育成本、家长负担和满意度等等。绩效的刻画要点是找到关键的绩效,因为许多项目是多目标、多内容的“筐”类项目,要突出刻画承载重点目标的项目内容的绩效并指标化,防止求全。

二是“绩效是多少”,即用评价指标对绩效进行量化。如评价学前教育发展资金项目,需凝练出可以量化的关键指标:如省市县级财政投入程度、学龄前幼儿毛入园率、公立幼儿园覆盖率、幼儿园收费占家长薪资之比、家长满意度等等。

三是“绩效怎么样”,即对项目绩效高低做出判断。项目绩效高与低取决于评价基线、评价目标线和指标数据值三个因素,如学龄前幼儿毛入园率由2020年的85%,到2025年达到90%,达到预期标准值表示该项目完成绩效目标,在不考虑投入成本的前提下达成既定预期目标的绩效情况较好。

价值向度

绩效评价的价值向度主要回答“该不该”“值不值”两大主题。“该不该”既是立场和价值观问题,又是科学决策问题,同时还是法治问题,是三者的统一。

绩效评价的立场和价值观当属评价工作首位。站在不同的立场,其价值观不同,得出的价值判断和绩效判断迥异。笔者认为,至少可以提炼

出绩效评价遵循的四个方面的基本价值观：

第一，项目和政策“该不该”，应首要考量其是否贯彻“以人民为中心”的发展思想。干多少事重要，但为了谁干事更重要。助长政绩工程的项目和政策，即使产出很光鲜，但如果不契合人民的迫切需求，甚至劳民伤财，这样项目的绩效不应该获得高评级。“内循环”的项目，为了干事而设项目，受益的是依附于管理部门的附属机构，养人养机构的特征明显，这样的项目必须要在绩效评价面前显露原形，逐步压减或取消。另外，判断“该不该”立项还要兼顾眼前与长远，有可持续性的政策才是好的政策。

第二，兼顾公平与效率，特别是体现公平原则是绩效评价应秉持的基本价值观。项目和政策是效率优先还是公平优先不可一概而论。有些项目是体现公平基础上兼顾效率，如中央高校基本科研业务费项目，主要定位于为科研新生力量提供初始资助，同时，也要兼顾各个学校的特色优势项目给予持续稳定支持。有的项目是效率基础上兼顾公平，如政府投资引导基金是政府为了促进产业发展用市场化手段予以间接扶持，重大科技攻关项目瞄准的是卡脖子的关键核心技术，最优配置科技资源提高科技创新效能，靠搞平衡撒芝麻盐的方式不利于实现项目目标。

第三，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。市场和社会能干的事，政府直接插手或取代，即使在一定时间、一定范围内有效，也不应该鼓励，这样的项目即使产出不错，也不应该得到较好的评级。

第四，尽力而为，量力而行。尽力

而为体现财政主动性，财政与部门对接主动研究谋划支持各项事业发展，是“求同”。与此同时，也要量力而行，财政不能包打天下，对超过财力承受能力的铺摊子项目，也要敢于“存异”。

“该不该”也是科学问题。科学性主要体现在项目或政策需求凝练的准确性。评价要关注其是否与市场主体或服务对象的真正需求相吻合，通过实地调研甄别出项目的哪些内容必须要干、哪些可干可不干、哪些没有必要干，提高项目和政策目标指向性和精准性，压缩“筐”类项目和碎片化项目预算。

“该不该”还是个法治问题。运用预算管理的法治思维，资源配置要靠严谨、规范、公平的程序保证决策落地。项目和政策该不该上，要靠严谨的决策程序。通过评价推动预算管理部门履行并完善决策程序，特别关注是否进行深入调研、是否征求专家和利益相关者的意见，是否经过部门决策层的决策。

“值不值”关注项目或政策是否“合算”问题。重大项目要算其是否符合政治账、经济账、社会账。政治账即落实中央重大决策部署的项目和政策，评价要紧盯其目标实现程度和利益相关者的获得感。经济账即项目或政策在既定投入下产生了多少绩效，或为了达到既定绩效需要多少投入。通常有两种表达方式：一是单位绩效的投入成本，如每个师范类理科本科毕业生需要的教育经费投入；二是单位投入产生的绩效，如每亿元科技投入带来的GDP增长贡献。将不同项目的经济技术指标按时间序列化，纵向可观察项目或政策的投入与成效演进，横向可为机会成本分析和预算安排提供量化依据。

算经济账在实践中遇到的常见问题是，由于指向某一预算主体的投入非单一渠道，绩效与特定项目或政策的相关性及相关程度难以度量和在不同投入间清晰切割，如某项研究成果是ABC三个渠道项目共同资助的，在分别评价A、B、C项目的绩效时，往往都将该项成果计入项目绩效。另外，由于一些项目承载了社会功能，不得不将一个项目分为多个项目委托给相似的机构开展，使得项目或政策投入成本的经济性考量受到掣肘。

项目或政策的经济性评价，一个重要功能是分析其预算是否经济合理，关注项目委托性费用的合理性，关注项目特定交易对象预算的合理性，进而进行项目结构性分析和背景适应性分析。结构性分析首先是进行项目内容分层，然后找准项目内核，进行预算结构分析，筛除搭车项目；背景适应性分析，侧重分析项目或政策的实施内容、实施方式与产业背景、体制机制背景、最新的政策要求和发展趋势等，筛除那些背景已经发生很大变化、与行业发展趋势和最新政策不相适应的项目或成分，为政策调整和项目腾笼换鸟开辟出空间。

经济账不仅要算项目本身财务账、投入产出账，对具有公共性的项目还要算外溢账，评估其对行业影响。

社会账即对一些民生类项目要关注其对增进某一群体福祉、降低和消减社会风险、促进社会进步的贡献。如农民职业培训项目提高了受训农民的就业能力、促进了农民更快融入市民生活，如科普项目带来的公民科学素质提升等等。社会评价多采用利益相关者的评价和第三方监测评价机构评价。一般认为，外部评价公信力大于自评价（含自己委托第三方评价）。