

# 行政事业单位基本建设项目绩效评价问题研究

许娟

在政府落实过紧日子的背景下，把有限的财政资源用在刀刃上，预算绩效评价工作日益重要。行政事业单位基本建设项目的资金量大，建设周期长，资金使用情况比其他项目更受到社会的关注，除了完成好项目的各项建设改造任务，更要做好基本建设项目资金的绩效评价工作，发挥财政资金最大效益。

## 行政事业单位基本建设项目开展绩效评价存在的问题

一是绩效评价实施动力不足。财

政部门进行预算绩效改革的目的，一方面为了提高财政资金的使用效益，另一方面通过绩效评价结果优化资源配置。特别是在当前减税降费和新冠肺炎疫情防控常态化的大背景下，迫切需要强而有力的调节调配机制，把钱花在刀刃上。对于一般的行政事业类项目而言，某一年度的预算绩效评价的好坏可能会影响到下一年度项目资金的安排。为了争取更多的经费投入，因而较有动力开展预算绩效评价。但是对于基本建设项目而言，多是“一锤子”买卖，多年才有一次，预算绩效评价结果

的好坏不影响资金投入，相关部门无需追责，在制定绩效目标时比较随意。因此对于大多数项目实施主管单位而言，开展绩效评价的动力不足。

二是绩效评价实施难度较大。作为资金投入类项目，基本建设项目更看重的是资金投入规模，普遍认为资金投入越多越好，特别是一些为社会公众服务保障而建设的项目，更多是强调公共服务效果和保障能力，基本建设项目资金投入后的产出效果量化评价比较困难，目前《中央国家机关建设项目绩效评价规程》中的各项

监控发现无法实现绩效目标的项目应及时调整支出方向，绩效评价结果差的项目应减少甚至取消预算安排。项目绩效同项目预算增减挂钩，政策绩效同政策优化调整挂钩，部门整体绩效水平同部门预算规模挂钩，有效避免预算和绩效“两张皮”，形成反馈绩效、应用绩效、提升绩效的良性循环。

## 营造预算绩效管理良好环境

推进预算绩效管理改革离不开良好的环境氛围，要通过多种形式、多种途径借智借力，传递绩效意识，加强绩效监督，汇聚管理合力，把“花钱必问效、无效必问责”落到实处。

加强上下之间的信息互通。全面对接顶层设计，深刻领悟上级决策内涵，将落实中央和省委、省政府重大决策部署作为预算绩效管理重点。及时

汇报实践探索过程中的经验做法和难点痛点，为优化顶层设计提供参考。有效借助人大的预算审查监督，绩效管理情况随同预决算和日常工作汇报，为人大强化绩效监督提供支撑。坚持系统抓、抓系统，加强调查研究和督促指导，动态掌握下级政府和部门单位绩效管理推进情况及存在的困难问题，制定针对性解决举措，推动绩效管理贯穿到资源配置的“最后一公里”。

增进部门之间的推动合力。加强财政同纪委监委、组织、审计、督查等的协作沟通，强化工作考核、跟踪问效问责，充分发挥各部门对绩效管理改革的助推作用。推动将预算绩效纳入政府政绩和目标管理考核体系，发挥考核“指挥棒”作用；纳入领导经济责任审计和巡视巡察关注内容，促进绩效主体责任落实；作为领导干部

选拔任用和公务员考核的重要参考，体现激励约束导向；涉及绩效的违纪违法问题线索移交纪委监委，依法依规依纪追责问责。

注重学习研究和培训宣传。加强工作交流，深入学习研究，碰撞思想火花，启迪创新思维，既注重借鉴吸收也要大胆探索，既探讨目前现状也研究趋势发展。分层分类开展绩效培训，扩大覆盖范围，突出针对性，既有业务操作培训也有决策管理培训，既讲理念理论又讲方法技术。做好绩效信息公开，回应社会关切，接受公众监督。加大宣传力度，推广好做法好经验好典型，树立榜样、示范激励，持续营造讲绩效、重绩效、促绩效的浓厚氛围，为预算绩效管理持续深化提供良好的外部环境。□

责任编辑 吕怡慧

绩效评价目标都是描述性的非定量指标，绩效评价的准确性大打折扣。

三是绩效评价目标设计存在缺陷。一方面，现行的绩效评价目标都以一年为限，而基本建设项目普遍执行周期较长，某一年的绩效评价结果难以覆盖项目整体情况。同时，项目建设周期又难以与预算年度保持一致，预算评价目标的时间范围就难以确定。另一方面，虽然财政部门制定的绩效目标表全国统一，但是目前的绩效评价具体指标由各个项目管理单位自行设计，各个预算单位在设计、填报时千差万别，有的单位为了绩效评价结果好看，有意设计对自己有利的指标，有的单位则设计的指标较为宽松，指标之间可比性和可衡量性较差，财政部门对指标设计是否合理尚未进行约束性考量。

四是绩效评价结果运用不够。传统意义的预算绩效考虑的就是投入产出，都是定量指标，但是对于政府提供公共产品或服务的影响是好是坏，仅通过定量指标很难衡量，因此加入了社会满意度、服务质量、社会影响等指标。将预算绩效信息与预算决策相关联是我们的目标，但如果一个项目的绩效不好，是应该认为这个项目浪费了财政资金将其削减，还是应该认为需要进一步加大投入使其更好呢？这是一个两难的选择。行政事业单位基本建设项目多来自政府部门预算，在分配预算时全部依靠绩效评价结果将是一件困难的事，如何在预算决策过程中于理性分析、量化数据及决策者的履职权衡和价值判断中找到平衡，将是一个长期的课题。

## 解决对策及建议

### （一）明确基本建设项目绩效评价

的主体。《中央国家机关建设项目绩效评价规程》指出，建设项目绩效评价分为项目管理单位自我评价和委托第三方及专家的项目独立评价。笔者认为，在基本建设项目绩效评价中，如以各项目管理单位作为绩效评价主体，各单位对于这种一次性项目积极作为的动力不足，那么绩效评价的效果也相应减弱，绩效评价结果运用亦无从谈起。因此，这类项目的绩效评价主体应由具有独立性的第三方机构承担。

（二）重视基本建设项目绩效评价结果的运用。应进一步完善行政事业单位基本建设项目的绩效评价结果运用机制。以中央部门为例，绩效评价的结果要在中央国家机关范围内公开，在项目实施单位公开，主动接受社会监督，强化绩效评价问题整改，要求被评价项目主体实施单位落实整改责任，将评价结果作为后续基建项目财政资金预算支出的重要依据。另外，基本建设项目虽多为一次性项目，但对后续项目具有示范性作用。有关部门应将预算绩效评价结果进行科学分析，形成指导性意见，以提高后续基建项目资金投入的科学决策水平。

（三）增加基本建设项目整体绩效评价方式。基本建设项目实施周期较长，现行预算绩效评价方式中一年一评价的结果不能反映项目全貌。因此，建议在一年一评价的基础上开展项目整体绩效评价，时间上应覆盖以项目立项后的前期准备工作、到项目竣工交付使用的一段时间，形成贯穿整个项目建设周期的评价。这种评价周期在《中央国家机关建设项目绩效评价规程》中已经得以体现，该评价规程将建设项目绩效评价分为项目中间评价和项目后评价。现有的一年一评价模式作为项目建设过程中的中间评价可

以及时发现项目实施中的问题，整体绩效评价可以作为项目完成之后的评价，对整个项目绩效目标实现全覆盖，确保项目执行与目标相吻合，也为项目的竣工、决算和验收等打好基础。

（四）注重特色，重塑基本建设项目绩效评价体系。预算绩效指标的设置按照“3E”原则，以经济性、效率性和效益性作为一级指标，这也是目前财政部门采用的通用做法。同时还有另一种是根据项目实施过程进行设置，从项目投入、过程、产出和效果四个方面反映资金绩效情况。《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》中采用了后一种方式，提出成本、产出、效益和满意度四类一级指标，同时特别提及“工程基建类项目和大型修缮及购置项目应设置成本指标，并逐步推广到其他具备条件的项目中。”基于行政事业单位基本建设项目和一般项目的不同，笔者建议将中央部门提出的四类一级指标的设置方式推广在基本建设项目广泛使用，并在设计二级指标时有以下侧重：

成本类指标侧重于反映资金投入情况以及该项目对生态环境、社会公众等方面的影响，以衡量项目支出的整体效益。二级指标可以选用经济成本指标、社会成本指标和生态环境成本指标等。其中经济成本指标可以以成本控制数来考核，例如单位造价金额、工程变更增加量。单位造价金额用于衡量每平方米的工程改造金额，便于工程项目之间的横向比较；工程变更增加量用于衡量工程实施过程中变更量，便于对一个工程项目资金使用量的纵向比较。根据建设工程项目的特点，还可以细化分解成本控制数，对工程进行分项考核。

产出类指标侧重于评价项目的立