有效开展财政资金政策评价工作

周勇标

近年来，财政资金绩效评价重点逐步从项目评价向政策评价扩展，但由于相关评价管理办法大多只做总体要求和原则规定，实践中存在评价方法不尽相同、评价报告质量良莠不齐的现象。深入研究财政资金政策评价工作特征，剖析难点问题成因，总结提炼规律性的、可供推广复制的经验做法，具有重要意义。

财政资金政策评价的特征

财政资金政策评价是指依据一定的评价标准和评价程序，对经济性、效率性、有效性等政策目标进行客观、公正的分析和评价。财政资金政策评价目前主要针对专项转移支付资金，由于这些资金具有涉及面广、类型多样、直达市场主体等特点，财政部门会同业务主管部门制定出台资金管理办法，明确了具体的政策支持导向等，针对这种类型资金的评价就侧重于评价财政政策的目标是否实现。

财政资金的政策评价与项目评价既有一定联系，也有明显的区别。一是评价范围不同。政策评价的范围一般涵盖整个专项资金，涉及各个项目类别，甚至同一领域不同性质的项目。而项目评价往往是同一领域同一类别的具体项目，不同项目整合在一起评价的情况相对较少。二是评价重点不同。政策评价重点是政策的制定、实施过程和实施效果，评价的结果应用于评估政策是否需要调整等。而项目评价的重点主要是项目预期目标的实现情况，侧重于执行层面为主，如果说政策评价关注的是宏观和中观层面，而项目评价则更多关注的是微观层面。三是在评价方法上，政策评价以定性评价为主，如“是否符合党委政府决策部署”“是否符合公共财政投入方向”等难以定量评判。而项目评价由于评价对象单一、绩效目标较为明确具体，绩效指标设定能够细化量化，可以进行定量评价。

财政资金的政策评价和项目评价又是有紧密联系的，因为政策制定后的执行和成效最终要落实到具体项目上，政策评价往往要辅之以项目评价来佐证政策的执行情况和实际产生的绩效；项目评价则必须要围绕政策的具体规定并结合项目实际开展，评价的内容有时也包含政策因素。所以，政策评价和项目评价两者之间有时难解难分、相互联系，在实践中针对同一财政资金的绩效评价有时既是政策评价又是项目评价。

总之，政策评价应把评价对象设定为财政专项资金相对应的支出政策，评价内容包括政策设计的科学性、资金的使用效率、政策的实际效果等，从而提出政策是否调整以及进一步完善的意见建议。项目评价则主要围绕绩效目标的实现程度，根据项目实施的总体情况，发现预算执行和项目管理中存在的问题，同时针对存在的问题分析原因，提出相应的意见和建议。

政策评价指标体系和方案设计

（一）关键评价问题的设定

设定政策评价框架的首要环节是提出关键评价问题，这是评价框架和指标设计的前提和基础。关键评价问题是通过前期资料审阅、实地调研、梳理分析后，研究提出的评价应关注的重点问题。实施政策评价一般基于“三E”（即经济性、效率性、有效性）评价维度，根据政策目标提出关键评价问题，主要但不限于如下方面：

一是政策制定的符合性问题，即政策制定是否符合党委政府决策部署，是否满足本区域经济社会发展实际需求，是否符合公共财政投入方向，是否符合财政事权与支出责任相一致原则，与其他政策是否存在功能相近或交叉重复。二是政策制定的导向性问题，即政策制定和调整是否体现“集中财力办大事”导向，是否聚焦发挥政策引领和导向作用等。三是政策制定的实施目标问题，即政策是否制定了明确具体、细化量化的绩效目标，政策实施的方案是否科学、合理等。四是政策实施效率问题，即政策实施内容是否按计划实施并完成，是否实现了所有预期产出等。五是政策执行管理问题，即政策执行管理机构是否落实了专门的机构和人员，管理制度是否健全并执行到位等。六是财政资金使用管理问题，即财政资金安排使

用和预算执行率以及资金支出的合理合规性情况如何。七是政策实现绩效问题，即政策是否实现了预期的绩效目标，政策受益对象是否适当，是否具有普惠性和公平性，目标受益群体的瞄准度和覆盖率如何等。八是政策实施满意度情况，即政策的利益相关方和非利益相关方的满意度如何。

（二）基于“三E”维度的政策评价指标设计

政策评价指标主要根据关键评价问题框架进行开发设计，能够直观、具体地对关键评价问题进行分析，并得出关键评价问题的评价结果。实务中一般从“经济性”“效率性”“有效性”三个维度（即“三E”维度）设定。其中，经济性指标主要考察政策必要性与方案科学性，从资源配置效率角度，解决预算“值不值”和“该不该”投入的问题。效率性指标主要考察政策执行效率和管理效率，从资源使用效率角度，考量达成产出的效率和产出目标“对不对”的问题。有效性指标主要考察政策实施效果和利益相关方满意度，从资源实施效益角度，考量政策制定和执行“好不好”的问题。为准确理解评价指标与相关标准的含义，评价机构应根据绩效指标设定评分权值，并制定评价指标的评分标准及说明。具体评价指标框架参考下表。

（三）政策评价方案的制定

政策评价方案是在充分搜集和研究政策相关基础资料，完成抽取部分区域实地调研、理清评价思路、提出关键评价问题、制定评价指标体系和评价标准、设计评价调查表单等工作基础上，结合评价人员时间安排、评价工作方法等制定的。一套完整的、切实可行的工作方案需要理清评价思路，并紧密切合评价工作实际，方案制定的过程往往会占整个评价工作1/3及以上的时间。评价前期工作越充分，评价方案制定越完备，越有助于评价工作的开展和评价结果质量的保障。政策评价方案的内容主要包括评价对象和评价目的、政策背景和总体情况、评价框架和指标设计、评价方法与调查设计、评价组织与实施安排、评价质量控制等。

评价维度	一级指标	二级指标	对应关键评价问题
经济性	政策实施必要性	政策相符性	政策制定的符合性问题
		政策公共性	
		政策相似度	
	政策制定科学性	政策引导性	政策制定的导向性问题
		资金分配合理性	
	政策目标合理性	政策目标明确度	政策制定实施目标问题
		政策方案科学性	
效率性	政策执行效率	项目实施符合度	政策实施效率问题
		实施计划完成率	
	政策管理效率	政策执行管理效率	政策执行管理问题
		资金预算执行率	财政资金使用管理问题
		资金使用合规性	
有效性	政策实施效果	政策绩效目标中的效益指标实现情况	政策实现绩效问题
	政策实施公平性	政策受益瞄准度	
		政策受益公平度	
	政策实施满意度	基层管理者满意度	政策实施满意度情况
		受益相关方满意度	
		非受益方满意度	

注：表格资料取自“2018—2019年度浙江省现代农业发展财政专项资金政策绩效评价报告”，有所改动。

政策评价的实施

（一）政策评价方法的选择

鉴于财政资金政策评价的特点，在评价方法的选择上应注重有助于深入了解掌握政策制定、实施过程和成效。倾听基层对政策实施的感受，获取第一手的、真实可信的信息，至关重要。为此，与传统的评价方法相比，政策评价应更多采用座谈、询问查证、问卷调查等方法。而成本效益分析法、因素分析法等数量评价方法，在政策评价时应根据实际需要选择使用。

（二）政策评价范围和时点的确定

政策评价的实施范围和时间节点确定是在实务中一直困扰委托方和评价机构的一个难题。由于政策的时效性较强，政策评价结果需要及时运用，但政策实施效果往往滞后。针对这个矛盾，可根据不同政策的内容和实施情况，选择确定适合的评价范围和时点。

（三）评价方案和评价方法的动态调整

由于政策评价涉及面广、专业性强、复杂程度高、评价难度大等特征，

完善地方财政项目支出预算绩效评价的建议

阳秋林 刘天星 阳宏利 毛文艳

按照全面实施预算绩效管理要求，湖南省衡阳市财政局构建了“事前项目决策评估、事中项目管理监控、事后项目绩效评价”三位一体的绩效评价管理模式，已初步形成了项目支出预算绩效评价全过程管理链条。2020—2021年组织第三方机构开展了以“决策—过程—产出—效益”为总体框架，针对项目特性设置不同的产出、效益的个性指标的项目支出绩效评价。

本文基于对第三方机构出具的20份项目支出绩效评价报告的分析，进行跟踪调查和绩效评价审计，根据预算绩效评价存在的问题提出解决办法，为提高地方财政项目支出预算绩效评价的质量和水平提供借鉴作用。

衡阳市财政项目支出预算绩效评价需要解决的问题

（一）绩效目标不够明确。一是绩效目标设置缺失，如棚户区改造项目未按要求填报项目支出绩效目标表，项目实施和支出进度不明确。二是绩效目标申报不规范，如项目申报资料中缺少财务管理制度、纳税信用良好等资料，并且部分项目申报资料存在前后数据不一致现象。三是绩效目标设置不合理，如有的项目选择人才引育作为其产出指标，但实际上吸收省级高科技人才存在较大难度。

（二）预算管理还不到位。一是预算编制不够完整，细化程度有待提高，如人才发展项目拨付1亿元作为人才发展专项资金，但专项资金支出预算表编制预算支出7525万元，还有2475万元未纳入预算支出。二是预算开支把控不严，存在超支较多情况。三是专项资金执行率较低，资金没有得到高效使用，如棚户区改造一期项目2019年度的项目累计支出921.32万元，仅占该专项资金的9.21%。

（三）评价体系不够科学。一是指

往往需要随着评价工作的深入推进不断调整评价方法。为此，评价方案的实施可以采取“提前设计、动态调整、持续完善”的模式，根据新情况和新问题，动态完善修订实施方案。

（四）政策评价报告

一是突出主要关注点。政策评价主要的关注点是政策制定、政策执行、政策目标达成及政策绩效情况，政策评价应客观公正地开展实施，既要反映问题也要肯定成绩，对于评价中发现的一些典型经验和成效应在报告中予以体现。

二是突出问题和建议导向。对于评价中发现的问题要予以充分披露，既有理有据，又深究剖析原因。查找问题不是最终目的，目的是下一步如何改进和完善，而提出政策意见建议往往比发现问题更难。这就需要评价人员深入了解把握政策实质，开展大量的调查研究和座谈访谈，深入基层听取意见反馈，获取第一手的资料和信息。

三是报告内容表达以叙述和说明为主。对于评价过程中产生的表格数据、评分说明、汇总材料等应作为附件，尽量不在正文体现；报告初稿要与政策执行管理部门进行充分沟通交流，尊重并吸收其提出的不同意见，使评价报告内容真实、准确、全面。最终报告可形成详版和简版两个版本。

（五）政策评价结果的运用

政策评价的委托方大多是各级人大和财政部门，评价结果运用可以包括如下方面：一是向当地党委政府报告政策执行情况，为党委政府下一步决策提供参考；二是通过向人大代表报送政策评价报告，为人大代表履行预算审查监督职责提供参考；三是财政部门根据评价结果进行政策调整；四是政策执行管理部门对评价发现的问题进行整改，完善政策执行和管理；五是评价过程中发现的问题也为审计部门实施审计监督提供线索。虽然不同的委托方对评价结果的运用会有所不同，但结合政策评价结果进行问题整改并进一步完善政策的目标是一致的，评价结果的运用也体现了财政资金政策评价工作的实际绩效。

（作者单位：浙江至诚会计师事务所）

责任编辑 张小莉