

第三方机构参与绩效评价 存在的问题与质量提升建议

江书军 邓茹

2021年,财政部先后出台了《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》(财预[2021]6号,以下简称《指导意见》)、《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》(财监[2021]4号,以下简称《暂行办法》),明确界定了第三方机构参与预算绩效管理的主要内容,同时对从事绩效评价的第三方机构、人员职业原则、评价基本程序、从业质量等内容进行了明确规定,为第三方机构有序参与政府领域绩效评价、提升绩效评价服务供给质量指明了方向。第三方机构的参与有力地推动了各地绩效评价工作的开展,但鉴于第三方机构参与绩效评价受到一系列内外因素的影响,绩效评价过程中依然存在许多问题亟待解决。

一、第三方机构参与绩效评价存在的问题

近年来,各级政府积极探索引入具有资质的第三方机构参与绩效评价,完成政府部门委托的评价业务。但从各地的实践来看,第三方绩效评价业务质量良莠不齐,未能达到政府部门期望,主要存在以下问题:

(一)准备阶段,资料清单与方案设计不够严谨

目前,许多第三方机构并未对准备阶段的工作引起重视,导致绩效评价过程中“抓小放大”,严重影响整体评价质量。其关键问题主要体现在以下三个方面:一是第三方机构对重要

政策理解不到位。许多机构与被评价对象沟通中重财务、轻业务,对被评价领域的重要政策、改革精神等学习不深、理解不透。二是资料清单列示不清晰。在资料搜集过程中过于“求多求全”,资料清单表述模糊,针对性不强。如某项目资料清单中出现“项目预算管理相关材料”“能够反映项目事实绩效的相关资料”等表述,让资料提供者无从下手。三是方案设计重点不突出。在评价重点的撰写过程中存在评价重点过于笼统、模糊的问题,项目个性化问题体现不足,对关键问题提炼不够准确。绩效评价指标设计普遍存在共性指标多、个性指标少,且指标数量过多、过杂、过繁的情况;指标权重存在“一刀切”现象,核心关键问题体现不足。

(二)实施阶段,调查取证与评价分析不够深入

笔者调研发现,专业知识储备不广、沟通渠道不畅等是制约实施阶段第三方参与绩效评价质量提升的关键因素,综合来看主要体现在以下三个方面:一是调研访谈问题细化程度不够。部分第三方机构调研访谈问题笼统、宽泛,未触及关键和实质问题;问卷设计不够严谨,与绩效评价指标体系关联度不强,且问卷各选项仅设置为“是、一般、不是”,缺少区分度,导致调研对象选择受到局限。二是调查取证范围覆盖不足。许多机构基于评价成本费用的考虑,在调查取证过程中覆盖面太小,无法有效反映项目

整体实施情况。三是对评价发现的事实和数据分析不深。部分机构在数据搜集过程中过分依赖被评价对象原有的工作结论、专家意见等数据资料,对发现的问题仅停留在“是什么”的层面,对“为什么”“怎么办”深挖程度不够,对评价发现的问题未能追根溯源。

(三)报告阶段,问题与对策建议撰写不够具体

目前,部分机构提供的报告普遍存在问题归纳不准确、原因分析不清晰、整改建议太宽泛等问题,综合来看体现在以下三个方面:一是报告专业性体现不足。部分机构提交的报告内容更多停留在对搜集的素材、文件制度要求等方面内容的堆砌,各段落间内容逻辑性不强。二是结论与问题衔接不够。在“绩效评价指标分析”中各指标的扣分点缺乏论据支撑,主观性太强。如某个项目综合评价结论部分花大量的篇幅对该项目给予了积极评价,但总体得分只有81分,项目效果指标仅有62%的得分率,指标得分与评价结论不符。三是建议可操作性不强。目前一些第三方机构出具的报告整改建议宽泛、可操作性不强,报告“空心化”现象比较严重。如部分报告提出的建议为“进一步加强项目论证”“进一步完善绩效目标设置”等,无法具体实施。

二、第三方机构参与绩效评价质量提升建议

《指导意见》和《暂行办法》从委

托方角度对第三方机构参与预算绩效管理的相关业务活动作出引导规范的同时,提出要着力提升第三方机构执业质量和评价结果应用效能,为推动预算绩效管理提质增效奠定良好的基础。鉴于此,笔者根据上述绩效评价三个阶段存在的主要问题,围绕准备、实施、报告三个关键阶段提出以下建议。

(一)切实做到“三个到位”,奠定准备阶段基础质量保障

一是组织到位。绩效评价工作实施前,财政部门与预算部门内部做好组织管理工作,可在部门内部成立绩效评价工作领导小组,财政部门由绩效管理处(科)室负责、预算部门由部门办公室负责,统筹协调后续各项绩效评价工作的开展,保障评价工作按期保质完成。

二是程序到位。在确定第三方机构后,建议委托方对被评价对象下发绩效评价通知书,使其知悉评价相关事宜并做好配合工作;委托方、第三方机构、被评价对象三方要召开见面会,对接项目负责人;三方要明确评价对象、目的、范围、内容、工作方式,细化评价工作安排。

三是学习到位。首先,第三方机构要确定“主评人”并配备具有专业胜任能力的评价团队,组织学习财政部门针对绩效评价环节出台的办法制度,熟悉评价流程、思路、工作要求,弄通弄懂评价报告撰写格式与模块要求。其次,第三方机构要针对所评价的领域进行前期研究,梳理各级被评价单位项目业务和财务领域的相关政策、制度,充分获取有价值的信息和数据。再次,基于对财政领域、被评价单位的前期研究,制定一份全面、清晰、有针对性的资料清单和基础数据表,并指定专人负责资料的搜集工作。最后,至少研究学习三个以上与被评项目相同或相似的评价案例,取长补短,科学制定绩效评价工作方案,并

及时请委托方审核、修改。

(二)努力做到“四个实”,推进实施阶段过程质量控制

一是基础资料采集详实。第三方机构在资料清单列示的基础上,要逐项核对被评价单位提供的基础资料是否准备齐全、基础数据表填报是否完成,尤其要关注项目业务基础资料、绩效目标申报表、预决算批复文件、项目财务资料、自我评价报告等能否满足评价过程中绩效指标数据分析的需求。

二是实地查看真实。实地调研是第三方机构实施阶段的关键任务,一方面要拟订详实、具体、适用的调研访谈提纲和调查问卷,针对项目利益相关者开展访谈与问卷调查工作,问卷调查范围需覆盖到项目直接或间接收益对象。另一方面要科学、合理地选择部分项目进行实地查看,如果被评单位涉及的项目实施主体较少,实地调研要实现全覆盖;如果项目实施主体较多,可根据项目金额大小、项目类别、项目性质等采取抽样调查,抽样比例原则上不低于30%。

三是数据分析充实。一方面,需要及时分类整理、核对分析基础资料,充分利用各种统计数据,核实数据真实性,出现差异需在调研中进行核查,确定最终数据。另一方面,审核被评价单位绩效目标完成情况,对疑点进行查漏补缺,运用收集的事实和数据资料佐证存在的问题。

四是综合分析评价证实。第三方机构在绩效评价过程中要遵循独立、客观、真实的原则,尽量减少外界带来的干扰,将主观认定因素影响降到最低。根据基础数据资料对设计的绩效评价指标进行深入分析,得分、扣分要有依据,证据验证要充分,尽量排除主观臆断。在对被评价对象的绩效情况进行定量、定性分析和综合评价的过程中,做到过程严谨、数据可靠、结论清晰。

(三)认真做到“三个注重”,强化报告阶段结果质量提升

一是注重第三方机构内部审核意见,严把报告质量关。部分第三方机构在评价报告的出具过程中要经过项目经理、部门经理、质控(风控)部门三级复核,各级评审都会基于不同角度对评价报告提出完善建议,“主评人”要注重各级复核意见。与此同时,“主评人”还要善于归纳总结所评行业及领域的问题,做到绩效分析与问题相衔接,问题的阐述逻辑与事实相结合,成因与问题发生相一致,建议与问题相对应,切忌提出“假大空”的建议。

二是注重被评价对象反馈的意见,充分听取评价对象合情合理的解释和诉求。《暂行办法》指出“第三方机构应当书面征求被评价对象和委托方的意见。”第三方机构与被评价对象在评价过程中处于“信息不对称”状态,第三方机构可能初次接触被评价对象的行业领域,囿于行业专业知识储备不足与评价时间的要求,在评价过程中可能对被评价对象行业知识了解不充分。因此,针对被评价对象提出的合理诉求和意见,第三方机构要认真对待、合理采纳。

三是注重委托方的审核意见,提高绩效评价工作质效。通常情况下,第三方机构初步完成的评价报告要经由委托方初步审核,委托方会围绕报告格式规范性,语言描述清晰性,项目事实及指标分析、评价结论、存在的问题逻辑性,对策建议的针对性,报告附件的齐全性等方面提出审核意见,第三方机构要及时响应并结合审核意见修改初稿。□

(本文系河南省哲学社会科学规划项目<2021BJJ042>、河南省高校人文社会科学研究一般项目<2022-ZZJH-246>阶段性研究成果)

(作者单位:河南理工大学)

责任编辑 姜雪