

事前绩效评估的探索与思考

河南省郑州市财政局 | 王守君

摘要：本文对事前绩效评估进行多维度分析，对其发展进程中存在的问题与不足，提出健全评估指标体系、创新评估方法、加强科学论证对策建议。

关键词：事前绩效评估；发展现状；存在问题；对策建议

中图分类号：F812

事前绩效评估是我国全面实施预算绩效管理的重要组成部分。通过事前绩效评估，能有效防止低效无效资金进入预算，对于深化零基预算改革，提升财政资源配置效率和资金使用效益具有重要意义。本文结合当前财政实际，深入剖析事前绩效评估工作存在的问题，有针对性地提出对策建议，为推动预算绩效管理改革提供有益借鉴。

发展现状

党的二十届三中全会提出“强化事前功能评估”，这是在预算支出事前评估的基础上，首次提出“功能评估”概念，对事前评估的进一步深化完善提出更高要求。目前，全国各地在实践中不断创新评估方法和手段，同时加强评估结果应用，将其与预算安排、部门绩效考核等挂钩，事前绩效评估已经进入全面深化完善阶段。

（一）事前绩效评估重要程度逐步提升。事前评估作为全过程绩效管理链条的首要环节，在预算绩效

管理体系中起着把关守口的重要作用。各级政府根据中央关于全面实施预算绩效管理的意见，逐步将事前绩效评估纳入预算编制流程，以确保财政资源的高效配置。在预算紧平衡背景下，切实提高财政资金使用效益、向绩效要财力，逐渐成为各级政府的共识。因此，事前绩效评估作为实现财政资源高效配置的重要手段，越来越受到各级政府的重视。

党的二十届三中全会提出“深化零基预算改革”，这是优化财政资源配置、提高财政资金使用效益的重要手段，其与事前绩效评估的理念不谋而合。各地正通过事前绩效评估推动深化零基预算改革落地落实，事前绩效评估的重要性更加凸显。

（二）事前绩效评估地方实践不断丰富。一是评估覆盖范围不断拓展。评估对象从传统预算项目扩展到预算支出政策，从一般公共预算拓展到政府性基金预算和国有资本经营预算，从本级预算拓展到上下

级转移支付，从教科文卫体等事业发展领域拓展到基本建设等领域，从一定资金规模扩展到所有新增政策和项目。二是评估工作开展形式多样。多地已探索出不同评估形式，如对本级预算单位提交的事前绩效评估报告开展集中会审，切实强化预算绩效管理前端管控；成立评估工作专班，以集中开展事前绩效评估为抓手，深入推动零基预算改革走深走实。三是评估效果逐步显现。通过事前绩效评估，各地在优化项目方案、调整支出结构、节约财政资金等方面取得了明显成效。以某市成立评估工作专班为例，2024年以来，共集中开展229个政策项目事前绩效评估，申报预算金额122.54亿元，压减低效无效资金62.83亿元，压减率达51.27%。

（三）各地积极探索形成多元创新格局。各地积极探索创新，评估模式日益丰富。比如，某省创新构建“绩效中心+第三方机构”、“绩效中心+行业专家”等评估模式。部分地市分别提出“部门自评估+财政

再评估”的事前绩效评估机制、涵盖前期准备和实地评估等全流程的“九步工作法”、将评估结果与预算安排直接挂钩的“事前评估+预算评审”模式。

存在的主要问题

(一)顶层制度建设不完善,权威性和规范性欠缺。目前尚未出台全国统一的事前绩效评估管理办法,由于制度建设尚不完善,缺乏统一的标准和规范,导致各地各部门在评估工作中标准不一、方法各异。同时,对于评估工作的规范流程、职责分工、结果应用等方面规定不够明确,影响了事前评估工作的高效有序开展。

(二)评估指标体系不健全,评估标准不明晰。一是评估指标体系不健全。由于各地的评估指标体系设置没有规范统一的原则框架作指导,其科学性、合理性、可比性不足,难以准确衡量政策项目的预期绩效。二是评估指标设置不科学。评估指标过于笼统、缺乏针对性和可操作性,指标权重分配不合理,指标数据获取困难,评估要点不具有互斥性等,导致评估结果的准确性和可靠性受到影响。三是评估标准不明晰。评估标准不清晰、不具体,定性描述较多,定量计算较少,评分的客观性难以保证。部分领域仍依赖主观经验判断,缺乏量化评估标准支撑。

(三)评估方法运用单一,论证过程可信度还有欠缺。评估方法使用不全面。有的评估主体对评估方

法的认知不足、资源投入有限,常偏好某一种简易评估方法,而忽视其他方法的优势和适用性,限制了评估的全面性和科学性,导致评估结果可能出现偏差。评估方法使用不具体。一些事前绩效评估报告虽然提到了所使用的多种评估方法,但全篇未见如何具体使用、如何推导出评估结论。评估方法运用过程不够清晰,弱化了对评估结论的支撑作用,导致评估结果的公信力不足。评估模型科学性不足。部分评估采用线性回归等简单模型,难以应对复杂系统的动态变化。比如,某市地铁建设项目的事前评估因未考虑人口流动趋势偏差,导致后期客流量预测失准。

对策建议

(一)加强顶层设计,强化权威性和规范性。在规范健全绩效管理制度设计过程中,应明确事前绩效评估的基本原则、组织形式、实施流程等,并给出评估指标体系设计的指导性框架,以及评估结论应用原则。通过全国统一管理办法的指导和约束,推动事前绩效评估规范统一、可比可测、约束有力。

(二)强化评估指标体系设计,规范完善评估标准。预算支出事前绩效评估的关键在于构建科学完备的指标体系与统一规范的评估标准。基于政策与项目事前评估的共性特征,建议探索构建包含6个一级指标、17个二级指标及34个三级指标的评估指标体系框架。一级指标及权重分配如下:立项必要性

(30分)涵盖设立相关性、决策科学性、投入必要性等维度;投入经济性(10分)重点聚焦投入合理性与成本控制;绩效目标合理性(20分)涉及目标完整性、相关性、适当性与可行性;实施方案可行性(20分)包含方案制定、配套机制及过程控制;预算编制科学性(10分)注重编制依据与测算精准度;筹资合规性(10分)关注资金筹措、财政支持方式及风险管理。评估标准结合不同政策项目具体特点,参考历史标准、预算标准、支出标准、服务标准等综合确定,确保评估工作规范有序、客观公正。

(三)综合运用多种评估方法,提高事前评估科学性和公信力。综合运用多种评估方法。评估主体应综合运用多种评估方法,从多个维度全面评估政策项目的必要性、可行性、预期效益和存在风险等。评估报告要全面展示多种评估方法的具体运用过程,既有数据信息的分析处理,也有推导评估结果的逻辑论证,以此增强评估结论的说服力。提升评估论证科学性。准确运用公共选择理论、信息不对称理论、循证决策理论等,适时引入成本效益分析、随机对照试验(RCT)等高级评估手段,提高评估论证过程的科学性和权威性。同时,加强现代信息技术在评估中的应用,探索利用大数据、区块链、人工智能技术等辅助手段,实现数据共享与智能分析,有力推动事前绩效评估高质量发展。□

责任编辑 刘寒珠