

统筹构建项目支出绩效评价“标尺”

中央财经大学 童伟 宁小花

在推进全面实施预算绩效管理进程中，完善共性指标框架，统筹项目支出绩效评价衡量标尺，具有重要的理论意义与紧迫的实践需求。

指标体系是绩效评价得以量化的基础，是使绩效评价区别于财务监督与审计监察等其他监管手段的重要标志，是绩效评价科学化、规范化的前提与保障。

在绩效评价指标体系的构建过程中，需要针对不同的管理对象、不同的资金活动形态、不同的管理流程、不同的评价目的，对绩效评价指标体系的组成进行规范，使其既能够保障不同评价对象在不同评价标准方面公平公正、客观统一，评价结果可衡量、可对比，又能够反映不同评价对象的特点与特性，使评价对象的实际差异得到应有的体现与尊重。而正是这些要求的客观存在，使得绩效评价指标体系的设置成为世界性难题。

为此，《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》明确指出，要建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架，实现绩效评价的科学合理、细化量化、可比可测、动态调整与共建共享。在推进全面实施预算绩效管理进程中，完善共性指标框架，统筹项目支出绩效评价衡量标尺，具有重要的理论意义与紧迫的实践需求。

现有项目支出绩效评价共性指标框架辨析

目前，国内关于项目支出绩效评价的共性指标框架共有两套：一是财政部2011年发布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》（以下简称《办法》）提出的评价框架，该框架从项目决策、项目管理和项目绩效等维度设置了项目支出绩效评价一级指标。二是财政部2013年出台的《预算绩效评价共性指标体系框架》（以下简称《框架》），该框架从投入、过程、产出、效果等方面提出了项目支出绩效评价的共性指标。自此，国内两套指标并存，使用2013年共性指标框架的偏多。

探查这两个共性指标框架，其间的差异还是较为明显的：一是指标体系设计的出发点存在明显差异。《办法》从项目决策与管理的实施流程出发设计指标框架，体现的是战略、管理和绩效的有机组合。《框架》从财政资金投入运作的过程出发设计指标框架，体现的是“如果投入……那么产出……”的因果逻辑关系。二是对资金投入的评价视角存在差异。《办法》虽然也涉及预算资金投入的规范性问题，但更为关注预算资金的配置问题，将预算资金的配置能否满足项目任务的需求、能否保障项目任务目标的达成、预算资金的配置是否有标准、预算编制标准是否科学合理、在预算编制时预算标准是否得到充分体现等置于预算投入规范性之前。《框架》则主要关注的是预算资金投入的规范性，仅含有“资金到位率、到位及时性”等方面的指标，忽略了对预算资金投入是否科学合理、是否与产出和效果相对应等更为重要的关键性评价要点。

十九大报告明确提出，政府预算改革应“标准科学，约束有力”，其中的标准科学就是指预算编制要有明确的预算编制成本标准，要进行严格的成本核算，要充分体现预算编制对成本的控制取向。当前各级各部门在开展绩效评价时主要依据的还是《框架》，以致对项目预算编制进行考评缺乏相应的抓手，也使当前的绩效评价与政府预算改革的要求出现脱节与不相适应。

统筹构建项目支出绩效评价共性指标框架

完善项目支出绩效评价共性指标框架，应以项目支出绩效评价的一级指标和二级指标的优化为核心，以“经济性、效率性、效果性、公平性、责任感”等原则为出发点，统筹构建项目支出绩效评价共性指标框架。

一方面，优化一级指标。基于2011年绩效评价共性指标框架更符合预算决策需求，更贴近

项目管理实际，与十九大报告提出的“标准科学、约束有力”的预算改革精神更加相符，可以《办法》为基础，在对其不严密的地方进行修订的基础上，构建项目支出绩效评价共性指标框架。

建议在保留“项目决策”和“项目管理”两个一级指标的基础上，将“项目绩效”分化为“项目产出”和“项目成果”两个一级指标。此项修订的好处在于：首先，强化绩效评价的结果导向，突出预算绩效管理的任务完成及效益实现；其次，消除绩效评价指标体系内置的“绩效”指标以及在设计逻辑方面存在的严密之处；最后，简化评价指标体系结构，缩短指标体系设置链条，“项目产出”与“项目效果”升级为一二级指标后，三级指标即可满足个性化绩效评价指标体系的构建。

另一方面，完善二级指标。在项目支出绩效评价共性指标框架设计中，二级指标的修订主要涉及三个方面的内容：预算编制、资金投入、产出成本。

在项目决策阶段，预算资金的编制问题极为重要，涉及到预算资金的编制是否科学合理，预算资金的配置与绩效目标是否匹配，预期的投入与产出是否对应等。因此，在设置二级共性指标时，预算资金配置应为项目决策的核心二级评价指标。

在资金投入方面，《办法》和《框架》都将“资金到位率、到位及时性”等指标列为项目决策阶段的二级指标。事实上，资金是否到位、到位是否及时等均发生在项目的执行阶段，应属于项目资金的管理问题。因此，在优化二级指标时，应将“资金到位率、到位及时性”等归并为资金管理的二级指标。

预算绩效管理的本源即是成本问题，正是普遍意义上的“公共产品高成本问题”诱发了“预算绩效管理”的存在，公共产品成本问题是推动预算绩效管理不断发展的根本性动因。成本控制问题如此重要，在绩效评价指标体系中应有明确的体现与反映。

但当前的产出成本指标基本是一个尴尬存在：在设置绩效目标时，这一指标很难个性化填报。成本控制反对“秋后算账”，提倡预先控制，要求在成本发生之前思考为什么要发生这项成本，应不应该发生，应该发生多少，应该由谁来发生，应该在什么阶段及地方发生等方面的问题，以降低项目预算资金需求。如果未对成本进行深入的思考，又如何能够了解与得知项目的成本可能会降低多少幅度？如果已经经过深思熟虑，确知预算能够下降多大的幅度，则应反映在预算编制之中，此时的预算编制应是科学合理、精确到位的，其执行也具有明显的刚性，预算执行百分之百是其最好的结果，亦即不存在核减的空间。未做精确测算就承诺降低预算支出，项目申请方多半已将未来下调空间计入了预算申请额度之中，人为抬高了预算申请规模，但这样的绩效目标在审查时又会面临专家的质疑。故而，在填写绩效目标时，很多部门要么程式化填写“将预算支出控制在申报金额之内”，要么直接删除此指标。在事后续效评价时，多半也不对此指标予以评价和探讨。有鉴于此，建议从绩效评价指标体系中取消此二级指标。

不过，将产出成本剔除出二级评价指标并不意味着成本控制不重要，无需进行考核。恰恰相反，成本控制是预算绩效管理的重要组成部分。鉴于成本控制多发生于事前或事中，即项目决策阶段和项目实施阶段，反映的是项目的预算编制问题或预算管理问题，建议在绩效目标填报阶段，将成本控制指标纳入对预算编制科学性的评估要求之中。在事后评价阶段，不仅要从成本控制的角度对预算决策科学性进行追溯，还应对预算管理中的成本控制行为，如预算编制科学性和财务管理有效性等进行衡量。