

绩效评价结果应用:流程衔接 和支撑条件

龚传洲

(安徽省财政厅,合肥 230061)

内容提要:中央印发的《关于全面实施预算绩效管理的意见》提出了“加强绩效评价结果应用”的工作要求。随着预算绩效管理工作的深入推进,当前亟需解决如何有效落实绩效评价结果应用的问题。为此,文章基于工作实践,分析指出加强绩效评价结果应用是推进预算绩效管理的内在要求和必然选择,提出应聚焦绩效评价结果应用去完善预算绩效管理 workflow,增强前后 workflow 的衔接和配合,同时要重视相关支撑条件建设来提升绩效评价结果应用效果。

关键词:绩效评价 结果应用 一体化 支撑条件

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)04-0040-07

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大战略部署,是政府治理和预算管理的深刻变革,对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。2018年9月,中共中央、国务院印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》)。《意见》提出:“健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制,加强绩效评价结果应用。”为此,文章基于工作实践,分析了加强绩效评价结果应用的内在要求,提出应加强绩效评价结果应用的 workflow 衔接与配合,阐明应重视相关支撑条件建设来提升绩效评价结果应用效果。

一、加强绩效评价结果应用是推进预算绩效管理的内在要求

经过多年的实践,我国开始于项目绩效评价的

预算绩效管理工作取得明显成效,预算管理制度持续完善,财政资金使用绩效不断提升,但还存在绩效激励约束作用不强、绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制未建立等问题。因此,推进预算绩效管理,亟需解决问题,补足短板,建立完善绩效评价结果应用机制。

(一)加强绩效评价结果应用是实现预算与绩效管理一体化的必然选择

为深入推进预算绩效管理工作,针对当前存在的一些问题,《意见》提出了“创新预算管理方式,更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束,力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,实现预算和绩效管理一体化”等总体要求。由此可见,预算绩效管理改革发展的方向之一是更加强调结果导向和成本效益约束,

[收稿日期]2021-02-04

[作者简介]龚传洲,预算评审中心四级调研员,经济学博士,研究方向为发展经济学和公共财政理论。

通过绩效管理来改善预算管理,用绩效理念、绩效结果去管理预算,用“创新预算管理方式”来提升预算管理水平,以实现“预算和绩效管理一体化”之目的。从这个角度说,绩效管理可纳入预算管理范畴,要为预算管理服务,并非是为了绩效需要而去再建设一套绩效管理系统。

就现实绩效管理状况而言,预算与绩效管理一体化进程很难一蹴而就,大致需要两个阶段:第一阶段是绩效影响预算安排,如绩效目标与预算编制更加匹配、评价结果影响未来预算安排等;第二阶段是绩效引领、约束预算,在预算管理中充分利用绩效信息,通过绩效管理来提升预算管理水平。在这两个发展阶段中,都需要加强绩效评价结果应用,并不断提升其应用水平。因为,只有将绩效信息实质性嵌入预算管理过程,使得绩效评价结果与预算安排紧密挂钩,成为常态化的预算管理依据,才能谈得上朝着预算与绩效管理一体化的方向迈进,否则仍然可能会出现预算管理与绩效管理“两张皮”等现象。

(二) 加强绩效评价结果应用是促进预算绩效管理发展的内在动力源泉

毋庸讳言,多年来我国的绩效评价结果多用于部门和单位的问题整改上,在预算安排上则应用性不足。究其原因,一方面是因为预算与评价结果挂钩需要相应的支撑条件,而前期的条件或不具备或不充分;另一方面是因为预算是一个做出决策和取舍的政治过程,政治因素的左右常常使得绩效信息作为一个技术手段和工具,或者说是作为预算决策的参考依据。但是,需要强调的是,实现预算与绩效管理的一体化,必须要加强评价结果应用,而且,就理论分析而言,加强评价结果应用也是推动预算绩效管理发展的重要动力源泉。

从系统论的角度看,预算绩效管理系统作为一项复杂的社会系统,既可以依靠行政命令推动发展,又可以通过构建自组织机制来发挥自组织功能,自行发展。要发挥这种自组织功能,系统中的要

素——政策和项目就要有所区别和差异,这需要通过绩效评价来实现。在这之后,最为关键的一环是促成要素差异的放大,这需要通过评价结果应用来实现。由此可见,评价结果应用是实现要素(政策和项目)差异的动力,展现出一种激励约束机制。这种激励约束机制把评价结果与项目预算安排和政策调整挂钩,究竟是强激励弱惩罚还是强惩罚弱激励,或是其他激励约束机制,则要结合实际工作因地制宜。通过这种持续的评价结果应用机制,系统中的要素——不同的政策和项目之间必然产生既竞争又合作的复杂非线性作用关系,从而实现系统的自组织,推动预算绩效管理系统从低级有序走向高级有序。

(三) 加强绩效评价结果应用是现阶段推进预算绩效管理的重要技术工具

我国的预算绩效管理改革是在行政机构主导下推进的,而各地的预算绩效管理基础是参差不齐的。相较于传统的预算管理,现行的预算绩效管理利用了传统的预算合规控制,将各部门的行为约束在一定的框架之内,同时也在利用预算的绩效控制来促使各部门明晰自身目标,提高自身服务意识。在行政推动下,绩效评价作为行政机关控制经费的一种技术性手段,充当更多的是行政主导下的预算绩效管理工具。在财政部门的牵头推动下,充分利用并不断完善绩效评价技术手段,优化绩效评价结果应用机制,提升财政资金的配置效益,将财政资金投入到效率更高和公共价值度更高的项目和方向,进而影响资源分配,改变财政资金管理模式。从一定程度上说,预算绩效管理的根本在于建立一套完整的财政支出绩效评价体系,通过绩效信息引导公共资源的投向和投量,创造一种公共资源的再配置机制和相应的利益制约机制,以此促进政府各部门的预算绩效提升。

可以预见的是,全面实施预算绩效管理最重要的影响之一,是压实各预算部门和单位预算绩效管理的主体责任,进一步提升绩效意识,实现预算部

门和单位的花钱从“要我有效”到“我要有效”的根本性转变。在此过程中,财政部门要加强与预算部门的沟通,注重方向性的引导,努力将绩效评价结果的使用切入到每一个预算过程,最终形成部门主动自评,评价结果向社会公开的预算绩效管理新模式,优化政府财政支出,促进现代财政制度的建立。

二、聚焦绩效评价结果应用,增强各工作流程的衔接与配合

预算绩效管理是一个环环相扣的过程,包含了事前的绩效评估、绩效目标管理和事中的绩效运行监控以及事后的绩效评价和评价结果应用等环节。评价结果应用处于最末端,前面的工作环节都会对其产生影响。因此,有必要聚焦评价结果应用,审视

并完善预算绩效管理的工作流程,增强各工作流程的衔接与配合。

从图1可以看出,着眼于绩效评价结果应用,需要组织实施好绩效评价,而绩效评价可根据“绩效运行监控”流程来获取“过程”绩效信息,可根据“绩效目标管理”流程来设置“产出”和“效益”评价指标;对于新设立的重大政策和项目,可根据“事前绩效评估”流程来明确“决策”的依据等。也就是说,绩效评价的“决策”、“过程”、“产出”和“效益”等评价指标,都可依据相应的预算绩效管理流程来获取评价所需的绩效信息。显然,如果前几个流程都能规范高效运行,则后续的绩效评价不仅会相对便于操作,评价依据更充分,而且评价结论会更加客观公正,更便于应用。

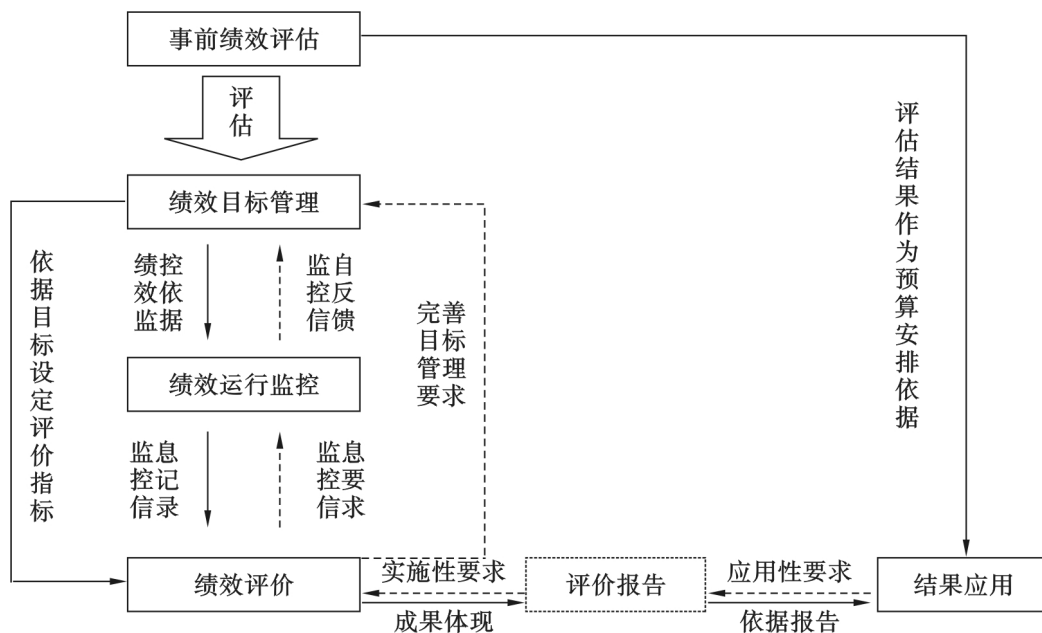


图1 聚焦绩效评价结果应用的预算绩效管理流程图

(一)注重应用事前绩效评估结果,从源头强调预算与绩效的匹配性

事前绩效评估重在关注项目立项的必要性及“预算”与“绩效”的匹配性。由于不涉及项目的具体实施,相比于事后的绩效评价,事前绩效评估就显得简单易行,评估结果与预算安排之间的联系直接

清晰,应用阻力较小,效果更加明显。为此,《意见》指出:“各部门各单位要结合预算评审、项目审批等,对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估,重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等,投资主管部门要加强基建投资绩效评估,评估结果作为申请预算的

必备要件。”实际上,建立事前绩效评估机制,重点在于从源头培养并树牢预算部门和单位履职尽责的绩效管理意识,使得预算部门和单位在安排项目和编制预算时,认真考虑花钱做事的必要性、可行性、合规性与效益性,要做到绩效与预算相匹配,避免拍脑袋决策和项目仓促上马。

提升预算绩效管理意识是一个长期过程。在这方面,财政部门需要加强对预算部门和单位提交的事前绩效评估报告的审核,必要时对以上五个方面的评估内容进行进一步的细化,以评审指标表格的形式逐一进行审核,并将事前绩效评估报告审核结果作为预算安排的重要参考依据。对论证不充分、无法有效支撑评估结论的,出具书面审核意见后予以退回;对事前绩效评估报告审核通过且确有必要的政策和项目,在年度预算安排时予以统筹考虑。如果提交的事前绩效评估报告缺乏项目实施方案、项目预期目标及预算编制等内容,则说明该项目并未认真规划、考虑成熟,仓促安排难以取得好的绩效。因为好的“绩效”说明的是一定投入下的产出和效果最大化,或者说是一定产出和效果下的投入最小化。如果不合适的项目安排了预算,或者一个项目安排了超过合理需求的预算,都违背绩效匹配的原则。前者可以说是财政资金错配,支持了非必需的项目,降低了配置效益,后者也可以说是钱多好办事,浪费财政资金,降低了使用效益。

(二)强化绩效目标编制与审核,确定绩效评价“绩”和“效”评价指标

毫无疑问,绩效评价要重点考评绩效目标的实现状况,因而前期绩效目标的编制与审核就非常关键。编制绩效目标需要具体衡量项目的投入、产出和效果,应以定量指标为主。因为财政绩效目标设置得越具体,实现的可能性就越大。在一些目标难以量化的情况下,应增强定性指标描述的清晰度,可以通过历史年度的纵向对比或相关部门的横向对比对指标设置进行分级分档表述,增强定性指标的明确度及可衡量性。以一个项目为例,在编制绩

效目标时,需要对该项目的功能进行梳理,包括资金性质、预期投入、支出范围、实施内容、工作任务、受益对象等,明确项目的功能特性。依据项目的功能特性,预计项目实施在一定时期内所要达到的总体产出和效果,确定项目所要实现的总体目标。对项目支出总体目标进行细化分解,从中概括、提炼出最能反映总体目标预期实现程度的关键性指标,将其确定为相应的绩效指标。同时,收集相关基准数据,确定绩效标准;结合项目预期进展、预计投入等情况,确定绩效指标的具体数值。对于跨年度的中长期绩效目标,应分解成年度目标。绩效目标审核主要是从绩效目标内容的明确性和完整性,绩效目标与绩效指标的相关性,预算安排与绩效目标的匹配性和绩效目标实现的可行性等四个方面进行审核。

由此可见,绩效目标的编制与审核过程,也是量化目标实现程度的过程,审核通过的绩效目标,可以作为设置绩效评价核心的“绩”和“效”评价指标的依据。实际上,财政部早在2015年5月21日印发的《中央部门预算绩效目标管理办法》(财预[2015]88号)第二十九条就明确规定:“中央部门及所属单位应按照批复的绩效目标组织预算执行,并根据设定的绩效目标开展绩效监控、绩效自评和绩效评价”。研究分析《项目支出绩效评价管理办法》(财预[2020]10号)文件所附的“项目支出绩效评价指标体系框架”就会发现,“产出”指标和“效益”指标与“绩效目标申报表”中的指标保持了一致。这其中的基本逻辑应是:绩效目标怎么编,绩效评价就怎么评。

(三)着眼于事后评价的绩效信息需要,做好事中绩效运行监控记录和分析

绩效监控是指在预算执行过程中,预算部门及其所属单位依照职责,对预算执行情况和绩效目标实现程度开展的监督、控制和管理等活动,是一种“双监控”。由于监控工作处于政策项目的执行期,效果和满意度无法完整考核,监控应在关注工作推

进度的同时,预测产出和效果的实现可能性。对于预算执行进度而言,监控应以预算资金拨付和支出情况为基础,查看预算执行进度与计划是否存在偏差,同时结合绩效目标的预测实现情况,分析预算执行进度与绩效目标实现的匹配性,并对后续预算执行情况作出合理预测。

作为全过程预算绩效管理中的重要一环,绩效运行监控是绩效目标管理的延伸和绩效评价的前置,在预算绩效管理中具有承前启后的重要作用。绩效运行监控以绩效目标管理和事前绩效评估为基础,分析查看绩效目标的实现状况,并据此作出相应的预算执行调整,从而服务于后续的管理决策,是事后续绩效评价的基础,监控结果可以作为绩效评价的重要参考。财政部2020年2月25日印发的《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)第十四条就指出:“同一评价对象处于不同实施阶段时,指标权重应体现差异性,其中,实施期间的评价更加注重决策、过程和产出,实施期结束后的评价更加注重产出和效益。”这说明,绩效评价可以对处于实施期的项目开展。换句话说,同一项目根据需求,既可以开展绩效监控,也可以开展绩效评价,两项工作可以去统一布置。例如,对于一些重大项目,考虑到后续绩效评价的需要,在前期的绩效监控中就可以重点关注项目实施进展的一些情况,并做好监控记录和分析。这样做一方面会大大减轻后续绩效评价的工作量,另一方面也会让绩效评价具有更加坚实的绩效信息支持,增强评价结果的说服力和应用性。

(四)科学组织开展绩效评价,形成客观准确公正的评价结果

随着预算绩效管理的全面推进,作为重要工具的绩效评价就需要分行业、分领域去不断深化,进一步突出行业和项目特点,不断提高绩效评价结果的客观性、准确性和公正性。毫无疑问,评价结果应用依赖于评价结果的客观准确公正。在这方面,以下两点很重要。

一是要科学设置绩效评价指标体系。绩效评价是一个涉及多方面、多层次的过程,需要建立一套多元化的绩效评价体系以反映财政支出绩效的全貌。评价指标体系通常包含两类:共性指标和个性指标。共性指标由财政部门统一制定,是对被评价单位进行横向比较的主要依据,目的在于增强评价内容的统一性和评价结果的可比性;个性指标是为满足预算单位实施预算管理需求而设计的指标,主要来源于实践和经验,是预算绩效评价技术环节的重点。一般而言,个性指标要优先选取最具代表性、最能直接反映产出和效益的核心指标,指标内涵应当明确、具体、可衡量,数据及佐证资料应当可采集、可获得。并且,个性指标设置要充分考虑评价结果应用的需要,应从批复的绩效目标中去选取相应的绩效指标。要将共性指标与个性指标通盘考虑,进一步增强评价指标设置的系统性和科学性。

二是评价过程要做到公开透明。评价结果需要依法公开接受社会监督,评价过程自然应该公开透明。如果做不到公开透明,即使第三方评价也难以做到客观公正。实际上,连美国这样社会中介发达的国家也会出现国际著名的安然公司会计丑闻事件,对我国来说第三方评价更非解决公正评价的万能药。因此,我国的财政和预算部门根据需要委托第三方机构或相关领域专家参与评价时,要加强对第三方的指导,对其工作质量进行监督管理,必要时引入多种社会力量共同参与,相互监督和制约,以进一步增强评价的公正性和透明度。

三、重视相关支撑条件建设,提升绩效评价结果应用效果

应用绩效评价结果需要一定的支撑条件,条件不具备或者不充分,应用效果会大打折扣,甚至有可能适得其反。从长期来看,加强绩效评价结果应用需要相应的法规制度保障。我国还欠缺专门的法律法规,而且国家层面也未建立统一规范的绩效评

价结果应用制度。从近期来看,结合预算绩效管理的工作实践,可通过撰写好评价报告、建设好信息化平台和纳入政府绩效管理等举措来支撑和提升绩效评价结果应用效果。

(一)撰写好绩效评价报告,为提升绩效评价结果应用效果提供坚实支撑

绩效评价结果应用一般可分为两个层面:对被评价部门(单位)而言,评价结果要及时反馈,并要明确整改时限,被评价部门(单位)应当按要求报送整改落实情况;对主管部门(财政部门)而言,评价结果要作为本部门(本级政府)安排预算、完善政策和改进管理的重要依据。此外,评价结果可分别编入政府决算和本部门决算,报送本级人民代表大会常务委员会,并依法予以公开,接受社会公众监督。需要指出的是,评价结果与预算安排挂钩,并非就是简单的一一对应的过程。这一方面是因为预算安排是政府各部门相互博弈的过程,政治的因素可以起到决定性的作用;另一方面是因为有些项目存在政策刚性。若项目的政策导向性较强,新一年度的预算资金安排并不一定会受绩效评价结果的影响而进行调整。尽管如此,但这并不妨碍我们从技术工具的角度去分析对评价报告的应用性要求。

众所周知,绩效评价结果主要以绩效评价报告的形式体现,报告的质量会直接影响到评价结果的公信力和权威性,进而影响评价结果的应用效果。可以说,评价报告是应用评价结果的直接依据,符合要求的评价报告就构成了评价结果应用的直接支撑条件。一般而言,一篇高质量的评价报告除了要求语言通顺、层次分明、数据准确、逻辑清晰外,评价结论要客观公正,要能得到数据和逻辑的支持,意见建议还要能够在实际工作中可运用、可操作。具体来说,绩效评价报告应满足以下几个方面的应用性要求:一是要有对绩效目标完成情况的说明,这是绩效评价的主要目的之一。要对照审核批复的绩效目标去核实完成情况,并尽可能绘制目标完成情况清单,做到直观明了、重点突出。二是要查

找问题,分析原因。要对发现的问题进行原因分析。原因分析要着重基于事实证据的客观剖析,定性问题要准确,归类问题可保持与评价指标体系逻辑的一致性,必要时可编写问题清单,简要概括出问题的性质、具体内容、表现形式及处理意见等。三是所提的建议要在增强可操作性的基础上兼顾理论和政策高度。评价报告不是调研报告,要更多依据评价指标体系去分析问题和提出意见建议,也不是学术报告和论文,要在分析现实存在问题的基础上去提升理论分析深度和政策分析高度。换句话说,评价报告的意见建议要具有可操作性,便于管理部门决策,能够具体应用,尤其针对预算绩效管理现实问题要具有实际应用价值。

(二)建设好信息化平台,采用信息化手段提升绩效评价结果应用的效能

需要看到,随着全面预算绩效管理的实施,各部门、各单位绩效评价的工作量会急剧增加,绩效评价和评价结果应用等工作本身也急需提升效能。为此,应充分利用“互联网+”模式,建设好信息化平台,突破部门层级之间数据封闭化、分割化的格局,实现财政部门与预算部门之间数据的深度融合,使信息化手段成为绩效评价结果应用的基本支撑条件。就整体而言,建设中的信息化平台应融合绩效评估、目标管理、运行监控、绩效评价等流程,达到资金流、项目流、绩效流“三流合一”,并能通过绩效评价模块对接部门决算系统,实现部门决算数据自动提取,部门决算绩效公开的全套文本和报表信息一键生成,实现绩效管理从“人为判断”向“数字应用”转变。并且,在绩效评价的手段和工具上,可依托信息化平台,搭建绩效评价标准数据库,实现数据共享,利用大数据手段构建智能化绩效评价模式,提升绩效评价效能。

具体而言,信息化平台可主要在以下三个方面提升绩效评价效能:一是借助信息化平台,更加快捷准确地获取更多的绩效信息。可以预见的是,全面预算绩效管理的实施,会产生更多的绩效主体和绩效信息,可采用大数据处理技术来实现各部门数

据库的有效衔接,使财政资金运动的全过程都在预算绩效管理信息系统上协作完成,改变先前的事后采集数据、人工录入的半手工模式,实现对财政资金流运动全过程数据的准确统计。二是借助信息化平台,构建更加智能的绩效模块,使得绩效内容的分析更加全面和科学。通过云计算、网络爬虫等数据分析与处理技术,可解决大部分以前无法判断或难以评判的绩效内容。通过对各种原始绩效数据综合计算、绩效分析数据立体诊析,获取有价值的预算编制信息,使绩效评价工作得以深入分析项目成效。三是借助信息化平台,进一步提升评价结果的客观性和公正性。汇集多维财政活动信息、更多用户评价结果的数据流,不仅使评价过程更加公开、透明,而且能更加客观、准确地反映财政预算绩效情况。随着时间的积累,底层绩效数据量将不断扩大,根据数据相关性分析构建的绩效评价预测模型也将更加科学并可持续优化,能更高效预测政策实施效果,评价结果客观性和公正性会不断提升。

(三)融入政府绩效管理,强化激励约束机制为提升绩效评价结果应用效果提供动力

经过多年的绩效评价实践,我国政府各部门已普遍树立起“讲绩效”、“重绩效”的理念,现阶段则需要具体“用绩效”。“用绩效”特别是评价结果在预算安排上的应用,首先是一个政治过程,因为资金的分配使用最终由政府及部门的行政行为所决定。从某种意义上讲,是政府的行政绩效管理决定着预算绩效管理。因此,《意见》明确指出:“各级政府要将预算绩效结果纳入政府绩效和干部政绩考核体系,作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要参考,充分调动各地区各部门履职尽责和干事创业的积极性。”

领导干部的重视和支持是预算部门和财政部门顺利应用绩效评价结果并取得良好效果的重要因素。激励领导干部去用绩效是加强绩效评价结果应用的重要动力条件。《意见》特别指明了加强绩效评价结果应用的途径,即需要强化激励约束机制来

保障落实。具体而言,应将组织部门推行的“地方党政领导班子和领导干部综合考核评价体系”和财政部门推行的“财政支出绩效评价体系”融合于政府绩效管理之中,建立起绩效评价结果与政府部门行政考核挂钩机制,提升绩效评价结果在部门行政考核指标中的占比。因为,作为国家治理体系和治理能力的重要组成,政府绩效管理除绩效评价之外,更应该具备价值引导、战略预测和促进能力建设的复合功能,从而实现政府绩效管理从“工具理性”向“价值理性”的升华。从宏观层面看,作为国家的治理基础和重要支柱,财政的改革必须为国家治理体系和治理能力现代化服务。因此,将预算绩效管理纳入政府绩效管理之中,会很好地改变当前财政部门单兵突进的局面,让政府的各个部门树牢绩效意识,以绩效评价结果应用为抓手,合力推进,向着实现国家治理体系和治理能力现代化的目标迈进。

参考文献:

- [1] 王璐,宋玉珍,陈璐.预算和绩效管理一体化实现路径探讨——基于2019年部门预算绩效管理工作情况调研[J].财政监督,2020(16):46-51.
- [2] 龚传洲.系统论视角下的预算绩效管理体系建设[J].财政监督,2019(22):54-58.
- [3] 安百杰,彭蕾.行政推动下的中国预算绩效管理实践前景分析——基于中美预算绩效管理模式的比较视角[J].财政监督,2020(16):52-57.
- [4] 王佳.财政绩效目标设置问题研究[J].理论月刊,2017(10):141-145.
- [5] 李纯娜,刘国永,信俊汝.绩效运行监控之绩效[J].财政监督,2020(19):39-44.
- [6] 孙欣.预算绩效评价结果应用:文献综述与研究展望[J].地方财政研究,2019(12):48-58.
- [7] 赵新海.当前预算绩效管理要解决好三个关键问题[J].中国财政,2020(1):19-21.
- [8] 裴雪.大数据视阈下全面预算绩效管理研究[J].当代会计,2020(9A):34-36.
- [9] 何文盛,唐辰龙,郭栋林.国家治理体系与治理能力现代化背景下政府绩效管理的定位重塑与功能解析[J].兰州大学学报(社会科学版),2016(4):137-143.

【责任编辑 陆成林】