

专项资金预算绩效评价框架设计与实践

扈剑晖

(广西财经学院, 南宁 530003)

内容提要:专项资金预算绩效评价不仅要关注其政策目标的完成程度,更需评价预算执行过程及管理机制与政策目标完成之间的逻辑关系。本文从政策绩效评价和过程评价的关注点和目的出发,应用逻辑模型,以项目集作为专项资金实施框架,在“政策-专项资金-项目”的预算执行模式下构建以项目大数据为基础的绩效评价框架,剖析政策绩效实现过程及所体现的绩效标准,探讨对各绩效标准的评价思路,并以G省整合资金为例进行了专项资金的政策绩效评价,通过评价实践进一步提出专项资金预算绩效评价实施时需要关注的重点。

关键词:专项资金预算绩效评价 政策绩效 项目大数据 逻辑模型

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)05-0058-12

一、引言

进入21世纪以来,我国在政府绩效管理领域不断进行实践和探索。中国以规划体制为核心,由各级政府推动规划政策体系的实施来实现各类治理目标(韩博天,2013),因此政府的治理绩效实际上体现为政策绩效。规划政策是以“政策-专项资金-项目”的模式执行,即规划政策最终落实为专项资金政策(白景明,2021),通过项目集^①为载体实现专项资金的支出,以推动政策目标的实现。因此,政

策预算绩效管理应以专项资金为具体管理对象,以专项资金的年度预算绩效评价活动为驱动,建立政策的全过程预算绩效管理机制,实现对实施期超过一年的政策的全周期跟踪问效,提升专项资金支出的绩效以保障政策目标的实现。

现有关于专项资金绩效评价、项目绩效评价的研究较多,但是存在以下三方面不足:一是学界对专项资金绩效评价的着眼点形成了一定的共识,即专项资金绩效评价应围绕政策治理目标是否实现的开展(童伟等,2015;李金珊等,2016),但是

[收稿日期]2022-10-17

[作者简介]扈剑晖,财政与公共管理学院,副研究员,博士,研究方向为政府战略与绩效评价。

^①项目集即政策实施框架。以财政涉农整合资金为例,其政策框架中要求投资贫困地区的基础设施和农业产业发展等特定的领域,那么就会有贫困村的村屯公路修建项目、贫困村的产业发展项目等立项执行。这些项目很多,所以称为项目集。

现有研究多为“总结性评价”^①,难以评价专项资金实施的具体过程与其所属政策的绩效目标实现之间的内在逻辑。专项资金实施具有年度性和持续性的特征,客观上需要过程评价来推动专项资金绩效的持续改进,判断政策实施机构的执行效率和管理效率,尤其是专项资金的过程管理机制对政策目标实现的影响,据此为专项资金提供下一年度在执行层面和制度层面的改进建议。但现有文献较少关注和研究如何对专项资金实施“过程评价”,实务部门的“过程评价”也仅停留在年度支出及管理工作行为台账的检查,难以从政策目标实现的高度对专项资金支出及其管理行为的价值进行评价并提出改进建议。^②二是项目绩效评价大多着眼于项目本身的效率和效果及其评价方法的研究,有少量研究关注到,项目支出的绩效不单是财政管理能力的考察,更是政府行政能力的体现,需从政策绩效的角度研究项目支出的绩效(徐越,2016)。但总体而言,项目绩效评价与政策绩效评价在研究和实践中仍是两个较为独立的领域,在研究和实践中缺乏将项目绩效评价纳入政策绩效评价框架中的探讨。事实上,项目集作为政策实施的框架和专项资金支出的载体,其实施过程实际上揭示了专项资金执行和政

策绩效实现的过程。有效研判项目集的执行效率^③及其引发的效果之间的逻辑关系,才能实现政策预算绩效管理中所要求的过程控制和结果导向评价相结合,真正发挥“过程评价”在预算实施过程中持续改进绩效的作用。三是项目集从立项到完成的全过程包含了大量的信息,容易形成“信息过载”,阻碍项目集信息有效应用于专项资金绩效评价和管理中,绩效管理难以发挥“在过程中改进”的工具优势。

本文认为上述问题的解决可以在“政策-专项资金-项目”的资金预算执行模式下,通过建立以项目大数据为基础的绩效评价框架予以解决。基于此,本文采用逻辑模型剖析专项资金的政策性绩效实现过程及所体现的绩效标准,进而探讨各绩效标准的评价思路,并以G省涉农统筹整合资金为例,展示其通过项目库机制将项目大数据应用于预算绩效评价和管理的实践。本文的边际贡献有三个方面,一是拓展了专项资金绩效评价准则的内涵。在目前对专项资金总结性评价研究基础上,从过程评价的关注点和目的出发,运用逻辑模型方法进行分析,拓展专项资金绩效评价准则的内涵,为评价准则应用于过程评价提供评价思路。二是突破性地应用项目集海量过程数据来评价政策绩效实现过程。目前专项资金绩效评价局限于应用财政部门的预算执行数据及宏观政策效果数据进行评价实践。本文则应用项目集执行过程的大数据,将项目绩效评价纳入专项资金绩效评价框架中,更有助于揭示专项资金的实施过程和政策目标实现之间的内在逻辑,为政策宏观效果的评价提供执行过程的微观叙事的证据支撑。三是将评价框架用于G省涉农统筹整合资金的评价。经过三年的跟踪评价实践发现,在专项资金的预算绩效评价中,效率性标准关注的重点应集中于实施过程的管理效率,而非目前研究中普遍关注的投入产出的经济效率。

^①在国际经济合作组织(OECD)的《关于评价和以结果为导向的管理的关键术语》中,对总结性评价和过程评价进行了界定。“总结性评价”指的是在干预活动结束后或在某一实施阶段结束进行的研究,以确定在多大程度上达成了预期的成效,该评价旨在提供有关该干预计划的价值的信息。过程评价也称“形成性评价”,指的是对实施机构的内在动力、所使用的政策工具、所提供服务的机制、其管理实践及这些因素之间的链接关系(linkages)进行的评价,旨在改善未来绩效,通常在项目或计划的实施阶段进行。(参考自《Ten steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System:A Handbook for Development Practitioners》,文献获取地址:<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f87d81cf-54e9-5a35-ab9e-dc24fc61f85a/content>).

^②政策预算绩效管理在本质是“过程评价”的机制设计。但在目前对专项资金的预算绩效管理中,评价方法尚未突破,因此实践中通常只能进行年度工作台账的回顾和检查,难以从政策目标高度对专项资金的年度实施行为进行评价和建议,政策预算绩效管理的作用难以充分发挥。

^③需要说明的是,将项目绩效纳入专项资金的评价框架强调的仍是政策绩效的视角,这与项目支出的绩效评价是有差别的。前者是通过项目集的执行效率来评价政策的执行效率,后者评价立足点在项目本身的绩效。

二、逻辑模型视角下的专项资金绩效评价框架建构

在绩效评价中需要回答两个关键的问题：一是干预措施和绩效产生之间是否有逻辑关系。对专项资金评价而言，分析专项资金支出与政策目标实现

之间的逻辑关系；二是绩效结果需要达到怎样的标准，即制定绩效标准，并依据标准评价判断专项资金的支出效果。逻辑模型为剖析干预措施和绩效之间逻辑关系提供了基础的分析工具，并通过分析政策实施各环节之间相互关系来判断绩效标准是否实现。

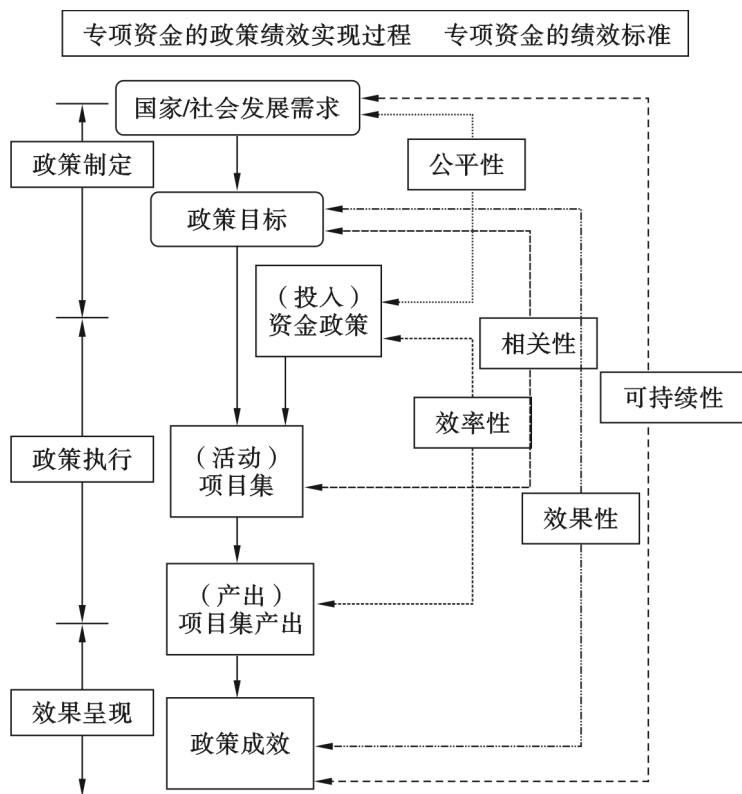


图1 政策绩效实现过程和绩效标准

逻辑模型(Logic models)是研究第一个问题的工具，它是用于描述干预措施运作背后的逻辑方法，显示了各部分内容之间相互作用的过程、所提供的产品或服务，以及怎样实现最终的结果(波伊斯特,1978)。该方法自20世纪70年代被学者波伊斯特开发和推广后，被各国(如加拿大、澳大利亚、

美国等为代表)、国际金融组织(如世界银行、亚洲开发银行、国际农业发展基金等)以及国际组织(如OECD、欧盟等)广泛应用于对规划的绩效监测与评价系统的开发和绩效报告机制中(麦克戴维,2011)。在国际绩效评价实践中,逻辑模型方法是用于开发绩效评价体系的工具,也是我国财政部国际司应用于国际金融组织贷款项目的绩效评价指标体系的开发工具。^①规划的实施逻辑也是通过子项目组合(即项目集)的实施来实现预先确定的绩效目标。与我国的规划政策以专项资金提供支持,通

①2003年开始财政部国际司系统地借鉴国际金融组织绩效评价的理论和方法,开展利用国际金融组织贷款项目绩效评价体系的建设。2010年初步建成以《国际金融组织贷款项目绩效评价管理暂行办法》为基础,《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》为核心的国际金融组织贷款项目的绩效评价制度框架体系。为推进财政资金的绩效评价体系建设贡献了理论研究和实践经验。

过项目集的实施来实现政策目标的实施逻辑一致。本文将逻辑模型方法应用于政策绩效评价领域,分析专项资金执行以及政策绩效实现之间的逻辑关系,实践逻辑模型在政策绩效管理体系建设中的应用,具体见图1左侧。

第二个问题——绩效标准方面的研究较为丰富。20世纪40年代美国审计总署建立了“3E”评价法,经济性、效率性和效果性成为财政支出的基本绩效标准。随着公共行政理念对社会责任的逐渐关注,在财政支出绩效标准中加入了公平性,形成“4E”标准。此后,美国的政策评价专家波伊斯特(1978)以及政策分析专家邓恩(1981)将政策的选择标准划分为效益、效率、充分性、公平性、回应性和适应性六个类型。1991年,经济合作组织(OECD)发展援助委员会(DAC)在《发展援助评估准则》中首次对发展援助项目提出了评价准则(即绩效标准)^①包括相关性、效果性、效率性、影响性和可持续性,逐步成为评估政策、战略、计划、项目或行为的价值的评价准则。2019年,国际经合组织进一步增加了一致性准则。这些评价准则不一定在评价中全部应用,如国际金融组织会根据评估对象的绩效特征,在其中选择评价准则实施评价。从国内研究看,近几年国内学者借鉴了国际上对财政支出绩效标准的研究和实践,从政策绩效的角度讨论专项资金的绩效标准,郑方辉等(2018)提出应以“4E”绩效要素为基本结构,关注财政支出政策的公平性与回应性,并强化“以人民为中心”政策的产出和效果。李

金珊、王倩倩、吴超(2018;2020)将“3E”原则进行改良,从国家与社会关系契约理论出发阐释了公平性、可持续性、效率性和效果性所组成的财政绩效评价分析框架,揭示了绩效标准的理论基础。

本文将在现有文献基础上,对比分析逻辑模型下专项资金绩效实现过程的各个环节的执行情况,将绩效标准进一步发展为公平性、相关性^②、效率性、效果性和可持续性5个方面(见图1的右侧),具体内涵和评价思路(见表1)如下:

(一)公平性

邓恩(1981)认为公平性指的是资源(如货币)能被公平或公正地分配,即所谓的“分配正义”。李金珊和吴超(2020)认为应包括财政政策对社会需要的回应,以及通过财政的补偿效应来缓和地区间财力和政策目标群体间客观存在的不同,包括履行公共责任和实现差异性公平两个方面。从逻辑模型看,公平性评价是对国家(社会)发展需求分析环节与专项资金政策投入环节进行的对比分析,通过分析资金政策的投入是否满足国家(社会)的发展需求以判断公平性价值是否实现。

(二)相关性

相关性评价准则在对财政资金绩效标准的研究中极少体现,这是由于目前财政资金的绩效评价尚不能将项目集的绩效纳入专项资金的评价之中。但相关性准则在项目绩效评价框架中是列首位的评价准则,用于评价所选择的项目是否符合整体规划的目标,是对项目价值进行判断的基础。本文将项目集信息纳入专项资金绩效评价框架中,相关性准则必不可少。OECD(2019)把相关性定义为干预措施的目标和设计是否回应了受益人、全球和国家层面以及组织的需求、政策和重点领域。施青军等(2014)定义为项目目标与地区发展目标和需求的相符程度。虽然描述各有切入点,但对相关性的核心关注点都是干预措施“是否在做正确的事”,即与

^①评价准则和绩效标准是同一对象在不同语境下的表达。在评价活动开展语境下,指的是评价需从公平性、效率性等方面对于干预措施的绩效进行评价,此时称其为评价准则;在描述干预措施实现结果语境下,指的是干预措施实施后要达到公平性、效率性等方面的标准,此时称其为绩效标准。

^②对于“相关性”这一准则,在OECD的《发展援助评估准则》,中国财政部国际司《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》中,相关性评价准则都列于评价准则首位,用以评价项目是否与国家和地区的发展战略相符,只有项目与国家和地区发展目标具有战略相关性(即项目是在做正确的事情),项目的效率性、效果性和可持续性(这些准则都是为了评价是否在正确地做事)才具有价值。

“战略(目标)一致性”。本研究认为,在资金预算绩效评价中,项目集作为政策的实施载体,其建设目标和建设内容须与政策目标具有战略一致性,以此判断项目集的实施是否可以支撑政策目标的实现。从逻辑模型看,相关性评价是对政策目标制定环节和项目集确定环节进行的对比分析,评价政策实施框架中的项目集的目标和建设内容是否符合政策目标。

(三)效率性

邓恩(1981)将效率性定义为资源(投入)如何经济地转化为结果的衡量。OECD(2019)在评估准则修正版中还增加了是否能以“及时的方式”实现结果,即干预措施的管理水平(运行的效率)是否能在预期的时间范围内,根据环境的变化在合理调整的时间范围内交付结果,把“管理效率”纳入了效率性的评价准则中。李金珊和吴超(2020)指出专项资金的效率性是过程导向的,因而不但需要评价投入和产出(成果)之间的关系,也需关注财政政策执行中的管理倾向。从逻辑模型看,效率性评价是对投入环节和项目集产出环节的对比分析,以及对项目集执行过程分析实现。通过资金投入与项目集的产出(结果)的对比来评价专项资金转化为产出的经济效率;管理效率则是通过对项目集执行过程中的

管理行为进行分析和评价。

(四)效果性

在组织管理中,管理者的审视可以分为内部视角和外部视角(纳特等,2002)。从内部视角看,效果性是指某一特定方案能否实现有价值的行动结果(目标)(邓恩,1981;OECD,2019)。从外部视角看,效果性体现为政策对社会需要的回应性和社会对公共服务的满意度两部分(李金珊和吴超,2020)。虽然效果性的界定因视角不同而有差异,但核心都是结果导向,评价的是目标实现程度。在预算绩效管理中,内外部视角的政策目标都需要考虑。从逻辑模型看,效果性评价是对政策目标制定环节与项目集实现成效环节的对比分析,评价通过项目集实施的成效是否实现了政策目标,包括了项目集的政策效果以及项目的满意度两个方面。

(五)可持续性

OECD(2019)将可持续性定义为干预措施的效果在多大程度上以及怎样的制度及环境条件下能够持续或可能持续下去,通过考察长期维持效果所需相关体系的财务、经济、社会、环境和制度能力来进行判断。李金珊和吴超(2020)指出从国家层面上看财政资源的投入是持续的,但投向哪些政策和项

表 1 逻辑模型视角的专项资金绩效标准的内涵及评价思路

绩效标准	内涵	逻辑模型视角下的评价思路
公平性	公共责任履行	分析资金政策投入是否回应了国家/社会发展和现实需求
	差异性公平	
相关性	战略一致性	分析项目集建设目标和内容与政策目标的战略一致性
效率性	管理效率	分析投入产出的经济效率,以及项目的管理效率
	经济效率	
效果性	项目的政策效果	分析项目实施的结果是否完成了政策目标
	项目的公众满意度	
可持续性	政策机制可持续性	分析政策延续以及从中短期成效到长期成效所需的机制及环境条件
	政策效果可持续性	

目是有选择性的,这些政策和项目的可替代性(是不是能比其他手段能更好地解决治理问题、实现治理目标)影响了国家(社会)对其进行持续支付的意愿。两个定义不同之处是,前者除强调了后者的政策本身可持续性之外,还包括了效果的可持续性。相同之处是,都要求通过分析政策的内部机制(如财务机制、可替代性等)和外部条件(经济环境、社会态度等社会因素、制度条件等)来判断可持续性的可能性。本文认为,可持续性是通过分析政策的内外部机制,来评价政策延续的可能性和政策效果的持续性。从逻辑模型看,可持续性评价是对政策效果呈现环节与国家/社会发展需求分析环节的对比,分析在怎样的政策内部运作机制和外部机制(条件)下使政策得以存续,且短期成效得以保持并发展为长期政策成效,满足国家(社会)发展需求。

三、专项资金的政策绩效评价实践——以 G 省整合资金为例

在确定了绩效标准后,需要根据专项资金的特点进一步开发出绩效评价指标体系用于评价实践。专项资金经过一段时间的投入实现政策目标,具有实施年度性和投入持续性的特点,需要建立过程评价机制来实现绩效的持续改进。因此,在评价指标体系的设计时,既需要将资金的政策目标的完成程度考虑其中,更需要通过评价项目集实施过程的绩效,来研判专项资金实施中成效和存在的问题,对下一年度的实施提出改进建议,以促进专项资金政策目标的实现。本文以 G 省涉农统筹整合资金的预算绩效评价为例,展示评价准则框架下资金绩效评价指标体系的设计,并突破性地采用项目集过程数据进行预算资金绩效评价的实践。

(一)G 省统筹整合涉农资金绩效评价简介

2016 年,为了给“十三五”脱贫攻坚目标实现提供保障,国家在贫困县范围内试点财政涉农资金统筹整合使用机制(以下简称整合机制)。G 省 2016 年

开始探索整合机制的建设。为规范脱贫攻坚资金的应用和项目的管理,2018 年 G 省的县—乡—村三级脱贫攻坚项目库(以下简称“项目库”)开始投入应用,规定以脱贫攻坚为目标的扶贫项目必须列入项目库后才能实施,并对这些资金实施预算绩效管理。但 2018 年项目库初建,系统并不健全,因而实际上 2019 年后项目库数据具备应用价值。从 2018 年至 2020 年,除了财政部门进行预算绩效考评外,还采用第三方对整合资金实施年度预算绩效评价,以推进统筹整合机制的完善和下年度专项资金实施的改进。

(二)G 省统筹整合涉农资金的逻辑模型及评价准则

涉农统筹整合资金的政策目标可以概括为两个:一是促进脱贫目标的实现;二是创新扶贫投入机制,将多来源的财政资金统筹使用,并将项目审批权限下放到县级政府,发挥其在脱贫攻坚中的自主性,提高财政涉农资金使用精准度和综合效益。

表 2 应用逻辑模型呈现 G 省统筹整合涉农资金的“投入—活动—产出—效果”,展示了统筹整合涉农资金通过项目集实施促进脱贫攻坚目标实现的路径。G 省各贫困县每年对照 2020 年最终的脱贫攻坚目标确定年度脱贫攻坚需求(即年度目标),并根据脱贫需求确定年度整合资金的规模。根据整合资金的政策要求以及预算规模,确定年度实施的项目集。通过项目的产出来实现脱贫攻坚的年度目标。通过政策实施机制的完善及项目集运管机制的运行,保障项目集产出效果持续发挥作用,实现巩固脱贫攻坚成果的目标。

同时,表 2 也展示了评价准则对整合资金实施评价的思路。(1)公平性。通过对比分析投入金额的地区分布和人群分布是否符合脱贫攻坚的需求(地区和人口的贫困状况)进行评价。(2)相关性。通过分析项目集是否符合政策目标进行评价。(3)效率性。通过对比分析投入和项目集产出

表 2 G 省财政整合涉农资金的逻辑模型及评价准则



进行投入经济效率的评价；通过分析项目集执行和管理过程评价专项资金的管理效率。(4)效果性。通过年度脱贫攻坚效果与政策目标实现程度的对比进行评价。(5)可持续性。评价政策实施机制的延续性，以及评价项目集运管机制是否能使项目集的效果持续发挥，以支持巩固脱贫攻坚成果目标的实现。

(三)G省统筹整合涉农资金绩效评价指标和数据来源

表3给出了G省统筹整合涉农资金的绩效评价指标和数据来源。具体而言,从绩效标准的内涵出发,结合过程评价需要回答的关键问题来设计反映绩效标准的评价指标。结合G省整合资金的特点,对评价指标开发合适的评价内容,应用各类证据数据来对指标涉及的内容进行评价。其中,项目集的满意度、政策延续的趋势和政策适使用意愿等指标的评价证据数据来自相关部门(包括统计局、农业部门、水利部门、交通运输部门、扶贫办等)统计数据、财政部门的资金投入数据以及评价团队的实地调查数据^①,与目前专项资金评价时常用的证据来源基本一致,本文不再赘述。

其余8个指标是基于项目库中的项目执行过程数据进行评价,具体说明如下:

1.资金投向与地区需求相符性

在G省整合资金实践中通过“项目集从项目库中挑选实施的比例”进行评价。按整合资金的政策规定,脱贫攻坚项目需遵循“村申报、乡审核、县审定”的自下而上的申报流程进入脱贫攻坚项目库,

^①项目集的满意度从受益群众角度进行效果评价。评价采取贫困县抽样,选择样本贫困县投入比重高的项目大类的受益群众进行实地调研和问卷调查,基础设施类、农业产业发展类和教育培训类三大类占投入比例80%。

^②国家对整合资金政策使用原则性要求还包括:只能用于贫困县完成脱贫攻坚目标项目;发挥贫困县项目选择的自主性。这两点原则实际在公平性的“公共责任履行”已经得到了说明。

^③整合资金的项目监测机制:若项目开工时间数据30天未更新,则项目主管部门则会下现场督查,达90天未能开工时项目主管部门会重新从项目库中挑选备选项目,向县级扶贫领导小组申请更换实施项目——这实际上也显示了项目数据管理在过程中发挥的监测与改进作用。

且只覆盖贫困村。因此在库项目都反映了贫困村脱贫攻坚需求。同时政策也规定,实施项目必须要从项目库中挑选。因此,将财政部门统计的年度专项资金实施项目集和项目库立项信息的匹配,计算“项目集从项目库中挑选实施的比例”来说明资金投向与地区需求相符性。

2.资金在地区(群体)投入结构与需求相符性

在G省整合资金实践中通过“资金地区投入结构与贫困程度的匹配关系”进行评价。项目库记录了项目的地域信息(包括县-乡-村信息),因此,可以计算整合资金投入的地区结构是否与地区的贫困分布相符合,反映了整合资金的差异性公平。

3.项目集与政策目标的相符性

在G省整合资金实践中通过“专项资金投向领域与政策重点领域相符程度”进行评价。2020年,国家要求整合资金^②在农业产业发展领域投入要逐步达50%以上。在项目库中G省整合资金按农业生产发展、基础设施建设、教育培训及能力建设、社会事业,易地扶贫搬迁等项目进行分类,各类型再细分若干小类。从这些项目类型的金额占比,反映实施项目集与政策目标的相符程度。

4.项目集实施过程的效率

在G省整合资金实践中通过“项目按时开工率”“项目按时完工率”“项目资金按计划支出进度”等次级指标进行评价。项目库的项目信息包括了计划开工时间、实际开工时间、计划完工时间、实际完工时间、计划投资和报账金额等信息。通过对这些项目信息设定公式进行计算,将计算结果用于评价。如计算实际开工时间与计划开工时间的差距,并设定90天为按时开工的标准,对计算结果做出研判。

5.项目集管理行为的效率

在G省整合资金实践中通过“资金整合率”“项目绩效目标填报率”“项目监测机制运行效率”^③等次级指标。“资金整合率”仍通过常规的财政部门数据评价。“项目绩效目标填报率”通过筛查项目库中项目

表 3 专项资金绩效评价指标和数据来源

绩效标准	内涵	评价指标	案例指标评价内容	评价证据的来源
公平性	公共责任履行	资金投向与地区需求相符性	项目集从项目库中挑选实施的比例	项目库中立项流程的信息
	差异性公平	资金在地区 / 群体投入结构与需求相符性	资金地区投入结构与贫困程度的匹配关系	项目库中记录的项目地域信息(受众人群)
相关性	战略一致性	项目集与政策目标的相符性	专项资金投向领域与政策重点领域相符程度	项目库对专项资金项目类型投入金额的统计
效率性	管理效率	项目集实施过程的效率	项目按时开工率、项目按时完工率、项目资金按计划支出进度	项目库中记录的项目计划开工 / 完工时间、实际开工 / 完工时间、资金支付进度
		项目集管理行为的效率	资金整合率、项目绩效目标填报率、项目监测机制运行效率等	财政部门预算管理系统、项目库立项信息数据、项目县工作台账等
	经济效率	投入产出的经济性	项目建设是否控制在成本补助标准内	项目库投入产出数据;抽样调研分析
效果性	项目政策效果	政策目标完成程度	农业产业发展目标: 村集体收入增加、扶贫产业覆盖率;	相关主管部门的统计数据, 项目库各类资金占比数据。
			农村基础设施水平目标: 村屯道路通达率、安全饮水设施覆盖率	
			社会发展目标: 贫困人口收入增加、贫困村退出目标完成、贫困县退出目标完成率	
	项目的满意度	项目集的满意度	项目的公众满意度	评价团队的抽样调查数据
可持续性	政策机制可持续性	政策延续的趋势	统筹整合机制延续的趋势分析	国家政策文件的表述
		政策使用意愿	资金整合率的变化趋势	财政部门预算管理系统的统计数据
	政策效果可持续性	项目后续运营维护机制的运行情况	农村基础设施运营维护机制(村屯道路、安全饮水设施的管护责任落实情况)	项目库资产管理模块的信息

集绩效目标填报完成率进行评价,用于对项目申报质量的监控和管理。“项目监测机制运行效率”通过项目按时开工率的变化趋势进行评价,这是由于在监测机制有效运行下,项目按时开工率能得到保障。

6.投入产出的经济性

该指标开发时设想是通过项目库中的投入产出数据进行投入产出的经济性评价。但在分析项目

库数据特征时发现,整合资金项目集的类型众多,建设内容庞杂,即使同类项目(如道路、安全饮水工程等的平均造价成本)也因贫困山区各地的自然条件和社会条件不同,建设成本不具可比性;此后还尝试对建设效果的投入成效比的评价(如安全饮水设施服务的人数与投入成本之比),同样由于贫困地区自然条件和社会条件不同,实现脱贫攻坚目标所需的成本也不具有可比性。因此,在 G 省整合资

金实践中,通过“项目建设是否控制在成本补助标准内”来评价专项资金的经济效率,即通过项目集结算金额与计划投入金额的比例进行评价。^①

7.项目后续运营维护机制的运行情况

在G省整合资金实践中,对资产类项目建立了“登记-移交”制度,形成资产的项目需全部纳入资产管理模块的管理。评价时通过登记和移交资产比例来研判项目运维机制的运行情况。

8.政策目标完成程度

资金预算绩效评价目标之一就是研判政策目标是否实现,需要通过对效果进行归因分析来判断政策绩效是否实现。但效果归因分析则需要建立在较为全面的对治理领域投入统计基础之上。但目前

实践中,专项资金一般以部门为主体进行投入和统计,综合性治理领域投入规模则涉及到跨部门的统计,这给此类政策绩效归因带来了极大的挑战。以G省扶贫领域为例(如图2),扶贫成效是各部门、各政策、各制度综合治理的结果。2018年项目库建成后G省将与脱贫攻坚规划相关的项目全部纳入项目库实施全过程管理,项目库系统标记了资金来源,对投入脱贫攻坚的资金进行结构分析成为可能。通过整合资金的项目金额占投入于脱贫攻坚项目总金额的比例,说明整合资金在脱贫攻坚中发挥的作用。在财政投入占比高的治理领域(如脱贫攻坚领域),这种对投入结构的分析一定程度上呈现专项资金在该治理领域中的作用。

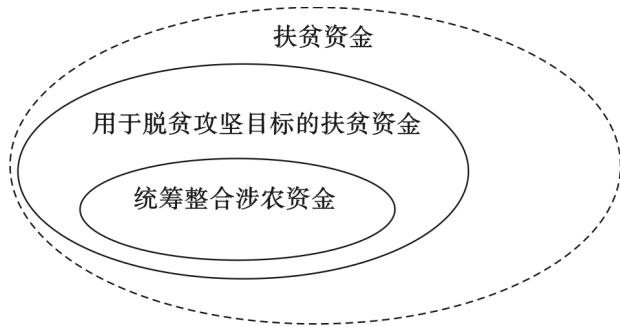


图2 G省扶贫资金结构构成示意图

说明:扶贫资金^②边界难以界定,因此用虚线表示。

(四)G省统筹整合涉农资金的绩效评价结论

运用表3的评价指标和数据进行评价,结论

如下:

1.公平性

通过对样本县财政部门提供的专项资金实施项目列表与项目库信息匹配度的抽样核查,实施的项目集全部来自于脱贫攻坚项目库^③,表明公共责任履行程度高。差异性公平方面,2018年至2020年,贫困县的整合资金量与贫困发生率的统计关系显示资金投入与贫困县贫困发生率高度相关,实现了贫困县之间的差异性公平。^④

2.相关性

根据项目库的项目类型统计数据评价,2018年至2020年G省持续调整投入结构,农业产业发展所占的比例由2018年的29.23%上升至2020年的

①这里的前提假设是:各县对项目的补助标准反映此类项目在各县的平均投入成本。实际操作中,补助标准也是各县控制同类型项目的成本支出的方式。

②扶贫资金涉及的范围很广,除了财政专项扶贫资金外,还有行业部门的扶贫资金,如农业、交通、水利、能源、住建、科技、教育、生态等部门对在自己的职能范围内开展扶贫工作;在区域发展政策也有相应的资金投入,如西部大开发战略、振兴东北战略、东西扶贫协作等区域发展政策;还有中国农村社会保障体系如农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、农村新型养老保险制度、农村“五保”供养制度、农村医疗救助、灾害求助等都有相应的资金投入等等。

③理论上,通过各县财政部门提供的专项资金实施项目列表的项目编号,可以与项目库进行项目编号的批量匹配。但目前G省的项目库实现不了这样的匹配功能。因此,该指标在实践中采用了对样本县的大类投资项目中的最高金额项目进行匹配核查的方式进行。

④项目库可以提供细化到项目所在乡-镇-村的地点信息,结合贫困村贫困发生率数据,理论上可以更细致地评价投入覆盖的地域与地域贫困状况的相符程度。但由于项目地点信息为文本型数据,其应用技术尚待开发才能实现更精准的、差异性、公平的评价。在G省的实践中计算的是贫困县的贫困发生率和投入规模之间的相关关系。

39.22%，基础设施所占比例从2018年的60%下降至2020年的56.43%。评价结论认为，投入金额比例显示没有达到在农业产业发展领域投入达50%以上的政策目标，未来仍需控制基础设施项目的投资，加重对农业产业项目的投入。

3.效率性

一是项目集实施效率较高且持续改进。2019年项目完工率为99.54%，但财政部门统计的资金支出进度为95.62%。通过分析两个指标的差异发现，一些县在竣工流程中设置的不合理条件，导致资金支出进度滞后于完工率的情况。若单纯从财政部门的支出进度进行评价，则难以发现此类问题。2020年各贫困县的按时开工率为97.78%，按时完工率为93.66%，项目资金按计划支出率为97.99%，各管理效率指标对比2018年和2019年均得到了提升，显示出项目集的实施效率在持续改进。二是项目集管理行为的效率在持续改进。2018年至2020年，资金整合率分别为71.48%、69.50%和67.57%。虽然整合率呈下降趋势，但整合资金的金额逐年上升，符合政策“按需而整，应整尽整”的要求（下降趋势在可持续性部分分析原因）。项目绩效目标填报率从2019年的70.73%上升至2020年的99.93%，显示在项目入库和立项阶段申报管理得到了改进。项目监测机制运行效率2018年仅为84.22%，原因是不能及时识别不能开工的项目。2019年在项目库中增设了开工时间的监测指标，该指标从2019年的90.53%增加至2020年的97.78%，显示项目监测机

制有效运行。经济效率方案，^[8-9]2019年和2020年项目结算金额与计划投入比分别为95.62%和97.99%，均在项目的补助限额内完成项目建设。^①

4.效果性

2018年至2020年，G省按时完成了年度脱贫攻坚目标，这些目标是各类扶贫资金综合治理完成的。经计算，各县整合资金项目约占脱贫攻坚项目总投入的30%—40%^②，整合资金脱贫攻坚目标实现中发挥着重要的辅助作用。从整合资金在各类型项目的投入占比看，整合资金在产业发展占40%左右，在基础设施改善项目占60%左右，教育扶贫在6%左右，这些领域都存在大量以部门为主体的扶贫投入。但在部门扶贫投入难以覆盖的领域占比相对会更高，如一些县的金融扶贫和生态扶贫领域，整合资金占比超过70%，说明在这些部门投入覆盖不到的领域，整合资金发挥了主要作用。同时，相关受益群体对基础设施的改善、县和村主导产业销售前景、职业农业培训的满意度都呈现较高的满意程度。

5.可持续性

政策延续性较强，国家在2020年已明确整合机制在未来脱贫攻坚成果巩固期的延续性。政策使用意愿有待加强，2018年至2020年分别为71.48%、69.50%和67.57%，从数据上看趋于下降，原因虽然虽然有脱贫攻坚目标逐步实现，整合需求下降的客观因素。^③但深入调研和分析，发现整合资金提倡的“大类间打通，大类间统筹”使用方式仍存在较大的制度障碍，导致县级政府使用的积极性不高。^④要推动整合机制的深入应用，需要优化整合资金的制度环境，才能提升县级政府的使用意愿。根据对项目库的统计，截至2020年底，54个县必须纳入资产管理的项目（即必登项目）占建设项目总数的97.57%，评价认为，这为资产后续管理主体责任的落实提供了前提。必登项目中已移交的项目占比为79.62%，即这些项目已明确了管护责任。评价发现，各县的数据显示资产管理推进的进度不一，后

①评价认为，由于预算制度，整合资金的项目集支出的金额不会超出年初的预算限制。因此，实践认为评价“项目建设是否控制在成本补助标准内”对绩效改进的意义并不大。

②该比例说明在脱贫攻坚中发挥主导作用的还是以部门为主体投入的扶贫资金。

③每年贫困县根据未完成的脱贫攻坚目标选取实施的项目集，核算对整合资金的年度需求。

④2018年整合资金的原则是“应整尽整”，但由于部门专项资金管理中专款专用的限制，阻碍了专项资金纳入整合机制使用。为了减少整合机制运作的难度，2019年整合资金使用要求也调整为：在“按需而整”的情况下“应整尽整”，各部门也出台了支持部门专项资金纳入整合机制使用的文件。但县级政府在运用整合资金时，在制度上面临许多现实的制约，抑制了县级政府使用整合资金的积极性。

续的资产登记管理工作仍需推进,以促进资产类项目管理责任的落实。

四、G省整合资金绩效评价实践的启示

G省整合资金的绩效评价实践对专项资金的财政预算绩效评价提供了如下启示:

(一) 项目集的多类型海量数据信息在政策绩效评价中仍待深入开发应用

作为政策实施框架的项目集,过程信息反映了专项资金执行的微观过程。从G省整合资金的实践看,基于项目集信息数据研判整合资金执行中存在的问题,能使专项资金的绩效管理行为进一步下沉至项目实施层面,推动专项资金实施过程的不断完善和政策目标的实现。但是现实中,项目集往往数量庞大且每个项目的投入规模小,尤其是普惠型、补助补贴型、奖励型的专项资金这一特点更为突出。以G省整合资金为例,2019年至2020年纳入整合机制的资金超过250亿,项目的数量超4万个,按简单平均计算,平均每个项目5万元左右的投入。项目集从申报到完成的全过程包含了大量的数据信息,且数据类型多样,尤其非结构化数据量巨大,如项目的地点信息、建设内容及绩效目标数据以文本形式记录,形成“信息过载”。目前G省对整合资金项目级数据的开发应用仍以结构化的数据为主,大量的非结构化数据的应用模型仍待开发。即便是结构化数据仍存在更细粒度上进行数据开发应用的巨大需求。可见,丰富的数据量和数据类型如果没有有效的应用模式,将阻碍项目集信息有效应用于专项资金绩效评价和管理中,使绩效管理的“在过程中改进”的工具优势难以发挥。同时,可以预见,随着数据应用技术的不断创新,项目信息数据将在专项资金的绩效评价中发挥更大的作用。

(二) 基于项目库资金结构的统计为政策效果归因分析提供了思路

专项资金的政策效果存在综合性和交叉性,在评价时政策绩效难以归因,将影响对资金政策目标

实现的价值评判。G省对整合资金的效果归因分析,是从资金占比的角度呈现整合资金政策对脱贫攻坚成果的贡献程度。虽然仍旧无法对政策效果实现精确的归因,但相较以往的评价,还是在一定程度上呈现了整合资金在脱贫攻坚中的地位和作用。在财政投入占比高的治理领域,对财政资金投入结构的分析一定程度上能呈现专项资金在该治理领域中的作用。

(三) 根据专项资金全过程绩效管理的需求建立项目库的管理机制

无论是将项目集数据应用于专项资金绩效评价,还是通过治理领域的资金投入结构分析进行政策绩效的归因,其基础都在于专项资金项目库管理机制的建立。基于项目库才能有效率地收集汇总专项资金项目集的海量执行过程数据,并将其应用于专项资金的绩效评价中,使绩效评价的结论和建议对专项资金后续的实施改进更具现实价值。项目库监测功能更是能为专项资金的预算绩效的过程管理提供工具,使专项资金的绩效管理视角从过去的推动资金合法合规的执行,进一步扩展至项目实施层面,通过提升专项资金实施过程的效率,来促进政策目标的完成。

(四) 专项资金的预算绩效评价中难以实施经济效率的评价

一般而言,专项资金在每个项目中的平均投入规模小、项目数量多、建设(或补助)内容差异大。而投入产出评价需要按项目开展,且评价结论在项目间往往不具备可比性。尤其在专项资金的政策绩效评价中,对单个项目进行评价的政策意义不大。因此,对专项资金的项目进行投入产出的经济效率性评价对预算绩效管理而言,成本高且应用价值受限。虽然本文在评价体系的探讨中也如其他研究一般包括了经济效率的评价,但通过评价实践,本文认为,在专项资金的预算绩效评价中,效率性标准关注的重点应集中于实施过程的管理效率,而非投入产出的经济效率。

(下转第95页)