

“三段九步”法：绩效评价 实务操作指引

曹邑平 孟小彦 荆树伟主编



山西出版集团



做好绩效评价
服务财税改革

張國春

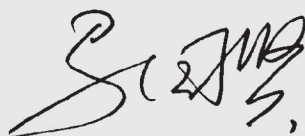


二零一七年三月

中国资产评估协会副会长、秘书长张国春为本书题词

不忘初心，以工匠精神搞好财政绩效评价

——贺《“三段九步”法：绩效评价实务操作指引》出版



2017年2月26日

题注：“不忘初心，方得始终”出于佛家《华严经》十七卷“三世一切诸如来，靡不推念初发心”，在此指财政绩效评价初衷是要回答公众“政府的钱用于哪里？是否有效？”这是绩效评价的价值理性。“工匠精神”指从本书“三段九步法”指向的科学、严谨的绩效指标设置和评价方法。这是绩效评价的工具理性。

将这两者合起来，将“方得始终”。

中国著名预算管理专家、上海财经大学教授马国贤为本书题词

《“三段九步”法：绩效评价实务操作指引》

编写分工如下：

全书筹划、编写提纲、前言、后记：曹邑平；

主要依据篇：张明珠，曹羽涵；

三段九步篇：孟小彦，曹邑平；

难点解读篇：李若娴，李 婷；

案例分析篇：荆树伟，阎俊爱；

指标参考篇：闫绪娴，荆树伟；

模板示例篇：孟小彦，侯 磊；

全书统稿和修改：曹邑平，阎俊爱，荆树伟。

前言

在“十三五”财政改革发展的关键之年,我们郑重推出《“三段九步”法:绩效评价实务操作指引》(以下简称《指引》)一书,其目的就是适应“十三五”时期预算绩效评价更为全面、更为深化的发展需要,为进入或即将进入财政支出项目绩效评价领域的资产评估、会计审计、咨询管理等中介机构或愿意参与绩效评价的各位朋友提供一本重在实用、重在操作、重在案例的财政支出项目绩效评价实务操作参考手册。

这本书的酝酿、筹划、编写与出版有其深厚的绩效评价发展背景。党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”要求以来,全国各级财政部门根据这一要求积极开展绩效评价试点探索,2015年1月1日起施行的《中华人民共和国预算法》增加“讲求绩效”作为各级预算应当遵循的原则,并明确要求“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”。显而易见,建立预算绩效评价体系的战略要求、全国各地绩效评价的试点探索、绩效评价入法的法律制度安排与规范,都推动着预算绩效评价进入有法可依、依法评价的法治化、规范化的崭新阶段。适应绩效评价发展的要求,我们对以往十多年来的绩效评价实践操作进行了回顾总结,对绩效评价理论、制度与政策文件进行了学习研究。经过近几年的努力,作为山西资产评估行业绩效评价实践探索与理论研究相结合的第一部着眼实用、重在操作的成果,《指引》一书终于定稿付印,并在“十三五”时期绩效评价蓬勃发展之际出版发行。我们期望本书能够为参与开展预算绩效评价的资产评估、会计审计、咨询管理等中介机构提供实用的操作指导,为社会各界关心绩效评价操作的广大朋友提供可资借鉴的参考资料,更为重要的是,为“十三五”期间参与绩效评价、推进绩效管理、服务财税体制改革做出应尽的微薄贡献。

《指引》来源于我们多年来开展财政支出绩效评价系列研究的实践基础。但促进

我们出版此书的原因却是专家的建议。2014年4月10日,在我们承担的中国资产评估协会《财政资金绩效评价实践研究》课题评审会上。全国预算绩效管理专家、上海财经大学教授马国贤为组长的专家组充分肯定了我们的成果,并提出增加完整的案例、补充完善课题附件《财政支出项目绩效评价指引》,为全国资产评估机构开展绩效评价提供参考。马老师的要求,成为我们编写绩效评价实务操作书籍的直接起因和内在动力。另外,各级财政部门历年来出台的绩效管理和绩效评价的相关文件,2014年4月30日,中国资产评估协会发布了《财政支出(项目支出)绩效评价操作指引(试行)》,2016年4月6日,中国注册会计师协会印发了《会计师事务所财政支出绩效评价业务指引》,如此等等都为本书内容的丰富完善提供了依据、借鉴和参考的可贵素材。不同的标准,可以把绩效评价划分为不同的种类。例如,根据时态,可以把绩效评价分为前评价、中评价和后评价,或者叫事前评价、过程(在建项目)评价、事后(结果)评价。而根据财政支出的对象与范围,又可以把绩效评价划分为项目评价、基本支出评价和整体评价。这三类绩效评价在实践中的运用情况是不同的。以结果为导向的项目评价在全国各地蓬勃展开,特色各异;基本支出评价由各省市积极试点、大胆探索;而整体评价则重于理论探讨,形成完整案例的还不多。这三类评价的内在联系在于:项目是基础,基本支出是重点,整体是目标,它们相辅相成地构成财政支出绩效评价体系。

基于财政支出项目绩效评价在绩效评价体系中的基础地位和绩效评价工作的实际需要,项目支出绩效评价就成为《“三段九步”法:绩效评价实务操作指引》一书的起始点和着重点。所谓“三段九步”,来源于国内外专家学者关于绩效评价程序探讨的理论启迪,来源于我们多年来从事绩效评价的实践经验和教学培训,主要来源于财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预【2011】285号)、山西省财政厅《山西省预算绩效评价管理办法》(晋财资【2014】36号)两份文件关于绩效评价程序规定的总结概括。其具体含义是指完成项目绩效评价从时间顺序上要经历前期准备、现场评价、报告撰写三个阶段,经历签订业务合同、收集信息资料、成立评价组织、制订实施方案、甄别分析资料、实施现场勘查、汇总分析评价、撰写评价报告和底稿编制归档九个步骤。“三段九步”可以说是开展绩效评价工作的必由之路。

以“三段九步”的评价程序为纵线,以同一阶段或步骤的不同重点或难点为横线,纵横交错构成了《指引》的撰写框架与篇章结构。全书的主体内容共分六个篇章:概括的说,一是主要依据篇,解读绩效评价的理论发展和政策依据,揭示它们与“三段九步”的渊源关系;二是“三段九步”篇,着重分析说明了三个阶段、九个步骤的具

体内容和相关要求;三是难点解读篇,针对“三段九步”中绩效目标的梳理、指标体系的构建等难点问题,提出我们的解决思路和对策建议;四是案例分析篇,提供省内外不同领域、不同时期、甚至还有 PPP 项目与政策的绩效评价案例分析,以起“解剖麻雀”、由此及彼之效用;五是指标参考篇,整理列举了若干共性指标、个性指标,还补充了 PPP 项目和具体的政策评价的指标框架,供在各类项目绩效评价中查阅借鉴;六是模板示例篇,编制了“三段九步”过程中我们认为重要的文件模板,如实施方案、评价报告等,供广大读者朋友在绩效评价过程中参考使用。

“十三五”时期必将是财税体制改革的攻坚时期,作为这一改革的重要组成部分,财政支出绩效评价在山西必将波浪式前进、螺旋式上升,最终必将为山西的美好未来增添鲜艳亮丽的色彩。作为绩效评价的参与者、思考者与本书的编撰者,我们希望《指引》一书在绩效评价过程中,具有开展评价工作的参考性,解决难点问题的启发性,指导实务操作的有用性等作用。但由于绩效评价涉及面广、工作量大、技术性强、又比较复杂,特别是我们的经验和认识的局限,所以,“始生之物,其形必丑”的本书肯定还会有不少的问题和不足,敬请广大读者朋友提出宝贵意见。但愿本书能有抛砖引玉的效果,促进我们所有参与绩效评价的机构和人员,携手同行、共进共赢。

曹邑平

2016 年 7 月于太原

目 录

前 言 / 001

内容提要 / 001

第一篇 主要依据篇 / 001

第一章 财政支出项目绩效评价的理论概述 / 001

第一节 财政支出项目绩效评价的概念界定 / 001

第二节 财政支出绩效评价程序综述 / 003

第三节 开展财政支出绩效评价的意义 / 003

第二章 财政支出绩效评价的相关政策依据 / 004

第一节 我国财政支出绩效评价的发展历程 / 004

第二节 我国财政支出绩效评价的主要政策依据 / 001

第三节 山西省绩效评价政策与实践 / 012

第四节 基本结论与重要启示 / 017

第二篇 “三段九步”篇 / 019

第一章 “三段九步”法操作简介 / 019

第二章 第一段 前期准备 / 020

第一节 签订业务约定书 / 020

第二节 收集信息资料 / 021

第三节 成立评价组织 / 025

第四节 制订实施方案 / 026

第三章 第二段 现场实施 / 030

第一节 甄别分析资料 / 030

第二节 实施现场勘查 / 031

第三节 汇总分析评价 / 035

第四章 第三段 报告撰写 / 037

第一节 撰写评价报告 / 037

第二节 底稿编制归档 / 042

第三篇 难点解读篇 / 045

第一章 绩效目标的梳理与细化 / 045

第一节 绩效目标梳理与细化的难点 / 045

第二节 绩效目标梳理与细化的解决思路 / 001

第二章 个性指标体系的构建 / 046

第一节 个性指标制定的难点 / 048

第二节 个性指标的解决思路 / 048

第三章 调查问卷的设计与分析 / 050

第一节 调查问卷设计与分析的难点 / 050

第二节 问卷设计与分析解决思路 / 052

第四章 组织实施 / 054

第一节 组织实施过程的难点 / 054

第二节 组织实施难点解决思路 / 055

第五章 绩效分析 / 056

第一节 绩效分析的难点 / 056

第二节 绩效分析难点解决思路 / 057

第六章 绩效评价 / 060

第一节 绩效评价的难点 / 060

第二节 绩效评价难点解决思路 / 061

第四篇 案例分析篇 / 064

第一章 卫生信息化建设财政支出项目绩效前评价案例 / 064

第一节 案例简介 / 065

第二节	案例特点 / 065
第三节	实务操作 / 066
第四节	案例总结 / 067
第二章	B 区 201X 年度财政支出项目绩效跟踪评价案例 / 068
第一节	案例简介 / 068
第二节	案例特点 / 069
第三节	实务操作 / 069
第四节	案例总结 / 073
第三章	国际金融组织贷款绩效评价案例 / 073
第一节	案例简介 / 074
第二节	案例特点 / 075
第三节	实务操作 / 075
第四节	案例总结 / 077
第四章	电力需求侧财政支出项目绩效评价案例 / 078
第一节	案例简介 / 078
第二节	案例特点 / 079
第三节	实务操作 / 079
第四节	案例总结 / 081
第五章	就业专项资金绩效评价案例 / 082
第一节	案例简介 / 082
第二节	案例特点 / 083
第三节	实务操作 / 083
第四节	案例总结 / 085
第六章	产粮大县财政支出项目绩效评价案例 / 086
第一节	案例简介 / 086
第二节	案例特点 / 087
第三节	实务操作 / 087
第四节	案例总结 / 090
第七章	革命老区财政支出项目绩效评价案例 / 090
第一节	案例简介 / 091
第二节	案例特点 / 092

第三节 实务操作 / 092

第四节 案例总结 / 094

第八章 某 PPP 财政支出项目绩效评价案例 / 095

第一节 案例简介 / 096

第二节 案例特点 / 097

第三节 实务操作 / 098

第四节 案例总结 / 099

第九章 广东省城乡义务教育财政支出项目绩效评价案例 / 100

第一节 案例简介 / 101

第二节 案例特点 / 102

第三节 实务操作 / 102

第四节 案例总结 / 108

第十章 市内扶贫专项资金绩效评价案例 / 108

第一节 案例简介 / 109

第二节 案例特点 / 109

第三节 实务操作 / 110

第四节 案例总结 / 116

第十一章 公共政策绩效评价案例 / 117

第一节 案例简介 / 118

第二节 案例特点 / 118

第三节 实务操作 / 119

第四节 案例总结 / 120

第十二章 农村危房改造补助资金相关政策绩效评价案例 / 125

第一节 案例简介 / 125

第二节 案例特点 / 126

第三节 实务操作 / 126

第四节 案例总结 / 129

第五篇 指标参考篇 / 130

第一章 共性指标 / 130

第一节 投入维度 / 130

第二节	过程维度 / 132
第三节	产出维度 / 133
第四节	效果维度 / 135
第二章	个性指标 / 138
第一节	一般公共服务支出绩效评价参考指标 / 138
第二节	公共安全财政支出绩效评价参考指标 / 142
第三节	教育财政支出绩效评价参考指标 / 144
第四节	科学技术支出绩效评价参考指标 / 147
第五节	文化体育与传媒支出绩效评价参考指标 / 149
第六节	社会保障与就业支出绩效评价参考指标 / 151
第七节	社会保险基金支出绩效评价参考指标 / 154
第八节	医疗卫生与计划生育支出绩效评价参考指标 / 156
第九节	节能环保支出绩效评价参考指标 / 158
第十节	城乡社区支出绩效评价参考指标 / 160
第十一节	农林水支出绩效评价参考指标 / 162
第十二节	交通运输支出绩效评价参考指标 / 164
第十三节	资源勘探项目支出绩效评价参考指标 / 167
第十四节	商业服务支出绩效评价参考指标 / 168
第十五节	金融支出绩效评价参考指标 / 169
第十六节	国土海洋气象等支出绩效评价参考指标 / 169
第十七节	住房保障支出绩效评价参考指标 / 171
第十八节	国有资本经营预算支出绩效评价参考指标 / 174
第十九节	转移性支出绩效评价参考指标 / 180
第二十节	债务还本支出绩效评价参考指标 / 182
第二十一节	PPP 项目绩效评价参考指标 / 183
第二十二节	政府性基金项目支出绩效评价参考指标 / 187
第二十三节	教育政策绩效评价参考指标 / 189
第二十四节	金融企业项目支出绩效评价参考指引 / 191
第二十五节	扶贫项目支出绩效评价参考指引 / 194
第二十六节	农业生产项目支出绩效评价参考指引 / 196

第六篇 模板示例篇 / 199

第一章 前期准备阶段重要底稿模板 / 199

- 第一节 绩效评价业务约定书 / 199
- 第二节 绩效评价资料清单 / 203
- 第三节 项目基本情况表 / 204
- 第四节 资金基本信息表 / 205
- 第五节 绩效评价工作实施方案 / 206
- 第六节 绩效目标申请 / 梳理表 / 217

第二章 现场评价阶段底稿模板 / 219

- 第一节 项目实地调研记录表 / 219
- 第二节 座谈会纪要 / 220
- 第三节 满意度调查报告模板 / 221
- 第四节 重大问题请示 / 223
- 第五节 指标评分表 / 224
- 第六节 工作日志 / 224
- 第七节 绩效评价工作征求意见反馈表 / 225
- 第八节 合规性检查表 / 225

第三章 撰写报告阶段底稿模板 / 226

- 第一节 绩效自评报告框架 / 226
- 第二节 绩效评价报告模板 / 231
- 第三节 绩效评价结果反馈书 / 239

附录 绩效评价实务操作主要依据目录 / 240

后 记 / 243

第一篇 主要依据篇

不以规矩不能成方圆,这里的“规矩”,也可理解为依据。要有序开展财政支出项目绩效评价,并提高其质量水平,就必须有可靠的依据。“三段九步”法的含义概括与应用,就来源于绩效评价的理论与实践,或者说,财政支出项目绩效评价的理论发展和有关政策就是“三段九步”法的主要依据。

第一章 财政支出项目绩效评价的理论概述

第一节 财政支出项目绩效评价的概念界定

建构学术理论的基础是基本术语和概念在内涵上的统一。目前学术界对于财政支出绩效评价还存在许多不同的认识,概念使用上比较混乱。究其原因,一方面是因为学科领域和审视角度的不同,导致人们对概念的认识也是千人千面,各有差异;另一方面是因为概念界定要与学术发展和实践应用与时俱进,在不同的历史背景下或语言环境下,总是有特定的概念表述。

财政支出项目绩效评价是财政支出绩效评价的重要组成部分。与财政支出绩效评价比较相近的概念有公共支出绩效评价、预算支出绩效评价、政府支出绩效评价、财政资金绩效评价等。在西方成熟市场经济国家,这几个概念不作严格区分,都是指市场经济中政府为弥补市场失灵和履行社会经济管理职能,面向全社会提供公共服

务和公共产品的经济活动。但如果将这几个概念放置在正处于转型期的中国的特定背景下进行考察,其中还有细微的差别。因为不同的支出背后反映了不同的政府角色和职能定位,他们之中既有共同支出的部分,又有各自独立支出的部分^①。例如在过去政府支出和公共支出并没有完全纳入财政支出或预算支出的范畴。随着中国公共财政体制的逐步完善,预算制度法制化的实现,这几个概念也日益趋同,实践中和理论界更多地使用预算绩效评价和财政支出绩效评价这两个概念。财政支出绩效评价是预算绩效管理的核心,本书中沿用了财政部的官方名称,使用财政支出绩效评价为标准定义。

关于对财政支出绩效评价内涵的认识,国内主要有以下几种观点。马国贤认为,财政支出效益(绩效)评价是根据投入产出的原理,借助一定分析工具,对财政支出的效果进行分析和评价的制度^②。张少春认为:“财政支出绩效评价是对政府公共支出的目标、结果、影响等方面进行的综合性考核与评价。”^③陈工、袁星候认为:“财政支出绩效评价就是依据一些指标体系,借助于一定的分析工具,对财政支出的效果进行分析和评价的制度。”^④孔志峰认为:“财政支出绩效评价是以财政部门为主体,政府其他职能部门共同配合而形成的管理公共产品和公共服务的一项制度。”^⑤王宏利的定义有点细微的区别,他指出:绩效评价“是财政部门 and 预算部门(单位)根据设立的绩效目标,运用科学合理的评价方法,指标体系和评价标准,对财政支出的产出和效果进行客观、公正的评价”^⑥。财政部在《财政支出绩效评价管理暂行办法》中将财政支出绩效评价定义为:财政部门 and 预算部门(单位)根据设定的绩效目标,运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准,对财政支出产出和效果进行客观、公正的评价。综上分析,我们认为财政支出绩效评价的概念应该界定为:为实现财政支出管理目标,政府部门及社会公众运用科学规范的评价方法与技术,对财政支出过程和结果进行的综合评价。

①白文杰:《省级财政支出绩效评价》,浙江大学出版社,2014年,第29页。

②转引自申书海:《财政支出效益评价》,中国财政经济出版社,2002年,第17页。

③张少春:《政府公共支出绩效考评理论与实践》中国财政经济出版社,2007年,第9页。

④陈工、袁星候:《财政支出管理与绩效评价》,中国财政经济出版社,2007年,第161页。

⑤孔志峰:《绩效预算论》,经济科学出版社,2007年,第238页。

⑥王宏利:《财政支出、经济结构与预算绩效评价》,经济科学出版社,2011年6月,第1页。

第二节 财政支出绩效评价程序综述

财政支出绩效评价工作程序是评价的基本工作步骤,它能保证财政支出绩效评价工作有条不紊地进行,使财政支出效益得到客观、公正、全面的评价。财政支出绩效评价经过多年发展,时至今日人们在实践中总结了一些成熟的评价程序。如马国贤认为,政府支出绩效评价的过程分为五个步骤:(1)设置补充和完善绩效目标指标;(2)设定绩效目标和评价标准;(3)核实和审定基础指标;(4)确定各指标的权数,统一评价标准,给定各指标的评分;(5)撰写评价报告,对项目结果出具正式书面结论^①。马国贤认为,预算绩效评价只有在合理的程序下,才能保证客观公正的结果。绩效评价程序的内容应包括:(1)联合主管部门搞好绩效指标研制;(2)建立评价报告之制度;(3)建立被评价人填报基础表信息和参与评价的制度;(4)搞好数据核查和满意率调查;(5)建立标杆指标综合评价公式;(6)建立绩效评价报告的专家评审制度;(7)建立绩效评价结果公示制度^②。孙开认为:公共支出绩效评价的基本程序主要包括:成立评价组织机构,确立评价对象;下达评价通知书,组织成立评价工作组和专家咨询组;制定评价工作方案;评价工作组实施评价;做好评价工作总结等几个阶段。评价机构必须严格按照一定的评价工作程序开展评价工作,从而减少评价误差,确保评价工作质量^③。财政部国际司在《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》中规定,绩效评价应遵循如下程序:第一步,前期准备;第二步,评价设计;第三步,评价实施;第四步,报告评价结果;第五步,评价结果的使用和扩散^④。以上这些观点,都不同程度地对我们提出“三个阶段、九个步骤”即“三段九步”法具有重要的启发和借鉴意义。

第三节 开展财政支出绩效评价的意义

开展财政支出绩效评价,对于规范财政支出,推进依法理财等都具有重要的现实意义。一是财政支出项目绩效评价是财政支出管理中不可缺少的环节。评价财政

①马国贤:《政府绩效管理》,复旦大学出版社,2005年,第233页。

②马国贤:《政府预算》,上海财经大学出版社,2011年,第223页。

③孙开:《公共支出管理》,东北财经大学出版社,2009年,第222页。

④《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》,经济科学出版社,2010年,第17页。

支出是否达到预期的目标,是否取得较好的政治效果、社会效益和经济效益,发现并分析资金使用和管理上存在的问题及其形成原因,寻求以最低成本最大限度地满足公共需要,最合理、最有效地促进经济社会协调发展,从而符合落实科学发展观的要求,促进公共财政的科学化、精细化的水平。

二是将财政支出项目绩效评价结果通过一定的方式加以公布,以此作为“阳光财政”的一项主要措施,促进和提高财政决策、管理与服务水平;作为预算编制和批复的重要依据,将本年度绩效评价的结果作为下年度预算安排的重要依据能够从源头上控制没有绩效和低绩效的项目。

三是财政支出项目绩效评价预示着将建立以绩效为导向的部门预算编制新模式,这就是将公共支出绩效评价贯穿预算编制、执行与监督的全过程,监督项目支出安全性、合规性和有效性,最终达到公共财政科学、精细、合理的内在要求。

第二章 财政支出绩效评价的相关政策依据

随着我国财政支出绩效评价理论与实践的拓展和深化,各级财政部门也先后出台了相关的绩效评价政策文件,所有这些前后相继、上下相联形成的动态发展的政策体系对全国各地开展绩效评价起到了推动、引导、规范等积极作用,也为绩效评价载入预算法创造了条件。

第一节 我国财政支出绩效评价的发展历程

一、初期试点阶段(20世纪90年代末—2003年)

财政支出的合理性和科学性,直接关系到政府职能的实现。随着财政管理体制改革的不断深入,我国在财政实践中开始尝试引入绩效评价的思想。上世纪90年代后期,政府逐渐重视项目验收、项目考核等工作,1998年建立了完整的财政投资评审体系。在这种背景下,财政部提出了“积极探索建立财政支出绩效评价工作体系”的工作思路。2001年,根据财政部的统一部署,在湖北恩施州选择了5个行政事业单