

工作简报

2009年第2期
(总第26期)

工作动态

- 国际金融组织项目绩效评价全国试点工作启动会议在上海召开..... 1
- 上海国际发展评价培训项目2009春季班开班..... 2

学员摘录

- 在实践中弘扬结果导向的发展评价理论..... 2
- SHIPDET项目培训结业感言..... 3

课余拾趣

- <团队拓展>..... 4
- <激烈乒乓>..... 5
- <发展评价三号树>..... 5

视角观点

- 关于开展财政支出绩效评价工作的思考与建议..... 5

■ 工作动态

国际金融组织项目绩效评价全国试点工作启动会议在上海召开

4月15日，2009年国际金融组织项目绩效评价全国试点工作启动会议在上海国家会计学院拉开帷幕。此次会议由财政部国际司主办，亚太财经与发展中心承办。财政部国际司王忠晶副司长，亚太财经与发展中心李扣庆副主任、科技部科技评估中心陈兆莹副主任、世界银行北京代表处官员以及其他相关领导出席会议，来自全国27个省、市、区的财政系统代表参加此会。

会议由国际司刘伟华处长主持，王忠晶副司长首先做了主题发言。王司长表示，随着我国公共管理体制改革的不断深入，公共项目的绩效日益受到政府和社会各界的广泛重视和关注。绩效评价已经成为我国各级政府深化公共管理体制改革的 important 实践与尝试。通过开展国际金融组织贷款项目的绩效评价工作，能够不断强化项目管理，进一步提高资金使用效率。此次的试点工作被视为逐步建立有中国特色的国际金融组织贷款项目绩效评价体系的第一步。

国家科技评估中心陈兆莹副主任重点阐述了试点工作的实施要点和应关注问题等与会议代表作了深入交流，并且从专业技术角度向各省代表介绍了评价试点指南的使用。各省代表也就具体的指南操作问题纷纷踊跃提问，或提出自己的建议，现场气氛十分热烈。

最后，广东以及新疆的代表分别就各自开展绩效评价工作的情况作了交流发言。广东省代表作了题为“以绩效评价为契机，提高项目的精细化、科学化管理的水平”的发言。广东省早在03年就开始了绩效评价的试点工作，通过长期的试点，广东代表认为绩效评价工作可以全面、准确地了解项目的优缺点和管理情况，其次，可以作为财政部门掌握国际金融组织和外国政府贷款项目实施情况、发现问题以及改进管理方式的有效平台和工具，并且通过不断的经验总结和学习，更有效地用好国际金融组织和外国贷款。新疆的代表则主要介绍了其试点项目世行贷款塔里木盆地农业灌排与环保二期项目的具体实施情况以及在实践中所遇到的问题和困惑。

全国性绩效评价试点工作意义深远，对于改进公共资金的管理，提高公共资金的使用效率以及着力推进依法理财，建立健全预算管理制度，提高财政管理绩效有着至关重要的启示和推动作用。（吴宁沁）

上海国际发展评价培训项目2009春季班开班

4月8日至16日，在财政部国际司的指导和协调下，由世界银行、亚洲开发银行和亚太财经与发展中心(AFDC)联合举办的上海国际发展评价培训项目(SHIPDET)2009春季班在上海国家会计学院举行，来自全国30个省区市的55名学员参加此次为期九天的培训。

近年来，随着深入贯彻落实科学发展观，绩效评价工作受到高度重视。今年，财政部将在全国27个省市开展国际金融组织贷款项目绩效评价试点工作。此次春季班紧密结合财政部试点工作的要求，将能力建设和试点工作有机结合起来，系统介绍和探讨绩效评价工作的操作方法和经验，帮助学员们在认识和能力上做好参与试点工作的准备。

自2007年起开始运作的SHIPDET项目，结合中国及亚太地区国家的实际情况，借鉴类似国际项目的成功经验，通过组织培训、研究和评价人员网络建设，不断发展壮大，目前已初步建成亚太地区具有一定影响力的绩效评价能力建设平台。基于其成功的运作模式和经验，世界银行提出了在全球范围建立绩效评价区域中心的倡议，并希望将此倡议下的亚洲中心设在AFDC。AFDC将在财政部领导下，依托上海国家会计学院的设施条件，优化整合国内外专家资源，在世界银行等国际组织的支持下，继续推动中国以及亚太地区的绩效评价的开展和能力建设。（吴宁沁）

■ 学员摘录

在实践中弘扬结果导向的发展评价理论

有机会参加2009年上海国际发展评价培训项目(SHIPDET)春季班，感到非常荣幸。九天的学习，收获最大的应该是理念的转变，即对于绩效评价的新认识，从对产出的关注转向对结果的关注，确立了以结果为导向的发展评价观。这一转变不是仅仅概念的改变，而是对事物认识的深化，是管理理论的升跃和管理观念的变革，为管理方式的改革打下了基础。

我们通常只关注投资带来的产出，认为有产出就会有绩效。SHIPDET使我们跨越对产出的关注，使我们关注的重心后移并拓宽，扩展到了对成效和影响关注，即“以结果为导向”。产出是可以用钱买到的，但结果（成效与影响）是不能用钱买到的，还需要在管理上有更进一步的谋划和运作，是更加完善的管理。这种以结果为导向的评价理念，对于促进我们的管理活动效果必将发挥更加积极的作用。在更广泛的领域实施以结果为导向的绩效评价，就会促进社会进步事业、地区减贫、资源利用等行动的效果，使发展项目负效应得到有效的控制，实现全面、协调、可持续发展，这是胡锦涛总书记科学发展观的核心内容和基本要求。

为了更好地巩固和提升培训效果，一是要将这种理念和方法向领导汇报，向同事推介；二是以SHIPDET理论为支撑实施好试点项目评价工作，做好这次针对性实践；三是促进我国以结果为导向的发展评价的教学和科研工作；四是推进理念扩散，推进发展项目的精细化、科学化管理。（河北省财政厅涉外处 高志勇）

SHIPDET项目培训结业感言

10天的培训学习，我感受很多，收获很大，主要如下：

一是感觉“进了门”。10天的培训，将自己从一个绩效评价的外行引进了门，而对“门内”无限美景的欣赏，还需要我在今后的工作中不断学习。

二是感觉“出了门”。10天来，我们虽然是在国内，但由于每天和来自世行亚行的国际一流专家Linda、Ray、Scott 等朝夕相处，向他们学习，和他们交流，因此感觉就像出了国门。

三是感觉“心更低”。和来自各兄弟省市的同行一起学习，让我深切感受到他们的高度，感受到他们内在和外在的丰富多彩。这使我认识到自己和同行的差距，以及做好未来工作面临的挑战。

四是感觉“心更高”。10天来学到的关于绩效评价的基础知识，今后继续学习提高的愿望，财政部和兄弟省市同行在过去、现在和将来给予我们的帮助，以及外资工作和绩效评价事业的激励，使我对做好今后的工作信心高涨。

五是感觉“我们都在改变”。10天来的培训除了给我以知识，还给了我观念的改

变。观念改变行为，行为改变命运，我相信，在我们的共同努力下，10年之后的中国和我们每个人将是什么样子，也许今天根本无法想象。而这一切的改变，将会是very wonderful!

我在培训效果调查问卷的最后写了一段话：“优美的环境，坦诚的交流，共同的关注，宁静的心灵，在10天里孕育出一种使命、激情和理性”。

衷心感谢上海国家会计学院和亚太财经与发展中心的领导和同事为这次培训付出的心血和做出的贡献！（陕西省财政厅 赵建房）

■ 课余拾遗

为增进学员间了解、信任和互动，提升集体认同感，提高大家的学习热情和积极性，在SHIPDET2009春季班培训期间，AFDC精心安排了一系列课余集体活动，取得良好效果。

<团队拓展>

4月9日晚，来自全国三十个省的学员，在结束了一天紧张的理论学习之后，聚集一堂在拓展培训师的引导下参加了智力游戏、快速组建团队、驿站传书等一系列拓展项目。拓展老师妙语连珠的开场白令现场的笑声此起彼伏，学员们马上以轻松的心态投入到活动之中。

令人印象最为深刻的非驿站传书游戏莫属了。游戏要求各队在不发出任何声音的前提下，将一串数字从末尾传递到第一个人，说来简单，但是在实际过程中，第一轮几乎没有小组能将数字正确传递。为什么数字总会传错，渐渐大家发现了统一规则的重要性，其次对于既定规则团队成员都要严格执行，才能将信息顺利往前传。妙趣横生的游戏使学员强烈意识到在一个团体中，既要遵守统一的规则，也要尊重他人不同习惯，具体问题，具体对待，规则的统一和合作方法的多元化，才能提高团队的质量和效率。

学员们纷纷表示：经过本次拓展训练，不仅提高了自身的团队合作能力，还收获了珍贵的友谊，留下了难忘的记忆。（吴宁沁）

<激烈乒乓>

4月14日下午，学员们在紧张的学习之余又发挥连续作战的精神，在上海国家会计学院拓展中心举行了一场激烈的乒乓球比赛。

本次乒乓球比赛以组为单位，共设六个参赛队，每队选出了五名参赛选手，余下的队员自动组成了拉拉队。比赛现场紧张而有序，选手们积极迎战，努力拚搏，比赛高潮迭起，精彩纷呈。

拉拉队员也热情投入地为场上队员呐喊助威、加油鼓劲。赛后大家纷纷合影留念这充满欢乐、友爱的赛事。（丁丽娟）

<发展评价三号树>

4月15日上午，在万物吐绿、阳光明媚的上海国家会计学院校园，财政部国际司王忠晶副司长、AFDC李扣庆副主任和参加2009年国际金融组织项目绩效评价全国试点工作启动会议的70多名代表共同挥铲，种下了发展评价三号树。

和旁边发展评价一、二号的桂花以及香樟树比起来，发展评价三号的银杏树显得愈发高大。SHIPDET从07年起步至今一直在逐步成长发展，这棵挺拔的银杏树也寓意着发展评价事业的不断壮大。

代表们纷纷在树前合影留念，共同记录下这一美好而难忘的瞬间。（吴宁沁）

■ 视角观点

关于开展财政支出绩效评价工作的思考与建议

近年来，我国先后进行了部门预算、会计委派、国库集中支付和政府采购等一系列财政支出领域的改革，取得了显著的成效。主要表现为预算执行得到了强化，支出效率显著提高。但距离建立公共财政体制，实现财政资源配置效率最大化的目标还有很长的路要走，特别是财政支出绩效评价的理论和实践较为滞后，严重影响了我国财

政支出效率的进一步提高。

作为一种面向结果的绩效管理理念和管理方式，财政支出绩效评价体系的核心是强调公共支出管理中的目标与结果及其结果有效性的关系，从而提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。同时，绩效评价体系也是一种对政府行为进行内控的方式，以保障政府目标的实现，提高政府运行效率，促进政府职能转变，提高政府与市场的协调能力。

从操作层面上讲，财政支出绩效评价体系，不仅仅是对财政支出使用情况进行评价和监督，它的根本意义更是推进依法理财，建立健全的预算管理制度，进一步提高资金使用效率，改善财政管理绩效。然而，由于公共财政的支出范围广泛，再加上支出绩效呈多样性的表现特点，以及其他种种因素的限制，财政支出绩效评价的工作一直难以取得突破性的进展。因此，本文尝试就以下几个方面探讨评价工作开展的思想与建议。

1、合理界定绩效目标体系

以结果为导向的绩效评价首先要求有明确而具体的目标，从而据此建立指标进行绩效衡量。然而，财政支出的目标非常多元化，这种多元化不仅表现为性质多元化，即包括经济、社会、政治、文化等多重性质，也表现为时间多元化，即长期、中期、短期特征，同时，还表现为区域多元化，即国家和地区等各级层面。因此，哪些目标应该组成绩效评价的目标体系是开展绩效评价的前提与基础。其次，目标多元化必然也会引起目标权重与取舍的问题，从而也会影响评价的公正与科学。因此，如何确定绩效目标是开展绩效评价工作的重要技术难题之一。例如，有些地方在实践过程中，将财政支出的经济指标作为主要目标，这其实是在一定程度上忽视了政府职能应是提供公共品这一本质。还有些地方在对国际金融组织贷款项目进行绩效评价时，将能否及时还贷作为重要目标，却忽视了项目本身的质量与目标。

由于财政支出目标的多元性和复杂性，因此，建议绩效评价工作可遵循“由简到繁”的原则，先在评价文化和机制比较成熟的领域开展目标确定的试点工作，并且设立的目标体系应尽可能简单、明确、易操作。例如，交通部门已经拥有相当强的后评价文化，并且世亚行等国际金融机构业已对交通行业的项目有了非常一整套成熟而规范的评价目标体系，因此，完全可以借鉴国际经验，并适当本土化，从而逐步丰富和完善公共领域内的评价目标体系设定工作。

2、建立统一规范的指标体系

作为财政支出绩效目标的重要数值体现，指标体系的建立是进行监测与评价的重要方面。然而，财政支出的绩效指标体系种类繁多，加上政府职能非常宽泛，使得指标设计十分复杂，全国各部门、各行业、甚至各项目都有自己的指标体系，这种财政支出评价体系严重缺乏系统性和规范性的现象不仅使得评价结果难以相互比较，缺乏公正、公平和科学性，同时太多的指标体系设计也造成了巨大的公共资源浪费。例如，财政部门与审计部门都进行绩效评价，同一项目在一年内就有多个部门介入，评价结果也往往大相径庭，从而造成重复评价和资源浪费的现象。

因此，建议财政与审计部门可以就建设性预算内资金的评价达成合作共识，双方可共同参与评价过程，共同设定评价目标和指标体系，使用同一个评价结果，从而提高评价效率。目前，这项工作在广东省绩效评价处已经得到很好的应用与推广，具有较高的借鉴意义。

此外，绩效评价绝非指标越多结果越好。相反，简洁、明确的指标体系才容易操作和推广。目前，国际金融组织贷款项目的评价体系确定通常采用“五性”原则：即相关性、效率、效果、影响和可持续性的原则，因此，我国在确定指标体系的时候也可选择这五个方面，并且按照相应权重，进行一级指标和二级指标的设计，但指标体系不可层次太多、数目太多。例如，澳大利亚、新西兰的部门绩效考核指标一般为3-5个。

3、扩大评价结果的使用范围

绩效评价只是作为绩效管理的一个环节，而不应是绩效管理的全部。评价反映了评价主体对财政支出绩效的判定，从而为相关预算和决策部门提供基本信息和参考，以促进财政支出效率的提高。然而，由于受到相关信息不充分、绩效预算体系不健全、激励与问责机制不完善、以及各部门之间协调不充分等种种因素限制，绩效评价的结果目前还经常被束之高阁，无用武之处，这是制约财政支出绩效评价工作开展的最重要原因。

因此，要使绩效评价工作落到实处，就应事先建立和明确问责制，将评价结果作为项目实施成效的关键依据和相关人员工作评价的重要依据，并将评价过程中获得的经验教训用以指导工作。

4、着力解决制度建设的滞后性

在近期内，我国财政支出急剧增加、效率难以提高、各级财政负担沉重等问题仍然较为严重，特别是在未来积极财政政策的影响下，财政赤字问题更加突出，因此，对财政支出进行绩效评价必是未来改革之重。但目前我国开展绩效评价工作存在着制度性建设与改革的滞后性问题。首先，财政支出范围尚未清晰界定，并且由于地方政府过度关注政绩等因素的限制，现有财政支出绩效评价在导向上侧重于经济目标方面。其次，我国财政支出的决策权与执行权存在交叉重叠的现象，决策部门常常难以获知及理解绩效评价结果；再者，不论中央还是各地方层面均没有形成正式统一的绩效评价机制。有些省市虽然已经成立了绩效评价处，但在中央层面尚无对口管理的部门，并且只是对部分试点项目进行评价，业务范围极其有限。

故而从长期看，将财政支出绩效评价工作机制化、专业化、职业化是保持其可持续发展的重要保障。绩效评价与预算结合，开展绩效预算将可能是绩效评价工作的重要突破口。（赵敏）

责任编辑：曹声容
本期编辑：王颖
电话：021-69768029 传真：021-69768058
地址：中国上海市青浦区蟠龙路200号
邮政编码：201702
电子邮件：secretariat@afdc.org.cn
网址：www.afdc.org.cn
