

以工代赈建设项目绩效考评研究 ——以某省为例

卢光辉

云南能投绿色新材有限责任公司, 云南 昆明 650506

摘 要 : 结合某省以工代赈项目管理需求与国家、省政策要求, 通过对以工代赈建设项目的计划管理、项目管理、资金管理、组织管理、监督检查管理等环节进行深入分析, 运用定量与定性分析方法, 构建一套科学合理的以工代赈建设项目绩效考评体系, 将考评结果作为年度以工代赈项目分配的重要参考, 促进以工代赈项目分配公平化、规范化, 不断提高扶贫效益与社会效益。

关 键 词 : 以工代赈; 绩效考评; 层次分析法

Study on the performance evaluation of work relief construction projects —— take a certain province as an example

Lu Guanghui

Yunnan Energy Investment Green New Material Co., LTD. Kunming, Yunnan 650506

Abstract : combined with a province to relief project management needs and national and provincial policy requirements, through the relief construction project plan management, project management, fund management, organization management, supervision and inspection management, thorough analysis, using quantitative and qualitative analysis method, build a scientific and reasonable relief construction project performance evaluation system, the evaluation results as an important reference for annual relief project distribution, promote the relief project distribution fairness, standardization, improve the relief project of poverty alleviation benefit and social benefits.

Keywords : work relief; performance evaluation; hierarchical analysis method

1938年《市政工作衡量——行政管理评估标准的调查》一书标志着学术界对政府绩效评估研究的开始, 十一届三中全会后, 国外先进管理思想传入中国, 中央各部门、各省市也积极进行了财政支出绩效评价试点工作, 不断创新绩效评价方法, 改善公共支出绩效评价效果^[1]。

一、某省以工代赈建设项目绩效考评现状及存在问题

(一) 考评现状

为建立以工代赈项目分配激励约束机制, 某省发展改革委通过开展省级检查、本地自查、交叉检查等方式监督、了解县级工代赈项目实施情况, 激励以工代赈实施单位规范化管理项目、高水平建设项目、充分发挥以工代赈项目的扶贫效益与社会效益。同时省审计、财政、监察等部门通过开展以工代赈的监督检查和审计工作, 督促以工代赈资金使用、项目管理的规范性与合法性。

(二) 存在的问题

某省各部门对以工代赈项目的监督检查通常属于事后监管, 且没有系统的统计评分体系, 难以形成稳定的、可比较的、可量

化的评价系统, 无法充分反映对以工代赈建设项目投资管理进行绩效考评的要求, 也无法对下一年度的以工代赈项目分配提供全面、系统的参考。因此, 建立某省以工代赈建设项目投资管理绩效考评体系是当务之急^[2]。

二、某省以工代赈建设项目绩效考评改进建议

(一) 明确考评依据、考评主体与对象及考评内容

以工代赈建设项目投资管理绩效考评依据国家《国家以工代赈管理办法》、《某省以工代赈管理办法》等文件为依据^[3]。某省以工代赈建设项目投资管理的省级负责部门是省发展改革委, 省发展改革委负责全省以工代赈建设项目的申报、计划下达等重要环节, 以工代赈投资按“省负总责”的要求进行分配。因此,

作者简介: 卢光辉(1987-4), 女, 汉族, 河南信阳人, 现供职单位全称: 云南能投绿色新材有限责任公司, 中级经济师, 硕士研究生, 研究方向: 产业经济、国有经济。

为创新以工代赈建设项目竞争性分配机制，提高全省以工代赈建设项目的扶贫效益与社会效益，省发展改革委应作为以工代赈建设项目投资管理绩效考评的主体。州（市）级发展改革部门是直接对省发展改革委负责的以工代赈建设项目投资管理单位。州（市）级发展改革部门负责审核、汇总下辖各县以工代赈建设项目的筹备、申报及实施情况。实施省级以上以工代赈建设项目的州（市）级发展改革部门应作为某省以工代赈建设项目投资管理绩效考评的直接对象。实施以工代赈建设项目的县（市、区）是以工代赈建设项目投资管理的基层实施部门，是以工代赈建设项目投资管理绩效考评的间接考评对象。某省以工代赈建设项目投资管理绩效考评主要考察以工代赈项目计划管理、资金管理、投资管理、投资后评价管理的水平及实效；考评实施以工代赈项目的州（市）及县级发展改革部门管理以工代赈项目的的能力、规范化水平及以工代赈项目的扶贫效益。

（二）构建科学规范的考评体系

1. 以工代赈建设项目绩效考评指标体系

扶贫效益类指标，选取劳动报酬占项目资金比例作为扶贫效益类最主要的考评指标。计划管理类指标，选取项目前期（可研、审批）完备率、计划及报告按时上报率指标。资金管理类指标。资金管理类，选取是否存在资金违规使用指标。投资管理类，选取按期开工率、按期竣工率、是否擅自变更建设内容、竣工验收率、验收合格率、公示宣传合格率指标^[4]。

2. 指标评价标准

计划标准是以预先制定的目标、计划、预算等作为评价的标准，重点参照我国“十四五”规划建议、《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》、国家及省以工代赈管理办法等规定和要求。历史标准是参照某省以工代赈同类指标的历史数据制定的评价标准。其他标准指以工代赈项目建设涉及的相关行业政策、行业标准及专业技术规范等^[5]。

三、以工代赈建设项目绩效考评方法

以工代赈建设项目绩效考评是以简便、易操作的考评体系激励以工代赈实施部门学习先进、提高效益的应用性考评。因此，以工代赈项目绩效考评采用加权平均排列法作为总考评方法。

（一）指标权重确定

基于上述指标体系，采用层次分析法确定指标权重^[6]，运用Yaahp层次分析软件，通过构建以工代赈建设项目绩效考评指标体系的层次结构模型，分别建立决策目标层、中间要素层及备选方案层的判断矩阵，调整判断矩阵通过一致性检验后得出计算结果。

第一，构建层次结构模型。第一层为“以工代赈建设项目绩效考评指标体系”，第二层为“扶贫效益”“计划管理”“资金管理”“投资管理”，第四层为“劳动报酬占项目资金比例”“项目前期完备率”“计划及报告按时上报率”“是否存在资金违规使用”“按期开工率”“按期竣工率”“是否擅自变更建设内容”“竣工验收率”“验收合格率”“公示宣传合格率”。第二，建立判断

矩阵，对判断矩阵进行一致性检验，中间层判断矩阵与方案层判断矩阵 $CR=(CI/RI)=0.0661<0.10$ ， $CR=(CI/RI)=0.0997<0.10$ ，均通过一致性检验。

表1. 中间层判断矩阵

	扶贫效益	计划管理	资金管理	投资管理
扶贫效益		7	3	5
计划管理			1/4	2
资金管理				5
投资管理				

表2. 方案层判断矩阵

	按期开工率	按期竣工率	是否擅自变更建设内容	竣工验收率	验收合格率	公示宣传合格率
工期		1	1/2	5	3	7
工期			1/5	7	5	3
擅自变更建设内容				7	9	9
验收率					1/4	3
合格率						3
宣传合格率						

第三，得出计算结果，根据以上计算结果，得出指标体系各层次权重如下^[7]。

表3. 以工代赈建设项目指标体系结构图

指标范畴及权重	指标名称及权重
计划管理（9.06%）	项目前期（可研、审批程序）完备率（7.93%）
	计划及报告按时上报率（1.13%）
资金管理（28.13%）	是否存在资金违规使用（含资金挪用、挤占、报账不及时）（28.13%）
投资管理（6.59%）	按期开工率（1.39%）
	按期竣工率（1.20%）
	是否擅自变更建设内容（3.04%）
	竣工验收率（0.27%）
	验收合格率（0.48%）
	公示宣传合格率（0.21%）
扶贫效益（56.21%）	劳动报酬占项目资金比例（56.21%）

（二）指标评分标准

结合以工代赈建设项目实际，参照功效系数法原理，按百分制计算出各县（市、区）各项指标的评分值，再根据各项指标的权重进行加权平均得出县（市、区）综合评分值，按综合评分值的高低进行排序^[8]。若评分值相等，可依次参照是否存在资金违规使用、劳动报酬占项目资金比例、项目前期完备率、是否擅自变更建设内容来排序，其中县（市、区）综合考评得分 = \sum （单项指标评分值 * 该项指标权重）。

劳动报酬占项目资金总额比例得分 = 劳动报酬支出总额 / 项目资金总额 * 100；项目前期（可研、审批）完备率得分 = 项目前期完成项数 / 项目前期要求完成总项数 * 100，是否存在资金违规使用得分，存在资金违规使用时得0分，不存在时得100分。计划及报告按时上报率得分 = 季度、年度计划及实施报告按时上报次数 / 季度、年度计划及实施报告上报总次数 * 100；按期开工率得分 = 按期开工项目个数 / 总项目个数 * 100；按期竣工率得分 = 按期竣工项目个数 / 总项目个数 * 100；竣工验收率得分 = 申请验收项目个数 / 按期竣工项目个数 * 100；验收合格率得分 = 验收合格项目个数 / 申请验收项目个数 * 100；公示宣传合格率得分 = 公告

公示制执行情况符合要求的项目个数 / 总项目个数 *100。是否擅自变更建设内容得分,存在擅自变更建设内容时得0分,不存在时得100分。

(三) 实施步骤

第一步,成立绩效考评组织,由某省发展改革委牵头,省扶贫办、省财政厅、省水利厅、省审计厅等部门的相关科室及专家参与,组成以工代赈建设项目绩效考评工作组,负责绩效考评的组织管理和实施工作^[9]。第二步,制定绩效考评工作步骤,以工代赈建设项目绩效考评工作由州(市)级发展改革部门按指标体系及时记录、统计县级以工代赈工作进展情况,按季度上报,汇总于省级发展改革委地区处,由地区处审核校对,于季度末组织相关部门与专家考评各州(市)及县以工代赈项目实施情况。具体工作步骤和进度安排如下:

省发展改革委记录以下指标完成情况。(1)计划管理类指标。州(市)以县为单位统计各县计划及报告按时上报率、项目前期完备率等指标并上报。(2)投资管理类指标。州(市)以县为单位记录并上报县级以工代赈项目按期开工率、按期竣工率、竣工验收率、验收合格率、公示宣传合格率指标。(3)后评价类指标。项目完工后,发展改革委、审计、督查等部门确定实施以工代赈各县劳动报酬占项目资金总额比例、是否存在资金违规使用、是否擅自变更建设内容等指标值。(4)以工代赈项目实施年末,省级发展改革部门按各指标值及权重,计算实施以工代赈项目的各县的年度考评得分,按各县当期以工代赈项目资金占州(市)以工代赈总投资的比重加权得出州(市)以工代赈绩效年度考评得分。

四、绩效考评应用建议

一是作为以工代赈项目分配依据。根据以工代赈项目分配参

考因素,选取贫困县属性、贫困人口、贫困发生率、减贫人数、农村居民人均可支配收入、上年度绩效考评分数共6项指标,各指标权重10%、30%、10%、10%、10%、30%为依据,对各指标进行评分,计算综合加权平均值。贫困县属性得分按贫困县性质划分,属于连片特困片区的贫困县计100分,国家级扶贫工作重点县计70分,省级扶贫工作重点县计50分。贫困人口得分以统计局公布的各县贫困人口为依据,贫困发生率得分为贫困人口与县总人口之比,减贫人数得分为以统计局公布的年初与年末贫困人口之差,农村居民人均可支配收入得分以统计局公布的各县农村居民人均可支配收入数为准,上年绩效考核分数得分以省发展改革委通过以工代赈建设项目绩效考评体系计算得出的考评分数为准,根据以工代赈项目分配体系计算得出的各县综合加权平均值占合计总分的比重确定各县项目投资额占全省以工代赈项目投资的比重,加总县(市、区)以工代赈项目投资额即得到各州(市)以工代赈项目投资额。二是以工代赈建设项目绩效考评结果以适当形式公布,并提交省、州市及县级组织部,作为领导干部考核任用、薪酬激励的参考因素之一。

五、结语

通过以上途径,建立符合以工代赈项目实际、科学合理、简便易行的绩效考评体系,有助于找出以工代赈项目管理的亮点和薄弱点,鼓励先进、促强扶弱。同时将以工代赈建设项目考评结果作为第二年以工代赈项目分配的依据,有助于充分调动各州(市)、县以工代赈工作积极性,充分发挥以工代赈项目的扶贫效益和社会效益^[10]。

参考文献

- [1] 杨桦. 完善我国财政支出绩效管理的研究[J]. 财经界, 2021,(16):34-35.DOI:10.19887/j.cnki.cn11-4098/f.2021.16.013.
- [2] 胡伟. 我国财政支出绩效管理法律规制:体系、模式与功能[J]. 经济与管理评论, 2017,33(02):79-85.DOI:10.13962/j.cnki.37-1486/f.2017.02.011.
- [3] 毛晓杰,官祥庆,刘雨川. 财政支出预算绩效管理改革难题[J]. 中国金融, 2020,(21):100.
- [4] 赵鹏,贺创,范新安. 财政支出绩效评价管理[J]. 合作经济与科技, 2020,(17):182-185.DOI:10.13665/j.cnki.hzjykyj.2020.17.073.
- [5] 胡伟. 我国财政支出绩效管理法律规制:体系、模式与功能[J]. 经济与管理评论, 2017,33(02):79-85.DOI:10.13962/j.cnki.37-1486/f.2017.02.011.
- [6] 余燕娟. 财政支出项目绩效评价研究[J]. 财务管理研究, 2021,(07):97-101.
- [7] 马蔡琛,陈蕾宇. 我国预算绩效指标体系的发展演进与实践探索[J]. 理论与现代化, 2019,(02):84-92.
- [8] 王海云. 完善财政支出绩效评估“第三方”运行机制的探析[J]. 现代经济信息, 2020,(12):16-17.
- [9] 徐松梅. 浅析预算绩效指标体系的构建及运用[J]. 现代经济信息, 2020,(02):95+97.
- [10] 朱恒鹏,周彦. 优化财政投入方式提高财政支出绩效[J]. 经济社会体制比较, 2020,(06):13-14.