

国外贷款项目绩效评价实践研究

——以广西为例

● 蒙寒梦

【摘要】上世纪80年代以来,广西利用国际金融组织和外国政府贷款支持区内经济社会建设,多个国外贷款项目落地实施并陆续完工,实现了显著的经济效益和社会效益。自2010年起,广西每年选取区内1—3个不同的国际金融组织和外国政府贷款项目进行绩效评价实践,通过十年时间探索总结,为科学管理广西外贷项目提供了有力的支持。但目前绩效评价管理工作仍存在绩效评价结果通用性较窄、数据收集不全面和能力建设较弱等问题,绩效评价产生的绩效理念乃至绩效文化并没有融入外贷管理全过程,作用发挥受到了限制。本课题从财政部门的视角出发,首先对全国国外贷款项目绩效评价实施情况进行总体介绍,进而联系广西近年实施外贷绩效评价的实际情况及特点优势,对面临的问题和挑战进行研究分析,辅以具体案例,最后有针对性地提出政策建议。

【关键词】 国外贷款项目 绩效评价 财政外贷资金

一、引言

(一)研究意义和目的

上世纪80年代以来,广西开始利用国外贷款^①支持区内经济社会建设,长期优惠贷款资金、先进管理技术和多双边机构智力支持的有益结合,弥补了广西建设资金和经验不足的短板,为广西经济和社会发展贡献了不可或缺的积极力量。国外贷款项目重点投向基础设施建设、环境卫生、医疗卫生、教育、脱贫攻坚、乡村振兴、互联互通等社会民生领域,着重解决公共资源不均等、经济社会发展不平衡等民生问题。随着项目数量增多、贷款金额增加和项目管理难度增大,项目资金和贷款管理上也出现一些问题,项目实施效率和效果受到影响,国外贷款管理面临挑战。为更好地提高资金使用效益,进一步推进项目科学化、规范化管理,财政部门于2008年开始在绩效评价制度、操作实践和评价结果运用上不断进行尝试、创新和探索总结,并借鉴世界银行、亚洲开发银行等多双边贷款机构绩效评价管理的有益经验,逐渐形成了较完整和科学的国外贷款项目绩效评价管理体系。

党的十九大报告提出“建立全面规范、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”的改革任务,首次将“全面实施绩效管理”写入党的

纲领性文件,充分释放了绩效管理在财政预算和资金使用中地位日趋重要的政策信号。如何科学有效地实施国外贷款项目绩效管理,对全面提升财政外贷资金的使用效益、深化财政体制改革有重要意义,更是为广西进一步提高对外开放程度、继续深化与多双边贷款机构的财金合作打下重要基础。

本文从财政部门的角度出发,通过总结广西近10年的外贷项目绩效评价管理的经验和特点,尝试梳理实践中出现的问题和挑战,辅以案例分析,并提出有针对性的解决建议,以推动绩效评价真正成为国外贷款科学管理的有效手段之一,真正提高广西利用国外贷款的效率 and 效能。

(二)政策和文献

改革开放40多年来,我国积极利用国外贷款支持国内经济社会建设。国外贷款绩效评价管理的理念自2008年由财政部正式印发文件制度化后,国内对外贷绩效评价管理均有一定的研究文献成果,以下在充分学习的基础上作简要梳理和评述,为本文研究提供参考指引。

国外政策主要来源于贷款方角度实施绩效评价管理的制度框架。世界银行负责绩效评价的独立评价局,依据其自身编制的《项目绩效评价报

告》，从项目投入、项目产出、效果、影响等对贷款项目进行评价；亚洲开发银行设立业务评价局，建立绩效管理系统，从项目设计与监测框架、项目绩效报告、借款人的绩效监测和评价、项目完工报告、项目后评价报告等5方面对贷款项目进行监督和评价。这些政策表明，国外贷款项目的绩效评价是一个开放、动态和不断修正的体系，有助于形成覆盖项目全过程的管理链条。

国内政策和文献主要包括国内系列管理政策和绩效评价学术研究等。财政部2008年、2013年、2014年、2019年出台和修订的国际金融组织和外国政府贷款绩效评价管理办法及操作指南，从中央层面系统建立了全国外贷项目绩效评价机制。冯彩霞(2016)总结了国际金融组织贷款项目绩效评价的发展历程，并分析了当前评价模式的优点和面临的挑战，探究现有绩效评价模式的现实问题。这些文献从理论研究、项目实施机构、监管部门的角度分析国外贷款管理各阶段的问题。项勇(2011)通过研究主权外债项目绩效评价的理论基础和指标设计体系，研究对比国际金融组织和外国政府两类主权外债项目绩效评价的异同。王建森、孙红霞(2019)围绕国际金融组织贷款项目绩效评价中的问题，提出应选择恰当的绩效评价指标、评价小组，正确处理收集数据，从而实现客观公正科学的评价。本文则尝试从财政部的角度切入广西国外贷款项目绩效评价实践开展研究。

二、国外贷款项目绩效评价管理概述

(一)国外贷款项目绩效评价管理概念

本文所指的国外贷款，是指由财政部经国务院批准代表国家统一向国际多双边贷款机构（国际金融组织和外国政府）借入的主权外债。国外贷款项目绩效评价管理，本质属于财政绩效管理方式的一种，是指运用科学合理的评价准则、指标和方法，结合国际金融组织或外国政府贷款赠款项目预先设定的绩效目标，对项目绩效进行客观、公正、科学的评价^②。截至2019年末，国外贷款项目绩效评价由财政部从上至下组织，每年由中央单位、省级财政部门组织1—3个项目进行绩效评价，绩效评价活动遵循“依法实施、科学规范，客观公正、公开透明，统一领导、分级管理，目标导向、各方参与”的原则，致力于客观、公平、科学地评价国际金融组织和外国政府贷款赠款的实施效果与影响，进一步规范外贷管理工作。

(二)国外贷款项目绩效评价现状

1.全国国外贷款项目绩效评价实施情况。自2010年全国省级财政部门开始组织外贷项目绩效评价以来，截至2019年末，全国共有5个中央单位和32个省（自治区、市）财政部门实施了国外贷款项目绩效评价管理，共施行项目312个。其中实施项目最多的省份为湖北省，共20个，广西共实施17个绩效项目，列全国第二（详见表1）。

表1 全国国外贷款项目绩效评价2010—2019年实施情况表

省/自治区/市	数量(个)	省/自治区/市/中央单位	数量(个)
安徽省	12	国家林业局	2
福建省	6	宁波市	3
甘肃省	13	宁夏回族自治区	6
广东省	9	农发办	2
广西壮族自治区	17	农业农村部	3
贵州省	9	青岛市	3
北京市	3	青海省	7
海南省	2	山东省	10
河北省	10	山西省	12
河南省	16	陕西省	13
黑龙江省	7	上海市	7
湖北省	20	水利部	3
湖南省	13	四川省	9
吉林省	6	天津市	6
江苏省	8	新疆维吾尔自治区	15
江西省	9	云南省	13
内蒙古自治区	9	浙江省	7
重庆市	10	中国铁路局	2
辽宁省	11		

资料来源：作者研究整理

2.全国实施绩效评价的国外贷款项目领域分布。截至2019年末，全国已实施绩效评价的外贷项目数量共312个，按领域细分，其中环境保护和可持续发展项目106个，占比33.98%；城建交通基础设施建设项目64个，占比20.51%；农林业及扶贫项目62个，占比19.87%；其他（工业、产业发展、教育、卫生等）项目80个，占比25.64%。实施绩效评价的外贷项目支持领域基本与国外贷款重点支持的投向和安排一致，与国家重点规划发展和社会经济发展方向紧密契合，基本集中于能显著提高当地人民生活水平的社会民生领域，着重解决公共资源不均等、经济社会发展不平衡等民生

问题,旨在维护当地社会发展稳定。

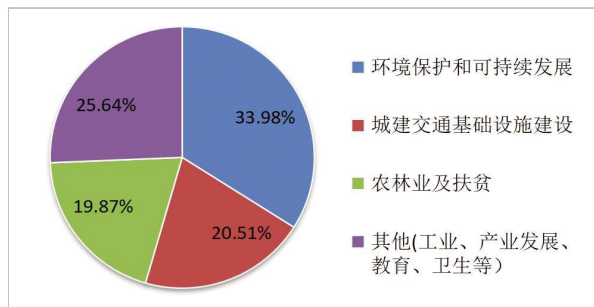


图1 全国实施绩效评价的国外贷款项目领域分布图

资料来源:作者研究整理

3.全国国外贷款项目绩效评价结果分布。项目绩效评价等级按在建项目和完工项目划分,分别对应可各划分为4个等级,其中在建项目评价等级包括:实施顺利、实施比较顺利、实施不太顺利、难以继续实施;完工项目评价等级包括:高度成功、成功、比较成功、不成功。按绩效评价等级细分,全国已实施绩效评价的312个外贷项目中,实施顺利和高度成功的外贷项目为47个、52个,两项共占比31.73%;实施比较顺利和成功的外贷项目为48个、53个,两项共占比32.37%;实施不太顺利和比较成功的外贷项目为15个、6个,两项共占比6.73%,很好、好或未能查询结果的项目共91个,占比29.17%。未出现难以继续实施和不成功的项目评级,详见图2。

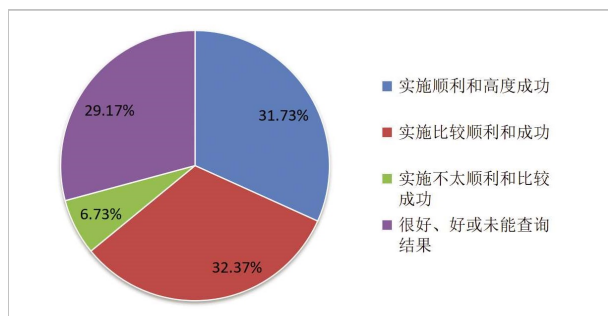


图2 全国国外贷款项目绩效评价结果分布图

资料来源:作者研究整理

三、广西国外贷款项目绩效评价实践分析

2010—2019年,广西对17个外贷项目进行绩效评价,其中国际金融组织贷款项目16个,外国政府贷款项目1个,项目基本覆盖在建项目所在市(县)。绩效评价特点和优势如下:

(一)项目绩效评价管理持续时间长,覆盖面广

自2010年全国财政部门实施外贷项目绩效评价以来,广西每年均将绩效评价工作列入年度工作计划

(如表2所示),连续不间断选定实施期第2—3年或已完工2—3年的共17个外贷项目进行绩效评价,协议金额约为13.72亿美元,其中在建项目11个,完工项目6个,包含环境保护和可持续发展、农林业及扶贫、城建交通基础设施建设、职业教育等多个领域。在评价过程中,以绩效目标、指标框架、实施计划为导向,深入南宁、柳州、桂林、梧州等多个市县财政局和项目实施单位实地调研、座谈,调动项目各利益方积极参与项目评价,并开展公众意见调查研究,接受公众对项目执行情况与资金使用效果的监督,使项目执行更加透明和规范,切实提高绩效评价工作实效,着力提高财政外贷资金使用效益。

(二)项目绩效评价管理制度规范,操作流程清晰可行

经过十多年的修正完善,我国已经基本形成较完整规范的国外贷款项目绩效评价体系。广西严格执行财政部2008—2019年发布的一系列绩效评价制度办法,按照包含评价准备、评价方案设计、评价实施和评价报告等4个实施阶段,对项目进行绩效评价,流程如图3所示。

评价准备工作阶段,包含制定工作计划,确定评价项目和成立评价小组,其中绩效评价工作计划包含四部分内容:项目概要、评价目的、评价实施主体、结果应用和公开计划;成立评价小组由自治区财政厅牵头,聘请会计师事务所、高等院校等专业机构和外部专家参与,并于每年3月前将本年度工作计划报财政部备案。

评价方案设计阶段,由评价小组研究制定评价框架和实施方案,其中评价框架主要包括评价准则、关键评价问题、评价指标、证据、证据来源及证据收集方法等,评价实施方案主要包括评价背景和目的、项目基础信息、绩效评价框架、面访、座谈会或实地调研问题清单、评价任务分工和时间安排。

评价实施阶段,评价小组按照框架和实施方案,运用一定的分析方法和评分标准对项目绩效进行综合评价,形成项目评价结论和绩效评价等级,其中在建项目评价等级包括:实施顺利、实施比较顺利、实施不太顺利、难以继续实施;完工项目评价等级包括:高度成功、成功、比较成功、不成功。

绩效评价完成后,形成评价报告并于次年3月底前将评价报告和评价结果应用建议报送财政部。

表 2 广西 2010—2019 年国外贷款绩效评价项目一览表

年度	贷款方	项目名称	在建/完工	协议金额	币种(万)	评价等级
2010	世界银行	广西南宁城市环境改善	在建	10000.00	美元	实施比较顺利
	世界银行	广西综合林业发展和保护	在建	10000.00	美元	实施顺利
2011	亚洲开发银行	广西公路发展三期	在建	30000.00	美元	很好
2012	亚洲开发银行	广西梧州城市发展	在建	5700.00	美元	很好
2013	世界银行	广西柳州环境治理	完工	3500.00	美元	成功
	世界银行	广西南宁城乡环境综合整治	在建	2000.00	美元	很好
2014	亚洲开发银行	广西西南边境城市发展	在建	15000.00	美元	好
	世界银行	内河航运(4)	完工	4500.00	美元	实施顺利
2015	西班牙	南宁职业技术学院引进教学设备	完工	498.00	欧元	高度成功
	世界银行	生态家园富民工程	完工	2800.00	美元	比较成功
	世界银行	广西柳州环境综合治理二期	在建	15000.00	美元	实施顺利
2016	亚洲开发银行	广西南宁职业教育	在建	5000.00	美元	实施非常顺利
	国际农业发展基金	广西农业综合开发与利用	在建	2965.00	SDR	实施比较顺利
2017	亚洲开发银行	广西百色职业教育发展	在建	5000.00	美元	实施比较顺利
2018	亚洲开发银行	广西梧州城市发展	完工	10000.00	美元	高度成功
2019	国际农业发展基金	广西农业综合开发与利用	完工	2965.00	SDR	高度成功
	世界银行	桂林市综合环境治理	在建	10000.00	美元	实施比较顺利
合计(折美元)				137240.00		

准则框架下根据项目实际设置 11 个关键问题和 25 个二级指标(表 4),并赋予一定的分值和考核范围,体现了指标设置的个性原则,尤其关注项目效果(占比 35%),考评“社区建设和农村环境改善”“项目受益群体满意度”是否达到预期目标,重视评价项目社会效益的实现程度。

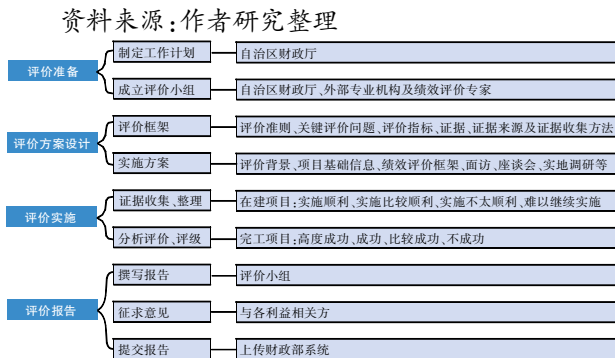


图 3 广西国外贷款项目绩效评价流程

资料来源:作者研究整理

(三)项目绩效评价指标共性和个性相结合,重视社会效益和可持续性

广西使用的绩效评价指标体系由相关性、效率、效果、可持续性 4 个评价准则指标、若干关键评价问题(一级指标)、二级指标和三级指标构成。评价准则和关键评价问题(一级指标)设置了权重,二级、三级指标规定了分值范围。其中相关性(重点评价项目与国家、行业 and 区域的发展战略)、效率(项目内控和资金投入是否有效)、效果(产出程度和目标群体获益程度)及可持续性(产生效益持续性)是评价的核心准则。以国际农业发展基金广西农业综合开发与利用项目绩效评价指标设置为例,相关性、效率、效果、可持续性分别占比 10%、20%、35%和 35%,重点在于考量效果和可持续性(表 3),体现了指标设置的共性原则,同时在 4 个评价

表 3 国际农业发展基金广西农业综合开发与利用项目绩效评价结果

评价准则	权重(%)	评价分值(百分制)	加权平均得分	绩效等级
相关性	10.00	100.00	10.00	高度相关
效率	20.00	96.00	19.20	非常高
效果	35.00	96.12	33.64	非常好
可持续性	35.00	100.00	35.00	高度可持续
项目绩效	100.00	—	97.84	实施非常顺利

资料来源:国际农业发展基金广西农业综合开发与利用项目绩效评价报告,2019 年 11 月

(四)项目绩效评价助力财政部门全过程监管,提高外贷项目管理规范化和科学化

对于财政部门而言,引入国外贷款绩效评价,不仅是深化财政改革、政府职能转变的必然要求,也是强化外贷项目、资金、财务和预算全过程管理的必然措施。

一是有利于强化协调力度。国际金融组织和外国政府贷款项目从申报、列入规划、转贷、实施到完工还款的流程,跨度时间达十五年以上,单个项目金额较大,尤其是国际金融组织类别贷款金额,往往达 1 亿美元以上。项目对外涉及多双边机构贷款方,对内涉及国家发改委和财政部等中央层面,以及自治区发改委、财政厅和市县发改财政等,还包括项目所在地政府、职能部门、外贷办、项目实施单位以及中介服务机构等。实施项目绩效评价管理,在专业中介机构的协助下,通过统计分析、实地调研、座谈回访、调查问卷等多种形式,助力财政部门与各利益相关方的沟通联系,有利于全面倾听收集意见和建议,

表 4 国际农业发展基金广西农业综合开发与利用项目绩效指标框架摘选

评价准则	关键问题	二级指标
相关性	1.1 项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业和所在区域的发展战略,能够有效解决实际问题	1.1.1 项目绩效目标和设计是否符合中国和广西农业发展战略和政策重点
		1.1.2 项目产出设计是否围绕广西农业发展需求
	1.2 项目目标受益群体定位(及首要需求的确定)是否适当	1.2.1 项目瞄准的目标受益群体(及其亟待解决的实际问题和需求)是否合理适当
		1.2.2 项目是否考虑项目区和辐射区的现状和未来变化趋势
效率	2.1 项目是否按计划进度实施,并实现了所有预期产出	2.1.1 项目是否按计划的时间周期实施并完工
		2.1.2 项目是否保质保量完成所有预期产出
	2.2 项目预算是否按计划投入和使用	2.2.1 资金投资完成率
	2.3 项目管理机构设置(和实施机构选择)是否适当;项目管理及内部控制是否到位并确保项目有效实施	2.3.1 是否有专门的项目管理办公室,并且设置是否促进项目协调推进
		2.3.2 是否制定了相关的管理办法和实施细则
2.4 项目的资源投入是否经济有效;项目内容设计和实施机制是否有一定的创新性	2.3.3 是否有有效的风险防控措施	
	2.3.4 是否有有效的信息收集渠道	
		2.4.1 项目的投入产出与成本有效性原则的相符程度
		2.4.2 项目的创新性设计提高效率和效果的程度
效果	3.1 项目是否实现了绩效目标	3.1.1 社区基础设施建设是否达到预期效果
		3.1.2 农业生产和市场支持是否达到预期效果
		3.1.3 农村环境改善是否达到预期效果
		3.1.4 项目管理是否达到预期效果
3.2 项目实际受益群体是否是项目的目标受益群体		3.2.1 项目对受益群体的瞄准度
		3.2.2 项目受益群体满意度
可持续性	4.1 项目财务是否具有可持续性	4.1.1 运营和维护经费能否持续满足需要
		4.1.2 项目是否能按时偿还贷款
	4.2 项目后期运营是否具有可持续性	项目到期还款率
		还款准备金充足率
	4.3 项目绩效是否具有可持续性或项目创新内容是否具有示范性	
4.2.2 政策、机制安排可持续性		
		4.3.1 成效的可持续性
		4.3.2 项目创新内容能否在其他地市复制

资料来源:国际农业发展基金广西农业综合开发与利用项目绩效评价报告,2019年11月

推动项目实施和资金使用效益的提高。

二是有利于加大检查督促力度。对在建项目而言,如何及时发现项目存在的问题,避免出现不合规资金提款报账,一直是财政外贷实施中的难点和重点。实施绩效评价的项目可选择在建2—3年的项目,借助中介机构在会计核算、财务检查和工程环境评价方面的专业特长,与财政部门协同合作,切实加大对项目资金使用的监督检查力度。对于在建项目,能及时梳理项目在招标采购环节、内控制度、资金提取和支付情况的相关进展和存在问题,对重大调整内容进行督查,进一步督促项目单位积极遵守财政部关于主权外债项目的管理要求,规范项目管理和贷款资金使用,保证项目的顺利实施。对于完工项目,如上节所示的国际农业发展基金广西农业综合开发与利用项目绩效指标框架(表4),除了能客观评价项目正外部性能否持续发挥外,还将“项目是否能按时偿还贷款”列入考评框架,督促项目单位及时偿还贷款,严防政府外债风险,努力维护广西主权外贷的良好信誉。

三是有利于补短板扬优势。虽然广西外贷项目涉及不同贷款领域、不同贷款国别和不同贷款金额,但是共性和个性相结合的指标框架及打分制的设定,使财政部

门能在一定程度上纵向对比和把握各市县对项目的执行程度及项目执行效果的优劣。执行顺利的项目,能为广西后续实施同类项目提供有益借鉴和参考;出现问题较多的项目和执行机构,能督促其改进项目执行过程中的薄弱环节,提高管理水平和执行绩效。

四、广西国外贷款绩效评价管理的问题和挑战分析

(一)绩效理念尚未深化,项目相关方重视程度不够

在财政外贷管理中引入绩效理念,不仅能提高单个国际金融组织和外国政府贷款项目本身绩效和配置效率,使财政外贷资金更好地发挥“四两拨千斤”的作用,而且能提高全区外贷资金规范化、科学化和精细化管理。但历年广西外贷绩效评价实践中,仍普遍存在“重申报、轻贷后”“重借款、轻管理”“重数量、轻质量”“重审批、轻监管”等不良苗头,绩效理念尚未深化融入,项目相关方使用绩效理念管理项目的内在动力不足,认为只是“走形式”和“挠痒痒”。评价小组深入实地调研收集数据时,存在部分单位不配合或消极配合的情况,不利于绩效评价小组全面客观地取证收集数据,给绩效评价实施增加了阻力。

(二)绩效评价指标主观和个性化偏重,影响绩效结果实际应用价值

绩效评价指标框架是整个绩效评价活动的核心,也是重点和难点之一。能否客观、全面、公正地反映项目的经济效益和社会效益,关键在于指标能否执行及尽量去除评价小组的主观化色彩。一直以来,由于外贷项目本身个性化色彩较重,涉及的贷款国别、领域和各利益相关方都存在不同,且早年国内其他可参考的样本较少,无法采用统一的统计方法设置权重,再加上每

年负责绩效评价的团队和专家人员存在变动,截至 2019 年末,除了在四大评价准则(相关性、效率、效果和可持续性)和关键问题(即一级指标)上做了统一限定外,二级和三级指标中尚未形成共性评价指标框架,在评价过程中难免存在较重的评价小组专家主观色彩,不利于区内同领域、同贷款国别项目之间的比较,降低了绩效评价的公信力和普适性,影响了绩效结果实际应用价值。

(三)绩效评价数据收集不全面,准确度受限

有效的绩效评价,需要以大量数据作为支撑基础,避免统计性偏差。但实际运用中,由于数据搜集困难或者一手数据难以获取,往往采用二手数据或者放弃需要量化的考核指标。比如 2013 年世行贷款南宁城乡环境综合整治工程项目,由于河道整治子项目在进行绩效评价时正是建设期,未能全面展现效果,评价小组直接进行专业测量获取的数据比较少,主要依据验收报告、监理报告、现场目测和访谈的方式给出工程质量的印象,评价对环境的影响,该项评价的整体准确性受到一定局限。而且对于受益群体的问卷调查,由于外贷项目正外部性巨大,受益总体规模巨大且无法确定,没有条件采用普查方式,只能采取抽样调查,有可能存在统计性偏差。

(四)绩效评价缺乏数据科学分析和专业人员,评价支撑力量偏弱

一是外贷绩效评价统计数据、绩效评价结果缺乏有效的梳理、归集和分析。已进行绩效评价的项目数据和报告未进行系统有效的归集分析,导致部分数据不全、资料不齐,无法为之后的绩效活动开展提供权威、准确、全面的基础数据支撑和方向支持。二是财政外贷绩效专业队伍短缺。财政外贷绩效评价是一项跨学科、专业性很强的管理活动,不仅需要了解国外贷款特有贷款程序、通则、贷款政策、采购政策和协议条款的专业管理人员,也需要了解绩效评价规则、运作方式的综合性、复合型人才。在广西的外贷绩效评价实践中,地方财政部门缺乏绩效、外贷业务方面的国际型、专业型的复合人才,影响了广西外贷绩效评价活动的开展。

五、案例分析

下面以 2019 年实施世行贷款桂林市环境综合治理工程项目绩效评价情况为例,反映广西外贷绩效评价的实践和所遇到的问题。

(一)项目简介

世行贷款桂林市环境综合治理工程项目估算总投资金额 9.5909 亿元人民币(1.5546 亿美元),其中利用世界银行贷款 1 亿美元(汇率按 1 美元:6.1695 人民币计算),国内配套人民币 34214 万元,其中地方配套 32074 万元、中央预算内资金 2140 万元。项目的绩效目标是解决和保护漓江流域及桂林城镇环境质量,包括 5 个子项目,分别为:桂林市供水管网工程,市区污水处理厂及排水泵站改造、城市排水管网改造工程,污泥处理工程,桂林市水环境监测与污染源管理信息系统以及能力建设和项目实施支持。项目于 2015 年 7 月开工,2020 年底完工。

(二)评价设计与实施过程

本项目绩效评价方案设计经历了项目前期准备与预调查、设计绩效评价框架、制定和实施绩效评价实施方案、设计问题清单及其访谈提纲等一系列过程。评价小组紧紧围绕评价项目所涉及的关键问题,通过项目办等相关单位查阅现有的项目文件,逐步形成了本评估的项目基础信息表、项目绩效评价框架和绩效评价实施方案、调查问卷和座谈会问题清单。

绩效评价的实施主要包括证据收集整理、分析评价和结论建议三部分。绩效评价小组 2019 年 10—11 月对项目开展现场评价,包括到项目办进行项目资料的收集和整理、召开项目业主相关利益群体座谈会,走访了项目相关实施地点,并组织相关受益群体进行问卷调查、勘察项目实施现场等,全方位、多角度了解项目实施情况。项目组成员针对收集的现场资料进行整理分析,并撰写项目评价报告及项目绩效评价的结论和建议。

(三)评价指标框架设计和结果

项目相关性评价设置“项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业 and 所在区域的发展战略,并有效解决实际问题?”“项目目标受益群体定位(及其首要需求的确定)是否适当?”2 个关键问题。本项目目标和内容设计与中国各级政府的经济和社会重点发展战略高度相关,项目与中国的“十三五(2016—2020 年)”提倡的“绿色发展”经济社会发展规划、与中国“五位一体高质量发展”战略、中国“十三五”重点流域水环境综合治理建设规划保持一致,相关性满分。

评价小组重点对效率进行考核(50%),如表 5 所

示,设置“项目是否按计划进度实施并实现阶段性产出”“项目预算是否按计划投入和使用”“项目管理机构设置、项目管理及内部控制是否恰当”“项目资源投入是否经济和内容设计是否有创新性”4个关键问题。经对照项目44个子合同包的产出数据,其中存在6个合同包延期,尤其是污水污泥子项目土建进度滞后较严重。机构能力建设投入不足;资金到位及时,使用较规范;管理架构健全,保障措施有力,但项目办协调能力待加强,征地拆迁、极端天气、投诉等问题的应对措施安排不力,导致部分合同包采购推迟和施工延期。综上给予效率评价等级为B级“效率高”。

项目的效果评价设置了“项目是否实现了绩效目标”和“项目实际受益群体是否是项目的目标受益群体”2个关键问题,3个二级指标,11个三级指标。鉴于当时绩效评价时在建项目尚未完工,效果尚未完全体现,效果准则得分为81.05分,效果评价等级为B级“满意”。

可持续性评价设置“项目财务是否具有可持续性”和“项目实施是否具有可持续性”2个关键评价问题。根据《贷款协定》《项目协议》和《转贷协议》,地方严格落实了还贷责任和还贷资金,财务持续性满分。由于项目办人员力量有待加强,项目实施持续性适当扣分。

综上对4个因素的评价,本项目综合绩效评价等级为“实施比较顺利”。

表5 世行贷款桂林市环境综合治理工程项目绩效评价结果

评价准则	权重(%)	评价分值(百分制)	加权平均得分	绩效等级
相关性	20	100	20	高度相关
效率	50	89.59	44.795	效率高
效果	20	81.05	16.21	满意
可持续性	10	94	9.55	高度可持续
项目绩效	100	—	87.9	实施比较顺利

资料来源:世行贷款桂林市环境综合治理工程项目绩效评价报告,2019年12月

(四)本项目绩效评价所达效果

本项目通过实施绩效评价,提出了本项目所面临的三大困难,一是应对征地拆迁、极端天气、招投标投诉等问题经验不足,影响了采购和施工的进度;二是机构能力建设不足,项目办人员调整频繁不稳定,降低了各方协作效率。单个项目以小见大、以点带面,从一个侧面反映了广西在建的外贷项目所面临的共性、典型问题,提醒了地方政府尤其是地方财政部门要继续从以下几个方面加强外贷管理:一是要进一步完善项目风

险的评估和应对机制。由于项目实施期限较长,财政部门要进一步关注汇率、物价变动等对资金成本的负面影响,强化成本控制,加强对资金收支使用情况和效率的分析,提高财务管理能力,及时提供符合贷款方要求的规范的报账资料,加快提款速度。项目评估时应充分考虑各种因素对项目的影 响,包括相关项目的征地拆迁问题、施工可能遭遇的天气和地质问题,预留足够的时间,提供充足的应对方案和策略,包括回避策略,对实施方案进行修改;减轻策略,寻找双方可接受的临界范围;接受策略,满足对方的要求等。二是要重视外贷管理机构的能力建设。重视财政部门和项目办的机构能力建设,强化人员配置,以便能及时有效和外方沟通合同调整内容。

(五)不足之处

一是鉴于实地调研和调查样本量有限,效果评价受到一定影响。二是在质量检查方面,部分子项目正是建设期,未能全面展现效果,评价小组直接进行专业测量获取的数据比较少,主要依据验收报告、监理报告、现场目测和访谈的方式给出工程质量的印象,评价对环境的影响,该项评价的整体准确性受到一定局限。

六、对策建议

(一)强化绩效评价管理理念,科学贯穿外贷管理全过程

外贷绩效评价管理不能仅停留在成熟的在建项目或已完工项目,还应将外贷绩效评价理念贯穿外贷项目管理全过程,提高项目实施机构和其他相关方对外贷绩效评价的重视程度。项目申报时,要审核项目的项目建设内容和资金分配使用是否严格围绕项目的绩效目标,将绩效评价前置到资料审核和财政评审环节,优化项目设计,防范外债风险;项目提款报账时,落实提款计划申报、报账、评价相结合的原则,督促项目实施单位和各主管部门增强绩效评价理念与责任意识,严格按外贷用款计划合理合规使用外贷资金;项目实施和完工阶段,科学选择项目进行系统绩效评价活动,加大宣传显著实现示范性和创新性的项目,防范和及时发现外贷管理的薄弱环节,督促债务单位按时偿还贷款避免逾期;增强绩效评价结果运用的约束力,对绩效评价结果优秀的部门和单位,要在全区财政外贷系统内进行表扬和经验宣传,对绩效评价较差的单位,要限制或暂停其申报新项目的资格,并对违规行为依法进行查处。加强宣传,通过新闻媒体、网络等形式,对绩效

评价工作的重要性和必要性进行广泛宣传,营造绩效评价的文化氛围。

(二)探索形成外贷项目绩效评价数据库,形成共性评价指标框架

开展分行业分领域外贷项目绩效指标体系研究,通过召开座谈会倾听评价小组专家、财政部门和相关项目单位对绩效指标框架的意见和建议,辅以试点和尝试,逐步建立起在环境保护和可持续发展、城建交通基础设施建设和农林业及产业发展等领域相对固定的二级和三级绩效评价指标,后续年度在相对稳定的基础上进行动态调整、不断完善,避免评价同行业、同类项目因指标不一或者因指标相同包含内容不同,出现影响评价结果不可比或大相径庭的问题,使绩效评价结果运用更有可比性和方向性。

(三)深化绩效数据收集和整理,全面、充分和客观挖掘数据

一是深化证据挖掘,交叉比对数据。在证据挖掘环节实施“三个延伸”,向前延伸到项目立项论证时的社会经济条件,向后延伸到项目竣工后的可持续性,将面访对象尽量扩大。采取“三结合”方式,即将案卷资料研究与实地调研相结合、将项目监理单位提供的资料与项目实施地经济社会发展状况相结合、将项目进展情况与审计部门的审计报告相结合,使其相互印证,形成系统完整的证据链。证据整理过程采取“三步法”:即证据列举,将同一个评价指标从不同来源收集的证据列举出来;证据验证,将不同来源的证据进行交叉验证,剔除错误的证据;证据确定,确定用于绩效评价的证据。通过科学统计分析方法,衡量指标是否达到,解释指标达到或没有达到的原因,形成对关键评价问题的回答,以保证绩效信息和结论的真实可靠。二是自评与他评有机结合,全面收集数据。按照财政部《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》(财政部令第85号),每年自治区财政厅要牵头组织对全区国际金融组织和外国政府贷款项目的检查和督查。通过探索推进绩效自评与项目自查有机结合,在形成较固定的绩效考评共性指标框架下,规定自评报告的撰写格式和要求,引导各项目单位按框架进行绩效自评工作,自评和他评有机结合,全面、充分和客观挖掘对比数据,去伪存真。

(四)强化专业队伍力量,加强评价能力建设

一是进一步梳理、收集、优化历年已实施绩效评价活动的绩效指标数据,整合历年项目申报、提款报账使

用数据,建立健全反映外贷项目实效的统计数据,形成可交叉比对的数据库,为绩效指标提供权威、准确、及时、全面的数据。二是加强绩效队伍建设,以购买服务等方式,建立相对稳定的合作关系,调动中介机构和绩效专家承接外贷绩效管理工作的积极性,逐渐建立包括财政部门、科技评估机构、会计师事务所、社科院及高等院校等中介机构在内的评价工作团队。通过组织举办外贷绩效业务培训班,派出参加世行、亚行绩效培训等多种形式,深化知识合作,对财政外贷系统队伍进行绩效评价业务培训,培养一批专业、稳定、经验丰富的绩效评价人才,推动外贷绩效评价工作顺利开展。■

(作者单位:广西壮族自治区财政厅国外贷款管理处)

注释:

- ①本文研究的国外贷款指凭借政府信用向国际多边贷款机构(国际金融组织和外国政府)借入的主权外债,即国际金融组织和外国政府贷款。
- ②参照财政部《国际金融组织和外国政府贷款赠款项目绩效评价管理办法》,财国合〔2019〕18号。

参考文献

- [1] 财政部. 国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南 [EB/OL]. (2019-06-11). http://gjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/201906/t20190611_3275435.htm.
- [2] 财政部. 国际金融组织和外国政府贷款赠款项目绩效评价管理办法 [EB/OL]. (2019-06-11). http://gjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/201906/t20190611_3275434.htm.
- [3] 冯彩霞. 国际金融组织贷款项目绩效评价问题研究 [D]. 兰州: 兰州大学, 2016.
- [4] 李勇. 国际金融组织和外国政府贷款项目绩效评价体系建设正当其时 [J]. 中国财政, 2007, (08).
- [5] 万娜, 赵功强, 易静华. 国际金融组织贷款在建项目绩效评价——以亚行贷款宁夏道路发展项目为例 [J]. 中国经贸导刊, 2011, (20).
- [6] 王建森, 孙红霞. 国际金融组织贷款项目绩效评价中的问题研究 [J]. 经济论坛, 2019, (10).
- [7] 项勇. 主权外债项目绩效评价评述 [J]. 河南财政税务高等专科学校学报, 2011, (02).
- [8] 郑晓松. 落实科学化精细化管理要求 加强国际金融组织贷款项目绩效评价 [J]. 中国财政, 2010, (01).