

精准扶贫小额贷款风险补偿金项目绩效评价指标体系构建研究

杜刚, 代正明, 朱媛, 伏成秀, 白双有, 郑宇鸣* (云南省农业科学院农业经济与信息研究所, 云南昆明 650205)

摘要 开展财政支出项目绩效评价的核心和关键是建立一套客观、公正、合理的指标体系, 通过构建精准扶贫小额贷款风险补偿金项目绩效评价指标体系, 分析其关键性指标, 提出指标权重的赋予应注意的事项等问题。为精准扶贫中财政支出类项目绩效评价指标体系的构建提供参考。

关键词 精准扶贫; 风险补偿金; 绩效评价; 指标体系

中图分类号 S-9 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2019)05-0224-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.05.063



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Study on the Construction of Performance Evaluation Index System in Medium and Small Loan Risk Compensation Project in Targeted Poverty Alleviation

DU Gang, DAI Zheng-ming, ZHU Yuan et al (Institute of Agricultural Economics and Information, Yunnan Academy of Agricultural Sciences, Kunming, Yunnan 650205)

Abstract Formulating an impersonal, impartial and reasonable indicator system is a key to carry out performance evaluation for financial expenditure program. The study built a performance evaluation indicator system for risk compensation fund program of petty loan in targeted poverty alleviation, analyzed its key indicators and gave advice about index weight. And the research can provide a reference for establishing performance evaluation index system of financial expenditure program in targeted poverty alleviation.

Key words Targeted poverty alleviation; Risk compensation fund; Performance evaluation; Index system

消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义社会的本质要求。多年来, 从中央到地方都高度重视扶贫工作, 特别是习近平中书记提出的“精准扶贫”^[1-2], 为确保贫困人口到2020年如期脱贫明确了方向和目标。一批批财政专项扶贫资金、信贷扶贫资金、定点扶贫和对口帮扶资金、社会捐赠资金等的投入和项目的实施, 有效推动各项扶贫工作, 成效明显。但项目实施的绩效也成为政府和民众关注的重点。

早在20世纪80年代初期, 在公共财政体制框架逐步建立的背景下, 财政支出绩效评价因其在财政管理中的特殊作用, 逐步进入人们的视角。近年来, 在各级政府部门的努力下, 财政支出绩效评价作为重要手段逐渐应用于我国财政改革中, 并取得了一定成效^[3-7]。2011年4月2日财政部印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2011]285号), 为各级政府部门开展项目绩效评价提供了依据。但由于公共财政支出项目存在外部性, 对其绩效的评价一直存在难以量化的难题, 特别是体现项目特性的个性指标。因此, 财政支出项目绩效评价工作的核心是根据项目特性建立一套科学有效的绩效评价指标体系, 一方面可以客观衡量财政专项资金的实际业绩和效率, 另一方面为不断完善财政管理提供科学依据。

1 扶贫小额贷款风险补偿金项目实施背景

根据中央实施精准扶贫的有关要求, 云南省委、省政府把解决最贫困农户的贷款问题作为一个专题加以研究和解决, 出台了《云南省扶贫到户小额贷款风险补偿金试点实施

方案》, 此方案充分发挥财政专项扶贫资金, 撬动扶贫贷款资金的放大效应, 汇聚更多金融资源投入扶贫开发, 同时降低了建档立卡贫困农户获得金融支持的门槛, 全面提高这部分群体的获贷率和受益面。项目的实施很大程度解决了贫困户贷款难的问题, 在“精准扶贫”工作中发挥了较好的作用。

作为管理部门, 特别是在当前各级政府全面推行预算绩效管理的前提下, 建立一套客观、合理的项目绩效评价指标体系, 是扶贫到户小额贷款风险补偿金项目绩效评价的核心工作。

2 扶贫小额贷款风险补偿金绩效评价指标体系的构建原则

科学合理的评价指标体系, 一定要以科学的原则为前提, 精准扶贫小额贷款风险补偿金绩效评价指标体系构建要以具体的实际和发展规划为准绳, 进行多角度、全方位的分析, 一方面要抓住项目实施的目标、任务和管理要求, 另一方面要从预算绩效管理角度系统考虑指标体系构架。综合研究, 主要遵循以下原则:

2.1 相关性原则 绩效评价的指标应当与绩效目标有直接的联系, 特别是项目针对的是建档立卡贫困户的小额贷款问题, 评价指标要能够恰当反映目标的实现程度, 并确定关键性、决定性要素^[3]。

2.2 重要性原则 绩效评价指标应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映小额贷款风险补偿金项目评价要求的核心指标。

2.3 可比性原则 对同类评价对象, 尤其是县(市区)级评价对象, 要设定共性的绩效评价指标, 以便于评价结果可以相互比较。

2.4 定性与定量原则 绩效评价指标的设置应当将定量指标与定性指标相结合, 定量为主, 定性为辅, 系统反映项目投入、过程、产出与效果等。

基金项目 云南省扶贫开发办公室委托项目“扶贫到户小额贷款风险补偿金试点项目绩效评价研究”阶段性成果。

作者简介 杜刚(1970—), 男, 云南祥云人, 研究员, 硕士, 从事农业经济和绩效评价研究。*通信作者, 研究员, 从事农业经济与绩效评价研究。

收稿日期 2018-04-08; **修回日期** 2018-10-12

3 扶贫小额贷款风险补偿金绩效评价指标体系构建思路和步骤

3.1 绩效评价目标和评价对象确定 绩效评价目标和评价对象确定是绩效评价的起点和核心,是确定评价指标体系的前提和基础。扶贫小额贷款风险补偿金项目是在县(市、区)级设立小额贷款风险补偿专项资金,用于农村信用社联合社向建档立卡贫困户发放小额贷款后,贫困农户因特殊困难产生的呆账进行补偿。评价对象通常为项目管理及实施单位。根据本项目的性质,项目管理部门主要为省、州(市)、县(市、区)各级扶贫部门,项目具体实施主要依托农村信用社(或农业银行),项目受益群体主要为建档立卡贫困户。

3.2 绩效评价指标的分解和构建 指标分解是根据项目绩效总目标将评价对象分解为具体可操作的指标。指标分解包括横向和纵向两个方向,横向分解是把评价对象指标分为若干个组成部分。纵向分解即分层,根据评价目标,将每一个组成部分进一步分解为多级指标。经过纵向和横向分解的具体指标系统构成评价框架^[8]。通过对扶贫小额贷款风险补偿金项目绩效总目标研究分析,指标横向分解为一级、二级、三级指标,纵向分解为投入、过程、产出和效果 4 层指标。

4 扶贫小额贷款风险补偿金项目评价指标体系的构建结果与分析

绩效考核指标是进行绩效考核的基本要素,制定有效的绩效考核指标是绩效考核取得成功的保证,因此也成为建立

绩效考核体系的中心环节。评价指标的设置是构建绩效评价指标体系的核心内容,它直接关系到指标体系的科学合理性与可操作性。

通过对扶贫小额贷款风险补偿金项目的投入、产出理论,结合政府绩效管理,项目管理,遵循相关性、重要性、可比性等原则分析。本项目绩效评价指标框架分为三级,一级指标分为投入、过程、产出和效果 4 个部分。在一级指标的基础上,对管理或实施内容进一步细化,建立了 7 项二级指标,再细化为 20 个三级指标。

5 指标权重的确定

项目评价中,评价指标权重的确定是多目标决策的一个重要环节,指标权重的确定对于评分结果具有决定性的作用。确定评价指标权重的方法很多,概括起来有两个大类,即主观赋权法和客观赋权法。主观赋权法是由决策者根据自己的经验及对属性的主观重视程度而赋权的一类方法;而客观赋权法是基于各方案相应各属性的数据而确定的方法。主观赋权法中专家咨询法(又叫做“德尔菲法”、“老手法”)是一种常用的指标权数确定方法。其具体做法是:召集或挑选同行业的一批专家,先让他们分别根据个人的经验和主观感受给每个指标确定一个权数,经过处理后,将第一轮的赋权结果反馈给各位专家,并进行第二轮评估,如此反复几次,直至专家们的评定意见比较吻合时为止^[9]。

通过权衡,该项目指标权重的确定采用专家咨询法:即聘请了 7 位行业专业根据要求确定了指标权重。各指标权重结果详见表 1。

表 1 扶贫小额贷款风险补偿金项目评价指标体系及权重

Table 1 The small loan risk compensation fund project performance evaluation index system and weight

一级指标 The first indicators	权重 Weight//%	二级指标 The secondary indicators	权重 Weight//%	三级指标 The third indicators	权重 Weight//%
1 投入 Input	20.0	1.1 项目立项	10	1.1.1 项目立项规范性	3.0
				1.1.2 目标合规性	4.0
				1.1.3 指标明确性	3.0
		1.2 资金落实	10	1.2.1 资金到位率	5.0
				1.2.2 到位及时率	5.0
				1.2.3 管理制度健全性	4.0
2 过程 Process	40.0	2.1 业务管理	20	2.1.1 放贷对象合规性	4.0
				2.1.2 制度执行有效性	4.0
				2.1.3 项目质量可控性	6.0
				2.1.4 档案管理规范性	2.0
				2.1.5 管理制度健全性	4.0
				2.1.6 资金使用合规性	6.0
		2.2 财务管理	20	2.2.1 会计核算规范性	6.0
				2.2.2 财务监控有效性	4.0
				2.2.3 任务实际完成率	4.0
				2.2.4 项目完成及时率	3.0
				2.2.5 质量达标率	3.0
				2.2.6 经济效益	4.5
3 产出 Output	10.0	3.1 项目产出	10	3.1.1 社会效益	4.5
				3.1.2 生态效益	4.5
				3.1.3 可持续影响	4.5
				3.1.4 服务对象满意度	4.5
				3.1.5 服务对象满意度	12.0
				3.1.6 服务对象满意度	12.0
4 效果 Effect	30.0	4.1 项目效益	18	4.1.1 经济效益	4.5
				4.1.2 社会效益	4.5
		4.2 满意度	12	4.2.1 生态效益	4.5
				4.2.2 可持续影响	4.5

6 实践结果

采用本套指标体系对云南省 2015 年度扶贫到户小额贷款风险补偿金试点项目进行了绩效评价,评价结果与实际总

体吻合较好。其中几个关键评价指标的运用:①投入中的“目标合规性”考核贷款资金使用范围应只涉及贫困农户的

(下转第 229 页)

结果分析把中国肉制品出口的涉及各个利益相关体联系起来,弥补进出口双方在肉制品生产等不确定因素方面存在的差异。

(6)中国行业协会总结研讨会意见,向国内政府机构提出建议。通过研讨会上面面对面的风险交流后,一方面中国肉制品企业可以通过明确进口方在肉制品加工流程等一些不确定因素方面的具体操作改进本企业的问题。另一方面进口方通过中国肉制品企业的解释以及双方技术专家的肯定,提高对中国肉制品安全性的信任度。

综上所述,肉制品出口的危机风险交流利用“影响有影响力的人”的原则。行业协会与一些影响力较大的组织(企业,政府机构等)进行风险交流,再利用这些组织的影响力,分别与它们相应的消费者群体进行交流,提高风险交流效果。肉制品出口的日常交流利用“输入的自下而上”的原则。在制定出口决策时,从肉制品出口的各个利益相关方中汲取意见,提高政策的执行效用与效率。促进中国肉制品出口的风险交流是长期性的。在肉制品出口遇到问题时要进行自上而下的危机风险交流,在日常情况下要进行自下而上的风险交流。风险交流通过这种“闭环式”的流程才能解决进出口国双方在肉制品在生产流程等不确定因素方面存在的差异问题,不断提高进口国对中国肉制品的信任程度,使中国肉制品的出口顺利进行。

4 结论

通过总结风险交流的定义以及分类,利用其多方参与的特点,对肉制品出口进行分析。笔者针对中国肉制品出口的信息不对称问题总结进出口双方风险交流的具体流程。通

(上接第 225 页)

生产经营、安居工程、大病医治等方面。“资金到位率”反映省、州(市)、县(市、区)各级应到位的风险补偿金到位情况;②过程中“资金使用合规性”主要依据项目资金使用符合风险补偿金项目资金管理办法;③产出中的“任务完成率”主要对部门应完成的年度放贷及涉及需进行补偿支出的任务完成情况进行评价;④效果中项目的效益“经济效益”、“社会效益”等综合考核项目实施后有效加快当地贫困农户脱贫致富及对当地民生的有效改善情况等;⑤本次指标体系中“产出”指标权重较小,是因为作为第 1 年试点,因贷款年限,尚未涉及不良贷款记录,基本只进行放贷,如下几年延期,此权重应加大。

7 结论

总体来看:①该套指标体系设计全面,权重合理,绩效评价小组运用制定的指标体系对精准扶贫到户小额贷款风险补偿金项目进行评价,基本能客观、科学地反映了项目投入、过程、产出和效果等情况,准确发现项目在实施过程中存在的问题。绩效评价小组根据发现的问题提出合理的建议 and 对策,很好的完成了本项目的绩效评价工作;②该指标体系

过政府部门,技术部门,行业协会以及进出口企业间的风险交流减少进口方对中国肉制品加工流程等不确定因素的不信任,提升中国肉制品的国际地位,促进中国肉制品出口。

风险交流在食品安全领域已经发挥越来越重要的作用,所以越来越多的学者致力于利用风险交流解决食品安全事件。对于风险交流的大量研究也为食品贸易提供了很多理论指导以及实践基础。但是在肉制品出口方面仍然很少有风险交流的对策分析。我们需要更多的研究出口政策,出口标准,出口管理等方面的风险交流。

参考文献

- [1] 赵小霞,许立博. 对日出口熟制牛肉制品原料风险点和对策初探[J]. 科技风, 2015(21):101.
- [2] 李佳洁,任雅楠,李楠,等. 食品安全风险交流的理论探索与实践应用综述[J]. 食品科学, 2017, 38(13):306-310.
- [3] 李亘,李向阳,刘昭阁. 完善中国食品安全风险交流机制的探讨[J]. 管理世界, 2017(1):184-185.
- [4] 孟蕊,李春乔,赵海燕. 我国肉制品行业食品安全问题及其社会共治的研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2017(1):296-299.
- [5] 李江华. 肉类食品的食品安全国家标准[J]. 肉类研究, 2017(5):2-3.
- [6] 李奇剑. 强化风险交流 确保食品安全[J]. 中国食品药品监管, 2017(5):21-22.
- [7] DAMEN F W M, STEENBEKKERS B. Consumer behaviour and knowledge related to freezing and defrosting meat at home: An exploratory study[J]. British food journal, 2007, 109(7):511-518.
- [8] SAVOIA E, LIN L, GAMHEWAGE G M. A conceptual framework for the evaluation of emergency risk communications[J]. American journal of public health, 2017, 107(S2):208-214.
- [9] SHAN L C, REGAN A, MONAHAN F J, et al. Consumer views on “healthier” processed meat[J]. British food journal, 2016, 118(7):1712-1730.
- [10] SHAN L C, REGAN A, MONAHAN F J, et al. Consumer preferences towards healthier reformulation of a range of processed meat products: A qualitative exploratory study[J]. British food journal, 2017, 119(1):1-20.

可作为相关精准扶贫项目绩效评价的指标体系构建参考。在构建类似项目指标体系时重点注重:一是深入了解相关项目的立项背景,细致学习项目管理办法、资金管理办法等相关制度;二是认真请教行业专家,掌握相关专业特性;三是在指标权重确定时,充分考虑评价的总体目标,按各指标对总体目标的重要程度赋予合理的权重。

参考文献

- [1] 李婧. 习近平提“精准扶贫”的内涵和意义是什么[EB/OL]. (2015-08-04) [2018-08-04]. <http://www.ce.cn/xwx/gnsz/szyw/201508/04/t20150804-6121868.shtml>.
- [2] 左停. 精准扶贫战略的多层面解读[J]. 国家治理, 2015(36):16-21.
- [3] 乔久华,鲁春艳,宋恬静,等. 财政支出绩效评价方法研究[J]. 江苏商论, 2014(1):56-59.
- [4] 薛婷. 我国财政支出绩效评价研究综述[J]. 商业经济, 2013(14):82-84.
- [5] 杜鑫昱,夏建国,章大容. 四川土地整理项目绩效评价[J]. 中国生态农业学报, 2015, 23(4):514-524.
- [6] 孙玉军,邱丽敏. 试论财政支出绩效评价指标体系的构建[J]. 北方经贸, 2009(1):66-68.
- [7] 杜刚,朱媛. 林业财政支出项目绩效评价指标体系构建:以陡坡地生态治理项目为例[J]. 西南农业学报, 2015, 28(S1):377-380.
- [8] 财政部. 关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知:财预〔2011〕285号[A]. 2011.
- [9] 何倩,顾洪,郭晓晶,等. 多种赋权方法联合应用制定科技实力评价指标权重[J]. 中国卫生统计, 2013, 30(1):27-30.