

林业国际金融组织贷款项目绩效评价探议

——以亚行贷款西北三省区林业生态发展项目为例

万杰

(国家林业局速生丰产林工程管理办公室 北京 100714)

摘要:文章分析了项目绩效评价的目的和原则,从相关性、效率、效果和持续性4个方面对林业国际金融组织项目绩效评价进行了论述,并结合亚洲开发银行贷款西北三省区林业生态发展项目,总结了林业国际金融组织项目绩效评价框架,探讨了项目绩效评价面临的困难和问题,提出了初步的建议设想。

关键词:国际贷款;项目;绩效评价

中图分类号:F326.27

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2017)05-0051-06

Discussion on Performance Evaluation of International Loan Projects for Forestry

——Taking the Forestry Ecological Development Project of the Three Provinces in Northwest China as an Example

Wan Jie

(Fast-growing and High-yielding Project Management Office, State Forestry Administration, Beijing 100714)

Abstract: The paper analyzed the purpose and basic principles of project performance evaluation. It also gave detailed introduction on four aspects of performance evaluation of international loan project for forestry, which were listed as relevance, efficiency, effectiveness and sustainability. Combined with the forest ecological development project in the three provinces in Northwest China financed by Asian Development Bank, it summarized and developed the framework of performance evaluation of international loan project for forestry, analyzed the existing difficulties and put forward preparatory suggestions of project performance evaluation.

Key Words: international loan; project; performance evaluation

1 项目绩效评价的目的

绩效评价是政府治理体系的重要内容,绩效评价方法逐渐引入到公共财政领域。财政资金怎么投、投到哪、用得怎样、效益如何都是公共财政绩效评价关注的重点和要解决的问题。国际金融组织贷款资金,虽然是贷款,但国家财政提供主权担保,因而也具有公共财政资金性质。开展国际金融组织贷款项目绩效评价,是管好用好公共财政资金,提升政府财政资金管理水平的内在要求。原则上国际金融组织贷款项目竣工后2~3年或计划开展中期调整的在建项目都应开展绩效评价。

2 项目绩效评价的基本原则

绩效评价是指运用一定的评价方法、指标及评

价标准,对项目目标的实现程度及为实现这一目标所安排的项目活动进行的评价。绩效评价不仅是对项目目标实现程度的评价,也是对项目活动实施过程的评价,是集目标评价与过程评价、整体评价与部分评价以及定性评价与定量评价为一体的全面的综合性评价。它应遵循3个方面的原则。

2.1 目标(结果)导向原则

项目是为实现一个明确的目标或目的,在一定的时、预算和资源限定条件下,开展的一系列独特、复杂并相互关联的活动。项目的存在价值在于解决经济社会发展中的具体问题,其宗旨是要实现特定的经济社会发展目标,取得既定的经济社会发展成果。项目目标是能够代表和反映项目最核心、最本质的构成要件。评价项目成功最直接、最有效的标准,只能是项目预期目标是否实现以及实现的

收稿日期:2016-05-18

作者简介:万杰,国家林业局速生丰产林工程管理办公室高级工程师。研究方向:人工林经营政策,林业国际项目合作。

致谢:本文得到原国家林业局经济发展研究中心戴广翠研究员的悉心指导,在此谨致谢忱。

程度。实际中,项目目标直接体现为项目成效。项目取得了预期成效,表明项目实现了既定的目标;反之亦然。绩效评价正是通过考察项目实施成效评价项目目标完成情况,因而它是一种典型的以结果为导向的评价方法。项目的结果导向原则正是由项目的内在特点决定的。

2.2 过程评价原则

绩效评价以目标(结果)为导向,不代表只能在项目竣工后才能对项目目标进行绩效评价,更不表明绩效评价只关注项目目标的实现情况,而将项目活动过程评价置之度外。事实上,项目绩效评价涉及项目设计、实施、竣工到后续利用的整个生命周期。实践中不但可以在项目竣工后进行,也可以选择在项目实施中期进行。除重点关注项目目标外,绩效评价对项目活动过程同样要进行评价。项目目标与活动过程既相对独立、彼此区分,又相互联系、彼此影响。项目阶段性活动的产出,对项目总体目标而言,只是项目活动,属于项目过程范畴;对该阶段而言,则是活动成果,属于项目目标范畴。因此,项目绩效过程评价与结果(目标)导向在本质上并不矛盾,在实际操作中也不可分割。离开了项目活动过程评价,项目目标评价也终将失去可靠基础。

2.3 客观独立原则

绩效评价应根据事前确定的评价准则、关键评价问题等开展评价活动,最大程度地减少主观人为因素对评价结果的影响,保证评价结果客观真实。评价主体要保持实质上 and 形式上的独立。所谓形式上的独立,是指绩效评价单位和人员必须与被评价项目单位或人员没有任何特殊利益关系,如不得在被评价项目单位担任职务、不能是国际金融组织贷款人、不是项目单位负责人的亲属等。否则,就可能影响项目绩效评价的公正性。形式上的独立具体包括组织独立、经济独立与人员独立三种。所谓实质上的独立,又称为精神独立,即绩效评价人员保持“自由之意志与独立之精神”,在评价时除依赖自己的专业判断外,不屈从任何外界压力和影响,独立自主地作出评价结论。实质上的独立是无形的,通常难以观察和度量,而形式上的独立则是有形和可以观察的。社会公众都是通过评价人员形式上的独立来推测其实质上的独立。因此,保持绩效评价人员形式独立,是保证绩效评价结果客观公正、提高绩效评价公信力和权威性的重要前提之一。

3 国际金融组织贷款项目绩效评价的准则

国际金融组织项目绩效评价准则(维度)包括4个方面:相关性、效率、效果和持续性。这4个准则(维度)不但与国内项目绩效评价有所区别,而且较好地体现了国际金融组织贷款项目的特点和要求。

3.1 相关性

相关性是指项目目标与国家 and 地方发展政策和需求、国际金融组织对我国的援助政策以及受益群体需求的匹配程度。对目标相关性进行评价,既要考虑设计时项目目标的相关性,更要考虑评价时项目目标的相关性;对目标受益人群进行评价,应瞄准项目实施是否契合目标人群的实际需求以及受益群体是否一致。不能只考虑“前相关性”,而不考虑“后相关性”。事实上,国际金融组织项目符合国家发展规划和战略需求、有确定的目标受益人群是项目获批的重要条件,因而项目“前相关性”通常没有问题。相关性评价应更加注重“后相关性”评价,防止因“前相关性”评价过高影响到整体相关性的评价。

3.2 效率

效率是指项目资源投入转化成产出的经济合理性。国际贷款项目效率评价的内容包括项目实施的时间效率、资金效率、既定资源下的产出效率及项目经济内部收益率等。在建项目相对完工项目而言,绩效评价对效率的关注相对较多,对效果的关注相对较少。这实际是由在建项目与完工项目绩效评价的侧重点决定的。在建项目没有完工,项目成效没有体现,因而对项目建设和质量自然更加关注,对项目实施效率的要求无疑也就更多体现在项目绩效评价中。

3.3 效果

效果表现为2个方面:一是项目目标的实现程度,二是目标群体的受益情况。评价项目效果,既要看项目目标实现程度,也要看目标人群的受益精准程度。项目目标是项目设计时的预计成效,即通过一系列项目活动带来的短期或中期的直接成果。通常表现为项目对社会、经济、生态及社区等的积极作用和正面成果。项目受益精准度是指项目成果多大程度真正为目标人群享有。项目目标如期实现,但没有为项目目标受益群体享受,也不能认为项目取得理想效果。效果评价中对目标人

群的考察侧重项目成果多大程度为受益人享有,而相关性评价对目标人群的考察更多是是否符合项目设计的目标受益人群,这也是这2个评价维度在目标人群上的不同。

3.4 可持续性

可持续性项目完工后持续运营并发挥成效的可能性。它主要对影响项目运营的因素进行评价,包括:项目管理和运营机构的持续性、项目产出和维护的持续性、项目本身还款能力、制度保障及风险防范等。项目持续性对于项目结束后继续发挥项目示范和辐射作用具有重要价值,应在项目绩效评价中重点考虑。

4 国际金融组织贷款项目绩效评价框架

国际金融组织贷款项目采用“自上而下逐级分解”的方法开发绩效评价框架。该框架确定从相关性、效率、效果和可持续性4个方面进行项目绩效评价,并以这4个方面为一级指标,分别提出相应的关键评价问题,作为二级指标,用以进一步厘清每个评价维度所包含的关键而有共性的项目绩效内容(完工项目有11个关键评价问题,在建项目有10个关键评价问题)。在此基础上,为分解和回答确定关键评价问题,结合项目内容和特点,再进一步提出衡量项目绩效实现程度的评价指标(三级指标)。

开发完成项目绩效评价三级指标体系后,进而再明确评判指标的各种信息(证据)、信息出处(证据来源)及信息搜集方法。在成本有效性原则下,尽量以简便快捷方式收集证据,注重证据的有效性和可靠性。评价人员除要收集国家有关制度、政策和法规信息外,还应收集研究项目有关文件和报告,主要包括:项目贷款协议、评估报告、项目进展报告及竣工报告等。对于需要评价人员直接收集的证据,可以通过面访、座谈会、问卷调查及实地调研等方式获取。少数难以直接获取的证据,可以间接采用其他证据予以替代。至此,国际金融组织贷款项目绩效评价框架开发构建基本完成。

本文以亚洲开发银行(以下简称“亚行”)贷款西北3省区林业生态发展项目为例,说明国际贷款项目绩效评价的过程。2015年7月,由第三方机构组织相关领域专家组成专家组,开始对项目进行绩效评价。专家组制定了详尽的项目绩效评价框架,并对项目区进行了实地考察调研。为获得可供评

价分析使用的证据,评价组基于案卷研究和项目活动的类型、实施进展、抽样的技术合理性及实地考察的可行性等,随机抽取3个项目省的6个项目县进行实地调研,搜集整理有关资料数据。在抽取的项目县,专家组采取会议座谈、受益人面访、问卷调查及案例调研4种方式了解项目实施情况,并提前准备了相应的问题清单。在对搜集到的资料数据进行分析汇总后,专家组根据项目绩效评价框架,对比分析各项指标预期目标是否实现及实现程度,按照各项评价指标评分标准确定指标得分,分析预期目标实现或未实现的原因,并根据各指标在项目绩效评价框架中的权重,综合确定项目绩效评分,评定项目绩效等次。

开发项目绩效评价框架过程中,为使评价指标更有针对性和代表性,更加真实准确地反映项目某方面的实施成效,经过广泛征求意见和充分论证,专家组在原有绩效评价框架三级指标体系基础上,结合项目实际,筛选提出了项目绩效评价的第四级个性化指标,并明确了各指标的评分标准及在评价指标中的权重,进一步丰富完善了项目绩效评价框架(表1),为项目绩效评价提供了具体遵循标准。

5 结果讨论与建议

根据以上项目绩效评价框架,国家林业局亚行项目管理办公室委托第三方机构,对亚行贷款西北三省区林业生态发展项目及其主要方面进行了独立评价。

5.1 项目绩效评价结果

亚行贷款西北三省区林业生态发展项目的综合绩效评分90.8分,评级为“实施顺利”,其中项目相关性的评级为“高度相关”,项目效率的评级为“效率高”,项目效果的评价等级为“非常满意”,项目可持续性的评价等级为“可持续”。评级及得分情况如表2所示。由于项目实施成效比较突出,该项目在亚洲开发银行在华实施的79个项目中脱颖而出,被亚行评定为“年度最佳项目表现奖”。

5.2 项目绩效评价存在的主要问题

亚行贷款西北三省区林业生态发展项目是我国较早开展绩效评价的林业国际金融组织贷款项目。由于我国项目绩效评价还处于探索实践阶段,该项目绩效评价与其他项目一样,面临着一些实际困难和问题。主要有:(1)林业国际贷款项目绩效

表1 亚行贷款西北三省区林业生态发展项目绩效评价框架结构

准则	权重	关键评价问题	评价指标	个性化指标
相关性	20%	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和政策重点? 项目提供的产品和服务能否解决国家、行业和所在区域经济社会发展中的实际问题和需求?	项目的目标与国家生态环境建设战略和政策的相符程度	-
			项目的目标与内容及相关区域的生态环境建设战略和政策的相符程度	-
			项目目标与内容与国家林业发展战略和政策的相符程度	-
			项目的实施是否促进国家生态建设模式的转变,提高森林覆盖率,发挥森林多功能效益,遏制生态环境退化,保障国土生态安全	-
			项目的实施是否提高项目省森林覆盖率,减少水土流失和土地沙化,遏制生态环境退化,提高农民生活条件,促进区域可持续发展	-
		项目的实施,是否促进林业发展方式的转变,促进集体林权制度改革,促进森林可持续经营,发挥森林的多功能和多效益,提高林业的管理水平,为林业建设提供新的模式	-	
效率	50%	项目是否按计划进度实施,并实现了相应的阶段性产出? 项目是否按照计划的资金预算实施? 项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施? 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具有一定的创新性?	项目是否按计划进度实施	项目计划启动时间与实际启动时间的相符程度
			阶段性产出完成情况(%)	项目实施与计划进度的相符程度 经济林造林工程完成率 经济林造林工程完成质量验收合格率 用材林造林工程完成率 用材林造林工程完成质量验收合格率 防护林造林工程完成率 防护林造林工程完成质量验收合格率 低效林改造工程完成率 低效林改造工程质量验收合格率 阶段性营林基础设施工程完成率 阶段性培训及国内外实地考察完成率 造林技术模型使用率 阶段性设备购置完成率技术培训和推广任务完成率 森林经营方案编制实施率 项目监测与评价是否按计划实施 项目安全保障措施落实率 项目环境措施的合格率
			实际使用资金与预算数额的吻合度 资金到位率(%)	贷款资金到位率 配套资金到位率
			项目违规资金总额占项目资金总额的比重	-
			是否有专门的项目管理机构	-
			是否有完善的项目管理制度	-
			项目的管理效率	政府的管理效率 国际金融组织的管理效率
			项目的风险控制措施	-
			项目设计的各项内容的单位成本是否适当	-
			项目内容设计和实施机制是否节约了成本,提高了效率,扩大了成果	-

续表1

效果	20%	项目是否实现了阶段性绩效目标?	项目的生态成效	增加的植被盖度(%) 增加的植被类型个数 减少的土壤风蚀量(t) 减少的土壤水蚀量(t) 减少的森林病虫害发生次数 增加的碳汇量(t)	
			项目的经济成效	农民劳务收入 间作农作物收入 经济林种植收入	
		项目目标受益群体定位是否适当,且预计实际受益群体是否是项目的目标受益群体?	项目的社会成效	其他来自项目活动的收入 受益农户情况 其他社会效益	
			项目的实际受益群体数量是否达到预计的目标受益群体数量		-
可持续性	10%	项目财务是否具有可持续性?	受益瞄准度	贫困户参加项目的比例 少数民族参加项目情况 妇女参加项目情况	
			项目资金能否持续满足项目实施的需要		-
		项目实施是否具有可持续性?	是否设计了可靠的还款机制并具备还款能力	是否有可靠的还款资金来源 是否设计了可靠的还款机制	
			支持项目实施的机构存在与否		-
			支持项目实施的机构人员充足与否		-
			支持项目实施的机构政策制度完善与否		-
			经济社会环境是否会阻碍项目实施		-

表2 亚行贷款西北三省区林业生态发展项目绩效评价结果

评价准则	权重(%)	指标得分	加权得分	绩效评级
相关性	20	100	20	高度相关
效率	50	86.42	43.21	效率高
效果	20	93.67	18.73	非常满意
可持续性	10	88.63	8.86	可持续
综合绩效	100		90.8	实施顺利

评价时间不长,缺乏适用林业行业的项目评价指标框架可供参考。现有农业项目和环保项目评价指标框架难以应用到林业生态建设工程。由于项目绩效评价指标框架不同,采用什么指标,权重和评分标准如何确定,项目间不尽相同,致使绩效评价受评价人员主观认识影响较大,评价结果缺乏认同,难以横向比较,影响了项目评价结果的客观性和通用性。(2)行业打捆项目分布区广,自然条件各异,社会经济发展程度不一,各地子项目建设内容不尽相同,对项目评价指标进行科学量化和权重设置有一定难度,评价指标的代表性和针对性难以兼顾。有时为反映项目实施整体成效,不得不牺牲子项目实施成效指标,致使项目绩效评价不能真实反

映子项目的成效。(3)林业项目发挥森林生态效益需要较长时间(5~10年甚至更长),而通常项目建设中期不超过3年,项目大多没有开始发挥作用,生态和社会效益成果基本没有显现,经济效益预测也不确定,因而对在建林业项目实际效果评价存在难度,一定程度上限制了项目绩效评价结果应用。

5.3 项目绩效评价改进建议

为进一步完善国际贷款项目绩效评价,更好地发挥绩效评价的分析和导向作用,为同类项目提供更有价值的参考和借鉴,提出3个方面的建议。

5.3.1 完善打捆项目评价框架

建议对于打捆项目,特别是各地子项目建设内容差异较大的打捆项目,要在项目整体绩效评价框架基础上,建立子项目绩效评价框架,以便对子项目进行更有针对性的评价,避免一把“尺子”从头量到脚。既要体现项目整体性和统一性,也要尊重子项目的差异性和特殊性,因项目制宜,随子项目确定框架,建立起既能反映项目整体成效,又能体现子项目实际特点,统一与分离结合、共性与个性兼顾的绩效评价框架体系。

5.3.2 取消林业在建项目绩效评价

要尽量减少对林业在建项目的绩效评价,简化在建项目绩效评价程序。除非需要调整项目目标或建设内容,否则对林业在建项目一般不进行绩效评价。在建项目绩效评价重点应集中于项目实施效率和相关性,对项目实施效果和持续性可以暂不作评价。

5.3.3 进一步规范项目绩效评价

要进一步加强林业国际项目绩效评价指标体

系标准和人才队伍建设,适时将国际项目绩效评价做法、经验和成果,特别是评价指标框架进一步纳入标准,加强项目绩效评价专业人员知识技术培训,进一步提高项目绩效评价的客观性和权威性。

参考文献

财政部国际司.国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南[M].北京:经济科学出版社,2010

财政部国际司.国际金融组织贷款项目绩效评价典型案例[M].北京:中国财政经济出版社,2010

(责任编辑 康 燕)