

# 基于战略地图的财政扶贫资金绩效评价研究

赵艳娥 颜赛燕

湖南信息学校 湖南 长沙 410148

**【研究课题】**课题申请机构：湖南省教育厅科学研究项目重点项目（扶贫）；课题名称：新形势下基于大数据的人本导向精准扶贫绩效审计研究；课题编号：18A513。

## 1 引言

2011年国务院扶贫办发表并实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（后文简称“《纲要》”），明确指出到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，全面实现农村贫困人口脱贫、贫困县摘帽的目标。《纲要》实施至今，在这8个年头里，我国打了一场艰难的扶贫攻坚战，从扶贫资金的下发额度、政府部门的投入力度、社会的关注程度等方面都可以深刻的体会到国家对这场攻坚战的高度重视。现在正值《纲要》验收成果的关键时期，财政扶贫资金的绩效评价成为了成果验收的关键指标。那么，如何开展财政扶贫资金的绩效评价？是从我国农村贫困人口的数量、农村贫困发生率、农村贫困人口的收入水平、农村贫困人口的基本生活保障水平等方面来进行单一评价？还是寻求一种综合评价指标来进行综合评价？这些问题就变得至关重要。

## 2 财政扶贫资金绩效评价现状

何为绩效？1984年Bernardin等认为绩效应以“结果”为中心，是一段时间内资本在劳动的过程中产生的结果的真实记录；1991，Ilgen和Schneider从“行为”的角度出发，认为绩效是团体或企业有目的、有组织的为实现既定任务而做出的努力，时至今日，这一定义逐渐被广泛认可和运用。从行为角度出发，绩效考察的对象只应涉及到企业内部或单位内部能够进行评价的那些行动，且这些行动应该是为实现企业目标而进行的，其他与企业目标不相关的行动不考虑在内，由此界定了绩效管理的范围。绩效评价是绩效管理的重要组成部分，对财政扶贫资金进行绩效评价能进一步提升我国财政资金使用效率，因此，基于实现财政扶贫资金使用目标的角度来评价财政扶贫资金的绩效则变得十分重要。

财政扶贫资金我国财政支出里的专项资金，是国家财政预算安排用于加快经济社会发展，改善扶贫对象基本生产生活条件，增强其自我发展能力，帮助提高收入水平促进消除农村贫困现象的专项资金，通过一般公共预算支出来安排。这些资金主要投放于贫困地区的基础设施、生产发展、教育培训和金融领域。基于行为角度的绩效概念，财政扶贫资金的绩效评价就在于财政部门 and 预算部门（单位）根据设定的绩效目标，运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准，对财政支出产出和效果进行客观、公正的评价。自财政扶贫资金纳入财政预算范围，财政扶贫资金的绩效评价便是研究的重点，关于财政扶贫资金绩效评价体系、评价方法、评价对象、评价指标的研究层出不穷，且主要集中在对扶贫资金绩效评价模型的建立和评价方法的选择上，如高波2014年提出不再以传统方法对财政扶贫资金进行绩效评价，而是从抗贫能力的提升角度对财政扶贫资金的绩效进行评价；王善平2011年提出构建扶贫资金绩效评价模型时要重点关注抗贫

能力等；于敏2010年对财政扶贫资金绩效评价指标体系进行了研究，引入了资金使用成效、日常管理和使用等方面的指标。虽然研究众多，但是基于战略地图的角度对财政扶贫资金进行绩效评价的研究微乎其微。

## 3 将战略地图引入财政扶贫资金绩效评价的可行性研究

战略地图的研究方法由Robert S. Kaplan和David P. Norton在平衡计分卡的基础上提出来，相比平衡计分卡，战略地图研究方法需要基于战略绘制地图，将目标和要素连接起来，用以直观的反映目标和要素的关系。战略地图一般从四个方面来体现要素和战略的关系，分别是学习与成长层面、内部流程层面、客户层面和财务层面，这四个层面相互作用，共同为实现战略目标做出贡献。

我国财政扶贫资金的战略意义在2013年习近平总书记就有所提及，“2020年全面建成小康社会，实现全国范围内的精准脱贫”便是我国扶贫工作的战略思想，基于此战略目标，运用战略地图对财政扶贫资金进行绩效评价就有了前提条件。战略地图的四个要素层面体现了目标和实施过程、内部和外部、定性和定量的关系，而财政扶贫资金的目标旨在实现全面脱贫，既要权衡全面二字，那么战略地图所展示的四个层面的关系必然全部实现，由此可见，将战略地图引入财政扶贫资金绩效评价具有现实和理论意义上的可行性。

## 4 基于战略地图的财政扶贫资金绩效评价的应用

### 4.1 基于战略地图的财政扶贫资金绩效评价步骤及总体战略目标的确定

根据战略地图的绘制思路，基于战略地图的财政扶贫资金继续评价可以分如下5个步骤来实现：

第一步，确定财政扶贫资金绩效评价的总体目标；

第二步，从客户层面对战略目标的实现进行因素分析，当然财政扶贫资金的客户更多的是贫困地区及其贫困人口，因此将其称之为从“服务对象层面”对战略目标的实现进行分析更为恰当；

第三步，从内部流程层面对战略目标的实现进行因素分析；

第四步，从学习和成长层面对战略目标的实现进行因素分析；

第五步，形成各个层面的影响流程图，并根据闭环管理对财务层面的因素进行分析。

根据上述应用步骤，第一步就需要确定财政扶贫资金绩效评价的总体目标。根据《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，深入推进扶贫开发的总体目标在于：稳定实现扶贫对象的不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，贫困地区农民人均收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势。鉴于此，财政扶贫资金绩效评价战略总体目标便可定

义为：服务对象吃穿不愁，教育、医疗和住房有保障，收入和公共服务水平有提高，贫富差距有缩小。

#### 4.2 战略地图四个层面具体目标的确定

财政扶贫资金主要是针对基础设施建设、产业发展、生活条件改善等进行直接补助，在改善交通水利、卫生医疗、文娱教育等基础设施方面，兴建地方扶贫产业链等方面，在个人温饱、人口素质、综合评价质量等方面，进行全方位推进扶贫工作的有效开展。通过财政扶贫资金的投入和运作，基于战略地图的绩效评价方法，可以直接将财政扶贫资金的总体目标分解成战略地图四个层面的具体目标。在服务对象层面，可以从服务对象的基本生活、基础设施和基本公共服务情况来对财政扶贫资金的绩效进行评价；在内部流程层面，可以从扶贫资金的使用范围和管理过程来评价，主要评价资金使用的合理、合规和成本效益性；在学习和成长层面，主要从贫困人员的反贫能力来评价，关注贫困人员的成长性、能力的提升和综合素质

的提升等方面；在财务层面，主要评价财政扶贫资金的使用效益，包括其社会、经济和生态效益，经济效益是最主要的。

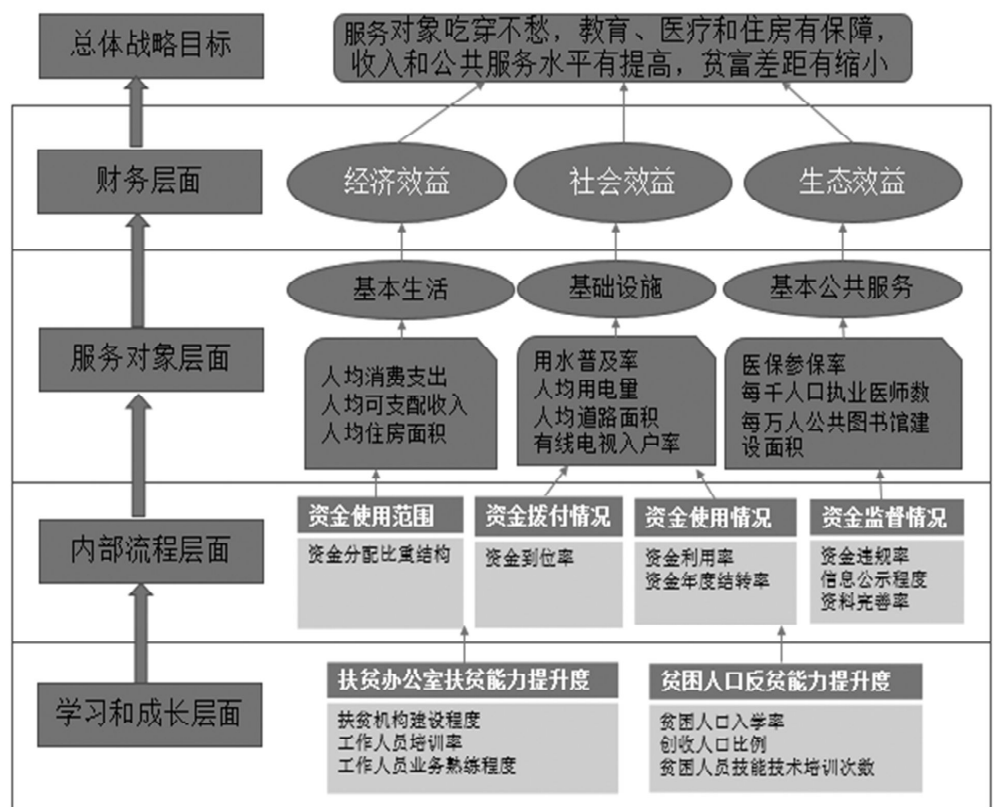
#### 4.3 分解四个层面的绩效评价因素，形成绩效评价指标体系

针对战略地图中分解至各个层面的具体战略目标，可以分别设定相应的绩效评价指标。综合财政扶贫资金的总体战略目标，基于战略地图的财政扶贫资金绩效评价指标可分解如下表所示：

战略层面	战略目标	评价指标
服务对象层面	基本生活	服务对象的人均吃穿消费支出、人均可支配收入、人均住房面积
	基础设施	服务对象的用水普及率、人均用电量、人均道路面积、有线广播电视入户率
	基本公共服务	服务对象的医保参保率、每千人口执业医师数、每万人公共图书馆建设面积
内部流程层面	资金使用范围	资金分配比重结构
	资金拨付情况	资金到位率
	资金使用情况	资金利用率和资金年度结转率
	资金监管情况	资金项目违规率、信息公示程度和档案资料完善率
学习与成长层面	贫困人口反贫能力提升度	入学率、创收人员比例、创收人员年收入增长比例、年度举办技术技能培训次数
	扶贫办公室扶贫能力提升度	扶贫机构建设程度、扶贫工作人员培训率、扶贫工作人员业务熟练程度
财务层面	经济效益	贫困地区财政总收入、财政扶贫资金总投入、贫困户恩格尔系数、贫困人口人均收入增长率、人均生产总值增长率、贫困户人均储蓄余额增长率
	社会效益	贫困人口减少率、贫困人口医保报销额增长率、公路里程增长率
	生态效益	有效利用土地面积增长率、恶化土地面积增长率

#### 4.4 财政扶贫资金绩效评价战略地图的绘制

综上所述，结合战略地图研究方法的理论和实际运用，可绘制如下图所示的财政扶贫资金绩效评价的战略地图。



#### 5 结语

本文主要基于战略地图对财政扶贫资金绩效评价进行相关的问题研究，在现有扶贫资金绩效评价办法的基础上通过构建新的评价体系以实现现有指标的完善。通过将战略地图引入财政扶贫资金的绩效评价，可以使得财政扶贫资金的绩效评价更加的全面、具体和客观，将战略地图中四个层面的绩效评价战略目标具体指标化，给财政扶贫资金绩效评价提供了切实可行的操作方案。随着扶贫事业的不断推进，本文希望为后续财政扶贫资金绩效评价体系的完善抛砖引玉。