

中国扶贫开发绩效第三方评估简论

——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践

汪三贵, 曾小溪*, 殷浩栋

(中国人民大学反贫困问题研究中心, 北京 100872)

摘要: 基于中国人民大学反贫困问题研究中心这一扶贫开发绩效第三方评估机构的实践, 探讨了扶贫开发第三方评估中各相关方的角色定位, 及其制定评估方案、组织实施评估、处理评估数据、形成评估报告和评估结果等主要流程的行为规范。同时分析了目前第三方评估存在的资金依赖、制度规范缺失、评估专业化、评估结果应用等亟待解决的问题。

关键词: 精准扶贫; 绩效评估; 第三方评估; 中国人民大学反贫困问题研究中心

中图分类号: F320.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)03-0001-05

Role of third-party assessment of performance on poverty alleviation and development: Set the practice of Anti-poverty Research Center of Renmin University of China as an example

WANG Sangui, ZENG Xiaoxi*, YIN Haodong

(Anti-poverty Research Center of Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Taking the practice of Anti-poverty Research Center of Renmin University of China as an example, this paper discusses the participant's role of third-party evaluation institutions and rules of some main procedures such as making evaluation project, organizing and implementing the evaluation, processing evaluation data and forming evaluation reports and results. In addition, this paper points out that the current third-party assessment faces such problems as shortage of fund, lack of institutional norm, insufficient specialty and difficulty in the implementation of the evaluation results.

Keywords: precision poverty alleviation; performance assessment; third-party assessment; Anti-poverty Research Center of Renmin University of China

评估是绩效管理的重要环节, 由独立于政府部门的社会组织和机构对政府绩效进行评价的第三方评估日益成为政府绩效管理的重要方式。2004年中国第一家地方政府绩效评估专业机构正式成立, 标志着第三方机构评价政府部门绩效这一方式正式引入政府绩效管理。随着中国扶贫开发工作的不断推进, 精准评估政府扶贫开发绩效越来越受到中央的重视^[1-3]。2016年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》, 并明确提出对中西部22个省(自治

区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作成效进行考核, 其考核指标的数据来源除了扶贫开发信息系统、全国农村贫困监测等“官方”数据外, 还将适当引入第三方评估数据。本研究主要基于中国人民大学反贫困问题研究中心作为第三方机构开展扶贫开发评估的实践和经验, 简要梳理扶贫开发第三方机构评估的类型, 探讨扶贫开发绩效第三方评估的功能和流程及其应注意的问题, 为进一步改进第三方评估, 提高扶贫开发项目绩效提供借鉴。

一、第三方评估及其业务类型细分

成立于2007年的中国人民大学反贫困研究中心, 作为一个高校主导建立的第三方评估机构, 2010年以来承担了全国近十个大型扶贫项目(表1)。

收稿日期: 2016-05-19

基金项目: 国家社科基金重大资助项目(15ZDC026)

作者简介: 汪三贵(1962—), 男, 湖南临澧人, 教授、博士生导师、中国人民大学反贫困问题研究中心主任、国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员。*为通信作者。

评估项目大多为国务院扶贫办委托项目,项目大致可以细分为:扶贫政策需求评估、扶贫项目进展评

估、扶贫政策执行评估、扶贫政策效果评估等类型(表2)。

表1 中国人民大学反贫困问题研究中心评估项目一览

年份	评估项目	评估客体	评估内容	评估结果运用
2010年7月	贫困村互助资金项目减贫效果及发展潜力研究(共三期)	山东、河南、湖南、四川和甘肃5省10县	评估10县50个贫困村互助资金使用情况	指导互助资金项目的实施
2012年7月				
2014年7月				
2013年8月	武陵山片区、乌蒙山片区扶贫项目和政策到户状况及政策评价	贵州、重庆、湖北、湖南4省4县,贵州、云南、四川3省6县	评估片区县扶贫项目和政策到户机制、评估农户项目需求	扶贫项目相关政策制定
2014年1月				
2014年6-7月	易地扶贫搬迁需求评估	甘肃、山西、江西和宁夏4省(区)8县	评估现有易地扶贫政策效果、评估农户易地扶贫搬迁需求	易地扶贫搬迁政策制定
2014年8-9月	贫困革命老区发展需求与扶持措施研究	山东、湖北和四川3省3县	评估贫困革命老区发展需求	革命老区扶持政策制定
2014年12月	燕山-太行山片区阜平县区域发展与扶贫攻坚阜平试点监测评估	河北省阜平县	评估阜平试点开展以来的资金使用和项目进展情况	指导阜平区域扶贫攻坚
2015年8月	资产收益扶贫项目评估	安徽、河北、黑龙江、江苏、青海、四川、重庆7省(市)8县	评估资产收益扶贫项目进展情况	资产收益扶贫政策制定
2016年3月	“十二五”彩票公益金扶贫项目绩效与影响评估	安徽、湖北、河南、河北、山西、山东、广西、江西8省9县	评估“十二五”彩票公益金扶贫项目绩效与影响	“十三五”彩票公益金扶贫项目申报

表2 中国人民大学反贫困问题研究中心扶贫开发评估项目业务分类

	扶贫政策需求评估	扶贫项目进展评估	扶贫政策执行评估	扶贫政策效果评估
贫困村互助资金项目减贫效果及发展潜力研究	√	√	√	√
武陵山片区、乌蒙山片区扶贫项目和政策到户状况及政策评价			√	√
易地扶贫搬迁需求评估	√			
贫困革命老区发展需求与扶持措施研究	√			
燕山-太行山片区阜平县区域发展与扶贫攻坚阜平试点监测评估		√	√	√
资产收益扶贫项目评估		√	√	
“十二五”彩票公益金扶贫项目绩效与影响评估			√	√

总的看来,中国人民大学反贫困问题研究中心作为第三方评估机构,充分发挥一般扶贫开发绩效评估主体难得的专业人才和学术创新优势,认真开展扶贫决策初期的调研、扶贫政策项目进展跟踪、扶贫政策执行监督、扶贫政策效果评价等,在扶贫开发政府绩效评估中发挥了重要作用。一方面对扶贫项目组织单位组织实施的项目所涉及的关键环节,如扶贫项目的执行情况、组织管理、配套条件落实、经费管理、项目绩效、预期前景等方面,通过项目资料和档案审阅、听取项目负责人报告、观看演示、实地考察和提问质疑等方式进行评估;另一方面利用首席专家的个人经验以及整个研究团队的集体智慧,针对扶贫项目进展情况以及出现的新情况、新问题提出专业性改进建议,汇总整理后为扶贫开发项目组织单位对项目的管理决策以及项目承担单位对项目的具体实施提供咨询意见,为

项目关联双方的顺畅沟通以及做出后续决策并采取进一步措施打下基础。所得出的评估结果被广泛用于国务院扶贫办以及中央高层的决策,对于推动精准扶贫做出了重要贡献。

二、第三方评估动因及相关方角色定位

扶贫开发绩效第三方评估是指通过独立公正的第三方在扶贫开发绩效精准过程中发挥评估咨询作用而推动精准扶贫目标的最终实现的一种评估方式^[4]。第三方评估所采取的形式是由有关主体委托有关科研机构和社会组织,采取专项调查、抽样调查和实地核查等方式,对相关考核指标进行评估,充分发挥社会监督作用,使各项脱贫数据更加可靠和公正。让独立的第三方充分参与扶贫开发工作成效的考核,标志着扶贫开发考核进入一个新阶段,改变了以往评估主体单一的问题,建立起一种

扶贫开发内部评价与外部评价结合的政府绩效评价体系,成为精准扶贫考核机制走向日趋完善的重要标志之一。根据第三方自身的组织成份,可以将第三方评估分为科研院所评估、专业公司评估、社会代表评估和民众参与评估四种,其中科研院所评估是最早产生的和重要的第三方评估主体。

第三方评估在扶贫开发绩效评估中的引入有其深刻的原因。随着扶贫开发的不断深入,扶贫开发规模不断扩大,扶贫资金的投入也不断增加,对扶贫项目的责任单位面临着越来越高的要求。在引进第三方评估之前,扶贫项目主要由上级扶贫开发领导小组办公室通过常规的检查、对项目执行单位的汇报、扶贫系统内部的评审等工作来保证扶贫项目的有序执行。对绩效评估考核精准度要求不高的扶贫项目来说,利用行政系统内部自下而上的报告机制等管理方式可以在一定程度上保障项目的正常开展,基本满足扶贫系统内部考核的要求。但其绩效评估具有较强的封闭性,评估行为由政府部门发动和实施,评估结果主要用于系统内部上级扶贫开发主管部门考核下级扶贫开发工作部门绩效。这对大型、复杂的扶贫项目来说,其投入后的实际产出效果仅仅依靠传统考核方式是难以实现的。要做到精准扶贫就需要创新评估方式,扶贫开发绩效评估主体也必然呈现出多元化的发展趋势。

随着政府绩效评估的推进,独立的第三方评估日益获得认可和重视。第三方评估是政府绩效管理的重要方式,它是一种必要而有效的外部制衡机制,是内部评估的一种重要补充形式,能弥补传统的政府自我评估的缺陷,与内部评估具有同等重要的地位,在优化政府服务方面能够发挥不可替代的促进作用。第三方评估有其特有的独立性、专业性、权威性,通过第三方扶贫绩效评估,能够改变以往扶贫部门既当“运动员”又当“裁判员”,还当“监督员”的角色定位。扶贫部门可以第三方评估把基于专业化标准所得出的评估结果作为衡量扶贫开发绩效的一个依据,因为无利益牵连的第三方评估机构的评估结果较少带有偏见,只是提出其咨询意见和建议,并不干涉任何具体的扶贫项目实施。通过在评估中建立一定的民主程序,可以从体制外对扶贫开发主体进行制约,使其行为更加审慎,在一定程度上能够弥补政府自我评估的权力寻租的缺陷。作为一种客观的社会监督,引入“第三方评估”,可以在一定程度上保证有充足的人力和科学的方

式来评估各级政府的扶贫工作,更能彰显评估过程中的公正性、科学性、民主性。

第三方评估涉及主体、客体等多个方面,相关方应把握好各自的角色定位。扶贫开发项目主管部门委托方即邀请第三方对扶贫开发绩效进行评估的一方。委托方职责是对第三方评估活动进行全局把握,确定扶贫开发绩效评估客体和评估目标、评估内容,在扶贫开发绩效评估过程中协助第三方处理相关工作,并在第三方提交评估报告后正确对待评估结果。就本文所指委托方来看,主要是国务院扶贫办。国务院扶贫办通过引入独立的、具有专业水平的组织机构帮助其对扶贫开发项目的执行情况提供评估咨询意见,可以减轻扶贫开发部门项目管理的负担,为扶贫开发项目主管部门对扶贫项目的精准管理提供具有专业水准的意见和建议,借助第三方评估主体的独立地位也可以提升其绩效评估结果的公信力,从而提高扶贫开发项目的实施绩效。

扶贫开发绩效评估中的第三方,是指处于第一方(评估委托方)和第二方(被评估对象)之外的另一方,这里的第三方应当与第一方、第二方无行政隶属关系,也不具有其他经济利益关系^[5]。第三方是整个评估活动的核心参与者,是扶贫开发评估活动的组织者。承担的角色主要包括评估方案的设计和实施以及综合调研数据得出评估结论并撰写评估报告。一般认为,通过第三方评估可以了解扶贫开发工作的现状、规划下一阶段扶贫开发工作。受扶贫开发主管部门的委托对项目承担单位的有关项目活动进行评估,可以为其提供专业性的咨询意见和智力支持,直接影响到下一步政策的制定。

基层扶贫开发主管部门和扶贫开发项目实施主体是第三方评估活动的客体。由于第三方评估活动的独立性,在评估过程中,上级扶贫开发主管部门一般会通过传真的形式下达相关涉及评估工作的文件,基层扶贫开发主管部门的主要任务是配合第三方的有关调查研究工作,提交第三方所需的资料,并确保资料的真实性和有效性。

三、第三方评估的基本流程与规范

扶贫开发绩效第三方评估的基本流程包括制定评估方案、组织实施评估、处理评估数据、形成评估报告和评估结果运用全过程(图 1)。在评估过程中受托方应充分与委托方沟通协调,密切合作,严格按照基本流程展开评估,并遵循以下工作规范,

以确保评估的专业水准和评估结果的可信度。

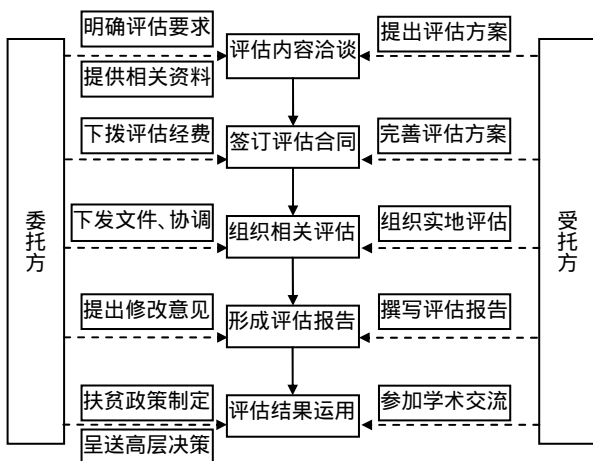


图1 扶贫开发绩效第三方评估示意图

在评估内容洽谈阶段,委托方(国务院扶贫办)应当对评估的主要目的、评估内容、评估的组织方式、方法,以及评估过程中应注意的事项等问题提出明确要求,并提供足够的背景材料供受托方即第三方参考。第三方应根据委托方(国务院扶贫办)的要求,结合评估内容、评估对象特点、评估期限和自身团队建设的实际情况,对评估的可行性进行论证,灵活选择评估的技术、方法和路线,提出初步评估方案。这可以在一定程度上解决扶贫开发行政过程的封闭性的问题。作为第三方的评估机构依据委托合作关系充分与扶贫开发有关部门进行接触,以得到其实际支持和获取评估所需的信息。

在合同签订阶段,扶贫开发项目主管部门通过与第三方法人单位和主要负责人签订合同的形式明晰第三方评估机构的职责,授权其进行扶贫开发项目评估工作。同时,签订合同也可明确双方的权利与义务、评估期限、阶段目标、违约责任,以及对未尽事宜的处理机制。合同签订后委托方应下拨部分评估工作经费,以便第三方评估机构能够尽早启动相关工作。第三方评估机构也应进一步完善评估方案,做好评估前的准备工作。

在组织评估阶段,委托方应承担起评估“协调员”角色的宏观指导与扶持职责,而不干涉评估的具体过程,即尽量保证评估主体在组织实地评估时享有调查、评估有关扶贫部门活动的权利,最大程度保证独立的第三方能够获得尽量多的真实信息,尤其是足够的一手资料。支持第三方评估机构通过实地考察、召开座谈会、组织问卷调查,确保对相关问题的判断建立在科学、严谨和实事求是的调查研究之上。这对于确保扶贫开发绩效评估工作顺利开展和提高扶贫开发公共决策科学化水平具有重

要意义。

在形成评估报告阶段,第三方评估机构应利用专业知识和工具对所搜集、筛选的信息进行统计分析、归纳和整理。在必要时还应通过电话、邮件、传真等方式让评估对象提供相关补充材料。在反复酝酿的基础上撰写具有说服力的评估报告,并在反馈给委托方和双方充分沟通后进一步完善评估报告。评估报告作为第三方评估的标志性成果,是衡量评估工作效能和成败的关键所在,因为评估结果以评估报告的形式反馈给政策制定者,直接影响政策制定者的后续决策。

在评估结果运用阶段,项目委托方在组织相关专家对评估结果进行验收后,其项目评估报告的知识产权便由委托方和受托方共同拥有。委托方应根据评估结果解决扶贫开发中存在的问题,这是实施第三方评估的根本目的。如评估发现的有关问题和经验具有重大价值,还应通过一定管道呈送更高决策层。在必要的时候,评估报告可以提供给相关基层扶贫开发主管部门,作为执行或调整有关扶贫项目的参考依据。

四、第三方评估应注意解决的问题

随着第三方评估方式广泛引入公共服务绩效考核,第三方评估机构承接以往由政府部门承担的评估任务不断增加,其扶贫精准考核效能日益受到社会关注。委托第三方进行绩效评估,无疑是精准扶贫工作的一个巨大进步,但现阶段扶贫开发绩效第三方评估也存在诸多问题需要引起高度重视。

(1) 资金依赖问题。第三方评估机构保持独立、超脱,不成为某一方利益群体的代言人的重要前提是其运营资金相对独立。扶贫开发绩效评估仍然处于发展初级阶段,第三方评估活动经费来源仍依赖政府的扶持,对于委托方的资金依赖是阻碍其发展的重要问题,很难真正做到完全独立的评估。因经费来源主要来自政府支持,不可避免带有政府及其个别政府官员的意志,在评估过程中容易遭遇权力障碍。第三方评估机构容易对“民考官”产生一定的心理障碍,第三方评估往往容易形成“报喜不报忧”、“挑做得好的地方写”的评估报告,使评估结果出现不真实、不客观的判断,评估容易沦为一种形式化的产物。今后的一个发展方向是建立扶贫开发绩效评估公益资金,使其避免受到评估需求方和受益方价值取向的影响。

(2) 制度规范缺失问题。当前扶贫开发绩效评

估缺乏明确的法律规制,还处于自发、半自发状态。虽然第三方评估机构与委托机构签订了相关合同,明确了评估过程中双方的权利义务关系,但政府绩效评估体系中相关法律法规暂时还没有对第三方评估机构的权利义务等做出明确规定,第三方评估机构与委托机构类似于“委托——代理”的关系,“谁来参与评估”仍然在很大程度上要受制于作为委托方的扶贫开发主管部门。随着第三方评估机构对扶贫开发绩效评价活动的深入,越来越需要通过立法使第三方机构主体地位、合法权益得到明确和保障,给予其参与评估更大的独立性空间,使第三方评估成为政府绩效评估体系的必要组成部分,以增强绩效评估的连续性,减少评估过程和评估主体选择的随意性。

(3) 提升评估专业化水平问题。虽然扶贫开发第三方评估机构主要依托于科研院所,评估队伍由掌握一定扶贫理论与实践的专业人士组成,具有专业理论知识和技术工具上的优势,但随着扶贫开发的不断深入,伴随着扶贫开发出现的问题越来越多,对评估机构及其人员的专业知识、技术方法的要求越来越高,特别是需要打造一支掌握具备项目管理、财政、统计、信息处理等多方面的综合素质的队伍。因而,评估机构需要加强自身建设,加强对评估理论、评估方法和评估技术的研究,通过采用定性评

估与定量评估相结合的方式不断提高评估的科学化水平,增强组织引导和使用评估的能力。

(4) 评估结果应用问题。在评估项目实施前,第三方评估机构需与委托方及相关部门签订有关协议,第三方只能将相关评估结果以报告的形式上交给委托方,委托方仅仅在扶贫系统内部运用评估结果。第三方很难完全将评估过程中所采集到的有关数据、评估的有关结论向大众公布。下一阶段的发展方向是评估结果应该朝着更开放的方向发展,让更多的机构和个人共享评估的相关成果。

参考文献:

- [1] 金竹青,王祖康.中国政府绩效评估主体结构特点及发展建议[J].国家行政学院学报,2007(6):30-33.
- [2] 陆明远.政府绩效评估中的第三方参与问题研究[J].生产力研究,2008(15):121-122.
- [3] 段红梅.我国政府绩效第三方评估的研究[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2009(6):47-51.
- [4] 徐双敏.政府绩效管理中的“第三方评估”模式及其完善[J].中国行政管理,2011(1):28-32.
- [5] 徐双敏,李跃.政府绩效的第三方评估主体及其效应[J].重庆社会科学,2011(9):118-122.

责任编辑:曾凡盛