

附件 1

**资产评估机构服务预算绩效管理
相关业务操作指引（征求意见稿）**

目 录

第一章 总则.....	- 7 -
第一节 概述.....	- 7 -
第二节 资产评估机构积极参与执业.....	- 10 -
第三节 预算绩效管理主体.....	- 14 -
第四节 主要业务类型.....	- 15 -
第五节 业务开展基本要求.....	- 16 -
第六节 预算绩效管理相关基本概念.....	- 17 -
第二章 业务开展与管理.....	- 18 -
第一节 工作流程.....	- 18 -
第二节 指标体系与权重设计.....	- 19 -
第三节 基础资料的收集与分析.....	- 22 -
第四节 报告管理.....	- 32 -
第五节 档案管理.....	- 33 -
第六节 专家论证工作管理.....	- 35 -
第七节 绩效管理信息化.....	- 38 -
第三章 项目支出绩效管理相关业务操作指引.....	- 41 -
第一节 项目支出绩效评估管理.....	- 42 -
第二节 项目支出绩效目标管理.....	- 55 -
第三节 项目支出绩效运行监控管理.....	- 67 -
第四节 项目支出绩效评价管理.....	- 76 -

第四章 财政政策绩效管理操作指引.....	- 86 -
第一节 财政政策绩效管理基本内容	- 86 -
第二节 财政政策绩效评估管理	- 92 -
第三节 财政政策绩效目标管理	- 100 -
第四节 财政政策绩效运行监控管理	- 106 -
第五节 财政政策绩效评价管理	- 109 -
第五章 部门整体支出绩效管理操作指引.....	- 124 -
第一节 部门整体支出绩效管理基本内容	- 124 -
第二节 部门整体支出绩效目标管理	- 129 -
第三节 部门整体支出绩效运行监控管理	- 136 -
第四节 部门整体支出绩效评价管理	- 137 -
第六章 重点领域绩效评价相关业务操作指引.....	- 153 -
第一节 PPP 项目绩效评价操作要求	- 153 -
第二节 国有资本经营预算绩效评价操作要求 ..	- 181 -
第三节 政府投资基金绩效评价操作要求	- 200 -
第四节 地方政府债券绩效评价操作要求	- 225 -
第五节 政府采购绩效评价操作要求	- 248 -
第六节 政府购买服务绩效评价操作要求	- 259 -
第七章 案例介绍.....	- 281 -
第一节 项目支出绩效评价案例	- 281 -
第二节 部门整体支出绩效评价案例	- 291 -
第三节 重点领域绩效评价案例	- 305 -

第八章 附件.....	- 320 -
附件 1: 项目支出绩效评估工作方案模板.....	- 320 -
附件 2: 项目支出绩效评估报告模板	- 321 -
附件 3: 项目支出绩效运行监控工作方案模板..	- 323 -
附件 4: 项目支出绩效运行监控结果报告模板..	- 325 -
附件 5: 项目支出绩效评价工作方案模板.....	- 327 -
附件 6: 项目支出绩效评价报告模板	- 329 -
附件 7: 项目支出绩效评价指标体系框架.....	- 332 -
附件 8: 财政政策绩效评价指标体系框架.....	- 343 -
附件 9: 财政政策绩效评价工作方案模板.....	- 347 -
附件 10: 财政政策绩效评价报告模板	- 349 -
附件 11: 部门整体支出绩效管理共性指标框架.	- 351 -
附件 12: 部门整体支出绩效评价方案模板.....	- 377 -
附件 13: 部门整体支出绩效评价报告模板.....	- 379 -

资产评估机构服务预算绩效管理

相关业务操作指引

为指导和规范资产评估机构执行预算绩效管理相关业务，优化财政资源配置，提高政府资金使用效益，建立科学、规范、有效的预算绩效管理体系，根据国家相关法律法规及财政部等部委发布的相关规定，中国资产评估协会通过总结评估行业积累的预算绩效管理相关业务实践经验，制定了《资产评估机构服务预算绩效管理相关业务操作指引》（以下简称“操作指引”）。资产评估机构执行预算绩效管理相关业务，可以参照本操作指引，也可以根据具体情况采用其他适当的方法。随着相关法律法规的调整与完善，以及评估行业参与预算绩效管理相关业务实践经验的进一步丰富，中国资产评估协会将对操作指引进行修订、完善。

第一章 总则

第一节 概述

一、政策背景

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国财税体制改革实现加快推进，预算管理制度持

续完善，财政资金使用绩效不断提升。但与此同时，我国的预算绩效管理工作存在着绩效理念尚未牢固树立，绩效管理的广度和深度不足，绩效激励约束作用不强等突出问题。

为集中解决这些问题，中共中央、国务院和财政部先后出台了《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号文）、《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167号文），文件均强调要创新预算管理方式，更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束，力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。通过全面实施预算绩效管理，着力提高财政资源配置效率和使用效益，改变预算资金分配的固化格局，提高预算管理水平 and 政策实施效果，为经济社会发展提供有力保障，推动国家治理能力和治理体系现代化建设。

二、主要政策文件综述

2003年，党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，决定明确提出要建立预算绩效评价体系，这标志着我国预算绩效管理改革正式启动。

财政部于2009年和2011年印发修订了《财政支出绩效评价管理暂行办法》，这进一步规范了我国的绩效评价业务的实施，并对扩大预算绩效管理实施范围起到了积极作用。

2011 年和 2012 年财政部先后发布了《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416 号）、《预算绩效管理工作规划（2012-2015 年）》（财预〔2012〕396 号）两个重要文件，树立了预算绩效管理“全过程”的管理机制和“用钱必问效、无效必问责”的绩效管理理念。2014 年修订的《预算法》将绩效要求纳入其中，明确了预算绩效管理的法律地位。

2018 年中共中央、国务院印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号），文中提出了预算绩效管理的总目标，随后财政部通过印发《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167 号）进一步明确了中央、省、市（县）贯彻落实预算绩效管理总目标的时间表和路线图。

2020 年，财政部印发了《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号），该文的出台对于进一步推动全国各地高效、规范落实项目支出的预算绩效管理，有效解决当前绩效管理中存在的现实问题，切实实现“具有绩效的绩效管理”意义重大。

2014 年，中国资产评估协会制定了《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》（中评协〔2014〕70 号），率先在国内出台了具备操作性的绩效评价操作指引，以规范资产评估机构执行财政支出（项目支出）绩效评价业务。本操

作指引在该文件基础上进行了相关完善。

第二节 资产评估机构可以发挥重要作用

一、第三方执业的必要性

在构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系的过程中，充分发挥第三方机构作用，积极引入第三方机构参与相关业务，将有力推动我国预算绩效管理不断发展。

（一）有助于实现预算绩效管理的科学化。第三方机构通常具有较强的专业性，有完备的人才队伍，在参与绩效管理时能发挥其优势，立足多维视角和多元数据，推动预算绩效管理的科学化，更好发挥预算绩效管理对经济发展政策制定的参考指导作用。

（二）有助于提升绩效管理结果的公信力。财政部门作为资金分配部门，又是绩效评价的评价主体，引入第三方评价机构和专家有助于对财政支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行独立、客观、公正地评价，充分发挥第三方机构的智库角色与外部监督主体角色，提升绩效管理结果的公信力和公众的认可度。

（三）有助于打破绩效管理过程中的信息壁垒，在政府与公众之间起到沟通的桥梁作用，促进政府绩效信息公开，提高财政资金使用信息的透明度。

（四）有助于推动政府部门进行自我纠错，转变职能。

引入第三方机构，通过绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价等多方面多角度的形式，对政府部门制定的公共政策、项目及部门整体财政支出等内容进行评价。评价结果的反馈有助于倒逼政府部门进行自我纠错，对执政过程的不当行为及时反思整改，进一步转变职能，提高行政效率。

党中央、国务院历来高度重视财政预算绩效管理工作，在多个重要文件和多次会议中均强调要深化财税体制改革，中共中央、国务院和财政部先后出台了《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号文）、《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167号文），均明确要求加强预算绩效管理，提高预算资金的使用效益和政府工作效率。党和政府的政策支持主要体现在三个方面：一是明确提出要建立健全预算绩效管理制度；二是重视制度建设，明确提出要从制度建设的层面完善预算管理，制度是推进改革的基础性工作，也是实现财政绩效目标的关键构件；三是强调社会参与预算绩效管理过程，提升财政预算透明度，实现“讲绩效、重绩效、用绩效”、“花钱必问效、无效必问责”的绩效管理理念。这些重要思想和政策为第三方参与预算绩效管理相关工作提供了保障。

二、资产评估机构服务预算绩效管理相关业务的优势

资产评估行业在预算绩效管理工作中具备一定的优势：

（一）资产评估机构的专业独立性判断与预算绩效管理专业性强、独立性要求高的特点相匹配。资产评估所评估的价值是按照一定准则和程序所揭示的现实价值，是一种专业判断。这种专业判断能力正是开展预算绩效管理相关业务切实所需要的专业胜任能力。

（二）资产评估专业人员知识结构的多元化与预算绩效管理对象的多样性相符，能够充分适应业务需要。资产评估机构凭借丰富的评估经验、多元化的知识结构、合理的人员配置及科学的评估方法，可以满足不同类型预算绩效管理相关业务的要求。

（三）资产评估专业人员多学科的专业背景有利于绩效指标的合理制定。财政支出种类繁多，内容复杂，涉及众多领域，评估行业是一个以人为本的知识密集型行业，在方案的制定上和现场勘察、总结分析中，资产评估专业人员多专业的学科背景可以保证绩效指标的合理性。

（四）资产评估的基本方法与绩效指标的分析方法存在很大的相似度。在开展预算绩效管理过程中，指标的分析方法与资产评估领域 3 种基本方法，即成本法、收益法及市场法，在方法内涵、使用方式及计算过程等方面有很大的相似度，资产评估专业人员适于开展预算绩效管理工作。

（五）评估行业具有根植于社会公众的天然优势，能使预算绩效管理实施过程具有更加广泛的民意基础。科学完整

的预算绩效管理实施过程，尤其是涉及民生导向的专项资金，原则上都应当包括以社会公众为导向的公众满意度评价等，评估行业参与其中能为社会公众提供一个表达民意的渠道。

三、资产评估机构参与路径及方式

评估行业是经济社会发展的重要专业力量，预算绩效管理工作需要资产评估机构的参与，积极参与预算绩效管理业务也是资产评估机构自身发展的需要。资产评估机构应当按照要求，不断挖掘自身优势，积极开展预算绩效管理相关工作，充分发挥自身专业作用，为绩效评价提供更加深入、科学、可靠的专业服务，为财税体制改革贡献应当有的力量。

（一）加强政策文件学习。随着中评协〔2014〕70号、中发〔2018〕34号、财预〔2018〕167号文及各省市预算绩效管理和相关行业领域规定的出台，客观上需要资产评估机构掌握准则体系精神，领悟政策文件内涵，加强工作梳理，厘清业务开展的总体思路、基本原则、序时要求，明确预算绩效管理工作重点和发力方向，提高业务开展能力。

（二）加强绩效管理相关课题研究及行业建设。为提升资产评估机构参与绩效管理相关工作的能力，应当进一步鼓励并加强绩效管理相关课题研究，尤其是最新业务实操方面的研究。资产评估机构应当加强行业内外更多的交流，开展定期或者不定期的业务探讨，贡献研究成果，共同把握绩效管理业务中新的发展方向。

（三）加强对专业人才的培养。资产评估机构要有目的的培养绩效管理专业人才，结合高校学术教育及业务实践锻炼，培养更多学术与实践双重优秀的专业人才。通过开设专题培训等方式，有针对性的加强团队学习能力，提升团队业务能力，同时积极参与财政部门及各预算部门组织的绩效管理相关培训工作，扩大评估行业在绩效管理领域的影响力。

（四）加强与财政部门及预算部门沟通。各地行业协会要加强与当地财政部门绩效管理相关处室及相关预算部门的沟通，在政策范围内将评价业务向评估行业倾斜，为资产评估机构做优做强做大营造利好的宏观环境，推动行业积极参与绩效管理相关工作。鼓励资产评估机构加强与各省市县相关财政部门及预算部门进行沟通，了解业务需求，积极开拓市场，不断提升自身专业能力与职业素养，为财政部门及预算部门提供优质高效的服务。

第三节 预算绩效管理主体

各级财政部门 and 预算部门是预算绩效管理的主体。

各级财政部门负责拟定本级预算绩效管理制度、办法，实施本级预算绩效管理工作；指导本级预算部门和单位、下一级财政部门开展预算绩效管理工作；构建共性指标体系框架，健全预算绩效标准体系，推进预算绩效管理信息化建设等工作。

预算部门是预算绩效管理的责任主体，负责制定本部门预算绩效管理实施细则，构建本部门、本领域绩效指标和标准体系；组织实施本部门、本单位预算绩效管理工作；督促、检查、指导所属单位预算绩效管理，并配合财政部门等相关部门开展预算绩效管理相关工作。

第四节 主要业务类型

资产评估机构可以发挥专业优势，根据财政部门、预算部门等委托人的要求，在项目支出、财政政策和部门整体预算绩效管理的各个阶段组织实施具体工作。

在绩效评估阶段，资产评估机构可以开展的业务主要包括对新增项目 and 政策进行评估评价，出具绩效评估方案和绩效评估报告等。

在绩效目标管理阶段，资产评估机构可以开展的业务主要包括协助预算主管部门或者预算部门梳理和编报绩效目标，审核绩效目标，出具评审意见等。

在绩效运行监控阶段，资产评估机构可以开展的业务主要包括对绩效目标实现程度和预算执行进度进行监控，出具绩效运行监控方案和绩效运行监控报告等。

在绩效评价阶段，资产评估机构可以开展的业务主要包括设计评价指标体系、编制评价工作方案、开展绩效评价工作并出具评价报告等。

在绩效结果应用阶段，资产评估机构可以开展的业务主要包括对绩效评价结果和问题进行实质性分析，并协助各参与方完成整改。

除一般公共预算外，资产评估机构还可以在 PPP 项目、国有资本经营预算、政府投资基金、地方政府债券、政府采购、政府购买服务等其他重点领域深入拓展预算绩效管理业务。

第五节 业务开展基本要求

一、基本原则

（一）依法依规原则。资产评估机构应当按照《预算法》、《保密法》等法律法规开展预算绩效管理工作，对工作行为及工作成果的真实性、准确性负责。

（二）客观公正原则。资产评估机构应当实事求是地开展预算绩效管理业务，形成的评审意见及工作结果报告应当符合客观、公正的要求。

（三）科学规范原则。资产评估机构应当严格按照预算绩效管理工作程序，采用科学可行的方法，保障各项预算绩效管理工作的有效性。

二、胜任能力

资产评估机构执行预算绩效管理相关业务，应当根据预算绩效管理相关业务具体情况，对自身专业胜任能力、独立

性和业务风险进行综合分析和判断，决定是否承接预算绩效管理相关业务。

资产评估机构执行预算绩效管理相关业务，可以聘请相关专家协助工作，但应当采取必要措施确信专家工作的合理性。

三、职业道德

资产评估机构开展预算绩效管理相关业务，应当勤勉尽责、保持应有的职业谨慎，恪守独立、客观、公正的原则，不得利用执业便利为自己或者他人谋取不正当利益。同时应当遵守保密原则，除法律法规和行业规范另有规定外，未经委托人书面许可，不得对外提供执业过程中获知的国家秘密、商业秘密及业务资料。

第六节 预算绩效管理相关基本概念

预算绩效管理：是指在预算管理中融入绩效理念和要求，将绩效评估管理、绩效目标管理、绩效运行监控管理、绩效评价及结果应用管理纳入预算编制、执行、监督的全过程，以提高财政资金使用效益的一系列管理活动。

绩效评估：是指财政部门、预算部门或者资产评估机构依据国家及地方政策、部门和单位发展规划等内容，运用科学、合理的方法，对项目、财政政策设立必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等进行

客观、公正地评估。

绩效管理：是指财政部门、预算部门或者资产评估机构以财政资金绩效目标为对象，以绩效目标的设定、审核、批复等为主要内容开展的一系列管理活动。

绩效目标：是指预算绩效管理对象计划在一定期限内达到的产出和效果。

绩效指标：是指绩效目标的细化和量化描述，主要包括产出指标、效益指标和满意度指标等。

绩效运行监控：是指财政部门、预算部门或者资产评估机构通过动态收集数据，对项目、财政政策的预算执行、管理和绩效目标运行等情况进行跟踪管理和督促检查，及时发现问题并采取有效的措施予以纠正。

绩效评价：是指财政部门、预算部门或者资产评估机构，依据设定的绩效目标，对财政支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正地测量、分析和评判。

绩效评价结果：是指财政部门、预算部门或者资产评估机构根据预算绩效管理相关规定，采用科学合理的评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出进行绩效评价所形成的评价结论和意见等，以绩效评价报告为载体。

第二章 业务开展与管理

第一节 工作流程

资产评估机构执行预算绩效管理相关业务，可以履行以下基本程序：

一、明确预算绩效管理相关业务基本事项，判断承接风险；

二、接受委托人（各级财政部门 and 预算部门）委托，明确委托需求，签订委托合同；

三、成立预算绩效管理相关业务工作组；

四、制定预算绩效管理相关业务工作方案；

五、通过案卷研究、政策分析、数据填报、实地调研、座谈会及问卷调查等方法收集相关业务数据及资料，并对数据及资料进行甄别、汇总和分析；

六、编制预算绩效管理相关业务成果，包括报告、咨询意见等；

七、与委托人就预算绩效管理相关业务成果进行充分沟通，并根据委托人的合理意见对业务成果进行完善；

八、履行资产评估机构内部审核程序；

九、提交预算绩效管理相关业务成果；

十、工作底稿归档。

第二节 指标体系与权重设计

一、绩效指标体系

（一）指标体系的设置原则

绩效指标是衡量绩效目标实现程度的考核工具。通过将绩效业绩指标化，获取具有针对性的业绩值，为开展绩效管理工作提供基础。绩效指标应当充分体现和真实反映项目的绩效、绩效目标的完成情况及评价的政策需要。绩效指标体系设定应当满足以下原则：

1. 相关性原则

绩效指标体系设定应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

2. 重要性原则

绩效指标体系设定应当根据绩效评估、评价的对象和内容优先使用最具代表性、最能反映目标要求的核心指标。

3. 可比性原则

绩效指标体系设定应当对同类评估、评价对象设定共性的绩效指标，以便于评估、评价结果相互比较。

4. 系统性原则

绩效指标体系设定应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映项目所产生的社会效益、经济效益、生态效益和可持续影响等。

5. 经济性原则

绩效指标体系设定应当通俗易懂、简便易行，数据的获

得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

（二）指标体系的设置要求

资产评估机构执行预算绩效管理业务时，应当根据评价对象的具体类型合理选择绩效指标，在具体服务开展中，应当遵循以下设置要求：

1. 绩效指标要反映职责履行的核心指标，而不是反映日常具体工作内容或者产出的指标。
2. 绩效指标应当以结果性指标为主，尽量减少过程性指标。
3. 绩效指标应当符合现阶段工作改进方向或者事业发展方向。
4. 民生、社会服务类有明确服务对象的职责，应当设置服务对象满意度指标。
5. 指标设置以定量指标为主，也可以设置定性指标，但是一定要可以衡量。

二、指标权重的设计

绩效评价指标的权重是指标在评价体系中的相对重要程度。权重表示在评价过程中，对评价对象不同侧面重要程度的定量分配，以区别对待各级评价指标在总体评价中的作用。确定指标权重的方法通常包括专家调查法、层次分析法、主成分分析法、熵值法等。

1. 专家调查法，是由相关领域专家依据自身的经验知识，

主观判断各指标的重要性，确定各指标的权重分配。

2. 层次分析法，是将与决策有关的元素分解成目标、准则、方案等层次，在此基础上进行定性和定量分析的决策方法。

3. 主成分分析法，是利用降维的思想，依据指标的方差贡献率将一组具有一定相关性的指标转化为另一组不相关的少数几个综合性指标，即主成分，并进一步归一化处理得到各指标的权重。

4. 熵值法，是一种客观赋权法，通过计算熵值来判断某个指标的离散程度，指标的离散程度越大，该指标对综合评价的影响就越大。

第三节 基础资料的收集与分析

一、资料收集

（一）资料类型

资料可以分为实物资料、口头资料、书面资料和分析性资料等。

1. 实物资料

实物资料可以通过观察人员、事件或者检查实物等方式形成，通常以照片、视频等方式呈现，相较于其他资料类型而言更加直观鲜明。当实地观察实物状况对实现评价目标具

有重要意义时，实物状况就需要得到确证。

2. 口头资料

口头资料通常是由询问访谈形成的记录，便于全面直接地挖掘重要信息。询问访谈的对象可能包括被评价单位人员、项目受益对象、专家、社会公众等。如果口头资料不只是用于提供背景信息，则需要对口头资料加以佐证。

佐证口头资料的方法包括：

- (1) 向受访者获取书面确认书；
- (2) 从多个不同的独立来源证明同一个事实；
- (3) 检查相关记录等。

在评价口头资料的可靠性和相关性时，资产评估专业人员需要评估受访者的可信度，包括受访者的职位、知识、技术和诚信等。

3. 书面资料

书面资料泛指与被评价对象相关的管理制度、政策、总结、批复等用正式的用语记录、陈述、说明的文字性资料。书面资料在绩效评价资料中最为普遍。对于书面资料，资产评估专业人员需要注意甄别真伪，确认书面资料的真实性、准确性和可靠性。对于部分资料，资产评估专业人员还可以前往出具文件的单位或者部门进行独立验证。

4. 分析性资料

分析性资料来自于对数据资料的分析 and 验证。分析过程

包括计算复核、比率分析、趋势分析，还可以进行与既定标准或者行业基准的对比分析。分析通常是定量的（如资源的投入产出比率），也可以是定性的（如观察对被评价单位的投诉是否呈现一致趋势）。

（二）资料收集方法

资产评估机构执行绩效管理业务，收集数据的主要方法通常包括：

1. 案卷研究

案卷研究是从现有的文件、国家和地方的发展政策和战略规划、各种相关的研究和咨询报告等文档资料中寻找数据的过程。案卷研究要注意对同一指标在不同文件中的数据进行对比核实，如果不同来源的数据存在差异，则分析差异的原因，并且在座谈会、实地调研中进行核查，最后确定选择使用的数据。

2. 资料收集与数据填报

资产评估机构执行绩效管理业务，可以根据绩效管理对象的具体情况向财政部门、预算主管部门和预算部门收集相关资料。为便于对数据进行梳理与汇总，可以设计相关表格，并配合财政部门、预算主管部门和预算部门进行填写。

在进行绩效管理时，通常需要收集以下资料：

表 2-1 绩效管理业务资料收集清单（参考）

绩效管理对象	资料类别	
项目支出	项目情况	(1) 项目概况介绍
		(2) 项目立项材料
		(3) 绩效目标申报表
		(4) 年度工作计划
		(5) 项目中长期规划
		(6) 项目管理制度
		(7) 管理制度执行情况
		(8) 项目年度工作总结
		(9) 项目绩效自评/审计报告
		(10) 历史年度专家评审相关资料
		(11) 满意度调查资料
	资金情况	(12) 财务/资金管理制度
		① 资金拨付审批流程
		② 资金支出明细及凭证等
		(13) 项目预决算资料
		① 项目预算来源、申请及批复
		② 项目决算明细表等
部门整体	财务	(1) 部门预算及决算相关资料 (核定表、中期调整通知、决算

绩效管理对象	资料类别	
		表等)
		(2) 账套 (序时账及余额表)
		(3) 固定资产资料 (固定资产卡片、清查报告等)
		(4) 预算申报项目明细
		(5) 财务内控制度等
		(6) 部门整体支出绩效目标申报表
		(7) 公用经费定额标准
		(8) 政府采购相关过程材料
	业务科室	(9) 各项目具体管理制度
		(10) 接收到的各条线工作任务和考核要求及相关要求文件
		(11) 科室各个项目的主要内容、实施模式及产出、效果。
		(12) 部门综合性统计数据
	办公室	(13) 部门三定文件
		(14) 三重一大、行政办公、业务规范、绩效管理等决策管理制度

绩效管理对象	资料类别	
		(15) 部门介绍及部门人员情况
		(16) 年度部门整体及各科室工作计划及总结
		(17) 年度工作目标责任书
		(18) 所获得的荣誉及主办或者参办的市、省、大型活动
		(19) 办公室工作的主要内容、实施模式及产出（数量或者人数等）、效果（满意度）
财政政策	政策情况	(1) 政策制定背景及依据文件
		(2) 政策绩效目标申报表
		(3) 政策实施计划与总结
		(4) 相关管理制度
		(5) 管理制度执行情况
		(6) 历史年度绩效评价资料
		(7) 历史年度专家评审相关资料
		(8) 满意度调查资料
	资金情况	(9) 财务/资金管理制度
		① 资金拨付审批流程

绩效管理对象	资料类别	
		② 资金支出明细及凭证等
		(10) 预决算资料
		① 政策发布以来每年项目预算申请及批复
		② 政策发布以来每年项目决算明细表
		③ 政策执行年度科目明细账等
	与评价对象相关的其他资料	

3. 实地调研

实地调研通常包括访谈和现场勘查。

访谈是指调查人员与被调查对象相关人员之间直接面对面谈话和交流，获得调查所需信息，或者对有关问题进行阐述和交换意见。访谈前需要做好访谈对象的选择以及重点沟通问题的清单，访谈期间需要做好访谈记录。访谈对象通常包括财政部门、预算主管部门、预算部门、受益对象等。访谈内容通常为开放式提问，问题应当简明扼要、具体直接。

现场勘查是指通过询问、核对、勘查、检查等方法进行调查，获取绩效管理业务需要的基础资料。

调研结束后应当对调研记录进行整理与分析，调研记录可以作为报告的附件和工作底稿。

4. 座谈会

选择参与或者熟悉项目的立项、决策、实施、管理等人员为座谈会邀请对象，确保参与人员能够提供有效信息。

注意座谈会参与者对问题答案是否达成共识。如果没有达成共识，需要作进一步核实。

座谈会结束后应当进行会议记录整理与分析，会议记录可以作为报告的附件和工作底稿。

5. 问卷调查

问卷调查是指通过制定详细周密的问卷，以财政资金的受益者为主要调查对象，收集其对财政资金绩效的质量、主观感受等方面态度观点的方法。

问卷设计通常遵循客观性、合理性、逻辑性、明确性等原则，尽量避免主观臆断或者人为导向，问卷数据便于整理与分析。

根据项目具体情况，针对项目涉及的各利益相关方，合理选择问卷发放的范围，采用科学合理的方法确定样本量和问卷最低回收率要求等。

根据项目具体情况进行抽样，抽样方法通常包括分层抽样、非等概率抽样、多阶抽样、整群抽样、系统抽样。

问卷调查结束后应当对问卷调查结果进行整理和分析，问卷调查格式及汇总信息可以作为报告的附件和工作底稿。

二、整理分析

资产评估专业人员执行绩效管理业务，应当采用合理的方法对数据进行整理和分析。

（一）数据整理

1. 数据分类。根据项目各项指标的要求，对数据进行分类。

2. 数据选取。从不同来源收集的资料中选取同一指标的数据。

3. 数据验证。对将不同来源的数据进行交叉验证，剔除错误数据或者无效数据。

4. 数据确定。在数据验证基础上，最终确定用于绩效分析的数据。

（二）数据分析

资产评估专业人员执行绩效管理业务时，在数据分析过程中通常采用以下方法：

1. 变化分析。该方法是通过比较绩效指标的实际变化情况与预期变化得到分析结果。该方法是绩效管理中最常用的分析方法，主要用于分析绩效指标在项目实施后是否达到预期值。

2. 归因分析。该方法是通过建立反事实场景来进行分析，确定所观察到的变化有多大比例是由项目实施而产生。

3. 贡献分析。该方法是分析项目实施过程中的各种因素对该项目的贡献程度。

4. 成本效益分析。该方法是将一定时期内的支出与效益进行比较分析以评价绩效目标实现程度。适用于成本、效益能够准确计量的项目绩效评估和评价。成本效益分析常用的方法有：

净现值法。是指特定方案未来现金流入的现值与未来现金流出的现值之间的差额。

净现值率法。净现值率和净现值的不同，在于它不是简单的计算投资方案未来的现金流入的现值同它的原投资额之间的差额，而是计算前者对后者之比。

内部收益率法。是投资方案在建设和生产经营年限内，各年净现金流量的现值累计等于 0 时的折现率。

成本效益分析的基本步骤：确定项目的目标、列举成本和效益、计量成本和效益、贴现、选择评估标准、确定分析结论。

资产评估专业人员执行绩效管理业务，在数据收集过程中，应当遵循准确、详尽及客观的原则，确保数据来源的可靠性与真实性。对定性指标，应当通过案卷研究、数据填报、实地调研、座谈会、问卷调查等多种方法来获取数据，并对数据进行综合定性分析后得出结论。为确保绩效管理的客观性和准确性，应当尽量避免运用单一的数据收集方法进行评估。

第四节 报告管理

工作报告（绩效评估报告、绩效运行监控报告、绩效评价报告等）是绩效管理活动的总结和成果，为财政部门、预算部门更清楚的掌握绩效管理结论以及应用结果提供了依据和支持。工作报告撰写应当遵循以下原则及要求。

一、完整全面、要素齐全

工作报告所披露的事项应当全面、完整，涵盖实现评估、监控和评价目标所需的全部信息和观点。

二、依据充分、客观中肯

工作报告各部分内容应当有详实的资料支撑，来源清晰可靠，引文加以注释，指标评价有工作底稿，社会调查有工作记录，做到“言之有据”。所作出的判断和结论应当基于客观事实，避免夸大或者弱化存在的问题。事实与意见应当分开陈述，避免使用带有偏见或者暗示、具有误导性、感情色彩浓厚的语言文字。评价主体在撰写工作报告时应当实事求是、独立公正，不被其他利益相关方的主观意见所左右。

三、表达清晰、简明扼要

工作报告整体框架应当格式规范、篇幅适中、版面简洁，文字表述应当语言得体、严谨精炼、分点描述、突出重点、易于理解。在分析主要经验及做法、存在的问题和建议时应当与指标体系的评分结果前后对应、分析透彻。

四、数据准确、逻辑严密

工作报告数据来源应当准确可信、前后统计口径一致、与事实相符，避免引起歧义，使工作报告使用人能够准确理解思路和结论。另外还应当注重工作报告整体的逻辑性，报告整体应当结构合理、条理清晰，分析过程环环相扣、层次分明，绩效分析与论证资料紧密结合，避免出现要素简单堆砌、前后内容矛盾、言之无物的情况发生。

五、结论合理、深度加强

工作报告整体应当具有一定深度，内容扎实，为后续管理决策提供充分的参考价值。对存在的问题应当深入挖掘、精准提炼、高度整合、体现针对性，所提建议除对评价对象本身具有一定可操作性外，还应当具有更强的前瞻性、探讨性，以促进财政部门或者预算部门进一步加强研究、协调和推进，推动项目绩效进一步提高。

六、沟通交流、及时报送

资产评估专业人员在撰写工作报告时应当与委托人保持沟通交流，明确委托人关注重点及要求。资产评估专业人员需要在工作方案（正式稿）通过后的约定时间内完成工作报告（初稿），并在委托人组织召开报告评审会后的约定时间内提交工作报告（正式稿）。

第五节 档案管理

绩效管理档案是指在绩效管理过程中收集和形成的具有保存、利用和参考价值的历史记录。由各级财政部门、预算部门自行实施预算绩效管理业务的，应当根据绩效管理过程中获得的相关信息，对资料进行汇总归档；由资产评估机构开展绩效管理业务的应当由资产评估机构负责归档，其中工作方案、绩效评价（评估、监控）报告及附件等相关资料应当同时报送委托单位存档备查。各参与方应当加强档案管理，并保证档案资料的真实性、完整性和有效性，不得伪造、变造、隐匿或者擅自销毁。

工作档案通常应当包括以下内容：

一、管理类工作底稿

1. 绩效管理项目委托合同；
2. 公司内部审核表；
3. 绩效评价（评估、监控）报告签收单；
4. 聘请专家（专业人员）名单；
5. 绩效指标体系座谈讨论记录；
6. 绩效评价（评估、监控）工作方案；
7. 绩效评价（评估、监控）工作方案专家评审意见；
8. 绩效评价（评估、监控）工作方案专家评审意见修改对照表；
9. 绩效评价（评估、监控）报告；

10. 绩效评价（评估、监控）报告专家评审意见；
11. 绩效评价（评估、监控）报告专家评审意见修改对照表；
12. 绩效评价（评估、监控）结果的通报、公开情况资料；
13. 绩效评价（评估、监控）结果整改文件及整改报告书；
14. 其他需要归档的资料等。

二、业务类工作底稿

1. 项目决策类，包括项目立项相关的政策文件、绩效目标申报表、预算申请文件、预算批复文件等；
2. 项目管理类，包括各类管理制度（财务管理制度、合同管理制度、业务管理制度等）、财务数据和文件（预算执行相关数据文件、支出明细账、记账凭证及附件等、审计报告等）、其他各类文件和数据（政府采购文件、各类合同、内部流转文件等）；
3. 项目绩效类，包括项目绩效证明文件（项目成果、验收报告、专家评审等）、社会调研数据（访谈提纲及访谈记录、满意度调查问卷等）。
4. 其他需要归档的资料等。

第六节 专家论证工作管理

专家作为预算绩效管理工作的参与主体之一，可以为预

算绩效管理工作的开展提供必要的技术和智力支撑，有利于提高绩效管理水平。

一、专家选取

绩效管理涉及范围广泛，根据预算绩效管理工作需要，参与绩效管理工作的专家主要分为相关行业专家、绩效专家和财务专家等。在选聘专家时，需要考虑专家的胜任能力和经验，应当根据拟评审项目的性质和特点来确定专家类型。如果当地财政部门对专家聘任条件作出了具体要求，资产评估机构聘用专家时需要遵守其要求。实务中，有些地区的财政部门建立了专家库，在录取专家库成员时对相关专家的资格和经验作了适当考虑，这有助于资产评估机构对专家的选聘。

二、工作范围

专家工作主要包括专家咨询和专家评审，前者主要是借助专家的专业力量为绩效管理工作中的专业问题提供业务指导，协助资产评估专业人员得出结论并形成报告；后者是专家直接参与方案和报告评审并发表独立、客观、公正的评审意见，资产评估专业人员根据专家意见修改完善。

三、基本要求

确保专家独立于绩效管理业务，在开展相关工作前告知专家所需要遵守的道德规范（如保密性要求和回避要求等），并考虑以专家承诺书等方式予以确认。

资产评估专业人员应当加强与专家的沟通，尊重和采纳专家恰当的意见和建议。

四、工作方案专家评审

工作方案完成后，组织专家对方案进行评审，财政部门、预算主管部门、预算部门和资产评估机构一同参与方案评审。重点评审方案的科学性、合理性、可操作性。

评审主要包括：项目的背景介绍是否清晰；指标体系结构、指标标准和指标权重是否合理，相关依据是否充分；数据采集的方法是否适当、可行，采集的数据是否满足绩效评价客观性、合理性的需要；具体组织实施是否满足工作要求等。

资产评估机构根据评审意见修改工作方案，形成工作方案确认稿。

五、工作报告专家评审

工作报告完成后，组织专家对报告进行评审，财政部门、预算部门和资产评估机构一同参与报告评审。重点评审报告评价过程是否规范、工作方案确定内容和要求是否得到落实、报告是否完整、引用数据是否真实合理、揭示的问题是否客观公正、提出的改进措施是否有针对性和可操作性等。

资产评估机构根据评审意见修改工作报告，形成工作报告确认稿。

第七节 绩效管理信息化

一、绩效管理信息化的背景

随着预算绩效管理的全面深入推进，绩效管理信息化已经成为大势所趋。财政部《预算绩效管理工作规划(2012-2015年)》中提到，要“加快预算绩效管理信息系统的研发，建立预算绩效管理信息数据交换平台，强化对现有预算绩效管理数据的整合，逐步实现预算绩效信息资源的共享，增强绩效信息数据对比分析能力，提升绩效信息的质量。”《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号文)也明确指出，要“加快预算绩效管理信息化建设，打破‘信息孤岛’和‘数据烟囱’，促进各级政府和各部门各单位的业务、财务、资产等信息互联互通。”

同时，云计算、大数据等新技术的发展也为预算绩效管理系统的升级更新提供了新的机遇和挑战，为打通各个孤立的管理环节，建立深度整合的数据链条，推动财政管理改革提供了可能性。

二、绩效管理信息化现状

经过近几年我国对构建信息系统的不断探索，绩效管理信息化工作已经有所突破，例如财政部在预算编制系统中增加了绩效目标管理模块，实现绩效目标申请、审核、批复的系统操作；全国部分地市财政部门也积极运用现代化的网络

信息技术，建立绩效管理系统，实现绩效管理基础资料数据库的构建，对财政支出进行统计分析和归纳整理，提高绩效管理的质量与效率。

虽然我国在绩效管理信息化工作方面已经取得了初步成效，但仍存在诸多不足。例如在信息系统建设上，大部分地区尚未有成型、完善的模式，为预算绩效管理提供的信息技术支撑作用有限；绩效管理系统功能单一，共建共享的数据库和交流平台尚未形成；绩效管理系统尚未嵌入全方位、全过程的预算绩效管理体系等。

针对当前绩效管理信息化工作存在的不足，在财政部加强信息系统建设精神的引导下，资产评估机构应当结合行业自身优势，加强与财政部门、预算主管部门、预算部门等多个参与主体的沟通合作，完善绩效管理系统功能，实现多方参与、有效管理的系统生态。

三、绩效管理系统使用对象

绩效管理系统的使用对象包括财政部门、预算主管部门、预算部门、资产评估机构、专家等，根据各自工作内容分配使用权限。

四、绩效管理信息化建设内容

绩效管理信息化建设应当以绩效管理系统为载体，通过建立、完善各功能模块，覆盖绩效目标管理、绩效运行监控管理、绩效评价及结果应用管理等环节，实现信息化技术对

预算绩效管理全方位、全过程的支撑和保障，推动预算绩效管理向制度化、流程化、信息化发展。

系统应当实现的主要功能有：

（一）绩效目标管理

绩效目标管理模块应当主要实现对绩效目标的申报和审核。系统通过 workflow 配置绩效目标审核流程，实现提醒功能，明晰绩效目标申报要求，规范操作步骤。系统可以提供智能推荐指标及目标值等方式填报绩效目标，降低用户使用系统的门槛，同时保证填报质量。

（二）绩效运行监控

绩效运行监控模块应当实现对绩效信息的多路径采集，通过对资金执行情况、财务管理情况和项目当前进展情况等核心指标进行数据分析和归纳总结，辅助判断项目绩效目标实现程度和年度绩效目标完成的可能性，对项目存在的问题进行预警，实现示警纠偏的作用，并生成项目绩效运行监控报告。

（三）绩效自我评价

绩效自我评价模块应当协助预算部门完成自我评价工作。通过在系统内嵌入自评报告模板和自评表模板，在预算部门录入业绩值的基础上自动计算指标完成情况并辅助生成相应的经验总结和改进措施，为财政部门、预算部门提供标准化的自评管理服务。

（四）绩效评价

绩效评价模块应当完成对各类型评价对象的评价工作。通过在系统中制定绩效评价流程，发布评价信息，各参与主体依据评价工作时间节点上传或者录入相关资料和工作成果，根据系统提交的评审方案和报告生成评审任务，选取专家完成评审工作，上传绩效评价报告终稿。

（五）评价结果应用

根据绩效评价结论，财政部门可以在系统中开展多维度的数据分析，并将评价结果、审核意见等反馈给被评价单位，由被评价单位将整改结果在系统中上报。系统提供对结果应用相关文档信息的归档管理功能，并将所有环节的评价结果应用于指导下一年度预算安排。

（六）评价辅助支持

评价辅助支持应当包括指标库、资料库等多种智库。

指标库可以根据被评价对象的特点，提供具有参考价值的共性和个性指标，定量和定性指标，使绩效目标的制定更具合理性，同时解决填报人员对绩效理念缺乏系统性认识的难题。

资料库可以提供对各类资料的管理和浏览功能，包括标准库、政策法规库、文献库、模板库、课程库和案例库等。

第三章 项目支出绩效管理相关业务操作指引

第一节 项目支出绩效评估管理

一、项目支出绩效评估的基本内容

（一）绩效评估的定义

项目支出绩效评估是指在预算审核阶段，财政部门、预算部门根据部门战略规划、事业发展规划、项目申报等内容，运用科学、合理的评估方法，对财政支出项目设立必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等进行客观、公正的评估，并根据评估结果确定项目是否立项、项目调整、预算安排等一系列预算管理活动。

（二）绩效评估的目的

项目支出绩效评估作为预算绩效管理的重要环节，其管理工作的开展能够有效强化预算绩效管理。一方面，绩效评估有利于建立项目立项评估决策机制，完善事前、事中、事后等各环节的预算绩效管理流程，进一步推动预算绩效管理标准科学、程序规范、方法合理、结果可信。另一方面，绩效评估有利于根据实际确定项目立项情况，合理安排预算资金保障项目实施，提高预算编制的科学性、合理性。

（三）绩效评估的范围

拟纳入财政预算的项目原则上都应当开展项目支出绩效评估。其中，拟纳入预算安排的重大项目、财政专项安排的基本建设项目、专业性强或者技术复杂的项目、中期财政规

划项目应当优先纳入绩效评估的范围。

绩效评估按实施主体分类，分为财政部门组织开展绩效评估、预算部门组织开展绩效评估和其他部门组织开展绩效评估。

二、项目支出绩效评估参与主体及职责

（一）管理主体

1. 财政部门

财政部门负责拟定绩效评估管理办法和工作流程；组织开展重点项目的绩效评估；指导、督促预算部门或者单位开展绩效评估工作；对预算部门组织开展的绩效评估进行审核认定。

2. 预算主管部门

预算主管部门负责制定本部门绩效评估工作实施计划和细则；组织开展绩效评估工作；根据绩效评估结果确定项目及预算安排、落实项目管理整改意见、并按规定对外公开评估结果和评估结果应用信息。

3. 行业主管部门

行业主管部门负责部门权限内的项目审批和管理工作；制定所管辖资金绩效评估实施细则；开展所管辖资金绩效评估。

4. 预算部门

预算部门负责提供与绩效评估相关的项目资料，自行组

织或者配合财政部门 and 主管部门开展绩效评估工作；根据评估结果调整项目实施内容、实施方案和绩效目标。

（二）第三方

1. 资产评估机构

资产评估机构根据财政部门、预算主管部门等委托人的要求，组织实施具体的绩效评估工作，包括梳理项目绩效目标、进行绩效评估、出具评估报告等。

2. 专家

行业、绩效、财务等方面的专家根据财政部门、预算主管部门等委托人的要求，为预算部门或者单位提供业务指导和咨询，参与评估工作方案和评估报告的评审，出具评审意见。

3. 人大代表、政协委员

人大代表、政协委员分别从依法监督和民主监督的角度参与绩效评估，并出具评估意见，包括对绩效评估工作的意见建议、对评估对象的评估意见建议等。

三、项目支出绩效评估业务操作要求

（一）前期准备

1. 明确委托人工作要求

资产评估机构应当了解委托人绩效评估工作的时间安排和特殊委托要求，明确绩效评估的对象、内容等。

资产评估机构开展绩效评估业务时，评估依据应当主要

包括相关法律、行政法规、国民经济和社会发展规划和方针政策、预算管理制度、资金及财务管理办法、部门（单位）的中长期发展规划和年度工作计划以及相关行业政策、行业标准及专业技术规范等。

资产评估机构开展绩效评估业务时，评估的内容通常包括：

（1）立项必要性。主要评估项目设立是否与国家、省、市相关行业政策相关，是否与主管部门职能、规划及年度工作重点相关，是否有迫切的现实需求和确定的服务对象，是否属于财政资金支持范围等。

（2）投入经济性。主要评估项目投入产出比是否合理，成本测算是否充分，成本控制措施是否科学有效等。

（3）绩效目标合理性。主要评估项目绩效目标是否明确，是否与相关规划、计划相符，是否与现实需求相匹配，绩效指标是否细化、量化、可以衡量，指标值是否合理、可以考核等。

（4）实施方案可行性。主要评估项目实施方案是否合理可行、是否经过前期论证，是否制定有效的过程控制措施和保证项目绩效可持续发挥的配套机制等。

（5）筹资合规性。主要评估项目资金来源渠道、筹措程序是否合规，财权与事权是否匹配，财政投入方式是否合理，筹资风险是否可控等。

项目立项必要性通常为评估中判断是否实施的首要条件，当项目具备实施必要性后再进行下一轮判断，必要性高而可行性未达标的项目在完善实施方案等要素后再进行判断，或者因未具备实施条件至下一年度再予安排。

2. 组成评估工作组

资产评估机构应当组建评估工作组、明确评估工作任务分工、制定评估方案、聘请专家、召开评估动员会等。

（二）评估实施

1. 前期调研

资产评估机构通过前期调研，充分了解项目单位及被评估项目的情况，以识别重要评估事项、履行评估责任和实现评估目标。调研的主要内容包括：

（1）项目立项背景及发展规划：主要有国家或者省市级相关法律、行政法规，国家或省市级确定的大政方针、政策，部门或者行业的发展规划，项目单位的部门职能等；

（2）项目实施内容：主要有项目的申请材料、项目立项批复、项目实施方案、可行性研究报告、立项专家论证意见、初步设计资料等；

（3）项目绩效目标：主要有绩效目标申报表；

（4）项目预算情况：主要有项目的预算编制明细、测算依据（规格型号、市场价格、取费标准、专业定额）等；

（5）项目相关保障制度：主要有与项目相关的业务管理

制度（如补贴类项目的补贴标准、申请流程等制度；采购类和工程类项目的采购流程质量控制、进度控制、风险控制、成本控制等制度；业务类项目的业务操作流程）、资金管理办法、财务管理制度等。

2. 制定工作方案

资产评估机构在前期调研的基础上，根据项目情况，编制绩效评估工作方案。方案内容主要包括：项目概况、评估的对象及范围、评估思路及方法、评估指标体系、数据采集及社会调查方案、评估工作要求、人员和进度安排等。

资产评估机构在前期调研的基础上，根据项目情况，构建绩效评估指标体系（见表 3-1）。指标体系主要依据必要性、可行性的评价框架设计：必要性评价重点考察项目立项依据充分性、程序规范性、现实需求迫切性；可行性评价则重点考察项目方案可行性、管理制度健全性、长效管理机制健全性，以及预算合理性、绩效目标合理性等绩效性内容。

表 3-1 财政支出项目绩效评估评分指标体系（参考）

一级指标	二级指标	指标解释
立项 必要性 (20)	政策相关性	是否与国家、省市、相关行业宏观政策相关。
	职能相关性	是否与主管部门职能、规划及当年

一级指标	二级指标	指标解释
	性	重点工作相关。
	需求相关性	①是否具有现实需求，需求是否迫切；②是否具有可替代性；③是否有确定的服务对象或者受益对象。
	财政投入相关性	是否具有公共性，是否属于公共财政支持范围。
投入 经济性 (20)	投入合理性	①项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配；②投入成本是否合理，成本测算依据是否充分；③其他渠道是否有充分投入。
	成本控制措施有效性	项目是否采取相关成本控制措施，成本控制措施是否有效。
绩效目标合理性 (20)	目标明确性	①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。
	目标合理性	①绩效目标与项目预计解决的问题是否匹配；②绩效目标与现实需求

一级指标	二级指标	指标解释
		是否匹配；③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性；④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理、可以考核。
实施方案有效性 (20)	实施内容明确性	项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配。
	实施方案可行性	①项目技术路线是否完整、先进、可行、合理，与项目内容及绩效目标是否匹配；②项目组织、进度安排是否合理；③与项目有关的基础设施条件是否能够得以有效保障。
	过程控制有效性	①项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已经履行或者计划履行的程序是否规范；②项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障；③业务管理制度、技术规程、标准是否健全、完善，以前年度业务制度执行是否出现过问题，相关业务方面问题是否

一级指标	二级指标	指标解释
		得到有效解决并配有相应的保障措施；④项目执行过程是否设立管控措施、机制等，相关措施、机制是否能够保证项目顺利实施。
筹资 合规性 (20)	筹资合规性	①资金来源渠道是否符合相关规定；②资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；③资金筹措是否体现权责对等，财权和事权是否匹配。
	财政投入能力	①各级财政资金配套方式和承受能力是否科学合理；②各级财政部门和其他部门是否有类似项目资金重复投入；③财政资金支持方式是否科学合理。
	筹资风险可控性	①对筹资风险认识是否全面；②是否针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。

3. 工作方案评审

评估工作方案完成后，由评估管理主体组织专家对方案

进行论证，财政部门、预算主管部门、预算部门和资产评估机构共同参与方案评审，资产评估机构根据评审意见修改评估方案。

4. 数据采集与分析

（1）数据采集

数据采集主要包括文件查阅、社会调查以及基础表等方式。

①文件查阅：查阅的文件通常包括国家或者省市级相关法律法规、部门或者行业的发展规划、项目单位部门职能、项目实施方案、业务管理制度、资金管理办法等。

②社会调查：主要是指访谈和问卷调查。通过社会调查了解项目实施环节中涉及的各相关方对项目的意见、想法、需求，或证实由其他渠道获取的事实、数据。同时为保证获取信息的公正性，需要对同一环节上不同职位、不同职责的人员进行访谈或者问卷调研。

③基础表：在项目实施过程中应当充分根据项目实际情况设计用以采集数据的基础表，注意数据的可取、易得。在初步设计完成后，应当与项目单位确认基础表填写的可行性，在项目无现成数据时，须在实地调研期间由评估组进行原始数据采集并后期处理；同时，评估组应当注意在项目单位上报后核实基础数据填报的真实性。

（2）数据分析

①分析项目立项背景。通过对项目立项依据、政策文件、项目单位职能、可行性研究报告等资料的分析，梳理项目的立项背景，从项目是否与宏观政策、法律法规的要求相一致，是否符合地区发展需求，是否与社会实际需求相符合，是否与部门职能相匹配等四个方面判断项目立项的必要性。

②分析项目保障措施。项目的保障措施主要是指为保证项目顺利实施的组织管理。主要包括项目实施计划、项目质量控制制度与措施、项目财务管理与成本控制、项目风险规避措施等。查阅项目保障措施的情况，主要是为分析项目实施的可行性提供依据，可以通过项目的可行性报告、项目业务和财务管理制度、项目的实施方案等获取信息。

③梳理、分析项目绩效目标。在前期调研的基础上，资产评估专业人员根据项目单位提供的项目工作计划和绩效目标，按照“合法、合规、合理”的要求，从决策、过程、产出、效益等维度分别梳理项目的绩效总目标和年度绩效目标。在此基础上判断项目的目标是否与预算部门的职责、战略发展相匹配，是否与项目预算相匹配，目标是否明确，并结合绩效标准分析目标值的合理性。从而判断项目绩效目标是否能够反映项目核心内容，促进项目总目标的实现。

④分析项目预算编制。项目预算分析部分主要考察预算安排的必要性、资金测算的科学性和准确性。具体考察的内容包括预算安排是否属于公共财政支持的范围，预算构成是

否明晰，是否与项目内容匹配，测算方法是否科学，测算依据是否充分等。主要有以下三方面：

1) 预算安排的合理性。属于公共财政支持的项目，应当符合相关法律法规，符合用于维持国家机器正常运转的经费支出、发展社会公益事业的经费支出、保障人民生活的支出等领域的要求。

2) 预算内容的匹配性。预算的匹配性分析主要是考察项目预算是否与项目实施内容相匹配，项目预算编制的内容是否能够帮助项目达到预期目标。如申请购置设备的项目，预算中编制的是否为办公用设备。

3) 预算编制的合理性。合理编制预算是指从实现目标所需要的成本的角度出发，对项目过程总所需要的各类费用及资源进行合理预测、分配、安排，因此科学的成本测算对编制预算显得尤为重要。预算编制要遵循实事求是的原则。

按照预算精细化管理要求，最终预算内容要细化到数量和单价。因此在确定预算编制与项目内容匹配后，应当对其数量、单价的合理性进行分析。但无论选取哪种方法确定预算，都应当注意依据的充分性。

5. 撰写评估报告

为了让财政部门、预算主管部门、预算部门更清楚的掌握评估结论以及应用评估结果，资产评估专业人员将根据上述分析撰写评估报告。评估报告主要包含以下内容：

（1）项目概况：包括项目的背景、主要内容、涉及范围、项目计划、绩效目标、组织实施流程、相关制度措施、利益相关方等。

（2）评估思路及实施流程：包括评估的目的、依据、整体思路、方法及实施流程。

（3）评估的主要内容：包括项目设立必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等。

（4）评估结论：包括项目的相关经验与做法，问题与建议。

6. 报告评审

资产评估机构完成评估报告初稿后，应当先与预算部门、预算主管部门、财政部门分别沟通，根据相关部门提出的合理性修改意见进行修改，形成报告评审稿，由评估管理主体组织专家对报告进行论证，财政部门、预算主管部门、预算部门和资产评估机构一同参与报告评审。

（三）评估结果反馈与应用

绩效评估管理主体向被评估部门或者单位反馈评估结果。被评估部门或者单位根据反馈的问题和建议调整项目内容、绩效目标、实施方案和项目预算，并将调整结果反馈给财政部门。财政部门根据评估结果决定是否将项目纳入财政预算项目库，并根据相关情况安排项目预算。

根据政府信息公开有关规定，绩效评估管理主体应当在

一定范围内对评估结果进行公开。公开内容主要包括：项目名称、预算金额、主管部门、主要问题、整改建议、整改情况、资产评估机构等。

（四）档案管理

绩效评估管理主体根据评估工作中获得的相关信息，对项目支出绩效评估方案、评估报告、评估结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第二节 项目支出绩效目标管理

一、项目支出绩效目标管理的基本内容

（一）绩效目标管理的定义

项目支出绩效目标是通过具体目标的实施，在一定期限内预期达到的产出和结果。绩效目标管理是指财政和预算部门及其所属单位以财政资金绩效目标为对象，以绩效目标的设定、审核、批复等为主要内容开展的一系列管理活动。

（二）绩效目标管理的目的

绩效目标管理作为预算绩效管理的工作起点，对推动预算绩效管理有着重要作用。开展项目支出绩效目标管理，一是根据绩效目标开展工作，有助于强化部门和单位支出职责；二是根据绩效目标实现要求安排预算执行计划，有利于促进预算编制科学化；三是通过绩效目标的设置为全面实施预算绩效管理提供基础。

（三）绩效目标管理的范围

根据全面实施预算绩效管理的要求，预算部门或者单位申请的项目支出预算应当全面纳入绩效目标管理的范围，每个财政年度项目支出绩效目标管理的具体范围和重点项目在安排年度预算时予以确定。

二、项目支出绩效目标参与主体及职责

（一）管理主体

1. 财政部门

财政部门负责制定项目支出绩效目标管理工作要求；组织和指导预算主管部门编制项目支出绩效目标；审核项目支出绩效目标；根据绩效目标审核结果安排预算支出。

2. 预算主管部门

预算主管部门根据财政部门的绩效目标管理工作要求，编制并审核本部门及下属预算部门的项目支出绩效目标；汇总上报后按照财政部门下达的审核结果安排项目支出预算资金。

3. 预算部门

预算部门负责本部门承担项目的预算编制和项目支出绩效目标编报；在财政部门、预算主管部门的指导下完成项目的绩效目标；配合财政部门、预算主管部门开展项目绩效目标评审工作。

（二）第三方

1. 资产评估机构

资产评估机构根据财政部门、预算主管部门等委托人的要求，协助预算主管部门或者预算部门进行项目支出绩效目标梳理和编报；协助财政部门或者预算主管部门进行项目支出绩效目标审核工作，并出具评审意见。

2. 专家

专家根据财政部门、预算主管部门等委托人的要求，对预算主管部门或者预算部门进行项目支出绩效目标管理培训；协助财政部门或者预算主管部门进行项目支出绩效目标审核。

三、项目支出绩效目标管理业务操作要求

（一）绩效目标编制主体

项目支出绩效目标管理工作开展前，预算主管部门根据预算绩效管理的有关规定和财政部门本年度的绩效目标申报工作要求，向部门本级和下属单位布置绩效目标申报工作。

按照“谁使用资金，谁编制目标”的原则，申请使用财政资金的预算部门在设立项目和编制项目预算的同时，编制项目支出绩效目标表（见表 3-2），并上报主管部门和财政部门审核。

表 3-2 项目支出绩效目标申报表（参考）

(年度)					
填报单位（盖章）					

项目名称		项目属性	新增项目 ☐ 延续项目 ☐		
主管部门		主管部门 编码			
项目实施单位		项目负责 人		联系电 话	
项目起止时间					
项目资金申请 (万元)	资金总额:				
	财政拨款:				
	自有资金:				
	事业收入:				
	经营性收入:				
	其他:				
	其他:				
单位职能概述					
项目概况					
项目立项情况	项目立项的依据				
	项目申报的可行性				
	项目申报的必要性				
项目实施进度 计划	项目实施内容	开始时间		完成时间	
	1.				
	2.				

	3.				
					
项目绩效目标	长期目标		年度目标		
长期绩效指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出指标	数量指标			
		质量指标			
		时效指标			
		成本指标			
		...			
	效益指标	经济效益指标			
		社会效益指标			
		生态效益指标			
		可持续影			

		响指标			
		...			
	服务对象满意度指标	具体指标			
					
年度绩效指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出指标	数量指标			
		质量指标			
		时效指标			
		成本指标			
		...			
	效益指标	经济效益指标			
		社会效益指标			
		生态效益			

		指标			
		可持续影响指标			
		...			
	服务对象满意度指标	具体指标			
					
其他说明的问题					
填报人:	单位负责人:	填报日期:			

（二）绩效目标编制依据

项目支出绩效目标编制的主要依据包括：

1. 国家和地区相关法律法规，国民经济和社会发展规划；
2. 部门职能及中长期发展规划；
3. 部门年度工作计划和项目规划；
4. 财政部门年度预算要求；
5. 相关历史数据、行业标准、计划标准等。

（三）绩效目标内容

绩效目标不仅要包括产出、成本，还要包括经济效益、

社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。主要由以下几方面组成：

1. 预期产出，包括提供的公共产品和服务的数量；
2. 预期效果，包括经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响等；
3. 服务对象或者项目受益人满意程度；
4. 达到预期产出所需要的成本资源；
5. 衡量预期产出、预期效果和服务对象满意程度的绩效指标；
6. 其他。

（四）绩效目标确定路径

1. 做好前期分析工作

分析部门职能和发展规划，项目支出绩效目标应当与部门职能和发展规划相匹配；分析项目要求和依据，对项目的功能进行梳理，包括资金性质、预期投入、支出范围、实施内容、工作任务和受益对象等，明确该项目支出的功能特性。

2. 确定总体绩效目标

依据项目的功能特性，预计项目实施在一定时期内所要达到的总体产出和效果，确定项目所要实现的总体目标，并以定量和定性相结合的方式表述。

3. 分解总体绩效目标

对项目支出总体绩效目标进行细化分解，从中概括、提

炼出最能反映总体目标预期实现程度的关键性指标，并将其确定为相应的绩效指标。

4. 确定绩效目标值

通过收集相关基准数据，如历史数据、行业标准和计划标准等，确定绩效标准，并结合项目预期进展、预计投入等情况，确定绩效指标的目标值。

（五）设计绩效指标

绩效指标是绩效目标的细化和量化描述，主要包括产出指标、效益指标和满意度指标等。

1. 产出指标是对预期产出的描述，包括数量指标、质量指标、时效指标、成本指标等。

（1）数量指标反映预算项目计划完成的公共产品或者服务数量，如“设备购置数量”、“补贴人数”等；

（2）质量指标反映预算项目计划提供的公共产品或者服务达到的标准、水平，如“设备一次性验收合格率”、“奖补准确性”等；

（3）时效指标反映预算项目计划提供公共产品或者服务的及时程度，如“采购完成及时性”、“补贴发放及时性”等；

（4）成本指标反映预算项目提供预期的成本节约情况，如“成本节约率”。

2. 效益指标是对预期效果的描述，包括经济效益指标、

社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标等。

（1）经济效益指标反映项目产出对经济发展带来的影响和效果，如“居民可支配收入增长率”、“企业销售收入增长率”等；

（2）社会效益指标反映项目产出对社会发展带来的影响和效果，如“创业带动就业率”等；

（3）生态效益指标反映项目产出对自然环境带来的影响和效果，如“空气质量优良率”、“森林植被覆盖率”等；

（4）可持续影响指标反映预算支出带来影响的可持续性，如“医疗设备维护制度建立及执行情况”等。

3. 满意度指标是反映服务对象或者项目受益人的认可程度的指标。如“乘客满意度”等。

（六）确定绩效指标目标值

项目支出绩效指标的目标值通常依据绩效标准而确定。绩效标准是设定绩效目标值时的参考和测算路径。预算部门根据项目的实际情况选择适合的绩效标准，并根据项目预期实施进展，结合预计投入的资金规模，确定绩效指标的具体目标值。绩效标准主要包括：

1. 计划标准，指根据预先制定的计划、任务、预算、定额等标准设定的绩效指标标准值；

2. 历史标准，指通过与同类指标的历史数据相比较设定的绩效指标标准值，常用于趋势发展型指标；与历史标准相

似的还有与同类地区比较形成的标准值，称为横向标准；

3. 行业标准，指根据国家公布的行业指标数据设定的绩效指标标准值。

（七）绩效目标审核

1. 绩效目标审核的内容

预算绩效管理主体开展项目绩效目标评审主要内容为：

（1）目标依据的充分性

①项目是否符合国家和本市的政策法规，是否符合公共财政资金保障的范围和支持的方向。依据包括：项目申请、批准文件，以及项目涉及的相关政策、法规、规划、特定许可等。

②项目是否符合规定条件和程序。依据包括：项目决策主体、实施主体、受益主体确认信息，项目确立应当经过的规定程序，确定项目范围所形成的规范性材料，以及相关实施标准和依据。

③项目实施对预算部门战略目标的相关性，项目是否为促进事业发展所必需。

（2）目标设置的合理性

①绩效目标是否符合客观实际，项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。

②项目产出目标（含产出所需要的成本资源）与项目效益目标的关联性、匹配性和逻辑性。

③依据绩效目标设定的绩效指标和目标值是否科学合理，是否清晰、细化、可以衡量。

④是否依据预期的产出和效益，结合成本效益分析编制项目总预算和明细预算，项目预算的内容、额度、标准、计划是否经济合理。

（3）目标实现的保障度

①是否建立健全保障绩效目标实现的项目实施办法和措施。

②是否有科学有效的管理能力和充分合理的实施条件，是否有明确的职责分工、严谨有效的财务管理和内控制度。

③是否有科学、合理、可行的项目管理内容和相关的目标要求。

2. 绩效目标审核的流程

预算主管部门应当在部门预算“一上”前，依据项目绩效目标编报要求，对预算部门填报的项目绩效目标进行审核。按要求对拟纳入财政预算的项目实施绩效目标评审，经评审通过的项目纳入预算项目库管理。未纳入预算项目库的项目，财政部门原则上不安排该项目预算。

财政部门应当依据项目绩效目标编报要求，对预算主管部门报送的项目绩效目标进行审核。结合预算主管部门项目绩效目标评审情况，选择当年新增重点项目和经常性重点项目实施绩效目标评审。原则上，财政部门应当在部门预算“一

下”前完成当年新增重点项目的绩效目标评审工作，在部门预算“二下”前完成经常性重点项目的绩效目标评审工作。

（八）绩效目标审核结果应用和公开

绩效目标审核结果由财政部门 and 预算主管部门确认。预算部门根据主管部门和财政部门的意见，调整编制的项目绩效目标，同时调整相应预算，确保预算与绩效目标相匹配。财政部门根据调整后的绩效目标和预算额安排预算。

按照政府信息公开有关规定，绩效目标管理主体在一定范围内进行项目支出绩效目标公示，公开内容至少包括项目基本情况、预算安排、产出目标、效果目标以及绩效目标的目标值等。

（九）档案管理

预算主管部门和预算部门应当对项目支出绩效目标申报表、审核结果、论证结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第三节 项目支出绩效运行监控管理

一、项目支出绩效运行监控的基本内容

（一）绩效运行监控的定义

项目支出绩效运行监控是指通过动态收集数据，及时、系统地反映预算执行、项目实施和绩效目标完成情况等重点问题，发现运行偏差并提出有效地纠偏措施予以纠正，以确

保项目预算资金按计划使用并实现预期绩效目标。

（二）绩效运行监控的目的

项目支出绩效运行监控是全面实施预算绩效管理的一个重要环节，是保障绩效目标实现的重要举措，也是促进财政部门 and 预算部门绩效责任统一的重要措施。绩效运行监控有利于财政部门 and 预算部门动态了解预算执行和项目实施情况，促进预算项目的计划方案落地并及时纠偏整改。

（三）绩效运行监控的范围

绩效运行监控范围包括政府预算管理的所有财政性资金，特别是纳入绩效目标管理范围的项目资金，在其预算资金执行过程中，应当对项目完成进度、阶段性目标完成情况、项目效益与预期目标偏差情况等阶段性监控管理。

绩效运行监控按实施主体分类，可以分为预算部门自行实施、委托第三方实施等形式。预算部门是预算资金使用的主体，其自行监控应当成为绩效运行监控管理的主要形式。委托第三方开展绩效运行监控主要针对重点项目。

二、项目支出绩效运行监控参与主体及职责

（一）管理主体

1. 财政部门

财政部门负责制定绩效运行监控的相关管理制度和工作要求，指导预算部门开展绩效运行监控工作，监督考核绩效运行监控工作实施情况，督促预算部门对绩效运行监控结果

的应用。

2. 预算主管部门

预算主管部门负责制定本部门的年度绩效运行监控工作计划，组织开展绩效运行监控工作，依据绩效运行监控结果调整项目及预算安排，落实管理整改意见，并按规定公开绩效运行监控结果及结果应用信息。

3. 预算部门

自行实施或者配合财政或者主管部门开展绩效运行监控工作，根据监控结果进行整改、调整项目内容、绩效目标、实施方案和预算，并按规定公开监控结果及结果应用信息。

（二）第三方

1. 资产评估机构

资产评估机构的职责主要为根据财政部门或者预算部门的委托，开展绩效运行监控工作，包括监控目标确认、数据资料获取、实地调研等，并出具绩效运行监控报告。

2. 专家

专家的职责主要为参与绩效运行监控相关培训，提供业务指导，参与重点监控项目的报告评审并出具评审意见。

三、项目支出绩效运行监控业务操作要求

（一）前期准备

1. 前期事项沟通

资产评估机构应当依据重要性原则，就关键事项与委托

人进行沟通，关键事项包括绩效运行监控对象、委托人关注事项、突发异常事项、项目实施变更事项和项目内在事项等。

项目支出绩效运行监控的内容主要包括：

（1）目标保障情况。重点监控保障项目各阶段有效实施的各项制度的健全性和执行有效性，包括项目管理制度、财务管理制度、政府采购、内部操作规程、质量监督与控制等相关制度。重点关注支付标准、支付进度、政府采购程序等方面的规范性。

（2）目标实现程度。重点监控预算执行情况，为完成绩效目标所需要的各种资源成本消耗情况、项目管理情况、项目产出、效果等绩效目标的完成情况。

（3）目标偏差情况。监控项目组织实施、项目绩效等重点目标在监控期内的完成情况，与项目整体计划进行对比，判断监控期内目标的偏差情况。通过对偏差情况的分析，预计项目实现全年目标的风险，如果存在风险情况，提出纠偏意见，保证项目达成计划目标。重点关注项目周期性特点所带来的各子项执行情况不一致所引起的客观影响。

（4）目标纠偏情况。重点监控纠偏措施的制定和整改落实情况，关注预算部门是否已经采取有效纠偏措施，以及纠偏措施的可操作性和有效性。

2. 资料收集

收集反映项目整体概况、本年度项目预算批复、截至监

控期的预算支出明细、项目完成情况、历年项目计划、历年实施情况和历年年度总结等资料。

（二）监控实施

1. 确定绩效目标和监控目标

在核对项目基本信息基础上，修订或者重新梳理项目绩效目标。

（1）获取项目单位年初申报的绩效目标；

（2）根据项目当年度实际情况及评价组对项目的分析对项目目标进行更加具体、全面的描述，修正、调整原填报内容，补充明细内容，形成准确、合理的项目绩效目标；

（3）从项目绩效目标中选择出绩效运行监控管理的主要绩效目标，为整个绩效运行监控的后续步骤奠定基础，绩效运行监控目标的选取需要考量监控目标值的合理性及监控期内相应数据的可获得性。

2. 开展绩效运行监控

依据确定的监控目标，对项目管理的相关内容和目标要求的完成情况进行绩效运行监控，归集监控信息，填制绩效运行监控表（绩效目标实现情况及纠偏表）（见表 3-3）。

表 3-3 绩效运行监控表（绩效目标实现情况及纠偏表）（参考）

项目名称:

监控时间:

年 月 日

监控时项目所处的阶段 (✓) : 实施阶段 () 完成阶段 ()

一级目标	二级目标	三级目标	项目完成时的绩效目标值	监控时的目标完成情况			监控时的纠偏情况		
				应当完成的绩效目标值	完成百分比或者情况描述	偏差情况 (尽量用数值表示)	偏差原因	纠偏路径	纠偏措施和落实情况
产出目标	数量目标								
	质量目标								
	时效目标								
	成本目标								
									

效果 目标	经济效益目标								
	社会效益目标								
	生态效益目标								
	可持续影响目 标								
									
影响 力目 标	满意度目标								
									

填报单位负责人:

填表人:

填报日期:

3. 进行偏差分析

确定好每一个指标对应的实际值后，将实际值与目标值进行比较，发现运行偏差，分析偏差原因，填制绩效运行监控表(绩效目标实现情况及纠偏表)中的实际值、偏差情况、纠偏情况、偏差原因等内容。

4. 提出纠偏路径

根据偏差分析，结合项目实际，提出纠偏路径和纠偏措施，主要从预算执行进度、财务管理、项目管理和目标调整等方面提出与主要问题紧密结合的、具体的、可以操作的改进建议与措施。

5. 及时实施纠偏

绩效运行情况与设定的绩效目标要求发生较大偏离时，预算部门应当及时查找问题、分析原因、采取措施、及时纠偏。绩效运行有重大偏离的，预算部门应当将相关情况及时上报主管部门或者财政等相关部门，进入整改程序，对绩效运行监控中发现的问题进行必要的改进，对偏差较大的项目采取必要的干预措施。对绩效运行监控发现无绩效或者低绩效的项目，要按规定调整执行或者停止执行。此外，为保证绩效运行监控能够实现及时纠偏，在纠偏路径提出之后预算部门应当及时进行落实，以对后续的项目实施起到促进作用，最终保证项目整体开展结果达到项目预期设定。

6. 形成监控结论

依据项目基本情况、目标设定情况、项目组织实施情况、绩效目标完成及偏差情况、存在问题及纠偏情况等，撰写绩效运行监控结果报告，形成监控结论。预算部门可以组织专家对监控报告进行评审，形成评审结论，进一步完善绩效运行监控报告。

报告的主要内容应当包括：

（1）项目基本情况，包括项目基本性质、用途和主要内容、涉及范围，以及项目规划和计划等立项依据，项目的必要性和可行性认证，相关制度措施等情况；

（2）项目资金安排落实、总投入等情况，包括各级财政投入配套资金、单位自筹资金等；

（3）项目的绩效目标、绩效指标及目标值设定和调整情况；

（4）项目组织情况，包括项目招投标情况、调整情况、完成验收情况，项目的主要子项目或者活动的实际完成情况，项目管理制度的落实情况，日常检查监督管理和质量监控等；

（5）项目实际产出情况，将项目实际产出状况与绩效目标作对比，从数量、质量、可达性等方面进行分析；

（6）从项目实际完成情况出发，从经济性、效率性、效益性和公平性等方面对目前项目绩效目标的达成情况进行分析；

（7）项目组织实施和项目绩效的实际情况与目标的差

异情况，分析项目实现原定绩效目标的可行性；

（8）总结监控中发现的主要问题，包括制度保障、资金使用、项目实施组织管理和项目绩效等方面；

（9）提出改进措施建议，应当与主要问题紧密结合，具体、可操作。

（三）监控结果反馈与应用

预算部门根据财政部门 and 主管部门的审核意见对项目的绩效目标、内容和预算做出相应调整。

预算绩效管理主体应当将绩效运行监控结果信息按照预算绩效管理的相关要求，在一定范围内进行公开。

（四）档案管理

对绩效运行监控过程中形成的资料信息等进行汇总归档，如项目相关政策文件、项目文件、财务文件、项目方案、项目报告等。

第四节 项目支出绩效评价管理

一、项目支出绩效评价管理的基本内容

（一）绩效评价的定义

项目支出绩效评价是指财政部门、预算部门和单位，根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对预算支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正地测量、分析和评判。

（二）绩效评价的目的

项目支出绩效评价管理的目的主要包括：

1. 向相关方提供财政支出绩效方面的重要信息，有利于帮助决策者做出合理的资源配置决定；
2. 为财政支出运行提供及时、有效的信息，有利于帮助管理者改进财政支出管理，从而提高财政资金的使用绩效；
3. 通过绩效评价结果的公开、问责与应用，有利于增强政府部门分配、使用公共资金的责任感。

（三）绩效评价的范围

绩效评价的对象主要包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算的项目支出。对于涉及预算资金及相关管理活动，如政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作、政府购买服务、政府债务等项目支出，也可以纳入评价范围，参考项目支出绩效评价方法、原理实施评价。

根据组织主体的不同，绩效评价可以分为单位自评、部门评价和财政评价三种方式。单位自评的对象包括纳入政府预算管理的所有项目支出。部门评价对象主要根据工作需要，优先选择部门履职的重大改革发展项目，随机选择一般性项目；原则上应当以5年为周期，实现部门评价重点项目全覆盖。财政评价对象主要根据工作需要，优先选择贯彻落实党中央、国务院重大方针政策和决策部署的项目，覆盖面广、影响力大、社会关注度高、实施周期长的项目；对重点项目

应当周期性组织开展绩效评价。

通常委托资产评估机构实施的主要是部门评价和财政评价，本节主要针对部门评价和财政评价进行论述。

二、项目支出绩效评价参与主体及职责

（一）管理主体

1. 财政部门

财政部门负责确定绩效评价的相关工作要求，推进绩效评价相关工作的开展；会同有关部门对单位自评和部门评价结果进行抽查复核，督促部门充分应用自评和评价结果；以及组织开展重点项目绩效评价。

2. 预算主管部门

预算主管部门负责在实施项目支出绩效评价过程中组织开展本部门 and 所属单位承担项目的绩效自评工作，配合财政部门开展绩效评价，根据评价结果落实整改措施，加强本部门预算管理。

3. 预算部门

预算部门负责开展本单位承担项目的绩效自评工作，配合财政部门 and 主管部门开展绩效评价工作，根据评价结果落实整改措施，加强本单位预算管理。

（二）第三方

1. 资产评估机构

中介机构接受绩效评价主体即财政部门 and 预算部门的

委托，负责绩效评价工作的具体实施，完成绩效评价方案和绩效评价报告。

2. 专家

专家接受财政部门 and 预算部门的委托，提供业务指导，参与绩效评价方案和报告的评审，并出具评审意见。

三、项目支出绩效评价业务操作要求

（一）前期准备

1. 明确委托人工作要求

资产评估机构应当了解委托人绩效评价工作的时间安排和特殊委托要求，明确绩效评价的对象、内容等。

资产评估机构开展绩效评价业务时，主要依据包括国家相关法律、行政法规；党中央、国务院重大决策部署，经济社会发展目标，地方各级党委和政府重点任务要求；部门职责相关规定；相关行业政策、行业标准及专业技术规范；预算管理制度及办法、项目及资金管理办法、财务和会计资料；项目设立的政策依据和目标，预算执行情况，年度决算报告、项目决算或者验收报告等相关材料；本级人大审查结果报告、审计报告及决定、财政监督稽核报告等；其他相关资料等。

资产评估机构开展绩效评价业务时，评价的基本内容通常包括：

（1）决策情况；

（2）资金管理和使用情况；

- (3) 相关管理制度办法的健全性及执行情况;
- (4) 实现的产出情况;
- (5) 取得的效益情况;
- (6) 其他相关内容。

2. 评价方法

资产评估机构开展绩效评价业务,可以采用的方法主要包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法、标杆管理法等。根据评价对象的具体情况,可以采用一种或者多种方法。

(1) 成本效益分析法。是指将投入与产出、效益进行关联性分析的方法。

(2) 比较法。是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

(3) 因素分析法。是指综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

(4) 最低成本法。是指在绩效目标确定的前提下,成本最小者为优的方法。

(5) 公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。

(6) 标杆管理法。是指以国内外同行业中较高的绩效水平为标杆进行评判的方法。

(7) 其他评价方法。

3. 组成评价工作组

资产评估机构应当组建评价工作组、明确评价工作任务分工、制定评价方案、聘请行业专家、召开评价动员会等。

（二）评价实施

1. 前期调研

资产评估机构通过前期调研，充分了解被评价项目和被评价单位的业务情况，以明确评价目标、识别重要评价事项和履行评价责任。

（1）前期调研主要通过访谈、问卷调查和资料收集相结合的方式获取相关内容。

（2）前期调研的主要内容包括项目立项背景及发展规划、项目实施内容、项目预算情况、项目相关保障制度、绩效目标的制定及实现情况等。

①项目立项背景及发展规划：主要有国家或者地方相关法律、行政法规，国家或者地方颁布实施的大政方针、政策，部门或者行业的发展规划，项目单位部门职能等；

②项目实施内容：主要有项目的申请材料、项目立项批复、项目实施方案、可行性研究报告、立项专家论证意见、初步设计资料等；

③项目预算情况：主要有项目的申请材料、项目立项批复、预算编制明细等；

④项目相关保障制度：主要有与项目相关的业务管理制

度、资金管理办法、财务管理制度等；

⑤绩效目标的实现程度：主要有项目内容完成情况、财务支出情况及年度工作总结等。

2. 制定工作方案

基于对项目的调研，根据项目情况，编制财政项目支出绩效评价工作方案。工作方案应当包括但不限于以下几个方面：

（1）项目概况。包括被评价项目背景介绍，项目立项依据、范围、规模、预算编制及支出情况，项目组织管理情况，项目绩效目标等内容；

（2）评价思路及目的。包括绩效评价实施的目的和总体思路，评价的对象和范围，评价方法等内容；

（3）评价指标体系。包括评价指标体系设计的思路，详细评价指标等内容；

（4）社会调查方案及数据采集。包括基础数据采集方案，访谈方案，问卷调查方案等内容；

（5）评价的组织实施。包括评价实施的人员安排，时间安排等内容；

（6）内控制度。包括为保证评价实施的内部控制制度等。

3. 工作方案评审

绩效评价方案完成后，由评价组织方组织专家对方案进行评审，财政部门、预算主管部门、预算部门和资产评估机

构一同参与方案评审。重点评审方案的科学性、合理性、可操作性。

评审主要包括：项目的背景介绍是否清晰；评价指标体系结构、评价指标标准和评价指标权重是否合理，相关依据是否充分；数据采集的方法是否适当、可行，采集的数据是否满足绩效评价客观性、合理性的需要；具体组织实施是否满足评价工作要求等。

评价机构根据评审意见修改绩效评价方案，形成评价工作方案确认稿。

4. 数据采集与处理

根据修改确认后的绩效评价方案、前期准备的所需资料清单、基础表和访谈提纲向相关部门和相关人员收集项目数据资料，进行现场调研。

（1）数据采集

文件查阅：查阅文件是收集资料的有效方法。文件可以提供多种类型的资料，例如，国家或者地方相关法律法规、国家或者地方颁布的大政方针政策、部门或者行业的发展规划、项目单位部门职能、项目立项批复、项目实施方案、可行性研究报告、立项专家论证意见、初步设计资料、预算编制明细、业务管理制度与资金管理办法等。

社会调查：主要是指访谈和问卷调查。通过社会调查了解项目实施环节中涉及的各相关方对项目的意见、想法、需

求，或者证实由其他渠道获取的事实、数据。同时为保证获取信息的公正性，需要对同一环节上不同职位、不同职责的人员进行访谈或者问卷调查。

业务数据采集：在项目实施过程中应当充分根据项目实际情况采集相应业务数据，业务数据可以通过文件、统计报表、社会调查等方式获取，也可以与项目单位沟通，设计基础表用于数据的采集。

数据的核查：在收集基础资料及数据的基础上，需要对数据进行核实和全面分析，对于各项数据需要明确数据来源，对照相应台帐记录，确保数据真实准确。

合规性检查：合规性检查是针对资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定进行的检查，用以反映项目资金使用的规范性和安全性。

（2）数据处理分析

根据整理后的数据和一定的基准衡量指标，针对项目实施必要性、项目实施可行性、项目绩效目标实现情况、财政支持范围方式、项目预算编制等方面进行重点分析。在数据分析过程中，可以广泛运用各种数据分析工具，并完成指标评分、绩效分析、问卷汇总分析、评分结果综合提炼等步骤，形成评价结论。

指标评分是绩效评价的重点。在指标分析过程中，应当注意指标的扣分需要尽可能量化、依据充分，避免重复扣分，

加强对扣分项的原因分析及解读，以及不同模块指标的逻辑关系一致性。

除指标评分以外，在评价过程中还可以根据评价需要，进一步深入开展诸如成本-效益、预算合理性、资金分配等绩效分析。

5. 评价报告撰写

项目绩效评价报告是整个绩效评价工作的最终环节和最终成果。评价方应当根据上述评价实施阶段对数据资料采集、分析、处理结果撰写项目支出绩效评价报告。主要包含以下内容：

（1）项目基本情况。包括项目立项背景及目的、预算资金来源及使用情况、项目实施及完成情况、项目组织和管理情况以及项目绩效目标等内容。

（2）绩效评价工作情况。包括评价的思路及目的、方案的制定情况、评价的原则方法、数据采集方法和过程、评价实施过程等内容。

（3）评价结论和绩效分析。包括评价结论和具体绩效分析等内容。

（4）主要经验及做法、存在的问题和建议。包括项目实现绩效目标的主要经验和做法、影响项目绩效目标实现及资金使用效率的主要因素，以及决策和管理过程中的问题，并针对存在问题提出的相关改进措施和建议等内容。

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级可以根据不同评价内容设定。总分通常设置为 100 分，等级通常划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

6. 评价报告评审

绩效评价报告完成后，由评价组织方组织专家对报告进行评审，财政部门、预算主管部门、预算部门和第三方评价机构一同参与报告评审。重点评审报告评价过程是否规范、绩效评价工作方案确定内容和要求是否得到落实、报告是否完整、引用数据是否真实合理、揭示的问题是否客观公正、提出的改进措施是否有针对性和可操作性等。

（三）评价结果反馈与应用

财政部门根据调整建议向预算主管部门和预算部门反馈绩效评价结果。预算主管部门和预算部门根据反馈结果，由预算主管部门督促预算部门进行整改。

（四）档案管理

财政部门、预算部门和单位根据绩效评价管理过程中获得的相关信息，对项目支出绩效评价方案、评价报告、评审结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第四章 财政政策绩效管理操作指引

第一节 财政政策绩效管理基本内容

一、财政政策绩效管理的定义

财政政策绩效管理是指在财政部门、预算主管部门和预算部门依据国家及地方政策、部门和单位发展规划等内容设定的绩效评价操作规程，运用科学、合理的绩效评价方法，设置、选择合适的评价指标，由独立的第三方评价机构通过考察政策全周期的各个阶段、各个环节，对其经济性、效率性、效益性、公平性及政策的可持续性进行的综合性考核评价，并对绩效结果应用情况及时跟踪，促进政策目标进一步落实、提升的管理过程。

二、财政政策绩效管理的目的

财政政策绩效评价作为政策设计、实施、调整和退出的重要决策工具，通过评价政策决策的公正性和规范性，政策执行的有效性，检验政策资金分配、使用的经济性、效率性、效益性和公平性，反思政策本身的必要性和合理性，旨在提高政策设计的科学性、政策实施的有效性以及执行效果与政策目标的耦合度，从而促进财政政策优化，推动政策目标实现，提升政府治理的综合绩效，为进一步优化公共资源配置提供参考。

三、财政政策绩效管理的范围

财政政策绩效管理的范围适用于财政部门安排、实施的财政专项资金政策。财政专项资金是指在一定阶段内，上级和本级财政部门会同相关预算主管部门安排用于社会管理、

公共事业发展、社会保障、经济建设以及政策补贴等方面具有指定用途的资金，通常要求单独核算、专款专用，有严格的管理规范要求。

四、财政政策绩效管理的特点

（一）评价的周期长，具有动态性

由于政策具有实施周期长的特点，财政支出政策在实施过程中具有多种不确定的因素，是一个动态的过程。因此，财政政策绩效管理也具有实施周期长、不同阶段动态性评价管理的特点。

（二）评价涉及面广，具有协同关联性

政策通常通过若干个项目的任务具体落实，受益对象层次较多、涉及范围较广，且通常是多个政策、多种工具在同一领域同时发挥作用，政策目标的达成存在政策的重叠或者政策资源的混合，因此财政政策绩效管理往往会涉及多个预算管理部门、政策执行单位以及不同专业领域，管理工作具有协同关联性。

（三）评价影响更深远，效果具有多样性

由于政策周期长、覆盖面广，涉及预算金额更高，公共属性更明显，这些特征决定了政策管理影响深远，引发的社会关注度高。同时，由于财政支出政策产生的效果既包含预期的、也有非预期的，既有显性的、又有隐性的，既有正面的、也有负面的，因此，财政支出政策绩效评价效果具有多

样性和广泛性。

五、财政政策绩效管理的基本原则

（一）科学规范原则。预算绩效管理要采用科学的体系、规范的程序、适当的方法、明确的措施，保障各项管理工作的有效性，提高全过程预算绩效管理质量。

（二）公正公开原则。政策绩效管理应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

（三）目标管理原则。预算编制时要设定明确的绩效目标、预算执行中要实施绩效跟踪监控，预算完成后要评价绩效目标实现等情况，围绕绩效目标及其实现的途径和方式开展全过程预算绩效管理。

（四）分级分类原则。政策绩效管理由各级财政部门、各预算部门根据政策特点分类组织实施。

（五）有序推进原则。以政策绩效管理工作规划为指导，有序推进政策绩效管理工作，要借助各级人大、纪检监察、审计、社会中介等各方力量，合力推动、逐步实现预算绩效管理范围和内容的全覆盖。

（六）绩效相关原则。政策绩效管理各个环节的活动都要以绩效为核心导向，将绩效管理贯穿于政策绩效管理的全过程，实现财政资金运行和预算管理效益最大化。同时，将政策绩效管理主体实施绩效管理情况纳入政府绩效考核范围，促进政府职能部门履职的提升。

六、财政政策绩效评价的主要依据

- （一）国家相关法律、行政法规；
- （二）各级政府制定的国民经济与社会发展规划和方针政策、预决算管理制度、资金及财务管理办法、财务会计资料；
- （三）预算部门职能、中长期发展规划、部门中期规划情况，年度工作计划；
- （四）财政政策资金管理办法、实施细则和申报指南等；
- （五）预算部门（单位）相关的预算、决算情况；
- （六）政策实施过程中的管理制度和信息公开等记录；
- （七）反映政策效果的书面材料；
- （八）相关历史数据标准、行业标准和计划标准；
- （九）人大审查结果、审计、财政监督检查报告；
- （十）符合财政部门要求的其他依据。

七、财政政策绩效管理的主体及职责

财政政策绩效评价的管理主体与项目支出绩效管理主体基本一致，主要包括财政部门、人大、预算主管部门、预算部门与第三方。

（一）管理主体

1. 财政部门

财政部门负责选择开展重点评价的财政专项资金政策，以及具体组织实施绩效评价，包括建立本级政府绩效评价制

度、制定绩效评价指南和技术规范、制定和发布相关评价政策、组织绩效评价、利用评价结果改进预算管理和提高政府决策水平等。

2. 人民代表大会

人民代表大会作为权力机关，有权利要求各级政府及相关职能部门定期提供财政政策的绩效评价报告，有责任对政府配置资源的效率性、效益性和有效性情况进行检查监督。人大的特殊地位可以保证综合绩效评价的独立性，各级人大及其专门委员会可以作为对应级次政府财政政策综合绩效评价的主体。

3. 预算主管部门

预算主管部门主要负责协助财政部门、各级人大和审计部门开展财政政策绩效评价工作，根据财政部门制定的财政政策绩效评价的规章制度，具体组织实施相关的政策绩效评价工作，指导、监督、检查所属单位的绩效自我评价工作，向财政部门报送绩效评价报告；根据绩效评价结果提出完善相关政策和规章制度的政策建议。

4. 预算部门

预算部门自行组织或者委托第三方开展财政政策绩效评价工作，积极配合支持财政政策重点评价工作，及时、完整提供绩效评价涉及的评价依据和基础数据，并对所提供的资料和数据的真实性和有效性负责。

（二）第三方

1. 资产评估机构

资产评估机构的主要职责包括按照委托人相关工作规程要求成立评价工作小组，完成评价指标体系设计和评价工作方案的编制，按照通过专家评审的工作方案开展评价并出具评价报告。

2. 专家

专家的主要职责包括参与相关培训、提供业务指导，参与财政专项支出政策绩效目标评审论证并出具评审意见，以及对评价方案和报告进行评审论证。

第二节 财政政策绩效评估管理

一、前期准备

（一）确定评估对象

各部门各单位确定纳入事前评估的对象。

（二）成立评估工作组

各部门各单位组织成立事前评估工作组，负责组织落实具体评估工作，确保评估工作顺利实施。

（三）制定工作方案

各部门各单位根据具体评估任务，制定事前评估工作方案，明确评估目的、内容、时间安排和工作要求等具体事项。

二、评估实施

（一）组建专家组。事前评估可以组织专家参与，原则上专家组成员数量为不少于 5 人的奇数，包括业务专家、管理专家和财政财务专家。事前评估工作组应当与专家签署《专家承诺书》，并适时对专家进行业务培训。

（二）收集审核资料。申报单位按要求提供相关材料；事前评估工作组对资料进行审核、整理。此外，事前评估工作组应当通过咨询专业人士、查阅资料、问卷调查、电话采访、集中座谈等方式，多渠道获取相关信息。咨询专业人士，主要是指通过咨询行业内专业人士，了解相关背景，准确把握政策特点；查阅资料，主要是指通过图书馆、电子书库、网络等多种手段，收集查阅政策背景、国内外现状、同类或者类似政策做法等资料，对政策进行充分了解；问卷调查、电话采访、集中座谈，主要是指通过对服务对象进行访谈，核实有关情况，了解受益对象的真实想法。

（三）进行现场调研。事前评估工作组视情况开展现场调研，实地勘测、核实、了解评估对象的具体内容、申报理由和具体做法、依据等，将现场情况与上报材料进行对比，对疑点问题进行询问，听取并记录申报单位对有关问题的解释和答复。现场调研工作可以组织人大代表、政协委员、专家等共同参与。

（四）开展预评估。事前评估工作组视情况开展预评估工作，组织人大代表、政协委员、专家组对相关数据进行摘

录、汇总、分析。对于资料不全或者不符合要求的，事前评估工作组明确列出需要补充的资料内容，要求申报单位在 5 个工作日内补充上报，逾期不提供视同资料缺失。

（五）开展正式评估。事前评估工作组在充分收集分析资料、现场调研、召开预评估会的基础上，形成《绩效评估非正式检查报告》，并组织申报单位、人大代表、政协委员、专家组召开正式评估会。申报单位汇报绩效目标、实施方案、预算编制等情况；事前评估工作组组织人大代表、政协委员、专家组就具体问题和申报单位进行沟通交流。在此基础上，专家组对事前评估对象进行打分，讨论形成《绩效评估专家组评估意见》。

人大代表、政协委员参与评估论证需要单独出具评估意见，包括对事前评估工作的意见建议、对评估对象的评估意见等，形成《绩效评估人大代表评估意见》和《绩效评估政协委员评估意见》。

表 4-1 绩效评估项目预期绩效与管控措施申报表（参考）

一级指标	二级指标	三级指标	填报说明	预期绩效实现情况/管控措施阐述
政策决策	绩效目标	目标内容	依据我国国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划、项目申请理由，对政策预期总目标、	

一级指标	二级指标	三级指标	填报说明	预期绩效实现情况/管控措施阐述
			阶段性目标进行简要阐述；对总体目标分解后的项目预期年度目标进行详细阐述，明确具体目标内容（数量、质量、成本、时效、效果及满意度等）及目标值。	
	决策过程	决策依据	对政策出台遵循的经济社会发展规划和部门年度工作计划重点内容进行简要阐述，在此基础上总结归纳具体项目申请理由、计划解决的问题，围绕问题说明政策实施规划的设定情况或者预计设定计划。	
		决策程序	明确阐述政策出台过程中已经履行或者预计履行的申请、报批程序，如果在实施过程中存在调整，请详细阐述政策已经履行或者预计履行的调整、报批手续。	
政策实施	专项资金安排	预算管理	结合绩效目标及项目内容，阐述专项预算编制过程中考虑的资金分配因素、采用的资金分配方式方法，	

一级指标	二级指标	三级指标	填报说明	预期绩效实现情况/管控措施阐述
			分配时依据的政策文件等；并明确预算编制详细结果，各部分内容测算金额、标准，测算依据等；同时针对专项执行计划说明预算执行计划拟定情况。	
		资金到位	如果政策实施资金存在多渠道来源，请阐述财政专项经费及其他来源资金预计落实时间、条件等，以说明相关资金来源能够得到有效保障并能够支持项目顺利完成。	
		财务管理	阐述专项预算执行可以遵循的相关财务管理制度，以及计划拟定并遵照执行的财务管理规范文件；明确执行过程中预计采用的方式方法或者推行的相关机制，以确保制度有效执行，促进专项会计核算、资金使用的规范性。	
政策管理	政策落实保障	组织机构	阐述政策落实单位为保证政策顺利、有效实施已经搭建或者计划搭	

一级指标	二级指标	三级指标	填报说明	预期绩效实现情况/管控措施阐述
			建的组织管理机构及内部成员分工情况。	
		制度建设	阐述政策实施可以遵循的相关项目管理制度，以及计划拟定并遵照执行的专项管理规范文件；结合专项绩效目标、专项内容阐述政策实施方案的设定情况或者预计设定方案的时间及内容。	
		过程控制	阐述政策实施过程中计划采用的方式方法，推行的管控措施、机制等，以确保与政策相关的各种法律、行政法规、制度得以严格执行；政策实施方案或者实施计划得以落实；政策实施程序科学合理。	

三、评价结果反馈与应用

（一）撰写报告

事前评估工作组整理专家组、人大代表、政协委员的评估意见，形成最终评估结论，并参照《绩效评估报告参考范本》撰写事前评估报告，整理事前评估资料。

（二）结果应用

各部门各单位将评估结论为“予以支持”或者“部分支持”的评估对象纳入项目库管理，作为财政部门安排年度预算的依据。

四、档案管理

预算主管部门、财政部门根据财政政策绩效评估管理过程中获得的相关信息，对政策绩效评估方案、评估报告、论证结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

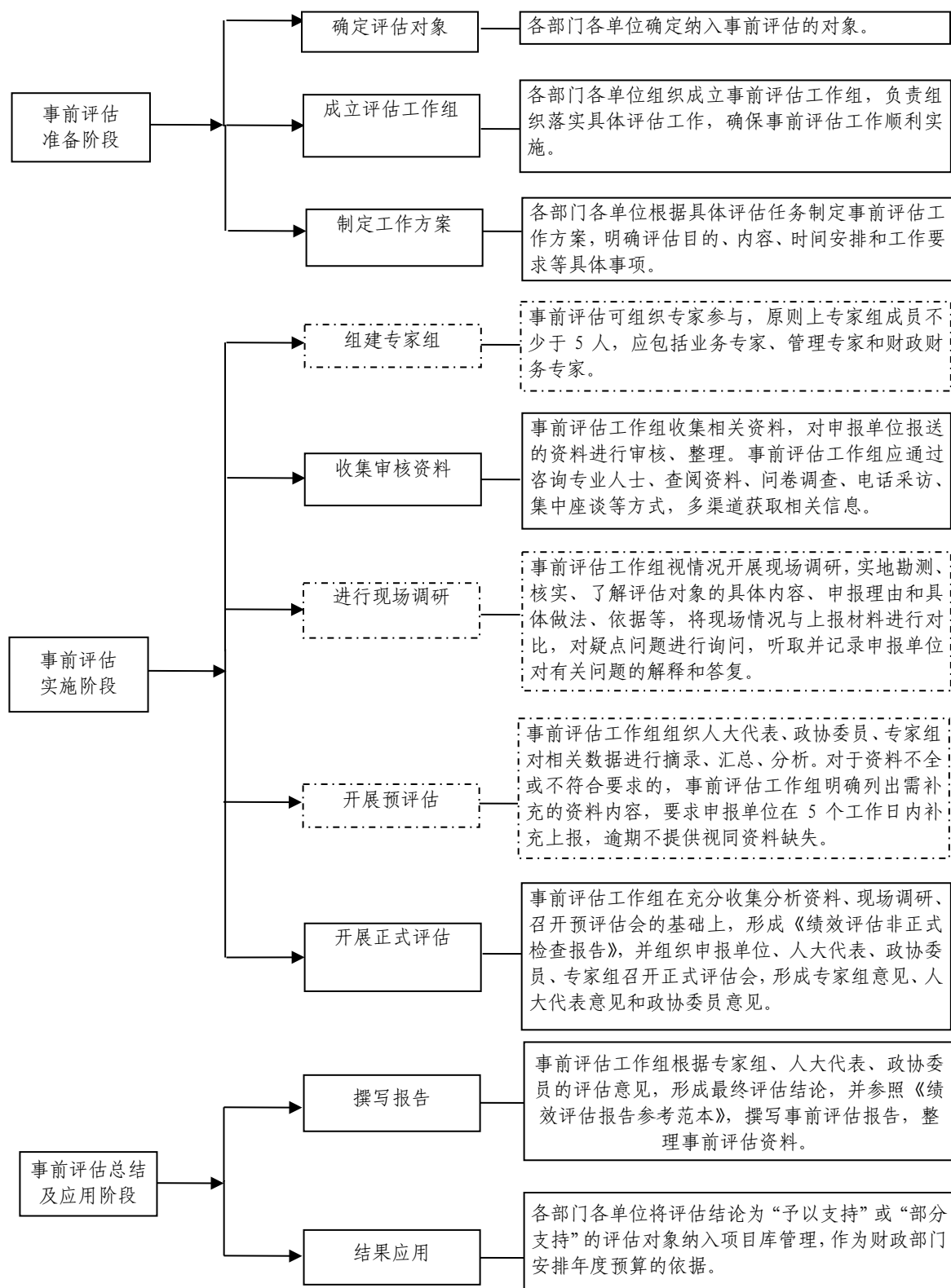


图 4-1：财政政策绩效事前评估工作流程图

第三节 财政政策绩效目标管理

一、财政政策绩效目标管理的基本内容

（一）财政政策绩效目标管理的定义

财政政策绩效目标管理是指财政和预算部门及其所属单位以财政专项资金政策绩效目标为对象，以绩效目标的设定、审核、批复等为主要内容开展的一系列预算管理活动。

（二）财政政策绩效目标管理的目的

财政政策绩效目标管理是财政政策预算绩效管理的工作起点和核心，对于推动财政专项资金政策预算管理有着重要作用：

1. 绩效目标管理有利于促进财政政策立项论证，减少政策实施盲目性；
2. 绩效目标管理有利于明确政策执行过程中各级预算部门权责分配，防止越权和缺位；
3. 绩效目标管理有利于加强预算执行跟踪问效，促进政策资金有效使用；
4. 绩效目标管理有利于强化政策目标导向，确保项目产出效益。

（三）财政政策绩效目标管理的范围

根据全面实施预算绩效管理的要求，预算部门申请政策支出年度预算应当全面纳入绩效目标管理的范围，财政政策

支出绩效目标管理的具体范围和重点项目应当在首次安排年度预算时予以确定。

二、财政政策绩效目标管理操作要求

（一）绩效目标编制主体

财政政策绩效目标管理工作开展前，预算主管部门应当根据预算绩效管理的有关规定和财政部门制定的绩效目标申报工作要求，向部门本级和下属单位布置绩效目标申报工作。

按照“谁使用资金，谁编制目标”的原则，申请使用财政专项资金的预算部门在设立政策和编制政策预算的同时，编制政策支出绩效目标表，并上报主管部门和财政部门审核。

表 4-2 财政政策绩效目标申报表（参考）

评价时段：（20 年 月—20 年 月）	
预算主管单位：	
政策名称	
资金用途（可以多选）	产业发展专项资金 ☐ 社会公共事业发展专项资金 ☐ 政策补贴类 ☐ 社会保障事业专项资金 ☐ 其他事业专业类 ☐
政策日期	20 年 月——20 年 月
政策概况	

立项依据			
政策设立的必要性			
保证政策实施的制度、措施			
年度目标	年初设定目标		
当年投入资金构成	子项目名称	预算金额（元）	
	（附页说明）		
分解目标			
一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标		
	质量指标		
	时效指标		

	成本指标		
			
效益指标	经济效益指标		
	社会效益指标		
	生态效益指标		
	可持续影响指标		
			
满意度指标	服务对象满意度指标		
			
注：分解目标中，涉及“个性指标”，由预算主管单位编制添加填列。			

（二）绩效目标编制依据

1. 国家相关法律、行政法规；
2. 部门职能、中长期发展规划、部门中期规划情况，年度工作计划；
3. 财政政策资金管理办法、实施细则和申报指南等；
4. 预算部门相关的预算、决算情况；
5. 政策实施过程中的管理制度和信息公开等记录；
6. 反映政策效果的书面材料；
7. 相关历史数据标准、行业标准和计划标准；
8. 人大审查结果、审计、财政监督检查报告；
9. 符合财政部门要求的其他依据。

（三）绩效目标内容

政策目标的内容应当反映预期产出、效益和满意度等，并以相应的绩效指标予以细化、量化，主要包括：

1. 产出指标，是指政策实施的规模、政策覆盖面、受益人数等数量指标；政策实施管理需要符合规定要求和标准的质量指标；政策实施时间要求的时效指标；政策在实施过程中，预计需要发生和利用的资金、资产和资源等情况。

2. 效益指标，是指政策的实施，对经济、社会和环境所带来的直接或者间接影响，其中：

经济效益指标是指政策实施中，以尽量少的劳动耗费取得尽量多的预期经营成果，或者以同等的劳动消耗取得更多的预期经营成果。如利润增加、产能提高等生产经营成果指

标。

社会效益是指政策实施对社会发展所起的积极作用或者产生的有益效果，具体表现为促进社会进步、带动地方就业等。

生态效益是指政策实施对促进生态平衡的影响。

可持续影响指标是指保障政策实施效果的持续影响。

3. 满意度指标，是指社会公众和受益对象等对政策实施效果的满意度。

（四）绩效目标编报要求

财政政策绩效目标设置应当符合以下要求：

1. 突出重点。编制绩效目标应当符合国家发展规划和事业发展规划，应当与财政支出内容和效果相匹配，通过归纳和总结政策内容，梳理、分析和提炼符合政策主要内容核心指标。

2. 细化量化。编制绩效目标应当从数量、质量、时效、成本等方面进行细化，尽量进行定量表述，不能以量化形式表述的，可以采用定性的分级分档形式表述；要理顺政策绩效目标与具体项目绩效目标的汇总流程，政策的绩效目标应当与具体项目绩效目标相对应、相衔接。

3. 合理可行。编制绩效目标要以结果为导向，要经过调查研究和科学论证，符合客观实际；要结合投入产出，进行成本效益分析，科学编制预算。

（五）绩效目标审核

财政部门应当加强对绩效目标的审核，重点审核绩效目标的可行性、合理性，以及产出和效果与预算的匹配性。

（六）目标批复和调整

预算经同级人大批准后，绩效目标与预算同步批复下达。在政策实施中，因政策变化等因素需要调整绩效目标的，应当由预算主管部门向财政部门提出调整申请。

（七）绩效目标公开和归档

1. 绩效目标公开

预算部门和预算主管部门在一定范围内进行财政专项资金政策绩效目标公开，公开内容至少包括部门预算安排、产出目标、效果目标，以及绩效目标的目标值等。

2. 档案归档

预算部门和预算主管部门应当对财政政策绩效目标申报表、审核结果、论证结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第四节 财政政策绩效运行监控管理

一、准备阶段

（一）明确绩效运行监控的对象

财政部门选择社会关注度高、影响大、资金投入多的专项资金政策进行绩效运行监控。资产评估机构在具体实施财

政策绩效运行监控工作前，首先要确定评价对象，明确政策绩效运行监控的范围与时间、监控方式、开展周期等，同时，根据财政部门制发的财政政策绩效运行监控通知，对相关人员进行财政政策绩效运行监控业务培训。

（二）组成政策绩效运行监控工作组

财政政策绩效运行监控可以由预算主管部门组织开展也可以委托资产评估机构辅助财政部门或者预算主管部门开展。评价工作的实施单位（资产评估机构）组织绩效运行监控工作组，负责具体开展财政政策绩效评价工作。

二、财政政策绩效运行监控实施阶段

（一）了解政策绩效运行监控对象的基本信息

收集和政策相关的资料（包括政策相关文件），通过和预算部门沟通，了解政策制定的背景及实施途径，确定政策实施的总目标和分类目标，相关配套管理办法的制定和预算资金安排情况等内容。通过了解专项政策的基本情况，包括政策的基本内容和构架，预算资金的性质（按用途分类），预算资金安排情况，政策实施有效期等内容，形成《政策评价对象基本情况表》。

（二）修订绩效目标申报表，确定绩效运行监控指标

根据政策的总目标，结合对政策基本内容和要素的梳理，提炼、归纳专项政策的具体绩效目标。明确绩效目标后，根据项目实际情况和运行监控的需要选择监控的重点目标。这

些目标应当能够体现项目的主要投入、管理、绩效，且在运行监控时点是可以评价的。例如，对于基本建设类项目，在跟踪时抓住核心绩效——工程建设的进度及时性、安全性、财务管理有效性来考察，对于基本建设产生的后续效果和影响则应当留在项目完成后进行审视，在过程跟踪中通常不进行考察。

（三）采集和分析数据

绩效运行监控的数据通常采用数据填报模式，支撑数据的原始材料应当留档备查，特殊数据或者情况应当为专家评审等环节提供必要的说明和解释。

（四）分析指标执行情况和偏差原因，预计全年可能完成度

根据数据收集反映的绩效指标监控结果，进行偏差分析。对照指标目标值，发现绩效运行偏差、分析偏差的原因。对全年目标的达成进行预测：依据时点的实际执行情况和资源保障情况进行判断，对不可能完成的指标重点预警和分析。

三、监控结果反馈与应用

（一）结论形成并撰写报告

结合项目实际，针对偏差情况提出实施纠偏的路径和方法，并进行反馈、改进。填写绩效运行监控情况和监控反馈表单，并根据要求撰写绩效运行监控报告。在开展绩效运行监控时，应当重视绩效运行监控工作完成的及时性以及改进措施的可

行性。

（二）结果应用

绩效运行情况与设定的绩效目标要求发生较大偏离时，绩效运行监控主体应当及时查找问题，分析原因，采取措施，及时纠偏。绩效运行有重大偏离的，绩效运行主体应当将相关情况及时上报主管部门或者财政等相关职能部门。对绩效运行监控发现无绩效或者低绩效的政策，要按规定调整执行或者停止执行。在财政部门监督下，预算部门进行政策改进，并反馈成果；财政部门根据改进情况实施其他结果应用。

四、档案管理

预算主管部门、财政部门根据财政政策绩效运行监控管理过程中获得的相关信息，对政策绩效运行监控的方案、报告、论证结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第五节 财政政策绩效评价管理

一、财政政策绩效评价管理的基本内容

（一）财政政策绩效评价的定义

财政政策绩效评价是指在财政部门或者预算部门和单位依据国家及地方政策、部门和单位发展规划等内容设定的绩效评价操作规程，运用科学、合理的绩效评价方法，设置、选择合适的评价指标，由独立的资产评估机构通过考察政策全周期的各个阶段、各个环节，对其经济性、效率性、效益

性、公平性及政策的可持续性进行的综合性考核评价。

（二）财政政策绩效评价的目的

1. 通过梳理财政政策的出台背景、政策依据、决策过程和政策目标，对政策决策程序的规范性、政策内容的完整性、政策目标的合理性进行分析，发现政策决策中存在的问题，对优化政策程序、调整完善政策内容和政策目标提出客观建议。

2. 通过回顾财政政策执行过程，对政策管理要素展开分析，就政策管理规范性和执行有效性进行判断，总结政策执行过程中的经验做法，发现在相关配套政策制定、组织实施与资金管理中的问题和薄弱环节，针对性提出改进政策执行和项目管理的建议。

3. 通过考察资金分配、使用的实际情况反映财政绩效目标的实现程度，对财政资金分配的公平性和合理性、政策资金使用的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观分析，结合政策受益者满意度调查，就政策实施是否总体有效或者阶段性有效做出总体判断，从而为政策调整、终结或者延续提供参考依据。

（三）财政政策绩效评价的内容

财政政策绩效评价应当重点考察政策目标实现及政策效果，同时也要对政策制定和执行做全面评价。由于政策开展中不同层级、不同政策主体扮演的角色、关注的重点不同，

因而需要有差异地设计具体地政策制定和执行维度的绩效评价指标；政策效果则需要结合政策目标，根据政策内容的不同选择相应的社会效益、经济效益、生态效益进行个性化设计。具体来说：

1. 政策制定方面，中央政府的决策主要从宏观角度出发，考察政策的必要性、在全国范围内的可行性、程序规范性和价值导向性。而对于省、市级等地方政府的政策，在政策制定维度的指标设计上除需要考虑以上特性外，还需要考察政策的一致性和政策落实的配套是否完备。一致性指的是政策的内容符合国家相关政策规定，不偏离上级政府政策的意图和目标。资源配套可以包括政策执行所应当具备的资金配套、人员队伍配置、组织管理机制配置等。

2. 政策执行方面，对于政策的制定主体，主要考察如何分解、指导、监督各级政府和相关机构开展实施工作，以及在本级执行过程中的原则性、灵活性和规范性。原则性是指执行主体在政策执行过程中应当坚持政策目标与方向；灵活性指在不违背政策根本目标和方向的前提下，结合区域特点因地制宜采取适当措施灵活执行；规范性是指政策执行过程符合相关法律、行政法规、政策要求，执行过程公平、公正、公开。

3. 政策效果方面，政策目标的实现程度、公众满意度等效果是每一项政策评价应当首要回答的问题。然而，对于综

合、多元的财政政策，还有必要评价政策的辐射效果以突出政策特点，例如产业扶持类政策则重点考察政策对社会经济方面的影响，社会民生类政策则侧重考察政策对社会群众效用提升的促进影响。对于成本有效性评价，则需要根据政策效果和政策成本是否可以量化、货币化，选择成本-投入、投入-产出、成本-效益、成本-效果等衡量指标。

二、财政政策绩效评价管理业务操作实践

（一）前期准备

1. 明确委托人工作要求

在具体实施财政政策绩效评价前，首先要确定评价对象。根据工作部署，结合工作计划和工作重点，选择社会关注度高、影响大、资金投入多的专项资金政策进行评价。其次要遴选资产评估机构。根据评价的需要和政策特征，按照《政府采购法》等法律法规的要求，选择专业机构实施政策评价。具体组织流程如下：

（1）财政部门制定财政政策绩效评价工作计划和要求，并将工作计划和要求下发至预算主管部门和预算部门。

（2）财政部门根据本年度政策评价工作计划和要求，选择开展绩效评价的财政政策范围。

（3）财政部门将确定的财政政策绩效评价对象下达预算主管部门，并确定评价开展的组织形式，可以通过政府采购选择合适的资产评估机构。财政政策绩效评价工作也可以

由预算主管部门组织开展，委托第三方实施评价的管理流程与财政部门组织一致。

(3) 财政部门制发财政政策绩效评价通知，对资产评估机构或者预算部门相关人员开展财政政策绩效评价业务培训。

(4) 评价工作的实施单位(资产评估机构)组织评价队伍，开展财政政策绩效评价工作。

2. 组成评价工作组

接到评审任务后，财政部门或者主管部门召开评价启动会，成立由其内部工作人员、行业专家及协作机构专业技术人员组成的评价工作组，并明确绩效评价任务分工，收集与审核项目资料、咨询专家，确定财政政策绩效评价重点，制定绩效评价工作方案及评价指标体系。

(二) 评价实施

1. 制定政策评价基本情况表

收集和政策相关的资料(包括政策相关文件)，通过和预算部门沟通，了解政策制定的背景及实施途径，确定政策实施的总目标和分类目标，相关配套管理办法的制定和预算资金安排情况等内容。

通过了解专项政策的基本情况，包括政策的基本内容和构架，预算资金的性质(按用途分类)，预算资金安排情况，政策实施有效期等内容，完成编制《政策评价对象基本情况

表》。

2. 梳理专项政策的绩效目标

财政政策的绩效目标按照项目支出绩效目标的编制要求开展。根据政策的总目标，结合对政策基本内容和要素的梳理，提炼、归纳专项政策的具体绩效目标。

3. 分解专项资金政策实施项目活动

通过对政策的执行了解，依据专项资金政策确定的目标和管理要求，并结合专项资金政策评价的特点和评价重点，分解政策在制定、执行、实现和效果等环节的内容。需要注意，专项资金政策的项目活动应当至少分解至三级，并对三级下的每一项活动内容进行解释，阐述实现途径和活动目标。

（1）政策制定。确定政策目标制定的背景和调研情况，政策制定、政策预期目标、相关配套管理办法的制定和预算资金安排情况。主要包括：熟悉财政政策出台的重要性、必要性，以及需要解决的主要问题和迫切性等；总体目标是否明确，需求是否充分，政策调研和论证是否科学、严谨；政策内容是否符合前期调研及制定政策背景和需求，是否有具体的绩效目标；政策要素是否清晰和完整；政策内容是否与需要解决的问题高度相关；政策的相应保障措施是否能够科学有效地促进政策绩效的实施。

（2）项目管理。相关部门和单位在政策实施过程中相应的职责和流程情况、组织部署、责任主体联动机制、项目管

理的规范性。包括项目的审批要求情况(包括申报材料齐全、审批流程合规、审批内容完善、审批形式严谨);按规定实行政策采购的情况,进行项目的动态管理情况。

(3)资金情况。依据资金重点支持领域、使用对象和范围、资金使用的标准、预算执行等情况,评价资金管理的合规性、有效性;依据专项资金预算安排情况,分析专项资金实施的经济性;通过跟踪资金流向,了解专项资金实行国库集中拨付情况。

(4)项目监督。通过了解政策实施的管理活动,评价和反映专项政策的主管部门和单位在政策执行中是否进行有效监督。

(5)信息公开。评价项目信息公开情况(包括申报指南的科学性,项目申请程序合规性,以及执行结果的信息公开情况等)。

(6)政策产出。评价政策实施和资金投入后实现的产出,主要从数量、质量和时效等方面进行分析。例如,政策涉及面(产业或者行业)、覆盖率(产业或者行业的覆盖面)和实际享受政策的单位数量、政策实施进度、附加值投入的比例(如研发资金投入占政策实施项目的比例)等。

(7)政策效果。评价政策的效果(效能或者效率和影响力),主要从政策实施的经济性、效益性、效率性、公平性等方面进行分析。此外,要重视政策实施的资源利用情况(即

成本-效益),相关对象的满意度是衡量具体民生和政策实施效果的重要内容,还要关注政策的长效机制和可持续发展问题。

4. 设置专项政策绩效评价指标体系

政策评价绩效指标体系主要依据绩效目标,以及政策实施的要求和情况而设计。在具体的评价开展中,由于评价介入的时点、评价涉及的政府层级、评价的目的、政策本身的不同,评价的要点和具体指标的设计也会不一样。

(1) 基本要求

基于对政策制定环节和实施要件的细分,提炼形成绩效指标,科学设置标杆值以及评分规则或者考察要点。要做到定量指标应当量化,定性指标可衡量,系统反映财政政策所产生的社会效益、经济效益、生态效益和可持续影响等。要关注政策制定和实施的公平性指标和满意度指标,即资金分配的合理性和公平性,以及资金绩效体现的普惠性。同时,指标体系的设计要遵循系统全面、内在逻辑一致性、分类设计、结果导向等原则。

(2) 指标设计

① 总体设计思路

财政政策是实现政府职能的重要工具与手段。因此,财政政策绩效评价指标体系的建设,可以依据政策制定的政府层级进行政策分类,依据不同层级政策在政策制定与执行中

的职能定位分类设计政策制定与政策执行指标；同时，依据政策内容所属领域明确其主管部门，对应至相应的履职活动分类，依据履职活动结合政策目标设计政策效果指标，通过政策效果对政策部门职能的呼应，从而更立体地反映政策绩效实现程度。财政政策绩效评价指标体系建设逻辑思路图详见如图：

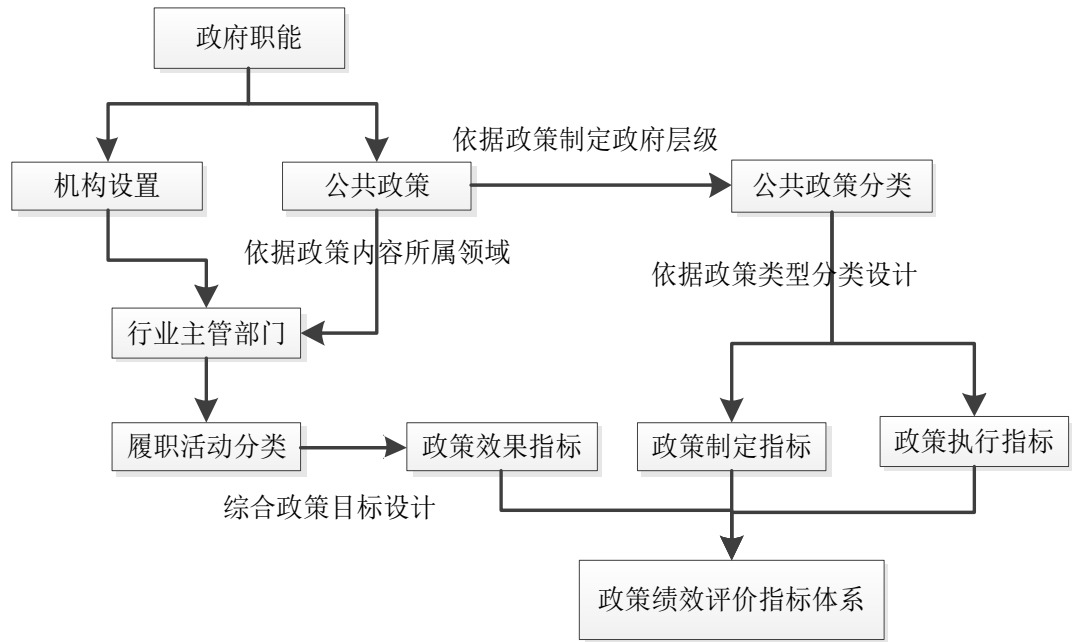


图 4-2 财政政策绩效评价逻辑思路图

②评价指标框架及内容

根据财政支出政策绩效评价的内容，其指标体系由政策制定、政策执行、政策效果三个内容组成，一级框架可以进一步分为多个二级维度和三级指标内容。根据具体的政策和评价需要，指标体系可以调整或者向下一级细化相应的指标。财政支出政策绩效评价指标体系框架详见附件 8。

③评价指标体系权重

专项资金政策评价可以根据评价管理的需要，对指标体系设计或者不设权重。不采用权重赋分的指标评价，指标体系主要作为评价的指引，侧重于对体系中每一个绩效指标完成情况的分析与判断。

如果按照综合评分法实施评价，财政政策绩效评价的权重设计以 100 分为满分。通常来说，需要在分类的基础上，结合科学方法进行权重设计。根据经验，结合专家意见，建议一级指标通常按照政策制定 15-20 分、政策执行 20-25 分、政策效果 55-60 分进行权重分配，具体评价中根据实际情况调整。二、三级指标依据评价的实际内容和具体的指标设计，按照重要性原则，可以合理选择德尔非法、层次分析法或者经验分配法设定权重。根据评价介入的时点不同，评价的一级指标框架组成不一样，二、三级指标的权重也要相应调整。一级、二级指标权重建议统一设置，三级指标可以根据具体评价需要，结合科学的方法设计。

5. 数据收集、分析和判断

优化数据的采集过程，按照绩效评价的基本原则和通常要求，对照评价对象的指标体系，进行评价数据的收集，梳理、审核、统计、分析，开展实地调查，完成访谈、问卷，进行数据分析和评价判断。

（1）数据收集

财政政策绩效评价相关信息的采集和取证，要综合运用

背景调研、文本解读、指标取数、社会调查、现场勘查和专家咨询等方法，全面收集财政支出政策决策、执行和效果的相关信息，以及政策利害关系人、政策基层执行人和社会公众的意见建议。

①政策背景调查。是指通过文献研究和相关背景信息采集，全方位了解政策背景目标、历史沿革、现状和改革方向等；

②政策文本解读。是指通过解读政策相关法律、行政法规、规范性文件文本，就政策本身的规范性、完整性、政策目标的合理性等做出判断；

③评价指标取数。是指根据政策基本情况和绩效评价指标体系，通过设计基础数据采集表，向政策管理和项目实施方搜集有关预算资金、产出业绩、人员设备等具体信息；

④社会调查。是指通过设计调查问卷和访谈提纲向被访者询问问题来收集数据资料。社会调查可以获得由统计数据无法获得的有关质量、主观感受等方面的信息资料，并对运用指标体系进行评价的结果起到进一步论证作用。调查对象主要指政策的利益相关者，具体包括直接受益者和间接受益者；

⑤现场勘查。是指评价方根据实际情况，按照事先准备的资料清单和访谈提纲向调查地相关部门和人员现场收集项目资料，或者进行现场随机取样调查和询问，通过现场观

察以形成清晰的直观判断；

⑥专家咨询。也称为专家调查或者专家评价法，是指通过召开专家座谈会、一对一访谈或者德尔菲法的方式，征询行业专家和财政专家的意见或者建议。

（2）绩效分析

财政政策绩效评价具有多重目标和多元取证方式。评价过程会产生大量绩效信息，有些以货币计量，有些不可货币化；有些是量化的客观数据，也存在不能量化的其他信息。因此，财政政策绩效评价应当坚持“价值标准”和“事实标准”并重的原则，采取定量和定性相结合的分析方法，以定量分析为主，定性分析为辅。

定性分析方法主要包括两个方面：一是政策回应性分析，即财政支出政策可以满足政策目标群体的需要、偏好或者价值观的程度，主要借助问卷调查和社会访谈等公众评判法进行政策满意度的综合测量和分析。二是政策公平性分析，主要从政策的程序正义、政策资源分配的公平性、政策受益的公平性三个角度进行分析。

定量分析方法不仅要说明事实的存在，更要分析其影响因素，判断其影响方向和程度，这就需要综合运用过程对比分析、目标比较分析、成本分析、多元统计分析和定量模型分析等各类技术手段，进行数据深度挖掘。财政支出政策绩效定量分析可以根据具体情况，选择适用以下四类方法：

①过程对比分析

政策分析要关注政策重新修订的前后对比，以及与其他相应政策内容的分析比较，多方位评价政策的前瞻性、合理性、有效性。

适用于财政支出政策绩效分析的方法主要包括以下三类：

“简单前-后”对比：通过将财政支出政策实施前与实施后的有关指标，或者将政策预评估或可行性研究的预测结论与政策的实际实施结果进行简单比较，揭示政策实施的有效性。

“投射-实施后”对比：将政策执行前的倾向线投射到政策执行后的某一点上，并将所得到的投影与政策执行后的实际情况进行对比，以确定政策的效果。

“有-无政策”对比：属于准实验模型，是在政策执行前和执行后两个时间点上，分别就采取某一政策和无政策两种情况进行前后对比，然后再对两次结果进行比较，以确定被分析政策的效果。为排除非政策因素的作用，通常采用两类方法：其一，非等价控制组设计，涉及实验组和一个在政策受益区外的相似对照组，比较两者在政策实施前后的情况；其二，中断时间系列设计，涉及对实验组在政策实施前后的多次比较。

②目标比较分析

也称为“简单差距分析”，是财政支出政策绩效量化分析的方法。即利用标杆法原理，将实际绩效指标值与该项指标的目标值或者标杆值相比较，找出差距。标杆值的选择可以是绩效目标值，也可以选择行业标准，还可以根据政策历史数据变动趋势进行预测，进而选择预测值作为标杆值。

③成本分析

基于成本视角，分析政策成本与预算投入、政策产出、政策收益和效果的匹配性是财政支出政策绩效分析应当回应的问题。主要分析方法包括以下五种类型，在绩效分析中可以结合政策具体情况，加以综合应用。

成本-投入分析：关注政策成本与实际预算投入的匹配性。

投入-产出分析：关注政策产出与预算投入的匹配性。

成本-收益分析（损益分析）：关注政策效益与预算投入的匹配性，主要适用于可以用货币单位计量成本和收益的财政政策，例如对政府公共资本投资项目进行评估。

成本-效果分析（本效分析）：对于支出效果具有多样性和复杂性，且收益无法货币化的财政政策，可以将多种效果按一定权重转化为单一的效果，便于分析。

成本有效性分析：通过比较获得相同可以衡量目标的不同政策方案所需要的成本，对政策的“经济性”进行分析。具体有两类：固定预算法：明确一个给定的预算投入，然后

找出提供最大收益的备选方案；固定效率法：明确一个给定的收益水平，然后选择用最低成本取得这一收益的政策备选方案。

④定量模型分析

定量模型分析是指利用政策相关的横截面数据、时间序列数据或者面板数据，应用计量经济方法，建立数学模型进行计算分析，找出影响政策绩效的主要因素，分析影响政策低效的主要因素，针对性地提出具体改进建议。

这类分析对数据质量和分析技术的要求较高。主要包括：时间序列外推预测模型、多元回归模型、数据包络分析法（DEA）、可计算一般均衡模型、系统分析法、网络分析法、模糊综合评估法、灰色系统理论、人工神经网络评估法、基于主体建模的公共政策仿真方法等。

6. 形成政策评价报告

在对专项政策进行评价的基础上，撰写政策评价报告。通过对政策的制定、执行、实现和效果等各个环节的判断，重点剖析政策设立的科学性、合理性，资金分配方法的规范，资金使用审核和监管机制的健全性；政策实施周期的有效性。通过了解预算部门的专项资金总体状况，梳理和判断政策是否存在重复享受、支持对象或者目标重叠的情况。同时，还要关注政策基本任务与具体支撑项目之间的联系，判断项目对政策效果的支撑度（包括项目绩效目标与政策绩效目标之

间的呼应性)。在此基础上,针对政策评价揭示的问题,结合访谈及抽样调查的情况,提出针对性建议,完成相应的政策评价报告。

(三) 评价结果反馈与应用

财政政策绩效评价报告体现评价的目的和目标,是以评价为手段,以指标为工具,通过政策的绩效分析,发现政策制定和执行过程中的问题,缕清各参与主体在其中的公共责任,进而为政策完善、修订、整合或者退出提出改进建议。因此,只有加强绩效评价结果的应用才能强化绩效评价工作的效果。目前,绩效评价结果的应用方式主要有以下几方面:

1. 经专家评审后通过的政策评价报告应当反馈政策主管部门,同时上报主管部门和政府。
2. 按照绩效信息公开的相关要求,公开评价结果。
3. 根据绩效管理的要求实施绩效问责。
4. 主管部门应当依据评价结论进行政策调整和完善。

(四) 档案管理

预算主管部门、财政部门根据财政政策绩效评价管理过程中获得的相关信息,对政策绩效评价方案、评价报告、论证结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第五章 部门整体支出绩效管理操作指引

第一节 部门整体支出绩效管理基本内容

一、部门整体支出绩效管理的定义

部门整体支出绩效管理是围绕部门整体战略目标制订、目标和职能实现程度进行综合评价的管理，对一个部门的整体支出开展绩效管理，能够洞悉资源配置的有效情况以及各部分要素之间的有机关系，从更加宏观的层面把握部门（单位）的资源配置合理性和资金运用效益，从结构分析和整体效益分析中更加精确地查找问题，进而有的放矢地进行改进。

二、部门整体支出绩效管理的目的

部门整体支出绩效管理是从部门预算出发，全面反映部门战略目标和职能履行情况的一种管理方式。开展部门整体支出绩效管理，一是为了促进部门强化绩效理念，通过目标管理和过程控制，提高部门支出的整体效果和资金使用效益，二是保障部门更加科学、充分地履行职责。

三、部门整体支出绩效管理的范围

部门整体支出绩效管理的范围是部门（包括下属单位）的全部财政资金，资金类型涵盖一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算等。对于特殊资金来源或者组织形式需要剔除在管理范围之外的，应当作特别说明。

部门整体支出绩效管理包括部门自评和委托评价两种形式。通常来说，预算年度结束后，由财政部门或者预算主管部门自行组织开展，或者委托第三方进行部门整体支出绩效管理。

四、部门整体支出绩效管理的管理特点

（一）基本支出与项目支出相结合

部门整体支出包括部门所有财政支出（包括下属单位的财政资金）纳入管理范围。因此，除基本支出外，项目支出作为部门履职工作延伸，也是部门整体支出的重点。

（二）预算编制与履职需求相匹配

部门整体支出在预算编制的过程中需要结合部门年度履职需要和重点项目开展情况。因此，部门整体支出预算需要与部门履职需求、开展工作任务量相匹配，预算执行和规范性将作为部门业绩考核的重要组成指标之一。

（三）部门绩效反映管理水平和资金支出效益

部门整体支出的落脚点是部门履职绩效，主要包括重点工作履行情况、部门目标实现程度，社会效益及影响力和服务对象满意度等。部门绩效完成情况，能够切实反映部门管理水平和财政资金支出效益。

五、部门整体支出绩效管理的基本原则

（一）立足整体，关注重点

将部门所有财政支出（包括下属单位的财政资金）纳入管理范围，对于自有非财政性资金，如果与部门职能紧密相关的，也应当纳入管理范围。在此基础上，对部门的职能、职责，进行重要性排序，与重要职能、职责紧密相关的工作重点进行管理，与职能职责关系不紧密的工作进行关联性、

必要性分析。在对部门经常性经费、人员经费等进行绩效管理时，选择具有代表性的对象进行量化管理。

（二）立足支出，以财评事

部门整体支出绩效管理的基础和出发点是部门当年度工作计划，以及与之相匹配的预算明细构成，对应近三年相关工作的延续性和变化原因，重点关注延续性预算中的大幅度变动部分和新增预算的合理性，并分析评价当年度部门职能履行程度和目标实现情况。

（三）立足工作计划，考察部门履职

收集、整理、总结部门的职能定位、中长期规划和年度工作计划，全面、客观地反映部门年度履职情况和取得的成效，对完成的工作和履职程度之间进行分析。

（四）以结果为导向，从履职程度探究管理优化

部门整体支出绩效管理工作应当以部门重点项目完成情况、部门主要职能履行情况等效益结果为导向，坚持以问题为抓手，倒推部门整体管理的缺陷，进而探究优化路径。

六、部门整体支出绩效管理的主体及职责

（一）管理主体

1. 财政部门

财政部门负责确定预算绩效目标管理工作要求，依据部门整体支出绩效目标编报要求对预算部门报送的绩效目标进行审核，并根据绩效目标审核结果安排预算支出。

组织开展部门整体支出评价工作，包括拟定整体支出评价的工作方案并下发通知书，按照政府采购要求委托评价机构对部门整体支出进行评价，组织相关专家对整体支出评价报告进行评审等。

2. 预算主管部门

根据财政的要求制订并下达年度绩效目标管理任务，依据部门整体支出绩效目标编报要求对预算部门填报的绩效目标进行审核，并依据审核结果确定部门整体支出是否立项以及预算资金安排。

将整体支出评价纳入本部门的年度工作计划，组织开展部门整体支出评价工作。可以自行实施或者委托资产评估机构实施。

3. 预算部门

预算部门按本单位“三定方案”或者其他相关规定的职能范围，确定年度部门职能活动，按部门职能活动编报绩效目标，加强对目标的论证及履职活动的安排，配合财政部门、预算主管部门开展绩效目标评审工作。

参与配合财政和主管部门组织的整体支出绩效评价。按照财政部门及预算主管部门的要求实施整体支出绩效自我评价，应当对评价中发现的问题提出切实的整改措施，并将绩效评价情况报财政，财政对部门整体支出绩效管理结果组织评审。

（二）第三方

1. 资产评估机构

资产评估机构的主要职责包括接受委托梳理、评审绩效目标等。接受财政部门或者预算主管部门委托对预算部门的整体支出开展评价工作。

2. 专家

专家的主要职责包括参与相关培训、提供业务指导，参与整体支出绩效目标评审论证并出具评审意见，以及对评价方案和报告进行评审论证。

第二节 部门整体支出绩效目标管理

一、部门绩效目标编制主体

预算主管部门根据预算绩效管理的有关规定和要求，对部门本级和下属单位布置绩效目标申报工作。按照“谁使用资金，谁编制目标”的原则，申请使用财政资金的部门和单位，在编制预算的同时需要编制绩效目标。

二、绩效目标编制的依据

预算部门在编制绩效目标时，主要参考的依据有：

1. 同级政府部门规定的本单位的“三定方案”及国家和地区相关法律、行政法规；
2. 部门战略目标；
3. 中长期发展规划；

4. 部门的年度工作计划，部门整体支出规划，各条线工作任务及要求；

5. 财政部门年度预算；

6. 相关历史数据、行业标准等。

三、绩效目标的编报要求

（一）目标依据的充分性

1. 符合同级政府关于部门主要职责、内设机构、重点工作等的相关规定。

2. 符合部门（单位）战略目标实现要求，为促进本部门、行业事业发展战略目标所必需。

3. 支撑部门（单位）中长期规划、各条线工作任务和要求的完成。

（二）目标设置的合理性

1. 绩效目标与部门年度工作计划（特别是重点工作）高度关联，为重点项目支出。

2. 预期产出、效益符合客观实际，符合正常的业绩水平。

3. 依据绩效目标设定的绩效指标和目标值科学合理，清晰、细化、可以衡量。

4. 部门整体支出产出目标（含产出所需要的成本资源）与效益目标的关联性、匹配性和逻辑性。

5. 依据预期的产出和效益，结合成本效益分析编制部门支出总预算和明细预算，部门支出预算的内容、额度、标准、

计划经济合理。

（三）目标实现的保障度

1. 建立健全保障绩效目标实现的各项管理办法和措施，包括财务管理、资产管理、项目管理、人员管理等内控制度。

2. 有科学有效的管理能力和充分合理的实施条件。

3. 现有的资源情况，包括资产（存量及计划新增）、人员等情况能支持部门整体支出绩效目标的实现。

4. 重点突出，即绩效目标应当符合本市国民经济和社会发展规划、部门（单位）职能及事业发展规划，要依据部门（单位）年度履职特点和重点任务，梳理、分析和提炼核心绩效目标和绩效指标。

四、绩效目标的确定路径

部门整体支出绩效目标的编制，通常按照以下路径进行：

1. 根据预算部门的“三定方案”或者相关部门职能制度性文件对预算部门的职能进行梳理，明确部门的性质、各条线具体职责范围以及发展战略。

2. 根据部门的职能范围，结合部门的中长期发展规划和年度计划，预计部门在本年度内所要达到的总体产出和效益，从而确定该部门整体支出所要实现的年度目标，并以定性和定量相结合的方式表述。

3. 梳理部门年度工作任务、项目安排和部门年度支出预算，包括项目预算资金性质、预期投入、支出范围、实施内

容、工作任务、受益对象、项目时间，明确本部门整体支出的公共服务效益。

4. 按照部门整体支出不同的活动、作业、任务划分为若干子项目，在梳理各子项目的主要活动和预期产出及效果的基础上，归纳部门整体支出绩效目标。

5. 将部门整体支出的总体绩效目标进行细化分解，并从中总结提炼出最能反映总体绩效目标实现程度的关键性指标，并将其确定为相应的绩效指标。

6. 设定绩效指标的目标值。

五、设计绩效指标

绩效指标是绩效目标的细化和量化，结合平衡计分卡、逻辑分析法的思想，部门整体支出绩效指标分为投入管理、部门履职、履职效益和能力建设指标。

1. 投入管理目标，指部门（单位）履职所需要的财政资金和资产，以及服务履职应当开展的财政管理活动。除资金投入管理外，还要综合考虑财务管理、采购管理、资产管理、人员管理、重点工作管理等。核心指标往往有预算执行率、“三公经费”控制率、结转结余变动率、政府采购规范性、在职人员控制率等。

2. 部门履职可以类比项目指标，指履职任务完成情况，从数量、质量和时效三个角度细化考核。包括履职数量指标，即部门（单位）计划完成的各类重点工作和任务的数量；履

职质量指标，即重点工作和任务需要达到的质量标准和要求；履职时效指标，即重点工作和任务的计划完成时间要求等。设置目标和具体指标，既可以集中反映某项重点任务的单项绩效指标，也可以分析提炼形成某类重点任务综合绩效指标。其中：

①数量指标反映预算部门整体支出计划完成的公共产品或者服务数量，如“考核督查工作完成率”、“宣教活动完成数”等；

②质量指标反映预算部门整体支出计划提供的公共产品或者服务所需要达到的标准、水平，如“宣教工作人员覆盖率”等；

③时效指标反映预算部门整体支出计划提供公共产品或者服务的及时程度，如“考核督查工作完成及时性”等。

3. 履职成效指标是根据既定绩效目标设计的、反映预算支出预期效益实现程度和影响的指标，结合各履职分类的实施目的设计，指标设计方向同项目目标，可以从经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标以及社会公众或者服务对象满意度指标等细化。

①经济效益指标反映部门整体支出产出对经济发展带来的影响和效果，是指部门（单位）履职活动以尽量少的劳动耗费取得尽量多的经营成果，或者以同等的劳动耗费取得更多的经营成果，即资金占用少，成本支出少，有用成果多。

如生产经营成果指标、消耗及消耗效果指标和资金占用及占用效果指标等，如“居民可支配收入增长率”、“企业销售收入增长率”等；

②社会效益指标反映部门整体支出产出对社会发展带来的影响和效果，指部门（单位）履职活动对社会发展所起的积极作用或者产生的有益效果。如促进地方经济发展、促进社会进步、带动就业、提高人民生活水平等，如“读者接待增长率”、“人均馆藏量增长率”等；

③生态效益指标反映部门整体支出产出对自然环境带来的效果和影响，如“空气质量优良率”、“森林植被覆盖率”等。

④履职成效指标与预算部门的履职能力紧密相关，因此部门整体支出的效果指标并非一定包含经济、社会、生态三类。此外，部门整体支出通常还需要设计服务对象满意度指标，通过利益相关群体的主观感受反映对部门整体支出的综合评价，例如“读者满意度”等。

4. 能力建设指标主要包括长效管理、人力资源建设等。

六、确定绩效指标的目标值

部门整体支出绩效指标的目标值通常依据绩效标准而确定。绩效标准是设定绩效目标值时的参考和测算路径，包括计划标准、历史标准、行业标准。

预算部门根据部门整体支出的实际情况选择适合的绩

效标准，并结合部门整体支出规模确定绩效指标的具体目标数值。其中，可以量化的用数值表述，不可以量化的用定性的分级分档形式表述。

七、绩效目标的审核

预算部门应当对下属预算部门编报的整体支出绩效目标的完整性、规范性、可行性进行审核；财政部门对预算部门编报的整体支出绩效目标的合理性、目标与整体支出的匹配性，以及整体目标与重点政策、项目的关联性进行审核。

预算主管部门应当在部门预算“一上”前，依据部门整体支出绩效目标编报要求，对预算部门填报的部门整体支出绩效目标进行审核。按要求对拟申报的年度部门支出预算开展绩效目标评审，并选择部分部门整体支出组织第三方力量开展绩效目标论证。经目标评审通过的支出纳入本年度部门预算。

财政部门应当依据部门整体支出绩效目标管理要求，对预算部门（单位）报送的部门整体支出绩效目标进行审核。结合预算主管部门对部门整体支出绩效目标评审的情况，选择部分部门（单位）开展整体支出绩效目标论证。通过目标审核的支出纳入年度部门预算。

八、绩效目标审核结果应用

1. 年度工作计划调整

根据审核意见调整部门（单位）年度工作任务及项目安

排，确保整体支出绩效目标合理可行。

2. 预算调整

根据审核意见完善部门（单位）的绩效目标，同时一并调整预算安排，确保预算与绩效目标、职能相匹配、相适应。

3. 优化内部管理及资源配置

根据审核意见完善部门（单位）当前的内部管理制度，同时对部门（单位）资产、人员等资源条件进行优化。

九、绩效目标公开和归档

1. 绩效目标公开

预算部门和主管部门在一定范围内进行部门整体支出绩效目标公开，公开内容至少包括部门预算安排、产出目标、效果目标，以及绩效目标的目标值等。

2. 档案归档

预算部门和主管部门应当对部门整体支出绩效目标申报表、审核结果、论证结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第三节 部门整体支出绩效运行监控管理

一、前期准备

预算部门根据预算绩效管理工作要求，对各业务科室布置绩效运行监控任务；如果委托第三方开展绩效运行监控工作，一并下达绩效运行监控通知。为确保绩效运行监控工作

的质量和效率，预算部门应当优先收集反映部门年度工作计划、部门年度工作目标、资金使用明细和内控制度等部门履职情况的资料，并就关键事项与绩效运行监控参与主体、预算绩效管理主体和实施主体进行充分沟通。

二、监控实施

预算部门在绩效运行监控过程中，应当重点复核并确立部门的战略目标、中长期规划、部门年度工作目标和部门年度工作计划与目标值，厘清部门职能-目标-项目-预算的匹配关系和实施路径，确定重点监控目标和核对目标值。针对预期目标与实际存在的偏差，就实分析偏差原因，填制绩效运行监控表，提出纠偏路径和优化建议。

三、监控结果

预算部门根据财政部门 and 主管部门的审核意见对项目的绩效目标、内容和预算做出相应调整。预算绩效管理主体应当将绩效运行监控的结果信息按照预算绩效管理的相关要求，在一定范围内进行公开。

四、档案管理

对绩效运行监控过程中形成的资料信息等进行汇总归档，如部门整体支出涉及的内部控制制度、财务制度、资产管理制度、相关政策文件、重点项目资金明细和实施细节、项目实施情况及预期效益等。

第四节 部门整体支出绩效评价管理

一、部门整体支出绩效评价思路和要点

部门整体支出绩效评价是以部门（包括下属事业单位）全部财政资金为评价对象，从部门职能出发，以部门中长期发展规划为目标，以部门年度工作计划为依据，以部门项目支出为主线，评价分析部门履职情况和履职效果，从而进一步评价部门整体绩效情况。

评价思路主要包括：

（一）分析部门职能-目标-项目-预算的匹配关系

部门应当根据自身职能定位和事业发展规划，明确部门职能和总体目标，编制部门中长期规划和与之匹配的年度工作计划。随后，根据年度工作计划，明确主要执行项目后编制部门预算，实现财权和事权相匹配，部门职能、部门工作目标、与实施项目任务相匹配。

（二）考察部门制度保障能力，提出优化建议

部门制度是部门运行及其职能实现的主要依据和保障基础。开展部门整体支出绩效评价，要着重对部门管理制度进行考察，实现管理制度查漏补缺，主要包括部门项目管理制度、财务制度、内部控制制度、资产管理制度、人力资源管理制度、政府采购制度、公务卡制度、档案管理制度和信息公开制度等。

（三）分析部门履职有效性，考核部门履职完成情况

部门围绕其发展规划和年度工作计划开展履职活动，因

此部门整体支出绩效管理需要围绕部门职能履行的有效性，主要包括部门是否履职到位、部门年度工作计划是否完成、部门履职目标是否实现等。

（四）资源配置有效性

部门合力运用其人、财、物等主要资源，提供公共服务，完成自身履职目标和年度工作计划。因此，在绩效评价过程中，需要关注资源配置数量和结构的合理性，能否有效支撑部门履职工作，是否造成资源浪费等。

二、部门整体支出绩效评价业务操作实践

（一）前期准备

资产评估机构在前期需要明确委托人要求并组成评价工作组，整理相关资料后制定绩效评价工作方案。具体如下：

1. 确定绩效评价对象。由预算部门结合本单位工作实际提出并报同级财政部门审核确定；也可以由财政部门根据经济社会发展需求和年度工作重点等相关原则确定。

2. 下达绩效评价通知。财政部门组织或者预算主管部门自行组织实施的评价，在整体支出绩效评价工作正式开始前，财政部门或者预算部门应当形成工作方案，成立评价工作组，下达绩效评价通知书，确定评价目的、内容、任务、依据、评价时间及要求等方面的情况。

3. 确定组织形式。在评价开展前，评价组织方需要确定评价的组织形式。财政部门组织开展的绩效评价，往往通过

第三方机构实施。绩效评价工作也可以由预算部门自行组织开展，可以自行评价，也可以委托第三方实施。如委托第三方实施的，流程与财政部门组织实施的一致。

4. 确定绩效评价第三方机构。财政或者预算主管部门通过政府采购确定第三方机构。绩效评价工作的实施方（或者委托的第三方机构）收到绩效评价通知，组织评价队伍并参与培训，启动绩效评价工作。

5. 组成评价工作组，并制定绩效评价工作方案，即评价工作实施方根据绩效评价对象和评价通知拟定具体评价工作方案，报财政部门或者预算主管部门（单位）进行审定。

（二）评价实施

1. 确认当年度部门整体支出的绩效目标

（1）复核并确认部门战略目标

部门战略目标应当有正式文件作为依据，通常情况下应当在同级政府发布的部门主要职责、内设机构和人员编制的相关规定，或者编办关于调整部门内设机构的批复等文件中。这些规定和批复是部门职能的直接依据，也是确定部门职责和重点工作的最初范围。在对部门整体支出进行评价前，应当确保部门设立时的最初文件和调整内设机构的文件均收集完整。

（2）复核并确认部门中长期发展规划

收集整理与部门相关、最新的三至五年规划资料，既包

括本部门自己制订的规划，也包括上级部门制订的规划中涉及到本部门应当履行的职能或者明确的工作任务，还包括同级或者相关部门制订的规划中涉及到本部门应当配套或者履行的职能和明确的工作任务。

（3）梳理并确认各条线工作任务及要求

梳理各职能或者地域条线工作要求，如上级业务管理部门、区县政府部门、纪检监察部门，对本部门当年接收到的各条线工作任务和考核要求等进行汇总、分类梳理。

（4）确认年度工作计划与战略目标、中长期规划及各条线工作要求的关联程度

对应全年工作计划，分析当年各具体工作（特别是重点工作）与上述三项内容的关联程度。首先确认有归属范围，没有超出上述三类的工作内容，再通过资源的分配量（预算安排、人员安排、物资配备、时间安排等）来分析工作安排的合理性和必要性。

2. 梳理部门内部管理制度及存量资源

（1）分类整理部门内部管理制度

整理总结部门适用、在用的相关内部控制制度，包括项目管理制度、财务管理制度、资产管理制度、人力资源管理制度、风险防范（监督、控制）制度等。既包括本部门自行制订的，也包括上级或者行业内的规范文件。

（2）分类整理部门内部存量资产

整理总结部门的存量资产（固定资产、流动资产）、年内新增资产（固定资产、流动资产），新增资产应当注意分类标注来源、是否通过政府采购等取得方式。

（3）分类整理部门职工数量

整理总结部门的年末职工总数（行政编制、事业编制、临聘人员等）、年内人员变动情况。

3. 确定当年度整体支出的评价重点

（1）确定部门重点工作

分类整理部门年度工作计划，各项工作应当与部门职能或者规划对应，工作计划中应当注明是否是重点工作、具体工作内容、完成时间的进度安排、完成的标志及后续管理等内容。

（2）确定整体支出评价重点

应当围绕部门职责的履行情况（覆盖整个工作计划，有重点需要突出）、部门运行的有效情况（资源配置的合规性、资源管理的合规性等）、以及部门职能的实现程度（部门工作的整体效果、部门各项目标的实现程度或者贡献度、社会各界的满意程度等）三方面内容确定。

4. 构建绩效评价指标体系

指标体系的内容应当覆盖部门年度工作计划中的所有工作或者活动，并在指标明细程度或者分值比重方面体现评价重点。评价指标分为共性指标和个性指标。共性指标是适

用于所有部门的指标；个性指标是针对部门和行业特点，以及项目的类别和特征等实际情况制定的指标。实施评价时，按照定性指标可以衡量、定量指标应当量化的要求，依据评价项目特点和评价工作需要，在绩效评价三级指标的基础上，对评价指标逐级分解和细化。

考核指标可以分为业绩指标和加分指标两类。业绩指标是指对年初计划及对部门职能贡献度的考察，分为产出指标、效果指标、可持续性或者影响力指标等；加分指标是指上级部门规定参加的、具有横向可比性的考核类结果指标，如考核成绩优异则给予加分，体现部门整体履职的外部成绩。

绩效评价指标是依据细化量化的绩效目标而形成的衡量绩效目标实现程度的考核工具。绩效评价指标体系设计是绩效评价的核心和难点，重点包括指标框架、指标权重和评价标准等方面。在设计指标体系时，需要考虑其实用性、可操作性和可实现性，要能充分体现和真实反映评价部门整体支出的绩效状况和绩效目标的完成情况。

评价人员应当概括阐述指标设计思路、指标设计依据、权重设计思路、数据来源及取数方式、评价标准及评分方式确定的原则和方法。同时，需要针对每个指标编写对应的绩效评价指标底稿，包括指标解释、指标权重、评价标准、数据来源及取数方式，同时说明指标标杆值、指标标杆值设置的依据以及具体评分细则。

绩效评价标准是指衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度，通常采用计划标准、行业标准、历史标准。

5. 评价与分析

基于评价指标体系和整理后的数据，针对部门职责的履行情况、部门运行的有效情况、部门职能的实现程度重点展开分析。

指标评分是绩效评价的重点。在指标分析过程中，应当注意指标的扣分需要尽可能量化、依据充分，避免重复扣分，加强对扣分项的原因分析及解读，以及不同模块指标的逻辑关系一致性。

基于指标评价，整体支出评价还要从经济性、效率性、效益性等方面开展全面分析。其中：项目的经济性分析主要反映项目成本（预算）控制情况、项目设计规模的合理性，项目的效率性分析主要反映项目实施（完成）的进度及质量等情况，项目的效益性分析主要反映项目资金使用效果。项目的可持续性分析主要反映项目完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响项目持续发展的因素。

涉及到重点专项支出的评价，可以首先按照一定原则进行分类（或者子项目），对大类（或者子项目）进行与部门战略规划、部门职能和年度工作重点的匹配程度进行必要性和紧迫性分析，再考察项目管理、项目产出、效益等内容，完成经济性、效率性和效益性分析。

涉及到人员、资产、经常性经费的评价，首先应当进行合规性、规范性核对，即完成财政部共性指标框架中一些重点领域的规范性考察，如“三公经费合规率”、“政府采购完成率”等，其次对存量资产的规模进行分析，包括在职人员与事业规模的匹配程度、人均固定资产量/额等，标杆值可以采用全市同类部门平均值等数据。

6. 撰写部门整体支出绩效评价报告

（1）报告中除了体现评价步骤中各环节过程和结论的内容外，还应当包括以下内容：部门概述和基本情况。包括部门成立时间、职能定位及变化、人员机构构成和内部控制制度、上下级管理机制、中长期规划和工作计划等。

（2）年度工作计划与部门职能、中长期规划的相关程度的分析及判断；部门重点项目的组织开展情况，同项目上年（或者上两年）情况对比情况。

（3）本次部门整体支出评价重点及确定理由。如何体现与部门职能、规划的衔接关系，部门处于什么发展阶段，以及本次整体支出评价的局限性和特殊性。

（4）部门预算收支构成、资金来源、近三年预算支出预决算数据等。

（5）部门内部管理情况，包括日常管理、专项资金管理、财务管理、资产管理、档案管理、风险控制（日常检查监督管理、质量把关）等。

(6) 从部门政策、部门管理、部门效益等方面对部门支出进行总体评价。其中：部门政策主要反映部门职能、部门战略规划和部门年度工作计划的情况，部门管理主要反映财务管理和内部管理的情况，部门绩效主要反映部门产出、部门效益和可持续影响等情况。

(7) 部门整体支出当年绩效总结，包括主要的绩效结论、存在的问题两方面。涉及部门年度工作与部门职能、规划的相关程度判断，部门整体制度保障的完善程度，部门内部控制机制的健全程度，部门整体资源配置水平和能力等。

7. 形成部门整体支出绩效评价结论

在现场和非现场评价的基础上，评价工作组运用相关评价方法对绩效情况进行综合评价，形成评价结论；提出基于本次评价对提高部门整体支出绩效的建议，建议与揭示的绩效问题紧密结合。绩效评价结果采用综合评分定级的方法，总分为 100 分，评价等级为“优、良、中、差”。90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

（三）评价结果反馈与应用

评价工作完成后，评价组织方对评价结果的处理和公开等工作按相关规定处理。

1. 评价组织方向预算部门开具部门整体支出绩效管理结果反馈函。

2. 预算部门根据反馈函中提出的问题和相关建议进行整改，并将整改结果报送至评价组织方。整改内容包括预算调整、绩效目标完善、部门管理改进等。

3. 评价组织方将整改结果反馈给财政部门，财政部门根据情况调整、安排部门预算。

4. 按照政府信息公开有关规定，通过相关渠道，对评价结果进行公开。公开内容主要包括：部门名称、部门预算金额、评价结论、主要问题、整改建议、整改情况、评价机构等方面。

表 5-1 部门整体支出绩效管理指标框架

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
部门决策 (20)	部门职能设置	部门职能设定明确性	考察部门职能界定是否明确，是否有相关的文件支撑。
		人员岗位职责明确性	考察部门人员岗位职责设置是否明确，是否有相关文件支撑，反映部门核定人员编制与部门工作内容的合理性。
	部门战略规划	战略规划明确性	考察部门战略规划目标设定是否明确。
		战略规划匹配性	考察部门战略规划是否与相关行业工作战略目标相适应，且应当与部门职能相适应。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
	部门年度 工作计划	年度工作计 划明确性	考察部门年度工作计划是否明确，是否有相关的文件支撑。
		年度工作计 划合理性	考察部门年度工作计划是否合理，是否与部门年度目标相适应。
		年度工作计 划完整性	考察部门年度工作计划是否完整，是否根据计划合理设定项目。
		年度部门预 算编制合理 性	用以反映部门年度基本支出预算是否根据人员经费、公用经费标准进行合理编制。
		年度部门预 算计划规范 性	用以反映部门年度项目支出预算程序、预算依据、适用范围的合理性。
	部门绩效 目标设定	年度绩效目 标明确性	考察部门依据整体绩效目标所设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核整体绩效目标的明晰化情况。
		年度绩效目 标合理性	考察部门所设立的整体绩效目标依据是否充分，是否符合客观实际，用以反映和考核整体

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
			绩效目标与部门履职、年度工作任务的相符性情况。
部门管理 (25)	部门预算 执行管理	基本支出预算执行率	考察部门基本支出经费支出效率。
		项目支出预算执行率	考察部门项目经费执行的进度。
		三公经费控制情况	部门本年度“三公经费”预算数与本年度“三公经费”决算数的比率，用以反映和考核部门（单位）对控制重点行政成本的努力程度。
		预算调整率 (结转结余变动率)	部门本年度结转结余总额与支出预算数的比率，用以反映和考核部门对本年度结转结余资金的实际控制程度。
	财务管理	财务管理制度健全性	部门为加强预算管理、规范财务行为而制定的管理制度是否健全完整，用以反映和考核预算管理制度对完成主要职责或者促进事业发展的保障情况。
		财务管理制	部门使用预算资金是否符合相

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
		度执行有效性 (资金使用规范性)	关的预算财务管理制度的规定，用以反映和考核部门预算资金的规范运行情况。
	项目管理	项目管理制度健全性	部门为加强资产管理、规范资产管理行为而制定的管理制度是否健全完整，用以反映和考核部门管理制度对完成主要职责或者促进社会发展的保障情况。
		项目管理制度执行有效性	部门（单位）为加强项目管理而制定的项目管理制度是否有效执行，用以反映和考核部门（单位）项目管理制度在完成主要职责或者促进事业发展中的执行情况。
	资产管理	资产管理制度健全性	部门（单位）为加强资产管理、规范资产使用而制定的资产管理制度是否健全完整，用以反映和考核部门（单位）资产管理制度对完成主要职责或

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
			者促进事业发展的保障情况。
		资产管理制度执行有效性	考察资产管理制度是否有效执行。
		资产使用率	实际在用固定资产总额与所有固定资产总额的比率，用以反映和考核固定资产使用效率程度。
	人力资源管理	人事管理制度健全性	考察是否建立了人事管理制度，是否按照制度规定进行考核管理。
		在编人员控制率	本年度实际在职人员数与编制数的比率，用以反映和考核部门对人员成本的控制程度。
		在职人员结构合理性	考察在职人员结构是否合理，是否能够有效支撑部门职能的履行。
	政府采购制度	政府采购制度执行有效性	政府采购项目的采购程序、采购方式的规范性。
	公务卡制	公务卡制度	考察公务卡管理制度是否有效

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
	度	制定有效性	执行。
	档案管理制度	档案管理制度执行有效性	考察档案管理制度是否有效执行。
	重点工作管理	重点工作管理制度健全性	考察部门重要职能、重点项目是否具有或者制定了相关的管理制度、实施方案。
部门绩效 (55)	重点工作履行	部门年度重点工作完成率	考察部门年度重点工作完成情况。
		部门监督计划工作完成率	考察部门监督计划工作完成情况。
	部门目标实现	年度绩效目标实现率	考察部门年度绩效目标实现情况。
		行政效能/上级部门考核情况	考察行政效能/上级部门考核情况。
	服务对象满意度	群众满意度	考察群众对部门年度工作的满意程度。
		内部职员满	考察内部职员对部门管理工作

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
		意度	的满意程度。
	社会影响	部门贡献情况	考察部门通过年度履职产生的社会贡献、形成的社会效果。
	部门长效管理	长效管理制度及完成情况	考察部门长效管理制度及完成情况。

（四）档案管理

财政部门、预算部门和资产评估机构根据绩效评价管理过程中获得的相关信息，对部门整体支出绩效管理的评价方案、评价报告、评审结论、结果应用情况等资料进行汇总归档。

第六章 重点领域绩效评价相关业务操作指引

第一节 PPP 项目绩效评价操作要求

一、PPP 项目绩效评价相关概念

（一）PPP 的定义

1. PPP 模式定义

政府和社会资本合作（以下简称“PPP”）模式是公共服务供给机制的重大创新，即政府采取竞争性方式择优选择具

有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。

2. PPP 模式主要特点

PPP 模式有利于充分发挥市场机制作用，提升公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化。

(1) PPP 项目通过引入社会资本承担设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任，政府可以作为监督者和合作者，从而减少政府对具体事务的参与程度，强化督查、监管和绩效评价等职责，有利于加快政府职能转变，实现政企分开和政事分开。

(2) PPP 模式可以有效打破社会资本进入公共服务领域的各种不合理限制，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业积极参与公共服务供给，可以有效拓展社会资本尤其是民营资本的发展空间，盘活社会存量资本，激发市场主体活力和创造力。

(3) 在 PPP 模式下，可以通过引入社会资本投资，有效弥补当期财政投入不足，减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。政府以使用者付费或者运营补贴等作为社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，并将政府支出责任纳入

预算管理、财政中期规划，有利于公共资金投入和分配的合理性，提高财政资金使用效益。

（二）PPP 项目绩效评价的内涵

1. PPP 项目绩效评价定义

PPP 项目绩效评价是指运用绩效管理理念和方法，根据相关标准，对一定期间内 PPP 项目的产出和效果情况进行科学、客观和公正评价的过程，以衡量其预期绩效目标的实现程度。

PPP 项目绩效评价是 PPP 项目全生命周期绩效管理的重要环节，是各级财政预算管理的重要组成部分，也是 PPP 项目规范运作的必然要求。

通过开展 PPP 绩效评价工作，可以及时发现 PPP 项目实施过程中存在的问题，并通过及时反馈，落实整改，也可以将绩效评价结果作为财政安排预算支出的重要依据，以确保更好地实现 PPP 项目公共服务供给质量和效率目标。

2. PPP 项目绩效评价政策依据

（1）《中华人民共和国预算法》（2018 年 12 月 29 日修正）；

（2）《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）；

（3）《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167 号）；

(4)《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76号);

(5)《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113号);

(6)《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资〔2014〕2724号);

(7)国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发〔2015〕42号);

(8)《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》(财金〔2016〕90号);

(9)《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》(财金〔2016〕92号);

(10)《关于切实做好传统基础设施领域 政府和社会资本合作有关工作的通知》(发改投资〔2016〕1744号);

(11)《关于印发传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则的通知》(发改投资〔2016〕2231号);

(12)《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号);

(13)《关于进一步加强政府和社会资本合作(PPP)示范项目规范管理的通知》(财金〔2018〕54号);

(14)《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施

意见》（财金〔2019〕10号）等。

二、PPP 项目绩效评价基本要素

（一）评价主体及相关单位职责

通常 PPP 项目绩效评价的评价主体包括各级财政部门、行业主管部门和实施机构。

1. 财政部门

各级财政部门主要负责制定对 PPP 项目财政资金使用合规性和有效性进行监督，制定 PPP 绩效管理总体操作思路，根据项目合同约定和绩效评价结果及时拨付财政资金。同时，财政部门可以根据实际需求对本级 PPP 项目开展绩效评价。主要关注 PPP 项目合作双方（项目实施机构与项目公司）履约情况以及 PPP 项目产出与效果情况。

2. 行业主管部门

行业主管部门主要应当根据 PPP 项目绩效管理要求建立健全本地区本行业绩效评价标准与体系，指导项目实施机构规范开展绩效评价相关工作，可以根据实际需求对所负责 PPP 项目开展绩效评价。同时，应当确保 PPP 项目支出责任纳入本部门预算。

3. 项目实施机构

项目实施机构是 PPP 项目绩效评价的主要评价主体。主要根据合同约定，对 PPP 项目运行情况开展绩效运行监控，自行或者委托第三方机构开展绩效评价工作。

项目实施机构主要通过日常绩效运行监控履行自身合同义务以及监管职责，确保 PPP 项目阶段性产出和效果。通过年度绩效评价，确保 PPP 项目绩效目标的有效实现，并为按效付费提供依据。

4. 相关单位

项目公司（或者社会资本）在项目实施过程中需要贯彻绩效管理理念，履行合同约定，保障 PPP 项目公共服务符合合同约定标准。同时应当在政府开展绩效管理工作中，积极配合相关工作，提供必要的资料和便利，确保所提供资料和信息真实性、完整性、有效性。

政府其他相关部门是 PPP 项目的参与方，根据部门分工和职责权限承担相应的责任和义务。

（二）评价对象

PPP 项目绩效评价的对象为具体 PPP 项目。例如，某市某区环城东路 PPP 项目绩效评价的对象即为“某市某区环城东路 PPP 项目”。

（三）评价时段

PPP 项目绩效评价工作通常在 PPP 项目建设期、运营期及移交后开展，以年度为单位作为具体评价时段。

PPP 项目建设期绩效评价通常在项目建设期末（即竣工决算后）开展。

PPP 项目运营期绩效评价通常每运营年度一次，以衡量

年度绩效目标实现程度。

PPP 项目移交后评价则是在 PPP 项目移交完成后组织开展。

（四）评价内容

PPP 项目绩效评价因评价目的、评价对象和评价时段的不同，评价内容也有所差异。

1. PPP 项目绩效评价基本内容

通常情况下，PPP 项目绩效评价内容主要包括：

（1）PPP 项目管理、产出和效果情况

管理情况主要针对 PPP 项目建立的相关内控制度是否完备、人员配置是否合理、财务管理是否合规、档案管理是否到位以及其他管理方面。

项目产出主要指 PPP 项目预期产出的完成程度，包括数量、质量和时效。

项目效果主要指 PPP 项目实际产生的效果情况，包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续性以及社会公众（服务对象）满意度情况。

（2）PPP 项目履约情况

项目实施机构履约情况，包括绩效目标设定、绩效运行监控、合同履行及监管制度或者措施等情况。

项目公司履约情况，包括项目管理、产出和效果是否符合合同约定标准等情况。

(3) PPP 项目年度绩效目标实现程度

(4) PPP 项目绩效评价的其他内容

2. PPP 项目绩效评价不同阶段评价重点

(1) 项目建设期绩效评价主要是对项目公司开展项目管理工作的监督和管理，评价重点包括：项目建设内容、进度、成本和质量，项目风险、采购、集成等的管理，确保项目程序合规、财务管理合理，建设期产出能够符合建筑规范、质量、安全及验收的相关规范和标准，一次验收合格，交付运营。

(2) 项目运营期绩效评价主要是对项目年度绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务供给质量与效率、公众满意度等进行绩效评价，判断项目是否按照项目合同约定实现预期绩效目标，并采取相应措施。

(3) 项目移交完成后，绩效评价的重点为项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、合规性、物有所值、经济效率、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，汲取 PPP 项目管理经验，并按相关规定公开评价结果。

(五) 评价原则

1. 绩效导向及目标管理原则。PPP 项目绩效评价工作的开展要以绩效为核心导向，通过明确的绩效目标反映 PPP 项目的预期或者执行结果，以实现财政资金运行和项目实施效益最大化。

2. 科学规范与有序推进原则。PPP 项目绩效评价应当采用科学的绩效指标体系、规范的程序、适当的方法和明确的措施，保障 PPP 绩效评价标准科学、程序规范、方法合理、结果可信。绩效评价应当严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法，做到真实、客观、公正，依法公开并接受监督。

3. 按效付费及监督问责原则。PPP 项目绩效评价应当针对具体项目产出绩效和效果影响情况，评价结果应当反映公共服务供给质量和效率情况，政府付费及可行性缺口补助项目绩效评价的结果应当与财政支出挂钩，使用者付费项目绩效评价结果应当与奖罚机制对应，以强化预算支出责任、管理责任及履约责任。

4. 物有所值与信息公开原则。PPP 项目绩效评价是 PPP 项目全生命周期绩效管理的重要环节，要以物有所值为基础，保障项目物有所值的实现程度。同时，应当依托财政部 PPP 综合信息平台，做好 PPP 项目绩效评价信息公开工作，自觉接受人大和社会各界监督。

（六）评价依据

1. 国家、本地区相关法律、行政法规；
2. 国家、本地区相关经济与社会发展规划或者方针政策；
3. PPP 项目所属行业政策、行业标准及专业技术规范；
4. 本地区预算管理制度、资金及财务管理办法、相关部

门内部决策管理制度；

5. 行业主管部门、项目实施机构及相关主管部门或者单位职能划分；

6. PPP 项目合同以及补充协议；

7. PPP 项目采购文件、投标或者响应文件以及实施方案等前期文件；

8. 项目管理制度、内控制度及相关工作总结报告；

9. 项目竣工验收报告、决算报告及相关执行监控报告；

10. 项目运营管理维护方案、措施及相关数据资料；

11. 申请预算时提出的资金申报书、项目绩效目标、财政部门预算批复、经财政部门批准的预算方案或者调整方案、财政部门 and 预算部门年度预算执行情况及年度决算报告；

12. 项目资金来源与使用情况、财务报表、审计报告等财务资料；

13. 绩效自评报告、上年度绩效评价报告或者相关总结；

14. 其他相关材料。

三、PPP 项目绩效评价操作要求

（一）PPP 项目绩效评价业务特点

PPP 项目绩效评价由于评价对象为具体的 PPP 项目，具有一定的特殊性，与传统的财政支出（项目）绩效评价业务存在显著差异。

PPP 项目绩效评价业务特点主要表现在：

1. 涉及主体多、覆盖范围广

PPP 项目绩效评价涉及对象或者主体不仅包括项目公司，还包括项目实施机构、行业主管部门、财政部门以及其他相关监督管理部门，甚至各级地方政府。

同时根据 PPP 项目基础设施建设及公共服务行业领域的不同，可能涉及能源、交通运输、水利建设、生态建设和环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育文化、体育、市政工程、政府基础设施、城镇综合开发、旅游、社会保障等不同行业的方方面面。

2. 持续、动态化评价管理过程

PPP 项目绩效评价是贯穿 PPP 项目全生命周期的管理活动，尤其在项目执行阶段到移交阶段，是一项持续的、动态化的评价管理过程。

由于 PPP 项目涉及参与主体较多且合作期限较长，因此针对项目不同实施阶段与环节而开展的绩效评价内容与重点也不同。在不同时段应当根据项目实际情况、外部环境变化及内部数据变动等多方面进行监控与分析，针对存在的部分变量，相应调整绩效运行监控指标体系或者绩效评价指标体系，绩效评价过程呈现动态化特点。

3. 结果应用多元化

PPP 项目绩效评价结果应用对于不同对象具有不同的作用体现。其一，PPP 项目公司通过相应结果应用，及时发现

建设、运营管理中存在的问题及偏离绩效目标情况，及时纠偏，实现项目有效运行。其二，项目实施机构或者行业主管部门根据评价结果反映的问题，督促项目公司整改，保证公共产品与服务供给质量与效率。其三，财政部门根据绩效评价结果拨付预算资金。其四，绩效评价等相关绩效管理工作作为地方各级政府和各部门各单位本地区预算绩效考核主要参考，也是“花钱必问效、无效必问责”的重要依据。

PPP 项目绩效评价业务与传统财政支出（项目）绩效评价业务区别点主要体现在评价对象、评价依据、评价重点及相关方情况等方面。

表 6-1 PPP 项目绩效评价与财政支出（项目）绩效评价业务区别

区别点	PPP 项目绩效评价	财政支出（项目）绩效评价
评价对象	PPP 项目	财政资金
评价依据	PPP 项目合同 行业政策	相关规章制度
评价重点	项目产出、效果 公共服务供给质量 和效率	资金效益
相关方	财政部门	委托单位

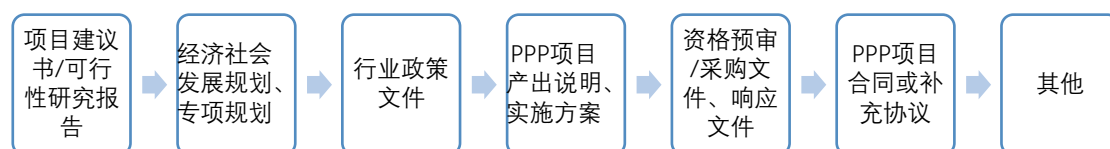
区别点	PPP 项目绩效评价	财政支出（项目）绩效评价
	项目实施机构 行业主管部门 项目公司 政府方出资代表	预算部门

（二）PPP 项目绩效目标和指标体系设计实践

1. 绩效管理总体要求和思路

（1）形成与梳理

PPP 项目绩效目标与绩效指标通常在项目实施方案中形成，并在资格预审和采购文件中明确项目绩效目标及评价指标体系。原则上绩效目标随同项目实施方案经本级人民政府批复后不得变更，因未来年度新情况、新要求影响绩效目标实现而确需进行重大调整的，经项目实施机构与项目公司协商重新设定绩效目标和指标后报本级人民政府审批。绩效评价指标体系可以在采购过程中征求社会资本意见，经合同谈判后，最终在 PPP 项目合同中予以明确。



（2）编制要求

PPP 项目绩效目标应当指向明确、具体细化、合理可行。

具体而言，应当结合 PPP 项目各阶段绩效管理要求，制

定项目产出目标,包括 PPP 项目推进过程的质量和效率目标,提供公共产品和服务的数量、质量、技术、时效目标以及达到预期产出所需要的成本和资源等;项目效果目标,包括项目所产生的经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响以及满意度目标等。

绩效目标通常包括:

- (1) 预期产出,包括提供的公共产品和服务的数量;
- (2) 预期效果,包括经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响等;
- (3) 服务对象或者项目受益人满意程度;
- (4) 达到预期产出所需要的成本资源;
- (5) 衡量预期产出、预期效果和服务对象满意程度的绩效指标;
- (6) 其他。

2. 绩效评价指标体系设计思路

绩效指标是对绩效目标的细化和量化描述,主要根据 PPP 项目绩效目标与实际情况制定绩效指标并细化形成包括具体指标、指标权重、指标解释、数据来源、评价标准及评分方法等内容的指标体系,以便于在开展项目绩效评价过程中根据约定评价方法和评分细则,客观反映项目真实情况,避免相关部门或者项目公司人为干涉评价结果。

在开展 PPP 项目绩效评价工作时,应当围绕项目管理、

项目产出、项目效果等方面，结合 PPP 项目所属行业领域及项目实际情况，科学编制绩效评价指标体系。PPP 项目绩效评价指标体系通常包括具体指标、指标权重、指标解释、数据来源、评价标准及评分方法等。其中，绩效指标既包括共性指标与个性指标，也包括定量指标与定性指标。

（1）指标选取

① 共性指标和个性指标

共性指标是适用于所有 PPP 项目的指标，主要包括管理、产出与效果等方面，共性指标通常固定。

个性指标是适用于不同行业领域 PPP 项目或者不同 PPP 项目的绩效评价指标，主要包括行业特性指标与项目特征指标，同时也会根据评价主体或评价目的的不同存在一定差异。

个性指标应当充分考虑 PPP 项目所属行业领域与被评价 PPP 项目特点进行设定。

② 定量指标和定性指标

定量指标是可以准确地以数量定义、精确衡量并能设定绩效目标的考核指标。定量指标的评价标准值是衡量该项指标是否符合项目基本要求的评价基准。

定性指标是指无法直接通过数据分析评价对象与评价内容，需要对评价对象及评价内容进行客观描述来反映评价结果的指标。

（2）设计原则

PPP 项目绩效评价指标体系设定应当满足以下原则：

①相关性原则

绩效评价指标体系设定应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

②重要性原则

绩效评价指标体系设定应当根据绩效评价的对象和内容优先使用最具代表性、最能反映评价要求的核心指标。

③可比性原则

绩效评价指标体系设定应当对同类评价对象设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果相互比较。

④系统性原则

绩效评价指标体系设定应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映项目所产生的社会效益、经济效益、生态效益和可持续影响等。

⑤经济性原则

绩效评价指标体系设定应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合物有所值原则。

（3）指标权重

绩效评价指标的权重是指某一指标在整个绩效评价体系中的比重，应当根据该指标在整个体系中的重要程度，选用科学方法，合理设置权重。权重表示在评价过程中，对评价对象不同侧面重要程度的定量分配，以区别对待各项评价

指标在总体评价中的作用。

确定指标权重的方法通常包括专家调查法、层次分析法、主成分分析法、熵值法等。

（4）评价标准

PPP 项目绩效评价标准是指衡量 PPP 项目绩效目标完成程度的尺度,在开展绩效评价工作过程中,应当以被评价 PPP 项目的行业性质和具体的政策导向为基础,结合行业、规模、历史经验和专家评价意见等确定绩效评价标准。

绩效评价标准通常包括:

①约定标准

约定标准是指以 PPP 项目合作双方在项目合同或者补充协议中约定的相关产出技术或者质量标准。

②计划标准

计划标准是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

③行业标准

行业标准是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。

④历史标准

历史标准是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

⑤以经验数据确定的标准

以经验数据和常识确定的标准是指根据财政经济活动发展规律和管理实践，由相关领域经验丰富的专家学者经过分析研究后得出的有关指标标准或者惯例。

⑥其他标准

其他经项目参与各方确认的标准。

在具体的 PPP 项目绩效评价操作中，应当尽可能地选择计划标准、行业标准、历史标准及其他经项目参与各方确认的标准，谨慎选用以经验数据和常识确定的标准。

（5）评价方法

绩效评价方法主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等。

①成本效益分析法

成本效益分析法是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标的实现程度。

②比较法

比较法是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标的实现程度。

③因素分析法

因素分析法是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

④最低成本法

最低成本法是指对效益确定却不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较,评价 PPP 项目绩效目标的实现程度。

⑤ 公众评判法

公众评判法是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对 PPP 项目效果进行评判,评价社会效益等相关绩效目标的实现程度。

⑥ 其他适宜的评价方法

绩效评价方法的选用,应当坚持定量优先、简便有效的原则。根据评价对象的具体情况,可以采用一种或者多种方法进行绩效评价。

(三) PPP 项目绩效评价操作实践

PPP 项目绩效评价程序通常分为三个阶段,即绩效评价前期准备阶段、实施阶段和绩效评价报告编制阶段。

1. 前期准备阶段

(1) 绩效评价业务委托

通常绩效评价业务委托第三方机构开展,双方应当在充分沟通基础上,明确绩效评价目的和要求,并由委托人与第三方机构签订《绩效评价服务合同》。

(2) 成立评价工作组并下达评价通知

由委托人、相关主管部门及第三方机构等人员成立绩效评价工作小组,负责绩效评价工作的整体推进和组织实施。同时下达绩效评价通知书,明确绩效评价目的、内容、相关

方主要任务及时间要求等方面情况。

（3）明确绩效评价基本事项

开展 PPP 项目绩效评价之前，应当明确的基本事项包括：PPP 项目背景和基本情况；绩效评价的对象和内容；PPP 项目的绩效总目标、阶段性目标及相关要求；绩效评价的时段和目的；评价主体及绩效评价报告使用人；其他重要或者特殊事项。

（4）制定绩效评价方案

在充分的前期调研基础上，形成 PPP 项目绩效评价工作方案，主要包括项目基本情况、绩效目标设定情况、绩效评价指标体系以及调研取数方案等内容。必要时可以组织专家对方案进行评审，重点关注绩效目标与绩效指标体系科学性与可操作性、绩效评价工作组织安排的合理性。

PPP 项目绩效评价工作方案通常包括如下基本内容：

①项目基本情况

1) PPP 项目背景、意义；

2) PPP 项目实施内容与情况：PPP 项目所在区域、具体实施内容与范围、开始及计划完成时间等。如果项目在实施期内，内容发生变更，则重点说明变更的内容、依据及变更审批程序；

3) 项目资金结构与使用情况；

4) PPP 项目产出说明：项目建设期/运营期产出内容、数

量与标准;

5) PPP 项目的组织及管理:

一是反映项目公司的组织结构,包括项目公司内部人员安排或者部门设置、各自职责及监管机制等情况。

二是反映 PPP 项目相关方职责情况,分析各相关方如何参与项目实施及运行。PPP 项目的相关方通常包括:PPP 项目公司、项目实施机构、行业主管部门、本级财政部门以及其他相关部门。

②PPP 项目绩效目标

PPP 项目绩效目标是指该 PPP 项目在一定期限内实施预期达到的产出和效果。绩效目标要根据各级政府关于预算编制的总体要求和财政部门的具体部署、国民经济和社会发展规划、部门职责及事业发展规划,并结合 PPP 项目实际产出说明与当地公共产品与服务需求等,科学合理地进行编制。

绩效目标是设定绩效评价指标体系的基础。在制定方案的过程中,应当明确 PPP 项目的绩效总目标与阶段性目标。如果项目在申请预算时缺少绩效目标、绩效目标不明确或者绩效目标有偏差,PPP 项目参与方应当及时沟通,根据评价依据及项目客观情况确定合理的绩效目标。

③绩效评价思路

1) 绩效评价目的和依据

评价目的是整个绩效评价工作开展所要达到的目标和

结果，体现评价工作的最终价值，是整个评价工作的基本导向，应当在提出评价思路之前明确具体的绩效评价目的。

2) 绩效评价对象及评价内容

PPP 项目绩效评价的对象为具体的 PPP 项目。

PPP 项目绩效评价的内容和范围通常包括：PPP 项目绩效目标的设定情况，资金投入和使用情况，PPP 项目参与各方为实现绩效目标制定的制度、采取的措施等，PPP 项目绩效目标的实现程度与效果等。

3) 绩效评价时段

PPP 项目绩效评价时段通常应当根据实际评价需求，并按照 PPP 项目合同约定进行合理确定。具体的绩效评价时段应当在报告中明确。

4) 绩效评价方法

在开展 PPP 项目绩效评价工作时，应当明确执行评价工作所选用的绩效评价方法及其理由。

④ 绩效评价指标体系

PPP 项目绩效评价指标体系设计是 PPP 项目绩效评价的核心和难点，通常包括具体指标、指标权重、指标解释、数据来源、评价标准及评分方法等方面，要考虑实用性、可操作性和可实现性，以充分体现和真实反映 PPP 项目的绩效状况和绩效目标的实现程度。

1) 指标体系设计的总体思路

概述指标设计思路、指标设计依据、权重设计思路、数据来源及取数方式、评价标准及评价方式等。

2) 指标体系

从项目管理、产出、效果与可持续性角度出发，在共性指标框架下，充分考虑行业特征与项目特性设计符合被评价PPP项目实际情况的个性指标，形成完整的绩效评价指标体系。

3) 各项指标定义、评分标准和评分细则

针对每个指标编写对应的绩效评价指标定义底稿，并设计相应评分标准与细则。

⑤项目调查工作方案

在制定 PPP 项目绩效评价方案时，应当有针对性地对项目所涉及的利益相关方开展各种形式的调查，调查方法包括案卷研究、数据填报、实地调研、座谈会及问卷调查（网络及实地）、样本检测等。

绩效评价方案应当尽可能明确调查的对象、调查的方法、调查内容、日程安排、时间及地点等。如果调查对象涉及抽样，应当说明调查对象总体情况、样本总数、抽样方法及抽样比例。

⑥评价工作的组织与实施

在制定 PPP 项目绩效评价工作方案时，应当明确评价工作各个环节的组织与实施，包括：项目负责人及项目组成员

的职责与分工，各个环节及各项工作的时间节点及工作计划，评价工作涉及的相关当事人的职责以及第三方机构绩效评价工作的质量控制程序与制度。

2. 绩效评价实施阶段

（1）调查取数

根据 PPP 项目绩效评价方案，通过资料收集与调查安排，收集评价所需要相关资料与数据。

管理类指标数据来源主要为相关制度、资料及文件核查，现场调研为辅；

产出类指标主要以合同约定计划或者标准、行业标准等为依据，通过现场勘查及资料核查相结合的方式，验证具体指标绩效完成情况。

效果类指标主要通过社会调查、访谈或者座谈会等形式进行了解。

（2）数据处理与分析

对收集的资料与数据，包括书面资料、口头资料、实物资料及分析性资料等，通过分类、选取、验证及分析等过程，进行甄别、汇总与分析，形成清晰有效的评价依据。

（3）绩效评价

结合所收集与分析的数据结果，按绩效评价相关规定及要求运用科学合理的评价方法对 PPP 项目绩效进行综合评价，对各项指标进行具体计算、分析并给出各指标的评价结果及

该 PPP 项目绩效评价结论。

3. 绩效评价报告阶段

(1) 报告编制

根据各指标的评价结果及项目的整体评价结论，按绩效评价相关规定及要求编制 PPP 项目绩效评价报告。PPP 项目绩效评价报告应当内容完整、客观公正、表达清晰、结论合理。

PPP 项目绩效评价报告的主要内容通常包括：

①项目基本情况

1) PPP 项目基本情况

PPP 项目的基本情况介绍，包括 PPP 项目立项目的和意义、历史情况、所在区域及规模等。

2) PPP 项目实施情况

PPP 项目范围、实施内容及实际开展情况等。

3) PPP 项目产出情况

PPP 项目产出内容、数量及标准等情况。

4) PPP 项目的组织及管理

PPP 项目参与各方的情况，各自职责及监管机制情况；项目公司的组织结构、组织与管理情况等。

②绩效评价组织实施情况

包括绩效评价目的与依据、绩效评价对象、范围与时段、绩效评价人员构成、数据收集情况、实地调研情况、数据分

析与处理情况以及征求意见情况等。

③绩效目标情况

PPP 项目总体绩效目标、年度绩效目标，以及项目执行过程中目标、计划的调整情况。

④指标体系、评价标准和评价方法

说明绩效评价指标体系的设定原则及具体内容、绩效评价的具体标准及评价的具体方法。

⑤绩效评价结论及具体绩效分析

1) 评价结论

说明绩效评价结果及 PPP 项目主要绩效情况。

2) 绩效分析

根据 PPP 项目实际评价过程与评价情况，对 PPP 项目管理、产出、效果及可持续性等方面进行具体、详细的绩效分析说明。

在对绩效评价指标进行分析和评价时，要充分利用评价工作中所收集的数据，做到定量分析和定性分析相结合。绩效评价指标评分应当依据充分、数据使用合理恰当，确保绩效评价结果的公正性、客观性、合理性，说明扣分原因与结论依据。

⑥主要经验总结

总结说明 PPP 项目绩效评价工作开展过程中的重要经验。

⑦存在问题及原因分析

PPP 项目绩效评价报告要通过分析各指标的评价结果及 PPP 项目的整体评价结论，总结 PPP 项目和管理决策、组织实施等方面存在的不足及原因，为相关建议的提出奠定基础。

⑧相关建议

PPP 项目绩效评价报告需要有针对性地对项目存在的不足提出改进措施和建议。建议或者对策应当具有较强的可行性、前瞻性及科学性，有利于促进项目公司、实施机构或者行业主管部门提高 PPP 项目绩效管理水平。

⑨其他

包括使用限制等需要说明的问题、评价主体签章等内容。

⑩相关附件

- 1) 主要评价依据;
- 2) 实地调研和座谈会相关资料;
- 3) 调查问卷格式及汇总信息;
- 4) 其他支持评价结论的相关资料。

(2) 报告修改完善与提交

与 PPP 项目相关参与方就绩效评价报告进行充分沟通，形成最终稿。如果委托第三方机构进行的，应当在履行第三方机构内部审核程序后提交正式 PPP 项目绩效评价报告。

(3) 业务档案归档

PPP 项目绩效评价工作过程中的相关资料与业务档案应当在绩效评价工作结束后及时进行归档，确保绩效评价工作

的真实可靠性。

四、PPP 项目绩效评价结果应用

（一）按效付费

PPP 项目绩效评价结果是政府付费的依据，各级财政部门需要根据绩效评价结果合理安排 PPP 项目的财政预算资金，同时也是财政编制年度预算、改进 PPP 项目预算管理的重要依据。本级财政部门可以根据不同的评价结果，在 PPP 项目预算安排中进行应用。具体预算安排原则及奖惩比例应当以 PPP 项目合同约定为准。对于绩效评价达标的项目，财政部门应当按照合同约定，向项目公司或者社会资本方及时足额安排相关支出。对于绩效评价不达标的项目，财政部门应当按照合同约定扣减相应费用或者补贴支出。

（二）反馈整改

PPP 项目绩效评价工作完成后，通过及时整理、分析、归纳，形成 PPP 项目绩效评价结果反馈及整改要求等文件，以书面形式及时反馈给 PPP 项目公司及相关部门，可以作为改进项目运营管理、履约监督及落实问题整改的重要依据。

PPP 相关各方应当及时制定整改措施，坚持问题导向，针对评价结果反映的问题，通过加强绩效目标管理、完善制度办法、提高运营管理水平等具体措施进行整改。

（三）综合考评

根据中发〔2018〕34 号文件指导精神，PPP 项目绩效评

价相关工作作为政府绩效管理的一个组成部分，构成了各级政府部门绩效管理工作综合考评的内容。综合考评结果可以纳入政府绩效管理体系，与相关工作人员绩效考评结果挂钩，对于绩效评价结果弄虚作假或者 PPP 项目执行与绩效目标严重背离的部门和单位及其责任人可以提请有关部门进行追责问责。

第二节 国有资本经营预算绩效评价操作要求

一、国有资本经营预算的基本要素

（一）国有资本经营预算的定义

国有资本经营预算（以下简称为“国资预算”）是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。

（二）国有资本经营预算支出的分类

按照支出用途划分，国有资本经营预算支出主要包括：资本性支出、费用性支出和其他国有资本经营预算支出。

1. 资本性支出是指根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求，以及国家战略、安全等需要安排的支出，主要包括：

（1）市政府确定的重大项目支出；

（2）实施重点发展产业战略项目的支出；

(3) 对重点发展企业的国有资本投资支出，包括初始投资和追加投资；

(4) 实施战略性收购的支出，包括直接收购支出和通过企业实施的收购支出；

(5) 其他支出。

2. 费用性支出是指用于弥补国有企业改革成本等方面的支出，主要包括：

(1) 处置国有企业历史遗留问题的补助性支出；

(2) 支持国资国企改革方面的补助性支出；

(3) 支持国有企业发展的补助性支出；

(4) 经市政府批准的对国有企业其他方面的补助性支出。

3. 其他国有资本经营预算支出是指依据国家和省市宏观经济政策以及不同时期国有企业改革发展的任务等，统筹安排确定的国资监管、国资预算管理相关的支出以及调入公共预算用于补充社保基金等支出。

(三) 国有资本经营预算管理的流程

国有资本经营预算收入由财政部门、国有资产监管机构收取、组织上交。国有企业按规定应当上交的国有资本收益，应当及时、足额直接上交财政。

国有资本经营预算资金支出，由预算部门在经批准的预算范围内提出申请，报经财政部门审核后，按照财政国

库管理制度的有关规定，直接拨付预算部门。预算部门应当按照规定用途使用、管理预算资金，并依法接受监督。

国有资本经营预算执行中如果需要调整，应当按规定程序报批。年度预算确定后，预算部门改变财务隶属关系引起预算级次和关系变化的，应当同时办理预算划转。

年度终了后，财政部门应当编制国有资本经营决算草案报本级人民政府批准。

二、国有资本经营预算绩效评价基本内容

（一）国有资本经营预算绩效评价的定义

国有资本经营预算绩效评价是指财政部门 and 预算主管部门根据操作规程，设定绩效目标，编制绩效评价方案，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，结合国有资本经营预算自身特点，从投入、产出、效果、可持续性等方面对预算支出的合规性、经济性、效率性和效益性进行客观、公正地评价。

（二）国有资本经营预算绩效评价的对象

国有资本经营预算绩效评价的对象，是指纳入国有资本经营预算的所有投资运营公司和中央企业整体支出以及国有资本投资项目支出。

（三）国有资本经营预算绩效评价的主要内容

国有资本经营预算绩效评价的主要内容包括申请决策情况、组织管理情况、产出效益情况等。

申请决策情况主要考察决策过程的科学性和谨慎性，法人治理结构和财务高管在决策方面的作用，战略目标、经营目标、财务目标等目标和指标的完备性、合理性和可行性，国有资本经营预算编制的依据充分性和精确性等。

组织管理情况主要考察管理制度建设和执行、资金到位和财务处理、资金使用合规性等，以评价国有资本经营预算是否有完善的制度保障及资金使用是否存在违法违规行为情况。

产出效益情况主要考察项目在数量、质量、时效、成本等方面是否达到计划或者合同约定的要求，以及在资本结构调整、产业优化升级、资源整合、技术进步、环境改善、社会就业以及提高企业盈利能力、发展能力和上缴税收等方面起到的作用。

（四）国有资本经营预算绩效评价的依据

1. 国家相关法律、行政法规；
2. 国有经济布局结构调整战略、产业发展规划和国有企业改革发展政策；
3. 各级政府制定的国民经济与社会发展规划和方针政策；
4. 各级财政部门及预算管理部门制定的国有资本经营预算管理制度及细则；
5. 国有资本经营预算管理制度、财务管理办法、财务

会计资料；

6. 国有资本经营预算绩效评价管理制度；

7. 预算部门的职能职责、中长期发展规划及年度工作计划；

8. 相关行业政策、行业规划、行业标准及专业技术规范；

9. 申请国有资本经营预算时提出的绩效目标及其他相关材料，财政部门预算批复，财政部门 and 预算部门年度预算执行情况，年度决算报告；

10. 人大审查结果报告、审计报告及决定、财政监督检查报告；

11. 其他相关资料。

（五）评价业务参与主体与职责

1. 财政部门

财政部门负责确定绩效评价的相关工作要求、拟定绩效评价管理办法和 workflows，推进绩效评价相关工作的开展，根据政策需要和财政工作重点，组织开展重点项目绩效评价工作及选择部分部门自评价项目自行或者委托第三方机构进行再评价工作，对其评价工作实施质量进行把控。

2. 预算主管部门

各级国有资产监督管理委员会等预算主管部门负责在实施项目支出绩效评价过程中组织开展本部门 and 所属单位

承担项目的绩效自评和评价工作，配合财政部门开展绩效评价，根据评价结果落实整改措施，加强本部门预算管理。

3. 预算部门

预算部门主要指使用国有资本经营预算的投资运营公司和中央企业，按照财政部及预算主管部门的要求开展本单位国有资本经营预算项目的绩效自评工作，配合财政部门和预算主管部门开展绩效评价工作，根据评价结果落实整改措施，加强本单位预算管理。

4. 资产评估机构

资产评估机构接受绩效评价主体即财政部门或者预算主管部门的委托，负责绩效评价工作的具体实施，完成绩效评价方案和绩效评价报告的编写。

5. 专家

专家接受财政部门或者预算主管部门的委托，参与绩效评价工作并提供业务指导，或者参与绩效评价方案和报告的评审，并出具评审意见。

（六）评价业务特点分析及注意事项

国有资本经营预算具有“专款专用”、“宏观调控”、“社会责任”和“资本性、费用性并存”四个特点，在绩效评价过程中应当根据其不同特点明确相应注意事项。

1. 国有资本经营预算作为国家预算体系四大组成部分之一，原则上不与其他预算混合使用，在评价工作中应当

注重预算资金的专款专用，预算应当严格按照批准的项目预算执行，不得截留、滞留、挤占和挪用。

2. 国有资本经营预算服务于国家战略目标的决策部署，具有实现宏观经济调控目标和国有资本保值增值的职能，评价工作不能仅围绕项目的经济性和收益性，还应当充分考虑其在推进我国国有经济布局 and 结构的战略性调整、构建产业规划及带动行业发展、国家战略和安全等方面的贡献。

3. 国有企业因其特殊属性，在创造利润的同时还承担着重要的社会责任，如促进区域发展、保障就业、维持稳定、节能减排等。评价工作应当重视国有资本经营预算项目在社会 responsibility 方面的贡献。

4. 国有资本经营预算支出主要分为资本类与费用类，分别以国有资本金与专项补贴的形式注入预算部门。这两种形式应当分别使用不同的绩效评价方式，对于以不限定具体用途的资本金形式注入企业的国有资本经营预算，应当使用企业整体绩效评价的方法衡量该笔资金的绩效情况；对于以限定项目用途的资本金增资及专项补贴形式注入企业的国有资本经营预算，应当使用项目绩效评价方法衡量该笔资金的绩效情况。

三、国有资本经营预算绩效评价操作要求

（一）国有资本经营预算绩效评价思路 and 要点

1. 明确评价目的及需求

根据评价目的与需求的不同，国有资本经营预算绩效评价从资金用途角度分为企业评价与项目评价两种思路。针对作为国有资本金注入企业的无规定用途资金，以企业评价的思路开展评价工作；针对作为特定项目支持注入企业的国有资本金增资或者国有资本经营预算补助资金，以项目评价的思路开展评价工作。同时还需要综合考虑被投资企业与开展的项目属于设立阶段还是存续阶段，包含中远期目标还是在下一个财政年度即可完结等因素。在了解委托人评价目的和需求的基础上，针对性设计绩效评价思路与指标体系。

2. 根据项目特点设计评价重点

应当了解本次评价涉及的资金使用企业或者项目类型，属于产业发展类、科技创新类、社会保障类还是落实专项任务类，并针对性设计绩效评价重点。例如社会保障类项目绩效评价中的效益类指标应当以社会效益为主，弱化经济效益，在满意度指标中应当有针对性地选取项目受益人或者服务对象的满意度等。

3. 解读相关文件作为指导

紧紧围绕被评价企业或者项目的设立申请批复文件内容，以国有经济布局结构调整战略、产业发展规划和国有企业改革发展的宏观政策和各级财政部门及预算主管部门

制定的国有资本经营预算管理制度及细则作为参考指导，对被评价项目中国有资本经营预算资金使用方向的合规性、实施方案的可行性、项目的经济性和效益性进行评价。在进行评价工作时不可忽视国有资本经营预算的宏观调控、产业引导、区域带动、保值增值及社会责任等特性。

（二）国有资本经营预算绩效评价工作要求

1. 接受委托、成立评价工作组

按照委托人要求，根据评价项目特点，安排具有相应专业水平的人员成立国有资本经营预算绩效评价工作组，并参加委托人组织的培训会或者工作布置会，与被评价单位建立联系。

2. 梳理绩效目标、设计绩效评价指标体系

根据国有资本经营预算项目特点，在初步收集资料、进行访谈的基础上，了解项目概况、梳理项目绩效目标、设计绩效评价指标体系。

在梳理绩效目标时应当重点突出不同种类项目的特点，例如资本性支出绩效目标应当侧重国有资产保值增值，费用性支出绩效目标应当侧重国有资本经营预算专款专用、引领产业发展等方面。

在设置绩效指标的过程中，可以结合平衡计分卡、逻辑分析法等思想，将项目指标按照决策、过程、产出和效益四

类设置次级指标。

（1）决策类指标，指预算部门所需要的资本性、费用性国有资本经营预算资金投入，以及完成项目过程中开展的资金管理活动。除立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性等项目立项指标外，还要综合考虑预算编制科学性、资金分配合理性等资金投入情况指标。

（2）过程类指标，指项目完成过程中的预算部门的资金管理和组织实施情况等。

资金管理类指标反映预算部门资金落实和规范运行情况，如“资金到位率”、“预算执行率”、“资金使用合规性”等；

组织实施类指标反映预算部门对于项目完整的整体保障、管理能力，例如“管理制度健全性”、“制度执行有效性”等。

（3）产出指标是对预期产出的描述，包括数量指标、质量指标、时效指标、成本指标等。

数量指标反映项目产出计划完成的数量，例如“河道整治数量”、“设备生产数量”、“产品年产量”等；

质量指标反映项目产出计划完成的标准或者水平，例如“黑臭水体摘帽比例”、“设备一次性验收合格率”、“产品良品率”等；

时效指标反映预算项目产出目标完成的及时程度，例如

“采购完成及时性”、“研发完成及时性”等；

成本指标反映项目预期的成本节约情况，例如“成本节约率”。

(4)效益指标是对项目预期效果的描述，包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标、可持续影响等效益指标，以及满意度指标。

经济效益指标反映项目产出对预算部门经济发展带来的影响和效果，例如“企业销售收入增长率”、“企业利润增长率”等；

社会效益指标反映项目产出对行业发展、区域经济及社会发展带来的影响和效果，例如“创造就业岗位”、“带动园区税收增幅”、“提高病人收治人数”等；

生态效益指标反映项目产出对自然环境带来的影响和效果，例如“能耗降低率”、“减少碳排放量”等；

可持续影响指标反映项目带来影响的可持续性，例如“医疗设备维护制度建立及执行情况”、“环卫数据电子化”等。

满意度指标是反映服务对象或者项目受益人的认可程度的指标，例如“乘客满意度”、“居民满意度”等。

国有资本经营预算绩效评价绩效类指标权重分应当不低于50分，且效益指标权重应当大于产出指标权重。其中国有资本经营预算在项目中承担的社会责任越多，非经济类产

出和效益权重分比例便应当适当提高。具体指标权重的设置根据项目实际情况综合设置。

3. 拟定社会调研方案、编制评价工作方案

根据国有资本经营预算绩效评价指标体系中各指标的评价需要，拟定调查问卷、访谈提纲等社会调研方案，确定评价工作组分工和时间安排等，形成绩效评价工作方案，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审形成确定的工作方案。

4. 开展社会调研、撰写评价报告

按照评价工作方案中确定的绩效评价指标体系和社会调研方案，开展问卷调查和多对象访谈，进一步收集评价资料以得出评价结论，撰写形成绩效评价报告，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审后形成绩效评价报告定稿，并提交委托人和相关方。

5. 档案管理

评价工作组根据公司档案管理规定，及时整理归档国有资本经营预算绩效评价档案。

四、国有资本经营预算绩效评价工作成果及结果应用

（一）绩效评价方案

绩效评价方案应当具体、清晰、具有可操作性，通常包括项目概况、评价思路、绩效评价指标体系、社会调查方案、评价的组织实施等内容。国有资本经营预算绩效评价工作方

案应当准确清晰描述项目的组织实施流程和内容，重点说明如何根据国有资本经营预算项目特点，尤其是被评价项目特点构建的绩效评价指标体系，并说明如何就已经发现的潜在问题进行进一步地调研和分析。

（二）绩效评价报告

绩效评价报告应当完整、客观、结论清晰合理，通常包括摘要、项目概况、绩效评价工作情况、指标分析、评价结论、经验、问题、建议等内容。国有资本经营预算绩效评价报告应当重点说明被评价项目在优化和改进国有资本运营和配置效率、推动宏观经济调控目标实现和国有资本保值增值方面完成的情况，存在的问题的表象以及产生的深层次原因，并就如何解决问题提出相应的意见和建议。

（三）结果应用

财政部门及预算部门要结合国有资本经营预算绩效评价结果，对被评价项目的绩效情况、完成程度和存在的问题与建议加以综合分析，建立绩效评价相关结果应用制度。

1. 完善国有资本经营预算安排

绩效评价结果将作为改进国资预算管理和安排以后年度国资预算支出的重要依据。

2. 反馈整改

对于发现的预算主管部门或者预算部门制度执行不到位等情况，要求其进行限时整改。

3. 责任追究

对于在国有资本经营预算绩效评价中发现的财政资金使用违规行为，绩效评价管理工作中等存在的违法违纪行为，依照国家有关规定追究相应责任。

4. 建立岗位挂钩制度。

国有资本经营预算绩效评价结果应当与预算主管部门、预算部门负责人年度绩效考核结果、经济责任审计结果挂钩，项目绩效评价结果的优劣能够科学合理地反映在项目主要负责人的岗位升迁、人事调动等方面。

五、典型领域绩效评价要点分析

（一）项目类

1. 经济和产业结构调整类

兼并重组类项目评价的指标体系设计，应当在效果指标中侧重“资本结构”、“产业优化升级”等社会效益指标，以及“盈利能力”、“发展能力”、“税收贡献”等经济效益指标。

针对资本结构指标，评价人员根据现代企业制度产权多元化的要求，按照预算部门提供的相关书面说明或者证明材料，参考资本结构进行分析评价。可从多元投资主体股权关系、在重要行业和关键领域的控制力等方面考核评分。

针对产业优化升级指标，评价人员根据国家重点产业结构调整的要求，按照预算部门提供的相关书面说明或者证明材料，进行分析评价。

针对盈利能力指标，根据项目实施前后同口径，计算项目实施前后的净资产收益率变化情况。项目实施后至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：项目实施后净资产收益率/项目实施前同期净资产收益率-1。

针对发展能力指标，按照项目实施前后同口径，计算项目实施前后的营业收入增长率变化情况。项目实施后至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：项目实施后营业收入增长率/项目实施前同期营业收入增长率-1。

针对税收贡献指标，根据项目实施前后同口径，计算项目实施前后的应交税金增长率变化情况。项目实施后至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：项目实施后应交税金增长率/项目实施前同期应交税金增长率-1。

如果以上指标不适用于该项目，可以根据实际情况选择销售利润率等其他指标，但应当加以说明。

2. 兼并重组类

兼并重组类项目评价的指标体系设计，应当在效果指标中侧重“产业集中度”、“产业优化升级”、“资源整合度”和“社会就业贡献”等社会效益指标，以及“盈利能力”、“发展能力”、“税收贡献”等经济效益指标。

针对产业集中度指标，评价人员应当取得相关财务资料，分析重组前后企业主业的营业收入占总营业收入的比重变化。主业的营业收入指兼并方、被兼并方产品存在相关性且

相关度最高的分类产品所形成的销售收入。公式为：（重组后主营业务收入/重组后营业收入）-（重组前各方主营业务收入合计/重组前各方营业收入合计）。

针对产业优化升级指标，评价人员应当取得相关书面说明或者证明材料，分析判断该兼并项目对产业结构优化升级、加快转变发展方式的作用情况。

针对资源整合度指标，评价人员应当取得关于“研发资源、市场资源、生产资源”整合的说明材料和相关支撑材料，关注兼并重组是否为同业整合或者相关产业整合。

针对社会就业贡献指标，评价人员应当取得就业相关资料，对项目单位重组前后就业人员人数及人员结构的变化，以及新就业岗位的增加，或者安置职工人数及安置情况等，分析判断该兼并重组对社会就业的贡献。

针对盈利能力指标，如果重组后双方均保留法人地位的，则可以根据具体情况选择子公司或者母公司进行考核（以下同），根据重组前后同口径，计算重组前后的净资产收益率变化情况。重组后至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：重组后净资产收益率/重组前各方按照净资产加权后的净资产收益率-1。

针对发展能力指标，按照重组前后同口径，计算重组前后的营业收入增长率变化情况。重组后至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：重组后营业收入增长

率/重组前同期营业收入增长率-1。

针对税收贡献指标，根据重组前后同口径，计算重组前后的应交税金增长率变化情况。重组后至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：重组后应交税金增长率/重组前同期应交税金增长率-1。

如果以上指标不适用于该项目，可以根据实际情况选择销售利润率等其他指标，但应当加以说明。

3. 技术创新类

经济和产业结构调整类项目评价的指标体系设计，应当在效果指标中侧重“技术先进性”、“技术达成率”、“产业化程度”等社会效益指标，和“形成标准”、“形成专利”、“相关产品毛利增加额与研发支出的比率”、“相关产品税收贡献”等经济效益指标。其中“形成标准”和“形成专利”适合技术创新能力建设类项目，“相关产品毛利增加额与研发支出的比率”、“相关产品税收贡献”适合技术研发活动类项目。

针对技术先进性指标，评价人员应当取得项目单位相关说明材料和支撑材料，据此分析评价技术先进性，必要时咨询外部技术专家。

针对技术达成率指标，用项目运行后、距评价时点最近的关键技术指标实际值与申请国资预算项目计划书的技术指标进行比较评价。

针对产业化程度指标，该指标主要考核技术研发已经完

成、研发成果可以产业化生产或者达到产业化生产的条件。

针对形成标准指标，该指标主要通过形成标准情况考核技术创新项目对企业长期经济发展潜力或者企业在行业中影响力的贡献。

针对形成专利指标，该指标主要通过近三年内形成专利情况考核技术创新项目对企业长期经济发展潜力的贡献。

针对相关产品毛利增加额与研发支出的比率指标，该指标主要考核研发的投入产出比，产出可能表现为成本降低、收入增加、生产效率的提高或者市场占有率的提高等，计算时可以采用近三年或者两年平均数。

针对相关产品税收贡献指标，根据技术创新前后同口径，计算相关产品应交税金增长率变化情况。企业通过技术创新被认定为高新技术企业从而适用企业所得税优惠税率的，按认定后税率调整计算认定前应缴所得税；研发结束至评价截止日不足一年的，按同期月份进行比较，公式为：研发结束后应交税金增长率/研发前同期应交税金增长率-1。

如果以上指标不适用于该项目，可以根据实际情况选择销售利润率等其他指标，但应当加以说明。

4. 节能减排类

节能减排类项目评价的指标体系设计，应当在效益指标中侧重“特性技术效益”、“环境改善”或者“能源节约”等社会效益指标，和“项目回报率”等经济效益指标。

针对特性技术效益指标，将评价截止日关键技术指标与可研报告（或者资金申请书、工程经济技术分析报告）中的关键技术指标进行分析比较，或者将项目验收报告（项目验收交接书）中试运行期间的关键技术指标与可研报告（或者资金申请书、工程经济技术分析报告）中的关键技术指标进行对比，当涉及多项主要技术指标时，可以选择一项或者两项关键技术指标进行比较分析。

针对环境改善或者能源节约指标，根据环保部门出具的相关证明文件或者项目验收报告等相关文件，分析项目运行前后对周围环境的改善程度或者能源节约状况。

针对项目回报率指标，根据项目节约的成本或者创造的效益（利润）计算节能减排循环利用投资项目年净收益额。以热电联产企业为例，财政资金用于启动供热机组项目的年净收益额=（供暖期月均煤耗-非供暖期月均煤耗）×供暖期月均供电量×煤均单价×供热期。

如果以上指标不适用于该项目，可以根据实际情况选择销售利润率等其他指标，但应当加以说明。

（二）企业整体类

企业整体绩效评价的指标体系设计，既要考虑企业共性，又要兼顾企业的特殊性，具体可以划分为工商企业和金融企业两大类。

工商类企业绩效评价内容可以按竞争性企业、非竞争性

企业分别制定，其中：竞争性企业绩效评价指标体系应当侧重财务效益状况、资产营运状况、偿债能力状况和发展能力状况四个方面。

金融类企业绩效评价指标体系应当侧重企业财务效益状况、资产安全状况、资产流动状况和发展能力状况四个方面。

评价报告应当客观、公正、准确地反映企业情况，准确描述企业的财务效益状况、资产营运情况、债务偿还能力和后续发展能力等，并作出发展趋势预测。评价工作组在拟定评价报告的过程中应当充分听取专家咨询组的意见，对影响经营的客观情况应当在评价报告中予以充分说明。

企业绩效评价结果可以应用于：作为上级财政部门及预算主管部门对国有资本经营预算企业监管的重要抓手；作为财政部门对国有企业经营者及高层管理人员绩效考核的重要指标；作为同级政府及有关部门经济决策、企业管理和资产及财务管理的参考依据；作为预算部门领导或者管理部门对企业经营者进行任免、考核及奖惩的参考依据；作为被评价企业改进其经营管理的参考资料等。

第三节 政府投资基金绩效评价操作要求

一、政府投资基金的基本要素

（一）政府投资基金的定义

根据《政府投资基金暂行管理办法》（财预〔2015〕210号），政府投资基金，是指由各级政府通过预算安排，以单独出资或者与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展的资金。

（二）政府投资基金的分类

1. 投资领域。按照政府投资基金投资的领域，可以分为支持创新创业、支持中小企业发展、支持产业转型升级和发展、支持基础设施和公共服务领域等几方面的政府投资基金。

2. 组织形式。根据政府投资基金的组织形式，可以采用公司制、有限合伙制和契约制等不同组织形式设立政府投资基金。

二、政府投资基金绩效评价基本内容

（一）政府投资基金绩效评价的定义

政府投资基金绩效评价是指财政部门和行业主管部门根据政府投资基金设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对政府投资基金的经济性、效率性和效益性进行真实、客观、公正地评价。

（二）政府投资基金绩效评价的对象

政府投资基金绩效评价的对象是指通过财政预算安排，以单独出资或者与社会资本共同出资设立，主要采用股权投资方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和

薄弱环节，支持相关产业和领域发展的资金，包括采用母子基金模式和直接投资模式设立的基金。

（三）政府投资基金绩效评价的主要内容

政府投资基金绩效评价的主要内容包括：

1. 绩效目标的设定情况；
2. 基金设立程序的规范情况；
3. 行业主管部门、财政部门出资代持机构的履职情况；
4. 基金运营和投资管理效率情况；
5. 基金投资业绩情况；
6. 基金引导作用和政策效果；
7. 绩效评价的其他内容。

（四）政府投资基金绩效评价的依据

1. 《中华人民共和国预算法》《合伙企业法》《政府投资基金暂行管理办法》等国家相关法律、行政法规；

2. 各级政府、财政部门、行业主管部门制定的政府投资基金实施细则；

3. 政府投资基金公司章程、有限合伙协议、合同、托管协议等；

4. 基金运行/业绩/估值报告、资产负债表、损益表及现金流量表等报表；

5. 其他相关资料。

（五）政府投资基金绩效评价业务参与主体与职责

1. 财政部门

财政部门负责拟定绩效评价规章制度和相应的技术规范；组织、指导行业主管部门开展绩效评价工作；根据需要对政府投资基金绩效实施财政绩效评价，行业主管部门需配合财政绩效评价工作。

2. 行业主管部门

负责制定本部门绩效评价规章制度；具体组织实施政府投资基金的绩效自我评价；落实财政部门整改意见；根据绩效评价结果改进政府投资基金的预算支出管理。绩效自我评价内容应当包括上年绩效目标实现情况、投资进度及投资质量的跟踪情况，评价结果报送财政部门。

3. 第三方机构

接受委托开展绩效评价工作，包括撰写并提交绩效评价工作方案、绩效评价报告及参加专家评审会等。

4. 专家

受邀参与相关培训、提供业务指导，出席专家评审会并出具评审意见等。

（六）政府投资基金绩效评价业务特点

1. 突出整体性评价和宏观性评价

绩效评价虽然以单支基金的信息为基础，但评价本身并不以尽职调查的方法，对单支基金的内部具体运行管理和微观经营绩效进行评测，而是以微观数据为基础，对政府投资

基金的整体发展效果、政策目标达成度以及投资运行效率进行全局性把握和趋势性判断。绩效评价从促进政府投资基金行业持续健康发展的宏观视角开展，不仅仅是对政府投资基金财政出资绩效的评价，而是针对政府投资基金所具有的产业导向和公共资金属性突出强调宏观性评价，从而在现有各种基金微观评价方法的基础上，进一步完善宏观评价监管手段，从整体发展方向上促进政府出资基金更好发挥其应有的政策功能，取得更好的投资和引导效果。

2. 评价结果反映阶段性特点

政府投资基金通常存续期较长，绩效评价是覆盖基金全生命周期的持续性工作，建立一套评价指标体系仅是开展评价工作的基础，确定科学的评价方式、选择合理的评价时点、引入权威的专家团队，也是科学开展基金绩效评价，确保评价结果客观公正的关键点。即便如此，受基金所处时期、投资企业所属阶段、产业投资环境、行业发展趋势等各方面影响，同一支基金不同阶段评价结果也会存在较大差异。

3. 评价涉及法律部门体系较多

政府投资基金绩效评价既涉及例如《预算法》《政府投资条例》等财政资金适用法律，也涉及例如《合同法》《公司法》《合伙企业法》《基金法》等基金相关法律，合规性审核要求较复杂。

三、政府投资基金绩效评价操作要求

（一）政府投资基金绩效评价思路和要点

政府投资基金绩效评价以政府投资基金为评价对象，从产业扶持引导需求出发，立足基金决策、组织实施、运营管理及投资情况，以基金全生命周期管理为主线，评价分析绩效目标完成及效益实现情况，从而进一步评价政府投资基金绩效实现情况及其原因。

首先明确绩效目标评价，是否包括预期产出和预期效果两大组成部分，是否包括基金总体绩效目标和年度绩效目标；是否与基金设立方案形成对应关系，绩效目标是否与基金政策性目标相符；绩效目标是否清晰、明确、可以衡量；绩效目标是否在基金合同等法律文本中得到了体现。

其次复核程序，即从基金设立、管理办法制定、管理人和托管机构的选择方式、协议文本的制定和沿袭、相关行业部门的履职规范等各个方面进行合规性评价。

再者评价基金投资业绩、基金引导作用和政策效果等方面。

（二）政府投资基金绩效评价工作要求

1. 接受委托、成立评价工作组

按照委托人要求，根据评价项目特点，安排具有相应专业水平的人员成立评价工作组，并参加委托人组织的培训会或者工作布置会，与被评价单位建立联系。

2. 梳理绩效目标、设计绩效评价指标体系

根据政府投资基金项目特点，评价工作组根据基金绩效评价的形式和目的，制定调研提纲，做好第一次入户准备。联系被评价部门，进行入户调研，根据调研提纲内容，初步了解基金基本情况，搜集基金基本资料，包括基金审批、设立、运营管理、财务回报等有关资料，了解项目概况、梳理项目绩效目标、设计绩效评价指标体系。评价指标体系应当包括完整的各级指标及权重。根据被评价基金所处设立期、投资期、退出期等不同发展阶段，相应选择评价指标体系中所使用的三级指标及其权重。

表 6-2 政府投资基金绩效评价指标体系（参考）
（适用于设立期绩效评价）

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
基金设立必要性	设立申请文件	文件完备性	申请设立政府投资基金，应提交基金设立论证文件、基金设立方案、基金绩效目标申报表	基金设立论证文件、基金设立方案、基金绩效目标申报表
		文件内容完整	相关文件内容应当包括设立基金的意义、基金出资来源、结构设计、主要投向、基金管理与决策方案、预期目标等，内容应当具体明确	基金设立论证文件、基金设立方案、基金绩效目标申报表

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
	投资方向	投资方向合理性	投资方向符合产业规划，符合政府投资基金投向重点	基金设立论证文件、基金设立方案
	设立合理性	财政支持必要性	基金设立符合政策需求，相关领域市场化资本供给不足	基金设立论证文件、基金设立方案
		与其他基金重复可能性	同一领域未设立其他政府投资基金	已经设立政府投资基金的相关文件
		部门职能相关	基金投资方向与主管部门职能相符	基金设立论证文件
实施方案可行性	设立与出资	管理人选择	有明确的管理人遴选程序和标准	基金设立论证文件、基金设立方案
		基金托管	设立方案对基金托管及托管人选择提出明确要求	基金设立论证文件、基金设立方案
		基金出资	基金规模适当、出资时间计划合理	基金设立论证文件、基金设立方案
	基金管理	基金投向	投资方向符合法律法规和中基协自律规则的要求	基金设立论证文件、基金设立方案

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		投资决策	投资决策权分配合理、投资决策程序合规	基金设立论证文件、基金设立方案
		信息披露与报送	对信息披露与报送提出明确要求，相关安排合理	基金设立论证文件、基金设立方案
	监督管理	主管部门	行业主管部门有政府投资基金监督管理制度、过往对基金监督管理到位	基金设立论证文件、基金设立方案、行业主管部门相关制度文件
		代持机构	代持机构有履行基金出资人职责的制度规范、管理能力	基金设立论证文件、基金设立方案、代持机构相关工作记录
绩效目标合理性	完整	构成	绩效目标包括总体绩效目标和年度绩效目标,包括预期产出和预期效果部分	基金设立论证文件、基金设立方案、基金绩效目标申报表
		内容	包括投资进度、放大效果、返投比例、投资行业集中度等	

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
	合理	适当	绩效目标设定合理, 不过高或者过低	
		政策相符	绩效目标设定与基金设立的政策目标相符	
		方案相符	基金设立方案对实现绩效目标形成有效支撑	
	清晰	明确	绩效目标指向清晰, 指标明确, 不笼统	
		可衡量	绩效目标可以进行客观衡量	

(适用于投资期绩效评价)

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
合规	设立	设立报批文件完备性	设立报批文件应当包括设立基金的意义、基金出资来源、结构设计、主要投向、预期目标等, 内容应当具体明确	基金设立批准文件
		基金设	基金设立符合政策需求, 相	基金设立方案

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		立合理性	关领域市场化资本供给不足	
		投资方向	投资方向符合产业规划,符合政府投资基金投向重点	基金设立方案、基金合同
		绩效目标	基金有可以测量的绩效目标,目标设置合理	基金绩效目标申报文件
		管理人选择	管理人选择有决策依据,履行了决策程序	基金设立方案、基金管理人选聘相关决策文件
		管理人资质	管理人完成中基协登记	基金管理人在中基协登记查询页面
		基金合同一致性	基金合同应当完整反映基金设立方案或者管理办法的要求	基金设立方案、基金合同
		基金托管	托管人选择有决策依据,履行了决策程序;托管人具有托管能力(托管牌照+中基协会员);签署了托管及账户监督协议	基金托管协议

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		基金出资	各出资人按基金合同约定出资；财政出资不早于/比例不低于社会资本	各方出资银行回单、基金财务报告、基金审计报告
	基金管理	基金财务与会计	基金资金流向清晰合理；基金独立会计核算，年报经审计出具标准无保留意见，年度托管报告未提出异议	基金财务报告、基金审计报告、基金托管报告
		基金投向	投资方向符合合同约定，符合法律法规和中基协自律规则的要求	基金合同、基金投资报告
		投资决策	投资决策程序合规、文件资料完整；立项、尽调、投决文件齐全，且应当包括风险合规意见	基金投资管理制度、项目立项报告、项目尽调报告、投决会会议纪要
		关联交易管理	具有合理的关联交易管理制度，明确的关联交易授权管理规则，未发生未经授权的重大关联交易，未出现因关联交易导致基金或者投	关联交易管理制度、关联交易决策文件

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
			资者利益损失事件	
		信息披露与报送	管理人向投资者及时、充分、准确披露信息；向行业主管部门及财政部门及时报送信息；向中基协及时报送信息	基金信息披露报告、基金信息报送报告
	监督管理	主管部门监督制度	行业主管部门出台基金监督管理相关工作制度	行业主管部门相关制度文件
		主管部门监管到位	根据制度、基金设立方案、基金管理办法等，对代持机构、基金管理人、托管人进行有效监管，无越位、缺位、错位现象	行业主管部门相关工作记录
		主管部门指导与服务	从投资方向、产业政策、项目推荐等角度对基金提供指导与服务	行业主管部门相关工作记录
		代持机构履职情况	根据基金设立方案、基金管理办法、基金合同等，从出资人角度对基金管理人进	代持机构相关工作记录

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
			行监督	
		托管机构履职情况	根据托管协议,履行托管职责	托管报告、相关业务文件与记录
效率与价值	资金管理	备付资金情况	备付资金占比	基金投资报告、银行对账单
		管理费	管理费提取的合理性	基金合同、银行对账单
	团队配置	投决会委员专业性	投决会委员配置合理,具备较丰富的投资管理经验与较强的投资管理能力	投决会委员简历
		投资管理团队专业性	管理人高管团队成员具备较丰富的投资管理经验与较强的投资管理能力	管理人主要高管简历
		团队激励机制	管理人建立市场化、有竞争力的激励约束机制	管理人相关内部制度文件
	投资管理	制度有效	投资管理制度合理、有效,能起到提高投资决策质量的作用	投资管理制度、投资决策文件
		投资进	投资进度符合相关文件、合	基金投资相关文

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		度	同约定	件
		风 控 合 规	风控及合规程序完备、合理、高效	基金风控制度、风控活动记录
		投 后 管 理	管理人对被投资企业进行有效地投后管理、提供增值服务	基金投后管理制度、投后管理业务记录
		退 出 机 制	退出计划合理,退出决策科学,退出程序合规	基金退出管理制度、退出业务记录
	估 值 政 策	项 目 估 值 政策	投资时对被投资企业的估值政策	基金估值政策
		基 金 估 值 政策	投资后对基金资产的估值政策	
	放 大 效 果	基 金 规 模 放 大	基金(含子基金)总募资规模/财政出资规模	银行对账单
		目 标 产 业 放 大	基金(含子基金)对目标产业内企业投资金额/财政出资规模	基金投资报告、投资业务文件
		地 区 投 资 规 模 放 大	基金(含子基金)对地区企业投资金额/财政出资规模	基金投资报告、投资业务文件

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
	引导作用	示范推广宣讲活动举办情况	为发挥引领作用,所进行的示范推广活动	活动记录、新闻报道
		带动同类基金设立情况	在政府投资基金的带动下,同类基金设立的情况	市场调研报告
		带动同类产业投资情况	在政府投资基金的带动下,目标产业内的企业获得股权投资的情况	市场调研报告
	社会效果	扶持效果	对标基金设立方案和申报的绩效目标,基金在目标重点领域和薄弱环节发挥的可持续影响	基金设立方案、基金绩效目标申报文件、市场调研报告
		持续影响	基金运行在推动相关产业和领域的长效发展、改善投资环境、应当对国家和省市政策及规划要求等方面的可持续效果	市场调研报告

(适用于退出期绩效评价)

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
合规	设立	设立报批文件完备性	设立报批文件应当包括设立基金的意义、基金出资来源、结构设计、主要投向、预期目标等,内容应当具体明确	基金设立批准文件
		基金设立合理性	基金设立符合政策需求,相关领域市场化资本供给不足	基金设立方案
		投资方向	投资方向符合产业规划,符合政府投资基金投向重点	基金设立方案、基金合同
		绩效目标	基金有可以测量的绩效目标,目标设置合理	基金绩效目标申报文件
		管理人选择	管理人选择有决策依据,履行了决策程序	基金设立方案、基金管理人选聘相关决策文件

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		管理人资质	管理人完成中基协登记	基金管理人在中基协登记查询页面
		基金合同一致性	基金合同应当完整反映基金设立方案或者管理办法的要求	基金设立方案、基金合同
		基金托管	托管人选择有决策依据，履行了决策程序；托管人具有托管能力（托管牌照+中基协会员）；签署了托管及账户监督协议	基金托管协议
		基金出资	各出资人按基金合同约定出资；财政出资不早于/比例不低于社会资本	各方出资银行回单、基金财务报告、基金审计报告
	基金管理	基金财务与会计	基金资金流向清晰合理；基金独立会计核算，年报经审计出具标准无保留意见，年度托管报告未提出异议	基金财务报告、基金审计报告、基金托管报告

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		基金投向	投资方向符合合同约定，符合法律法规和中基协自律规则的要求	基金合同、基金投资报告
		投资决策	投资决策程序合规、文件资料完整；立项、尽调、投决文件齐全，且应当包括风险合规意见	基金投资管理制度、项目立项报告、项目尽调报告、投决会会议纪要
		关联交易管理	具有合理的关联交易管理制度，明确的关联交易授权管理规则，未发生未经授权的重大关联交易，未出现因关联交易导致基金或者投资者利益损失事件	关联交易管理制度、关联交易决策文件
	信息披露	信息披露与报送	管理人向投资者及时、充分、准确披露信息；向行业主管部门及财政部门及时报送信息；向中基协及时报送信息	基金信息披露报告、基金信息报送报告

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
	监督管理	主管部门监督制度	行业主管部门出台基金监督管理相关工作制度	行业主管部门相关制度文件
		主管部门监管到位	根据制度、基金设立方案、基金管理办法等，对代持机构、基金管理人、托管人进行有效监管，无越位、缺位、错位现象	行业主管部门相关工作记录
		主管部门指导与服务	从投资方向、产业政策、项目推荐等角度对基金提供指导与服务	行业主管部门相关工作记录
		代持机构履职情况	根据基金设立方案、基金管理办法、基金合同等，从出资人角度对基金管理人进行监督	代持机构相关工作记录
		托管机构履职情况	根据托管协议，履行托管职责	托管报告、相关业务文件与记录
效率与价值	资金管理	备付资金情况	备付资金占比	基金投资报告、银行对账单

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
	团队配置	管理费	管理费提取的合理性	基金合同、银行对账单
		投决会委员专业性	投决会委员配置合理，具备较丰富的投资管理经验与较强的投资管理能力	投决会委员简历
		投资管理团队专业性	管理人高管团队成员具备较丰富的投资管理经验与较强的投资管理能力	管理人主要高管简历
		团队激励机制	管理人建立市场化、有竞争力的激励约束机制	管理人相关内部制度文件
	投资管理	制度有效	投资管理制度合理、有效，能起到提高投资决策质量的作用	投资管理制度、投资决策文件
		投资进度	投资进度符合相关文件、合同约定	基金投资相关文件
		风控合规	风控及合规程序完备、合理、高效	基金风控制度、风控活动记录
		投后管理	管理人对被投资企业进行有效地投后管理、提供增值服务	基金投后管理制度、投后管理业务记录

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		退出机制	退出计划合理，退出决策科学，退出程序合规	基金退出管理制度、退出业务记录
	估值政策	项目估值政策	投资时对被投资企业的估值政策	基金估值政策
		基金估值政策	投资后对基金资产的估值政策	
	基金业绩	IRR	内部收益率：一定时期内使各笔现金流的现值之和等于零，即净现值为零时的收益率	基金收益分配报告、基金估值报告
		DPI	已分配收益倍数：投资者已获收益分配/已缴资本	
		TVPI	总收益倍数：（投资者已获收益分配+基金净值）/已缴资本	
效果	放大效果	基金规模放大	基金（含子基金）总募资规模/财政出资规模	银行对账单

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
		目标产业放大	基金(含子基金)对目标产业内企业投资金额/财政出资规模	基金投资报告、投资业务文件
		地区投资规模放大	基金(含子基金)对地区企业投资金额/财政出资规模	基金投资报告、投资业务文件
	引导作用	示范推广宣讲活动举办情况	为发挥引领作用,所进行的示范推广活动	活动记录、新闻报道
		带动同类基金设立情况	在政府投资基金的带动下,同类基金设立的情况	市场调研报告
		带动同产业投资情况	在政府投资基金的带动下,目标产业内的企业获得股权投资的情况	市场调研报告

一级指标	二级指标	三级指标	评价重点	评价参考文件
	社会效果	扶持效果	对标基金设立方案和申报的绩效目标，基金在目标重点领域和薄弱环节发挥的可持续影响	基金设立方案、基金绩效目标申报文件、市场调研报告
		持续影响	基金运行在推动相关产业和领域的长效发展、改善投资环境、应当对国家和省市政策及规划要求等方面的可持续效果	市场调研报告

3. 拟定社会调研方案、编制评价工作方案

根据政府投资基金绩效评价指标体系中各指标的评价需要，拟定调查问卷、访谈提纲等社会调研方案，确定评价组分工和时间安排等，形成绩效评价工作方案，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审形成确定的工作方案。

4. 开展社会调研、撰写评价报告

按照评价工作方案中确定的绩效评价指标体系和社会调研方案，开展问卷调查和集中座谈，进一步收集评价资料 and 数据分析以得出评价结论，撰写形成绩效评价报告，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审后形成绩

绩效评价报告定稿，并提交委托人和相关方。

5. 档案管理

评价工作组根据公司档案管理规定，及时整理归档政府投资基金绩效评价档案。

四、政府投资基金绩效评价工作成果及结果应用

（一）绩效评价工作成果

政府投资基金评价的工作成果通常包括绩效评价工作方案和绩效评价报告。

1. 绩效评价工作方案

绩效评价方案应当具体、清晰、具有可操作性，通常包括项目概况、评价思路、绩效评价指标体系、社会调查方案、评价的组织实施等内容。政府投资基金绩效评价工作方案应当准确清晰描述政府投资基金的决策设立、募资、投资使用流程和内容，重点说明如何根据政府投资基金特点，尤其是政府投资基金业绩特点和引导方向特点构建的绩效评价指标体系，并说明如何就已经发现的潜在问题进行进一步地调研和分析。

2. 绩效评价报告

绩效评价报告应当完整、客观、结论清晰合理，通常包括摘要、基金基本情况（基金设立背景与过程、基金基本要素、基金投资管理情况、基金投资情况、基金绩效目标）、绩效评价工作（评价基本情况、评价组织实施）、绩效评价分析

(基金绩效目标评价分析、基金绩效控制评价分析、基金产出及效果评价分析)、评价结论(基金绩效评价的得分、评价结果等级)、经验、问题、建议等内容。政府投资基金绩效评价报告应当重点说明被评价项目存在的问题的表象以及产生的深层次原因,并就如何解决问题提出相应的意见和建议。

(二) 绩效评价结果应用

1. 政府投资基金管理和出资体系完善

根据政府投资资金绩效评价中发现的产业引导偏离方向、撬动社会资本效率低下现象和原因进行归类,在研究分析基础上通过修订或者重新制定相应的制度以完善政府投资基金管理和出资。

2. 政府投资资金反馈整改

对绩效评价结果为一般的政府投资基金,财政部门 and 行业主管部门可以予以通报批评,并责令其限期整改。不进行整改或者整改不到位的,由行业主管部门进行督导,直至运行规范。

3. 责任追究

对绩效评价结果为不及格的政府投资基金,按照相关程序及约定更换基金管理人或者直接进行清算退出。

第四节 地方政府债券绩效评价操作要求

一、地方政府债券的基本要素

（一）地方政府债券的定义

地方政府债券是一种金融契约，是地方政府为筹措资金，直接向社会投资者发行，同时承诺按一定利率支付利息并按约定条件偿还本金的债权债务凭证。

（二）地方政府债券的分类

地方政府债券分为一般债券和专项债券。

一般债券是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为没有收益的公益性项目发行的、约定一定期限内主要以一般公共预算收入还本付息的政府债券。

专项债券是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或者专项收入还本付息的政府债券。

（三）地方政府债券发行流程

经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，市县级政府的确需要举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。一般债券和专项债券由各地按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平、公正的原则，发行和偿还主体为地方政府。

地方政府债券发行流程首先是由地方政府向所属省级政府进行代为举借债务申请，之后由省级政府按照市场化原

则进行政府债券的发行工作。市场化债券发行通常包括发行审核、发行定价、登记托管、上市交易等。

二、地方政府债券绩效评价基本内容

（一）地方政府债券绩效评价的定义

地方政府债券绩效评价是指运用绩效管理理念，建立科学合理的指标体系，由财政部门或者行业部门对所属范围内的地方政府债券工作或者债券项目进行评价的过程。

（二）地方政府债券绩效评价的对象

地方政府债券绩效评价对象为地方政府债券项目和地方政府债务管理工作，前者包括地方政府一般债券项目和地方政府专项债券项目，后者以具体债券或者债务的管理工作作为评价对象。

（三）地方政府债券绩效评价的主要内容

政府债券绩效评价内容应当包括决策情况、资金管理和使用情况、制度健全性与制度执行情况、产出情况、效益情况等。具体可以从决策、过程、产出、效益等四个方面开展。

债券作为资金融通的一种金融工具，有其独立完整的运作，包括债券申请、审核发行、登记托管、上市交易、资金使用、债券管理、本息偿还等内容。除上述项目绩效评价外，地方政府债券绩效评价也应当考虑债券本身。

此外，对于债券发行、债券交易、债券管理等内容，由于地方政府债券分级管理、省级统一代发、市场化运作，原

则上纳入省级统一评价。

（四）地方政府债券绩效评价依据

1. 地方政府债券相关法律、行政法规；
2. 地区经济社会发展目标和党政重点工作任务要求；
3. 地方政府债券相关部门职责规定；
4. 债券项目相关行业政策、标准及专业技术规范；
5. 预算管理制度和债券资金管理办法；
6. 债券项目设立的政策依据和目标；
7. 债券预算执行相关资料和项目财务审计相关材料；
8. 债券申请发行相关资料；
9. 债券资金拨付使用相关资料；
10. 债券本息偿还相关资料；
11. 债券项目实施过程相关资料；
- 12 其他相关资料。

（五）地方政府债券绩效评价业务参与主体与职责

地方政府债券绩效评价业务参与主体有财政部门、行业主管部门、预算部门。其中预算部门负责具体债券项目的自我评价工作，行业主管部门负责本部门债券项目的绩效评价工作，财政部门负责对重点债券项目进行再评价、负责对债券债务管理工作进行绩效评价。

（六）评价业务特点分析及注意事项

1. 债券绩效评价应当侧重公益性

地方政府债券主要用于公益项目的发展，进行绩效评价时应当重点关注公益性相关绩效内容。例如项目公共服务产出、经济社会效益、群众满意度等。

2. 专项债券绩效评价应当兼顾财政预算和市场收益

地方政府专项债券用于有一定收益的公益项目，纳入政府性基金预算管理。在对其进行绩效评价时应当兼顾财政预算管理评价和项目收益服务评价，例如预算规范性与预期收益实现度等。

3. 评价应当注意关键指标的统一性

地方政府债券是集合发行，涉及不同市县区域不同类型项目，债券与项目并非完全对应。绩效评价标准的可比性成为后续绩效结果应用于债券额度分配的重要依据。建议对关键指标进行评价时选用统一的评价标准，例如债券资金使用目的的实现程度等指标。

4. 评价应当规避重复性

同一项目通常有多种资金通道，且有其特定的实现目的，按照资金角度或者项目角度均会出现重复评价情况。建议一次评价多次结果应用，例如项目产出等共性内容。

5. 评价信息应当及时公开

地方政府债券绩效评价应当从建设公信透明政府、债券规范化管理等角度公开绩效评价信息。

三、地方政府债券绩效评价操作要求

（一）地方政府债券绩效评价思路和要点

地方政府债券绩效评价思路主要是在特定绩效评价目的条件下，科学客观选择绩效评价依据，明确评价主体与评价对象，确定绩效评价范围与内容，构建绩效评价指标体系，制定组织实施计划，开展绩效评价工作，进行评价结果应用。

地方政府债券绩效评价目的是通过对债券和债务管理情况的综合考核，督促建立规范的举债融资机制和行为，约束地方政府债券和债务“借、用、管、还”行为，切实防范财政金融风险和提高项目公共服务质量。

地方政府债券绩效评价重点考核债券债务工作所实现的项目效果情况、债券债务风险控制情况，综合考虑债券债务管理建设情况等。地方政府债券绩效评价组织实施应当结合绩效管理、项目管理、债券管理统筹安排。

（二）地方政府债券绩效指标体系设计管理操作实践

1. 绩效评价指标体系设计思路

地方政府债券绩效评价指标是指衡量地方政府债券绩效目标实现程度的考核工具。

项目单位对地方政府债券绩效评价指标应当重点关注项目的产出数量、质量、时效、成本，以及经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等。

行业部门和财政部门对地方政府债券项目进行绩效评价应当与评价对象密切相关，全面反映项目决策、项目管理

和债券资金管理、项目产出和项目效益；优先选取最具代表性、最能直接反映产出和效益的核心指标，精简实用；指标内涵应当明确、具体、可以衡量，数据及佐证资料应当可以采集、可以获得；同类项目绩效评价标准和标准应当具有一致性，便于评价结果相互比较。

2. 评价指标框架及内容

地方政府债券绩效评价标准是指衡量地方政府债券项目绩效目标完成程度的尺度。绩效评价标准具体包括：（1）计划标准。指以预先制定的目标、计划、预算、定额等作为评价标准。（2）行业标准。指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。（3）历史标准。指参照历史数据制定的评价标准，为体现绩效改进的原则，在可以实现的条件下应当确定相对较高的评价标准。（4）财政部门和预算部门确认或者认可的其他标准。

地方政府债券绩效评价体系参考框架如下：

表 6-3 地方政府债券项目绩效评价指标体系¹（参考）

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
决策	项目立项	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规

¹ 本表中资金除有明确说明外，均指用于本项目的债券资金和其它预算资金。

一级 指标	二级 指标	三级指标	指标解释	指标说明
			发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或者部门内部相关项目重复。
		立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经经过必要的可行性研究、专家论证、

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
				风险评估、绩效评估、集体决策。
	项目债券发行申请	项目债券发行充分性	项目债券发行申请是否符合项目资金需要和相关法律法规政策规定，用以评价债券发行基础情况。	评价要点： ①项目申请发行债券是否符合项目资金需要； ②项目债券发行申请是否符合地方政府债券相关法律法规政策规定；
		发行申请规范性	债券的申请发行是否符合项目债券发行要求，用以反映和考核债券申请的规范情况。	评价要点： ①项目债券发行申请要素是否齐全、可行性论证是否通过； ②债券发行申请是否按照地方政府债券申报发行相关要求提交； ④所提交的文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
				论证研究、专家论证、会计与法律审核、风险评估等。
	绩效目标	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： ①项目是否有绩效目标或者项目产出服务目标及债券资金管理使用目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与债券预算确定的项目投资额或者资金量相匹配。
		绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可以衡量等，用以反映和考核项目	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可以衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			绩效目标的明细化情况。	或者计划数相对应。 ④债券管理目标是否明确，如债券资金使用、本息偿还、信息公开等目标内容。
	资金投入	预算编制科学性	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，项目资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或者资金量是否与工作任务相匹配。
		资金分配合理性	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或者地方实际是否相	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或者地方实际

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	是否相适应。
过程	资金管理	资金到位率	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金（含债券资金）落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 债券资金到位率=（实际到位债券资金/申请的债券资金）×100%。
		预算执行率	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或者考核项目预算执行情况。	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 债券资金使用率=（实际支出适用债券资金/实际到位债券资金）×100%。

一级 指标	二级 指标	三级指标	指标解释	指标说明
		资金使用 合规性	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点： ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及地方政府债券资金管理规定的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③是否符合项目预算批复或者债券管理规定的用途； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
		债券本息 偿还及时 性	债券本息偿还是否符合发行方案和财务管理制度归档，用以反映和考核债券管理运行情况。	评价要点： ①本息偿还方式是否符合债券发行约定；偿还金额期限是否符合债券发行约定，是否及时偿还无违约发生。 ②本息偿还资金来源是否符合项目实际情况或者地方财政管理情况。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
	组织 实施	项目管理制度健全性	项目实施单位的财务和业务管理制度及相关单位的债券管理制度是否健全，用以反映和考核财务、业务、债券管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点： ①是否已经制定或者具有相应的财务和业务及债券管理制度； ②财务和业务及债券管理制度是否合法、合规、完整。
		制度执行有效性	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场

一级 指标	二级 指标	三级指标	指标解释	指标说明
				地设备、信息支撑等是否落实到位。 ⑤项目债券资金使用、本息偿还、信息公开等债券管理内容是否执行到位。
		债券信息公开	债券管理信息应当按照地方政府债券管理规定和金融市场信息公开要求及时有效公开债券整体管理信息，用以反馈和考核债券信息公开情况。	评价要点： ①债券管理信息是否按照债券市场信息披露要求进行及时公开 ②债券公开信息是否存在虚假性、误导性等不合规情形。
	政府债务管理	政府举债融资管理健全性	政府方应当建立健全举债融资管理体系，完善债券限额	评价要点： ①是否已经制定或者具有相应的举债融资管理体系，如债券限额管理和预算管

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			管理和预算管理，用以反映和评价政府举债融资规范化情况。	理体系； ②已经有举债融资管理体系和债券限额管理及预算管理是否合法、合规、完整。
		政府举债融资管理执行有效性	政府应当加强债务管理执行情况，提升地方政府债券融资的规范化水平和保障债券债务服务效果稳定提升。用以反映和考核制度执行情况。	评价要点： ①债务债券全过程管理规定是否有效落实； ②政府债务限额管理及预算限额调整是否有效落实； ③政府债券资金使用方向是否合规； ④债务分类处置管理是否有效落实； ⑤债券专项检查问题整改是否有效落实。
		债务管理能力建设水平	政府应当加强举债融资管理能力建设，用以反映和考核	评价要点： ①债务债券管理人员配备及人员业务水平情况； ②债务债券管理流程是否

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			债务管理能力水平情况。	顺畅管理资料是否齐全无误。
产出	产出数量	实际完成率	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。 实际产出数：一定时期（本年度或者项目期）内项目实际产出的产品或者提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或者项目期）内计划产出的产品或者提供的服务数量。
	产出质量	质量达标率	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 质量达标产出数：一定时期（本年度或者项目期）内实际达到既定质量标准的产品或者服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
				准、行业标准、历史标准或者其他标准而设定的绩效指标值。
	产出时效	完成及时性	项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或者相关规定完成该项目所需要的时间。
	产出成本	成本节约率	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。	成本节约率=$[(计划成本-实际成本)/计划成本] \times 100\%$。 实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，通常以项目预算为参考。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
效益	项目效益	实施效益	项目实施所产生的效益。	项目实施所产生的经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响等。可以根据项目实际情况有选择地设置和细化。
	满意度	项目服务对象满意度	项目服务对象对项目实施效果的满意程度。	服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或者个人。通常采取社会调查的方式。
		投资人满意度	债券投资人对债券管理的满意程度。	债券投资人是指因本债券实施而受到影响的金融机构、社会群体或者个人投资者。通常采取债券管理平台调查的方式。
		项目单位满意度	项目单位对债券资金申请使用等的满意程度。	项目单位是指申请和使用债券资金及进行债券管理的单位部门等。通常采取社会调查的方式。
	政府债务	债务风险预警与风	主要评价政府债务风险预警	政府应当建立政府债务风险预警机制，制定风险应急

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
	风险	险应急处置	与风险处置情况。	预案，加强风险防范。风险发生后应当强化风险处置，降低或者消除债务债券风险负面影响。
		政府债务率等指标变化率	债务债券的整体运作，如发行、偿还、管理等对政府债务的影响情况。	评价债券运作对当期政府债务的影响，如债务率、负债率、债务余额、债务偿还额度、债券偿还期限、债务组成结构等指标变化情况。

发生下列情形地方政府债券绩效评价实行一票否决：

- ①发现违规违法担保举债政府债务行为，不予整改
- ②发生重大债务风险事件
- ③政府债务余额突破省财政厅下达的政府债务限额
- ④逾期偿还政府债券利息、本金造成重大舆论影响
- ⑤政府债券资金用途严重不符合规定，不予整改或者整改不彻底
- ⑥披露虚假、涉密信息或者未按规定履行公开程序造成重大恶劣影响

3. 指标设计补充说明

地方政府债券绩效评价在遵照前述指标设计依据的内容外，还应当针对地方政府债券的类型和具体使用债券资金的项目进行个性化定制。

如专项债券绩效评价需要关注收益预估的合理性、项目收益偿还及时性，存量债务置换项目需要关注债务置换率等金融性指标，土储项目关注土地收储率、出让率等，公路项目关注养护频次、收费比率、车流量等。

（三）评价指标体系权重

原则上地方政府债券项目产出、效益指标权重不低于60%。同一评价对象处于不同实施阶段时，指标权重应当体现差异性，其中，实施期间的评价更加注重决策、过程和产出，实施期结束后的评价更加注重产出和效益。

地方政府债券绩效评价细分指标可以分为项目相关类、债券相关类、其它相关类。项目相关类合计应当占60%，债券相关类应当占到30%，组织管理相关类应当占到10%。

具体绩效指标权重根据实际情况在绩效评价方案中予以明确。对于同一批次债券多个项目绩效评价或者同一项目多次绩效评价的共性指标体系权重，建议统一。不具有统一条件的指标，建议从共性指标中去除或者将直接指标调整为具有可比性的相对指标再统一权重。

（四）地方政府债券绩效评价工作要求

1. 接受委托、成立评价工作组

按照委托人要求，根据评价项目特点，安排具有相应专业水平的人员成立评价工作组，并参加委托人组织的培训会或者工作布置会，与被评价单位建立联系。

2. 梳理绩效目标、设计绩效评价指标体系

根据地方政府债券项目特点，在初步访谈财政部门和项目实施单位、收集分析债券发行相关文件、债券资金拨付使用记录资料的基础上，了解项目概况、梳理项目绩效目标、设计绩效评价指标体系。

3. 拟定社会调研方案、编制评价工作方案

根据地方政府债券项目绩效评价指标体系中各指标的评价需要，拟定调查问卷、访谈提纲等社会调研方案，确定评价组分工和时间安排等，形成绩效评价工作方案，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审形成确定的工作方案。

4. 开展社会调研、撰写评价报告

按照评价工作方案中确定的绩效评价指标体系和社会调研方案，开展问卷调查和多对象访谈，进一步收集评价资料以得出评价结论，撰写形成绩效评价报告，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审后形成绩效评价报告定稿，并提交委托人和相关方。

5. 档案管理

评价工作组根据公司档案管理规定，及时整理归档地方政府债券项目绩效评价档案。

四、地方政府债券绩效评价工作成果及结果应用

（一）绩效评价工作成果

政府采购绩效评价的工作成果通常包括绩效评价工作方案和绩效评价报告。

1. 绩效评价方案

绩效评价方案应当具体、清晰、具有可操作性，通常包括项目概况、评价思路、绩效评价指标体系、社会调查方案、评价的组织实施等内容。地方政府债券项目绩效评价工作方案应当准确清晰描述地方政府债券的组织实施流程和内容，重点说明如何根据政府债券管理特点，尤其是被评价债券项目或者债券管理工作特点构建绩效评价指标体系，并说明如何就已经发现的潜在问题进行进一步地调研和分析。

2. 绩效评价报告

绩效评价报告应当完整、客观、结论清晰合理，通常包括摘要、项目概况、绩效评价工作情况、指标分析、评价结论、经验、问题、建议等内容。地方政府债券项目绩效评价报告应当重点说明被评价对象存在的问题表象以及产生的深层次原因，并就如何解决问题提出相应的意见和建议。

（二）结果应用

地方政府债券绩效评价工作完成后，评价部门应当及时将评价结果反馈被评价部门（单位），并明确整改时限；被评价部门（单位）应当按要求向财政部门或者主管部门报送整改落实情况。

地方政府债券项目评价结果应当报送本级财政部门，作

为本部门安排项目预算与债券资金预算、完善政策和改进管理的重要依据。原则上，对评价等级为优、良的，根据情况予以支持；对评价等级为中、差的，要完善政策、改进管理，根据情况核减预算。对不进行整改或者整改不到位的，根据情况相应调减预算或者整改到位后再予安排。

财政部门、预算部门应当按照要求将地方政府债券项目绩效评价结果分别编入政府决算和本部门决算，报送本级人民代表大会常务委员会，并依法予以公开。

第五节 政府采购绩效评价操作要求

一、政府采购的基本要素

（一）政府采购的定义

根据《中华人民共和国政府采购法》²，政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。政府采购的主体—各级国家机关、事业单位和团体组织，统称为采购人。

（二）政府采购的分类

1. 集中采购和分散采购。按照政府采购项目的通用性或者可集中性不同，政府采购可以分为集中采购和分散采购。集中采购是指采购人将列入集中采购目录的项目委托集中

² 2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过。

采购机构代理采购或者进行部门集中采购的行为。分散采购是指采购人将采购限额标准以上的未列入集中采购目录的项目自行采购或者委托采购代理机构代理采购的行为。

2. 自行采购和代理采购。按照政府采购实施主体的不同，政府采购可以分为自行采购和代理采购。自行采购是指由采购人就具体采购项目自己进行采购的行为。代理采购是指采购人依法将政府采购项目委托给集中采购机构或者依法取得认定资格的采购代理机构进行采购的制度和行为。

3. 六种采购方式。按照采购方式不同，政府采购可以分为公开招标采购、邀请招标采购、竞争性谈判采购、单一来源采购、询价采购和其他方式采购。其中公开招标应当作为政府采购的主要采购方式。六种政府采购方式操作流程不同，但均适用于集中采购和分散采购，也适用于自行采购和代理采购。

二、政府采购绩效评价基本内容

（一）政府采购绩效评价的定义

政府采购绩效评价是指财政部门、采购人，根据设定的目标，运用一定的评价指标、标准和方法，对政府采购支出的经济性、效率性、效益性、公平性进行客观、公正地测量、分析和评判。

（二）政府采购绩效评价的对象

政府采购绩效评价的对象为在中华人民共和国境内，按

照《中华人民共和国政府采购法》，使用财政资金进行政府采购的所有项目支出。

（三）政府采购绩效评价的主要内容

政府采购绩效评价的主要内容包括采购决策情况、采购程序实施情况、采购结果落实有效和满意情况等。

采购决策情况主要考察政府采购需求的必要性和合理性、政府采购计划编制的规范性、政府采购预算编制的依据充分性和精确性等。

采购程序实施情况主要从采购方式合理性、采购程序合规性、评标规则的公平性、采购信息的透明性、采购的经济性等方面考察采购项目是否严格按照相关法律法规规范实施，不存在违法违规行为。

采购结果落实有效和满意情况主要从采购合同履行情况关注是否满足采购需求，即采购的货物、工程或者服务的数量、质量、时效等是否符合合同要求、满足采购需求，产生良好的效益并为受益对象满意等。

（四）政府采购绩效评价的依据

1. 《中华人民共和国政府采购法》等国家相关法律、行政法规；

2. 各级政府、财政部门、主管部门制定的政府采购制度及实施细则；

3. 采购项目需求确立的政策依据和目标、政府采购计划、

政府采购预算编制依据和预算明细等；

4. 招标代理合同、招标文件、投标文件、评标记录、中标公示等招投标档案资料；

5. 采购合同、付款凭证（包括代理费付款凭证）、验收报告等履约资料；

6. 人大审查结果报告、审计报告及决定、财政监督检查报告；

7. 其他相关资料。

（五）政府采购绩效评价业务参与主体与职责

1. 财政部门

制定政府采购绩效评价管理办法和操作规程；指导和监督各采购人的绩效自评工作；选取重点项目自行或者委托第三方开展再评价；组织实施绩效评价结果的反馈和应用。

2. 采购人

组织开展本单位及下属单位政府采购项目绩效自评，并按要求上报绩效自评结果；选取重点项目自行或者委托第三方开展重点绩效评价；根据绩效评价结果落实整改。

3. 资产评估机构

接受委托开展绩效评价工作，包括撰写并提交绩效评价工作方案、绩效评价报告及参加专家评审会等。

4. 专家

受邀参与相关培训、提供业务指导，出席专家评审会并

出具评审意见等。

（六）政府采购绩效评价业务特点

1. 被评价项目采购程序法定化

政府采购绩效评价的项目采购程序具有法定性，各个环节和步骤都应当依照法定的程序进行，在绩效评价中需要着重关注与复核其是否严格按照法定程序实施。

2. 评价内容前后勾稽关联性强

政府采购绩效评价的项目从立项到结项环环相扣，采购需求是招投标活动的基础，采购的货物、工程和服务是采购需求和招投标活动的具象落实。因此，政府采购项目的绩效评价需要保持高度的连贯一致。

3. 评价涉及部门单位多、责权复杂

政府采购绩效评价涉及财政部门、采购人、公共资源交易与监督部门、招标代理人、供应商等多个部门和单位，需要在评价中理清各自的责权。

4. 评价依据文件细则各地各异

政府采购绩效评价所依据的国家法律法规等文件是统一的，但在各地虽均为政府规定事项，但所依据的绩效评价文件、集中采购目录等政府采购文件各异。

三、政府采购绩效评价操作要求

（三）政府采购绩效评价思路和要点

政府采购绩效评价以采购人采购项目支出为评价对象，

从采购需求出发，立足部门履职，以采购活动为主线，评价分析决策与管理情况，从而进一步评价政府采购项目绩效情况。

首先明确采购需求，即政府采购项目立项依据是否充分、是否经过规定的决策程序、采购目标和内容是否明确清晰、采购预算是否合理匹配等。

其次复核采购程序，即采购方式是否合理、是否合规招投标、是否按照要求签订合同、是否实现资金节约、信息公示是否到位等。

再者评价采购成果，即是否按照采购合同履行、采购的货物/工程/服务是否满足采购需求、采购人和受益者是否满意等。

（四）政府采购绩效评价工作要求

1. 接受委托、成立评价工作组

按照委托人要求，根据评价项目特点，安排具有相应专业水平的人员成立评价工作组，并参加委托人组织的培训会或者工作布置会，与被评价单位建立联系。

2. 梳理绩效目标、设计绩效评价指标体系

根据政府采购项目特点，在初步访谈采购人、收集分析招投标文件、采购合同、验收报告等资料的基础上，了解项目概况、梳理项目绩效目标、设计绩效评价指标体系，通常政府采购项目绩效评价指标体系参考框架如下表所示。

表 6-4 政府采购项目绩效评价指标体系（参考）

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
采购决策	采购需求	采购需求充分性	采购需求是否基于充分的现实必要，是否符合相关法律法规、政策文件的要求，是否经过了必要的论证和集体决策，用以反映和考核采购需求确立情况。
		采购计划编制合理性	采购计划是否按照要求编制，内容是否完整清晰且与需求匹配等，用以反映和考核采购计划文件编制情况。
	采购预算	采购预算编制科学性	采购预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与采购内容、市场价格是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。
采购管理	采购资金管理	采购预算执行率	采购预算资金是否按照计划执行，用以反映或者考核项目预算执行情况。
		资金使用合规性	采购项目资金使用是否符合相关的财务管理制度、招投标文件、合

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
			同的规定,用以反映和考核项目资金的规范运行情况。
	采购活动管理	管理制度健全性	项目实施单位的财务和业务管理制度、地方政府采购制度是否健全,用以反映和考核制度对采购项目顺利实施的保障情况。
		政府采购程序规范性	采购人、代理机构是否按照法定程序开展政府采购活动,用以反映和考核采购程序的规范情况。
	合同管理	招标代理合同管理	采购人与招标代理机构是否按照规定签订合同、是否按照代理合同履行,代理合同约定与招标文件要求是否一致等,用以反映和考核代理合同管理情况。
		采购合同管理	采购人与供应商是否按照中标结果及时签订规范实用采购合同,采购合同与采购需求、中标信息等是否一致,采购合同履行是否到位等,用以反映和考核采购合同管理情况。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
采购绩效	产出数量	采购数量完成率	实际采购产出数与合同约定产出数的比率,用以反映和考核采购项目产出数量目标的实现程度。
	产出质量	采购质量达标率	实际采购质量达标产出数与实际采购产出数的比率,用以反映和考核采购项目产出质量目标的实现程度。
	产出时效	采购完成及时性	实际采购完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核采购项目产出时效目标的实现程度。
	产出成本	采购成本节约率	完成既定采购目标的实际节约成本与计划成本的比率,用以反映和考核采购项目的成本节约程度。
	项目效益	采购项目实施效益	采购项目实施对满足采购需求所产生的效益。
		满意度	采购人、招标代理人、供应商及采购产品使用对象等对采购项目实施效果的满意程度。

3. 拟定社会调研方案、编制评价工作方案

根据政府采购项目绩效评价指标体系中各指标的评价需要，拟定调查问卷、访谈提纲等社会调研方案，确定评价组分工和时间安排等，形成绩效评价工作方案，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审形成确定的工作方案。

4. 开展社会调研、撰写评价报告

按照评价工作方案中确定的绩效评价指标体系和社会调研方案，开展问卷调查和多对象访谈，进一步收集评价资料以得出评价结论，撰写形成绩效评价报告，并在征询被评价单位意见后，经由委托人或者专家评审后形成绩效评价报告定稿，并提交委托人和相关方。

5. 档案管理

评价工作组根据公司档案管理规定，及时整理归档政府采购项目绩效评价档案。

四、政府采购绩效评价工作成果及结果应用

（三）绩效评价工作成果

政府采购绩效评价的工作成果通常包括绩效评价工作方案和绩效评价报告。

1. 绩效评价方案

绩效评价方案应当具体、清晰、具有可操作性，通常包括项目概况、评价思路、绩效评价指标体系、社会调查方案、评价的组织实施等内容。政府采购绩效评价工作方案应当准

确清晰描述政府采购活动的组织实施流程和内容，重点说明如何根据政府采购项目特点，尤其是被评价项目特点构建的绩效评价指标体系，并说明如何就已经发现的潜在问题进行进一步地调研和分析。

2. 绩效评价报告

绩效评价报告应当完整、客观、结论清晰合理，通常包括摘要、项目概况、绩效评价工作情况、指标分析、评价结论、经验、问题、建议等内容。政府采购绩效评价报告应当重点说明被评价项目存在的问题的表象以及产生的深层次原因，并就如何解决问题提出相应的意见和建议。

（四）绩效评价结果应用

1. 政府采购制度体系完善

根据政府采购绩效评价中发现的制度缺失、不当等问题现象和原因进行归类，在研究分析基础上通过修订或者重新制定相应的管理制度以完善政府采购管理制度。

2. 政府采购项目反馈整改

对于发现的采购人或者主管部门制度执行不到位等情况，要求其进行限时整改。

3. 责任追究

对于在政府采购绩效评价中发现的财政资金使用违规行为，绩效评价管理工作中等存在的违法违纪行为，依照国家有关规定追究相应责任。

第六节 政府购买服务绩效评价操作要求

一、政府购买服务的基本要素

（一）政府购买服务的定义

政府购买服务，是指各级国家机关将属于自身职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项，按照政府采购方式和程序，交由符合条件的服务供应商承担，并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为。

（二）政府购买服务的方式

购买主体应当根据购买内容的供求特点、市场发育程度等因素，按照方式灵活、程序简便、公开透明、竞争有序、结果评价的原则组织实施政府购买服务。

购买主体应当按照《中华人民共和国政府采购法》的有关规定，采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价，以及国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式，其中公开招标应当作为政府购买服务的主要采购方式，严禁层层转包、豪华采购、暗箱操作。

对购买服务需求标准统一的项目，应当采用最低评标价法确定承接主体；对招标需求标准差异较大或者没有统一标准的项目，可以按照最有利标的决标原则，采用综合评分法确定承接主体；对采购需求具有相对固定性、延续性且价格变化幅度小的服务项目，可以结合实行中期财政规划管理改

革，签订履行期限为 1-3 年的政府采购合同，有效调动各类承接主体优化资源配置、降低服务成本的积极性；对金额较大、履约周期长、社会影响面广或者对供应商有较高信誉要求的服务项目，可以探索运用市场化手段，引入政府采购信用担保，通过履约担保促进服务质量提升和服务水平提高，积极培育政府购买服务供给市场。

（三）政府购买服务的流程

1. 确定购买主体和承接主体

政府购买服务的购买主体为各级国家机关政府，党的机关、政协机关、民主党派机关、承担行政职能的事业单位和使用行政编制的群团组织机关使用财政性资金购买服务的，可以参照政府采购法有关采购人规定（国家机关、事业单位和团体组织）执行。

政府购买服务的承接主体可以为依法成立的企业、社会组织（不含由财政拨款保障的群团组织），公益二类和从事生产经营活动的事业单位，农村集体经济组织，基层群众性自治组织，以及具备条件的个人。

2. 确定购买内容及购买程序

（1）确定购买目录

政府购买服务的具体范围和内容实行指导性目录管理，政府购买服务指导性目录在中央和省两级实行分级管理，财政部和省级财政部门分别制定本级政府购买服务指导性目

录，各部门在本级指导性目录范围内编制本部门政府购买服务指导性目录。

（2）执行采购流程

购买主体首先进行项目申报，提出服务购买需求，在购买预算下达后，根据政府采购管理要求编制政府采购实施计划，报同级政府采购监管部门备案后进行采购准备活动，选择恰当的采购方式，及时向社会公告购买内容、规模、对承接主体的资质要求和应当提交的相关材料等相关信息。

按规定程序确定承接主体后，购买主体应当与承接主体签订合同，明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求，以及资金结算方式、双方的权利义务事项和违约责任等内容。

在承接主体服务结束后，购买主体应当组织相关单位及人员对项目及服务成果进行验收，并依据合同约定进行相应款项支付。

二、政府购买服务绩效评价基本内容

（一）政府购买服务绩效评价的定义

政府购买服务绩效评价是指财政部门、服务购买主体，根据设定的绩效目标/工作目标，运用一定的评价指标、评价标准和评价方法，对政府购买服务支出的经济性、效率性、效益性、公平性进行客观、公正地测量、分析和评判。

（二）政府购买服务绩效评价的对象

政府购买服务绩效评价的对象为在中华人民共和国境内，按照《中华人民共和国政府采购法》和《政府购买服务管理办法》，使用财政资金进行政府购买服务的所有项目支出。

（三）政府购买服务绩效评价的主要内容

政府购买服务绩效评价与一般的财政支出项目绩效评价相比，额外涉及到服务购买合同的缔结、履行、完成和终止等，因此在对政府购买服务项目进行绩效评价的过程中，应当在考察项目立项论证、投入实施、过程监管、产出效果、服务对象满意度等方面完成情况的基础上，着重关注政府购买服务程序的规范性及服务合同履约管理情况，综合、立体地评价政府购买服务项目的绩效状况。

通常情况下，政府购买服务绩效评价关注的主要内容如下：

1. 项目决策

关注项目立项情况和项目绩效目标设置情况，从决策角度考察项目设立的合理性。具体评价政府购买服务项目立项依据的充分性、必要性和规范性，项目绩效目标和绩效指标设置的合理性和明确性，以及项目预算资金分配及到位情况等方面内容。

2. 组织管理

关注服务购买的组织情况以及相应的业务管理和财务

管理状况，考察购买主体和承接主体各自在政府购买服务的过程中所采取的组织管理措施是否得当。具体评价政府购买服务参与主体资格符合情况、购买程序和方式规范性、服务方案计划管理情况、购买成本合理性、业务和财务管理制度建立与执行情况等方面内容。

3. 服务合同履约及支付

围绕购买主体与承接主体所签订的服务购买合同，针对合同约定要素和内容的完整性、合同条款履约情况、合同支付情况以及相关档案管理情况进行考察和评价。

4. 质量监控

考察和评价购买主体是否为保障项目或者服务的质量，资金的安全、规范运行以及控制成本等而采取了必要的监控、管理措施；承接主体是否为保证项目或者服务质量而采取了有效的质量控制措施。

5. 项目产出与效益

从数量、质量、时效、成本等角度对项目实施后是否达到预期产出目标，以及达到何种程度进行考察和评价；从经济效益、社会效益、生态效益、可持续性等角度，结合项目实际情况评价项目实施所带来的效益。

6. 满意度

评价服务对象或者受益群体对于项目实施和管理的总体情况的满意程度。

（四）政府购买服务绩效评价的依据

1. 《政府购买服务管理办法》(中华人民共和国财政部令第 102 号);
2. 《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34 号);
3. 《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》(财综〔2018〕42 号);
4. 《中华人民共和国政府采购法》(2014 修正);
5. 《中华人民共和国政府采购法实施条例》(中华人民共和国国务院令 第 658 号);
6. 《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96 号)。

（五）评价业务参与主体与职责

政府购买服务绩效评价业务的参与主体主要包含财政部门、购买主体、承接主体、第三方，各参与主体在政府购买服务绩效评价工作中均承担相应职责。

1. 财政部门

财政部负责制定全国性政府购买服务制度，指导和监督各地区、各部门政府购买服务工作。县级以上地方人民政府财政部门负责本行政区域政府购买服务管理。

2. 购买主体

购买主体应当负责政府购买服务项目采购环节的执行

和监督管理，包括集中采购目录及标准、采购政策、采购方式和程序、信息公开、质疑投诉、失信惩戒等，按照政府采购法律、行政法规和相关制度执行。应当负责政府购买服务项目履约管理，开展绩效执行监控，及时掌握项目实施进度和绩效目标实现情况，督促承接主体严格履行合同，按照合同约定向承接主体支付款项。

应当自觉接受财政监督、审计监督、社会监督以及服务对象的监督。

3. 承接主体

承接主体应当按照合同约定提供服务，不得将服务项目转包给其他主体。在提供服务过程中应当建立政府购买服务项目台账，依照有关规定或者合同约定记录保存并向购买主体提供项目实施相关重要资料信息。严格遵守相关财务规定，规范管理和使用政府购买服务项目资金，并配合相关部门对资金使用情况进行监督检查与绩效评价。

应当自觉接受财政监督、审计监督、社会监督以及服务对象的监督。

4. 第三方

第三方主要包含接受服务购买主体的委托开展绩效评价工作的评价机构，以及相关行业专家。

（1）评价机构

评价机构应当组建绩效评价工作组，依法依规开展绩效

评价工作，确保专业性、独立性、权威性，并对评价结果真实性负责。对在评价过程中获悉的信息和资料负保密义务。不泄漏任何所涉及到的项目资料及信息给他人。

（2）行业专家

通过座谈会、访谈等形式对政府购买服务的经济性、效率性、效益性、公平性、规范性，以及绩效目标完成情况和监督管理情况进行评审，并给出相应的意见与建议。

（六）评价业务特点分析及注意事项

1. 政府购买服务绩效评价的特点

（1）评价涉及主体多

政府购买服务涉及的评价主体包括作为购买主体的预算部门、作为承接主体的企业或者社团组织，以及项目或者服务的受益对象这三类。而常规财政支出项目绩效评价的主体则为项目实施主体和受益对象两类。

（2）以公共服务为评价对象

政府购买服务以公共服务本身为评价对象，围绕所签订的服务合同，以公共服务提供方式的规范性、合理性，所提供公共服务的成果、质量与效果，以及服务对象对公共服务及相关主体的满意程度等方面作为评价落脚点。

2. 评价注意事项

（1）分主体评价

政府购买服务的实施主体包含购买主体和承接主体，因

此在对政府购买服务项目进行绩效评价时，需要分别从购买主体和承接主体层面，对服务合同履行情况、项目实施管理情况、服务质量把控情况等方面内容进行考核与评价，体现评价的全面性。

（2）关注服务成果

政府购买服务项目绩效评价聚焦于公共服务，评价时应当突出公共服务成果的产出及其实效，关注服务受益对象对服务成果的满意程度。

三、政府购买服务绩效评价操作要求

（一）政府购买服务绩效评价思路和要点

政府购买服务绩效评价以所购买的公共服务为评价对象，从购买主体职能和公共服务需求出发，立足于项目绩效目标，以服务合同的履行为主线，评价政府购买服务的决策和管理情况，以及经济性、效率性、效益性、公平性和规范性等方面。政府购买服务绩效评价在通常财政预算绩效评价逻辑基础上，结合政府购买服务特性，重点关注以下几方面：

1. 从决策角度分析政府采取购买服务的方式提供公共服务是否依据充分且必要，需求确定是否合理，项目的申请设立是否规范，项目目标是否合理、指标是否明确，预算资金是否及时足额到位等。

2. 从管理角度分析政府购买服务参与主体的资格是否符合相关规定，服务购买是否规范，购买控制价依据是否充

分、成本是否合理，服务合同的管理和执行是否有效，业务和财务管理制度是否健全且执行有效等。

3. 从产出角度分析承接主体是否按照服务合同的约定提供服务，服务是否全面完备、优质高效，服务过程中的成本控制是否得当等。

4. 从效果角度分析政府购买服务成果实现了哪些效益，是否解决了计划解决的问题和需求，是否提供了更优质的公共服务，服务对象是否满意等。

（二）政府购买服务绩效目标和指标体系设计管理操作实践

1. 绩效管理总体要求和思路

政府购买服务绩效目标是指政府购买服务支出在一定期限内预期达到的产出和效益。绩效目标主要包括政府购买服务项目支出的预期产出、效益以及衡量预期产出、效益的指标。其中，预期产出是指预算资金在一定期限内预期提供的公共服务情况，包括数量、质量、时效目标，以及达到预期产出所需要的成本和资源；预期效益是指预期产出对经济、社会、环境等带来的影响，以及服务对象该产出和效益的满意程度。

政府购买服务绩效目标的确定遵循以下路径：

（1）梳理政府购买服务项目的功能，包括资金性质、预期投入、支出范围、服务合同约定内容、服务对象等，明确

该项目支出的功能特性。

(2) 基于项目功能特性, 根据服务合同约定和年度实施计划, 预计项目实施在一定时期内所要达到的总体产出和效果, 从而确定该项目的总体绩效目标, 以定量和定性相结合的形式进行设定。跨年度服务项目还需要根据年度计划任务和预算安排设定年度绩效目标。

(3) 细化分解项目总体绩效目标, 结合服务合同约定, 总结提取出最能够体现政府购买服务总体绩效目标实现程度的关键性指标, 并将其确定为相应绩效指标。

2. 绩效评价指标体系设计思路

绩效评价指标作为衡量绩效目标实现程度的考核工具, 是在绩效目标的基础上细化量化而成的。根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点, 结合绩效目标, 按照逻辑分析法基本思路, 通过体系化的架构, 独立研制科学的指标体系, 形成政府购买服务绩效评价指标体系。

按照逻辑分析法, 政府购买服务绩效评价指标体系包括决策、过程、产出和效益四部分内容, 由三级指标构成; 根据各个部分和绩效指标的重要程度, 并考虑项目实施和管理对项目绩效的影响等因素设定各项指标的权重。在指标设置时, 尽可能地设计客观性的量化指标, 并适当使用定性指标; 既关注购买主体的工作目标, 也考虑服务对象、社会公众的体验和感受, 同时重点关注服务购买规范性、服务合同履行

情况、购买成本合理性等政府购买服务的关键内容，做到相互补充，科学可行，确保充分体现和真实反映政府购买服务项目绩效目标的完成情况和绩效状况以及评价的政策需要。

政府购买服务绩效评价指标体系一级指标和二级指标按照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中《项目支出绩效评价指标体系框架》参考设置；三级指标，尤其是产出类和效益类指标，针对政府购买服务项目特点进行个性化设计。

3. 评价指标框架及内容

绩效评价指标框架包含决策、过程、产出、效益四部分，共性指标可以从相关共性指标框架中选择，个性指标需要根据项目实际情况制定。

（1）决策类指标

政府购买服务项目的投入或者决策是否科学合理直接影响项目的绩效，因此绩效评价指标体系中首先应当对项目决策进行考察。决策指标主要围绕项目立项是否充分且规范、项目设定的目标是否合理、资金安排是否合理、资金落实是否有保障。

（2）过程类指标

结合政府购买服务项目的特点，需要提高项目管理要素和项目绩效目标的关联度和融合度，将组织采购管理、业务管理、财务监控各环节的管理要求与项目绩效评价有机结合。

（3）产出、效益类指标

产出和效益是绩效指标体系的关键组成部分。

产出指标，反映承接主体根据服务合同中约定的目标计划所完成的服务情况，可以从数量、质量、时效、成本等维度在三级指标中细化。

效益指标，反映与既定产出目标相关的政府购买服务项目支出预期效果的实现程度，可以从经济效益、社会效益、生态效益、影响力、可持续性等维度在三级指标中细化。结合具体的项目指标体系的设计，个性指标可以体现在调整四级指标和细化到更末一级指标上。

通常政府购买服务项目绩效评价指标体系参考框架如下表所示。

表 6-5 政府购买服务项目绩效评价指标体系（参考）

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
决策	项目立项	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。
		立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
	绩效目标	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。
		绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。
	资金投入	预算编制科学性	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。
过程	资金管理	预算执行率	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或者考核项目预算执行情况。
		资金使用合规性	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。
	组织实施	主体资格符合性	购买主体和承接主体的资格是否符合政府购买服务相关规定。
		购买合规性	服务购买的合规情况。
		管理制度健全	承接主体的财务和业务管理制度是否

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
		性	健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。
		制度执行有效性	项目实施是否符合相关管理规定和合同约定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。
产出	产出数量	服务实际完成率	所购买服务的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。
	产出质量	服务质量达标率	服务项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。
	产出时效	服务完成及时性	服务项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。
	产出成本	购买成本节约率	完成购买服务项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。
效益	经济效益	服务项目实施经济效益	购买服务项目的实施所产生的经济效益。
	社会效益	服务项目实施	购买服务项目的实施所产生的社会效

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
	益	社会效益	益。
	生态效益	服务项目实施生态效益	购买服务项目的实施所产生的生态效益。
	满意度	服务对象满意度	购买主体、服务对象等相关主体对于服务效果的满意程度。

4. 个性指标设计路径

绩效指标是绩效目标的细化和量化，个性绩效指标针对部门和行业特点以及项目的类别和特征等实际情况制定，通常包括产出指标和效益指标。

政府购买服务个性绩效指标的确定通常遵循以下路径：

（1）产出指标

产出指标是反映预算部门根据既定目标计划预期提供的公共服务情况的指标，应当进一步细化为数量指标、质量指标、时效指标和成本指标。

数量指标反映政府购买服务项目计划完成的公共服务数量，如“车辆检测工作完成率”等；

质量指标反映政府购买服务项目计划提供的公共服务达到的标准或者水平，如“质量合格率”、“检测通过率”等；

时效指标反映政府购买服务项目计划提供公共服务的

及时程度，如“维护工作完成及时性”、“监测及时性”等；

成本指标反映政府购买服务项目预期的成本节约情况，如“成本节约率”等。

（2）效益指标

效益指标是根据既定绩效目标设计的、反映预算支出预期结果实现程度和影响的指标，可以细化为经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标以及社会公众或者服务对象满意度指标等。

经济效益指标反映项目产出对经济发展带来的影响和效果，如“旅游收入增长率”等。

社会效益指标反映项目产出对社会发展带来的影响和效果，如“带动就业率提升”、“火灾事故降低”等。

生态效益指标反映项目产出对自然环境带来的影响和效果，如“空气质量优良率”、“森林植被覆盖率”等。

效益指标与预算部门的职能、项目的功能紧密相关，因此项目支出的效益指标并非一定包含经济、社会、环境三类项目效益。通常来说，大多数政府购买服务项目都应当设计社会效益指标；而经济效益指标主要在带动社会经济发展的政策性补贴相关项目中涉及，例如营运车辆综合性能检测补贴项目；项目支出涉及到环境改善的应当设计生态效益指标。此外，项目支出通常还需要设计满意度指标，通过服务对象的主观感受反映对政府购买服务效果的综合评价，例如“社

区居民满意度”等。

（三）评价指标体系权重

如果按照综合评分法实施评价，政府购买服务绩效评价指标体系的权重设计以100分为满分。通常来说，需要在分类的基础上，结合科学方法进行权重设计。根据经验，结合专家意见，建议一级指标按照投入15-20分、过程20-25分、产出及效果55-65分进行权重分配，具体评价中根据实际情况调整。

二、三级指标依据评价的实际内容和具体的指标设计，按照重要性原则，可以合理选择德尔菲法、层次分析法或者经验分配法设定权重。根据评价介入的时点不同，评价的一级指标框架组成不一样，二、三级指标的权重也要相应调整。三级指标可以根据具体评价需要，结合科学的方法设计。

（四）政府购买服务绩效评价工作要求

1. 前期准备

（1）明确委托工作要求

财政部门提出评价业务需求，选定评价机构并印发委托函。评价机构接受委托后，由财政部门组织召开绩效评价工作布置会，明确评价对象、评价时间安排、评价成果展现形式等评价工作具体要求。

（2）组建评价工作组

评价机构组建评价工作组，合理安排评价人员并明确各

人分工。同时结合评价所涉及的行业领域遴选、聘请相关行业专家和财务专家，参与绩效评价工作方案、评价指标体系和评价报告的评审论证活动。

2. 实施评价

（1）收集项目资料

评价工作组根据评价工作要求，通过电话、邮件等方式向服务购买主体和承接主体分别发放资料清单，收集基础信息资料，包括但不限于项目立项材料、绩效目标申报材料、项目资金申请/调整/批复文件、招投标相关材料、服务合同、项目管理制度及措施、相关业务和财务资料、组织实施情况，与绩效评价相关的计划标准、行业标准、历史标准等，以及其他必要的相关资料。

（2）入户沟通

评价工作组在对所收集的基础资料进行梳理汇总的基础上，与购买主体和承接主体进行入户沟通，走访项目负责人，充分了解项目实施情况、预算执行情况等评价必要信息，并对经补充收集后所获得的所有资料进行核实，了解项目支出基本情况和服务提供情况，分析可能存在的问题。资料核实无误后作为开展绩效评价工作的支撑依据，并根据需要确定现场勘查的内容。

3. 编制评价工作方案

（1）明确调查对象和范围

评价工作组根据具体评价要求和项目资料，结合项目实际情况，分项目或者分部门制定评价工作方案和评价指标体系，设计社会调查方案和满意度调查问卷，明确调查对象和范围。

（2）构建评价指标体系

指标体系由共性指标和个性指标构成。共性指标主要关注决策和过程层面，从项目立项、资金安排及落实、管理制度及执行、服务和合同履行等方面设置。个性指标则应当考虑到项目特性及所属行业领域的特点，从产出和效益层面进行设置。指标设置做到定性与定量相结合，可以衡量、量化、操作，并逐级细化分解至三级指标。

说明每项具体指标的评分标准，评分标准应当合理、清晰、具体，能够全面、准确衡量指标完成情况。

4. 开展社会调查

评价工作组根据评价工作方案和指标体系，开展社会调查工作，明确社会调查的目的、对象、开展方式、内容等，如果涉及到抽样调查，则应当明确抽样方案。通过听取情况介绍、进行现场勘查、发放调查问卷、广泛座谈询问、对照查证复核等方式，对有关情况和基础材料进行核实。

5. 综合分析、撰写报告

评价工作组根据所收集和审核的资料和数据，结合社会调查结果，按照评价指标体系中设定的具体指标及其评分标

准，对项目绩效情况进行全面地定量、定性分析和综合评价，并进行打分。根据评分结果确定得分档次，形成评价结论，撰写评价报告。

四、政府购买服务绩效评价工作成果及结果应用

（一）绩效评价工作成果

政府采购绩效评价的工作成果通常包括绩效评价工作方案和绩效评价报告。

1. 绩效评价方案

绩效评价方案应当具体、清晰、具有可操作性，通常包括项目概况、评价思路、绩效评价指标体系、社会调查方案、评价的组织实施等内容。政府购买服务绩效评价工作方案应当准确清晰描述政府购买服务活动的组织实施流程和内容，重点说明如何根据政府购买服务项目特点，尤其是被评价项目特点构建的绩效评价指标体系，并说明如何就已经发现的潜在问题进行进一步地调研和分析。

2. 绩效评价报告

绩效评价报告应当完整、客观、结论清晰合理，通常包括摘要、项目概况、绩效评价工作情况、指标分析、评价结论、经验、问题、建议等内容。政府购买服务项目绩效评价报告应当重点说明被评价项目存在的问题的表象以及产生的深层次原因，并就如何解决问题提出相应的意见和建议。

（二）绩效评价结果应用

通过政府购买服务绩效评价工作，能够挖掘出服务购买决策和项目实际执行过程中存在的各方面问题，捋清各参与主体在其中的公共责任，进而为政府购买服务项目的完善、整改、终止等提出相应的改进建议。因此，加强政府购买服务绩效评价结果的应用是增强政府购买服务规范性和效益性必不可少的环节。

1. 编制预算的参考依据

购买主体应当将绩效评价结果作为部门预算编制及安排的重要依据，建立起绩效评价结果与预算安排相关联的正向激励机制和反向惩戒机制，促进预算编制科学化。

2. 选择承接主体和付费的参考依据

购买主体组织开展第三方绩效评价的，应当及时向承接主体反馈绩效评价结果，将评价结果与一定比例的合同资金支付挂钩，并作为以后年度选择承接主体的重要参考。对于服务质量优良、组织管理到位、执行高效、服务对象满意度高的承接主体，可以考虑纳入“正面清单”；对于服务质量不佳、组织管理混乱、执行低效、服务对象满意度低的承接主体，纳入“负面清单”。

3. 改进购买主体管理工作的参考依据

财政部门根据绩效评价结果，对于购买主体在组织开展服务购买工作、监督管理承接主体提供服务、组织服务项目验收与款项支付等工作环节中所体现出的问题与不足加以

督促整改，促进政府部门组织管理能力的提高，增强政府服务效能。

4. 加强信息公开

财政部门 and 购买主体要做好信息公开工作，及时充分地将评价机构、评价标准、评价结果等内容向社会公开，自觉接受社会监督，将绩效评价结果纳入政府及干部的政绩考核中。

第七章 案例介绍

经过前文对预算绩效管理工作理论知识的详细论述，本章选取 3 个在行业内较为成功的案例，进一步阐述预算绩效管理工作中该如何开展。

第一节 项目支出绩效评价案例

X 市 20XX 年度市妇联工作经费项目绩效评价案例

为规范和加强预算管理，提高财政支出管理水平，检查财政支出预期目标实现程度，考核财政支出效率和综合效果，为以后年度财政资金安排提供重要依据，根据相关文件规定，本公司受 X 市财政局的委托，对 20XX 年市妇联工作经费项目进行绩效评价。根据相关工作规程，进行现场勘查、问卷调查、数据收集等步骤，评价小组按照审定的绩效评价指标

体系进行综合评价，形成评价结论，并撰写本绩效评价报告。

一、项目基本情况

为深入贯彻落实中央关于乡村振兴战略的决策部署，X 市委办公室和市政府办公室联合下发《关于深入开展“美在农家”“美在我家”活动的意见》，通过深入开展“美在农家”

“美在我家”（以下简称“双美”）活动，改善农村人居环境，提升城乡居民文明素质。在此背景下，20XX 年 X 市妇女联合会（以下简称“市妇联”）申请预算 X 万元，通过市妇联工作经费项目落实“双美”工作。

20XX 年市妇联申请预算 X 万元，用于开展“双美”工作。经复核，市妇联工作经费项目共支出 X 万元，预算执行率 X%。资金主要用于“双美”活动现场推进、示范村/户/单位检查验收、评选表彰奖励及活动宣传（主题曲录制、宣传片、Logo 征集等）。

二、项目绩效目标

（一）项目绩效总目标

到 20XX 年，全市 X%以上的家庭创建为“双美”活动达标户，X%以上的家庭创建为“双美”活动五星级示范户。

（二）项目绩效阶段性指标

表 7-1: X 市妇联经费项目绩效阶段性指标

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标	创建“美在农家”示范村个数	X
		创建“美在农家”五星级示范户数	X
		创建市级“美在我家”先进单位数	X
		扶持“美在农家”薄弱户数	X
	质量指标	督导核查有效性	有效
	时效指标	创建扶持工作完成及时性	及时
	成本指标	成本控制有效性	有效
	社会效益指标	城乡居民文明素养提升情况	提升
		“美在农家”品牌影响力提升情况	提升
	生态效益指标	乡村人居环境改善程度	明显改善
	可持续影响指标	长效管理机制	健全有效

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
满意度指标	服务对象满意度指标	城乡居民满意度	90%

三、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

通过对 20XX 年 X 市妇联工作经费项目资金使用情况、财务管理状况以及为加强管理所制定的相关制度、采取的措施等方面进行分析，全面了解本次项目资金的使用效率和效果，以及项目管理的过程是否规范、是否实现了预期绩效目标。同时，通过绩效评价总结项目在决策、执行等方面的经验，查找其存在的不足，为市妇联类似项目在以后年度的开展提供可行性参考建议。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法

1. 绩效评价原则

评价小组对 20XX 年市妇联工作经费项目进行绩效评价时遵循以下基本原则：（1）中立原则；（2）公平、公开、公正原则；（3）客观性原则。

2. 评价指标体系

根据绩效评价的基本原理、原则及财政部相关要求，结合项目单位填报的市级预算项目支出绩效自评表和被评价项目的特点，由评价小组按照逻辑分析法，设计本次绩效评

价的指标体系。

表 7-2：X 市妇联经费项目绩效评价指标体系简表

一级指标	二级指标	三级指标	分值
投入（20分）	项目立项（10）	项目立项规范性	3
		绩效目标合理性	3
		绩效目标明确性	4
	资金落实（10）	资金到位率	5
		到位及时性	5
过程（20分）	项目管理（10）	项目管理制度健全性	2
		项目管理制度执行有效性	3
		项目质量可控性	2
		政府采购规范性	3
	财务管理（10）	财务管理制度健全性	3
		财务监控有效性	3
		资金使用合规性	4
产出（30分）	产出数量（13分）	创建“美在农家”示范村个数	2
		创建“美在农家”五星级示范户户数	6
		创建“美在我家”先进单位数	1
		扶持“美在农家”薄弱户数	4

一级指标	二级指标	三级指标	分值
	产出质量（7分）	督导核查有效性	7
	产出时效（6分）	项目完成及时性	6
	产出成本（4分）	活动成本控制有效	4
效果（30分）	社会效益（10分）	城乡居民文明素养提升情况	6
		“美在农家”品牌影响力提升情况	4
	生态效益（6分）	乡村人居环境改善程度	6
	可持续影响（6分）	长效管理机制	6
	受益对象满意度（8分）	城乡居民满意度	8
合计			100

3. 评价方法

本次绩效评价采用的方法是指标评价、数据采集和社会调查。在评价过程中还根据实际需要，用现场勘察、档案法、市场比较法等获取的相应数据设计评价模型，进行定量分析评价及数据处理。

（三）绩效评价工作过程

1. 前期准备

评价小组开始绩效评价的前期准备工作包括：（1）了解X市财政局绩效评价工作的委托要求；（2）成立绩效评价组，

明确绩效评价思路和评价工作时间节点；（3）拟定初步资料清单；（4）与单位沟通确定初次沟通会议安排。

2. 组织实施

评价小组严格按照工作方案中确定的评价思路，通过研读相关文件资料、填写基础数据表格、问卷调查、访谈等方法收集相关数据。

3. 分析评价

评价小组根据整理后的数据和已经确定的评价指标，针对项目实施必要性、项目实施可行性、项目绩效目标实现情况、财政支持范围方式、项目预算编制等方面进行重点分析。在数据分析过程中，广泛运用各种数据分析工具，完成指标评分、绩效分析、工作底稿、问卷汇总分析、评分结果综合提炼等步骤，形成评价结论，完成绩效评价报告。

四、绩效评价指标分析情况

（一）项目资金情况分析

1. 项目资金到位情况分析

20XX 年度，X 市妇联工作经费项目预算金额为 X 万元，已经全部到位，项目资金到位率 100%，且到位及时。

2. 项目资金使用情况分析

根据项目财务资料核查，截止 20XX 年 12 月 31 日，市妇联工作经费项目共支出 X 万元，预算执行率 X%。

3. 项目资金管理情况分析

市妇联制定了《市妇联机关财务管理制度》，且符合国家、省、市财务管理规范。

（二）项目实施情况分析

1. 评价组织情况分析

20XX 年度 X 市市委、市政府专门设立“双美”活动领导小组，将工作涉及的 X 个职能部门全部纳入成员单位，形成了党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的工作格局。

2. 项目管理情况分析

为贯彻落实市委办公室、市政府办公室《意见》精神，推动“美在农家”提档升级，提高“美在我家”创建水平，X 市编制了相关管理办法及评分标准，但缺乏对示范对象进行奖励的操作细则。

（三）项目绩效情况分析

1. 项目经济性分析

（1）项目成本（预算）控制情况

20XX 年市妇联工作经费项目年初预算 X 万元，项目实际支出为 X 万元，项目总支出在预算控制之内。

（2）项目成本（预算）节约情况

20XX 年，市妇联在项目实施过程较注意成本节约，但评价小组在复核项目相关的财务凭证时，发现个别项目支出的成本节约仍需要进一步加强。

2. 项目的效率性分析

（1）项目的实施进度

根据对项目支出绩效自评表、相关采购合同及项目工作计划与安排等资料的核验与实地调研结果，本项目中各类工作及活动基本均按照计划的实施进度及时完成，项目完成效率较高。

（2）项目完成质量

根据对项目产出成果资料的研读和问卷调查的结果，20XX 年 X 市妇联工作经费项目总体完成质量较好。

3. 项目的效益性分析

（1）项目预期目标完成程度

为保质保量完成项目预期目标，活动领导小组加大督导考核力度，建立相关督导检查、考核评比机制，年终集中对全年培树的“美在农家”“美在我家”示范村、示范户和薄弱户进行了两轮督导检查。根据抽查结果，“美在农家”示范村创建完成率 100%，“美在我家”先进单位创建完成率 100%，“美在农家”薄弱户帮扶完成率 100%，五星级示范户创建完成率 98.8%。

（2）项目实施对经济和社会的影响

根据访谈及问卷调查的结果，很大程度上改善了农村人居环境，提升了居民文明素质，倡导各县区形成爱国爱家、相亲相爱、向上向善、共建共享的社会主义家庭文明新风尚。

五、综合评价情况及评论结论

运用由评价小组设计并经相关部门确认的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对 20XX 年市妇联工作经费项目绩效进行客观评价，市妇联工作经费项目完成情况良好，预算安排较为合理，最终评分结果为 X 分，绩效评级为 “X”。

六、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）经验和做法

通过评价发现，20XX 年度市妇联工作经费项目在实施过程中，具备一些良好的具有借鉴意义的经验和做法：

1. 建立了上下联动的组织领导机制，促进项目制度化、常态化。
2. 大力开展宣传活动，树立 “品牌”，提升 X 市的全国影响。
3. 建立了市县乡村四级督导检查机制，严把质量关。

（二）存在的问题

通过评价发现，20XX 年度市妇联工作经费项目实施虽取得了一定的成效，但还存在一些问题和不足，主要表现在：

1. 政府采购规范性和政府采购结果应用有效性有待加强。
2. 项目实施成本控制有效性有待进一步提升。
3. 个别创建任务未完成，创建过程督促力度需要进一步加大。

4. 缺乏对示范对象进行奖励的管理制度或者操作规范。
5. 绩效指标编制合理性明确性有待加强。

（三）相关建议

为进一步提高专项资金使用效益，针对上述问题，提出如下建议：

1. 加强对政府采购法律法规的学习，规范政府采购行为。
2. 制定充分合理的实施方案并有序落实以切实控制成本。
3. 合理分配创建任务，加强过程督促及事后奖惩确保完成市委、市政府下达的工作任务。
4. 编制示范对象奖励的管理制度或者操作规范。
5. 业务与财务人员共同优化、细化绩效指标设计。

第二节 部门整体支出绩效评价案例

X 市科学技术局 20XX 年度部门整体支出绩效评价案例

为进一步加强预算绩效管理，强化支出责任，提高资金使用效益，为以后年度财政资金安排提供重要依据，根据相关文件规定要求，本公司受 X 市财政局的委托，对 X 市科技局 20XX 年度部门整体支出进行绩效评价。

一、部门基本情况

（一）部门概况

1. 机构设置

根据 X 市人民政府办公室关于印发《X 市科学技术局主要职责内设机构和人员编制规定》的通知，市科技局局长机关共设办公室、政策法规科、科技规划与资源配置管理科、高新技术发展及产业化科、农村与社会发展科技科、科技合作科、科技成果科 7 个职能科室和机关党委。

2. 人员编制

20XX 年市科技局局长机关核定行政编制人数 X 人。配备局长 X 名、副局长 X 名，科级领导职数 X 名。根据机构人员情况表，截至 20XX 年底，市科技局局长机关实用编制数为 X 名，其中行政编制 X 名，事业编制 X 名。

3. 固定资产

市科技局局长机关 20XX 年初固定资产总额为 X 元，主要为办公用房、业务用房、公务用车及其他。截至 20XX 年底，市科技局固定资产总额为 X 元，固定资产卡片数为 X 元，固定资产卡片数与账面数相符。

（二）部门管理制度

1. 内控管理制度

X 市科技局在日常工作、内控管理、财务工作、党建工作、党风廉政建设、作风建设等方面均制定了相关配套制度，形成了较为健全的内部管理制度。

2. 业务管理制度

在具体业务管理制度方面，评价组根据与科技局负责人

的沟通，确定本年度重要工作即科技发展专项项目，针对此项目 X 市科技局会同市财政局共同制定了《X 市科技创新发展专项项目管理办法》。同时，依照《X 市科技发展专项资金管理办法》对项目实施过程中的资金使用做出要求，业务相关管理制度较为健全。

（三）部门预决算资金

1. 部门预算

根据《关于批复 20XX 年市级部门预算的通知》，20XX 年 X 市科技局本级局机关年初批复支出预算总额为 X 万元，资金来源为一般公共预算财政拨款。20XX 年期间，科技局局机关因特殊情况而对部门预算进行了调整，调整预算数为 X 万元。调整后科技局局机关 20XX 年支出预算总额为 X 万元，其中基本支出 X 万元，项目支出 X 万元。

2. 部门决算

根据市科技局本级 20XX 年度部门决算报表，20XX 年市科技局局机关部门整体实际支出为 X 万元，其中基本支出 X 万元，包含人员经费 X 万元、日常公用经费 X 万元。项目支出 X 万元，包含一般公共服务支出 X 万元，科学技术支出 X 万元，以及农林水支出 X 万元。

二、部门绩效目标

（一）部门战略目标

根据相关政策规划，到“十三五”末，X 市科技局计划

基本构建起完善的科技创新创业生态孵化体系，科研实力和创新能力提升，企业技术创新主体地位进一步巩固，科技与经济结合更加紧密，形成适应创新驱动发展的制度环境和政策体系，建成一批在国内外有重要影响的技术创新中心和创新基地，科技引领 X 市提前基本实现现代化，进入创新型城市行列。

（二）部门中长期规划

X 市科技局中长期规划如下：1. 自主创新能力显著提升。2. 科技支撑产业转型发展能力显著增强。3. 科技创新创业生态孵化体系更加完善。4. 创新创业环境更加优化。

（三）部门职能、职责

根据 X 市人民政府办公室关于印发《X 市科学技术局主要职责内设机构和人员编制规定》的通知，X 市科技局的主要职责是：

1. 贯彻执行科技工作法律、法规和方针、政策，拟定全市科技发展规划、政策并组织实施和监督检查；协调落实全市科技创新发展战略、重大政策措施以及重大科技创新任务，推进全市科技创新体系建设；提出科技体制改革的政策和措施建议，推进科技体制改革工作。

2. 负责统筹协调前沿技术研究、重大社会公益性技术研究及关键技术、共性技术研究；牵头组织全市国民经济与社会发展中重要领域的重大关键技术攻关；制定政策引导类科

技计划并指导实施；会同有关部门组织科技重大专项的方案论证、综合平衡和评估验收。

3. 负责制定全市重点高新技术产业发展规划，会同有关部门拟订高新技术发展及其产业化政策措施并组织实施，推动高新技术企业产业化相关技术服务体系建设；负责高新技术企业、创新型企业和技术先进型服务企业的审核、报批和管理工作；组织实施高新技术成果转化项目；指导高新技术产业开发区、大学科技园区、科技示范园区工作；会同有关部门制定推进科技金融发展的政策措施，参与管理全市高新技术产业引导基金等产业基金和高新技术风险投资；指导全市创新型产业集群发展。

4. 组织拟订科技促进农村、社会发展的规划和政策，制定相关重要措施和办法并组织实施，促进以改善民生为重点的新农村建设和社会建设；指导农业高新技术产业开发区、可持续发展实验区和先进示范区建设，会同有关部门负责农业科技园区的管理工作；负责实施农业良种产业化开发；承担涉及人口、资源、环境、医药卫生和可持续发展等社会发展科技工作。

5. 参与编制创新基地的建设规划；负责市级以上重点实验室、中试基地、科技企业孵化器、工程技术研究中心、生产力促进中心等科技基地申报、审核和备案管理工作；提出科研条件保障的规划和政策建议；推进市级科技创新平台建

设和科技资源共享。

6. 负责管理本部门预算中科技经费的预决算及经费使用的监督管理；会同有关部门提出合理配置科技经费、科技资源的重大政策和措施建议。

7. 制定科技成果推广政策，指导科技成果转化工作，组织相关重大科技成果应用示范；推动区域和产业技术创新战略联盟建设及企业自主创新能力建设。

8. 负责管理科技成果、科技奖励、科技保密、技术市场和科技信息市场，指导科技服务体系建设，推动科技服务业发展；负责技术合同管理工作；承担市科学技术奖励委员会的日常工作。

9. 组织开展国内外科技合作与交流；承担市政府与国内知名高校、科研机构的科技合作工作；会同有关部门组织技术出口和重大技术引进及引进技术的消化、吸收和再创新工作；负责管理全市科技外事工作。

10. 负责科技宣传、科技信息、国防科技动员、军民科技融合、科技应急管理工作；组织制定全市科学技术普及工作规划和政策，统筹协调全市科普工作；负责相关科技评估和科技统计管理工作。

11. 会同有关部门拟订科技人才队伍建设规划，提出相关政策建议；指导全市科技教育培训工作。

12. 牵头拟订促进与科技相关知识产权发展的规划和政

策并组织实施；负责与科技相关的知识产权管理工作。

13. 依法依规履行本行业领域安全生产监管职责。

14. 承办市委、市政府交办的其他事项。

（四）部门当年工作计划及重点项目

根据对工作计划的梳理，X市科技局20XX年工作计划及重点项目为：（1）深化科技体制改革，全面提升科技创新管理水平；（2）坚持招才引智，加强创新平台建设，增强科技创新能力；（3）着力产业集群发展和新产业新技术培育，打造创新发展新动能；（4）深化合作，加强交流，促进区域协同创新能力提升和先进成果转化；（5）推动科技与金融结合，构建多元化科技投融资渠道，强化创新发展的资金保障；（6）加大激励与保护，强化科技宣传，优化创新创业生态。

（五）部门整体支出绩效目标

评价组通过梳理市科技局“三定”文件中的工作职责、预决算数据、年度工作计划、部门管理制度及其他相关资料等，对市科技局部门整体支出绩效目标进行了修改完善，其产出和效益目标如下：

1. 产出目标：

- （1）政策规划及组织实施职能履行情况；
- （2）科技创新产业集群培育发展职能履行情况；
- （3）产学研协同创新职能履行情况；
- （4）党建宣传统筹协调职能履行情况。

2. 效果目标: (1) 经济效益; (2) 社会效益; (3) 服务对象满意度。

三、评价思路

(一) 评价思路及关注点

部门整体支出绩效评价应当全面反映部门整体职能履行情况, 从职能设置、职责分工、重点工作确定、科学配置资源等角度考察, 确保部门职责的科学、充分履行。因此本次评价的总体思路如下:

第一, 确认当年度部门整体支出的绩效目标。

第二, 梳理部门内部管理制度。

第三, 分析确定当年度部门整体支出的评价重点。

第四, 构建指标体系。

(二) 评价方法

本项目作为部门整体支出绩效评价, 在评价工作开展过程中, 评价组充分运用政策文献研究、逻辑分析、资料统计分析、社会调查等方法, 主要从三个方面入手分析。第一, 梳理、明确 X 市科技局 (本级局机关) 部门职能、中长期规划、年度工作计划, 并进行分析。第二, 以年度工作计划为基础, 分析部门运行管理情况。第三, 以经过与部门职能、中长期规划匹配后的年度工作计划为依据, 评价其完成情况及所取得的效益, 从而评价部门职能是否有效率、预期目标是否实现。

（三）评价过程

评价组根据经 X 市财政局对市直部门整体支出绩效评价的工作要求，依照绩效评价程序实施绩效评价工作，具体评价过程为：1. 基础数据采集 2. 访谈调研 3. 问卷调查 4. 数据分析及撰写报告。

四、指标体系

（一）评价指标的构建思路及分值分布

X 市科技局部门整体支出绩效评价指标体系依据绩效评价原理、原则和部门特点，根据已经确定的部门评价重点，按照部门投入、部门支出管理过程、部门履职情况和部门工作效果四方面内容，构建指标体系，部门整体支出绩效评价指标体系简表如下表所示：

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重
A 投入 (13 分)	A1 目标设定 (7 分)	A11 绩效目标合理性	3
		A12 绩效指标明确性	4
	A2 预算配置 (6 分)	A21 在职人员控制率	3
		A22 “三公”经费变动率	3
B 过程 (29 分)	B1 预算执行 (14 分)	B11 预算完成率	2
		B12 预算调整率	2
		B13 结转结余率	2
		B14 结转结余变动率	2

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重
		B15 公用经费控制率	2
		B16 “三公”经费控制率	2
		B17 政府采购执行率	2
	B2 预算管理 (8.5分)	B21 财务管理制度健全性	2
		B22 资金使用合规性	4
		B23 预决算信息公开性	1
		B24 基础信息完善性	1.5
	B3 资产管理 (6.5分)	B31 资产管理制度健全性	2
		B32 资产管理安全性	2.5
		B33 固定资产利用率	2
C 产出 (31分)	C1 政策规划及组织实施职能履行情况(6分)	C11 科技发展相关政策、规划制定职能履行情况	3
		C12 政策、规划、计划组织实施职能履行情况	3
	C2 科技创新产业集群培育发展职能履行情况(13分)	C21 科技创新创业生态孵化体系建设履职情况	6
		C22 科技信息网络及信息库建设履职情况	3
		C23 科技服务体系建设履职情况	4

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重
	C3 产学研协同创新职能履行情况 (8分)	C31 促进国内外科技合作与交流履职情况	4
		C32 引进科技创新成果及人才资源履职情况	4
	C4 党建宣传统筹协调职能履行情况(4分)	C41 党建引领及群团工作组织职能履行情况	2
		C42 科技宣传引导履职情况	2
D 效果 (27分)	D1 经济效益 (6分)	D11 高新技术产业产值占比提高	2
		D12 科技研发经费投入增加	2
		D13 带动企业新增产值和利税	2
	D2 社会效益 (15分)	D21 带动相关企业就业	2
		D22 创新型产业集群进一步壮大	7
		D23 协同创新能力提升	4
		D24 科技工作宣传有效性	2

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重
	D3 社会公众或者服务对象满意度（6分）	D31 相关企业满意度	6

（二）评价等级

根据X市财政局下发的《20XX年市财政重点绩效评价工作方案》，X市绩效评价结果采用评分与等级相结合的方式，总分为100分，绩效评级分优、良、中、差。评价得分高于90分（含90分）的，绩效评级为“优”；得分在80（含80分）~89分的，绩效评级为“良”；得分在60（含60分）~79分的，绩效评级为“中”，得分在60分以下的，绩效评级为“差”。

五、绩效分析

（一）为实现绩效目标采取的措施

为实现绩效目标，科技局协同其他政府部门在组织协调、建章立制等方面采取了一定的保障措施：一是党委政府推进有力，重视科技创新工作。二是管理制度相对完善，保障工作顺利实施。三是根据绩效评价的要求，成立自评工作领导小组。

（二）绩效目标设定情况

总体而言，市科技局所设立的整体绩效目标依据较为充分，符合客观实际，与部门履职、年度工作任务相符，对部门整体的绩效目标进行了细化分解，但在绩效目标合理性、绩效指标明确性方面存在一些问题。

（三）资金投入和使用情况

总体而言，市科技局 20XX 年部门资金投入和使用情况较为良好，预算执行率较高，无年度结转结余情况，公用经费及“三公”经费均控制得当，政府采购按计划执行，资金使用合规，按规定开展预决算信息公开工作，资产管理有一定效用。但同时也存在一定问题，如财务管理制度仍有缺漏，资产管理制度执行有效性有待提高，且由于机构改革，在职人员数与额定编制数产生差异，人员控制不够得当。

（四）绩效目标实现程度及效果

产出方面，市科技局 2018 年政策规划及组织、科技创新产业集群培育发展、产学研协同创新、党建宣传统筹协调等职能履职情况总体良好。基本建成生态孵化体系，逐步完善信息网络建设，促进国内外交流合作，大力引进人才，开展丰富的党建活动，积极落实科技宣传引导工作。

效果方面，通过推进和引导高新技术企业的发展，鼓励加大部门和各科技企业科研经费的投入，从而一定程度上促进经济效益的实现。社会效益层面，在充分进行科技宣传的基础上，一定程度带动相关企业就业，推动集群壮大发展，

有效提升创新能力。满意度层面，与市科技局工作联系较为紧密的科技企业及相关政府部门对市局 20XX 年整体工作均表示非常满意。

六、评价结论

运用由评价组研发的绩效评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对 20XX 年度市科技局部门整体支出绩效进行客观评价，最终评分结果：综合得分为 X 分，属于“X”等级。

七、主要经验及做法、存在问题和建议

（一）主要经验

1. 引入社会力量，优化规范科技管理。
2. 壮大创新型产业集群，加强高新技术企业培育。
3. 完善科技创新体系，推动创新平台建设。
4. 深化科技服务工作，减轻企业科创融资压力。

（二）存在的问题

1. 绩效目标设置不够合理、明确、细化。
2. 部分管理制度欠缺，制度执行力度有待加强。
3. 预算编制与部门实际的贴合程度略有欠缺，预算执行存在一定偏差。
4. 部门履职情况仍存在提升空间。

（三）建议和改进举措

1. 优化绩效目标设置，细化绩效指标。

2. 健全管理制度，按照制度要求开展工作。
3. 加强部门预算管理，细化预算编制。
4. 提升科技服务效能，完善职能履职情况。

第三节 重点领域绩效评价案例

X 污水处理厂 PPP 项目 20XX 年（运营期）绩效评价案例

为进一步加强 X 市政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理理念，促进 PPP 项目规范、高效运行，保障合作各方合法权益，切实提高公共服务供给质量和效率，本公司受 X 市财政局委托，对 X 污水处理厂 PPP 项目开展绩效管理相关工作，根据制定的相关政策，项目组在各方确认绩效目标与绩效指标体系的基础上，对项目 20XX 年运营期产出、效果及管理情况进行了系统性地评价。为保证本次绩效评价的规范、客观、公正，项目组通过资料收集、案卷研究、现场勘查及调研访谈等评价过程，形成本评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景与内容

根据《X 市污水专项规划修编（2013-2020）》，X 污水系统规划建设 X、Y 两座污水处理厂。随着城市的建设发展，X 系统的污水量逐渐增大，Y 污水处理厂已经接近满负荷运行，亟需通过 X 污水处理厂有效解决污水长距离输送问题，增强

X 污水系统污水处理能力。

X 污水处理厂项目占地 X 亩,服务面积 Xkm²,设计规模 X 万 m³/d,采用全地埋式设计与“A2/O+反硝化深床滤池+紫外消毒”污水处理工艺,出水水质在达《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)一级 A 标准基础上,化学需氧量、氨氮、总磷、总氮指标符合相关规定。X 污水处理厂地上布置为休闲景观,对公众开放,包括景观绿化、厂区道路及相关休闲娱乐设施。

为有效发挥污水处理行业市场化作用,优化项目风险分配,充分利用社会资本的专业性提高项目建设运营效率,X 市采用 PPP 模式推进本项目。

2. PPP 模式安排

X 污水处理厂 PPP 项目总投资为 X 万元,采用 BOT 模式运作,合作期限 X 年(其中:建设期 X 年,运营期 X 年),回报机制为政府付费。项目通过“定地价、竞水价”的方式一并选择项目投资人和项目用地的受让人,经公开招标,确定中标社会资本为 X 公司,项目公司由社会资本方全资设立。原 X 市城乡建设委员会(现为“X 市城乡建设局”,以下简称“市城建局”)与中选社会资本签订《特许权协议》,其下属事业单位 X 市排水管理办公室(以下简称“市排管办”)与项目公司签订《污水处理服务协议》。

项目公司负责按照约定的进度、质量标准完成 X 污水处

理厂、地上景观绿化（含代征绿地）设施及辅助工程建设，确保项目设施的安全、高效、稳定运行，自行承担相应的成本、责任和风险；在特许经营期内，按照《污水处理服务协议》的规定自行运营和维护 X 污水处理厂、地上景观绿化（含代征绿地）及辅助工程，保证充分的污水处理能力并按规定的出水水质标准不间断地提供污水处理服务。特许经营期满后，项目公司负责将项目设施完好无偿地移交给市城建局或者其指定机构，同时，政府无偿收回项目使用权。

（二）项目产出说明

1. 建设产出

（1）X 污水处理厂

新建 X 万 m^3/d 全地埋式污水处理厂，采用“A2/O+反硝化深床滤池+紫外消毒”污水处理工艺，配置保证出水水质达到合同约定及《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 标准以上的相关设施设备。污水厂工程施工及验收满足《城市污水处理厂工程质量验收规范（GB50334-2002）》及国家和地方的相关规定的要求。

（2）地上景观绿化（含代征绿地）及辅助工程

主要包括景观绿化工程、厂区道路、办公区及其他附属工程。景观绿化（含代征绿地）的工程设计、施工及验收满足国家及地方相关规定要求，包括但不限于《园林绿化工程施工及验收规范》（CJJ/T82-2012）及《X 市绿化工程导则》

等。

2. 运营产出

运营期内，根据特许权协议及委托运营协议及适用的国家、X省或者X市相关技术规程，项目公司自行运营和维护X污水处理厂、地上景观绿化（含代征绿地）及辅助工程，包括生产运营、日常维护、设备大修和更新、污泥处理和运输、数据传输及远程监管、绿化养护等，确保项目设施的安全、高效、稳定运行，承担相应的成本、责任和风险。

（三）项目实施情况

1. 项目预期实施情况

X污水处理厂项目于20XX年X月X日取得X市发展和改革委员会关于项目可行性研究报告的批复，计划建设工期24个月，设计规模X万m³/d，最大处理能力X万m³/d，生物处理推荐采用具有针对性的“改良A2/O+MBBR”工艺，深度处理采用“高效沉淀池+深床滤池”工艺，消毒采用“紫外消毒”工艺。

2. 项目实际实施情况

本项目实施方案于20XX年X月报批，于20XX年X月审核通过。X污水处理厂PPP项目于20XX年X月开工建设，并于20XX年X月X日通过环保验收，经市政府批准同意后从20XX年X月X日起启动试运营（因绿化及竣工验收备案等工作未完成），期间污水处理服务费执行过渡期水价X元/立方

米；20XX 年 X 月 X 日项目完成竣工备案，20XX 年 X 月 X 日正式商运，执行中标价 X 元/立方米。

投运以来，20XX 年累计处理污水 X 万吨，日均处理污水 X 万吨，实现 CODcr、氨氮、总磷、总氮月平均削减率为 X%、X%、X%、X%。

（四）项目主要参与方

1. 项目公司：X 污水处理有限公司

项目公司依法获得项目建设用地的土地使用权，投资、勘察、设计、建设、运营、管理和维护 X 污水处理厂和地上景观绿化（含代征绿地）及辅助工程。

2. 项目实施机构：X 市排水管理办公室

市排管办主要按照合同约定履行必要的义务并对项目实施全过程进行监管。其中，X 管理科主要负责项目建设和运营过程的协调与监管，其下设机构污泥处置中心，主要负责项目污泥处置的派遣和管理；Y 科主要负责项目污水处理服务费用的预算申报等工作；Z 科主要负责对视频监控及中控系统的运维情况进行监管。

3. 行业主管部门：X 市城乡建设局

建设期间，主要协调项目公司与 X 市政府相关部门的关系，根据项目公司实际需要给予必要的协助；会同有关部门及时向项目公司交付项目场地，使之能够为保证本项目工程实施之目的出入和占用。

在适用的进度日期当日或者之前，及时通知项目公司与其交接已经完成的前期工作成果；督促市排管办履行污水处理服务协议项下的义务。

运营期间，授权市排管办对项目公司的运营服务进行监管，如发现存在违约情况，根据污水处理服务协议约定，采取相应的违约处罚、兑取履约保函或者终止协议等措施。

4. 财政部门：X 市财政局

X 市财政局债务管理处 PPP 中心主要根据国家、X 省及 X 市法律法规及相关政策，会同项目实施机构开展 PPP 项目识别论证工作和项目合规性审查，监督项目采购过程，引导项目相关单位构建 PPP 项目绩效管理体系。

X 市财政局经济建设处主要负责结合本级财政承受能力实际，做好财政预算安排，对本项目申报的污水处理服务费进行终审，及时足额支付项目公司费用，并对 PPP 项目财政资金的合规有效使用进行监督管理。

5. 其他相关部门

X 市生态环境局、X 区生态环境分局、市水务局、市水文水资源局、市安全生产监督管理局等相关部门主要根据部门分工和职责承担相应的责任和义务。

二、绩效目标

根据项目可行性研究报告及批复等立项资料、实施方案、招投标文件、初步设计、特许经营协议及污水处理服务协议

等资料，参考污水处理行业相关标准，结合项目实际情况，经项目组分析、梳理与归纳，并由项目相关方确认，形成本 PPP 项目绩效目标。

（一）总体绩效目标

1. 总体绩效目标

本项目总体绩效目标为：通过 X 污水处理厂的建设投产，解决 X 河污水系统长距离输送、调度不灵活等问题，增强 X 污水处理系统污水处理能力，提高安全运行保障。通过污水处理且达标排放，有效减少 X 河上游水污染负荷，改善 X 河水体环境质量，进而改善 X 区域水环境质量与周边地区生活环境，提升城市形象。

2. 阶段性绩效目标

（1）建设期目标

通过 X 年的建设期，新建 X 万 m^3/d 全地埋式污水处理厂，采用“A2/O+反硝化深床滤池+紫外消毒”污水处理工艺，配置保证出水水质达到合同约定及《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 标准以上的相关设施设备，完成地上景观绿化合理建设。

（2）运营期目标

在运营期间，保证出水水质在达《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 标准基础上，化学需氧量、氨氮、总磷、总氮指标符合《X 流域城镇污水处理厂和

工业行业主要水污染排放限值》(DB34/2710-2016)表2中“城镇污水处理厂I”排放限值,同时,生化需氧量、总氮、氨氮执行《地表水环境质量标准》(GB 3838-2002)类IV类标准。厂区尾水排入X河上游,服务面积Xk m²,污水处理各项设施设备及地上景观绿化等维护及时有效,保证提供持续且充分的污水处理服务。

(二) 年度绩效目标

根据本项目前期资料及运营方案计划,结合项目实际进展情况,确定20XX年年度绩效目标如下:

1. 出水水质达标率X%;
2. 主要污染物削减率符合以下要求: COD 去除率 $\geq$ X%、NH₃-N 去除率 $\geq$ X%、TN 去除率 $\geq$ X%、TP 去除率 $\geq$ X%;
3. 污泥含水率不高于X%;
4. 污泥处理量X%;
5. 苗木成活率不低于X%;
6. 全部设施设备完好率不低于X%;
7. 主要工艺设备完好率不低于X%;
8. 视频监控及中控系统正常运行;
9. 厂界废气、噪音等排放符合环保要求;
10. 社会公众及相关部门满意度不低于X%。

三、评价思路和过程

(一) 评价目的

根据《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）要求，通过对本项目绩效目标与绩效指标的梳理与确定，结合绩效运行监控情况，开展20XX年度运营期绩效评价工作，并有效落实绩效评价结果的应用，逐步形成与建立PPP项目绩效管理体系，确保PPP项目规范实施、高效运营。

本次绩效评价是X污水处理厂PPP项目20XX年度绩效管理工作的最重要环节，通过设计绩效评价指标体系，对项目合作双方的运营产出、效果及管理等情况进行评价，总结项目公司与实施机构在运营管理及合作方面的经验，查找其运营过程中存在的不足之处，并提出相关科学合理的建议，从而为市排管办、市城建局监督管理及市财政局预算管理服务，促进项目公司高效运作，增强政府支出责任的规范性和合理性，切实保障各方合法权益，提升污水处理服务的供给质量和效率。

（二）评价对象、范围和时段

评价对象：X污水处理厂PPP项目。

评价范围：主要包括X污水处理厂及地上景观运营维护的产出、效果及管理等情况。

评价时段：20XX年X月X日-20XX年X月X日。

（三）工作方案制定过程

1. 前期调研

在接受市财政局委托后，项目组提前收集了 X 污水处理厂 PPP 项目立项文件、实施方案以及采购文件等前期资料对项目实施背景、内容及参与单位等情况进行了初步了解。随后，项目组与市财政局、市排管办、项目公司等相关部门及人员召开了工作对接座谈会，对项目情况进行了总体掌握。在此基础上，分别与市排管办、项目公司进行了现场走访与充分沟通，进一步了解项目情况并收集资料。

2. 案卷研究

在基本掌握项目情况后，项目组对收集到的文件资料进行了充分地研读，并查阅污水处理行业相关政策规定及规章制度，根据市财政局要求，结合项目实际，确定项目本次绩效管理总体思路与安排。

3. 绩效目标梳理与指标体系设计

根据前期调研结果和项目立项、实施方案、采购文件、投标文件、初步设计及项目协议等资料，结合污水处理行业相关标准，形成本 PPP 项目总体绩效目标、阶段性绩效目标及 20XX 年度绩效目标。

4. 工作方案确定

在上述工作基础上，结合指标评价需要，项目组制定了数据收集与调查方案，形成了《X 污水处理厂 PPP 项目 20XX 年绩效管理工作方案》。

（四）绩效评价实施过程

项目组严格按照工作方案中确定的评价思路及数据收集与社会调查方法，通过研读相关文件资料、填写基础数据表格、访谈、实地调研及问卷调查等方法收集相关数据。具体实施过程如下：

1. 数据填报和资料收集

项目组根据确定的工作方案，制定补充资料清单，分别由市排管办、项目公司提供相关支撑资料。

2. 实地调研

本次实地调研方式主要包括访谈和现场勘查。

3. 社会调查

根据工作方案中确定的调查对象、调查内容和抽样方式，项目组以问卷调查的形式对 X 污水处理厂 PPP 项目进行了社会调查，根据问卷调查结果，项目组撰写了社会调查问卷汇总分析报告。

4. 数据分析和报告撰写

项目组根据绩效评价原理及本次绩效评价思路，对采集的数据进行归类、甄别与分析，开展绩效指标评分、提炼结论、撰写报告。

（五）绩效评价的局限性

本次绩效评价相关数据资料主要以项目公司或者实施机构提供数据为准，项目组针对所获得的数据采取了充分对比及现场调查等多种方式进行校验，尽可能保障数据资料的

客观准确性，但仍具有一定的局限性。

四、绩效评价指标体系

（一）绩效评价指标体系设计

本次绩效评价指标体系共包括三级指标，根据项目特许经营协议及其补充协议，通过逐级细化与量化，形成指标名称、指标权重、指标解释及评分细则等内容。本次指标体系采用百分制，以定量评价为主，定性评价为辅。

（二）评价原则与评价方法

1. 绩效评价原则

本次绩效评价主要遵循以下基本原则：（1）科学规范；（2）公开透明；（3）绩效相关。

2. 绩效评价方法

本次绩效评价主要采用层次分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等方法。

五、评价结论

运用由项目组设计并经相关部门确认的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、现场核查及访谈等方式，对 X 污水处理厂 PPP 项目绩效进行客观评价，最终项目公司评分结果为 X 分，实施机构评分结果为 X 分，项目运行情况良好。

六、绩效分析

（一）项目公司具体绩效

1. 产出指标

项目公司产出指标主要包括污水处理服务、景观维护服务、设施设备状况和服务保障四方面内容，共细化为 X 个三级指标，权重分 X 分，实际得分 X 分，得分率 X%。

2. 效果指标

项目公司效果指标主要包括生态影响、社会影响、可持续性 & 满意度四个方面内容，共细化为 X 个三级指标，权重分 X 分，实际得分 X 分，得分率 X%。

3. 管理指标

项目公司管理指标主要包括组织管理、财务管理、制度管理、档案管理及信息公开五个方面内容，共细化为 X 个三级指标，权重分 X 分，实际得分 X 分，得分率 X%。

(二) 实施机构具体绩效

1. 产出指标

实施机构产出指标主要包括按效付费和运营保障两个方面内容，共细化为 X 个三级指标，权重分 X 分，实际得分 X 分，得分率 X%。

2. 效果指标

实施机构效果指标主要包括满意度和可持续性两方面内容，共细化为 X 个三级指标，权重分 X 分，实际得分 X 分，得分率 X%。

3. 管理指标

实施机构管理指标主要包括预算编制、绩效目标与指标、

监督管理及信息公开四方面内容，共细化为 X 个三级指标，权重分 X 分，实际得分 X 分，得分率 X%。

七、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 项目采用 PPP 模式实施，充分发挥了污水处理行业市场化作用，保障污水处理服务供给质量和效率。

2. 项目出水水质执行高标准，污染物削减效果明显。

3. 全地埋式污水处理设计，有效节约地上空间，提升城市整体形象。

4. X 污水处理厂产出质量监控严格，市排管办绩效运行监控工作有效落实。

5. 项目公司与实施机构管理制度健全且执行有效，档案归集及时完备。

（二）存在的问题

1. 项目公司主要存在如下问题：

（1）对地上景观绿化等运营产出服务有待加强；

（2）社会公众满意度有待进一步提高。

2. 实施机构主要存在如下问题：

（1）项目污水处理服务费预算编制准确度不足；

（2）地上景观绿化运维监管有待加强。

3. 项目合作双方问题：

（1）项目双方对绩效管理相关内容未进行有效约定；

(2) PPP 项目信息公开工作不足。

(三) 相关建议

1. 建议项目公司及实施机构进一步加强地上景观绿化运营管理与维护；

2. 建议实施机构进一步加强 PPP 项目年度预算测算与编制工作；

3. 建议项目合作双方加强绩效目标与绩效指标管理，建立明确的产出与绩效挂钩机制；

4. 项目合作双方应当及时履行信息公开义务。

第八章 附件

附件 1：项目支出绩效评估工作方案模板

****年度**项目绩效评估工作方案（参考框架）**

一、绩效评估目的

二、绩效评估对象

（要求：明确绩效评估项目或者政策概况，包括主管部门、实施单位、项目或者政策名称、预算等基本信息。）

三、绩效评估依据

（要求：列示考评依据的文件和材料）

四、绩效评估原则

五、绩效评估方式方法

（要求：明确拟运用的绩效评估方式和方法）

六、绩效评估内容及重点

（要求：对评估的主要内容及评估重点进行简要描述）

七、绩效评估程序及时间安排

（要求：明确本次评估的详细进度安排）

八、绩效评估专业人员及措施保障

（要求：明确参与评估的相关人员和职责；明确评估工作的保障措施）

附件 2：项目支出绩效评估报告模板

****年度**项目绩效评估报告（参考框架）**

一、项目基本情况

介绍项目背景、项目主要内容等。

二、项目立项必要性

主要说明项目设立是否与国家、X 省、X 市、相关行业政策相关，是否与主管部门职能、规划及年度工作重点相关，是否有迫切的现实需求和确定的服务对象，是否属于公共财政支持范围等。

三、项目投入经济性

主要说明项目投入产出比是否合理，成本测算是否充分，成本控制措施是否科学有效等。

四、项目绩效目标合理性

主要说明项目绩效目标是否明确，是否与相关规划、计划相符，是否与现实需求匹配，绩效指标是否细化、量化、可衡量，指标值是否合理、可以考核等。

五、项目实施方案可行性

主要说明项目实施方案是否合理可行、是否经过前期论证，是否制定有效的过程控制措施和保证项目绩效可持续发挥的配套机制等。

六、项目筹资合规性

主要说明项目资金来源渠道、筹措程序是否合规，财权

与事权是否匹配，财政投入方式是否合理，筹资风险是否可控等。

七、其他需要说明的内容

附件 3：项目支出绩效运行监控工作方案模板

****年度**项目绩效运行监控工作方案（参考框架）**

一、项目基本情况

- （一）项目背景
- （二）项目范围、资金规模、项目内容和期限
- （三）项目的组织及管理
- （四）利益相关方
- （五）项目绩效目标

二、绩效运行监控的思路

- （一）绩效运行监控评价的总体要求和目的
- （二）绩效运行监控评价的原则
- （三）绩效运行监控评价依据
- （四）绩效运行监控工作程序
- （五）绩效运行监控目标的选择
- （六）绩效运行监控的具体内容

三、社会调查方案

- （一）数据调查
- （二）访谈工作方案

四、绩效运行监控的组织实施

- （一）人员分工
- （二）评价时间及主要工作进程安排
- （三）内部控制制度

五、其他需要说明的问题

附件 4：项目支出绩效运行监控结果报告模板

****年度**项目绩效运行监控报告（参考框架）**

一、项目基本情况

（一）项目名称

（二）项目起止日期

（三）项目主要内容、涉及范围

（四）项目资金（包括财政资金、自筹资金等）投入安排情况

二、绩效目标的核对和确定情况

（一）项目绩效目标设定情况

（二）项目绩效目标核对和确定情况（如果有调整，应当说明原因）

三、项目组织实施情况

（一）项目组织情况

（二）项目管理情况

（三）项目组织实施的实际情况与目标的差异情况说明

四、项目绩效情况

（一）项目产出目标、效益目标的实现情况

（二）项目绩效情况分析（从经济性、效率性、效益性和公正性等方面进行具体分析）

（三）项目实际绩效与目标的差异情况，以及对差异原因的详细说明

五、问题、纠偏措施和建议

（一）主要问题

（二）改进措施

（三）纠偏情况

（四）有关建议

六、其他需要说明的问题

附件 5：项目支出绩效评价工作方案模板

****年度**项目绩效评价工作方案（参考框架）**

一、项目概况

- （一）项目立项的背景和目的
- （二）项目立项依据
- （三）项目预算及资金来源
- （四）项目计划实施内容
- （五）项目的组织及管理
- （六）利益相关方
- （七）项目绩效目标
- （八）其他

二、评价思路

- （一）评价目的和依据
- （二）评价对象和范围
- （三）评价时段的确定

三、绩效评价指标体系

- （一）指标体系设计的总体思路
- （二）指标体系
- （三）各项指标定义、评价标准、评分细则

四、社会调查方案

五、评价的组织实施

- （一）人员分工

(二) 评价时间及主要工作进程安排

(三) 内部控制制度

附件 6：项目支出绩效评价报告模板

****年度**项目绩效评价报告（参考框架）**

摘要

一、项目基本情况

（一）概况

1. 立项背景及目的
2. 预算资金来源及使用情况
3. 实施情况（项目完成情况）
4. 组织及管理（项目组织、管理流程及实际执行情况）

（二）绩效目标

1. 总目标
2. 阶段性目标

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

（二）绩效评价工作方案制定过程

（重点说明工作方案评审后，是否根据专家评审意见进行修改，是否存在与专家意见不符的修改内容及理由）

（三）绩效评价原则、评价方法等

（四）数据采集方法及过程

（五）绩效评价实施过程

（六）绩效评价的局限性

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1. 评价结果（包括分值、等级、具体评分表）
2. 主要绩效：说明项目绩效目标的完成情况。

（二）具体绩效分析

（对各评价指标目标值与实际值的差异程度及产生原因进行分析）

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

（对已经实现的绩效目标，总结相关经验及做法）

（二）存在的问题

（总结、分析影响项目绩效目标及预算资金使用效率的主要因素）

（三）建议和改进措施

1. 政策建议：对项目设立的必要性、项目设计的科学性、预算资金投入的合理性、相关专项资金管理办法的健全性和可操作性提出建议。

2. 改进措施：针对存在的问题，提出相关改进措施。

五、其他需要说明的问题

1. 绩效评价工作底稿（包括各指标定义、评价标准及设置依据、指标权重、数据来源、指标分值计算公式及过程、其他需要说明的事项）；

2. 面访、座谈会和实地调研人员名单，访谈、调研记录

汇总分析报告；

3. 社会调查问卷汇总分析报告；

4. 其他。

附件 7：项目支出绩效评价指标体系框架

项目支出绩效评价指标体系框架（参考框架）

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
决策	项目立项	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或者部门内部相关

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
				项目重复。
		立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
	绩效目标	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： （如未设定预算绩效目标，也可以考核其他工作任务目标） ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或者资金量相匹配。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
决策	绩效目标	绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可以衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可以衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数或者计划数相对应。
	资金投入	预算编制科学性	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或者资金量是否与工作任

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	务相匹配。
		资金分配合理性	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或者地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或者地方实际是否相适应。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
过程	资金管理	资金到位率	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 实际到位资金：一定时期（本年度或者项目期）内落实到具体项目的资金。 预算资金：一定时期（本年度或者项目期）内预算安排到具体项目的资金。
		预算执行率	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或者考核项目预算执行情况。	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 实际支出资金：一定时期（本年度或者项目期）内项目实际拨付的资金。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
过程	资金管理	资金使用合规性	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点： ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③是否符合项目预算批复或者合同规定的用途； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
	组织实施	管理制度健全性	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目	评价要点： ①是否已经制定或者具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			顺利实施的保障情况。	
		制度执行有效性	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
产出	产出数量	实际完成率	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。 实际产出数：一定时期（本年度或者项目期）内项目实际产出的产品或者提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或者项目期）内计划产出的产品或者提供的服务数量。
产出	产出质量	质量达标率	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现	质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 质量达标产出数：一定时期（本年度或者项目期）内实际达到既定质量标准的产品或者服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或者其他标准而设定的绩

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			程度。	效指标值。
	产出时效	完成及时性	项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或者相关规定完成该项目所需的时间。
	产出成本	成本节约率	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比	$\text{成本节约率} = [(\text{计划成本} - \text{实际成本}) / \text{计划成本}] \times 100\%。$

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
			率，用以反映和考核项目的成本节约程度。	实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，通常以项目预算为参考。
效益	项目效益	实施效益	项目实施所产生的效益。	项目实施所产生的经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响等。可以根据项目实际情况有选择地设置和细化。
		满意度	社会公众或者服务对象对项目实施效果的满意程度。	社会公众或者服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或者个人。通常采取社会调查的方式。

附件 8：财政政策绩效评价指标体系框架

财政政策绩效评价指标体系框架（参考框架）

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
政策制定指标	设立依据充分性	政策目标导向性	政策的设立是否与国家相关法律法规、国家发展规划相符合，是否与地区发展政策和优先发展重点相符合
		政策需求充分性	政策的设立是否满足社会发展或者公共需要，是否有重大的政策性问题亟待解决，是否与其他政策交叉重叠
		政策要素完整性	考察政策在形式上是否完整，包括政策的责任主体是否清晰，是否与其职能、发展规划及需求相适应等
	设立程序规范性	政策前期调研充分性	政策确立前期是否进行充分地调研、论证与意见征询，是否有民主参与决策
		政策制定程序规范性	政策制定程序是否规范
	政策内容合理性	政策目标明确性	政策的预期目标是否清晰、明确、可行
		政策内容合理性	政策对象、范围、措施等内容是否合理、符合客观实际，是否能支持政策目标的实现
		资源分配合理性	政策相关资源，例如资金分配依据是否

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
			充分、分配规则是否公平合理
政策执行指标	政策配套健全性	财政资金保障程度	政策需要的财政资金是否能保障到位
		组织管理结构完备性	政策落实执行的组织管理架构是否建立健全
		部门协调机制健全性	政策涉及相关部门之间的协调机制是否建立健全
		项目管理机制健全性	政策是否建立健全项目管理、风险监控与应对机制
	规划落实有效性	政策落实规划完备性	政策落实的规划是否完备
		政策任务分解到位性	政策执行的任务是否分解到具体部门、机构、人员
	实施执行规范性	资金管理情况	政策实施过程中的资金到位、预算执行等情况
		资金使用规范性	资金使用是否符合相应资金管理办法、合规合法
		业务活动执行规范性	政策的相关业务活动执行是否标准、规范
	过程监督	监督机制健全性	是否从外部、内部建立健全针对政策执

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
	管有效性		行全过程的监督机制，涵盖进度监管、质量监管、文明监管等
		过程监管执行度	监督机制在各层级单位是否得以有效执行
		责任惩戒有效性	对于政策执行过程中的责任事故是否严肃追究并处理
		信息公开充分性	是否按照信息公开相关要求进行信息公开
政策效果指标	政策目标实现度	数量指标	政策覆盖面、受益人数等指标
		质量指标	符合规定要求和标准的质量指标
		时效指标	政策规定的时间性要求
	成本经济	成本有效性	政策目标实现的成本是否相对较低，实际投入一产出是否相匹配、是否符合经济性原则
	政策效益	经济效益	政策实施对经济发展产生的影响
		社会效益	政策实施对社会发展的直接或者间接影响
		生态效益	执行政策对生态环境的影响
	满意度指标	政策对象满意程度	政策对象（包括直接受益主体和潜在受益主体）对政策内容及政策实施的综合

一级指 标	二级指 标	三级指标	指标解释
			满意度

附件 9：财政政策绩效评价工作方案模板

****年度**政策绩效评价工作方案（参考框架）**

一、政策概况

（一）政策背景和目的

（二）政策制定依据

（三）政策主要内容

1. 政策内容概述

2. 专项资金使用范围

（四）政策绩效目标

1. 政策总目标

2. 政策分项目标

3. 政策年度目标

（五）政策资金情况

1. 专项资金预算安排和支出情况

2. 资金申请及拨付流程

（六）政策实施的组织及管理

1. 政策组织管理

2. 政策实施流程

二、政策绩效评价思路

（一）评价目的及依据

（二）评价对象和范围

（三）评价方法

(四) 绩效评价的局限性

三、政策绩效评价指标体系

(一) 政策绩效评价指标体系设计的总体思路

(二) 政策绩效评价指标体系

四、社会调查方案

(一) 问卷调查方案

(二) 访谈调查方案

(三) 合规性检查方案

五、评价的组织实施

(一) 成员及分工

(二) 进度安排

(三) 内部控制

六、工作底稿样张

附件 10：财政政策绩效评价报告模板

****年度**政策绩效评价报告（参考框架）**

一、政策基本情况

（一）政策制定的背景、意义和作用，政策实行需要达到的目标和相对应的分类目标。

（二）资金来源和使用情况（预算历年安排和使用情况，可以列表所示）、预算安排和执行情况、政策受益对象和范围是否有调整 and 变化情况 etc.

（三）组织与管理（政策组织落实、管理流程及实际执行情况）。

二、政策绩效评价工作情况

（一）评价目的：协助预算主管部门发现政策在执行过程中存在的问题（包括阶段目标中存在的问题），提出针对问题的意见和建议，不断提高财政资金的使用效益和效率。

（二）主要做法。

（三）政策绩效评价过程中碰到的问题和相应的措施。

（四）政策绩效评价的局限性。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结果

1. 评价结果，根据政策评价指标体系的评分结果，对政策绩效评价进行总体判断，并重点进行定性分析。

2. 主要绩效，说明政策绩效目标的完成情况。

（二）具体绩效分析

对各评价指标的判断结果进行分析或者说明。

四、分析政策制定、执行过程和结果实现中存在的问题，并对存在的问题提出相应的分析建议。

（一）政策落实各环节存在的问题

（二）相关建议

（三）改进措施

五、其他需要说明的问题

附件：

1. 绩效评价工作底稿（包括各指标定义、评价标准及设置依据、指标权重、数据来源、指标分值计算公式及过程、其他需要说明的事项）；

2. 面访、座谈会和实地调研人员名单，访谈、调研记录汇总分析报告；

3. 社会调查问卷汇总分析报告；

4. 其他。

附件 11：部门整体支出绩效管理共性指标框架

部门整体支出绩效目标共性指标框架（参考框架）

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
履职效能	目标设定质量	目标依据充分性	指标解释：部门年度工作目标设定的依据是否充分，是否与部门战略目标相符。 评分要点：①是否依据国家法律法规、国家社会经济发展的总体规划设定； ②是否符合部门工作职责、战略目标或者中长期规划； ③是否具有科学性和前瞻性。		根据目标依据的充分程度，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
		工作目标合理性	指标解释：部门工作目标是否明确、具体、清晰和可以衡量，具有可操作性。		根据目标内容合理程度，按照“优秀”

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
		性	评分要点：①是否符合客观实际，是否可以实现、可以完成； ②是否将部门年度工作要点进行细化分解，使其可以衡量、比较。		“良好” “一般” “较差” 四档打分。
	目标 实现 程度	目标管 理有效 性	指标解释：部门是否有相应的目标管理工作机制以有效保障工作目标落地。 评分要点： ①是否有对目标进行责任分解和管理的相关工作机制。 ②承接年度工作的各牵头单位是否制定相关的落实方案。		根据目标管理相关工作机制运行情况，按照“优秀” “良好” “一般” “较差” 四档打分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			③目标管理工作机制是否科学、合理，是否能够有效保障目标执行和落地。		
		目标总体完成率	指标解释：部门年度工作总体完成情况。 评分要点：①部门是否完成既定任务（总体工作完成率=年度工作要点已经完成的数量÷年度工作要点工作总数量）。 ②任务完成的时效和质量是否符合相关要求。		1. 总体工作完成率。 得分=总体工作完成率×指标分值； 2. 工作完成时效和质量。相关工作未按时完成的，按未按时完成工作的比例扣分，每上升10个百分点扣

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
					X 分。
	核心 业务	核心业 务 1 完 成率	指标解释：衡量核心业务 1 目标完成情况。 评分要点：项目年度一级绩效目标等核心业务指标完成既定目标情况。		核心业务 1 相关指标完成率达到 100% 的，不扣分；低于 100% 的，按实际完成率计算得分，即指标得分=实际完成率×指标分值。
		...	...		...

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
		核心业务 n 完成率	指标解释：衡量核心业务 n 目标完成情况。 评分要点： 项目年度一级绩效目标等核心业务指标完成既定目标情况。		核心业务 n 相关指标完成率达到 100% 的，不扣分；低于 100% 的，按实际完成率计算得分，即指标得分=实际完成率×指标分值。
		核心业务 1 关键指标投入产出	指标解释：对比近 3 年核心业务 1 关键指标投入和产出情况，反映核心业务 1 工作努力和发展程度。 评分要点：近 3 年核心业务 1 持续投入的情况		根据近 3 年核心业务 1 关键指标投入产出的分析情况，按照“优秀”“良好”

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
		出比	下，投入产出效果是否明显。		“一般” “较差” 四档打分。
		...	...		...
		核心业务 n 关键指标投入产出比	指标解释：对比近 3 年核心业务 n 关键指标投入和产出情况，反映核心业务 1 工作努力和发展程度。 评分要点：近 3 年核心业务 n 持续投入的情况下，投入产出效果是否明显。		根据近 3 年核心业务 n 关键指标投入产出的分析情况，按照 “优秀” “良好” “一般” “较差” 四档打分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
	基础管理	依法行政能力	指标解释：衡量部门法规和标准化体系建设工作开展情况和取得成效。 评分要点：①部门法规和标准化体系建设工作开展情况和取得成效； ②对部门法规和标准化体系的执行和落实情况。		根据部门法律法规和标准化体系建设工作开展和成效等内容，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
		基础能力建设	指标解释：衡量部门基建投资建设和信息化建设对部门业务发展和能力建设的保障程度。 评分要点：①基建投资项目进展、运维及设施利用情况，以及对核心业务发展和能力建设发挥作用情况；		根据部门基建投资项目情况和信息化建设情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
			②信息化建设项目进展、运维及设备利用情况，以及对核心业务发展和能力建设发挥作用情况。		
		综合管 理水平	指标解释：衡量部门综合管理能力和制度建设等情况，体现部门综合管理能力和水平。 评分要点：①部门综合管理能力建设情况和对核心业务发展发挥作用情况； ②部门综合管理制度建设情况和对核心业务发展发挥作用情况。		根据部门综合管理能力和制度建设情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
		...	...		...

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
管理效率	预算编制水平	预算编制规范性	指标解释：反映部门预算编制相关制度办法制定落实情况，体现预算编制的规范性和完整性。 评分要点：①单位是否建立健全预算编制、审批、执行、决算与评价等预算内部管理制度以及三年滚动财政规划、项目库管理、健全项目预算审核机制执行落实情况和工作成效。 ②收入和支出预算编制是否规范，是否将所有部门预算收入全部编入收入预算。		根据预算编制完整程度和相关制度办法制定执行情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
		预算编制科学性	指标解释：反映部门预算科目设置、预算核定测算情况，体现预算编制的科学性和准确性。 评分要点：①预算科目编制是否符合相关规定或		根据预算科目编制、测算的准确、科学和合理程度，按照“优

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			者要求，测算依据是否合理，是否与部门核心职责密切联系。 ②预算科目、项目的编制是否科学合理，编排是否清晰。		秀” “良好” “一般” “较差” 四档打分。
	预算执行效益	预算资金使用效率	指标解释：反映部门年度预算执行过程和管理情况。 计算公式： ①支出预算完成率=（支出决算数/支出预算总额）×100% ②预算调整率=（预算调整数/预算数）×100%。 预算调整数：部门在本年度内涉及预算的追加、		1. 支出预算完成率达到100%的，不扣分；低于100%的，每低X个百分点，扣X分，最多扣X分。 2. 以X年预算调整率为基准值，低于X年

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
			追减或者结构调整的资金总和（因落实国家政策、发生不可抗力、上级临时交办而产生的调整除外）。 ③ 结转结余率=结转结余资金总额/支出预算总额×100%； 结转结余变动率=[（本年度累计结转结余资金总额-上年度累计结转结余资金总额）/上年度累计结转结余资金总额]×100%。		的，不扣分；高于 X 年的，每高 X 个百分点扣 X 分，最多扣 X 分。 3. 结转结余率=0，不扣分，大于 0 时，每增加 X 个百分点扣 X 分，最多扣 X 分。结转结余变动率下降的，不扣分；变动率上升的，每上升 X 个

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
					百分点，扣 X 分，最多扣 X 分。
		成本控制努力程度	指标解释：反映部门对控制和压缩重点行政成本的努力程度。 计算公式：①在职人员控制率=（在职人员数/编制数）×100%。 ②人均公用经费变动率=[（本年度人均公用经费-上年度人均公用经费）/上年度人均公用经费]		分别计算在职人员经费控制率、人均公用经费变动率、“三公经费”变动率和会议费变动率。变动率下降的，不扣分；变动

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			× 100%。 人均公用经费：年度在职人员公用经费实际支出数/年度实际在职人数。 ③ “三公经费”变动率=[（本年度“三公经费”总额-上年度“三公经费”总额）/上年度“三公经费”总额] × 100%。 ④会议费变动率=[（本年度会议费总额-上年度会议费总额）/上年度会议费总额] × 100%。		率上升的，每上升 X 个百分点，扣 X 分。 在控制和压缩行政成本方面有其他问题的，按项次扣 X 分。
	预算监督成效	预算公开透明程度	指标解释：反映部门预算信息公开工作开展情况，体现预算公开透明度。 评分要点：是否按照相关制度规定开展，及时公		根据预算公开透明程度，按照“优秀”“良好”“一般”

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
			开部门预算和决算情况；公开内容是否符合规定要求。		“较差”四档打分。
		预算绩效管理 水平	指标解释：反映部门预算绩效管理工作开展情况。 评分要点：①按照相关制度规定开展预算绩效评价工作情况，包括预算绩效目标设定和项目、政策、部门整体支出等内容以及绩效评价结果应用情况； ②在财政部门预算绩效管理工作考核中的成绩。		根据预算绩效管理工作的开展情况和成效，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
	收支管理	收支管理规范 性	指标解释：反映部门对收入和支出的管理情况。 评分要点：①是否建立健全收入内部管理制度；是否建立健全支出内部管理制度、政府采购内部管理制度、建设项目内部管理制度、合同内部管理制度。 ②财政拨款收入、事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入及其他收入取得是否合法合规，管理是否符合事业单位财务规章制度的有关规定；上缴国库或者财政专户的资金是否按照国库集中收缴的有关规定及时足额上缴；是否按照规定提取或者设置有专门用途的资金。		根据收入和支出管理规范程度和有关制度执行情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			③资金的拨付和使用是否有比较完整的审批程序和手续；财务核算符合国家财经法规和财务管理制度及专项资金管理有关规定；部门基础数据信息和会计信息资料的真实性、完整性、准确性。 ④国库集中支付制度和政府采购制度执行落实情况。		
	收支管理	支出结构合理性	指标解释：反映部门支出结构、保障核心业务和支出合理程度。 评分要点：①基本支出和项目支出结构是否合理；体现核心业务的一级项目配比是否合理、重点项目（一级项目）支出保障率。		根据各类支出结构、非财政拨款保障核心业务情况、中央和地方财政拨款比例、重点项目（一级项目）

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			②非中央财政拨款对核心业务发展的支撑作用，表现为核心业务一级项目中非中央财政拨款的占比情况。 ③地方财政拨款对核心业务发展的支撑作用，表现为地方财政拨款在项目支出中的占比情况。		支出保障情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
	资产管理	资产管理规范性	指标解释：反映部门对资产管理规范性方面的情况。 评分要点：①是否建立健全资产内部管理制度；资产保存是否完整，是否定期对固定资产进行清查，是否有因管理不当发生严重资产损失和丢失的情况；		根据资产管理工作情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			②是否存在超标准配置资产； ③资产使用是否规范，是否存在未经批准擅自出租、出借资产行为； ④资产处置是否规范，是否存在不按要求进行报批或者资产不公开处置行为。		
		部门固定资产利用率	指标解释：反映部门对资产利用方面的情况。 计算公式：部门固定资产利用率=（部门实际在用固定资产总额/部门所有固定资产总额）×100%或者资产闲置率=（闲置资产总额/部门所有固定资产总额）×100%。		部门固定资产利用率达到 X%的，得 X 分；每降低 X 个百分点扣 X 分。在现场核验中，发现在用固定资产中有闲置或报废情

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
					况的，按项次扣 X 分。
	业务管理	业务之间交叉程度	指标解释：反映部门业务管理水平和高效程度。 评分要点：①业务单位内部职能和工作之间是否存在交叉情况，业务单位内部管理效率是否高效； ②各业务单位之间工作是否存在交叉；业务单位之间是否存在因工作内容交叉而导致重复投入情况。		根据业务之间交叉情况和管理效率情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
社会效应 (20分)	政治效益	政治效益指标 1	指标解释：部门（单位）履行职责对政治建设所带来的直接或者间接影响。 评分要点：此指标可以根据部门实际并结合部门整体支出绩效目标设立情况有选择地进行设置。		根据政治效益情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
	经济效益	...	指标解释：部门（单位）履行职责对经济发展所带来的直接或者间接影响。 评分要点：此指标可以根据部门实际并结合部门整体支出绩效目标设立情况有选择地进行设置。		根据经济效益情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
	生态效益	...	指标解释：部门（单位）履行职责对生态环境所带来的直接或者间接影响。 评分要点：此指标可以根据部门实际并结合部门		根据生态效益情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
			整体支出绩效目标设立情况有选择地进行设置。		差”四档打分。
	社会效益	社会效应指标 n	指标解释：部门（单位）履行职责对社会发展所带来的直接或者间接影响。 评分要点：此指标可以根据部门实际并结合部门整体支出绩效目标设立情况有选择地进行设置。		根据社会效益情况，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
	社会满意	服务对象满意度	指标解释：衡量服务对象对部门服务的满意度。 满意度数据一般通过问卷调查的方式获得，用百分比衡量。		根据满意度调查结果计算相应得分，即得分=满意度百分比×权重。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
		管理对象满意度	指标解释：衡量管理对象对部门服务的满意度数据一般通过问卷调查的方式获得，用百分比衡量。		根据满意度调查结果计算相应得分，即得分=满意度百分比×权重。
		外部监督部门评价	指标解释：衡量外部监督部门对部门依法行政情况的满意度。 评分要点：外部监督部门的满意度通过部门参加当地政府依法行政或者行政执法考评获得优秀或者一等奖的比例进行评价。		获得优秀或者一等奖比例在 X%以上的，得满分，低于 X%的，每降低 X 个百分点扣 X 分。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
可持续性	体制机制改革	服务体制改革成效	指标解释： 反映部门服务社会化、市场化改革等情况。 评分要点： ①在部门服务社会化、市场化改革方面是否有重要举措。 ②是否有创新做法和相关典型案例。 ③是否有积极显著成效，促进部门服务提供主体的创新，提高服务市场的活跃度。		根据部门服务社会化、市场化改革情况和取得的成效，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
		行政管 理体制 改革成 效	指标解释： 反映机构职能、权力、责任、行政程序法定化，明确事权和相应的支出责任等情况。 评分要点： ①在行政管理体制方面是否有相应的重要改革举措。 ②是否有创新做法和相关典型案例。 ③是否有积极显著成效。		根据行政程序法定化、明确事权和相应的支出责任情况和取得成效，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
		...	...		...

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评分要点	指标分值	评分标准
	创新驱动发展	人才支撑	指标解释： 反映人才对部门工作可持续发展的支撑情况。 评分要点： ①在人才支撑方面是否有相应的重要举措。 ②是否有创新做法和相关典型案例。 ③是否有积极显著成效。		根据人才支撑情况和取得的成效，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。
		科技支撑	指标解释： 反映科技对部门工作可持续发展的支撑情况。 评分要点： ①在科技支撑方面是否有相应的重要举措。 ②是否有创新做法和相关典型案例。		根据科技支撑情况和取得的成效，按照“优秀”“良好”“一般”“较差”四档打分。

一级 指标	二级 指标	三级指 标	指标解释和评分要点	指标 分值	评分标准
			③是否有积极显著成效。		
		...	...		...
总体 评价 (100)		...	...		...

附件 12：部门整体支出绩效评价方案模板

（**年度）**部门（单位）整体支出绩效评价工作方案

（参考框架）

一、部门基本情况（单位基本情况）

（一）概述

部门（单位）职能职责，“三定”方案主要内容和内设机构情况简介，如果近 3-5 年实际职能职责与最初文件不同，则需要在此表述。

（二）部门（单位）中长期规划，或者上级部门规划中涉及本单位近 3-5 年的工作重点及职责的文件内容

（三）部门（单位）年度工作计划，与前 2 年工作计划的对比，有明显差异的说明原因

（四）部门（单位）当年预算申请、批复、调整情况，近三年预算对比；预算中项目经费、人员经费和经常性经费的列表对比，差异大的说明原因。

（五）部门（单位）当年预算执行情况，其中（重点）项目经费、人员经费和经常性经费的列表对比，差异大的说明原因。

（六）部门（单位）各项资产状况，固定资产在用率，固定资产人均占有率，新增固定资产政府采购合规性等。

（七）部门（单位）内部管理制度概况，从（重点）项目经费的管理流程角度介绍业务管理机制。

（八）年度财政管理工作考核情况，包括预算编审、预算执行、部门结转结余资金管理、国库管理、预算绩效管理、预决算信息公开管理、财政监督管理等。

二、绩效目标和评价思路

- （一）整体支出绩效总目标
- （二）整体支出绩效分解目标
- （三）评价范围
- （四）评价依据
- （五）评价方法

三、绩效评价指标体系及调研方案

- （一）指标体系
- （二）指标说明、标杆值依据
- （三）社会调查方案，访谈提纲，问卷范围及数量
- （四）合规性检查方案
- （五）工作底稿样张

附件 13：部门整体支出绩效评价报告模板

（**年度）**部门（单位）整体支出绩效评价报告（参考 框架）

摘 要

一、部门（单位）基本情况

- （一）部门（单位）概况
- （二）部门（单位）管理制度
- （三）部门（单位）预算资金

二、部门（单位）绩效目标

- （一）部门（单位）战略目标
- （二）部门（单位）中长期规划
- （三）部门（单位）职能、职责
- （四）部门（单位）近三年工作计划及重点项目
- （五）部门（单位）整体支出绩效目标

三、评价思路

- （一）评价思路及关注点
- （二）评价方法
- （三）评价过程

四、指标体系

- （一）评价指标的构建思路及分值分布
- （二）评价等级

五、评价结论及绩效分析

(一) 评价结论

(二) 绩效分析

六、主要经验及做法、存在问题和建议

(一) 存在的问题

(二) 建议和改进举措

七、相关附件