

# 潮州市潮安区财政局文件

安财评[2021]3号

## 关于印发《潮安区区级财政绩效评估指南》 的通知

各镇财政所、万峰林场、区直各有关单位：

为贯彻落实《潮州市潮安区人民政府办公室印发〈关于全面实施预算绩效管理的实施意见〉的通知》（安府办[2020]49号），建立重大政策和项目事前绩效评估机制，指导各部门各单位有效开展事前绩效评估工作，提高评估工作质量，我局编写了《潮安区区级财政绩效评估指南》，现印发给你们，请遵照执行。执行过程中遇到的问题和有关意见建议，请及时向我局（绩效评价股）反馈。



# **潮安区区级财政资金绩效评估指南**

**潮安区财政局编**

**2021年10月**

# 目录

第一章 绩效评估的基本概念.....	1
一、绩效评估的定义.....	1
二、绩效评估的目的.....	1
三、绩效评估的分类及对象.....	1
四、绩效评估的原则.....	2
五、绩效评估的主要依据.....	2
第二章 绩效评估内容要点及方法.....	3
一、绩效评估的内容要点.....	3
二、绩效评估的方法.....	8
第三章 绩效评估实施程序.....	9
一、简易程序.....	10
二、正式程序.....	10
第四章 绩效评估结果及应用.....	12
一、结果的呈现形式.....	12
二、结果应用.....	13
附录:	
绩效评估报告参考模板.....	15
绩效评估资料参考清单.....	16

# 第一章 绩效评估的基本概念

## 一、绩效评估的定义

绩效评估，是指区财政部门、区业务主管部门根据中央、省、市和区的决策部署、单位职责和事业发展规划等内容，运用科学、合理的论证方法，对拟申请预算安排的重大支出政策和项目，从申报必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等方面进行客观、公正的评估。

## 二、绩效评估的目的

提高财政资金投入的精准性、科学性和有效性：一是以绩效为统领，落实“先谋事，再排钱”的预算管理要求；二是强化资金申请的研究论证，判定资金需求的轻重缓急，促进财政资金的统筹谋划；三是加强项目成本效益分析，做实资金投入测算。

## 三、绩效评估的分类及对象

按照实施主体不同，分为单位绩效评估自评和财政重点绩效评估。

单位绩效评估自评：是各单位向区财政申请新增预算安排的重大支出政策和项目，包括但不限于新增专项资金及其他事业发展性支出一级项目，新增 100 万及以上单位预算项目(则为部门职能类、基建类、信息化新建类二级项目)，预算年度内，向区财政申请追加的 100 万元及以上单位预算项

目进行事前绩效评估。

财政重点绩效评估：是区财政部门对区委、区政府关注度高，涉及我区经济社会发展重要领域和关键环节的重大支出政策和重点项目，通过相关程序委托第三方机构开展的事前绩效评估。

#### **四、绩效评估的原则**

（一）依法依规、分类实施。绩效评估工作根据中央、省、市和区的决策部署,依照相关法律、法规、规章和财政资金政策办法规定组织开展。绩效评估由区财政部门、区业务主管部门根据评估对象的特点分类组织实施。

（二）科学规范。绩效评估工作在安排预算之前组织实施，通过规范的程序，采用定性和定量相结合的方法，科学合理实施评估论证，保证评估结论科学。

（三）绩效优先。绩效评估要以绩效为导向，以绩效目标为逻辑主线，重点评估论证政策和项目的必要性和经济性等，清晰反映政策方向、项目预算及绩效情况。

#### **五、绩效评估的主要依据**

（一）相关法律、法规和规章等；

（二）国家、省、市及区制定的国民经济与社会发展规划和方针政策等；

（三）单位的中长期发展规划、职责和年度工作计划等；

（四）财政部、广东省财政厅、潮州市财政局及潮安区

财政局制定的相关制度和管理办法等；

（五）相关行业政策、行业标准及专业技术规范等。

（六）其他相关依据。

## 第二章 绩效评估内容要点及方法

### 一、绩效评估的内容要点

绩效评估应围绕申报必要性、投入经济性、目标合理性、实施可行性、筹资合规性五个维度开展。

（一）申报必要性。重点解决两个问题：一是项目紧迫程度，即资金申请与落实党委、政府决策部署、发展规划、中心工作和单位主要职责的关联程度，即是否为了当前最重要、需求最迫切的问题；二是财权与事权的匹配程度，即资金投入是否符合财权与事权统一的原则。主要从政策依据充分性、职能相关性、预期效益显著性和财权与事权匹配性等四个方面进行评估。

1.政策依据充分性。列明政策或项目开展的文件依据，包括中央（部委）、省委省政府、市委市政府及区委、区政府政策文件、区委、区政府会议纪要、国民经济和社会发展规划、相关行业发展规划等，分析政策或项目是否与上述依据文件直接相关，是否为落实上述依据文件的必要举措。

2.职能相关性。列明职能单位“三定”方案中与政策或项目相关的职责，分析政策或项目是否属于单位的履职范围，

是否属于解决当前社会最关心、需求最迫切的问题。

3.预期效益显著性。列明拟解决问题的预期实现结果和预期效益，清晰描述资金投入后预期提供的有形或无形的公共产品和服务、服务对象或受益对象、对提升公共服务水平等方面的影响，以及影响的持续性。

4.财权与事权匹配性。列明政策或项目的事权层级，从履职层面上应属于哪一级政府主要负责的。区财政原则上只对区级事权和共同事权进行支持。对于完全属于镇（场）的事权，应充分说明需要区财政支持的理由和依据。

（二）投入经济性。重点关注是否存在重复、交叉的资金安排，是否量入为出、量力而行，成本测算是否科学合理。主要从规模合理性、测算合理性两方面进行评估。

#### 1.规模合理性。

①是否存在重复申请的情况。通过座谈沟通、查询资料等方式，核实申报的资金需求与单位现有资金的支出方向是否存在类似或重复的情况，分析现有资金是否满足或部分满足新增需求。

②新增支出需求的合理性。按照财权与事权相一致的原则，充分考虑财政支出结构、财政保障能力对支出需求的约束。属于区级财政事权的，要考虑财政的可承受力；属于共同事权且有明确分担比例的，应按有关规定测算；没有分担比例的，应最大限度发挥区级财政资金的撬动效应。

③预算规模是否合理。分析论证申报的预算规模是否与任务工作量相匹配，是否存在虚大预算投入，或者留下资金硬缺口，避免出现“钓鱼工程”。

## 2.测算合理性。

①列明政策或项目的分解任务与分项预算，分析两者间对应关系是否合理。

②审核分项预算的测算方法是否科学，测算依据是否充分。有支出标准的是否按照标准编报资金需求，没有支出标准的，参考相关行业的标准、同类业务的政府采购价格、市场询价结果等因素，进行测算和评估。

（三）目标合理性。主要评估绩效目标是否能够充分反映资金投入后带来的主要产出，以及对实施对象现有状态的变动影响，包括经济效益、社会效益、生态效益等方面。主要从目标明确性、匹配性和指标科学性三个方面进行评估。

1.目标明确性。政策或项目是否制定了清晰、明确的绩效总目标和相应的绩效指标，且覆盖支出的主要内容，是否有明确的受益范围和受益对象。

2.目标匹配性。绩效目标是否与年度任务或计划数相对应，是否与预算额相匹配，是否与当前社会事业发展水平相匹配。

3.指标科学性。是否梳理、归纳、总结、提炼形成关键的绩效指标，包括产出指标和效益指标。产出指标要能反映

主要工作内容的预期完成情况，效益指标要能反映主要工作内容的直接效益和间接带动效益的预期实现情况，集中反映区委、区政府要求的任务目标或单位履职的要求。关键指标的指标值要可衡量可考核。

（四）实施可行性。主要分析实施的前提条件和要求是否具备，方案是否可行、合理。主要从前置审批事项完整性、基础条件完备性、工作方案可行性、财政投入方式有效性等方面进行评估。

1.前置审批事项完整性。列明政策或项目需要的前置审批要求，以及审批的进展情况，分析审批进度对预算安排和预算执行的影响。

①立项进展情况。如按要求新建、改扩建的基本建设项目需要发改部门立项（包括项目建议书、可行性研究报告和初步设计概算等环节），政务信息化项目需要政数局立项或备案等。

②报批进展情况。如新增专项资金需要按照专项资金管理办法等文件规定履行报批程序等。

③其他需前置审批的情况。如 PPP 项目需要完成财政可承受能力论证和物有所值评价等。

2.基础条件完备性。列明实施需要的基础条件是否已经具备或得到有效保障。如建设项目的土地指标是否能够保障，项目需要的技术方案是否成熟、项目需要的数据资源是否具

有等。

3.工作方案可行性。工作方案是指政策或项目具体的实施安排，包括目标要求、职责分工、工作任务、保障措施等内容。评估主要关注以下要点：

①组织管理机制和职责分工是否明确。

②资金分配是否合理，包括在各项任务间、各个年度间的安排是否合理。

③工作任务是否具体、详实，工作计划是否合理。列明工作方案中计划开展的主要工作任务和工作量，与政策依据文件进行比对分析，判断任务工作量设置是否合理，避免求大求全等。

对于政策依据文件中有明确工作量要求的，要审核申报的工作量是否超出文件要求；对于政策依据文件中没有明确工作量要求的，要评估是否为实现目标的最经济、合理的工作量，要核减非必要的工作安排。

4.财政投入方式有效性。评估财政投入方式是否合理，是否集中财力解决关键问题，没有出现“撒胡椒面”的情形。

（五）筹资合规性。主要解决筹资渠道是否合规、筹资方式是否合理、财务风险是否可控等问题。主要从筹资渠道合规性、财政资金支持方式合理性、筹资风险可控性等方面进行评估。

1.筹资渠道合规性。列明资金来源的渠道是预算资金、

政府债券资金，还是社会资本等，是单一来源还是拼盘资金，分析资金来源渠道是否符合政策规定。

## 2. 财政资金支持方式合理性。

① 财政资金支持方式是否科学合理，是否根据投入对象的不同采取最优的方式和标准，例如补助资金是事前补助更有撬动效应还是事后奖补更能发挥激励作用。

② 属于共同事权的，分析区镇两级财政资金投入和承受能力是否合理。

## 3. 筹资风险可控性。

① 分析、判断、列明筹资方案可能面临的各类风险，如区级资金或其他来源资金不到位或不准时到位的风险。

② 是否针对各类风险制定相应的应对措施或备选方案，应对措施或备选方案是否可行、有效。

## 二、绩效评估的方法

主要包括成本效益分析法、对比审核法、因素分析法、公众评判法、专家咨询法等。

1. 成本效益分析法。成本效益分析法适用于效益可以量化的绩效评审政策或项目，是指将政策或项目拟投入预算金额与预期效果进行对比分析，分析政策或项目的有力程度，寻求以最小成本获取最大收益的投入方式。

2. 对比审核法。对比审核法是指通过对政策或项目绩效目标、政策或项目内容、实施单位的中长期规划目标、年度

工作目标、历史执行情况和同类地区同类型政策或项目等进行比较，综合分析政策或项目实施的必要性、可行性和绩效性。

3.因素分析法。因素分析法是指将影响政策或项目绩效目标实现、实施效果的内外因素罗列出来，细化分析维度；然后根据不同因素的重要程度设置相应权重并评分，通过定量的方式得出评估结论。

4.公众评判法。公众评判法是指通过对政策或项目潜在受益对象和相关重要群体进行社会调研，获取相关数据，以此分析政策或项目设立的现实要求度，判断政策或项目决策的科学合理性。

5.专家咨询法。专家咨询法是指向行业专家、绩效专家等咨询，获取专家对该政策或项目设立的书面意见，以此作为评估的依据之一。

### **第三章 绩效评估实施程序**

绩效评估的实施程序可以分为简易程序和正式程序，简易程序一般适用于投向单一、覆盖面较小的政策和项目，正式程序一般适用于社会关注度高、资金量大、资金投向复杂的政策和项目。

各单位根据申请预算政策、项目的类型选取相应的评估

程序开展事前评估。

## **一、简易程序**

（一）细化评估工作分工。一般由评估对象业务股室牵头组织实施评估工作，相关股室协调配合。

（二）收集整理材料。全面收集与被评估政策和项目有关的数据和资料，包括政策项目的立项背景及发展规划、工作实施方案、绩效目标、资金支出内容、经费测算依据、往期项目支出明细、组织管理制度等。

（三）形成评估结论。对收集的相关数据、资料进行汇总、分析，运用合适的评估方法，对照评估内容，对政策项目进行综合评估，形成项目政策评估结论。

## **二、正式程序**

### **（一）前期准备**

1.成立评估工作组。工作组成员一般包括评估对象业务股室人员、财务人员，也可邀请人大代表、行业专家参与，必要时可引入第三方机构。工作组负责评估工作的具体组织实施。

2.制定评估方案。评估工作组按要求拟定具体的事前绩效评估工作方案，评估方案应包括评估对象、评估人员、评估内容与重点、评估方式、具体实施步骤等内容。

### **（二）评估实施**

1.收集整理材料。评估工作组应全面收集与被评估政策

和项目有关的数据和资料，包括政策项目的立项背景、发展规划、行业政策法规、单位职能、工作实施方案、可行性研究报告、项目建议书、绩效目标申报表、资金支出预算、经费测算依据、往期项目支出明细、组织管理制度等。

2.书面审核。评估工作组通过对资料进行审核、整理，对相关数据进行汇总、分析，运用合适的评估方法，对照评估内容，对政策项目进行综合评估。

3.现场评估。评估组通过现场调研、问卷调查、专家咨询、座谈会等方式开展。根据需要，评估工作组可以结合多种方式进行。

（1）现场调研。对项目实施单位、实施地点进行实地调研，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、核实，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。

（2）问卷调查。可通过互联网、上门、电话等方式开展调查问卷，收集评估对象受益方需求、核实相关情况，征询意见等。

（3）专家咨询。结合项目特点，聘请与项目专业领域有关的专家，通过电话、会议沟通等方式，就项目的必要性、可行性、绩效目标、财政支持范围和方式及项目预算等内容向专家进行咨询和讨论。

(4) 召开座谈会。组织基层实施单位、利益相关方、行业专家、人大代表和政协委员座谈，对项目资料进行集体审阅、充分讨论，对评估项目集中发表意见和建议。

4.形成绩效评估报告。评估工作组对书面材料、现场调研、问卷调查结果等内容进行整理，深入分析，对照申报必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等方面进行综合评估，得出评估结论，参照绩效评估报告模板，形成绩效评估报告。

## **第四章 绩效评估结果及应用**

### **一、结果的呈现形式**

根据评估的具体情况，实事求是、完整、准确地形成评估结果。评估结果可以下列方式呈现：

1.投向单一、覆盖面较小的政策和项目绩效评估结果，需在预算申请文件中将绩效评估的内容、要点、评估结论一并呈现。其中，申报必要性和实施可行性可以结合其他内容一并综合表述，投入经济性、目标合理性、筹资合规性等内容应独立设置“绩效评估情况”章节表述。

2.社会关注度高、资金量大、资金投向复杂的政策和项目绩效评估结果以独立的绩效评估报告反映。评估报告需根据申报必要性、投入经济性、目标合理性、实施可行性、筹资合规性五个方面的内容，逐一论证分析，明确绩效评估结

论，并按附后《绩效评估报告参考模板》形成规范的评估报告。

两种形式的评估结果，均应根据评估情况，按照轻重缓急，对涉及多个资金投向或多个子项目的资金需求进行合理排序并予以呈现，其中：独立的绩效评估报告在“评估结论”中予以列明，在预算申请文件中反映绩效评估结果的，应在“绩效评估情况”章节中予以列明。

## **二、结果应用**

### **1.单位绩效评估自评结果是申请预算的必备要件。**

单位要按照年度预算编报和项目库入库的时间和要求，在项目库入库申报时，实施简易程序的绩效评估自评结果随预算申请文件作为附件上传项目库系统，实施正式程序的评估结果以绩效评估报告（加盖单位公章）作为附件上传项目库系统，作为申请预算的必备要件。

### **2.财政重点绩效评估结果是预算安排的重要参考。**

财政部门以第三方机构出具的评估报告为基础，结合区委、区政府工作要求、区级财力状况等各种因素，将绩效评估结果应用于项目入库和预算评审。

第三方机构根据财政部门委托开展的重点绩效评估，要按照申报必要性、投入经济性、目标合理性、实施可行性、筹资合规性五个方面的内容，结合各自的评估要点逐一论证分析，明确评估结论，形成规范的绩效评估报告。报告中的

“评估结论”要明确需财政支持或不予支持的具体内容，对涉及需要优化管理等提出相关意见和建议。

## 附录

### 绩效评估报告参考模板

#### 一、绩效评估对象概况

(一) 设立背景

(二) 实施内容

(三) 绩效目标

(四) 预算安排

#### 二、评估方法和程序

(一) 评估方法

(二) 评估程序

#### 三、评估结论

#### 四、评估分析

(一) 立项必要性

(二) 投入经济性

(三) 绩效目标合理性

(四) 实施方案可行性

(五) 筹资合规性

#### 五、相关建议

#### 六、其他需要说明的问题

#### 七、附件资料

(相关政策文件、绩效目标申报表、预算安排明细等)

## 绩效评估资料参考清单

评估内容要点	资料清单
申报必要性	1. 项目单位三定方案;
	2. 项目申报立项的文件及相关材料: 包括申请与批复材料、会议纪要等;
	3 政府、相关单位的文件依据: 政策、项目背景和发展规划(法律、法规、政策等);
	4. 项目建议书或项目建设的必要性说明及相关依据等。
投入经济性和筹资合理性	1. 预算安排各项费用的具体明细内容, 包括数量和单价(如实施方案中包含则无需提供);
	2. 各项明细支出计费标准及选择该计费标准原因;
	3. 佐证材料, 如参考以往支出水平为计费依据的提供以往支出发票、以询价为计费依据的提供询价结果、以奖励补助政策标准为计费依据的提供补助标准政策。
目标合理性	1. 预算绩效申报表(指标设置需要科学、具体、量化、相关; 时效指标需要落实到具体时间; 指标值需要合理, 不应过低);
	2. 提供指标设定的相关依据(如相关文件明确的任务量、往年完成工作量等)。
实施可行性	1. 项目本年度实施方案(可行性分析报告), 包括: (1) 项目概况(项目背景、立项依据、项目建设原则及目标); (2) 项目可行性分析(实施必要性及可行性): 必要性分析、现状分析、项目建设内容、预期的产出和效益分析以及投资估算和资金筹措等; (3) 项目实施方案(项目具体实施方案、项目建设进度安排、组织架构与人员配置、实施和组织管理、资金安排计划、工作责任与分工和人员培训方案等); (4) 项目的绩效目标(项目具体的绩效目标、计算方式、往年情况); (5) 项目预算安排; (6) 项目实施制度保障(内部及外部充分性);
	2. 项目管理办法及实施细则, 包括财务管理、人员管理、质量控制、风险管理、项目验收、招投标等相关管理制度。