

附件

# 资产评估机构开展预算绩效管理 相关业务操作指引

## 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 总则 .....               | 3  |
| 第一节 定位 .....               | 3  |
| 第二节 主要业务类型 .....           | 3  |
| 第三节 业务开展基本要求 .....         | 4  |
| 第二章 业务开展与管理 .....          | 5  |
| 第一节 工作流程 .....             | 5  |
| 第二节 基础资料的收集与分析 .....       | 7  |
| 第三节 报告撰写要求 .....           | 13 |
| 第四节 专家论证工作管理 .....         | 15 |
| 第五节 档案管理 .....             | 18 |
| 第三章 绩效目标审核相关业务操作要求 .....   | 22 |
| 第一节 绩效目标审核要点及内容 .....      | 22 |
| 第二节 绩效目标审核方式 .....         | 25 |
| 第四章 项目支出绩效评价相关业务操作要求 ..... | 30 |
| 第一节 项目支出绩效评价的基本内容 .....    | 30 |
| 第二节 项目支出绩效评价业务操作要求 .....   | 33 |
| 第五章 绩效指标库建设相关业务操作要求 .....  | 60 |
| 第一节 绩效指标库建设的基本要素 .....     | 60 |
| 第二节 绩效指标库建设的操作要求 .....     | 61 |
| 第六章 附则 .....               | 63 |

# 资产评估机构开展预算绩效管理 相关业务操作指引

## 第一章 总则

### 第一节 定位

为引导和规范资产评估机构从事预算绩效管理相关业务，配合财政部门及预算单位建立科学、规范、有效的预算绩效管理体系，优化财政资源配置，提高财政资金使用绩效，充分发挥资产评估机构财会监督职能作用，中国资产评估协会对资产评估机构可以参与的业务类型及业务开展方式进行了更加系统全面地梳理，提出资产评估机构参与具体预算绩效管理工作的要求，以进一步提高执业质量。

### 第二节 主要业务类型

根据财政部《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》要求，资产评估机构可以受托开展事前绩效评估和绩效目标审核、绩效评价或者评价结果复核、绩效指标和标准体系制定、预算绩效管理相关课题研究等业务，原则上不得受托开展绩效目标设定、绩效运行监控、绩效自评等属于预算部门或者单位强化内部管理的事项，如此类事项确需资产评估机构协助的，要严格限定各方责任。资产评估机构仅限于协助委托方完成部分事务性工作，不得以资产评估机构名义代替委托方对外出具相关报告和

结论。

### 第三节 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《中华人民共和国预算法》及其实施条例等法律法规开展预算绩效管理业务，并对工作行为及工作成果的规范性负责。

（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，形成的审核意见及工作成果报告应当符合客观、公正的要求。

（三）科学合理原则。资产评估机构应当严格按照预算绩效管理程序，充分运用专业优势，采用科学合理的方法，保障各项预算绩效管理工作的有效性。

（四）独立判断原则。资产评估机构应当严格执行利益冲突回避制度，不受外界干扰和影响，依据自身的知识、经验和逻辑，形成独立的观点和判断。

#### 二、胜任能力

资产评估机构开展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。

资产评估机构应当完善内部管理，提高执业能力，合理储备符合预算绩效管理相关业务胜任条件的专业人才，建立健全内部管理制度，加强相关人员管理、业务质量控制和档案管理。

资产评估机构开展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判断专家工作的合理性，如对相关专家的独立性、专业胜任能力作出评价等。

### **三、职业道德**

资产评估机构应当遵循《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》及其他有关采购行为的法律法规和政策规定，维护预算绩效管理业务市场的公平公正，不应恶意低价承揽业务，以及提供整体外包、体外循环等不正当服务。

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和职业怀疑态度，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，未经委托方书面许可，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，必要时应当签订保密协议。另外，资产评估机构应当注重信用管理，诚信履职，实行受托工作成果责任制，确保预算绩效管理结果有人负责、有源可溯。

## **第二章 业务开展与管理**

### **第一节 工作流程**

资产评估机构参与预算绩效管理相关业务，原则上应当履行以下基本程序，在业务开展过程中，可以根据具体工作情况进行调整：

一、明确预算绩效管理相关业务基本事项及委托需求，在了解基本情况的基础上，充分考虑自身胜任能力以及能否保持独立性，判断承接风险，决定是否接受委托。

二、确定接受委托的，资产评估机构应当与委托方签订书面业务协议（合同），明确当事人的名称和住所、委托的具体事项、履行期限、费用、支付方式、双方的权利义务、归档责任、违约责任、争议解决的方式等内容，并严格按书面业务协议（合同）条款执行。

三、成立符合委托工作要求的预算绩效管理业务工作组，并在业务开展过程中保持工作组成员的相对稳定。

四、资产评估机构应当加强与委托方及各相关方的沟通，在通过调研全面了解预算绩效管理业务相关情况、上级部门管理要求和委托方意图的基础上，按照有关规定起草并经内部审核，形成科学可行的预算绩效管理业务工作方案初稿。

五、在形成工作方案初稿后，资产评估机构可以组织评议专家组对工作方案进行评议，并根据反馈的有效意见对工作方案初稿进行修改，对修改稿再次进行内部审核后形成绩效管理业务工作方案正式稿。如未组织评议的，应当报送委托方审核确定后形成绩效管理业务工作方案正式稿。

六、资产评估机构应当根据预算绩效管理业务工作方案正式稿开展现场调查、资料收集整理和复核工作，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式收集相

关业务数据及资料，并对数据及资料进行甄别、汇总和分析。

七、按照规定要求和文本格式，编制预算绩效管理相关业务成果，包括报告、咨询意见等。

八、资产评估机构指定内部有关职能部门或者专门人员，对业务成果进行内部审核，形成相关业务成果初稿。

九、在形成相关业务成果初稿后，资产评估机构应当书面征求被评价单位和委托方的意见。如委托方或者被评价单位组织评议专家组对业务成果进行评议并向资产评估机构反馈了书面意见，资产评估机构应当对反馈的意见逐一核实，逐条说明采纳或者不予采纳的理由，并根据反馈的有效意见对业务成果初稿进行修改。

十、对业务成果初稿进行修改后再次进行内部审核，经内部审核通过的预算绩效管理业务成果，按照规定要求，形成业务成果正式稿，提交委托方。

十一、资产评估机构应当根据书面业务协议（合同）确定的归档责任，按照《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国保守国家秘密法》等法律法规的要求，及时对预算绩效管理业务资料进行建档、存放、保管管理，确保档案资料的原始、完整和安全。

## 第二节 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、访谈资料、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，实物资料的获取就显得尤为重要，并要对相关实物状况的真实性进行确认。

### 2. 访谈资料

访谈资料通常是询问访谈形成的记录，便于全面直接地挖掘重要信息。询问访谈的对象可以包括项目相关工作人员、项目受益对象、专家、社会公众等。如果访谈资料非仅用于提供背景信息，则需要对其加以佐证。

佐证访谈资料的方法包括：

- (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。

在评价访谈资料的可靠性和相关性时，资产评估机构专业人员需要评估受访者的可信度，包括受访者的职位、职称、学历水平、技术能力和相关诚信记录等。

### 3. 书面资料

书面资料泛指与业务相关的管理制度、政策文件、总结、批复批示等用正式的语言记录、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。书面资料的真实性、准确性和完整性由资料提供单位负责。对于部分资料，资产评估机构专业人员可以在委托方授权的情况下独立前往出具文件的单位或者部门进行独立验证，必要时可以委托律师独立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，还可以与既定标准或者行业基准进行对比分析。

#### （二）资料收集方法。

资产评估机构开展预算绩效管理业务，收集基础资料的主要方法通常包括：

##### 1. 案卷研究

案卷研究是从国家和地方的发展政策和战略规划、现有的项目文件、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绩效评价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，则要分析差异的原因，并通过座谈会、实地调研等其他资料收集方法进行核实，最后确定选择使用的数据。

##### 2. 数据填报

资产评估机构开展预算绩效管理业务，可以根据业务的具体情况向有关部门收集相关资料。为便于对数据进行梳理与汇总，

可以设计相关表格，并指导预算部门和资金使用单位进行填写。

### 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的一种调研方法。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。访谈对象通常包括项目相关工作人员、项目受益对象、专家、社会公众等。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、检查等方式进行调查，从而获取预算绩效管理业务需要的基础资料的方法。

实地调研结束后需要对调研记录进行整理与分析，调研记录可以作为预算绩效管理业务成果的附件和工作底稿。

### 4. 座谈会

选择参与或者熟悉项目立项、决策、实施、管理的人员为座谈会邀请对象，确保参与人员能够提供项目管理及资金支出的有效信息。

关注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。

座谈会结束后需要进行会议记录整理与分析，会议记录可以作为预算绩效管理业务成果的附件和工作底稿。

### 5. 问卷调查

问卷调查是指通过制定详细周密的问卷，以财政资金使用的利益相关者为主要调查对象，收集其对财政资金绩效主观感受的方法。

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，并确保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等要求。

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

问卷调查结束后需要对问卷调查结果进行整理和分析，问卷调查内容及汇总信息可以作为预算绩效管理业务成果的附件和工作底稿。

## 二、整理分析

资产评估机构专业人员开展预算绩效管理业务，可以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. 数据选定。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。

资产评估机构专业人员开展预算绩效管理业务时，在数据分析过程中通常采用以下方法：

1. 变化分析。通过比较绩效指标的实际变化情况和预期变化情况得到分析结果。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。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。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。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价。成本效益分析常用的方法有：

净现值法。指计算投资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。指计算投资方案未来现金流的净现值与未来现金流出的现值之间的比值。

内部收益率法。指计算投资方案在建设和生产经营年限内，使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为：确定项目的目标、列举成本和

效益、计量成本和效益、贴现、选择分析标准、确定分析结论。

资产评估机构专业人员开展预算绩效管理业务，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，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，并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价。

### **第三节 报告撰写要求**

预算绩效管理工作报告（以下简称工作报告）是资产评估机构参与预算绩效管理活动中可能形成的工作成果，包括事前绩效评估和绩效目标审核报告、绩效评价报告或者评价结果复核报告、绩效指标和标准体系制定报告、预算绩效管理课题研究报告等，为财政部门、预算部门或者单位掌握预算绩效管理结论以及结果应用提供依据和支持。工作报告撰写主要遵循以下原则及要求：

#### **一、完整全面，格式规范**

工作报告所披露的事项全面、结构完整，涵盖实现工作目标所需的全部信息和观点。报告格式规范，报告内容撰写顺序符合基本格式要求。

#### **二、依据充分，客观公正**

工作报告各部分内容有详实的资料支撑，来源可靠，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基于客观事实，避免夸大或者弱化存在的问题。事实与意见分开陈述，避免使用带有偏见、暗示、误导性、感情色彩浓厚的语言文字。资产评估机构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**

工作报告整体框架篇幅适中、版面简洁，文字表述语言得体、严谨精炼、分点描述、突出重点、易于理解。工作报告中的主要经验及做法、存在的问题和建议分析透彻，与指标体系的评分结果前后对应。

### **四、数据准确，逻辑严密**

工作报告数据来源准确可信、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。另外还需注重工作报告整体的逻辑性，报告整体结构合理、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。

### **五、内容扎实，结论合理**

工作报告整体具有一定深度，内容扎实，能够为后续管理决策提供充分的参考。对存在的问题深入挖掘、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可操作性外，还应当具有一定的前瞻性、探讨性，以促进财政部门、预算部门或者单位进一步加强研究、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

资产评估机构专业人员在撰写工作报告时与委托方及各相关方保持沟通交流，确保报告内容符合项目实际情况并达到委托方要求。资产评估机构专业人员需要在工作方案正式稿通过后的约定时间内形成工作报告初稿，按照业务具体要求完成内部审核、专家评议、征求意见等工作流程后，在合同约定的时间内出具工作报告正式稿。

### 第四节 专家论证工作管理

资产评估机构在预算绩效管理业务开展过程中，可以选聘专家协助指导工作，进一步提高工作成果的科学性和合理性。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，有利于提高预算绩效管理水平。

#### 一、专家选取

选聘专家协助指导工作是指因涉及特殊专业知识和经验，聘请某一领域中具有专门知识、技能和经验的个人协助工作，为预算绩效管理提供技术支持。

预算绩效管理工作涉及领域范围广泛，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财政类专家、预算绩效管理类专家和行业类专家等。在选聘专家时，需要综合考虑拟聘专家的专业特长、职称、专业资格、声望、独立性等因素，综

合分析评判专家的专业能力。

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，在确定专家库成员时对相关专家的资格和经验做了适当考虑，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议，专家咨询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，协助资产评估机构专业人员得出结论并形成工作成果；专家评议是专家参与工作方案和工作报告评议并发表独立、客观、公正的评议意见，资产评估机构专业人员根据专家意见修改完善工作成果。

## **三、基本要求**

确保专家独立于预算绩效管理业务，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。

资产评估机构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。

资产评估机构专业人员应当在工作底稿中记录聘请专家协助工作的情况以及专家工作成果。

## **四、专家咨询**

资产评估机构聘请相关专家协助工作的内容通常包括对宏观

形势、市场趋势和项目现状等进行分析；对资产实物状况、技术状况和使用状况进行专业判断；参与各项业务工作成果的设计和论证；在预算绩效管理各环节中提供咨询服务和专业指导，发表独立、客观、公正的意见。

## 五、专家评议

### （一）工作方案专家评议。

资产评估机构可以组织专家对工作方案进行评议，评议专家组一般由委托方代表、资产评估机构代表、财政类专家、预算绩效管理类专家和行业类专家等共同组成。重点评议方案的科学性、合理性、可操作性。

评议主要内容包括：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议意见修改工作方案，形成工作方案正式稿。

### （二）工作报告专家评议。

工作报告初稿完成后，如委托方或者被评价单位组织评议专家组对工作报告进行评议的，评议内容主要包括评价过程是否规范、工作方案确定的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议意见修改工作报告，进行内部审核后形成正式工作报告。

## 第五节 档案管理

预算绩效管理档案是指资产评估机构专业人员在预算绩效管理执业过程中收集和形成的具有保存、利用和参考价值的各类型历史记录资料。资产评估机构根据书面业务协议（合同）确定归档责任并对相关资料进行归档。资产评估机构应当加强档案管理，并保证档案资料的真实性、完整性、规范性和有效性，不得伪造、变造、隐匿或者擅自销毁。

预算绩效管理档案可以分为管理类工作底稿和业务类工作底稿。管理类工作底稿是指资产评估机构专业人员在执业过程中收集和形成的立项性材料（如书面业务协议（合同）等）和结论性材料（如绩效评价报告、被评价单位和委托方的反馈意见、工作组的说明等）。业务类工作底稿是指资产评估机构专业人员在执业过程中收集和形成的依据性和证明性材料（如相关政策依据、数据核查确认报告、调查问卷等）。

预算绩效管理档案通常包括以下内容，并根据业务具体情况开展情况进行调整：

### 一、绩效目标审核类工作底稿

#### （一）管理类工作底稿。

1. 绩效目标审核书面业务协议（合同）；
2. 资产评估机构内部审核表；

3. 聘请专家（专业人员）名单；
4. 绩效目标审核工作方案；
5. 绩效目标审核工作方案专家评议意见及意见修改对照表；
6. 被评价单位和委托方对绩效目标审核工作方案的反馈意见及意见修改对照表；
7. 绩效目标审核成果文件；
8. 绩效目标审核成果文件专家评议意见及意见修改对照表；
9. 被评价单位和委托方对绩效目标审核成果文件的反馈意见及意见修改对照表；
10. 工作组关于业务开展过程中其他问题的说明；
11. 其他需要归档的资料等。

## （二）业务类工作底稿。

1. 绩效目标审核标准或者要求；
2. 审核项目绩效目标申报表原表；
3. 申报的绩效目标及指标的相关佐证资料；
4. 绩效目标审核情况统计明细表；
5. 审核项目依据文件及实施方案；
6. 审核项目年度工作计划；
7. 审核项目预算申报材料；
8. 审核项目资金测算标准及依据文件；
9. 其他需要归档的资料等。

## 二、绩效评价类工作底稿

(一) 管理类工作底稿。

1. 绩效评价书面业务协议（合同）；
2. 资产评估机构内部审核表；
3. 聘请专家（专业人员）名单；
4. 绩效评价工作方案；
5. 绩效评价工作方案专家评议意见及意见修改对照表；
6. 被评价单位和委托方对绩效评价工作方案的反馈意见及意见修改对照表；
7. 绩效评价报告；
8. 绩效评价报告专家评议意见及意见修改对照表；
9. 被评价单位和委托方对绩效评价报告的反馈意见及意见修改对照表；
10. 工作组关于业务开展过程中其他问题的说明；
11. 其他需要归档的资料等。

(二) 业务类工作底稿。

1. 决策类，包括相关政策文件、项目立项材料、绩效目标申报表、预算申请文件、预算批复文件、预算调整材料等；
2. 制度类，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、资金管理办法等）、财务资料（预算执行相关数据文件、支出明细账、记账凭证及附件、审计报告等）、制度执行材料（政府采购文件、各类合同、内部流转文件、检查考核材料、项目实施过程材料等）；

3. 绩效类，包括绩效证明文件（项目成果及佐证材料、验收材料、专家评议材料等）、实地调研及勘察情况相关资料、社会调研数据（访谈提纲及访谈记录、满意度调查问卷等）、数据核查确认报告等；

4. 其他需要归档的资料等。

### 三、绩效指标库建设工作底稿

#### （一）管理类工作底稿。

1. 绩效指标库建设书面业务协议（合同）；
2. 资产评估机构内部审核表；
3. 聘请专家（专业人员）名单；
4. 绩效指标库建设工作方案；
5. 绩效指标库建设工作方案专家评议意见及意见修改对照表；
6. 被评价单位和委托方对绩效指标库建设工作方案的反馈意见及意见修改对照表；
7. 绩效指标库建设成果文件；
8. 绩效指标库建设成果文件专家评议意见及意见修改对照表；
9. 被评价单位和委托方对绩效指标库建设成果文件的反馈意见及意见修改对照表；
10. 工作组关于业务开展过程中其他问题的说明；
11. 其他需要归档的资料等。

#### （二）业务类工作底稿。

1. 绩效指标库建设要求及编制说明；

2. 绩效指标库建设操作指引;
3. 各部门整体及项目的绩效目标申报表等文件;
4. 指标分类所依据的政府收支分类科目规定文件;
5. 各部门中长期规划、近三年年度工作计划和总结、年度重点工作任务下达文件;
6. 重点项目实施相关依据文件、近三年年度实施过程材料等;
7. 相关行业领域预算绩效管理政策文件;
8. 各类预算支出标准依据文件;
9. 各类指标的参考指标值或者标准值依据文件;
10. 绩效指标库指标统计表;
11. 其他需要归档的资料等。

### **第三章 绩效目标审核相关业务操作要求**

资产评估机构根据相关法律法规和委托要求，协助委托方进行绩效目标审核工作，并将审核意见反馈相关单位，指导其修改完善绩效目标，促进部门绩效目标编制质量的提升。

#### **第一节 绩效目标审核要点及内容**

绩效目标审核内容主要包括完整性审核、相关性审核、适当性审核和可行性审核等四个方面。绩效目标审核应当按照部门预算管理和绩效目标管理的要求进行。

##### **一、完整性审核**

###### **(一) 规范完整性。**

绩效目标填报格式是否符合绩效目标申报表的规范要求；绩效目标内容是否完整、准确、详实，各级绩效指标结构是否完善，是否无缺项、错项，指标与指标值是否一一对应，各项指标归类是否准确，是否存在产出指标与效益指标之间、各产出指标之间、各效益指标之间相互混淆等错项和实质性漏项情况。

### （二）明确清晰性。

绩效目标是否明确、清晰、具体，是否能够反映项目主要实施内容及预期目的、效益。

## 二、相关性审核

### （一）目标相关性。

绩效目标是否符合国家法律法规、国民经济和社会发展规划要求，绩效目标的设定与部门职能、发展规划和工作计划是否相关。

### （二）指标科学性。

所申报的绩效目标是否已设定相关联的绩效指标，绩效指标是否全面、充分，是否选取了最能体现总体目标实现程度的关键指标，绩效指标是否细化、量化，便于监控和评价；难以量化的，定性描述是否充分、具体。绩效指标是否能够清晰反映相应工作任务及目标成效，避免设置较为模糊或者与项目相关性较弱的指标（如“保障社会和谐稳定效果明显”等），建议根据项目具体实施内容和目标要求对指标进行细化，如“开展现场检查 $\geq 12$ 次”“事故发生次数 $\leq 5$ 次”等。

### 三、适当性审核

#### （一）绩效合理性。

绩效目标是否符合客观实际，是否与现实需求相匹配；项目预期产出和效益是否符合正常的业绩水平，产出目标与效益目标是否相关联、匹配；绩效指标的目标值是否与正常业绩水平产生较大偏离，是否在考虑可实现和符合正常业绩水平的基础上从严从高设置。

#### （二）资金匹配性。

绩效目标与资金规模之间是否匹配，项目绩效目标申报表中的预算金额与项目信息中的预算金额是否一致；在既定资金规模下，绩效目标是否过高或者过低；或者要完成既定绩效目标，资金规模是否过大或者过小；绩效目标与相应的支出内容、范围、方向、效果等是否匹配，是否存在超出项目既定的支出内容和范围或者与支出方向及效果相左的内容（如跨年度项目当年所设置绩效目标实质涵盖全周期实施内容，与当年度预算资金及支出内容、实施进度不匹配等）。

### 四、可行性审核

#### （一）实现可能性。

绩效目标是否经过充分论证和合理测算，是否建立健全保障绩效目标实现的实施方案和切实可行的措施，是否综合考虑成本效益。绩效指标的目标值是否可参考已有统计数据，或者在成本可控的前提下，通过统计、调查、评判等途径便于获取。

## （二）条件充分性。

项目实施方案是否合理，项目实施单位的组织实施能力和条件是否充分且科学有效，职责分工是否明确，内部控制是否规范，管理制度是否健全，是否能确保绩效目标如期实现。

## 第二节 绩效目标审核方式

资产评估机构开展绩效目标审核业务时，审核方式分为定性审核和定量审核。定性审核分为“优”“良”“中”“差”四个等级，其中：填报内容完全符合要求的，定级为“优”，可直接进入下一步预算安排流程；绝大部分内容符合要求、仅需对个别内容进行修改的，定级为“良”，可在相关部门或者单位对其绩效目标进行完善后，进入下一步预算安排流程；部分内容不符合要求、但通过修改完善后能够符合要求的，定级为“中”，由相关部门或者单位对其绩效目标进行修改完善，按程序重新报送审核；内容为空或者大部分内容不符合要求的，定级为“差”，不得进入下一步预算安排流程。定量审核按对应等级进行打分，保留一位小数。具体审核方式如下：

### 一、一般性项目审核

采取定性审核的方式。资产评估机构对每一项审核内容逐一提出定性审核意见，并根据各项审核情况，汇总确定“综合评定等级”。确定综合评定等级时，8个审核要点中，有6项及以上为“优”且其他项无“中”“差”级的，方可定级为“优”；有6项及以上为“良”及以上且其他项无“差”级的，方可定级为

“良”；有 6 项及以上为“中”及以上的，方可定级为“中”。同时，需在绩效目标审核表中对该项目绩效目标的修改完善、预算安排等提出总体意见。一般性项目绩效目标审核表表样如下所示：

表 3-1 绩效目标审核表（一般性项目）

| 审核内容           | 审核要点                                                                | 审核意见           |
|----------------|---------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>一、完整性审核</b> |                                                                     |                |
| 规范完整性          | 绩效目标填报格式是否规范，内容是否完整、准确、详实，是否无缺项、错项                                  | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| 明确清晰性          | 绩效目标是否明确、清晰，是否能够反映项目主要情况，是否对项目预期产出和效果进行了充分、恰当的描述                    | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| <b>二、相关性审核</b> |                                                                     |                |
| 目标相关性          | 总体目标是否符合国家法律法规、国民经济和社会发展规划要求，与本部门（单位）职能、发展规划和工作计划是否密切相关             | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| 指标科学性          | 绩效指标是否全面、充分、细化、量化，难以量化的，定性描述是否充分、具体；是否选取了最能体现总体目标实现程度的关键指标并明确了具体指标值 | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| <b>三、适当性审核</b> |                                                                     |                |
| 绩效合理性          | 预期绩效是否显著，是否能够体现实际产出和效果的明显改善；是否符合行业正常水平或者事业发展规律；与其他同类项目相比，预期绩效是否合理   | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| 资金匹配性          | 绩效目标与项目资金量、使用方向等是否匹配，在既定资金规模下，绩效目标是否过高或者过低；或者要完成既定绩效目标，资金规模是否过大或者过小 | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| <b>四、可行性审核</b> |                                                                     |                |
| 实现可能性          | 绩效目标是否经过充分调查研究、论证和                                                  | 优□ 良□          |

|        |                                                   |                |
|--------|---------------------------------------------------|----------------|
| 审核内容   | 审核要点                                              | 审核意见           |
|        | 合理测算，实现的可能性是否充分                                   | 中□ 差□          |
| 条件充分性  | 项目实施方案是否合理，项目实施单位的组织实施能力和条件是否充分，内部控制是否规范，管理制度是否健全 | 优□ 良□<br>中□ 差□ |
| 综合评定等级 | 优□ 良□ 中□ 差□                                       |                |
| 总体意见   |                                                   |                |

## 二、重点项目审核

采取定性审核和定量审核相结合的方式。资产评估机构对每一项审核内容提出定性审核意见，并进行打分。定性审核为“优”的，得该项分值的90%—100%；定性审核为“良”的，得该项分值的80%—89%；定性审核为“中”的，得该项分值的60%—79%；定性审核为“差”的，得该项分值的59%以下。

各项审核内容完成后，根据项目审核总分，确定“综合评定等级”。总得分在90分以上的为“优”；在80分至90分（不含，下同）之间的为“良”；在60分至80分之间的为“中”；低于60分的为“差”。同时，需在绩效目标审核表“总体意见”栏中对该项目绩效目标的修改完善、预算安排等提出意见。重点项目绩效目标审核表表样如下所示：

表3-2 绩效目标审核表（重点项目）

| 审核内容                |     | 审核要点        |    | 审核意见  | 得分 |
|---------------------|-----|-------------|----|-------|----|
| 具体内容                | 分值  | 具体内容        | 分值 |       |    |
| <b>一、完整性审核（20分）</b> |     |             |    |       |    |
| 规范完整性               | 10分 | 绩效目标填报格式是否规 | 5分 | 优□ 良□ |    |

| 审核内容                |     | 审核要点                                           |    | 审核意见                                                                                                           | 得分 |
|---------------------|-----|------------------------------------------------|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 具体内容                | 分值  | 具体内容                                           | 分值 |                                                                                                                |    |
|                     |     | 范、符合规定要求                                       |    | 中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/>                                                          |    |
|                     |     | 绩效目标填报内容是否完整、准确、详实,是否无缺项、错项                    | 5分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 得分小计                                           |    |                                                                                                                |    |
| 明确清晰性               | 10分 | 绩效目标是否明确,内容是否具体,层次是否分明,表述是否准确                  | 5分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 绩效目标是否清晰,是否能够反映项目的主要内容,是否对项目预期产出和效果进行了充分、恰当的描述 | 5分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 得分小计                                           |    |                                                                                                                |    |
| <b>二、相关性审核(30分)</b> |     |                                                |    |                                                                                                                |    |
| 目标相关性               | 15分 | 总体目标是否符合国家法律法规、国民经济和社会发展规划要求                   | 7分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 总体目标与本部门(单位)职能、发展规划和工作计划是否密切相关                 | 8分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 得分小计                                           |    |                                                                                                                |    |
| 指标科学性               | 15分 | 绩效指标是否全面、充分,是否选取了最能体现总体目标实现程度的关键指标并明确了具体指标值    | 8分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 绩效指标是否细化、量化,便于监控和评价;难以量化的,定性描述是否充分、具体          | 7分 | 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/> |    |
|                     |     | 得分小计                                           |    |                                                                                                                |    |
| <b>三、适当性审核(30分)</b> |     |                                                |    |                                                                                                                |    |

| 审核内容                |      | 审核要点                                                          |    | 审核意见                                                     | 得分                                                       |
|---------------------|------|---------------------------------------------------------------|----|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 具体内容                | 分值   | 具体内容                                                          | 分值 |                                                          |                                                          |
| 绩效合理性               | 15分  | 预期绩效是否显著，是否能够体现实际产出和效果的明显改善                                   | 8分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     |      | 预期绩效是否符合行业正常水平或者事业发展规律；与其他同类项目相比，预期绩效是否合理                     | 7分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     | 得分小计 |                                                               |    |                                                          |                                                          |
| 资金匹配性               | 15分  | 绩效目标与项目资金量是否匹配，在既定资金规模下，绩效目标是否过高或者过低；或者要完成既定绩效目标，资金规模是否过大或者过小 | 8分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     |      | 绩效目标与相应的支出内容、范围、方向、效果等是否匹配                                    | 7分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     | 得分小计 |                                                               |    |                                                          |                                                          |
| <b>四、可行性审核（20分）</b> |      |                                                               |    |                                                          |                                                          |
| 实现可能性               | 10分  | 绩效目标是否经过充分调查研究、论证和合理测算                                        | 5分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     |      | 绩效目标实现的可能性是否充分，是否考虑了现实条件和可操作性                                 | 5分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     | 得分小计 |                                                               |    |                                                          |                                                          |
| 条件充分性               | 10分  | 项目实施方案是否合理，项目实施单位的组织实施能力和条件是否充分                               | 5分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     |      | 内部控制是否规范，预算和财务管理制度是否健全并得到有效执行                                 | 5分 | 优 <input type="checkbox"/><br>中 <input type="checkbox"/> | 良 <input type="checkbox"/><br>差 <input type="checkbox"/> |
|                     | 得分小计 |                                                               |    |                                                          |                                                          |

| 审核内容          |                            | 审核要点 |                            | 审核意见 | 得分                         |                            |
|---------------|----------------------------|------|----------------------------|------|----------------------------|----------------------------|
| 具体内容          | 分值                         | 具体内容 | 分值                         |      |                            |                            |
| <b>总 分</b>    |                            |      |                            |      |                            |                            |
| <b>综合评定等级</b> | 优 <input type="checkbox"/> |      | 良 <input type="checkbox"/> |      | 中 <input type="checkbox"/> | 差 <input type="checkbox"/> |
| 总体意见          |                            |      |                            |      |                            |                            |

## 第四章 项目支出绩效评价相关业务操作要求

### 第一节 项目支出绩效评价的基本内容

项目支出主要是指用财政性预算资金安排的有关项目支出。资产评估机构参与项目支出绩效评价相关业务，是推动加强预算管理、提高财政资金使用效益的有效手段，有利于提高绩效评价公信力，增强绩效评价的客观性、规范性和科学性。

#### 一、项目支出绩效评价的分类

根据组织主体的不同，项目支出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。

其中：资产评估机构接受委托参与的主要是部门评价和财政评价。

## 二、项目支出绩效评价的依据

资产评估机构开展项目支出绩效评价业务的主要依据包括：

- （一）国家相关法律、行政法规；
- （二）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；
- （三）部门职责相关规定；
- （四）相关行业政策、行业标准及专业技术规范；
- （五）预算管理制度及办法、项目管理办法、专项资金管理办法、财务和会计资料；
- （六）项目设立的政策依据和目标、预算执行情况、年度决算报告、项目实施过程资料、项目决算或者验收报告等相关资料；
- （七）统计部门统计数据、权威机构调查（统计）、部门统计年鉴、部门业务统计及业务记录等；
- （八）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；
- （九）其他相关资料等。

## 三、项目支出绩效评价的内容

资产评估机构开展项目支出绩效评价业务的基本内容通常包括：

- （一）决策情况；

- (二) 资金管理和使用情况;
- (三) 相关管理制度及办法的健全性和执行情况;
- (四) 实现的产出情况;
- (五) 取得的效益情况;
- (六) 其他相关内容。

#### 四、项目支出绩效评价的标准

绩效评价标准是指衡量绩效目标完成程度的尺度。资产评估机构开展项目支出绩效评价业务，可以结合行业、规模、历史经验和专家评议意见等确定绩效评价标准。绩效评价标准通常包括：

(一) 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。根据计划依据可再细分为各级政府部门计划或者要求，如党中央和国务院文件、各级政府工作报告、各类规划、部门正式文件、有关会议纪要提及的计划或者考核要求等。

(二) 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。如涉及工艺、技术等指标时可采用。

(三) 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，在可实现的条件下应当确定相对较高的评价标准。可参考近三年平均值、上年值、历史极值等。

(四) 经验标准。指由专家学者根据长期的财政经济活动发展规律和当前的发展趋势，以及管理实践经验，经过评议或者论证后制定的评价标准。

(五) 财政部门 and 预算部门确认或者认可的其他标准。

## 五、项目支出绩效评价的方法

资产评估机构开展项目支出绩效评价业务，可以采用的评价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，可采用一种或者多种方法。

（一）成本效益分析法。指将投入与产出、效益进行关联性分析的方法。

（二）比较法。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。

（三）因素分析法。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。

（四）最低成本法。指在绩效目标确定的前提下，成本最小者为优的方法。

（五）公众评判法。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。

（六）标杆管理法。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。

（七）其他评价方法。

### 第二节 项目支出绩效评价业务操作要求

资产评估机构开展项目支出绩效评价业务，绩效评价程序通常分为四个阶段，即前期准备阶段、绩效评价工作方案阶段、评价实施阶段以及绩效评价报告的编制和提交阶段。

## 一、前期准备

### （一）接受绩效评价主体的委托。

资产评估机构应当在了解评价对象基本情况的基础上，充分考虑自身胜任能力以及能否保持独立性，决定是否接受项目支出绩效评价业务委托。确定接受委托的，资产评估机构应当与委托方签订书面业务协议（合同），明确当事人的名称和住所、委托评价的项目和内容、履行期限、费用、支付方式、双方的权利义务、归档责任、违约责任、争议解决的方式等内容，并严格按书面业务协议（合同）条款执行。

资产评估机构接受委托后，不得将业务转包或者未经委托方同意分包给其他单位或者个人实施。

### （二）成立评价工作组。

资产评估机构应当成立由至少 1 名主评人和其他工作人员组成的评价工作组，并在评价过程中保持评价工作组成员的相对稳定。

绩效评价主评人由资产评估机构根据以下条件择优评定：

1. 遵守法律、行政法规和《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》的规定，具有良好的职业道德。
2. 具有与预算绩效评价业务相适应的学历、能力。
3. 具备中高级职称或者注册会计师、评估师、律师、内审师、注册造价工程师、注册咨询工程师等相关行业管理部门认可的专业资质。

4. 具有 5 年以上工作经验，其中从事预算绩效评价工作 3 年以上。

5. 具有较强的政策理解、项目管理和沟通协调能力。

6. 未被追究过刑事责任，或者从事评估、财务、会计、审计活动中因过失犯罪而受刑事处罚，刑罚执行期满逾 5 年。

### （三）明确委托方工作要求。

资产评估机构应当了解和明确委托方的相关要求，包括绩效评价工作的时间安排、绩效评价的目的、项目背景情况、绩效评价的对象和内容、项目绩效目标、项目管理情况和相关要求、项目资金情况、绩效评价报告使用者以及其他重要事项等。

## 二、绩效评价工作方案

为有效开展项目支出绩效评价工作，评价工作组首先要设计和撰写绩效评价工作方案。绩效评价工作方案设计的基本流程包括：评前调研、绩效目标梳理、绩效评价指标体系设计、数据采集和社会调查、工作方案撰写（参考模板详见附 1）和工作方案评议。

### （一）评前调研。

评价工作组通过评前调研，充分了解评价对象情况，以明确评价目标、识别重要评价事项和履行评价责任。

1. 评前调研主要通过案卷研究、数据填报、访谈、问卷调查相结合的方式获取评价项目相关内容。

2. 评前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、项目相关管理制度、绩效管理情况等。

调研内容及所需资料清单如下：

（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方针政策，部门或者行业发展规划，项目单位部门职能、年度工作计划和工作总结等；

（2）项目实施内容：主要有项目申请材料、项目立项专家论证意见、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、项目招投标文件和合同、项目实施过程资料、验收报告等；

（3）项目预算情况：主要有项目预算申请资料、预算编制明细、预算测算依据（规格型号、市场价格、取费标准、专业定额等）、预算资金来源、预算批复文件以及预算执行情况等；

（4）项目相关管理制度：主要有与项目相关的业务管理制度、资金管理辦法、财务管理制度等；

（5）绩效管理情况：主要有绩效目标申报表、绩效监控表、绩效自评表及自评报告、以往年度绩效评价报告等。

## （二）绩效目标梳理。

绩效目标是设定绩效评价指标体系、开展绩效评价的基础和核心，评价工作组在制定工作方案的过程中，应当明确项目的绩效目标。项目绩效目标主要依据项目绩效目标申报表、项目申报书以及项目批复下达文件等相关资料内容进行梳理。被评价单位如已在工作总结、以往年度绩效评价报告、绩效自评表或者自评

报告中对项目绩效目标进行细化和补充的，评价工作组可结合相关内容对项目绩效目标描述进行适当地充实，但对绩效目标实质内容不作调整。对于项目实施过程中绩效目标发生调整的，评价工作组需要根据被评价单位提供的绩效目标调整材料，阐述清楚调整的时间、调整后的绩效目标及指标内容。

### （三）绩效评价指标体系设计。

绩效评价指标体系是评价思路的集中体现，也是绩效评价工作方案设计的核心和难点。与被评价单位自行设置绩效指标不同，绩效评价指标是在开展绩效评价时设定的，是考核和衡量预算支出产出和效益实际情况的工具，主要来源于财政部门绩效评价工作要求以及项目管理与实施相关材料。评价工作组可以从项目决策情况、项目过程情况、项目产出情况及项目效益情况等方面全面设定绩效评价指标体系，绩效评价指标宜充分体现和客观反映被评价项目的绩效状况、绩效目标完成情况，以实现评价目的。

#### 1. 绩效评价指标体系编制的原则

在具体项目支出绩效评价业务开展中，绩效评价指标体系的设定宜遵循以下原则：

（1）相关性原则。绩效评价指标需要与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映绩效目标的实现程度。

（2）重要性原则。优先选取最具代表性、最能直接反映评价要求的核心指标。

（3）可比性原则。对同类评价对象要设定可比的绩效评价指

标，以便评价结果可以相互比较。

（4）系统性原则。需要将定量指标和定性指标相结合，系统反映评价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。需要通俗易懂、精简实用，数据及佐证资料应当可采集、可获得，符合成本效益原则。

## 2. 绩效评价指标的设计

绩效指标是项目绩效评价的具体内容。通常包含三个层级，实务中一级指标和二级指标可以参照项目支出绩效评价指标体系框架（参考模板详见附2）设计，三级指标根据资金使用管理和项目特性进行具体设定。

按指标的适用范围，可以将绩效评价指标分为共性指标和个性指标。共性指标是共同适用于各类评价对象的决策和过程管理类指标。实务中一般以项目支出绩效评价指标体系框架为基础，结合不同项目的特定决策和管理要求进行增删调整。个性指标是针对评价对象特点设定的、适用于不同评价对象的指标，主要包括产出指标、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、满意度指标等。实务中一般与梳理完善后的项目绩效目标直接对应。

按指标的属性，可以将绩效评价指标分为定量指标和定性指标。定量指标是指可以直接通过量化的数据或者公式来反映不同绩效程度的指标。定性指标是指不能直接量化而需通过对评价对

象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。

按指标的评价内容，可以将绩效评价指标分为过程性指标和结果性指标。过程性指标是以行为过程为导向，具有手段和效率涵义的指标。结果性指标是以行为后果为导向，具有目的和效能涵义的指标。

### 3. 绩效评价指标权重的设计

指标权重反映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。原则上各指标权重之和应等于 100%。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。该方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。该方法是将与决策有关的元素分解成目标、准则、方案等层次，在此基础之上进行定性和定量分析的决策方法。

(3) 主成分分析法。该方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，并进行归一化处理得到各指标的权重。

(4) 熵值法。该方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。

权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，宜突出结果导向，原则上产出、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：项目实施期间的绩效评价更加注重决策和过程，项目实施期结束后的绩效评价更加注重产出和效益。

#### 4. 绩效评价指标赋分规则

(1) 直接赋分。主要适用于进行“是”或者“否”判断的单一评判指标。符合要求的得满分，不符合要求的不得分或者扣相应的分数。

(2) 按照完成比例赋分，同时设置及格门槛。主要适用于量化的统计类等定量指标。具体可根据指标目标值的精细程度、数据变化区间进行设定。

预算执行率按区间赋分，并设置及格门槛。如：项目完成，且执行数控制在年度预算规模之内的得 10 分；项目尚未完成，预算执行率小于 100% 且大于等于 80% 的得 7 分，预算执行率小于 80% 且大于等于 60% 的得 5 分，预算执行率小于 60% 的不得分。

其他定量指标按比例赋分，并设置及格门槛。如：完成率小于 60% 为不及格，不得分；大于等于 60% 的，按超过的比重赋分，计算公式为得分 = (实际完成率 - 60%) / (1 - 60%) × 指标分值。

(3) 按评判等级赋分。主要适用于情况说明类的定性指标。

分为基本达成目标、部分实现目标、实现目标程度较低三个档次，并分别按照该指标对应分值区间 100% - 80%（含）、80% - 60%（含）、60% - 0% 合理确定分值。

（4）满意度赋分。适用于对服务对象、受益群体的满意程度调查，一般按照区间进行赋分。如：满意度大于等于 90% 的得 10 分，满意度小于 90% 且大于等于 80% 的得 8 分，满意度小于 80% 且大于等于 60% 的得 5 分，满意度小于 60% 的不得分。

#### （四）数据采集和社会调查。

评价工作组可以根据项目基本情况和绩效评价指标体系，设计基础数据采集表，包括基本信息、预算资金（来源和预算结构）、产出业绩、人员设备等。同时，根据项目评价相关方设计调查问卷和访谈提纲。

##### 1. 基础数据采集表

现场调研过程中通常会涉及向被评价单位或者其他单位采集评价相关基础数据。为保证采集数据的准确性和一致性，提高数据采集效率，资产评估机构可以通过基础数据采集表的方式与数据提供方衔接数据采集口径。

设计基础数据采集表需要重点关注以下几个方面：

（1）基础数据采集表的内容要与评价指标及其评价要点相关联，所采集的数据能为定量评分提供支持；

（2）基础数据采集表的内容要精炼，避免大量收集无关信息，可以通过统计年鉴、公开年报、官网公开信息等渠道获取权威信

息，并避免重复采集；

(3) 基础数据采集表的字段描述要尽量采用专业名词或者符合行业惯例的表达方式，数据统计口径要保持一致，对于容易产生歧义的字段名称，进行定义说明或者解释备注；

(4) 评价工作组需要实施必要的程序，进一步验证所采集数据的可靠性和完整性。

## 2. 调查问卷

通过调查问卷对评价项目的相关方或者服务对象进行调查，其观点或者满意度有助于开展绩效分析或者形成评价结论。问卷调查通常包括引言、指导语、问题及答案选项等内容。

(1) 引言主要介绍调查者身份、调查目标和用途、调查内容及感谢语等；

(2) 指导语是对调查对象可能存在疑惑的地方予以文字说明，可以出现在卷首，也可以出现在卷中。如“填写本问卷大约需要耗时 5 分钟”“本题最多选 3 项”“单选题”等；

(3) 问题及答案选项是调查问卷的主体内容，选择题通常采用封闭式问题，表达个人意见或者看法的问题通常是开放性问题，且一般出现在问卷最后。答案选项通常采用李克特量表或者十分制等方式设计并编码。

设计并收发调查问卷需要重点关注以下几个方面：

第一，调查问卷设计及发放前，需要准确界定调查对象并了解其基本情况，便于确定调查问卷的设计内容和发放方式；

第二，调查问卷要与评价目标和评价指标相关联，充分论证每一个问题的必要性和目的性；

第三，调查问卷应当秉持正确的政治方向和舆论导向，避免让调查对象以及该利益群体造成误解或者产生负面影响；

第四，调查问题要具体明确、逻辑顺畅、表述清晰、通俗易懂，方便调查对象回答且愿意回答，避免歧义和诱导；

第五，调查问卷版面要整洁，排版要美观，模块划分要清晰，问卷长度要适宜，内容精简，突出核心问题，便于调查对象阅读和作答；

第六，调查问卷初步设计完成后，需要组织相关人员开展小范围测试，验证问卷设计的合理性并优化完善；

第七，调查问卷的发放方式要灵活，优先选择线上调查，问卷跟进回收要及时。

### 3. 访谈提纲

访谈是绩效评价具体实施阶段收集评价数据和事实的重要方法。通过访谈可以验证前期发现的问题，间接收集绩效评价依据，了解成效取得背后的经验做法及问题成因，收集评价项目相关者的意见建议等。设计访谈提纲需要重点关注以下几个方面：

（1）问题主线要紧扣评价目标和评价指标，并向合适的访谈对象提问，避免问题过泛、过多；

（2）问题内容要严谨、客观，避免存在明显的方向性引导或者观点暗示；

(3) 问题描述要简明扼要、直接且专业，避免让访谈对象产生歧义或者无从回答；

(4) 问题设置要尽量开放并有启发性，根据回答情况适当加以追问，避免限制访谈对象思维或者机械式提问，导致现场交流浅尝辄止。

#### (五) 工作方案撰写。

基于对项目的评前调研，评价工作组根据评价项目情况编制项目支出绩效评价工作方案。工作方案应当满足以下要求：

1. 可行性。绩效评价工作方案具体、清晰、具有可操作性。
2. 客观性。在对项目概况进行描述时，遵守客观公正原则，按照客观事实进行描述。
3. 科学性。绩效评价工作方案中，绩效评价指标及指标权重的设定合理反映项目特性，评价方法选择恰当，绩效评价指标数据的收集方法合理。
4. 简明性。主次分明、语言精炼、逻辑清晰，语言表述简明扼要、易于理解。

绩效评价工作方案通常包括但不限于以下几个方面：

(1) 项目概况。包括被评价项目立项情况，即项目立项背景、项目实施的主要目的、项目立项依据等；预算编制、预算及资金来源情况；项目计划实施情况，即项目计划实施内容、项目所在区域、项目范围及项目规模情况等；项目组织管理情况，即项目组织情况、项目实施流程、资金拨付流程、业务及财务管理制度

情况等；项目绩效目标，即总体目标、阶段性目标等内容。

（2）评价思路及目的。包括绩效评价实施的目的和依据、评价对象和范围、评价原则及方法、评分方法等内容。

（3）评价指标体系。包括评价指标体系设计的总体思路、指标框架体系、评分标准及等级设计等内容。

（4）数据采集方案及社会调查方案。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）工作纪律。包括评价实施过程中评价工作组需要遵守的工作要求、注意事项等内容。

#### （六）工作方案评议。

绩效评价工作方案完成并经资产评估机构内部初审后，根据委托方或者绩效评价工作要求，资产评估机构可以组织评议专家组对绩效评价工作方案进行评议。评议专家组一般由委托方代表、资产评估机构代表、财政类专家、预算绩效管理类专家和被评价单位所在领域的行业专家等共同组成。重点评议工作方案的科学性、合理性、可操作性。

评议主要内容包括但不限于：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。

资产评估机构根据评议意见修改绩效评价工作方案，对修改稿再次进行内部审核后形成绩效评价工作方案正式稿。资产评估机构未组织对绩效评价工作方案进行评议的，可以将绩效评价工作方案初稿报送委托方审核，根据反馈意见对工作方案初稿进行修改。对修改稿再次进行内部审核后，形成绩效评价工作方案正式稿提交委托方。

### 三、评价实施

#### （一）数据采集。

评价工作组根据修改确认后的绩效评价工作方案（包括基础数据表、调查问卷以及访谈提纲等）开展现场调查和资料收集整理工作，通过座谈会、现场调研、问卷调查等方式，获取绩效评价工作所需要的有关数据和资料。资产评估机构开展绩效评价业务，采集数据的主要方法通常包括：

1. 文件查阅。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、项目立项专家论证意见、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、统计年鉴、文件、证书、专业机构意见（标准文书）等。文件查阅要注意对同一绩效评价指标在不同文件中的数据进行比对核实，如不同来源的数据存在差异，则要分析差异的原因，并且在座谈

会、实地调研中进一步核查，最后确定选择使用的数据。

2. 社会调查。社会调查通常包括访谈和问卷调查。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。

资产评估机构可以从项目相关方中确定访谈对象，包括项目的管理人员、实施人员、项目受益者及参与项目立项、决策、实施、管理的行业专家。根据调查的内容、范围和主要问题，根据工作方案中设计好的访谈提纲开展访谈，访谈内容通常为开放式提问，问题要简明扼要、具体直接。

资产评估机构可以根据项目具体情况，针对项目涉及的各相关方，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、多阶段抽样、整群抽样及系统抽样。问卷调查结束后要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绩效评价报告的附件和工作底稿。

3. 现场勘查。通过询问、核对、勘查、检查等方法进行调查，获取绩效评价业务需要的基础资料。

一方面，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

账记录，确保数据真实准确。针对确无直接佐证材料或者综合性的内容，由相关单位、人员出具正式的说明。

另一方面，需要针对资金使用做合规性检查，即资金使用是否符合相关法律法规以及制度文件的规定，用以反映项目资金使用的规范性和安全性。

4. 业务数据采集。在项目实施过程中可以充分根据项目实际情况采集相应业务数据，业务数据通常包括部门总结、统计报表、部门内部签报、专家论证意见、满意度调查报告、相关业务资料、预决算报表、财务账套、合同、签到表、验收凭证、网站截屏等。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。

资产评估机构开展项目支出绩效评价业务时，通常需要收集以下资料：

表 4-1 项目支出绩效评价业务资料清单（参考）

| 序号 | 资料名称   |                                                               |
|----|--------|---------------------------------------------------------------|
| 一  | 项目概况介绍 | 项目立项背景、目的（包括项目设立的现实需求，待解决的问题、已取得的成就等）、项目开展模式                  |
| 二  | 项目立项材料 | 1. 部门职能及工作职责介绍                                                |
|    |        | 2. 项目立项所依据的国家、省、市政策文件；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等 |
|    |        | 3. 立项申请及批复文件，包括可行性研究报告、专家论证、风险评估、集体决策、会议纪要等                   |
|    |        | 4. 项目中长期规划文件                                                  |
| 三  | 项目预算资料 | 1. 项目预算申请文件（包括测算依据、二级和三                                       |

| 序号 | 资料名称   |                                                                                                                                                                                                  |
|----|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |        | 级明细构成，与批复金额、内容匹配)<br>2. 项目预算批复文件<br>3. 项目绩效目标申报表（如年中有调整，请一并提供）<br>4. 预算资金分配依据/方案<br>5. 项目预算调整申请文件（如有）<br>6. 项目预算调整批复文件（如有）<br>7. 资金下达文件及到账凭证                                                     |
| 四  | 项目决算资料 | 1. 项目支出明细账<br>2. 项目支出记账凭证及附件<br>3. 资金拨付审批流程（包括相关审批记录/文件）                                                                                                                                         |
| 五  | 项目实施资料 | 1. 项目年度工作计划/实施方案/实施计划等，如：项目建议书、项目实施方案等<br>2. 项目招投标文件（包括招标公告、中标通知书等）<br>3. 项目实施各环节所涉及到的合同、实施过程性监督检查资料<br>4. 年度项目实施内容变更申请及批示文件（如有）<br>5. 项目验收报告和验收材料<br>6. 项目年度工作总结，包含项目实际完成内容、实际完成时间等信息，及项目成果佐证材料 |
| 六  | 项目管理制度 | 1. 项目组织管理流程及职责分工<br>2. 业务管理制度（包括项目申报、实施、验收、后续服务等相关规定）<br>3. 财务管理制度、资金管理办<br>4. 档案管理制度等其他管理制度                                                                                                     |
| 七  | 其他     | 1. 绩效评价通知书（如有）<br>2. 项目绩效运行监控表、年度绩效自评报告/审计报告等（如有）<br>3. 主管部门等的检查、监控材料（如有）<br>4. 项目公示公告材料（如有）<br>5. 项目宣传材料（如有）                                                                                    |

| 序号 | 资料名称 |                      |
|----|------|----------------------|
|    |      | 6. 项目实施各阶段关键会议记录（如有） |
|    |      | 7. 项目存在的问题或者突出成绩     |
|    |      | 8. 其他项目相关资料          |

在进行现场调查时，注意做好调研筹划。首先，要对调研项目进行深化，确定调研目的、对象、步骤、形式、时间安排和具体要了解的问题等，落实好调研物资准备。其次，要合理清晰安排调研时间及行程，并与项目各相关方做好联系工作，把调研目的与调研对象交代清楚，让对方安排恰当人员参与，使调研结果更具针对性和有效性。再次，要掌握调研目的地的相关情况，制定实地调研方案，确定行程安排。最后，根据项目情况制定调研清单并对人员进行分工。

## （二）数据处理分析。

资产评估机构开展绩效评价业务，可以采用合理的方法对数据进行整理和分析。

### 1. 数据处理

（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绩效评价指标的数据。

（3）数据验证。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）数据选定。在数据验证基础上，最终确定用于绩效分析和评价的数据。

## 2. 数据分析

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、财政支持范围及方式、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、问卷调查结果汇总分析、评价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，注意指标的评分需要尽可能量化、依据充分，避免重复扣分，并对扣分项的原因进行分析解读，保持不同模块指标逻辑关系的一致性。

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。

### （三）形成初步评价结论。

绩效评价工作组在合理选取具有代表性的样本，对原始资料的真实性、准确性和完整性进行必要的核查验证，并分类整理和综合分析后，按照设立的评价指标、标准、权重、方法，履行必要的评价程序，形成初步评价结论。

1. 汇总整理绩效评价工作底稿。对现场评价工作底稿、相关资料进行整理，形成系统、完整的评价资料体系。

2. 实施评价指标分析。对项目资料、数据进行分析，汇总、计算绩效结果，对照绩效目标或者事先设定的标准进行分析，对项目绩效完成情况进行说明，并撰写评价指标分析。

3. 问卷调查结果分析。对开展的问卷调查结果进行分析。

4. 形成绩效评价问题清单。根据绩效评价指标体系框架，详列项目评价中发现的问题。

5. 形成绩效评价结果。绩效评价工作组在对评价项目的绩效情况进行全面分析的基础上，本着客观、公正的原则，进行综合评分，针对评价发现的问题提出意见建议，形成绩效评价结果。

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。总分一般设置为 100 分，等级一般划分为四档：90（含）—100 分为优、80（含）—90 分为良、60（含）—80 分为中、60 分以下为差。

#### 四、绩效评价报告的撰写和提交

##### （一）绩效评价报告撰写。

绩效评价报告是整个绩效评价工作程序的最终体现。资产评估机构应当根据上述评价实施阶段对数据资料采集、处理、分析的结果，撰写项目支出绩效评价报告（参考模板详见附 3）。主要包含以下内容：

##### 1. 基本情况

###### （1）项目概况

包括项目背景、主要内容及实施情况、资金投入和使用情况等。

①项目背景。主要包括项目立项背景和项目实施的主要目的。项目立项背景主要阐述立项之前存在的实际问题、各级政府部门

为解决该问题出台的政策文件及主要内容、政策沿革等。对于政策文件较多的，可以摘取关键文件的关键内容进行阐述。项目实施的主要目的主要阐述所评价的项目要解决何种层面的问题，项目实施要达到何种目的和意义等。

②主要内容及实施情况。包括计划实施内容、变更情况和实际完成情况。若计划实施内容和实际完成情况不一致，对两者之间存在差异或者调整的具体事项及金额变化等内容进行说明并阐述原因。延续性项目尽量说明以前年度开展了哪些工作，本年度工作与以前年度工作的关系。

③资金投入和使用情况。项目资金投入情况主要阐述年度预算资金总额、预算构成、预算变更情况及变更原因、到位资金总额及到位时间、项目资金来源等。延续性项目宜尽量交代以前年度资金投入情况及本年度投入资金与以前年度投入资金的关系。项目资金使用情况主要阐述预算执行情况、项目资金实际使用情况等，若项目资金实际使用情况与预算安排差异较大，应当说明原因。

## （2）项目绩效目标

主要说明项目总体目标及阶段性目标的设置情况。对于绩效目标发生调整的，应当以调整后的绩效目标及相应指标为准进行阐述。总体目标围绕项目实施周期内所要达成的总体目标进行阐述，说明总体应实现的产出和成效。阶段性（或者年度）目标围绕阶段性（或者年度）所要达成的目标进行阐述，说明在一定时

期内应实现的产出和成效，并附有相应绩效指标。总体目标和阶段性目标通常依据项目绩效目标申报表中内容，结合实际情况选择以文字或者表格的形式呈现。

## 2. 绩效评价工作开展情况

### (1) 绩效评价目的、对象和范围

评价目的是通过评价所要实现的目标，体现评价的最终价值，是整个评价工作的基本导向，解决为什么评价的问题。评价对象和范围要完整、准确表述。

### (2) 绩效评价原则、评价指标体系（附表说明）、评价方法、评价标准等

绩效评价原则是指开展绩效评价工作应当遵循的科学公正、统筹兼顾、激励约束和公开透明等基本原则。评价指标体系可以参照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》有关要求设置。评价方法和评价标准应当结合项目实际确定或者选择。评价方法即说明本次评价拟采用的主要方法。评价标准通常包括计划标准、行业标准、历史标准等，用于对绩效指标完成情况进行比较。

### (3) 绩效评价工作过程

绩效评价工作过程是指通过研读相关文件资料、填写基础数据表格、实地考察、问卷调查、访谈等方法收集相关数据并形成工作成果的各项具体工作环节和实施步骤。

## 3. 综合评价情况及评价结论（附相关评分表）

综合评价情况需简要说明评价时间范围内项目总体实施情况，概括性描述项目的产出和效益，在肯定项目实施成效基础上，列明评价过程中发现的主要问题。评价结论可以用一句话概括项目评价得分及结果等级，并以表格的形式呈现各指标的权重及得分。

#### 4. 绩效评价指标分析

绩效评价指标分析包括项目决策情况、项目过程情况、项目产出情况及项目效益情况等。指标分析通常围绕绩效评价指标体系的评价要点进行阐述，要做到有理有据、论点明确。指标评分时需与指标体系中的评分标准相对应，不能脱离评分标准分析得分或者扣分，所扣分值要符合评分标准的规定，需简述得失分原因。

#### 5. 主要经验及做法、存在的问题及原因分析

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存在的问题等。

(1) 主要经验和做法。对已实现的绩效目标，总结相关经验及做法，经验做法一般与未扣分指标相呼应。项目单位职责所在及相关文件规定要求做到的事情不宜作为经验。

(2) 存在的问题及原因分析。对分析中提出的问题点进行归纳整理，提炼核心问题作为标题并重点论述，需挖掘并分析问题存在的深层次原因。

#### 6. 有关建议

针对存在问题提出相关改进措施和建议，相关改进措施和建议应具有专业性、针对性和可操作性，避免提出空洞泛化的建议。

#### 7. 其他需要说明的问题

重点描述限制本次绩效评价部分内容无法正常开展的实施条件、管理现状、数据统计等，根据项目实际情况描述。若无，本部分可不写。

#### （二）绩效评价报告提交。

资产评估机构对绩效评价报告进行内部审核并形成初稿后，应当书面征求被评价单位和委托方的意见。委托方或者被评价单位可能会组织评议专家组对绩效评价报告进行评议，向资产评估机构反馈书面意见。评议内容通常包括绩效评价过程是否规范、绩效评价工作方案确定的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、提出的有关建议是否具有针对性和可操作性等。

资产评估机构应当对反馈的意见逐一核实，逐条说明采纳或者不予采纳的理由，并根据反馈的有效意见对绩效评价报告初稿进行修改。资产评估机构指定内部有关职能部门或者专门人员，对修改后的评价报告再次进行内部审核。经内部审核通过的评价报告，由该项目主评人签名，并加盖资产评估机构公章后，形成绩效评价报告正式稿，提交委托方。

资产评估机构及其签名的主评人应当对所出具绩效评价报告的真实性、准确性和完整性负责。

资产评估机构在出具绩效评价报告后，应当根据财政部有关规定，将绩效评价报告及有关信息提交委托方，并上传至“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”。

## 五、各阶段质量控制要点

质量控制要点是资产评估机构对项目支出绩效评价业务各阶段工作内容进行质量把控的重要抓手。不同阶段质量控制要点存在较大差异。

表 4-2 质量控制要点表

| 阶段名称   | 质量控制要点     | 质量控制关注内容                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 前期准备阶段 | 成立评价工作组    | 评价工作组人数是否与评价工作任务量相匹配？<br>人员资质和专业背景是否与评价项目所处行业相匹配？<br>是否需要聘请专家？<br>是否需要开展对组员开展培训？                                                                                                                                                                   |
|        | 明确绩效评价基本事项 | 评价目的是否与委托方开展评价活动的出发点一致？<br>评价对象和范围的确定是否恰当，评价范围是否纳入了绩效评价希望了解的所有内容，在确定的评价范围中开展绩效评价能否实现设定的评价目的？<br>确定的项目相关方的范围是否全面，是否清晰地确认了项目所有相关方及其参与绩效评价活动的方式？<br>绩效评价业务预算的估计是否正确，确定的项目预算及其支付方式能否满足绩效评价活动开展的需要？<br>评价材料的收集方法是否恰当？<br>任务分解是否合理，是否明确了各项评价任务的负责人、工作成果？ |

| 阶段名称     | 质量控制要点    | 质量控制关注内容                                                                                                                                                       |
|----------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |           | 绩效评价开展框架是否完整包括前期沟通确定的关键评价问题,若未完全包括,评价工作组对未纳入评价框架的关键评价问题是否提出了合理的处理建议并与委托方达成一致?<br>按照绩效评价框架确定的数据收集方法和收集范围,能否收集到充足有效的数据?                                          |
| 绩效评价工作方案 | 方案基本格式和内容 | 方案是否符合格式要求,内容是否完整?<br>对基本情况的了解是否全面并高度概括?<br>基础信息资料收集是否完整?<br>方案是否充分考虑实现条件和可操作性?                                                                                |
|          | 调查取数方案设计  | 面访、座谈会、实地调研的问题、清单及调查问卷的设计是否科学合理,问题是否具有针对性,设置的问题能否满足数据收集的需要?<br>评价活动的时间安排是否与财政部门达成一致?                                                                           |
|          | 绩效评价指标体系  | 评价指标设定是否遵循相关性、重要性、可比性、系统性、经济性原则?<br>评价指标体系是否全面充分,科学合理?<br>评价指标与评价对象是否具有相关性?<br>是否充分考虑评价对象特性,设定关键性指标?<br>评价指标权重设置是否科学恰当?<br>评价指标内容说明是否清晰明确?<br>评价标准选取是否科学并易于操作? |
| 评价实施     | 绩效评价进度    | 绩效评价活动是否按照绩效评价工作                                                                                                                                               |

| 阶段名称   | 质量控制要点    | 质量控制关注内容                                                                                                                                                                                             |
|--------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |           | 方案设定的任务分解计划进行?                                                                                                                                                                                       |
|        | 数据采集      | 是否按照绩效评价工作方案确定的方法及时间安排开展了数据采集活动?<br>数据采集活动是否形成了规范的记录文件?<br>调查问卷的调查对象是否有所偏颇?<br>是否有遗漏未收集的材料或者数据?                                                                                                      |
|        | 绩效评价      | 回顾绩效评价过程, 绩效评价指标体系的设计是否有所偏颇?<br>绩效评价的指标要素是否完整?<br>是否严格按照确定的权重体系、测算方法和评分标准进行指标评分?<br>指标评分的结果与事实是否相符?                                                                                                  |
|        | 数据处理与分析   | 数据处理流程是否完整?<br>数据分析方法的运用是否合理?<br>数据分析过程中是否形成了规范的工作底稿和过程文件?                                                                                                                                           |
| 绩效评价报告 | 报告内容      | 报告内容结构是否符合报告编制规范的要求, 报告内容是否完整?<br>报告的语言表达是否清晰、准确、易于理解且逻辑严密, 报告中绩效分析是否客观、合乎逻辑并且评价依据支持充分?<br>评价结论、经验、问题是否清晰明确, 并有论据支撑?<br>建议是否结合项目自身实际并具有针对性, 对其他项目的开展能否起到借鉴和启示作用?<br>报告是否体现了对绩效评价管理部门及其他相关方的意见和建议的反馈? |
|        | 报告修改完善与提交 | 被评价单位、委托方和专家的意见是否落实? 是否已按规定进行信息公开?                                                                                                                                                                   |
|        | 档案管理      | 绩效评价过程中全部取证、收集的材料                                                                                                                                                                                    |

| 阶段名称 | 质量控制要点 | 质量控制关注内容 |
|------|--------|----------|
|      |        | 是否已完成归档? |

## 第五章 绩效指标库建设相关业务操作要求

本章所称绩效指标库建设，是指资产评估机构受托搭建预算绩效指标和标准体系，建立健全共性绩效指标框架，以及构建分行业、分领域、分层次的个性绩效指标和标准体系。

### 第一节 绩效指标库建设的基本要素

#### 一、绩效指标库的定义

绩效指标库是指由各部门普遍适用的共性绩效指标和分行业、分领域、分层次的个性绩效指标共同构成的指标体系。绩效指标库为各部门开展规范化、程序化、动态化的财政预算管理工作提供了重要基础支撑和技术保障。

#### 二、绩效指标库的主要内容及应用

绩效指标库中的绩效指标按性质可分为共性绩效指标和个性绩效指标。共性绩效指标是指适用于所有部门、常规性工作的指标；个性绩效指标是指适用于不同部门、不同行业领域、专业性较强的指标，主要根据业务主管部门或者行业特点、资金用途等要求设立。

绩效指标库的指标服务于预算绩效管理，包括预算绩效管理、绩效评价等工作。部门编制预算绩效目标时可以从库中选择。开展绩效评价时，可以优先选择已采用的库内指标作为核心

评价指标，形成科学合理的评价指标体系。

## 第二节 绩效指标库建设的操作要求

### 一、绩效指标库建设思路和要点

资产评估机构受托开展绩效指标库建设工作，要依据部门职责、事业发展、公共事务管理的要求和特点，结合部门重要任务、重大政策、重点项目的目标内容和要求，梳理确定产出和效益的核心指标（不包括决策和过程指标）。

绩效指标要充分体现部门主要职责与财政资金安排的绩效关联度，要反映部门职责、重要活动、重大政策和项目之间的逻辑关系，切实提高绩效指标和标准的针对性。以个性指标为例，可根据委托方要求及实际工作需要，参照政府收支分类科目梳理预算项目对应的行业类别、行业领域、资金用途，从各预算部门或者单位实际设置并使用的绩效指标中，选取较为贴合项目特点、能够反映项目核心信息的相关绩效指标，并结合预算部门工作实际增设指标，明确三级指标的指标解释、评分标准、参考指标值等关键项，以便绩效指标库建成后各预算部门参考填报绩效目标及开展绩效评价工作。

资产评估机构专业人员要按照分行业绩效指标库建设的构成要素，结合委托方上级主管部门绩效指标和标准建设工作的相关要求和成果，以及近年来部门绩效目标和绩效评价相关指标信息的积累，逐项逐级梳理绩效指标和标准。绩效指标和标准要依据充分、简洁明了、易于管理、便于应用，提高绩效指标和标准的

可操作性。

在逐项逐级梳理提炼各部门核心绩效指标和标准的基础上，逐步建立健全分行业绩效指标归类管理；要结合发展要求，逐年更新完善绩效指标和标准，推进绩效指标和标准共享，提高绩效指标和标准的科学性。

## 二、绩效指标库建设工作要求

### （一）接受委托，成立绩效指标库建设工作组。

按照委托方要求，根据被评价单位行业类型，安排具有相应专业水平的人员成立绩效指标库建设工作组，并参加委托方组织的培训会或者工作布置会，明确相关要求。

### （二）开展前期调研，制定绩效指标库建设工作方案。

根据绩效指标库建设的相关工作要求，拟定资料清单，制定工作方案并经内部审核后形成初稿，在工作方案中明确绩效指标库建设依据、建设思路、基础数据收集方法、工作进度安排等内容。资产评估机构可以组织评议专家组对绩效指标库建设工作方案进行评议，如组织专家评议的，资产评估机构应根据评议意见对工作方案进行修改完善后形成正式稿。如未组织评议的，应当将工作方案报送委托方审核确定。

### （三）梳理行业政策，设计绩效指标和标准体系。

资产评估机构根据定稿的绩效指标库建设工作方案，依据相关法律法规、政府工作报告、行业发展规划和行动计划、部门中长期规划、部门重点工作任务、部门规章、相关批复和下达的文

件等有关内容，结合相关单位访谈调研，基于规定的绩效指标库结构和相关要素，对部门履职涉及的重要任务、重大政策、重点项目所要达到的产出指标和效益指标进行梳理、提炼，形成部门分类分级的重点绩效指标和标准，以表格等形式形成初步绩效指标库成果文件，提交至委托方征求意见。由委托方组织预算绩效管理专家对绩效指标库建设成果进行评议，论证库内绩效指标科学性、适用性。资产评估机构根据委托方反馈意见及专家评审意见对成果文件进行修改完善后定稿。

#### （四）系统录入。

将梳理、提炼的绩效指标和标准，按照预算管理规定，录入预算管理一体化系统中。若本业务事项有明确信息公开要求，资产评估机构还应当根据规定及时将相关信息公开内容提交委托方进行公开。

## 第六章 附则

本指引自印发之日起施行。中国资产评估协会 2014 年 4 月 30 日发布的《关于印发〈财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）〉的通知》（中评协〔2014〕70 号）同时废止。

- 附：1. \* \* 年度 \* \* 项目绩效评价工作方案（供参考）  
2. 项目支出绩效评价指标体系框架（供参考）  
3. \* \* 年度 \* \* 项目支出绩效评价报告（供参考）

4. 本指引制定依据

5. 相关概念

附 1

## **\* \* 年度 \* \* 项目绩效评价工作方案**

(供参考)

### **一、项目概况**

- (一) 项目立项情况
- (二) 项目预算及资金来源
- (三) 项目计划实施内容
- (四) 项目组织管理情况
- (五) 项目绩效目标

### **二、绩效评价思路及目的**

- (一) 绩效评价目的及依据
- (二) 绩效评价对象和范围
- (三) 绩效评价原则及方法
- (四) 评分方法

### **三、绩效评价指标体系（附表说明）**

- (一) 指标体系设计的总体思路
- (二) 指标框架体系
- (三) 评分标准及等级设计

### **四、社会调查方案**

- (一) 调查目的
- (二) 调查对象

(三) 调查方式

(四) 抽样方式和比例

## 五、评价组织实施

(一) 评价工作组人员及分工

(二) 评价时间及主要工作进程安排

(三) 质量控制措施

## 六、工作纪律

附 2

## 项目支出绩效评价指标体系框架

(供参考)

| 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、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:<br>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;<br>②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求;<br>③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需;<br>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;<br>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:<br>①项目是否按照规定的程序申请设立;<br>②审批文件、材料是否符合相关要求;<br>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。                                                                             |
|      | 绩效目标 | 绩效目标    | 项目所设定的绩效目标是                                   | 评价要点:                                                                                                                                                                 |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标    | 指标解释                                                         | 指标说明                                                                                                                       |
|------|------|---------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |      | 合理性     | 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。                      | （如未设定预算绩效目标，也可以考核其他工作任务目标）<br>①项目是否有绩效目标；<br>②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；<br>③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平；<br>④是否与预算确定的项目投资额或者资金量相匹配。 |
| 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：<br>①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；<br>②是否通过清晰、可以衡量的指标值予以体现；<br>③是否与项目目标任务数或者计划数相对应。                                          |
|      |      | 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。 | 评价要点：<br>①预算编制是否经过科学论证；<br>②预算内容与项目内容是否匹配；<br>③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；<br>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。                       |
|      | 资金投入 | 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                                       | 评价要点：<br>①预算资金分配依据是否充分；                                                                                                    |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标    | 指标解释                                      | 指标说明                                                                                                                                          |
|------|------|---------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |      |         | 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。     | 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。                                                                                                                 |
| 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。 | <p>资金到位率 = (实际到位资金 / 预算资金) × 100%。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>                      |
|      |      | 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。          | <p>预算执行率 = (实际支出资金 / 实际到位资金) × 100%。</p> <p>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。</p>                                                              |
|      |      | 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。 | <p>评价要点：</p> <p>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；</p> <p>②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；</p> <p>③是否符合项目预算批复或者合同规定的用途；</p> <p>④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。</p> |
|      | 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                    | <p>评价要点：</p> <p>①是否已经制定或者具有相应的财务和业务管理制</p>                                                                                                    |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标    | 指标解释                                        | 指标说明                                                                                                                            |
|------|------|---------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |      |         | 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。                | 度；<br>②财务和业务管理制度是否合法、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：<br>①是否遵守相关法律法规和相关管理规定；<br>②项目调整及支出调整手续是否完备；<br>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；<br>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。              |
| 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%。<br>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。<br>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%。<br>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                         |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标  | 指标解释                                        | 指标说明                                                                                                                      |
|------|------|-------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |      |       |                                             | 计划标准、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。<br>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 ] × 100%。<br>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。<br>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。                                 | 项目实施所产生的社会效益、经济效益、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 3

# \*\*年度\*\*项目支出绩效评价报告

(供参考)

## 一、基本情况

### (一) 项目概况

包括项目背景、主要内容及实施情况、资金投入和使用情况等。

### (二) 项目绩效目标

包括总体目标和阶段性目标。

## 二、绩效评价工作开展情况

### (一) 绩效评价目的、对象和范围

(二) 绩效评价原则、评价指标体系(附表说明)、评价方法、评价标准等

### (三) 绩效评价工作过程

## 三、综合评价情况及评价结论(附相关评分表)

## 四、绩效评价指标分析

### (一) 项目决策情况

### (二) 项目过程情况

### (三) 项目产出情况

### (四) 项目效益情况

## 五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

六、有关建议

七、其他需要说明的问题

## 附 4

# 本指引制定依据

### 一、相关法律法规

1. 《中华人民共和国预算法》及其实施条例；
2. 《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例；
3. 《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例；
4. 其他法律法规。

### 二、中共中央、国务院相关政策文件

1. 《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）；
2. 《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）；
3. 其他中共中央、国务院相关政策文件。

### 三、财政部及有关主管部门相关政策文件

1. 财政部关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知（财预〔2013〕53号）；
2. 财政部关于印发《中央部门预算绩效目标管理办法》的通知（财预〔2015〕88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. 关于印发《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》的

通知（财预〔2019〕136号）；

5. 关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10号）；

6. 《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》（财预〔2021〕6号）；

7. 财政部关于印发《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》的通知（财监〔2021〕4号）；

8. 关于印发《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》的通知（财预〔2021〕101号）；

9. 财政部及有关主管部门其他相关政策文件。

## 相关概念

为帮助资产评估机构理解业务开展过程中可能涉及到的核心概念，此附件直接引用了相关制度规范已有明确定义的概念；对于尚未统一界定的概念，结合对业务的理解进行了含义的梳理和整合，仅供参考使用。

**预算绩效管理：**指在预算管理中融入绩效理念和要求，将事前绩效评估管理、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。

**绩效目标管理：**指以绩效目标为对象，以绩效目标的设定、审核、批复等为主要内容所开展的预算管理活动。

**绩效目标：**指财政预算资金在一定期限内预期达到的产出和效果以及相应的成本控制要求。

**绩效指标：**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：**指在预算执行过程中，对预算执行情况和绩效目标实现程度开展的监督、控制和管理活动。

**绩效评价：**指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：**指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，一般以绩效评价报告为载体。