



安徽省预算评审中心

绩效评价业务培训

安徽省预算评审中心 王进

2022年4月

安徽省预算评审中心

目录

CONTENTS

- 一.预算绩效的相关概念
- 二.预算绩效管理相关政策
- 三.绩效自评、部门评价、财政评价
- 四.绩效评价过程管控
- 五.绩效评价报告案例解析

一. 预算绩效相关概念

绩：工作的成绩或业绩

效：目标完成情况和取得成效

绩效：经济性、效率性、效益性、公平性

绩效目标：财政预算资金计划在一定期限内达到的产出和效果

绩效目标是预算绩效管理的核心内容，是预算项目储备、编制部门预算、实施预算绩效监控、开展绩效评价等的重要基础和依据。

一.预算绩效相关概念

项目支出绩效目标：部门依据职责和事业发展要求，设立并通过预算安排的项目支出在一定期限内预期达到的产出和效果。（财绩〔2018〕389号）

项目支出绩效目标：部门依据职责和事业发展要求，设立并通过预算安排的项目支出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**。（财预〔2021〕101号）

部门（单位）整体支出绩效目标：部门及其所属单位按照确定的职责，利用全部部门预算资金在一定期限内预期达到的总体产出和效果。

一.预算绩效相关概念

绩效目标管理：财政和部门及其所属单位以绩效目标为对象，以绩效目标的设定、审核、批复、执行、应用等为主要内容所开展的预算管理活动。

事前绩效评估：部门依据国家级省有关要求、事业发展规划等，对拟新出台或修订调整的重大政策和项目，运用科学合理的评估方法，就立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性和筹资合规性等进行客观、公正的评估。

一.预算绩效相关概念

绩效监控：在预算执行过程中，财政、部门、单位及其所属单位依照职责，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。

项目支出绩效评价是指财政部门、预算部门和单位，依据设定的绩效目标，对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判。

—— 财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）

一.预算绩效相关概念

指标拟定原则：

世界银行SMART原则，亚洲开发银行CREAM原则，我国财政支出RICSE原则

SMART原则：

具体的specific：定义清晰，无歧义

可测量的measurable：有确切评价标准衡量

可实现的achievable：现实条件下可收集到相关证据

相关的relevant：指标与对应的目标相关

时限的time-bound：具有确定的时间范围

一、预算绩效相关概念

CREAM原则：

清楚clear：表达准确，不模糊

相关relevant：与所测度指标具有较强的相关性

经济economical：数据获得的成本合理

充分adequate：能够充分测度相关的指标

可监测monitorable：能够进行独立核实

一、预算绩效相关概念

RICSE原则：

相关性relevant：与绩效目标直接联系，能恰当反映绩效目标

重要性important：优先使用最具代表性，最能反映评价要求的核心指标

可比性comparable：对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于结果可以相互比较

系统性systematic：共性和个性相结合，社会、经济、环境可持续性多效益指标

经济性economical：数据获得的成本合理

二、预算绩效管理相关政策

《预算法》

第五十七条 各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。

第七十九条 县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案，重点审查下列内容：（二）支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况；

中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》 政府预算反映国家的战略、规划、政策，反映政府的职责、活动范围、方向。

二、预算绩效管理相关政策

《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财政体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。

绩效理念尚未牢固树立，一些地方和部门在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识；绩效管理的广度和深度不足，尚未覆盖所有的财政资金，一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题较为突出，克扣挪用、截留私分、虚报冒领的问题时有发生；绩效激励约束作用不强，绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立。

二、预算绩效管理相关政策

《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》

全过程：

建立绩效评估机制

强化绩效目标管理：全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标。各级财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件，加强绩效目标审核，将绩效目标与预算同步批复下达。

做好绩效运行监控

开展绩效评价和结果应用

二、预算绩效管理相关政策

《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》

全方位：政府预算绩效管理

部门和单位预算绩效管理：围绕部门和单位职责、行业发展规划，预算资金管理为主线，统筹考虑资产和业务活动，从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面，衡量部门和单位整体及核心业务实施效果，推动提高部门和单位整体绩效水平。

政策和项目预算绩效管理：将政策和项目全面纳入绩效管理，从数量、质量、时效、成本、效益等方面，综合衡量政策和项目预算资金使用效果。

二.预算绩效管理相关政策

《中共安徽省委安徽省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》
省级层面到2020年底、市县层面到2022年底基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

全面实施政策和项目预算绩效管理：各级财政部门要强化支出政策管理，推进项目库建设，加强项目支出预算与支出政策的衔接匹配，将绩效情况作为预算安排的重要依据，提高财政资金使用效益和整的实施效果。各部门各单位要依托项目库建设，推进项目预算绩效全过程管理，建立以绩效为导向的项目资金管理制度。

二.预算绩效管理相关政策

1. 《财政部关于印发项目支出绩效评价办法的通知》
2. 《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》
3. 《关于印发中央部门项目支出核心绩效目标和指标社会及取值指引（试行）》
4. 《安徽省省级部门预算绩效目标管理暂行办法》
5. 《安徽省省级预算绩效管理暂行办法》
6. 《安徽省省级部门预算绩效运行监控管理暂行办法》
7. 《安徽省省级政策和项目事前绩效评估管理暂行办法》
8. 《安徽省级项目支出绩效单位自评操作规程》 《安徽省省级项目支出绩效财政评价和部门评价操作规程》

三.绩效自评、部门评价、财政评价

预算部门和单位主要职责：

1. 研究制定本部门 and 单位预算绩效管理具体办法和实施细则
2. 组织实施本部门预算绩效管理工作
3. 组织开展新出台重大政策、新增重大项目事前绩效评估
4. 按规定编报部门单位整体绩效目标、政策和项目绩效目标
5. 组织开展本部门 and 单位绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”
6. 组织开展本部门 and 单位的绩效自评
7. 建立本部门 and 单位核心业务绩效指标和标准体系
8. 负责本部门 and 单位预算绩效管理相关信息公开等

三、绩效自评、部门评价、财政评价

单位自评指标的权重，由各单位根据项目实际情况确定。原则上预算执行率以及指标权重统一设置为：预算执行率10%、产出指标50%、效益指标30%、服务对象满意度指标10%。

单位自评结果主要通过项目支出绩效自评表的形式反映，做到内容完成、权重合理、数据真实、结果客观。**单位自评工作和结果应依法自觉接受审计监督。**

自评结果作为编制预算、完善政策和改进管理的重要依据。对预算执行率偏低、自评结果较差的项目，要单独说明原因，提出整改措施，并在预算编制、分配资金时从严从紧安排，持续优化部门支出结构。

（自评结果与项目库挂钩）

三.绩效自评、部门评价、财政评价

省级绩效自评情况：

1. 实现绩效目标管理全覆盖
2. 绩效自评和部门评价系统推进
3. 部门评价方法不断完善

问题：

1. 绩效评价形式化较为明显
2. 绩效评价随意性依然存在
3. 绩效评价质量普遍不高

切实履行预算绩效管理主体责任，持续加强绩效评价工作规范，强化绩效评价结果运用。

三.绩效自评、部门评价、财政评价

自评需要关注几个重点：

自评组织（财务+业务）

自评方式（自己评价，禁止将预算部门或单位委托第三方机构对自身绩效管理工开展评价。绩效目标绩效评价等属于预算部门或单位强化内部管理的事项，原则上不得委托第三方机构开展）

自评对象的属性（一次性、连续实施）

自评工作的基础（绩效目标、绩效监控、项目档案等）

自评重点内容（预算资金对应的数量、质量、时效、成本、满意度）

自评难点（如何客观看待存在问题？如何找准效益？）

三.绩效自评、部门评价、财政评价

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

绩效评价分为单位自评、部门评价和财政评价三种方式。

单位自评是指预算部门组织部门本级及所属单位对预算批复的项目绩效目标完成情况进行自我评价。

三、绩效自评、部门评价、财政评价

绩效评价应当遵循以下基本原则：

1. 科学公正。绩效评价应当运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观公正的反映。
2. 统筹兼顾。单位自评、部门评价和财政评价应职责明确，各有所侧重，相互衔接。单位自评应由项目单位自主实施，即“谁支出、谁自评”。部门评价和财政评价应在单位自评的基础上开展。
3. 激励约束。绩效评价结果应与预算安排、政策调整、改进管理实质性挂钩，体现奖优罚劣和激励相容导向，有效要安排、低效要压减、无效要问责。
4. 公开透明。绩效评价结果应依法依规公开，并自觉接受社会监督。

三、绩效自评、部门评价、财政评价

绩效评价的主要依据：

1. 国家相关法律、法规和规章制度；
2. 党中央、国务院重大决策部署，经济社会发展目标，地方各级单位和政府重点任务要求；
3. 部门职责相关规定；
4. 相关行业政策、行业标准及专业技术规范；
5. 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；
6. 项目设立的政策依据和目标，预算执行情况、年度预算报告、项目决算或验收报告等相关资料；
7. 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；
8. 其他相关资料。

三、绩效自评、部门评价、财政评价

绩效评价方法：

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、实施效果的内部因素方法
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：是指国内外同行业中较高的绩效水平为标杆进行判断的方法

三.绩效自评、部门评价、财政评价

财政和部门评价工作主要包括以下环节：

1. 确定绩效评价对象和范围
2. 下达绩效评价通知
3. 研究制定绩效评价工作方案
4. 收集绩效评价相关数据资料，并进行现场调研、座谈
5. 核实有关情况，分析形成初步结论
6. 与被评价部门（单位）交换意见
7. 综合分析并形成最终结论
8. 提交绩效评价报告
9. 建立绩效评价档案

三.绩效自评、部门评价、财政评价

评价逻辑：决策是否科学？管理是否规范？产出是否达标？效益是否发挥？是否满足人民预期？

财政和部门评价工作主要包括以下环节：

确定绩效评价对象和范围：考虑因素5年周期覆盖要求、党委政府工作要点项目、本级还是转移支付项目、连续实施项目、资金额较大项目、新项目，评价范围如果是连续实施项目选三年以上。

研究制定绩效评价工作方案：项目概况、**评价思路、绩效评价指标体系、组织实施、资料清单。**

评价思路：评价重点、评价难点、评价方法选择、评价问题预设等

三.绩效自评、部门评价、财政评价

收集相关资料

1. 财政支出的全面介绍材料，包括但不限于背景、绩效目标、资金安排、项目或政策实施情况、绩效目标实现情况、存在的问题、整改措施与建议；
 2. 要求被评价单位提供与评价对象相关的政策、文件、财务收支档案等；
 3. 通过网络收集资料；
 4. 规定资料提供的种类、时间等。
- 用绩效思维，从宏观、中观、微观三个维度。

三.绩效自评、部门评价、财政评价

分析资料预设问题：

项目支出绩效评价预设问题参照指标体系评价要点31问，产出效益。

政策评价问题预设：

1. 政策出台是否符合国家的方针政策或是否为上级主管部门、党委政府交办的；
2. 是否经过充分论证、是否征求利益相关方的意见；
3. 有无明确的政策目标；
4. 政策的公平性、可持续性如何？
5. 有无绩效管理要求、可操作性如何？
6. 政策是如何实施的？资金是如何投放的？
7. 政策的绩效如何？特别是政策受益者的满意度如何？等

三.绩效自评、部门评价、财政评价

分析资料预设问题：

项目支出绩效评价预设问题参照指标体系评价要点31问，产出效益。

政策评价问题预设：

1. 政策出台是否符合国家的方针政策或是否为上级主管部门、党委政府交办的；
2. 是否经过充分论证、是否征求利益相关方的意见；
3. 有无明确的政策目标；
4. 政策的公平性、可持续性如何？
5. 有无绩效管理要求、可操作性如何？
6. 政策是如何实施的？资金是如何投放的？
7. 政策的绩效如何？特别是政策受益者的满意度如何？等

三.绩效自评、部门评价、财政评价

部门整体评价

1. 部门整体有无绩效目标及目标实现情况；
2. 有没有建立比较完备的预算绩效管理体系；
3. 项目安排特别是重大项目安排是否与部门中长期发展规划相衔接，是否是上级主管部门或同级党委政府安排的重点工作；
4. 部门预算执行情况；
5. 项目政府采购预算编是否做到应编尽编、应采尽采；
6. 项目有无明确的绩效目标、绩效如何？
7. 所管理的专项资金是否制定了管理办法和项目管理办法，项目安排是否存在小而多、小而散的问题，等等。

三.绩效自评、部门评价、财政评价

评价重点：

1. 目标实现情况。数量、质量、时效、成本

数量是否完成（区域目标、项目目标）

质量是否达标（有无实体产出、有无质量标准、有无制度规定等）

完成是否及时（年度预算要求、项目周期要求、合同约定等）

成本控制如何（全口径成本、部分成本，需要重点关注是否存在报大建小、是否存在政绩工程，通过支出内容、标准、数量看成本控制情况）

由于是围绕资金开展的评价，一定要紧扣这条主线。

三.绩效自评、部门评价、财政评价

评价重点：

2. 评价效益情况

核心逻辑是找准项目实施前后的变化，政策实施前后的变化，部门履职效能、社会效应方面的变化。

由于财政资金支出范围广，公共产品和服务类型多，立足产出谈效益是一条有效的方法。如果沿着经济效益、社会效益、生态效益、可持续性影响指引去谈效益，容易受阻。

效益的宏观性和产出具体化之间有时候衔接很难？

例如：看病难？上学难？问题解决是一个复杂的系统工程，这就说明我们在评价时能够找到项目、政策之间需要优化的协同的问题。

三.绩效自评、部门评价、财政评价

例如：安徽盐业解决历史遗留问题及改革项目评价重点

评价将以制约解决历史遗留问题、影响改革项目绩效的最大因素、资金投入额较大的事项、取得较好成效和进展迟缓的地区或单位为重点，用解剖麻雀的方式，找出制约安徽省盐业解决历史遗留问题的深层原因，提出既体现中央和省政府要求，又具有针对性、操作性的建议。

三.绩效自评、部门评价、财政评价

例如：2019-2021年省级地质灾害防治专项资金评价重点

评价将以绩效目标完成情况为重点，通过对各种类型地质灾害防治措施对解决我省地质灾害的实际效果进行对比分析、综合分析，找出符合经济性、效率性、有效性的措施。通过对项目实施过程管理，资金分配等情况进行分析，找出专项资金在绩效目标编制、绩效监控、绩效自评以及项目管理等方面存在的问题。针对存在的问题，各种地质灾害防治措施实际效果，结合《中共安徽省委安徽省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》《安徽省人民政府关于加强地质灾害防治工作的意见》等文件要求，提出相关意见建议。

四.绩效评价过程管控

实地评价：

前期准备做好政策收集全面、政策分析到位、理清政策目标，初步拟定评价的重点和难点、可能存在的问题及原因，根据重点和难点科学设计调查问卷、座谈会方案。预调研阶段，了解政策实施流程、工作分工、工作推进、产出效益，召开各种形式的座谈会，广泛听取政策制定者、执行者、受益人的意见和建议，“有的放矢”印证前期预判存在的问题，同时注意捕捉新的问题，调整完善问题清单。现场评价阶段，重点是对存在问题进行刨根问底，找到高绩效的典型，低绩效的事例，同时评价人员要对所有的评价点进行验证，形成书面底稿，做到得分有事实，扣分有依据，为报告撰写打下坚实基础，同时对群众进行问卷调查，了解政策是否打通了最后一公里。

四.绩效评价过程管控

前期培训：

1. 对相关政策要点进行讲解，对政策目标和绩效目标进行说明
2. 对绩效指标，绩效标准进行说明
3. 对每个指标含义，外延和内涵进行全面讲解
4. 对现场以前年度评价过程中发现问题进行说明
5. 对工作进行说明
6. 对工作成果形式进行展示
7. 对时间节点进行详细安排

四.绩效评价过程管控

实地评价：

1. 贯彻方案要求，紧扣指标体系。
2. 关注相关细节、认真深耕细作。
3. 综合运用绩效评价方法：

案例：比较法：通过对政策实施前后水质对比，印证政策绩效目标的实现情况；对比上下游地区，上游地区与周边地区，分析保护与发展的辩证关系，找出两山转化方面存在的问题，政策可持续性受到的影响。因素分析法：通过对流域治理各项措施进行分析，找出影响政策产出、效益的主要因素。公众评判法：通过公众问卷调查，掌握公众对政策的评价。专家评议法：通过征求流域治理、水质保护、产业转型等方面的专家意见，对政策的科学性、有效性进行评判，找出完善政策切入点。

五.绩效评价报告案例解析

评价报告究竟有多重要？

是绩效评价的出发点和归宿、是财政支出绩效的真实反映、是评价工作成果的载体、是评价人员能力水平的集中体现、是报告使用者的决策依据。

在报告撰写前既要搞清楚向谁报告？报告什么？怎么报告？三个问题，还要统筹考虑评价结果准备用于“调整预算、完善政策、通报结果、纳入考核”哪种形式？

好的报告必定是在文字规范的基础上，同时具备政治的高度、专业的深度、视野的广度，是四者的高度统一。

五.绩效评价报告案例解析

（一）要有文字的规范性

绩效评价报告是一种公文，是公文就要遵守公文的规范。在工作中我们发现，一些报告重点不突出、逻辑混乱、颠三倒四、词不达意、口语化严重、不知所云，标点符号乱用、错别字频出，等等。

将“摘要”变成“摘抄”；

将“项目（政策）背景”变成文件名称的大杂烩；

前文有绩效目标后面却没有绩效目标的实现情况；

问题没有按重要的程度排序，且许多问题如同蜻蜓点水，没有抽丝剥蚕一般做深入细致的分析；

所提出的建议没有针对性、可操作性，似无病呻吟一般，等等。

五.绩效评价报告案例解析

（二）要有政策的高度

财政是国家治理的基础和重要支柱。

预算绩效管理特别是其中的绩效评价，无论是何种类型的评价，都必须体现党和国家的方针政策。这也是由绩效评价的专业性和广泛性特点决定的。

绩效评价的专业性要求我们必须认真学习党中央、国务院和省委、省政府关于预算绩效管理的指示精神，如中发34号文、皖发11号文的要求；

绩效评价的广泛性要求我们对时政的学习要有更广阔的面，习近平总书记的有关论述，党代会报告、每年两会报告、国家和省中长期发展规划应该成为必修课。

五.绩效评价报告案例解析

（三）要有专业的深度

评价工作的广泛性决定了有许多工作是我们不熟悉、甚至是闻所未闻的。必须尽快完成由“学生”向“先生”的转变。学习是仰视，评审是俯视、是审视，不掌握评价对象的业务特点，就无法做到俯视、审视。

新安江流域上下游横向生态补偿政策绩效评价，我们就花了大量的时间去掌握其工作特点，特别是其核心内容P值的问题。报告所指P值问题没有多少是我们发现的，但我们是第一次如此深入分析和概括的。

五.绩效评价报告案例解析

（四）要有视野的广度

评价报告是给决策者看的，光有政策的高度、专业的深度是不够的，还要有视野的广度，不仅要说明现在如何，还要了解过去如何、未来如何；不仅要了解自己的情况，还要知道别人的情况，即要善于纵向比，还要善于横向比。

地勘公益二类改革报告，当指出其对财政依赖严重时，不仅用数据说明其人均工资水平变化情况，还将其与全省事业单位的人均工资情况进行对比。新安江生态补偿评价报告将政策实施前后黄山市经济社会发展情况与周边市进行分析，以说明黄山市乃至我省为保护新安江的付出和牺牲。

五.绩效评价报告案例解析

通过对评价对象是什么、有什么问题、什么原因、应该怎么办等一系列认识，用规范的报告记录下来，使原来对评价对象预算绩效管理肤浅的感性认识上升到深刻的理性认识，既查出问题、找出原因，也提出具有针对性、可操作性的建议，为进一步提高预算绩效管理提供技术支持的认识活动。

安徽省预算评审中心

谢 谢！

