

《项目支出绩效评价管理办法》解读

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，财政部在修订《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号，以下简称《暂行办法》）基础上，结合绩效自评管理有关要求，印发了《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号，以下简称《办法》）。为更好推动《办法》落实，现对《办法》起草背景和主要内容作以下解读。

一、起草背景

近年来，按照党的十九大“关于全面实施绩效管理”的决策部署和预算法要求，预算绩效管理改革逐步深入，绩效管理的广度和深度大幅拓展，原《暂行办法》已经难以满足客观形势和实践工作的需要。

从法律和制度要求看：

2015年实施的《中华人民共和国预算法》第五十七条明确，各级政府、各部门、各单位都要开展绩效评价；2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》对预算绩效评价工作的方式方法和结果应用等提出了新的要求，明确提出“通过自评和外部评价相结合的方式，对预算执行情况开展绩效评价；实现绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩”。

从绩效评价实践看：

经过多年探索，中央和地方绩效评价工作已经取得了初步成效。外部评价包括部门评价和财政评价，主要委托第三方机构或依托本部门所属独立机构开展，与部门和资金使用单位广泛开展的绩效自评相辅相成。2016年以来中央部门项目支出绩效自评已经实现全覆盖，中央和省级财政部门、预算部门重点项目绩效评价常态机制基本建立，在指标体系、评价方法、操作规程、结果应用等方面积累了有益经验，为进一步修订完善《暂行办法》奠定了坚实基础。与此同时，随着改革的逐步深入，绩效评价工作中也出现一些突出问题，如有些绩效自评不实、得分虚高，部分部门和地方外部绩效评价方法不统一、质量不高、结果应用软约束等，亟待出台新规定加以规范。

为全面实施预算绩效管理，建立科学、合理的项目支出绩效评价体系，提高财政资源配置效率和使用效益，财政部在开展实地调研，并广泛征求有关中央部门和各地财政部门等意见的基础上，经过多轮修改完善，修订形成了《办法》。

二、主要内容

《办法》主要针对预算项目支出，共7章32条，主要包括：总则、绩效评价的对象和内容、绩效评价指标标准和方法、绩效评价的组织管理与实施、绩效评价结果应用及公开、法律责任、附则等内容。主要有以下几个新变化：

（一）拓展了绩效评价范围。明确绩效评价范围涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算的所有项目支出。政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作（PPP）项目、政府购买服务、政府债务项目等绩效评价可参照执行。

（二）健全了绩效评价体系。绩效评价按照“科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明”的原则开展，分为单位自评、部门评价和财政评价三种方式，三者各有侧重，相互衔接。单位自评由项目单位自主实施，即“谁支出、谁自评”，旨在落实资金使用单位绩效主体责任，要求实现全覆盖。财政和部门评价在单位自评基础上开展，评价对象要“突出重点、兼顾一般”。部门评价优先选择部门履职的重大改革发展项目，原则上应以5年为周期实现部门重点项目绩效评价全覆盖。财政评价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、实施期长的项目，对重点项目应周期性组织开展绩效评价。

（三）完善了绩效评价指标、标准和方法。考虑到绩效自评、财政和部门评价的内容和方法区别较大，为更具针对性且易于遵循，《办法》进行了分别规定。单位自评指标是指预算批复时确定的绩效指标，包括产出、效益、满意度等，采用定量与定性评价相结合的比较法，对未完成绩效目标或偏离绩效目标较大的要分析并说明原因，研究提出改进措施，对由于年初指标值设定明显偏低造成的，要按照偏离度适度调减分值。财政和部门绩效评价指标应全面反映项目决策、项目和资金管理、产出和效益，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，可根据情况采用一种或多种方法。绩效评价标准通常包括计划标准、行业标准、历史标准等，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。

（四）提高了绩效评价的科学性。一是为便于评价结果相互比较，《办法》对单位自评的一级指标权重进行了统一设置，要求同类项目绩效评价标准和标准应具有一致性，并对评价结果等级划分标准进行了明确规定。二是为突出结果导向，财政和部门评价应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，原则上产出、效益指标权重不低于60%。三是为提高绩效评价工作质量和可操作性，《办法》优化了评价工作程序，完善了绩效评价指标体系参考框架和评价报告参考提纲。四是为确保绩效评价独立、客观、公正，明确财政和部门评价时，可委托第三方机构和专家实施，并加强对第三方的指导和监督管理，防止“花钱买好”；部门委托第三方开展绩效评价的，要体现委托人与项目实施主体相分离的原则，一般由主管财务的机构委托。

（五）增强了绩效评价结果的约束力。一是健全评价结果反馈制度和整改责任制。《办法》对绩效自评结果报送财政部门、财政和部门评价结果反馈被评价部门（单位）、被评价部门（单位）报送整改落实情况提出明确要求。二是建立评价结果挂钩机制。《办法》规定，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。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，要根据情况核减预算。三是完善评价结果公开机制。各级财政部门、预算部门应当按照要求将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，自觉接受社会监督。

（六）建立了责任追究机制。一是对使用财政资金严重低效无效并造成重大损失的项目责任人，要按照相关规定追责问责。二是各级财政部门、预算部门和单位及其工作人员在绩效评价管理工作中存在违规行为，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，要依法依规追究相应责任，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

下一步，财政部将全面贯彻党中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的决策部署，推动各地区各部门抓好《办法》落实工作，提高绩效评价质量和水平。