附件：

会计师事务所财政支出绩效评价业务指引

目录

第一章 概述 1
一、财政支出绩效评价业务的背景 1
（一）《预算法》关于绩效评价的相关规定 1
（二）财政部对绩效评价工作的相关规定 2
（三）会计师事务所开展绩效评价业务的情况 3
二、相关概念 3
（一）绩效目标 3
（二）财政支出的经济性、效率性和效益性 4
（三）绩效评价的基本内容 5
（四）绩效评价的基本原则 5
（五）绩效评价的主要依据 6
三、制定依据和指引定位 6
（一）制定依据 6
（二）指引定位 7
第二章 财政支出绩效评价业务的承接 8
一、承接绩效评价业务的前提条件 8
（一）被评价单位认可并理解其责任 8
（二）绩效评价工作组具有专业胜任能力 8
（三）绩效评价人员遵守职业道德要求 9
二、签订绩效评价业务约定书 9
三、关注评价工作中的沟通与反馈 10
第三章 计划评价工作和编制评价工作方案 11
一、方案的涵义与原则 11
二、方案的结构与内容 11
（一）项目概况 11
（二）评价思路 12
（三）绩效评价指标体系 12
（四）社会调查工作方案 12
（五）评价的组织实施 12
三、开展调研 13
（一）调研内容 13
（二）信息来源 13
（三）项目信息 13

四、设计绩效评价指标体系的思路 14
（一）绩效评价指标 14
（二）绩效评价标准 15
（三）绩效指标权重 16
五、确定绩效评价方法 16
（一）成本效益分析法 16
（二）比较分析法 17
（三）因素分析法 17
（四）最低成本法 17
（五）公众评判法 17
六、委派评价人员 17
（一）组建评价工作组 17
（二）合理安排分工 17
七、利用专家工作的特殊考虑 18
（一）利用专家工作 18
（二）考虑聘任条件 18
（三）明确专家定位 18
八、编写绩效评价工作方案 18
（一）符合要求 18
（二）协同参与 18
（三）时间要求 19
第四章 绩效评价的具体实施 20
一、资料收集方法 20
（一）文件检查 20
（二）文献分析 20
（三）问卷调查 20
（四）访谈 20
（五）研讨会 21
（六）焦点小组 21
（七）观察 21
二、资料类型特征 23
（一）实物资料 23
（二）口头资料 23
（三）书面资料 23
（四）分析性资料 23

三、资料质量特征 24
（一）资料的充分性 24
（二）资料的可靠性 24
（三）资料的相关性 24
四、收集资料 25
（一）收集思路 25
（二）沟通协调 25
（三）整理判断 25
五、综合分析 26
（一）定量分析 26
（二）定性分析 27
六、信息技术环境下绩效评价的特殊考虑 27
（一）系统评价环节 27
（二）需要考虑的问题 27
（三）计划评价工作 28
（四）计算机辅助评价技术的运用 28
第五章 形成评价结论和撰写评价报告 29
一、形成结论时需要进行的工作 29
（一）获取书面声明 29
（二）复核评价资料 29
（三）形成评价结论 29
（四）梳理问题与建议 30
（五）与被评价单位充分沟通 30
（六）征询监管部门和专家的意见 30
二、撰写评价报告 30
（一）项目概况 30
（二）绩效评价的组织实施情况 31
（三）绩效评价指标体系、评价标准和评价方法 31
（四）绩效目标的实现程度 31
（五）存在问题与原因分析 31
（六）评价结论及建议 31
（七）其他需要说明的问题 31
三、报告的质量要求 31
（一）充分性 31
（二）完整性 31

（三）准确性 32
（四）透彻性 32
（五）逻辑性 32
（六）客观性 32
（七）及时性 32
四、报告的分发和使用 32
五、绩效评价业务的质量控制 32
（一）人力资源 33
（二）技术支持 33
（三）工作底稿和档案管理 33
（四）信息化 34
附录一：绩效评价服务合同参考格式 35
附录二：财政支出绩效评价工作方案参考提纲 38
附录三：财政支出绩效评价工作流程图示例 41
附录四：被评价单位声明书参考格式 42
附录五：财政支出绩效评价报告参考提纲 43

第一章 概述

一、财政支出绩效评价业务的背景

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分。加强预算绩效管理，有利于提升预算管理水平，增强单位支出责任，提高公共服务质量，优化公共资源配置，节约公共支出成本。财政部《预算绩效管理工作规划（2012-2015 年）》提出，建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制，实现预算绩效管理与预算编制、执行、监督有机结合。

《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45 号）强调：“实施全面规范、公开透明的预算制度，将公开透明贯穿预算改革和管理全过程，充分发挥预算公开透明对政府部门的监督和约束作用，建设阳光政府、责任政府、服务政府。”“全面推进预算绩效管理工作，强化支出责任和效率意识，逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金，将绩效评价重点由项目支出拓展到部门整体支出和政策、制度、管理等方面，加强绩效评价结果应用，将评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。”

（一）《预算法》关于绩效评价的相关规定

《预算法》明确预算绩效管理是法定的政府预算管理制度，奠定了依法评价的法律基础。规范和加强财政支出绩效评价工作是《预算法》的要求。

1.《预算法》提出了讲求绩效的原则：“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。” （《预算法》第十二条）

2.《预算法》将绩效目标管理作为预算编制的重要依据之一：“各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案。” （《预算法》第三十二条）

3.《预算法》提出要参考绩效评价结果编制预算：“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制。” （《预算法》第三十二条）

4.《预算法》明确财政支出绩效评价是法定的管理环节：“各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督。各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行，不得虚假列支。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。”（《预算法》第五十七条）

（二）财政部对绩效评价工作的相关规定

根据财政部《关于印发<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》（财预〔2011〕285 号），财政支出绩效评价是指财政部门和预算部门（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，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。各级财政部门和各预算部门（单位）是绩效评价的主体。

绩效评价的对象是纳入政府预算管理的资金。按照预算级次，可分为本级部门预算管理的资金和上级政府对下级政府的转移支付资金。部门预算支出绩效评价包括基本支出绩效评价、项目支出绩效评价和部门整体支出绩效评价。绩效评价以项目支出为重点，评价一定金额以上、与各部门职能密切相关、具有明显社会影响和经济影响的项目，有条件的地方可以对部门整体支出进行评价。目前，绩效评价工作在各地进行了有效试点，并在有序扩大实施范围。

财政部《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416 号）提出，预算绩效管理是一个由绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的综合系统。

财政部《关于印发<预算绩效管理工作规划（2012-2015 年）>的通知》（财预〔2012〕396 号）中提出“在强化财政部门、预算部门绩效评价主体功能的同时，探索引入第三方评价。”财政部门负责本级预算部门和下级财政部门支出绩效的评价或再评价，预算部门负责组织实施本部门支出绩效评价工作，对下属单位支出进行评价或再评价。第三方评价可以在接受财政或预算部门委托的情况下独立开展。具体实施评价时，可对部门基本支出、部门项目支出、部门支出管理和财政综合支出进行绩效评价。

（三）会计师事务所开展绩效评价业务的情况

在绩效评价工作中委托会计师事务所提供服务，为会计师事务所积极发挥专业优势服务财政工作提供了平台和空间，越来越多的会计师事务所参与到这一领域中。

从实践来看,会计师事务所执行的绩效评价中，项目支出评价较多。其中，不同地区情况不同，有些地区的会计师事务所按照委托方的具体要求执行工作，不由会计师事务所出具评价报告；有些地区会计师事务所则是按照委托，开展绩效评价业务并出具评价报告，相对独立地作出更多决策和判断。

对于注册会计师行业而言，绩效评价工作是一项具有广阔发展前景的新业务领域。中国注册会计师协会鼓励、引导会计师事务所拓展绩效评价业务，并提供相应的支持。《中国注册会计师行业发展规划（2011-2015 年)》中对开发、承接绩效评价业务作出了规划，支持、鼓励和推动注册会计师专业方向院校开设绩效评价相关课程及专业方向建设，同时通过各种方式大力开展绩效评价业务培训，培养绩效评价专业人才。

二、相关概念

（一）绩效目标

绩效目标是绩效评价的对象计划在一定期限内达到的产出和效果，由预算部门（单位）在申报预算时填报。预算部门（单位）年初申报预算时，应当按照相关规定将绩效目标随年度预算一起编制。

1.绩效目标需要包括的主要内容：

（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、环境效益和可持续影响等；

（3）服务对象或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.绩效目标应当符合的要求：

（1）指向明确。绩效目标要符合国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，并与相应的财政支出范围、方向、效果紧密相关；

（2）具体细化。绩效目标应当从数量、质量、成本和时效等方面进行细化，尽量进行定量表述；

（3）合理可行。制定绩效目标时要经过调查研究和科学论证，目标要符合客观实际。

3.绩效目标审核的主要内容：

（1）完整性审核。绩效目标的内容是否完整，绩效目标是否明确、清晰；

（2）相关性审核。绩效目标的设定与部门职能、事业发展规划是否相关，是否对申报的绩效目标设定了相关联的绩效指标，绩效指标是否细化、量化；

（3）适当性审核。资金规模与绩效目标之间是否匹配，在既定资金规模下，绩效目标是否过高或过低；或者要完成既定绩效目标，资金规模是否过大或过小；

（4）可行性审核。绩效目标是否经过充分论证和合理测算；采取的措施是否切实可行，并能确保绩效目标如期实现。综合考虑成本效益，是否有必要安排财政资金。

绩效目标审核结果由财政部门和预算部门确认。

（二）财政支出的经济性、效率性和效益性

1.经济性。

经济性是成本与投入的关系，是指以最低费用取得一定数量和质量的资源，即预算支出是否节约。

在评价经济性时，可能考虑的因素举例如下：

（1）选择的方式或者取得的设备（即投入）是否是对公共资金最经济的使用；

（2）人力、物力和财力是否已被经济使用；

（3）管理活动是否符合良好的管理原则和管理政策。

2.效率性。

效率性是投入和产出的关系，包括是否以最小的投入取得一定的产出或者以一定的投入取得最大的产出。通过与类似活动、其他期间或已采纳的标准进行比较，可以形成效率性方面的结论。有时也可能以最佳实践等作为比较标准。如果无法通过与标准的对比得出结论，评价人员可能依据所能获取的信息、观点以及在评价过程中的分析进行评价。

在评价效率性时，可能考虑的因素举例如下：

（1）人力、财力和其他资源是否得到有效运用；

（2）项目、实体和活动是否得到有效管理、组织、执行、监控和评价；

（3）财政预算资金支出活动是否符合规定的目标和要求；

（4）公共服务是否以服务对象为导向并及时提供；

（5）是否有效实现项目目标。

3.效益性。

效益性是产出与目标的关系，是指达到政策目标、运营目标和其他预期结果的程度。

在评价效益性时，可能考虑的因素举例如下：

（1）经济效益；

（2）社会效益；

（3）生态效益；

（4）可持续影响；

（5）社会公众或服务对象满意度；

（6）确认哪些因素阻碍令人满意的绩效目标的实现；

（7）识别公共服务项目更为合理的途径，对结果和原因进行分析。

（三）绩效评价的基本内容

1.绩效目标设定情况；

2.资金投入和使用情况；

3.为实现绩效目标制定的制度、采取的措施等；

4.绩效目标的实现程度及效果；

5.绩效评价的其他内容。

（四）绩效评价的基本原则

1.科学规范原则。绩效评价应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

2.公正公开原则。绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

3.分级分类原则。绩效评价由各级财政部门、各预算部门根据评价对象的特点分类组织实施。

4.绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（五）绩效评价的主要依据

1.国家相关法律、法规和规章制度；

2.各级政府制定的国民经济与社会发展规划、方针政策和相关制度；

3.预算管理制度、资金及财务管理办法、财务会计资料；

4.预算部门职能职责、中长期发展规划及年度工作计划；

5.相关行业政策、行业标准及专业技术规范；

6.申请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，财政部门和预算部门年度预算执行情况，年度决算报告；

7.人大审查结果报告、审计报告及决定、财政监督检查报告；

8.其他相关资料。

三、制定依据和指引定位

（一）制定依据

1.财政部关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知(财预〔2011〕285 号)；

2.财政部《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416 号）；

3.财政部关于印发《预算绩效管理工作规划（2012-2015 年）》的通知（财预〔2012〕396 号）；

4.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）；

5.财政部关于印发《地方财政管理绩效综合评价方案》的通知（财预〔2014〕45 号）；

6.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）；

7.财政部关于印发《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》的通知（财预〔2015〕163 号）；

8.相关专项工作、专项资金绩效评价办法，如民政部、财政部联合发布的《最低生活保障工作绩效评价办法》（民发〔2014〕21 号），以及财政部、环境保护部

联合发布的《江河湖泊生态环境保护项目资金绩效评价暂行办法》（财建〔2014〕650号）等。

（二）指引定位

本指引针对会计师事务所就被评价单位的财政支出（项目支出）进行绩效评价并独立出具报告的情形进行编写，用于指导和帮助会计师事务所开展相关绩效评价业务。在此情形下，会计师事务所按照规定程序接受委托，作为第三方独立开展项目支出绩效评价活动,运用科学、规范的评价方法，将项目投入产出的实际情况与评价标准、评价依据进行比较分析和综合评判，形成评价结论，出具评价报告，并通过绩效评价发现决策和执行中的问题、提出改进的方向，以促进预算管理。

会计师事务所开展其他类型绩效评价业务，可根据具体情况参考使用本指引。

需要注意的是，在开展绩效评价过程中，财政部门对绩效评价组织管理和工作程序已有要求的，会计师事务所需要遵守相关要求。

第二章 财政支出绩效评价业务的承接

一、承接绩效评价业务的前提条件

（一）被评价单位认可并理解其责任

被评价单位认可并理解其责任是绩效评价人员执行绩效评价工作的前提。被评价单位的具体责任包括：

1.设定、确认绩效目标；

2.设计和实施恰当的内部控制（包括预算管理制度等），保证经济、有效和合法地使用预算资金；

3.根据绩效目标完成情况填列基础信息表，汇总相关的情况和数据，提供相关佐证资料，进行总结分析，编制绩效报告；

4.及时为评价工作提供必要的工作条件，包括提供真实、合法、完整的基础资料，允许评价人员不受限制地接触执行评价工作所需的相关信息等。

（二）绩效评价工作组具有专业胜任能力

绩效评价涉及具体的社会、经济调查，要求具有高水平的分析、判断技能。因此，需要绩效评价人员接受过良好的教育，具有一定的学历和工作经验，具有足够的专业熟练程度和良好的工作能力，了解特定项目的外部环境和内部情况，具备相应的逻辑归纳能力、社会调查能力、写作能力和交流沟通能力，例如学习创新、社交技巧、诚实公正、判断力、承受压力、良好的口头表达和书面沟通等技能，以有效开展评价工作。

会计师事务所在组建工作组、委派绩效评价人员时，需要考虑团队是否具备以下知识与技能：

1.绩效评价相关知识，以及运用这些知识所需的职业判断能力和经验；

2.关于政府组织、职能和项目的相关知识；

3.预算管理、项目管理和财务管理等方面的专业知识及其应用；

4.与具体评价业务相关的公共部门管理、财务会计、管理会计、统计、工程造价、信息技术、审计、咨询、管理学、社会调查等专业技能应用能力。

（三）绩效评价人员遵守职业道德要求

在承接和开展绩效评价工作过程中，要求评价人员恪守诚信和保持良好职业行为，因此，需要坚持客观公正原则，保持职业怀疑态度，严格履行保密义务。

1.客观公正原则

评价人员需要公正处事、实事求是，不应由于偏见、利益冲突或他人的不当影响而损害自己的职业判断。

会计师事务所委派评价人员时，应当考虑其是否与被评价单位存在利害关系或可能影响公正性的其他情况，在会计师事务所内部设置相应的回避制度和程序，以避免对客观和公正性产生影响。

评价人员不得向被评价单位索取、收受合同约定以外的酬金或其他财物，或者利用业务之便，谋取其他不正当利益。

2.职业怀疑态度

评价人员在整个评价过程中需要保持职业怀疑态度，充分关注绩效评价资料的质量。

3.保密义务

评价人员应当对绩效评价工作中获知的信息保密，未经适当授权或法律法规允许，不得向不相关的其他方透露所获知的信息，或利用所获知的信息为自己或他人谋取利益。

对于委托方在业务约定书及其他沟通文件中明确的专门的保密要求，工作组还需要专门设置适当的程序，以履行具体的保密条款要求。

二、签订绩效评价业务约定书

在决定承接绩效评价业务后，会计师事务所需要与委托方就业务约定条款达成一致意见，形成绩效评价服务合同或其他适当形式的书面协议。业务约定条款具体包括绩效评价的对象和内容、各方责任、业务收费、合同终止条款、违约责任等。

会计师事务所根据评价业务的具体情况确定委派人员的级别、时间以及聘用专家等投入，与委托方协商合理的业务收费。

本指引附录一提供了绩效评价服务合同参考格式。

三、关注评价工作中的沟通与反馈

评价人员和被评价单位的沟通，始于与被评价单位的初次接触。在评价过程中实现坦诚和积极的沟通是理想情况，绩效评价可能遇到被评价单位的消极对待，对此，评价人员需要与相关方面及时进行信息反馈。评价人员将评价目标和方法告知被评价单位，获得被评价单位的协助，建立具有建设性的互动过程，对于高质量地完成评价工作至关重要。

第三章 计划评价工作和编制评价工作方案

评价人员需要合理计划评价工作，以及时、经济、高效地完成评价工作。在绩效评价中，审慎地编制绩效评价工作方案是必不可少的。

一、方案的涵义与原则

财政支出项目绩效评价工作方案是会计师事务所为有效开展绩效评价而撰写的工作规划，是具体实施绩效评价的重要基础，也是保障绩效评价质量的重要手段。

评价工作方案要结合财政支出绩效评价的特点和内在要求，符合可行性、全面性和简明性原则：

1.可行性原则是指方案设计要符合主客观条件，其评价内容、方法、步骤和时间节点安排要科学合理，具有可操作性；

2.全面性原则是指评价工作方案要全面反映工作概况，包括评价对象、范围、步骤、方法、时间、组织实施等内容，明确指标体系和各项指标数据的采集方法和来源；

3.简明性原则是指方案编写要逻辑性强、简明扼要、易于理解。

二、方案的结构与内容

评价工作方案的结构主要包括项目概况、评价思路、指标体系、社会调查和组织实施等五要素。

（一）项目概况

1.项目立项的背景和目的：项目背景是指立项的环境和条件，项目目的是指实施项目达到的目标和意义。

2.项目立项依据：描述项目立项依据，可逐条列示，注明出处和来源。

3.项目预算及资金来源：描述整个项目的预算情况、预算变更情况及变更原因、资金来源与计划安排等内容。

4.项目计划实施内容：包括项目立项时间、批复单位、项目具体内容、项目所在区域、具体资金投向、项目计划完成时间等要素。

5.项目的组织及管理：重点包括特定项目主管部门和具体实施单位及各自职责、项目管理组织架构、项目具体实施流程，以及项目业务管理和财务管理等核心管理制度。

6.利益相关方：确定特定项目的利益相关方，分析利益相关方参与项目设计、实施、运行、受益的路径。项目的利益相关方一般包括项目相关主管部门、项目单位、项目受益者、社会公众等，描述利益相关方在项目不同阶段中的职责和作用。

7.项目绩效目标：明确项目绩效目标与立项目的的相关性和合理性，以及项目绩效目标设立依据；反映项目绩效目标的实际设定情况，绩效目标需要补充完善的，需要提供相应依据。

（二）评价思路

1.评价目的和依据：评价目的是绩效评价工作要实现的目标，是评价工作的基本导向，体现评价价值，回答为什么评价；评价依据回答依据什么评价，即阐明法律、政策、技术、管理等支撑条件（包括行业方面和财政方面）。

2.评价对象和范围：对特定财政支出项目的资金活动和管理活动投入、产出的全过程进行完整、准确的表述。

3.评价时段的确定：根据项目实际情况，确定评价的时段。

（三）绩效评价指标体系

绩效评价指标体系设计是绩效评价的核心和难点，包括指标框架、指标权重和评价标准等方面，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：包括共性指标和个性指标，从决策类、管理类和绩效类分级设计。

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。

（四）社会调查工作方案

社会调查工作方案是指针对特定项目涉及的利益相关方开展各种形式调查的工作计划，说明调查目的，安排调查对象，确定调查方式，明确抽样方法，设计问卷调查内容和访谈提纲。

（五）评价的组织实施

1.评价工作组人员分工；

2.评价时间及主要工作进程安排；

3.质量控制制度，即会计师事务所为保证绩效评价工作的质量、工期和效率而制定的政策和程序。

三、开展调研

评价人员需要充分了解被评价项目或被评价单位的业务情况，以实现评价目标、识别重要评价事项和履行评价责任，通过调查研究后编制评价工作方案。

（一）调研内容

1.被评价项目的特点（经济分类、角色和职能、常规行为和过程、发展趋势等）；

2.项目总体目标和绩效目标；

3.组织结构和受托责任关系；

4.内外部环境及利益相关方；

5.影响项目实施的外部制约因素；

6.管理制度、岗位责任制度和资源等方面的保障程度。

（二）信息来源

1.相关立法和立法机关的报告；

2.部门相关政策文件；

3.单位组织结构、内部管理文件和操作手册；

4.行业调查以及专家的研究观点、现场踏勘；

5.预算资金支出的合规性检查和专项业务的调查结果；

6.与被评价单位和利益相关方的讨论结果；

7.管理信息系统；

8.新闻报道；

9.其他相关信息系统（如办公统计数据）。

（三）项目信息

1.项目决策。

查阅与项目相关的各级政府部门制定的国民经济与社会发展规划、方针政策，以及相关行业政策和行业标准或专业技术规范，以了解项目决策的背景情况；查阅项目的可行性研究报告、立项报告、经财政部门批准的预算方案等，了解项目的决

策情况；查阅被评价单位的工作计划和职能文件，了解被评价单位对项目执行的相关规划。

2.项目管理。

查阅项目的实施方案以及反映管理过程的相关资料（如项目招投标文件、工程监理报告等），了解项目的具体实施情况；通过与被评价单位管理人员沟通以及查阅被评价单位的相关管理制度和报告（如财务管理制度、项目相关账簿、专项审计报告等），了解预算资金的管理及具体使用情况。

3.项目绩效。

查阅反映项目完成情况和实施效果的相关资料（如项目完工验收报告、项目经费决算表、预算单位的绩效报告及项目执行情况报告等），了解项目实际完成情况。

四、设计绩效评价指标体系的思路

构建绩效评价指标体系是评价工作的关键一环，直接影响评价人员所需获取的相关资料和进行数据分析的重点，以及最终绩效评价结论的科学性。评价人员需要围绕资金使用、资源配置、项目管理等方面，客观分析项目的产出和效果，体现投入、过程到产出、效果的逻辑，科学编制绩效指标评价体系。

（一）绩效评价指标

绩效评价指标是指衡量绩效目标实现程度的考核工具。根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的相关要求，绩效评价指标的确定应当遵循以下原则：

1.相关性原则。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。应当优先使用最具评价对象代表性、最能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共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较；

4.系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等；

5.经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获取应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

绩效评价指标分为共性指标和个性指标。共性指标是指适用于所有评价对象的指标，主要包括预算编制和执行情况、财务管理状况、资产配置、使用、处置及其

收益管理情况以及社会效益、经济效益等。个性指标是针对预算部门或项目特点设定的，适用于不同预算部门或项目的绩效评价指标。

财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》提供了设置具体共性指标时的参考性框架，可以灵活选取最能体现绩效评价对象特征的共性指标。个性指标需要结合绩效评价对象的具体情况，参照财政部门相关规定，在与委托单位充分沟通的基础上构建，以准确、合理地反映绩效评价指标的个性特征。

对于某些财政支出类别，例如经济建设支出、财政支农支出、财政教育支出、财政科技支出、财政文化体育支出、财政卫生支出、财政社会保障支出、政府采购支出、信息系统建设及运行维护支出等，如财政及其他相关部门制定了具有针对性的绩效评价指标，会计师事务所执行相关绩效评价业务时需要予以应用。

在设定指标时，评价人员需要考虑相关指标是否可以量化。对于可以量化的指标，通过对获取的资料进行计算分析，得出评价结果。对于无法量化的定性指标，可以通过专家经验判断、问卷测试、横向比较等方法取得判断基础或依据。对于预算资金使用中存在的违规行为，需要充分考虑其对绩效评价等级的影响。

（二）绩效评价标准

根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，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，具体包括：

1.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；

2.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；

3.历史标准，是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准；

4.其他经财政部门确认的标准。

在实务中，评价人员在确定评价标准时可能考虑的因素如下：

1.相关法律法规；

2.立法机关或行政部门的决定；

3.与历史信息、行业标杆值、最佳实践的比较；

4.国家或国际相关标准；

5.被评价单位设定的个性绩效指标的合理性；

6.专家建议；

7.相关专业政策与知识；

8.类似评价中使用过的标准；

9.相关的预算管理、项目管理和财务管理等文献。

（三）绩效指标权重

绩效评价指标的权重是指某一指标在整个绩效评价指标体系中的比重，应根据该指标在整体指标体系中的重要程度，选用科学方法、合理设置权重。

绩效评价指标体系一般从预算资金的投入、过程、产出、效果四个方面进行构建，而绩效评价关注的重点是评价对象的实际产出和效果。因此，在具体设置绩效评价指标的权重时，需要考虑提高产出类指标和效果类指标的权重，以使其在绩效评价指标的整体权重中占主导。

财政部《预算绩效管理工作规划（2012-2015 年）》中提出：“加快对绩效指标的研究设计和修订补充，初步形成涵盖各类各项支出，符合目标内容，突出绩效特色，细化、量化的绩效指标；加强各类标准值的收集和整理，初步形成体现计划、行业、专业、历史等各方面特点的各类评价标准；强化评价权重设置的研究，选用各种科学的方法，合理设置权重分值，构建体现相关性、重要性、系统性、经济性原则的绩效评价指标体系，并实现绩效评价指标体系的共建共享。”评价人员需要及时更新和掌握财政部门最新的绩效评价分类指标库，以在具体评价业务中有效设定绩效评价指标体系。

五、确定绩效评价方法

绩效评价方法是指用于分析绩效数据，得出评价结论的各种经济分析、评估和评价方法。绩效评价方法的选用应当坚持简便有效的原则。根据评价对象的具体情况，可采用一种或多种方法进行绩效评价。

根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，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。

（一）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，以评价绩效目标的实现程度。结合预算支出确定的目标，比较支出所产生的效益和付出的成本。其适用范围有一定的局限性，主要适用于成本和效益都能准确计量的项目，如公共工程项目等。一般情况下，以社会效益为主的支出项目不宜采用该方法。

（二）比较分析法

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，综合分析绩效目标实现程度。比较法主要适用于财政项目资金管理，通常也通过案例对比分析进行评判。

（三）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。许多支出项目运用因素分析法，通过不同因素的权重评比，进行综合分析。

（四）最低成本法

是指对效益确定但不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较，评价绩效目标的实现程度。在使用最低成本法的同时，需要明确不同对象的产出和结果，并适当选取其他方式综合进行绩效评价。

（五）公众评判法

是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度。对于无法直接用指标计量其效益的支出项目，可以选择有关专家进行评估并对社会公众进行问卷调查，以评价其效益，可用于对公共部门和财政投资兴建的公共设施进行评价。

六、委派评价人员

（一）组建评价工作组

会计师事务所指定业务负责人，对具体绩效评价业务的总体质量负责。在委派评价人员时，应当考虑相关人员的胜任能力，确信工作组整体上具有适当的胜任能力并遵循相关的职业道德要求，能够按照业务约定书的约定高质量地完成评价业务。

（二）合理安排分工

业务负责人指导、监督、复核工作组成员执行的评价工作，以确保：工作组全体成员充分理解评价目标；评价程序充分并得以恰当执行；评价资料充分、可靠、相关并得以记录，以支持评价结论和建议；满足项目预算、时间表、工作方案安排的要求；与委托方和被评价单位充分沟通，及时征求意见。

在评价过程中，可以安排工作组内经验较多的人员复核经验较少人员的工作，并合理保证评价人员就疑难问题进行适当的咨询。

七、利用专家工作的特殊考虑

（一）利用专家工作

绩效评价涉及范围广泛，评价过程中可能需要利用专家的工作，例如相关行业专家、绩效管理专家等。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评价工作中的专业问题提供意见与建议，评价人员借助专家的工作作出评价结论并形成绩效评价报告；后者是专家直接参与绩效评价工作，对财政支出的经济性、效率性与效益性作出判断，评价人员整理专家意见，并根据专家意见形成绩效评价报告。

（二）考虑聘任条件

在利用专家的工作时，需要考虑专家的胜任能力和经验。如果当地财政部门对专家聘任条件作了具体要求，会计师事务所聘用专家需要遵守其要求。实务中，有些地区的财政部门建立有专门的绩效评价专家库，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，这有助于会计师事务所对专家的选聘。

（三）明确专家定位

会计师事务所需要确保专家独立于被评价项目，告知专家所需遵守的道德规范（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。

会计师事务所需要指定专人加强与专家的沟通，尊重和采纳专家恰当的意见和建议。

八、编写绩效评价工作方案

基于对项目的了解，工作组对选择的绩效评价指标体系、设定的绩效评价标准以及计划的工作安排进行书面记录，形成评价工作方案。

（一）符合要求

评价工作方案的编写既要符合方案写作的一般要求，又要结合绩效评价的工作特征和内在要求，符合可行性、全面性和简明性要求。

（二）协同参与

业务负责人和工作组成员参与评价工作方案的制定，对于恰当计划评价工作非常重要。实务中，评价工作方案的确定，可能需要包括委托方、评价人员、专家等在内的多方参与和沟通。根据财政部门的具体要求，评价工作方案可能还需要经过适当形式的评审或财政部门的认可。

（三）时间要求

评价人员需要在绩效评价业务约定书约定的时间内完成评价工作方案（初稿），并在委托方组织召开评价工作方案评审会后的约定时间内，提交评价工作方案（正式稿）。

本指引附录二提供了财政支出绩效评价工作方案参考提纲。

本指引附录三提供了财政支出绩效评价工作流程图示例。

第四章 绩效评价的具体实施

绩效评价的实施可以视为一个资料收集、分析和沟通的过程。评价人员收集资料、解读资料并加以分析，与委托方和被评价单位进行持续沟通，就各种发现、意见和观点进行评价，直至最终形成评价结论。

一、资料收集方法

常用的资料收集方法包括：

（一）文件检查

检查文件是收集资料的有效途径。文件可以提供多种类型的资料，例如，项目绩效（总结）报告、项目受益者满意度测试以及政府相关优惠政策规定；对会计资料反映的预算资金收支活动的合规性检查，比如项目独立核算、专款专用、原始凭证的合规、资金收支的合法等。在绩效评价的初期需要确定文件的性质、地点以及可获得性，从而确保文件检查方法的成本效益性。

（二）文献分析

文献分析是指查阅与评价业务相关的文献，研究相关历史资料，以帮助评价人员获取有用的资料，但需要对其内容的可靠性进行评估，包括信息是否客观，是否是多方位的描述。

（三）问卷调查

问卷调查是从人群或者组织群体中收集详细、具体的信息，特别是就某个特定问题收集信息，可以运用包括函证、网上调查、电话核实等在内的多种调查方法。问卷调查通常需要运用计算机进行加工，并假定对问题内容有较好了解。如能合理使用，问卷调查是一种有效的方法，尽管在设计问卷和处理答复时较为困难、耗时。

（四）访谈

访谈基本是一个问与答的过程，以获取具体信息。绩效评价工作需要大量依赖访谈，在评价工作的不同阶段进行不同类型的访谈，从寻求事实的交流和讨论（非结构化的访谈，采用开放式的询问），到结构化的访谈（采用封闭式问题清单）。通过访谈，收集材料和信息，记录态度、意见和建议。

访谈可用于计划阶段以及调查阶段，旨在获取与评价目标相关的文件、意见和想法，证实由其他渠道获取的事实、数据。可以采用多种技术手段，同时访谈一人

或多人。为了尽可能广泛地获取信息，需要对不同职位、观点和见解的人员进行访谈。

访谈要注意针对各类意见收集相关的事实和信息，在通过访谈获取细节和内容之前需要进行策划。对访谈的结果需要进行整理和记录，以帮助后续的分析和质量复核。在分析访谈信息或数据时，需要将谈话的内容分为不同的类别或主题，归纳信息的共同线索或相互印证的事项。

（五）研讨会

在绩效评价的各阶段可召开研讨会。研讨会可用于：

（1）获取对某专业领域的了解；

（2）讨论项目管理的成功经验与成绩、产出与效果以及改进措施；

（3）通报不同的观点和意见。

这一方法的优势在于将拥有不同知识和观点的人员聚集在一起，从而可以对问题领域有更好的了解。

（六）焦点小组

焦点小组是将选定的人员集中起来讨论某个主题或事项。该方法主要用于收集定性信息，可以从受益人或者其他利益相关方，获取关于执行情况的信息以及政府项目影响的信息。

（七）观察

观察法在绩效评价中并不常见。这一方法主要用于深入了解操作的运行方式，获得相关领域人员的意见、测试观点及与其他信息进行对比。

有关资料收集方法比较如下：

方法	总体目标	优势	不足
问卷调查	可以一种无压力的方式从大量人员处快速、便捷地获取信息	1.可以匿名完成 2.管理成本较低 3.易于比较分析 4.可以获得大量的数据 5.许多样本问卷可供使用	1.可能得不到认真反馈 2.措辞可能影响被调查者的回应 3 需要抽样方面的专家 4.无法给出全貌

访谈	可以全面了解某人的想法，或是详细了解调查进一步的信息	1.获取全面深入的信息 2.建立关系 3.灵活沟通	1.需要较长的时间 2.难以分析和比较 3.成本很高 4.采访者可能影响受访者的回应
文件检查	可以在不干扰项目的情况下了解项目的实施情况；审查财务资料、备忘录和会议记录等	1.反映全面的、历史的信息 2.不干扰项目或者客户在项目中的日常工作 3.信息已经存在 4.很少对信息有偏见	1.经常花费很多时间 2.信息可能不完整 3.需要清楚在寻找什么 4.不是获取数据的灵活方法；仅限于已存在的数据
观察	可以收集项目实际运行情况的信息，特别是流程的运行情况	1.观察项目的实际发生情况 2.灵活应对发生的事项	1.解释观察到的行为存在困难 2.对观察活动进行分类是复杂的 3.可能影响被观察者的行为 4.成本较高
焦点小组	通过小组讨论，深入考察某一问题，例如，针对建议的反应、了解常见的投诉等	1.快捷可靠地获取共同印象 2.是短期内获取广泛深入信息的有效方法 3.能够传达项目的关键信息	1.难以分析成员的反应 2.协调员需要负责保密和披露事宜 3.很难将多人安排到一起

绩效评价可能运用社会科学中的多种数据收集方法，比如调查、访谈、观察以及检查书面文件等。在选择方法时，基本原则是灵活务实。某些实际情况可能限制可供选择的方法，例如数据的可获得性，对此，评价人员可能不得不选择次优方案。在绩效评价中，需要关注资料收集方法的有效性、可靠性：

（1）有效性：采用的方法与评价目标相适应；

（2）可靠性：在同一环境下重复调查工作，能够得出一致的结论。

二、资料类型特征

资料可以分为实物资料、口头资料、书面资料和分析性资料。

（一）实物资料

实物资料可以通过观察人员、事件或检查实物等方式形成。这种资料以照片等方式呈现。一幅实物状况的照片会比单纯的文字描述更有证明力。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。例如，可以由两名或多名评价人员进行实地观察，如有可能，可由被评价单位人员陪同。

（二）口头资料

口头资料通常是由询问访谈形成的记录，可能提供通过其他方式不一定能够获取的重要线索。询问访谈的对象可能包括被评价单位人员、项目受益人、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。

在评价口头资料的可靠性和相关性时，评价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。

（三）书面资料

书面资料在绩效评价资料中最为普遍。书面资料可能来自被评价单位的外部或内部。外部书面资料可能包括被评价单位收到的信件或备忘录、供应商发票、租约、合同、外部审计报告、内部审计报告和其他报告、第三方确认函等。内部书面资料产生于被评价单位内部，例如会计记录、职位描述、计划、预算、内部报告和备忘录、绩效统计汇总表、内部政策和流程等。

如果将由被评价单位管理控制系统（如会计系统）生成的文档作为资料，评价人员需要评估系统的内部控制。

（四）分析性资料

分析性资料来自于对数据资料的分析和验证。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）。

三、资料质量特征

评价人员需要获取具有充分性、可靠性、相关性的评价资料，以支持其判断或结论。

（一）资料的充分性

资料的充分性与资料数量相关。在绩效评价中，影响所需资料数量的因素可能包括：

（1）形成不恰当评价结论的风险；

（2）以往有关被评价单位记录或声明的可靠性的经验；

（3）被评价单位对某些事项的敏感性；

（4）获取资料的成本与其证明作用。

（二）资料的可靠性

如果真实反映了应表达的内容，则资料是适当的（即合法可靠）。在评价资料的可靠性时，可以考虑下列方面：

（1）佐证是增加资料可靠性的有效方法。这意味着评价人员从不同的来源获取不同类型的资料；

（2）来自于被评价单位外部的资料通常比被评价单位内部产生的资料更可靠；

（3）书面资料通常比口头资料更可靠；

（4）评价人员观察、分析产生的资料通常比间接获取的资料更可靠；

（5）被评价单位信息的可靠性一定程度上取决于被评价单位内部控制的可靠性；

（6）得到书面佐证的口头资料比单独的口头资料更可靠；

（7）原件比复印件更可靠。

（三）资料的相关性

相关性要求资料与评价目标和标准之间具有清晰的逻辑关系。在制定资料收集计划时，针对每个问题和标准，列示出所需资料的性质、来源以及相关的评价程序。

四、收集资料

（一）收集思路

收集资料是绩效评价实施阶段的核心工作，通过充分收集定性信息和定量数据，对特定项目进行了解，以描述、分析绩效目标实现程度。绩效评价工作依赖职业判断，资料收集和文档的质量至关重要，需要按照预算管理程序、项目管理要素和绩效评价工作要求，有序、全面地收集相关资料：

1.相关评价标准：与特定项目相关的法律法规、政策文件、行业标准及专业技术规范等；

2.项目立项资料：调查报告、可行性研究报告、立项或概算批复、预算批复等；

3.项目管理资料：项目的管理制度与责任制度、财务管理制度等；

4.预算决算资料：预算申报表、决算报表及其相关会计资料等；

5.项目实施资料：招投标文件、委托外包合同或计划任务书、监理报告、审价报告和审计报告等；

6.产出效果资料：项目成果及其交接资料、专业验收报告、项目总结资料、社会调查资料及受益者问卷调查等。

针对项目的具体情况，需要编制恰当的“提供资料清单”交预算单位或实施单位准备，要求及时提供。

对项目资金投入、委托外包程序和经济合同执行等情况，需要对照相关财经法规规定，进行合规性检查，据此作为项目投入与项目管理的重要评价资料。

（二）沟通协调

在收集资料过程中，评价人员需要具有创造性、灵活性和谨慎性。绩效评价资料更多是说服性的。当形成的是说服性的而非结论性的资料时，就可能获取的资料的性质及时与相关专家进行讨论，可能是一种有效的方式，有助于降低误解风险，加快评价进度。

鉴于被评价单位以及有利害关系的当事人可能提出不同的观点和意见，评价人员需要从不同来源及时收集评价资料，分别进行沟通。

（三）整理判断

资料收集工作可能是一次性的，也可能是持续进行的（如时间序列分析、纵向分析等）。收集的资料可能是实物资料、书面资料（包括书面声明）、口头资料（访

谈）或者基于评价目标的其他形式资料。通常情况下，需要同时收集定性信息和定量数据。获取的资料需要是可解读的，并且具备相关质量特征。

绩效评价可以通过问卷、调查和观察等方法获取一手数据（即自有资料）。然而，绩效评价中大量使用的是二手数据（即他人提供的资料）。评价人员尽可能获取最优信息，但过于苛求数据的精确性可能是高成本的和不必要的，因为通过次优方案获取的数据可能已经足够充分、适当。

评价人员需要秉持批判的态度，对所获取的信息要去粗存精、去伪存真、由此及彼、由表及里地进行分析判断，作出客观评价。评价人员要能够从不同的角度分析问题，并且客观、开放地接受不同的意见和看法。

如果绩效信息由被评价单位的信息系统生成，则数据的可靠性对评价结果具有重要影响，此时评价人员需要采取措施评估信息系统的可靠性，审查信息系统的一般控制和应用控制。

在评价过程中，如果需要获取敏感性信息（例如对管理层的看法），需要确保匿名，不泄露信息提供者身份。

五、综合分析

在绩效评价中，综合分析定量数据和定性信息是重要环节。绩效评价中所作的分析基于对所评价活动的良好认知。

（一）定量分析

1.了解数据的分布与变化

数据的分布与变化通常可以用结构性、趋势性图表予以反映（饼图、柱状图或者曲线图），显示出某变量的所有数值。统计是评价过程中进行分析和报告的有用工具。

三种数据分布可能对评价人员比较重要：

（1）“集中趋势”的分布；

（2）数据的分布范围；

（3）数据的分布形态。

数据分布可能用于：

（1）确定数据水平、范围或形态，这些内容可能比单一的平均数更有用；

（2）通过概率分布评价风险；

（3）评估样本数据能否代表总体。

2.回归分析

回归分析是评价变量之间关联程度的方法，可能用于：

（1）确定变量之间可能存在的相关关系；

（2）识别与预期不同的异常事件；

（3）对未来数值进行预测。

（二）定性分析

信息分析是一个智力性、创造性、循环往复的过程。经常包括讨论和思考、头脑风暴法以及常用的非定量技术，例如内容分析、比较分析以及专家小组帮助下的分析等。

六、信息技术环境下绩效评价的特殊考虑

信息技术正在日益广泛地运用于公共部门项目的计划、执行和监控，良好运行的信息系统有助于项目的有效执行，以更低的成本提供服务，改善项目的经济性、效率性和效益性。然而，不当的信息系统可能引起重大系统性错误。因此，评价人员需要了解被评价单位的信息系统，以评价信息系统对预算绩效管理和绩效评价工作的影响。

（一）系统评价环节

1.了解被评价单位的信息系统以确定其对绩效评价目标的重要性。

2.根据绩效评价目标，评价信息系统设计的合理性、系统运行的有效性、系统一般控制与应用控制适当性，确定需要进行信息系统评价的范围与内容，聘请信息系统专家执行评价工作。

3.视需要，开发并运用计算机辅助评价技术以提高评价工作的效率和效果。

（二）需要考虑的问题

在许多情况下，最重要问题是确定信息系统能否提升被评价单位项目管理的效率，以及信息系统是否能使利益相关方受益。

评价人员需要考虑的问题可能包括：

（1）信息系统的范围、内容、业务流程和潜在风险；

（2）信息系统是否支持被评价单位的目标和经营战略，构成被评价单位业务活动的必要组成部分；

（3）信息系统运行需要高素质的员工；

（4）运用业务效率方面的指标衡量信息系统对业务活动的贡献。

除评价信息系统是否有价值之外，评价人员还可能考虑评价信息技术对实现透明、问责机制和治理方面的贡献。

（三）计划评价工作

信息技术环境下的绩效评价同样需要编制计划、纳入评价工作方案。信息技术环境下的绩效评价需要训练有素的评价人员，具备专门的信息技术、会计等方面的技能。需要考虑获取适当的硬件和软件工具，对评价人员进行适当的培训，以使其同步了解技术发展的最新情况以及相应的信息系统评价方法。在技术性较强的领域，可能需要专家提供服务。

（四）计算机辅助评价技术的运用

评价工作越来越多地使用计算机辅助评价技术，帮助开展评价业务。计算机辅助评价技术可用于数据收集、项目流程有效性的验证以及数据分析，例如：

（1）访问并提取被评价单位数据库中的信息；

（2）对数据进行加总、概括、分类、比较，或按照某个标准从大量数据中进行抽取；

（3）对数据进行制表、核对和计算；

（4）进行抽样、统计处理和分析；

（5）帮助完成评价方案和控制，例如提供电子工作底稿、支持有效索引、复核和报告；

（6）开展网络问卷调查；

（7）提供用于满足特定评价要求的报告。

会计师事务所可能需要根据被评价单位的信息技术环境以及评价目标，设计自动化评价工具。

第五章 形成评价结论和撰写评价报告

绩效评价报告是绩效评价工作成果的集中反映，评价人员对获取的信息进行汇总和分析，提炼形成最终的评价报告。

一、形成结论时需要进行的工作

（一）获取书面声明

在形成评价结论之前，评价人员考虑向被评价单位获取其自身已履行编制绩效报告和向评价人员提供完整信息的责任的书面声明。本指引附录四提供了被评价单位声明书参考格式，其具体格式和内容需要根据项目实际情况进行调整。

（二）复核评价资料

资料支撑对于绩效评价至关重要，要考虑资料是否充分、可靠和相关。在搜集项目资料时，要求被评价单位提供尽可能全面的项目资料，同时善于利用各种公开的统计数据，如政府部门政务公开信息、统计或研究机构的各类数据库及研究成果、互联网上各类相关数据信息。通过充分收集、分析和加工数据信息，形成对绩效评价宏观与微观层面的数据信息支撑。

（三）形成评价结论

如前所述，评价工作需要进行综合分析，运用多种分析模型和方法。虽然没有统一的方法，但是评价人员需要系统、谨慎地分析所收集的资料和意见。这一过程中要对相关细节问题进行核对，权衡各种观点，向专家进行咨询，作出比较分析；将相关评价结果按照既定要求进行组织，在工作组内外部进行讨论。

评价结论要说明特定项目绩效目标的实现程度，应用项目绩效指标完成情况反映投入、产出与效果方面的成绩、经验与存在的问题，对评价指标目标值与实际值的差异情况、产生原因与预期后果等进行具体分析，对已实现的绩效目标总结相关经验与做法，对存在的问题总结分析影响项目绩效目标及预算资金使用的主要因素。

如果可行，要涵盖所有可能预见的主要观点，以避免在评价的最终阶段出现全新甚至可能是决定性的观点。绩效评价的有效实施，需要在各种可能相互对立的观点中谨慎权衡，在这一过程中可以利用经验丰富的专家的帮助。

（四）梳理问题与建议

评价建议以事实为依据，针对存在的问题提出具有建设性的合理建议。分析问题产生的原因和结果，作为提出评价建议的基础。评价建议要具体、可行，能够改善预算管理，提高预算资金运用效果。

可以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、项目管理和资金管理内部控制的保障度等方面提出政策建议。

建议改进措施，是围绕问题寻求具体的解决途径与方法，应当合理、可操作，有利于预算单位提高预算绩效管理。

（五）与被评价单位充分沟通

在出具正式的绩效评价报告之前，工作组需要与被评价单位进行多方面的沟通。对于问题的表述，工作组要与被评价单位进行适当的沟通，征询其意见，这种沟通并非被评价单位干涉工作组的职业判断，而是从被评价单位获取可能的解释和补充资料，以对问题的性质和影响作进一步确认。评价人员需要评估被评价单位的反馈信息；如果该信息符合评价资料的一般标准，评价人员需要修改报告。评价人员要恰当记录口头或书面的反馈并分析所有的意见分歧。

（六）征询监管部门和专家的意见

工作组可能将绩效评价报告初稿提交相关专家、财政部门及主管部门，与其就评价报告的内容进行充分沟通，获取建议，考虑是否有必要对评价报告作进一步改进，以使报告更加清晰全面，符合报告使用者的需要。根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，绩效评价结果采取评分与评级相结合的形式。实务中，需要执行财政部门对绩效评价结果的分值和等级的规定。

二、撰写评价报告

绩效评价报告涵盖评价目标、评价范围、评价方法和资料来源，以及评价发现、评价结论和评价建议等内容。按照财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，绩效评价报告的主要内容包括：

（一）项目概况

介绍项目单位的基本情况、项目的实际实施情况、资金来源和使用情况、项目设定的绩效目标等。

（二）绩效评价的组织实施情况

阐述绩效评价人员的构成、数据的收集方法及评价的具体实施过程描述等。

（三）绩效评价指标体系、评价标准和评价方法

反映评价指标的设定及权重、具体使用的评价标准等。

（四）绩效目标的实现程度

报告项目产出与效果，完成预期产出或服务的数量、实现预期质量的标准或水平、达到预期的进度时效；对照项目预期效益指标，分析预期目标的实现程度。

（五）存在问题与原因分析

分析绩效目标的实现程度，对具体评价指标目标值与实际值的差异进行分析，从项目决策、实施、管理等主要方面准确、客观地描述存在的问题，分析问题产生的原因及预期影响，为提出相关建议奠定基础。

（六）评价结论及建议

按照评价标准（包括评分值、等级、分类评分结果）阐述评价结果，反映项目绩效管理的成绩与经验，披露项目存在的问题，并针对问题提出切实可行的改进建议和措施。

（七）其他需要说明的问题

各地财政部门对于评价报告的具体格式和内容可能有进一步的规范和要求，撰写报告时需要考虑其具体要求。

本指引附录五提供了财政支出绩效评价报告参考提纲。

三、报告的质量要求

财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》规定，绩效评价报告应当依据充分、真实完整、数据准确、分析透彻、逻辑清晰、客观公正、报送及时。

（一）充分性

报告的各部分内容均有足够的依据，资料来源清晰，引文加以注释，指标评价有工作底稿，社会调查有工作记录。

（二）完整性

报告包括实现评价目标所需的全部信息和观点，以确保对报告事项和情况的充分、正确理解，达到关于报告内容的要求。评价目标、标准、发现和结论之间的关

系需要可证实、完整和清晰。提出的建议与分析结果或评价结论之间具有清晰的联系。

（三）准确性

要使报告使用者确信报告是可信、可靠的。评价报告中只要出现不准确之处就会令人怀疑整份评价报告的正确性，对评价报告产生质疑。不准确的评价报告也会损害会计师事务所甚至整个行业的信誉。

（四）透彻性

报告要全面阐述绩效目标实现程度，对项目的经济性、效率性、效益性等作出具体分析，对项目绩效与存在问题的因果分析等陈述清晰、分析透彻。

（五）逻辑性

报告易于阅读和理解，结构顺畅，组织合理，定量分析与定性分析结论一致，内容不重复，文句用词严谨，技术术语和不常用缩写词诠释涵义。

（六）客观性

报告的内容和表述公正，避免夸大或者弱化绩效不足问题。事实与意见分开陈述，使用的语言不带有偏见或暗示，避免使用可能引起抵触情绪的语言。

（七）及时性

评价人员需要在绩效评价工作方案（正式稿）通过后的约定时间内完成项目绩效评价报告（初稿），并在委托方组织召开项目绩效评价报告评审会后的约定时间内提交项目绩效评价报告（正式稿）。

四、报告的分发和使用

绩效评价报告的分发和使用需要遵守财政部门的相关规定以及业务约定书的具体要求。

随着政府信息公开工作的逐步完善，绩效评价结果公开披露成为促进社会监督的有效尝试，目前已在部分地区进行试点，通过政府网站等方式向社会公布绩效评价报告。

五、绩效评价业务的质量控制

绩效评价报告的质量涉及会计师事务所内部质量控制，会计师事务所需要根据《质量控制准则第 5101 号——会计师事务所对执行财务报表审计和审阅、其他鉴证和相关服务业务实施的质量控制》的规定，建立和保持相关质量控制制度，合理

保证会计师事务所和评价工作组能够遵守质量控制制度和相关规定，出具适合具体情况的评价报告。

会计师事务所的政策和程序要在绩效评价人员的招聘、任务委派、职业发展、培训、业绩考核等方面作出合理安排。例如：

（一）人力资源

通过充分有效的培训保持绩效评价人员的专业熟练程度，培训主题可能包括绩效评价方法的发展现状、定性分析方法、案例分析、统计抽样、数据资料收集技巧、数据分析、报告撰写，以及公共管理、公共政策、社会科学或信息技术等。视需要，组织评价人员参加财政部门、注册会计师协会以及其他方面组织的绩效评价业务培训。

（二）技术支持

鉴于绩效评价业务的特点，承办该类业务的会计师事务所需要考虑在所内建设绩效评价技术支持平台，严格绩效评价工作质量考核。

（三）工作底稿和档案管理

工作底稿是绩效评价中收集和产生的相关文档，包括评价工作方案、绩效指标评分工作底稿、座谈会和访谈会议记录、满意度测试汇总底稿、专家意见和建议以及评价报告等。

工作底稿是外勤工作和评价报告的联结点，足够完整和具体的工作底稿能够发挥以下作用：

（1）确认和支持评价人员的观点和报告；

（2）提高评价工作的效率和效果；

（3）作为撰写评价报告或者回答被评价单位或其他方提问的依据；

（4）作为评价人员遵守评价工作技术规范的证据；

（5）有助于工作的计划、监督和复核；

（6）为未来的工作提供参考依据。

在相关政策和程序中，需要对绩效评价业务底稿的归档时间、保存期限、使用和保密等方面作出规定，以满足财政部门的相关要求。

（四）信息化

提升信息化建设水平，建立绩效评价数据库，包括法律法规、部门规章、指标体系、报告和底稿范本、分类专家库等，不断提高绩效评价的科学性和规范化。

附录一：绩效评价服务合同参考格式

绩效评价服务合同（参考格式）

甲方： ××财政部门

乙方： ××会计师事务所

甲、乙双方根据《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国合同法》等规定，经协商，就××绩效评价项目签署本合同：

一、项目名称

××绩效评价项目。

二、合同金额

本合同的合同价为××。

三、完成时间

[约定对绩效评价服务的时间安排，包括制定评价方案、形成评价报告等方面]

四、服务内容及要求

1.乙方应按照甲方的相关要求和具体工作安排，提供绩效评价服务，服务内容如下：

（1）前期调研、沟通及相关工作布置；

（2）编制评价工作方案；

（3）实地考察，数据采集，社会调查；

（4）数据分析，形成评价报告；

（5）根据专家评审意见完善评价报告，并及时提交甲方确认。

2.乙方在评价过程中，应具有良好职业操守，保持独立客观公正。

3.乙方的评价工作接受财政部门的指导和监督。

五、权利与义务

1.甲方的权利与义务

（1）有权对乙方的评价工作质量进行监督。

（2）负责对评价项目的开展进行协调。

（3）负责组织验收评价项目成果。

（4）应按照本合同约定的时间和方式向乙方支付服务费用。

（5）有权向相关部门投诉乙方的违规行为。

2.乙方的权利与义务

（1）应根据本合同规定，按时保质完成评价工作。

（2）有权要求甲方就项目的开展提供必要的协助。

（3）应独立完成评价项目，未经甲方同意，不得将评价项目转包、分包给第三人。

（4）应对评价项目内容履行保密义务，未经甲方同意，不得将项目成果及评价过程中的相关资料向不相关的其他方透露，也不得将其用于本合同之外的任何目的。

（5）有权要求甲方按照本合同的规定支付服务费用。

（6）有权向有关部门投诉甲方的违规行为。

六、结算方式

1.本次服务收费总额为×，按照乙方在评价工作中所用时间及[有关收费规定]计算确认。

2.本项目分×次支付:[如按合同签订后、评价报告提交后、评价报告验收后等分期支付]。

3.与本次服务有关的其他费用（包括交通费、食宿费、邮电通讯费等）由___承担。

七、**违约责任**

1.如果乙方无故逾期未能完成评价工作，应以合同价为基数，按照[×比例]向甲方支付违约金。

2.如果乙方遇到可能妨碍按时完成评价的情况，应及时告知甲方。在收到乙方通知后，甲、乙双方应协商确定是否修改合同，延长完成期限。

3. 如果甲方未按照合同约定期限向乙方支付服务费用，应以合同价为基数，按照[×比例]向乙方支付违约金。

4.如果甲方拒绝提供必要的协助，导致评价无法开展的，乙方有权解除合同，并要求甲方承担因项目而发生的必要费用。

八、合同的修改与终止

1.经双方协商一致，可修改本合同。

2.本合同未尽事项，经双方协商一致可另行补充。

3.对本合同的任何修改应采用书面形式，并由双方（授权代表）签署确认。

4.本合同将因服务完成而自行终止。

5.如与国家法律法规相违背，本合同将自行终止。

九、不可抗力

1.任何一方对由于不可抗力造成的部分或全部不能履行本合同，不承担违约责任。但迟延履行后发生不可抗力的，不能免除责任。

2.遇有不可抗力的一方，应在×日内将事件的情况以书面形式通知另一方，并在事件发生后×日内，向另一方提交合同不能履行或部分不能履行或需要延期履行理由的报告。

3.不可抗力是指协议双方不可预见、不可避免、不可克服的自然灾害和社会事件。

十、争议的解决

甲、乙双方在履行合同时发生争议的，应尽可能协商解决。协商不成的，可提请仲裁机构仲裁或向人民法院提起诉讼。

十一、合同生效

1.本合同经双方签字盖章后生效。

2.本合同一式×份，双方各执×份。

甲方：（盖章）	乙方：（盖章）
法定代表人（授权代表）：	法定代表人（授权代表）：
地址：	地址：
电话：	电话：
签订时间：　　年　　月　　日	签订时间：　　年　　月　　日
签订地址：	签订地址：

附录二：财政支出绩效评价工作方案参考提纲

财政支出绩效评价工作方案（参考提纲）

一、项目概况

（一）项目立项的背景和目的

描述项目立项背景要简明扼要，描述项目立项目的要详细、明确、充分。

（二）项目立项依据

描述项目立项依据，要逐条列示，注明出处和来源。

（三）项目预算及资金来源

要全面完整地描述整个项目的预算情况、预算变更情况及变更原因。描述项目资金计划安排情况，包括资金来源、资金安排的起始时间、投入量等内容。

（四）项目计划实施内容

重点包括项目立项时间、批复单位、项目具体内容（或政策受益条件及受益范围）、项目所在区域、具体资金投向、项目计划完成时间等要素。如项目在实施期内要素发生变更，需要说明变更的内容、依据及变更审批程序。

（五）项目的组织及管理

重点包括项目主管部门和具体实施部门的名称及各自职责、项目管理组织架构、项目具体实施流程，以及项目业务管理和财务管理等核心管理制度。

（六）利益相关方

确定项目的利益相关方，分析利益相关方参与项目设计、实施、运行、受益的路径。项目的相关利益方一般包括：项目相关的主管部门、项目单位、项目受益者（直接受益者、间接受益者）、社会公众等；描述利益相关方在项目不同阶段中的职责和作用。

（七）项目绩效目标

明确项目绩效目标与立项目的的相关性和合理性，以及项目绩效目标设立依据；反映项目绩效目标的实际设定情况，对绩效目标需要补充完善的，应提供相应依据。

（八）其他

其他可能对项目绩效产生重要影响的情况。

二、评价思路

（一）评价目的和依据

评价目的是通过评价所要实现的目标，体现评价价值，是整个评价工作的基本导向，解决为什么评价的问题。

评价依据是要回答依据什么评价的问题，即要阐明法律、政策、技术、管理等支撑条件，包括行业方面和财政方面。

（二）评价对象和范围

评价对象和范围的表述要完整、准确。

（三）评价时段的确定

根据项目实际情况，确定本次评价准备阶段、实施阶段和报告阶段的起止时间。

三、绩效评价指标体系

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。指标设置要考虑其实用性、可操作性和可实现性，要充分体现和真实反映项目的绩效状况和绩效目标的完成情况。

（一）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、评价标准及评分方式确定的原则和方法。

（二）指标体系

共性指标可从《预算绩效评价共性指标体系框架》中选择，个性指标要根据项目的实际情况制定。

（三）各项指标定义、评价标准、评分细则

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。

四、绩效评价方法

描述选取的主要绩效评价方法，指出选取的该种（或几种）评价方法的理由。

五、评价工作的组织实施

（一）人员分工

清晰界定相关人员（包括专家）的权利及责任，确保评价工作有序开展。

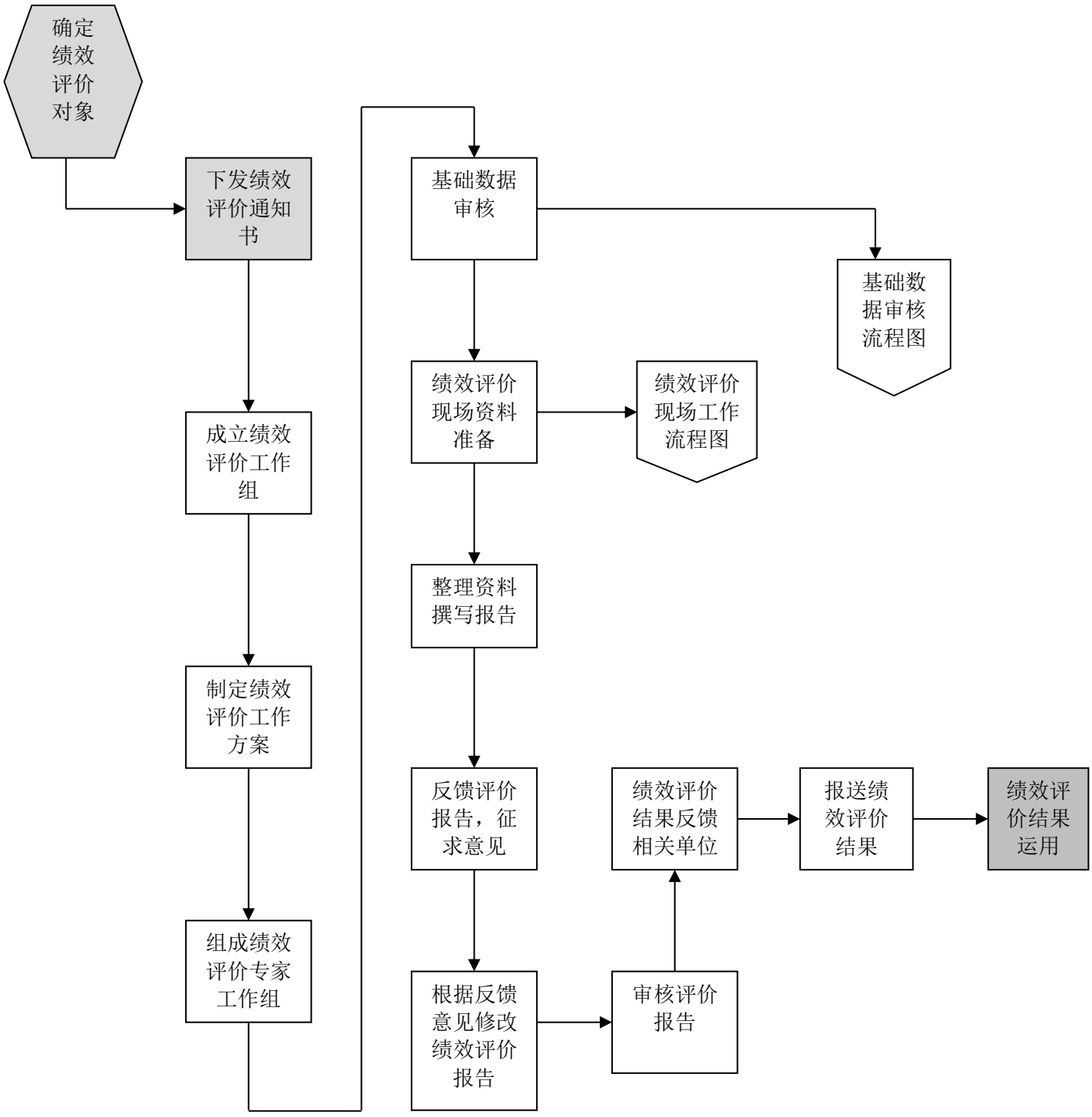
（二）评价时间及主要工作进度安排

重点对相关活动、相关工作按阶段或进程作出具体的时间安排，包括评价期间、评价实施时限及各工作环节（步骤）的时间节点。

（三）质量控制制度

为保证绩效评价过程、结果的客观性、准确性而制定的政策和程序。

附录三：财政支出绩效评价工作流程图示例



注：流程图中，以灰色标示的环节是委托方或相关主管部门的职责。

附录四：被评价单位声明书参考格式

说明：本声明书格式仅供参考，内容需要根据项目具体情况进行调整。

××会计师事务所：

本声明书是针对贵所开展××单位××年××项目绩效评价工作而提供。绩效评价的目的是对该项目的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价，总结工作经验、指出存在问题、提出改进建议措施，以提高单位项目管理、预算管理和财务管理水平。

尽我们所知，并在作出必要的查询和了解后，我们确认：

一、我们已履行关于绩效报告的相关责任：

1．设定、确认绩效目标；

2．设计和实施恰当的内部控制（包括预算管理制度等），保证经济、有效和合法地使用预算资金；

3．对绩效目标完成情况进行总结分析并编制绩效报告。

二、我们已向贵所提供下列工作条件：

1．允许评价人员接触我们注意到的、与该项目评价工作相关的所有信息（如记录、文件和其他事项）。我们提供的所有资料是真实、合法、完整的；

2．允许在获取评价资料时不受限制地接触贵所认为必要的相关人员；

3．基于评价目的，提供关于利益相关方的必要信息，协助开展满意度调查和访谈工作。我们已通知实施单位，要求其配合评价工作、提供相关资料；

4.我们已告知贵所与该项目相关的获得表彰的情况和发现的违规行为[或根据实际情况进行改写]；

5．提供开展评价工作所需的必要场所及设施；

6.[评价人员可能认为必要的其他事项]。

预算单位：（盖章）

年　月　日

附录五：财政支出绩效评价报告参考提纲

财政支出绩效评价报告（参考提纲）

一、项目基本情况

（一）项目概况

（二）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

2.项目绩效阶段性目标

二、项目单位绩效报告情况

三、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

（二）绩效评价原则、评价指标体系（附表说明）、评价方法

（三）绩效评价工作过程

1.前期准备

2.组织实施

3.分析评价

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

2.项目资金使用情况分析

3.项目资金管理情况分析

（二）项目实施情况分析

1.项目组织情况分析

2.项目管理情况分析

（三）项目绩效情况分析

1.项目经济性分析（项目成本控制情况，项目成本节约情况）

2.项目的效率性分析（项目实施进度，项目完成质量）

3.项目的效益性分析（项目预期目标完成程度，项目实施对经济和社会的影响）

五、综合评价情况及评价结论（附相关评分表）

六、绩效评价结果应用建议（以后年度预算安排、评价结果公开等）

七、主要经验及做法、存在的问题和建议

八、其他需说明的问题