南京市市级财政政策项目事前绩效评估

操作规程（试行）

第一章 总则

第一条 为全面实施预算绩效管理，提高财政资源配置效率和使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《中共江苏省委 江苏省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》、《中共南京市委办公厅 南京市人民政府办公厅关于印发<南京市全面实施预算绩效管理三年（2019-2021年）行动计划>的通知》等法律、文件规定，结合南京市实际，制定本规程。

第二条 本规程所称事前绩效评估，是指对拟用财政资金支持的政策和项目（含政府投资项目）设立必要性、可行性、经济性、公平性等内容进行客观公正的论证，从而对政策和项目是否设立做出综合评判的行为。

第三条 年度拟新增政策和项目应开展事前绩效评估。执行到期申请继续执行的、申请调整预算幅度较大的政策和项目参照执行。其他未到期政策和项目可以根据需要进行事前绩效评估。市级专项资金安排的部门预算内运转类项目必要时开展事前绩效评估。

第四条 市财政局负责制定事前绩效评估相关管理办法与制度；指导、督促相关市级预算部门（单位）开展事前绩效评估工作；对市级预算部门（单位）事前绩效自评估结果进行审核；必要时开展事前绩效重点评估；做好事前绩效评估结果应用。

第五条 市级预算部门（单位）负责制定本部门（单位）事前绩效评估工作细则；按照要求开展事前绩效自评估工作；向市财政局报送事前绩效评估自评表，配合市财政局开展审核与重点评估工作，根据市财政局审核与重点评估结果进行修改完善。

第六条 事前绩效评估主要依据包括相关法律、法规和规章；国家及省、市制定的国民经济与社会发展规划和方针政策；财政部及省、市财政部门制定的预算管理制度、资金及财务管理制度、预算绩效管理相关制度；部门（单位）的职责、中长期发展规划和年度工作计划；相关行业政策、行业标准及专业技术规范；以及其他权威材料等。

第七条 事前绩效评估方式包括资料审核、实地核查、专家咨询、问卷调查、走访座谈等；评估方法包括比较法、因素分析法、成本效益分析法等。

第八条 事前绩效评估遵循客观公正、科学规范、依据充分、及时高效等原则。

第二章 事前绩效评估内容

 第九条 事前绩效评估主要包括政策评估和项目评估。政策主要为产业发展、民生保障政策；项目主要为公益类、准公益类基础设施建设项目。

各部门（单位）开展事前绩效评估工作，应根据政策和项目的性质，结合实际情况，有所侧重，确定评估重点。

第十条政策事前绩效评估内容主要包括：

（一）设立必要性。主要评估国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求；该政策的设立是否具有现实需求；是否可以通过政府购买服务、市场化运作、改善行政管理或用现有政策代替；产业发展类政策是否具有明显的经济、生态效益，民生保障类政策是否具有明显的社会效益等。

（二）政策可行性。政策措施与预期目标是否匹配，预算测算是否合理；政策执行部门（单位）的组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确，是否能够有效执行；有无纠偏机制与风险应对预案；其他地区有无可借鉴的经验做法等。

（三）内容公平性。主要评估民生保障类政策是否有利于提升公共产品与公共服务的数量和质量；产业发展类政策目标和措施是否公平公正；政策是否有明确的受益范围或对象；政策相关流程及程序是否公开透明等。

（四）扶持科学性。主要评估政策事权、支出责任和财力是否相适应；保障方式、保障标准、资金使用程序是否科学合理，是否优于其他方式方法；民生保障类政策覆盖范围是否做到保基本、补短板、兜底线，产业引导类政策引导作用是否明确等。

（五）可持续性。主要评估政策是否能够做到短期可承受、长期可持续，政策内容是否能够根据现实情况进行调整变更，能够持续适应外部环境的变化；政策的实施期限、中止或退出条件是否明确等。

（六）其他内容。

第十一条项目事前绩效评估内容主要包括：

（一）立项必要性。主要评估法律法规、各级政府发展政策、规划、决议、计划是否有明确要求；项目设立是否具有现实需求；是否可以通过政府购买服务、市场化运作、注入资本金、加强行政管理等方式实现，或用现有项目代替；准公益类项目是否有明显的经济效益，公益类项目是否有明确的社会、生态效益等。

（二）项目可行性。主要评估项目是否经过严格的可行性论证，实施条件是否成熟；项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确，是否能够有效运转；项目措施是否与待解决问题相匹配，能够切实发挥作用；其他地区有无可借鉴的经验做法等。

（三）内容合理性。主要评估项目预算是否与总体目标相匹配，预期投入产出比是否合理；项目是否属于财政支持范围；项目资金有无重复支持；公益类项目是否会对相关领域社会资本产生挤出效应；准公益类项目收益分配是否合规合理等。

（四）风险可控性。项目预算市、区资金配套方式是否科学合理，是否超出地方财政承受能力；既定筹资方式是否影响地方政府债务及偿债能力；项目是否具有风险防控及止损机制等。

（五）筹资合规性。项目资金来源是否合法合规、真实可靠，是否存在违规融资行为；各渠道资金能否及时、足额到位，有无补救措施；筹资监管机制是否明确等。

（六）其他内容。

第三章 事前绩效评估流程

第十二条 事前绩效评估程序一般包括评估准备、正式评估、形成评估结论、财政审核四个阶段。

第十三条 评估准备工作

（一）确定评估政策和项目

预算部门（单位）申请设立新增政策或项目时，应同时填写《南京市XX政策/项目事前绩效评估基本信息表》（详见附件1），明确新增政策或项目的主要目的、主要依据、主要内容、总体目标等；根据工作需要，下发评估通知书（详见附件2）。

（二）明确评估工作人员

预算部门（单位）应明确评估工作人员，具体负责开展评估工作；根据需要，也可聘请专家或中介机构等第三方参与评估工作；

（三）拟定评估工作方案（详见附件3）

事前绩效评估方案内容包括但不限于：政策和项目的背景、评估对象、评估内容、评估方法、评估程序、评估人员及措施保障、基础数据等。

第十四条 正式评估

预算部门（单位）评估工作人员应根据本规程第十、十一条要求的评估内容，综合利用本规程第九条所列方法，结合评估方案要求，收集被评估政策或项目相关信息，进行分类、整理、分析、论证；并对照自评表进行客观公正的打分。

第十五条 形成评估结论

预算部门（单位）评估工作人员在正式评估和打分的基础上，形成评估结论，填写《南京市XX政策/项目事前绩效评估自评表》（详见附件4、5）。

第十六条 财政审核

预算部门（单位）将《南京市XX政策/项目事前绩效评估基本信息表》、《南京市XX政策/项目事前绩效评估自评表》及相关证明材料一同报送市财政局。市财政局对预算部门（单位）自评估材料进行审核，审核内容包括预算部门（单位）自评估形式是否规范、内容是否完整、材料是否齐全、依据是否充分、预算测算是否科学等。

市财政局在收到预算部门（单位）报送的自评估材料起十五个工作日内完成审核，出具审核意见并反馈预算部门（单位）（详见附件6）。

第十七条 市财政局根据工作需要，可以在预算部门（单位）自评估结论基础上，按照本规程第十、十一条规定的内容，开展财政重点评估，根据评估指标体系（详见附件7、8）进行打分，形成评估报告（详见附件9、10）。

第十八条 预算部门（单位）计划设立新增政策和项目，应在政策和项目进入市财政局项目库前完成事前评估工作。

第四章 事前绩效评估结果应用

第十九条 市财政局将财政重点评估结果和审核结果作为新增政策和项目设立的重要依据。审核与评估结果在百分制基础上分为四个等级，即优（≥90分）、良（80分≤良＜90分）、中（60分≤中＜80分）、差（＜60分）。

第二十条 审核与评估结果为“优”、“良”的政策和项目原则上同意设立；结果为“中”、“差”或未开展评估的政策和项目不予设立。

第五章 附 则

第二十一条 各区财政部门、区级预算部门（单位）开展事前绩效评估工作，可参照本规程执行。

第二十二条 本规程由市财政局负责解释，自发布之日起施行。原《南京市财政预算绩效管理前评价操作规程》（宁财绩〔2016〕498 号）同时废止。

附件：1.南京市XX政策/项目事前绩效评估基本信息表

 2.南京市XX政策/项目事前绩效评估通知

 3.南京市XX政策/项目事前绩效评估工作方案

 4.南京市XX政策事前绩效评估申报表

 5.南京市XX项目事前绩效评估申报表

6.南京市XX政策/项目事前绩效评估财政审核意见表

 7.南京市XX政策事前绩效评估指标体系

 8.南京市XX项目事前绩效评估指标体系

 9.南京市XX政策事前绩效评估报告

10.南京市XX项目事前绩效评估报告

附件1

南京市XX政策/项目事前绩效评估基本信息表

（参考文本）

|  |  |
| --- | --- |
| 政策/项目名称： |  |
| 立项部门（单位） |  | 计划实施年限 |  |
| 立项目的 | 计划解决的问题 |
| 立项依据 | 国家、省、市层面相关国民经济与社会发展规划和方针政策、相关制度；必要性、可行性、合理性等 |
| 主要内容 | 预期开展的主要工作内容 |
| 总体目标 | 预期实现的总体目标 |

附件2

南京市XX政策/项目事前绩效评估通知

（参考文本）

 ：

为进一步加强预算绩效管理，建立全过程预算绩效评价机制，落实《南京市全面实施预算绩效管理三年（2019-2021年）行动计划》（宁委办发〔2019〕84号）等文件精神，切实增强政策/项目立项必要性与科学性，提高财政资金使用效率，决定对你单位申请立项的南京市XXXX政策/项目开展财政事前绩效评估，现将有关事项通知如下：

一、工作布置

定于 XXXX年XX月XX日召开事前绩效评估工作布置会，明确事前评估各项要求和工作任务。

二、时间安排

项目绩效评价具体实施时间为X月至X月。

三、其他事项

1、请各单位高度重视此次评估工作，做好组织协调、任务传达及宣传工作，保障事前评估工作顺利开展；

2、请各单位配合评估工作人员开展工作，提交事前评估所需各项资料，以便于评估工作人员全面准确开展评估。

XXXX年XX月XX日

1. 附件3
2. 南京市XX政策/项目事前绩效评估工作方案
3. （ 参考文本 ）
4. 一、政策/项目背景
5. （要求：概述被评估政策/项目设立的原因、立项依据等基本情况）
6. 二、评估对象
7. （要求：明确评估对象的名称、部门（单位）名称、预算金额、绩效目标内容等情况）
8. 三、评估内容
9. （要求：明确评估方向、主要内容和重点）
10. 四、评估方法
11. （要求： 明确拟采用的主要评估方法以及支撑该方法需要的资料和数据， 明确证明产出目标和效果目标完成实现情况的有关证据资料以及其他等重点资料的获取方法）
12. 五、评估程序
13. （要求：明确评估时间进度安排）
14. 六、评估人员及措施保障
15. （要求：明确参与评估的相关人员和职责；明确评估工作的工作纪律和保障措施）
16. 七、基础数据
17. （要求： 事前绩效评估指标体系中涉及的所有基础数据均要列入此次事前绩效评估的数据采集范围）
18. 八、事前绩效评估指标体系（财政部门重点评估适用）

（要求：指标体系应当尽可能细化量化，可衡量；突出产出、效益类核心指标。）

1. 附件4
2. 南京市XX政策事前绩效评估自评表

（参考文本）

部门名称（盖章）：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 政策名称 |  | 属性 | □新增 □到期申请延续□申请预算大幅变动 □其他延续类 |
| 部门负责人 |  | 联系人及电话 |  |
| 政策拟实施期间 | XXXX年—XXXX年 |
| 资金总额 | 市级财政资金 | 其他资金（上级拨付、区级配套等） |
|  |  |
| 政策概述 | （政策背景、依据、主要内容、总体目标） |
| 评估结论 | （评估等级、评估意见） |
| 评估要点 | 论证说明（通过引用材料、数据等论证评估要点成立与否，支持政策设立） | 权重（各评估要点所占分值） | 得分 |
| 设立必要性（30） | 法律法规、方针政策、地方发展战略是否有相关要求 |  |  |  |
| 政策设立是否具有现实需求 |  |  |  |
| 政策是否能够以其他方式代替 |  |  |  |
| 产业发展类政策是否具有明显的经济、生态效益，民生保障类政策是否具有明显的社会效益等 |  |  |  |
| 政策可行性（20） | 政策措施与目标是否匹配，预算测算是否合理 |  |  |  |
| 政策相关组织架构、职责分工、运行机制、计划进度等是否清晰明确、能够有效执行 |  |  |  |
| 政策有无纠偏机制与风险应对预案 |  |  |  |
| 其他地区有无可借鉴的经验做法 |  |  |  |
| 内容公平性（20） | 民生保障类政策是否有利于提升公共产品与公共服务的数量和质量，产业发展类政策目标及措施是否公平公正 |  |  |  |
| 政策受益范围与对象是否明确 |  |  |  |
| 政策流程及程序是否公开透明 |  |  |  |
| 扶持科学性（20） | 政策事权、支出责任和财力是否相适应 |  |  |  |
| 政策保障方式、标准、程序是否科学合理 |  |  |  |
| 民生保障类政策覆盖范围是否做到保基本、补短板、兜底线，产业发展类政策引导作用是否明确 |  |  |  |
| 可持续性（10） | 政策是否短期可承受，长期可持续，能否适应外部环境变化 |  |  |  |
| 政策实施期限、中止或退出条件是否明确 |  |  |  |
| 合计 |  |  |

附件5

1. 南京市XX项目事前绩效评估自评表
2. （参考文本）

部门名称（盖章）：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 项目名称 |  | 属性 | □新增 □到期申请延续□申请预算大幅变动 □其他延续类 |
| 部门负责人 |  | 联系人及电话 |  |
| 项目拟实施期间 | XXXX年—XXXX年 |
| 资金总额 | 市级财政资金 | 其他资金（上级拨付、区级配套等） |
|  |  |
| 项目概述 | （项目背景、依据、主要内容、总体目标） |
| 评估结论 | （评估等级、评估意见） |
| 评估要点 | 论证说明（通过引用材料、数据等论证评估要点成立与否，支持项目设立） | 权重（各评估要点所占分值） | 得分 |
| 立项必要性（30） | 法律法规、各级政府发展政策、规划、决议、计划是否有明确要求 |  |  |  |
| 项目是否具有现实需求 |  |  |  |
| 项目是否能够以其他方式代替 |  |  |  |
| 准公益类项目是否具有明显的经济效益，公益类项目是否具有明显社会、生态效益 |  |  |  |
| 项目可行性（20） | 项目是否经过可行性论证，实施条件是否成熟 |  |  |  |
| 项目相关组织架构、职责分工、运行机制、计划进度是否清晰明确 |  |  |  |
| 项目措施与问题是否匹配，是否能够发挥作用 |  |  |  |
| 其他地区有无可借鉴的经验做法等 |  |  |  |
| 内容合理性（20） | 项目预算与总体目标是否匹配，预期产出是否合理 |  |  |  |
| 项目是否属于财政支持范围 |  |  |  |
| 项目有无重复支持 |  |  |  |
| 公益类项目是否会对社会资本产生挤出效应 |  |  |  |
| 准公益类项目收益分配是否合规合理 |  |  |  |
| 风险可控性（20） | 项目市、区资金配套方式是否科学合理，是否超出地方财政承受能力 |  |  |  |
| 项目筹资方式是否影响地方政府债务及偿债能力 |  |  |  |
| 项目是否具有风险防控及止损机制 |  |  |  |
| 筹资合规性（10） | 资金来源是否合法合规，是否存在违规融资行为 |  |  |  |
| 各渠道资金能否及时足额到位，有无补救措施 |  |  |  |
| 筹资监管机制是否明确 |  |  |  |
| 合计 |  |  |

附件6

南京市XX政策/项目事前绩效评估

财政审核意见表

（参考文本）

|  |  |
| --- | --- |
| 政策名称 |  |
| 申报部门（单位） |  |
| 财政审核处室 |  | 审核人及电话 |  |
| 审核评分 | 审核内容 | 分值 | 评分解释 | 得分 | 评分说明 |
| 形式规范 | 20 | 考察部门（单位）自评表形式是否规范 |  | 得分/扣分原因 |
| 内容完整 | 20 | 考察部门（单位）基本信息表与自评估信息表内容填写是否完整 |  |  |
| 材料齐全 | 20 | 考察部门（单位）提供的佐证材料是否齐全 |  |  |
| 依据充分 | 20 | 考察部门（单位）运用材料是否正确、逻辑是否清晰、论证是否成立 |  |  |
| 预算科学 | 20 | 考察部门（单位）对预算测算是否科学合理 |  |  |
| 合计 | 100分 |  |  |  |
| 审核结果 | □优 □良 □中 □差 |
| 审核意见 |  |

 20XX年X月X日

附件7

南京市XX政策事前绩效评估指标体系

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 指标解释 | 标准值 | 评分说明 | 得分 |
| 决策（30） | 设立必要性（30） | 任务明确性 | 国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求 | 明确 |  |  |
| 需求客观性 | 政策设立是否具有现实需求 | 客观 |  |  |
| 手段唯一性 | 该政策是否是解决问题唯一手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作、改善行政管理或用现有政策代替 | 唯一 |  |  |
| 效益明确性 | 政策是否有明显的经济、社会、生态效益等 | 明确 |  |  |
| 内容（40） | 政策可行性（20） | 目标匹配性 | 政策措施与预期目标是否匹配，预算测算是否合理 | 匹配 |  |  |
| 组织有效性 | 政策执行部门（单位）的组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确，是否能够有效执行 | 有效 |  |  |
| 风险前瞻性 | 有无纠偏机制与风险应对预案 | 制定 |  |  |
| 可借鉴性 | 其他地区有无可借鉴的经验做法 | 存在 |  |  |
| 内容公平性（20） | 政策公共性 | 政策是否有利于提升公共产品和公共服务的数量与质量，政策目标和措施是否公平公正 | 公平、公正 |  |  |
| 范围明确性 | 政策是否有明确的受益范围或对象 | 明确 |  |  |
| 程序透明性 | 政策相关流程及程序是否公开透明 | 透明 |  |  |
| 管理 | 扶持科学性（20） | 财力承受性 | 政策事权、支出责任和财力是否相适应 | 可承受 |  |  |
| 保障合理性 | 政策保障方式、保障标准、资金使用程序是否科学合理，是否优于其他方式方法 | 合理 |  |  |
| 范围科学性 | 政策覆盖范围是否保基本、补短板、兜底线，引导作用是否明确 | 科学 |  |  |
| 可持续性（10） | 政策适应性 | 政策是否短期可承受，长期可持续；政策内容是否能够根据现实情况进行调整变更，能够持续适应外部环境的变化 | 适应 |  |  |
| 期限明确性 | 政策的实施期限、中止或退出条件是否明确 | 明确 |  |  |

附件8

南京市XX项目事前绩效评估指标体系

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 指标解释 | 标准值 | 评分说明 | 得分 |
| 决策（30） | 立项必要性（30） | 任务明确性 | 国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求 | 明确 |  |  |
| 需求客观性 | 项目设立是否具有现实需求 | 客观 |  |  |
| 手段唯一性 | 该项目是否是解决问题唯一手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作、改善行政管理或用现有项目代替 | 唯一 |  |  |
| 效益明确性 | 项目是否有明显的经济、社会、生态效益等 | 明确 |  |  |
| 内容（40） | 项目可行性（20） | 实施可行性 | 项目是否经过严格的可行性论证，实施条件是否成熟 | 可行 |  |  |
| 组织有效性 | 项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确，是否能够有效运转 | 有效 |  |  |
| 措施匹配性 | 项目措施是否与待解决问题相匹配，能够切实发挥作用 | 匹配 |  |  |
| 可借鉴性 | 其他地区有无可借鉴的经验做法 | 存在 |  |  |
| 内容合理性（20） | 预算合理性 | 主要评估项目预算是否与总体目标相匹配，预期投入产出比是否合理 | 合理 |  |  |
| 财政支持性 | 项目是否属于财政支持范围 | 属于 |  |  |
| 项目重复性 | 项目资金有无重复支持 | 不重复 |  |  |
| 资本挤出性 | 项目是否会对相关领域社会资本产生挤出效应 | 无挤出 |  |  |
| 收益合理性 | 项目收益分配是否合规合理 | 合规、合理 |  |  |
| 管理（30） | 风险可控性（20）风险可控性（20） | 财力承受性 | 项目预算市、区资金配套方式是否科学合理，是否超出地方财政承受能力 | 可承受 |  |  |
| 债务影响性 | 既定筹资方式是否影响地方政府债务及偿债能力 | 无影响 |  |  |
| 风险前瞻性 | 项目是否具有风险防控及止损机制 | 健全 |  |  |
| 筹资合规性（10） | 资金合法性 | 项目资金来源是否合法合规、真实可靠，是否存在违规融资行为 | 合法、合规 |  |  |
| 到位及时性 | 各渠道资金能否及时、足额到位，有无补救措施 | 准时 |  |  |
| 监管明确性 | 筹资监管机制是否明确 | 明确 |  |  |

附件9

南京市XX政策事前绩效评估报告

（参考文本）

摘要

一、政策概述

（一）政策立项背景

（二）政策范围及内容

（三）政策预算资金

（四）部门职责及相关制度

（五）政策总体绩效目标

二、评估方式和方法

（一）评估方式

（包括评估目的、依据、原则、程序、时期等）

（二）评估方法

（包括评估指标体系、工作方法等）

三、评估结论与分析

（一）总体评估结论

（二）设立必要性分析

（三）政策可行性分析

（四）内容公平性分析

（五）扶持科学性分析

（六）可持续性分析

（七）其他内容分析

（八）历史绩效分析（延续类政策适用）

四、问题及建议

五、打分表

附件10

南京市XX项目事前绩效评估报告

（参考文本）

摘要

一、项目概述

（一）项目立项背景

（二）项目范围及内容

（三）项目预算资金

（四）部门职责及相关制度

（五）项目总体绩效目标

二、评估方式和方法

（一）评估方式

（包括评估目的、依据、原则、程序、时期等）

（二）评估方法

（包括评估指标体系、工作方法等）

三、评估结论与分析

（一）总体评估结论

（二）立项必要性分析

（三）项目可行性分析

（四）内容合理性分析

（五）风险可控性分析

（六）筹资合规性分析

（七）其他内容分析

（八）历史绩效分析（延续类项目适用）

四、问题及建议

五、打分表