

市级特定目标类项目事前绩效评估操作规程

第一章 总则

第一条 为落实零基预算改革要求，强化事前绩效评估，进一步提高预算安排的科学性，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》（中发〔2018〕34号）、《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》（苏发〔2019〕6号）、《中共南京市委办公厅 南京市人民政府办公厅关于印发〈南京市市级预算绩效管理办法〉的通知》（宁委办厅字〔2024〕2号）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依据相关法律法规及有关规定，运用科学方法和规范程序，对拟新增市级特定目标类（专项资金）项目（以下简称“项目”）的立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等进行客观论证和综合评判的行为。

第三条 根据实施主体的不同，事前绩效评估可以分为预算部门（单位）开展的事前绩效自评（以下简称“自评”）以及财政部门开展的财政重点事前绩效评估（以下简称“财政重点评估”）。

第四条 年度拟新增项目应开展事前绩效评估，到期拟延续、支持政策或支持方向发生较大变化的项目参照执行。涉及抢

险救灾、应对突发事件等需要紧急实施的项目，可不进行事前绩效评估。

第五条 市财政局负责制定事前绩效评估操作规程；督促、指导相关市级预算部门（单位）开展自评估工作，审核其评估结果；必要时开展财政重点评估；做好事前绩效评估结果应用。

第六条 市级预算部门组织开展本部门自评估工作，指导所属预算单位开展自评估并审核其评估结果，将评估结果报市财政局审核；做好结果应用；配合市财政局开展财政重点评估工作。

第七条 部门所属预算单位负责开展本单位自评估工作；将评估结果报部门审核；做好结果应用；配合部门和市财政局开展财政重点评估工作。

第八条 事前绩效评估应当遵循以下基本原则：

（一）科学规范。按照规范的程序，围绕评估的主要内容，采用定性与定量相结合的方法，全面系统地开展评估。

（二）重点突出。根据项目的性质和特点，围绕项目关键环节明确评估重点，提高评估的针对性。

（三）客观公正。依据法律法规规章以及相关政策制度，以详实的佐证资料为支撑，提高评估质量。

第九条 事前绩效评估的主要依据：

（一）相关法律、法规和规章制度；

（二）中央和省市重大决策部署；

（三）国民经济与社会发展规划，行业中长期发展规划、部

门职责；

（四）预算管理制度、项目及资金管理办法、行业标准及专业技术规范等。

第二章 事前绩效评估内容和方式方法

第十条 事前绩效评估的主要内容：

（一）立项必要性。立项依据是否充分，法律法规、方针政策、地方发展战略是否有相关要求；是否有迫切的现实需求，是否具有明显的经济效益、社会效益、生态效益；是否与预算部门（单位）职能相关；是否与其他项目重复交叉，是否可以通过与其他项目整合、政府购买服务、市场化运作、注入资本金、改善行政管理等方式实现。

（二）投入经济性。预算规模是否与总体绩效目标相匹配；在既定目标下，项目实施路径是否最优、成本是否最小，能否从整体上节约财政资金等；是否明确相关成本控制措施，成本控制措施是否科学。

（三）绩效目标合理性。绩效目标设定是否明确；绩效目标是否与立项相关政策、规划相衔接，是否与部门长期规划目标、年度工作目标一致，是否符合项目功能定位，是否符合客观实际和发展规律，预期可实现。

（四）实施方案可行性。项目支持的对象、范围、标准等是否合理，与绩效目标是否匹配；项目实施方案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，能够有效执行；项目措施与项目目标是否匹配，是否能够发挥作用；是否有明确的资金使用进度安排，资金使用周期与目标任务预期完成周期是否相符；项目实施风险与不确定因素是否可控，是否制定防范、应对措施；是否合理设置实施期限，是否明确退出机制。

（五）筹资合规性。是否属于市级财政资金支持范围；财政投入比例是否合理，是否能够做到短期可承受、长期可持续；市区配套方式是否科学合理；资金来源渠道是否明确，各渠道资金能否及时足额到位，有无补救措施，筹资风险是否可控等；资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；筹资监管机制是否明确、完备；筹资行为是否合法合规；如使用专项债券，专项债券使用是否符合规定。

（六）其他需要评估的内容。包含内容公平性等和项目相关的内容。

第十一条 事前绩效评估可采取以下方式：

（一）专家论证。对专业性较强、评估难度较大、存在疑难问题的项目，可邀请项目相关领域专家参与，提供专业支持。

（二）访谈座谈。对涉及主体多、人员分散的项目，可组织相关人员开展访谈座谈，收集各方意见和建议。

（三）实地考察。对有一定物质基础的项目，可进行实地察看，获取一手资料，掌握项目实际情况。

（四）问卷调查。对利益相关方多、影响范围广的项目，可

通过发放调查问卷，了解情况或征询意见。

第十二条 事前绩效评估可采取以下方法：

（一）成本效益分析法。全面衡量各方投入成本，科学测算财政资金投入规模，实现同等产出和效益情况下的成本最小化。

（二）比较法。将绩效目标与预期实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类项目进行多维度比较，综合衡量项目设计及实施方案的优劣。

（三）公众评判法。通过专家论证、抽样调查等方式，对事前绩效评估提供咨询意见和结论支撑。

（四）其他能为评估结论提供支撑的方法。

第三章 事前绩效评估流程

第十三条 市级预算部门（单位）开展的自评估是项目纳入市级财政预算储备项目库管理的前提条件。对于拟新增项目，市级预算部门（单位）应结合项目立项工作，同步开展自评估，并在项目进入预算管理一体化系统项目库前完成自评估工作。未按要求开展自评估的项目，不得纳入项目库管理，也不得安排预算资金。

市财政局开展的财政重点评估可与财政预算评审结合进行。

第十四条 事前绩效自评估工作程序：

（一）评估准备工作

1.确定评估项目和评估工作人员

预算部门（单位）按照本规程，根据自身工作计划，确定自

评估对象；明确评估工作人员，具体负责开展评估工作；根据需要，可成立评估工作组，成员由本部门本单位人员、相关领域专家或受托第三方机构人员等组成。

2.拟定评估工作方案

评估人员应通过资料收集、走访调研等事前调研活动，了解项目基本情况；根据项目性质，结合部门职责与预期目标，确定评估重点；可根据工作需要，制定事前绩效评估工作方案（详见附件1），设置评估指标体系（详见附件2），说明项目背景，明确评估对象、评估内容、评估方式方法、评估程序及时间安排、保障措施等。

（二）评估实施工作

评估人员应根据本规程第十条要求的评估内容，综合利用本规程第十一条、第十二条所列方法，结合评估工作方案要求，收集被评估项目相关信息，进行分类、整理、分析、论证。

（三）形成评估结论

评估人员在评估实施的基础上，填写《市级特定目标类项目事前绩效评估及审核表》（详见附件3），形成评估结论。

（四）预算部门审核及报送

预算部门收集本部门所有自评估项目的评估及审核表以及相关证明材料，在评估及审核表中提出审核意见（审核意见分为建议支持、完善后支持和不予支持），并将“建议支持”项目的自评估资料（一式三份）报送至市财政局。未开展自评估、部门审

核意见为“完善后支持”和“不予支持”的项目，不得提交财政部门审核，不得申请年度预算。

（五）市财政局审核

市财政局对口业务处室收到预算部门报送的自评估材料后，在十五个工作日内完成审核，并在部门报送的评估及审核表中填写财政部门审核意见，一式三份，一份反馈预算部门（单位），两份留本处室和绩效管理处存档。

预算管理一体化系统完善后，按照系统流程，开展自评估和审核工作，无需线下进行。

对于资金规模大、社会影响力强、政策导向性高的项目，必要时邀请相关领域专家参与审核工作。

第十五条 财政重点事前绩效评估工作程序：

（一）评估准备工作

1.确定评估项目

根据部门自评估情况，在财政项目库入库审核阶段，市财政局研究确定评估项目，并向项目预算主管部门印发评估通知书（详见附件4）。

2.明确评估方式

财政重点评估可由市财政局自行实施，也可委托第三方机构实施。自行实施时，可成立由市财政局相关人员、相关领域专家和受托第三方机构人员等组成的评估工作组负责具体评估工作。

3.拟定评估工作方案

通过资料收集、走访调研等事前调研活动，了解项目基本情况；根据项目性质，结合部门职责与预期目标，确定评估重点；制定事前绩效评估工作方案（详见附件1），设置评估指标体系（详见附件2），说明项目背景，明确评估对象、评估内容、评估方式方法、评估程序及时间安排、保障措施等。

（二）评估实施工作

根据本规程第十条要求的评估内容，综合利用本规程第十一条、第十二条所列方法，结合评估工作方案要求，收集被评估项目相关信息，进行分类、整理、分析、论证。

（三）形成评估结论

根据评估实施收集的相关信息，对照评估指标体系进行分析，形成评估报告（参考文本详见附件5），反馈项目预算主管部门。

第四章 事前绩效评估结果应用

第十六条 自评估财政审核意见与财政重点评估结果分为“予以支持”“完善后支持”和“不予支持”。对立项必要性充分、投入经济、目标合理、方案可行、筹资合规的项目，确定为“予以支持”；对必要性充分，但投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等还存在不足，需达到一定条件后方可支持的项目，确定为“完善后支持”；对必要性不充分的项目，确定为“不予支持”。

第十七条 市财政局将自评估财政审核意见和财政重点评

估结果作为进入市级财政预算储备项目库和改进管理的重要参考依据。对“予以支持”的项目，综合考虑轻重缓急和财政可承受能力等安排预算。对“完善后支持”的项目，退回项目预算主管部门进行补充完善。

第五章 附 则

第十八条 市级运转类项目必要时开展事前绩效评估，可参照本规程执行。各区财政部门、区级预算部门（单位）开展事前绩效评估工作，也可参照本规程执行。

第十九条 本规程由市财政局负责解释。

第二十条 本规程自发布之日起施行。原《南京市市级财政政策项目事前绩效评估操作规程（试行）》（宁财绩〔2020〕259号）同时废止。

- 附件：
- 1.XX项目事前绩效评估工作方案
 - 2.XX项目事前绩效评估指标体系
 - 3.市级特定目标类项目事前绩效评估及审核表
 - 4.关于开展财政重点事前绩效评估工作的通知
 - 5.XX项目事前绩效评估报告

附件 1

XX 项目事前绩效评估工作方案

(参考文本)

一、项目背景

(要求:概述被评估项目设立的原因、立项依据等基本情况)

二、评估对象

(要求:明确评估对象的名称、部门(单位)名称、预算金额、绩效目标等情况)

三、评估内容

(要求:明确评估方向、主要内容和评估重点)

四、评估方式方法

(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重点资料的获取方法)

五、评估程序

(要求:明确评估时间进度安排)

六、评估人员及保障措施

(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)

七、基础数据

(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)

八、事前绩效评估指标体系(财政重点评估适用)

附件 2

XX 项目事前绩效评估指标体系

(参考文本)

一级指标	二级指标	指标解释	标准值	评估说明	结论
立项必要性	政策依据充分性	法律法规、方针政策、地方发展战略是否有相关要求。	充分		
	需求客观性	是否有迫切的现实需求,是否具有明显的经济效益、社会效益、生态效益。	客观		
	职能相关性	是否与预算部门(单位)职能相关。	相关		
	手段唯一性	是否与其他项目重复交叉,是否可以通过与其他项目整合、政府购买服务、市场化运作、注入资本金、改善行政管理等方式实现。	唯一		
绩效目标合理性	目标明确性	绩效目标设定是否明确	明确		
	目标合理性	绩效目标是否与立项相关政策、规划相衔接; 是否与部门长期规划目标、年度工作目标一致; 是否符合项目功能定位; 是否符合客观实际和发展规律,预期可实现。	合理		
实施方案可行性	实施内容合理性	项目支持的对象、范围、标准等是否合理;与绩效目标是否匹配。	合理		
	实施可行性	项目实施方案是否经过可行性论证,实施条件是否成熟。	可行		
	组织有效性	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,能够有效执行。	有效		

	措施匹配性	项目措施与项目目标是否匹配，是否能够发挥作用。	匹配		
	资金进度合理性	是否有明确的资金使用进度安排，资金使用周期与目标任务预期完成周期是否相符。	合理		
	风险可控性	项目实施风险与不确定因素是否可控，是否制定防范、应对措施。	可控		
	项目时效性	是否合理设置实施期限，是否明确退出机制。	设置明确		
投入经济性	预算匹配合理性	预算规模是否与总体绩效目标相匹配。	匹配		
	成本测算科学性	在既定目标下，项目实施路径是否最优、成本是否最小，能否从整体上节约财政资金等。 ①是否有合理的公共服务标准，业务流程是否优化，成本结构是否与业务流程匹配； ②成本测算依据是否充分，测算标准是否合理、测算方法是否科学，投入成本与预期效益是否匹配； ③是否有若干成本效益比较方案或标杆比较，并分别计算每种方案的投入成本，通过方案之间的比较和绩效基线比较，选择最优方案； ④实施方案是否落实过紧日子要求，厉行勤俭节约，是否有利于降低成本。	科学		
	成本控制措施有效性	是否明确相关成本控制措施，成本控制措施是否科学。	有效		
筹资合规性	财政可承受能力	是否属于市级财政资金支持范围；财政投入比例是否合理，是否能够做到短期可承	可承受		

		受、长期可持续；市区配套方式是否科学合理。			
	筹资可靠性	资金来源渠道是否明确，各渠道资金能否及时足额到位，有无补救措施，筹资风险是否可控等。	可靠		
	筹资程序规范性	资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全。	规范		
	监管机制完备性	筹资监管机制是否明确、完备。	完备		
	筹资合法合规性	筹资行为是否合法合规；如使用专项债券，专项债券使用是否符合规定。	合规		

附件 3

市级特定目标类项目事前绩效评估及审核表

项目名称		预算单位		
预算主管部门		财政审核处室		
项目类型	<input type="checkbox"/> 新设立 <input type="checkbox"/> 到期拟延续 <input type="checkbox"/> 支持政策（方向）发生较大变化	项目拟实施期间	20XX 年 XX 月-20XX 年 XX 月	
资金总额	市级财政资金	其他资金（上级拨付、区级配套等）		
项目背景	说明项目设立的背景、依据、功能作用及现实需求情况。			
项目实施内容	按项目资金用途分别说明支持的对象、范围，资金投入方式、标准等。			
项目实施计划	1.项目实施计划，包括实施主体、实施条件、实施期限、进度安排等。 2.对风险和不确定因素的应对措施。			
总体绩效目标	预期实现的总体目标或中长期目标，即总任务、总产出、总效益等。			
年度绩效目标	每一年度预期实现的产出和效益。			
评估内容	评估要点	预算单位评估意见	预算主管部门审核意见	财政部门审核意见
立项必要性	1.项目设立依据是否充分，法律法规、方针政策、地方发展战略是否有相关要求； 2.是否有迫切的现实需求，是否具有明显的经济效益、社会效益、生态效益； 3.是否与预算部门（单位）职能相关；			

	4.是否与其他项目重复交叉,是否可以通过与其他项目整合、政府购买服务、市场化运作、注入资本金、改善行政管理等方式实现。			
绩效目标合理性	1.绩效目标设定是否明确; 2.绩效目标是否与立项相关政策、规划相衔接;是否与部门长期规划目标、年度工作目标一致;是否符合项目功能定位;是否符合客观实际和发展规律,预期可实现。			
实施方案可行性	1.项目支持的对象、范围、标准等是否合理,与绩效目标是否匹配; 2.项目实施方案是否经过可行性论证,实施条件是否成熟; 3.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,能够有效执行; 4.项目措施与项目目标是否匹配,是否能够发挥作用; 5.是否有明确的资金使用进度安排,资金使用周期与目标任务预期完成周期是否相符; 6.项目实施风险与不确定因素是否可控,是否制定防范、应对措施; 7.是否合理设置实施期限,是否明确退出机制。			
投入经济性	1.预算规模是否与总体绩效目标相匹配; 2.在既定目标下,项目实施路径是否最优、成本			

	<p>是否最小，能否从整体上节约财政资金等。</p> <p>①是否有合理的公共服务标准，业务流程是否优化，成本结构是否与业务流程匹配；</p> <p>②成本测算依据是否充分，测算标准是否合理、测算方法是否科学，投入成本与预期效益是否匹配；</p> <p>③是否有若干成本效益比较方案或标杆比较，并分别计算每种方案的投入成本，通过方案之间的比较和绩效基线比较，选择最优方案；</p> <p>④实施方案是否落实过紧日子要求，厉行勤俭节约，是否有利于降低成本。</p> <p>3.是否明确相关成本控制措施，成本控制措施是否科学。</p>			
筹资合规性	<p>1.是否属于市级财政资金支持范围；财政投入比例是否合理，是否能够做到短期可承受、长期可持续；市区配套方式是否科学合理；</p> <p>2.资金来源渠道是否明确，各渠道资金能否及时足额到位，有无补救措施，筹资风险是否可控等；</p> <p>3.资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；</p> <p>4.筹资监管机制是否明确、完备；</p> <p>5.筹资行为是否合法合规；如使用专项债券，专</p>			

	项债券使用是否符合规定。			
其他需要评估的内容	内容公平性等和项目相关的内容			
	评估、审核结果	(盖章) 20XX年XX月 XX日	建议支持 <input type="checkbox"/> 完善后支持 <input type="checkbox"/> 不予支持 <input type="checkbox"/> (盖章) 20XX年XX月 XX日	予以支持 <input type="checkbox"/> 完善后支持 <input type="checkbox"/> 不予支持 <input type="checkbox"/> (盖章) 20XX年XX月 XX日

注：1.“资金总额”请填写项目拟实施期间全部资金总额、“每年约XX万元”或“XX万元（20XX年度）”；

2.预算单位应在“预算单位评估意见”逐条阐述项目相关情况，如“立项必要性”中第一小点填写“国务院XX文件要求做好YY工作，近年来南京市贯彻落实国家、省要求，明确提出……项目设立依据充分”）；在“评估、审核结果”填写“建议纳入20XX年预算安排”或“建议纳入20XX年-20XX年预算安排”；

3.预算主管部门、市财政业务处室审核时，应在相应的“审核意见”提出具体意见，如“立项必要性充分”“实施方案可行性存在不足，未分析市场需求不足、实际收益无法覆盖成本等风险，未制定防范、应对措施”；

4.五项评估内容均满足要求，才可勾选支持；立项必要性充分，但投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性中任一要求未满足，审核意见应为“完善后支持”；立项必要性不充分，审核意见应为“不予支持”。

附件 4

关于开展财政重点事前绩效评估工作的通知

(参考文本)

_____:

为全面贯彻落实中央、省、市关于全面实施预算绩效管理的相关要求，增强项目立项必要性与科学性，切实提高财政资金使用效益，我局将对贵单位的南京市 XXXX 项目开展财政重点事前绩效评估，现将有关事项通知如下：

一、工作布置

定于 20XX 年 XX 月 XX 日召开事前绩效评估工作布置会，明确事前绩效评估各项要求和工作任务。

二、时间安排

项目事前绩效评估具体实施时间为 20XX 年 XX 月至 XX 月。

三、其他事项

1.请贵单位明确具体责任人和联络人，做好组织协调、任务传达及宣传工作。

2.请贵单位积极配合评估工作人员开展工作，及时提交相关资料，确保事前绩效评估工作顺利开展。

南京市财政局

20XX 年 XX 月 XX 日

XX 项目事前绩效评估报告

(参考文本)

一、项目概况

(一) 项目立项背景

(二) 项目实施范围及内容

(三) 项目预算资金

(四) 项目组织管理

(包括项目主要业务管理流程, 相关主体主要管理职责, 项目技术方案, 项目退出或终止流程等。)

(五) 绩效目标

(包括项目总体绩效目标和年度绩效目标)

二、评估方式和方法

(一) 评估方式

(请详细列明使用哪些评估方式以及大致内容。例如, 使用了问卷调查, 应明确向哪些对象发放了多少份问卷, 问卷调查能支持哪些结论等。)

(二) 评估方法

(请详细列明使用了哪些评估方法, 如何使用。例如, 使用成本效益分析法, 应说明分析功能目标、业务流程、投入成本等具体步骤和大概内容。)

三、评估结论与分析

（一）总体评估结论

（包括“予以支持”“完善后支持”“不予支持”，并概括说明原因。）

（二）评估分析

1. 立项必要性分析

2. 投入经济性分析

3. 绩效目标合理性分析

4. 实施方案可行性分析

5. 筹资合规性分析

6. 其他需要评估的内容。包括内容公平性等和项目相关的内容。

四、问题及建议

五、其他需要说明的问题

六、附件

（包括事前绩效评估指标体系等）