

附件：

江苏省注册会计师协会专业技术委员会 专家提示第 5 号——会计师事务所从事 或参与财政预算绩效评价工作专家提示

随着预算绩效管理全面实施，会计师事务所作为第三方机构，已广泛参与到预算绩效管理的各环节，为推动加强预算管理、提高财政资金使用效益发挥了积极作用。财政预算绩效评价工作是一项复杂且专业性极强的任务，它不仅要求会计师事务所相关专家具备扎实的财务和会计知识，还需要深入了解政府的政策导向和预算管理的实际需求。因此，会计师事务所在从事财政预算绩效评价工作时，应严格遵守相关政策法规，不断提升自身的专业素养和服务能力，以更好地适应预算绩效管理的新要求和新挑战。

为进一步帮助全省会计师事务所（以下简称事务所）规范从事或参与绩效评价相关工作，服务财政预算绩效管理高质量发展，解决当前实务工作中的一些困惑，江苏省注册会计师协会专业技术委员会公共部门专委会联合常州市公共绩效评价行业协会对有关财政预算绩效评价制度文件进行梳理，结合中国注册会计师协会《会计师事务所财政支出绩效评价业务指引》与实务工作的开展提示如下。

一、主要政策依据

事务所在执行财政绩效评价相关业务时，应依据国家、

江苏省相关预算绩效管理要求开展工作，政策文件包括但不限于：《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），财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》（财预〔2021〕6号）和《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》（财监〔2021〕4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），江苏省财政厅《江苏省省级预算绩效目标管理办法》（苏财规〔2020〕18号）、《江苏省省级项目支出绩效评价管理办法》（苏财规〔2020〕20号）、《江苏省省级预算绩效监控管理办法》（苏财规〔2020〕19号）、《省级部门整体绩效评价管理暂行办法》（苏财绩〔2022〕51号）、《省级财政支出事前绩效评估管理办法》（苏财绩〔2024〕48号）、《江苏省财政厅关于开展成本预算绩效管理的实施意见》（苏财绩〔2024〕49号）、《江苏省委托第三方机构参与预算绩效管理业务办法》（苏财绩〔2024〕11号）和《第三方机构参与预算绩效管理业务质量考核办法》（苏财绩〔2024〕12号）等，执行省级以下财政绩效评价相关业务的，还应依据当地财政部门相关预算绩效管理相关要求开展工作。

二、事务所从事或参与事前绩效评估注意事项

《省级财政支出事前绩效评估管理办法》（苏财绩〔2024〕48号）明确对新出台重大政策和项目，在新设立、支持政策或支持方向发生较大变化等情形下，开展事前绩效

评估。事务所接受委托，在开展政策或项目事前绩效评估工作中，需要关注以下事项：

1.厘清与被评估单位的责任。事务所应向委托方或被评估单位获取事前绩效评估政策或项目的具体实施方案（事务所不应在接受事前绩效评估工作的同时，参与或代为编制政策或项目实施方案）。政策或项目实施方案一般包括：政策或项目的设立依据、支持的对象、范围、方式、标准、资金规模测算过程和资金来源、绩效目标、社会调研和内部论证，以及组织保障等内容。事务所从政策或项目的立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等方面进行全面论证评估。

2.关注预算资金规模是否合理。事前绩效评估需重点关注财政预算投入的合理性、科学性。预算投入成本应坚持在实现同等产出和效益情况下的最小化成本原则，通过事前绩效评估，协助财政把好预算审核关。事前绩效评估方法包括成本效益分析法、对比分析法、因素分析法、公众评判法等，评估投入资金经济性时，应重点使用成本效益分析方法。如在评估新建学校教育装备投入标准和数量时，应立足于基本公共服务标准以保基本和均等化水平为基础，按需分批采购测算资金，压降超越实际需求追求“高大上”、设施设备冗余浪费、投入保障过高等预算。

3.关注绩效目标与地区发展水平是否相适应。在评估绩效目标合理性时，政策（或项目）目标一般具有一定的超前性，超前的目标可能会扩大投资规模。评估时，应进一步调

研项目所处环境的客观实际和未来发展趋势，确定现阶段合理可及、适度超前的绩效目标。如新建医院项目的事前评估中，建设床位数与预算投入密切相关，评估应测算本地常住人口变化趋势，分析居民的就医习惯、医卫人才的招引能力，以及周边医疗资源的分布等情况，合理测算未来3~5年的床位使用率，避免过于超前投资导致的资产闲置。

3.进行成本预算绩效分析。事务所应深入分析政策或项目成本构成的合理性，识别成本节约的空间，提出优化成本结构的建议。在进行成本预算绩效分析时，事务所应重点关注以下几个方面：一是成本构成的明细性，即要求被评估单位提供详细的成本构成清单，确保每一项成本都有明确的用途和计算依据；二是成本标准的合理性，事务所应参照行业标准、历史数据或同类政策项目的成本水平，评估被评估单位提出的成本标准是否过高或过低；三是成本效益的匹配性，即分析政策或项目投入的成本与其产生的社会效益、经济效益是否相匹配，是否存在成本效益倒挂的情况。

4.善于利用专家工作。财政资金涉及领域广，绩效目标都与业务相关，评价人员在较短的服务周期内，难以深入了解项目背景和政策发展的全面情况，必要时应聘请专家共同参与论证，对相关业务的技术标准、作业流程的合理性、技术指标的可实现程度等征询专家意见。

5.规范事前绩效评估报告格式。事前绩效评估报告应包括项目基本情况、评估工作情况、评估分析和评估意见。项目基本情况应详细介绍项目概况（项目立项背景、依据、实

施内容、预算资金等)、项目实施计划和项目绩效目标;评估工作情况应详细说明评估目的和原则、评估内容、标准和方式方法,以及评估工作过程;评估分析主要针对立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性和其他有较大影响的事项进行分别分析;评估意见应明确项目在实现绩效目标的前提下,所需要的预算投资规模,以及与原项目方案预算的差异分析。

6.强化沟通与反馈机制。在事前绩效评估过程中,事务所应保持与被评估单位、委托方以及相关部门之间的密切沟通,确保信息的准确传递和及时反馈。通过有效的沟通,可以更好地理解项目需求、政策导向和预算限制,从而做出更为准确的评估。同时,事务所还应积极听取各方意见,对评估结果进行必要的调整和完善,确保评估结果的客观性和公正性。

7.严格遵守保密原则。事前绩效评估涉及大量敏感信息和数据,事务所应严格遵守保密原则,确保评估过程中获取的所有信息和数据不被泄露。在与被评估单位、委托方以及相关部门沟通时,应注意保护各方隐私和商业秘密,避免造成不必要的损失和纠纷。未经委托方及其同级财政部门同意,第三方机构及其工作人员(含聘用专家)不得以任何形式对外提供、泄露、公开评价报告和相关文档资料。

8.完善风险防控机制。事前绩效评估工作具有一定的风险性,事务所应建立完善的风险防控机制,对评估过程中可能出现的风险进行预测和防范。通过制定风险评估计划、建

立风险预警系统、制定风险应对措施等措施，可以有效降低评估风险，确保评估工作的顺利进行。

9.接受财政部门的业务指导和监管。工作中，应以当地财政部门的管理要求为主。财政部门通常会提供相关的政策解读、业务培训和指导材料，帮助事务所更好地理解评价要求和标准。同时，事务所也应积极配合财政部门的监管工作，如提供必要的评价资料、接受现场检查和审核等，以确保评价工作的透明度和公信力。

上述关注事项亦适用于下列项目。

三、事务所从事或参与绩效目标审核重点注意事项

1.清晰绩效目标确定的流程。按照“谁申请资金，谁设定目标”原则，明确编制绩效目标的主体是资金使用部门或单位。绩效目标按预算管理级次进行审核，预算部门负责审核所属单位绩效目标，财政部门审核同级预算部门报送的绩效目标，对部分重点项目可组织专家评审。绩效目标随同预算报本级人民代表大会，预算经本级人民代表大会批准后，财政部门下达预算和绩效目标。预算部门按要求及时在省级预决算公开平台上公开预算绩效目标。如果年度中需要调整预算的，应同步调整绩效目标。未编报绩效目标的项目，不得安排预算。

2.项目绩效目标审核应结合政策目标。项目绩效目标中，个性指标包括产出和效果，是以预算资金为纽带，反映资金投入后，项目的产出数量、质量、时效、成本和实现的社会效益、经济效益、生态效益、可持续发展和社会满意度等情

况。审核时应首先了解项目政策内容和政策目标，政策总目标通常在各级政府中长期发展规划中体现，阶段性目标一般在年度国民经济和社会发展规划、单项政策或年度工作目标等材料中体现。在了解政策目标时，不能简单仅看有量化指标的目标，还需要学习文件中关于目标实现的相关背景、内容和措施等。考察绩效目标是否合理，应关注其与政策目标是否紧密关联。对于中长期政策目标中已经有的量化目标，应分解至年度细化目标值，作为年度绩效目标；对于政策目标中的定性目标，应分解任务，确定逐年实现的具体目标。目标值应尽量按照“跳一跳够得着”原则从严、从高设定，以充分发挥绩效目标对预算执行的引导约束和控制作用。

3.部门整体绩效目标审核应重点关注履职和效益。部门整体绩效目标包括决策（规划、目标、预算）、过程（预算执行、资产、项目、人员、机构建设等）、履职（各项重点工作）、效益。审核履职类绩效目标时，应结合部门职能和发展规划，一般按照部门各处室重点工作分类列示，可依据各处室的年度工作计划（总结）、出台的政策等资料，考察其绩效目标是否按部门职能和年度重点工作细化量化指标，是否突出了部门履职的核心内容。效益类目标应注意宏观与微观相结合，部门往往把各级高质量考核指标作为效益指标，而高质量指标的完成，通常是多部门或全社会共同作用的结果，因此，为全面体现某部门的工作成效，应增加与部门履职更为贴近的效果指标。如“研发支出与地区生产总值之比”指标的完成，不仅是科技部门的政策效果；“空气质量优

良天数比率”指标的完成，不仅是生态部门政策的效果。

4.关注核心绩效指标。审核应关注项目支出绩效目标和部门整体绩效目标中，是否均已设定核心绩效指标。项目支出核心绩效指标应围绕项目资金主要支出方向，突出重点，匹配政策目标，力求量化。部门整体核心绩效指标应突出部门履职重点，在当前各项工作要求不断提标的背景下，要注意部门每年的重点工作任务会有一定变化，工作措施和保障力度也会有所不同，审核时可通过访谈和查阅工作计划（总结）等获取相关信息。也可参考已建成的地区分行业分领域绩效指标体系中最具代表性的核心指标。

5.注意绩效目标与评价指标的差异。一般情况下，部门在编制绩效目标时，通常依据本地区本部门的中长期工作目标和年度任务设定目标值，也往往会设定容易达到的目标作为绩效目标，经常出现部门自评价结果分数较高的情况。而事务所在设置绩效评价指标时，不仅要考虑本地区本部门的政策发展目标，还应参考国内外同行业较高绩效水平，进行横向比较，可通过发展值和发展水平指标的比较，反映项目和部门的绩效水平。如：某指标在全国、全省、全市的水平。

四、事务所从事或参与绩效运行监控重点注意事项

1.注重预算执行进度和绩效目标实现程度的双监控要求。事务所在参与绩效运行监控评价时（注意区别应由部门自行监控的工作），应把项目绩效目标实现程度作为运行监控的重点，考察阶段性产出的完成进度及趋势，包括数量、质量、时效、成本等；考察阶段性效益的实现进度及趋势，

包括社会效益、经济效益、生态效益和可持续发展等；跟踪服务对象阶段性满意度及趋势，必要时开展社会测评工作。发现问题和目标偏差，要分析原因，及时指出，提出建议。

2.注重绩效运行监控结果应用。绩效运行监控具有较强的时效性，一般当年项目应在三季度完成。对于预算执行进度较慢的项目，应结合项目执行进度和相关合约付款条件，分析原因。对于因政策变化、突发事件等客观因素导致预计无法实现绩效目标的，要了解部门已采取措施等情况，提出按照相关程序暂缓预算拨款和调整年度预算，并同步调整绩效目标的建议。

五、事务所从事或参与绩效评价（事后评价）重点注意事项

（一）项目绩效评价

1.关注评价标准设置是否符合规范。指标的评价标准由标准值、权重和评分标准等要素构成。原则上三级指标中的核心指标权重不低于总权重的 60%，定性指标评分，分为好、较好、一般、较差、差五档，在对应分值的 100%、100%-80%（含）、80%-60%（含）、60%-40%（含）、40%-0%范围内合理确定分值。其中，定性核心指标评分，在对应档次内就低评分。定量核心指标评分，当指标完成值未达满分标准时，应加倍打分，倍数一般为 2-4 倍。当指标完成值高于标准值较多时，要分析原因，对标准值设定明显偏低的，应调整后再评分。

2.关注成本指标的延伸分析。“花多少钱”是预算绩效的

核心问题，成本绩效目标是在实现项目绩效目标的前提下，财政投入最小化。评价中，一般设置“成本节约率”评价指标，用以考察项目的成本节约程度，该指标适用于工程基建、大型修缮和购置类项目，但评价中“成本节约率”往往是参考决算审计核减数作为成本节约数，本质上仅体现了预算执行率情况。评价中可进一步分析单项分项工程单位成本，并进行同类项目的纵向横向比较分析，指出评价项目成本是否最为经济。如校舍修缮工程成本，可将单位成本与上期暑期修缮成本比对，也可与其他同类学校同期修缮成本进行比对。

3.关注与成本相关的业务流程梳理。成本分析是事务所的强项，但需要进一步延伸至业务层面，并不满足于现有企业生产流程（或生产工艺）。通常情况下，首先需要全面梳理业务流程（或生产工艺），重点关注业务流程（或生产工艺）本身是否最为经济，其次需要分析各环节成本的合理性，查找影响成本控制和效益发挥的制约因素。如：污水垃圾处理等费用，在不同的生产工艺下，会形成不同的处理成本，评价需要通过生产工艺比对分析，提出最经济工艺流程下的投入成本，以促进企业通过技术改造提升生产工艺水平，或为政府部门未来招标项目提供参考，合理降低财政投入。再如：道路管养、绿化养护等费用，不能简单认为招投标的价格即为最低价格，而是应该从最经济的人力、物力配置入手，重新按照作业标准测算岗位人数，按照树种匹配养护频次等，测算相关作业定额成本，以此逻辑，测算政府购买服务的最低成本。

（二）政策绩效评价

1.加强时事政策的学习与领会。党的二十届三中全会提出，到 2029 年，完成中国式现代化发展改革任务目标。各领域高质量发展的首要任务中，很多领域的发展都需要财政政策支持，如：推动经济高质量发展体制机制下，支持新质生产力、实体经济发展等相关政策；支持全面创新体制机制下，教育、科技、人才基础支撑等相关政策；完善城乡融合发展体制机制下，新型城镇化、农业农村发展等政策；保障和改善民生制度体系下，就业、社会保障、医疗卫生、人口发展等相关政策；深化生态文明体制改革下，环境治理、绿色低碳发展等相关支持政策；提升人民生活品质，促进消费，惠民利民等相关支持政策。这些财政支持政策，有些是长期政策，但阶段性目标不同；有些是临时性政策，需要一定周期达到预期目标。评价政策与时政紧密相关，评价人员需要时刻加强学习，深入领会文件精神，才能正确理解政策措施与目标，从而对财政支持政策绩效发表评价意见。

2.关注不同领域的奖补政策标准。在社会经济发展目标就高设定的基本原则下，对奖补类标准需要分类施策。如：涉及保障和改善民生水平等基本公共服务的，不应设定与地区经济发展水平不相适应的过高民生标准和擅自突破政策范围，需从政策的长期稳定性和财政保障可持续性方面考量，也需要从全国统一大市场角度去考虑均衡发展水平。在支持实体企业发展政策中，应注意遵守《公平竞争审查条例实施办法》相关规定，不得含有给予特定经营者选择性、差

异化的财政奖励或者补贴，不得给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面优惠。同时，应关注奖补标准是否出现“内卷式”攀比、竞争情况，降低财政资金绩效。

（三）部门整体绩效评价

1.关注部门职能和核心业务。一般情况下，预算部门内设机构多，部门和机构职能多的几十条，大部分的职能仅与基本支出相关，并不与项目资金直接有关，评价人员需要甄别并理解该部门在现阶段所担负的主要职责和中心任务，从中选择重要的核心职能作为履职指标。避免出现指标过多或重点不突出等情况。

2.关注部门预算与专项预算的关系。部门整体评价中，经常会遇到是否要把部门专项资金纳入整体评价的困惑。从效果角度看，部门专项有单独的资金政策，属于部门履职的重要内容，能够纳入评价，对全面体现部门绩效和工作重点是有利的。但往往因时间和经费等原因，难以做到将全部专项资金项目纳入评价。建议由委托方确定纳入评价的专项资金范围，如果没有约定，可提前与委托方协商，将专项分类处理。按照重点评价、简易评价、仅关注等不同方式分别对部门专项资金进行分类评价。

（四）基层财政运行综合绩效评价

1.清晰评价对象与评价目标。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出“对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价”。目前，下级政府财政运行综合绩效评价

尚无具体操作规范，各地都在探索，做法不一。一些评价指标体系中，部分表现为基层财政的部门评价和政府工作效果指标的“简单拼装”，指标多而散，指标间关联性不强，评价结果难以反映财政运行的综合绩效。我们建议在承接此类项目时，需要评估自身的胜任能力。此类项目需要评价人员熟悉财政管理内容和财政运行体系等情况，更要全面了解评价地区政府一年来的工作重点和各项社会事业发展情况，对主评人综合能力要求较高。

2.关注评价地区社会事业发展差异情况。因各地区社会事业发展情况不同，在设计评价指标时，应结合实际，因地制宜，突出重点，避免出现过多权重为1分甚至0.5分的评价指标。在评价效益情况时，需要了解地区的经济发展水平、主要支柱产业，财政资金的主要来源与支出结构，应有选择地引用高质量考核指标，如对某个农业为主的乡镇，不适合拟用多维度多个工业发展指标。对于民生保障等基本公共服务类效果指标，结合公共服务产品均等化的发展趋势，评价时可采用人均值指标，减少地区经济发展不均衡的影响，如每千人养老床位数、生均教育经费。

3.关注成本指标在财政运行绩效中的体现。在评价指标设计中，成本指标除了“‘三公’经费控制率”以外，可以延伸至行政成本控制方面。进一步，可通过预算支出的重点领域，逐步延伸至城市运行成本、民生保障标准、重大项目成本管控等方面进行评价，如城市运行成本中的生活垃圾处理成本，民生保障标准中的基本公共卫生服务标准。若需要对延

伸领域进行成本绩效分析，应从工作量等方面建议单独委托评价。

（五）专项债券绩效评价

1.关注专项债券政策更新变化。近年来，专项债政策更新较快，如债券投向领域变化，以往专项债投向主要采取“正面清单”管理，根据《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号），专项债券投向领域实行“负面清单”管理，除明确禁止的完全无收益的项目，以及一些竞争性产业项目外，未纳入“负面清单”的项目均可申请专项债券资金，需要主评人对专项债投向领域进行有效甄别。又如专项债资金用作项目资本金的领域、规模占比、审核权限、偿还资金、资产管理等，均有较大变化，需要主评人及时跟进学习掌握。

2.提前做好发行债券基本情况了解。事务所承接业务后，应先查阅信息披露文件，包括发行过程中的一案两书、发行结果公告等资料，做好关联下载，了解项目清单、发行利率、付息频次及时间、发行时间等信息。目前可通过财政部政府专项债券官网、江苏省财政厅官网或用AI搜索（AI搜索应注意对信息准确性的甄别）。

3.重点关注资金和项目两大维度。资金方面需要关注：项目总体各来源资金的预算及实际到位情况，债券本身的到位及使用情况，过程中的利息支付情况，预测收益及实现程度，总投资预期完成情况，信息公开方面的时效性等。项目方面需要关注：所建项目是否为本期申请债券项目，是否存

在“张冠李戴”情况；建设内容规模和周期是否与申请时一致，是否存在仓促上马导致后续运营出现质量问题；建成后当年的绩效目标是否能够实现，预期收益是否与测算的基本一致等。

本专家提示仅供事务所及相关从业人员在执业时参考，不能替代相关法律法规、相关部门制定的制度规范。事务所及相关从业人员在执业中需结合项目实际情况，保持应有的职业谨慎、合理运用职业判断，防止照抄照搬。