

# 财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见

【发布单位】财政部

【发布文号】财建〔2004〕729号

【发布日期】2004-12-23

【生效日期】2005-01-01

【失效日期】-----

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，有关人民团体，有关中央管理企业，新疆生产建设兵团财务局：

为加强中央政府投资项目(主要指中央预算内基建资金和国债项目资金)预算管理，提高投资效益，强化投资项目资金全过程监管，现根据《预算法》、党的十六届三中全会关于“建立预算绩效评价体系”等规定和要求，就开展中央政府投资项目预算绩效评价工作提出如下指导意见：

## 一、各部门、各单位要积极创造条件开展好中央政府投资项目预算绩效评价工作

预算绩效评价工作是预算管理的重要环节。开展中央政府投资项目预算绩效评价工作，既是改进和加强中央各部门、各单位部门预算管理的重要环节，也是促进各部门、各单位进一步调整投资结构、优化投资方向、加强资金管理、改进资金拨付方式，进一步提高投资效益的重要措施。

各部门、各单位要将中央政府投资项目预算绩效评价作为一项重要工作列入议事日程。充分认识开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的重要意义，统一思想、加强学习、深入研究，积极创造条件开展好此项工作。当前可从自身实际出发，选择一些具有代表性的、重点行业的重点项目作为试点，通过试点工作，在指标构建和评价方法上积累相关经验，待条件成熟后，对本部门或行业中央政府投资项目全面开展预算绩效评价工作。

## 二、中央政府投资项目预算绩效评价工作以部门(或项目单位)为主体，财政部门指导、监督

主管部门负责具体实施本部门中央政府投资项目预算绩效评价工作，其中包括：(1)依据财政部的统一规定和要求，制定本部门绩效考核的具体实施办法，组织实施本部门所属投资项目的绩效评价工作。(2)指导本部门项目单位开展绩效评价工作，审核本部门所属单位的绩效自评报告。(3)编报本部门投资项目绩效报告，向财政部汇总报送；根据绩效评价的实际情况，提出改进绩效评价方式方法的意见和建议。(4)将绩效评价的结果及相关信息反馈给项目单位，督促其改进投资预算编制及投资项目管理工作。

财政部除了选择部分有影响或有代表性的重点项目委托财政投资评审机构进行绩效评价工作外，主要是发挥指导、监督作用，其中包括：(1)制定中央政府投资项目预算绩效评价的指导意见和参考办法。(2)督促主管部门按财政部的规定开展绩效评价工作、报送绩效评价报告。(3)总结绩效评价的相关经验，建立项目资料库，依照绩效评价的结果改进政府投资项目预算编制、预算批复及资金拨付工作，并将绩效评价的结果抄送有关部门作为项目主管部门和投资主管部门对今后同类项目立项审批的参考依据。(4)对评价工作中涉及财政部与投资主管部门等相关部门职能关系需协调的，由财政部负责进行协调沟通。

## 三、开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的原则

(一)要坚持公正、客观原则。保证绩效评价的结果真实性；保证项目决策的科学性；保证概算、预算的准确性及决算的真实性；保证项目资金使用的规范性、安全性和有效性，提高资金使用效率和项目投资效益。

(二)要坚持经济效益、社会效益和生态效益相结合原则。对于公共产品和公共服务，在讲求社会效益和经济效益统一的同时，要更加注重社会效益和生态效益，特别是经济社会发展和城乡协调发展的项目。

(三)要坚持严格依据相关法律法规进行绩效评价的原则。从项目立项、可研、概算、建设过程、竣工决算、环境保护、后续运营等诸方面依照基本建设程序和建设管理制度、相关法律法规的有关规定进行评价。

(四)要坚持国家政策导向原则。绩效评价要充分考虑国家产业政策，具体实施中对政府鼓励和限制的产业、产品，要在评价指标体系的设立上加以区分。

#### **四、中央政府投资项目预算绩效评价的内容**

政府投资项目绩效评价工作要贯穿整个项目周期，具体内容包括项目前期、项目建设期、项目竣工运营期。

(一)项目前期绩效评价是在安排项目投资预算前，采用科学的方法对项目在社会、经济、财务、生态环境等方面的效果进行全面系统的分析、评估，判断项目是否值得投资，效益、效果如何，存在哪些风险等。

(二)项目建设期绩效评价是对建设期项目工程及财务管理等方面所进行的评估，主要包括：建设管理制度执行情况、工程进度及质量、各项合同执行情况、投资概算预算执行情况、财务管理及会计核算、建设资金到位和使用管理情况、建设工期及施工管理水平、洽商变更签证情况、管理制度、对环境的影响等。

(三)项目竣工运营期绩效评价是对项目建成投产(或交付使用)的建设项目实际取得的经济社会效益及环境影响进行综合评估、评价。主要从是否达到了预期目标或达到目标的程度、成本效益分析评价、对社会经济实际影响、项目可持续性等方面对项目进行评价。

#### **五、中央政府投资项目预算绩效评价的指标体系**

开展政府投资项目绩效评价工作要采用定量分析与定性分析相结合的方法进行，尽量采取定量分析方法，对于定性分析方法宜聘请权威机构和相关专家进行指标选取和分析评价。由于绩效评价的内容涉及面广、专业性强、操作难度大，因此建立投资项目绩效评价的指标体系十分必要。

评价指标分为定量指标和定性指标。定量指标包括一般性指标(见附件1)和个性指标。一般性指标包括社会效益指标、财务效益指标等被广泛应用在公共支出项目绩效评价的指标。个性指标是一般性指标未列入、结合投资项目不同特点和具体目标而设置的特定指标。定性指标指无法通过数量计算分析评价内容，而采取对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。

各部门、各单位在进行中央政府投资项目预算绩效评价工作时，要结合实际情况、在广泛征求意见的基础上明确项目的绩效目标(即评价指标的目标值)、评价指标和评分依据(依照绩效目标的实现程度确定评分标准)，并将其向被评价部门和社会公众公布。财政部要在广泛试点的基础上，依据不同行业特点和绩效评价工作的可操作性，分类设立评价指标库，利于今后各部门在评价时针对不同项目、不同评价内容选取相应的绩效评价指标。

中央政府投资项目预算绩效评价指标体系的建立是做好绩效评价工作的关键之一，不同类型的项目有不同的评价指标，各部门、各单位应构建动态、可扩充的绩效评价指标体系，通过实践不断加以完善补充，形成体系。

#### **六、中央政府投资项目预算绩效评价的实现方式**

各部门、各单位可以根据管理需要、项目特点、介入时点采取以下方式进行绩效评价：

(一)项目投资评审。既可以对项目全过程进行绩效评价，也可以对项目实施的某个阶段进行绩效评价，侧重于对单个项目建设成本、工程造价、投资控制和行业投资分析。为部门预算编制、政府采购、国库集中支付等提供参考依据。既可委托财政投资评审机构进行评价，也可委托具备资质的中介机构进行评价。

(二)项目执行绩效考评。包括建设项目达产能力、实际运行能力、设计能力、差异分析、项目偿债能力、盈利能力进行评价。侧重对项目建设实施过程和结果的有效性进行评价，过程评价结论可作为监控资金拨付的依据，项目实施结果评价结论可以作为审批同类项目立项的参考依据。

(三)项目后评价制度。是对投资项目投产后或投入使用后一定时间，对项目运行进行的全面评价，侧重对项目决策初期效果和项目实施后终期效果进行对比考核，对建设项目投资产生的财务、经济、社会和生态环境等方面效益与影响及可持续发展情况进行评估。

(四)项目效益分析制度。侧重于对项目财政性建设资金使用和效益情况及对经济社会影响进行分析。对定性指标由于无法直接计量其效益，可通过专家评估、公众问卷、抽样调查及与其建设规模、建设内容、资金来源大致相同的类似项目相比较，以评判其效益的高低。

(五)专项检查。侧重于对项目资金进度、使用、管理和财务管理状况的监督考核。

## 七、中央政府投资项目预算绩效评价报告

各部门、各单位应在审核项目单位绩效自评报告的基础上，按照财政部制定的参考范本(见附件 2)出具绩效评价报告，并向财政部汇总报送。目前各部门可依据实际情况自行选取评价指标进行绩效评价，并按照重要程度排序分派权重进行评分，待条件成熟后由财政部对其进行明确规定。各部门应根据前述绩效评价内容和指标体系，组织本单位人员或委托专业机构从项目概况、综合评价结论诸方面，如实反映绩效评价所得出的结果，认真编报绩效评价报告。

## 八、中央政府投资项目预算绩效评价的结果运用

各部门、各单位要充分重视绩效评价工作，财政部要逐步把绩效评价的结果运用于改善投资预算管理和服务拨付工作，以增强绩效评价工作的规范性和约束力，发挥政府投资项目绩效评价对财政资金的跟踪问效作用和决策信息反馈作用，不断提高投资项目决策管理和资金使用效益。

对于一般项目，财政部要依据绩效评价的结果作为今后年度预算安排和资金拨付的参考依据；对于重点项目，在财政投资评审复核的基础上，作为今后年度预算安排和资金拨付的重要依据。财政部要加强对绩效评价工作的监督和指导，不断扩充评价指标库和完善评价方法，对好的做法加以表扬，对不足之处提出改进意见。

中央各部、各单位要按照财政预算管理改革和投资体制改革要求，结合本部门、本单位实际，积极开展政府投资项目绩效评价工作。勇于探索，大胆实践，对评价工作中好的做法和经验及时总结，并将情况反馈我部。

附件：1、中央政府投资项目预算绩效评价参考指标

2、中央政府投资项目预算绩效评价报告(范本)

财政部

二〇〇四年十二月二十三日

(稿件来源：财政部文告 2005 年第 2 期)

### 附件 1：中央政府投资项目预算绩效评价参考指标

这里仅列出了绩效评价中常用的参考指标，各部门、各单位在具体操作时可依据实际情况选用。

#### 一、社会效益指标

(一)就业效益指标：可按目前一般采用的单位投资就业人数计算。即：单位投资就业人数=新增总就业人数(包括本项目与相关项目)/项目总投资(包括直接投资与间接投资)

(二)资源利用指标：投资项目社会评价设置的节约各项资源指标，主要包括：

项目的单位净产值综合能耗=项目的年综合能耗 / 项目的净产值

单位投资占用耕地=项目占用耕地面积(亩) / 项目总投资(万元)

单位产品生产耗水量=项目年生产耗水量 / 主要产品生产量

(三)环境影响指标：项目实施对环境影响的后果，全面反映项目的社会效益与影响，促进投资建设项目对治理环境污染的重视。

环境质量指数= $\sum ni=1QiQio/n$

n 为该项目排出的污染环境的有害物质的种类，如废水，废气，废渣，噪声，放射物等。Qi 为 i 种有害物质的排放量。Qio 为国家规定的 i 种物质的最大允许排放量。还可按项目不同增加植被覆盖率、土壤改良、

水土流失等一系列生态效益指标。

此外，还有公众满意度、脱贫情况等指标，此类指标可以通过问卷调查、专家经验判断获得。

## 二、财务效益指标

### (一)财务净现值(现金净流量)

财务净现值是将项目寿命期内各年的财务净现金流量按照规定的折现率折现到项目实施初期的价值之和。它反映了项目在整个寿命期内的获利能力。财务净现值计算式为：

$$FNPV = \sum_{t=1}^n (CIt - CQt)Rt$$

$FNPV$  为项目财务净现值， $CIt$  为年份  $t$  的现金流入量， $CQt$  为年份  $t$  的现金流出量， $Rt$  为与基准折现率相对应的第  $t$  年的折现系数 ( $Rt = (1+i)^{-t}$ ,  $i$  为预定的贴现率)。

### (二)财务净现值率(现值指数)

财务净现值率就是项目财务净现值与项目总投资现值之比：

$$NPVR = \frac{NPV}{PVI} \times 100\%$$

式中， $NPV$  为项目财务净现值； $NPV$  为项目净现值； $PVI$  为项目总投资现值。财务净现值率表示项目单位投资现值能够获得净收益现值的能力。

### (三)财务内部收益率

财务内部收益率( $IRR$ )，又称财务内部报酬率或预期收益率，是指项目寿命内的逐年现金流入现值总额与现金流出现值总额相等而累计净现值等于零时的折现率。这个折现率表明了项目确切的获利率，是项目投资决策的重要依据。用内部收益率这一指标对项目获利能力进行分析，是以财务净现值为基础的，是财务净现值分析的继续。其数学表达式为：

$$NPV = \sum_{t=1}^n (CIt - CQt)Rt = 0$$

字母含义同前， $IRR$  为  $i$ 。使用内部收益率指标判断项目是否可行的标准是，当项目的财务内部收益率大于或等于基准收益率时，说明该项目获利能力大于或接近于该行业现有生产企业的平均收益水平，项目是合格的。反之，低于这个水平，则项目不合格。

### (四)实际财务内部收益率

它是反映项目实际获利能力的常用的重要动态评价指标，指项目在整个计算期内各年实际净现金流量的累计数值等于零时的折现率( $RFIRR$ )。用下列方程求解  $RFIRR$  即为实际财务内部收益率：

$$RFNPV = \sum_{t=1}^n (RCI - RCO) t(1+RFIRR)^{-t} = 0$$

式中， $RFNPV$  为实际财务净现值(即项目按实际折现率将各年净现金流量折现到建设期初的现值之和)， $RCI$  为实际现金流入量， $RCO$  为实际现金流出量， $(RCI - RCO)t$  为第  $t$  年的实际净现金流量， $n$  为计算期， $\Sigma$  代表总和符号。

评价时，当项目的实际内部收益率等于或高于前评估中的内部收益率  $FIRR$  时，表明项目的盈利能力强，其财务收益较好；反之亦然。

## 三、工程质量指标

工程质量合格品率=单项工程合格数量全部单项工程数量×100%

工程质量优良品率=单项工程优良数量全部单项工程数量×100%

工程质量的检验应严格按照《建筑工程施工质量验收统一标准》(GB50300—2001)的规定，划分为各

个单项工程验收。工程质量合格(优良)频率就是合格(优良)单项工程占全部单项工程的比重，其评价标准参照同类工程。

#### 四、建设工期指标

工程提前(延期)完成时间=工程计划完成时间-工程实际完成时间

工程提前或延期完成时间就是指工程计划完成时间与实际完成时间的差额，该指标反映了工程的实际完成情况。

#### 五、资金来源指标

资金到位率=实际到位资金计划到位资金×100%

财政资金依存度=财政资金到位数 / 整个项目计划投资数×100%

还可以按不同渠道的资金来源分别计算其资金到位率，以了解各项资金来源的实际情况和存在的问题。

#### 六、资金使用指标

##### (一)建安工程费用增减率(额)

建安工程费用增减率=建安工程实际发生费用-建安工程合同规定费用建安工程合同规定费用×100%

建安工程费用增减额=建安工程实际发生费用-建安工程合同规定费用

建安工程实际费用真实地反映了施工过程中发生的实际情况，与建安工程合同规定费用相比较可以清晰地反映出实际情况与预期的偏离。

##### (二)设备购置费用增减率(额)

设备购置费用增减率=设备购置实际发生费用-设备购置合同规定费用设备购置合同规定费用×100%

设备购置费用增减额=设备购置实际发生费用-设备购置合同规定费用

##### (三)建设投资增减率(额)

建设投资增减率=建设投资实际完成额-建设投资计划完成额建设投资计划完成额×100%

建设投资增减额=建设投资实际完成额-建设投资计划完成额

工程施工在实际运行中会存在各种不确定因素，导致工程实际投资额与计划投资额会产生一定的偏差。

建设投资增减率(额)真实地反映了这一不确定性对工程的影响，可以为以后同类工程的投资预算额提供一个参考的范围。

#### 七、实际达到能力年限

指项目从建成投产之日起达到设计生产能力(或营运能力)为止所经历的全部时间。把这一指标值与前评估中(可研和概算文件中预测，下同)的“达到设计能力的年限”值相减的结果，正值表示实际达产年限长于设计达产年限；负值则表示其短于设计达产年限。

#### 八、实际单位生产(或营运)能力投资

指项目实际投资完成额与投产后实际生产(或营运)能力之比值。把该比值与前评估中预期的相应指标值加以对比，若结果大于 100%，说明实际单位生产能力投资高于设计单位生产(或营运)能力投资；反之，则低于设计单位生产(或营运)能力投资。

#### 九、实际投资利税率

它是反映项目达到设计能力以后一个正常生产年度的利润和税金与投资总额(包括固定资产投资和流动资产投资)的比率。该指标值越高，项目投资效果越好。把该指标值与前评估中的对应指标值相比较，即可判定该项目实际与预期投资效果的偏离程度。

#### 十、实际投资回收期

它是集中反映建设项目实际综合投资效果的重要指标。它指用项目投产后所取得的年纯收益(含折旧)抵偿项目建设总投资所经历的时间。它有静态和动态投资回收期两种算法。基于资金时间价值和使用效果的考虑，考评时以计算动态投资回收期为宜。实际动态投资回收期 PRt 是以项目各年净收益现值之总和，来回收实际投资总额所需要的时间。按现金流量表计算如下：

$$\sum PR_{t=1}^T (RCI - RCO)(1+iR) - t = 0$$

式中  $iR$  为项目实际折现率，其他字母含义同前。评价时，把与前期评审中的预期动态投资回收期  $PR_t$  相比较，即可衡量实际投资回收期与预期值的差距，进而分析原因，总结经验或教训，指导今后的项目管理工作。

#### 附件 2：中央政府投资项目预算绩效评价报告(范本)

评价类型项目前期□项目建设期□项目竣工运营期□

项目名称

项目单位

主管部门

评价机构

评价时间

中华人民共和国财政部制

一、项目概况项目负责人联系电话单位地址邮政编码预算科目项目类型公益性和公共基础设施建设□保护和改善生态环境□

促进欠发达地区经济和社会发展□

科技进步和高新技术产业化□

其他□

项目起止时间

开始时间

计划实际完成时间

计划实际项目

总投入万元 其中：财政资金万元

项目介绍(项目总体情况，包括绩效目标、立项审批、资金概算、建设阶段等)续表

#### 二、综合评价结论评价机构评价指标(注明定性/定量)

指标计算结果

评分依据

目标实现程度得分.....

评价总得分

绩效级别评定

综合评价意见：其他需要说明的问题(列明单位自评结论及与上栏结论差异的原因、单位相关项目历史绩效记录、项目失败及发生问题的原因等)

三、评价人员及机构评价人员

姓名

专业

职称

单位

签字

考评组负责人(签字): 年 月 日

考评机构负责人(签字): (公章) 年 月 日

主管部门审核意见: (公章) 年 月 日

财政部处理意见: (公章) 年 月 日