

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2018 年非政府投资项目评估经费

项目单位：上海市发展和改革委员会

主管部门：上海市发展和改革委员会

委托单位：上海市发展和改革委员会

评价机构：上海中洲会计师事务所有限公司

二〇一九年六月二十六日

一、项目基本情况

（一）概况

1、立项背景及目的

（1）立项背景

根据《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）等文件精神，为进一步深化投资体制改革，按照完善社会主义市场经济体制的要求，在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用，按照“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则，改革政府对企业投资的管理制度。通过转变政府管理职能，确立企业的投资主体地位。改革项目审批制度，落实企业投资自主权。对于企业不使用政府投资建设的项目，区别不同情况实行核准制和备案制，在坚持改进和规范政府投资项目审批制，最大限度缩减核准事项，核准目录范围之外的企业投资项目一律实行备案制。上海市发展和改革委员会（以下简称市发展改革委）作为项目核准机关，依照《企业投资项目核准和备案管理办法》（国家发改委2017年第2号）、《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2016年本）的通知》国发〔2016〕72号及《上海市企业投资项目核准管理办法》（沪府发〔2014〕81号）等文件要求，对属于市发展改革委核准权限的项目进行材料受理评估，就企业上报的项目申请报告、资金申请报告等需要进行评估论证的，委托有资质的咨询机构进行评估论证，并出具评估报告。依据评估结果完成对项目申请报告的核准决定。通过确立企业投资主体地位，优化管理流程，规范企业投资行为，进一步改善企业投资管理，充分激发社会投资动力和活力。

为提高能源利用效率、促进产业结构调整、优化能源结构，完善本市固定资产投资项目节能审查制度，加强能源消费总量控制和节能降耗的源头管理，根据国家发展改革委印发的《固定资产投资项目节能审查办法》、《上海市固定资产投资项目节能审查实施办法》等文件要求，市发展改革委、市经济信息化委和其他由市政府确定的机构以及区政府投资主管部门为本市节能审查部门对固定资产投资项目节能情况进行节能审查，于受理节能报告后及时委托具备相应能力的节能评审机构进行节能评审，形成评审意见，作为节能审查的重要依据。

（2）立项目的

根据《国务院关于投资体制改革的决定》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》、《上海市固定资产投资项目节能审查实施办法》等相关规定，市发展改革委履行部门职能及工作要求，通过政府采购选择资信好、能力强的咨询评估单位，按照委托咨询评估管理办法要求，开展非政府投资项目委托评估工作，保障咨询评估的质量和效率。通过咨询第三方中介机构对企业上报的项目申请报告、资金申请报告等进行评估论证，提出客观公正的评估意见，为市发展改革委统筹分析投资项目的经济安全、生态环境、资源利用、产业布局、公共利益等可行性要素，提高项目投资决策的合理性、经济性，并对审批事项科学决策提供依据和专业支撑。

2、预算资金来源及使用情况

（1）预算资金来源

非政府投资项目评估经费（以下简称“本项目”）资金来源为公共财政预算资金，系项目评审及评估工作经费，属于经常性专项经费，纳入部门年度预算安排。

2018年项目预算总额 360.00 万元，实际执行预算 360.00 万元，执

行率为 100%。本项目根据受托咨询评估单位完成服务合同规定的阶段服务事项予以付款。

评估费：2016 年市发展改革委向上海市财政局（以下简称“市财政局”）申请并获批准同意本项目提前启动政府采购（预算金额 300 万元、采购形式为集中采购公开招标），采用“一次采购三年（2017-2019 年）、分年签订合同”的采购方式，并采用定点采购和线下非电子化操作。2017 年 4 月，经委托上海市政府采购中心实施公开招标确定本项目第三方咨询评估单位入围名单，包括项目申请报告评估、资金申请报告评估等评价服务入围单位。

本项目评估经费的主要依据《上海市发展改革委关于印发委托投资咨询评估管理办法的通知》（沪发改投〔2015〕213 号）服务收费标准及各中标人报价下浮比率计算（最小下浮比率 10%）。

（2）项目前三年预算及执行

2015 年度本项目预算总额 1,180.00 万元，调整后预算总额 680.00 万元，实际执行 647.60 万元。

2016 年本项目预算总额 812.00 万元，实际执行 812.00 万元。

2017 年本项目预算总额 538.00 万元，实际执行 538.00 万元。

3、项目完成情况

非政府投资项目评估经费的有效实施，是深化投资体制改革，转变政府管理职能，确立企业的投资主体地位、落实企业投资自主权的重要保障措施。项目适应通过确立企业投资主体地位，优化管理流程，规范企业投资行为，进一步改善企业投资管理的战略目标，履行市发展改革委的部门职能，充分激发社会投资动力和活力，项目立项依据充分、程序规范，项目绩效目标设置合理可行。

项目管理情况总体良好，资金投入充分，财务及业务管理制度健

全，采购程序合规，组织实施运行顺畅。

项目主要任务全面完成，主要产出基本实现，剔除申报企业资料补正、前置条件过程中等客观因素，年度非政府投资评估项目报告完成率 100%、报告及时率 100%，咨询评估报告内容全面客观、报告方法科学、报告结论准确，委托业务处室满意度达 95%，报告结论及合理化建议采纳度高，当年未发生咨询评估报告重大失误。非政府采购评估委托工作流程清晰、任务委派时明晰重点评估内容、报告要求、时效要求，实施过程中业务处室与受托咨询评估单位积极、充分沟通项目情况，处室主动就反馈问题给予协调，受托咨询评估单位满意度达 100%。

4、组织及管理

（1）项目的组织与分工

上海市财政局负责本市非政府投资项目评估经费采购形式的审批，审核市发展改革委年度部门预算。

上海市发展和改革委员会是本项目的预算编制和执行部门和业务主管部门，根据以前年度各业务主管处室相关企业投资项目特点，制定当年度项目经费预算，纳入当年部门一般公共预算内。项目实施中，根据收到企业项目申请报告，下达委托评估函，及时将项目委托第三方咨询评估单位。收到评估报告后，经市发展改革委相关业务主管处室确认报告达评价要求后，按规定费率定期与咨询评估单位开展经费结算。落实对受托第三方咨询评估单位的评估工作管理。

受托第三方咨询评估单位是项目的实施单位，负责开展非政府投资项目评估。根据项目评估要求，对相关申请报告、资金申请报告等进行评估论证，向市发展改革委相关委托处室提交评估结果。

（2）项目业务管理

①委托咨询评估

市发展改革委通过招标投标或政府采购确定若干家咨询评估单位，形成评估单位名录，承担项目申请报告、资金申请报告和节能报告等评估工作。

依据当年度收到企业项目申请报告，确定实施委托咨询评估的具体项目。于非政府投资项目评估经费招标入围单位组成专业短名单内，核查承担某一事项编制任务、行业主管审查任务的咨询评估单位及与同一事项的编制单位、行业主管部门审查单位、建设单位存在控股、管理关系等重大关联关系，不得承担同一事项的咨询评估任务，以保证公平、公正开展评估工作。

除保密项目外，市发展改革委具体委托咨询评估任务时，分专业对咨询评估单位进行初始随机排队，按照先后顺序，确定承担咨询评估任务的咨询评估单位。向接收任务的咨询评估单位出具咨询评估委托函，对评估的内容、重点和完成时限等提出明确要求。咨询评估单位接收任务后，随即排到该专业排队顺序队尾。如拒绝接收任务应提交书面说明，轮空本次并排至排队顺序队尾。对国民经济和社会发展有重要影响的项目，可同时委派多家咨询评估单位进行评估或委托另一家咨询评估单位对已完成的咨询评估报告进行评审。

②评估实施管理

市发展改革委按照《上海市发展和改革委员会对咨询评估入围单位管理要求》开展项目咨询评估委托。咨询评估单位按照市发展改革委委托要求，独立、公正、客观，科学地开展咨询评估工作，及时向市发展改革委报告评估进度及其他有关情况，承担保密责任，按时完成咨询评估任务，并对咨询评估报告的质量及相关结论负责。

咨询评估单位在收到委托单位的委托评估函和被评审报告后，应及时联络项目上报单位和报告编制单位，对报告深度及符合性要求进行初审，对于深度要求不符合的，应向项目上报单位出具补充资料函，

并抄送市发展改革委。对于符合深度要求的，应抓紧时间组织专家评审，并在规定的时间内出具正式评估报告，报送市发展改革委，经相关处室对报告完成情况与要求进行确认后完成评估工作。本项目基本要求如下：

◇ 项目申请报告评估基本要求

应按照《关于发布国家发展改革委项目申请报告通用文本的通知》（发改投资〔2007〕1169号）规定，对项目单位上报的项目申请报告进行评估，项目申请报告的评估主要包括以下几方面内容：发展规划、产业政策和行业准入评估；资源开发及综合利用评估、节能方案评估、建设用地、征地拆迁及动迁安置评估；环境和生态影响评估；经济和社会影响评估等。

◇ 资金申请报告评估基本要求

资金申请报告应根据资金来源渠道、项目实际情况以及委托函明确的委托要求开展资金申请报告的评估。

◇ 节能报告评审工作基本要求

根据《固定资产投资项目节能审查办法》（国家发改委第44号令）的要求，对企业上报的节能报告开展评审，形成评审意见。节能审查应依据项目是否符合节能有关法律法规、标准规范、政策；项目用能分析是否客观准确，方法是否科学，结论是否准确，节能措施是否合理可行；项目的能源消费量和能效水平是否满足本地区能源消耗总量和强度“双控”管理要求等项目节能报告进行审查。

如咨询评估单位因特殊情况确实难以在规定实现完成评估任务的，应在规定实现到期日5个工作日内，向市发展改革委书面报告有关情况，征得书面同意后，应在市发展改革委批准的延期实现内完成咨询评估任务。

③对咨询评估单位管理

2017年4月，市发展改革委通过上海市政府采购中心完成了对

2017年-2019年非政府投资项目评估费的公开招标，确定了4家中介机构中标，合同一年一签。市发展改革委在委托实施阶段，制定和运用《上海市发展和改革委员会委托投资咨询评估管理办法》从委托选用、时效管理及报告要求等作出规定，以建立规范的工作程序。

为保证咨询评估的独立、公正、客观性，对受托咨询评估单位关联关系、廉洁等方面作出要求，并就咨询评估报告存有重大失误或质量低劣、违规行为等制定了惩戒及淘汰机制。

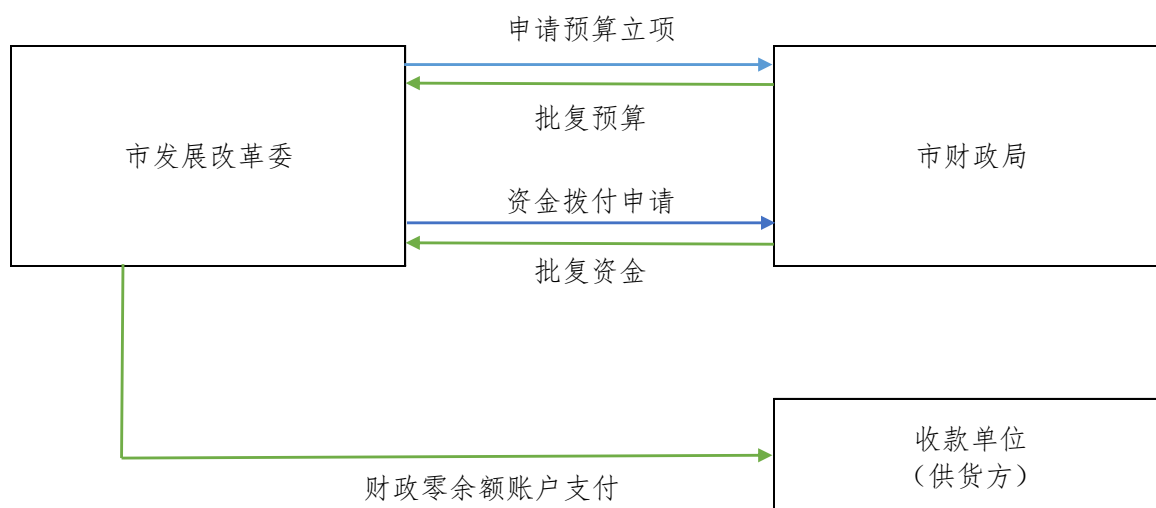
(3) 项目资金拨付流程

本项目为经常性专项业务费，资金预算及管理实行统一管理、专项核算的管理模式。本项目专项资金由市发展改革委根据以前年度企业投资项目特点，编制当年度专项资金预算进行立项，经市财政局审核后，批复项目预算至市发展改革委。

受托咨询服务单位完成服务合同规定的服务事项，向市发展改革委提供完成服务书面报告等合同规定有关资料，市发展改革委财务部门按照相关咨询评估委托的业务处室反馈评估报告完成结果，予以审核并向市财政局提出资金拨付申请，报经审批后，定期通过零余额账户向收款单位（供货方）付款。

预算及专项资金管理流程图如下：

预算及专项资金管理流程图



（二）绩效目标

1、总目标

根据《国务院关于投资体制改革的决定》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》及《上海市固定资产投资项目节能审查实施办法》等相关规定，市发展改革委履行部门职能及工作要求，通过政府采购选择资信好、能力强的咨询评估单位，按照委托咨询评估管理办法要求，开展非政府投资项目委托评估工作，保障咨询评估的质量和效率。通过咨询第三方中介机构对企业上报的项目申请报告、资金申请报告等进行评估论证，提出客观公正的评估意见，为市发展改革委统筹分析投资项目的经济安全、生态环境、资源利用、产业布局、公共利益等可行性要素，提高项目投资决策的合理性、经济性，并对审批事项科学决策提供依据和专业支撑。

2、年度绩效目标

（1）产出目标

- 2018 年度咨询评估项目的评估报告完成率达 95%；
- 咨询评估报告内容的全面客观性；
- 咨询评估报告方法的科学性；
- 咨询评估报告结论的准确性；
- 咨询评估报告发生重大失误率 0%；
- 年度咨询评估报告完成及时率达 100%。

（2）效果指标

- 评估报告结论的应用性良好；
- 评估报告合理化建议的采纳情况良好；
- 受托咨询评估单位对委托投资咨询评估管理办法认知度高；

- 受托咨询评估单位满意度达 95%;
- 委托咨询评估相关业务处室满意度达 95%;
- 长效管理机制健全性。

二、绩效评价工作情况

(一) 绩效评价目的

根据《上海市发展和改革委员会部门预算绩效管理实施办法》(沪发改稽察〔2015〕15号)的相关规定,加快构建以提高政府管理效能和财政资金使用效益为核心的绩效评价管理体系。为全面了解“非政府投资项目评估经费”的资金使用合规性、管理有效性,基本完成委托咨询评估的目标任务,通过对 2018 年度对非政府投资项目评估经费的目标管理和绩效评价,以及了解项目管理状况和效能,总结非政府投资项目评估经费管理和使用的成绩及存在问题,为今后进一步深化部门预算改革,加强预算绩效管理,完善项目的管理,完善政府职能,提高财政资金使用效益提出合理的参考意见。

(二) 评价依据

1、绩效评价管理文件

(1)《上海市发展改革委员会部门预算绩效管理实施办法》(沪发改稽察〔2015〕15号);

(2)《上海市预算绩效管理实施办法》(沪财绩〔2014〕22号)。

2、项目业务文件

(1)《企业投资项目核准和备案管理办法》(国家发改委 2017 年第 2 号);

(2)《固定资产投资项自节能审查办法》(国家发展和改革委员会令第6号);

(3)《上海市发展和改革委员会委托投资咨询评估管理办法》(沪发改投〔2013〕213号)等。

3、其他工作依据

包括与项目有关的项目批复、项目委托咨询评估合同、项目咨询评估报告、业务处室委托评估情况表等。

(三) 评价对象和范围、评价时段的确定

1、评价对象

本次评价对象为“非政府投资项目评估经费”。

2、评价范围

2018年度市发展改革委委托咨询评估单位对项目申请报告评估、资金申请报告评估咨询评估、节能报告评审等咨询评估委托工作,涉及公共财政预算资金列支的项目评审及评估工作经费360.00万元(不限于当年结费项目)。对项目的预算申报、制度建设、计划实施、项目运营等情况,包括目标任务的完成情况、资金的管理和使用情况,项目产出及效果进行评价。

3、本次绩效评价的时段

2018年1月1日至2018年12月31日。

因委托咨询评估工作材料审核、补正、评审、反馈等工作时间一般为20个工作日,因此绩效评价委托咨询评估项目函的时间段截止到2018年12月3日。

（四）绩效评价工作方案制定过程

2018年5月我们接受委托，对2018年非政府投资项目评估经费进行绩效后评价。我们成立了项目小组，经过前期的调研及资料收集、整理、提炼等工作，按照委托单位的要求，结合项目特点和绩效目标，由项目组按绩效指标建设的科学性、可操作性和有用性等三项标准，采用层次分析法建立的评价指标体系，综合考虑了评价对象、评价内容和评价指标的相关性、经济性、可比性、重要性和全面性五个方面，吸收了方案评审会中专家的相关意见，并与项目单位、上海投资咨询公司、上海东方投资监理有限公司等实施单位沟通后调整了评价工作方案，并经补充和修改方案后向市发改委提交，确定了最终的绩效评价方案。

（五）绩效评价原则及评价方法

1、绩效评价原则

（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。

2、绩效评价方法

在绩效评价框架上，我们结合《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《上海市财政支出绩效评价管理暂行办法》等的相关要求，秉承科学规范、公开公正和绩效相关的原则，不断完善、细化绩效目标设计工作，并根据项目设定的绩效目标，运用案卷研究法、因素分析法及等

相应的评价方法，建立指标体系和评价标准，从项目决策、项目管理和项目绩效等三个部分对本项目进行客观、公正的评价，从而为加强项目资金支出管理，强化支出责任，提高资金使用效益提供依据。

（六）数据采集方法及过程

通过实地调研、案头研读、访谈调查等方式获取所需数据，主要包括项目立项资料、项目运行资料、项目相关管理制度、项目财务和业务数据等。为保证绩效评价开展的客观性及评价指标体系评价的准确性，项目在证据收集上主要采用基础表填写及社会调查两种方式。为了完成绩效指标的分析评价工作，项目组设计了基础表、访谈和档案抽查记录表，通过对项目单位委托函、实施单位评估过程节点档案抽查、访谈情况的分析，来确保项目评价结果尽可能的可靠真实。

基础表由受托咨询评估单位负责填报（详见附件三），我们依据方案制定时随机抽样选定的项目，由受托咨询评估单位提供相应评估过程性文件、资料进行作证形成档案抽查记录表（详见附件五），相关选定项目样本覆盖火电、建筑市政公用、机电、其他等主要行业，项目类型包括项目申请报告评估、资金申请报告、节能报告评审等，涵盖各相关处室、各受托咨询评估单位，抽样量占当年委托项目的25%。社会调查主要包括满意度问卷调查和访谈调查。问卷调查对象主要是项目委托处室、受托咨询评估单位。访谈调查对象包括相关各处室的主要项目负责人、四家受托咨询评估单位项目负责人、四家被评估单位项目负责人等。就项目管理要求认知度、实施各环节满意度等采取电话调查询问的方式，结合访谈开展社会调查。评价组汇总统计后形成本次社会调查分析报告（详见附件六）。评价过程中还将采用现场踏勘、案例研究、采用趋势分析法、样本分层分类获取的相应数据，进行定量分析评价。对各评价指标所需的数据来源详见各评价指标底稿。

项目决策类指标：从项目与战略目标的适应性、立项依据的充分性和绩效目标设定的合理性三方面来评价项目决策的优劣，是项目立项的前提和方向。数据来源有项目立项文件、政策文件、预算申报表等。

项目管理类指标：从项目前期审批立项到项目实施完成的全过程，包括投入管理、财务管理、项目实施管理等工作实绩开展全方位评价，这部分是项目实施内控制度执行力成绩，是保证项目获得效果的重要基础和前提。数据来源有财务管理制度、业务管理制度、访谈记录等。

项目绩效类指标：根据项目特点选择项目产出实现度及社会效益等效果综合评价。这部分是项目实施后的核心效果，也是项目实施要实现的目标内容。数据来源有基础数据表、问卷记录等。

我们根据既定方案，进行了访谈工作、问卷调查工作及踏勘工作，对项目的规划情况、管理情况、开展情况等做了调研，向主管单位、管理机构获取了评价所需的基础数据，并根据收集到的基础数据和调研记录，整理完成基础数据表及调研报告，之后按照绩效评价指标体系的标准进行评分，制作完成指标评价底稿。

（七）绩效评价实施过程

为确保项目的顺利完成，我所为本次绩效评价工作成立了项目组，具体负责项目的实施，项目组成员包括主任会计师 1 名，副主任会计师 1 名，部门经理及高级助理人员 6 名，共 8 人。

在市发改委的协调下及各受托咨询评估单位的配合下，我们完成了项目的调研和资料采集工作，设计出评价指标体系和绩效评价方案。

评价过程，我们对 2018 年度委托项目、结费项目的受托咨询评估单位进行档案抽样，抽取样本要件包括项目委托函、评估项目材料补正函或补充联系函、专家评审会议通知、专家评审意见书、专家评审会后反馈函、申请报告（最终版）、咨询评估报告等进行合规性检

查。并从项目制度建设、工作流程、管理控制等效果和影响、通过受益群体的问卷反馈项目实施的整体效益，总结项目实施的经验，提出改进和完善项目管理的建议。

我们根据既定方案，进行了访谈工作、问卷调查等工作，收集基础数据、编制档案抽查记录表，按照绩效评价指标体系的标准进行评分，制作完成评价底稿，提出绩效评价报告的初步意见。

三、 评价结论和绩效分析

(一) 评价结论

1、评价结果

经应用绩效评价指标体系，对 2018 年非政府投资项目评估经费进行了绩效评价，总得分为 91 分，其中项目决策 8 分、项目管理 20 分、项目绩效 63 分。评价等级为“优”。

表 1 绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
A 项目决策(10 分)				10.00	8.00
	A1 项目立项（6 分）				
		A11 战略目标适应性		2.00	2.00
		A12 立项依据充分性		2.00	2.00
		A13 项目立项规范性		2.00	2.00
	A2 项目目标（4 分）				
		A21 项目目标合理性		2.00	1.00
		A22 项目内容的明确性		2.00	1.00

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
B 项目管理 (25 分)				25.00	20.00
	B1 投入管理 (5 分)				
		B11 预算执行率		5.00	5.00
	B2 财务管理 (10 分)				
		B21 资金使用情况		4.00	2.00
		B22 财务管理制度健全性		3.00	3.00
		B23 财务监控有效性		3.00	3.00
	B3 项目实施 (10 分)				
		B31 项目管理制度健全性		2.00	1.00
		B32 项目制度健全性 (8)	B321 政府采购规范性	2.00	2.00
			B322 项目实施咨询评估单位委托程序控制性	3.00	2.00
			B323 项目实施过程管理程序控制性	3.00	2.00
C 项目绩效 (65 分)				65.00	63.00
	C1 项目产出 (35 分)				
		C11 数量指标 (8)	C111 年度咨询评估项目的评估报告完成率	8.00	8.00
		C12 质量指标 (19)	C121 <input type="checkbox"/> 咨询评估报告内容的全面客观性	5.00	5.00
			C122 <input type="checkbox"/> 咨询评估报告方法的科学性	5.00	5.00
			C123 咨询评估报告结论的准确性	5.00	5.00
			C124 咨询评估报告发生重大失误率	4.00	4.00

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
		C13 时效指标 (8)	C131 项目完成及时率	8.00	8.00
	C2 项目效益 (30 分)				
		C21 评估报告结论的应用性		5.00	5.00
		C22 评估报告合理化建议的采纳情况		5.00	5.00
		C231 受托咨询评估单位对委托投资咨询评估管理办法认知度		5.00	5.00
		C241 受托咨询评估单位满意度		5.00	5.00
		C242 委托咨询评估相关业务处室满意度		5.00	5.00
		C25 长效管理机制健全性		5.00	3.00
总计				100.00	91.00

2、主要绩效

非政府投资项目评估经费的有效实施，是深化投资体制改革，转变政府管理职能，确立企业的投资主体地位、落实企业投资自主权的重要保障措施。项目适应通过确立企业投资主体地位，优化管理流程，规范企业投资行为，进一步改善企业投资管理的战略目标，履行市发展改革委的部门职能，充分激发社会投资动力和活力，项目立项依据充分、程序规范，项目绩效目标设置合理可行。

项目管理情况总体良好，资金执行率高，财务管理制度健全、监控有效，采购程序合规，组织实施运行顺畅。

项目主要任务全面完成，主要产出均已实现，剔除申报企业资料补正、前置条件过程中等客观因素，年度非政府投资评估项目报告完成率 100%、报告及时率 100%，咨询评估报告内容全面客观、报告方法科学、报告结论准确，委托业务处室满意度达 95%，报告结论及合

理化建议采纳度高，当年未发生咨询评估报告重大失误。非政府采购评估委托工作流程清晰、任务委派时明晰重点评估内容、报告要求、时效要求，实施过程中业务处室与受托咨询评估单位积极、充分沟通项目情况，处室主动就反馈问题给予协调，受托咨询评估单位满意度达 100%。

（二）具体绩效分析

1、项目决策分析

项目决策是项目立项的前提和方向，本次评价从项目立项以及项目目标两个方面来评价项目决策的优劣。项目决策权重 10 分，本项目得分 8 分，得分率 80%。

表 2-1 A 项目决策分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
A11 战略目标适应性	2	适应	2
A12 立项依据充分性	2	充分	2
A13 项目立项规范性	2	规范	2
A21 绩效目标合理性	2	较合理	1
A22 绩效指标明确性	2	基本明确	1
合计	10		8

（1）A11 战略目标适应性

本项目立项目的是市发展改革委根据《国务院关于投资体制改革的决定》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》、《上海市固定资产投资项目节能审查实施办法》等相关规定，履行部门职能及工作要求，通过政府采购选择资信好、能力强的咨询评估单位，按照委托咨询评估管理办法要求，开展非政府投资项目委托评估工作，保障咨询评估的质量和效率。通过咨询第三方中介机构对企业上报的项目申请报告、资金申请报告等进行评估论证，提出客观

公正的评估意见，为市发展改革委统筹分析投资项目的经济安全、生态环境、资源利用、产业布局、公共利益等可行性要素，提高项目投资决策的合理性、经济性，并对审批事项科学决策提供依据和专业支撑。本项目的实施与单位部门职能保持一致，符合项目审批制度改革，通过确立企业投资主体地位，区别不同情况实行核准制和备案制，优化管理流程，规范企业投资行为，进一步改善企业投资管理，充分激发社会投资动力和活力。立项需求是必要合理的，与项目主管单位职责密切相关，完全符合市发展改革委优化企业投资项目、固定资产投资项目的战略目标，故 A11 战略目标适应性指标得满分，2 分。

(2) A12 立项依据充分性

经调研、访谈、查阅资料，汇总梳理后确定本项目立项依据《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号）、《上海市企业投资项目核准管理办法》（沪府发〔2014〕81 号）、《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2016 年本）的通知》（国发〔2016〕72 号）、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18 号）、《企业投资项目核准和备案管理办法》（国家发改委 2017 年第 2 号）、《固定资产投资项目节能审查办法》（国家发展和改革委员会令 第 6 号）、《上海市固定资产投资项目节能审查实施办法》（沪府发〔2017〕78 号）等文件要求。

中共中央国务院、国家发展和改革委员会、上海市人民政府均陆续发文要求落实审批制度改革，规范企业投资行为，进一步改善企业投资管理。通过提高项目投资决策的合理性、经济性，并对审批事项科学决策提供依据和专业支撑本项目立项依据充分，故 A12 立项依据充分性指标得满分，2 分。

(3) A13 项目立项规范性

本项目实行部门预算管理，市发展改革委根据以前年度各业务主管处室受理企业投资申请的项目特点，制定当年度项目经费预算，纳

入当年部门一般公共预算内，经市财政局审核后，批复项目预算至市发展改革委。本项目按规范流程申报并获得预算批复，故 A13 项目立项规范性得满分，2 分。

(4) A21 绩效目标合理性、A22 绩效指标明确性

本项目 2018 年度未进行绩效目标申报，根据项目单位的部门职能、本项目工作管理要求及年度工作计划所体现的项目绩效目标，故梳理提炼后替代绩效目标申报。本项目的有效实施对上海市进一步改善企业投资管理，充分激发社会投资动力和活力起到了积极作用，具备良好的项目效益，项目的预期产出效益和效果符合项目客观实际的业绩水平，相关绩效目标与项目相应预算具有密切的关联性。因当年度未进行绩效目标申报，扣 1 分，故 A21 绩效目标合理性指标得 1 分。

根据年度工作计划、管理要求梳理的绩效指标基本明确，但项目指标设置完整性略有欠缺，如未依据公共支出绩效评价“为用户服务”的原理，引入“用户认知度”和“受益对象满意度”等社会效益指标并进行目标的细化、量化。绩效指标明确性存在瑕疵，扣 1 分，故 A22 绩效指标明确性得 1 分。

2、项目管理分析

项目管理是保证项目获得效果的重要基础和前提，本次评价从投入管理、财务管理和项目实施三个方面来评价项目管理的优劣。项目管理权重 25 分，本项目得分 20 分，得分率 80%。

表 2-2 B 项目管理分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
B11 预算执行率	5	100%	5
B21 资金使用情况	4	部分用于结算以前年度未结费部分,当年部分已完成项目未及时结费	2
B22 财务管理制度健全性	3	健全	3
B23 财务监控有效性	3	有效	3

指标	权重	业绩值	绩效分值
B31 项目管理制度健全性	2	受托咨询评估第三方考核 细则有待完善	1
B321 政府采购规范性	2	规范	2
B322 项目实施咨询评估单位委托程序控制性	3	部分项目未明确报告时限	2
B323 项目实施过程管理程序控制性	3	部分未见书面材料补正函、 委托函未归档保管	2
合计	25		20

(1) B11 预算执行率

非政府投资项目评估经费预算安排分为政府采购部分与应急评估部分，因本项目工作实际以企业实际申报情况落实咨询评估的委托工作，故此在预算安排时结合项目特点与历年情况，故此在政府采购部分预算安排金额 300.00 万元的基础上，安排应急评估项目预算 60.00 万元。2018 年项目预算总额 360.00 万元，实际执行预算 360.00 万元，执行率为 100%。故 B11 资金安排执行率得满分，5 分。

(2) B21 资金使用情况

本项目评估经费的主要依据《上海市发展改革委关于印发委托投资咨询评估管理办法的通知》服务收费标准及各中标人报价下浮比率计算（详见附件一，最小下浮比率 10%）。根据 2018 年度结费项目实际投资额等测算，结费项目应结评估费与测算一致。2018 年度结费项目中包含以前年度已完成评估尚未及时结费的项目，部分资金未足额结算，具体情况如下：

表 2-2-1 资金使用情况表

单位：万元

受托咨询评估单位	2018 年项目结 费	以前年度项目 结费	小计	实际支 付	结算差 异
上海投资咨询公司		245.58	245.58	245.00	0.58

上海东方投资监理有限公司	9.81		9.81	9.81	
上海同济工程咨询有限公司	75.41	18.82	94.23	94.23	
上海市机电设计研究院有限公司	10.96		10.96	10.96	
合计	96.18	264.40	360.58	360.00	0.58

2018 当年度结费项目中，包含以前年度项目延后结费的情况，涉及金额共计 264.40 万元，占预算执行的 73.33%，尚余 0.58 万元未支付。2018 年已完成评估尚未结费的项目与未足额结算部分安排于 2019 年度结算。资金结算存在不及时、未足额的情况，扣 2 分。故 B21 资金使用情况得 2 分。

(3) B22 财务管理制度健全性、B23 财务监控有效性

本项目评审及评估工作经费，属于经常性专项经费，纳入部门年度预算安排，项目资金管理参照市发展改革委财务管理制度的相关规定，项目预算管理、收支审批、现金管理等重要财务管理制度健全。故 B22 财务管理制度健全性指标得满分，3 分。

受托咨询服务单位完成服务合同规定的服务事项，向市发展改革委提供完成服务书面报告等合同规定有关资料，市发展改革委财务部门按照相关咨询评估委托的业务处室反馈评估报告完成结果，予以审核并向市财政局提出资金拨付申请，报经审批后，定期通过零余额账户向收款单位（供货方）付款。从程序设计上控制了专项资金被挪用的风险，实现对预算资金最终付款控制。经资金使用情况调查收支审批、资金管理监控执行情况良好。故 B23 财务监控有效性得满分，3 分。

(4) B31 项目管理制度健全性

通过《上海市发展和改革委员会委托投资咨询评估管理办法》等对项目实施的委托咨询评估流程、评估实施过程、评估报告基本要求、

受托咨询评估单位廉洁等方面进行制度化管理。整体较为完善，操作规程详细，但受托评估咨询单位的考核细则有待完善，扣 1 分，故 B31 项目管理制度建设健全性得 1 分。

(5) B321 政府采购规范性

根据《中华人民共和国政府采购法》及相关规定，市发展改革委向市财政局申请并获批准同意本项目提前启动政府采购（预算金额 300 万元、采购形式为集中采购公开招标），采用“一次采购三年（2017-2019 年）、分年签订合同”的采购方式，三年采购总额 900.00 万元，并采用定点采购和线下非电子化操作。2017 年 4 月，经委托上海市政府采购中心实施公开招标确定本项目第三方咨询评估单位入围名单，包括项目申请报告评估、资金申请报告评估等评价服务入围单位。市发展改革委充分落实政府采购工作，故 B321 政府采购规范性得 2 分。

(6) B322 项目实施咨询评估单位委托程序控制性

市发展改革委依据当年度收到企业的项目申请报告情况，确定实施委托咨询评估的具体项目，于非政府投资项目评估经费招标入围单位组成专业短名单内，分专业对咨询评估单位进行初始随机排队，按照先后顺序，确定承担咨询评估任务的咨询评估单位。选取过程中对入围单位与被评估单位之间关联关系等应予以回避的情况进行审核以保证公平、公正开展评估工作。

除保密项目外，市发展改革委具体委托咨询评估任务时，向接收任务的咨询评估单位出具咨询评估委托函，对评估的内容、重点和完成时限等提出明确要求。咨询评估单位接收任务后，随即排到该专业排队顺序队尾。如拒绝接收任务应提交书面说明，轮空本次并排至排队顺序队尾。对国民经济和社会发展有重要影响的项目，可同时委派多家咨询评估单位进行评估或委托另一家咨询评估单位对已完成的咨询评估报告进行评审。

本次评价过程中，通过对过程性档案抽查发现，部分委托函未对项目时限作出明确要求的情况。项目实施咨询评估单位委托程序控制性存有疏漏，扣 1 分，故 B322 项目实施咨询评估单位委托程序控制性得 2 分。

(7) B323 项目实施过程管理程序控制性

咨询评估单位按照市发展改革委委托要求，独立、公正、客观，科学地开展咨询评估工作，承担保密责任。在收到委托单位的委托评估函和被评审报告后，及时联络项目上报单位和报告编制单位，对报告深度及符合性要求进行初审，对于深度要求不符合的，应向项目上报单位出具补充资料函，并抄送市发展改革委。对于符合深度要求的，应抓紧时间组织专家评审，并在规定的时间内出具正式评估报告，报送市发展改革委，过程中应及时与相关处室就推进过程中发现的问题等进行及时沟通，并对咨询评估报告的质量及相关结论负责。

通过样本抽查，我们对受托咨询评估单位过程性文件进行管理程序执行检查，部分项目委托函未归档保管，部分未见书面材料补正函，实施的过程管理执行不充分，扣 1 分。故 B323 项目实施过程管理程序控制性得 2 分。

3、项目产出分析

表 3-1 C1 项目产出分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
C111 年度咨询评估项目的评估报告完成率	8	剔除客观因素，完成率达 100%	8
C121□ 咨询评估报告内容的全面客观性	5	100%	5
C122□ 咨询评估报告方法的科学性	5	100%	5
C123 咨询评估报告结论的准确性	5	100%	5
C124 咨询评估报告发生重大失误率	4	0%	4
C131 项目完成及时率	8	剔除客观因素，完成率达 100%	8
合计	35		35

(1) C111 年度咨询评估项目的评估报告完成率

因委托咨询评估工作材料审核、补正、评审、反馈等工作时间一般为 20 个工作日（如项目难度较大、内容较为复杂则具体时限以委托函为准），因此绩效评价委托咨询评估项目函的时间段截止到 2018 年 12 月 3 日。截至 2018 年 12 月 3 日，当年度计费及发出的咨询评估评估函共计 88 件，其中以前年度已完成、本年度计费 14 件。未于当年完成的委托函共计 12 件，完成率为 84%。我们通过档案调阅，分析未完成原因：因被评估单位材料补正造成未完成共计 4 件；建设内容、方案、建筑主体等发生重大调整 4 件；因战略性新兴产业重大项目资金支持未批复、选址、论证项目需求必要性等前置条件尚不具备可评条件 3 件；由于能源供应条件发生重大变更，后于 2019 年提交了撤销申请 1 件，因素分析表见附件四（基础表二-1），评估过程性文件抽样的档案抽查记录表见附件五。剔除客观因素，当年度咨询评估项目的评估报告完成率为 100%，故 C111 年度咨询评估项目的评估报告完成率得满分，8 分。

(2) C121 咨询评估报告内容的全面客观性、C122 咨询评估报告方法的科学性、C123 咨询评估报告结论的准确性

根据项目管理流程，市发展改革委委托相关咨询评估工作后，通过参加专家评审会、与受委托咨询评估单位就实施情况沟通等，督导项目实施进度，评估报告形成后，市发改委就受托咨询评估单位提交的评估报告初稿进行研读，对重点评估内容、评估要求、报告深度等需要完善、补充、调整的部分进行沟通，确保最终报告内容符合委托服务要求，报告结论对审批事项科学决策可提供依据和专业支撑。根据抽查及访谈等形式，未发现 2018 年度出具的评估成果存在因报告内容未全面客观反映咨询评估项目情况而退回报告两次及以上的、因

咨询评估方法不科学，无法达到咨询评估要求而退回报告两次及以上的、因咨询评估结论未准确反映问题，无法达到咨询评估要求而退回报告两次及以上的情况。故 C121 咨询评估报告内容的全面客观性、C122 咨询评估报告方法的科学性、C123 咨询评估报告结论的准确性均为满分，各得 5 分。

(3) C124 咨询评估报告发生重大失误率

2018 年度未因咨询评估报告未全面客观、评估方法不科学、结论不准确，以及未按规定实行回避的、未按规定承担保密责任或与被评估单位存在利益输送等造成重大失误的情况发生，故 C124 咨询评估报告发生重大失误率得满分，4 分。

(4) C131 项目完成及时率

市发展改革委根据项目核准、评估等任务要求或以往同类项目实施经验，就报告完成时限提出要求。截至 2018 年 12 月 3 日，当年度计费及发出的咨询评估评估函共计 88 件，未按时限完成的委托函共计 33 件，项目完成及时率为 62.5%。我们通过档案调阅，分析未及时完成原因，其中：由于需复核项目能源消费量和能效水平是否满足能消费总量和强度“双控”管理要求，根据《上海市固定资产投资项目节能审查实施办法》，按规定程序申请延长了 30 个工作日的评审时限共 2 件；因选址意见书等必要的前置条件等材料补正共 31 件；因建设单位调整设计方案需重新编制报告造成超期 1 件，因素分析表见附件四（基础表二-2）。剔除客观因素，当年度咨询评估项目的评估报告及时完成率为 100%，故 C131 项目完成及时率得满分，8 分。

4、项目效益分析

表 3-2 C2 项目效益分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
C21 评估报告结论的应用性	5	运用	5
C22 评估报告合理化建议的采纳情况	5	采纳	5

指标	权重	业绩值	绩效分值
C231 受托咨询评估单位对委托投资咨询评估管理办法认知度	5	100%	5
C241 受托咨询评估单位满意度	5	综合满意度 100%	5
C242 委托咨询评估相关业务处室满意度	5	综合满意度 95%	5
C25 长效管理机制健全性	5	受托咨询评估的专业队伍有待丰富	3
合计	30		28

(1) C21 评估报告结论的应用性、C22 评估报告合理化建议的采纳情况

市发展改革委履行部门职能及工作要求，通过政府采购选择资信好、能力强的咨询评估单位，按照委托咨询评估管理办法要求，开展非政府投资项目委托评估工作，保障咨询评估的质量和效率。通过咨询第三方中介机构对企业上报的项目申请报告、资金申请报告等进行评估论证，提出客观公正的评估意见，为市发展改革委统筹分析投资项目的经济安全、生态环境、资源利用、产业布局、公共利益等可行性要素，提高项目投资决策的合理性、经济性，并对审批事项科学决策提供依据和专业支撑。根据与业务科室访谈过程中了解，业务科室根据核准、审查等工作需要，将评估报告结论、合理化建议按需反映于许可内容等核准、审查工作中，故，C21 评估报告结论的应用性、C22 评估报告合理化建议的采纳情况均为满分，各 5 分。

(2) C231 受托咨询评估单位对委托投资咨询评估管理办法认知度

通过对受托咨询评估单位进行认知度调查，相关受访者对非政府投资项目咨询评估入围单位对工作内容服务要求、项目时效、报告质量、廉洁等管理要求非常清楚，认知度 100%，故 C231 受托咨询评估单位对委托投资咨询评估管理办法认知度得满分，5 分。

(3) C241 受托咨询评估单位满意度、C242 委托咨询评估相关业务处室满意度

为了解受众对项目实施情况的满意度情况，我们分别于卷一、卷二设置了满意度的问题，向委托项目主管处室、受托咨询评估单位进行了解，各卷问题的回答情况见附件六。

1) 受托咨询评估单位对受托咨询评估的工作流程安排中设计了关于受托咨询评估对于项目审核流程满意度为 100% (卷二, Q5), 对本市的非政府投资项目评估委托过程中沟通、协调等机制满意度为 100% (卷一, Q7), 计费及时性的满意度 100% (卷二, Q8), 受托咨询评估单位综合满意度为 100%, 故 C241 受托咨询评估单位满意度得满分, 5 分。

结合访谈, 受托咨询评估单位对项目管理制度操作性表示认可, 表示主管处室在项目对接上对评估的内容、重点和完成时限等要求明确、管理制度的可操作性强。受托咨询评估单位表示, 主管业务处室在业务推进过程中, 就涉及多单位、前置条件不完备、材料准备配合度等均会给予协助, 工作中遇到情况也能及时与委托科室相关项目负责人沟通反馈, 响应与协助及时。另参加市发展改革委组织的新法、新规等培训, 及时了解了业务情况、评估方法更新等, 对工作有益。

2) 委托评估处室对受托咨询评估单位工作情况设计了评估报告时效性满意度 (卷一, Q3), 评估报告质量满意度 (卷一, Q4), 评估报告内容的全面客观性的满意度 (卷一, Q5), 评价方法科学性的满意度 (卷一, Q6), 评估报告结论准确性的满意度 (卷一, Q7), 受托咨询评估单位反馈、沟通能力的满意度 (卷一, Q8) 进行了解, 委托评估处室对受托咨询评估单位的工作满意度为 95%, 达目标值, 故 C242 委托咨询评估相关业务处室满意度得满分, 5 分。

(4) C25 长效管理机制健全性

项目按照《上海市发展和改革委员会对咨询评估入围单位管理要求》对咨询评估入围单位进行管理, 在机制上设置奖惩, 但未见具体细化的考核机制。在与业务处室的访谈过程中了解到, 核准工作发展

过程中，现有受托咨询服务机构的专业领域已不能全面覆盖项目，如生物、水利等，上投虽然专业面广，但是从第三方力量储备而言，专业团队的选择面仍有待扩大，希望在新一轮招投标工作开展中，拓展专业机构力量，丰富队伍结构。长效管理机制有待健全，扣2分，故C25长效管理机制健全性得3分。

四、 主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1、委托前明晰评估、审核重点，提高评估报告深度、质量。

通过政府采购选择资信好、能力强的咨询评估单位，按照委托咨询评估管理办法要求，开展非政府投资项目委托评估工作，保障咨询评估的质量和效率。相关委托业务处室在委派工作中，细化、明确重点评估内容、审核要求，对于受托咨询评估单位找准方向、深挖内容，提供出有深度、全面客观、科学准确的评估意见起到了指引作用，提高报告质量，对提高项目投资决策的合理性、经济性，以及对审批事项科学决策提供依据和专业支撑。

2、建立良好的沟通、反馈机制，推进咨询评估项目进程顺畅。

市发展改革委于工作委托后，通过与受托咨询评估单位保持良好的沟通、反馈机制，于受托咨询评估单位在评估过程遇到推进困难时，及时向委托业务处室反馈问题，业务处室牵头帮助受托单位解决，如牵头解决多部委项目相关前置条件材料的补齐、催盯补正进程较缓的单位等，为咨询评估项目推进顺畅提供保障。

3、组织新规、新法等培训，助力受托单位专业提升。

市发展改革委通过组织受托咨询服务单位对新法、新规讲解等培训，助力受托咨询服务单位及时更新相关专业信息、评估方法等，为非政府投资项目评估提升服务质量。

（二）存在的问题

1、项目未进行绩效目标申报，绩效指标明确性有待完善。

项目单位未就非政府投资项目评估经费进行绩效目标申报，根据项目单位的部门职能、本项目工作管理要求及年度工作计划所体现的项目绩效目标，梳理提炼后替代绩效目标申报。项目单位在工作管理要求、工作计划中，分别自产出数量、质量以及时效上提出项目绩效目标，利益相关方界定、指标基本明确。但指标设置完整性略有欠缺，如未依据公共支出绩效评价“为用户服务”的原理，引入“用户认知度”和“受益对象满意度”等社会效益指标并进行目标的细化、量化。

2、项目结费不及时，预算管理有待提升。

本次绩效评价中，对资金使用情况进行梳理，2018年度项目资金中包含以前年度已完成评估尚未及时结费部分，占总预算执行的73.33%，部分当年度项目资金未足额结算。项目结费不及时，预算管理有待提升。实际造成结费不及时的主要因素是非政府投资项目、固定资产节能投资等系企业自主的投资行为，市发展改革委根据职能及相关管理办法，依据当年度申报落实核准、审核的评估工作，对于项目量预估存在一定困难。

3、受托咨询评估单位考核细则有待完善、长效管理机制有待健全。

本项目按照《上海市发展和改革委员会对咨询评估入围单位管理要求》对咨询评估入围单位进行管理，在机制上设置奖惩，但未制定考核细则，从长效管理机制健全性而言，企业投资领域宽泛，现有受托咨询评估单位的专业，无法全面覆盖、满足企业投资领域的新风向，有待拓展专业机构力量，丰富队伍结构，健全长效管理机制的团队力量保障。

4、管理制度执行中，部分流程未形成流程性资料进行档案管理，制度执行有效性有待加强。

本次绩效评价中，抽样检查发现部分委托函对报告时限要求不明

晰，部分项目未见书面材料补正函，部分受托项目的委托函未进行档案管理，项目实施的过程管理执行不充分。

（三）建议和改进措施

1、加强全面绩效管理，落实项目预算绩效目标申报工作，明确、细化和完善绩效指标。

应根据专项工作进行项目绩效目标申报工作，落实全面绩效管理。绩效目标应明确，结合项目特点、实施目的与预算安排等，分别从项目产出（数量、质量、时效）、项目效益（社会效益、服务对象满意度等）细化分解为具体考核指标，设定清晰、可衡量的考核标准值。

2、提高财政预算精细化管理水平，及时结算评估经费。

细化预算编制，提前进行业务量分析，规划评审方式，提高预算执行率，进一步提升财政预算管理水平。预算安排的充分、合理，以应对企业投资申报变化，提升计费及时性。

3、完善对受托评估单位考核细则，扩大、丰富专业机构队伍，健全长效管理机制。

为落实对咨询评估入围单位的管理，通过完善考核细则，加强项目管理。建议在新一轮公开招标环节中，合理扩展、吸纳一批满足企业投资新风向的专业机构力量，如生物、水利等领域，丰富队伍结构，扩大专业覆盖面，以应对企业投资多样化、多领域的核准需求，健全项目长效管理机制的团队力量保障。

4、切实执行项目的管理工作。

严格按照项目管理制度执行咨询评估业务的委托，受托咨询评估单位加强项目实施的过程管理，做到业务档案及时归档对保证评审过程、结果等文件的完事齐全、对日后同类项目查阅利用都具有重要的意义，且有效执行档案管理对防范评估风险、保障合法权益至关重要。

（四）其他对项目的意见及建议

根据社会调查及问卷,受访人希望通过可视化流程指导,以亲民、灵活、多样的形式向企业投资申报人宣传投资评估流程及所需提交材料,加深投资申报企业对评估工作的理解,提升评估流畅性。

上海中洲会计师事务所有限公司

2016年6月26