

上海市财政局

沪财绩〔2021〕27号

关于印发《上海市地方政府专项债券项目 资金绩效管理办法》的通知

各有关部门、单位，各区财政局：

为加强本市地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险，根据《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）等有关规定，我们制定了《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》。现印发给你们，请按照执行。

特此通知。

上海市财政局

2021年12月17日

信息公开属性：主动公开

抄送：财政部；财政部上海监管局。

上海市财政局办公室

2021 年 12 月 21 日印发

上海市地方政府专项债券项目 资金绩效管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强本市地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险，根据《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）等有关规定，结合本市实际情况，制定本办法。

第二条 本办法所称地方政府专项债券（以下简称专项债券）是指本市为有一定收益的公益性项目发行的、以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券，包括新增专项债券和再融资专项债券等。

第三条 本办法所称绩效管理，是指本市各级财政部门、项目主管部门和项目单位以专项债券支持项目为对象，通过事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等环节，推动提升专项债券资金配置效率和使用效益的过程。

第四条 绩效管理应当遵循以下原则：

（一）科学规范。专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。坚持“举债必问效、无效必问责”，遵循项目支出绩效管理的基本要求，注重融资收益平衡与偿债风险。建立规范的工作流程和指标体系，推动绩效管理工作有序开展。

（二）协同配合。财政部门牵头组织实施专项债券项目资金绩效管理工作，督促指导项目主管部门和项目单位具体实施各项管理工作。市级财政部门加强对区级财政部门的工作指导和检查。

（三）公开透明。绩效信息是专项债券项目信息的重要组成部分，应当依法依规公开，自觉接受社会监督，通过公开推动提高专项债券资金使用绩效。

（四）强化运用。突出绩效管理结果的激励约束作用，将专项债券项目资金绩效管理结果作为专项债券额度分配的重要测算因素，并与有关管理措施和政策试点等挂钩。

第二章 事前绩效评估

第五条 申请专项债券资金前，项目单位或项目主管部门要开展事前绩效评估，并将评估情况纳入专项债券项目实施方案。事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性，重点论证以下方面：

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性；

（二）项目投资合规性与项目成熟度（包括项目立项批复情况，是否具备按时开工的条件，是否能按时形成实物工作量和拉动有效投资等）；

（三）项目资金来源和到位可行性；

（四）项目收入、成本、收益预测合理性；

（五）债券资金需求合理性；

（六）项目偿债计划可行性以及潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险评估；

（七）绩效目标合理性；

（八）其它需要纳入事前绩效评估的事项。

第六条 财政部门指导项目主管部门和项目单位结合项目立项审批、制定专项债券项目实施方案等工作做好事前绩效评估，将事前绩效评估作为项目进入专项债券项目库的必备条件。必要时财政部门可组织第三方机构独立开展绩效评估，并将评估结果作为项目是否获得专项债券资金支持的重要参考依据；管理使用专项债券项目资金的其他相关部门要将评估结果作为提出专项债券项目清单的重要参考。

第三章 绩效目标管理

第七条 绩效目标应当重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、生态

效益、可持续发展、服务对象满意度等绩效指标。

第八条 项目单位在申请专项债券项目资金需求时，要同步设定绩效目标，经项目主管部门审核后，报同级财政部门审定。绩效目标要尽可能细化量化，能有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。

第九条 财政部门要将绩效目标设置作为安排专项债券资金的前置条件，加强绩效目标审核，将审核后的绩效目标与专项债券资金同步批复下达。

第十条 绩效目标原则上执行中不作调整。确因项目建设运营环境发生重大变化等原因需要调整的，按照新设项目的工作流程调整绩效目标。

第四章 绩效运行监控

第十一条 绩效运行监控是指在专项债券资金使用过程中，对项目资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。

第十二条 项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对项目资金预算执行进度和绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如

期实现。

第十三条 财政部门应当跟踪专项债券项目绩效目标实现程度，对严重偏离绩效目标的项目，应督促项目主管部门和项目单位及时整改，并根据项目的整改落实情况，采取暂缓或停止拨款、追回专项债券资金并按程序调整用途等措施。

第十四条 财政部门利用信息化手段探索对专项债券项目进行穿透式监管，根据工作需要组织对专项债券项目建设运营等情况开展现场检查，及时纠偏纠错。

第五章 绩效评价管理

第十五条 财政部门负责组织本级专项债券项目资金绩效评价工作。年度预算执行终了，项目单位要自主开展绩效自评，评价结果报送项目主管部门和本级财政部门。

项目主管部门和财政部门根据工作需要，选择部分重点项目开展绩效评价。其中市级财政部门每年选取开展绩效评价的项目，对应资金规模原则上应不低于本市上年新增专项债务限额的 5%，并逐步提高比例。可以引入第三方机构，对重大项目开展重点绩效评价。

第十六条 项目主管部门和财政部门绩效评价要反映项目决策、管理、产出和效益，以绩效评价指标体系框架和绩效评价提纲为基础和参考（详见附件），运用科学、合理的绩

效评价指标、评价标准和方法，对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行绩效评价，并要突出专项债券项目资金绩效评价特点。包括但不限于以下内容：

（一）决策方面。项目立项批复情况；项目完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作情况；项目符合专项债券支持领域和方向情况；项目绩效目标设定情况；项目申请专项债券额度与实际需要匹配情况等。

（二）管理方面。专项债券收支、还本付息及专项收入纳入政府性基金预算管理情况；债券资金按规定用途使用情况；考虑闲置因素后债券资金实际成本情况；资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配情况；项目竣工后资产备案和产权登记情况；专项债券本息偿还计划执行情况；项目收入、成本及预期收益的合理性；项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配情况；专项债券期限与项目期限匹配情况等；专项债券项目信息公开情况；外部监督发现问题整改情况；信息系统管理使用情况；其他财务、采购和管理情况；

（三）产出方面。项目形成资产情况；项目建设质量达标情况；项目建设进度情况；项目建设成本情况；项目建成后提供公共产品和服务情况；项目运营成本情况等。

（四）效益方面。项目综合效益实现情况；项目带动社会有效投资情况；项目支持国家及本市重大区域发展战略情

况；项目直接服务对象满意程度等。

第十七条 专项债券项目建立全生命周期跟踪问效机制，项目建设期绩效评价侧重项目决策、管理和产出等，运营期绩效评价侧重项目产出和效益等。

第十八条 财政部门负责组织实施本地区绩效评价结果公开工作，指导项目主管部门和项目单位在每年 6 月底前，按照政府信息公开的有关规定公开上年度专项债券项目资金绩效评价结果。绩效评价结果要在全国统一的地方政府债务信息公开平台上公开。

第六章 评价结果应用

第十九条 绩效评价结果量化为百分制综合评分，并按照综合评分进行分级。综合评分为 90 分（含）以上的为“优”，80 分（含）至 90 分的为“良”，60 分（含）至 80 分的为“中”，60 分以下的为“差”。

第二十条 项目主管部门和项目单位要根据绩效评价结果和整改意见，提出明确整改措施，认真组织开展整改工作。对整改落实不到位的，财政部门要采取暂缓拨款、停止拨款、追回专项债券资金并按程序重新调整用途等措施；管理使用专项债券项目资金的其他相关部门要进一步加大项目建设协调推进力度，提升专项债券项目储备质量。

第二十一条 市级财政部门对区级财政部门绩效管理工作定期开展抽查，指导和督促提高绩效管理水平。

第二十二条 按照评价与结果应用主体相统一的原则，市级财政部门在分配专项债务限额时，将抽查情况及开展的重点绩效评价结果等作为分配调整因素。各级财政部门将绩效评价结果作为项目建设期专项债券额度以及运营期财政补助资金分配的调整因素，加强债务风险的防范。

第二十三条 财政部门、项目主管部门和项目单位及个人，违反专项债券项目资金绩效管理规定致使财政资金使用严重低效无效并造成重大损失的，以及有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，依法责令改正；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；涉嫌犯罪的，依法移送有关机关处理。

第七章 附 则

第二十四条 本办法自印发之日起施行。2022 年及以后年度新增专项债券到期后按规定发行的再融资专项债券参照本办法执行。

附件：1. 地方政府专项债券项目资金绩效评价指标体系
框架（参考）

2. 地方政府专项债券项目资金绩效评价报告提纲 (参考)

地方政府专项债券项目资金绩效评价指标体系框架(参考)

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
决策	项目立项	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。
		立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。
	前期工作	前期工作准备充分性	前期工作是否按要求在计划的时间内完成，用以反映和考核项目前期工作准备的充分情况。	评价要点： 勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期工作是否按要求在计划的时间内完成，是否存在因前期工作准备不充分，导致项目建设进度缓慢、专项债券资金闲置等问题。
		前期工作开展规范性	前期工作是否符合政府采购、招标投标的相关规定和程序，相关材料是否完整，用以反映和考核项目前期工作开展的规范情况。	评价要点： ①勘察、设计等前期工作是否符合政府采购、招标投标的相关规定和程序； ②项目正式开工前是否取得符合要求的用地、规划、施工许可证等相关材料和各项证照。
	资金投入	预算编制科学性	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额与项目的建设目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。
	专项债券安排	项目与专项债券支持领域及方向匹配性	项目是否符合地方政府专项债券资金支持范围，用以反映和考核项目与专项债券规定支持的领域和方向的相符情况	评价要点： 项目所属领域和方向是否属于国家规定的专项债券支持领域和方向。
		项目申请专项债券额度与实际需要匹配性	项目申请的专项债券额度是否合理，用以反映和考核项目申请额度与实际需要的相符情况。	评价要点： 项目申请的专项债券额度是否与项目建设的实际需要相匹配。
	绩效目标	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。
		绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
管理	专项债券管理	专项债券预算管理规范性	专项债券收支、还本付息和专项收入是否纳入政府性基金预算管理，用以反映和考察财政部门对专项债券的预算管理情况。	评价要点： ①专项债券收支、还本付息和专项收入是否纳入政府性基金预算管理； ②专项债券收支、还本付息和专项收入是否按照专门设置的预算收支科目单独核算和全面管理。
		专项债券资金实际成本	在考虑闲置因素后，专项债券资金的实际成本是否合理可控，用以反映和考核专项债券资金的融资成本。	评价要点： 在考虑闲置因素后，专项债券资金的实际成本是否合理可控。
		专项债券本息偿还计划执行情况	专项债券的本息偿还是否和原定计划和要求一致，用以反映和考核专项债券本息偿还的实际执行情况。	评价要点： 专项债券本息是否按规定时间、规定金额进行偿还。
		项目收入、成本及预期收益合理性	项目在申请专项债券时对项目收入、成本和预期收益的测算是否合理。	评价要点： 对项目收入、成本和预期收益的测算是否有相应的依据，并符合项目实际情况。
		项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配性	项目的年度收支是否平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模是否匹配，用以反映和考核项目收支平衡情况。	评价要点： 项目各年度收支是否平衡或者项目全生命周期预期收益和专项债券规模是否匹配。
		专项债券期限结构合理性	专项债券的期限与项目期限是否匹配，用以反映专项债券期限结构确定的合理情况。	评价要点： 专项债券期限与项目建设和运营期限是否匹配（统筹考虑投资者需求、分年到期债务分布等因素）。
	资金使用管理情况	自筹资金到位率	自筹资金实际到位数与应到位数的比率，用以反映和考核自筹资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	自筹资金到位率=（实际到位自筹资金/应到位自筹资金）×100%。 实际到位自筹资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的自筹资金。 应到位自筹资金：一定时期（本年度或项目期）内应安排到具体项目的自筹资金。
		资金使用率	专项债券资金等项目预算资金是否按照计划使用，有无闲置情况，用以反映或考核项目资金的使用情况。	资金使用率=（实际使用资金/实际到位资金）×100%。 实际使用资金：一定时期（本年度或项目期）内项目单位实际使用的专项债券资金等项目预算资金。 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内项目单位实际到位的专项债券资金等项目预算资金。
		资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配性	资金的拨付和支出进度是否按照计划执行，是否跟项目建设进度相匹配，用以反映资金使用与项目建设进度的匹配合理程度。	评价要点： ①资金拨付和支出进度是否按计划执行； ②资金拨付和支出进度与项目建设进度是否匹配。
		资金使用合规性	专项债券资金等项目预算资金使用是否符合相关的财务管理制度规定、是否按规定用途使用，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点： ①专项债券资金等资金的使用是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关管理办法的规定； ②专项债券资金等资金的使用是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ③专项债券资金等资金的使用是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
		项目管理制度健全性	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
	项目组织管理	项目管理规范性	项目管理实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。
		项目工期进度管理	项目是否按预定的工期实施，是否存在延误，用以反映和考核项目建设进度实施和控制情况。	评价要点： 项目是否按预定的工期实施，是否存在延误，是否及时有效的形成了实物工作量，拉动有效投资。
		项目竣工后资产备案和产权登记情况	项目竣工后是否及时进行了资产备案和产权登记。	评价要点： ①项目竣工后是否及时进行了资产备案； ②项目竣工后是否及时进行了产权登记； ③备案和登记信息是否准确和完整。
		外部监督发现问题整改情况	项目在审计、督查、巡视等工作中被检查出来问题的整改落实的及时性和有效性，用以反映和考核项目对发现问题的整改落实情况。	评价要点： ①项目是否根据审计、督查、巡视等工作中被检查出来的问题及时根据相应要求进行整改； ②整改措施是否全面有效，符合相关要求。
		专项债券项目信息管理规范性	地方政府专项债券项目信息是否按照规定及时、完整在地方政府债务管理信息系统中录入，相关信息是否按照政府信息公开的有关规定予以公开，用以反映和考核信息管理工作开展落实情况。	评价要点： ①地方政府专项债券项目信息是否按照规定及时、完整的在地方政府债务管理信息系统中进行录入和更新； ②项目是否按照政府信息公开的有关规定和要求，将地方政府专项债券项目的有关信息在“中国地方政府债券信息公开平台”等平台上进行公开。
产出	建设产出数量	项目建设形成资产实际完成率	项目建设形成的资产实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目建设产出数量目标的实现程度。	实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。 实际产出数：项目在一定时期（本年度或项目建设期）内建设形成的资产数量。 计划产出数：项目绩效目标或其他工作任务目标确定的在一定时期（本年度或项目建设期）内形成的资产数量。
	建设产出质量	项目建设质量达标率	项目建设质量的达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目建设产出质量目标的实现程度。	质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 质量达标产出数：项目在一定时期（本年度或项目建设期）内实际建设形成的达到既定质量标准的资产数量。既定质量标准是指依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。
	建设产出时效	项目建设进度及时性	项目建设实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目建设进度时效目标的实现程度。	实际完成时间：项目实施单位完成该项目建设所实际耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定建设该项目所需的时间。
	建设产出成本	项目建设成本节约率	完成项目计划建设目标的实际成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目建设成本的节约和控制程度。	成本节约率=[（计划成本-实际成本）/计划成本]×100%。 实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定建设工作目标实际所耗费的支出。 计划成本：项目实施单位为完成建设工作目标计划安排的支出，一般以项目投资预算为参考。
	运营产出数量	提供的公共产品和服务实际完成率	项目在运营期间提供的公共产品和服务实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目建成后提供的公共产品和服务数量目标的实现程度。	实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。 实际产出数：运营期内项目在一定时期内实际提供的公共产品或服务数量。 计划产出数：项目绩效目标或其他工作任务目标确定的在一定时期内计划提供的公共产品或服务数量。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
	运营产出质量	提供的公共产品和服务质量达标率	项目在运营期间提供的公共产品和服务质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目建成后提供的公共产品和服务质量目标的实现程度。	质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 质量达标产出数：项目在一定时期内提供的达到既定质量标准的公共产品或服务数量。既定质量标准是指依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。
	运营产出时效	提供的公共产品和服务及时性	项目在运营期间提供的达到规定质量和数量的公共产品和服务实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核提供的公共产品和服务时效目标的实现程度。	实际完成时间：项目运营单位提供达到规定质量和数量的公共产品和服务所实际耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定提供达到规定质量和数量的公共产品和服务所需的时间。
	运营产出成本	运营成本节约率	项目在运营期间的实际成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目运营成本的节约和控制程度。	成本节约率=[（计划成本-实际成本）/计划成本]×100%。 实际成本：项目运营单位如期、保质、保量提供既定的公共产品和服务实际所耗费的支出。 计划成本：项目运营单位为完成运营工作目标计划安排的支出，可选择项目运营预算、历史运营成本数据、同行业或其他地区的同类运营成本数据等做为参考。
效益	项目综合效益	经济效益	项目在当年及以后若干年持续形成的经济效益，以及自身创造的直接经济效益和引领行业带来的间接经济效益，用以反映和考核项目对经济效益带来的影响和效果。	评价要点： 项目实施产生的经济效益具体情况。
		社会效益	项目在提升治理水平、落实国家政策、推动行业发展、服务民生大众、维持社会稳定、维护社会公平正义、提高履职或服务效率等方面的社会效益，用以反映和考核项目对社会发展带来的影响和效果。	评价要点： 项目实施产生的社会效益具体情况。
		生态效益	项目对生产、生活条件 and 环境条件产生的有益影响和有利效果，用以反映和考核项目对自然环境带来的影响和效果。	评价要点： 项目实施产生的生态效益具体情况。
	项目带动社会有效投资	社会有效投资带动度	项目实施引导和带动的社会有效投资情况，用以反映和考核项目带动和激发社会投资活力的效果。	评价要点： 项目实施带动的社会有效投资情况。
	项目支持国家及本市重大区域发展战略情况	国家及本市重大区域发展战略支持度	项目实施对国家及本市重大区域发展战略的支持力度。	评价要点： 项目实施对国家及本市重大区域发展战略的支持情况。
	满意度	服务对象或项目受益人等相关群体满意度	服务对象或项目受益人等相关群体对项目产出和效果的满意情况，用以反映反映和考核相关群体对项目实施的认可程度。	评价要点： 服务对象或项目受益人等相关群体对项目实施效果的满意程度。一般采取社会调查的方式。

附件 2

地方政府专项债券项目资金绩效评价 报告提纲（参考）

一、基本情况

（一）项目概况。包括项目背景、主要内容及组织实施情况、专项债券资金投入和使用情况等。

（二）项目绩效目标。包括总体目标和阶段性目标。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围。

（二）绩效评价原则、评价指标体系（附表说明）、评价方法、评价标准等。

（三）绩效评价工作过程。

三、综合评价情况及评价结论（附相关评分表）

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况；

（二）项目管理情况；

（三）项目产出情况；

（四）项目效益情况。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

六、有关建议

七、其他需要说明的问题