记者传真

进一步引导规范第三方机构参与预算绩效评价

本刊记者 | **刘永恒**

为进一步引导和规范第三方机构参与预算绩效评价，切实提高绩效评价执业质量和水平，财政部于近日印发了《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》（以下简称《办法》），自2021年8月1日起施行。日前，财政部监督评价局有关负责人就《办法》有关问题回答了记者的提问。

问：《办法》制定出台的背景和意义是什么？

答：第三方机构作为独立的专业机构，已广泛参与到以绩效评价为主的预算绩效管理的多个环节和领域，成为推动全面实施预算绩效管理的重要力量，对强化预算管理、提升绩效评价的独立性和可信度、加强社会监督和扩大公众参与发挥着积极作用。但也要看到，由于这方面工作起步不久，目前还存在对委托方选择使用第三方机构以及开展必要的管理监督缺乏统一规范，相关工作要求及行业标准不够明确、第三方机构绩效评价工作质量参差不齐，市场不够规范、部分第三方机构执业状况混乱等问题，一定程度上影响了绩效评价和绩效管理工作质量的提升，亟待加以引导和规范。

中共中央、全国人大、国务院高度重视第三方机构参与预算绩效管理问题，社会公众和第三方机构也密切关注。2018年9月，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，明确要求“引导和规范第三方机构参与预算绩效管理，严格执业质量监督管理”。2020年6月，全国人大财经委在审议2019年中央决算草案时，明确提出“规范第三方机构绩效评价”。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，2021年1月，财政部印发《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》，在从委托方角度对第三方机构参与预算绩效管理的相关业务活动作出引导规范的同时，提出要加强对第三方机构的指导和监督，推动提升执业质量。

近年来，财政部着力加强对第三方机构绩效评价执业行为和质量的监管，并将其作为财会监督的重要

因地制宜实施水土流失综合治理、保障农村饮水安全等五方面工作，推动地方加快解决农村防汛薄弱环节，建设水美乡村。

五是支持农村综合改革。预算安排农村综合改革转移支付285.85亿元，已提前下达167.11亿元，支持完善农村公益事业财政奖补政策，建设宜居宜业的美丽乡村，加大红色美丽村庄建设试点力度，持续扶持壮大村级集体经济，加强村级组织运转经费保障。

同时，财政部坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，会同有关部门积极参与建立防返贫监测体系。一是正在会同国家乡村振兴局研究起草《关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》，进一步明确防止返贫监测各项政策措施。二是2021年3月，会同国家乡村振兴局等6部门联合印发了《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》，允许衔接资金用于加强监测预警，强化及时帮扶，对监测帮扶对象采取有针对性的预防性措施和事后帮扶措施，可安排产业发展、小额信贷贴息、生产经营和劳动技能培训、公益岗位补助等支出。三是将易返贫致贫人口纳入《衔接资金管理办法》的测算因素中，在分配资金时倾斜支持，同时，单独测算安排解决防止返贫突出问题资金22.18亿元。

中国财政杂志社

内容之一。结合绩效评价结果的抽查复核和再评价工作，对相关第三方机构工作质量进行了延伸监督，对存在问题的第三方机构，通过约谈批评、问题警示等方式，督促其认真整改，有效促进了第三方机构绩效评价执业质量的不断提高。同时，从财政部门调研情况看，许多第三方机构强烈呼吁财政部门加强第三方机构绩效评价执业质量的监管，有效整顿和规范市场秩序。因此，客观上有必要在总结提炼近年来实践经验的基础上，制定出台《办法》，从受托方角度对第三方机构从事绩效评价业务进行引导和规范，这有利于贯彻落实党中央、国务院关于加强财会监督和全面实施绩效管理的要求，有利于促进从事绩效评价的第三方机构健康发展，不断提升绩效评价的科学性、公正性和可信度。

问：请简要介绍一下《办法》的研究制定过程。

答：财政部高度重视《办法》的研究制定工作，将《办法》列入部2020年度规范性文件制定计划。2020年初至今，主要开展了以下工作：

一是开展前期研究。2020年初，通过专题调研、座谈研讨、专家咨询等方式，充分听取了部分地方财政厅（局）、第三方机构行业代表、高等院校等方面意见，全面深入研究当前形势下开展第三方机构绩效评价业务监管工作的必要性。

二是形成《办法》初稿和征求意见稿。在前期深入研究基础上，2020年上半年起草形成《办法》初稿。2020年下半年，广泛征求各中央部门、地方财政部门和财政部各地监管局意见。在充分吸纳各方意见基础上，结合《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》，对《办法》初稿进行了修改完善，形成《办法》征求意见稿。

三是向社会公开征求意见。2021年2月8日至3月10日，通过财政部门户网站将《办法》征求意见稿向社会公开征求意见。期间，组织部分全国两会代表委员、第三方机构行业代表、专家学者开展座谈，再次就《办法》征求与会各方意见建议。

四是进一步完善和发布《办法》。2021年3月至今，根据社会公众和各方所反馈意见建议，对《办法》征求意见稿再次进行了修改完善，充分吸收采纳了相关建议，在部内严格履行相关审核报批程序后，正式对外发布《办法》。

问：《办法》的主要内容和适用范围是什么？

答：《办法》共32条。第1条至第5条，明确了《办法》起草的目的依据、基本定义、监管职权等。第6条至第12条，明确了从事绩效评价第三方机构、人员的职业原则、行为规范、信息录入等。第13条至第21条，明确了第三方机构绩效评价基本程序、工作要求等。第22条至第29条，明确了行政救济、监督检查、违规管理、监管责任等。第30条至第32条，明确了外资安全审查、施行日期等。

《办法》主要适用于财政部门依法依规对第三方机构及其工作人员从事预算绩效评价业务进行管理和监督以及第三方机构接受委托方委托，对预算绩效评价对象进行评价，并出具预算绩效评价报告的专业服务行为。第三方机构主要包括专业咨询机构、会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、科研院所、高等院校等。

问：《办法》在引导和规范第三方机构提高预算绩效评价执业质量方面提出了哪些有效措施？

答：一是明确各相关方权利和责任。包括：第三方机构在委托方和被评价对象提供工作便利条件和相关资料情况下独立完成委托事项，对所出具预算绩效评价报告的真实性和准确性负责；委托方和被评价对象对其提供材料的真实性、准确性负责；财政部门依法依规对第三方机构及其工作人员从事预算绩效评价业务进行管理和监督。

二是设立绩效评价“主评人”制度。要求第三方机构设定“主评人”制度，压实“主评人”责任，由专业能力突出和具有良好职业道德的“主评人”对绩效评价业务进行把关和控制，推动第三方机构绩效评价工作质量的提升。

三是对第三方机构预算绩效评价工作程序进行规范。《办法》第13条至第21条对签订委托合同、成立工作组、实施现场调查、出具绩效评价报告、上传报告信息、资料归档和保护信息安全等绩效评价流程和相关

中国财政杂志社

工作要求进行了明确规定。

四是推进多种监管方式有效融合。一方面，强化信用监管。要求第三方机构在“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”（以下简称“信用管理平台”）上录入相关基本信息、不良诚信记录和3年内在预算绩效评价中的重大违法记录，绩效评价委托方和社会公众可通过信用管理平台查询第三方机构信用信息。另一方面，实施“双随机、一公开”监管。对存在违法违规线索的预算绩效评价第三方机构开展定向检查，对日常监管事项通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员等方式开展不定向检查，相关检查结果通过平台向社会公开。

问：《办法》在落实“放管服”改革要求方面有哪些考虑？

答：为深入贯彻落实党中央、国务院关于“放管服”改革的有关要求，避免减损市场主体合法权益或者增加其义务，《办法》未对绩效评价服务市场设置准入门槛，未增加对市场主体的不合理限制。同时，坚持质量导向、择优选取，就委托方择优选择第三方机构和第三方机构择优评定“主评人”等提出相关要求，并优化监管方式，通过完善“信用监管”“双随机、一公开”监管等，实施更加有效的事中、事后监管。这样的安排，既避免了采取行政审批或备案方式设置绩效评价准入门槛，又有利于鼓励会计师事务所、资产评估机构等专业机构主动进入绩效评价市场，培育壮大绩效评价专业力量，快速提升绩效评价第三方机构的能力和水平。

此外，作为《办法》的一项重要配套措施，财政部依托“财政部统一报表系统”，开发了信用管理平台，既为社会公众查询从事预算绩效评价的第三方机构信用情况提供了便利，也为绩效评价委托人择优选择第三方机构提供信息支撑，充分体现了监管与服务并重的理念。

问：《办法》与财政部今年1月份印发的《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》之间是什么关系？

答：对《办法》来说，《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》（以下简称《意见》）具有“上位法”意义，它是《办法》起草的重要依据。同时，《办法》偏重规范和引导第三方机构，紧紧聚焦第三方机构绩效评价业务领域，是《意见》相关要求在第三方机构绩效评价业务领域的具体化和操作化。如在优选第三方机构方面，《意见》明确“选取专业能力突出、机构管理规范、执业信誉良好的第三方机构”。《办法》细化了择优选择第三方机构的三个具体条件，并明确“委托方可以根据所委托预算绩效评价工作的特殊需求，增加选聘第三方机构的特定条件，但不得以不合理的条件对第三方机构实行差别待遇或者歧视待遇。”如在加强第三方机构执业质量监管方面，《意见》提出了原则性要求。《办法》通过“信用监管”“双随机、一公开”监管等举措，进一步细化了相关操作措施。

问：财政部门将如何组织做好《办法》的贯彻实施工作？

答：《办法》将在2021年8月1日起施行。为确保《办法》贯彻落实到位，取得预期成效，财政部门将着力做好以下工作：

一是做好《办法》出台后的政策宣传解释工作。邀请相关专家学者、中央部门和地方财政部门同志、第三方机构代表等，从各自领域、不同角度解读《办法》内容，在全社会扩大政策知晓度，确保得到社会各界的全面理解。

二是加强调研和对各地的指导、培训。组织开展相关专题调研，持续跟踪《办法》实施中出现的新情况、新问题。采取线上、线下相结合方式，对各有关方面积极开展政策指导和业务培训，鼓励社会力量合法合规开展相关培训。

三是做好平台测试和上线工作。加快开展“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”的测试和试运行工作。根据各有关方面反馈的问题，对平台功能进一步完善，确保在全国范围内顺利上线运行。

四是持续加强培育和规范工作。服务和监管并重，进一步强化对第三方机构从事绩效评价业务的培育引领和服务保障，适时组织开展第三方机构预算绩效评价执业质量的监督检查，并以适当方式将监督检查结果向社会公开。

中国财政杂志社