

创新全成本预算绩效管理“北京模式”

北京市财政局党组书记、局长 | 吴素芳

全成本预算绩效管理是北京市结合自身实践经验，将现代企业管理的理念融入政府治理中，将成本效益分析方法应用到预算绩效管理全过程，探索形成的预算绩效管理创新模式，是北京市贯彻落实党中央国务院“全面实施预算绩效管理”重大决策部署，深化财税体制改革、建立现代财政制度，提高政府治理能力和有效性的必要举措，在国内属于首创，也是对国际绩效预算实践的一大贡献。

实践探索和初步成效

北京市自2002年践行预算绩效管理体系以来，在事前绩效评估、重大政策和项目的过程预算绩效管理等工作方面一直走在全国前列。随着北京市减量发展、财政收入低位运行、财政收支矛盾的进一步凸显，市委市政府提出了“优化财政支出结构，强化成本控制，推进全成本预算绩效管理”的要求，市财政局明确牢固树立过“紧日子”的思想，于2018年制定了《关于开展绩效成本预算试点工作的方案》，按照“点面结合、分类推进、重点突出、积极稳妥”的工作原则，用3年左右时间，运用全成本核算方法，对公共产品和服务项目开展成本效益



分析，推动建立科学、规范、高效的全成本预算绩效管理新模式。

（一）“三步走”实践探索

1. 破题研究，迈出成本预算绩效管理第一步。2018年，北京市财政局在克服无经验可循、行业标准和基础

数据资料欠缺等困难的前提下，完成了社会关注度高、财政投入较大的学前教育、养老机构运营的全成本预算绩效分析工作，实现了国内成本预算绩效改革的“破题”。通过对幼儿园和养老机构运营的“全成本”进行搜集

整理和分类分析,构建投入成本、产出质量和效益效果对应的评价指标体系,形成了具有针对性的政策实施整改意见,为2019年预算分配提供支撑。以“兜底线、保质量、强监管、重问效、可持续”为着力点,在学前教育领域明确了含“每天消毒次数”等在内的34项幼儿园运营成本指标和37项绩效指标;在养老领域明确了含“生活照料服务”在内的39项机构运营成本指标和12项效益指标。

2. 试点推进,探寻成本预算绩效管理路径。2018年底,启动了第二批8个重点领域的分析工作,梳理了成本内容、成本结构和历史成本水平,并以此数据为基础完善了财政补贴定额标准。以降本增效为目标,将定额补贴和质量效益评价结果相结合,在调动预算单位积极性的同时,围绕项目定位构建相关绩效指标体系,为全面绩效评价和成本效益分析提供分析框架;重点在控制运营成本、提升项目运行质量和优化产出效益,以及项目顶层设计和日常管理方面提出了大量切合实际、可落地的建议。在总结探索成本预算绩效管理方法和路径的同时,形成了一系列标准化的工作程序,为成本预算绩效改革的大范围推广奠定了良好的基础。

3. 提质扩围,构建成本预算绩效管理体系。为巩固试点成果,2019年继续完成了第三批成本效益分析工作,结果应用于2020年预算安排中。进一步梳理了财政支出定额库、支出标准库,提出切实可行、成本可控、注重结果、适时调整的管理要求。在成本定额标准、财政支出标准和公共服务标准相统一的基础上,构建“预算安排核成本、资金使用有规范、综合考评讲绩效”的预算管理新模式。在预

算编制阶段,确定高质量低成本的政策(项目)绩效目标,核算财政资金投入规模;在预算执行阶段,利用成本质量监控,确保绩效目标顺利推进;在决算阶段,科学有效地评价项目资金使用的经济性、效率性和效益性,并对照绩效目标开展监督与问责,让成本预算绩效管理为政府决策和财政资金效率配置提供依据。

(二) 初步成效

目前,北京市成本预算绩效管理达到了预期成效,成果不断累积,应用不断深化,成本预算绩效分析工作逐步覆盖生态保护、城市管理、产业发展、教育教学、乡村建设、医疗卫生等基础设施建设和公共服务等多个领域。

1. 形成了成本预算绩效管理初步制度体系。北京市财政局会同相关单位,对三批试点工作的试点过程、试点方法和试点成果进行了系统性的归纳总结,按照系统集成、协同高效的原则,拟定“1+N”制度框架。“1”是《全成本预算绩效管理办法》,“N”是支撑全成本预算绩效管理各个环节的具体制度和实施细则,包括《北京市市级财政支出成本预算绩效分析操作流程》《成本效益分析指南》《全成本效益分析工作分工与工作机制》等。这些配套制度文件明确了相关主管部门职责,建立了定期进行周报、月报、中期汇报的项目跟踪监督报告制度,促进了全成本预算绩效管理在方案拟定、工作组织、数据收集、数据分析、专家利用、成果应用等关键环节的流程化、制度化、标准化。“1+N”制度体系为全成本预算绩效管理工作夯基垒台、立柱架梁,为全面推进、厚积成势奠定了基础。

2. 拟定了标准化的成本预算绩效

分析框架。一是内容框架。该体系包括政府规划与部门职能、支出成本、质量效果及其关联性等内容。二是方法指南。包括作业成本法、成本效益分析法、最低成本法、因素分析法等方法在项目中的应用指南。三是指标体系。完善了项目成本、质量、效益方面的一级、二级指标,区分共性和个性化指标,形成分项目类型的成本预算绩效评价共性指标框架。

3. 建立了以成本数据为基础的定额标准体系。通过全成本分析,在参考历史数据、同行业领先标杆的基础上,测算出质量效果基本达标情况下的支出定额,确定财政补贴标准。25个项目共形成支出定额标准86项,其中修订标准34项,新定标准52项。如基础教育项目确定了小学、初中、高中三个阶段的生均成本定额,调整优化了教育支出结构;文创“投贷奖”项目建立了贴息奖励、融资租赁贴租奖励、发债融资奖励、股权融资奖励、金融机构奖励、融资平台奖励等8项定额奖励标准,改善了文创企业的融资条件;市属医院项目确定了综合类医院和专科类医院的床位补助标准和门急诊补助标准,提升了财政补贴的精准性;农村污水处理项目建立了不同处理模式和工艺下的厂站建设成本、管网建设成本和厂站运维成本定额标准,为下一步农村污水处理项目的开展提供了支撑;地面公交运营补贴和公交车辆购置项目建立了标准车百公里定额标准、人次运营补助标准和车辆采购标准,提升了地面公交系统的运行效率;自来水集团补贴项目建立了用于弥补成本和收费差额的补贴标准,在保障供水安全和质量的基础上提高了财政资金配置效率;热电联产集中供热补贴项目建立了单位面

积固定成本和热单耗成本定额标准，为非居民供暖服务的市场化定价提供了参考。

4. 提出了基于定额和质量的财政补偿新机制。调动项目实施主体成本控制的积极性，改变过去普遍采用的直接亏损补贴方式，探索建立了“基础补贴+绩效奖惩”的补贴新机制。调整后的补贴机制政策导向明确，达到了控制补贴和激励企业的双重效果。如地面公交运营补贴项目，采用“成本定额控制与成本绩效奖励相结合”的补贴方式，考核结果作为调整系数直接参与补贴结果的计算，激发了企业在增收节支、压缩人员、降低购车成本等方面的主动性和活力；自来水集团补贴项目按照“单位亏损补贴定额×年度预计售水量×95%”核定基础补贴，根据考核结果进行相应的绩效奖惩；热电联产项目结合单位面积供热定额计算的运行成本、供热收入、质量成本绩效评价结果和预定的利润率，提出了新的财政补贴计算办法。

5. 论证了财政分级负担合理化定价新思路。针对市区两级事权的项目，提出了按照市区事权和支出责任、政府付费和使用者付费、政府投入和社会资本投入合理分担的预算投入机制。如老旧小区项目提出在老旧小区改造过程中，要明确判断市区两级的事权和支出责任，实现市、区级投入和市、区级任务量之间相应匹配关系，并尝试性提出基于责任分担比例的市、区财政补贴分担计算公式；在公共服务收费价格层面，热电联产项目和自来水项目均提出要形成供热收费和热源价格、供水税费和水源价格的联动机制，规范收费以理顺财政补贴机制；支持便利店发展项目为缓解便

利店发展区域不均衡的问题，对亟需补充的区域财政按照最高不超过租金50%进行补贴，引导社会资本投入。

6. 提炼了政策调整和管理改进的建议。各试点项目紧紧围绕项目在预算管理、绩效管理、成本管理和质量管理方面存在的问题，在控制运营成本、提升项目运行质量和产出效益等方面提出了累计百余条意见和建议，为政策调整和管理改进指明了方向。例如，院前急救综合保障项目建立了单次出车运行成本定额标准，整合统一了120和999两个不同急救模式的补贴标准和服务质量标准。

创新和贡献

(一)探索了我国迈向决策型绩效预算的可行路径。我国预算绩效管理的发展经历了从建立预算绩效评价体系，到试点推动预算绩效管理，再到建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系的演变过程，绩效信息已逐步成为预算决策的主要参考。从各地的实践来看，预算绩效管理发展不均衡问题较为突出。在党中央国务院的战略部署和要求下，各地正在探索从报告型绩效预算、知晓型绩效预算向决策型绩效预算转变。但是在实践过程中，普遍存在“成本指标虚化、质量指标窄化、效益指标软化”的问题，申报的成本指标往往成为预算控制数的代名词，“投入型”预算的色彩较为浓厚。北京市实施的成本预算绩效管理针对这一问题，以成本、质量和效益等绩效信息的关联和深度运用为切入点，找到了破解问题的有效路径：即聚焦结果导向，开展全成本核算和成本效益分析；前移绩效约束，紧扣绩效指标和标准体系；重视绩效监控，开展全过程成本和质量管

理。硬化结果运用，建立投入成本和产出质量效益挂钩的预算补偿机制。实现了预算管理、绩效管理、成本管理和质量管理的有机统一，使绩效信息深度运用于预算决策，找到了一条迈向决策型绩效预算的可行路径。

(二)形成了全过程成本预算绩效管理基本框架。经过前期的试点，北京市财政局已经初步形成了成本预算绩效管理的基本框架，将成本管理、质量管理和效益管理的方法贯穿在预算管理全过程中，深度实现了预算与绩效管理的一体化。主要包括以下几个环节：

1. 预算编制核成本。首先，明确政府责任和保障范围。立足政府托底责任、经济社会发展阶段和财力水平，明确项目实施内容，并据此确定投入要素和保障范围。第二，确定合理的项目预期效益。围绕项目实施的预期效果，确定合理的核心绩效目标(KPI)。目标要包含公共产品和服务的具体内容，并设定明确的数量、质量、时效、水平等可量化指标。第三，分类核算成本效益。按照公共财政原则，区分公益属性对不同领域的政府项目分类分析，供领导决策判断。第四，形成定额标准。根据成本效益分析的结果，总结出不同项目的支出规律，研究制定不同类型的项目支出定额标准，与年度预算、中期财政规划编制紧密衔接，推动项目支出标准化体系，按照定额标准安排预算支出。

2. 预算执行有规范。在预算执行和项目实施过程中，除了开展常规的预算执行和绩效目标动态监控以外，成本预算绩效管理更加强调预算执行和项目实施过程中的成本管控和质量管控。在预算执行过程中引入全面质量管理的理念和方法，根据项目性质，

从过程质量、产出质量角度提炼出质量指标,并根据事前制定的质量标准,开展业务工作考核,及时发现偏离质量标准的行为,开展全面质量管理。根据成本标准和成本指标,引导资金使用者加强项目实施和整个单位的成本管控,实现节约成本提高质量效益的目的。

3. 决算考评讲绩效。建立“部门职责—保障范围—行业标准—投入成本—工作数量—施政结果—绩效考核”的闭环预算管理机制,在日常管理中,根据成本质量和效益指标开展工作考核,促进管理质量提升。在绩效评价中将成本、质量和效益目标和指标的实现程度作为绩效评价的重要内容。将工作完成情况与资金绩效考核、下一年度预算安排滚动挂钩,保障各方责任特别是政府托底责任的有效落实。

(三)建立了分类施策的成本核算和成本效益分析方法论。通过试点探索,将财政支出项目分为纯公益性项目、准公益项目和市场化程度高的项目三类,分类开展成本核算,形成了分类施策的成本核算和成本效益分析方法。

1. 纯公益类项目。纯公益性项目是由政府全额提供公共服务的领域,可采用最低成本法、动态比较法等方法。最低成本法适用于满足政府部门自身履职需要的一般公共服务项目,即在保证达到基本公共服务绩效水平的前提下,将不同方案的总成本、总费用进行比较,以成本最小化为原则,遴选最优方案。动态比较法适用于成本效益十分复杂的公益性项目,即对项目当期的成本、效益与历史各期进行动态比较,对不同地区、不同部门相同或近似的项目进行比较,分析成

本和效益差异,综合考量、遴选最优方案。

2. 准公益类项目。准公益项目是政府负担一定比例资金的公共服务领域,可以选用作业成本法、成本效益法等方法。作业成本法主要是依据政府保障范围、职责及行业标准,对范围清晰、标准明确的工作量进行标准化和量化,在“全成本”核算的基础上制定预期绩效目标和监督考核指标,并制定合理的财政投入保障机制。该方法是目前OECD国家最新使用的方法,适用于范围清晰、标准明确、工作量化、政府与市场责任明确的项目。成本效益法主要是将一定时期内项目的总成本与总收益进行对比分析,通过多个预选方案进行成本效益分析,选择最优的支出方案,该方法适用于成本和效益都能准确计量的项目。

3. 市场化程度高的项目。市场化程度高的项目即政府投入一定引导性资金的商业化领域,可采用净现值法、因素分析法等方法。净现值法适用于轨道交通、高速公路、公用事业补贴等城市管理,以及支持企业等产业发展的项目。即将当期、远期的成本和效益都折合成现值,再制定可比较的多种实施方案组合,不同成本方案对应不同的绩效水平,在比较、分析、排序的基础上,遴选最优方案。因素分析法适用于成本效益十分复杂的市场化项目,即将影响成本和效益的各项因素分别罗列,计算“投入产出比”,再进行分析比较的方法。

(四)完善了成本质量效益评价指标和标准体系。财政部已经发布的财政支出绩效评价指标体系从“投入”和“产出”两个角度进行构建,涉及决策、实施、结果三个方面,以及事前、事中和事后三个环节。这套指

标体系的侧重点是管理的合规性以及产出是否达到预期绩效目标,对成本合理性评估以及成本和绩效的匹配性评估明显不足。当下的指标框架中,管理性指标、产出指标和效益指标都没有反应投入特征,产出的计划完成率、效益实现程度都应该与投入相比较才能说明绩效状况,而不是完成任务就有绩效。资源配置与产出完成、效果目标实现程度之间的关联分析是绩效的本身,显然现有的框架体系在这方面关注不够。成本预算绩效管理在财政部共性财政支出评价指标体系的基础上,结合成本预算绩效管理的特征,提出了新的成本质量效益指标框架。

(五)找到了成本预算绩效管理的工作机制。成本预算绩效工作由财政部门统一领导,通过委托第三方的方式进行,主管部门、预算单位配合,第三方具体实施。财政部门负责拟定成本预算绩效规章制度和相应的技术规范;确定成本预算绩效项目,制定总体评估方案;依据成本预算绩效结果安排下一年度预算;结合成本预算绩效结果提出改进预算支出管理意见并督促落实。主管部门负责组织、指导预算单位配合开展成本预算绩效工作;督促落实成本预算绩效改进工作。预算单位负责制定本部门成本预算绩效相关规章制度;具体组织实施本部门的成本预算绩效工作,配合财政部门 and 评价机构完成成本预算绩效工作,提供项目相关材料;根据财政部门的意见完善预算管理,提高预算编制水平。第三方应严格按照财政部门的要求,依据财政部门拟定的管理办法,组织实施具体的成本预算绩效工作。■

责任编辑 雷艳