推进全成本预算绩效管理的思考

福建省财政绩效评价中心与福州大学联合课题组

成本效益分析是将成本效益理念融入预算绩效管理全过程的一项重要应用，是深化财税体制改革、建立现代财政制度、提升治理能力的必要措施。福建省在借鉴各省市实践经验基础上，结合自身情况，不断推进全成本预算绩效管理体系建设，取得了初步成果。

福建首次探索全成本预算绩效管理试点

2022年，福建省按照财政部有关文件要求，参考其他省份先进案例，结合本省部门、地区预算管理工作的实际和具体情况，深入探索具有福建特色的全成本预算绩效管理体系建设，选取“基础教育质量提升”与“婴幼儿照护服务”专项试点全成本预算绩效管理，争取形成可实践、有效果、能参考的预算绩效管理实践经验。运用成本效益分析的方法对上述两个专项开展财政重点评价，流程涵盖“核成本、评绩效、找差异、促管理”四个步骤，将“成本”和“效益”两端作为项目评价抓手，分别通过标杆值寻找差异情况，最终达到促进项目管理的目的。

一是核成本，即运用科学高效的成本核算方法，对项目中支出的历史成本进行拆解和分析，确定成本分摊方法，分析影响成本的关键因素，并预测成本变动的趋势。以基础教育质量提升资金中的基础教育质量监测部分资金为例，评价组按监测活动环节以及各环节成本动因展开细化分析，将监测成本分为软硬件支出、命题费、印刷费等多种成本类别，并通过成本动因找寻单位成本，梳理总体成本情况，作为后续分析的数据资料。

二是评绩效，从投入、产出、效益三个方面，建立成本预算绩效分析指标体系与标准体系，再对项目展开成本效益分析，开展事前评估、事中监控和事后绩效评价。以婴幼儿照护服务专项为例，将项目绩效量化为降低总体社会抚育成本，将项目绩效与使用的财政成本进行对比，获取更有可比性的绩效指标，为下一步找差异及促管理提供可靠保障。

三是找差异，通过比较分析，找出成本、效益与标准之间的差异，推动建立支出成本定额体系，优化定额标准对比机制。以基础教育提升资金中的泉州A小学建设项目为例，先在同类学校中比较单个学位的投资成本情况；再找出其中单个学位投资成本最低的学校作为标杆；最后分析本项目与标杆之间的差异。

四是促管理，即根据分析得出的差异原因，对财政支出的规划制定、组织安排、实施方式、责任分工、管理与监督等基本流程和工作提出改善建议，推进绩效目标的实施，进一步加强部门预算管理。以婴幼儿照护服务专项为例，评价过程中沿着“成本”主线，探索财政资金发挥作用路径，从普惠制收费价格、财政资金撬动作用、财政资金与效益比值等多角度进行专项剖析，提出能改善专项执行状况的意见与建议。

推进全成本预算绩效管理面临的难点和堵点

（一）成本效益分析的适用范围难以确定。在实务中，预期投入项目的内容、范围等投入要素各具特点，并非所有类型的财政专项都与成本效益分析相契合。部分项目不具备合适的可对比标杆，则适合采用传统绩效评价法。如2021年福建省基础教育质量提升专项，适合采用成本效益分析法进行绩效评价的仅有高考综合改革补助、基础教育质量监测、中小学课后服务试点补助、泉州A小学建设项目四类子项目。此外，财政项目涉及城市运行、公共服务等不同领域，需要根据项目的具体情况来选取适宜的成本效益分析方法。

（二）定额指标确立难度大。一是成本指标缺少统一的衡量标准。绩效目标申报表中的某些成本指标未经核算或者是缺少成本的标准，仅用投入数倒算出产出的总成本和单位成本，而成本与产出之间不匹配。例如，在基础教育提升专项中的泉州A小学建设项目中，项目投资成本之间的对比采用的是本地区单个学位投资成本最低的学校——B小学作为标准来衡量，但两所学校的建筑面积、工程

用地面积等数据差异较大，将其作为成本标准来衡量未必合适，即在项目执行过程中缺少统一的成本标准是一大难点。二是公共服务质量指标不明确。许多项目中公共服务无明确的标准用以评价。在一些特定的领域里，想要达标且实现均等化就需要有一个统一的公共服务标准。例如，在婴幼儿照护服务专项中，对普惠制收费的标准把握不够。目前福建省暂未对“普惠制”提出明确标准，暂未与成本要素挂钩，一般由当地卫健部门与托育机构协商确定，无法对托育机构的普惠性协议定价作出准确把握。三是效益指标量化程度较低。评价过程中难以做到客观地考核效益指标，主观性较强，量化程度较低。例如，在基础教育委托项目中，部分项目指标值设置不够明确清晰，仅设置“中等”“良好”“优秀”等主观性较强的等级指标，没有明确的考核标准和充足的证据支撑，绩效评价的约束作用不够强。

（三）成本效益数据获取与应用较为困难。首先，由于预算部门对产出效益重视不足，导致与预算项目产出效益有关的后期材料缺失，如业务成本数据等。同时由于少数预算项目没有界定明确的核算标准，在开展成本预算绩效管理工作的过程中较难获取历史关联数据。其次，财政专项数量繁多、性质各异，难以量化衡量。如部分奖补类专项、部分提升类专项内容较为繁杂，获取数据的工作量巨大，所需实施成本也较高。

（四）预算单位责任履行不积极。全成本预算绩效管理这项变革不仅局限于财政部门，同时也涉及预算单位的既有利益。成本定额标准的制定与实施是财政部门与预算单位磨合与博弈的过程，预算单位往往要配合财政部门投入大量人力物力等资源，而最终却可能缩减预算。总体来看，预算单位的配合意愿较低，参与预算绩效管理改革的积极性不高。

完善全成本预算绩效管理的实施路径

（一）科学运用成本效益分析方法。从全成本的角度出发，运用科学、高效的成本核算方法，分析并对比项目支出的历史成本，在客观数据中寻找成本关键驱动因素，从关键点着手安排具体工作。一是严格规范项目核算，准确收集基础数据，基于历史数据筛选和比较，对项目的成本效益进行分析，梳理出资金支出与绩效实现的关系，确保成本效益分析的适用性和准确性，助推后续成本核算和绩效管理等工作顺利开展。二是积极收集绩效管理有关的资料，打通数据壁垒，加强与各部门的沟通，获取各部门间的数据，建立多方共享的数据系统，以确保信息的真实、准确与完整。三是立足实际，深入剖析项目性质与特征，确定项目适用的成本效益分析方法。如城区道路保洁这类范围明晰、作业固定的项目，适合以作业成本法为主进行成本效益分析。

（二）加快建立完善的定额标准体系。定期对试点项目中的支出定额标准应用、实际成本控制和绩效考核等情况进行及时评估并收集数据，结合项目的不同性质，如纯公益性、准公益性、高度市场化等，分别制定支出标准和成本标准，完善定额标准体系，健全定额标准动态调整机制，让支出定额标准更贴合实际情况。应以成本效益分析为抓手，提高绩效管理的可比性与可操作性，增强成本效益理念，力争在绩效评价中形成一套支出标准和管理规范，立足成本、质量和效益，多角度、多方面设置层层深入的绩效考核指标。着力实现财政定额标准、支出标准以及公共服务标准的统一，以此为基础进行绩效评价，让绩效评价的约束性落到实地，推进预算支出标准化、科学化，促使项目相关部门加强成本控制、节约成本。

（三）加强成本绩效管理意识与主体责任。建议加大对全成本预算绩效管理的宣传，积极引导各预算单位树立成本意识，明晰成本绩效管理的现实意义和关键作用。加大组织协调力度，进一步压实业务主管部门在绩效评价中的主体责任，充分调动部门的积极性和主动性。将成本绩效管理应用于部门自评、运行监控和外部评价等各个环节中，推动成本效益分析在项目实践中的广泛运用，切实做到预算编制核成本、预算执行看成本、预算评价考成本，助力预算绩效管理改革向纵深发展。

（四）强化评价人才培育。坚持抓好对财政系统和预算部门的业务培训，努力培育一支专业水平高、综合素质硬、成本意识强的评价队伍；抓紧筹划建立预算绩效评审专家库，聘请专家参与评审项目确定、绩效目标评审等环节，发挥好专家在绩效跟踪监控报告、绩效评价报告等评审工作中的指导作用，大力加强对全成本预算绩效管理人才的培养，切实提高相关业务工作管理水平与相关工作人员素质。同时，建立健全部门内部协作机制，进一步加强精干力量配备，实现全成本预算绩效管理工作思想统一、协调一致、相互配合。

（课题组成员：俞元鹅 谢艺娜 黄昕宇 刘琨 林泽楠 林若 章显安）

责任编辑 李艳芝