

重估成本的价值：上海浦东新区成本预算绩效管理实践

上海大学 | 苟燕楠 上海市浦东新区财政局 | 徐欣

成本是绩效的基础。财政紧平衡形势下，要推进高质量发展，务必降本增效，好钢用在刀刃上，花好每一分钱，实现预算和绩效管理一体化。

试点情况

2023年是上海市推进成本预算绩效的起始之年。8月，上海市出台《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》，浦东新区成为首批改革试点。11月，浦东新区在2018年预算绩效工作“三全”的基础上，出台加强成本预算绩效改革试点实施方案，明确了主要目标、基本原则和实施步骤，明晰了职责分工和保障举措，安排部署了18项主要任务，开启了深化成本预算绩效管理之旅。

围绕浦东“精品城区”、“现代城镇”、“美丽乡村”推进计划，依据“可操作、可量化、可考核、能定额、可比较”的选择标准，共选择14个试点项目，首批为校舍安全达标维修、黎明焚烧厂垃圾处置费等9个试点项目；第二批为公利医院大修设备添置、养老机构开办费等5个试点项目。试点工作一体推进、同向发力，区领导多次听取工作进展情况汇报，区人大积极加强指导和监督，区财政局和8个区级试点部门领导多次召开专题会议推进。试点工作成效显著，通过成本预算绩效分析，14个试点项目总金额58亿元，可实现降本7亿元，降本幅度12%。

总体来看，试点项目通过功能评估、比较研究等方法设定绩效基线，通过打开业务流程、细化成

本核算形成成本基线，初步探索出教育卫生、城市运维等重点领域可复制、可推广的公共服务标准、成本定额标准和财政支出标准。

实践经验

成本预算绩效要遵循事业规律，践行正确政绩观，优化管理思路和工作方法。试点过程也是评价、改进的过程，形成了一些有效的做法。

严控运营成本，完善绩效指标。生活垃圾转运费项目从三个方面开展试点改进工作：一是实地考察生活垃圾转运站和中转站周围居民社区，记录工艺和作业流程，重点对周围居民以及转运站员工进行访谈、满意度测评以及相关数据收集。二是通过优化作业流程和中转路线，重构组织框架，确保人员与岗位精准匹配，同时，合理确定工资水平，严控运营成本。三是根据居民满意度调查结果改进绩效指标，并且建立长效反馈机制，与居民保持良好的沟通和互动。

理顺政府职能，层层规范成本。高标准农田建设项目的改进主要从三个层面展开：一是基于政府职能剔除关联度低的成本，避免交叉重叠，部门预算回归部门职能。二是基于绩效目标优化现行成本，保障与绩效目标实现关联度高的支出，调减或剔除与绩效目标实现关联度不高的支出。三是基于必要成本严控支出，深化细化成本核算内容，锱铢必较，做足“绣花”功夫。厉行勤俭节约，反对铺张浪费。

优化成本结构，参考市场定价。安全达标项目的改进从两个方面展开：一是基于项目内容优化成本结构，剔除无关内容。传统的做法是通过每平方米均价限定成本总额，未严格限定实施内容。通过梳理常见维修内容和实地走访业务部门，明确了“屋面防水”等十个基本维修模块，优化了成本构成。二是通过市场询价修订基本维修模块内容和支出单价，根据业务部门选择的维修模块核定支出，提高了成本管理的标准化、规范化水平。

实施动态调整，健全激励机制。垃圾处置项目的改进从三个方面展开：一是精确核算成本。现行垃圾处理单价在项目初期核定，通过组织专业团队分析近三年的财务报表和审计报告，根据实际情况精确核定成本。二是评价效益水平。通过收集项目立项批复、可行性研究报告、行业标准和特征、实施单位的营运情况等多维度数据，全面分析项目运营情况，聚焦“上网发电能力”和“资源再利用率”两项指标衡量项目效益水平。三是设计激励机制。根据垃圾处理量、处理时间、设备运行效率等绩效指标完成情况对员工实施奖惩。

优化工作流程，建立协同机制。储备粮项目的改进具体包括：一是优化流程。在对储备粮项目收购、保管和轮换三个环节调研的基础上，利用自助预约软件优化秋粮收购流程，减少收购时间冗余，提升粮农满意度、降低收购成本。二是理顺机制。完善储备粮项目的管理部门、财政局、储备粮公司、储备粮定点银行之间的协同机制，充分调动监管部门、实施主体等的积极性。三是闭环管理。围绕绩效目标设计投入、产出指标，建立与预算绩效评价结果相对应的奖惩机制，实现全成本绩效闭环管理。

核心理念

成本预算绩效管理的目的是强本节用，促进财政治理效能，提升政府公共服务供给能力，用政府习惯过紧日子新常态，开拓人民群众过好日子

的新局面。

合理确定绩效目标。绩效目标是预算成本的方向，失之毫厘，谬以千里。绩效目标要有一定的挑战性，更要实事求是，有持续稳定的财力基础，面子工程、盲目投资、重复建设、铺张浪费等均会导致成本失控。绩效目标要充分听取利益相关方意见，充分论证必要性和可行性，切忌以偏概全，没有广泛认同，预算执行阶段将面临重重阻力，增加不必要的成本。绩效目标要大处着眼，有利于贯彻新发展理念，落实政府战略，行使部门职能，政府绩效目标、部门绩效目标、政策和项目绩效目标要一线贯通、纲举目张。

科学设计成本构成。成本预算绩效的首要任务是找到实现绩效目标的方便法门，要盘活存量、用好增量，就必须改革创新，应用新技术和流程再造往往能大幅降低成本。打开成本，根据项目特性归集成本，剔除不必要的成本，设定合理的成本标准既是常规操作，也要视具体情况因势利导：成本标准定高了会挤压财政空间，导致财政平衡左支右绌，低了则影响公共服务提供水平；成本细化有利于加强预算控制，代价则是预算执行的灵活性下降。财政紧平衡凸显了深化成本预算绩效管理的必要性和紧迫性，务必要大钱大方、小钱小气，厉行节约，艰苦奋斗。

持续深化综合改革。实施成本预算绩效管理必须变革政府运转模式，完善财会监督体系、优化政府间事权与支出责任、合理划分部门职能、发挥市场在资源配置中的决定性作用，均会对提升成本预算绩效带来重大机遇。聚焦“国之大者”深化改革，转变经济增长方式和公共服务提供方式，实现高质量发展，是推动成本预算绩效管理的强大动力。长期看，人是成本预算绩效中最活跃的因素，既要保障必要投入，促进人的全面发展，也要控制人的成本，避免预算失衡，同时，要合理设计激励机制，充分调动预算参与各方少花钱、多办事、办好事的积极性和创造性。□

责任编辑 雷艳