

公共项目成本效益分析国际动态与启示

李远勤 丁禧龙

摘要：成本效益分析是成本预算绩效管理的主线，本文介绍英国、美国、加拿大公共项目成本效益分析的最新动态，总结在实施细则、成本数据平台、项目和政策的分类与风险管理、公众参与因素等方面的亮点，并提出对我国进一步完善公共项目成本效益分析的启示。

关键词：成本预算绩效管理；成本效益分析；预算绩效；成本数据；公共项目

中图分类号：F810.3；F234.5 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2025)01-0079-03

成本效益分析是通过比较项目的全部成本和效益来评估项目价值的一种方法。最初该方法主要应用于私营部门，20世纪初英、美等国开始将其引入公共工程项目决策，随后其他经济合作与发展组织(OECD)国家也陆续出台成本效益分析指南和操作手册，并逐步拓展其应用领域。目前成本效益分析已应用在多国中央和地方政府项目、政策和部门中，成为公共部门重要的政府治理工具。

一、英、美、加实施成本效益分析的动态

如表1所示，英国财政部提供了关于政策和项目评估审查的详细指导方针，其于2022年更新的《绿皮书：中央政府评估与评价》是英国财政部就公共政策、计划和项目评估发布的指南，也为监测与评价的设计以及执

行提供指导。该指南面向所有与公共资源使用提案相关的公职人员，提供了一套经认可的思维模式和方法来阐明社会或公共福利的成本与效益，以及权衡可实现政策目标的备选实施方案的利弊，使用范围涵盖政策和计划制定、公共财政使用、立法或监管提案、税收和福利方案设计等。

美国行政机关等部门的成本效益分析制度已较为完善。尤其在部门整体层面，美国的公共部门制定了部门层面成本管控的技术指引和操作指南。如美国国防部于2020年发布了《适应性采办框架的运行》《成本分析指南与程序》《国防部成本估算指南(1.0版)》等一系列文件和指南，并于2022年发布新版《国防部成本估算指南(2.0版)》，这一系列指南和手册为美国国防部的成本估算、成本效益分析和成本绩效改进提供了系统且具体

的指导。美国国防部发布的《2022财年成本评估工作年报》显示，部门采办项目成本绩效持续改善，成本超支得到明显遏制，且采办项目成本评估质量持续提高。

加拿大针对政策层面出台了系列成本效益分析的指导文件。根据加拿大内阁指令的要求，加拿大财政委员会秘书处于2018年颁布了《成本效益分析政策》，概述了各部门对出台的政策进行成本和收益分析的强制性要求；于2022年发布了《加拿大政策成本效益分析指南》，提供了如何分析政策的成本和收益的详细指导。

二、英、美、加实施成本效益分析的亮点

(一) 英、美、加均在部门层面发布了成本效益分析的具体实施细则。在部门层面，英国的工作和养老

作者简介：李远勤，上海大学管理学院会计系主任，教授、博士生导师；
丁禧龙，上海大学管理学院硕士研究生。

表1 英、美、加实施成本效益分析相关制度

国家	制度	主要内容
英国	《绿皮书：中央政府评估与评价》(《The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation》)	阐明成本效益分析的方法和步骤
	《工作和养老金部社会成本收益分析框架》(《The Department for Work and Pensions Social Cost Benefit Analysis framework》)	明确就业项目成本效益分析工作中的估计及合并社会经济影响的方法
美国	《适应性采办框架的运行》(《Operation of the Adaptive Acquisition Framework》)	将采办项目的成本分析以法规的形式进行确定,并将其确立为十大业务领域之一。提出在项目全周期的各个阶段都需要进行成本分析,并提供报告
	《成本分析指南与程序》(《Cost Analysis Guidance and Procedures》)	1.明确成本分析的分类管理体系:明确国防部成本评估与计划鉴定局、各军种和国防部业务局、项目管理机构的职责 2.细化各类采办项目的成本分析内容 3.强化成本估算的风险管理 4.应用成本分析的现代化数据管理工具
	《国防部成本估算指南(1.0版)》《国防部成本估算指南(2.0版)》(《DOD Cost Estimating Guide》)	明确3级政策制度体系、8个成本估算应用场景、4种基本估算方法、6类成本指标
	《2022财年成本评估工作年报》(《FY 2022 Annual Report on Cost Assessment Activities》)	总结美国国防部在2022财年的成本评估工作开展情况,全面反映国防部成本评估工作与采办项目成本绩效改进情况
加拿大	《成本效益分析政策》(《Policy on Cost-Benefit Analysis》)	概述各部门对拟议的联邦法规进行成本和收益分析的强制性要求
	《加拿大政策成本效益分析指南》(《Canada's Cost-Benefit Analysis Guide for Regulatory Proposals》)	详细指导分析拟议规制的成本和收益
	《清洁能源标准:成本收益分析框架》(《Clean Fuel Standard Cost-Benefit Analysis Framework》)	阐明清洁能源的成本收益分析框架

金部根据就业的情况和财政部发布的《绿皮书：中央政府评估与评价》制定了《工作和养老金部社会成本收益分析框架》，对就业项目成本效益分析工作中的估计和合并社会经济影响的方法进行了明确。美国国防部发布的《适应性采办框架的运行》《成本分析指南与程序》以及《国防部成本估算指南(2.0版)》明确了具体的制度体系、成本估算应用场景等，并对部门采办项目的成本效益分析等方法的具体应用进行了详细说明。此外，加拿大环境保护和气候变化部也根据清洁能源标准和加拿大财政部发布的《加拿大政策成本收益分析指南》制定了《清洁能源标准：成本收益分析框架》。

(二) 英国和美国关注成本数据库的构建与管理

英国的公共部门单位成本数据库提供了600余种标准单位成本数据，涵盖犯罪、教育和技能、就业、防灾、健康、住房和社会服务等领域，支持公共政策和干预措施成果的货币化，并协助地方合作伙伴改革其公共服务提供方式。此外，英国的CBA Excel模板（即成本收益分析Excel模板，为英国《地方伙伴成本收益分析指南》<Cost Benefit Analysis Guidance for Local Partners>框架下的模板）也是进行成本收益分析的重要工具。这个模板为成本收益分析提供了标准化的输出形式，包括投入、对输入数据的说

明和调整、产出以及跨机构的财政收益分配四种工作簿类型。这些工作簿类型可以帮助用户系统地组织和展示成本收益分析所需的数据和信息，使分析结果更加清晰和易于理解。

美国国防部建立了成本评估数据平台(CADE)，并统一使用可视化与管理(VAMQSC)系统。该平台的成本评估数据采集涵盖军方与承包商、各类成本评估机构在项目采办各阶段产生的技术、进度与成本数据，以及成本分析要求说明、独立成本估算报告等各类文档。可视化与管理系统保障各军种和国防部业务局均可通过该系统进行成本管理，收集和整合各类使用与保障成本数据，实现成本评估数据在国防部和各军种之间共享，使得各单位成本预测差距缩小。

(三) 美国和加拿大重视项目和政策的分类与风险管理

美国国防部根据项目的金额、重要性、不同类别与特点实施差异化管理，一方面，成本评估与计划鉴定局主要对重大国防采办项目以及超过相应阈值的项目实施独立成本估算，而各军种成本分析机构主要对其他项目实施独立成本估算和一般性成本估算与分析；另一方面，根据采办项目特点，分别提出不同的成本评估要求，分类规范成本评估内容与流程，如软件采办项目注重成本评估与价值评估、中间层采办项目注重经费策略分析、国防业务系统采办注重成本绩效分析。此外，国防部还要求对所有项目加强风险管理，识别和评估各类风险对成本的潜在影响，以对不同风险程度提出针对性的应对措施。

加拿大对政策成本效益分析根据预期成本的高低有所不同。无成本的政策提案需解释原因并进行定性效益

表2

加拿大政策成本和效益识别工作表

效益	利益相关者	定性	定量	货币化	对效益进行排序	监管要求	潜在数据源
效益类型有哪些?	哪些利益相关者受益?	描述效益	效益可以量化吗?	效益可以货币化吗?	这种效益可能有多大?	描述与此效益相关的监管要求	确定效益的数据来源
成本	利益相关者	定性	定量	货币化	对成本进行排序	监管要求	定量分析的潜在数据来源
成本类型有哪些?	哪些利益相关者将承担成本?	描述成本	成本可以量化吗?	成本可以货币化吗?	这个成本可能有多大?	描述与此成本相关的监管要求	确定成本的数据来源

评估；低成本的政策提案（年均成本低于100万美元）需提供定性评估；高成本的政策提案（年均成本100万美元或以上）需量化和货币化成本和效益，无法量化时需进行严格定性分析。

（四）英国和加拿大在成本效益分析程序中加入公众参与因素

英国在进行项目成本或效益估算时，要求至少召开一次研讨会，咨询有关专家及受项目影响较大的利益相关者，以降低公众和公共部门可能面对的风险。

加拿大在识别政策实施的成本与效益方面，要求政策制定部门使用成本和效益识别工作表，如表2所示，在利益相关者群体中调查政策实施带来的成本和效益的种类、重要性排序、数据来源等情况，从而更加客观地识别和评估政策实施的成本和效益。

三、对我国进一步完善公共项目成本效益分析的启示

（一）根据特点分领域出台成本效益分析实施细则

建议借鉴英国、美国、加拿大的经验，各地和各部门根据相关制度规定，就项目领域和部门项目特点及时出台具有针对性的成本效益分析实施细则，并强化督促落实，以对项目的实施提出明确要求和细化指导。特别是，各部门要充分考虑辖区特色和项目实际实施中遇到的具体场景，制定出聚焦辖区重点领域和部门项目的实

施细则，并强化其执行评估和考核。如根据部门实施的项目特点对成本效益分析的方法进行区分，并详细说明这些方法的具体实施步骤，搭建适用于该部门项目的成本效益分析框架。

（二）完善预算管理一体化信息系统，建立成本分析数据平台模块

建议建立成本数据平台模块，并出具相关系统操作手册。一是建立专门的成本数据采集机制，一方面，部门单位应针对各个项目业务过程及节点的情况，不仅要建立对历史成本数据建立长期稳定的数据采集机制，还要关注市场价格趋势、供需变化和政策影响以收集市场未来数据；另一方面，政府还应鼓励科研院所、各地高校以及各种社会力量参与到政府预算活动产生的支出成本以及绩效数据的收集中，集中力量助力各地、各部门建立起全成本数据支持信息的数据库。二是加强数据汇总与统计的管理，应根据项目的共性和个性特点对数据标准、报送格式、报送内容、报送期限等进行规范要求，并分行业、分领域、分层次对数据进行分类汇总与统计。三是加强业财融合，对于财务部门和业务部门之间的端口连接，应加强管理和沟通，同时建立考核机制，防止业务部门对业务数据更新滞后或不积极。四是将历史成本数据与市场未来数据结合，形成集数据收集、积累、共享于一体的综合成本数据库，并根据项目的推进持续对数据进行更新和监督。

（三）对项目进行分类分级差异化

管理
建议根据项目的重要性、风险评估程度、成本估算高低等因素在项目间进行细分，分类推动成本效益分析；根据子项目的基础条件、成本数据差异等因素在项目内部进行分级，为各级别设定特定的绩效指标值，从而确立不同级别的成本基线，以强化对项目的精细化控制。

（四）建立公众参与的渠道，引导公众在成本效益分析工作中发挥作用

一方面，通过组织公众咨询会和研讨会、发布在线问卷调查、设置意见反馈邮箱等形式，广泛征求公众、企业、专家学者等利益相关方的意见和建议；另一方面，通过设置公众参与程序，使相关部门获得更多信息，全面考虑利益相关方的需求，帮助利益相关方理解项目的目标和影响，降低公众和公共部门可能面对的风险，确保估算结果的准确性和透明度，以提高政府决策质量及可接受性。

（五）进一步加强相关方的紧密协作，统一思想认识

在实施成本预算绩效管理过程中，应突破财政部门 and 预算主管单位财务人员作为“主力军”的惯性思维，提高预算主管单位业务处室的主动参与度。可以考虑分解工作任务，绩效目标、业务流程梳理等内容由业务部门负责开展。

责任编辑 姜雪