

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2023〕16号

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 加强成本预算绩效管理的实施方案》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

经市政府同意,现将《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》印发给你们,请认真贯彻执行。

2023年9月16日

(此件公开发布)

上海市加强成本预算绩效管理的实施方案

成本预算绩效管理是一种基于成本、质量、效益分析与比较，将绩效与预算深度融合的预算资金管理模式，主要是通过成本效益分析等方法，以同等产出和效益情况下实现成本最小化为目标，确定相对高质量、低成本的项目效益水平，全面衡量各方投入成本，科学测算财政资金投入规模，推进财政资源高效配置和公共服务供给质量全面提升。为深入贯彻落实《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，根据市委、市政府决策部署，制订本实施方案。

一、总体要求

（一）主要目标

加强顶层设计和制度创新，强化成本效益分析，加强成本管控，力争用三年左右时间建立“预算申请问成本、预算安排核成本、预算执行控成本、预算完成评成本”的成本预算绩效管理体系，推动预算管理与绩效管理“双融合、双促进、双提升”，推动实现公共服务标准、成本定额标准和财政支出标准协调统一，推动财政资金降本增效、财政支出结构优化、财政管理和业务流程改进提升。

（二）基本原则

1. 坚持总体设计，分步推进。统筹谋划成本预算绩效管理的路径和制度体系，将成本预算绩效管理从项目支出向部门预算、政

府预算拓展,从市、区向镇(乡)延伸。

2.坚持突出重点,务求实效。聚焦重点项目、重点政策、重点领域,找准绩效基线,对标流程规范,确定成本定额,强化成本管控约束,加大结果应用力度,提升财政资金使用效益。

3.坚持优化机制,健全体系。将成本效益理念和方法融入预算管理全过程,建立科学规范、约束有力的成本预算绩效管理机制,逐步形成科学合理、动态调整、分类分档的支出标准体系。

(三)实施步骤

按照“三步走”分步实施成本预算绩效管理改革。

第一步:抓重点项目,分批试点。2023年,选择公用事业、基础设施、教育卫生等重点领域项目和部分区,分两批开展试点工作。

第二步:建制度规范,全面推广。2024年,总结试点经验,在全市范围内全面推开改革,进一步完善相关工作制度,形成一批支出标准。

第三步:重系统集成,提质增效。2025年以后,扩大形成经验成果,进一步优化完善管理机制,推动预算管理和服务效率相互促进、持续提升。

二、主要任务

(一)全面实施成本预算绩效分析

1.科学确定效益水平。根据部门管理实际,合理确定成本预算绩效分析对象,推动预算绩效管理关口前移。要充分考虑公共

服务目标和服务标准,通过基线比较等方法,明确项目支出要达到的经济效益、社会效益、生态效益等水平。效益水平的设定,要与部门职能和中长期规划相衔接,与经济社会发展水平和公众需要相适应,与财政可承受能力相匹配。

2.优化业务管理流程。重点聚焦工作流程和投入成本的直接对应关系,全面梳理业务流程,细化至业务末端节点,查找影响成本控制和效益发挥的制约因素,加强各环节成本合理性的分析研判,精简优化不科学的工作流程或环节。要通过座谈走访、现场踏勘等多种方式,深入全面把握实施情况,借鉴国际、国内先进做法,加快新技术、新模式的研究与应用,推动业务流程整合再造,加强成本管控和质量控制,提高业务管理效率。

3.深化成本核算分析。根据分析对象的具体特点,细化项目分析指标,制定具有较强操作性和可行性的分析方案。要摸清财政项目支出的成本构成,对新增项目要合理估算成本,对延续性项目要细化核算历史成本,既要区别不变成本和可变成本,也要分析可控成本和不可控成本及其变动趋势。要合理选用作业成本法、最低成本法等成本效益分析方法,综合衡量产出内容和投入成本,选择最优实施方案。完善成本预算绩效分析质量控制机制,结合数据采集分析、成本效益指标设定等重要质控环节,加强专家评审论证,提高分析工作质效和报告质量。

4.优化完善管理机制。扎实开展成本预算绩效分析工作,在预算管理方面,明确财政支出保障范围,优化支出结构,制定或调

整支出标准,完善预算管理机制;在业务管理方面,积极运用成本预算绩效分析结果,进一步优化项目立项、组织实施,建立健全本部门、本单位和项目实施单位的成本管控工作机制。

(二)加强重点领域成本管控

5.加强重大项目成本管控。围绕行业发展目标和战略规划,深化细化建设投资项目成本预算绩效分析。严格把控功能需要与建设规模,统筹考虑固定资产一次性投资和建成后开办经费、运营成本等长期刚性需要,完善全生命周期成本管控机制。

6.加强民生保障成本管控。在教育、文化、卫生等民生保障领域,科学界定政府和市场的边界,坚持尽力而为、量力而行,合理确定财政保障范围和水平。建立完善成本定期分析评价机制,兼顾民生保障水平和资金效益实现,动态优化公共产品定价和财政补贴、扶持奖励等经费保障机制,增强财政保障合理性和政策可持续性。

7.加强城市运行成本管控。结合深化成本规制工作,分批开展公用事业领域成本预算绩效分析。加强行业成本管理,探索创新适应不同行业特点的成本归集分摊方式,找准降低成本费用的关键环节,改进优化内部管理,建立绩效考核激励机制、财政补贴与成本管控挂钩机制,降低城市运行成本。推进各区厘清区级城市运行项目成本,加强成本信息共享和比较研究。

8.加强行政运行成本管控。坚持政府带头过紧日子,厉行节约,勤俭办一切事业。加强机关运行成本控制,优化完善机关运行

经费实物定额和服务标准,建立节约型机关。对购买政府履职辅助性服务项目开展成本预算绩效分析,深化对信息化项目的统筹集约管理,完善对重大会议、赛事活动的预算总额控制和分项控制标准,严控行政运行成本增长。

(三)优化全过程管理链条

9.强化事前绩效评估。在新增项目支出预算申请环节,科学开展事前绩效评估,按照投入成本与产出效益相匹配的原则,充分借鉴和比较同类型项目成本预算绩效分析指标,提出统筹兼顾投入成本和预期绩效的最优方案,合理估算投入成本。成本估算方案要对业务流程的合理性和技术标准的适用性进行论证,结合财政可承受能力,综合研判项目立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性。

10.强化绩效目标管理。在预算编制环节,科学设置成本绩效目标,充分反映预期提供的公共产品或服务所产生的成本。要根据成本对象特点,从总成本、分项成本、单位成本等方面细化设定成本指标。对难以量化表述的部分社会成本和生态环境成本,应采用分级分档的形式定性表述,使其具有可衡量性。各级财政部门审核预算时,要重点关注成本指标和产出指标、效益指标的匹配情况。

11.强化绩效运行监控。在预算执行环节,严格按照预算批复的绩效目标和成本指标推动项目实施,严禁超标准、超范围支出。对支出进度明显偏慢、资金结余较多的项目,对项目实施的成本效

益重新分析评估,合理调整预算安排。对成本管控不到位、支出进度与当期效益、产出明显不符的,应及时采取预警管控措施。

12.强化预算绩效评价。在决算环节,积极运用成本效益分析方法开展绩效评价,全面分析评价成本控制、产出完成和效益实现情况。将成本管控情况作为绩效评价的重要内容,科学设置成本指标权重,全面分析项目成本构成,研判成本列支依据是否充分,成本测算标准是否合理,重点关注效率低下、效果不佳或成本较高的流程节点,查找成本管控中存在的问题,提出优化流程、节约成本、提高资金使用效益的意见建议。

13.强化绩效结果应用。将成本预算绩效管理工作结果与预算安排挂钩,并作为优化支出结构、完善政策制定的重要参考。建立成本预算绩效管理闭环,在预算申请环节,将成本预算绩效分析成果作为项目申报的重要依据;在预算编制和审核中,对成本测算不合理的项目不予保障;在项目执行过程中,对成本控制情况与绩效目标有较大偏差或存在问题的,要及时分析原因,按照规定调剂部门预算或调整绩效目标;在项目完成后,对评价发现成本管控不科学、不合理、不规范的情况,要在下年预算中予以调整、整改。

(四)加快标准体系建设

14.推进公共服务标准建设。在已出台公共服务标准的领域,综合考虑项目实际情况,强化对项目质量标准、产出内容、产生效果的分析比较,明确项目效益和产出水平,完善绩效目标和指标及取值的设定。在尚未出台公共服务标准的领域,参考相关历史数

据、行业标准、计划标准等,探索完善公共服务项目设施建设、设备配置、人员配备、服务规范和流程等定性或定量标准,不断完善基本公共服务标准体系,加快普惠性公共服务标准建设,着力提高公共服务质量和效率。

15.推进成本定额标准建设。以实现公共服务标准和要求为目标,完善成本管控机制,结合业务活动特点改进分项核算方法,明确各项成本费用开支和资源消耗的用量和价格标准。深度剖析业务流程,梳理各种核心业务和辅助业务的关系,按照国家统一的会计制度规定,对相应业务活动产生的直接费用和间接费用进行归集、分摊,通过基准分析和趋势分析等方法,分析影响成本的关键因素和成本变动趋势,剔除历史成本中不合理因素,形成成本定额标准。通过对成本定额标准的执行监控和动态调整,以成本管控推动实现管理优化,切实做到降本增效。

16.推进财政支出标准建设。将成本定额标准作为财政支出标准建设的重要参考,进一步厘清财政保障范围,优化财政保障方式,健全完善财政支出标准体系。加强部门标准建设,依托成本预算绩效分析,充分考虑流程再造、资源整合、技术进步等节支因素,探索形成一批部门支出标准。财政部门要完善支出标准动态管理,对试点平稳、符合预算实际的部门支出标准加强研究分析,逐步建立完善覆盖重点领域、分类分档的财政支出标准体系,并结合经济社会发展、物价变动、财力变化等情况,及时调整优化。

(五)建立健全管理制度体系

17.建立成本预算绩效管理制度。市级财政部门要做好全市成本预算绩效管理总体规划,建立健全制度体系。区级财政部门要做好本区成本预算绩效管理工作,可以结合本区实际研究提出落实举措。市、区各部门要建立健全本部门成本预算绩效管理的内控机制,规范开展成本预算绩效管理各项工作。

18.完善成本预算绩效管理工作规范。财政部门要制订本级成本预算绩效管理工作的操作指引,明确业务流程和技术规范。各部门、各单位要结合职能定位,建立和优化工作方案,加快构建分行业、分领域、分层次的成本预算绩效分析核心指标体系,推进运用成本效益分析等方法,针对性开展相关工作。

三、职责分工

各级政府负责统筹推进本级成本预算绩效管理改革,加强整体谋划,推动成本预算绩效管理改革同做好各项社会事业发展工作紧密结合。

各级财政部门负责成本预算绩效管理工作的总体推进。会同相关预算主管部门组织实施试点工作;会同政策牵头部门探索特定领域成本预算绩效管理改革;组织实施财政重点项目支出和重大财政政策的成本预算绩效分析工作;组织、指导下级财政部门开展成本预算绩效分析工作和工作考核。

各预算主管部门负责制定本部门成本预算绩效管理工作计划,推动业务工作与财务工作紧密衔接,推进各项具体工作落实。组织、指导下级单位开展成本预算绩效分析工作,督促、落实工作

结果应用。

四、组织保障

(一)加强组织领导,强化统筹推进

在市级层面建立成本预算绩效管理改革工作机制,市委组织部、市发展改革委、市财政局、市大数据中心、相关预算主管部门和各区参加,统筹推进和协调落实成本预算绩效管理改革各项工作。各区、各部门、各单位要切实加强组织领导,建立工作推进机制。

(二)加强多方联动,形成工作合力

形成市委、市政府统一部署,财政部门牵头组织协调,各市级预算主管部门、各区主责落实共同推动的工作机制,切实增强工作合力。将成本预算绩效管理开展情况纳入党政领导班子年度绩效考核,建立上下协调、层层抓落实的工作责任制。加大成本预算绩效信息公开力度,主动接受人大、政协、审计和社会监督。

(三)加强宣传培训,营造良好氛围

广泛宣传成本预算绩效管理的理念、意义和要求,做好政策解读、业务培训,引导广大干部将成本绩效管理作为一项本领。各区、各部门、各单位要创新工作机制,加强经验总结和案例推广,促进形成讲成本、重成本、用成本、比效益的良好氛围。

(四)加强信息管理,夯实工作基础

充分运用大数据和信息化手段,推动数字化转型应用,优化成本信息归集利用,提高成本管理效率。依托预算管理一体化系统,优化成本定额标准对比机制,推进市、区两级部门、单位共建共享

共用。

(五)加强专业支撑,提高工作质效

规范第三方机构参与,强化执业质量跟踪监督。完善专家学者咨询机制,发挥高校智库专业优势,引入行业管理前瞻研究,提高评估评价质量。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2023年9月19日印发
