

上海市长宁区人民政府办公室关于印发 《长宁区加强成本预算绩效管理的实施方案》 的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处，新泾镇政府：

《长宁区加强成本预算绩效管理的实施方案》已经 2023 年 12 月 5 日区政府第 61 次常务会议讨论通过，现转发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市长宁区人民政府办公室

2023 年 12 月 5 日

（此件公开发布）

长宁区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《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》（沪府办发〔2023〕16号），结合我区实际，制订本实施方案。

一、总体要求

（一）主要目标

根据上海市的统一部署，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. 坚持统筹规划，分步推进。根据我区加强成本预算绩效管理实施方案，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，在全区范围内全面推进改革。

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：探索试点。2023年，选择部分重点领域项目，探索试点开展成本预算绩效分析。结合我区实际，制定成本预算绩效管理实施方案。

第二步：全面推广。2024年，总结试点经验，在全区范围内全面推开改革，进一步完善相关工作机制，形成一批支出标准。

第三步：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，预算部门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。预算部门、预算单位要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，借鉴外省市、外区先进做法，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，区财政局、预算部门和预算单位要细化项目分析指标，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，区财政局要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，预算部门、预算单位要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，区行业主管部门、项目单位会同区发改委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、养老等民生保障领域，区教育局、区文旅局、区卫健委、区民政局等民生部门要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。区建管委、区绿化市容局等部门要加强行业成本管理，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。厘清我区城市运行项目成本，主动接受市级行业主管部门的指导，并加强与外区成本比较研究。

8. 加强行政运行成本管控。预算部门、预算单位要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，预算部门要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。区财政局根据预算管理需要，开展财政事前绩效评估。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，预算单位要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。区财政局审核预算时，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，预算单位要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，区财政局、预算部门、预算单位要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，预算单位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，区财政局对成本测算不合理的项目不予保障；在项目执行过程中，预算单位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，按规定调整部门预算或调整绩效目标；在项目完成后，区财政局、预算部门、预算单位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。预算部门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。预算部门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。区财政局、预算部门要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。预算部门要加强部门标准建设，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。区财政局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。区财政局做好成本预算绩效管理相关工作，结合我区实际研究提出落实举措。预算部门要建立健全本部门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。区财政局明确成本预算绩效管理工作的操作指引，明晰业务流程和技术规范。预算部门、预算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

区政府统筹推进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。建立健全区财政局、预算主管部门和预算单位

职责明确、相互衔接、各有侧重、统筹协调的成本绩效分析工作体系。

（一）区财政局职责。成本预算绩效管理工作的总体推进。负责制定成本预算绩效分析基本制度、工作机制等；制定年度成本预算绩效分析工作总体计划；组织指导预算主管部门开展成本预算绩效分析工作；督促预算主管部门加强成本预算绩效分析结果应用、落实整改工作；对预算主管部门的成本预算绩效分析工作开展监督考核。

（二）预算部门职责。预算部门是成本预算绩效分析工作的主要责任部门。组织开展本部门的成本预算绩效分析工作；加强成本预算绩效分析结果在本部门预算管理、业务管理、支出标准化等方面的应用；加强对预算单位成本绩效分析工作的组织协调，督促预算单位落实成本预算绩效分析整改工作；完善本部门、本行业、本领域的成本预算绩效分析指标和工作方法。

（三）预算单位职责。落实开展成本预算绩效分析工作；加强成本预算绩效分析结果在本单位预算管理、业务管理中的应用；落实成本预算绩效分析整改工作。

四、组织保障

（一）加强组织领导，形成工作合力

形成区委、区政府统一部署，区财政局牵头组织协调，各预算部门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部门年度绩效考核，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。

（二）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。区财政局、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。

（三）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，推进各部门、各单位共建共享共用。

（四）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，提高评估评价质量。