

上海市浦东新区人民政府办公室文件

浦府办〔2023〕44号

浦东新区人民政府办公室关于印发《浦东新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，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

经区政府同意，现将《浦东新区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11月7日

（此件公开发布）

浦东新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、公共服务供给质量全面提升。为深入贯彻落实《中共上海市委 上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）和《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），根据区委、区政府决策部署，制定本实施方案。

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，力争用两年左右时间建立“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，在落实好全市改革任务总体安排的基础上，进一步聚焦政策全程管理机制、强化源头管理和结果应用、完善构建与社会主义现代化建设引领区相适应的财政绩效工作体系，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，试点先行。统筹谋划成本预算绩效管理的路径和制度体系，试点先行、重点突破、拓面提质、系统集成，将成本预算绩效管理从项目支出向专项政策、部门预算、政府预算逐步拓展。

2. 坚持突出重点，提质增效。聚焦重点项目、重点政策、重点领域的成本结构不清、支出标准不全、绩效考核不严等问题，充分打开业务链条，积极引入成本效益分析等方法，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. 坚持优化管理，健全体系。将成本效益理念和方法融入预算立项、编制、执行、监督管理全过程，建立健全科学规范、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、分类分档的财政支出标准体系，推进预算和绩效管理一体化，提高预算管理科学化、精细化、数字化水平。

(三) 实施步骤

1. 抓重点项目，全面试点（2023年）。在城市运行、教育卫生、农业农村、公用事业等重点领域选择项目试点，并将成本预算绩效分析结果应用到预算编制工作中。制定浦东新区成本预算绩效管理的实施方案和工作规范，搭建浦东新区成本预算绩效管理制度框架。

2. 建制度规范，全面推进（2024年）。总结试点经验，推动各部门、各镇全面参与，不断完善相关工作制度，健全操作

流程、规范和技术指引，形成一批支出标准。

3. 重系统集成，持续深化（2025 年及以后）。在全区范围内扩大形成经验成果，持续优化完善成本预算绩效管理体系，促进预算与绩效的深度融合，有效推动部门决策科学化和政府治理现代化。

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。根据部门管理实际需要，合理确定成本预算绩效分析对象，推动部门预算绩效管理关口前移。要根据分析对象的业务活动周期和预算支出特点，认真做好实施准备，明确整体进度安排，建立统筹协调工作机制。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，明确财政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，与社会、经济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成本投入的直接对应关系，全面梳理分析对象现有业务工作流程，将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、数据分析等多种方式，深入全面把握实施情况，借鉴国际、国内先进水平，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，对新增项目支出要合理估算成本，对延续性项目支出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、净现值法、动态比较法等成本效益分析方法，综合衡量产出内容和投入成本，按照最大效益、最小成本、最低耗费比等原则，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。分析报告要重点反映效益实现、成本控制情况、成本核算结果和成本基线、绩效考核应用、项目存在的问题和针对性建议等内容。

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

1. 加强建设工程成本管控。围绕行业发展目标和战略规划，深化细化建设工程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及建成后开办经费、运营成本等长期刚性需要，完善全生命周期成本管控机制。

2. 加强城市运行成本管控。结合深化成本规制工作，分批开展垃圾处理、市政养护等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，明晰加强内部成本控制的方向，找准降低成本费用关键环节，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。加强与市级部门、各区之间的成本信息共享和比较研究。

3. 加强民生保障成本管控。在养老、教育、医疗卫生等民生保障领域，科学界定政府和市场的边界，按照公共财政原则，区分公益性、准公益性和市场化程度较高的项目，坚持尽力而为、量力而行，合理确定财政保障范围和水平。建立完善成本定期评估评价机制，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。

4. 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

1. 强化事前评估评审工作。在预算申请环节“问成本”，科学开展项目事前评估评审工作，强化政策事前评估评审，提出统筹兼顾成本投入和预期绩效的最优方案。新增项目支出要按照投入成本与产出效益相匹配的原则，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。对新增项目、政策开展事前评估评审，要充分借鉴和比较同类型项目成本预算绩效分析指标。

2. 强化预算目标管理。在预算编制环节“核成本”，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。

3. 强化绩效运行监控。在预算执行环节“控成本”，严格按照预算批复的成本指标推动项目实施，严控超标准、超范围支出。对支出进度明显偏慢、资金结余较多的项目，应对项目

实施的成本效益重新评估，结合评估结果合理调整预算安排。对成本管控不到位、支出进度与当期产出效益明显不符的，应及时采取预警管控措施。

4. 强化预算绩效评价。在决算环节“评成本”，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、产出完成和效益完成情况。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。

5. 强化绩效结果应用。将成本预算绩效管理结果与下年度预算安排挂钩，并作为硬化预算约束、优化支出结构、完善政策制定、开展财政问效的重要参考。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结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科学的不予保障；在项目执行过程中对于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，按规定调剂部门预算或调整绩效目标；在项目完成后对于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

1. 推进公共服务标准建设。在国家、本市和本区已经出台

公共服务标准的领域，按照现有标准，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。在国家、本市和本区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、人员配置、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效。

2. 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，提出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。

3. 推进支出标准建设。将成本定额标准作为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，健全完善支出标准体系建设。加强部门内部标准建设，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，对试行平稳、符合预算实际的部门支出标准加强研究分析，逐步完善建立覆盖重点领域、分类分档的支出标准体系，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

1. 建立成本预算绩效管理制度。区级财政部门要做好本区成本预算绩效管理实施规划，结合浦东实际建立健全本区成本预算绩效管理制度体系。各部门、各镇要建立健全本部门、本镇成本预算绩效管理实施细则和内控机制，规范开展成本预算绩效管理各项工作。

2. 完善成本预算绩效管理工作规范。区、镇两级财政部门要制订本级成本预算绩效管理工作的业务流程和技术规范。各部门、各镇、各单位要结合职能定位，建立和优化成本预算绩效管理工作方案，在成本预算绩效分析共性指标框架下加快构建分行业、分领域、分层次的成本预算绩效分析核心指标体系，细化落实职责分工，综合运用作业成本法、最低成本法、净现值法、动态比较法等方法，针对性开展相关工作。

三、职责分工

区、镇两级财政部门负责制定本级成本预算绩效管理工作的总体安排。会同相关预算部门组织实施成本预算绩效管理试点工作；会同政策、项目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、指导预算部门开展成本预算绩效分析工作；开展成本预算绩效管理工作考核。

各部门、各镇是成本预算绩效管理责任主体，负责制定本部门、本镇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、落实成本预算绩效管理结果应用，切实转化为预算管理和业务管理成效。

四、保障措施

（一）加强组织领导，统筹推进。在区级层面建立成本预算绩效管理改革工作机制，区发改委、财政局及相关预算部门和各镇参加，统筹推进和协调落实改革的各项工作。各部门、各镇要切实加强组织领导，建立工作推进机制。

（二）加强多方联动，形成合力。形成区委、区政府统一部署，区人大、政协专业指导，区财政局牵头组织协调，各部门、各镇主责落实、共同推动的成本预算绩效管理工作机制，切实形成工作合力。将成本预算绩效管理开展情况纳入考核工作，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，强化理念。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作为一项本领。各部门、各镇要创新工作机

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）加强专业支撑，提升质效。规范第三方机构参与，强化执业质量跟踪监督。借助智库和行业协会力量，完善专家学者咨询机制，引入行业管理前瞻研究，加强专业技术支持，提高评估评价质量。

（五）加强数字化应用，提高效能。在浦东现有预算绩效管理监管体系基础上，探索推进成本预算绩效管理工作模式的数字化应用，将成本信息归集、定额标准比较等管理要素用数字化应用方式来实现，推进信息共建共享共用，切实提高管理效能。

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区纪委监委，区法院、
区检察院，各人民团体。

上海市浦东新区人民政府办公室

2023年11月10日 印发
