

# 上海市静安区人民政府办公室文件

静府办发〔2023〕14号

---

## 上海市静安区人民政府办公室 关于转发区财政局《静安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、彭浦镇政府：

区财政局《静安区加强成本预算绩效管理的实施方案》已经区政府审核通过，现转发给你们，请认真按照执行。

上海市静安区人民政府办公室

2023年12月21日

# 静安区加强成本预算绩效管理的实施方案

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》文件精神 and 《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》的部署要求，结合我区实际，制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，紧紧围绕中央、上海市、静安区全面实施预算绩效管理的决策部署，牢固树立成本效益理念，坚持目标导向、问题导向，深入推进成本预算绩效管理改革，推动重点领域和重点项目业务流程再造，提高预算管理水平 and 政策实施效果，为健全现代预算制度提供有力支撑，推动财政治理效能 and 政府治理能力持续提升。

## 二、基本原则

### （一）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，先试点、后推开，分步实施。

### （二）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。

### **（三）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、基本内涵**

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，全面衡量各方面投入成本，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。

## **四、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。

## **五、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，分领域试点。2023 年，选择重点领域和重点项目开展试点工作。

第二步，建制度规范，全面推广。2024 年，总结试点经验，在全区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，推动预算管理和效率相互促进、持续提升。

## **六、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，制定具有更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，积极运用成本效益分析结果，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。

**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. 加强城区运行成本管控。**结合深化成本规制工作，分批开展城区运行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，降低城区运行成本，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，制定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。

**10. 强化绩效目标管理。**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。对难以量化形式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“控成本”，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“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**

**14. 推进公共服务标准建设。**在已经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，并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。**财政部门要做好成本预算绩效管理制度建设，结合本区实际制定实施方案。各预算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。各预算部门、各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。

## **七、职责分工**

区政府负责统筹推进全区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。彭浦镇按照区政府的总体部署，做好本区域范围内的相关工作。

区发展改革委负责推动政府投资项目绩效管理，深化细化建设投资项目成本预算绩效分析。

区财政局负责制定成本预算绩效管理工作的总体推进。会同相关预算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；组织实施财政重点支出和重大财政政策的成本预算绩效分析工作；区财政局组织、指导彭浦镇开展成本预算绩效管理工作。

各预算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。

## **八、组织保障**

### **（一）加强组织领导，强化统筹推进**

区级层面建立成本预算绩效管理改革工作机制，区发展改革委、区财政局、相关预算主管部门统筹推进和协调落实改革的各项工作。各预算部门、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

形成区委、区政府统一部署，财政部门牵头组织协调，各预算部门主责落实共同推动的成本预算绩效管理工作机制，切实增强工作合力。将成本预算绩效管理开展情况纳入对各预算部门年度绩效考核，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。

## （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，不仅能干事、干成事，还能少花钱、多干事。鼓励各预算部门结合实际创新工作机制，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，推进各预算部门、预算单位共建共享共用。

（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、行业协会等智库专业优势，引入行业管理前瞻研究，提高评估评价质量。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，  
区检察院，区各人民团体。

---

上海市静安区人民政府办公室

2023年12月21日印发

---