

水利工程项目成本预算绩效管理情况分析思考

文 / 何欣怡 中水珠江规划勘测设计有限公司
陈可馨 中水珠江规划勘测设计有限公司
张光兴 中水珠江规划勘测设计有限公司

摘要：在国家全面实施预算绩效管理背景下，水利工程作为民生保障重点领域，开展成本预算绩效管理是十分必要且具有重要意义的。本文结合水利工程项目成本预算绩效管理工作实际情况，从开展成本预算绩效管理背景与探索实践、意义等方面着手，以农村供水项目开展成本预算绩效管理情况为例，分析水利工程项目开展相关工作存在的问题，并提出水利工程项目如何完善成本预算绩效管理工作的相关建议，为水利工程项目优化财政资金使用效益、提高水利工程保障作用提供了参考与借鉴。

关键词：成本预算绩效管理；预算绩效管理；水利工程

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.102

引言

成本预算绩效管理是一种基于成本、质量、效益分析与比较方法的预算资金分配与管理模式，是新时代政府预算绩效管理的一种创新模式^[1]。水利工程项目作为重要的基础设施，具有投资规模大、建设周期长、公益属性较强的特点，因此在水利工程项目中开展和推广成本预算绩效管理，对于如何高效发挥财政资金使用效益，扎实推动水利事业高质量发展，稳步提升政府治理能力等方面具有重要意义。本文通过分析成本预算绩效管理的现状，梳理成本预算绩效管理思路，为水利工程项目开展成本预算绩效管理工作提出相关建议，为绩效评价工作的下一步推进提供参考。

一、水利工程项目开展成本预算绩效管理的发展状况

成本预算绩效管理最早由北京开展地区实践探索。2018年，北京市制定和发布了《关于开展绩效成本预算试点工作的方案》，选取并完成了第一批试点项目的成本预算绩效分析工作，实现了国内成本预算绩效改革的“破题”。此后，上海、广东、山东、江苏等多个地区陆续开展了成本预算绩效管理的相关研究和实践，深入探索具有地方特色的成本预算绩效管理体系建设，形成了一批可实践、有效果、能参考的预算绩效管理实践经验，有力推动了预算绩效管理改革的落地。在以上地区的探索实践中，水利工程项目也取得了一定的成效，如北京市在2018年开展的推进成本预算绩效改革工作中，选取了水利工程维修养护项目开展成本预算绩效分析，明确了相关定额支出标准，为开展水利财政资金成本预算绩效管理打下了基础；江苏省苏州市在2023年至2024年选取水利枢纽管养、骨干河道一体化管护等水利工程项目开展相关试点，通过成本预算绩效管理减少人员冗余、设施设备浪费、投入保障过高等现象，核减了该类项目预算资金6.7%^[2]。

二、水利工程项目开展成本预算绩效管理的意义

成本预算绩效评价对水利工程项目具有多方面的深远影响，主要体现在以下几个方面：

（一）遏制成本超支，提升财政资金使用效率

水利工程项目成本超支一直是较为关注的问题，根据统计数据，近年内超过60%的大型水利工程项目成本超出了初期预算，平均超支率达到15%^[3]。而成本预算绩效管理强调在实现相同产出和效果的情况下，具有相对较低的投入成本（经济性）和管理效率（效率性）^[4]，所以水利工程项目开展成本预算绩效管理，在事前设置项目绩效目标和指标时，将以“提高资金使用效益、优化资金支出结果的同时提高产品及服务质量”为目标开展相关工作；在项目执行过程中，将重点围绕项目成本、产出质量和取得效益等方面开展分析和评价；而项目实施完成后的绩效评价结果更是进一步作为后续资金安排的重要依据。因此，开展成本预算绩效管理，能够从事前、事中、事后全方位、全过程地有效约束资金浪费和不合理支出，遏制成本超支现象，提升财政资金使用效率。

（二）优化资源配置，实现项目成本效益最优化

成本预算绩效管理强调“成本核算”和“绩效效益分析”两条线并行，通过将成本效益分析贯穿预算绩效管理全过程，实现以同等产出与效益的情况下达到成本最小化。因此，水利工程项目通过开展成本预算管理，一方面可在项目立项、经费测算、绩效目标设立、评价结果应用等各环节厘清项目成本内容和成本结构，保留必要成本，精简有效成本，剔除无效成本和低效成本^[5]，从而达到全生命周期内成本效益最优，如东部某市农村饮水工程项目，通过将不同实施方案下的工程建设总造价与工程运行周期内维修养护成本进行“联动”测算，确保该工程在达到既定的“供水覆盖率”等效益目标的情况下，全生命周期内总支出成本最低，从而实现项目成本效益最优解；另一方面也可通过将项目成本与服务质量、最终效果等有机结合，避免因成本过度控制造成“为省钱牺牲质量”，进一步保障水利工程项目资金效益。

（三）规范项目管理，完善内部控制管理及体系化建设

通过开展成本预算绩效管理，水利工程项目可在决策、实施和验收等全周期环节内始终贯穿成本预算绩效理念，并通过强化绩效评价结果运用，以“绩效”促“管理”，及时识别水利工程项目资金支出风险，从而不断优化业务流程，完善内部控制管理，加快建立完善水利行业公共服务标准、成本定额标准和财政支出标准体系，有效解决传统水利工程项目一直存在的“重建轻管理”等问题。

三、水利工程项目开展成本预算绩效管理的实践案例—以华南地区某市农村供水项目为例

（一）项目背景介绍

华南地区某市农村供水改造项目成本预算绩效评价围绕该项目立项决策、项目管理、成本控制、产出和

效益等内容开展，通过对项目的绩效目标完成情况和投入成本实施“双评价”，为该农村供水改造项目优化支出结构，进一步规范预算资金分配，提高预算资金使用效益和效率建言献策。评价对象为市级财政下达的农村供水改造专项资金，项目建设内容主要包括改造或新建村内管网、水表组、消防栓、加压泵站及一体化设施等。

（二）成本预算绩效分析

1. 绩效指标体系

该项目根据财政部2020年发布的《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）中提出的共性财政支出评价指标体系，结合成本预算绩效管理的特征，以及项目特性和区域特征，进一步细化设置了产出成本指标、质量指标和效益指标，提出了符合成本质量效益分析的指标体系，具体内容见表1：

表 1：某市农村供水改造成本效益分析指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
项目产出	产出数量	改造或新建村内管网长度	/
		项目其他改造设备完成率	实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。
	产出时效	年度计划开工项目完成率	实际按时开工 / 完工项目数与计划开工 / 完工项目数的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。
		年度计划完工项目完成率	
	产出质量	质量验收情况	考核项目工程质量等级等情况。
产出成本	成本节约率	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。 成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。 实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出，一般以项目结算（或中标价）为参考。 计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以按照项目支出标准或定额计算出的工程预算 / 招标控制价为参考	
项目效益	项目效益	供水覆盖率	考核改造完成后供水覆盖范围情况。
		供水保障情况	考核改造完成后供水保障情况
		水质达标率	考核改造完成后水质达标情况
		水压保障性	考核改造完成后用户接管点的最小服务水压是否达标。
	可持续影响	供水运行机制可持续性	考察项目运转是否形成了可持续发展的机制。
		日常管理保障性	考察项目后续运行及成效发挥的保障情况。
满意度	受益对象满意度	考察因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人对项目实施效果的满意程度。	

2. 成本核算分析

农村供水改造的成本一般可分为两项，分别为：供水管网建设成本和管网运维成本。由于该项目运行、管理维护等工作由供水单位负责，因此该项目进行成本核算分析的内容仅为供水管网的建设成本，主要包括管槽开挖及回填、输水管线敷设、阀门及水表安装、管道附属构筑物、道路破除与修复、其他工程等工程费用构成；除此以外还包括工程建设其他费用、预备费等。

从建设成本结构构成分析，均属于必要成本。但工程项目实施过程中存在部分低效或无效成本，具体包括：

（1）部分子项目设计入户水表组包含过滤器，与市政供水在入村主管网处设置的大型过滤器功能重复，该部分入户水表组多出的成本部分属于低效成本。

（2）部分项目合同清单将“远传基表”“抄表采集

系统设备”费用单独计列并支付，但该部分费用实际已包含在智能水表费用中，并由水表供应厂商免费提供，属于重复性的无效成本。

（3）部分项目管网建设村道、市政道路破除按车道整板挖除，导致成本大幅增加，超出管槽宽的道路挖除与修复属于无效成本。

（4）部分区管槽回填考虑全部采用石屑（外购），未考虑部分可利用原土回填，增加了建设成本。

（三）总结

经测算，该项目低效和无效成本占比约 2%，按照在本项目前三年同类项目市场价格以及水利行业相关定额的基础上重新核定的农村供水改造项目支出标准，项目原材料及人工在满足目标效益水平的基础上可实现成本节约率为 4.89%，因此预计项目可减少财政投入约 6.89%。

四、水利工程项目成本预算绩效管理存在的问题

(一) 成本核算体系不完善

一是部分水利建设类项目面临着原有定额标准较为陈旧和粗糙,与现有工程实施内容适配性不足等问题,部分维修养护类的水利工程项目更是缺少明确的支出标准,导致分析过程缺乏基准线数据支撑,分析结果合理性不足。

二是在开展水利工程项目成本预算绩效分析时,成本核定在理想状态下应为全过程成本核算和管理,但目前大多数水利工程项目在开展成本核算时,成本内容的完整性、成本分摊的科学性以及社会和环境成本量化程度等方面均有欠缺,从而使得分析结果不准确,建立的支出标准体系缺乏科学合理性和普适性,最终导致成本预算绩效评价在一定程度上流于形式。

(二) 项目绩效管理体系不健全

一是缺乏水利行业成本预算绩效管理制度及相关指导文件。目前成本预算绩效管理在制度层面仍停留在部分省市地区自行制定并发布的相关实施方案等材料,针对水利行业如何开展符合水利领域特色的成本预算绩效管理目前仍未有针对性的相关制度和指导文件,导致相关绩效评价结果应用缺乏依据,成本预算绩效评价结果的约束性不足。

二是水利工程项目普遍存在绩效指标设定科学性不足的问题。根据相关调查研究,大多数水利财政资金项目在绩效指标设置时,存在关联性不足、指标值缺乏可衡量性、关键指标缺失等问题。如某水生态治理工程将经济效益指标设置为“有效提高周边区域旅游收入”,某防洪工程项目将社会效益指标设置为“进一步保障周边民众生命财产安全”,该类指标设置或无法直接体现出与项目的关联性,或无法量化变动幅度和进行严谨评判,导致指标可考核性和约束性不足,预算绩效管理激励作用不明显。

(三) 实施流程复杂,人员专业性要求较高

一是水利工程,特别是大型水利工程实施流程复杂,涉及建筑工程、机电、金属结构等多个分项工程,且实施内容不仅包括水工,甚至覆盖生态、林业、农业等多个主体,在开展成本核算、效益评价时容易导致数据收集不够全面和准确,给绩效管理带来了很大的困难。

二是专业且复杂的工作也让相关人员专业素养的不足成为水利工程项目成本预算绩效管理改革中的难点,尤其是目前成本预算绩效管理需要结合造价、绩效、公共政策、财政、工程咨询等多方面知识,需要相关人员具备极高的专业素养,但目前复合型人才储备不足,造成工作开展存在一定困难,效果难以达到预期。

五、相关建议

(一) 建立健全水利行业成本核算标准体系

一是动态更新定额与支出标准。通过系统梳理并修订水利工程项目过时定额,依据当前工程技术、材料价

格及施工工艺进行细化补充,同时对于缺乏支出标准的水利工程项目类型补充相关标准,为成本分析提供统一、科学的基准线。二是推行成本核算框架,明确成本归集路径、分摊方法(如作业成本法)和数据采集规范,确保核算内容完整、分摊合理。三是强化成本数据信息化管理,实现成本数据的实时归集、自动分摊与动态监控,提升核算效率与准确性,为支出标准体系提供数据支撑。

(二) 完善水利特色绩效管理制度与指标库

一是出台水利行业专项指导文件,明确水利行业管理目标、职责分工、操作流程及结果应用规则,为行业实践提供统一、权威的制度依据,解决“无规可依”问题。二是构建科学化、量化绩效指标库,按不同水利工程项目类型分类设计指标,建立核心指标(如单位库容建设成本、万元养护资金故障率降幅)体系。三是强化绩效结果应用机制,对成本管控优、绩效达标的项目优先保障资金;对成本失真、绩效不佳的项目通报整改、核减预算,强化评价约束力,倒逼成本节约。

(三) 优化实施流程并构建多层次专业支撑网络

一是建设复合型人才队伍,开展定向培养与培训,对现有人员开展轮训,重点强化成本分析、绩效指标设计、环境成本量化等技能。二是建立专家库与协作机制,为项目开展提供智力支持,并鼓励合理合规地向第三方专业机构购买服务,弥补专业性不足的问题。

结语

水利工程项目推行成本预算绩效管理,是落实国家预算绩效管理改革、提升财政资金效能的关键路径。通过开展成本预算绩效管理,水利工程项目可有效实现提升财政资金使用效率、项目成本效益最优化,并可进一步健全完善内部控制管理及体系化建设。但是目前,相关工作的开展仍面临着成本核算体系不完善、绩效管理体系不健全、实施复杂度高、专业人才短缺等问题。为进一步完善水利工程项目成本预算绩效管理工作,仍需进一步建立健全水利行业成本核算标准体系、完善水利特色绩效管理制度与指标库、优化实施流程并构建多层次专业支撑网络,推动成本预算绩效管理在水利领域深度落地,实现财政资金“降本、提质、增效”的核心目标。

参考文献

- [1] 马蔡琛,赵笛.基于政府财务报告信息的预算绩效管理改革研究[J].公共财政研究,2022(5):4-14.
- [2] 王强,步洁,钱蕴文,季中远.成本预算绩效管理试点经验、困难及建议——以江苏省苏州市为例[J].财政监督,2025(8):10-15.
- [3] 曾盼峰.水利工程项目全过程成本控制的策略与实践[J].工程管理,2024(38):714-716.
- [4] 曹堂哲,程子轩.成本预算绩效管理的实践、理论与未来[J].经济研究参考,2024(12):49-62.
- [5] 俞又嘉.水利财政资金成本预算绩效管理难点与对策[J].财政监督,2025(8):24-27.