

# 以全成本绩效管理探索提升会计监督质量

金乡县财政绩效评价中心

## 第一部分 目 录

第一部分 目 录 .....	2
第二部分 内容摘要 .....	3
第三部分 案例正文 .....	4
一、实施背景 .....	4
（一）单位基本情况 .....	4
（二）成本绩效与会计监督融合推进的相关背景 .....	4
（三）实施的目标和整体思路 .....	5
二、实施过程 .....	5
（一）实施工作组织机构及运作方式 .....	5
（二）参与部门和人员 .....	5
（三）实施模式和流程 .....	6
（四）主要问题和解决方法 .....	12
三、实施成效 .....	12
（一）提高了财政资金使用效益 .....	12
（二）提升了会计监督质量 .....	13
（三）有利于推动支出标准化建设 .....	13
四、经验总结 .....	13

## 第二部分 内容摘要

金乡县对省、市部署实施的预算绩效管理改革，一直争取先行先试，2022年金乡县被山东省财政厅评为“全省全过程成本预算绩效管理试点县”，“城区污水处理费”项目被确定为省级成本效益分析试点项目，为推进改革，金乡县创新提出“财会监督+成本绩效”工作思路，把成本绩效与会计监督融合推进。按照“核成本--评绩效--出定额--调机制--促管理”的工作思路，整合会计监督和绩效管理力量，从全成本口径对污水处理成本支出进行合理性分析，通过厘清污水处理设施运行的成本结构和历史成本，剔除无效和低效成本，算清必要和有效的成本，确定政府保障边界，进一步核定污水处理补贴标准，完善政府补贴政策，充分发挥“监督+绩效”的联动效应。

## 第三部分 案例正文

### 一、实施背景

#### （一）单位基本情况

金乡县财政绩效评价中心是金乡县财政局所属公益一类事业单位，全额财政拨款，是2021年事业单位机构改革时成立。主要承担全县预算绩效管理相关事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价等工作，参与预算绩效指标及标准体系建设研究。

金乡县财政绩效评价中心按照“上水平、做特色、出亮点”的总体思路，绩效管理工作始终走在全市乃至全省的前列，先后荣获“全省预算绩效管理工作重点县”、“部门整体绩效管理试点县”等荣誉称号。对省、市部署实施的预算绩效管理改革，金乡县一直争取先行先试，做改革的“试验田”、“马前卒”，努力走在前列。2022年金乡县被山东省财政厅评为“全省全过程成本预算绩效管理试点县”，在全省先行先试，率先开展了全过程成本预算绩效管理工作。

#### （二）成本绩效与会计监督融合推进的相关背景

构建财政、单位内部、中介机构三位一体的财会监督模式，是建立约束有力的预算管理体制的内在要求。会计监督侧重于对重大项目或经济政策执行的事后检查，忽略了以过程跟踪、结果应用的绩效视角，不利于提升对财政资金支出的监督质量。金乡

县财政局在《2023年财政工作要点》中提出，要擦亮会计监管利剑，打造绩效管理品牌，创新“财会监督+成本绩效”管理模式。2022年8月，金乡县“城区污水处理费”项目被确定为省级成本效益分析试点项目。随后，金乡县财政局财政监督办公室印发了《金乡县财政局民生领域专项检查实施方案》，主要内容之一是检查生态环保民生情况，结合省级成本效益分析试点项目，县财政局成立专项工作小组，将两项工作合并推进，创新提出“财会监督+成本绩效”的工作思路。

### （三）实施的目标和整体思路

按照“核成本--评绩效--出定额--调机制--促管理”的工作思路，遵循绩效目标、投入成本、产出质量与效益匹配对应的原则，科学测算、全面衡量污水处理投入成本及产出效益，合理确定污水处理单价，提出成本定额调整完善建议，形成财政支出预算分配定额标准，建立合理有效的政策保障机制，对财政支出的组织安排、实施模式、职责分工、监督管理等提出优化建议。

## 二、实施过程

### （一）实施工作组织机构及运作方式

本项目由金乡县财政绩效评价中心牵头，财政监督办公室参与，组成专项工作组。鉴于该项目的专业性，还聘请了在环境治理、污泥处理等方面具有丰富经验的第三方机构，为会计监督工作提供咨询论证。专项工作组一方面履行好财政部门财会监督主责，另一方面为全成本绩效管理工作探索常态化管理机制。

### （二）参与部门和人员

按照专项工作小组工作部署，金乡县住房和城乡建设局作为污水处理项目的主管部门，负责规范提交污水处理相关的数据和资料，确保数据及信息的完整性、准确性及可追溯性；三家负责运营污水处理项目的企业提供运营期间的业务数据、财务数据、会计凭证、财务报表等资料，确保所有资料的真实性；专项工作小组对收集的相关资料进行梳理、分析，组织专家开展讨论，形成专家组意见。

### （三）实施模式和流程

1、实施模式：依托预算管理一体化平台，在“项目入库成本分析、预算编制细化成本、预算审核核定成本、预算执行控制成本、预算完成评价成本”五个环节中嵌入财务监督，在资金使用过程中化解风险，形成“日常监管为主、集中抽查检查为辅”的常态监管模式，探索将财会监督融入日常绩效管理工作中，发现问题与解决问题并重，成本绩效与监督管理同行。

2、流程：专项工作组对三家污水处理企业三年的项目收支明细账进行统计分析，对成本影响因素较大的成本项目，进一步抽取财务凭证，并对抽取的财务凭证进行整理和分析。围绕金乡县污水处理服务标准，从全成本口径对污水处理成本支出进行合理性分析，形成财政支出预算分配定额标准，完善污水处理服务费的内部管理体系，优化操作流程，提升污水处置的运行效率和服务水平，促进金乡县公用事业的精细化管理水平。

### 3、具体步骤

## （1）项目基本情况

随着我国城镇化建设进程不断推进，人们对绿色生态的生活环境要求越来越高，日常产生污水量日益增大，污水处理厂的规模也随之扩大。为解决金乡县水污染物排放和改善水环境质量，保障污水处理设施安全稳定运行，保证污水处理工作的正常进行，金乡县人民政府在 2006 年、2015 年、2017 年分别与济宁市海源水务有限公司、金乡县东城污水处理有限公司、济宁市海晟水务有限公司签订了污水处理合同，采取特许经营的模式建设污水处理厂，由金乡县人民政府支付污水处理费。三家污水处理公司日污水处理设计规模均为 3 万吨，各污水处理厂按照特许经营要求和服务范围，对管辖范围内污水开展处理工作，县住建局根据污水处理费结算资料，近三年支付污水处理费累计金额 8973 万元，全部来源于县财政资金。

## （2）核定成本

第一步，厘清成本结构和历史成本。污水处理总成本即全口径污水处理成本，包含污水处理过程中发生的符合规定标准和范围的各项费用支出总和，主要为污水处理厂的经营成本，通常包括人工成本、动力费、材料费、维修费、资产折旧、利息支出、污泥处置费、其他费用等。具体见表 2-1。其中：

污水处理经营成本= $\sum$ （人工成本+动力费+材料费+维修费+污泥处置费+其他费用）

污水处理总成本= $\sum$ （经营成本+资产折旧+利息支出）

表 2-1 污水处理成本构成、含义及原则

序号	项目	含义及核定原则
1	人工成本	指污水处理厂直接人工成本，包括：职工工资（包括以非货币形式向职工发放的工资、奖金津贴、补贴等各种报酬）、职工福利费、社会保险费、住房公积金、工会经费、职工教育经费等，按照人员配置及人工成本的合理增长幅度核定成本。
2	动力费	指污水处理所需电费。根据运营单位的实际污水处理量及消耗情况，分析支出的合理性，核定成本。
3	材料及设备费	指污水处理过程中需要购置设备及耗用的化学制剂。根据运营单位的实际污水处理的实际需求、污水处理量及消耗情况，分析支出的合理性，核定成本。
4	维修费	指确保污水处理设备、设施正常运行而发生维护及修理费。根据运营单位的实际支出情况，分析支出的合理性，核定成本。
5	污泥处置费	包括污泥处置发生的费用及运往指定场所发生的运输费。按照单位 2021 年污泥处置及污泥运输合同核定单价和三年平均污泥运输量，核定成本。
6	资产折旧及摊销	指污水处理厂投入设备设施、生产用房、办公场地的分摊成本，按照分析年度实际折旧摊销金额核定。
7	运营服务费	指污水处理过程中聘请的第三方服务人员水质监测数据进行在线管理发生的服务费。根据运营单位的实际支出情况，分析支出的合理性，核定成本。
8	利息支出	指为筹集污水处理运营、固定资产建设资金而发生的利息费用，根据贷款情况、贷款用途，按照近三年实际利息支出平均值据实核定。
9	其他费用	其他费用除上述费用以外，与污水处理相关的费用，包括水质检测和监测费、绿化费、会议费、交通费、差旅费、业务招待费、税金、租赁费及其他费用等。根据运营单位实际支出情况，分析支出的合理性，予以核定。

工作组在对济宁市海源水务有限公司、金乡县东城污水处理有限公司、济宁市海晟水务有限公司 2020-2022 年污水处理项目收支明细账及会计凭证进行梳理和分析的基础上，结合污水处理运营成本构成，对污水处理成本支出项进行了汇总，2020-2022 年污水处理运营成本累计支出 8973 万元，年均支出成本 2991 万元。相关数据见表 2-2:



表 2-2: 2020-2022 年运营单位污水处理成本支出情况统计表

金额单位: 元

明细	2020 年	2021 年	2022 年	三年均值	占比
人工成本	3,664,118.58	4,502,275.54	5,354,855.05	4,507,083.06	15.07%
材料费	3,266,088.42	6,078,792.54	7,165,984.27	5,503,621.74	18.40%
动力	2,425,371.38	2,803,973.89	3,971,863.98	3,067,069.75	10.25%
资产折旧	5,258,573.69	9,580,863.42	10,781,525.93	8,540,321.01	28.55%
维修费	587,268.84	2,350,767.98	2,192,045.27	1,710,027.36	5.72%
污泥处置费	264,078.98	354,360.00	525,450.00	381,296.33	1.27%
利息支出	1,315,315.78	2,518,529.79	4,230,119.44	2,687,988.34	8.99%
其他成本费用	3,218,174.16	3,893,043.76	3,421,576.91	3,510,931.61	11.74%
<b>总计</b>	<b>19,998,989.83</b>	<b>32,082,606.92</b>	<b>37,643,420.85</b>	<b>29,908,339.20</b>	<b>100.00%</b>

第二步，剔除无效和低效成本。通过查阅三家公司《污水处理厂建设工程项目可行性研究报告》及 2020-2022 年工资表和考勤资料，污水处理厂的人员配备数量符合可行性研究报告设计的人员数量，但在污水处理项目运营成本中重复计入部分管理员工资，对该部分工资费用予以剔除，三年共计剔除 553 万元；剔除差旅费、招待费、加油费用等不合理的成本支出 225 万元；剔除利息费用中无关项目的个人借款利息 45 万元；动力费主要是污水处理所需电费，根据可研报告中污水处理厂设计处理规模在 3 万吨/日以下的年度用电量来核定，材料费、维修费、污泥处理费和其他费用根据相关台账和合同等资料核定，折旧费按照固定资产盘点表和资产台账对固定资产予以核定。以上费用均以三年平均值来核定各项费用定额。

第三步，核定污水处理补贴标准。依据 2018 年《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》文件精神：“完善污水处理收费政策，各地要按规定将污水处理收费标准尽快调整到位，原则上应补偿到污水处理和污泥处置设施正常运营并合理盈利”，结合该项目可研报告分析，按照 10%的利润率测算污水处理补贴金额，并除以年度污水结算量，核定污水运行补贴标准。以其中一家污水处理企业济宁市海晟水务有限公司为例，2022 年污水处理单价如表 2-3:

表 2-3: 济宁市海晟水务有限公司 2022 年污水处理单价分析表

年度	历史成本(元)	年度污水处理总量(吨)	年均污水处理单价(元/吨)
2022 年	11,617,947.97	8,736,405.00	1.33

核定后的济宁市海晟水务有限公司污水处理单价为 1.24 元，比历史成本压减 0.09 元/吨，测算的年度财政补贴压减金额为 78.63 万元。

第四步，行业标准对比分析。为了深入对比分析，测算污水处理单价与同行业污水处理水平之间的差异，工作组根据金乡县污水处理规模，调研了省内外部分相近规模的污水处理单价信息，单价在 1.03 元/吨-1.85 元/吨之间，具体如表 2-4-1 和 2-4-2:

表 2-4-1: 山东省部分市县污水处理单价情况表

序号	地区名称	处理规模	补贴单价(元/吨)
1	平度市	4 万吨	1.48
2	陵城区	3 万吨	1.74
3	文昌湖区	3 万吨	1.40
4	济阳区	4 万吨	1.19

序号	地区名称	处理规模	补贴单价（元/吨）
5	胶州市	3万吨	1.30
6	泰安市	3万吨	1.15
7	金乡县	4万吨	1.24

表 2-4-2: 外省市同类项目污水处理服务单价情况表

序号	省份	项目名称	规模	补贴单价（元/吨）
1	河南省	淇县县城污水处理项目	处理污水量 3 万吨/日	1.2
2	吉林省	柳河县污水处理 PPP 项目	处理污水量 3 万吨/日	1.86
3	河南省	宝丰县污水处理厂项目	处理污水量一期 2 万吨/日， 二期污水量 2 万吨/日	1.28
4	安徽省	灵璧县污水处理 PPP 项目	北部污水处理能力 2 万吨/日，远期设计 污水处理能力 6 万吨/日	1.48
5	湖北省	京山县城东污水处理厂工程	处理污水量 2 万吨/日	1.03

通过调研对比，金乡县核定后的污水处理单价 1.24 元/吨，与部分省内外市、县相近规模的污水处理单价相比，在合理的区间范围内，符合市场公允价格。

### （3）评好绩效

融汇绩效要求，将跟踪评价监督贯穿项目全生命周期。在预算执行阶段，以污水处理成本和项目效益作为绩效评价主线，将成本控制水平、效益实现程度作为评价的重要依据，与年初绩效目标比对，确保制定的目标顺利实现；在预算监督阶段，以项目产出为重点，一是从质量维度监控项目，加强污水处理过程管理，有效控制污水处理工艺流程，确保污水出水水质和污泥符合特许经营合同约定的质量要求和金乡县环保局的污水排放标准；二是从效益维度监控项目，进一步提高污水处理能力，有效控制污染物，改善金乡县的污水环境质量，提高金乡县居民生活质量，促

进生态环境的可持续发展。

#### （四）主要问题和解决方法

1、主要问题：全成本绩效管理尚处于探索阶段，各地还没有成熟的经验可借鉴，成本分析专业度高，开展难度大，工作繁琐。项目实施单位成本控制意识薄弱，成本核算基础工作较差，绩效资料收集困难，对评价工作的推进影响较大。

2、解决方法：金乡县在此次全成本绩效分析中引入会计监督的方法，一方面，利用较成熟的专项检查手段，提出污水处理服务质量及资料提交要求，指导项目单位梳理归集生产报表、安全管理等运营管理资料，包括污水处理量、进出水水质、设备检修维修情况、工艺调整情况及月运营工作报告、年度资产更新报告、年度生产计划和年度工作总结等资料，为绩效评价开展提供了翔实的业务数据和资料；另一方面，通过会计监督审查，剔除了污水处理企业的无效和低效成本，算清了必要和有效的成本，确定了政府保障边界，进一步核定污水处理补贴标准，为完善政府补贴政策提供依据。

### 三、实施成效

（一）提高了财政资金使用效益。全成本的绩效管理，通过成本效益分析，合理测算出项目的运行成本，增强了项目管理中成本控制的针对性，提升部门的运行效率，按照向管理要效益的原则，“广开源善节流管好财”的思路，一方面有利于企业

全面加强精细化管理，改变靠政府补贴过日子的观念，发挥自身的能动力，深入研究各污水处理厂工艺运行情况，优化操作流程，在保证污水排放达标的基础上，多措并举地控制处理成本，着力节支降本，促进公司污水处理的提质增效；另一方面节约了财政资金，最大限度发挥财政资金的使用效益。

（二）提升了会计监督质量。在全成本绩效管理中融入会计监督手段，在会计监督检查中强调绩效管理，绩效与监督融合发展、协同推进，将绩效的理念和监督的方法嵌入、贯穿到财政资金运行过程中。以往会计监督的事后检查不利于问题整改，监督效果难以彰显；“监督+绩效”的模式不仅扩展了监督领域，还有利于提升监督效果和质量，问题整改与优化预算管理同步推进。

### （三）有利于推动支出标准化建设

用会计监督的方法对某一领域和行业核定成本，把不实的成本做实，通过绩效评价形成分行业的成本定额标准，以点扩面，解决公共服务标准不健全、政府资金支出与公共服务质量不匹配的现象，为财政支出标准化提供依据。

## 四、经验总结

通过整合会计监督和绩效管理力量，实现优势互补，成本绩效分析侧重关注某一行业运行成本范围、成本结构、核算方法、质量标准、目标效果等内容，并结合“过紧日子”“提质增效”的要求，以监督促管理，向资金要绩效。会计监督为成本绩效分

析全程护航，成本绩效分析为会计监督提质扩面，两者融合发展，各有侧重，互相补充，打好“组合拳”，弥补机构改革后县区会计监督力量受到削减的缺陷，充分发挥“监督+绩效”的联动效应。