

建立健全PPP项目绩效管理体系

夏颖哲



预算绩效是衡量政府绩效的主要指标之一，本质上反映的是各级政府、各部门的工作绩效。党的十九大报告中强调，要加快建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）提出，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，全面实施预算绩效管理。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。

PPP项目绩效评价的概念早在《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》中就得以明确，后续发布的多项PPP相关政策文件也对按效付费这一理念反复强调。中发〔2018〕34号文件进一步将PPP项目的绩效评价提升到全面实施预算绩效管理的高度，明确要积极开展涉及一般公共预算等财政资金的

PPP项目绩效管理。

PPP项目绩效管理的内涵

按照中发〔2018〕34号文件精神，PPP项目绩效管理是指在PPP项目全生命周期开展的绩效目标和指标管理、绩效监控、绩效评价及结果应用等项目管理活动，包括以下三方面内涵：

宏观层面，PPP项目绩效管理是全面实施预算绩效管理的应有之义。一方面，二者理念一致。PPP秉承“风险分担、利益共享、物有所值、绩效导向和全生命周期管理”的核心理念，与预算绩效管理强调的“成本效益、结果导向、责任约束”一脉相承。另一方面，前者是后者在项目层面的具体体现。根据财金〔2016〕92号文关于PPP项目的预算管理要求，行业主管部门应当将PPP项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划，并将合同中符合预算管理要求的下一年度财政资金收支纳入预算管理。PPP项目绩效管理必然成为预算

管理不可或缺的组成部分。

中观层面，PPP项目绩效管理是实现PPP项目物有所值的有力保障。PPP项目的物有所值以结果为导向，更加关注服务产出和效率，强调高质量可持续发展。PPP项目通过明确绩效目标、细化完善指标、强调过程监控和阶段性评价等项目全生命周期的绩效管理，深化细化落实预算管理的要求，强调各相关部门在绩效管理工作上的职责分工和流程管理，硬化各方责任约束，坚持以绩效目标为导向，通过绩效监控和评价等手段确保PPP项目按预期运行实施，真正实现项目的物有所值，推动公共资源配置的不断优化和财政资金使用效率的持续提升。

微观层面，PPP项目绩效管理是真正落实按效付费的有效依据。按效付费是PPP项目区别于传统政府投资项目的核心特征，是充分发挥市场机制作用，有效约束和激励社会资本、项目公司，通过创新管理、优化运营，实现公共服务供给提质增效的关

键。从2014年发布的《PPP操作指南》到近期发布的《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》都体现了这一要求。实施PPP项目绩效管理,一方面,通过对项目公司履约情况的绩效评价,为政府根据项目产出结果支付相应费用或缺口补助提供了现实依据,避免出现政府兜底或支出责任固化的问题;另一方面,强调对政府履约行为的评价,强化政府的承诺履约责任,切实维护项目公司依法依规取得合理回报的权利。

实施PPP项目绩效管理面临的挑战

五年来,PPP改革不断纵深推进,按效付费的理念逐渐深入人心。随着大量PPP项目进入运营期,依约合规开展PPP项目绩效管理,政府依据项目实际产出绩效支付费用的需求日益迫切。但由于缺乏针对性的政策规定,在实操过程中存在绩效管理主体不明确、指标设置科学性不强、绩效管理对象覆盖不全等问题,影响了PPP项目绩效管理相关工作的顺利开展。

(一)绩效管理主体不明确。PPP项目周期长、资金投入大、参与主体多,需要各个参与方协同合作开展绩效管理工作。但部分地区的财政部门、行业主管部门和项目实施机构在PPP项目绩效管理方面的职责划分不清、沟通协调不畅、流程安排不顺,存在绩效管理主体缺失、互相推诿责任或职责交叉、重复考核的情形,影响正常的按效付费,严重时可能导致项目公司的正常运转,无法按时保质保量提供公共服务。

(二)指标设置科学性不强。虽然在PPP项目实践中已基本贯彻按效付费要求,但尚未建立全过程绩效管理

的理念,项目实施机构对前期绩效目标和指标设置的重视不够,导致很多项目的绩效目标针对性不强,绩效指标未能结合行业特点和项目实际情况进行细化完善,定量指标与定性指标的权重设置不科学。比如已形成较为成熟技术标准和绩效指标体系的污水处理、黑臭水体等领域的某些PPP项目,缺乏“出水断面水质”等核心绩效指标,却设置了大量定性指标,导致评价过程主观性过强、评价结果流于形式。

(三)绩效管理对象覆盖不全。政府和社会资本作为PPP项目中平等合作的主体,应该平等享有合同约定的权利与义务,PPP项目的成败与实际产出效果也必然受到双方履约行为的影响。因此,PPP项目绩效管理根本目的应当是基于项目实际产出效果考察双方的履约行为,明确影响产出效果的原因与责任主体,分类施策,改进绩效。但实践中PPP项目的绩效评价往往只针对项目公司或社会资本一方主体,忽视了对政府方行为的评价,可能造成评价结果不公平,影响项目公司和社会资本方的合法权益。

构建PPP项目绩效管理体系的建议

一是着力构建全方位、全过程、全覆盖的PPP项目绩效管理体系。全方位向上是各部门工作绩效和预算资金使用绩效的重要内容和在项目层面的具体体现,须明确责任约束;向下应围绕按效付费核心原则对项目实际产出效果和影响绩效的因素进行全面管理,强化激励约束。全过程是指实施包括绩效目标与指标设置、绩效监控、绩效评价和结果应用在内的PPP项目全生命周期绩效管理,将绩效理念和方法深度融入PPP项目识别、准

备、采购、执行和移交全过程,构建事前、事中、事后绩效管理闭环。全覆盖是指按照平等合作、风险分担的原则,将PPP项目各参与方均纳入PPP项目绩效管理范畴,对各方可能影响PPP项目实际产出绩效的活动进行全面管理。

二是健全PPP项目绩效管理制度,明确流程、方法和指标体系。加快出台PPP项目绩效管理操作指引,明确各参与方职责、各环节操作流程和管理方法,使PPP项目绩效管理有章可循、有规可依;建立健全定性定量相结合的共性绩效指标框架,兼顾普适性和可操作性,逐步构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系,实现科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享。

三是利用信息化技术创新管理方式,实现全面、公开、动态的PPP项目绩效管理。充分运用互联网+、大数据等信息化技术,全面升级全国PPP综合信息平台,增加PPP项目绩效管理全过程信息公开内容,加大信息披露力度,优化项目管理、风险预警和统计分析功能,更好实现项目全生命周期的动态监控、过程管理和精细化管理。

四是加大宣传培训力度,筑牢“花钱必问效”的绩效管理理念。加强PPP项目绩效管理旨在改变政府部门重投入轻管理、重支出轻绩效的意识,提升公共资源配置效率和政府工作效能。因此在大力推进PPP项目绩效管理制度建设的同时,应加强宣传培训力度,注重部门间的沟通协调,推动思想观念转变,统一各方认识,牢固树立绩效管理理念。□

(作者单位:财政部PPP中心)

责任编辑 廖朝明