

PPP项目预算绩效管理实践探析

杜峰 | 梁舰

根据新预算法和《关于全面实施预算绩效管理的意见》的要求，PPP项目政府支出责任应纳入全面预算管理范畴。依据花钱必问效，无效必问责的原则，应对公共服务类PPP项目实施绩效管理，其中对纯政府付费类项目和政府可行性缺口补助类项目实施预算绩效考评管理，对使用者付费类项目进行绩效监控与评价管理，以期实现PPP项目规范并高质量运行。

PPP项目绩效管理现状及思路

目前，PPP项目政府支出预算绩效管理主体是PPP项目所在地的财政部门联席行业主管部门，而PPP项目绩效管理主体是行业主管部门；PPP项目预算绩效管理涉及预算、项目、PPP、绩效监测与考核、项目评价管理等因素。具有政府财政绩效管理和政府投资非PPP模式项目绩效管理的特点，同时兼具PPP相关的以下五个特点：以市场化投融资模式来促进高效率高质量提供公共服务功能；覆盖促进财税体制和国家治理方式适应新常态环境下的改革；稳经济、稳就业、降杠杆、防风险的需求；满足全社会需求与供给侧结构升级、引导专业化、科学化、标准化、法制化实现；花钱必问效，“低”效必问责。为此，PPP预算绩效管理应包含绩效监测、绩效考核、绩效评价等基本内容。其中绩效评价包括运营期定期评估、条件触发

评价和常规移交后评价三类。条件触发评价包括建设期评价、投融资决策评价、合同执行异常需求即时评价、价格调整需求即时评价、范围内容改变需求评价及其他需求评价等。

为了实现PPP项目全生命周期的高效绩效管理，按照“大道至简”的原则，可将复杂的PPP理论与实践涉及绩效或预算绩效管理内容简化为：一是以PPP合同为基础的日常常规绩效考核，用于对价支付，履行合同义务（政府支出责任预算在PPP合同中拟定）。二是以对项目的不同阶段需求为基础的项目评价，用于总结PPP项目实现目标程度，优化合同，调整预算等。见图1、图2、图3。

PPP项目绩效考核

为了实现绩效目标、维护合同执行、落实支付对价，必须及时进行绩效考核。绩效考核分为常规定期考核和随时考核，PPP项目绩效考核的

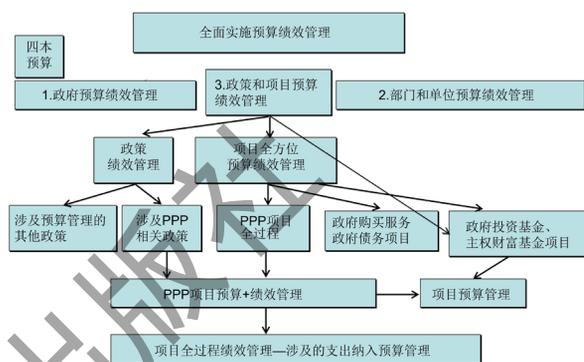


图1 PPP项目绩效管理是全面预算绩效管理的重要组成部分

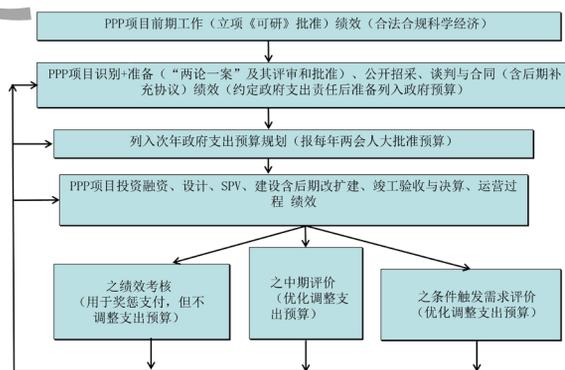


图2 PPP项目涉及政府支出责任的预算管理流程节点

主体是行业主管部门，考核对象是项目公司（SPV），考核周期同步于合同约定的支付周期，但至少每年考核一次，可以按月或季预考核，预考核一般以自考为主，填写自考核表给主管部门审核核定，预考核可以完全对应预付费，年底统一汇总全面考核时结合合同再平衡支付，并提出考核报告；考核指标的设定要遵循科学化、专业化、合理合规化、简单易行化及

相关方无异议统一分段分级覆盖而不重复的原则，具体的三级考核指标一般不超过50项；考核实行100分制并在优良分数段不扣支付的原则，也称70/85原则，即最低支付不少于70%和85分以上不扣款原则；考核报告报财政部门作为支付的依据后入档管理。见图4。

PPP项目绩效评价

1. 定期评价。PPP项目只有到了运营期才能达到提供公共服务的条件，只有运营才能实现PPP的目标。PPP项目进入运营期后，在每年进行考核对应支付的基础上，每隔3年左右要开展一次绩效定期评估，来评价项目整体情况及总结所处相应阶段周期的运营情况，根据结果调整预算。定期评价范围应确定为在没开展过建设期评价的第一次定期评价时，要将建设期前项目开发内容、建设期内内容、该阶段运营内容都纳入评估范围。若进行过建设期评价或非第一次定期评价，就只将该阶段运营内容作为评价范围。定期评价主体是行业主管部门，评价对象是“项目”；评价要遵循实事求是、公平公正、合理合法、追求全面尽量深化的原则；评价指标要以PPP项目目标为基础，针对项目本身及项目相关方绩效进行评价；评价指标分为一二三级，针对“政策”“政府”“项目”“项目相关方”对项目、项目产出、项目效果、可持续性、结果应用所涉及的指标进行定量打分和定性分析，发现问题，给出措施和建议，包括修改合同、调整预算等，出具《定期评价报告》，应用与存档。评价流程应包括：评价方案、收集整理资料、评价分析、评价报告、结果应用(含预算调整)、档案管理等。见图5。

2. 条件触发需求评价。建设期末需求评价、投资决策评价、运营期范围变化需求评价、合同维护需求评价、日常纠纷解决需求评价、对价调整需求评价等均属于PPP项目全生命周期内的条件触发需求评价范畴。PPP相关机构根据不同阶段的不同需求提出，根据不同的触发条件而设置评价目标，由第三方咨询服务机构协助完成。

3. PPP项目移交后评价(简称“PPP后评价”)。PPP项目后评价内容远超过一般传统意义上的项目“后评价，”除了具有国家发改委关于《中央政府投资项目后评价管理办法》要求的建设期末竣工决算之前的内容和要求外，还包括PPP的市场化投融资、10年以上的运营周期内容的管理和新常态下PPP的目标管理特点。一般由投资管理部门为评价主体，对PPP项目全生命周期进行评价。一般的流程是按照决策和管理部门所关心的问题的重要程度结合全面总结的需求，主要从决策和前期工作、建设目

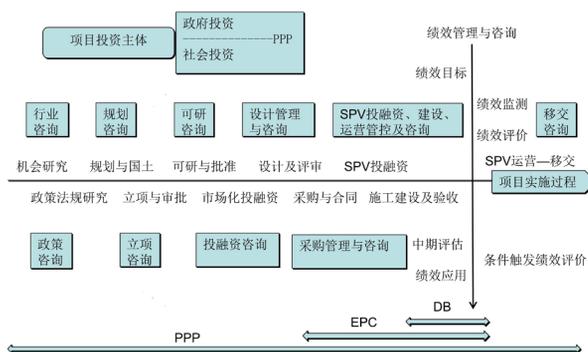


图3 PPP项目管理核心决定了PPP绩效管理的内容

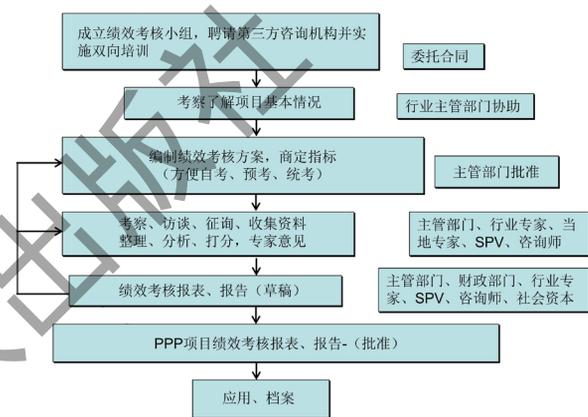


图4 PPP项目绩效考核流程

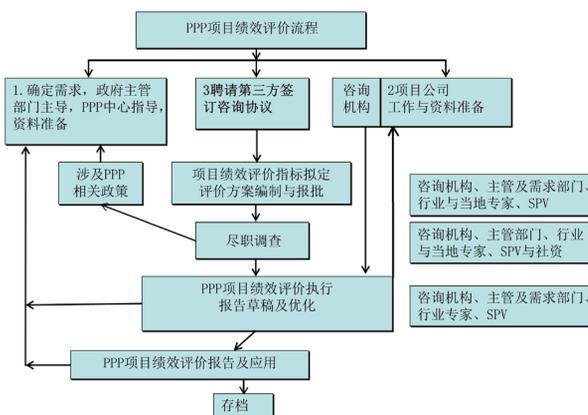


图5 PPP项目绩效评价流程

标、投融资建设运营和移交过程实施、前期征地拆迁和土地获取、各阶段经济成果、环境影响、社会效果、可持续性等方面进行评述，评价始终贯穿着绩效管理内容，对政府预算支出负责，

行政事业单位专项资产绩效成本预算管理的问题及建议

余成晨 | 郑立亮 | 徐杨丽

专项资产绩效成本预算管理是部门预算的重要组成部分，如何通过加强专项资产预算绩效管理和成本控制，在满足各单位业务工作的同时有效地节约财政资金，提高行政事业单位的公共服务供给水平，是亟需探索和研究的问题。

推行专项资产绩效成本预算管理面临的难点和问题

(一)资产配置标准体系难以全面覆盖，预算单位缺乏成本控制意识

行政事业单位资产主要分布在非生产领域的各种组织中，各资产使用单位在职能、结构、运作等方面存在很大差异，特别是事业单位，面广量大、情况复杂，资产配置标准体系全覆盖适用难度很大。同时，一些预算单位缺乏成本控制意识，有的不顾实

际情况，脱离业务需要，过分追求超前和高标准，配置资产无法充分发挥效益；有的单位专项资产配置缺乏可行性论证，配置标准、规格不适当，造成闲置、浪费。

(二)专项资产配置预算审核科学性有待进一步提高

由于专项资产存在种类繁多，形态、规格多样，专业性强，技术标准复杂，变化更新快等特点，尤其是医疗设备、检验检测设备、道路养护设备等资产，专业性强，技术参数复杂，而财政部门人员缺乏相关专业背景，存在信息不对称的情况，审核难度极大。为提高专项资产配置的科学性和公开性，安徽省合肥市引入了专家评审机制，取得了一定的效果。但由于评审项目多、种类多、专家行业知识局限性等原因，评审大多采用集中评

审，平均一个项目只有10多分钟的评审时间，并不能做到一次评审即对各类专项资产配置合理性进行把关。

(三)专项资产使用缺乏绩效评价体系

由于缺乏科学的专项资产绩效评价的指标体系，全国也没有开展专项资产绩效评价的先例，投入专项资产所产生的效益难以衡量，尤其是公安、环保、城建等纯公共品领域的专项资产投入，尽管社会效益可观，但无法以货币形式量化，专项资产使用绩效评价难度较大。

加强专项资产绩效成本预算管理的建议

(一)构建专项资产配置标准体系

一是加强顶层设计，搭建总分体系框架。由于专项资产具有多样性、

对使用者付费负责。

4.需更加关注PPP项目绩效评价完整性。从广义PPP实施来推算，从1996年特许经营BOT开始，至今，我国PPP已经进展了24年，跟踪绩效考核了24年；2014年正式提出并推广PPP以来的6年，国务院及其各相关

部委先后共出台涉及PPP及其绩效管理的政策近百余项，绩效监测、考核、评价概念贯穿始终，已经引起了各个PPP主管政府和投资人足够的重视，并不断探索实践，积累了一定的经验。但是，不可避免的碰到诸如法律不配套、政策交叉、监管不力等导致落地

模糊、组织机构和人员畏难、第三方咨询机构专业性不足等问题，导致了今天的PPP项目预算绩效管理仍不完整、不顺畅，需要PPP相关方不断创新实践，逐步完善体系。□

(作者单位：中建政研集团)

责任编辑 张蕊