

加强全过程绩效管理 促进PPP事业高质量发展

财政部 PPP 中心

当前,PPP市场主要呈现制度更加健全、项目平稳增质、监管更加有力和信息更加透明等特点。然而,部分项目在执行中被发现存在产出不及预期、履约付费不及时等问题,亟需进一步完善绩效管理长效机制,加强项目全过程绩效管理,实现PPP项目高质量发展。

PPP项目绩效管理的重要意义

(一)落实全面深化预算管理的应有之义。我国拥有全球最大的PPP市场,随着更多的项目进入运营期,未来很多项目涉及政府运营补贴支出。预算绩效管理机制下要求预算编制有目标,预算执行有监控,预算完成有评价,评价结果有反馈,反馈结果有应用。PPP模式将绩效管控嵌入准备阶段实施方案编制、采购阶段合同签署、执行阶段运营管理等全生命周期,涵盖建立标准化规范化的绩效目标和指标体系、细化量化项目产出、强化绩效运行监控、全面客观公正开展绩

效评价、落实按效付费等全过程闭环管理,为政府付费提供依据,把财政预算绩效管理落到实处,做到花钱必问效、无效必问责,从机制上解决传统分散分治模式不能解决的项目预算控制难、质量控制难和结果控制难等问题,充分体现绩效预算管理的“4E”原则,即经济性(Economy)、效率性(Efficiency)、效益性(Effectiveness)、公平性(Equity)。

(二)提升公共服务供给质量和效率的重要依据。PPP项目投资规模大,合作周期长(许多是10年以上),涉及行业主管部门、财政部门、项目实施机构、社会资本等多个主体,全过程绩效管理以PPP项目合同为基础,从产出、效果和管理三个维度,针对合作双方分别开展全面评价,对项目运行情况和阶段性成果进行及时监控、评价和纠偏,促进合作双方严格履约,确保项目全生命周期规范实施、高效运营,实现预期产出和运营效果。政府坚持结果导向和按效付费,充分发

挥市场机制作用,有效约束和激励社会资本创新管理和优化运营,不断提高公共服务质量和效益。2020年3月,财政部发布《政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理操作指引》,强调规范PPP项目全生命周期绩效管理工作,明确将PPP项目绩效评价结果作为按效付费、落实整改、监督问责的重要依据。

(三)促进PPP规范可持续发展的必要前提。基于PPP项目全过程绩效管理,通过标准化绩效指标体系构建、全生命周期项目管理、加强信息公开透明等工具,不断夯实绩效管理基础,可进一步提升新项目质量,保障PPP模式更加规范可持续。目前,河北、山东、四川、贵州等4省已发布污水、高速公路等10个行业绩效指标体系,形成良好示范效应;2021年,19个省区市在此基础上进一步开展36个行业绩效指标体系建设,涵盖“两新一重”、乡村振兴、绿色低碳、文化、体育、养老等重点领域。另外,财政部PPP综

问题向度

建立评价导航系统,让绩效评价更具有方向感。突出问题导向精准选择项目,重点选择承载政策目标的发展类项目开展评价。合理确定评价时间窗口,合理把控评价节奏,减少不必要的评价,降低评价成本。从提高评价效率方面,评价单元宜从“点”走向“线”和“面”,从单一的项目评价

向支出政策整体评价拓展。配合新时代财政改革发展任务开展评价,聚焦财政资源统筹、资源配置与重点任务匹配性、支出结构合理性等关键问题开展评价。

加强绩效评价基础理论研究。经过几代绩效人的接续努力,中国财政的绩效评价实践走向深入,引起了国际同行的广泛关注,但相关基础理论研究滞后,有关绩效评价的国内文献

多热衷于介绍发达国家的做法、讨论评价方法和评价指标体系等,基础理论研究还停留在“拿来主义”,借助发端于西方的公共管理理论阐释绩效评价,结合中国国情的开拓性研究尚显不足,这制约了绩效评价行稳致远。另外,评价技术方法、数据收集和分析等技术尚待破题。■

(作者单位:财政部预算评审中心)

责任编辑 李燕

合信息平台绩效管理模块已正式上线,并在河北、山东、贵州等8个省市试运行,通过运用信息化手段进一步提升绩效管理智能化专业化水平。绩效系统单个项目覆盖266个字段信息,可跟踪记录绩效管理全流程数据,实现了绩效过程管理可监控、绩效评价结果可记录、按效付费情况可追溯、财政风险可把控。

面临的挑战

(一)制度建设方面。一是上层法规暂未出台。PPP立法工作进展缓慢,开展项目绩效管理以财政部门发布的政策文件作为主要参考依据,不具备法律效力,对地方政府及行业部门规范开展绩效管理工作的强制性约束性不足。二是配套政策亟需更新。目前,操作指南、财政承受能力、物有所值等多项基础政策已超时效期3—4年,新项目开展前期论证主要依据原有制度,存在后期绩效管理执行难的风险隐患。三是统一的共性指标体系尚未形成。根据PPP综合信息平台统计,全国PPP项目覆盖19个一级行业、112个二级行业。目前,分行业指标体系建设工作以地方为主,行业覆盖范围有限。同时,受环境、地域等因素影响,同类行业项目核心共性指标仍存在较大差异。四是政策落地仍有差距。《指引》规定较为原则,对实操层面开展绩效管理的指导不够,地方对PPP绩效管理的理解仍存在偏差,建设期绩效评价结果应用、绩效监控、对实施机构评价等方面需进一步明确。

(二)项目管理方面。一是绩效目标和指标体系设置要优化。PPP项目绩效管理规范性政策文件出台较晚,部分存量项目早期设计不够合理,合

同约定较原则,定性指标多、定量指标少。进入执行期后,项目绩效评价易产生分歧,绩效管理工作陷入僵局,影响项目可持续性。同时,指标调整涉及合同再谈判,流程长、协调难度大。二是绩效评价和监控执行难度大。绩效管理主管部门经验不足,评价能力有限,实际执行中,一方面存在过度评价和监管,故意降低考核分数,变相减少付费的情况;另一方面也存在过程泛化,评价走过场,绩效管理流于形式的问题。三是绩效管理系统功能仍需提升。智能化水平还需加强,信息统计分析功能不足,与信息平台项目库、财政承受能力数据等尚未对接联动。此外,因基础数据录入工作量大、操作较专业、地方人员流动性较大等原因,影响使用体验,导致系统应用积极性不足。

(三)组织实施方面。一是政府守信履约有压力。存在未将支出责任纳入中长期规划和年度预算、纳入预算的金额与项目按效付费金额不一致、付费时间与批准时间错配等情况。比如,一些项目到付费时间,但绩效评价结果未做出,实施机构如延迟付费则会增加企业成本。二是开展绩效管理部门间统筹协作不够。存在地方政府、行业部门、审计部门对政策理解不同,执行不一致情况。比如,有些地方反馈审计部门按“新文件”要求审核“老项目”,与按效付费机制不符。三是从业人员基础能力亟需提升。一些地方基层政府部门人手少、专业性不足,落实政策要求还有差距。第三方机构服务参差不齐,以工程类咨询机构为主,专门从事绩效管理服务的机构不足,有些机构对政策理解不到位,在项目绩效目标和指标体系设计、绩效评价等工作中未充分发挥作用。

深化PPP项目绩效管理的具体思路

(一)加快完善顶层制度。推动PPP条例制定,加快发布PPP操作指南,更新财政承受能力、物有所值等指引,稳定市场预期。加强与行业部门、审计部门沟通,凝聚合力促进PPP高质量发展。推动建设分行业分领域PPP项目绩效目标和指标体系,编制绩效管理分行业实施细则,统一标准,引导规范开展绩效管理。

(二)深化全生命周期绩效管理。引导地方严格按照要求科学设定PPP项目绩效目标及指标体系,加强绩效运行监控,强化绩效评价及其结果应用;支持存量项目合同双方在友好协商基础上,结合实际完善指标体系;依法依规将规范PPP项目的财政支出责任全面纳入预算管理;推动地方按合同约定及时履约,营造良好营商环境。

(三)加强各参与方能力建设。加强PPP绩效与预算绩效融合、分行业指标体系等前沿问题研究。组织开展PPP绩效管理政策解读、绩效系统应用推广等专题培训,提高从业人员专业能力。规范第三方独立机构行为,提升绩效评价工作质量,确保结果真实有据。及时总结提炼经验成效,发挥先进典型示范引领作用。

(四)提升信息管理和服务水平。完善绩效管理系统,加强信息联通、统计分析、外部系统对接等功能建设,通过信息化手段实现地区、行业数据和系统内财政支出数据的同步核验和对比分析,检验PPP项目各环节绩效管理工作效率。丰富系统推广应用方式,及时对接需求组织专题培训,线上线下指导地方应用系统。■

责任编辑 廖朝明