



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

# PPP项目全生命周期绩效管理研究

云南云岭工程造价咨询有限公司 董事长  
国家发改委 国家财政部 PPP专家库专家  
杨宝昆

2018.6.21 郑州



## 绩效管理

对公共服务或计划目标进行设定与实现，并对实现结果进行系统评估的过程

绩效管理普遍存在于工商企业和政府公共部门

## 预算绩效管理

是一种以支出结果为导向，由绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的预算管理新模式，是政府绩效管理的重要组成部分

预算绩效管理涵盖了政府管理各个部门、各项活动和全部财政资金，运用于政府各预算部门和财政部门

## PPP项目预算绩效管理

PPP项目政府支出是基础设施和公共服务领域为实现特定目标而安排的预算专项资金支出，以绩效管理为手段，以实施结果为导向，以绩效提高为目标，对预算项目资金实施全过程管理，以控制并节约项目资金，最大化确保预算安排资金使用的经济性、效率性和效果性。建立PPP项目预算绩效管理新模式，是政府预算绩效管理的组成部分

适用于开展PPP项目的各级政府及政府部门、社会资本、项目公司的绩效管理活动

# 绩效管理在中国的发展历程回顾



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

2003

十六届三中全会提出建立预算绩效评价体系，从中央到地方积极探索绩效管理的实施路径

党的十七届二中、五中全会提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”，“完善政府绩效评估制度”

2008、  
2010

2011

国务院成立政府绩效管理工作部际联席会议，指导和推动政府绩效管理工作

十八届三中全会关于全面深化改革的系统部署中，赋予了财政“国家治理的基础和重要支柱”的特殊定位。绩效管理作为提高预算科学化水平的政府治理工具，是实现国家治理现代化的必要手段

2013

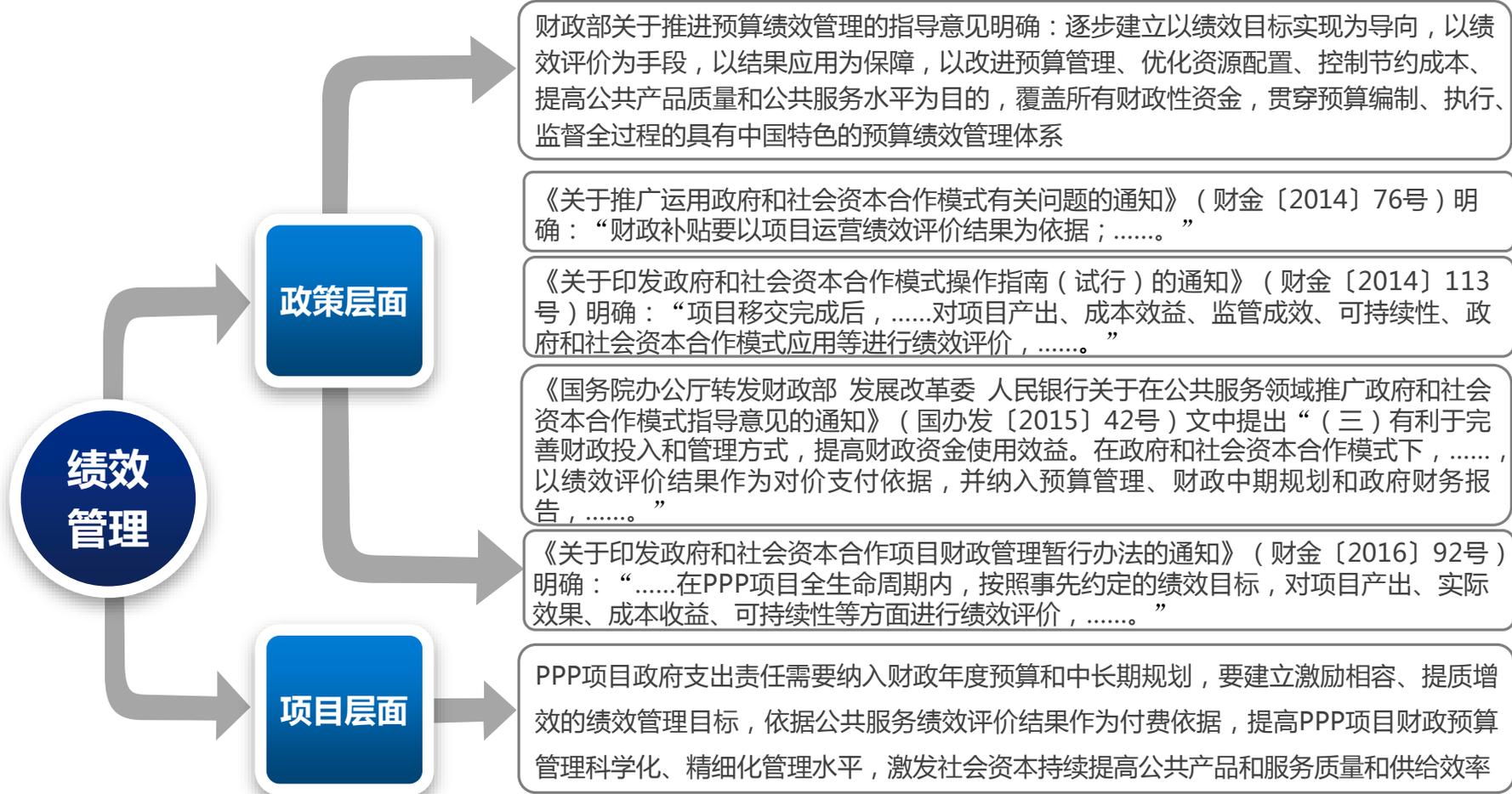
2014

新预算法中明确将绩效作为预算法基本的管理原则，建立了“花钱必问效，无效必问责”的预算绩效管理理念，要求政府加强预算绩效管理，将绩效管理范围逐步覆盖五级政府、各级预算单位和所有财政性资金，这是在财政领域推动绩效管理的一个明确的信号

2017

党的十九大对加快建立现代财政制度作出重要部署，明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，**全面实施绩效管理**

# PPP项目引入全面绩效管理的相关依据



## 绩效管理

### 政策层面

财政部关于推进预算绩效管理的指导意见明确：逐步建立以绩效目标实现为导向，以绩效评价为手段，以结果应用为保障，以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的，覆盖所有财政性资金，贯穿预算编制、执行、监督全过程的具有中国特色的预算绩效管理体系

《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）明确：“财政补贴要以项目运营绩效评价结果为依据；……。”

《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）明确：“项目移交完成后，……对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，……。”

《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行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》（国办发〔2015〕42号）文中提出“（三）有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。在政府和社会资本合作模式下，……，以绩效评价结果作为对价支付依据，并纳入预算管理、财政中期规划和政府财务报告，……。”

《关于印发政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法的通知》（财金〔2016〕92号）明确：“……在PPP项目全生命周期内，按照事先约定的绩效目标，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价，……。”

### 项目层面

PPP项目政府支出责任需要纳入财政年度预算和中长期规划，要建立激励相容、提质增效的绩效管理目标，依据公共服务绩效评价结果作为付费依据，提高PPP项目财政预算管理科学化、精细化管理水平，激发社会资本持续提高公共产品和服务质量和供给效率



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

- 01 PPP项目全生命周期绩效管理的目的和意义
- 02 构建PPP项目全生命周期绩效管理体系
- 03 PPP项目全生命周期绩效管理内容
- 04 目前PPP项目全生命周期绩效管理存在的问题和难点
- 05 新时期PPP项目全生命周期绩效管理的思考和展望



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

## 第一部分

# PPP项目全生命周期绩效管理的目的和意义

识别  
阶段

准备  
阶段

采购  
阶段

执行  
阶段

移交  
阶段

## 以PPP项目为载体，绩效管理为主线

规范的PPP项目预  
算绩效管理结构，  
优化财政资金配置

提升PPP项目财政  
预算管理科学化、  
精细化管理水平

确保政府按照PPP合  
同规定履行绩效考  
核下的政府支出责任

促进政府与社会资  
本合作的顺利实施

激发社会资本持续  
提高公共产品和服务  
质量和供给效率

1

**构建PPP项目绩效目标导向的预算绩效管理机制**,将绩效管理理念贯穿于预算管理工作的全过程,建立PPP项目预算绩效目标、绩效评价指标、评价标准,评价结果与政府支出付费挂钩办法,促进PPP项目预算管理水平,**为实施预算绩效管理打下坚实基础。**

2

**建立PPP项目预算执行监控体系**,动态分析PPP项目运行状态,监控PPP项目预算资金支出方向和效率,持续、系统的反映预算执行过程中绩效目标的运行情况和实现程度,纠正绩效运行偏差,**促进PPP项目绩效目标实现。**

3

**建立PPP项目绩效评价机制**,对PPP项目绩效目标实现情况及其实现的途径和方式等进行数据采集、汇总分析、量化打分,对财政预算支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价,**依据绩效评价结果合理安排财政预算资金。同时**,对社会资本方(项目公司)在PPP项目中履约情况、执行效率和效果进行客观评价,**促进社会资本方(项目公司)针对发现问题进行总结和改进,持续提升公共服务的质量和水平。**

4

**建立PPP项目监督、考核结果的运用和信息公开机制**,为PPP项目预算资金事前预测、事中监控、事后评价提供信息支持,促进财政部门与PPP实施机构间的信息交流、分享,**提升部门履职能力**,也有利于接受社会各界的监督,**提高PPP项目预算信息的透明度。同时,有利于调整资源配置,作为PPP项目决策依据。**



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

## 第二部分

# 构建PPP项目全生命周期绩效管理体系

**主体全涉及**：内部主体（各级政府、行业主管部门、财政部门、项目实施机构、出资人代表、社会资本方、项目公司）、外部主体（人大、社会公众、审计等）

**对象全覆盖**：PPP项目相关政府方、社会资本方、项目公司

**过程全涵盖**：PPP项目识别、准备、采购、执行和移交阶段

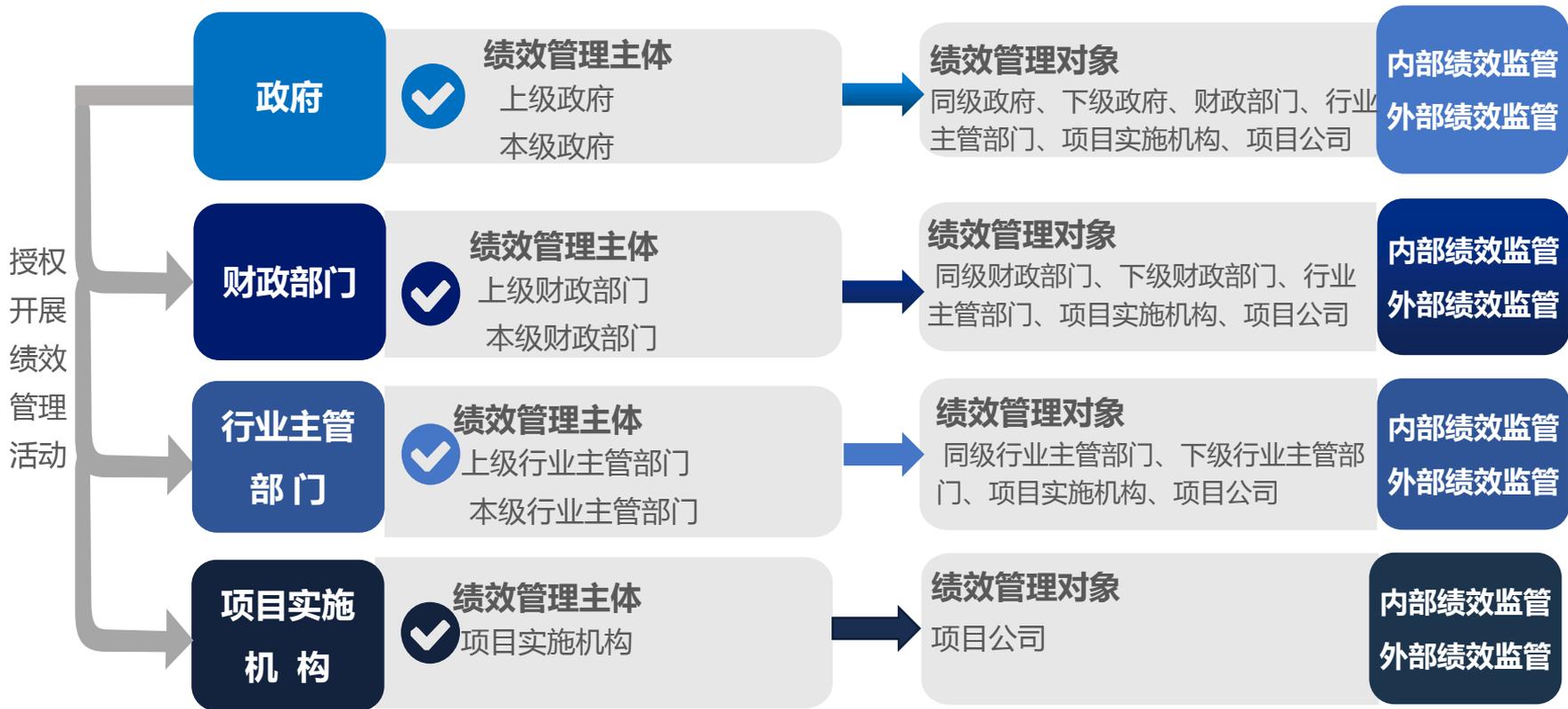
**内容全包含**：绩效目标、执行过程、绩效评价和结果运用

**方法全系列**：绩效自评、重点评价相结合

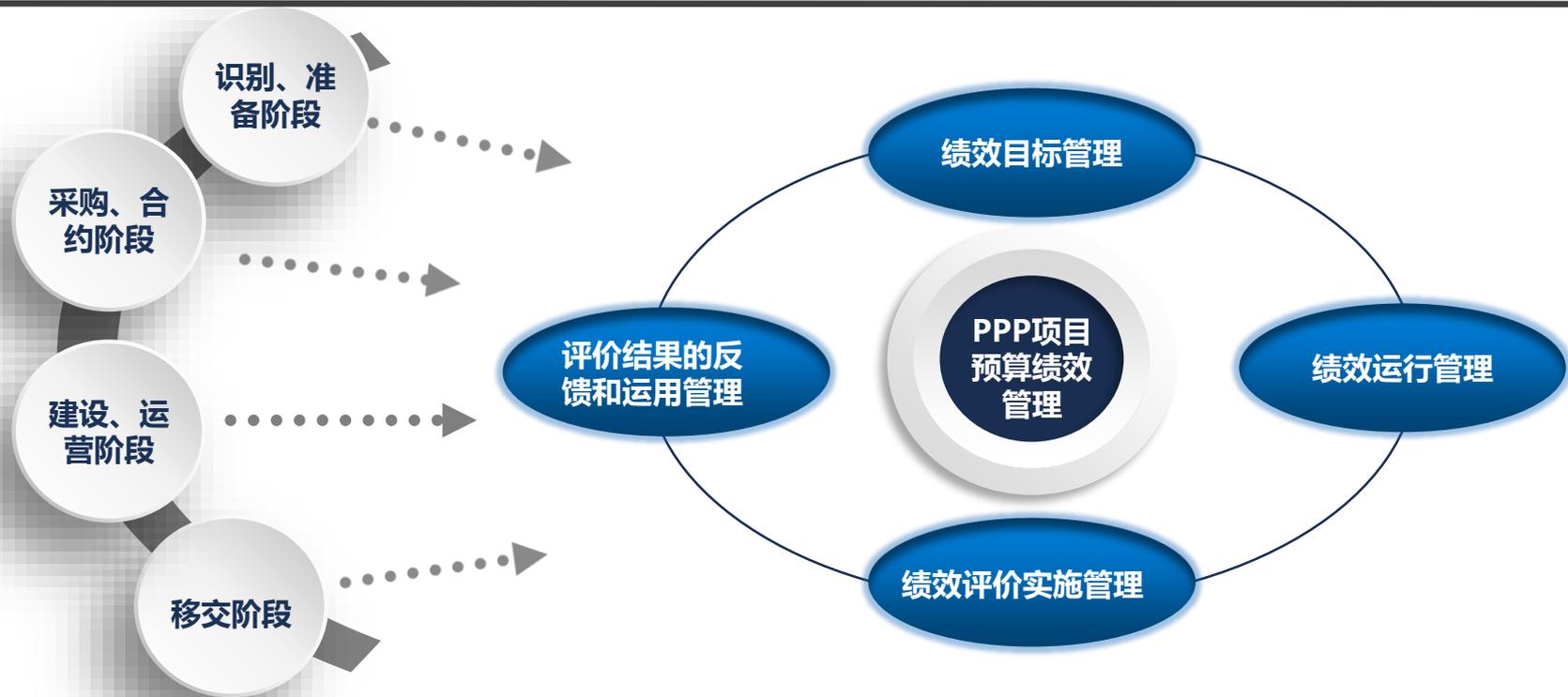
**结果运用多维度**：改进政府管理效能、确定社会资本按效付费金额、调整资源配置



# PPP项目全生命周期绩效管理主体与管理对象关系



政府及各级部门（单位）可以委托第三方专业机构协助开展绩效管理活动，社会资本方或项目公司也可以根据需要开展PPP项目全生命周期绩效管理活动。



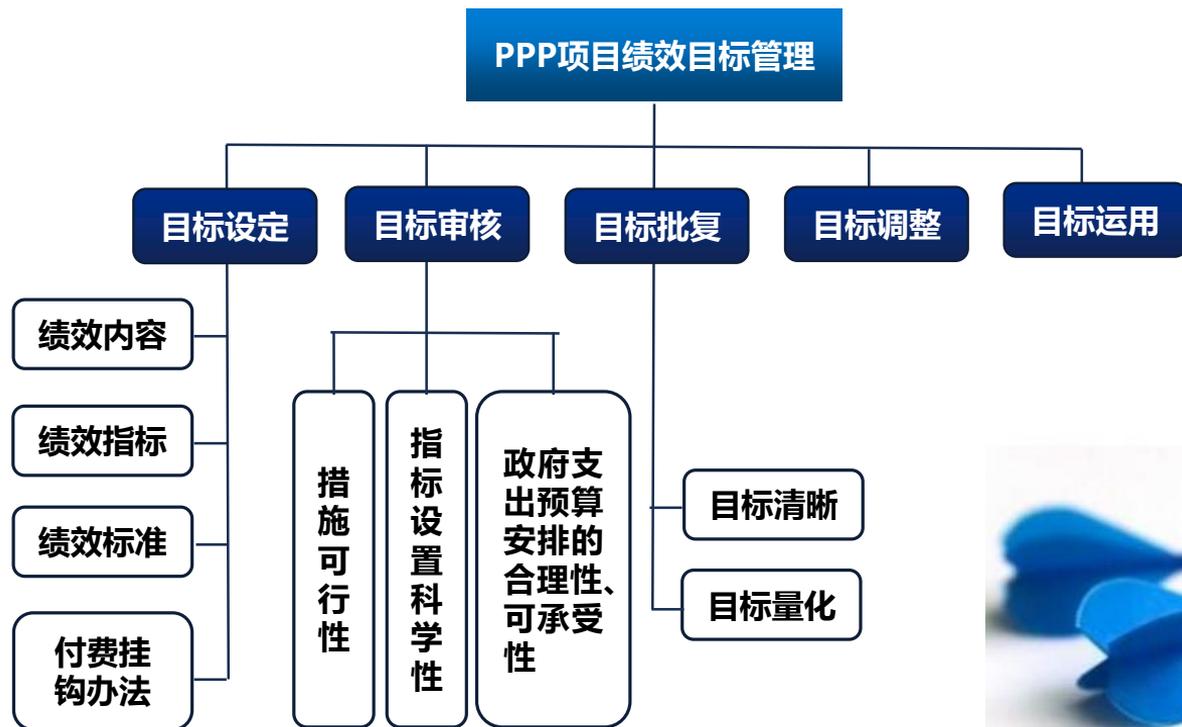
PPP项目应建立“激励相容、提质增效”的绩效目标，明确细化项目绩效指标考核体系，开展覆盖PPP项目全生命周期的监管和评价活动，并将结果反馈和应用于政府支出预算资金安排和运行监管中，确保PPP项目识别、准备、采购、执行（建设和运营）、移交五个阶段经得起检验，依法合规地保障社会资本利益，使社会资本方在追求自身利益最大化的行为选择符合政府方设定的政策目标和利益取向。



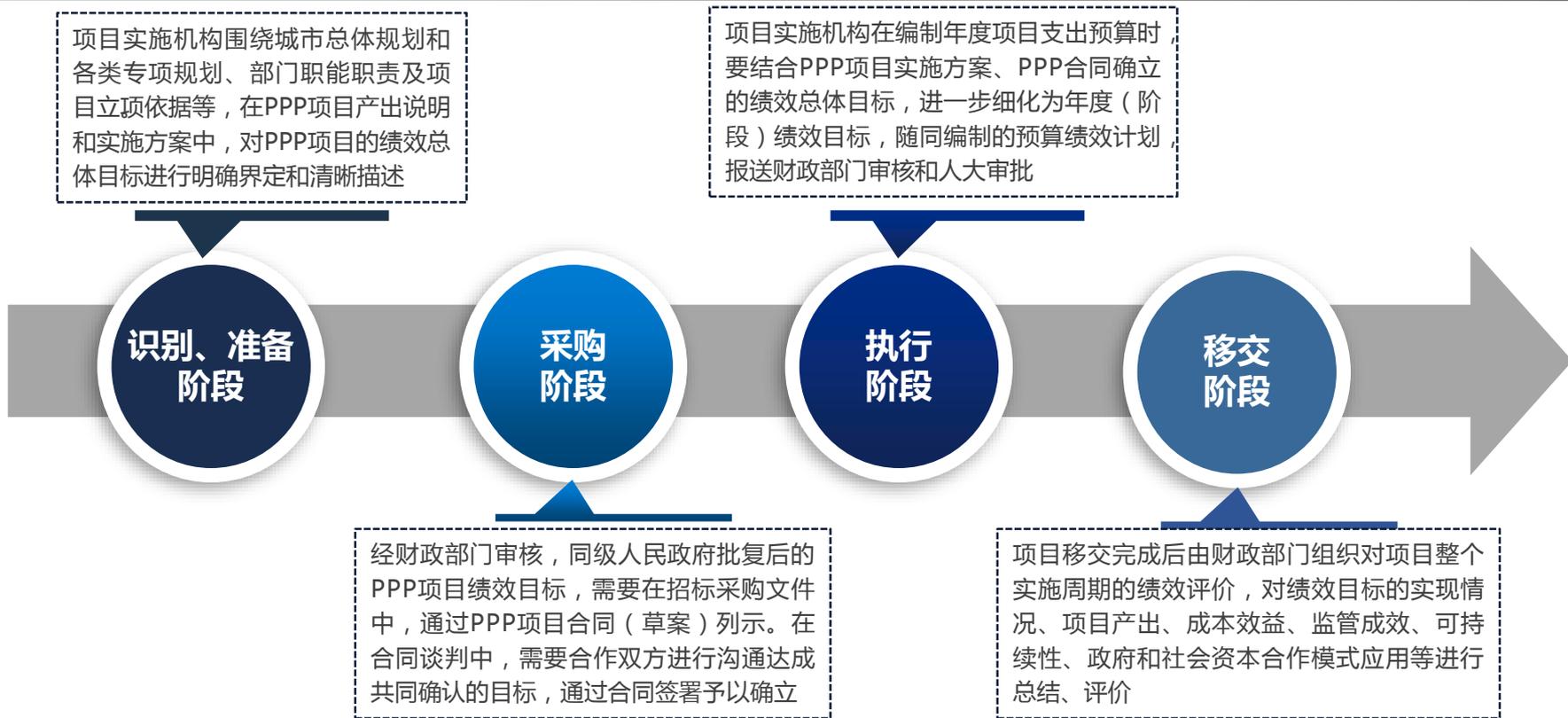
雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

## 第三部分

# PPP项目全生命周期绩效管理内容



# PPP项目绩效目标管理不同阶段的管理主体和内容



PPP绩效目标由项目实施机构确定，在PPP方案、招标文件及合同中描述，经财政部门、同级政府审核。在申报预算时，通过进一步细化后，报财政部门审核、人大审批，作为安排预算的依据。过程中可根据项目实施情况进行动态调整和跟踪。最终目标的实现程度和效果需要进行总结、评价。



通过采集PPP项目执行阶段各类信息进行汇总分析，对绩效目标运行情况和预算执行情况进行跟踪管理和督促检查，对跟踪中发现的绩效运行目标与预期绩效目标偏离，及时采取措施予以纠正，情况严重时，将暂缓或停止PPP项目的执行或政府预算资金的拨付。

## 绩效评价类型

年度绩效评价  
中期评估（每  
3-5年一次）  
项目整体绩效评价（移交完  
毕后）

## 绩效评价时点

始于项目已  
有一定产出  
的建设阶段，  
终于项目移  
交阶段

## 绩效评价流程

制定评价方案  
拟定评价计划  
选择评价工具  
确定评价方法  
设计评价指标  
实施绩效评价  
提出评价结果

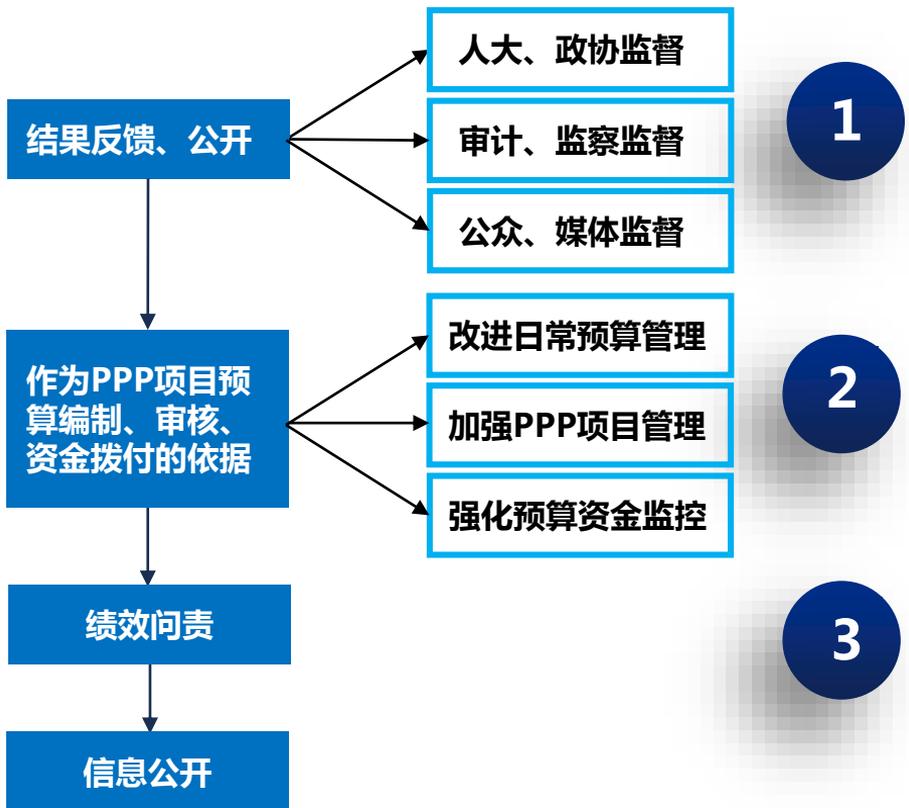
## 绩效评价指标体系

构建指标体系  
框架（指标名  
称、指标解释  
和指标说明）、  
指标权重、数  
据来源、评价  
标准、评分方  
法、绩效结果  
挂钩付费办法

## 绩效评价内容

对项目产出、  
实际效果、成  
本收益、可持  
续性等方面进  
行绩效评价

通过采集PPP项目执行阶段各类信息进行汇总分析，对绩效目标运行情况和预算执行情况跟踪管理和督促检查，对跟踪中发现的绩效运行目标与预期绩效目标偏离，及时采取措施予以纠正，情况严重时，将暂缓或停止PPP项目的执行或政府预算资金的拨付。



1

将绩效评价结果运用到政府支出预算资金安排中。对绩效评价结果达到付费标准的，预算安排时予以支持和激励；对绩效评价发现问题、达不到绩效目标或评价结果较差的，根据付费挂钩办法进行相应扣减，直至不支付本期政府付费，待整改验收后列入下一期支付。

2

将绩效评价结果运用到日常预算管理中，建立绩效评价结果反馈机制，对绩效评价过程中发现的问题和漏洞，及时反馈给项目公司和社会资本方，作为其改进运营管理、提高公共产品质量和公共服务水平的重要依据。

3

将绩效评价结果运用到行政问责和社会监督中，建立绩效问责机制，将预算绩效评价结果纳入项目实施机构及行业主管部门工作目标考核范畴。同时，建立PPP项目绩效评价结果信息公开机制，加强社会监督。



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

## 第四部分

目前PPP项目全生命周期绩效管理存在的问题和难点

## 政府及政策层面绩效管理存在问题

PPP上位法缺失

PPP项目绩效管理缺乏指导意见或操作指引

预算部门（主管部门、项目实施机构）、项目出资代表、基层财政部门对PPP项目绩效管理重视程度不够

政府层面和项目层面绩效管理界限不清晰、如何开展两个层面绩效管理理论研究不足

PPP项目绩效管理结果运用（问责或奖惩）机制尚不完善

## 政府及政策层面绩效管理难点

政府在PPP项目管理中“不越位”

政府在PPP项目管理中“不缺位”

界定PPP项目不同绩效管理主体的职责和管理范围

建立、健全PPP项目绩效管理的决策机制、执行机制、监督机制和评价机制

PPP项目政府层面和项目层面绩效管理结合与区分

## 绩效目标管理

## 绩效运行跟踪 监控管理

## 绩效评价 实施管理

## 绩效评价结果反 馈和应用管理

### 项目层面问题和难点

#### 绩效管理存在问题

绩效目标缺失或目标设置不规范、不清晰  
绩效目标缺乏审核机制  
绩效目标与政府支出责任匹配不足  
数量目标和质量目标量化不细、效益目标编制不完整

PPP项目涉及的部门、单位绩效运行跟踪职责和内容不明确  
PPP项目全方位推进预算绩效管理的跟踪程序、方法和具体执行不到位

PPP项目分行业、分领域绩效指标库尚未建立、绩效指标缺乏可比性  
PPP项目定性绩效指标多、定量绩效指标少，可操作、可监控性不强  
PPP项目绩效指标对绩效目标的支撑性不强

PPP项目评价流于形式，评价结果没有真正意义与政府支出责任挂钩  
PPP项目绩效结果对应的奖惩机制未完全建立，尤其是奖励机制欠缺、激励作用不足

#### 绩效管理难点

PPP项目绩效目标具有不确定性、模糊性、多重性  
PPP项目绩效目标影响因素具有复杂性

PPP项目层面和政府层面绩效管理的目的、职责、考核重点存在交叉、边界不清晰

分行业、分领域PPP项目绩效指标体系的构建

绩效评价结果挂钩付费办法如何体现“激励相容”和促进政府效能提升



雲南雲嶺  
YUNNAN YUNLING

## 第五部分

# PPP创新阶段全生命周期绩效管理的思考和展望

## 思考一：

如何将政府层面以提升政府部门行政效能、科学安排政府预算资金为目的的绩效管理与项目层面以激励相容、绩效付费考核社会资本（项目公司）为目的的绩效管理即区分开来，又实现结果互为运用？



## 思考二：

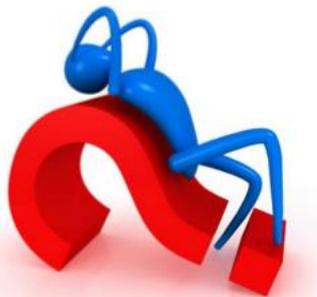
地方政府、各级预算部门（PPP项目行业主管部门、项目实施机构）、财政部门、政府出资代表在PPP项目中的绩效管理中的定位、职责和相互关系是什么？如何从各自履职、履责角度开展PPP项目绩效管理？在开展政府层面绩效管理中，如何做到“不越位”（干扰社会资本和项目公司正常建设、融资、经营活动）、“不缺位”（不开展PPP项目绩效管理或绩效自评）？



## 思考三：

面对目前已经入库的PPP项目（注：财政部发布2018年第一季度PPP项目库报告显示截至2018年3月末，累计项目总数7420个、投资额11.5万亿元，累计落地项目总数3,324个、投资额5.5万亿元，落地率44.8%），已经存在绩效管理问题项目如何整改完善，如：

1. 绩效目标没有设置或设置不清晰、不规范的项目，如何整改完善？
2. 在分行业、分领域绩效指标库尚未建立的情况下，目前各地区、各PPP项目绩效指标不统一、不可比、不可测、不完整的问题如何解决？
3. 大部分PPP项目只扣款不奖励的绩效挂钩付费办法如何体现“激励相容”的PPP精髓，如何激励社会资本创新？



## 思考四：



PPP项目政府付费模式、可用性绩效付费模式和使用人付费模式的绩效管理是否应该研究制定不同的绩效管理操作办法，指导实务操作？

**PPP项目绩效管理是政府绩效管理和财政预算绩效管理的重要组成部分**，PPP项目入库规模巨大、涉及领域广阔、利益相关方众多，需尽快构建PPP项目“**多层次、全覆盖、多主体、全过程**”的全面绩效管理制度体系。

**多层次**：PPP项目绩效管理将从目前以社会资本绩效付费为目标的项目层次延伸到以提升政府效能和资源配置为目标的政府层次绩效管理，两个层次的绩效管理结果可以互为运用和印证，共同推动PPP的可持续发展。



**全覆盖**：PPP绩效评价将从项目支出绩效评价扩展到PPP政策和制度层面的绩效评估，从而促进PPP项目政策完善和提高项目决策水平。

**多主体**：PPP项目绩效管理将从单纯的以政府为主导的绩效管理向更加多元化的方向发展，人大、社会公众、审计、外部监察、行业专家等将不断参与到PPP项目的绩效管理活动中，通过绩效管理不断推进完善政策标准完善和提升参与各方能力。

**全过程**：PPP项目绩效管理将在识别、准备、采购、执行、移交五个阶段，围绕绩效目标管理、绩效运行管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和运用管理四个环节形成动态、闭环管理。



感谢聆听 THANK YOU

杨宝昆 13808797501  
757277341@QQ.COM

微信扫一扫，关注云岭咨询

