

PPP项目管理

夏颖哲





1 背景和目的

2 主要内容

3 重点问题解读

4 依托的载体



1 背景和目的

2 主要内容

3 重点问题解读

4 依托的载体



推动PPP项目绩效管理工作的规范发展，财政部发布《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）及《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号），提出绩效导向，按效付费的要求。



《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的要求。



《关于贯彻落实<中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》（财预〔2018〕167号）中强调全面预算绩效管理工作的工作安排，依据预算法及实施条例等相关法律法规。



(一) 背景

- 实操需求

PPP项目相继进入执行阶段面临付费

建立产出与绩效完全挂钩的按效付费机制



背景和目的

(一) 背景

国办发〔2015〕42号：在公共服务领域，政府采取竞争性方式选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付对价，保证社会资本获得合理收益。



背景和目的

(一) 背景

可量化、可监测、可评价的产出要求和绩效指标，是确定支付对价的依据，体现结果导向，实现从重项目建设转向全生命周期供应链的整体优化。权责对等的交易机制将解决传统体制下的超预算、豆腐渣、建用不衔接等问题，让政府把更多的精力放在规划和行业监管上。

严格按效付费！



(二) 目的

- 落实全面实施预算绩效管理等文件要求，促进PPP高质量发展
- 规范PPP项目全生命周期绩效管理
- 提高公共服务供给质量和效率，保障合作各方合法权益



(三) 定位

- 规定PPP项目全生命周期绩效管理基本要求、内容和程序。
- 以PPP项目绩效管理引领和带动政府宏观层面的PPP工作绩效管理，推动PPP项目绩效管理体系构建。提升政府部门绩效管理理念，更好服务于PPP规范、可持续发展。



(四) 原则



强调全生命周期绩效管理

- 1.涵盖目标设定、指标细化、绩效监控与评价、结果应用的绩效管理全流程；
- 2.各环节各个参与主体的具体要求；
- 3.充分体现“全面绩效管理”的理念。



(四) 原则



充分体现“物有所值”

- 1.以物有所值的价值导向指导PPP项目全过程绩效管理；
- 2.实现全生命周期的物有所值验证管理；



(四) 原则



充分体现“风险分担”

- 1.鼓励社会资本在采购阶段参与绩效指标体系的完善；
- 2.减少由延迟支付或不支付费用，影响社会资本或项目公司合法权益的问题；
- 3.明确规定对绩效评价结果的争议处理方式，切实保障各参与方合法权益。

(四) 原则



充分体现ESG理念

在绩效指标体系中设置生态效益、社会责任、项目管理等相关指标，细化ESG理念在项目层面的管理要求，提高对项目可持续性、综合性评价。



背景和目的

PPP核心理念

让专业人干专业事

以运营为核心

强调公开透明



实现激励相容

背景和目的



浙江省温州市瓯江两岸核心段亮化
夜游PPP项目



云南省丽江市永胜县三川镇
(拟采用PPP模式建设美丽乡村)

高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是**创新**成为第一动力、**协调**成为内生特点,**绿色**成为普遍形态、开放成为必由之路、**共享**成为根本目的的发展。

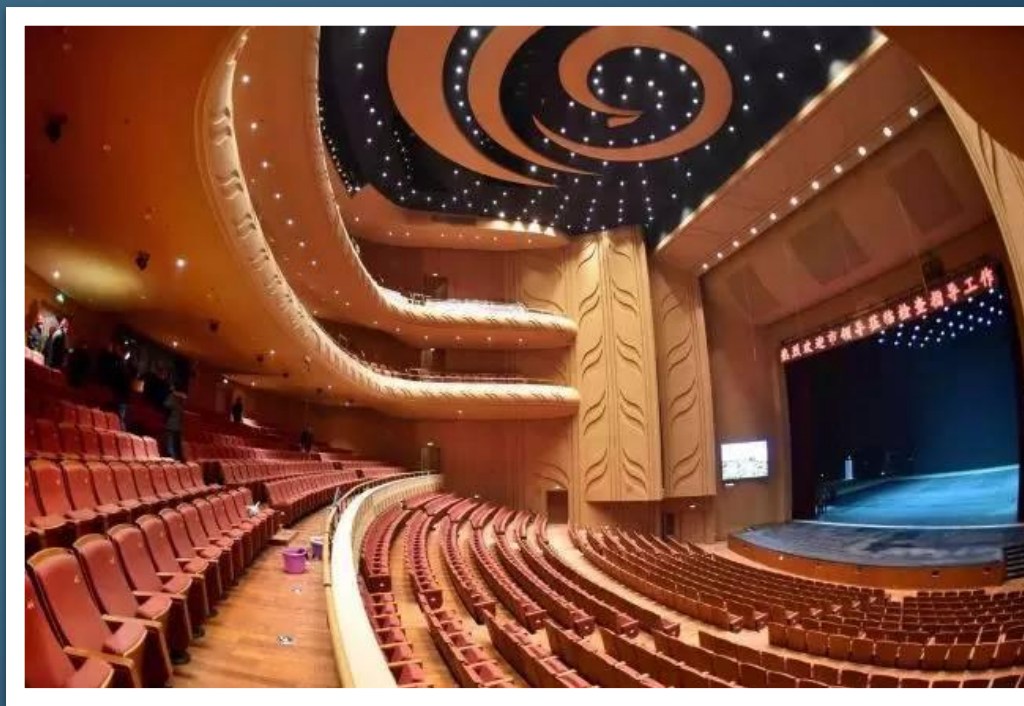
更准确地说,高质量发展,就是经济发展从“有没有”转向“**好不好**”

高质量发展——PPP的**初心**

PPP成效



大理洱海



唐山大剧院



背景和目的

- 创新：江西省赣州市章贡区社区居家养老PPP项目——思想创新、服务创新、商业模式创新

PPP成效





背景和目的

PPP成效

- 协调：云南省楚雄州元谋县高效节水灌溉PPP项目——“三农”发展新机遇





背景和目的

PPP成效

- 绿色：广安市洁净水行动综合治理PPP项目——全域系统综合治理





背景和目的

PPP成效

- 开放：世行贷款宁波厨余垃圾处理厂PPP项目——对接国际标准





背景和目的

- 共享：张家口集中供热PPP项目——政府企业民众从“三输”到“三赢”

PPP成效





1 背景和目的

2 主要内容

3 重点问题解读

4 依托的载体



指引主要内容

(一) 总则

(二) 绩效目标和指标管理

(三) 绩效监控

(四) 绩效评价

(五) 组织保障

(六) 附则



(一) 总则

介绍编制目的和依据、PPP绩效管理的定义，项目实施机构、财政部门的职责等。

- **PPP项目绩效管理**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。
- **项目实施机构**应在项目所属行业主管部门的指导下**开展PPP项目绩效管理工作**，必要时可委托第三方机构协助。
- **各级财政部门**负责PPP项目**绩效管理制度建设、业务指导及再评价、后评价工作**。



(二) 绩效目标和指标管理

编制主体

- 项目实施机构负责编制PPP项目绩效目标与绩效指标，报项目所属行业主管部门、财政部门审核。

(二) 绩效目标和指标管理

绩效目标

- 总体绩效目标和年度绩效目标

总体绩效目标是PPP项目在**全生命周期内**预期达到的产出和效果。

年度绩效目标是根据总体绩效目标和项目实际确定的**具体年度**预期达到的产出和效果。

- PPP绩效目标编制要求：
指向明确、细化量化、合理可行、物有所值。
- PPP绩效目标包括：预期产出、预期效果及项目管理。



(二) 绩效目标和指标管理

绩效目标

- 绩效指标是衡量绩效目标实现程度的工具。

- PPP绩效指标设定方法

按照系统性、重要性、相关性、可比性和经济性的原则，结合预期产出、预期效果和项目管理等绩效目标细化量化后合理设定。

- PPP绩效指标体系由绩效指标、指标解释、指标权重、数据来源、评价标准与评分方法构成。

(二) 绩效目标和指标管理

项目阶段	本级政府	其他相关部门	财政部门	相关主管部门	实施机构	项目公司/社会资本
准备阶段	批复项目实施方案（含绩效目标与指标）		审核绩效目标和指标体系		编制总体绩效目标与指标体系并征求相关意见	对绩效指标体系提出合理化建议
采购阶段	批复项目合同（含绩效目标与指标）				完善绩效指标体系，在合同中明确绩效目标与指标	
执行阶段	批准		审核绩效目标和指标体系		对确需调整的绩效目标和指标体系，双方协商确定	



(三) PPP项目绩效监控

监控主体

- 项目实施机构应根据项目合同约定定期开展PPP项目绩效监控，项目公司（社会资本）负责日常绩效监控。



(三) PPP项目绩效监控

监控定义和内容

- 对项目日常运行情况及年度绩效目标实现程度进行的跟踪、监测和管理。
- 通常包括目标实现程度、目标保障措施、目标偏差和纠偏情况等。



(三) PPP项目绩效监控

绩效监控要求

- 科学规范、真实客观、重点突出。
- 项目实施机构原则上每年至少开展一次。



(三) PPP项目绩效监控

绩效监控程序

- 1. 开展绩效监控。
- 2. 反馈、纠偏与报告。



(四) PPP项目绩效评价

职责分工

- **项目实施机构**应根据项目合同约定，在**执行阶段**结合年度绩效目标和指标体系开展PPP项目绩效评价。
- **财政部门**应会同相关主管部门、项目实施机构等在项目**移交完成后**开展PPP项目后评价。

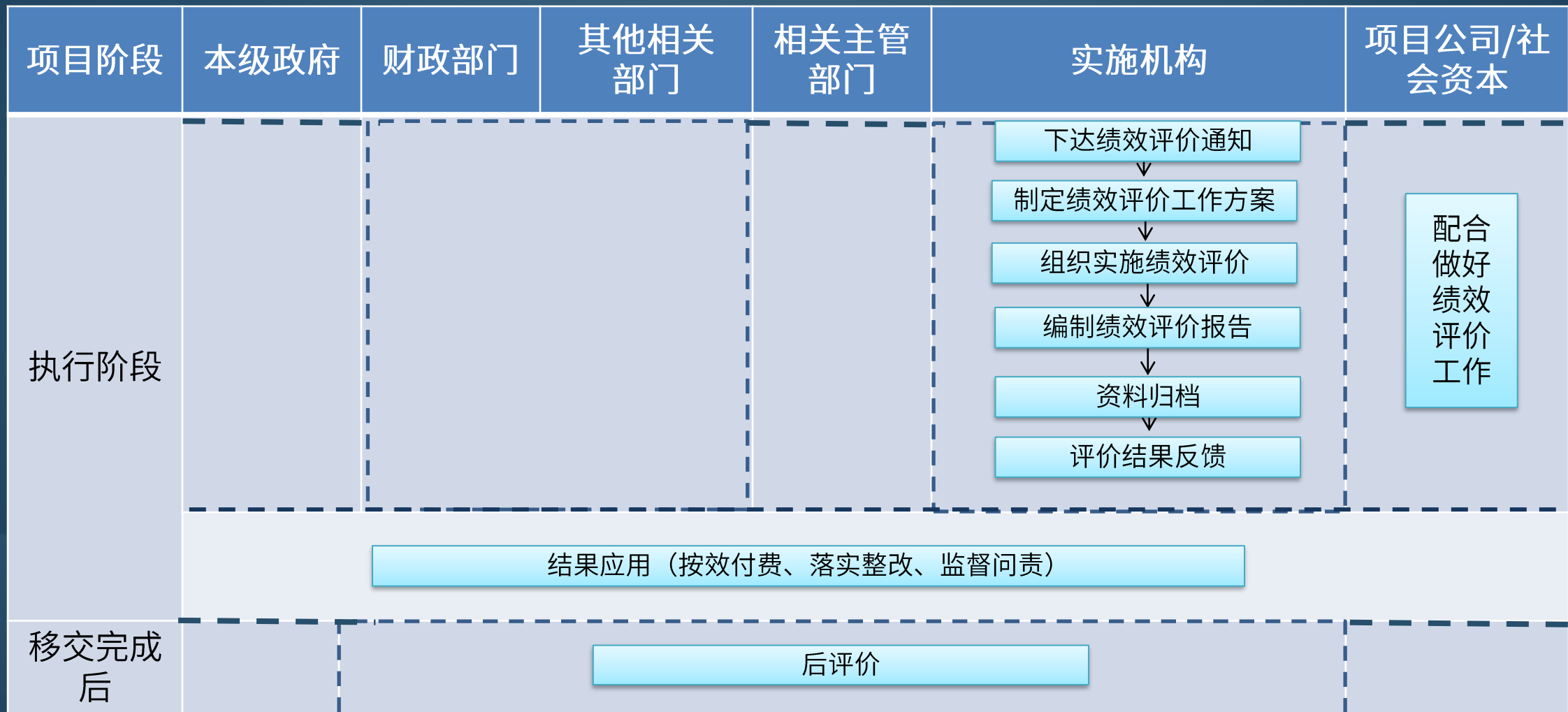


(四) PPP项目绩效评价

绩效评价要求

- 真实、客观、公正，定量与定性分析相结合。
- 原则上项目建设期应结合竣工验收开展一次（分期建设的项目应当结合各期子项目竣工验收开展绩效评价）；
- 项目运营期每年度应至少开展一次；
- 移交完成后应开展一次后评价；
- 绩效评价结果依法依规公开并接受监督。

(四) PPP项目绩效评价





(五) 组织保障

各级财政部门：

- 1.应会同相关部门，建立健全PPP项目绩效管理工作相关制度和共性指标框架，加强项目识别论证、政府采购、预算收支与绩效管理及信息披露等业务指导，切实做好项目合规性审查；
- 2.认真审核PPP项目财政收支预算申请及PPP项目绩效目标和指标体系；
- 3.结合每年工作重点，选取重大PPP项目开展绩效再评价；
- 4.依托PPP综合信息平台，加强PPP项目信息管理。



(五) 组织保障

各级行业主管部门：

- 1.建立健全本行业、本领域核心绩效指标体系，绩效标准。
- 2.履行预算编制、申报和执行程序等。



(五) 组织保障

实施机构：

- 1.负责PPP项目绩效管理具体工作，对PPP项目实施规范性、财政资金使用的合规性和有效性负责。
- 2.根据项目实际进展及时提供和更新PPP项目绩效管理相关信息，做好信息公开，接受社会监督。



（五）组织保障

项目公司（社会资本）：

- 1.负责项目投资、建设、运营、维护、移交等工作的日常管理和信息记录；配合开展PPP项目绩效管理工作，对所提供资料和信息真实性、完整性、有效性负责。
- 2.根据项目实际进展及时提供和更新PPP项目绩效管理相关信息，做好信息公开，接受社会监督。



指引主要内容

附件

PPP项目全生命周期绩效管理导图

PPP项目绩效评价工作方案（参考）

PPP项目绩效评价报告（参考）

PPP项目建设期绩效评价共性指标框架（参考）

PPP项目运营期绩效评价共性指标框架（参考）



目录

1 背景和目的

2 主要内容

3 重点问题解读

4 依托的载体



(一) “PPP项目绩效管理” VS “预算绩效管理”

- PPP项目绩效管理围绕“项目”开展的管理活动，管理主体是实施机构、财政部门和项目公司。
- 预算绩效管理围绕“预算资金的使用”开展的管理活动，管理主体是资金拨付单位，一般为中央机关，各地方财政予以监督。



(二) “PPP项目绩效评价” VS “预算绩效评价”

- PPP项目绩效评价：实施机构对项目进行事前评价，后根据评价结果付费。
- 预算绩效评价：预算资金拨付后，财政部门对项目或项目预算执行单位进行事中、事后评价。



(三) PPP项目“绩效管理” VS “绩效评价”

- **绩效管理**是围绕PPP项目开展成体系的管理活动，包含绩效目标和指标管理、绩效监控、绩效评价及结果应用等，是一个闭环的管理体系。
- **绩效评价**是验证或评价项目在某个时间段的管理效果的措施，是绩效管理的一个重要环节。



（四）“实施机构”是PPP项目绩效管理主体

- **实施机构**主要负责PPP项目的绩效目标和指标编制、定期开展绩效监控和执行阶段年度绩效评价。

原因：

1. 实施机构是PPP项目收支预算执行主体。
2. 实施机构是PPP项目合同政府方代表责任主体。



(五) “各级财政部门”在开展PPP项目绩效管理的主要责任有：

- 制度建设和业务指导。
- 预算审批（政府付费和可行性缺口补助PPP项目年度支出预算，使用者付费PPP项目结合项目特点申报）。
- 再评价、后评价。



(六) PPP项目“绩效监控”VS“绩效评价”

- **绩效监控**是“项目公司”对项目日常运行情况跟踪和监测；“实施机构”结合合同约定的运行目标偏差进行的纠偏管理。
- **绩效评价**是实施机构根据项目合同约定，在执行阶段结合年度绩效目标和指标体系开展。



(七) PPP项目“中期评估”、“再评价”、“后评价”

- **中期评估**指实施机构每3-5年应结合年度绩效评价情况对项目开展，重点分析项目的合规性、物有所值实现情况等，**属于阶段性总结和回顾**。
- **再评价**指财政部门结合工作重点，选取重大项目开展。
- **后评价**指在项目移交完成后财政部门会同相关部门开展，主要衡量项目总体绩效目标的实现情况等，优化项目决策和管理。



(八) PPP项目“绩效评价”的结果应用

按效付费

1.政府付费和可行性缺口补助项目，政府承担的年度运营补贴支出应与当年项目公司（社会资本）绩效评价结果完全挂钩。（年度运营补贴支出应包含：年均建设成本现值、年度运营成本和利润）

$$\text{当年运营补贴支出数额} = \frac{\text{项目全部建设成本} \times (1 + \text{合理利润率}) \times (1 + \text{年度折现率})^n}{\text{财政运营补贴周期 (年)}} + \text{年度运营成本} \times (1 + \text{合理利润率})$$



(八) PPP项目“绩效评价”的结果应用

按效付费

2.使用者付费项目，项目公司（社会资本）获得的项目收益应与当年项目公司（社会资本）绩效评价结果挂钩。具体措施按照合同约定的奖励或违约条款执行。



(八) PPP项目“绩效评价”的结果应用

落实整改和监督问责

实施机构应自我整改并监督和督促项目公司整改，且实施机构的绩效评价结果应纳入其工作考核范畴。



(九) 指引适用的“新老划断”

- 1.自印发之日起30日后施行，给予未发布中标通知书或处于更早阶段的项目预留调整时间。
- 2.已发布**中标通知书**的项目，可沿用采购文件或项目合同中约定的绩效评价指标及结果应用等条款，按照本指引开展绩效监控、绩效评价相关工作。而绩效目标与绩效指标体系不完善的，可参照本指引进行补充完善。



(十) 共性指标体系的“两阶段”和“两主体”

建设期指标：

- (1) 强调建设产出质量，明确完成依据；
- (2) 为运营开展绩效评价提供质量参考标准；
- (3) 优化内部管理和外部协调机制，促进双方履约；
- (4) 非付费类指标。



(十) 共性指标体系的“两阶段”和“两主体”

运营期指标：

- (1) 强调运营效果；
- (2) “产出”指标作为按效付费的核心指标，指标权重不低于总权重的80%，其中“项目运营”与“项目维护”指标不低于总权重的60%。



(十) 共性指标体系的“两阶段”和“两主体”

- 项目公司：项目全生命周期管理和产出质量、效果的评价对象。
- 实施机构：自我评价在项目运作过程中的行政协调、监督管理和按期履约的情况等。



目录

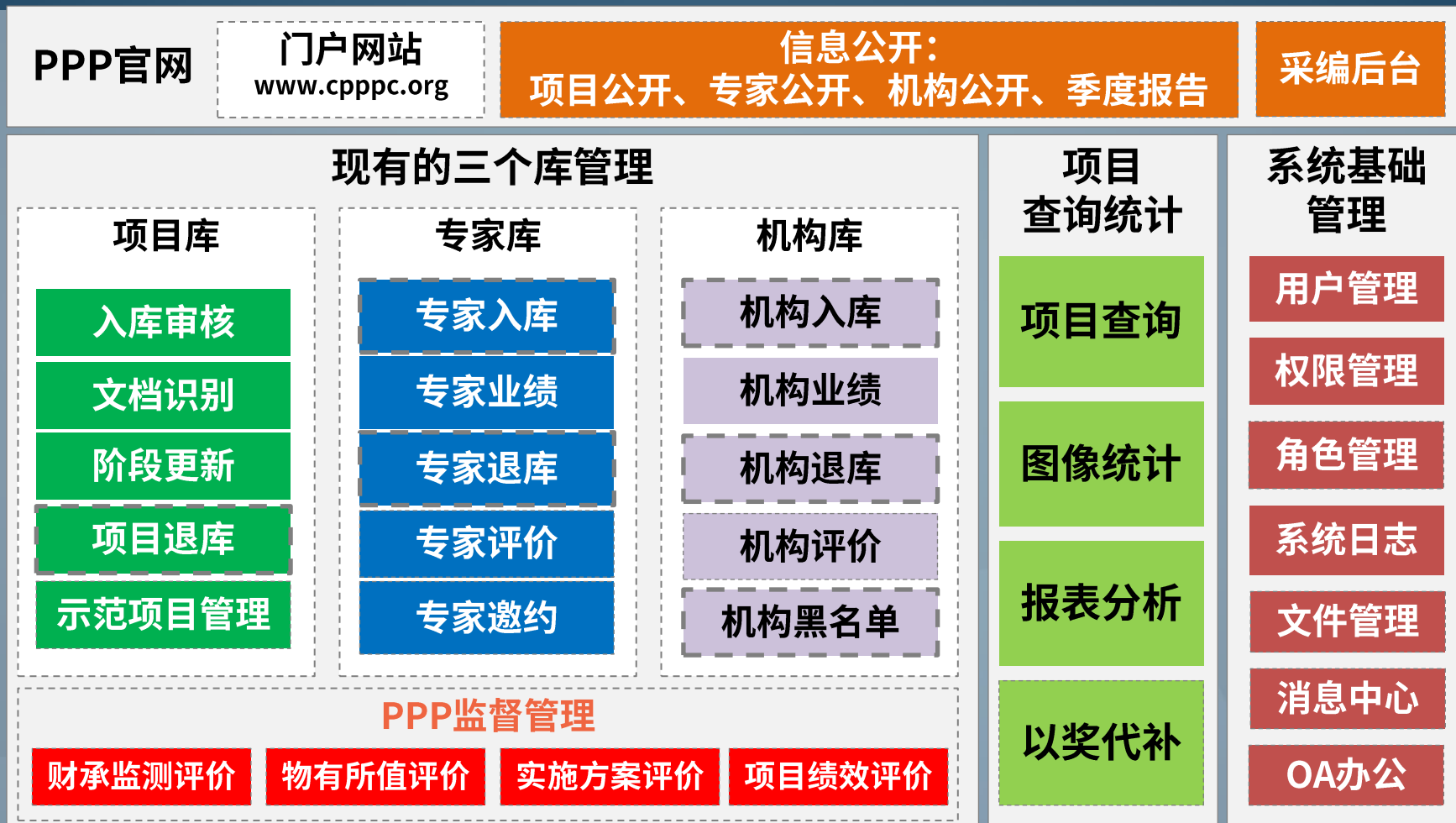
1 背景和目的

2 主要内容

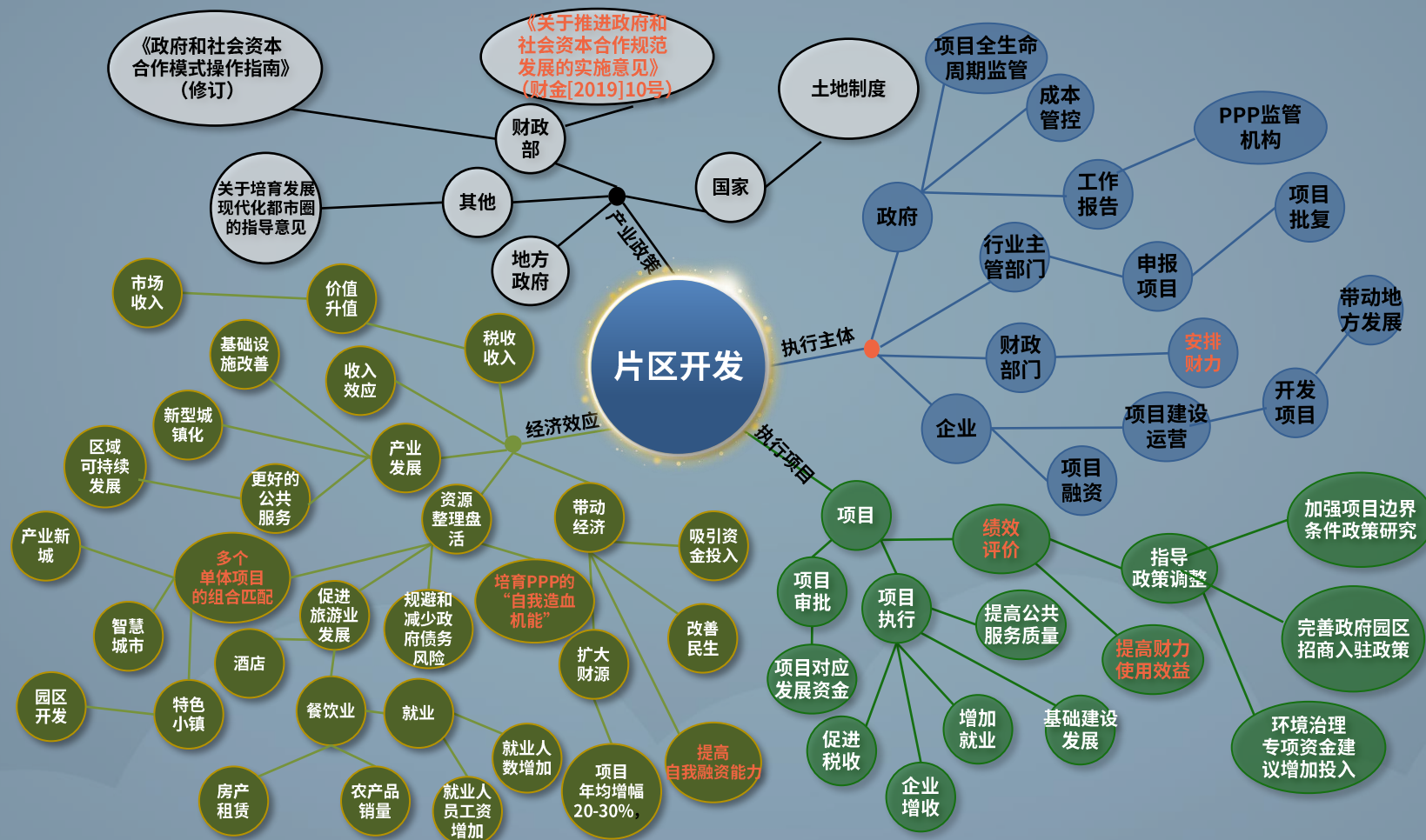
3 重点问题解读

4 依托的载体

PPP综合信息平台 功能应用版图



以片区开发为例的信息全景图谱



PPP综合信息平台——统一、规范、透明、高效

项目数（执行）落地 6,421个

项目属性60类 1,000+指标

资金信息涉及 6000+个SPV

财政支出涉及 3,500+行政区

物有所值信息 9000+

专家主体 424名

咨询机构主体 355个

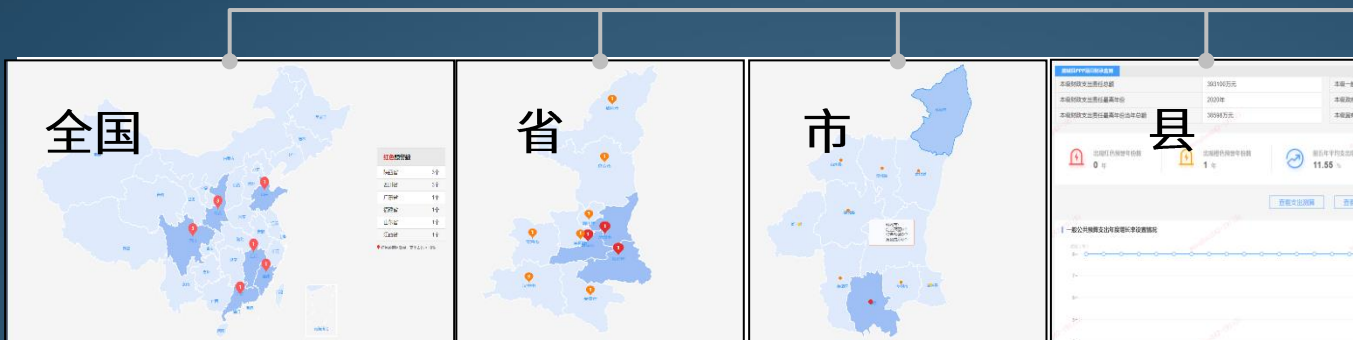
社会资本主体 7,700+

地方政府主体 3,500+

金融机构主体 305个

根据PPP综合信息平台数据（截止2020年1季度）

依托的载体



全国>省>市>县



全面覆盖:

- 一般公共预算
- 本级财承红线
- PPP预算安排
- 绩效支付履约
- 风险支出情况
- 项目融资信息
- ...

依托的载体

“省厅对话”

“节气故事”

“专家库交流实录”

“微论坛”

“社会资本之窗”

“推广市县”

“国际动态”

“魅力PPP”



感谢观看

