

## B.4

# 2020年中国 PPP 行业 绩效管理实践

黄华珍 黄正华\*

**摘要：** 2020年4月，《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》正式实施，推动了我国 PPP 项目绩效的规范化管理。随着地方政策和行业标准的建立，PPP 项目按效付费、物有所值的理念得到进一步落实。但在实践中，绩效考核流程过于繁杂或流于形式、评价指标不符合项目实际、对评价结果不能合理利用等问题依旧存在。在进一步完善制度建设和推动项目落地的同时，要注意绩效管理作为政府管理手段与对社会资本的激励之间的平衡，注重合同设计与过程管理在平衡政府和社会资本权益方面的重要作用。

**关键词：** PPP 项目绩效管理 按效付费 合同设计 过程管理

绩效管理始终是贯穿 PPP 发展过程的核心问题，是物有所值的内在要求，也是确认财政支出责任不涉及地方政府隐性债务的核心指标，更是加强财政资金管理的重要手段。2020 年，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》（以下简称《操作指引》），PPP 项目绩效管理不断完善。

---

\* 黄华珍，博士，北京德恒律师事务所，主要研究领域为基础设施投融资、金融与资产管理；黄正华，北京德恒律师事务所，主要研究领域为基础设施投融资。



## 一 PPP 项目绩效管理的政策发展及特征

从制度结构来看，PPP 项目绩效管理是落实财政全面预算绩效管理的重要内容。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）明确将 PPP 项目绩效管理纳入“全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”，而 PPP 项目绩效管理中的绩效目标制定、评价指标管理等核心内容与财政预算绩效管理的要求也是一致的。

### （一）PPP 项目绩效管理政策概述

早在 2014 年，财政部印发的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）第二十六条第（二）款<sup>①</sup>就明确要求，政府承担支付义务的，应当由财政部门依据项目公司和社会资本实际绩效进行付费，这契合了新《预算法》提出的“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”的实践要求。

自 2017 年强化 PPP 项目规范运营以来，相关政策规范更是要求逐步实现财政支出与绩效考核结果的全面挂钩。2017 年，财政部办公厅《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》提出“项目建设成本与运营绩效考核结果挂钩部分占比不得少于 30%”。2019 年，财政部《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》进一步要求“建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制”。但在执行层面，尚缺乏明确、具体的操作规范和可参照的指标体系，导致在 PPP 项目具体执行过程中出现绩效考核程序繁简不一、绩效考核指标具有较大随意性、绩效评分标准主观性过强、绩效评价结果不能有效约束或激励社会资本、过度考核等实际问题。

---

<sup>①</sup> 《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》第二十六条第二款规定：“政府有支付义务的，项目实施机构应根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司及时足额支付。”



2020年，在全面推行预算绩效管理的基础上，《操作指引》出台，对PPP项目绩效目标和绩效考核指标的制定、评价主体和程序、结果应用以及绩效监控等关键内容做出明确规定，成为规范和推动PPP项目绩效管理的标志性文件。但综合来看，《操作指引》设置的是PPP项目绩效管理的整体框架和共性指标，尚需要依托行业主管部门建立和完善特定行业的指标和评价标准，更需要依赖实施机构联合项目公司和社会资本就不同的PPP项目做出有针对性的绩效安排。因此，《操作指引》既为政府通过绩效管理提升财政资金利用效益提供了有力支持，同时也有助于保障社会资本的权利。

## （二）当前PPP项目绩效管理的政策要点

### 1. 契合预算绩效的产出导向，目的是提高公共服务的质量和效益

本轮PPP项目绩效管理政策建立在财政预算绩效改革的基础之上，因此更加强调项目产出效果对资金支出的合理约束。中发〔2018〕34号文明确提出“一些地方和部门存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识”，以及“绩效激励约束作用不强，绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立”，要求力争用3~5年的时间进一步完善预算绩效管理机制。

在实际操作中，很多PPP项目将组织管理、资料保存、制度建设、现场监督等过程管理作为绩效考核重点，而对于项目产出评价，要么是对绩效目标把握不准确，要么是考核指标过于粗糙，要么是评分机制不够科学，非但不能有效发挥绩效评价对项目效益的提升作用，更是对绩效管理资源的浪费。

### 2. 核心是落实按效付费，强调项目支出与绩效评价结果相挂钩

《操作指引》明确要求PPP项目的政府财政支出责任或者项目公司的收益要与绩效评价结果完全挂钩。地方政策文件也多注重对该项要求的落实，例如山东省财政厅印发的《关于开展政府和社会资本合作（PPP）“绩效管理年”活动的指导意见》（鲁财合〔2019〕33号）除明确要求各级财政部门确保项目产出的绩效评价结果与财政支出挂钩之外，还着重强调要建立绩



绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制，形成反馈、整改、提升的良性循环，倒逼项目规范实施。

### 3. 强化全生命周期管理，将绩效管理嵌入 PPP 项目各环节

《操作指引》对 PPP 项目全生命周期绩效管理的要求同时体现在程序和内容两个方面。在程序上，《操作指引》明确了从准备阶段到采购阶段再到执行阶段的全过程操作规则。在内容上，《操作指引》要求将 PPP 项目全生命周期内预期要实现的产出效果作为总体绩效目标的制定依据，并细化到各项控制和评价指标。因而，PPP 项目绩效管理能够把财政绩效管理落到实处，这也是 PPP 项目绩效管理区别于传统分散分治模式的重要机制创新和管理优势<sup>①</sup>。

## （三）地方财政部门基于《操作指引》进一步细化绩效管理要求

2019 年 4 月，山东省财政厅印发鲁财合〔2019〕33 号文，明确 PPP 项目建设期的绩效评价重点包括工程设计、投资成本控制、项目融资落实情况、工程进度和质量把控、项目风险管理以及项目采购等内容，要求项目程序合规、财务管理合理。

2020 年 9 月，《四川省市政领域（污水、垃圾、道路、停车场）PPP 项目绩效评价指标指引（试行）》发布，该文根据四川省 PPP 项目实施经验调整了《操作指引》绩效评价二级指标，细化形成了三级指标，在一般共性指标的基础上，重点关注以下方面：一是强调项目建设成本控制，细化资金使用管理；二是要求合理排布工期，确保施工进度；三是关注农民工工资的及时足额发放以及重大群体性事件的发生情况；四是注重项目保险的投保，为此在“项目管理”指标下新增“保险投保”二级指标，有效提升了实际可操作性。

据《中国财经报》报道，截至 2021 年 7 月，山东省、河北省、贵州

---

<sup>①</sup> 《推动 PPP 改革事业再上新台阶：全国财政系统 PPP 项目绩效管理工作会议聚焦服务高质量发展》，财政部 PPP 中心，<https://www.cpppc.org/PPPyw/999992.jhtml>，2021 年 7 月 27 日。



省、四川省在高速公路、污水处理、垃圾处理等 10 个行业均已完成绩效管理试点工作，而 2021 年累计共有 19 个省份将着手开展 14 个一级行业和 36 个二级行业的绩效指标体系建设，重点涵盖乡村振兴、生态环保、养老、文化等 PPP 项目集中实施的领域<sup>①</sup>。

从制度体系来看，地方政策将成为《操作指引》的有效配套措施，但不同地方和不同行业的政策制定进度和关注要点均存在差异，是否有必要形成行业统一规范，还要进一步观察。

#### （四）进一步强化 PPP 绩效管理的政策效果

《操作指引》已经构建起我国 PPP 项目全生命周期绩效管理的操作框架，如何进一步推动政策落地，成为现阶段的重点工作。第一，落实《操作指引》的要求，细化行业指标和操作规则。2020 年已有多个地方政府财政部门以及公路、养老等各领域行业主管部门逐步建立本行业、本领域的核心绩效指标体系，并通过政策文件对绩效评价标准等予以明确，形成对《操作指引》的有效配套措施。第二，强化 PPP 绩效管理的自身监督，加强绩效监控和信息披露。从当前《操作指引》等制度安排来看，PPP 项目绩效管理以政府方为主导，因而如何确保财政部门、行业主管部门和实施机构有效配合，落实绩效评价责任，是实现 PPP 项目绩效管理目标的重要内容。推广 PPP 项目绩效管理线上系统，加快推进监管智能化试点可能成为下一步重点方向<sup>②</sup>。第三，在执行过程中要关注社会资本对平等合作的要求，要尊重绩效评价的经济行为属性，避免 PPP 项目绩效管理成为政府扣减付费或单方加强项目控制的手段<sup>③</sup>。

此外，在完善 PPP 项目绩效管理政策的基础上，建议优化合同设计和管

- 
- ① 张雨馨：《让 PPP 项目更好地实现物有所值》，《中国财经报》2021 年 7 月 27 日。
  - ② 《推动 PPP 改革事业再上新台阶：全国财政系统 PPP 项目绩效管理工作会议聚焦服务高质量发展》，财政部 PPP 中心，<https://www.cpppc.org/PPPyw/999992.jhtml>，2021 年 7 月 27 日。
  - ③ 赵向阳、黎军：《PPP 项目绩效考核问题及解决建议》，《中国资产评估》2018 年第 11 期。



理，为项目公司（社会资本）合理参与提供保障，进一步激发各方积极性。《操作指引》提出“项目公司（社会资本）对绩效目标或指标体系调整结果有异议的，可申请召开评审会”，而对于执行阶段绩效考核指标的调整，则“由项目实施机构和项目公司（未设立项目公司时为社会资本，下同）协商确定”。在 PPP 项目绩效管理实践中，鉴于项目公司（社会资本）在项目建设运营方面的专业性，政府应当重视与项目公司（社会资本）的充分沟通，尤其是在指标设计和调整、考核次数和考核方式确定、评价结果反馈和落实整改等方面均应当充分发挥项目公司（社会资本）的主动性和专业性。

## 二 关于《操作指引》执行的重点问题

### （一）《操作指引》施行前的 PPP 项目是否必须进行整改？

相较于财金〔2014〕113号文等早期 PPP 政策，《操作指引》对 PPP 项目绩效管理实操中涉及的绩效目标制定、评价指标管理、绩效管理的监控、绩效评价及结果的应用等内容均进行了细致的规定，尤其是 PPP 项目绩效评价指标体系较早期实践情况存在较大差别。那么，《操作指引》施行前的 PPP 项目是否必须进行整改？

为应对前述问题，《操作指引》第二十七条进行了明确规定，并不强制对《操作指引》施行前的 PPP 项目“一刀切”地要求进行整改，考虑到项目实施的稳定性和持续性，明确允许施行前已发布中标通知书的项目的有关评价指标及结果应用等核心条款沿用采购文件或项目合同的安排。相应的，对于《操作指引》施行后尚未发布中标通知书的 PPP 项目，则明确要求遵照执行，加强规范化管理。

同样，地方政府财政部门或行业管理部门发布 PPP 项目绩效管理操作细则也应当考虑“新老划断”的适用设置，但在实践中接触到的部分地方政策或者征求意见稿存在未予以明确的情形，从便利后续适用的角度考虑，建议明确进行说明。



## （二）PPP 项目绩效管理是否适用于使用者付费项目？

《操作指引》明确 PPP 项目绩效管理适用于包含使用者付费项目在内的所有 PPP 项目，包括采用 PPP 模式的特许经营项目。

在具体操作上，相较于政府付费项目要求财政支出金额与绩效考核结果相挂钩，《操作指引》建议在使用者付费项目中基于绩效考核结果设置合理的奖励和违约金条款、项目期限调整以及调价机制等，以实现对项目公司（社会资本）收益的调整，实现激励相容。

## （三）绩效目标与评价指标在执行阶段是否可以调整？

《操作指引》明确，PPP 项目实施机构在采购阶段可以对非实质性的绩效指标体系内容进行合理的调整，但同时也要求应当考虑社会资本的意见和谈判情况。在执行阶段，PPP 项目绩效目标与评价指标原则上虽不予调整，但《操作指引》同时保留了“因项目实施内容、相关政策、行业标准发生变化或突发事件、不可抗力等无法预见的重大变化影响绩效目标实现而确需调整的”例外情形。

对于在执行阶段进行绩效目标与评价指标调整的具体操作，《操作指引》设定了较为严格的程序要求，明确提出要由项目实施机构和项目公司（社会资本）经协商达成一致意见之后，将双方确认的调整结果报经财政部门及相关主管部门审核通过后提交本级人民政府批准方可执行，而双方协商过程中若存在异议，可通过召开专家评审会的方式进行处理，这也体现出《操作指引》对 PPP 项目合意性和社会资本权利的尊重。实操中的 PPP 项目合同也多据此约定和执行，既保留了一定程度的灵活性，也设置了必要的限制条件以避免政府方的肆意调整。

## （四）绩效评价工作是不是必须委托第三方机构？

《操作指引》明确 PPP 项目绩效评价的责任主体是项目实施机构，同时需要接受项目所属行业主管部门的指导，而“必要时可委托第三方机构协





助”，可见 PPP 项目绩效评价工作并非必须委托第三方机构。

但在实践中，PPP 项目绩效评价涉及大量专业指标的确认和评估，以及专业技术的测试和整改方案的建议等，这些均有赖于第三方机构的专业判断。社会资本出于对绩效管理公正性和科学性的考虑，多会要求政府聘请第三方机构参与，通过 PPP 项目合同的方式予以固定，并对第三方机构的选取方式、费用支付责任、工作程序和具体执行要求等容易引发诉争的内容予以明确。

### （五）项目实施机构、财政部门、行业主管部门是否都必须参加 PPP 绩效管理？

依照《操作指引》第三条的规定，项目实施机构是 PPP 项目绩效管理的责任主体和具体实施单位，行业主管部门需承担必要的指导工作，包括对绩效目标与绩效指标进行审核等，而财政部门则主要负责相关制度建设和业务指导，因此它们都属于必要的参与单位。

### （六）当年未完成绩效评价的，是否还可以进行财政支出？

PPP 项目强调按效付费，但从权利义务的基础来看，社会资本获得财政补贴或经营收益的对价是履行了建设运营责任，而绩效评价的责任主体在于政府方，因此不应直接将是否进行绩效评价作为政府是否付费的条件。在法律效力上，PPP 行业政策也难以突破《民法典》等法律的规定。当然，部分 PPP 项目合同约定当年没能完成绩效评价而延迟付费的，属于合同约定义务而非法定后果，同样应当得到尊重和执行。

## 三 PPP 项目绩效管理工作的法律要点

### （一）PPP 项目各方首先应确保落实按效付费的合规要求

财政部《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》明确要求不得出现财政支出与绩效脱钩或者社会资本“只建设，不运营”等违规





情形，出现上述情形的，将被清理出财政部 PPP 项目库，对于涉及隐性债务的，还需要承担相应的处罚后果。在实践中，有很多未建立按效付费机制的政府付费类项目被审计署认定为“政府向社会资本承诺固定收益回报，形成了地方政府隐性债务”。因此需要特别注意避免该项风险，建议充分落实财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《操作指引》和各地方规范文件，完善 PPP 项目绩效评价机制，严格落实按效付费。

## （二）绩效评价指标应当科学可实现，评分标准应当客观明确

当前 PPP 实践中的一个突出问题是绩效评价指标过于宽泛和随意，例如某公路项目直接将付费指标分为三个等级，其中第一等级占 80%，主要考核内容包括车道、照明设施、排水等建设运营内容，要求符合相关公路技术规范要求，但对于如何具体考核、如何计算得分并没有明确约定，在实际执行过程中难免流于形式。另有某些展馆项目甚至将每年展出天数增长率作为核心评价指标，每年展出天数增长率 20% 以上才可以获得满分，对于运营期长达几十年的 PPP 项目来说，这明显是不符合市场规律的。在评分标准上，项目实施机构倾向于采用“视情况扣分”等主观性较强的标准，看似能够更好地把握绩效评价的主动性，但实则容易导致项目公司的异议甚至双方的争议，并不利于 PPP 项目的稳定运营。

对此，我们建议在绩效评价指标和评分标准的设计过程中合理利用现有管理制度，并结合项目实际情况进行必要调整：第一，项目建设运营有国家或行业标准的，首先应当依据国家或行业标准进行评定，绩效评价要求不得低于国家或行业标准；第二，在 PPP 项目共性指标的基础上合理细化可操作性指标，例如前文提及的公路项目的绩效指标，可按照合作内容细分为道路运营和维护、运营维护配套设施、服务区运营维护、公路收费系统运营和维护等分项指标，以确保绩效评价工作落地；第三，必要时应借助第三方机构或专家协助完成项目绩效评价，并充分征求行业主管部门的意见；第四，应当尊重项目公司（社会资本）的建议，避免给建设运营造成较大负担或



严重偏离项目实际；第五，评分标准应当尽量细化，确实难以明确的，建议按照不符合—基本不符合—一般符合—基本符合—符合等区分不同档次的分值。

### （三）在落实按效付费的基础上避免过度考核，以免增加项目公司（社会资本）的负担

按效付费的目的是实现激励相容，因此 PPP 项目绩效管理既要落实“全面挂钩”要求，也要避免过度考核。

例如，某些 PPP 项目针对建设期履约考核不达标而设置了高额的处罚，同时将建设期考核结果作为运营期付费的固定指标，并与“可用性付费 + 运维绩效付费”实现 100% 挂钩，这实质上是对建设期履约情况的重复考核和对建设投资收益的多次扣减。因此，该种考核方式的目的虽是落实合规性要求，实则严重挫伤了项目公司（社会资本）的积极性，也违背了绩效管理的初衷。

此外，也有部分项目没有设置不可抗力情形下绩效评价指标的调整机制，在存在不可抗力情形下，若坚持按照既定目标考核并按照实际考核结果进行付费，则实质上是将不可抗力风险全部转嫁给了项目公司（社会资本），违背了《民法典》规定的因不可抗力免除违约责任的规定。在司法实践中，法院通常会根据公平原则，以利益均衡作为价值判断标准进行风险分配，合理调整民事主体的权利和义务。因此从公平角度来看，发生不可抗力的，应当对绩效评价指标进行适当调整，避免不当加重项目公司（社会资本）的压力。

### （四）明确项目公司（社会资本）对绩效评价结果的申诉制度和异议解决机制

依据《操作指引》等规则设计，绩效评价结果将直接用于项目整改、政府付费或经营收入的罚扣，因此如何确保评价结果的准确性和公正性直接关系到 PPP 项目中社会资本积极性和创新能力的发挥。为此，《操作指引》



制定了申诉制度和专家评审制度，目的是促进项目实施机构和项目公司（社会资本）对评价结果的一致认可。

对于项目公司（社会资本）来说，建议充分利用申诉制度确保绩效评价结果的可接受性和整改建议的可执行性。同时，为避免申诉制度在实践中难以落地，建议在 PPP 项目合同中详细约定评审专家选聘机制、异议处理期限、最终评价结果确认程序等具体执行规则。

### （五）优化权利义务配置，确保项目公司（社会资本）充分参与 PPP 项目绩效管理工作

PPP 项目绩效管理的目的是实现提质增效，应避免使其成为政府单方的管理工具，因此特别要注重 PPP 项目公司（社会资本）参与的必要性，并配套明确的参与保障机制。对于项目公司（社会资本）来说，通过项目前期的合同设计以及过程管理，可以成为表达其合理诉求，实现平等合作。

结合当前实践，应当重点引导项目公司（社会资本）参与并关注以下事项：一是 PPP 项目绩效管理的合理性，例如指标设计、考核次数、结果应用等核心内容；二是避免因政府方原因未能及时考核而延迟政府付费，建议在项目合同中明确约定；三是避免相关主管部门急于履行法律政策或合同约定的绩效监管责任而影响项目付费；四是设置合理的异议和争议处置措施，适当引入第三方机构保证绩效评价的公正性。

综上，PPP 项目绩效管理作为实现按效付费、提升项目建设运营效益的关键措施，直接关系到我国 PPP 行业的未来发展，目前正处于规范落实的重要阶段。为进一步发挥 PPP 项目绩效管理的效果，建议在现有政策框架的基础上，充分发挥行业和地方规范的作用，加强绩效管理的科学性和可执行性，并应当特别注重优化 PPP 项目的合同设计和过程管理，充分发挥项目公司（社会资本）的积极性和创新性，实现各方权益的有效平衡和 PPP 模式推行的初衷。