

秦皇岛PPP项目绩效评价指标体系的优化研究

叶丽敏¹ 刘丽华²

1. 卓越会计师河北事务所 河北 秦皇岛 066000

2. 秦皇岛市交通运输公共服务中心 河北 秦皇岛 066000

摘要: 政府与社会资本合作项目是现代财政与基础设施发展中的一种创新模式,通过动员社会资本参与公共服务建设与运营,有效解决了公共部门在资金、技术及管理经验方面的不足。自20世纪末英国政府首次引入PPP模式以来,该模式迅速在全球范围内推广,成为连接政府和社会投资者的重要桥梁,特别是在交通、能源、医疗和教育等公共基础设施领域应用广泛。

关键词: 公共与私人部门合作(PPP);绩效评价;项目管理;建设期;运营期;指标体系优化

引言:在中国,随着《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的发布,绩效管理已被推至前所未有的高度,这标志着绩效管理不仅成为财政体制改革的重要组成部分,更是国家治理现代化的关键。PPP项目因其涉及巨额投资和长期合作特性,其绩效评价尤为重要,不仅关系到资金的有效利用,还影响到项目的长期可持续性和社会效益。

秦皇岛市推行PPP项目具有示范性和标杆意义。近年来,秦皇岛市通过PPP模式实施的多个基础设施项目,如北戴河至北戴河机场快速通道PPP项目、城市公共交通系统、环保和污水处理等,不仅改善了城市基础设施,而且促进了地方经济发展。尽管取得了一定的成效,项目的绩效评价仍然面临着诸多挑战,如评价体系不完善、指标设置不科学、缺乏阶段性评价机制等问题。秦皇岛的北戴河至北戴河机场快速通道PPP项目,在运营期的绩效评价中展示了多方面的管理和效果目标。这个项目以BOT方式运作,合作期限为22年,涵盖了2年的建设期和20年的运营期。项目的目的是提高公共服务的供给质量和效率,并保障合作各方的合法权益。绩效评价的总体目标是规范PPP项目全生命周期的绩效管理,通过有效的激励机制和合理化资金配置,不断提升项目管理的科学性、规范性和有效性。这包括响应PPP政策推广和监管的要求,实现监督管理的落实,保障各方合法权益,促进持续合作,并实施按效付费的制度。

PPP项目绩效评价工作具体体现在管理、产出、效果三个方面,涉及组织管理保障、内控管理、财务管理、运营制度管理、资产管理、信息管理等多个层面。通过这些细化的管理措施和评价指标,项目公司能够更有效地监控和调整项目执行过程,确保项目的顺利运营和社会效益的实现。

深入研究秦皇岛PPP项目的绩效评价实践^[1],特别是建设期与运营期的评价指标体系,探索优化路径,可以为类似城市的PPP项目提供借鉴和指导,以提高项目绩效管理的科学性和实效性,从而更好地服务于公共利益和社会发展。

1 研究目的与创新点

1.1 研究目的

研究的主要目的是优化秦皇岛在公共与社会部门合作(PPP)项目中的绩效评价指标体系,尤其关注项目的建设期与运营期。当前,秦皇岛的PPP项目绩效评价主要集中在项目建设期和运营期的绩效评价,更关注项目完成度和初步效益,而对于长期效益和持续性管理的评价较为欠缺。在这种情况下,项目可能会面临短期目标与长期效益不一致的风险。因此,研究旨在通过制定更加全面科学的评价指标,确保PPP项目能够在整个项目生命周期中实现高效和可持续运营。

2 创新点

2.1 阶段性与动态评价方法

研究提出一种阶段性和动态的评价方法,这种方法可以在项目的不同阶段应用不同的评价标准和指标。例如,在建设期,重点评价项目的进度、质量控制和初期成本管理,而在运营期,则更多关注服务质量、运营成本效益、用户满意度和社会环境影响等长期指标。这种方法的引入使绩效评价更具适应性和前瞻性,能够及时反馈项目实施中的问题,为决策提供支持。

2.2 综合考量成本与效益的指标体系

研究将开发一套包括经济、社会和环境维度的绩效评价指标,这些指标不仅反映项目的财务表现,还涵盖项目对环境的影响和社会价值的贡献。

2.3 实时反馈机制的设计

研究提出一种实时反馈机制，通过利用现代信息技术，如物联网和大数据分析，实时监控项目的关键性能指标。这种机制不仅可以在项目执行过程中即时调整策略，还能增加项目透明度，提升公众和利益相关者的信任。

2.4 绩效评价与激励机制的整合

研究探讨如何将绩效评价结果与项目融资和政府支付机制紧密结合。这包括设计激励与处罚机制，确保社会部门的利益与公共目标的一致性，从而通过有效的激励措施促进项目的整体优化。

通过上述创新点，研究为秦皇岛及其他地区的PPP项目管理提供实用的方法和工具，从而提升项目的整体绩效和社会经济效益。

3 研究方法与数据来源

研究采用多种研究方法，以确保综合性和精确性，从而对秦皇岛的PPP项目绩效评价体系进行深入分析和提供优化建议。

3.1 研究方法

(1) 案例研究。选择秦皇岛市内的典型PPP项目作为研究对象，深入分析这些项目的结构、运营模式、绩效评价体系及其效果。案例研究帮助理解不同项目间的绩效评价差异，以及这些差异如何影响项目的整体成功。

(2) 指标分析。发展并应用一组量化指标来评估PPP项目的绩效。这些指标将涵盖财务性能、操作效率、服务质量、环境影响和社会责任等多个方面。通过指标分析，可以系统地评价并比较不同PPP项目的绩效。

(3) 专家咨询。组织系列访谈和研讨会，邀请PPP领域的专家、学者和实际参与者（包括政府官员、项目管理者和服务提供者）分享见解和经验。这些信息将用于验证研究假设，完善绩效评价体系。

(4) 实地调研。实地考察一些正在进行或已完成的PPP项目，直接观察项目运行情况，收集一手数据。此方法有助于捕捉到绩效评价报告中可能未能完全反映的实际情况和细节。

4 数据来源

4.1 官方文件。收集包括项目协议、政府公告、政策指南和法律文件在内的官方文件，这些都是理解项目背景和政策环境的重要资料。

4.2 财务报告。分析涉及PPP项目的财务报告，包括预算书、财务报表和审计结果。这些报告提供了项目财务绩效的关键数据。

4.3 绩效评估报告。研究以往的绩效评估报告，了解当前绩效评价体系的运行情况和存在问题。这些报告是评价绩效评价指标实际效果的重要来源。

4.4 学术文献和研究报告。查阅相关的学术文献^[2]、研究报告和国际案例，以获取关于PPP项目绩效评价的最新研究成果和国际经验。

通过上述方法和数据来源的综合使用，研究能够提供一个科学、全面的评价框架，为秦皇岛的PPP项目及类似城市的PPP项目管理提供有力的支持和改进建议。

5 研究内容与主要观点

研究的核心内容是构建一个综合的绩效评价指标体系，专门针对PPP项目的建设期与运营期，以及如何根据项目的不同阶段调整评价策略。

5.1 绩效评价指标的设定

(1) 建设期指标。在建设期，绩效评价指标应聚焦于项目管理效率、成本控制、时间管理和质量保证。具体指标包括但不限于工程进度符合预定时间表的程度、成本与预算的符合性、质量达到行业标准的程度以及安全事故的发生率。这些指标可以通过定期的审计和现场检查来监测，确保项目按照既定目标顺利推进。

(2) 运营期指标。运营期的指标则更加关注项目的长期可持续性和服务质量，包括设施运营效率、维护成本、用户满意度、社会和环境的影响等^[3]。例如，可以通过客户满意度调查、运营成本与收入的比率、设施维护状态和环境保护措施的执行情况来评估绩效。

6 指标的科学性与操作性

6.1 科学性

指标的科学性需要基于可量化和可验证的数据来定义。例如，建设期的成本超支可以通过比较实际花费与预算来精确计算，而运营期的用户满意度应通过标准化的调查工具来收集数据。

6.2 操作性

指标应具备易于监测和实施的特性。操作性强的指标不仅有助于及时发现问题，还可以方便项目管理者采取改进措施。例如，建设期的工程进度可以通过项目管理软件实时跟踪，而运营期的维护成本可以通过财务报告系统定期审查。

7 监控效果与策略调整

7.1 监控效果

有效的监控是评价体系成功的关键。监控应定期进行，能够提供实时反馈，以便及时调整管理策略。例如，如果发现项目建设延期或成本超支，应立即进行原因分析并调整项目计划。

7.2 策略调整

项目管理团队应根据绩效评价结果调整策略。如果建设期的评价显示项目延期严重，可能需要增加资源或

改变工程方案。同样，如果运营期的服务质量低下，应考虑引入新的技术或改进服务流程。

通过以上研究内容和观点的实施，从而提供一套系统的方法论，以优化PPP项目的绩效评价体系，确保这些项目能够有效地服务于公共利益，同时达到预期的经济和社会目标。

8 研究结果

研究通过在秦皇岛的PPP项目中实施新的绩效评价指标体系，得到了以下初步结果，并对项目绩效管理的影响和效益进行分析：

8.1 绩效评价指标的实际应用

在秦皇岛选定的PPP项目中，新的绩效评价指标被纳入项目的管理流程。在建设期，引入的具体指标如项目按时完成率、成本控制效率和安全事故率等，帮助项目团队更加精确地监控项目进度和质量。

在运营期，绩效评价指标如用户满意度、设施运营效率 and 环境影响评估等，被用来持续评估服务质量和项目对环境的影响。

8.2 指标调整的影响

通过引入新的绩效评价指标体系，秦皇岛的PPP项目在管理效率和项目透明度方面均有所提高。在建设期，由于实施了更为严格的成本和时间管理指标，项目团队能够更早地识别风险和问题，从而减少了成本超支和延期风险。

8.3 绩效管理的效益

新的绩效评价指标体系为秦皇岛的PPP项目带来了多方面的效益。首先，项目的总体成本效益得到了提升，因为更有效的资源管理和风险控制直接减少了不必要的支出。其次，增强的项目透明度和持续的绩效反馈机制提升了公众对项目的信任和满意度，这对于公共项目的长期成功至关重要。

8.4 持续改进和推广

根据这些初步结果，建议将这套绩效评价体系推广到更多的PPP项目中。同时，建议持续改进绩效指标的科学性和操作性，如通过采集更多的实际运营数据来细化和优化指标。

通过这些研究结果，可以看出，科学合理的绩效评价体系不仅能够改善项目管理的具体实践，还能够在更广泛的层面上提高PPP项目的社会和经济价值。

9 结论与建议

9.1 主要发现。研究的主要发现突出了新绩效评价指标体系在秦皇岛PPP项目中的实际应用价值。通过引入针对建设期和运营期的具体绩效指标，项目管理团队能够

更有效地监控和调整项目执行过程，实现了更高的管理效率和项目透明度。具体发现包括：

9.2 更精确的项目监控。引入的绩效指标如项目按时完成率和成本控制效率，使得项目团队能够在项目执行期间即时识别偏差，并及时进行调整，有效减少了时间和成本的浪费。

9.3 提高服务质量和用户满意度。在运营期，维护和服务质量的监控确保了服务的连续性和质量，用户满意度的显著提升反映了服务改进的成效。

9.4 增强的项目透明度和社会信任。通过定期发布绩效评估结果，增强了项目的透明度，提升了公众对项目的信任度，有助于建立更加正面的公众参与和支持基础。

10 改进建议

基于上述发现，以下是对秦皇岛及其他地区类似PPP项目绩效评价的改进建议：

10.1 持续优化绩效指标。绩效指标应根据项目的实际运行情况和需求持续进行优化，应考虑引入更多量化数据支持的指标，如环境影响和社会责任指标，以全面评价项目的长期影响。

10.2 加强培训和能力建设。对项目管理团队进行定期的绩效管理培训，提升他们对绩效评价体系的理解和应用能力，确保绩效指标能够正确地应用和解释。

10.3 引入技术支持系统。考虑利用现代信息技术，如大数据分析和物联网技术，来实时监控和评估项目绩效。

10.4 增加利益相关者的参与。确保所有利益相关者，特别是公众，都能在项目的绩效评价过程中发声和参与。通过建立反馈机制和参与平台，可以增强项目的社会接受度和支持率。

10.5 制定长期绩效跟踪机制。为PPP项目建立长期的绩效跟踪机制，确保绩效评价不仅仅在项目初期或特定时间点进行，而是贯穿整个项目周期，以便及时调整策略并持续改进。

结束语：通过实施这些建议，秦皇岛及其他地区的PPP项目可以实现更高效和透明的绩效管理，最终提升项目的社会和经济效益。

参考文献

- [1]王明,龙海涛.农村污水处理PPP项目绩效评价影响分析价值工程,2024,43(14):35-38.
- [2]罗夏琦,刘博.基于ESG理念的水生态PPP项目运营期绩效评价[J].建筑经济,2024,45(05):64-70.
- [3]贺正纲.PPP项目绩效评价研究[D].北方民族大学,2023.48(06):68-69