

- ◆ 绩效考核政策全面梳理、综合分析、精准提炼
- ◆ 成熟案例经验通解，共性要点借鉴引用
- ◆ 理论实践结合，模拟实战探索，直接成果呈现
- ◆ 全生命周期系列实务丛书，化繁为简，20%精力解决80%问题

P P P 项目
执行阶段 操作指南
绩效考核
实例

崔德高 著



法律出版社 | LAW PRESS



中核华建系列丛书

P P P 项目
执行阶段操作指南
绩效考核
实例

崔德高 著



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

PPP 项目执行阶段操作指南. 绩效考核实例 / 崔德高
著. -- 北京: 法律出版社, 2018
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2307 - 1

I. ①P… II. ①崔… III. ①政府投资—合作—社会
资本—中国—指南 IV. ①F832.48 - 62②F124.7 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 115666 号

PPP 项目执行阶段操作指南

——绩效考核实例

PPP XIANGMU ZHIXING JIEDUAN CAOZUO ZHINAN

—JIXIAO KAOHE SHILI

崔德高 著

策划编辑 李 群 李 璐

责任编辑 李 璐

营销编辑 金 羽

装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 三河市兴达印务有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物第一出版分社

开本 A5

印张 7.125

字数 165 千

版本 2018 年 6 月第 1 版

印次 2018 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2307 - 1

定价:88.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

PPP 绩效考评标准和程序的有益尝试

我和德高相识多年。特别是从国家大力推行 PPP 以来，我们有过许多合作，有时是 PPP 项目咨询服务，有时是 PPP 项目风险防控。他曾是一个经验丰富的项目经理，在国内外管理过许多建设项目及 EPC 项目，擅长解决实务问题。他是一名脚踏实地的 PPP 实务人，管理着三十多个中核投资的 PPP 项目公司，战斗在解决 PPP 项目执行问题的一线。他还是一个敢于挑战的 PPP 研究人，用半年时间走遍全国各地，专门收集整理来自 PPP 执行一线的问题和解决方案。

PPP 是四年前才出现的新概念和新模式，对我们所有人来说，都有些陌生，但又似曾相识。我们曾经有 20 多年的 BOT¹ 项目及特许经营项目的试点，可是这些项目一般不涉及政府付费；我们曾有 10 多年 BT² 项目的探索，可是这些项目都不涉及运营。我们十多年前就开始提倡 EPC³ 项目，现在才开始有点热度，在设计施工一体化方面我们还不熟悉。然而，我们已有了 12 万亿的 PPP 项目，其中 40% 已经进行执行阶段。我

1 BOT 是英文 Build-Operate-Transfer 的缩写，意即“建设—经营—转让”。

2 BT 是英文 Build 和 Transfer 的缩写，意即“建设—移交”。

3 EPC (Engineering Procurement Construction)，是指公司受业主委托，按照合同约定对工程建设项目的的设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。通常公司在总价合同条件下，对其所承包工程的质量、安全、费用和进度进行负责。

们的 PPP 注定是摸着石头过河的实践，我们只有在前进中不断发现问题、解决问题，逐步接近并最终达到通过 PPP 模式提高公共服务供给质量和效率的目标。

我刚复审一份片区开发项目 PPP 实施方案，该方案已经市政府批准，涉及投资额百亿元，子项目数十个。我发现其中绩效考核标准里有：学生就寝后纪律管理、及时关注住校生思想动态等。我就好奇地问咨询负责人，你们要求项目公司负责学校教学管理吗？答曰：学校子项目运营内容是物业管理。我问：绩效考评标准细则由政府方在运营期内制定吗？答曰：不可以吗？我反问：政府既当运动员又当裁判员，想少付多少就少付多少吗？答曰：不好意思，这些标准都是其他方案从复制过来的，没注意有这样的规定。我注意到：这个绩效考评标准，也成了 PPP 项目合同附件。

上述例子反映出：PPP 绩效考评标准往往粗制滥造，缺乏可操作性。可是它影响巨大。在财办金〔2017〕92 文规定“项目建设成本不参与绩效考核，或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足 30%，固化政府支出责任的”不得入库背景下，政府付费及可行性缺口补助项目中，项目公司能否收到以及可以收到多少 30% 的建设成本及全部运维成本，完全取决于绩效考核。

德高这本书，及时聚焦了这个 PPP 领域的重大问题，在具体标准和程序上做了详细的探索，甚至给出了相关函件、纪要和表单，极具操作性。在 PPP 规则 and 标准持续深化、相关问题尚待明确的今天，不论其倾向和细项如何，这本书是有益的尝试，对 PPP 实务工作具有较好的参考意义。

空谈误国、实干兴邦。从本书开始，让我们一起寻找 PPP 执行一线的切实做法，逐步形成我们合法合规、切实可行、各方受益的 PPP 良好实践。

汪金敏*

2018 年 5 月 8 日

* 汪金敏，首届中国 PPP 项目金牌律师，国家发改委等近十个部委及省市 PPP 专家，中国建设会计学会 PPP 中心副秘书长，瀛和律师机构 PPP 中心主任、上海瀛东律师事务所权益高级合伙人。

前言

我始终认为，PPP的所有前续工作，最终都是为执行服务的。我们做PPP项目的目的是让它健康落地，所以我并不在意它的方案是否高大上，是否可以满足被评头论足，我们编制或者衡量的出发点就是一条，它是否可以安全健康地落地、执行。

2006年时，我在刚果金民主共和国做过一个比利时通讯商Tigo的MIC Turnkey交钥匙通讯项目，当时Tigo请了比利时第三方专业管理机构Aircom对我方进行项目考核，根据合同约定的内容，我与Aircom一并完成了PAT考核验收的手册，根据不同专业内容总共分为CW（土建）、Electrical & Grounding（电气接地）、TI BTS（BTS）、TI MW（微波）、VSAT（卫星通讯）五册。实施过程中，我们双方按照这一套考核验收手册执行，目标明确，细则清晰，效果和效率还是不错的。其中，CW和Electrical & Grounding的考核细则请见附件。

反观目前如火如荼的PPP项目，综观众多的绩效考核章节，鲜有清晰明了、可供直接上手使用的绩效考核手册。其实这也反映了项目各参与方还未能充分认识到其中的巨大风险。

PPP项目目标的额较大，动辄数亿元人民币以上，而社会资本方的收益与绩效考核紧密相连，如果事先不把程序、规则和细则固定好，那么

后面运营期中，不确定风险将会无法有效把控，也就势必造成回款风险，导致不利情形发生。比如，领导换届、质量、运营标准的等级提高、考核内容调整等，将成为大概率风险。

要以规则的确定性来应对未来的不确定性！

事实上，这个风险可以通过提前处理来规避和预防，在此编者结合现有文件精神、此前的案例和经验，编制了这本运营期绩效考核办法实例，期望能从项目全过程描述好相关工作，抛砖引玉，希望对大家的工作起到参考作用。

所有的工作程序、办法、细则设计按照一个原则进行：简单明了、量化清晰、客观全面、目标导向！

绩效考核的根本目的有两个：一是组织考评，对前段工作进行评分，确认付费；二是通过考评，发现 SPV 公司在运营过程中发生的问题，分析问题，找出问题的源头，并提出专业处理和整改的综合解决方案，推动 SPV 公司、PPP 项目的良性运转。

本书编写过程中，得到了河海大学张玥和广西中医药大学王雯媛的协助，汪金敏律师在百忙之中为本书作序，在此表示衷心的感谢！本书能够在较短时间内出版，要特别感谢李璐编辑亦师亦友般的尽心高效帮助。

从群众中来，到群众中去，与大家共勉！

崔德高

2018 年 1 月

PPP 项目绩效考核综述及案例模拟实例

第①章 PPP 项目绩效考核综述

一、绩效考核概述 / 003

1. 对绩效考核的广义和狭义的理解 / 003
2. 绩效考核设计的基本原则 / 005

二、关于绩效考核的政策依据及构成要素 / 007

1. 绩效考核的意义及政策依据 / 007
2. 各部委对细分行业的要求及政策依据 / 012
3. 绩效考核的实施及政策依据 / 018

三、现有同类型项目绩效考核案例及评析 / 025

案例 1：云南省某市政道路配套和提升改造项目 / 026

案例 2：浙江省某河流支流治理工程项目 / 038

第②章 PPP 项目绩效考核办法与细则实例案例模拟

一、模拟项目概况 / 055

1. 汉东市市政道路 PPP 项目基本情况简介 / 055

2. 服务产出内容 / 055

二、绩效考核办法设计 / 056

1. 绩效考核目的 / 056

2. 绩效考核依据 / 056

3. 绩效考核主体 / 057

三、绩效考核细则手册设计 / 057

1. 绩效考核项目及内容 / 057

2. 绩效考核项目权重设定 / 062

3. 绩效考核方式和程序 / 066

4. 绩效考核评分与付费挂钩办法 / 070

第③章 《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度
绩效考核工作案例模拟

一、绩效考核工作启动 / 072

二、绩效考核会议启动 / 072

三、绩效考核结果部分 / 073

1. 关于《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核
工作安排的通知 / 074

2. 授权委托书 / 075

3. 关于《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核
工作启动的工作联系单 / 076

4. 授权委托书 / 077

5. 《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核工作会议——会议签到表 / 078
6. 《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核工作会议会议纪要 / 079
7. 《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核工作会议——会议纪要签收表 / 081
8. 2018 年度绩效考核整改通知单 / 082
9. 2018 年度绩效考核整改完成报告 / 083
10. 江苏联耀工程项目管理有限公司关于《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核工作的报告 / 084
11. 2018 年度绩效考核评分会签表 / 086
12. 2018 年度绩效考核评分结果汇总表 / 087
13. 2018 年度“SPV 公司治理”考核评分表 / 088
14. 2018 年度“产出绩效”考核评分表 / 090
15. 2018 年度“日常设施巡查”考核评分表 / 091
16. 2018 年度“日常维护及时率”考核评分表 / 092
17. 2018 年度“设施完好率”考核评分表 / 093
18. 2018 年度“社会责任承担”考核评分表 / 094
19. 《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核付费的请款报告 / 096
20. 汉东市住房和城乡建设局关于《汉东市市政道路 PPP 项目》2018 年度绩效考核付费的请款报告 / 097

PPP 项目绩效考核手册

第一部分 总表

1. 2018 年度绩效考核工作会签表 / 103
2. 2018 年度绩效考核评分会签表 / 105

第二部分 年终考核分册

1. 2018 年度绩效考核评分结果汇总表 / 109
2. 2018 年度“SPV 公司治理”考核评分表 / 111
3. 2018 年度“产出绩效”考核评分表 / 115
4. 2018 年度“日常设施巡查”考核评分表 / 117
5. 2018 年度“日常维护及时率”考核评分表 / 119
6. 2018 年度“设施完好率”考核评分表 / 121
7. 2018 年度“社会责任承担”考核评分表 / 123

第三部分 月度考核分册

Part ① 日常设施巡查考核部分 / 129

1. “日常设施巡查”月度考核评分表（2018 年 1 月） / 131
2. “日常设施巡查”月度考核评分表（2018 年 2 月） / 133
3. “日常设施巡查”月度考核评分表（2018 年 3 月） / 135

4. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年4月)/137
5. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年5月)/139
6. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年6月)/141
7. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年7月)/143
8. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年8月)/145
9. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年9月)/147
10. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年10月)/149
11. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年11月)/151
12. “日常设施巡查”月度考核评分表(2018年12月)/153

Part② 日常维护及时率考核部分/155

1. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年1月)/157
2. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年2月)/159
3. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年3月)/161
4. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年4月)/163
5. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年5月)/165
6. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年6月)/167
7. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年7月)/169
8. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年8月)/171
9. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年9月)/173
10. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年10月)/175
11. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年11月)/177
12. “日常维护及时率”月度考核评分表(2018年12月)/179

第四部分 其他

1. 2018 年度绩效考核整改通知单 / 183
2. 2018 年度绩效考核整改完成报告 / 184

附 件

1. Civil Work Preliminary Acceptance Test Check List / 189
2. Electrical & Grounding Preliminary Acceptance Test Check List / 198
3. 绩效考核相关政策一览表 / 209

上 篇

PPP 项目绩效考核综述及 案例模拟实例

第1章 PPP 项目绩效考核综述

一、绩效考核概述

1. 对绩效考核的广义和狭义的理解

狭义的绩效考核其实不是独立的章节，它是对 PPP 项目目标的实现性进行的有效衡量，并根据衡量结果来调节政府的对价支出。

它的整个体系包括了 PPP 项目产出说明、绩效考核、偏差纠正、政府付费的定期考核以及 PDCA 的中期考核。这些章节应互为补充，形成有机整体。对于结果为导向的团队来说，甚至可以直接将绩效考核的细则当作衡量自己工作的标准。可以通过自我验收纠偏，提高最终考核通过率，从而增加效率，形成共赢效果。

产出说明（Output Specification），是指项目建成后项目资产所应达到的经济、技术标准，以及公共产品和服务的交付范围、标准和绩效水平等。绩效考核就是对产出说明的量化确认，验证该部分的实现程度。

绩效考核本身不是目的，政府付费也不是最终目标，最终要达成的