附件2

起草说明

一、起草背景和原因

根据《三亚市财政局具体组织2022年度市本级预算执行及编制本级决算草案情况审计》（三审报〔2023〕10号）审计整改“开展PPP项目绩效管理制度建设”要求，也为规范我市存量PPP项目全生命周期绩效管理工作，提高公共服务供给质量和效率，保障合作各方合法权益，参照《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）和《财政部关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引〉的通知》（财金〔2020〕13号）文件有关要求，我局制定了《三亚市政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期绩效管理实施细则》（以下简称《PPP绩效管理实施细则》或本实施细则）。

二、主要内容

《PPP绩效管理实施细则》属于财政业务管理实施细则，共9章，31条，分为总则、绩效目标、绩效指标体系、绩效监控、绩效评价及结果应用、中期评估、移交期绩效评价、组织保障、附则等。核心内容及与《财政部关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引〉的通知》（财金〔2020〕13号）主要不同之处包括：

**（一）明确了各参与方部门职责。**项目实施机构具体负责绩效评价工作的组织与实施，财政部门指导推进，需要时可委托第三方机构协助。财金〔2020〕13号文中未明确财政部门职责。

**（二）完善PPP项目绩效评价付费主体。**开展PPP项目绩效评价产生的费用应当遵循“谁委托、谁付费”的原则，由委托方（即评价主体）负责。财金〔2020〕13号文中无此相关内容。

**（三）明确了PPP项目绩效监控应符合的要求。**项目实施机构、项目公司应做好绩效监控工作方案及工作记录，相关文件及绩效监控结果作为项目绩效评价的重要参考。财金〔2020〕13号文中无此相关内容。

**（四）进一步细化监控报告的重要作用。**监控报告应作为项目绩效评价的重要参考。财金〔2020〕13号文中无此相关内容。

**（五）扩大了PPP项目绩效评价结果应用范围。**PPP项目绩效评价结果是按效付费、落实整改、监督问责、绩效再评价的重要依据。财金〔2020〕13号文中未规定绩效再评价是PPP项目绩效评价结果的重要依据。

**（六）增加绩效再评价具体操作指引和内容。**财政部门每年度可委托第三方专业机构对重点PPP项目开展绩效再评价。总结项目公司与实施机构在项目建设、运营管理及合作方面的经验，查找项目公司建设、运营管理中存在的不足，查找实施机构监督管理缺陷，提出相关科学合理的建议，促进项目公司高效运作，增强政府支出责任的规范性和合理性，推进实施机构和项目公司强化绩效理念，贯彻政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理要求，进一步做细压实PPP项目绩效管理工作。

绩效再评价主要内容包括：绩效评价管理体系的合理性，绩效评价程序的合规性，绩效目标的合理性、明确性，绩效评价结果的真实性和准确性，资金投入、资金管理的合法性、合理性，管理制度健全性、执行性，项目产出、效果、管理等指标评价情况，第三方专业机构服务及成果情况等。

建立绩效评价与再评价相挂钩约束机制。涉及项目实施机构、项目公司自身问题的，应及时加强整改；对项目公司、项目实施机构原绩效评价结果与绩效再评价结果严重不符或背离的，应责令整改，整改不到位的，应扣减当年不当的财政支出。对绩效监控、绩效评估评价结果弄虚作假，或绩效评价结果与绩效目标严重背离的责任主体及其责任人，要提请有关部门进行追责问责。

财金〔2020〕13号文中无此相关内容。

**（七）增加中期评估具体操作指引和内容。**PPP项目中期评估是指项目运营期每3—5年，由项目实施机构组织相关专家或委托第三方机构针对项目公司重点分析项目运行状况、财务管理状况和项目合同的合规性、适应性和合理性，及时评估已发现问题的风险，制定应对措施，并报同级财政部门备案。对“物有所值”指标可结合中期评估等工作定期开展，重点评价项目物有所值实现程度。

PPP项目中期评估工作通常按照以下程序进行。

1.确定中期评估目标。项目实施机构依据项目运营期的产出、效果和管理等指标要素拟定中期评估目标。

2.制定中期评估方案。项目实施机构根据中期评估的目标与要求，制定中期评估方案，包括项目背景和基本情况、项目绩效目标、项目主要评估指标、主要调查方法以及项目的组织与实施。

3.开展中期评估。项目实施机构按照中期评估方案，对评估期内项目运行情况的实际达成值和评估期内绩效评价结果进行客观公正、真实完整的评估。

4.查找问题及纠偏。对照中期评估信息，重点查找项目运行的实际达成值与预期目标值之间的偏差，分析产生偏差的原因，提出纠偏的路径和方法。偏差涉及项目实施机构的，项目实施机构应及时纠偏；涉及项目公司的，项目实施机构应督促其及时纠偏。

5.形成中期评估报告。中期评估报告应依据项目基本情况、评估期绩效目标完成和偏差情况、存在问题和原因分析、纠偏路径（方法）和纠偏情况等进行撰写，报告应当真实完整、数据准确、分析透彻、客观公正。项目公司对中期评估报告结果有异议的，可参照项目公司对绩效评价结果有异议的解决机制和程序处理。

6.资料归档。项目实施机构应将中期评估过程中收集的全部有效资料一并归档，并按照有关档案管理规定妥善管理。

中期评估结果应作为调整绩效目标、绩效指标等的重要参考依据，以达到提高PPP项目运营管理水平、完善优化监督管理体系和合同体系的目的。调整内容应报经政府同意后签署补充协议予以确认。

财金〔2020〕13号文中无此相关内容。

三、重点关注事项

（一）2023年11月3日，国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知（国办函〔2023〕115号文），强调：聚焦使用者付费项目，全部采取特许经营模式。因此，在制定三亚市实施细则时，无需考虑财金〔2020〕13号文中按效付费规定的“可通过设置影响项目收益的违约金、项目展期限制或影响调价机制等方式实现。”

（二）本实施细则中详细规定了PPP项目绩效再评价和中期评估的具体操作指引和内容，三亚市PPP项目均可参照执行。