

政府与社会资本合作运行模式绩效评价规范体系构建研究

陈小云 袁 艳

新余学院经济管理学院, 中国·江西 新余 338000

【摘 要】政府与社会资本合作（PPP）模式，虽然在国外兴起与发展的历史悠久，但就国内而言，作为一种新兴的公私合作模式，近几年被各地政府运用到公共基础设施建设中，一方面解决了公共部门财政资金不足、建设和管理效率低下等问题，另一方面私人部门通过参与公共基础设施的建设树立了良好的企业形象和获得了一定的收益。本文通过理论分析和实际案例研究，深入探讨了当前PPP项目绩效评价中存在的问题，并结合案例，如A市某垃圾处理PPP项目，提出构建绩效评价规范体系的具体策略，旨在提升PPP项目的实施效率与质量，提供理论支持与实践指导。

【关键词】政府与社会资本合作；运行模式；绩效评价规范体系

【规划项目】江西省高校人文社会科学研究项目——政府与社会资本合作模式（PPP）的规范运作研究——GL22111

引言

政府与社会资本合作（PPP）模式作为一种创新的公共产品和服务供给方式，在我国得到了大力推广和应用。它不仅能够缓解政府财政压力，提高公共服务的供给效率和质量，还能促进社会资本参与公共事业建设，实现多方共赢。然而，在PPP项目的实际运行过程中，绩效评价面临诸多挑战，例如项目变更管理不规范、资金管理不当、投资控制不严格以及缺乏有效的政府监管等，这些问题不仅影响了评价指标的科学性和评价方法的规范性，还导致评价结果的应用不充分，从而严重影响了PPP项目的可持续发展。

1 政府与社会资本合作运行模式绩效评价的理论基础

PPP模式绩效评价的理论基础涵盖公共管理学、经济学、会计学等多个学科。从公共管理学视角看，绩效评价是政府履行公共责任、提升公共服务质量和效率的关键手段。通过引入市场机制，政府与社会资本合作优化了公共资源的配置效率，而绩效评价则成为对这一过程及其结果进行有效监督与科学评估的重要手段。从经济学角度看，PPP项目的绩效评价涉及成本—效益分析与资源配置效率问题。社会资本以追求利润最大化为目标参与项目运作，而政府则更侧重于实现公共利益的最大化，因此，绩效评价需在经济效益与社会效益之间找到一个合理的平衡点，为资源配置提供科学的决策支持。从会计学角度而言，绩效评价要求对项目的财务状况、成本支出及收益情况进行精准核算与系统分析，从而为绩效评估提供坚实的数据支撑。

此外，委托—代理理论与利益相关者理论进一步为PPP模式绩效评价提供了理论依据。根据委托—代理理论，在PPP项目中，政府作为委托人将项目交由社会资本（代理人）建设和运营，但由于信息不对称和目标差异，可能引发道德风险与逆向选择问题。绩效评价可通过建立有效的激励约束机制，降低代理成本，提高项目运行效率。利益相关者理论则强调，PPP项目牵涉政府、社会资本、公众等多方主体，绩效评价应全面考量各方利益诉求，确保项目实施的公平性与可持续性。

2 政府与社会资本合作运行模式绩效评价的现状与问题分析

2.1 评价指标体系不完善

当前我国PPP项目绩效评价体系尚不健全，难以全面反映项目实际成效。例如，A市科技园区项目因评价体系设计不科学，导致方案不完善、结果失真。一方面，指标设置同质化严重，缺乏行业针对性与适用性，如交通类与公共服务类项目功能差异显著，却常套用同一模板，造成评价失实。另一方面，权重配置缺乏科学依据，多依赖经验判断或行政主导，忽视理论支撑，致使关键维度被弱化，非核心要素却被夸大，影响评价的合理性与公信力。

2.2 评价方法不规范

在绩效评价方法的选择上，存在明显的方法单一与操作不规范问题。当前，众多机构依旧倾向于采用传统的定性评估手段，诸如专家打分或问卷调查等，这些手段虽操作简便，却过度依赖个体的经验与主观臆断，难免导致评估

结果的偏差与不公。部分项目尝试引入定量模型，例如层次分析法或模糊综合评价法，虽具备一定数学逻辑支撑，却受限于基础数据缺失、参数设定复杂等因素，实际推广难度较大。

2.3 评价主体单一

当前我国PPP项目绩效评价主体单一，主要依赖政府或其委托的第三方机构开展评估。由于政府兼具监管者与参与者的双重身份，评价过程易受行政干预和利益关联影响，削弱结论的客观性与公信力。部分第三方机构虽具专业背景，但在缺乏监督的情况下，评估行为流于形式，甚至出现数据造假、标准模糊等问题，损害评价的真实性与公正性。同时，社会公众及社会组织表达渠道狭窄，诉求反馈机制缺失，难以反映民众真实体验与期望。评价主体结构失衡，不仅限制了评价的广度与深度，也严重阻碍了公共价值的有效实现。

2.4 评价结果应用不充分

绩效评价结果的应用存在明显弱化现象，其本应作为优化项目管理、提升运作效能的重要依据，但在实践中往往未能有效转化为政策工具或管理手段。许多PPP项目尚未构建与绩效评价紧密关联的动态调整机制，致使评价结论仅停留于书面报告，无法对社会资本产生实质性的激励或约束作用。部分地方政府在付费安排与奖惩设计中未充分纳入评价结果，削弱了绩效导向的制度功能。此外，缺乏系统性的反馈机制使得评价信息未能及时回流至决策层，政府部门和社会资本均难以据此作出有针对性的改进措施，最终致使绩效评价沦为程序性环节，背离其推动项目持续改进的核心价值。

3 政府与社会资本合作运行模式绩效评价规范体系的构建策略

3.1 建立科学合理的评价指标体系

构建科学合理的绩效评价指标体系，是提升政府与社会资本合作模式管理效能的关键环节。这一过程需充分结合项目类型、行业属性与阶段性目标，实现评价内容的差异化设计与系统化整合。针对基础设施类项目，应加强对工程安全性、施工规范程度以及运营维护效率的量化评估力度；而公共服务类项目则更应侧重服务覆盖率、响应及时性以及公众感知体验等软性指标的纳入。为确保权重配置的合理性与逻辑自洽，可借助层次分析法、模糊综合评价等工具，融合多领域专家经验与实证数据，构建动态调整机制。同时，在指标设定中引入SMART原则，使目标更具具

体性与可操作性，从而进一步提升评价结果的解释力和实际应用价值。

3.2 规范评价方法

规范绩效评价方法是确保科学性与可信度的关键。应结合项目特性，灵活运用定性与定量方法，提升系统性与逻辑严密性。如在公共服务类项目中，可融合德尔菲法与数据包络分析，增强指标赋权与评分的合理性。同时，需建立统一技术标准与操作指南，明确方法适用边界与数据要求，提升横向可比性。推动信息化平台建设，借助大数据与人工智能实现动态监测与过程留痕，增强透明度与技术支持。在此基础上，逐步形成可复制、可推广的评价体系，为项目持续改进提供坚实支撑。

3.3 多元化评价主体

多元化评价主体的引入，是提升绩效评价科学性与公信力的关键路径。除政府监管与第三方审计外，公众意见、行业组织及金融资本的参与，能有效弥补单一视角带来的信息偏差。例如，居民通过实地走访、意见征集反馈服务质量；行业协会依托技术标准提供专业判断；金融机构则基于财务指标进行风险评估。这种多方协同机制不仅增强信息透明度，也通过利益相关者交叉验证提升结果的客观性与可操作性。实证研究表明，在某环保类PPP项目中，公众满意度与水质监测数据形成双向印证，进一步强化了绩效管理的动态调控功能。

3.4 加强评价结果的应用

应切实增强绩效评价结果在项目管理闭环中的实际影响力，推动评估结论与激励约束机制形成深层次联动。依据绩效等级差异，实施动态化的付费调整机制，将项目回报水平、信用积累周期以及再谈判条件纳入绩效挂钩体系。对于表现优异的项目，可考虑实施阶梯式收益激励政策或延长其运营权限；而对于表现不佳的项目，则将采取履约扣分、调整收益乃至启动退出机制等措施。构建高效的信息反馈链条，确保评价数据精准、快速传递至决策与执行层面，为资源配置优化与运营策略调整提供实证支撑。借助制度设计深化评价结果的应用，推动绩效管理由阶段性评估向全过程引导转变，以期达到以评价促进改进、以评价促进管理的长效治理效果。

4 实证研究：以某污水处理PPP项目为例

4.1 项目概况

某污水处理PPP项目位于我国东部某城市，采用BOT（建设—运营—移交）模式，由政府与一家大型环保企业合作

建设和运营。项目总投资5亿元，设计处理能力为每日10万吨，特许经营期为30年。作为城市基础设施的重要组成部分，该项目不仅承载着提升区域水环境质量的功能，更体现了政府与社会资本协同治理、共建共享的发展理念。

4.2 绩效评价指标体系构建

结合项目的实际运行特征与绩效管理需求，围绕污水处理设施全生命周期管理逻辑，构建涵盖建设、运营、环境及社会四个维度的综合评价体系。在建设阶段，重点考察工期进度、成本控制、工程质量，并融合施工安全、技术标准符合性等关键要素；运营层面细化处理规模、出水水质稳定性、能耗效率等核心参数，同时引入运维响应速度和故障快速恢复能力两项动态指标；环境效益评估聚焦污染物削减强度、生态修复成效及碳减排贡献；社会效益则延伸至社区关系维护、信息公开透明度以及居民环境权益保障等方面。通过德尔菲法与层次分析法的交叉验证，科学界定各层级指标权重，确保评价体系具备专业性、系统性与广泛共识。

4.3 绩效评价方法选择

本项目采用模糊综合评价法开展绩效评估，基于隶属度函数构建指标权重分配矩阵，结合问卷调研数据与专家经验判断，形成多维度决策信息集合。通过模糊合成运算，将定性指标转化为可量化的评分结果，有效增强评价体系的客观性与适应性。在实施过程中，引入三角模糊数对评分偏差进行修正，提高模型对不确定信息的处理能力，使评估结论更加贴近项目真实运行状态，具有较强的实践指导意义。

4.4 评价结果分析

项目整体绩效表现良好。建设阶段实现工期提前，实际投资控制在预算范围内，工程质量达到合同标准。原计划建设周期经统筹协调与资源优化后，最终提前28天完成施工任务，并顺利通过第三方监理验收。运营方面，污水处理规模稳步增长至日均10万吨以上，出水水质达标率持续保持在98%以上，设施运行稳定性与单位能耗效率优于行业平均水平。环境效益突出，年削减化学需氧量达3500吨、氨氮420吨，显著改善区域水体生态环境。然而，在社会效益层面，公众认知度与满意度得分分别为62.5分与67.3分（满分100分），反映出部分社区居民对项目环保价值认

识不足，主要原因在于前期宣传渠道单一、沟通机制不健全，凸显社会参与环节仍需加强。

4.5 改进措施

针对绩效评价中发现的问题，应从多个维度推进改进策略。在项目宣传方面，应通过社区活动、公共讲座与新媒体平台开展立体化传播，提升公众对污水处理工程生态价值的认知深度，并建立定期反馈机制以增强居民参与感。运营管理方面，应加快引入智能化监控系统与能耗优化模型，推动技术升级，实现降本增效。同时，应构建跨部门协同网络，强化政府、企业与社区三方联动机制，完善利益相关者沟通平台，形成制度化合作框架，切实保障项目长期稳定运行与社会效益最大化。

5 结论与展望

本文通过对政府与社会资本合作运行模式绩效评价规范体系的研究，分析了当前绩效评价中存在的问题，并提出了构建绩效评价规范体系的具体策略。通过实证研究，验证了所构建的绩效评价规范体系的科学性和有效性。构建一套既科学合理又规范有效的绩效评价规范体系，将显著提升PPP项目的运行效率与质量，进而推动PPP模式的稳健与可持续发展。

未来，随着PPP模式的不断发展和完善，绩效评价规范体系也需要不断进行优化和创新。应加大对新兴领域及新型PPP项目绩效评价研究的力度，特别是智慧城市、绿色能源等前沿领域的PPP项目；要利用大数据、人工智能等先进技术手段，提高绩效评价的信息化水平和精准度。还应加强国际交流与合作，借鉴国外先进的绩效评价经验和方法，不断完善我国的绩效评价规范体系。

参考文献：

- [1] 卞学梁. 江苏东台：强化监督规范管理推动政府和社会资本合作项目阳光运行[J]. 财政监督, 2023, (15): 68.
- [2] 潘志刚. 新疆维吾尔自治区政府与社会资本合作运行问题研究[J]. 产业创新研究, 2020, (13): 13-15.

作者简介：

陈小云（1971.1—），女，汉族，江西新余人，本科，副教授，研究方向：经济管理、财务管理。

袁艳（1987.1—），女，汉族，江西新余人，研究生学历，讲师，研究方向：财务分析，计算机财务管理。