

市政道路 PPP 项目的物有所值评价体系研究 ——以粤港澳大湾区市政道路 PPP 项目为例

陈芝汎 谭建涛 杨 柏 通讯作者

(佛山科学技术学院经济管理学院, 广东 佛山 528000)

摘要: 随着经济发展和国家政策推动, PPP (政府与社会资本合作) 模式在我国迅速发展, 并被引进市政道路建设等基础设施建设领域以解决因政府财政收入短缺而无法满足公众对基础设施建设需求的问题。本文以粤港澳大湾区市政道路 PPP 项目为调查对象, 采取案例分析法对 8 个样本进行相关定性和定量分析, 发现评价体系中存在的问题并提出对应建议, 为 PPP 项目绩效管理的相关方提供决策参考与实践指导, 促进 PPP 模式在我省持续健康发展。

关键词: 粤港澳大湾区; 物有所值评价; 市政道路; 案例分析

PPP (Public-Private-Partnership) 模式通常由政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管, 政府通常采用“政府付费”和“使用者付费”的方式, 并由社会资本承担基础设施设计到维护过程中的大部分工作, 以保证公共利益最大化。

粤港澳大湾区是中国推行改革开放的前沿地区与产业集群高地。在基础设施的完善过程中, 省内部联通水平得到提升, 为粤港澳大湾区经济社会发展提供有力支撑。公共工程特征主要为规模大、项目多、建设周期长。市政道路 PPP 项目的存在优化了市政道路工程投资模式, 一定程度上有效地解决了资金短缺、建设质量难以保证的难题。

本文以广东省 8 项市政道路物有所值评价报告为例, 研究当前市政道路 PPP 项目物有所值评价流程, 针对评价流程中存在的不同问题给出有效的建议。为政府相关部门、社会资本、PPP 相关咨询业务提供现实依据, 实现 PPP 项目的高质量发展。

一、案例分析

(一) 广东省市政道路 PPP 项目发展情况

广东省 2019 年广东省 PPP 重点项目共 1170 个, 项目总投资额 5.93 万亿元, 其中年度计划投资额达 6500 亿元。项目涵盖基础设施建设, 公路建设等市政道路建设, 费众多人力物力以构建现代化的综合交通运输体系。

广东省是囊括粤港澳大湾区九个重要城市的省份, 其在我国 PPP 模式发展的历程中扮演着极为重要的角色。但在较高的经济总量之下, 广东省经济发展存在区域性差异, 相比粤东地区, 粤西、粤北发展后劲与动力不足, 这也就要求广东省发挥 PPP 模式的积极效应。广东省政府也针对现存评价指标不完善、评价真实性存疑等问题不断做出政策调整。

(二) 案例选取

1. 案例分析法

以市政道路 PPP 项目的物有所值评价体系优化为研究背景, 以粤港澳大湾区市政道路 PPP 项目为研究对象并遵循如下原则选取样本:

(1) 所选项目必需入选全国 PPP 综合信息平台项目库, 并且为粤港澳大湾区所属, 确保所选项目具备规范性;

(2) 所选样本项目要求可覆盖粤港澳大湾区主要的运行模式, 令研究结论在未来解决 PPP 模式存在的问题时, 可以得到较为广泛的应用;

(3) 选取能够从国家或地区官方网站获取二手资料的项目, 或者可通过实地调研获取资料, 确保项目数据的可获得性。

本研究共选 8 个项目为研究样本, 涉及共 5 个城市, 这 8 个项目分别为: 知识城环九龙湖核心区基础设施配套 PPP 项目 (以下简称项目 1); 兴业路快速通道工程 (北段) PPP 项目 (以下简称项目 2); 惠州潼湖生态智慧区智慧大道市政基础设施 PPP 项目 (以下简称项目 3); 惠州潼湖生态智慧区创新与总部经济区首期道路市政基础设施 PPP 项目 (以下简称项目 4); 广东省肇庆市端州区桥北路 (含立交)、端州路 (含工农路立交)、天宁路等道路改造工程 (以下简称项目 5); 惠州市金龙大道改造工程 (以下简称项目 6); 惠州市惠新大道及梅湖大道建设工程 (以下简称项目 7); 广东省中山市翠亨新区马鞍岛环岛路 PPP 项目 (以下简称项目 8)

2. 案例数据收集

在选定 8 个案例项目之后, 为相互佐证数据, 避免数据收集途径单一化, 使理论数据与实践情况一致, 从而保证研究结论的真实性。为保证研究的信度和效度, 二手数据来源于财政部政府-社会资本合作中心 PPP 信息平台, 并与明树数据库中的数据相互印证。通过两个专业平台, 收集了 5 个样本项目的概况、物有所值评价报告等公众信息。由于两个平台的信息数据分别来自官方数据库和私人数据库, 两种数据的整合可以相互补充和验证。

3. 综合案例分析

物有所值定性研究分析可以采用专家评分法, 主要内容包括确定定性分析指标、邀请专家根据工程项目管理情况根据定性指标评分和出具定性分析得出结论等环节, 因此将案例分析分为权重分布分析和加权分数分析。

(1) VFM 定性评价加权得分

表 1 VFM 定性评价附加指标加权得分

指标	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 项目概况	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
2. 项目背景	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
3. 项目意义	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
4. 项目目标	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
5. 项目内容	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
6. 项目组织	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
7. 项目风险	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
8. 项目总结	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
合计	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5

计算分析各权重指标的平均分,然后根据相关指标的权重计算平均分的加权分,定性评价加权得分如表1所示。8个项目整理后的VFM定性评价加权分可以看出,项目4的各指标加权得分较差,而项目8则最为出色;项目2在“全生命周期整合程度”和“潜在竞争程度”得分较高,项目1的“政府机构能力”较高,但在“潜在竞争程度”得分较低。

只有项目1和项目2“全生命周期整合程度”和“全生命周期成本测算准确性”的得分出现分数高低相反的结果,说明,专家没有完全保证数据所体现的结果的准确性和评分的合理性。

(2) VFM 定量分析

根据《PPP物有所值评价方法指引(试行)》中的规定,若 $PPP \leq PSC$,便可判定其通过定量评价。所选的8个案例项目的VFM结果如表2所示。

表2 VFM定性评价附加指标加权得分

序号	PSC值	PPP值	VFM值	VFM指数	折现率
项目1	182086	168666	12423	7.37%	4.3%
项目2	52313.10	43543.65	41373.44	7.91%	6.5%
项目3	499,136.33	482,433.93	16,732.33	3.33%	4.17%
项目4	239,838.49	231,152.16	8,586.33	3.62%	4.17%
项目5	172,740	135,317	3,923	4.01%	5.05%
项目6	126193.80	136513.80	9977.00	6.81%	4.90%
项目7	288274.17	259371.33	12323.81	4.59%	3%
项目8	暂无披露数据				

三、存在的问题

(一) 格式不统一

在对所属粤港澳大湾区城市的PPP项目的物有所值报告中专家评分表及专家意见表的研究和对比,发现存在专家表格式不统一的问题。发现有的项目出现未附上单人专家评分表、未对专家评分进行汇总、未附上专家个人评审意见、没有专家小组的评审意见等问题。

(二) 附加指标尚未完善

物有所值定性评价指标体系不够全面系统,多数项目的指标体系附加指标设置的个数偏少,在研究中发现大多数粤港澳大湾区市政道路PPP项目的物有所值定性评价指标体系中附加指标的设计只考虑了项目自身的特点,没有考结合项目的地区特色,难以充分衡量项目的价值。

(三) 具体PPP项目不透明

在调查过程中,发现报告书无物有所值报告指数。专家意见是PPP项目中的重要内容,但不少项目的报告书中存在未给出专家的具体指导意见、上传的扫描件字迹不清、没有公布PCS值等问题。因此得出结论,PPP项目的物有所值报告的透明度还需进一步加强。

(四) PSC值和VFM指数相似度过高

运用Excel软件,对案例中的PSC值和VFM指数使用标准差进行相似度检测,PSC值标准差为144903.1167,VFM指数标准差为0.017778559。可以看出,第一,PSC值标准差大。由于PSC值指的是传统采购模式下政府提供公共产品与服务的总成本的现值,数值因项目规模而有较大差异,符合事实情况。第二,VFM值标准差极小。既然PSC值与PPP值因项目的细分、规模、地区不同应当有较大差异,PSC值与PPP值应当彼此有较大不同,那么VFM值也应当存在差异。经过检验,VFM指数标准差小于0.1,存在过高的相似度。

四、政策建议

(一) 出台统一的专家评分格式

在粤港澳大湾区市政道路PPP项目物有所值报告中,有大量的物有所值报告出现了专家评分表格标准不统一、上传的物有所值报告书信息不全面,附件遗漏,甚至是未出现项目绩效评价专家姓名的问题。应由财政部门(政府与社会资本合作中心)发布相关规定:定性分析专家评价表应涵盖基本指标和不少于三个的附加指标,且应符合项目行业特点。此外,加强档案管理和科技信息平台建设尤为重要,例如将三次本报告全过程内容等基础文件纳入绩效考核和跟踪管理体系。

(二) 进一步完善附加指标内容

根据部门、领域和行业特点制定的绩效指标体现了项目相关绩效特征。我国定性评价起步较晚,附加指标的内容不全面。我们可以在借鉴其他国家和我国现有指标的基础上,改进附加指标的内容,使其能对指标体系进行更全面、更客观的评价和评分。同时需要注意不能一味丰富指标,应当明确指标内涵,让其具体、可视化,并保证数据及佐证资料的完备性;相同项目的指标和评估标准应统一,便于比较评价结果。

(三) 提高VFM信息的完整性

建议进一步建立和完善绩效考核相关机构制度,规范性质和职责,加强对绩效考核行为的监督,防止行为错位。可加强对相关部门的监督,努力提高物有所值评价信息的完整性,从而提高PPP项目筹备阶段的信息透明度,真正检验PPP项目是否物有所值。

(四) 加强评价的监管和透明度

目前,VFM在中国的实施单位虽为政府部门以外的第三方和参与PPP项目的社会资本,但缺乏有效的监督和控制,评价结果其中大多数都是在没有更详细的专家意见的情况下批准的,或者给出的文件清晰度不高。报告的一些评价结果只是形式上的,并没有真正起到筛选项目的作用。为此,政府需要出台相关管理政策,指导评价机构的设立和评价服务流程,明确奖惩措施,使其具有法律效力和政策正当性。政府有关部门还需要设立评价机构监管部门,规范评价机构在市场上的外部资质认证活动。同时,政府应该支持新兴的评价制度的发展。

参考文献:

[1] 戴同,苑曙光,包格日乐图.污水处理PPP项目价值与风险评估研究——基于指标聚类的VFM定性评价方法改进与应用分析[J].价格理论与实践,2020(08):88-91+177.
 [2] 于晓田,尹贻林.PPP项目物有所值定性评价指标体系构建——以污水处理PPP项目为例[J].建筑经济,2018,39(11):38-43.
 [3] 李坤,李璐霞,杨震,王昊.轨道交通PPP项目物有所值定性评价研究与改进[J].项目管理技术,2018,16(10):40-43.
 [4] 易成,孙春玲,张梦晓.VFM定性评价方法中的影响因素研究——基于项目逻辑模型[J].科技管理研究,2016(14):217.223.
 [5] 李国昌,郝诗春.城市地下综合管廊PPP项目VFM定量评价模型构建[J].安阳工学院学报,2020,19(06):92-96.

基金项目:本文系佛山科学技术学院2021年度学生学术基金项目“市政道路PPP项目的物有所值定量评价研究”(项目编号xsjj202114zsb16)阶段性成果。