

# 水利 PPP 项目物有所值评价现状、 问题与优化建议

康金龙

642124197611131317

**【摘要】**水利工程 PPP 模式是一个高风险、高回报的，政府参与投资的项目。根据国家对各地制定的税收，对非税收等方面的优惠政策全盘梳理。政府的补贴财力对项目来说，各地的水平有所不同。物有所值在 PPP 项目的实施中起着重要作用。本文针对物有所值决策来展开了详细的研究，总结当中的评价程序和影响因素来帮助我国的水利工程设计。

**【关键词】**水利 PPP 项目；物有所值；评价现状；问题；优化建议

PPP 模型主要是指具有两个功能的公私伙伴关系模型。（1）开发水利工程项目和引入税收抵免作为国家社会保护政策的一部分，以减少国家预算和经济赤字。

（2）通过公平使用和管理社会经济，满足政府和人民的经济需求。当前，我国的水利工程管理项目仍然面临许多挑战和劣势，包括建设周期长，建设成本高以及建设过程复杂等。这些问题和弊端的局限性影响了水利工程的进一步建设。此外，现代化的进展表明在水利工程项目的发展中采用 PPP 模式的重要性和价值。

## 1 PPP 模式物有所值理论

### 1.1 PPP 模式物有所值定义

VFM 的字面意思是资金价值，也被称为“物有所值”，它在 PPP 系统的采购过程中起着重要的作用。根据人群的需求，VFM 需要一个生命周期项目，以实现成本、质量、持续时间和风险的最佳集合。也就是多目标最优。该模型比国家提出的传统模型更为重要。为了从 PPP 模式中获得最大的收益，或者不选择更合适的采购模型（即采购数量）。VFM 涵盖了项目仓库流程的所有方面，包括定性和定量分析。英国财政部于 2004 年发布的《现金换现金指令》将 VFM 视为使基金价值最大化。在整个项目期间以及实现其目标的最佳成本组合。在英格兰、澳大利亚、加拿大和其他地方，相对有效的 VFM 系统提供了对物有所值重要性的多种理解，尤其是在经济、效率和有效性方面。效率高于“3E”管理原则。VFM 是一种项目决策方法，用于评估政府组织和其他机构中项目的管理和运营是否将从最终产品或服务中获得最大收益。该决定是基于生命周期质量评

估或对价格，质量，资源效率，绩效水平，风险量和项目的长期影响的全面评估而做出的<sup>[1]</sup>。



图 1 政府和社会资本合作 (PPP)

### 1.2 物有所值在政府决策中的作用

政府和经济部门改用 VFM 来节资防腐。这已不再仅仅是降低价格的定义，基于 VFM 的研究人员还可以将其用作指导方针和最大化效用的最终目标。Coldray 先生认为，VFM 并不只单纯追求最低成本，而是政府在考虑所有成本后能获得的最大利益。孙慧认为，评估 VFM 系统将增加项目成本，这将有助于政府选择更具成本效益和效率的采购模式。姜爱华认为，VFM 市场单位和公共服务质量评估标准与公共职能的转变和服务型政府的建立密切相关。水利工程项目对于专注于基础设施的公共采购并做出正确有效的采购决策非常重要。因此，考虑到水利工程管理项目的特殊性，例如公共性和外部性强，目标控制难度大，风险高，不确定因素多，项目管理的早期阶段将 VFM 系统更改为 PPP 方法非常重要<sup>[2]</sup>。

举个例子，同样建一供水工程，政府传统模式下政

府的全生命周期成本是10亿,使用寿命是20年;而采取PPP模式时政府的全生命周期成本是12亿,使用寿命可以达到30年,在此情形下,尽管PPP模式下政府的成本更高,但换来的是更长的使用寿命,PPP模式下的成本与质量的组合更佳,因而更为符合物有所值的本意。

## 2 PPP项目物有所值评价现状分析

物有所值评价始于90年代,此后在世界范围内飞涨。英国是物有所值理论的创立者和拥护者,在质和量两者方面都确立了自己的地位。升级后,PPP项目从PFI更改为PF2。我国物有所值评价的理论及经验均吸收了英国,加拿大,澳大利亚和其他欧洲国家。近年来,进入公共基础设施项目在国家政治中变得更加开放,越来越多的社会资本流向开放的PPP项目。2013年,我国政府加快了城市基础设施建设,积极推动以社会资本购买公共服务。十八届三中全会决定通过特许经营为社会资本提供参与城市基础设施投资和运营的机会。2014年至2017年,我国发布了有关PPP项目的建立和监管的150多项政策文件。与此同时,财政部在2015年实施并实施了PPP项目物有所值评估试点指南。自从公开,排放目标和分析模型以来,仍在研究中的许多分析方法的引入确实对PPP项目物有所值分析产生了一些影响,这与PPP项目市政府保持一致,并有效地促进了良好的建设<sup>[3]</sup>。

## 3 水利PPP项目物有所值评价存在的问题

### 3.1 对PPP模式的认识不够,影响项目规范操作

长期以来,保护建设项目主要依靠公共投资,并开发了健全的投资建议、融资、设计、建设、运营和管理模型。水利工程受投资和利润等多种因素的影响,参与水利建设运营项目的社会资本很少。政府是PPP项目的主要决策者。与现有模型相比,PPP项目在早期阶段有更多的联系和工作管理领域。产生问题的更深层次原因是,即使麻烦的操作程序和指令也与项目实施有关,但没有有效的对策会影响项目的实施和合理性。如果某些项目设计有复杂的业务结构,则这个项目是有利可图的。此外,用于水资源保护的PPP模式涉及大量利益相关者,因此需要仔细考虑所有利益相关者的权利,责任和利益。许多项目实施计划非常简单,但却缺乏足够的研究和分析,尤其是第一个试点项目的推广和对特定项目的敲定,都要花大量时间签订合同。根据作者的研究和分析,准备工作通常至少需要一年。笔者根据跟踪水资源PPP项目的后续行动发现,一些进入执行阶段的项目都被列入整改目录。一些项目被政府有意退出,有些

被排除在资本部门之外,有些则无法筹集资金参与其中。

举例来讲,新建一个供水工程,从政府传统投资方式的项目筹资方式来看,过去主要包括:(1)通过地方融资平台公司融资;(2)全部使用自有财政资金投资;(3)通过发行地方政府债券进行融资等其他方式筹集项目资金。由于前述第(1)种筹资方式下并不会产生融资成本,而后两种筹资方式下则需要将相应的融资成本计入参照项目的运营维护净成本,因此,当虚拟项目选用不同的筹资方案时,其PSC值的计算结果显然会存在差异。而到底哪种筹资方式最为符合“现实可行的、最有效”,缺乏明确的评价标准,实践中往往有赖于评价人员的主观判断。此外,在目前国家规范地方政府举债机制,剥离融资平台公司政府融资职能的大环境下,通过融资平台公司为政府投资项目进行融资存在违规之嫌;而对于地方财政能力有限的地区,全部使用自有财政资金进行项目投资显然也不现实;同样的,地方政府债券发行额度毕竟有限,对于建设所需的大量资金而言也是杯水车薪,因此,政府投资项目的一些传统筹资方式都有可能不完全符合“现实可行”的标准,给项目融资带来了一定难度。

### 3.2 水利相关优惠政策还不能与PPP项目有效对接

在这一点上,PPP政策文件仍支配该结构的程序和政策。为吸引和鼓励社会资本参与水利项目的建设和发展而提出的一些政策,其中包含一些不精确的政策,无法有效地发挥作用,而有些则实际上很难协调与合作。水利工程项目如何投资优先考虑社会资本特征的项目,如何为水资源保护PPP项目的利益和管理,以及如何直接或不直接受益地完成工作。强有力的项目建议书开发等都是我们需要进行探讨和研究的话题。与国有企业融资相比,私营企业通常具有较高的融资成本,这导致他们的融资通常都比较困难。私人企业如何实施与当前PPP模式相关的贷款政策还不得而知。PPP基金将如何优先考虑对私营公司的支持?民营企业在PPP项目水资源保护中的份额通常都很小,项目规模也很小。

## 4 水利PPP项目物有所值评价的优化建议

### 4.1 注重强化水利PPP项目实施方案编制,提高项目策划质量

实施计划是PPP项目实施的纲领性文件。PPP的当前运营准则,就业准则,协作机制和政策定义了所有其他实施计划的要求。尽管目前人为编制框架,影响PPP项目前期深入论证,也为PPP项目设计提供了一些创新的空间。根据项目类别和项目的第一阶段,以及为描述项目关键指标而选择的PPP制度,分别准备了初步文件PPP项目中提出的项目前和项目计划。其中,初步的执

行计划可以根据明确的工程计划来检查投资预算和其他数据,该计划的重点是对项目的评估和经济分析(一种计算反馈机制)。实施计划应计划,开发和优化项目的主要内容,并商定生命周期中要满足的主要要求。政府应明确要求 PPP 项目咨询机构在最后一刻进行详细的研究和项目评估,并在需要确保所有合作伙伴安全的情况下让潜在合作伙伴参与。充分理解并接受项目的需求和要求。对于可能通过收费或政府支持来资助的各种项目,绩效应描述参与项目开发项目的成本以及用于评估项目评估的付款金额<sup>[4]</sup>。

#### 4.2 用好各类水利领域优惠政策,合理设置项目资本金,优化项目融资模式

PPP 项目设计应考虑使用固定资本的成本。水利工程建设项目投资规模大,建设周期长,由于内部项目资金收益率低,资金积累期长,经济因素多,导致它的负担过重,影响社会资本的参与积极性;同时,资金越多,其使用成本就越高,并且影响项目获利能力的财务赞助越多。因此,在为 PPP 项目开发水利工程商业模式时,必须根据经济限制,政府投资补贴的使用以及项目生产率函数合理地使用 PPP 项目。根据合作的规模和模式,应该公平地设置投资项目,并考虑不同项目的最低资本比率。比如 PPP 项目公益组织不使用资本系统,建立资本消除机制,降低经济和资本成本,并提高项目盈利能力。

## 5 结语

在 PPP 系统中为水利工程项目实施 VFM,可以提高 PPP 系统的使用效率,促进 PPP 系统结构中水利工程项目的有效运行和可持续发展。PPP 系统中的水利工程 VFM 设计解决方案的分析及其在 PPP 项目 FM、VFM 中的应用已得到改进,可以初步评估及其在决策中的作用。PPP 水利工程项目的 VFM 决策过程不仅改进了 PPP 水利工程项目的 VFM 决策方法,而且还会考虑许多相关因素,以为水利工程项目中政府采购方式选择提供科学的决策依据。

## 【参考文献】

- [1] 刘磊,李修莹.PPP 项目物有所值评价现状、问题与优化建议[J].现代商贸工业,2019,40(19):109-110.
- [2] 国务院发展研究中心——世界银行“中国水治理研究”课题组,谷树忠,李维明,王亦宁.中国水治理运用 PPP 模式的现状、问题与对策[J].发展研究,2018(05):8-11.
- [3] 杨俊龙.PPP 模式的效应、问题及优化对策研究[J].江淮论坛,2017(03):40-46.
- [4] 周正祥,张秀芳,张平.新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策[J].中国软科学,2015(09):82-95.