

基于移交阶段的PPP项目绩效评价研究

高云¹ 刘金婵²

1. 屏山县兴胜投资建设有限公司; 2. 四川大学 商学院

摘要: PPP在中国被称为政府与社会资本合作,已被广泛应用于政府建设所需基础设施。然而,随着越来越多PPP项目逐渐接近移交阶段,关于移交管理的一系列问题开始受到关注。对PPP项目移交管理进行合理的绩效评价以提高项目移交效率和质量,从而实现PPP项目的成功移交成为一个凸显的问题,具有重要的研究意义。本文阐述了PPP项目全生命周期阶段划分,对移交绩效指标进行识别并初步提出了PPP项目移交绩效评价的实施流程。

关键词: PPP; 移交阶段; 绩效评价

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.072

一、引言

PPP (Public-Private Partnership) 模式已进入中国多年,并自2014年开始得到快速发展。然而,PPP项目的合作期限一般在10~30年,时间跨度较大,涉及利益相关者众多等导致了PPP项目较传统采购项目更具复杂性。绩效评价便成了规范PPP项目管理的重要课题。对于PPP项目而言,一般在特许经营期结束时,或多或少都需要开展移交工作。与较长的运营期相比,移交阶段的时间相对较短,仅涵盖PPP合同期结束前的最后几年^{[1][2]}。但较长的特许经营期使得项目环境的变化已经累积到最大的程度,原来的移交安排在实际环境中极有可能变得无法适用。而且,由于业界目前缺乏具有普遍指导意义的移交操作指南,这将使得移交阶段极有可能成为一个争议多、成本高、耗时的过程^[3]。因此,业界迫切需要对移交阶段进行全面的理解和科学的安排,对移交阶段的绩效评价引起足够重视,以防止可能的危害随着项目的移交而转移至政府^[4]。本研究探析PPP项目移交阶段的绩效评价问题,为未来关于移交阶段的研究和实践提供参考。

二、PPP项目全生命周期阶段划分

大多数PPP项目的合同期限都在20~30年;有一些短于20年;也有一些可延续到超过30年。由于PPP的复杂性,许多政府和组织,比如世界银行、亚洲开发银行、澳大利亚基础设施和区域发展部以及欧洲投资银行等等,都编制了开发PPP项目的参考指南。通过总结这些常见的指南,可知详细的PPP项目全生命周期阶段可

划分为项目识别、项目准备、竞标、优先投标人阶段、合同签订、设计、建设、运营和移交阶段^{[5][6]}。EIB^[7]建议将竞争、优先投标人阶段和合同签订合并定义为项目采购,将设计、建设、运营和移交阶段合并定义为项目实施实现,这样得到一个更加清晰简洁的四阶段划分法。中国财政部对PPP项目生命周期的划分与EIB大体类似,不同之处在于将项目移交单独定义为一个阶段,以此来强调政府在项目移交阶段需要承担更多责任,而在其他阶段(即设计、建造和运营),项目主要由项目公司负责。此外,移交后的基础设施还将继续为公众提供产品或服务,可以视作移交后运营阶段。为方便讨论,本文将PPP全生命周期分为六个阶段(见图1)。

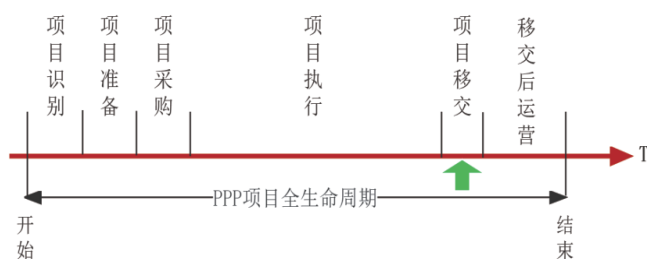


图1 PPP项目全生命周期阶段划分

PPP项目移交是指在特许经营权到期之前,政府和社会资本双方共同协作,完成资产的恢复性大修、评估、测试以及其他准备工作,最终实现项目由社会资本方转移至政府的过程。

三、PPP项目移交绩效指标识别

本文基于文献回顾与调研访谈,归纳出PPP项目移交一般包含移交准备、资产大修、评估测试、资产交割、员工安置、接收人员培训和移交收尾七个工作活动,并将这七个工作活动作为评价PPP项目移交绩效的一级指标,进一步识别二级指标如下。

(一) 移交准备

移交准备是指移交委员会对大修计划、验收标准等重要安排达成一致。移交准备工作的完备情况将直接影响移交工作的开展,从而影响移交绩效。PPP项目参与方众多、利益多元化的性质决定了PPP项目的移交绩效评价势必是在参与项目移交各方资源之间的一种均衡。项目移交参与方作为移交工作的一类资源,也是移交准备工作的主体,其能力、相互间的沟通交流机制等都将

对移交绩效产生影响。基于此，可归纳识别出二级指标包括：

- ◇ 参与各方有效的沟通；
- ◇ 继任运营商匹配及时；
- ◇ 移交验收标准科学且明确；
- ◇ 移交方案合理；
- ◇ 移交管理执行人员数量充足、能力匹配。

（二）资产大修

资产大修是指移交前项目公司按照要求对资产进行最后恢复性修缮，以确保相应设备整体完好率达到约定的标准。如果最后恢复性大修达不到相关要求，政府或其指定机构有权兑取相应维护保函金额自行进行大修。在PPP项目移交阶段，进行资产大修尤为重要，因为这关乎移交后继任运营商的运营效益。基于此，识别出资产大修工作环节的二级指标包括：

- ◇ 按时对资产进行恢复性修缮；
- ◇ 资产修缮报告完善。

（三）评估测试

评估测试是指在移交日之前政府对大修后的资产进行评估和测试。项目公司有责任使大修后的设施性能处于良好状态，以使项目设施能够稳定可靠地适用法律和谨慎运营惯例运行。项目移交后继续运营的目的不是让社会资本确保政府可以无限期地使用这些资产，而是为了确保政府在项目期限到期时在位，不需要同时更换服务所需的所有资产。例如，收费公路项目要求在到期日，道路处于至少可使用三年的状态，而医院项目则要求各类设备的剩余平均使用时间至少为原始使用时间的三分之一。如果评估测试发现资产的状况低于要求，则必须开始补救计划，即政府方有权调用资产状况担保金（运维和移交维修保函）自行修正上述缺陷。金额不足的部分由政府方承担费用以后，有权向项目公司追偿。基于此，识别出评估测试环节的二级指标包括：

- ◇ 按时开展资产性能评估测试；
- ◇ 固定资产评估报告完善；
- ◇ 设备性能评估报告完善；
- ◇ 补偿金额确定及时且合理。

（四）资产交割

资产交割是指按照移交安排，完成资产移交手续，包括相关技术、权利的转让，债务等责任的处理。在PPP项目移交阶段，社会资本和项目公司应以移交清单为准积极履行移交义务。移交的所有设施、设备及相关资产不得有任何担保权或抵押、质押等产权束缚，亦不得有任何债权或索赔权。若存在这上述这些资产权利瑕

疵，在特许经营期限届满前，项目公司和社会资本方有责任解除和清偿项目中这一系列债权。基于此，识别出资产交割环节的二级指标包括：

- ◇ 资产无任何受限的法律状态；
- ◇ 完整的技术移交；
- ◇ 完整的知识移交；
- ◇ 完整的物料移交。

（五）员工安置

项目移交前，移交委员会应商定项目期限届满后安置项目全部员工的具体办法，并由项目公司执行以妥善安置全部员工，且必须遵守有关此类转让的立法。这一工作可能比较费时，所以应及时启动，以便在到期日前为员工提供足够的咨询时间，以最大程度降低员工因担心利益受损而反对项目移交的争议。对在移交日之后还可以被继任运营商聘用的相关雇员应做好备案。以水务行业为例，项目提供的是一种既具有经济效应又具有社会效应的公共产品^[8]。劳动力问题是水务PPP的重要组成部分，自来水公司的业务是提供服务。因此，员工既是一种成本，也是一种主要资产。在PPP项目移交阶段，从社会资本方的私人管理转为政府或其指定机构的公共管理，往往会导致公司文化发生重大变化，也难免会制定一些裁员措施，影响人员配备、工资水平、工作规则和晋升惯例等。为了能够在移交后提供更好和更有效率的服务，在PPP项目移交阶段，员工的妥善安置问题也必须重视，基于此，识别出员工安置环节的二级指标包括：

- ◇ 聘用/接收项目公司/社会资本雇员备案；
- ◇ 员工满意度。

（六）接收人员培训

对于PPP项目，在项目进行移交前，项目公司应与政府指定接收单位及相关机构共同决定技术培训的详细计划、培训进度、参加人员等，向政府方报批对项目接收人员的培训计划，并严格按培训计划进行培训。培训完成后，项目公司与资产接收方可开展联合考试，以确定被指定的人员经过培训后达到了合格要求，有能力对移交后的PPP项目进行运营维护和管理。基于此，识别出接收人员培训环节的二级指标包括：

- ◇ 按时派驻人员完成培训；
- ◇ 培训计划完善；
- ◇ 培训内容完整。

（七）移交收尾

移交收尾工作主要是完善移交后相关手续，确定项目继续运行相关事宜，以确保项目移交后的运营连续

性。对于PPP项目移交阶段来说，移交收尾环节并不会带来直接的产出，但作为移交工作的末端环节，可以统筹评价上述其他工作活动的执行情况。例如，项目是否按时移交、移交是否满足预算，移交过程是否满足安全环保标准、未发生环境破坏事故等。因此，在项目移交收尾环节，可将项目是否按时移交、移交是否满足预算作为评价移交绩效的指标。此外，PPP项目移交工作的基本目标是社会资本将项目责任归还政府，以实现政府的长期目标，之后，已移交的PPP项目将继续保持平稳运行，提供持续的公共产品或服务。因此，对利益相关者满意度的调查，也是提高公共服务供给质量和效率的一个重要手段，这为监控移交绩效提供了不同的考察角度。综上所述，把移交收尾指标看作移交绩效评价的其他综合指标来跟踪是合适的。基于此，识别出移交收尾环节的二级指标包括：

- ◇ 按时移交；
- ◇ 满足预算；
- ◇ 安全环保；
- ◇ 有效的风险管理；
- ◇ 延续的合作关系；
- ◇ 利益相关者满意度。

四、PPP项目移交绩效评价实施流程

PPP项目移交绩效评价的实施不仅是简单对项目移交工作执行情况进行简单的评价，更是对PPP项目移交的一种管理手段，通过对项目移交绩效的监控，实现项目移交效率的提高，其流程与项目管理领域的计划-实施-检查-改进一致，对PPP项目移交工作进行持续有效的改进，同时，政府方还可将移交绩效评价结果应用于标杆管理，逐步规范后续PPP项目的移交。基于PPP项目绩效管理操作指引对PPP绩效评价的约定，本研究提出PPP项目移交绩效评价实施主体构想：项目移交绩效评价（监控）实施主体为政府方，政府方可自行实施或委托第三方机构实施。在此基础上，提出PPP项目移交绩效评价实施流程如下：

- ◇ 下达移交绩效评价通知；
- ◇ 制定移交绩效评价方案；
- ◇ 组织实施移交绩效评价；
- ◇ 移交绩效分析及移交绩效评价报告编制；
- ◇ 移交绩效评价结果反馈；
- ◇ 报送报告并归档；
- ◇ 信息披露、评价结果应用。

五、结语

当前PPP领域的大多数研究都聚焦于项目移交阶段之前（例如建设和运维）的相关问题。相比之下，移交阶段并未得到学术界和业界的重视，这主要是因为目前很少有PPP项目达到这一阶段。然而，随着时间的推移，越来越多的PPP项目正在接近移交阶段。因此，对这一阶段进行系统调查和研究应引起关注。本文初步建立起PPP项目移交阶段的绩效指标体系，进一步提出了PPP项目移交绩效评价的流程，期望能为同行提供借鉴。

参考文献

[1] World Bank. Public-Private Partnerships reference guide Washington, DC: World Bank, 2017 (3th ed).

[2] 财政部. 关于发布政府和社会资本合作模式操作指南的通知（试行）. 北京：财政部，2014.

[3] World Bank. The APMGPPPCertification Program Guide. Washington, DC: World Bank Publications, 2016.

[4] Delmon J. Understanding options for public-private partnerships in infrastructure: sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease. Washington, DC: World Bank Publications, 2010: 1-75.

[5] Department of Infrastructure and Regional Development. National Public Private Partnership Guidelines. Available from: <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/>.

[6] ADB. Public-Private Partnerships Handbook. Manila: Asian Development Bank, 2008.

[7] EIB. The guide to guidance: How to prepare, procure and deliver PPP projects. Luxembourg: European Investment Bank, 2012.

[8] Bao F, Chen C, Chan A, et al. Dynamic framework transfer model for public-private partnerships: Lessons from a China water sector case study. Engineering, Construction and Architectural Management, 2019, 26 (7): 1218-1239.

作者简介：高云（1970~），男，屏山县兴胜投资建设有限公司 经营部部长，工程师。

通讯作者：刘金婵（1997~），女，四川大学硕博连读研究生，研究方向为工程管理、基础设施。