

PPP项目的绩效评价研究

孙洁 / 著

Research on the PPP Project Performance Appraisal



经济科学出版社
Economic Science Press

PPP 项目的绩效评价研究

孙 洁 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 项目的绩效评价研究 / 孙洁著. —北京:
经济科学出版社, 2010. 8
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9670 - 3

I. ①P… II. ①孙… III. ①基础设施—融资—
项目评价—研究 IV. ①F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 135842 号

责任编辑: 宋艳波
责任校对: 曹 力
版式设计: 代小卫
技术编辑: 潘泽新

PPP 项目的绩效评价研究

孙 洁 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 5.25 印张 140000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9670 - 3 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

关于公私合作伙伴关系（Public-Private Partnerships，简称 PPP）的研究，是在新公共管理领域带有一定前沿性质的课题。近几十年，发达国家越来越倾向于采用 PPP 所形成的提供公共物品和服务的新机制，来克服或减少以往政府提供公共物品和服务中存在的一些问题和不足。孙洁博士进入财政部财政科学研究所博士后流动站后，我们曾就新农村基础设施建设、2008 年灾后重建、公立医院改革等方面如何采用公私合作伙伴关系，以及 PPP 的全面定义、特征与功能等问题进行了研究和探讨。研究中形成的基本认识之一是，成功实施 PPP 的关键在于合理实现双赢和风险的分担机制。政府方面既希望民间资本参与，同时又希望民间资本的利润率尽可能低；而作为企业来说，当然是希望取得更高的投资回报。怎么办？无非是通过一些制度因素，在制约中实现可持续运作。那么，相伴随的一个重要手段就是要进行绩效评价。绩效评价支持下所形成的激励—约束机制是 PPP 成功实施的不可忽视的重要条件。

由于 PPP 的复杂性与多样性，对 PPP 进行绩效评价并非易事。孙洁的博士后出站报告，选题原是对 PPP 进行绩效评价研究，我感觉不如先聚焦到对一些典型的 PPP 项目进行绩效评价，这样定为“有限目标”，先易后难，可能会做得更有重点、更实在，所以建议他把大题目收缩为对 PPP 项目进行绩效评价，他欣然接受了我的建议，以此作为博士后出站报告的题目。为完成报告，他翻阅了大量国内外关于绩效评价的资料，潜心钻研，出色完成了博士后

期间的研究工作。

总体上看,本书中有新意、有探索性的研究成果主要包括以下几个方面:(1)对 PPP 项目进行了合理的分类。PPP 项目类别繁多,合理进行分类是选择科学、客观、合理的评价方法的基础。本书将 PPP 项目划分为承包类项目、BOT 类项目和财政补贴类项目,基本涵盖了 PPP 项目,但也不排除这三类项目之间有交叉。(2)对不同类别的 PPP 项目,所选择的评价方法力求合理、准确。作者在项目分类的基础上,对不同类别的项目选择不同的评价方法,有利于实现评价的客观性和有效性。如在 BOT 类项目中选择了平衡计分卡的评价方法,不仅体现财务上的效率,同时也体现项目本身的公益性。(3)评价指标中力求保证公平与效率的合理兼顾。

作者在攻读博士期间就开始从事 PPP 的研究,博士后期间的研究工作是其博士研究工作的继续和发展。他能沿着这个方向坚持做更深入的研究,颇应受到鼓励。我国当前仍处在经济社会的转轨时期,PPP 当有广阔的发展应用空间。温家宝总理在 2009 年政府工作报告中指出:“鼓励、支持和引导非公有制经济发展。落实放宽市场准入的各项政策,积极支持民间资本参与国有企业改革,进入基础设施、公用事业、金融服务和社会事业等领域。”这些话中所包含的导向,值得我们深入理解、全面把握。

当前,我国已经通过 PPP 方式引入民营资本的领域主要有高速公路、水务等基础设施和公用事业,而保障性住房、社会保障体系运行、农村金融服务等领域,也同样有适合以 PPP 方式引入民营资本参与的空间。我相信孙洁博士的研究成果,有助于推动现实生活中民营资本参与基础设施建设和公共事业的发展,并服务于提高政府提供公共品的能力和绩效水平。

贾 康

2010 年 4 月 28 日



第一章 导论	1
第一节 研究的背景.....	2
第二节 文献综述.....	6
第三节 研究的目的和意义	12
第四节 内容结构安排和研究方法	16
第二章 PPP 项目绩效评价的理论基础	19
第一节 公共物品理论与绩效评价	19
第二节 平衡计分卡理论与绩效评价	27
第三节 利益相关者理论与绩效评价	34
第四节 委托—代理理论与绩效评价	37
第三章 PPP 项目的基本类别	44
第一节 PPP 项目的内涵	44
第二节 按资金属性划分	50
第三节 按基础设施的形态划分	55
第四章 承包类项目的绩效评价	62
第一节 承包类项目的特点	62
第二节 承包类项目绩效评价指标的设计原则	67
第三节 承包类项目绩效评价指标体系	70

第四节 评价指标计算方法	78
第五章 BOT 类项目的绩效评价	81
第一节 绩效评价与平衡计分卡	81
第二节 平衡计分卡的结构	85
第三节 财务维度绩效指标	88
第四节 顾客维度绩效指标	92
第五节 内部业务维度绩效指标	95
第六节 学习与成长维度绩效指标	97
第六章 财政补贴类项目的绩效评价	100
第一节 财政补贴的方式及补贴项目的特征	100
第二节 财政补贴类项目绩效评价指标体系设计的 原则	105
第三节 财政补贴类项目绩效评价指标	108
第四节 财政补贴类项目绩效评价的方法	116
第七章 PPP 项目绩效评价的制度保障机制	121
第一节 制度安排是绩效评价制度化的必然选择	121
第二节 评价机制的制度安排	126
第三节 绩效评价程序的制度安排	138
结束语	148
参考文献	151
后 记	161

第一章 导 论

开宗明义，本书研究的是如何对 PPP 项目进行绩效评价。何谓 PPP 项目呢？PPP 是 Public - Private Partnerships 的缩写，意为公私合作伙伴。PPP 项目就是通过公私合作的项目。公私合作管理就是指政府、营利性企业或非营利性企业基于某个项目而形成的相互合作形式。通过这种合作形式，合作各方可以达到比预期单独行动更为有利的结果。合作各方参与某个项目时，政府并不是把项目的责任全部转移给私人企业，而是由参与合作的各方共同承担责任和风险。众所周知，对私人企业的绩效进行评价时，通常是以利润最大化为目标，在设计评价指标体系时，许多指标都与利润有关系。在评价过程中，更多地强调了企业的效率。而对政府公共部门进行评价时，除了评价政府公共部门的工作效率外，更多的评价指标是以公平为目标。就是说，政府公共部门在向社会公共提供公共物品或服务时，更多地是以公平为原则。那么，我们如何来对 PPP 项目进行评价呢？一方面是私人部门要求高效；另一方面是公共部门要求公平。因此，我们在此对 PPP 项目如何进行绩效评价的研究，应当兼顾效率与公平。任何只评价效率或只评价公平的指标体系都不能真实反映 PPP 项目的绩效。

第一节 研究的背景

我国近 30 年的经济改革,是以市场化为导向的。据资料显示,目前我国在资源配置的各个方面,市场化的程度已达 70% 左右,已跨入市场经济门槛,不再是计划经济国家。对于我国经济来讲,将是一个市场不断深化的过程。包括产品市场深化和要素市场的深化等。特别在产权市场化方面,将表现为民营化的过程。在私人物品的提供方面,我国已经全部实现了市场化,而对于准公共物品的提供方面,市场化的程度还比较低。让私人部门参与准公共物品的提供将是我国改革深化的一个基本方向。那么如何让私人部门参与到准公共物品的提供呢?公私合作的管理模式将会成为我国民营化的主要形式之一,特别是对公用事业和基础设施的民营化。由于公用事业和基础设施的自然垄断特征,而且公用事业和基础设施所提供的产品大多属于准公共物品,不可能完全由市场来提供,最好的模式就是通过公私合作的形式来为公众提供公共产品或服务。在党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》已经明确指出:清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策,消除体制性障碍。放宽市场准入,允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。^①

在这里,我们将从三个方面阐述本研究的背景。一是当前公用事业改革中的民营化。在民营化过程中,更多是采用了公私合作的管理模式进行的。二是基础设施建设与经营管理方面。为了尽快提高我国基础设施的水平,目前许多城市都采用了公私合作的管理模

① 中共十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

式为公众提供基础设施，如北京、上海、深圳等城市。三是我国正在兴起对政府公共部门的绩效评价。

一、公用事业中的公私合作

在我国，市政公用行业可称得上是最后的一块垄断行业，几十年的发展，其存量规模现已十分庞大，而且每年还有数千亿元的投入，其收入也十分可观。但另一方面，市政公用设施建设历史欠账又很多。如何解决公用事业问题呢？借鉴英国、美国等发达国家的经验，公用事业中引入私人企业是成功解决公用事业问题的成功之路。公用事业向民营化的转轨，不单纯是投入方式的变化，而且也是一场市场与管制、企业内部环境与外部环境的博弈。因此，政府有必要建立一个稳定的法律和政策环境，缔造好公共、民营合作的氛围。

民营化是我国市政公用事业的出路所在。事实上，对于投资市政公用事业，外资与民企的热情很高，一些地方也早就开始了在这方面的探索。比如，深圳市早在 1998 年就对公交线路运营进行了改革，引入了竞争机制，实行招投标。四川省曾出台《关于加快市政公用行业改革和发展的意见》，将城市交通专营权，市政设施冠名权、广告权、收费权、租用权，水、电、气等基础设施特许经营权，市政公用设施设计、施工、维护等作业经营权等多项专营权全面推向市场。实践证明，外资与民企进入公用事业领域不仅可行，而且是有效率的。

进入 21 世纪，特别是党的十六届三中全会后，公用事业改革进入了加速时期。许多城市的自来水厂都引入了民营资本，最为典型的上海浦东自来水公司，2002 年以公开招标的方式，将自来水厂 50% 的股权，经营期为 50 年，进行了转让。最终，法国威望迪水公司以高达 20 亿元人民币的价格中标（标低为 7.6 亿元人民

币)。除了水务项目外,上海还通过公私合作管理的形式建设了污水处理项目、垃圾处理项目等。北京、深圳等地也都通过公私合作的管理模式对公用事业进行了改革。

公用事业民营化有许多形式,如出售、承包、特许经营等。但是,如果说仅仅是将公用事业一卖了之的话,将会引起“官僚垄断资本”市场经济的危险。如何才能避免这种危险呢?一种可行的方法就是通过公私合作的管理模式对公用事业民营化改革。

二、基础设施中的公私合作

根据目前城市化速度,中国每年将有 1500 万~2000 万农民转移到城市,为此,每年要建设 200 亿平方米的住宅,而住宅需要供电、供水、供气以及污水处理,预计这样的过程要持续 20~30 年。从这一点看,世界上没有一个市场比中国更大,仅上海市一年的基本建设项目就超过了欧共体的全部。

我国社会主义新农村的建设,更需要进行大规模的农村基础设施的建设与改造,因为,改革开放 20 多年来,我国的基础设施建设大部分集中在城市,特别是在我国城市化战略目标下,一些城市基础设施建设等得到了快速的提高。相比之下,农村基础设施的建设是少之又少。在党中央、国务院提出的新农村建设的宏伟目标下,农村基础设施建设也必将得到极大的改善。

据调查,我国绝大多数省份基础设施投资只占 GDP 总量的 1%,明显低于联合国提出的发展中国家城市化进程中基础设施投入一般不低于 GDP 总量 3%~5% 的比例,基础设施短缺已经成为困扰我国城市化进程的一个突出矛盾。面对如此巨大的基础设施需求,仅仅依靠政府财政资金无法满足现实的需要。只有通过公私合作的管理模式来为公众提供基础设施。

2004 年 12 月,香港地铁公司与北京市基础设施投资有限公司

及北京首都创业集团有限公司签订原则性协议，以公私合营模式合作投资、建设及营运北京地铁4号线，为期30年。

在通过公私合作管理模式建设的基础设施项目中，许多地方都采用了BOT^①的形式，为基础设施建设引进了巨额的资金。

三、政府绩效评价在我国的兴起

近一个时期以来，对政府进行绩效评估在我国悄然兴起。2004年8月2日，国家人事部《中国政府绩效评估研究》课题组提出了一套适用于中国地方政府绩效评估的指标体系，该体系在总结国内外相关指标体系设计思想和方法技术的基础上，将社会保障、社会稳定、廉洁状况和行政效率等33个指标纳入考核范围。评估的重点放在了整体管理水平和生活改善水平，而非单纯的GDP增长率和就业机会率。该体系适用于全面系统地评估我国地方各级政府，特别是市县级政府的绩效和业绩状况。此消息引起社会各界的强烈反响。然而，这套指标体系迟迟未能正式出台，更没能付诸实施。据有关人士透露，该指标体系尚需进一步修改和完善，该课题最终完成尚需一段时间。

2003年福建省厦门市思明区在全国首创的“公共部门绩效评估体系”，获得了中国地方政府创新奖。该系统的开发与应用为解决公共部门管理的瓶颈问题探索出新路径，对推进政府职能转变，促进管理机制更新，提升政府服务质量具有实质性的应用价值。温家宝总理2004年3月5日在十届全国人大第二次会议上强调：要树立科学发展观和正确的政绩观。

对公私合作管理模式的评估，既是对私人部门的评估，又是对政府公共部门的评估，它不同于对企业的评估，也不同于

① BOT：建设—经营—转让。

对政府公共部门的评估，而是对两者合作结果（或效果）的评估。无论是国有企业民营化中的公私合作，还是公共基础设施民营化中的公私合作，所追求的目标都是资源的有效配置，最终实现公平与效率的完美结合。在对公私合作管理模式进行评估的过程当中，如果仅仅采用对政府公共部门的评估办法或评估指标体系，将会导致许多误差。公共部门的评估标准将更多地考量公共部门内部的管理效率，并不能全面评价出公私合作的效果。

第二节 文献综述

在文献阅读的过程中发现，很难找到一篇是完全意义上的对公私合作管理项目绩效评估的文章。所能查到的关于绩效评估的文献中大部分是对企业的绩效评估或是对一般意义上的项目评价；另一部分是对政府部门或政府公共部门的评估。由于本研究对公私合作的评估既包含了对私人企业的评估也包含了对政府公共部门的绩效评估，但更倾向于对政府公共部门的效率进行评估，因此在文献综述中，将从企业的绩效评价与政府及公共部门绩效评价两个方面重点介绍。当然，也会介绍一些一般企业绩效评价的理论文献。

一、国外文献

绩效评估技术的研究与应用在西方国家颇受重视，企业绩效评估早已有之，以政府绩效评估为代表的公共部门的绩效评估，在 20 世纪 70 年代开始也蓬勃兴起。国外对政府绩效评估的研究始于第二次世界大战期间，其标志是克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙的

《市政工作衡量：行政管理评估标准的调查》一书，大规模的公共部门绩效评估始于 70 年代初期。1973 年，尼克松政府颁布了“联邦政府生产率测定方案”，力图使公共部门绩效评估系统化、规范化、经常化。1976 年，美国科罗拉多州通过了“日落法”，规定各项政策到期都必须重新得到批准，否则就此失效，这迫使政府部门定期对其政策的后果进行评估。

公共部门绩效评估在 80 年代受到极大的重视，最为典型的当属英国。1979 年，撒切尔政府开展了著名的“雷纳评审”，以拟订提高效率的具体方法和措施。1980 年，英国环境事务部率先建立了“部长管理信息系统”。它集目标管理和绩效评估为一体，旨在向部长提供全面、规范化的信息。1982 年，英国政府公布了“财务管理新方案”，要求政府各部门树立浓厚的“绩效意识”。1983 年，英国卫生与社会保障部第一次提出了较为系统的绩效评估方案。在这一时期，政府绩效评估的侧重点是经济和效率，争取投入产出比率的最大化。

进入 90 年代，人们关注的焦点逐渐转向了效益和“顾客满意”，质量被提到了重要地位，“效率优先”的口号被“质量优先”所取代。特别是美国克林顿政府推动的“国家绩效评审”活动，声势浩大，成就显著。此时，政府绩效评估在西方各国被普遍接受，其过程也更加规范化、系统化，在指标的确立和分析方法的选择上，逐步呈现出定性转向定性与定量相结合、采取科学的数学分析方法等趋势。

国外学者除了对政府部门进行绩效评价外，还从不同角度对公共事业管理的业绩进行绩效测评的研究。布拉姆·索比尔从中央政府角度描述了对引入业绩测评系统所做的努力。尼科尔·莫尔探索了国防系统中通过业绩预算系统而卷入的业绩测评的执行问题。阿斯顿工商学院公共服务研究中心关注在测评地方政府业绩时，用“最优价值”作为一种评估框架，用“平衡计分卡”在不同利益分

享者之间进行对话和合作而得出的结论。^①凯瓦路热考察了竞争、付费制度对政府公共服务效率和质量的影响,认为竞争是提高政府绩效的有力工具。^②美国民营化专家萨瓦斯对公共部门的民营化的效果进行了评估研究,他运用的主要方法是前后对比、跨部门计量经济模型等方法,特别是对合同承包进行了大量的研究。他用了大量确凿的证据证明了合同承包是效率的。^③

国外学者对公共部门业绩评估、业绩管理政策制定和市民的共同参与在公共部门绩效改善中的地位作了比较细致的阐述。政策制定者和市民参与业绩评估有助于公共部门经理将精力放在他们社区真正需要解决的问题上,市民的参与能够通过激励经理超越传统的产出指标,从而集中于生活质量和社区目标而增加业绩评估的影响。^④让政策制定者和市民参与业绩评估的总体目的是建立一个持久的过程,市民在这个过程中评价市政府的业绩以使政府政策和服务反映社区的需求。政策制定者、市民和公共经理能够共同建立对市民和经理都有意义的业绩评估指标。当经理们吸纳市民的见解时,业绩评估的相对重要性增加。一般市民能够理解的有意义的指标,为市民提供了评价和改进政府工作的机会。也提供了政府服务怎样才能对社区的需要和侧重点负责的机会。尽管市民参与能通过让服务更多地响应市民的需要而最终改善市政府提供服务的程度和水平,但这个目的常常难以达到。^⑤虽然市民的参与通常会产生有

① Arie Halachmi (1978), Community Disaster: Implication for Management Midwest Review of Public Administration 12 (4) 71-279.

② Ken S. Cavalluzzo. Competition, Fee-for-service Requirements, and Government Performance: Evidence on the Federal Reserve. Journal of Accounting and Public Policy. 2002, 21 (4-5): 315-356.

③ [美] 萨瓦斯:《民营化与公私部门合作伙伴关系》,中国人民大学出版社 2002 年版。

④ Marc Holzer:《公共部门业绩评估与改善》,张梦中译,载于《中国行政管理》2000 第 3 期。

⑤ Stivers, C. (1990). "The Public Agency as a Polis: Active Citizenship in the Administrative State", Administration and Society, 22. (May), 86-105.

效的政策及令人满意的公共部门，但这种参与却常常被认为是负担沉重、成本高昂和消耗时间。^①

总的看来，这些研究成果对我国公共部门的绩效评估的研究有一定借鉴意义，但毕竟国情不同，评估的背景也有差别，因此我们在参考国外研究成果的时候还有一个去粗取精、去伪存真的过程。

二、国内文献

由于我国学界和政界把眼光主要投放在企业、政府体制改革上，对公共部门的改革关注相对较少，所以专门研究公共部门绩效评估的成果不多，有代表性的成果主要有吴江教授《模式创新：事业单位改革的绩效评估》一文，吴教授把事业单位改革和绩效评估两个问题结合起来进行研究，主要是从宏观层面来谈事业单位绩效评估，分析了事业单位管理体制改革的出发点，强调改革中的基本取向：应坚持扩大事业单位自主权与坚持政府监管职能并重，要改善事业单位的治理结构，推行绩效管理和绩效评估。其他研究成果大多分别从事业单位改革和绩效评估两个视角各自展开研究。

有关绩效评估的研究成果还有：《绩效管理实务手册》（武欣编著），该书从系统的视角展现了绩效管理的全过程，即从绩效管理的基础性工作、绩效指标设定、绩效计划、绩效实施与管理、绩效评估到绩效反馈面谈和绩效改进计划的各个环节的核心工作着眼来理解绩效评估；《经理人必备——绩效考评》（陈黎明主编），强调了在绩效考评的实施中，有两点至关重要：一是制度化建设，二是注重绩效考评文化的培养；廖小青、何家汉著的《员工绩效管理系统的设计与实施》一书，主要介绍一种员工绩效管理的系统，

^① Mitchell, J. (1997). "Representation in Government Committees". *Public Administration Review*. March/April, Vol. 57, No. 2, p. 160 - 167.

它是以全面质量管理的原则作为理论指导,以 PDCA 循环系统作为实施方法建立的员工绩效管理系统;黄曼行、时侠术的《非营利组织的绩效评估》一文主要从“平衡记分法”的角度来衡量非盈利组织经营管理绩效;连云的《论政府经济职能实施绩效评估体系的框架构建》一文主要从两个层面来论述政府经济职能实施绩效评估体系的框架构建:一个是微观层面,主要评估政府经济职能实施的各具体机构及某项具体经济政策的实施绩效,另一个层面是宏观层面,主要评估一国政府履行其所有经济职能的总体绩效;马宝成的《试论政府绩效评估的价值取向》一文主要从政治哲学的角度对政府绩效评估的价值取向作子系统分析,不是提出一些具体的评估指标,而是着眼于支持这些具体评估指标的价值观念,寻求一种全面合理的政府绩效评估的价值观念体系;杨红明的《政府绩效评估的现状及在我国的发展》一文主要从借鉴西方先进经验的基础上,指出我国发展政府绩效评估的必要性和可行性,为我国政府绩效评估的制度、机构、程序等方面的改进与完善提供借鉴意义;张璋的《政府绩效评估的元设计理论:两种模式及其批判》一文中提出了政府绩效评估的两种模式:理性设计模式和社会互动设计模式;陈捷的《绩效评估研究的新进展》一文从管理心理学的角度探讨评估者认知加工过程中的有关问题与评估的关系,指出目前绩效评估的研究设计和测量仍存在某些不足,尤其是在组织情境中的研究尚待进一步加强。

近两年有关政府绩效评估的学位论文有:《公共部门的绩效评估》(陈红玲,2001)、《公共部门绩效考评理论和方法研究》(张晶晶,2004)、《政府绩效评估:理论框架与方法体系》(马晓军,2004)、《政府绩效评估的群众满意度标准研究》(高刃峰,2005)、《私营部门人力资源管理的绩效评估对公务员考绩制度的启示》(宋源,2004)、《事业单位绩效评估机制研究》(陈力,2004)。