

PPP模式下基础设施项目的绩效评价体系研究

彭秋嘉

摘要: 随着PPP (Public-Private Partnership, 公私合作) 模式在全球范围内的广泛应用, 如何科学、公正地评估此类项目的绩效成为关键议题。本文通过分析PPP模式在基础设施建设中的绩效评价体系问题, 以此构建出一套针对PPP模式下基础设施项目的综合绩效评价体系。研究表明, 该体系能有效提升PPP项目的透明度与效率, 为行业的发展提供了决策支持。

关键词: PPP模式; 基础设施; 绩效评价

引言

在全球范围内, 基础设施作为经济社会发展的基石, 其建设与维护一直是政府关注的重点。但传统的基础设施建设模式往往面临资金短缺、效率低下等问题。在此背景下, PPP模式作为一种创新的融资与管理方式, 逐渐受到各国政府的青睐。PPP模式通过公私部门间的合作, 能够有效整合资源, 分散风险, 提高项目效率与质量。基于此, 本文就PPP模式下基础设施项目的绩效评价体系展开探究分析, 以期对PPP项目的决策、实施与监管提供有力支持。

一、PPP模式下基础设施项目绩效评价体系的构建

(一) 绩效评价指标体系的构建

从项目目标来看, PPP项目通常旨在实现基础设施的高效建设与运营, 提升公共服务质量, 因此指标应围绕项目在建设周期、运营效率、服务质量达标等方面的目标来设定, 以衡量项目是否达成预期成果。从利益相关者需求角度, 政府关注项目的公共属性发挥、财政资金的有效利用以及社会效益的实现。社会资本方则注重投资回报、项目盈利能力和资产增值, 公众作为最终使用者, 关心基础设施的便利性、安全性和舒适性等^[1]。指标选取需兼顾各方需求, 确保评价结果能反映不同利益相关者的诉求。同时, PPP项目具有投资规模大、周期长、参与主体多、风险复杂等特点, 指标选取需充分考虑这些因素, 例如, 针对项目周期长设置能反映长期效益的指标, 针对参与主体多考量各方协作效率的指标。

同时, 项目特点如行业类型、规模大小、技术复杂程度等也会影响指标选取, 如大型交通基础设施项目可能更注重交通流量、通达性等指标, 而小型环保项目则更关注污染物减排量、环境改善效果等。

基于此, 构建包含多个维度的绩效评价指标体系框架时, 经济效益维度涵盖投资回报率、成本节约率等指标, 能反映项目的盈利能力和成本控制水平。而社会效益维度设置公共服务覆盖范围、公众满意度等指标, 衡量项目对社会的贡献, 环境效益维度包含节能减排量、生态保护措施落实情况等指标, 体现项目对环境的影响。项目管理水平维度通过项目进度控制、质量管理、成本管理等指标, 评估项目管理的有效性, 风险控制能力维度则借助风险识别准确性、风险应对措施有效性等指标, 考察项目抵御风险的能力。在确定指标权重时, 采用层次分析法(AHP), 先构建判断矩阵, 通过专家打分等方式对各指标的重要性进行两两比较。接着计算权重向量, 通过数学方法得出各指标的相对权重。最后进行一致性检验, 确保判断矩阵的逻辑一致性, 避免出现自相矛盾的权重分配, 从而确保指标权重分配的科学性和合理性, 使绩效评价结果能够准确反映PPP项目的真实绩效状况。

(二) 绩效评价方法的选择与优化

针对评价方法选择, 需紧密结合PPP项目的特点和评价目标来挑选合适的方法, PPP项目具有投资规模大、周期长、参与主体多元、风险复杂以及涉及多维度效益(如经济效益、社会效益、环境效益等)的特点, 同时评价目标旨在全面、客观、准确地反映项目的绩效状况^[2]。模糊综合评价法是较为合适的选择之一, 原因在于PPP项目绩效评价中许多指标具有模糊性。而灰色关联分析法也具有独特优势, PPP项目在实施过程中存在

个人简介: 彭秋嘉(1983-), 男, 汉族, 河南南阳人, 研究生, 中级职称, 研究方向: 建筑工程。

大量不确定信息和灰色数据，该方法通过分析各因素之间发展趋势的相似或相异程度来衡量因素间的关联程度，无需大量样本数据，对数据分布也无特殊要求，能够有效挖掘数据背后的潜在关系，准确评估项目绩效与各因素之间的关联，为项目改进提供有针对性的依据。

然而，所选评价方法可能存在一定不足，需要进行优化，对于模糊综合评价法，可改进评价指标的量化方法，如引入更科学合理的隶属度函数确定方式，结合实际项目数据和专家经验，使指标量化更贴合实际情况，减少主观因素的影响。对于灰色关联分析法，可优化评价模型的参数设置，如分辨系数的取值，通过多次模拟和实证分析，找到最适合PPP项目绩效评价的参数值，提高评价模型对不同项目特征的适应性。此外，还可综合运用多种评价方法，相互补充验证，例如，将模糊综合评价法与层次分析法结合，先用层次分析法确定指标权重，再用模糊综合评价法进行综合评价，进一步提高评价结果的准确性和可靠性，为PPP项目的决策、管理和持续改进提供更有力的支持。

（三）绩效评价标准的制定

评价标准制定需秉持先进性原则，这意味着所设定的标准应体现行业内的领先水平 and 未来发展方向，激励项目参与方积极采用新技术、新方法、新管理模式，推动PPP项目在基础设施建设领域不断实现创新与突破，提升项目的整体质量和效益，避免标准过低导致项目停滞不前^[3]。合理性原则要求评价标准充分考虑PPP项目的实际情况，包括项目规模、类型、所在地区经济发展水平、政策环境等因素，既不能过高脱离实际，使项目难以达到而失去激励作用，也不能过低无法有效区分项目绩效的优劣，确保标准在合理范围内具有可实现性和区分度。可衡量性原则强调评价标准应具备明确的量化指标或可操作的定性描述，以便能够准确、客观地对项目绩效进行衡量和评价，减少主观因素的干扰，使评价结果具有可比性和可信度。

行业标准参考法是依据国家或行业相关部门制定的基础设施项目绩效评价标准，结合PPP模式的特点进行适当调整，这些标准通常经过广泛调研和论证，具有一定的权威性和通用性，能为项目提供基本参照。历史数据对比法通过分析同类PPP项目在以往实施过程中的绩效数据，如成本、进度、质量等方面的历史记录，结合当前项目的特点和目标，制定出符合实际情况的评价标准。专家经验法则是邀请在PPP领域具有丰富实践经验

和专业知识的专家，根据他们的经验和判断，综合考虑项目的各种因素，确定评价标准。在实际操作中，应结合具体项目特点，综合运用这些方法，权衡各种因素，制定出一套科学、合理、适用的评价标准，从而准确反映PPP模式下基础设施项目的绩效水平，为项目的顺利实施和有效管理提供有力保障。

二、PPP模式下基础设施项目绩效评价体系的实施保障

（一）政策法规保障

目前，我国PPP项目绩效评价工作尚处于发展阶段，缺乏专门针对该领域的系统性法律法规，这导致在实际操作中，评价主体不明确、评价程序不规范、评价结果应用缺乏约束力等问题时有发生。因此，政府应尽快出台专门针对PPP项目绩效评价的法律法规。在相关法律法规中，应明确界定评价主体，清晰划分政府部门、社会资本方以及独立第三方评价机构在绩效评价中的职责与权限，避免出现职责不清、相互推诿的现象^[4]。同时，详细规定评价程序，从评价计划的制定、数据的收集与分析，到评价报告的编制与审核，都要有明确的流程和标准，确保评价工作的科学性和公正性。此外，还要对评价结果的应用作出明确规定，将评价结果与项目付费、奖惩机制、项目续约或终止等挂钩，使评价结果真正发挥导向和约束作用，为绩效评价工作提供坚实的法律依据。除完善法律法规，制定配套政策措施也必不可少，政府应出台一系列鼓励和引导PPP项目开展绩效评价的政策措施。例如，设立专项财政补贴，对积极开展绩效评价且评价结果优秀的项目给予资金奖励，缓解项目参与方开展绩效评价工作的资金压力。同时，给予税收优惠政策，如减免部分税费或提供税收返还，降低项目参与方的成本负担。

（二）组织管理保障

由于PPP项目绩效评价涉及多个参与方，确定合适的评价主体至关重要，政府部门作为公共利益的代表，在绩效评价中应发挥主导作用，负责制定评价政策、监督评价过程以及审核评价结果，确保评价工作符合公共利益导向。独立第三方机构凭借其专业性和中立性，能够客观、公正地对项目绩效进行评价，其职责包括依据科学的方法和标准收集数据、开展分析、撰写评价报告等。同时，项目公司作为项目的实际运营者，也有责任配合评价工作，提供真实、准确的项目资料和数据^[5]。明确各主体的职责和权限，能够避免职责不清导致的推

诿扯皮现象，使评价工作各环节紧密衔接，形成协同效应。例如，政府部门负责宏观把控和政策指导，独立第三方机构专注于具体评价工作，项目公司积极配合数据提供，三者各司其职又相互协作，共同推动评价工作的顺利开展。而加强评价队伍建设则是组织管理保障的另一关键，专业的绩效评价人才是保证评价质量的基础。一方面，加强对现有评价人员的培养，通过组织专业课程、开展经验交流活动等方式，提升评价人员的业务素质，使其熟悉PPP项目特点、掌握先进的评价方法和工具。另一方面，积极引进外部优秀人才，充实评价队伍。同时，注重提高评价人员的职业道德水平，加强职业道德教育，使其在评价工作中保持客观、公正、廉洁的态度，不受外界干扰，确保评价结果的真实性和可靠性，为PPP项目绩效评价工作提供坚实的人才支持。

（三）技术支撑保障

随着现代信息技术的飞速发展，利用其优势建立PPP项目绩效评价信息系统势在必行。该系统能够实现数据的实时采集，通过在项目各关键节点部署传感器、监控设备等，自动收集项目运营过程中的成本、进度、质量、服务水平等多方面数据，避免人工采集可能出现的遗漏和误差。同时，借助网络技术实现数据的快速传输，确保评价人员能够及时获取最新数据。在数据存储方面，信息系统采用大容量、高安全性的数据库，对海量数据进行分类存储和管理，方便后续查询和分析。更为关键的是，系统具备强大的数据分析功能，运用数据挖掘、统计分析等技术，对采集到的数据进行深度剖析，挖掘数据背后的潜在规律和问题，为绩效评价提供有力的数据支持。通过该系列功能，绩效评价信息系统能够大幅度提高评价工作的效率，减少人工处理数据的时间和成本，同时也提升了评价结果的准确性，使评价工作更加科学、客观^[6]。此外，鼓励科研机构 and 高校积极开展PPP项目绩效评价方法与技术的研究，能够为绩效评价工作注入新的活力。科研人员可结合PPP项目的特点

和实际需求，不断探索和优化评价模型，提高模型的适用性和准确性。同时，对指标体系进行深入研究，根据项目的发展变化和新的评价要求，适时调整和完善指标，使指标体系更加全面、合理地反映项目的绩效状况。通过这些研究工作，推动绩效评价工作朝着科学化、规范化的方向发展，为PPP项目的决策、管理和持续改进提供更加可靠的技术依据。

结束语

本研究围绕PPP模式下基础设施项目的绩效评价体系展开深入探讨，该体系不仅涵盖了经济效益、社会效益、环境效益等传统评价维度，还特调了风险管理在PPP项目中的重要性，体现了评价体系的全面性与前瞻性。通过研究，发现该体系能够有效提升PPP项目的透明度与效率，为政府与企业提供了科学的决策依据。并通过持续关注PPP项目的发展动态，结合实际案例，从而实现对评价体系进行持续优化。

参考文献

- [1] 林建秀, 骆良彬.融合ESG理念的PPP项目绩效评价[J].东南学术, 2025, (02): 184-196.
- [2] 梁星, 李兴澳.DPSIR下污水处理PPP项目绩效评价指标体系探讨[J].齐鲁珠坛, 2025, (01): 42-45.
- [3] 罗敏.PPP项目运营期绩效评价问题与对策[J].大众投资指南, 2024, (36): 160-162.
- [4] 高华, 薛亚捧, 褚瑞.基于BSC的基础设施PPP项目绩效评估研究[J].建筑经济, 2024, 45(09): 48-54.
- [5] 王爱军, 包金函.教育类PPP项目绩效管理中的共性问题研究及建议——以山东省项目为例[J].财政科学, 2024, (08): 154-160.
- [6] 宋勇, 罗宇文, 康仪婷, 等.基于AHP-FCE的市政道路PPP项目运营绩效评价研究[J].市政技术, 2024, 42(07): 232-238.