

非常规项目监管方式 ——以悉尼轻轨PPP项目为例

柯永建

澳大利亚悉尼科技大学高级讲师、博导、项目管理专业主任
项目管理顶级期刊《Project Management Journal》部门主编
澳大利亚标准委员会与澳大利亚/新西兰联合标准委员会成员
(MB-012, 项目、项目群和项目组合管理)

讲座介绍

- 讲座预期目标：了解项目监管的概念和运作理念
 - 中国政府投资项目的监管介绍
 - 澳洲基础设施项目的常规监管介绍
 - 以悉尼轻轨PPP项目为例介绍两种非常规项目监管
- 常规与非常规，基于工程管理专业授课与学习范畴而言
- 请扫描右侧二维码加入本次讲座微信群参与互动和获取PPT文件
- 互动#1：在过去的课程学习中是否接触过“项目监管”这个概念
- 讲座过程中欢迎在微信群里提问，提问格式是：#提问# XXXX



监管的概念

- 涉及法学、政治学、行政学、经济学乃至整个社会科学领域，争议极大
- 监管性质 (是什么)、监管主体 (谁监管)、监管范围 (监管什么)、监管方式 (如何监管)
- 项目监管 —— 政府投资项目为主，投资金额巨大、工程意义重大、社会关注程度高
 - “轻” 监管：政府方基本不参与项目实施过程管理，一般在出现问题时才会介入
 - “重” 监管：政府方不仅参与到项目实施全过程，还动用行政管理和公众监督等形式
 - 我国于2019年7月1日起施行《政府投资条例》投资项目在线审批监管平台
- 互动#2：关于项目监管，以下哪个陈述是正确的？





中国政府投资项目的监管

来源：何学源律师，上海市建纬律师事务所
<https://zhuanlan.zhihu.com/p/77215666>

政府投资项目全过程监管

- “事前”阶段聚焦源头控制，侧重于在宏观层面对一级地方政府投资策略的把控
 - 项目立项阶段，项目审批机关需着重审查政府投资项目的项目建设的必要性、技术经济可行性、社会效益以及项目资金等主要建设条件
- “事中”阶段聚焦投资控制和资金管理，在微观层面对具体项目落地的监督管理
 - 工程招标阶段对重大项目的招标控制价进行审查；在项目资金支付过程中，遵循“按资金预算、按拨付程序、按合同约定、按审核结果”
- “事后”阶段聚焦审核与绩效评价，在微观层面对具体项目运营情况的监督管理
 - 对项目工程结算、竣工财务决算审核实现全覆盖，对已完工程应加快财务决算

监管的主要内容

- 投资监管（常规工程管理专业授课范围）
 - 财政资金的使用和财务会计管理
- 建设监管（常规工程管理专业授课范围）
 - 项目建设过程把控，项目设计、招标投标、设备采购、工程施工、结算签证、完工验收等
- 风险监管
 - 社会、财务、纪律风险（例如腐败），大多涉及内部审计、纪检、监察和有关职能部门

监管的主体与主要方式

- 内部监管是指国家权力机关内部和相互间的监管
 - 立法机关、监察机关和司法机关对行政机关的监管（非常规、本次讲座案例）
 - 行政机关部门间监管，如政府投资项目的立项、建设等工作由发改部门负责，但财政资金的拨付由财政部门负责；环保、消防、城管、审计等
- 外部监督是指非国家公权力机关的其他组织、团体、个人对政府投资项目的监督
 - 中介机构监督，包括监理单位、保险公司、信用评级机构、各类专业咨询机构、行业协会以及政府投资项目的贷款方和融资方
 - 社会公众监督，包括新闻媒体和社会公众（非常规、本次讲座案例）



澳洲基础设施项目的常规监管

常规项目监管 – 联邦层级（以Infrastructure Australia为例）

- 独立的基础设施顾问单位（<https://www.infrastructureaustralia.gov.au>）
- 政策/改革的研究与建议，包括参与联邦PPP指南框架的维护等
- 基础设施规划、审计，包括联邦重大基础设施优先列表的维护
 - Assessment Framework: For initiatives and projects to be included in the Infrastructure Priority List
https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/infrastructure_australia_assessment_framework_2018.pdf
 - Infrastructure Priority List (>100M)
<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-08/current-ipl-july-19.pdf>

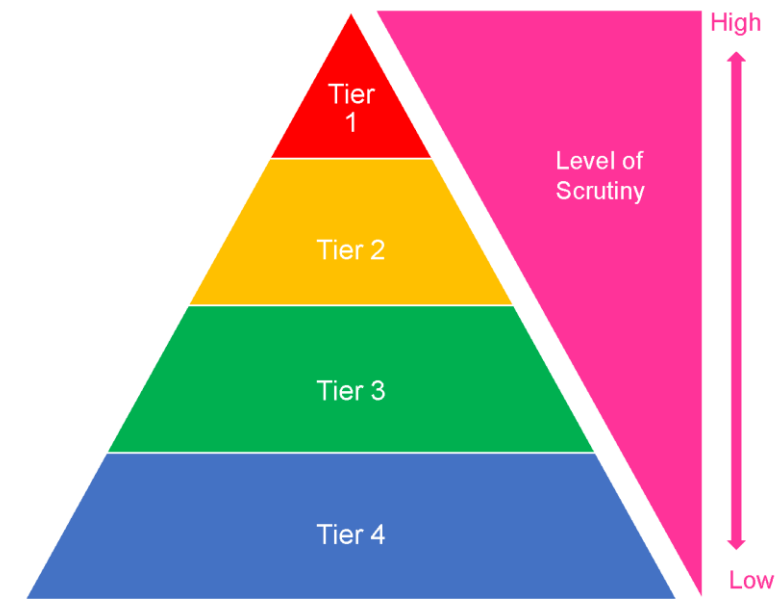
常规项目监管 – 州/领地层级（以Infrastructure NSW为例）

- 独立的法定机构（<http://www.infrastructure.nsw.gov.au>）
- 基础设施中远期规划、政策建议
- 协助其他部门提交联邦重大基础设施优先列表申请
- 在州长的命令下承担/监管个别重大基础设施（如城市改造项目）
- 审核评估其他政府部门建议的重大基础设施项目
 - NSW Infrastructure Pipeline (<http://www.infrastructure.nsw.gov.au/expert-advice/pipeline-of-projects/>)

常规项目监管 – 州/领地层级（以Infrastructure NSW为例）

- Infrastructure Investor Assurance Framework
(http://www.infrastructure.nsw.gov.au/media/2095/iaaf-march-2019-update-_final-published.pdf)

Weighted Risk Score	ETC Range				
	\$10M – 50M	\$50-\$100M	\$100M - \$500M	\$500M - \$1B	>\$1B
0.0 – 2.0	Tier 4	Tier 3	Tier 3	Tier 3	Tier 2
2.1 – 2.2	Tier 4	Tier 3	Tier 3	Tier 2	Tier 2
2.3 – 2.4	Tier 4	Tier 3	Tier 2	Tier 2	Tier 2
2.5 – 2.9	Tier 3	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 1 – HPHR
3.0 – 3.9	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 1 – HPHR
4.0 – 5.0	Tier 1 – HPHR	Tier 1 – HPHR	Tier 1 – HPHR	Tier 1 – HPHR	Tier 1 – HPHR



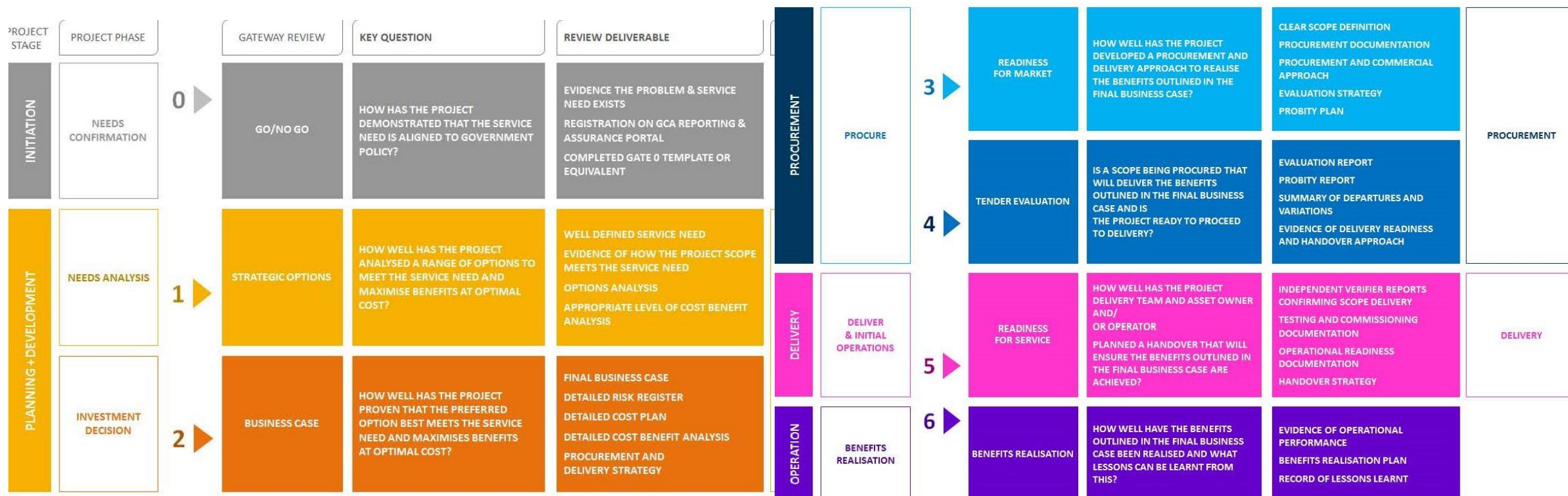
常规项目监管 – 州/领地层级（以Infrastructure NSW为例）

- Infrastructure Investor Assurance Framework
- Tier 1 – High Profile / High Risk projects must pass through all Gates
- Tier 2 projects must pass Gate 0 (Project Justification), Gate 1 (Strategic Assessment), and Gate 2 (Business Case)
- Tier 3 projects must pass Gate 0 (Project Justification)
- Tier 4 projects (lowest risk) do not require Gateway Reviews.



常规项目监管 – 州/领地层级（以Infrastructure NSW为例）

• Infrastructure Investor Assurance Framework

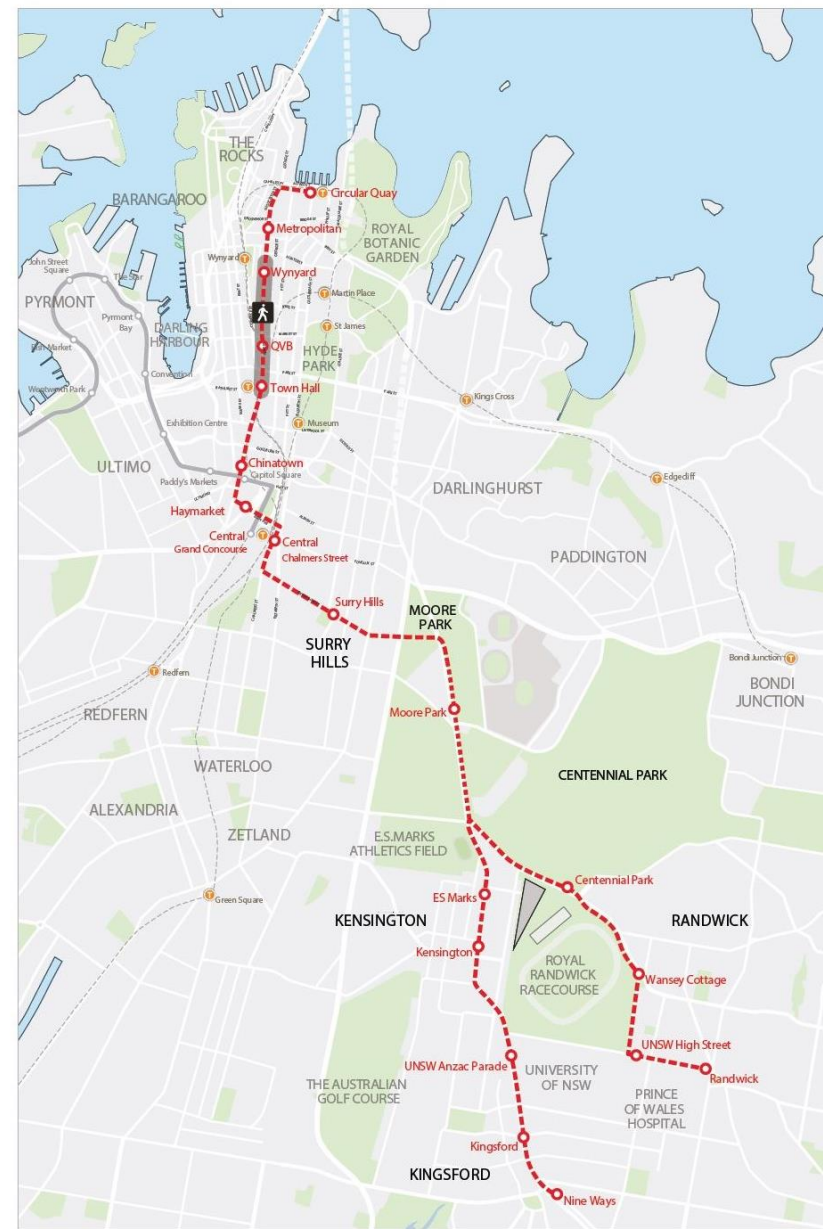




以悉尼轻轨PPP项目为例介绍 两种非常规项目监管

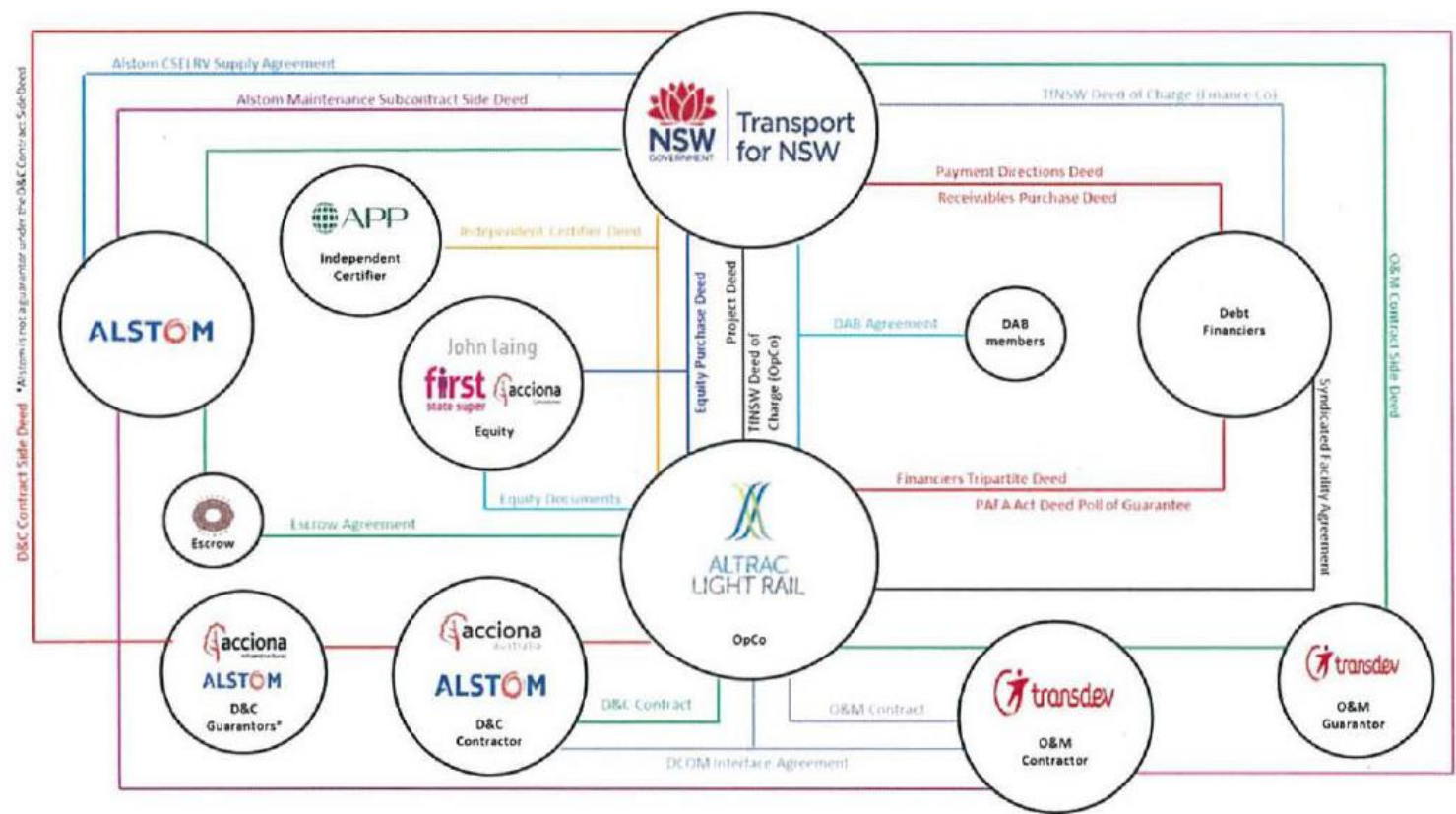
悉尼轻轨PPP项目概况

- CBD and South East Light Rail (CSELR) project
- A new 12 kilometre route with 19 stops
- 2012年12月，建造该项目的计划被提出
- 2013年11月，Business case (1.6b)，项目采购开始
- 2014年6月，规划审批通过
- 2014年10月，宣布ALTRAC联合体中标
- 2014年12月，合约签订 (19 ys, 2.1b)
- 2015年2月，融资完成 (Financial Close)
- 2015年10月，项目开工



悉尼轻轨PPP项目概况

- Transport for NSW
- ALTRAC联合体
 - Acciona Infrastructure
 - Alstom Transport Australia
 - Transdev Sydney



项目绩效表现 – 工期

- 预计完工时间是2019年3月16日
- 2018年8月，former Deputy Secretary at Transport for NSW称预计完工时间为2020年3月
- 2018年10月，Managing Director of Acciona Infrastructure和Chairman of ALTRAC称预计完工时间为2020年5月
- 紧后的听证中，Transport for NSW拒绝延长两个月的请求
- 2018年11月4日，双方同意预计完工时间为2020年5月29日
- 主要原因：heritage (土著人遗址) and utility issues (无记录的废弃电缆管道)
- 互动#3：悉尼轻轨PPP项目的成本超支该由谁承担？

项目绩效表现 – 成本

- 2013年11月，Business case (1.6b)；2014年12月，合约签订 (2.1b)
 - mispricing and omissions in the business case
 - scope changes and planning modifications
- Acciona工程合同额是\$870 million
- 2018年10月4日，Acciona称成本已达大约\$1.45 billion，预计总成本将为\$1.8 billion
- Acciona → ALTRAC → Transport for NSW (1.1b)
- 2019年6月3日，达成协议，政府赔付\$576m → 2.7b

非常规项目监管#1 – Parliament Inquiry/议会调查

- Public Accountability Committee
- 2018年5月22日，该委员主动发起（self-referred）关于悉尼轻轨PPP项目的调查
- 2018年7月8日，公开意见征集截止
- 2018年8月20日、2018年10月3日、2018年10月4日、2018年11月5日和2018年11月29日，在新州议会召开五次听证会
- 2019年1月25日，完成最后报告并公示（其中包括给新州政府的20条建议）
- 2019年7月9日，新州政府公示关于20条建议的回复

此次议会调查的价值 – 素材/研究/经验总结

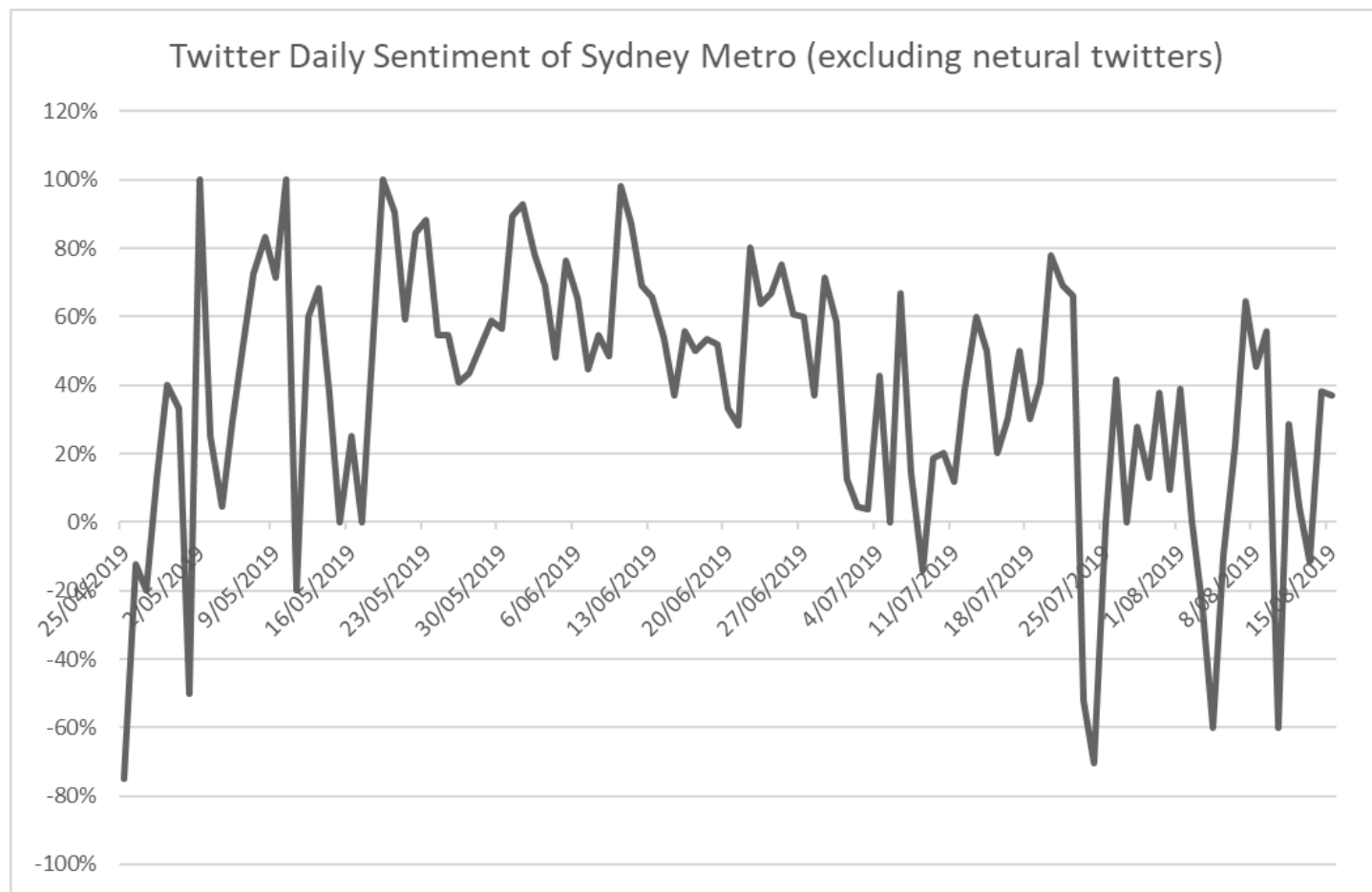
- 详细资料: <https://www.parliament.nsw.gov.au/committees/inquiries/Pages/inquiry-details.aspx?pk=2492>
 - 195 submissions and 5 supplementary submissions, one of which includes survey responses from Surry Hills residents (No. 18 Auditor-General of New South Wales, No. 39 Transport for NSW, No. 86 City of Sydney, No. 87 Randwick City Council, etc.)
 - The committee also received 62 pro-formas
 - The committee held five public hearings at Parliament House in Sydney
 - Impact of the CBD and South East Light Rail Project - Final Report (205页)
 - Government responses (20 short sessions, 23页)

议会调查的不足

- 只有“明星”项目才进入议会调查（例如WestConnex、Building Quality、Northern Beaches Hospital）
- 事后诸葛亮，当然，对将来还是有帮助的

非常规项目监管#2 – 推特情感分析

- 通过项目关键词搜集推文
- 对推文进行情感分析
(正面、中性、负面)
- 过去113天总计25082条
- 在时间序列表达里找出剧变时点
- 对该时点的推文进行文本分析
- 总结影响公众情感的因素
- 另一种非常规的项目/舆情监管方式



基于社交媒体的项目监督

- 优势：全员参与、真实（理论上而言）、实时、成本低...
- 劣势：不成熟、极度依赖于网络舆论环境、偏见的存在、群众的了解局限...
- 社交媒体在项目管理中的应用研究极具潜力
 - Improved project learning (Rosa et al., 2016; Winter and Chaves, 2017)
 - Better intra-project communication (Kanagarajoo et al., 2019; Zhang et al., 2018)
 - A platform for branding (Ninan et al., 2019)
 - Managing external stakeholders in megaprojects (Ninan et al., 2020)
 - 文章：An Exploratory Study of the Use of Social Media to Assess Benefits Realization in Transport Infrastructure Projects
 - 课题：Social Media Use in Project Management – Multiple Case Studies of Transport Projects

后期可能的讲座

- PPP模式是否适用于医疗行业——以悉尼北部海滩医院PPP项目为例
- 社交媒体在工程项目管理中的应用——以悉尼地铁西北线PPP项目为例
- PPP项目的公共价值实现——多个国家的案例对比分析

参考文献

- Rosa, D. V., Chaves, M. S., Oliveira, M., & Pedron, C. (2016). Target: A collaborative model based on social media to support the management of lessons learned in projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 9(3), 654-681.
- Winter, R., & Chaves, M. S. (2017). Innovation in the management of lessons learned in an IT project with the adoption of social media. *International Journal of Innovation: IJI Journal*, 5(2), 156-170.
- Kanagarajoo, M. V., Fulford, R., & Standing, C. (2019). The contribution of social media to project management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 69(4), 834-872.
- Zhang, Y., Sun, J., Yang, Z., & Wang, Y. (2018). Mobile social media in inter-organizational projects: Aligning tool, task and team for virtual collaboration effectiveness. *International Journal of Project Management*, 36(8), 1096-1108.
- Ninan, J., Clegg, S., & Mahalingam, A. (2019). Branding and governmentality for infrastructure megaprojects: The role of social media. *International Journal of Project Management*, 37(1), 59-72.
- Ninan, J., Mahalingam, A., Clegg, S., & Sankaran, S. (2020). ICT for external stakeholder management: sociomateriality from a power perspective. *Construction Management and Economics*, 38(9), 840-855.