

PPP 项目风险识别及管控

张占龙

(中国水利水电第八工程局有限公司, 湖南 长沙 410004)

摘要: 随着社会经济的高速发展, 为满足城市基础设施产业的大规模建设需求, 减少地方政府负债, 各地 PPP 项目如雨后春笋般拔地而起, 各地政府与社会资本方纷纷踏上了“PPP 模式的大潮”。但随着国家对于 PPP 项目监管力度的加大, 各地也相应公布了 PPP 项目负面清单。国家对 PPP 项目运作模式进行规范, 让其从高速发展转入高质量发展, 长期而言, 这对于规范地方政府行为和维护社会资本方利益利大于弊。本文旨在通过对 PPP 项目实施本质及政策进行分析, 对 PPP 项目的风险点进行梳理, 以便社会资本方在今后 PPP 项目实施中更好地进行风险识别和管控。

关键词: PPP 项目; 风险识别; 管控

中图分类号: F283

文献标识码: A

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2023.15.056

1 定义

PPP (Public-Private-Partnership), 最早由英国政府在 1982 年提出, 在我国被翻译为“政府与社会资本合作模式”。近几年, 我国政府大力推行 PPP 项目, 使政府与社会资本通过一系列的契约形成合作关系, 以拓宽政府融资渠道, 加快基础设施等公益项目的建设, 从而提高公共服务的质量和效率。PPP 模式涉及“投资-建设-运营”等阶段, 牵涉到的相关机构较多, 且实施流程繁多, 再加上相关政策法规不健全, 故 PPP 项目在实施各个阶段面临的风险也较大。因此, 如何正确识别和管控风险, 成了 PPP 项目实施过程中的关键问题, 很大程度上决定其成败。

2 PPP 项目实施优点

PPP 项目实施过程中, 只有紧紧围绕该模式的优点, 充分发挥政府、社会资本及各参与方的优势, 才能事半功倍, 达到共赢目的。

2.1 充分发挥政府方的优势

政府方实施机构主要负责人员一般在当地政府主要部门担任领导, 与当地住建局、国土资源局、财政局、审计局、质监站、安监站等政府职能部门关系密切^[1]。项目公司要充分发挥政府方在当地的资源优势和对公务事项办理流程熟悉的优势, 安排项目公司中的政府职员从事项目报建、征地拆迁、信函往来等对外沟通协调工作, 可有效加快项目报建手续的完善, 加快推动征地拆迁的步伐, 建立有效的信函往来机制, 助推项目良性推进。

2.2 充分发挥社会资本方的优势

(1) 缓解政府预算压力

PPP 项目实施过程中, 项目融资工作主要由社会资本方完成, 可减少政府方在项目建设初期的投资。同时, 可以锁定项目运行费用支出, 降低政府短期筹集大量建设资金的压力, 提

高政府预算支出的可控性, 降低政府债务, 从而有效缓解其财政预算压力。但必须要坚决减少政府隐性债务风险增量, 防止政府将 PPP 异化为新的融资平台, 禁止其以任何形式进行违规举债。

(2) 促进项目高效率运作

PPP 项目模式下, 政府起监管作用, 主要实施机构为社会资本方。在项目运作中, 为追求高效率、高周转、低成本, 达到预期的收益目标, 社会资本方会充分发挥其在投融资、报建、建设施工、技术、运营等方面的专业优势。一方面, 社会资本方在项目全生命周期管理模式, 对项目公司与总承包部、设计院、监理机构、咨询机构等机构进行统筹管理, 对内部各专业部门进行交叉管理, 促进协同发展, 有效降低项目的整体管理成本; 另一方面, 社会资本方为更好实现资金的时间价值, 降低资金使用成本, 达到尽快回笼资金的目的, 会通过自己的项目管理经验, 精心策划, 统筹规划项目实施的时间节点, 最大化地将业务型工作平行进行, 极大缩短项目建设周期, 从而有效降低项目的建设成本^[2]。

(3) 促进项目高质量完成

PPP 项目模式下, 政府方根据运营期对社会资本方的考核进行付费, 而项目建设质量是其重要考核因素之一。社会资本方为达到预期收益, 就必须在项目建设过程中以高标准、高要求项目进行质量管理, 在项目运营过程中以高品质的要求进行公共产品的运营维护, 加强建设期和运营期的共同管理, 使基础设施建设或公共服务过程的品质有效提高。

3 PPP 项目全生命周期风险识别及管控

3.1 项目前期的风险识别及管控

(1) 防范政府财政预算超标的风险

社会资本投标立项时, 需要对地方政府的财政承受能力进

行评估论证,保证政府方每一年度全部 PPP 项目的预算支出,占一般公共预算支出的比例不超过 10%,否则,一是违背了国家政策要求,二是在项目回购时,政府可能无力偿还债务。对地方政府调研时,建议从地区经济环境、财政收入、偿债能力、治理水平四个方面着手,深入了解地方政府资信水平,以政府公开的财务报表结合当地地方企业垫资情况(周期、质量、银行贷款、资金链等)和涉及地方政府的违约纠纷诉讼,综合分析地方政府的真实财政状况^[3]。

(2) 防范项目初步设计无法实施的风险

项目投标立项时,社会资本需要结合当地实际情况对项目的可研、设计方案或初步设计进行分析,查看项目实施目的是否明确,实施内容是否具体可行(如内容是否具体、环保设计是否可行),是否符合城市整体规划要求等。如若项目的实施违背城市整体发展规划,且项目实施内容不明确,则需要慎重对待,推动此类项目时将会迫使社会资本方进行可行性研究的二次修改和完善,严重增加项目前期准备工作的周期和成本。如果项目研究论证不够科学深入,项目筛选不够谨慎合理,可研、两评一案等前期资料较为粗犷,缺乏系统性论证,会影响银行对项目贷款资料审核的进度,造成项目建设时间整体延误。

(3) 防范项目合法合规性不足的风险

国家现阶段已对 PPP 模式项目进行了严格的标准设定,对不得采用 PPP 模式实施的项目做了明确规定。但在实际的 PPP 模式操作中,存在很多通过“打擦边球”“牵强附会”“偷换概念”等形式开展的伪 PPP 项目。部分 PPP 项目中包含着一些以盈利目的为主的运营项目,但其比重相对较小,不能形成有效的资金流,这类项目即使顺利躲过一两波的清查侥幸“保命”,也由于其违背了 PPP 项目的初衷,仍然存在着被 PPP 监管部门动态审查清除出库的风险,故社会资本方在投标时必须严格审核建设内容。

3.2 项目建设期的风险识别及管控

(1) 防范超概算的风险

一般情况下,结算是决算的组成部分,是决算的基础,而决算不能超过预算,预算不能超过概算,概算不能超过估算。项目建设中,必须严格把控概算、预算编制工作,避免施工时出现超预算、超概算等风险。一是要充分研究项目所在地的地形、地质情况,结合项目外部环境,进行概预算编制工作;二是要保证清单项目不漏项,再结合施工组织设计、专项施工方案中的施工措施,对措施项目进行可靠完整的计量;三是要安排专人进行市场调查,并将调查结果与当地发布的有效信息价进行充分对比,研究分析材料价格走势;四是在组价过程中,要全面分析当地施工设备、材料单价,适当调整单价中的人工、机械占比,保证综合单价的可推行性,利用不均衡报价(如适当增加优势项目的单价),确保项目实施的优势;五是要合理规划租用的临时用地、临建设施、取土场及弃渣场等,并要充分调查当地场外运输的市场价格^[4]。

(2) 防范审计扣减的风险

虽有消息称审计结果不能作为项目竣工决算的依据。但在实际操作中,仍然延续着传统的做法。PPP 项目一般会由多个子单位工程组成,项目实施时,审计单位不可能十分及时地对全部项目进行跟踪审计,有些地方政府干脆免去跟踪审计的环节,而仅仅对工程进行竣工审计。如若项目公司未能及时完善竣工资料,则会导致在施工中已经发生的很多实际成本被审计单位扣除,这将会极大影响项目的正常运作,损害社会资本方的利益。为减少项目审计扣减风险,社会资本方可及时与审计单位进行沟通,要求地方政府的审计单位对项目实施过程进行跟踪审计,跟踪审计的周期根据工程进度情况来确定,建议每月进行一次为宜。同时,要及时将项目概算、预算、中间计量结算等的相关资料及时上报审计单位进行审批,确保结算的支撑资料相对齐全,以有效降低项目审计扣减过多的风险。

(3) 防范建设期延长的风险

PPP 项目建设期延长,一方面,会直接增加建设期管理成本,减少施工效益;另一方面,会造成运营期延后,资金成本增加,减少 PPP 项目的整体投资收益。在实际操作中,造成建设期延长的因素较多,但较为普遍的因素主要是项目贷落地时间滞后、前期资料不完善、合同谈判期较长、资本金不能按期到位、征地拆迁迟迟不能完成、政策变动等。征地拆迁难易程度取决于项目的性质,为更好地规避征地拆迁风险,一是要在初期对项目实施进行统筹规划,完善项目征拆节点,报政府部门或 PPP 小组审查;二是要以投资者的身份建议政府成立征地拆迁专项小组,督促政府方按照项目公司计划的征拆节点进行工作安排;三是要做好来往信函收集,方便后期的索赔工作;四是要通过有节奏的资金投放来控制工程进度,不可一味地为完成产值目标而埋头苦干,造成资金流断裂,让项目陷入困境;五是要严格按照 PDCA 模式来对项目进行动态管理,尽量消除工期偏差。

(4) 防范项目报建及验收滞后的风险

项目报建关系到项目的实施,项目竣工验收的完成速度关系到项目资金回笼的速度。子项目较多的 PPP 项目,报建工作往往会纠结于整体打包报建或者单独子项报建的问题,整体打包报建担心使银行项目贷审批受阻,单独报建却担心工作量繁琐,中间不可控因素太多,不管选择哪一种方式,均要充分考虑项目实际情况及融资银行的要求。在项目报建方面,要提前布局并快速启动,建议优先聘请从事报建的专业人员,与在项目公司任职的政府人员对接,将专业优势与人脉资源相结合,以最快速度完成项目报建,保证项目高效率运转。在项目竣工验收方面,要加强竣工验收资料管理,开工即准备验收资料,保证项目完成后能够以最快速度进行竣工验收,且一次验收合格。只有高效率的运作才能最大程度地降低项目的资金成本,加快社会资本方的资金回笼速度,保证项目顺利进入回购期^[5]。

(5) 防范融资失败的风险

项目融资失败带来的风险主要包含两个方面:一是 PPP 项

目融资较难落地，二是实施过程中由于融资资金不到位导致资金流中断。银行对 PPP 项目的入库级别、实施内容、合法合规性以及当地政府的财政状况、政府和社会资本的资信等审查非常严格。银行为更好地规避投资风险，一旦认为项目难以实施或资金回购有问题，就会对项目所有上述资料进行重新投资论证。这也提醒社会资本方在投标立项前，必须要加强对项目各个方面的调查，否则中标后，无法融资到位，势必严重影响项目的正常进行，甚至会带来极大的潜在风险。

（6）防范竣工验收延迟的风险

对 PPP 项目而言，项目竣工验收直接影响项目进入运营期，进而影响项目的资金回笼。在实际操作中，往往受政府方对竣工验收工作的不重视和社会资本方竣工资料不完善的影响，已完工项目迟迟不能顺利移交，造成运营起点滞后。因此，在合同谈判期间，项目公司要与政府方在合同中详细约定竣工验收及运营事项，避免后期验收和运营工作受阻。在项目建设期内，施工单位既要重视项目质量控制，保证项目质量符合规范及设计要求，又要及时准备好项目的检验审批资料，保证项目能够一次验收通过。

（7）防范费用超支的风险

在建设期，项目可能会受外界影响，如材料价格上涨、变更及税收政策、不可预见因素等，造成建设期费用超支，即意味着后续可能会出现现金流不足，进而导致削减项目利润等问题。这种情况下，采取的解决办法往往是向银行申请更高利息的贷款，确保项目继续运行，这直接导致项目融资成本加大。为规避此类风险，建议在合同签订时将材料价格上涨、变更等情况出现时的应对措施在 PPP 合同中予以明确。

3.3 项目运营期的风险识别及管控

（1）防范运营成本过大的风险

对社会资本方而言，运营维护工作是 PPP 项目全生命周期中的一个“盲区”，一是运营维护经验不足，二是对运营维护产生的费用无法较为准确地预估。在项目运营期内，会出现较多维护费用、管理费用是毋庸置疑的。较为常见的运营方式有直接运营和委托运营两种，例如，花垣县城乡一体化 PPP 项目已完工的停车场拟采取委托运营的方式，与当地有相应资质且具备一定运营管理经验的公司签订委托运营合同，初期先进行试运营，旨在收集数据等基础资料，为后续项目运营提供参考。在运营过程中，要及时进行运营维护费用审核、财务报表编制，尽量将运营成本控制在社会平均水平，防止政府审计时出现费用无法解释或成本严重超标的情况，造成不必要的纠纷。

（2）防范运营绩效考核不达标的风险

PPP 合同中，项目运营期的资金回报是按照政府对项目的考核进行的，如果项目质量合格，且运营维护良好，则会给予适当奖励，否则会扣减当期所付费用。因此，在项目运营期间，要根据 PPP 合同及所在省份相关的养护技术规范进行项目的运营维护，保证公共设施正常使用，避免考核不达标带来的付费

减少风险。但在运营考核方面，政府的主观性较强，建议在后续 PPP 项目实施时，要在合同中对绩效考核方面的约定进一步深化，对政府考核打分的主观性进行约束，有效规避绩效考核不达标的风险。

（3）防范项目公司运营期管理缺失的风险

项目公司在运营回购期配置合理的管理人员，满足项目的运营要求，也是项目成功的重点。运营期的项目人员配置要求有专业能力强的管理人员、财务人员、工程技术人员、维护人员等，且大部分人员都是长期离家工作，因此如何采用适当的管理方式管理高素质、高水平的运营人员，保证项目回购期正常运营，也是 PPP 项目运营期的难点。

（4）防范政府可行性缺口补助拖延支付的风险

项目运营期内，如果政府拖延付费资金，则用于偿还银行贷款的大额资金将由社会资本方承担，这势必给社会资本方带来极大的资金压力。长此以往，还可能会影响到社会资本方的现金流，当社会资本方的现金流不足以偿还银行贷款的时候，会严重影响到社会资本方的资信，对其的长远发展产生负面效应。同时，解决与政府的纠纷也会耗费大量时间和资金成本，因此，如何有效地避免政府拖延付费也是项目风险防范的重点。

4 结语

我国的 PPP 模式正处于逐步规范阶段，实施流程及法律政策还不完善，社会资本方参与 PPP 项目的建设过程中必须要加强对实施风险的分析和把控。若要 PPP 模式可持续发展，必须严格执行审批准入手续，保证项目高质量入库，从根源上减少项目的实施风险，这样才能给社会资本方以充足的信心。同时，社会资本方要加强自身运营管理能力，树立风险把控意识，坚持稳中求进，审慎参与高质量的 PPP 项目，这样才能保证企业长远发展。

参考文献：

- [1] 石磊, 李健军. PPP 模式项目风险管理研究 [J]. 安徽建筑, 2021, 28 (05): 180-181.
- [2] 宋沛奇. PPP 项目运作过程中的风险识别及管控 [J]. 交通财会, 2021, (04): 47-49, 54.
- [3] 詹志平. 国有企业建设投资项目财务风险识别与管控措施 [J]. 财会学习, 2020, (07): 223-224.
- [4] 梁小红. PPP 模式的风险识别、项目管控与风险规避 [J]. 宁德师范学院学报 (哲学社会科学版), 2017, (03): 47-51.
- [5] 魏修路. 绩效视角下棚户区改造 PPP 项目风险管控研究 [D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2020.

作者简介：张占龙（1989-），男，甘肃会宁人，大学本科，经济师、政工师，主要从事项目建设管理与运营、行政管理、经营管理工作研究。