

PPP项目前期报批手续导致建设期滞后的责任归属问题

杨慧心 时玉玲

浙江经略规划设计咨询有限公司

摘要：根据《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）等文件，新建项目取得可行性研究报告批复即具备实施PPP项目的前期报批条件，然而从项目可行性研究报告取得批复到项目公司取得施工许可证并开工期间还有层层报批程序，如果PPP参与方未对前期报批手续的及时性引起重视，社会资本方也缺乏相关经验，就会因中标后无法按期开工而形成建设期滞后的“一地鸡毛”，本文从建设期滞后产生的原因、导致的后果以及责任的归属三个方面展开探讨，供PPP从业人员参考。

关键词：PPP；前期报批手续；建设期；滞后

一、哪些前期报批手续可能造成建设期滞后？

（一）供地手续办理

如果PPP项目中标后无法落实农转用土地指标或因拆迁工作遇到阻碍而未能如期完成征迁，则项目无法按计划完成供地手续，进而影响施工许可证的办理，缺少经验的社会资本方在投标时没有引起重视，中标后就会面临项目迟迟无法动工的困境。

（二）初步设计、施工图设计报批

对于由社会资本方负责完成初步设计或施工图设计的PPP项目，通常约定设计文件需在经政府方批准后实施，政府方和社会资本方对于设计文件、概预算文件的争议可能导致设计审批延迟，最终影响建设计划。

（三）重大设计变更

项目在中标后，政府方由于领导层更迭、建设意图变化、建设条件变化、不可抗力等原因，需要对已经批复的设计文件进行变更，变更手续通常需要重新征求各部门意见，相当于重新报批设计文件甚至是立项文件，由此导致报批进度滞后，开工延迟。

（四）施工许可证办理

根据《建筑工程施工许可管理办法》（2014年）第四条，建设单位申请领取施工许可证，依法应当办理用地批准手续的，应办理该建筑工程用地批准手续并提供证明文件。发证机关通常认为项目土地使用权和施工许可证申领单位应为同一主体，而项目公司因为没有土地使用权证而缺少办理施工许可证的前置条件，个别地区因此存在不能合法开工的情形。

二、建设期滞后会产生哪些问题？

建设期滞后最直接的影响是工程本身建设进度的滞后，一方面影响到政府的责任考核，另一方面是诱发以下一系列的连锁反应。

（一）财政支出期限错配

建设期滞后导致项目开竣工时间都将与PPP项目合同约定的时间节点不符，项目进入运营期后政府付费和可行性缺口补助支付的具体时点也会与原财政承受能力论证报告计划期限错配，打乱原有的财政资金支出节奏，有可能会造成某一支付年度财政支出压力剧增，甚至超过一般公共预算支出10%的红线。

（二）项目公司融资成本大幅变动

社会资本方在投标文件中的融资成本是基于招标时金融市场情况以及自身的融资能力填报，建设期的滞后直接导致银行融资手续办理的滞后，期间金融环境可能发生重大变化，社会资本方投报的融资成本已经无法实现，项目收益降低，甚至会使其对项目建设产生消极态度。比如，受2017年我国货币政策收紧、金融去杠杆等政策实施的影响，2017年至2018年PPP

项目融资成本短期内大幅提高，很多社会资本方因此遭遇了“融资难、融资贵”的问题。

（三）建材价格大幅变动

建设期滞后期间，如果建材价格随着市场变化而大幅变动，那么项目公司的建设成本也会发生重大变化。例如，根据《浙江交通建设工程质监与造价》价格信息显示，2016年7月份杭州市区光圆钢筋综合含税信息价为2688元/吨，2017年9月份上涨到4611元/吨，增长率达到了70%以上，如果采用总价包干模式或材料调价机制设置不够科学，那么工程建设成本的增加将直接压缩的社会资本方的盈利空间，既定的中标条件不能为其带来预期的收益，甚至可能是“亏本买卖”。

三、建设期滞后的责任如何分担？

在项目实操过程中，建设期滞后的原因往往是复杂、交错的，某水利项目就存在这样的情况：中标后政府方前期拆迁补偿不到位，项目公司无法正式办理施工许可证进行融资，融资不到位就没有前期费用支付给政府方，政府方因此而无法完成征迁补偿工作，最终双方僵持不下，再加上金融市场变化、建筑材料价格上涨，最终项目停滞。但是，从解决问题的角度出发，承担责任的主体应按照以下原则确定：一是按照签订的PPP项目合同约定；二是在PPP项目合同无相关条款的情况下，按照实施方案中风险分配机制在兼顾公平与效率的基础上双方协商。

对于已经签订的PPP项目合同中有明确约定的内容，例如，供地手续办理通常在PPP项目合同的工作界面划分中明确约定是由政府承担，那么政府应该按照PPP项目合同约定给予项目公司一定的补偿，如合同约定的竣工交付日期同步延后、根据资本金到位时间给予一定的财务成本补偿等；对于PPP项目合同尚未签订或合同中未明确约定如何承担的情况，则要追本溯源项目实施中的风险分配原则，并在公平效率的基础上双方进行协商解决，例如因不可抗力导致的工程重大设计变更，需要重新报批的情况，政府和社会资本双方应结合项目实际情况，从有利于项目推进的立场出发，利益共享、责任共担，共同推进项目建设。

四、结语

PPP项目由于其特殊性、复杂性，前期报批手续不完备导致的建设期滞后会引发各种各样棘手的问题。对政府方来说，要对自己负责的前期手续报批引起足够的重视，尤其是征地拆迁中农转用指标报批等存在较大不确定性的关键手续，一定要落实后再进入PPP招标程序。对于社会资本方来说，投标时要对项目的报批及各项手续的完备情况做深入细致的调查，在全面了解项目风险的基础上审慎投标。对咨询机构来说，在PPP项目合同条款设置上要周到完整、尽量细化，力求最大限度考虑全面，在实施方案的风险分配框架搭建上要按照风险收益对等和风险可控的原则多维度、多角度合理设计。

总之，PPP项目的顺利实施需要专业的第三方咨询机构从识别阶段到移交阶段的周密策划，更加离不开政府方和社会资本方互相信任的基础和合作的愿景，只有三方齐心协力，PPP才能真正的实现“多赢”。

参考文献

- [1] 我国PPP项目前期参与主体的法律问题思考[J]. 侯飞; 四川省社会科学院 2018-03-01
- [2] PPP项目绩效审计关注点研究[J]. 吴昊, 天津大学, 2017-11-01