

建筑行业PPP模式下存在的问题及对策

郑军

内蒙古华晨工程项目管理咨询有限责任公司

摘要：我国的经济迅速发展，已经迈入到大数据信息时代，我国经济的发展也推动了建筑行业的发展，为了更好的推进当地经济的发展，PPP模式越来越受到政府的重视，政府通过与建筑企业通力合作，积极参与项目的投资、融资、规划等方面，共同推进城市的进步与发展。本文对建筑行业PPP模式下存在的问题及对策进行分析，以供参考。

关键词：PPP模式；存在问题；对策

引言

建筑行业存在着生产特殊性，在建设基础设施和公共服务等领域，通常以政府为主导地位，政府作为主要的投资单位，受到了收支方面的限制，使得公共服务和基础设施等建设领域面临着建设不足和融资短缺的问题。近年来，我国将PPP模式应用于建筑行业中，既改善了建筑企业的融资现状，又拓展了融资渠道，提高了建筑企业的融资能力，进而推动建筑行业的可持续发展。

一、PPP模式执行阶段的难点

PPP合同不能代替施工合同，项目公司招标施工单位或者社会资本方本就具备相应施工资质的情况下，由项目公司与施工单位签订施工合同。施工合同的双方主体本身就不含建设单位，这就与传统招标的建设工程施工合同的主体产生了不一致。办理施工许可证的前置要件包含建设工程规划许可证、建设工程施工合同等，这些材料内都有一条非常重要的信息就是建设单位是谁。住建部门认定一个项目的建设单位目前几乎是以发改部门的立项批文为准，也需要将施工合同备案后才能办理施工许可证。PPP项目下由项目公司与施工单位签订的施工合同就不能直接用于备案报建，而PPP合同的签订内容不能满足住建部门对相关合同内容完整度的要求也不能作为报建的手续，这就导致了目前PPP项目在办理前期报建手续过程中出现的比较特殊的问题，双合同报建，或者是施工合同内载明的建设单位是项目公司，而报建手续中的建设单位是PPP项目的实施机构，出现不一致。

二、建筑行业PPP模式存在的问题

（一）监管机构分担不均

建筑行业在实施PPP模式的过程中，其面临的市场风险主要集中在原材料成本和投资收入等方面。若市场发生供给变化，原材料价格上涨，那么建筑行业的成本就会大大增加，进而导致建筑行业的亏损；若市场的供给条件不变，一旦市场需求得到降低，那么PPP模式下的建筑项目就难以取得预期收益，进而导致建筑行业的亏损。在建筑行业应用PPP模式对市场风险进行识别时，需要依靠大量的数据作为支撑，而目前我国政府和企业的监管机制之间对于责任的划分并不均衡，这就导致PPP项目在事先难以被识别，从而影响PPP项目的实施和进程。

（二）PPP实施制度欠缺，建筑行业保障不足

目前，国家出台了许多关于PPP的相关政策，但是，由于各地经济发展水平参差不齐，政府对于不同地区的管控也有差别，加上建筑行业融资困难的实际现状增加，指导性的PPP政策往往只是形式，在如何具体实施PPP模式方面的保障较为不足。虽然政府也后续出台了一些实施意见，但并没有相配套的法律法规予以辅助，可操作性并不强。在没有立法保障的情况下，建筑行业在实施PPP时所承担的风险就难以评估。具体的风险表现在：一是财政税收政策的变化使建筑行业的相关优惠缺失；二是社会资本的撤资或者毁约会导导致现金流断裂；三是政府监管不力会使PPP的运用模式受阻。

三、建筑行业PPP模式的完善策略

（一）以监控评估为准则，创建新型机制

想要营造PPP项目良好的运营环境，就要在建筑行业建立起一套新的监控机制，通过长期与政府的有关职能部门合作，统筹规划，使PPP项目在有效的监管下顺利地实施。在项目运行之前，合作各方通过交流，就可能出现的风险进行预估，以规避风险为主，在项目实施流程的每一步进行监控，并找出解决方案。具体可以从以下方面入手，一方面，结合互联网，让现存在第三方评估机构与建筑企业内部的有关部门联合，共同监管PPP运作。同时，建立起政府和企业的信息管理系统，实现PPP项目的分类管理，以收集到的数据为基础，实现PPP操作过程中的实时和动态监控。另一方面，针对市场经济变化所带来的影响，建立起风险预警机构。成立多个管理部门，每个部门管理不同的情况监控，从项目检测到疑点筛查，再到问题反馈，这个新型的监管机制从每个环节出现的问题进行及时有效管理。

（二）要加强建筑施工方的融资能力，并致力改善建筑行业的投资环境

建筑企业的发展壮大，以PPP项目自身进行融资的困难较大，针对这个问题，建筑企业要积极思考，打破传统思维模式对融资的限制，通过利用主观能动性对其进行补充和发展，不断创新融资平台的融资能力，是社会更多的资本能够参与进来，通过建立基金会，利用基金会这个平台来为PPP项目进行融资。其次，建筑施工企业可以和社会资本进行联合来融资，使建筑企业在自身融资能力不强的情况下，能具备较强的建筑施工能力。通过资本共同体进行融资的方式结合在一起，能够得到良好的融资效果。同时，要致力于改善建筑行业的投资环境，提高投资回报率，降低建筑企业的投资风险。政府要发挥积极的作用，制定相关的帮扶政策，对于融资困难的企业进行财政补贴，在项目完成之后，可以给建筑施工企业提供一个保证期限，方便日后项目中存在的缺陷，能够及时对其进行修补。

（三）限额控制社会资本投资

与传统的建设项目类似，PPP项目虽然由社会资本投资占主体，但作为牵头的政府部门也应该控制好PPP项目的投资额度。类似限额设计也控制限额投资，在社会资本招标前做好做细项目投资估算的基础工作，尽可能提高投资估算精度，聘请专业咨询机构做投资估算。只有前期做了科学的预判并在社会资本方招标的同时告知限额投资，才能有效控制住整个项目的总投资。防患于未然，在目前国家投资建设项目严控造价的背景下，限额控制投资必将起到重要的作用。

结束语

在新的发展背景下，PPP模式成了基础设施建筑行业的“新常态”，建筑企业应该迎合时代发展的潮流，积极参与PPP模式的项目，完善相关管理体系，加强决策能力，提升企业的投资和资金管理水平和促进我国基础设施建设的发展。

参考文献

- [1] 毛艳华. 三元主体视角下的高职教育PPP模式构建研究[J]. 高等职业教育(天津职业大学学报), 2019, 28(06): 53-56+81.
- [2] 马书楷. 施工型社会资本方PPP项目选择机制研究[J]. 铁道建筑技术, 2019(10): 147-150.
- [3] 欧纯智. 政府与社会资本合作的善治之路——构建PPP的有效性与其合法性[J]. 中国行政管理, 2017(01): 57-62.