

城市地下综合管廊PPP项目实践难点分析及对策建议

赵强华

中国水利水电第四工程局有限公司

摘要: 本文结合笔者在城市地下综合管廊PPP项目实践管理过程中发现难点展开分析,内容包括建设规模、总投资增加、入廊费无法保证、收费体系不完善、部门协调难度较高、政府运营风险增加等,通过实际管理中采取的一些措施,化解了以上难点。

关键词: 城市地下综合管廊PPP项目;建设规模;总投资;入廊费;运营风险

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2020.12.195

城市地下综合管廊具有充分利用地下空间、实现市政管线高度集约化等优势,是我国城市更新改造的一项重要任务。但由于其建设周期长、技术复杂、投资巨大,政府部门很难独立承担其建设重任。PPP模式作为城市地下综合管廊建设的创新模式,可实现公共部门和私营部门的优势互补、资源整合,同时也可以提高建设规模和运营效率,打造城市发展新动力。从实践情况来看,在应用中依旧存在着一些实践难点,基于此类问题拟定可靠的应对策略,对于提升城市地下综合管廊项目施工进度有着积极作用。

一、城市地下综合管廊PPP项目实践难点

(一) 建设规模、总投资增加

笔者负责管理的地下综合管廊PPP项目2016年初开工建设,由于一是2016年6月住建部电视电话视频会议要求包括燃气和污水全部管廊入廊的强制要求,管廊发生重大设计变更,二是政府方负责的征地拆迁严重滞后,三是政府方多次要求政策性停工,基于以上原因,本项目工期由1年增加至4年,总投资增加10%以上。鉴于本项目为可行性缺口补助模式,故政府支出责任将大幅度提高,原项目的PPP合同、概算批复、“两评一案”都面临重新报批的问题,即降低了政府推进相关工作的积极性。

(二) 入廊费无法得到保障

所谓入廊费是指将原有地下管线或管道,统一规划到综合管廊内进行管理,一次性缴纳的费用。笔者负责管理的管廊PPP项目中标的入廊费用为4187万元,但截至项目竣工,实际入廊单位较少,入廊费用仅收取不足100万元,具体原因如下:(1)目前我国并没有建立相应的法律法规来强制管廊入廊,这样也会激化相互之间的管理矛盾。(2)重新改线入廊的成本相对较高,由哪一方来提供改线资金也是争论的主要内容。(3)后期管廊项目未实施,多处管廊无法贯通。

(三) 收费体系不完善

在对入廊后的地下管线进行管理时,会由专业部门、专业人员来完成,而日常养护、维修等费用则要求相关企业按比例来进行分担,而收费体系的完善度也是该过程中比较关注的内容。受到PPP项目推广度问题的影响,在目前所拟定的收费体系中依旧存在着缺项、争议的部分,这样也造成执行难度增加,从而降低了社会投资部门对于项目投资的积极性。

(四) 部门协调难度较高

项目建设和运营会涉及许多管理部门,包括政府管理部门、入廊单位、社会中的投资方、项目承建公司等,各部门之间的利益平衡位置存在较大不同,并且在参与方数量增多的情况下,进行部门之间的协调难度也会增加,这也增加了协调过程中所需要的时间成本,影响到该项目的顺利推进。

(五) 政府运营风险增加

在推行城市综合管廊PPP项目时,相匹配的制度为有偿使用制度,以维持管廊的正常使用。在1.2中已经提到目前有关地下综合管廊PPP项目的收费体系并不完善,因此收费难度增加,收费任务大多都是由政府组织收取,这也意味着收费风险

也转移到政府身上。而在项目建设前期也会由政府来承担建设成本、运营成本,从而在很大程度上提高了政府的运营风险。

二、城市地下综合管廊PPP项目实践难点应对策略

(一) 采取合同途径,合法合规确认总投资

根据笔者管理的管廊项目实际经验,建议发生类似情况的管廊项目一是在日常施工过程中加强资料收集整理、加快变更审核进度、保证工程费用得到跟踪审计等机构的完全确认;二是留存重要的进度节点与监理、项目公司、政府方出资代表、政府实施机构等单位的往来函件,为工期延误确认奠定风险;三是督促政府实施机构积极作为,推进签订PPP合同补充合同,明确约定总投资增加、工期延误和建设期利息等问题,并重点强调政府方在办理的概算调整、“两评一案调整”等重要合法合规手续的义务责任和时限要求,以确保项目公司在运营期能够及时足额回收政府补贴。

(二) 完善入廊率相关法规

通过完善入廊率相关法规,有利于强制入廊工作的有序开展,提高地区的入廊率。在具体的实践过程中,建议积极筹备相应的法律法规,以合法的方式来强制管廊入廊,同时也会给予管廊原管理单位一些重新改线入廊的经济补偿,减少经济利益之间的矛盾,从而降低企业对该工作的排斥心理,加快此类工作的开展速度。另外,完善的法律法规也可以增加社会资本方的投资信心,提升综合管廊项目的吸引力^[1]。

(三) 均衡收费体系内容

通过均衡收费体系内容,能够缓解相互之间的管理矛盾,提高管理内容的可靠性。在实际应用中,当地政府需要对区域的基础情况进行了解,如施工环境、养护环境、设计标准、施工工艺等,结合大数据技术的应用优势,对于该内容进行综合性评估,根据评估内容来确定当地的收费标准,并且对于标准中的内容进行灵活调整,从而确保收费体系内容的实用价值。

(四) 加强部门协调关系

通过加强部门协调关系,可以加快综合管廊项目的推进速度,提升管廊项目应用效果。为了协调参与到项目中各个部门之间的管理矛盾,可以从各利益方中抽取成员组建项目小组,或者挑选第三方机构来协助管理项目的推进情况,待遇到一些施工问题时,可以借助共同商议的方式来寻求最佳的解决方案,这也在很大程度上降低了部门之间的管理矛盾,并且还可以减少利益交涉耗费的时间成本,加快所建立项目的推广速度^[2]。

(五) 合理分担运营风险

通过合理分担运营风险,有助于提升项目运作方式的价值,稳定项目的交易结构。在实际运营管理的过程中,当地政府应总结其他地区的成功经验,建立符合当地的运作模式,同时也需要对交易结构进行完善,确立可靠的项目收费体系和投资回报机制,借此来降低项目运行风险,确保运营过程的稳定性。

结束语

综上所述,通过良好的施工合同履约、PPP合同变更管理、完善入廊率相关法规、均衡收费体系、合理分担风险等措施,能够保证建设期顺利收官,为运营奠定良好基础,实现社会资本方投资PPP项目的预期目标。

参考文献

- [1] 魏焘.城市地下综合管廊PPP项目物有所值(VFM)研究[D].兰州理工大学,2018.
- [2] 文一涵.PPP模式下城市地下综合管廊融资风险研究[D].沈阳建筑大学,2017.