

从社会资本资本方角度看PPP项目

史东亮

中国电建市政建设集团有限公司

摘要：PPP项目模式自2014年推出发展以来，已成为我国稳增长、调结构、补短板、惠民生，推进供给侧结构性改革、推进国家治理现代化、全面深化改革、建立现代财政制度的一个重要工具，PPP项目模式得到了越来越广泛的应用。对于大中型企业等参与PPP项目建设也是其转型升级和可持续发展的重要参与模式。鉴于PPP项目的特点，社会资本方需要从项目的设计、建设、运维等全寿命周期进行管理，对其管理能力提出了更高要求。

关键词：PPP项目；全寿命周期；社会资本方

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.169

一、PPP项目全寿命周期管理的特点

PPP项目有别于传统项目。PPP项目全寿命周期管理是指PPP项目从规划、立项、设计、施工、运维等最终以项目产出和绩效为导向的全寿命周期管理。包括财务、管理、工程、运作和维修，最终目的是为了获得产品、设施最大化的全寿命周期、利用率和收益。下面从几个关键方面讨论PPP项目管理：

二、PPP项目全寿命周期管理

（一）项目融资

融资问题是PPP项目能否继续的决定性因素，PPP项目规模大、期限长、风险高，而金融机构等融资方前期参与度不够高，尤其在项目识别、项目准备阶段参与少；同时，由政府和社会资本共同成立的项目公司，因为资产规模小、现金流少，限制了自身融资能力。另外，我国PPP项目融资的方式还比较单一，仍然以银行贷款为主，而通过银团融资、债券融资、信托融资、资产证券化等方式筹集资金的比例还比较低。

综上融资难问题症结主要有政府方、社会资本方、中介机构、金融机构四方面因素。首先对政府方来说有隐性债问题，项目入库问题，政府区域、层级和财力问题，信息不透明问题，项目回报较低或不确定性问题。如政府方向社会资本回购资金、承诺固定回报或保障最低收益，造成一些金融企业通过明股实债的方式参与PPP项目，其看重的是融资主体背后的政府信用，给政府增加了隐性债务问题。

在融资问题中社会资本方主要有部分民营企业融资能力弱和央企降低资产负债率要求；项目现金流无法覆盖融资本息；风险和收益不匹配问题；政府和社会资本风险分配不合理；金融机构和社会资本方风险分配不合理；项目运营不落实。给金融机构放贷回款造成很大风险，造成融资难。中介机构在提供咨询服务中，特别是两评一案的编制过程中，水平参差不齐，对项目合规性问题中拿捏不准，造成项目合规性问题，被清理出库。金融机构看PPP项目，主要看承租人的主体和项目产生的现金流情况，这就造成一些金融机构政策理解偏保守专业能力较弱。其实，无论是无论哪一个参与方，核心是法律环境的问题。中国发展PPP项目，目的就是转变政府职能，建立权、责、利清晰的法律环境。有了法律来保障权益，对金融机构而言就有了稳定的现金流预期，这才是关键。

（二）项目周期管理

在PPP项目识别阶段→项目准备阶段→项目采购阶段→项目执行阶段→项目移交阶段，PPP项目管理知识体系不仅包含传统项目管理知识和实践经验，同时更包含项目管理涉及行业、技术、投融资、管理、经济、财务与法律等多个领域专业知识。

如在项目识别阶段，社会资本方需要对“两评一案”有可靠的把握和经验的判定，这就要求在投融资、管理、经济、财务与法律等多个领域有相当的专业知识。如果专业知识欠缺，

将蕴藏诸多风险，该阶段也是决定项目是否投标的重要判定依据。

在项目采购阶段包括资格预审→采购文件编制→响应文件评审→谈判与合同签署，尤其是在谈判和合同签署阶段，PPP合同涉及政府部门、社会资本方、金融机构、承包商、供货商等分包商及咨询公司等多个相关方，各相关方在项目中扮演着不同角色，同时也代表了各自的利益诉求。复杂的相关方之间不同的合同类型与内容，使得PPP项目的合同关系十分繁杂，再加上为了合理分担风险和收益，PPP项目的合同设置极为详尽复杂，包括政府和由投资者组成的项目公司之间的PPP项目协议、项目公司内部的资本金出资协议与股东协议、项目公司与债权人的贷款融资，项目公司与建造商、供货商与运营商等之间的分包合同，项目公司与保险公司/担保公司之间的保险/担保合同等，这些合同或者协议以项目公司为核心，错综复杂的条款与关系对项目管理带来了较大难度。因此，社会资本方为了解并管理复杂的合同结构与相应的合同条款，应有足够的法律方面、经济、管理、财务知识和良好的沟通谈判能力。

在项目执行阶段项目公司设立（可以由社会资本一方，包括联合体，也可以是社会资本与政府指定机构共同设立，或者社会资本设立项目公司后由政府指定机构参股项目公司）→融资管理→绩效监测与支付→中期评估。

在项目移交阶段，PPP项目在项目全寿命期内以绩效和产出要求为导向。PPP规范时代，做真运营、做实绩效是核心，做好项目运营本身意味着回归PPP的初心，是回归提高公共服务供给质量和供给效率的本源。之前曾有人批评PPP的“短期工程化、融资债务化、边界模糊化”被高度关注，这也是PPP规范的重点。而其中短期工程化、融资债务化这“两化”的本质是在于假运营。相应地，PPP规范的重点在于做真运营、做实绩效。运营包含以下三个层面：一是运营有难度，即政府自身做不到或者很难达成良好绩效，避免简单维护即为绩效的PPP项目；二是运营强约束，本身具有很强的约束性，其绩效是真实、专业且真正影响付费，避免非专业社会资本也可以随便进入、甚至“劣币逐良币”；三是运营长期性，不是短期达成、而是长期有效，绩效是长期考核的，必须是在十年以上的合作期内均有约束性。这三方面是区别于工程（BT长期化）、轻运营的关键要素，且缺一不可。

越是强调项目运营，将促使社会资本提升自身专业能力，从而产生产业升级的正外部性，激励社会资本不断在技术和运营管理上创新、提质增效，由此又反过来更有效保障PPP的目标达成。总之，在新一轮PPP迈入高质量推进阶段，真正的做好运营和绩效管理是公共服务质量高效供给的核心，是对PPP初心最好的遵循。

三、结语

在项目前期，应认真研读“两评一案”，看项目的合法合规性，PPP合同谈判过程中，应与政府及各方设置合理的风险分担原则，保证项目的可融资性，为后期项目顺利运行打下基础。在项目履行过程中，应注意项目过程中的变更，明确变更主体，收集过程中的变更资料。同时，PPP项目要求建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，在项目施工过程应严控施工过程质量，保证项目的运维绩效。

参考文献

- [1]李丽,丰景春,钟云,等.全生命周期视角下的PPP项目风险识别[J].工程管理学报,2016,(1).54-59.
- [2]贾康,林竹,孙洁.PPP模式在中国的探索效应与实践[J].经济导刊,2015,(1).34-39.