

PPP项目合同经营与管理思考

崔丽娟

中煤建工集团有限公司

摘要：PPP项目是我国经济新市多元化发展的重要体现。本文主要针对PPP项目合同经营与管理进行分析，具体分析了特点、现状问题及措施三方面的内容，旨在为相关管理人员的具体操作提供优化思路。

关键词：PPP项目；合同经营管理特点；应对措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.107

在现代经济快速发展的新形势下，我国城市化进程持续加快，使得我国城市基础建设项目数量日渐增加，且项目建设规模也呈现持续扩大的态势，这虽然促进了城市经济发展，但也给当地政府带来了较大的财政压力。在此背景下，为保障城市基础建设项目顺利落地，助力城市建设及经济发展，并有效缓解财政压力，开始引进PPP项目模式，即政府与社会资本建立合作关系，以此保证基建工程项目建设可以获得大量资金支持。而对于现代企业来说，积极参与PPP项目中，既可以获得良好的经济效益，又可以在市场中打造良好的口碑，更为关键的是可以将市场经营风险降至最低，这对企业的健康、持续发展极为有利，最终有利于政府与企业实现双赢。而我国PPP项目模式发展时间较短，使得在实践中极易出现各类风险问题，尤其是PPP项目合同经营与管理环节的工作，使得PPP项目难以成功。鉴于此，本文对PPP项目合同经营与管理进行浅析，为PPP项目合同经营与管理提供参考。

一、PPP项目的内涵

PPP项目全称 Public-Private-Partnership 项目，又称PPP模式，即政府和社会资本合作共同投资建设的项目，是基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。PPP项目是在公共部门的授权允许下，采取市场公平竞争的方式来对社会资本进行选择，通常模式是社会资本负责融资和建设，在建设之后的一定时间内进行运营、维护，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。政府部门负责监管，对公共服务的质量和效果进行评价，根据评价结果来支付相应的费用，保证社会资本获得一定的效益。由此PPP项目特点，其与传统竞争型项目存在较大的差异，PPP模式下政府由传统的垄断提供者转变为社会资本的合作者与项目的监管者，社会资本与政府等公共部门的地位是平等的，属于合作共赢的关系。

PPP项目模式作为当前社会发展中一种常见的经济合作模式，已经开始在我国基建项目中落地开花^[1]。然而PPP项目模式在我国虽然呈现出迅猛的发展态势，但由于PPP项目模式发展处于初步阶段，需要持续深化各

个环节，尤其是PPP项目合同经营与管理，是政府与企业之间的连接桥梁，且在明确双方权利与义务等方面发挥着重要作用^[2]。不仅如此，在PPP项目合作中，合同经营与管理可以规范政府与企业的具体行为，能够助推PPP项目模式朝向制度化、规范化等方向深入发展，进而有利于推动我国经济多元化发展，最终实现政府与企业的双赢局面^[3]。

二、PPP项目合同经营与管理的主要特点

PPP项目合同兼具长期性、复杂性与多样性，相比普遍性工程，PPP项目合同经营与管理具有显著的特点，总结包括以下几点：

（一）合同风险大。因为PPP模式在有关的财政政策、政府举债程序流程等方面并不是特别完善，而且纯公益项目的操作措施不成熟，保障性缺乏，发生违约情况难以赔偿。如因政府原因规划调整、项目手续不全、拆迁延误、验收结算不及时、评价体系不健全等致使项目代款受影响、建设期延长、运营准入拖延、付费逾期或根本无力付费，导致整个项目周期延后、投资回报达不到预期。如我公司承接的河南某区的PPP道路项目因政府财政入库调整导致项目建设期延长近3年，常山PPP道路改造项目因政府竣工验收拖延、运维评价不完善导致项目结算和正式进入运营期拖延，不能如期回收政府付费。

（二）合同范围及金额不确定。PPP项目招标阶段大多依据为可研报告，有些项目甚至初步设计都未完成，合同金额为暂估额，因此PPP合同是框架性的合同，合同包括的范围内容不详实，计量计价条款约定不明或甚至没有，边界条件模糊不清，不能像传统项目一签合同就能直接实施，需要在项目不断推进、设计逐步深化的情况下，签订补充协议，确定详细完整的项目工程量清单及招标控制价，作为PPP项目合同的补充和完善。如常山PPP道路改造项目。

（三）参与主体多且合同类型多。政府是PPP项目的控制主体，在项目中始终发挥着宏观调控作用。合同参与方涉及政府（多部门）、股东、贷款、设计、施工及供应商、运营维护服务，以及评估、保险、监理、审计、招标代理等诸多单位。各个主体之间以合同为桥梁共同参与项目承建工作中，不同主体之间需要签订不同类型合同来维持合作关系。如工程承建合同、项目材料供应合同等^[4]。此外，不同合同参与主体的不同，往往要根据自身工作特点来编制不同的合同内容，且要保证合同内容的规范性、全面性和准确性，进而才能为PPP项目顺利落地奠定良好的基础^[5]。

(四) 存在履约管理风险。一方面, PPP项目的主要压力是项目融资, 故其主要竞争力是社会资本的准入, 而在社会资本一旦中标后的履约阶段, 政府由于本身缺少资金和综合运作能力而很难对社会资本的履约进行切实有效的监管; 另一方面, 存在不可避免的政治风险, PPP项目通常需要政府对社会资本进行长期付费或进行不同程度的担保, 由于政府财政预算专款专用管控机制尚不健全, 且PPP项目可能突破财政承受能力而导致政府债务风险, 而行之有效的争议解决机制缺乏, 在政府履约情况不良时, 社会资本很难采取实际有效措施保护自身权益。

三、PPP项目合同经营与管理问题的有效应对措施分析

PPP模式比较复杂, 涉及多方利益, 通过合同经营与管理要求各方共同分配风险、分担责任和分享利益, 保障项目全生命周期顺利实施, 实现社会效益最大化。

(一) 坚持合法合规合约原则, 增强对合同管理重要性的认知。政府层面应细化完善评估、项目变更、项目退出、监督审计、公众利益保护等机制及管理流程。研究制定相应的标准合同范本, 并总结经验教训, 不断细化、完善合同文本, 与相关的法律法规和政策、技术规范 and 标准做好衔接, 确保合规合法、内容全面、结构合理, 具有可操作性。各个参与者在实际的过程中一定要增强对合同管理的重视, 选派专业合同经营管理人员, PPP项目合同的各方当事人均是平等主体, 通过合同条款约定并保障各方的权利和义务, 同时各方按合同条款切实全面履行各自的职责, 并根据项目实际进展情况, 各方积极协同, 在实施中不断补充完善合同, 有效促进PPP项目合同各环节的执行。

(二) 建立风险分担机制, 协调好参与方利益。在PPP项目开展中, 风险主要包括项目的融资、建设、运营、收益、经济、法律法规、相关政策及不可抗力等因素导致的风险, 根据风险的种类性质, 以合同为中心建立合理有效的风险分担机制, 坚持企业承担的风险要有上限的原则、对风险控制力更强的一方承担对应风险的原则、以及风险承担的多少要与获得的回报匹配的原则。项目建设、融资和运营的风险主要由社会资本承担; 收益风险, 使用者付费项目由社会资本承担, 政府付款项目由政府承担, 可行性缺口补助项目双方共担; 法律法规和相关的政策风险由政府承担, 其中超过政府可控制部分的风险由双方共同分担; 宏观经济风险主要由社会资本承担, 超过其承受能力的部分由双方共同分担; 不可抗力风险由各方共同分担。在合同履行过程中, 如发生意外变化的风险需要分析风险, 重新确定风险分担方式, 必要时签订补充协议以明确分担责任。同时, 在PPP项目中, 政府是监管者, 需要对项目的经营和利润进行调节, 在签订合同时, 在明确好合理的风险分担约束的基础上, 还要约定好收益分配规则, 以均衡

各方收益。如果社会资本从PPP项目获得利润较低或超额获利时, 政府采取调控机制, 可根据合同对其进行补贴或控制其利润水平, 以保证项目合作顺利有序继续, 在代表公众利益的同时保证社会资本能够得到合理收益。

(三) 增强合同管理手段, 加强影像资料收集管理。PPP项目由于项目周期长与监管困难问题、市场风险与不可抗力因素等可能导致项目主体的履约能力变更或者无履约能力甚至不履约而退出, 影响PPP合同的稳定性和执行力, 给项目全周期合同经营与管理的连续性及衔接性带来影响。因此, 需要建立全面的、专业的、信息化合同管理系统, 及时将工程项目中涉及合同管理的内容进行录入, 通过归档管理加强合同管理人员对合同的掌控, 促进合同的顺利履行, 提高合同管理的效率。同时, 影像资料收集是PPP项目合同经营与管理工作中至关重要的一部分, PPP项目与传统工程项目存在差异, 在工程款结算及后期运营管理时, 需提供影像资料作为依据。相关企业应重视PPP项目施工影像资料的收集, 落实负责人, 确保各个环节具有相应的收集人员负责具体的工作, 保障影像资料收集的完整性和有效性, 当发生影像资料审核问题时, 便于及时地纠正问题, 保证影像资料收集管理效果, 为PPP项目高效开展提供有力支持。

四、结语

综上所述, 在城市建设进程加快的今天, 政府基建项目要求不断提高, PPP项目的推进实施是中国进步发展的必然趋势, 但在PPP项目实施中, 仍然在合同经营与管理环节存在突出问题, 制约PPP项目的健康、持续发展。为此, PPP项目相关参与主体应采取合理措施来优化合同经营与管理, 认真总结, 逐步提升各方应对PPP项目错综复杂合同关系的管理能力, 提高抗风险能力, 以此助力PPP项目发展, 为城市建设与经济发展奠定良好的基础。

参考文献

- [1] 付浩, 唐昊. 项目合同与经营管理中存在问题对效益分析的影响[J]. 人民黄河, 2021, 43(S2): 240-241.
- [2] 周国光. 论PPP项目合同经营方会计处理的改进——基于高速公路PPP项目的思考[J]. 交通财会, 2021,(04): 4-11.
- [3] 李永堂. PP模式港口建设项目会计核算探究——以N市港口项目为例[J]. 现代经济信息, 2019,(17): 142-143.
- [4] 沈希光, 黄征. 民营资本履约PPP项目特许经营合同的法律障碍分析[J]. 法制与经济, 2017,(10): 96-98+101.
- [5] 王丽燕. PPP项目合同纠纷解决机制问题研究[J]. 贵州警官职业学院学报, 2017, 29(02): 90-94.