

探讨基础设施PPP项目的全周期管理要点

韩艾

渤海大学管理学院

摘要：PPP模式即公私合营模式，其因政府参与全过程经营的特点受到国内外广泛关注。该模式下政府与企业建立起风险共担、利益共享、全程合作的关系，能够减少企业投资风险，同时也能减轻政府财政负担。本文中笔者将对基础设施PPP项目的全周期管理要点进行探究。

关键词：PPP模式；全周期管理；基础设施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.078

引言：在当前中国改革开放进一步深化的大环境下，中国建筑施工企业的发展规模进一步扩大。部分地区政府有关部门选择具有投资、施工管理能力的社会资本参与到基础工程建设中，即PPP项目模式。

一、PPP项目的管理要点

在项目前期的调查中，要重视财务管理，分析项目的可行性和可靠性，根据实际情况，比较项目的资金筹措来源、可靠性、稳定性等。同时，应加强对项目合同条款的审查，确保合同审查过程中不出现问题。在项目施工阶段，应按照制度要求控制人员、材料、机械设备等的调配和管理工作。控制项目费用支出，进一步实现降低成本的要求。

二、PPP项目模式下的管理风险

（一）融资风险

首先，PPP项目存在融资风险，因为其融资渠道单一，基本都是通过商业银行贷款获得资金，如果出现贷款的偿还时间早于项目的完工时间，那么资金链可能会断裂，出现无法收回资金的情况。另外，由于建设公司的性质，其难以拥有大规模资产，所以一部分建设公司会有无法获得贷款，出现资金难和融资难的问题。

（二）赶工问题严重

PPP项目的工程政府参与度大，多为“政绩工程”。经常提出不合理的要求来压缩工期。因此，很多工程急于施工，造成施工工艺粗糙、质量不达标的情况，结果导致返工问题严重，造成资源浪费。目前，大部分PPP项目虽然在形式上运作正常，但其整体运作模式一般以政府部门的宏观计划为基准，具体的执行程序也以政府部门的要求为准。

（三）缺少科学的管理方法

对PPP模式的了解不足，多靠人为的主观经验做出决定，缺少科学的管理方法。另外，缺少必要的调查工作，例如，施工单位决定着最终产品和服务的质量，对

施工单位的尽职调查不充分，对施工单位的信誉、能力等方面的认识不全面，都会导致最终结果达不到预期，为了避免这样的问题，有必要对合作方及施工单位进行充分的调查和分析。

三、基础设施PPP项目全周期管理策略

（一）重视完善PPP项目财务管理制度建设

首先，应改善项目的资金管理体系。对于建设企业来说，必须明确资金管理的重要性，通过规范项目结算规则等，提高资金的使用效率。只有对资金的使用、收支、安全性等进行严格的监督，才能确保专款专用。二是建立PPP项目财税管理政策。PPP为一些企业的发展带来了有利的保障。但是，从整体上看，中国税务政策对PPP项目滞后，PPP项目运作缺乏系统的经验。由于整个项目的周期包含多种税目，建设公司必须根据税收政策，在项目开始前就做好税务准备，以适应PPP项目建设周期长的特点。第三应完善有关法律、法规。法律、法规、制度的建立是必不可少的。立法部门要履行职能，确保法律、法规种类齐全有效，避免遗漏、缺失和相互抵触，涵盖项目从立项到结束的全过程。执法部门要贯彻“执法必严、违法必究”，加强项目审查和监管，逐步规范PPP项目管理市场。



图1 PPP项目资本结构

（二）加强项目可行性研究。

PPP模式应用于公共基础设施建设的本质是政府职能的转变，它使政府从“所有者”“经营者”“投资者”向“合作者”“监管者”的角色转变，力求运用社会经济市场化改革，将“专业的事交给专业的人”，实现解放政府的财政负担、改善公众生活质量、推动社会资本发展的“三方共赢”局面。但PPP模式的应用不是一蹴而就的，它需要结合我国实际国情进行逐步探索，

从月牙河水厂可以看出我们已经进行了一些行之有效的创新，之后我们需要不断总结经验、吸取教训，以逐步实现PPP模式的合理运用。目前，我国PPP项目的可行性研究存在不足的情况，部分项目从立项到实施的时间较短，研究不够充分。因此要加强项目的可行性研究，必须事先对项目的可操作性、可执行性进行研究，避免项目的拖沓。PPP项目投资规模较大，巨大的投资量也使社会资本面临着融资压力，承担相应风险，PPP项目能否顺利落地的关键因素在于项目融资的成功与否，社会资本的投资收益水平也与筹集资金所需成本息息相关。但是，现阶段我国大部分的PPP项目的融资主体主要是银行等金融机构。而在目前我国宏观经济发展不景气的大背景下，银行放贷越来越谨慎，如果银行供应资金链出现断链，或是由于其他原因使贷款不能到位，使项目运行缺少足够的资金支持，导致项目缺少资金供应而不得已中断，从而很容易出现供应资金等方面的变动，无法给投资方带来预期收益。因此，保证融资的多元性，从多个渠道进行融资是必要的，Plan B的采用能很好地解决资金短缺的后顾之忧，分担项目对银行贷款的一味依赖，这样一来，如果银行供应资金出现问题，也可以通过其他渠道获得备用资金，从而保障项目顺利进行。

（三）合理选择合作方

基于PPP模式进行工程管理，那么在工程初期，甲方就应意识到合作方的选择在PPP模式开展中有着至关重要的作用。例如传统工程往往以盈利为目的，追求利润最大化，忽视环境污染和破坏，而绿色工程是在保护环境、人与自然和谐相处的基础上进行设计和施工，实现真正的科学可持续发展。传统的施工工艺不仅消耗大量的能源，而且对环境的破坏也很大，绿色施工技术是科学节能工程技术，大大降低了能源消耗，节约了资源。因此相关管理人是否同意绿色建设思想的在工程中的使用将对工程开展造成较大的影响。在PPP模式中，甲方在寻找合作方的过程中应严格进行资格初审、问卷调查、面谈以及公司实地考察、样品定价。在选择过程中，甲方应充分考虑对方的技术水平、企业财务状况、报价等硬性条件，除此之外，甲方也应重视对方的价值观、企业文化等软性条件是否符合要求，这些都需要通过问卷、访谈等形式进行信息收集。笔者认为，在对合作方进行选择时，报价占比应在百分之四十左右，而软性条件的占比应在百分之六十左右，运用这种比重选择到合适的合作方的可能性较大。

（四）获取各方对PPP模式的支持与理解

PPP模式具有与传统项目开展不同的组织边界，它建立起的是一种柔性的、新的边界关系，这有助于参建各方的信息资源共享。因此与各方代表能否达成共识至



图2 PPP项目施工

关重要。工程开展中，甲方应对参建各方管理层及执行层进行不同的针对性沟通，竭力获取各方人员支持。同时甲方应在工程开始之前对参建各方人员进行PPP模式培训，让各方人员对PPP模式基础知识有一定了解，为之后的合作打下基础。同时在之后的工程建设中也可经常举办与PPP模式有关的座谈会。在一些的座谈会中，讲解人员大多是按照教条进行讲解，这很难引起各方的兴趣。事实上，讲解人员应积极创设教学的新模式，实现PPP模式教学授课的趣味性。例如，讲解人员可巧妙地利用线上课程、数字资源引导员工进行相关知识的学习，例如观看PPP模式的视频。同时也可通过邀请国内外专业领域的专家进行交流和研讨等，有机会获得更多的专业知识，从而提高员工的整体水平。

（五）建立争议处理系统

项目开展过程中由于不同思想观念、不同利益群体的碰撞，总是会产生较多的分歧。例如一些预算编制人员在工程费用项目上，通过粗略计算来进行成本编制。这样一来，在工程预算编制上就会出现遗漏、缺失等问题，最终会严重影响工程费用的预算管理。特别是预算编制不合理、不清楚，会出现工程费不实情况，导致工程对支出费用没有具体体现。同时使工程费用编制缺乏科学性和合理性，工程费用控制失去了其应有的作用，不能发挥其指导作用，在后期开展中这就可能引起多方争端。甲方应提前对可能出现的问题进行预设，并对相关分析处理权限进行详细的界定，当问题未被解决时再移交上一层。例如甲方可建立信息化的争端处理机制，以实现更高效的问题处理。从系统设计、系统结构、软件辅助、数据管理、财务报表管理、工作规范等全面控制规范。根据系统的构建和运行规范，特别是在日常的维护管理上补充动态化管理的规范，一定会消除人为思想松懈而形成的隐患。其次，应保证控制系统能及时处理信息，前后各项目定制的工作需要具备良好的关联性，一个失误事故发生后后勤保障可以追溯到上层的链

接。

（六）建立风险及收益承担机制

良好的收益及风险承担机制也能够一定程度的提升工程建设效率、减少各方分歧。例如甲方可与相关承包商签署激励协议，承诺对于积极支持该工程建设的合作方给予较大的奖励力度，以提升参建各方的配合度。同时，在协议中也必须明确不同的参建方对于可预见的风险的分配，并对盈利亏损分担进行严格分配。这种风险及收益承担机制能够较大的减少责任不明确的情况，也能够确保追责时有明确的负责人。

（七）提高项目管理人员的素质

工程费用的预结算是建设工程顺利进行的基础前提。为了使有限的资金获得更多的经济效益，同时促进工程建设的顺利进行，必须加强对工程建设费用的预结算管理，对工程建设费用的预结算进行严格的考核，对工程建设费用进行管理。在工程费用的核定工作中，预结算审查人员往往要面对非常多的计算问题，比如材料费、人工费、土地成本、水电成本、日常生活成本等，因此丰富的工作经验和合理的工作安排才有更大的可能保障工程造价核定工作的顺利进行。因此审查工作需要及时对建设工程费用进行预结算，发现审计中存在的问题和弊端，运用合理的方法予以处理和改进，有效地实现建设工程的经济效益最大化。项目预结算结果的好坏取决于人。在中国，现在有一些大型的建设公司，他们背后一般都有足够的人力资源来完成工程造价的预结算，但还有很多小型企业，甚至民营企业私营企业可能面临着大大小小的问题。这其中的问题是，在建设成本方面，相关人员水平不够，公司内部结构不合理，造成多个公司经济链条上的成本运行不便，突如其来的问题可能导致整个经济熔断，工程费的结算受到影响。即使是同样的工程，由于进行预结算的作业人员不同，结果也会不同，为了提高预结算的精度，有必要聘用经验丰富的预结算负责人。与此同时，企业还定期开展综合知识培训，运用年度考核等制度，对员工进行综合素质考核，以提高员工的工作热情和积极性，促进了他们的不断学习新的知识和技能，使工程的预决效果最大化。

（八）强化合同管理

合同是企业与政府之间必须履行的程序。因此，在签订合同的时候，要明确工程价款的支付方法和索赔等合同内容，如果合同有问题，要和对方企业沟通，把具体的内容写进去。签订合同后，应立即组织项目组成员进行合同备案，以合同条款约束企业。众所周知，建设工程是一项非常复杂而长期的工作，合同的不完善会给建设商带来经济上的损失，从而降低企业的信誉。因

此，企业必须提前把握市场行情，随时进行市场调查，预测合同风险。

（九）重视设计图纸，合理计算工程费用

目前，我国建设工程行业发展如火如荼，但是越来越多的建设公司不重视图纸设计，忽视了图纸的重要作用。工程费用预结算审计工作不仅影响工程内部问题的方方面面，还涉及工程建设中的材料费，内部人员的安排，外部不可估量问题的应对，都是施工单位需要面对的。在大型工程中，施工的程序是复杂的。因此，一旦发生变更，就不能擅自更改设计图。首先要向上司反映，写明需要变更的地方。之后在众多专家和领导的监督下，对变更工程进行整理和计算。在工程报价中，施工图的报价是非常重要的。首先，工程发包人必须仔细计算工程的工程量。如果工程量错了，就会直接影响到工程费的精度。其次，必须计算项目的直接费用。项目直接费用的计算是整个项目建设费的基础。最后，计算时一定要校正定额，不要与实际情况背离。在实际进行建设工程费核定的过程中，要充分认识工程费与工程量的关系，明确工程费核定的重点。对此，工程费预算审查员应根据设计图纸、计算规则、材料设备表等进行工作，重点对预算中的重算、漏算及计算错误情况进行调查和审查。

结束语

总的来说，PPP模式能够整合政府与社会企业资源，使得基础设施项目更好的开展。但是PPP模式下的项目管理需要面临较多的风险，因此企业与政府应强化项目的全周期管理，以更好的应对风险。

参考文献

- [1] 张剑寒. 治理发展模式与城市轨道交通项目施工效率的关系研究[J]. 交通运输系统工程与信息. 2017, (5).
- [2] 李学乐, 吴健, 褚昭华. PPP项目落地水平的影响因素研究——基于区域发展成熟度与政府信誉的对比分析[J]. 金融与经济. 2017, (9).
- [3] 易欣. PPP轨道交通项目多任务委托代理监管激励机制[J]. 交通运输系统工程与信息. 2016, (3).
- [4] 袁诚, 陆晓天, 杨骁. 地方自有财力对交通设施类PPP项目实施的影响[J]. 财政研究. 2017, (6).
- [5] 何锋镞. 地方政府自有财力对市政工程类PPP项目实施的影响研究[D]. 2020.
- [6] 何晓波. PPP模式下交通基础设施成功因素研究[J]. 重庆交通大学. 2017.
- [7] 董秋丛. 我国PPP融资模式省际空间溢出效应研究[D]. 2018.