

建筑企业投资城市基础设施PPP项目风险及对策研究

马洪远

中交一航局第一工程有限公司

[摘要]随着城市化建设不断推进,促进了城市基础设施建设的规模化发展,尤其PPP模式在建筑投资领域的应用,为建筑企业的发展带来较大的挑战。在城市基础设施逐渐完善的社会大背景下,政府部门推行PPP模式吸引社会资本,拓展了建筑企业利润实现形式,缓解了建筑施工中资源短缺问题,这对于建筑企业解决融资问题提供了保障。鉴于此,本文主要对PPP项目风险进行了详细的阐述,并针对特征及风险提出了相关方面的解决对策,助力于建筑企业的发展。

[关键词]投资; 基础设施; PPP项目; 风险

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.10.1719

引言

PPP模式的发展,一方面减轻了政府财政的压力,同时使项目的运行效率更高,服务性更好。但是,经过多年的探索,因为PPP项目本身跨越的时间较长,涉及的相关方较多,因此PPP项目除了面临一般建设项目的风险外,还需要考虑更多的因素。如何全面分析PPP项目中存在的风险,实现研究出规避风险的策略,是施工企业在PPP市场竞争中盈利的关键。

1. PPP项目的发展

PPP是英文Public-Private-Partnerships的简写,译为“公私合伙制”,是指公共部门通过与私人部门建立合作伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式。公共部门通常是国家或者地方。私人部门一般是指私营企业或者是国有企业。PPP项目的发展解决了政府在资金匮乏的情形下提升基础设施水平的难题。英国是最早运用PPP的国家之一。我国在20世纪末引入PPP以来,经过20来年的发展,为我国基础设施的发展贡献了巨大的力量。项目数量达1000多个,涉及交通、通信、能源、水资源、城乡建设等领域。我国PPP项目合作形式以特许经营类为主,主要包括BOT、BOO、PFI等模式。

通常PPP项目建设和经营的周期比较长、涉及面广、投入资金的数量庞大,参与方较多,权利与义务关系复杂,风险问题就一直一直是项目参与各方所共同关心的一个焦点问题。然而现有的项目风险管理研究,并没有很好的考虑到PPP项目的特点,大多是从项目公司的角度来研究项目的风险问题。在实践中风险评价指标和方法针对性不强,因此建筑企业加强对PPP项目的风险管理研究是非常有必要的。

2. 城市基础设施PPP项目的风险分析

所谓风险,是指对未来结果的不确定性和损失。PPP项目的风险是指决策和施工过程中会遇到融资、政策、运营、市场等等不确定性因素的不确定性,导致实际产生的结果与预期的目标之间产生差异以及这种差异产生的概率,这种差异会造成损失或者收益的不确定性。

2.1 信用风险

城市基础设施项目的主体是政府部门,需要投入的资金量大,项目建成后,除了通过项目运营获得少量的收益外,大都需要政府补助来保证收益。因此,政府的履约情况是PPP项目的最大风险之一。政府失信风险多是地方政府换届后,由于新上任领导对于原合同的不认可、不履行或修改。这将

对项目后期的收益造成巨大影响,因为城市基础设施PPP项目涉及的时间和空间延续性强,如何设计相关条款规避这方面的风险及其重要。

2.2 市场风险

市场是不断变化发展的。城市基础设施PPP项目涉及的资金量大,涉及的原材料、机械设备等数量大、种类多,一旦市场价格上涨,将对施工成本造成重大影响。因此,需要在前期对市场的变化进行科学和合理的预测,对可能出现的人、材、机市场价格上涨提前做好防范措施从而有效降低向施工成本增加的风险。

2.3 法律和政策风险

城市基础设施PPP项目由于建设周期长,法律和政策的的不确定性风险增大。政策的不确定性主要来自政策法规不预期的变化等。政府在城市基础设施PPP项目中,既是项目的发起方,也是项目的监管方,其双重身份决定了其在项目中的主导地位,因此政策风险要大于其他投资领域。政府的政策变动或是单方面失信行为都导致建筑企业处于极不利的地位,并给项目进展带来消极影响。法律方面,由于我国是20世纪末才引进的PPP模式,现行的这方面的法律法规还不完善,虽然出台了不说文件,但是成为的较少,相对最先开启PPP项目的欧美国家,我国对于PPP项目的监管还不成熟,建筑企业在参与PPP项目建设后,其后面权益很难得到有效的全面保障。

2.4 营运风险

营运风险主要来自项目财务效益的不确定性。由于基础设施项目的外部性,其经营状况或服务提供过程中受各种因素的影响,项目盈利能力很难达到建筑企业的预期水平,从而造成较大的营运风险。建筑企业需要通过在基础设施的运营或服务提供过程中创新手段提高效率增加营运收入或减少营运成本降低营运风险。

3. 城市基础设施PPP项目风险的应对

3.1 增强契约精神

政府作为PPP项目的主导部门,必须树立起信用意识,明确自身履约的重要性,界定好PPP项目各方的权利和义务,保障建筑企业在PPP项目整个时间周期的利益。放宽政府和建筑企业的合作,消除行业隐性壁垒,大力引进社会资本投资城市其基础设施项目,通过完善法律法规为社会资本消除制度障碍和创建良好的投资环境提供保障。

3.2 健全风险管控体系

随着建筑行业的逐渐饱和，更多的建筑企业把目光放在PPP项目上。在进入PPP项目角逐时，建筑企业应首先应建立健全风险管控体系，特别是对所要参与的项目进行全方位多角度的风险识别和评估，通盘考虑企业的运营情况和资金市里，以及所要投资的项目情况，不能因为一个项目的得失影响企业的整体运营。

PPP模式下，需要注重开展预算管理工作，也作为项目建筑投资控制工作中非常重要的一项内容。预算管理开展科学融资，能够对持续资金投入进行科学的控制。第一，在进行项目预算分析以及决定过程中，应对市场影响、经济方面、政策方面等相关因素进行综合性考虑，是否影响项目建设运行，确保投资比例更具合理性，取值合理利润率，确保项目预算方案更具可行性以及科学性。第二，注重控制管理资源，能够保障资金使用以及投入更有效性、合理性，避免使用资金缺乏合理性，防止出现浪费资源问题。通过科学的把控资金，确保实际使用资金和预算相互符合，有利于PPP项目在运作期间更具高效、健康、稳定，能够保障PPP项目财务管理工作有序进行。

3.3 培养专业人才

PPP城市基础设施项目涉及的领域比较多，参与方也多，虽然PPP项目在我国引进以来，经过这些年的发展，在电力、自来水、污水处理等领域也取得了一些经验和教训，但是在一些大型的如城乡发展建设方面还相对较少，能参考的资料不多。建筑企业在PPP项目整体管理上要取得实效还得加强学习，注重对专业人才的引进和现有人才的培养，避免陷入少知而迷的困境。

对于工作人员来说，自身专业能力对于PPP项目实际发展进程带来很大的影响，社会在快速发展过程中需要大量的优秀、专业人才。PPP模式下，实施项目管理工作时，需要注重培养工作人员专业素养、专业能力等，更好的胜任该岗位工作，确保整体工作质量。工作人员需要注重研究多种方法、通过积极摸索，结合工作人员实际工作情况，开展系统性、专业性的培训工作，不断提升工作人员整体专业能力和专业素养。通过多鼓励管理人员对项目建设实际情况进行充分了解，并对工程有关理论知识进行深入学习，工作中应做到有的放矢，确保工作的有序进行。工作人员应对项目的运营管理工作进行深入的学习和研究，加强省市间、行业间PPP项目合作交流，并对一些成功项目运营经验进行借鉴和学习。工作人员需要在日常工作中逐渐培养良好的风险意识，多学习与相关法律法规方面知识，加强对识别风险水平的培养，注重提升应对风险能力。PPP项目管理工作人员自身风险管控能力以及专业能力等，对于是否成功开展PPP项目以及运营情况等产生着很大的影响。

3.4 注重优化相关法律法规

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”对于经济的可持续发展起到了很好的推动和引领的作用。在对PPP模式推进期间，需要充分重视制定完善、科学、可行的政策制

度，注重法律规范。通过完善相关法律法规，有利于促进PPP模式的健康发展，逐渐优化PPP模式，同时有利于更好的对风险进行科学的控制，避免对双方带来不同程度上的损失。政府出台相应的法律法规，确保PPP项目的有序实施。例如，日本、法国、英国、德国等一些发达国家来说，对于PPP制定了完善的立法规定，专门国际机构或国际组织也制定了相应的专门规范，例如如亚洲开发银行制定的《公私合作手册》等。我国在制定与PPP相关法律过程中，需要以现行的规范性文件、法律法规作为基础，确保新出台法律可以和它们呈相辅相成的关系，能够确保各个部门之间进行有效的合作、合理分配、管理以及审批等，明确各方自身利益。国家有关部门为了保障PPP项目可以顺利的发展，应注重优化和完善相关保障制度以及法律制度，法律法规具体应该包含了：第一，PPP模式性质判定。第二，注重对PPP模式实施过程进行规范。第三，对主体的监督管理工作内容加以明确。第四，明确PPP项目特许经营权。第五，对PPP项目的合约存在的冲突实际解决方案加以明确。第六，针对有关事项，例如，预算管理、项目采购、绩效考评、风险承担、财政补贴、税收优惠等相关内容。建筑企业在开展PPP基础设施项目风险研究过程中，应结合项目实施实际情况，制定完善的PPP模式相关法律法规作为实施的前提和保障，有利于逐渐提升整体运营效率和运营质量。政府有关部门应结合具体情况做好优化和完善工作，通过开展清晰化、合理化的研究和分析，通过法律的视角注重控制和把握PPP项目每个环节，可以起到很好的约束和规范的作用，有利于促进PPP模式的可持续发展。通过优化和完善相关法律法规，能够有效保障PPP项目双方自身利益。政府应结合具体情况合理设置相应的监督管理部门，能够保障法律法规的有序落实，同时。

4. 结语

建筑企业参与PPP基础设施项目的角逐，既是应对当前建筑市场疲软的机遇，也是挑战。经过充分准备，建筑企业在PPP项目中得到的经济回报和社会效益将远远超过传统的建筑市场的回报。但是在整过PPP基础设施项目的生命期中，建筑企业将承受不传统建筑市场项目更大的风险，需要建筑企业加快自身在PPP基础设施项目管理中的策略调整，根据PPP基础设施项目自身的特点，加强PPP基础设施项目的风险识别和防范意识，建立健全PPP基础设施项目全过程风险管控体制，根据建筑企业自身实力审慎选择PPP项目，保证建筑企业健康快速发展。

参考文献

- [1] 李旭峰, 胡东伟. 城市基础设施投资效率评价研究[J]. 工程建设和设计, 2021, (15): 185-187.
- [2] 顾丰颖. 建筑企业作为投资主体参与基础设施 PPP项目的角色分析[J]. 中国市场, 2019, (34): 94-95.
- [3] 李媛. 城市基础设施建设投融资现状问题与投融资路径探讨[J]. 财经界, 2016, (30): 63-77.