

市政工程 PPP 投资项目风险管理浅谈

Discussion on Risk Management of Municipal Engineering PPP Investment Project

陈晓立

Xiaoli Chen

中铁北京工程局集团第一工程有限公司, 中国·陕西 渭南 714000

China Railway Engineering Corporation Beijing Engineering Bureau Group the First Engineering Co., Ltd, Weinan, Shaanxi, 714000, China

【摘要】中国 PPP 投资项目工程建设已经进入了全国性攻坚阶段,其中,市政工程风险管理尤为重要。关系到百姓群众的生命财产安全与社会稳定发展。市政工程作为城市基础建设的重要组成部分,风险管理的优劣直接影响各方利益,进而造成较为严重的经济损失和社会影响,应该时刻保持警钟长鸣。本文通过对新疆市政 PPP 投资项目风险管理的重要性与优化措施进行分析研究,论述了 PPP 投资项目风险管理的决策和优化方式,为新疆区域市政工程 PPP 投资项目的风险管理工作提供相应的参考意见。

【Abstract】China's PPP investment project construction has entered a nationwide stage of tackling difficulties, among which the risk management of municipal engineering is particularly important. It is related to the safety of life and property of the general public and the stable development of society. As an important component of urban infrastructure construction, municipal engineering, the advantages and disadvantages of risk management directly affect the interests of all parties, and then cause more serious economic losses and social impact, we should always keep the alarm bell. This article analyzes and analyzes the importance and optimization measures of Xinjiang municipal PPP investment project risk management, discusses the decision-making and optimization methods of PPP investment project risk management, and provides corresponding reference for the risk management of Xinjiang regional municipal engineering PPP investment project.

【关键词】市政工程;风险管理;新疆区域

【Keywords】municipal engineering; risk management; Xinjiang region

【DOI】<http://dx.doi.org/10.26549/gcjsygl.v2i6.827>

1 前言

PPP 投资项目风险管理是一项具有科学性较强的综合体系。加强对市政工程风险管理,以合规性、公平性、高效性、针对性的方式管控工程实施全过程,使市政工程宏观上符合国家法规和安全生产建设需求,微观上可以优化管理质量,并发挥其价值作用。注重市政投资管理工作的的重要性,对管理过程中存在的风险危机和实际情况进行分析研究,以政策导向、合同谈判和过程管理为切入点,以中国新疆自治区为例,探寻 PPP 投资项目风险管理对市政工程的深层变革,从而有效提升新疆市政工程 PPP 投资项目管理的整体质量,确保市政工程项目投资建设任务与目标的实现。

2 PPP 金融投资的内涵与概述

随着市场经济的不断完善与全球经济一体化的逐渐形成,中国已经呈现出新型的金融项目模式,这种模式是随着市场经济的发展与国家经济建设战略的确定所产生的,即 PPP 金融项目投资模式。该模式是由政府牵头确立市政工程项目,通过招投标的方式对民营企业进行招引,使民营资本注入工程项目的建设中去。民营资本的介入分担了国家经济负担,对国家的基础项目工程建设起到一定的推动与保障作用。首先,通过运用 PPP 金融投资模式可以提升其项目工程建设的服务

质量,促动市场发展体系的繁荣,还对工程项目的质量与进度起到优质的保证作用。因此,PPP 金融投资模式下项目建设的风险管理尤为重要。

3 新疆 PPP 项目发展现状

中国新疆自治区地处西北边疆,当地政府响应“一带一路”战略规划,大量采用 PPP 投融资模式进行基础设施建设,使 PPP 项目呈现蓬勃发展态势。但存在 PPP 项目规模大,地方政府负债率高,PPP 模式应用不规范,合法、合规性差等现象。

为规范政府和社会资本合作(PPP)项目运作,按照《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号)、《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金〔2018〕23号)等文件的相关要求,国家开展了 PPP 项目清退工作。

2018年4月28日,财政部发布全国 PPP 综合信息平台项目管理库 2018年3月报(2018年第一季度 PPP 报告)。报告显示,截至 2018年3月底,全国 PPP 综合信息平台已累计退库 PPP 项目 1160 个,累计清减投资额 1.2 万亿元。地区方面,退库项目数前三位是新疆、山东(含青岛)、内蒙古,合计占退库项目总数的 50.0%;退库项目投资额前三位是山东(含青岛)、新疆、内蒙古,合计占退库项目投资额的 37.1%。行业方面,退库项目数和投资额前三位是市政工程、交通运输、城镇

综合开发,合计占退库项目总数的 51.9%,占退库项目投资额的 67.6%。

其中新疆维吾尔自治区退库项目 719 个,涉及资金 4256.7 亿元,市政项目 215 个,803 亿元。由此可见,新疆维吾尔自治区市政工程 PPP 项目退库项目数多,投资额大,是地方 PPP 项目行业投资管理风险的高发区。

自今年 3 月份起,新疆维吾尔自治区已全面暂停政府付费项目建设。笔者所在单位投资的巴州、乌鲁木齐、塔城、伊犁等地相关项目已全面停工,部分项目陷入清算、投资规模大幅度缩减、项目缓建等巨大困境,面临投资成本收回困难、融资困难、投资收益无法保证等资金和社会稳定巨大风险。

4 市政工程 PPP 项目的风险识别及其影响

作为工程投资管理公司,PPP 项目风险管理贯穿于项目承揽决策、合同谈判、工程施工、运营管理全过程,主要有国家政策、项目决策、合同谈判、自然环境与社会因素、设计勘察、施工管理、运营管理等方面。项目风险管理贯穿于整个项目全过程,实施过程中,每个阶段的风险都可能对项目产生重大影响,应高度重视,并应将其置于项目管理的首要位置。

如何规避、减少新疆地区 PPP 项目投资管理风险显得尤为重要。结合新疆市政工程项目建设的实际情况与发展前景,通过具体问题分析与诸多因素研究,采用针对性的管理模式与风险识别,对其风险来源进行分析总结,具体如下:

4.1 项目决策阶段的风险

首先,在新疆市政工程项目决策阶段的风险主要体现在项目评估阶段,由于市政工程项目采用 PPP 项目金融投资方式,在对其工程项目进行评估时经常受到国家政策、投资规模、投资收益率、社会环境等诸多因素的影响与导向,对项目投资的可行性与收益性的成否进行分析研究。因此,在项目决策阶段时是对其工程项目风险管理的重要阶段。其次,在项目决策阶段极易出现相对的风险危机,也是日后风险产生的源头,必须在此阶段将风险危机消除于萌芽状态,不然则会导致新疆市政工程项目失败与落马^[1]。

4.2 自然环境与社会因素造成的风险

首先,由于新疆区域特殊的地理位置,其自然环境与气候生态具有一定的鲜明性。在对其进行市政工程 PPP 项目建设施工中经常会受到自然环境的影响,这种影响相对具有一定的风险性,对工程项目的质量与进度造成较大的风险威胁与打击损失。其次,自然灾害较为严重的区域无疑对投资方与施工方存在造成较为严重经济损失的风险。对自然灾害发生率较高的区域实施市政工程项目建设,施工企业与投资方应有针对性的采用防灾措施。最后,是社会因素造成的风险威胁。

新疆区域自古民风彪悍,是相对庞大的少数民族集聚地,也存在较多的民族激进组织,近年来出现在新疆区域的恐怖袭击事件时有发生。近年来随着国际反恐力度的不断加大及中国维稳决心的树立,已经成功对新疆区域的社会风气与民族矛盾调和进行了积极推动。但是从发展与预防的角度来讲,对市政工程项目建设不乏因社会与民族问题构成的风险威胁。因此,市政工程项目建设所在区域的社会因素也对其造成一定的风险与阻碍^[2]。

4.3 设计勘察单位产生的风险

首先,现阶段中国建筑行业市场相对不够规范,存在较多的弊端与问题。由于受到经济诱惑与偏激价值观的影响。部分勘察单位以较低的价格承揽工程的勘察作业,但在具体的勘察工作中没能发挥其优秀的职业道德,造成了因人为因素使其工程勘察不全面与不认真,为日后的市政工程 PPP 项目建设造成一定的风险危机^[3]。其次,更为严重的是设计单位造成的风险问题。部分设计单位缺乏一定职业素养与设计理念,在进行工程项目图纸设计时没能对其施工现场进行实地考察与走访,只是单一片面的“纸上谈兵”,使设计图纸与实际施工现场出现较大的误差与出处。

在选择相关单位时,应择优选择实力强、有信誉的参建企业并加强监管,以保证设计文件质量。

4.4 施工单位可能存在的风险

施工单位是项目施工的主体,对其工程质量与进度起到至关重要的关键作用。施工企业通过招投标或与投资方合作的方式获得工程项目,但存在“以次充好、以包代管、违法分包”等现象,使日后的工程质量受到严重的影响与冲击,进而导致了工程安全质量风险危机的产生。因此,施工单位构成的风险危机尤为严重^[4]。

5 新疆市政工程 PPP 建设项目风险管理建议

5.1 在项目决策阶段加强与政府谈判力度,审慎选择项目

5.1.1 是要深刻理解 PPP 模式内涵,提前研判国家政策导向,规范运作。

在目前的市场环境下,地方政府和私营部门均应深刻理解 PPP 模式内涵,政府应严格筛选和包装项目,按平等交易原则谈判确立合同,尊重市场规则、强化契约精神,这是保证 PPP 模式成功、持久应用的必要条件之一。作为投资方,不合规、风险大、收益率得不到有效保障的投资项目应慎重决策。

5.1.2 是细分明确参与各方的权利义务边界。

通常情况下,PPP 项目前期投资数额高,回报周期长,影

响因素多,收益的不确定性大。因此,必须细分明确参与各方的权利义务边界。投资合作单位法律部门应对投资合作协议、合同等相关文件加强合规性审查,加大与政府谈判力度,明确参与各方的权利义务边界,避免较大分歧,确保投资收益。

5.1.3 建立起公平、有效的利益和风险分担机制。

要根据项目具体情况,在政府和私营部门之间建立合理公平的风险分担机制,并确保该机制的有效运作,这是确保PPP项目实现“多赢”的前提和基础。笔者单位参建的部分投资项目投资收益率低、回报期长、风险因素多,风险管理任务重,没有体现公平、有效的利益和风险分担机制。应加大与当地政府谈判力度,力争公平、有效利益,风险与政府合理分担。

5.1.4 协调好各参与方的利益。

在PPP模式下,必须科学合理制定好收益分配规则,均衡各方收益。目前,部分PPP项目回报收益低,投资风险大、影响因素多,在与政府谈判无果时应慎重决策。

5.2 在设计与勘察方面进行风险管理优化

首先,根据新疆市政工程PPP项目建设的实际情况与具体要求,有针对性的对其进行方案设计。在进行方案设计时应该充分考虑到诸多不确定因素,对每个因素存在的风险进行提前预判与分析,进行科学、合理的设计优化,将其设计阶段的风险危机降至最低点^[5]。其次,在进行工程项目方案设计时应该结合现场环境实际情况与施工要求,加大设计方案的可行性与实用性研究。避免因设计与现场产生的误差导致的风险隐患。最后,应该做好新疆市政工程PPP项目施工的现场勘察工作。认真细致的勘察工作是工程项目风险避免的重要保障与措施^[6]。

5.3 加强施工单位的风险管理工作

施工单位是PPP项目施工的主要主体,采用有效的风险防范与管理措施尤为重要。首先,应该建立完善的质量管理体系,明确责任。其次,施工企业应对分包单位进行严格审查,选用口碑信誉好、规模大、体制完善的施工单位,从根源上保证项目工程质量。最后,应该建立严格的风险管理监督机制和奖惩制度,并严格执行。这样不仅可以调动施工人员的工作积极性,起到相互监督、相互管理、相互协助的作用,而且最大限度的降低了风险危机的产生与发展^[7]。

5.4 对自然环境与社会因素进行综合考量

由于新疆区域与民族问题的特殊性,在进行新疆市政工程PPP项目建设施工时,应该充分分析与研究其地域特征与民族问题。在工程项目施工现场及周边,应该提前掌握与了解其自然气候与生态环境,例如:是否属于地震带、是否伴有台风暴风的发生等,这些都是造成风险产生的可能性因素。其

次,在对项目建设的同时还要对其社会因素进行实地了解与走访。社会因素是影响风险危机较大的人为因素,有其一定的重要性与现实性。因此,在施工时相关主管人员应该保持好与周边居民与企业的良好关系,出现矛盾问题应该及时沟通与交流,以“工程项目与民族融合”为大体方针,认真落实好十九大习总书记“一带一路”与“民族融合”的重大决策与指示精神,使其项目管理风险危机的发生保持零几率。

5.5 其他风险管理

目前很多国营投资单位多采取从施工单位抽调管理人员组建团队进行运营管理的模式,其PPP项目管理理念、知识水平、管理能力参差不齐。应严格人员进入,加大培训力度、完善管理体制,加强管理人员的风险管理知识,提高风险识别能力和风险防范意识。

有些PPP投资项目存在投资回报周期长、运营期收益小等问题。政府应在合同中明确合理的运营回报机制,制定完善的检查验收制度;投资方应选择有信誉、实力强的专业运维队伍,在保证运维质量的前提下取得合理投资收益。

6 结语

市政工程PPP项目投资风险管理对工程的投资收益、质量与安全具有极为重要的保障作用。在市政工程PPP项目投资风险管理中,应加强对PPP项目的风险识别,有利于做好防范准备,提高风险管理效率,有利于促进公共基础建设体系的完善。同时,还要引进先进的管理理念和建立完善的风险管控体系,审慎决策,使新疆市政工程PPP项目在能够保质、安全、高效顺利实施的前提下达到投资收益目标,取得经济效益和社会效益双丰收。

参考文献

- [1]廖志平.市政污水处理工程BOT/PPP项目风险评估与管理模式研究[D].湖南大学,2017,12(5):11-12.
- [2]黄燕玲.市政污水处理项目BOT融资模式选择及风险管理研究[D].华南理工大学,2017,15(45):14-15.
- [3]刘佩.基于AHP污水处理BOT项目的风险管理研究——以株洲河西污水处理项目为例[D].湖南科技大学,2017,23(11)00012-00013.
- [4]周宗球,刘欣宇.PPP模式下社会资本方在城市轨道交通投融资开发中的盈利分析及风险控制研究[J].建设科技,2017,110(2):94-96.
- [5]付钰莎.基于C市轨道交通北湖线一期项目的PPP融资模式风险管理研究[D].吉林财经大学,2018,25(44):110-111.
- [6]陈琳.PPP模式下我国城市轨道交通项目投融资风险管理研究[D].上海交通大学,2018,17(56):55-56.
- [7]叶勤松.基于市政工程PPP投融资模式下的项目风险管理与研究[J].建筑工程技术与设计,2016(23).