

PPP 模式对工程造价管理的影响及需求分析

杜丽华

中冶华天工程技术有限公司

DOI:10.18686/bd.v2i10.1709

[摘要] 建设工程每一个阶段的造价控制对工程项目能否取得良好的经济效益和社会效益都存在着重大的影响。在工程建设的各个阶段,时时要有控制投资的经济头脑,充分利用和认真分析建设周期中的重要信息。相较于传统的融资模式,PPP 模式有自己的发展特点,有别于过去沿用的政府进行审批工作、项目法人进行造价管理在此发展背景下,PPP 项目融资模式受到了人们的广泛关注,可解建设资金的燃眉之急。

[关键词] PPP 模式;工程造价管理;项目监管

1 PPP 模式的概述和运作思路

1.1 PPP 模式概述

PPP 模式中,政府与社会资本形成长期合作关系,由政府作为牵头人,向金融机构申请项目资金,因其没有追索权,所以又可视作为一种贷款模式,借款方的还款资金主要来自项目的后期收益,将项目的巨额资产作为抵押。通过此种形式,在保证建设工程高效开展的基础上,实现双方互利互惠。

1.2 PPP 模式的运作思路

PPP 模式实际上就是一个项目融资的完整概念,但 PPP 模式并没有把项目融资彻底改变,只是提出了一个项目整个过程中组织机构的新模型,使得参与项目的各方达到比单独运作更加有利的结果。PPP 模式使政府部门具有的社会责任、远景规划、协调能力强的优势,与私人企业的创业精神、民间资金、管理效率的优势结合到一起,政府部门可以和私营企业相互取长补短,充分发挥各自的优势,从而降低项目建设的费用,减轻政府的财政负担,促进投资主体向多元化的转变,并且可以使参与项目建设的各方形成战略联盟,合理的分配风险的承担。

2 PPP 模式对工程造价的影响分析

2.1 PPP 项目的公共项目属性决定了应对 PPP 项目进行造价监管

PPP 模式与传统模式相比,政府审批部门、项目法人的造价管理工作与以前将有很大的不同,同时设计单位、施工单位、监理单位、造价咨询单位、审计单位、造价主管部门在项目各阶段造价控制也有很大差异。基于 PPP 项目的公共属性以及投资管理的特殊性,必须要采取积极有效的措施对 PPP 项目造价进行合理控制与管理,推进我国基础设施事业的发展。

政府大力推行 PPP 模式,吸引更多的社会资本参与到基础设施和公用事业的建设中来,以达到提高公共产品或服务质量和效率的目的。在采用 PPP 模式的过程中,无论政府是否实际以货币或实物形式“出资参股”,可以说至少政府以公共产品或服务的经营权与社会资本进行了交易,直接或间接将公众利益、民生福祉与社会资本进行了关联。政

府为公共物品供给的天然主体,但随着经济社会的发展,政府不再是公共服务供给的唯一主体,政府、私人以及公私合作供给成为公共物品提供的主要实践。无论公共物品的提供主体是谁,政府方仍有监督和管理义务,所以政府必须加强对 PPP 项目的监管,以保证社会资本提供的公共服务能够满足公众的要求,达到政府、社会资本和公众三方共赢的局面。政府作为公共服务提供的直接关系者,有义务保证 PPP 项目实现真正的物有所值,而这一切实现的前提与基础就是项目的造价得到较好的控制。

PPP 项目全过程中各类数据的推定、采集、校准与调整在一定程度上直接影响政府的补贴额度和公众的支出数额,数据的不合理影响项目的实施,在一定程度上也会导致公众的不满,激化政府与公众的矛盾。而数据的确定基础就是项目的造价,项目的造价作为基础数据影响项目的财务分析、物有所值和财政承受能力,因此有必要对 PPP 项目进行造价控制管理。

2.2 PPP 项目的投资管理决定了应对对其进行资产管理视角下的造价控制

从 PPP 项目投资管理的角度来说,PPP 项目一般由政府方和社会资本方共同出资或者社会资本方单独出资完成,社会资本占投资主导地位,当项目建设完成后,社会资本方负责项目的运营维护管理。虽然 PPP 模式处处体现着“自主投资”、“市场经济”的精神,按照市场经济的内在规律,社会资本应当与政府方一样,具有控制投资额过高的自然动力,但是,政府也需要对项目的建设进行造价控制。PPP 项目的运营期限通常十年以上,在合作期限之内,常常伴随着项目的升级改造以及固定资产的增加,而 PPP 项目通常以资产的移交作为投资回报的途径,这就与资产的形成过程、资产的数量与质量息息相关。基于此,政府方就需要在项目的实施过程中对 PPP 项目的资产价值的形成与增加进行必要的监管,因而加强对 PPP 项目的造价控制是必要的。

3 面向 PPP 项目的全过程造价咨询业务构建

3.1 PPP 项目应纳入政府投资项目评审与监管范畴

PPP 项目属于公共项目,政府应该承担投资义务,为改

革投融资体制采用PPP模式,但是其项目属性未改变。再者PPP项目虽然由社会资本投资,但最低需求量风险由政府承担,使项目顺利建造、运营并回收,故其本质属于政府延迟并多次支付的投资项目。应进行由政府方相关部门主导的全过程工程造价监督或审计。

3.2 需要更精准的投资估算指标以满足PPP项目实施方案编制

绝大多数PPP项目从可行性研究完成后介入,所以PPP项目实施方案的编制依据为可研及投资估算。估算是计算政府收费、可行性缺口补助及调价的重要依据。如果估算不精确则直接影响财政的“钱袋子”。加之PPP项目“两标并一标”(总承包商作为社会资本方中标的,在法律允许的范围内可以自行开展施工阶段的工作),一旦社会资本中标,则原招标和施工阶段投资控制失去闸门,必然会使社会资本获得大量施工利润进而加剧其一次性博弈的赌徒心理。

3.3 需要工程总承包模式下工程造价咨询服务规范和指引

PPP项目采用工程总承包模式后面面临财政投资评审、投资审计等机构由于PPP项目全面铺开时日不久,财政投资评审、审计等机构对PPP模式与工程总承包相结合的项目难免疏。此需要提供工程总承包模式下工程造价咨询服务的规范和内容、工具作为指引,指导工程总承包模式下的工程造价咨询工作。如:大量以施工企业为主体的社会资本在内部经营会议上强调,要改变过去施工总承包的“正变更”(增加造价)为工程总承包的“负变更”(减少造价)。在新形势下承包商改变的愿望是最强的,相应的工程造价咨询机构也要转变观念、转变咨询手段。

3.4 需要制定更严格的PPP项目竣工结算和财务决算制度

PPP项目涉及建设和运营两大阶段,也是项目资产形成和增加的重要阶段,加强竣工工程结算管理有利于科学反映建设项目实际成本,有利于有效控制工程造价和固定资产投资规模。与传统项目不同,运营期是PPP项目的重要组成部分,此阶段运维成本的测算直接影响政府补贴支出责任,制定严格的结算和决算制度至关重要。作为工程造价的最后关口,同时也为满足BOT等项目资产形成、折旧、移交的需要,需要制定更严格的PPP项目竣工结算和财务决算制度。

3.5 需要完整、系统的运营定额以方便测算PPP项目全过程费用运营维护期是PPP项目的核心阶段,涉及到社会资本能否回收成本以及公众能否享受应得权利。政府制定一套完整、系统的运营定额,并据此建立政府付费或可行性缺口补助模型,依据绩效考核进行补贴。其实,建设部系统早已编制了类似市政道路养护、路灯养护、自来水污水管网养护、城市环境卫生、城市绿化养护定额,只要稍加修改并增补海绵城市、综合管廊等养护定额就能满足PPP项目需求。

3.6 需要制定PPP项目评价方法与参数以完善PPP项目决策体系

在公共项目领域,项目评价体系包括财务评价、经济评价、社会影响分析、风险分析。其中,经济评价是最为重要的部分,经济评价的结论对项目的可行与否具有决定性的影响。常用的经济评价方法、绩效检测方式和行政考核标准,不能够很好地应对与规范PPP模式包含的两个主体—政府方和社会资本方,以及两个主线—效率与融资。而仅依靠物有所值评价法又不能准确评价项目的偿债能力以及其他方面的经济可行性。为此,需要制定出能够兼顾双进路属性的定量数据采集、分析以及定性综合评价路径。

4 结语

工程造价咨询企业在PPP项目识别、准备、采购、执行、移交五大阶段的业务基础上进行延伸,集成化与一体化成为倾向。工程造价咨询企业协助政府选择PPP模式,确定实施机构,明晰项目组织股权结构,合理使用盈利模式,协助构建融资结构。未来,面对新环境,将会出现一批以工程造价咨询为核心,兼顾项目策划、前期咨询、项目管理与后期运维的全过程工程咨询服务企业,全过程工程咨询服务成为一种新型业态。

[参考文献]

- [1]高天,尹贻林,王翔.PPP模式对工程造价管理的影响及需求研究[J].项目管理技术,2018,(1):30-35.
- [2]徐超.PPP项目全过程造价管理研究[D].湖北工业大学,2017,(01):56.
- [3]尹贻林,李冉,王翔.“双进路”视角下我国PPP项目经济评价方法优化研究[J].项目管理技术,2016,14(10):7-12.
- [4]乔烈艳.浅论PPP模式下公路工程造价的控制与管理[J].科技创新与应用,2016,(07):248.