

PPP 模式下城市轨道交通项目的风险管控研究

冯 健

(中铁二十五局集团有限公司, 广东 广州 510600)

[摘 要] 为保证项目实现方案中预期的社会效益及经济效益, 收集并整理了大量有关资料, 梳理不确定性变量对项目的影响。文章重点对项目的重大风险因素进行深入研究, 找到政府和社会资本方对于风险分配的平衡点, 并做好相关风险管控工作, 更好地建设、运营轨道交通 PPP 项目。

[关键词] 城市轨道交通; PPP 模式; 风险管控

[DOI] 10.13939/j.cnki.zgsc.2021.32.028

随着我国经济增长、社会发展以及人民需求日益提升, 城市轨道交通工程已经全面步入高速度、跨越式的蓬勃发展阶段, 但仅仅依靠中央政府以及地方的资金支持远远难以满足大规模建设需求。在此背景下, PPP 模式以资源优势互补和资金高效运转的独特优势, 在我国基础设施和公用事业领域得到广泛应用。该模式可以有效缓解政府财政压力、降低债务风险, 并能够盘活存量资产, 增加公共服务的有效供给, 实现全社会资源的优化配置。而轨道交通 PPP 项目往往总投资规模较大、合作周期长、参与单位多且利益诉求不同, 存在较多的风险因素, 致使一些项目在实施过程中并非如预期效果一样, 存在诸多不能及时预测或解决的问题, 导致项目推进困难重重。因此, 政府和社会资本方也越来越认识到风险管理的重要性, 尤其是合理有效的风险分配和管控已经成为项目能否顺利实施的关键。

1 PPP 项目风险管理概述

1.1 PPP 项目风险分担

要想管控好风险, 应该通过合理的设计, 规避风险或将风险损失降到最低。结合 PPP 项目运作流程, 其风险管理特点总结如下。

第一, 公共和私营部门应共同分担风险。一般的 PPP 项目大多都没有正视公共部门为项目所带来的好处, 而是过于强调私营部门所发挥的能力和作用。客观地说, 公共部门在 PPP 项目实施中应该承担一定的风险, 更应该同步地对项目的风险管理进行分析和把控^[1]。

第二, PPP 项目风险分配原则。结合《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113号)和《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》(财金〔2014〕156号)两部文件, PPP 项目全生命周期内风险的分配应按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则, 综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素进行设计, 在政府和社会资本之间合理分配项目风险。

1.2 PPP 风险管理是一个系统的、动态的管理

在 PPP 项目的推进过程中, 已识别并进行分担的风险, 也会随着时间的推进、事物的变化导致意想不到的后果发生, 又或是迸发出新的、未曾识别的风险, 因此, PPP 项目的风险管理应该是一个动态的、循环往复的过程管理, 如图 1 所示。

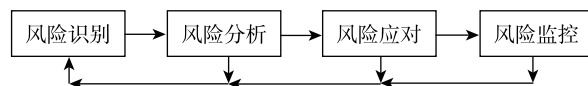


图 1 PPP 项目的风险管理动态全过程

2 PPP 项目风险识别分析

由于轨道交通项目涉及多个参与协作主体和运作环节, 风险暴露范围和内容较一般项目而言更为复杂多样, 在项目的规划设计、建设实施、运营和移交等各个阶段必然存在各种风险。项目在进行风险识别和分析的过程中, 一般 PPP 项目风险主要有政治风险、法律风险、金融风险、设计风险、建造风险、运营风险、移交风险及不可抗力风险等, 每个大类中又包含细分的风险事项, 并按照分配原则承担、共担有关风险。由于部分项目在项目策划、数据调研、立项阶段存在不够细致的情况, 导致常规风险事项存在一定额外的风险变量, 在这些风险变量依然存在的情况下, 在实施过程中还依然按照 PPP 项目风险分配原则进行分担, 对双方都存在承担过量风险的情况。以下以 G 市轨道交通 PPP 项目为例, 整理部分存在上述情况的风险。

2.1 建设总投资超支风险

建设总投资超支是建设风险中的一个细分风险, 主要是指非政府方因素导致的项目初步设计概算或施工图预算超过项目总投资估算。出现该类风险的主要原因在于项目立项阶段, 项目总投资在工程可研和项目实施方案中估算额度不够, 导致项目在实施中出现总投资核减的情况。该类风险在 PPP 项目实操中发生概率较高, 在风险责任划分中往往是由社会资本方承担。

2.2 市场需求风险

市场需求风险属于运营风险中的细分风险, 主要是指在项目前期立项阶段, 为了支撑项目的必要性, 具备经济可行条件, 在项目工程可研及实施方案中, 项目市场需求部分预测的客流量数据虚高, 导致与实际客流量差异较大, 这样会导致社会资本方间接对项目使用者付费部分承担一定的兜底, 而减少了政府方对项目的可行性缺口补助额度, 实际上降低了项目公司未来的利润, 影响了社会资本方的股东分红, 导致社会资本方的投资回报不能达到预期收益。该类风险在风险责任划分中往往是由社会资本方承担。

2.3 运营成本超支风险

运营成本超支是运营风险中比较突出的问题，主要表现为项目运营成本估算较为保守，没有考虑采用 PPP 模式后的额外成本支出，在实施方案及招标文件中设定计算的运营成本较少，运行成本大大高于行业平均水平，可能会加大项目公司或委托运营公司对项目运营维护的超额成本支出。该类风险在 PPP 项目实操中发生概率较高，在风险责任划分中往往是由社会资本方承担。

2.4 政府职能履行风险

政府机构职能风险属于政治风险中的一个细分风险，主要是指在项目对接过程中，政府方实施机构与出资代表职权、分工不明晰，政府出资代表承担了部分实施机构职能，

导致项目实施推进中出现混乱，在社会资本方与政府出资代表的商务合作过程中出现不对等现象。该类风险在风险责任划分中往往是由政府方承担。

3 PPP 项目风险应对及管控

3.1 应对策略

为避免因上述重大风险导致 PPP 项目合作遇阻，采取如下风险控制原则：一是对于政府方和社会资本方彼此都不能很好管理的风险，可以考虑在不减损项目经济价值的前提下进行商业投保，将项目风险转嫁给第三方；二是在不能如愿找到第三方的情况下，可事先对风险发生后的合同双方彼此的责任和义务予以清晰说明。详见表 1。

表 1 风险应对策略矩阵

风险描述	说明	规避	减轻	接受	转移
建设总投资超支风险	项目在实施推进中出现总投资核减的情况		●		
市场需求风险	预测数据与实际数据差异较大		●		●
运营成本超支风险	运营成本大大高于行业平均水平		●		●
政府职能履行风险	政府方出资代表承担了部分实施机构职能			●	

3.2 具体措施

建议社会资本方在项目前期通过市场参与、测评等形式与政府方积极对接，提早介入项目策划、提前接触有关单位，在发现问题时及时反馈有关单位，以降低项目前期存在不确定性的变量或偏差，为未来双方的合作做好铺垫。

第一，对于建设总投资超支风险，建议做好前期及监理工作，以便较好地避免工程建设风险。通过开展项目“五制”建设：项目法人责任制、资本金制、招投标制、工程监理制、合同管理制，并谨慎选择施工单位，加强对施工单位的监督、加强后期验收奖惩制度来减轻该风险发生的概率及带来的影响。同时，在法律层面上 PPP 项目公司要与施工单位通过签署施工总承包合同进行相应管控。

第二，对于市场需求风险，建议通过按实际客流量大小设置计算运营成本的取值，降低政府方的补贴风险和项目公司的运营风险。同时，在法律层面上，政府方与社会资本方要在 PPP 项目合同中明确界定各方的权利和义务，遇到其他问题要及时签订补充协议。

第三，对于运营成本超支风险，若 PPP 项目公司自身运营，建议严格运营管理，加强人员培训，同时要定期实施资产完备性检查。同时要注意政府方与社会资本方在 PPP 项目合同中明确界定各方的权利和义务。另外也可通过投保商业保险方式转移规避该风险带来的影响，法律层面上需签订服务协议来保障自身权益。

第四，对于政府职能履行风险，建议由政府实施机构直接推动项目进展，出资代表配合完成相应的工作，社会资本

明确过程中各事项对接主体。在法律层面上通过 PPP 项目合同中明确界定各方的权利和义务，有需要可以签订合作协议或补充协议。

3.3 风险监控

成功管控项目风险需要建立一套科学有效的风险监控体系，通过运用风险监控表可提供准确无误的风险信息，并对对应体系中所设定的衡量标准，做到处置风险活动要按照周期性的动态评估工作要求执行，做好系统、过程的监视和控制，以完成管控目标任务。

4 结语

风险是 PPP 模式下的城市轨道交通项目实施一个关键所在，若没有对其中的风险进行全面且准确地识别及分配，那么项目所建立的风险管理体系就是欠缺且不够完善的，这无疑会增大项目失败的概率。同时也应该注意要按照动态、循环往复的原则进行管控。

参考文献：

[1] 柯永建，王守清. 基础设施 PPP 项目的风险分担 [J]. 建筑经济，2008（4）：31-35.
[2] 周兰萍. PPP 项目运作实务 [M]. 北京：法律出版社，2017：113.

【作者简介】冯健（1988—），男，汉族，黑龙江大庆人，硕士，经济师，从事基础设施工程项目投融资领域研究。