

PPP项目风险分担及对策研究

万 旦

中国铁工投资建设集团有限公司 北京 101300

摘要：伴随着社会经济发展，PPP方式已经被广泛应用于基础设施建设及公共服务领域，但在PPP项目发展中，一部分项目并不是一帆风顺，更有一部分项目已处在停滞不前情况，究其原因，仍然是对PPP项目发展中风险性认识不到位，未做好预防措施。鉴于此，原文中主要是对PPP项目风险管控难题及防范措施展开了合理科学研究，旨在为日后PPP项目执行给予依据。

关键词：PPP项目；风险；分担方式

1 PPP项目风险分担原则

项目的风险监督是一个需纵观全局而做的解决问题的全过程，主要包含系统化鉴别、剖析及其解决风险这三项步骤，也与PPP项目的生命周期理论如出一辙，从PPP项目的项目生命周期来鉴别、分析和解决归属于PPP项目的风险，才会对PPP项目进行合理的迁移操纵风险。针对PPP项目的风险分担的基本原则遵照下列三点。

第一，能力强一方操纵对应的风险。PPP项目中，社会资本方虽具备技术性区位优势，但是对于当地政府来讲，不要让社会资本方一揽子的担负每一个项目风险，应注意到社会资本方风险承受力及其风险的监管实力，以免造成到项目的中后期经营，如法律法规变动风险，其分担是指PPP项目可融资性基本，与该国的法律规范的稳定有关，在法律规范越不成熟的我国，政府部门承担越大。

第二，盈利与风险二者需配对。PPP项目的风险与项目盈利正相关，相关者承担风险越多，所期待分派的盈利也就越大。风险必须在社会资本和政府机构中间合理安排，如：政府部门担负现行政策风险，社会资本方建造成本与费用预算不一致风险等；但还要考虑到社会资本方赢利特性，因此对于有些控制不了或者无法前瞻性的风险，如销售市场风险、合同书风险等，政府部门必须通过适度的可行性分析政府补贴等方法来承担风险，以激起社会资本进到的积极性。

第三，风险的承受能力应该有限制。政府机构和社会资本各自水平都比较有限，分别在PPP项目的风险管理方面都发挥了一定程度的功效，若彼此都可以竭尽全力地执行自己责任，能够很好地减少项目成本，提升彼此深度合作高效率，进而间接的完成项目利润的提升。

2 PPP模式下各方风险分担流程、方法及现状

2.1 PPP项目风险分担基本流程分析

因为PPP项目要以政府部门、社会资本的合作共赢为

准则所开展的经济发展活动，它自己的风险分担理应遭受各个方面的风险义务执行。根据风险分担流程步骤，PPP项目必须优化区别风险鉴别、风险分担、商谈及其再分担主要内容，促使多方风险遍布比较科学合理、有效。所说风险鉴别，必须项目多方一同健全项目风险评价工作，确保各方面的各种各样风险清晰展现，促使后期风险分担一切顺利开展。所说风险分担，也是需要项目多方参加者深入探讨并前期设计风险分担规划的，同时还要确保风险分担具体内容具有可调节、可商谈室内空间。所说风险商谈及其再分担过程的工作中，指的是在各方对项目风险分担方案有所差异认可的情况之下，项目风险具体内容能够进行二次分担，促使项目多方承担风险水准比较公平公正，最后确保PPP项目的逐步具体实施。

2.2 PPP项目风险分担方法

为确保PPP项目风险分担的正确性和实效性，实务界和哲学领域并对方式定义较不统一，具体来说，其分担方式关键区别为三层面具体内容：一是风险鉴别归类评分法。这是属于定量分析分担方式的典范，因此其精确性比较靠谱。这就需要对PPP项目的实行整个过程开展风险列举，尽可能确保风险识别整体性，加上风险归类中的科学合理得分，能够促进风险分担工作中根据分数比例开展。二是项目风险调研统计法。这也是一部分PPP项目风险分担环节中象征性运用的定性研究方式，在风险分担大领域上有一定实用价值，但其精确性不可以合理确保。此方法必须项目参加多方共同努力问卷调查、实地考察等形式的具体调研和科学研究，促使项目进度过程的多方预估风险得到很好的调研和统计分析。三是运用数学分析模型开展PPP项目风险分担工作中。通过各种数学分析模型的构建，促使PPP项目的风险特点能够得到充分配对，最后确保PPP项目的多方风险分担比较有效。

例如,运用价格诉讼的博弈模型,促使风险分担全过程转变成商议,与此同时提升了PPP项目风险分担的升级水准,最后确保PPP项目的有序推进。3.PPP模式下的风险分担现状因为在我国运用PPP方式开发基础设施建设、开展公共性基本建设的时间也相对性比较晚,政府以及其它PPP项目参与其中各方对风险分担的认知水平存有缺乏,促使PPP模式的风险分担现状令人担忧,具体来说,包含三方面不够:一是风险评定剖析水准不太高。这是因为政府单位的风险评定不完善而致。换句话说,政府部门对PPP项目的风险评定只停留在“世界各国优秀经验、基础理论方面”,促使具体新建PPP项目的风险评定欠缺合理性,并且对项目特征的剖析不足充足,最后没法保证风险分担可以有针对性的开展。二是风险分担的认知缺少。因为政府单位与社会资本参加PPP项目的根本目的不一样,政府单位通常会对风险分担存有“一边倒”的认知误区,即是风险分担全为社会资本的工作职责,促使中后期PPP项目的风险发病率无法减少。三是风险分担体制在PPP项目中基本上不健全。就大部分PPP项目来讲,他们通常不具有完善的风险分担体制,这促进PPP项目高的风险性无法消弱。就极少数PPP项目来讲,虽然他们展开了细致、有根据的风险分担整体规划,但其经济效益的可预测性依然无法确保,最后促使PPP项目的风险遍布欠缺合理化。

3 PPP项目风险分担方式

(1) 政府中应分担的风险。依据风险分配机制,由政府承担的项目风险包含政府管理决策风险、土地资源获得风险、前期准备工作风险、因设计缺陷不正确或模棱两可等原因造成的设计变更风险、政府个人信用风险、政府干涉风险、收归国有/征收/收走风险等。以上风险来源于政府所承担工作,或者政府自己的个人行为措施,社会资本方对上述风险的操控能力差。由政府承担相对应风险并且对风险产生所带来的损失给与社会资本相对应赔偿,能够加强政府担当意识,充分运用政府在资源分配和协调工作等方面的绝对的优势,合理预防风险。

(2) 社会资本应分担的风险。依据风险分配机制,由社会资本承担的风险主要包括:项目股权融资风险;项目管理方法风险;设计方案审核通过后单方所提出的再度可靠性设计所引起的设计变更风险;技术性风险;供货风险(基本建设环节);竣工风险;建造成本风险;工程施工质量风险;第三方耽误/毁约风险;设备易用性风险;供货风险(运营阶段);商品/服务水平风险;经营成本风险;运营管理风险;项目折旧风险;项目所有权风险等。以上风险关键出现于项目股权融资、

建设和运营维护环节,且多见商业服务风险。本项目的股权融资、建设和运营维护工作由社会资本承担,社会资本借助其管理水平和丰富的经验,能够更加积极、更为高效的开展风险解决,而政府在这一方面则显得缺乏经验。因而,以上风险应当由社会资本承担。

(3) 一同承担的风险。依据风险分配机制,由政府方与社会资本一同承担的风险主要包括:项目审核风险、气候条件风险、因为行业标准规范转变或双方协商一致的合同变更等因素造成设计变更风险、物价水平风险、税收优惠政策风险、政府官员腐败、群众抵制风险、法律法规变动、合同文件、生态环境、社会现状、意外事件。以上风险在义务主体区划上没法建立确立界线,或者不可预料、不可以防止根本无法解决的不可抗拒风险,任何一方都没能力根据技术性、工作经验、预先判断去进行避开,也乏力承担该风险带来的损失。风险由任何一方承担,也将严厉打击对其风险操纵的积极性。因而,必须项目参加多方一同承担,并建立健全制度,一同解决风险,一同承担风险损害。

4 PPP项目风险分担中存在的问题

4.1 缺乏公平合理的风险分担手段

欠缺高效的风险鉴别方法。PPP项目运行中引起风险的影响因素诸多,每一个项目都有着特有性,开展风险鉴别,应以科学合理为基础,依据项目自身的情况深入分析。在许多PPP项目中,政府单位没有自己风险鉴别组织,彻底取决于社会资本开展风险鉴别。未明确风险分担的责任归属。目前的执行过程中,政府与社会资本的风险分担欠缺界线,无很明确的区划,责任归属不清楚,严重危害项目的顺利开展。

4.2 缺乏PPP项目风险分担人才

PPP方式在中国的发展时长尚短,许多工作经验和了解唯有通过长时间累积和沉积才可以获得。现阶段,我们国家的PPP方式欠缺专业性人才,大部分对PPP方式了解不深入并存在一定错误观念,甚至一些技术专业资深人士的认知也存在着错误观念,管理者对风险分担并没有深层次的认知,缺少对风险的鉴别水平。

4.3 缺乏配套的风险分担制度保障

缺乏激励机制。选用PPP方式的项目,对政府和民间资本而言都是互利共赢的挑选。当面对风险时,所有人全是抵触的,假如缺乏激励机制的保证,在风险分担的过程中需要重重困难。缺乏赔偿规章制度。在中国相关城市公共交通PPP项目中,因为缺乏极为重要的主要参数,对地铁站的经营能力、检修费用等认识不到位,并没有科学合理的信息来支撑就难以制订科学合理的风险

分担赔偿规章制度。缺乏管束规章制度。城市公共交通PPP项目缺乏风险分担管束规章制度导致了项目参加者由于个人优势而损害别的参加者状况。如某中西部地区的地铁PPP项目，政府机构充分利用对合优势与项目控制力违反项目早期的开发权协议书，甚至将风险迁移给另一个单位同时要求增加更多投资总额。

4.4 缺乏合理的风险分担组织机构

同类的PPP项目风险分担方式出现较大差别，在我国不符合实际PPP项目的特征专业制订风险分担规则和设备统一的风险管理组织，造成每个项目自主区划风险，发生对应的风险分担不合理状况。此外，在我国都还没创立PPP项目监管单位，便会存有风险分担中好几个单位中间推卸责任职责的状况。

5 应对 PPP 项目风险的对策

5.1 完善PPP项目专业化的政策以及监管法律法规

对于PPP项目在中国运用比较晚的现况，与此同时其风险评定剖析存有缺乏，国家对于PPP项目专业化的风险分担现行政策、监管相关的法律法规健全是亟需所进行的，尤其是PPP项目监管相关的法律法规健全是极为重要的，具体来说，可以从下列两个方面下手：一方面，是充分运用法律及法律规范健全对PPP项目的重要监管，使之风险分担工作中遭受行政监督。换句话说，法律具体内容时要凸显出PPP方式的法律性质、风险义务标准、风险分担标准，促使PPP项目参加各方面的风险义务更加清晰，最后保证PPP项目的风险分担工作中遭受强有力监管。另一方面，是促进专业化的相关政策管束PPP项目的风险分担工作中。这就需要政府与社会资产共同努力，根据如果有条件、专业化的风险剖析讨论，促使PPP项目在专业化风险分担中科数控产生标准与示范性，促使专业化风险分担现行政策充分发挥辐射效应，最后保证PPP项目的风险遍布不失调。

5.2 建立健全PPP项目的风险分担机制

因为PPP项目的参与者比较复杂，涉及的政府部门、民间资本比较普遍，加上项目风险度高的原因，PPP项目的风险分担不应该是公司或关键投资人的义务。因而，不断完善PPP项目的风险分担体制是更改风险分担状况的合理防范措施。具体来说，可以从三方面下手：一是加重风险分担的市企平衡水平。这就需要政府与社会资产健全对应的宏观经济风险、外部经济风险鉴别，合理安

排好风险遍布，保证超过PPP项目投资者承担区域范围风险遭受政府部门监管与控制，最后促进PPP项目在各个基础行业的建设运用。二是提升银行对股权融资风险控制体制。做为PPP项目的主要正中间机构，金融企业为PPP项目的资金扶持带来了比较大的协助，尤其是对PPP项目股权融资准入条件的放开，必须对资质证书不过关、存有投机行为的项目投资者开展强有力监管。一旦投资者的资金扶持出问题，那样PPP项目的中后期进度必定会遭遇夭亡的运营风险。三是提高PPP项目的政府部门监管体制。风险分担的经济效益充分发挥必须政府部门来监管及管理，尤其是针对PPP项目竞投、PPP项目协议的监管与控制至关重要。政府部门要保证PPP项目在协作期内身心健康运行，避免运营中存在的机会主义行为，进而进一步降低PPP项目中各类风险的产生，最后保证项目各方面的权益不会受到侵害。

5.3 选择合适的合作对象，提高投资收益

为了保证PPP项目的行之有效执行并能正常的投入使用，那就需要有效操控PPP项目执行过程中的风险，促使项目完成公共性利润最大化及盈利更大化，所以对社会资本的选择应更为深思熟虑。根据市场测试、公开招标会、邀标等形式，全面展示项目特点及政策扶持，吸引高品质投资人加入到项目市场中。实力雄厚、资质证书健全、运营经验丰富多样、管理能力前沿的社会资本可以为项目股权融资、基本建设、经营减少风险，与此同时能承担一部分项目经营过程中的不明风险；相反，抗风险水平较差的公司往往会在协作期限内产生停工停产等伤害项目进度不利的东西。

结语：总的来说，PPP方式在中国基础设施建设及公共服务领域的应用是好坏相辅相成的。对其缺点，其实就是风险分担，必须项目多方独立思考科学合理的风险分担体制，保证风险分担整个过程比较公平公正，最后促进PPP项目发挥其更加好的经济收益、社会经济效益。

参考文献：

- [1]刘钰.我国PPP模式的发展现状及其对策[J].当代经济,2020(06).
- [2]邢邦宁.基于PPP模式的城市轨道交通设施项目风险分担机制研究[D].中国科学院大学,2021.
- [3]陈永辉.基于PPP模式的基础设施工程项目风险分担研究[D].华北电力大学,2020.