

# PPP项目模式下概预算的应用

王玉杰\*

沈阳市政基础工程有限公司 辽宁 沈阳 110000

**摘要:** 在PPP模式下,通过政府部门与私营企业的合作,让非公共部门拥有的资源参与到对公共产品的提供,进而实现政府公共部门的职能,并为私营企业带来经济效益。PPP模式有利于提高公共产品或服务的供给效率,缓解财政压力。但PPP模式现在仍处于初级探索阶段,需要同行们在各个工程项目管理过程积极总结经验,使工程项目的成本达到最大化节约,社会资本方合理的利益达到最大化。

**关键词:** 政府投资项目;概预算管理;应用

**DOI:** <https://doi.org/10.37155/2717-5189-0309-22>

PPP模式,即政府和社会资本合作,是公共基础设施建设中的一种项目运作模式,在该模式下,鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作,参与公共基础设施的建设。由于PPP项目建设与传统公开招标项目建设模式存在本质的区别,政府可能与社会投资方对PPP项目的认识存在一定差异,甚至在某些方面存在相互对立的观点,且各地PPP项目建设内容呈现多元化,目前总结的经验教训不统一,没有相对稳定、完整且具体的参考对象,给项目建设质量及项目投资效益带来了一定的挑战性。PPP项目建设的最终目的是创造长期稳定的经济效益,有效开展工程概预算管理是节约工程建设成本的重要手段,能够促使工程造价控制更加精准和精细,使项目实施能够更加的稳定、高效、安全、可控,从而提升工程建设价值和使用价值。

## 1 工程概预算的相关概念

### 1.1 工程概预算的概念

工程概预算指的就是在工程开展的不同阶段所设计的一个工程造价预算,包含了对工程投资的统筹、整合、分配以及各项费用的支出与定额标准,是建设工程在不同时间的体现形式与指导文件,也是工程能够顺利进行的重要保障。在工程概预算的应用下,各资源都能够得到合理分配和利用,以更快的速度、更高的效率、更少的成本完成工程项目<sup>[1]</sup>。

### 1.2 工程概预算编制与工程造价的关系

工程概预算编制的科学与否,和工程总体造价有着直接联系,如果概预算编制和现实有较大偏差,则会让实际支出远超预算,增加工程的整体成本投入。政府投资的项目一般多为公路、桥梁、铁路以及公共设施等,在科学的概预算下,可根据每一阶段工程的工作量、施工规模等,并以之前的工程作为典型案例,分析预算编制是否合理,通过科学的分配、统筹工程造价,能够对有限的资金、资源进行合理分配,避免浪费的同时,实现经济效益最大化。因此对于政府投资建设的项目工程而言,一定要做好概预算工作,将政府的财政拨款严格按照要求落实到位,明确每一笔资金的动向,以免出现浪费。

## 2 PPP模式下概预算工作出现的问题

### 2.1 工程可行性研究阶段估算出现的问题

项目总投资较大,建设内容涉及多个基建类型,项目建工期较长,征地拆迁较多较复杂,且整个建设过程可能存在国家政策调整、市场经济变化等不确定因素影响,项目可研编制投资估算较粗糙,同时,由于项目建设规模较大,前期反复论证、反复修改过程比较谨慎,在项目识别、项目准备、项目采购阶段总共所花时间较长,真正到了项目执行阶段,征地拆迁、用地供地、资金筹集等要素保障情况可能已经发生了一些变化,造成可研编制深度可能不满足实际建设需要,项目建成后是否能达到预期目标需进一步再深化研究。

\*通讯作者:王玉杰,1988.1.20,辽宁沈阳,汉族,男,沈阳工业大学,沈阳市政基础工程有限公司,工程概预算。

## 2.2 财评阶段预算出现的问题

财政投资评审区别于PPP项目的财政承受能力评价,财政承受能力评价一般在PPP项目识别阶段完成,这时子项目还没有分别进行初步设计,项目整体概算非常粗造,相当于投资估算,而财政投资评审则是政府财政部门对PPP项目具体实施的每一个子项目工程进行预算评审。对于PPP项目而言,社会资本方在项目采购阶段中标后,其中的多数子项目工程由社会资本方下属的符合资质要求的施工企业总承包建设,子项目不再另外进行工程招投标,财评结果往往是签订施工合同、设计变更、经济签证、办理竣工结算及审计决算的重要依据。因此,PPP项目财政投资评审工作比传统公招项目要求更高、评审工作压力更大。财评质量的高低,对合理有效控制工程造价有着深远的意义。

## 3 PPP 模式下做好概预算的要点

### 3.1 做好工作准备

政府投资建设的工程关乎到政府和国家形象,要确保各资源能够得到合理分配,实现收益的最大化。在开展概预算管理之前,应该做好充分的准备工作。以铁路工程为例,铁路工程由国家或政府出资进行建设,在正式施工开展之前,要提前做好考察准备工作,确保工程建设材料能够顺利进出现场,开挖的土方可以及时运出,在施工过程中不会对周围建筑的原有结构造成破坏。在编制概预算之前,要确定即将实施的工程是否会对既有铁路造成影响;在铁路施工时,周围的铁路线路是否要封闭起来。以上种种因素,都会对概预算的编制结果带来影响,需要引起有关人员的充分重视。为了进一步提升概预算编制的科学性,还可将以往的工程预算编制情况以及整体资金支出作为参考,站在统筹的角度来思考问题,在充分的准备下做到有备无患<sup>[2]</sup>。

### 3.2 严格把关工程设计质量,避免盲目决策造成工程“过度化”建设

在项目前期采购文件中,可明确工程项目设计工作由政府方或由政府方委托第三方机构来完成,也可以在采购工作结束后,合同谈判阶段与中标单位就设计相关事宜进行协商,其目的是由政府方或政府方委托的专业机构来独立完成设计阶段工作。在初步设计阶段,对工程建设规模及内容、项目选址、功能需求、建设标准等进行把关,可聘请咨询公司作为过控管理单位,全过程参与、指导概算编制,进行概算与估算的偏差分析,对设计方案提出投资评价意见,确保各子项目概算合理且不突破估算;在施工图设计阶段,对主要技术经济指标、建设标准以及材料设备的选择进行会商(或优化),及时分析、对比各项费用,通过对施工图预算的审核和分析工作,检验概算控制目标值在施工图设计阶段的执行情况。使工程项目使用功能更加科学完善,减少项目运行后的维护保养支出,尽最大可能的避免设计缺陷,满足长远的经济社会发展需要。设计概算工作由政府方完成,能在确保工程项目勘察设计达到足够深度的情况下,通过论证技术与经济的平衡,从而选择最优的设计方案,尽可能的避免今后由设计缺陷造成的设计变更或建成后运维费用的增加,确保设计合理性和概算的准确性,为预算工作打下坚实的基础<sup>[3]</sup>。

### 3.3 完善招标采购财务管理制度

当前,针对招标采购环节的管理制度已经发展了十几年,积累了丰富的实践经验,形成了符合我国国情的招标采购财务管理模式。但针对当前政府财务管理中存在的投资项目决策审批不合理问题,仍然需要进一步完善招标采购财务管理制度。政府应给予招标投标法规足够的重视,并结合不同地方区域的实际情况为其制定相应的法规。在招标、投标的过程中,政府应加大管理力度,严厉禁止出现倒手转包的现象,维护整个市场秩序的稳定,确保工程建设质量。政府还应积极提倡采用公开招标的方式开展各项投资项目的招标工作,严厉禁止当前存在的议标行为,针对已经发生的行为进行合理处罚。同时,上级部门应严格监督下级部门的招投标活动,在必要条件下,还可联合社会公众力量,由群众和社会充当第三方监督机构,全面监督招投标工作。

### 3.4 提升概预算管理人员综合水平

概预算管理人员的专业能力,和该工作质量有着直接联系。政府投资的项目工程建设规模大,施工环节较为繁琐,和普通工程相比,概预算难度更大,需要考到的因素也更多,对从业人员专业能力也提出了更高要求。为了减少认为因素的影响,在概预算编制过程中,要构建完善的人才培训机制。一是要让其了解国家的相关政策,以及行业内外部准则,具备采购管理、施工管理、投资分析、预算方案设计等各方面的能力。二是提升其创新精神,包括转变思想理念,创新工作方法和形式,持续性的提升工作质量<sup>[4]</sup>。

### 3.5 加强工程施工期间管理

在 PPP 模式下的市政项目,进入工程施工阶段后,充分结合本项目的现场特点,做好 PPP 模式的财务评估,作为控制施工成本的有力支持。PPP 模式与传统意义的模式在实施期间有些许差别。比如社会投资方会要求制定一份完善的项目施工组织方案及风险投资评估报告,重点对施工成本投资控制。在项目的具体实施过程中,涉及众多的成本以及费用支出,因此对于造价的管控较为复杂,需要综合考虑融资渠道、资金流向、财务等方面。由于施工过程中经常出现工程变更的情况,在实际操作过程中需要特别注意,对于变更幅度较大的项目需要建设单位与政府部门的一致同意才能生效,甚至需要专门的会议协商通过,以保障项目不存在分歧。

### 3.6 强化施工现场的监管

加强施工现场的监督管理,是提升概预算控制管理质量的重要手段之一。对于项目负责人而言,一是要建立完善的施工现场管理制度,包括奖惩制度、考核制度等,将考核结果和有关人员薪酬直接挂钩,确保其施工行为都符合相应的要求。二是要优化内部组织结构,成立专门的监督管理小组,重点关注资金支出、资源分配等环节,一旦出现了超出预算的施工行为,先对有关人员进行警告,随后严厉处罚。

## 4 结束语

综上所述,在政府投资的工程项目中,概预算作为重要内容,需要引起有关人员的充分重视,遵循全过程的管理原则,从工程前期的准备阶段、设计阶段,以及施工、竣工验收等各阶段都加强对资金支出、资源分配的管控,帮助工作人员制定一段时间内的工作计划,为后续各项工作的顺利开展提供强有力的保障。

### 参考文献:

- [1]乔琬岚.新政府会计制度对事业单位财务管理影响分析及对策研究[J].现代商贸工业,2021,42(14):119-121.
- [2]高靖.浅析新政府会计制度下如何提升公立医院的财务管理水平[J].中国总会计师,2021(3):104-105.
- [3]白继红,张海波.新政府会计制度下高职院校财务管理质量提升对策探析[J].对外经贸,2021(4):136-138.
- [4]张春生.新形势下新政府会计制度对公立医院财务管理的风险分析[J].现代审计与会计,2021(5):19-20.