

# 建设工程基础设施项目投融资与风险管理措施研究

吴 优

中铁建昆仑资产管理有限公司 北京 100043

**摘 要：**基础设施工程，主要涉及防灾体系、通讯网络、电源体系、环保系统、供水系统、交通运输体系等大量的重大工程基础设施项目，与广大人民群众切身利益息息相关，基础设施的投资，在国民经济建设中有着至关重要的意义。就目前情况来说，中国很多基础设施工程的运营、建设、建设还主要依赖于地方政府部门作为主导，尽管已经有部分基建项目实现了产业化、市场化运营的，但只局限于个别领域的少数项目方面，没有根本地改变当前基础设施发展严重落后的状况。随着市场的进一步深化与完善，基础设施企业的融资困难也将不断增多，所以，政府务必要按照“谁投资、谁收益”来对基本建设工程的投融资模式进行更深层次的探索和改革，推动基础设施项目的投资途径多元化、融资主体多样化。

**关键词：**建设工程；基础设施；项目投融资；风险管理

## 引言

随着中国城镇化步伐的日益深入基础设施建设的重要性不断提高，其不仅备受政府部门及建筑企业的关注，更是我国居民关注的焦点，良好的基础设施可以为居民的生产生活活动提供诸多便利，因此，如何提高基础设施建设成效就成了有关部门和企业关注的焦点问题。基于此，本文从投融资的角度入手，围绕风险管理内容加以辨析，期望通过优化投融资风险管理成效来保证基础设施项目资金安全，进而优化基础设施项目建设成效。

## 1 基础设施项目投融资效益的特殊性

### 1.1 投资效益具有滞后性

基建工程一般都会面临着投入时间长、投资额高、建设周期这几个显著的特征，再加上由于其通常具有一定社会公益性的原因，其收费标准通常会受当地政府相关机构的影响，但是，由于基本建设工程的高成本投入收益往往是长期的问题，因此很难在短期之内将投资成本全部回收，虽然滞后性很明显，但投资收益却存在着很大的稳定性，因此即使在工程运行后期，投资收益依然保持着稳定。

### 1.2 投资效益与政府的政策联系紧密

绝大多数的基础设施项目，都是由政府授权其它资本人参与的合作投资，又或者直接由政府出面投资，因此，基础设施项目的投资效益往往与政府的经济政策联系得紧密<sup>[1]</sup>。主要表现在这样二个层面：首先，不管基础设施项目的建设主体究竟是什么但也应该由部门直接出面来对项目的收费政策进行规划或者进行实施的；第二基本建设工程的投入效率也受财政投入水平的影响，如

果在某高速公路收费点出口外不远的地方再增设一座新建出口的收费站，则必定会对原收费站的客流量和经济收益产生很大影响。

### 1.3 投融资模式的多元性

因为城市基础设施工程拥有高融资成本的特殊性、投资规模庞大、投资决策流程繁琐复杂的特性，也导致了投融资方式存在着多样化的特征，或由公司直接投资租赁，或由地方政府财政融资，或由社会项目投资，或由私人资本投资等等，同时也要考虑到许多的投资要素，包括所有权划分、投融资回报模式、融资管理模式设置、投融资的种类、管理模式设置、投资机制设置等。

## 2 基础设施项目投融资过程中常见的融资模式

### 2.1 BOT模式

BOT是投资运作方式的一部分，即政府建设-运营-投资的简称，一般是由企业自行使用，在这种融资方式过程中，企业在所使用到的公共产品及其价值等各方面可能会收到一定的限制，但是为提高私营企业的效益，该种投资方式所带来的经营风险主要是由当地政府和企业合作一起负担，因此需要注意的是必须及时地在一定期限内，把设备资金归还到当地的相关部门中<sup>[2]</sup>。BOT项目的基本流程如下，企业首先要向政府部门提交用地申请书，然后在获得政府部门批准时出租企业用地，并随之期满后交回土地给政府部门，既为政府运作创造了有利条件，又同时保证了企业功能在市场上得以发挥，不过在实际使用过程中的隐藏风险也较高，如果企业经营不善政府将完全丧失对基础设施领域的控制力。

### 2.2 BOT的变异模式

时代的不断更迭，BOT融资模式也紧随时代发展不

断进行优化和完善,进而衍生出了BOOT、BOO、TOT等各种模式,其中以BOOT模式使用的较多,但其实该模式仅比BOT模式增加了拥有环节,换句话说也就是政府交给公司一些权力,在一定的期限内公司获得产权并开展经营,并且公司到期后必须把这部分权力交还给政府部门,通常紧急情况下时间较长。BOO模式即是把BOT项目原有的转让阶段前移或更改为完全拥有,具体而言就是对基础设施的投资在当前项目中无法转让给项目内的其他机构完全为公司所有,促使筹资方式的无限制性且没有受到资金上的限制。TOT也在国际上引发了一个热潮,因为他们的经营模式从前二环节都更改为移交,也就是在基础设施工程建成后可以通过有偿的形式转让给投资者由公司负责经营阶段的管理,然后由管理回购投资者的项目成本并获取一定回报,到期后投资人再将项目交还给项目和企业<sup>[3]</sup>。和传统BOT投资方式比较,该种方式所带来的风险比较易于管理,但是在具体使用流程上应该考虑的方面还有许多,但公司都能够根据企业实际情况选用融资方式,这样可以承受较小损失达到企业效益最佳的目的。

### 3 构建投融资风险管理中存在的问题

#### 3.1 配套法律体系不够完善,政策环境构建不足

基础设施项目投融资模式决定了其投融资的风险所在,由于长期以来采取的单纯的财政融资模式导致财政负担过重、财政负担的融资风险也很大。而目前在国际上比较普遍的BOT模式、TOT模式、ABS模式、PPP方式等的投融资模式,也可以有效缓解项目资金短缺的困难。但是虽然国家近年来进行了一些积极的财政政策支持,并鼓励诸如ppp模式之类的投入工作,但是相应的融资通道没有充分建立,国家对于投融资方式的运用尚处在初步探讨阶段。这类多元化的投融资方式,往往需要依托于一种更为公开、较为完善、更为有效的法制架构之上,但因为目前相关立法还不健全,缺乏投融资平台的保障,使得这类投融资项目无法顺利实施。

#### 3.2 政府监管力度不大

对ppp模式来说,其要求政府部门必须与私人公司之间开展更深层次的合作关系,而在这其中,市政部门和特许经营公司之间既是合作伙伴关系,又是监督与被监督之间的关系<sup>[4]</sup>。不同的特许经营模式,其所规定的监督管理内容也不同、监管方式所采取的主体也不同、监管的内容不同、监管组织的管理方式也不尽相同。所以,政府特许经营方式监督的深度、监督的广度还需要扩大。建立全方位的监管体系,才可以有效减少投融资损失。

## 4 建设工程基础设施项目投融资风险管理的有效措施

### 4.1 营造良好的投融资环境

营造良好的投融资环境是对基础设施项目进行投融资风险管理的首要举措,在良好的投融资环境下,投融资风险会得到极大地控制,即便是存在投融资风险隐患,也很难造成严重的风险后果,同时也可以为后续的风险管理及风险处理工作提供重要帮助。具体而言,营造良好的投融资环境应从以下几方面入手:

第一,注重法制建设。法制建设主要有两个方面,一是要发挥法制政策的扶持作用,通过出台相应的税收优惠政策和经济补贴政策,政府部门可以支持企业参与基础设施建设项目,有效提高企业参与积极性,发挥企业的专业优势,在满足企业收益需求的同时强化基础设施建设质量;二是要发挥法律法规的规范作用。在基础设施项目投融资活动中存在诸多人为风险,可能是恶意破坏也可能是无意间的失误,而要减少人为风险,立法部门就需要进一步完善基础设施项目相关的法律法规,针对人为风险在法律上做出明确界定,并明确其惩罚措施,通过法律的规范作用减少人为风险,以此来对基础设施项目投融资风险进行有效管理。

第二,及时查缺补漏<sup>[5]</sup>。政府部门要加大对市场环境的监控与审查,在发现投融资风险隐患时要及时采用改革的方式来转变市场局势,刺激经济组织参与投融资活动,以此严格控制融资风险,保证基础设施项目的有序进行。

第三,加速金融体制革新。就我国目前的金融体制结构而言,其仍然存在结构僵化、单一、层次不足等问题,金融机构种类单一,与基础设施项目机构多元化特征背道而驰,无法通过多种类金融机构摊薄各类投融资风险,这也是我国投融资环境存在的缺陷之一,政府部门应加速金融体制革新,解决金融体制结构中存在的各项问题,以为基础设施项目营造更为良好的投融资环境。

### 4.2 转变政府经济管理职能

希望能进一步的加强基建项目投融资的工作,务必要尽快转换财政的监管职责。政府必须把其责任定在为投融资者提供一个更良好的政策条件,降低企业不良资产率,为社会各市场主体真正服好务。一旦重大基础设施项目的主要投资主体并不是地方政府部门,就应该精兵简政,减少或者取消部分不合理的审批手续,而不要再做多环节审批、层层报批的那套,特别是针对一些由国家政府直接引导的开发、由社会投资项目的基建工作,可简化审批手续、增加批准额度,以便于能最大程度减少采取不同投融资形式的基建项目的开工时间

#### 4.3 充分发挥工程咨询机构的重要作用

基础设施工程的投融资涉及金融、法规、税务以及市场、运营管理等各个方面，其中的因素较多，通常所有参加工程的投融资者并不掌握所有专业，从而造成专业不齐全，因此需要在投融资项目中，借助市场上的各类中介咨询机构<sup>[6]</sup>。工程咨询机构是投资者、银行和政府部门沟通的主要方式具有着重要的信息沟通功能，不但能够通过所了解的投资项目情况，在专业方面向银行提出更多满足其信贷需求的融资项目类型，而且也可以通过了解资金来源的各方面状况，制订出更加科学合理的融资方式，比如不同资金来源地的信贷情况及收益、风险管控情况、市场动态情况等，降低基础设施工程的投资成本，从而为风险控制政策的出台提供有力保障。而且，其咨询机构均具有各领域的相当专业知识的人员，对政府部门出台的经济政府和有关政策、地方及产业发展计划、基建工程项目的政策和限制要求等了解相当充分，在上述资料的支持下对基建工程的投融资管理提出真实、公正的建议。

#### 4.4 优化风险管理的客观条件，促进培养复合型人员。

首先，从各部门收集和分析项目风险数据，以获得广泛的经验和教训。同时，将学习和利用发达国家的管理经验。在此基础上，结合各国基础设施项目风险管理体系的发展，实施了标准或原则。对业主、工程师和承包商的政策和行为承担全部责任。此外，应逐步建立基础设施项目数据库，同时考虑到金融基础设施、仪器数据库和监管框架等因素。二是教育部应开设金融、保险、管理等领域的学科点和硕博点。特别是需要深入研究知识经济对基础设施项目风险管理的影响，以便针对遇到的问题制定有针对性的对策。

4.5 改进项目投融资进行风险评估。作为基础设施发展的一部分，需要进行适当的风险评估，以便更好地管理项目和准确计算成本，根据结果对基础设施项目的投

资和融资进行深入调查，并使用各种工具和其他相关工具量化基础设施项目<sup>[1]</sup>。在此基础上建立了一个强有力的预警机制，以减少风险。对基础设施项目融资的评估和分析比较了不同融资方法的优缺点，并简化了选择更适合和更便于利用的融资形式，重点放在减少风险上。

#### 结语

综上所述，基础设施项目的特点决定了其投融资风险的特点，而基础设施项目的复杂性也决定了其投融资风险规模的巨大性、种类的多样性以及风险管理的困难性。而为解决基础设施项目投融资风险管理难题，本文针对其常用的投融资模式加以分析，并围绕其现实问题提出营造良好的投融资环境、强化风险识别与风险评估、优化风险管理客观条件等三点具体建议，围绕本文提出的建议优化风险管理模式，可以有效降低基础设施项目投融资过程中的风险隐患与风险强度，进而为基础设施项目的建设与管理提供一定理论帮助。

#### 参考文献

- [1]席乔悦,李远楠.区县级新型城镇化基础设施建设投融资路径探讨[J].中国工程咨询,2021(12):84-88.
- [2]吴蕾,方正峰.PPP模式下的高速公路项目投融资风险管理研究[J].工程技术研究,2021,6(11):135-13
- [3]荀照杰.投融资风险怎么防?——以交通基建投融资项目为例[J].中国公路,2021(04):34-37.
- [4]张明源,李震.基建投资可以缩小区域经济增长差距吗:基于人口流动视角的分析[J].山西财经大学学报,2021(6):1-14.
- [5]童崇国.城市基础设施建设投融资模式现状及创新路径[J].企业改革与管理,2021(10):111-112.
- [6]石亚东,李传永.我国城市基础设施投融资体制改革的难点分析[J].中央财经大学学报,2012,21(7):181-185