

轨道交通PPP项目造价风险分担机制研究

赵文粉

浙江杭海城际铁路有限公司 浙江 杭州 311300

摘要：随着城市轨道交通建设的蓬勃兴起，PPP（Public-Private Partnership）模式因其独特的融资和运营优势而被广泛应用。然而，轨道交通PPP项目的造价风险分担问题成为影响项目成功的关键因素。本文旨在深入探讨轨道交通PPP项目造价风险分担机制，通过理论分析，提出具体的风险分担原则和框架，为项目实践提供详实的参考。

关键词：轨道交通；PPP项目；造价风险；分担机制

引言

轨道交通作为城市交通的骨干，对推动城市发展和提升居民生活质量具有举足轻重的作用。然而，其庞大的投资规模和高昂的运营成本给政府财政带来了巨大压力。PPP模式的引入，为轨道交通建设提供了新的思路和解决方案。然而，PPP模式下的轨道交通项目涉及政府、社会资本、建设单位、运营单位等多方参与，造价风险分担成为确保项目顺利进行和各方利益平衡的核心问题。本文将从理论层面出发，对轨道交通PPP项目造价风险分担机制进行深入研究。

1 轨道交通 PPP 项目概述

1.1 PPP模式定义及特点

PPP模式，即公私合作模式，是指政府与社会资本基于特定项目而形成的长期合作关系。在这种模式下，政府与社会资本共同承担项目的建设、运营和维护等责任，实现利益共享、风险共担。PPP模式的特点包括：政府与社会资本优势互补、风险分担、利益共享、长期合作等。

1.2 轨道交通PPP项目意义

轨道交通PPP项目的实施，有助于减轻政府财政压力，提高项目效率，实现资源共享和风险共担。通过引入社会资本，可以充分发挥其在资金、技术、管理等方面的优势，推动轨道交通项目的顺利实施和运营^[1]。同时，PPP模式还有助于引入市场竞争机制，提高项目服务质量和效率。

2 轨道交通 PPP 项目造价风险识别

2.1 造价风险定义及分类

造价风险是指在轨道交通PPP项目建设过程中，由于各种不确定性因素导致的项目造价增加或超出预算的风险。这些不确定性因素可能来自政治、经济、法律、技术、市场等多个方面。造价风险可分为系统风险和非系统风险两大类。系统风险包括政治风险（如政策变

动、政府更迭等）、经济风险（如通货膨胀、汇率波动等）、法律风险（如法律法规变更、合同争议等）；非系统风险则包括项目前期准备风险（如勘察设计不足、招标投标不规范等）、施工阶段风险（如施工变更、材料价格上涨等）、运营阶段风险（如客流量不足、运营成本超支等）。

2.2 造价风险识别方法

为了准确识别轨道交通PPP项目中的造价风险，可以采用多种方法。首先，通过文献分析法，查阅相关文献和资料，了解轨道交通PPP项目造价风险的研究现状和发展趋势。其次，通过问卷调查法，向项目参与方、专家学者等发放问卷，收集他们对造价风险的看法和建议。最后，通过专家访谈法，邀请相关领域的专家进行深入访谈，获取他们对造价风险的独到见解和判断。

3 轨道交通 PPP 项目造价风险分担原则

3.1 风险与收益对等原则

在轨道交通PPP项目中，风险与收益应成正比。承担风险较大的一方应获得相应的收益回报，以激励其积极管理风险并降低风险发生的可能性。这一原则有助于确保风险分担的公平性和合理性，增强各方的合作意愿和信心。

3.2 风险可控性原则

风险分担应基于各方的风险管理能力。只有具备相应风险管理能力的一方才能承担相应风险，以确保风险得到有效控制并降低损失。因此，在风险分担过程中，应充分考虑各方的风险管理能力和经验，确保风险分担的可行性和有效性。

3.3 风险共担原则

对于某些难以预测和控制的风险，如政治风险、经济风险等，应由政府和社会资本共同承担。这有助于增强双方的合作意愿和信任感，共同应对项目风险并降低损失。同时，风险共担原则也有助于实现风险分散和风

险转移,降低单一方承担风险的压和风险敞口。

4 轨道交通 PPP 项目造价风险分担机制构建

4.1 明确风险分担主体及责任

在轨道交通PPP项目中,造价风险的分担需要明确政府和社会资本两大主体的责任边界,确保风险分担的合理性和有效性。政府作为公共利益的代表和项目的发起者,应承担起系统风险中的大部分责任。具体而言,政府应负责政治风险的分担。政治风险包括政策变动、政权更迭等可能导致项目无法继续或收益受损的风险。由于这些风险往往与政府的决策和国家的政治稳定密切相关,政府应承担起主要责任,通过制定稳定的政策、提供法律保障等措施来降低政治风险。同时,政府还应承担法律风险。法律风险主要指的是法律法规变化对项目造成的影响。随着法律法规的不断完善和调整,项目可能面临合规性风险、合同效力风险等。政府作为法律法规的制定者和执行者,有责任为项目提供一个稳定的法律环境,及时告知法律法规的变化,并协助项目方进行相应的调整^[2]。社会资本作为项目的投资者和建设者,应承担起非系统风险中的大部分责任。施工阶段风险是社会资本需要重点关注的风险之一。施工阶段风险包括施工延期、成本超支、质量问题等。社会资本应通过合理的施工组织设计、严格的质量控制措施来降低施工阶段的风险。此外,社会资本还应承担运营阶段风险。运营阶段风险主要包括市场需求变化、运营成本上升、安全事故等。社会资本应通过市场调研、优化运营方案、加强安全管理等措施来降低运营阶段的风险。在明确风险分担主体的同时,还需要明确各方在风险分担中的具体责任和义务。政府应提供必要的政策支持和法律保障,为社会资本创造良好的投资环境。社会资本则应按照合同约定履行投资、建设、运营等义务,确保项目的顺利进行。双方还应建立有效的沟通机制,及时交流项目进展和风险情况,共同应对项目中的风险挑战。

4.2 建立风险分担合同及条款

为了明确双方的风险分担责任和权利,轨道交通PPP项目应建立详细的风险分担合同及条款。合同是双方合作的基础和保障,也是风险分担机制的重要组成部分。合同中应列出各种造价风险及其分担方式。对于政治风险、法律风险等系统风险,应明确由政府承担主要责任,并约定政府提供的政策支持和法律保障措施。对于施工阶段风险、运营阶段风险等非系统风险,应明确由社会资本承担主要责任,并约定社会资本应采取的风险控制措施和应对方案。同时,合同还应规定风险发生时的应对措施和补偿机制。当风险发生时,双方应按照

合同约定及时采取措施降低风险损失,并根据风险分担原则进行补偿。例如,当政府政策变动导致项目无法继续时,政府应提供相应的补偿措施;当施工延期或成本超支时,社会资本应承担相应的违约责任。此外,合同还应规定风险分担的调整机制和争议解决机制。由于项目实施过程中各种因素的变化和影响,风险分担机制可能需要进行动态调整。合同应明确调整的条件、程序和方式,确保风险分担机制的灵活性和可调整性。同时,合同还应约定争议解决的方式和程序,如协商、调解、仲裁或诉讼等,以确保双方在遇到争议时能够及时、有效地解决问题。在合同签订前,双方应充分协商并达成一致意见。政府应充分了解社会资本的实力和经验,确保社会资本具备承担相应风险的能力。社会资本也应充分了解政府的政策和法律法规,确保项目符合合规性要求。双方还应聘请专业的法律顾问和咨询机构对合同进行审查和评估,确保合同的合法性和有效性。

4.3 动态调整风险分担机制

在轨道交通PPP项目实施过程中,由于各种因素的变化和影响,风险分担机制可能需要进行动态调整。动态调整机制是确保风险分担适应性和灵活性的重要手段。当项目环境发生变化时,如政策调整、市场变化等,双方应及时调整风险分担方案以适应新的情况。例如,当政府出台新的政策对项目产生不利影响时,政府可以提供相应的政策支持或补偿措施来降低社会资本的风险;当市场需求变化导致项目收益下降时,双方可以协商调整运营方案或收益分配比例来平衡利益^[3]。此外,当一方无法承担原定风险时,也应及时调整风险分担方案。例如,当社会资本由于资金短缺或管理不善等原因无法承担施工阶段的风险时,政府可以考虑提供资金支持或协助社会资本寻找合作伙伴来共同承担风险;当政府由于财政压力或政策调整等原因无法承担法律风险时,双方可以协商调整合同条款或寻求法律途径来解决问题。动态调整机制需要建立在双方充分沟通和协商的基础上。双方应建立有效的信息共享机制,及时交流项目进展和风险情况,共同评估风险的变化和影响。同时,双方还应保持灵活和开放的态度,愿意根据实际情况调整风险分担方案,确保项目的顺利进行和双方利益的最大化。

5 轨道交通 PPP 项目造价风险分担保障措施

5.1 加强风险管理能力建设

在轨道交通PPP项目中,造价风险的管理需要政府和社会资本双方共同努力,加强自身的风险管理能力建设是首要任务。首先,提高风险识别、评估和控制水平是关键。政府和社会资本应建立一套完善的风险识别体

系,通过定期的风险扫描和评估,及时发现项目中存在的潜在风险。在风险识别的基础上,要对风险进行科学合理的评估,确定风险的可能性和影响程度。然后,根据风险评估的结果,制定相应的风险控制措施,将风险控制在可接受的范围内。其次,引入专业风险管理机构或人才是必要的。轨道交通PPP项目涉及的风险复杂多样,需要专业的风险管理知识和经验来进行有效的管理。政府和社会资本可以聘请专业的风险管理机构或人才,为项目提供风险管理的咨询和服务。这些专业机构或人才可以帮助项目方更好地识别、评估和控制风险,提高项目的整体风险管理水平。此外,建立完善的风险管理体系和制度也是至关重要的。政府和社会资本应共同制定一套完善的风险管理制度,明确风险管理的职责和流程,确保风险管理的各项工作有序进行。同时,要建立风险管理的信息系统,实现风险信息的及时传递和共享,提高风险管理的效率和准确性。

5.2 完善监管机制及制度

政府作为轨道交通PPP项目的主要监管方,应加强对项目的监管力度,确保项目按照合同约定实施并进行有效管理。首先,政府应建立完善的监管机制和制度。这包括定期检查和评估项目的进展情况,监督项目的质量和安全等。政府可以设立专门的监管机构或委托第三方机构进行监管,确保监管工作的公正性和客观性。同时,政府还应制定监管的标准和规范,明确监管的要求和流程,确保监管工作的规范化和标准化。其次,政府应加强对社会资本方的监管和管理。社会资本作为项目的投资者和建设者,其行为直接影响到项目的进展和效果。政府应建立社会资本方的信用评价体系,对社会资本方的信用状况进行定期评估和公示。对于信用状况良好的社会资本方,政府可以给予一定的奖励和支持;对于信用状况较差的社会资本方,政府应加强对其的监管和管理,确保其履行合同约定并承担相应风险^[4]。此外,政府还应加强对项目合同的监管和管理。项目合同是政府和社会资本之间的合作基础,也是风险分担的重要依据。政府应建立健全合同管理制度,明确合同的签订、履行和变更等流程和要求。同时,政府还应加强对合同执行情况的监督和检查,确保合同得到有效履行。

5.3 建立风险应对基金及机制

为了应对轨道交通PPP项目中可能出现的重大造价风险,政府和社会资本可以共同设立风险应对基金。首先,风险应对基金的设立可以为项目提供一定的风险保障。当项目过程中出现重大风险事件或突发事件时,如施工事故、自然灾害等导致的造价增加或损失,风险应对基金可以用于支付相关的费用和损失,减轻项目方的经济压力。其次,应建立相应的风险应对机制和流程。政府和社会资本应共同制定风险应对预案,明确风险发生时的应对措施和责任人。同时,要建立风险应对的快速反应机制,确保在风险发生时能够及时、有效地进行应对和处理。此外,还应建立风险应对的监督和评估机制,对风险应对的效果进行定期评估和总结,不断完善风险应对机制和流程。为了确保风险应对基金的有效运作和管理,政府和社会资本应共同制定基金的管理制度和规定。这包括基金的筹集、使用和监督等方面的要求和流程。同时,要建立基金的管理机构或委托第三方机构进行基金的管理和运作,确保基金的合法性和安全性。

结语

轨道交通PPP项目造价风险分担机制是确保项目成功实施的关键。通过明确风险分担主体及责任、建立风险分担合同及条款、动态调整风险分担机制等措施,可以有效降低项目造价风险并提高项目效率和成功率。同时,加强风险管理能力建设、完善监管机制及制度、建立风险应对基金及机制等保障措施也是确保风险分担机制有效运行的重要手段。未来,随着轨道交通PPP项目的不断发展和完善,造价风险分担机制也将不断完善和优化,为项目的顺利实施和各方利益的平衡提供有力保障。

参考文献

- [1]康君.成都市轨道交通PPP项目回报及风险分担机制研究[D].电子科技大学,2020.
- [2]李志斌,钱满年,陈涛.轨道交通PPP项目运营模式及运营管理的研究[J].人民公交,2024,(16):113-115.
- [3]杨茂龙.城市轨道交通PPP项目公司投资控制研究[J].建设监理,2024,(05):20-23.
- [4]胡尔斯,王青娥,刘惠.基于扎根理论的城市轨道交通PPP项目风险因素识别与评价[J].工程经济,2024,34(03):44-55.