

# 市政工程 PPP 项目风险管理对策研究

郝长才, 孙 桐

(济南城建集团有限公司, 山东 济南 250031)

**摘要** 在当前经济和社会发展的背景下, 市政工程 PPP (Public-Private Partnership) 项目作为推动基础设施建设和公共服务提供的重要模式, 其风险管理策略的优化显得尤为关键。面对复杂多变的项目环境, 税筹风险、征拆风险、融资风险等成为项目实施过程中必须面对的主要挑战。通过采用分段识别法、情景分析法和德尔菲法等方法, 能够有效识别和评估这些风险, 为制定应对措施提供科学依据。同时, 通过明确责任主体、完善内控体系、制定管理办法以及加强全生命周期管理等策略, 可以显著提升项目的风险管理效能。本文探讨和分析市政工程 PPP 项目在投资风险管理上的对策, 以期对相关项目的成功实施提供借鉴。

**关键词** 市政工程; PPP 项目; 风险管理

中图分类号: TU99

文献标志码: A

文章编号: 2097-3365(2024)05-0082-03

市政工程 PPP 项目在促进公共基础设施建设和提高公共服务效率方面发挥着重要作用。随着这类项目的广泛推广和实施, 其所面临的风险问题也日益凸显, 成为项目成功与否的关键因素。有效的风险管理不仅关乎项目的顺利完成, 也直接影响到项目的财务可持续性和社会价值实现。因此, 深入研究市政工程 PPP 项目的风险识别、评估及管理策略, 对于提高项目管理水平、保障项目顺利进行具有重要意义。

## 1 市政工程 PPP 项目风险识别管理

### 1.1 分段识别法

在市政工程 PPP 项目投资的风险管理过程中, 分段识别法是一种高效的风险识别技术, 它通过将整个项目生命周期分为多个阶段, 如可行性研究、设计、建造、运营和移交等, 来逐步识别和评估每个阶段的特定风险。该方法的核心在于对每个阶段的风险因素进行深入分析, 识别出与该阶段直接相关的潜在风险, 如在可行性研究阶段重点识别政策和市场风险, 在设计阶段关注技术和成本估算风险, 在建造阶段监控施工和供应链风险, 在运营阶段评估维护和收入稳定性风险。通过这种方法, 项目管理团队能够更加精确地定位风险源, 制定出更为针对性的风险应对策略。分段识别法强调风险管理的动态性和阶段性, 要求管理者不仅要有前瞻性的风险识别视角, 还需具备灵活调整风险管理策略的能力, 以适应项目实施过程中出现的各种变化<sup>[1]</sup>。

### 1.2 情景分析法

情景分析法在市政工程 PPP 项目投资风险管理中

扮演着至关重要的角色, 它通过构建不同的未来情景来预测和评估潜在风险对项目的影响。该方法首先识别影响项目的关键变量, 如经济环境、政策法规变化、市场需求波动等, 然后基于这些变量构建多个未来情景, 包括最乐观、最悲观和最可能发生的情景。对每个情景下的项目表现进行分析评估, 使项目管理者能够全面理解不同情景下出现的风险和机遇。情景分析法的核心优势在于其提供一种系统的思考框架, 帮助决策者在多元复杂的环境下做出更为合理的风险评估和管理决策。通过这种方法, 不仅可以识别当前已知的风险, 还能预测到未来潜在的风险, 为项目的风险应对措施和策略制定提供了坚实的基础。

### 1.3 德尔菲法

德尔菲法在市政工程 PPP 项目投资风险管理中的应用, 是一种依赖专家群体意见来识别和评估风险的系统方法。该技术通过匿名收集一组精选专家的意见, 针对项目面临的风险进行多轮征询和反馈, 旨在通过专家共识达到对风险因素更深入的认识和评估。德尔菲法特别适用于那些数据不足或高度不确定性的情况, 通过迭代的咨询过程, 逐渐缩小专家意见的差异, 提炼出最具代表性和可靠性的风险评估结果。该方法的优势在于其能够整合多个领域专家的知识 and 经验, 通过结构化的信息交流过程, 有效地识别出项目实施中遇到的关键风险及其影响程度。

此外, 德尔菲法还有助于揭示那些被项目管理团队忽视的潜在风险点, 为项目的风险管理策略制定提供了坚实的专家级输入<sup>[2]</sup>。

## 2 市政工程 PPP 项目的主要风险

### 2.1 税筹风险

市政工程 PPP 项目在实施过程中，税筹风险是一个不可忽视的重要因素。该风险主要源于税收政策的变动、税率的调整以及税收优惠政策的不确定性，这些因素均会对项目的财务状况和收益预期产生显著影响。例如，政府为了促进某些领域的发展而提供税收优惠，但这些优惠政策会因政策调整而发生变化，导致项目在后期运营中面临更高的税负。此外，税法解释和应用的不一致性也会导致税收成本的不确定性，增加项目运营过程中的财务风险。税筹风险不仅限于国内政策变化，国际税收法规的改变对于跨国运营的 PPP 项目同样构成威胁，尤其是在涉及双边税收协定和国际避税问题时。这种风险的存在要求项目参与方必须具备高度的税收规划和管理能力，以应对税收环境的不确定性和复杂性。

### 2.2 征拆风险

征拆风险是市政工程 PPP 项目中一种常见且具有挑战性的风险，涉及项目建设过程中的土地征用和现有建筑拆除问题。此类风险主要来源于征拆过程中遇到的法律法规变化、地方政府政策调整、土地所有权争议、补偿费用高于预期、社会稳定问题以及居民搬迁的不确定性。特别是在一些人口密集或历史文化遗产丰富的地区，征拆工作更是复杂敏感，容易引发地方居民的强烈反对，甚至导致项目延期或停工，增加项目成本。同时，征拆过程中的不透明操作和不公平补偿问题可能损害项目公司和政府的公众形象，引发法律诉讼和社会不满，对项目的顺利实施造成重大障碍。此外，征拆风险还可能导致与项目相关的环境保护和历史文化保护问题，进一步增加项目的复杂度和不确定性。

### 2.3 融资风险

融资风险在市政工程 PPP 项目中是一个不可忽视的重要问题，它涉及资金筹集的不确定性和资金成本的变动性，对项目的经济可行性和最终成功具有深远影响。融资风险主要来源于资本市场的波动、银行贷款利率的变化、投资者对项目的信心以及政策法规环境的调整等方面。项目在筹集资金时可能会遇到高昂的融资成本，尤其是在经济不稳定或利率上升的时期，这会直接增加项目的财务负担，影响投资回报率。此外，融资结构的不适宜或融资协议的不当也可能导致资金在项目各个阶段的不足，从而影响项目的按时完成或增加额外的融资需求。在特定的政策或市场环境下，

资金来源的不确定性会导致项目延误或暂停，这不仅增加了项目成本，还会影响到公共服务的提供和社会经济效益的实现<sup>[3]</sup>。

## 3 市政工程 PPP 项目风险管理优化措施

### 3.1 明确责任主体，做好风险分配

在市政工程 PPP 项目中，明确责任主体和进行有效的风险分配是管理和优化投资风险的关键措施之一。通过明确各方的责任和义务，可以确保项目的顺利实施，同时最大程度地减少风险的发生。在风险分配的过程中，关键在于根据各方的能力和资源对风险进行合理划分，确保风险由最能够有效管理该风险的一方承担。这不仅涉及技术风险、财务风险、操作风险等的分配，还包括法律和政策风险的合理划分。通过详细的合同约定和法律文档，明确各方面的责任、权利和义务，可以有效地减少项目实施过程中的不确定性和潜在的争议，为项目的顺利进行提供坚实的基础。

此外，合理的风险分配机制还需要依托于全面而深入的风险评估。在项目策划和设计阶段，就应该通过专业的风险评估方法，如德尔菲法、情景分析法等，全面识别和评估项目面临的所有风险。这一过程中，要特别注意那些由多方共同影响或承担的复合风险，确保这些风险被合理地分配给能够有效控制或最能承受风险影响的一方。通过动态的风险管理和监控机制，及时调整风险分配策略以适应项目进展和外部环境的变化，可以进一步优化风险管理，确保市政工程 PPP 项目能够高效、顺利地实施，最终实现预期的社会和经济效益。

### 3.2 完善内控体系，编制各项管理办法

在市政工程 PPP 项目中，完善内控体系并编制各项管理办法是确保项目成功实施的关键因素之一。内控体系的完善能够为项目提供一个全面的风险管理框架，通过明确的组织结构、清晰的职责分配、严格的操作程序和有效的监督机制来预防和降低风险。

首先，制定针对性的管理办法是建立健全内控体系的基础，包括财务管理、合同管理、质量控制、风险评估及应对等方面的规范。通过这些管理办法，项目能够在早期识别潜在风险，采取预防措施，确保项目按计划推进。

其次，内控体系的有效运行需要建立在精准的信息收集和分析基础之上，这要求项目团队能够运用现代信息技术手段，如项目管理软件，以实现对项目进度、成本和质量的实时监控，及时发现问题并采取纠正措施。

进一步而言,内控体系的完善还需依赖于强有力的内部沟通和培训机制。通过定期的培训和教育,可以确保项目团队成员及合作伙伴对内控体系有充分的理解和认同,增强他们在日常工作中的风险意识和合规意识。同时,建立有效的内部沟通渠道,确保信息在组织内部的顺畅流动,这对于及时传达风险管理政策、分享最佳实践经验以及协调解决项目中出现的各种问题至关重要。此外,内控体系还应包括定期的自我评估和第三方审计,这有助于评价内控体系的有效性,识别存在的不足,并根据项目实施的实际情况进行调整和优化<sup>[4]</sup>。

### 3.3 协助实施机构制定管理办法,明确投资建设程序

在市政工程PPP项目中,协助实施机构制定管理办法和明确投资建设程序是确保项目顺利进行的关键措施之一。通过与实施机构合作,可以确保项目管理的每一个环节都有清晰的指导原则和执行标准。

首先,制定管理办法的过程中,重点应放在明确项目的目标、范围以及各方的职责和权利上。这包括投资者、建设方、运营方以及政府监管机构的角色和责任。明确这些要素有助于建立项目的基本框架,确保所有参与方对项目的期望和目标有共同的理解。此外,管理办法还应包含详细的投资建设流程,从项目启动、设计、施工到运营的每个阶段,都应制定具体的执行步骤和时间表,以及相应的质量和安全标准,确保项目能够高效且安全地进行。

其次,协助实施机构制定管理办法还应涵盖风险管理和质量控制机制。通过建立一套科学的风险评估和应对框架,识别项目实施过程中遇到的风险点,并制定相应的预防措施和应急计划,可以显著降低项目失败的风险。同时,质量控制机制的建立,包括对设计、材料、施工过程的质量标准和检测方法的明确,是确保项目达到预期目标的重要保障。通过这些综合措施,不仅可以优化投资建设程序,提升项目管理的专业性和效率,还能够增强各方对项目成功的信心,促进市政工程PPP项目的健康发展。

### 3.4 加强全生命周期管理,防范计划调整风险

加强全生命周期管理是市政工程PPP项目成功的关键,它要求从项目策划开始到设计、建设、运营乃至最终移交的每个阶段都进行严格管理,以确保项目的连贯性和一致性。全生命周期管理的核心在于实现项目目标的持续对齐,同时有效预测和控制风险,尤其是计划调整风险。计划调整风险指的是因市场、技术、

政策等外部环境变化或内部管理不足引起的项目延期、成本增加等问题。为此,项目管理团队需建立一个动态的风险评估机制,定期对项目进行全面审查,包括成本、时间表、技术方案等关键参数的评估,以及相关外部环境的变化分析。

此外,加强全生命周期管理还要求建立一个灵活高效的决策机制,以便在面对计划调整需求时能够迅速做出响应。这包括优化决策流程、强化跨部门协作、利用高效的项目管理工具和技术等。同时,项目团队应注重知识和经验的积累与共享,特别是对于过去项目中遇到的问题和采取的成功应对策略,这些宝贵的经验可以指导当前和未来的项目管理,降低重复犯错的概率。通过这些措施,不仅可以有效防范计划调整风险,还能提高项目管理的适应性和灵活性,从而确保市政工程PPP项目能够顺应环境变化,实现预定目标。全生命周期管理的实施,最终实现的是项目价值的最大化和风险的最小化,为项目的长期成功奠定了坚实的基础<sup>[5]</sup>。

## 4 结束语

面对市政工程PPP项目的复杂性和挑战性,有效的风险管理对策不仅是项目成功的关键,也是确保投资回报和社会效益最大化的重要保障。通过分阶段识别风险、深入分析潜在的风险因素,结合专业的管理措施,如明确责任主体、完善内控体系、制定细致的管理办法,以及加强全生命周期管理,可以大幅降低项目面临的风险,提升项目管理的效率和效果。这要求所有参与方,包括政府机构、私营企业以及其他利益相关者,共同努力,不断创新和完善风险管理的方法和策略,以应对不断变化的市场和环境条件。通过这样的努力,市政工程PPP项目不仅能够实现其既定目标,还能为社会带来更广泛的利益和价值。

## 参考文献:

- [1] 孙轩磊.市政工程PPP项目投资风险管理策略[J].绿色环保建材,2021(06):55-56.
- [2] 陈艳利,冯凯昕.PPP项目融资风险评价与防范对策研究:基于S城市快速路网的案例分析[J].中国资产评估,2021(09):48-55.
- [3] 简亮,吴雪阳,朱怡.市政工程PPP项目投资风险管理策略研究[J].中华建设,2023(04):31-33.
- [4] 张小华.浅析社会投资人在获取PPP项目阶段的风险管理[J].市场观察,2019(01):102.
- [5] 夏小海.关于市政工程PPP投资项目风险管理的研究[J].智能建筑与智慧城市,2021(01):56-57.