

浅谈 PPP 项目建设过程中投资额控制的主要途径

段福秀

中交四公局投资事业部 北京 100022

【摘要】PPP 模式指政府部门和社会资本在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系,通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监督,以保证公共利益最大化。但在 PPP 项目实施过程中难免会出现项目投资额与中标时投资额存在较大的偏差,为了保证 PPP 项目投资效益的实现,我们需要在项目建设过程中控制投资额。

【关键词】投资额;控制;途径

1 引言

贵新区海绵城市试点两湖一河 PPP 项目位于全国首批 16 个海绵城市建设试点之一贵安新区中心区核心位置,建设红线面积约 10003.2 亩,由月亮湖公园、星月湖公园和车田河构成。本项目估算静态总投资约 209077.09 万元,其中中央财政补助 35000.00 万元,社会资本方投资部分 174077.09 万元。建设内容包括:园建工程、绿化工程、水电综合管网和配套海绵城市建设三部分内容。

本项目采用政府和社会资本合作(PPP)模式实施贵安新区海绵城市试点两湖一河 PPP 项目,贵安新区规划建设管理局作为本项目实施机构,市政园林公司作为本项目的政府方出资代表,中交四公局联合体作为中标的社会资本方。中交四公局联合体包括中交第四公路工程局有限公司(牵头方)、中交第一公路勘察设计研究院、重庆两江新区市政景观建设有限公司、浙江朱仁民生态艺术投资有限公司。

股东方共同组建的中交贵州海绵城市投资建设有限公司负责月亮湖公园二期和星月湖公园二、三期的投资、建设及月亮湖公园一、二期和星月湖公园一、二、三期的运营维护。根据合同约定,本项目合作期限为 13 年,其中建设期 1 年、运营期 12 年。项目投资收益来自于政府方支付的可用性服务费和运营维护服务费。

项目公司注册资本为人民币 435,192,700.00 元,其中市政园林公司以货币方式出资 20%,中交第四公路工程局有限公司以货币方式出资 24%,中交第一公路勘察设计研究院有限公司以货币方式出资 24%,重庆两江新区市政景观建设有限公司以货币方式出资 16%,浙江朱仁民生态艺术投资有限公司

以货币方式出资 16%。

2 PPP 项目建设过程中投资额控制的主要途径和方法

项目总投资是指拟建项目全部建成、投入运营所需的费用总和。项目投入总资金由建设投资、建设期利息和流动资金三部分组成。其具体内容包括:1 建筑工程费;2 设备及工器具购置费;3 安装工程费;4 工程建设其他费用;5 基本预备费;6 涨价预备费;7 建设期利息;8 流动资金。

结合贵安新区两湖一河 PPP 项目的实际情况,贵安项目投资额控制途径主要从建安投资额、工程建设其他费用、基本预备费、建设期利息方面来控制。

2.1 建安投资额的控制阶段及方法

贵安项目建安投资额占项目总投资额的 85%,建安投资额有效控制直接影响着项目总投资额,贵安项目的建安投资额主要从以下几个阶段控制:(1)设计阶段;(2)工程量清单编制阶段;(3)合同签订阶段;(4)施工阶段。

2.1.1 设计阶段的投资额控制方法

设计费用在整个项目上成本投入占比不大,只占到建安投资额的 2.3%,却影响着 85%的项目投资和项目盈利,所以设计阶段对项目投资额的影响是极其重要,因此必须重视设计阶段,以避免“先天不足后天无法弥补”。

首先,通过公开招标择优选择一家高水平、善沟通、经营丰富的设计单位,无论从设计专业能力、敬业、团队意识、成本意识考虑,设计单位都是最优性价比。同时项目公司设置专业部门对接设计单位,进行跟踪、监督,并对图纸进行审查和优化,加强设

设计阶段的成本控制。

其次,开展限额设计,有效控制造价。初步设计概算和施工图预算上规定设计限额(造价、主材消耗指标,如每平方米钢筋、混凝土用量等),并和设计费挂钩,设计限额要求设计人员应熟悉相关工程预算定额及费用定额,熟悉材料预算价格,然后按项目投资估算控制初步设计及概算,再用初步设计概算控制施工图设计及预算。因此,设计公司的各专业技术人员在保证功能及技术指标的前提下,必须制定双赢策略,合理分解和使用成本限额,融施工图设计和施工图预算为一体,把技术和经济有机结合起来。设计标准一定要与项目的市场定位相适应,不要一味追求高、新、美,不要多余的功能和多余的承重力,积极推行合理成本、利润下的设计价值前期控制。严禁出现那种只顾画图、不顾算帐的倾向,变“画了算”为“算了画”。并利用同类建筑工程的技术指标和同地区其他项目的经验数据,进行科学分析、比较,优化设计。

再次,在设计合同的签订中,①要明确设计单位提供甲方认可的设计进度及付款计划(付款与设计的进度、质量等挂钩),并明确延期的赔偿责任,甲方按合同对设计的质量与进度进行跟踪;②同时针对目前多数设计单位经济观念淡薄,设计变更随心所欲的现象,应在设计合同经济条款上,增加设计变更及修改的费用额度限制条款(如设计变更费超出施工合同价的某一比例(如5%)时,则扣罚一定比例的设计费)。在合同中明确要求设计单位提供设计概算及电子版设计图纸;③甲方要与设计单位签订人员履约到位承诺书,贵安项目公司设计图纸严重滞后,其中最关键的原因就是设计单位中标后委派一些经验不足的刚进入社会的大学生,理论设计与现场不相吻合,导致多次修改,严重影响到设计图纸进度。

2.1.2 工程量清单编制阶段的投资额控制方法

2.1.2.1 选择一家在当地具有影响力、实战经验丰富、有高度责任心的的造价咨询单位

项目公司从贵安新区建设工程造价咨询服务单位甲级库中选择三家咨询单位进行了竞争性谈判,最终选择了一家有丰富的经验、具有高度责任心并熟悉贵安审计业务的造价咨询单位进行工程量清单的编制工作。

2.1.2.2 保证编制出来的工程量清单与设计图纸相互吻合

工程量清单清单的内容应当与图纸是吻合的,换句话说,清单应该全面、准确的反映图纸,但在图

纸设计过程中,有些项目特征描述不准确、不全面、有歧义,影响到工程量清单综合单价的准确性。贵安项目公司在正式出具施工图之前,要求各家施工单位和工程量清单编制单位对设计图纸认真审核,并对设计图纸上项目特征存在的问题进行罗列汇总后要求设计单位进行明确和重新修改图纸,以便编制出来的工程量清单具有准备性,能够正确指导施工、减少后期设计变更和审计风险。

造价咨询单位编制的工程量清单也可能存在少项、漏项的问题,贵安项目公司成立以项目公司合约部为首的牵头部门,要求各家施工单位积极配合,认真梳理工程量清单中编制存在的问题并要求咨询单位对工程量清单进行补充修改,这样就更有利于保证建安投资额的准确性。

为了降低施工图预算审减风险和有效控制项目建设投资额,项目公司在编制施工图预算时采取了如下措施:1、项目公司在编制施工图预算时,考虑了5%的审减率;2、对无信息价的苗木进行市场询价时,按照最低市场价格编制预算,进一步降低审减率的风险;3、对市场询价后,价格悬殊较大的造型苗木进行设计图纸优化,保证总价不变,调整为普通苗木并增加数量。4、因工期延长导致苗木养护期延长,原预算综合单价里苗木的养护期根据建设工程1年设定的养护期为6个月,现在工期延长预算综合单价苗木的养护期也应相应增加。(这一项工作将作为下一步对接规建局的重大事项)

2.1.3 合同签订阶段的投资额控制方法

为了有效控制投资额,不管是施工合同还是工程建设其他服务类合同,都在保证合法合规的前期下签订,并对合同价款设置一定的下浮率。贵安新区两湖一河PPP项目《PPP协议》规定建安费下浮3.2%,当时考虑中交四公局联合体既是股东方也是施工单位,为了维护各家股东方的利益,故项目公司与各家施工单位签订合同时,下浮率仍按照《PPP协议》的规定执行,但项目公司在与非股东方签订服务类合同时,都设置了不同的下浮率,比如项目公司与贵阳实创建设工程咨询单位签订的《工程量清单预算编制合同》的编制费下浮了45%,其他服务类合同均设置有20%左右不同的下浮率。

2.1.4 施工阶段投资额控制方法

2.1.4.1 确定认质认价流程,实事求是地开展认质认价工作

在项目实施过程中,政府机构贵安新区规划建设管理局依法委托了第三方中介机构对项目进行全过程的跟踪审计,审计费用纳入总投资。全过程跟踪设计单位进场后就开展对项目工程量清单进行审

核。其中没有信息价的苗木主材预算价格经跟审单位审核后的价格远远低于市场价,项目公司组织施工单位多次与跟审单位就苗木主材价格进行沟通,但一直达不到预期效果,随后项目公司从以下途径进行解决预算单价偏低问题:1、要求跟审单位提供审核单价偏低的依据和支持性文件。2、若不能提供单价偏低的支持性文件,召集规建局相关部门、市政园林公司(政府方在项目公司的股东代表)、跟审单位、工程量清单编制单位共同确定认质认价程序:贵州省没有信息价但苗木采购地或临近省份有信息价的,参照苗木采购地或临近省份的信息价执行;贵州省苗木市场无法满足该项目苗木供应量的,应按实计算对应苗木运输费用;无信息价部分,进行联合询价。

2.1.4.2 通过调整人工费用来实现有效投资额

贵安项目按《PPP协议》规定为建设工期为1年,由于征地拆迁、工程量增加等原因导致项目建设工期延误,近期贵州省建设工程原材料及建筑劳务工人价格出现持续大幅度上涨,导致项目建设成本发生了较大的变化,项目建设按照2004版定额和黔建建通(2014)463号文件的人工指导价已经不能满足项目建设成本,已经超出了发包人、承包人能够正常预见的范围和承担的风险,在一定程度上影响了工程建设。为了保证工程质量和工程建设的顺利进行,需要合理确定人工费用。自2017年8月1日起,贵州省已全面施行2016版计价定额,原2004版计价定额及其配套文件同时停止执行。经对比,16版计价定额人工与14年发布的04版定额人工指导价单价相差一倍有余,14年发布的04版定额人工指导价单价已与目前的市场完全脱离。项目公司经研究讨论后决定向新区规建局书面洽商,建议人工单价按16定额人工单价进行调差,16定额人工单价与14年发布的04版定额人工指导价单价差价部分不再计取措施费、规费、税金等费用。

2.1.4.3 通过增加工程变更来实现有效投资额

原《PPP协议》规定的项目投资总额为20.9077万元,其中星月湖三期的投资为45256万元,由政府方负责的征地拆迁工作因缺钱而无法按时开展征地拆迁工作,星月湖三期的建设工作可能面临甩项,为

了弥补星月湖三期的投资额,最大限度的保证投资额的实现,充分合理利用基本预备费,项目公司通过增加工程变更的方式来弥补投资额,例如,增加月亮湖一期未实施部分项目,工程造价为5196万元;增加月亮湖一期管理用房,工程造价为500万元等,预计增加的工程变更费用累计约为21381万元,目前项目公司正在走变更流程。

2.2 工程建设其他费用的控制

因股东方成员缺少相应的资质和专业能力工程建设其他费用的项目大多数由项目公司委托外部单位进行实施,股东方很难从工程建设其他费用上获取投资回报,因此在保证项目建设合法合规的前提下,如何为股东方节约资金投入应是项目公司应考虑出发点,项目公司主要从两个方面进行费用的控制:1、没有必要开展的工作,项目公司坚决不投入不开展,例如:压覆矿评估、地质灾害评估工作。2、必须开展的项目,采用合理低价中标方式选择合作单位开展工作。

2.3 基本预备费

贵安项目公司主要通过工程变更的方式合理利用基本预备费,保证基本预备费的有效利用。

2.4 建设期利息

为了降低建设期利息产生的风险,有效控制项目总投资,建议社会资本方在签订《PPP协议》时应做出如下约定:1、建设期利息按照双方约定的利率根据项目实际投资额据实计算。2、社会资本方自行筹措或采用融资创新等措施获得低利息贷款,所获的利息差归社会资本方所有。3、因融资产生的银团费应据实纳入总投资。

3 结论

项目投资额控制贯穿整个项目建设的全过程中,包括项目投资决策阶段、设计准备阶段、设计阶段、施工阶段及运营维护阶段,每一个阶段和环节都离不开项目费用的控制,贵安新区海绵城市两湖一河PPP项目在实施过程中,在预算编制、认质认价、工程变更、工程建设其他费用控制方面已经取得了一定的成效,其他投资额控制方法正在通过各种途径协调解决。总之,如何有效控制项目总投资额来实现社会最大效益和合理的投资回报率,是每个参与PPP项目的社会资本方应思考的问题。

【参考文献】

- [1]专著:殷文强. PPP模式核心要素及操作指南. 北京:经济日报出版社,2016.3
- [2]专著:肖玉锋. 工程计量与变更签证. 北京:中国电力出版社,2016.1
- [3]专著:袁建新. 施工图预算与工程造价控制. 北京:中国建筑工业出版社,2007.