

公路 PPP 项目概算调整的原因及建议

迟惠文

(中交第一航务工程局有限公司)

摘要:为解决公路工程 PPP 项目超概问题,以现行相关政策法规为依据,采用定性分析与案例结合的研究方法,系统梳理超概的现实问题,深刻剖析超概的产生原因,针对性提出公路 PPP 项目概算调整建议,即需要注意设计文件时效、出台调概专项办法、加强预算管理等。可妥善解决超概导致的结算停滞问题,为项目顺利收尾破除壁垒,助力行业健康有序发展。

关键词: PPP 项目; 概算调整; 调概原因; 调概建议

0 引言

近年来,公路工程 PPP 项目在实施阶段各种因素需要进行概算调整,但受制于目前尚未出具明确的公路工程 PPP 项目调概管理办法,在面临实际支出超概的情况下,无法及时获取概算批复。对项目建设收尾和竣工决算造成重大影响,本文从公路工程概算内容及超支原因分析出发,结合实际案例,提出调整概算的建议。

1 调概的理论基础

PPP(Public-Private Partnership)即政府与社会资本方合作的公共设施建设服务管理模式,具有高度的公共产品服务属性,通常是地方平台公司与央企或民企共同建设运营的基础设施建设项目。PPP 虽然是一种新型的投资建设模式,但其公共属性决定其本质的超概审批程序仍沿用工程概算审批管理体系。因此在实施过程中需严格遵照《公路工程概算调整管理办法》(征求意见稿)、《公路工程造价管理办法》、《政府投资条例》等政策法规^[1]。主要包括以下 3 点。

1) 概算调整原则:批复概算只调整一次,且为竣工结算控制项目总投资的限额依据,即若超概需要在竣工结算前确定批复概算金额;概算调整过程需秉承“先评估,后定责,再调整”的原则,即需评估确定是否属于调概政策范围后再调整。概算调整幅度大(具体比例依据各地方文件确定,如按照《中央预算投资项目概算调整管理的通知》,为增幅 10%以上;《江苏省政府投资项目概算调整管理办法》为剔除不可抗力因素后,增幅 30%以上)需先经过审计,再视审计结论进行概算调整。

2) 概算调整范围:由于下列原因之一造成工程建设项目费用变化的,可申请对批准的初步设计概算进行调整。包括因国家政策调整引起的费用变化、因物价变动引起的费用变化、因不可抗力因素等引起的费用变化、因设计变更等所引起的费用变化、其他原因引起的费用变化。

3) 概算调整程序:首先,由项目建设单位向省级行业主管单位提供调整概算文件;其次,省级行业主管单位进行预审并提出修改意见;然后,项目建设单位根据行管意见进行修改完善;最后,省级交通主管部门审核无异议后,正式批复概算调整。

2 调概的现实问题

公路 PPP 项目因无法取得超概批复,即无法获得差额融资贷款,进而无法完成项目建设收尾,极大加重对施工单位的欠款。一方面加剧建筑行业下滑,不利于企业良性发展,另一方面违背地方企业利用 PPP 模式招商引资,营造良好投资环境的政府意愿。公路项目调概的主要困境与问题包括:

1) 地方政府缺乏政策指导,影响调概推进效率^[2]。国家层面尚未出具正式的公路工程调概管理办法,目前参照的仅是征求意见稿,地方没有明确的政策指引,但 PPP 项目超概不是小概率事件。虽然部分地区出具了地方性的调概管理办法,如江苏、河南等,但绝大部分地区仍空白,导致各省交通主管部门无据可依,无法及时高效开展工作。投资项目发展时间较短,无参照案例管理,且超概资金会加重政府财政负担,主管单位对于

超概的投资项目往往态度消极应对，推进效率十分低下。另外，相关政策及PPP合同就超概通常无明确的政府约束，比如《公路工程造价管理办法》，仅明确原初步设计审批部门应当进行审查，但未明确如何审查，是否可批复等审查办法和路径，进一步加剧主管单位的权责不清的问题。

2) 建设收尾阶段资金筹措困难，调概程序闭环机制缺失。概算调整是PPP项目融资和竣工结算的必要程序，但在实际推进过程中常因为程序管理不完善而陷入困境。通常竣工结算需在完成审计后，通过审计的方式确认合规费用全部归口，而项目超概表明费用并未收口，无法进行审计，进而无法进入结算程序，因此也无法进入概算调整程序。因此若此项目超概，将面临程序上的制约，形成“无审计不调概、不调概无资金、无资金难审计”的程序僵局。很多地方为了解决这个问题，在出具的投资项目概算调整办法里明确：在工程费用完成80%或者90%的结算后，项目法人单位可申请概算调整，在一定程度上实现了调概程序的前置，但该机制在具体落实中仍面临标准不统一、审查口径不一致等问题，亟需在政策层面进一步细化完善，以保障项目收尾阶段资金链畅通与调概程序的有效闭合。

3) 超概责任界定机制不健全，制约项目投资确权。PPP项目采取法人制管理，法人单位由社会资本方控股，资金通常采用资本金和银行贷款筹集，法人单位作为建设主体使用资金。但PPP项目本质是具有公共属性的政府投资项目，政府对于资金享有监管权，因此对于资金的使用难免存在不同意见，尤其对于政策调整、标准变化等非市场主体原因造成的超概，缺少明确的责任分担与补偿路径。这种权责不对等不仅加剧了政企双方的争议风险，也制约了项目总投资的确权进程。比如征拆费用超概，法人单位从工程建设保障工期进度的角度按时拨付资金，而政府审计在确认该笔费用时会从合理性、合法性、合规性进行审查，若已拨付资金存在使用问题，将难以确定为超概资金，影响计入项目总投资内，直接影响项目公司的成本回收与合理收益。

3 超概的原因分析

1) 材料价格波动，合同调差机制引发投资刚性上涨。材料价格上涨一般是超概的主要因素也是直接因素^[9]。公路工程由于概算编制较施工时间

跨度大，工程建设周期长。施工期间易承受经济波动及政策调整，导致建筑材料价格大幅调整，例如42.5号水泥价格2020年3月指导价格370元/t，2022年10月上涨至477元/t，涨幅28.92%。通常施工合同约定材料价格随行业主管部门发布的信息价进行定期调整，按照5%或10%的风险系数进行主材价格调整，但是部分合同出于控制造价的考虑，未使公平分担价格风险，将材料价格上涨风险完全或部分强制压给施工单位承担。当价格上涨明显时，依据合同进行的材料价差调整便成为一项持续的、刚性的大额成本超支，直接增加建安工程成本，蚕食初步设计概算中的价格预备空间，最终形成难以规避的超概事实。

2) 设计深度与精度不足，重大变更导致费用失控^[9]。设计文件是控制造价的基础，然而因设计文件精度不足以及设计时效性欠缺，导致项目频频变更，造成建安费用急剧上升。一是由于项目前期设计的准确性不够，甚至为了项目获批，勘察过程中对数据的计量和测算既不够深入又不够精确，外业勘察设计结果未能准确反映项目现场的实际建设规模，出现线路规划调整，工程填埋、挖方填方调整，桥涵位置变动等调整，导致费用大额超支；二是由于时间跨度久，招标工程量清单较施工图工程量，以及施工图工程量较实际工程量均存在差、漏、错等问题，需对工程量清单及施工图进行复核调整，产生的零号清单变更费用调增。这些因前期工作不扎实而引发的被动调整，不仅增加了工程成本，也严重冲击了原概算的准确性和约束力。

3) 征拆标准与范围调整，政策性与实操性成本叠加。公路工程项目征拆资金往往因与实际用地不符以及政策标准调整发生超支。一是批复概算征用面积难以满足实际施工需要，为了保障施工界面连续、避免因村民阻工导致工期延误，需购买用地指标，扩大征用土地面积，土地成本支出随之增加，突破原有概算中单项投资；二是概算编制时期与实施时期时间跨度大，地方政府为适应经济发展和市场水平，会周期性地发布新的补偿政策，征地标准普遍上调，导致概算中预留的静态征拆费用远不能满足现行政策下的动态支出需求，形成政策性调整与实操性扩面叠加驱动的超概现象。

4) 工期延误与管理外延，增加建设单位管理

成本。建设单位管理费超支与工期延误及管理边界外延密切相关。一是概算内工期较实际发生变化，通常是因为概算为顺利获批，减少资金支出压力，保守估算工期，但实施方案论证阶段，论证工期往往超过概算工期，或实际施工中因不可抗力(如地质灾害、雨雪灾害等)工期延后，致使实际建设管理费远超概算内估算的管理费；二是公路工程由于建设规模体量大往往需要几年的时间，概算编制时间较施工通常时间跨度较大，员工薪酬标准、物价因市场经济变动发生较大，致使突破原有概算金额；三是工程投资项目的费用支出是归集在建设单位处，政府在使用管理职能中，通常需引进审计、造价、评估、考核等咨询服务单位，相应费用继而转嫁到建设单位管理费用内，增加建设单位管理费支出。

4 案例分析

某公路项目由交通局作为实施主体采用PPP模式实施，2012年完成初设，2016年完成施工图设计，2018年底招标确定施工主体，2022年底完成主线交工并于次年通车，但是由于材料调差、征拆费超支等因素预计总投资超批复概算近10%，项目面临无法融资、建设收尾资金不足、无法进行竣工结算等诸多难题，同时在申请概算批复中出现诸多障碍。以该项目为例，着重分析超概的原因。

1) 施工期间材料大幅上涨，合同中无相应调整机制。该项目招标控制价于2018年9月发布，材料原价执行2018年第一季度公路工程外购材料价格信息。施工期至2022年，外购材料价格上涨明显，如42.5号水泥，基期价格371.8元/t，2021年10月份涨至557.5元/t，钢筋价格更是主线飙升，光圆钢筋基期3598.3元/t，2021年5月涨至4902.7元/t。其余材料也大幅上涨。按照10%的风险系数核算，主要材料应调差1.87亿元(含税)。而在招标文件及合同中市交通局与施工方约定材料不进行调差，为了如期完成工程进度，施工单位不惜代价，直接推高实际投资进而导致概算超支。

2) 设计文件精度严重不足，零号清单和设计变更更多。该项目设计文件不够精确和全面，一是施工过程中，合同工程量清单较施工图工程量以及施工图工程量较实际工程量均存在部分差、漏、碰、缺等问题，工程量清单及施工图复核符合后

需要调增合同额3076万元。二是发生设计变更较多，其中较大变更4项，包括根据行管要求开展的服务区品质提升工程1587万元、机电设施更加3595万元、景观绿化工程2192万元等。两者进一步推高实际投资，造成项目超概严重。

3) 征拆标准上涨变化明显，实际用地远超概算预期。该项目征拆费用因政策调整原因较概算增加9.4亿元，其中永久占地费用增加80893.05万元，主要原因是征地补偿标准和耕地开垦费标准变化导致投资增加，如涉及某个区县，原概算中旱田征收标准1.35元/m²，但征地时36.45元/m²，每m²增加38.55元；此外批复概算中耕地开垦费按照改地方《基本农田保护条例》的规定，基本农田按年产值标准的15倍、一般耕地按年产值标准的5倍计算。实施阶段按照需通过挂牌调剂方式购买耕地指标，用于建设占用耕地的占补平衡，直接超支近3亿元；再者原概算中无失地农民养老保险，实施中需额外缴纳7905万元，导致投资增加。

4) 追赶工期与管理外延，直接推高建设管理费用。施工期内发生新冠疫情，但是为提升进度确保合同工期内完成项目，加大资源投入的同时也增加人员的有效工时及防疫费用，疫情工资补贴，防疫物资采购直接增加建设单位管理费1500万元；同时因地方政府要求增加部分费用，如矿场拆除设备评估与安置费用、造价咨询服务费等；此外因项目至今未完成建设收尾，也需与监理签订补充协议延长服务期限，进一步加重项目概算超支水平。

此外，该项目在完成概算文件编制报送省交通厅时，因无政策指引，省交通厅要求费用完成竣工结算审计，而竣工结算审计需要费用全部收口，而费用全部收口需要银行对差额资金批复融资，银行融资需要概算调整批复这一合规性文件，形成循环僵局。

5 公路工程PPP项目调概建议

1) 强化设计文件审查，保证时效性。一是法人在获取设计图纸后要第一时间开展审核，如果有清单要进行复核，及时提报实施机构确认，明确增加费用列计总投资；二是利用好设计文件审查机制，选择有资质有经验有能力的第三方对设计文件进行审查，将存在的问题整理归类，及时报送政府审核，并做好图纸的修改变更工作；

三是重视设计文件的时效性，尤其关注设计文件已批复，但在2a内未进行招标的项目、建设周期长的项目以及期间经济政策变化发生巨大需调整的项目，要及时修改设计文件，建议重新履行报批程序，修订批复设计文件。

2) 出具政策规范指引，保证合规性。建议国家出具公路工程调概管理办法^[9]，并在办法中明确调概的程序和要求，列明时间节点，审核内容，审核原则等事项，并鼓励地方结合实际情况出具各地的公路工程投资项目调概管理办法，针对性指导超概项目调整概算；另一方面对于投资项目建议按照“合同+预估”的方式确定调概总投资，实际结算金额以政府审计确定，调整后概算仍然是总投限额上限，但并非全部费用收口后调整，银行可按照总投限额合理匹配融资规模，解决建设收尾的资金难题。此外，按照风险共担原则，材料价格调整机制应合理设置在合同和招标文件内。

3) 加强费用预算管理，保证合理性。法人单位在资金使用上要保持谨慎，原则上所有费用必须在预算内，超出预算外费用建议跟政府请示，在获取政府许可文件后列计总投，并在合同中明确政府审核时限，避免因政府效率影响工程建设进度；二是法人单位要选择好跟踪审计服务单位，对于资金的拨付不仅要考虑在合同限额内，也要考虑地方政府的使用合理性，避免后期在审计中出现各种不确定事项，确保费用列计总投的风险发生，加剧概算批复成果不稳定性。

4) 加强调概体系建设，保证操作性。一是培养政府专人负责此项内容，做到可受理、可审核，引导投资项目在规范要求内完成概算调整，做到专人专事；二是形成机制，结合地方政策制定应对概算调整的应对机制，比如先报实施机构审核，

审核后报政府联审，政府联审后报送概算批复部门审核确定，审核内容、审核时点、审核要求，审核人员等；三是对于公路工程要强化前期监管，委派审计单位定期审查，出具书面的审核意见书，节省后期审查的时间，在超概发生后也将提高审核效率，便于获取调概批复。

5) 成立高层领导专班，保证通畅性。政府要成立领导专班小组，建议由各地主要领导牵头，公路PPP项目不单单仅是交通局，也涉及审计、财政、法规等多个相关部门，比如超概资金需要增加政府财政，交通局难以协调同级财政，因此需要高层领导引领召开专题联审会，同时要求初设的批复单位出席会议，审议超概文件，确定批复文件，在统一意见后及时推进，避免机构间因沟通障碍，影响推进效率。

6 结语

公路工程概算调整是一项较为复杂的事项，涉及多个部门的多层审核，在实施过程中要高度重视，加强预算管理，强化前期监管。针对每一项费用超概需要具体分析原因，包括设计文件的时效性、设计变更的合理性、审批程序的全面性等，并提供给审批单位有力的资料支撑，采取一系列措施有效推进概算调整。

参考文献：

- [1] 赵金凯. 公路桥梁工程造价管理的风险及其对策探析[J]. 科技风, 2021(20):111-112.
- [2] 黄诚程, 徐瑞雪. PPP模式下公路工程造价控制与管理探讨[J]. 四川建筑, 2024, 44(3):282-283.
- [3] 伍雪花. 公路工程项目投资全过程控制的思考与应用[J]. 散装水泥, 2021(6):56-58.
- [4] 王婧. BIM技术在工程设计概预算管理中的应用效果分析[J]. 科技创新与应用, 2017(36):126, 128.
- [5] 贾栋扬. 公路工程造价超概算的原因与控制措施[J]. 居业, 2020(1):161, 163.