

医疗 PPP 项目社会资本方风险探索与 防控研究



张杉*, 谢迪, 鄢立强

四川中成煤炭建设 (集团) 有限责任公司, 四川成都 610072

摘要: 医疗 PPP 项目是由医疗机构、疗养院和政府监督部门等合营共建的, 通过共享资源实现互利共赢。政府财政资金已无法满足中国医疗需求的增加, 因此政策也在鼓励社会资本方参与医疗 PPP 项目建设。本文从社会资本方的角度分析医疗 PPP 项目的风险点, 并提出相应的防控建议, 以促进医疗 PPP 项目的可持续发展。采用文献综述和理论分析的方法, 对医疗 PPP 项目的风险点进行归纳和分析。通过对土地审批延误、建设风险、运营风险、回报风险、移交风险和法律风险等风险的分析, 并提出了相应的防控建议。结果表明, 政府应加强土地审批流程的透明度和效率, 社会资本方应进行充分的市场调研和技术评估, 建立健全的运营管理体系。也可以通过合理的利益分配政策来激励社会资本方的参与, 明确权益划分和资产移交的规定, 加强法律意识和合同约定的遵守。通过政府和社会资本方的共同努力, 可以实现医疗 PPP 项目的可持续发展, 为人民提供更好的医疗服务。

关键词: 工程管理; 医疗 PPP 项目; 社会资本; 风险识别; 风险防控

DOI: [10.57237/j.jsts.2023.02.001](https://doi.org/10.57237/j.jsts.2023.02.001)

Exploration and Prevention of Social Capital Risks in Medical PPP Projects

Zhang Shan*, Xie Di, Yun Liqiang

Sichuan Zhongcheng Coal Construction Group, Chengdu 610072, China

Abstract: The medical PPP project is being developed together by medical institutions, nursing homes, and government oversight departments, with the goal of generating mutual benefit and a win-win scenario through resource sharing. Because the government's financial resources are no longer sufficient to fulfill China's growing demand for healthcare, regulations are encouraging social capital to participate in the development of healthcare PPP projects. This article examines the risk points of medical PPP projects from the standpoint of social capital and makes preventative and control recommendations to enhance the long-term growth of medical PPP projects. Summarize and assess the risk points of medical PPP projects using literature study and theoretical analytical approaches. Following an analysis of the risks of delayed land permission, construction risks, operational risks, return risks, transfer risks, and legal risks, appropriate preventative and control recommendations have been proposed. According to the findings, the government should improve the openness and efficiency of the land approval process, and social capital should perform adequate market research and technical evaluation to develop a good operational management system. Reasonable interest distribution policies may also be utilized to encourage social capital parties to participate, clarify equity allocation and

*通信作者: 张杉, 762139521@qq.com

asset transfer restrictions, and increase legal understanding and compliance with contract agreements. The sustainable growth of medical PPP projects may be realized via the combined efforts of the government and social capital, resulting in superior medical services for the people.

Keywords: Engineering Management; Medical PPP Project; Social Capital; Risk Identification; Risk Prevention and Control

1 引言

医疗 PPP 项目，由于其行业的特殊性和建设的专业性，最初的运作模式是由医疗机构、疗养院、政府监督部门等合营共建的医疗项目，通过共享大型设备、管理经验及医疗资源等实现互利共赢，在合作过程中，非医疗行业的社会资本方参与极少[1-3]。

但随着中国医疗需求的日益剧增，医疗供需矛盾不断加深，单纯依靠政府财政资金远不能满足要求，为弥补医疗卫生投资的缺口，使医疗体系覆盖更广，中国、发改委相继出台了一系列政策，鼓励政府医疗卫生机构与社会资本方合作，设立 PPP 项目建设非营

利性医疗卫生机构[4, 5]。根据不完全契约理论，政府机构和社会资本方存在信息不完全性及交易事项的不确定性，因此社会资本方在整个全生命周期管理过程中，如何识别项目风险并有效防控重点风险成为需要解决的重要问题[6]。

通过对 PPP 项目模式相关文献和医疗 PPP 项目实例的全生命周期进行梳理，对项目的建设前期、建设期、运营期、移交阶段等各个过程风险点进行匹配，PPP 项目不同阶段的主要风险分布情况如图 1 所示。

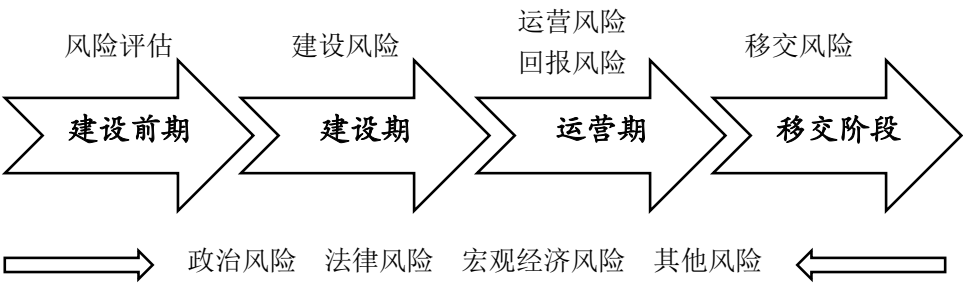


图 1 PPP 项目不同阶段的主要风险分布情况

在这种风险分担方式下，项目前期能够通过合同签订、购买保险、双方协调等方式对可视潜在风险进行风险应对和管控机制设计。但在实施过程中，对于医疗建设项目这种专业程度高、参与组织机构多、项目地点城乡分散、地方政府财政变化大的 PPP 项目，社会资本方不可见的潜在风险难以预测，对项目进度、项目资金回收、时间成本等存在巨大的影响[7-9]。

表 1 政府与社会资本方对不同风险类型的承担情况

风险类型	政府承担	共同承担	社会资本承担
政治风险	特许权收回/违背； 政治反对； 政治决策失误； 审批获得或延误等。	政策稳定性； 行业规定变化等。	/
建设风险	政府方设计变更； 土地使用（拆迁）； 考古文物保护； 场地可及性/准备； 政府方工程量变更等。	地质条件； 不可抗力等。	融资工具可及性； 社会资本方引起的设计变更； 工程/设计质量； 劳资或设备的获取； 劳工争端/罢工； 效率低/材料浪费；

风险类型	政府承担	共同承担	社会资本承担
			建造成本超支; 完工风险; 融资成本高; 技术不过关; 工程量变更等。
运营风险	移交后项目状况等。	运营期间不可抗力等。	运营成本超支; 运营商违约; 服务质量不好; 维修过于频繁等。
法律风险	/	项目公司破产; 法律变更; 合同文件冲突; 第三方延误/违约等。	/
回报风险	政府无支付能力; 支付延期等。	/	/
宏观经济风险	/	宏观经济变化; 通货膨胀; 利率变化等。	/

表 1 中对政府机构和社会资本方在合作过程中产生的主要风险进行了明确的责任分担,其中对于社会资本方来说风险最多的是在建设阶段,在项目实施过程中的其他阶段的风险往往会被忽略,而这些阶段所存在的潜在威胁一旦发生,可能会对项目的顺利实施造成更大的风险[10]。因此,需要对表中未明确指出的风险进行进一步分析,为后续项目的运作提供参考。

2 土地审批延误

政治风险中土地审批延误造成的风险最容易被大家忽略。在实践中,县级医疗 PPP 项目因其投资规模大、建设面积广,需要对土地进行分散征拆,所涉及的征拆土地性质存在部分尚未转换为公共建设用地、或者政府规划调整的情况,这将会导致项目征拆进度延迟和征拆成本增加[11]。特别是当项目主体已经修建完成,附属工程还没有完成土地性质的转换,从而影响工期进度、项目融资、绩效考核,增加社会资本方时间成本。

因此,社会资本方应在投标前对项目土地现状、土地使用性质、征拆难度等进行摸底。在 PPP 合同中不止约定政府是风险的分摊者,更应约定相应措施。如在因政府审批原因发生征拆延迟时,工期可以相应顺延,并在总体项目达到竣工条件时可以先行验收而,同时约定给予社会资本方相应的费用补偿。

3 建设风险

3.1 融资风险

对于 PPP 项目来说,在建设过程中,大部分资金都来源于项目融资。国家政策的变化和金融机构的调整会导致项目融资无法按计划的进度和金额来完成,从而造成社会资本超比例投入、进度款支付延迟、工程进度缓慢等后果[12, 13]。

因此,在项目公司成立后,应当安排专业的财务人员与金融机构对接,确保项目能够按计划融资。如果在当地政府和合同允许的情况下,也可以组织本地其他银行,由主要银行牵头,通过银团贷款的方式来解决放贷困难或资金不足等问题[14]。银团贷款对于县城项目来说可操作难度大,更多需要的是根据项目流程,积极与金融机构沟通协调、熟悉政策特点、完善各项手续,为项目的融资提前做好准备。

3.2 超概风险

超概超出部分主要是工程建设过程中工程费用超过初步设计阶段的工程造价,容易导致总投资的增加,原因主要有材料价格变化、项目设计变更、设计标准变化、工程项目增加、大型设备增设、概算错算漏算、施工周期延长等,这些原因造成的后果不能全归结为社会资本方的责任[15-17]。根据《政府投资条例》、《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》等

政府和社会资本合作的相关文件, 政府为把控地方隐性债务、严控成本红线, 导致概算调整审批手续复杂、办理难度大, 一旦超概, 由社会资本方买单的可能性极高。

因此, 社会资本方应严格按照项目概算, 编制项目工程造价预算, 减少漏项、缺项, 严格按照工程概算设计施工。在发生超概算情形时, 应及时完善相关流程资料, 审慎保存上级单位发出的调整依据、相关会议纪要等, 作为后期主张权利的主要依据。

3.3 设计变更风险

工程建设一般都存在设计变更的风险, 通常认为会对工程建设费用和工期造成影响。而在医疗 PPP 项目中, 设计变更主要会改变医疗用房的使用性质。对于医院来说, 参与医疗 PPP 项目建设的社会资本方不懂医疗用房的具体作用, 而作为标的物最终受益者的医院方希望新建的医院能契合他们工作习惯[18]。当院方在政府批准下作为业主方参与项目建设时, 容易因专业隔阂而导致原有作为运营内容的食堂、商超、非盈利性药房等的使用性质发生改变, 从而改变运营内容。

建议在 PPP 合同中应明确约定合同变更及工程设计变更导致运营内容改变的处理方案, 重视变更所涉资料的流程完备性与签字盖章的及时性。项目公司应该在概算可控范围内综合考虑投资效益和施工效益, 评估资金成本, 并加强与政府的沟通。将院方在设计概算时作为业主参与项目, 弱化后期变更。

4 运营风险

4.1 运营内容调整风险

采用 PPP 项目运营模式主要是为了地方政府能够转换政府职能、减轻财政负担。当运营内容发生调整、使用者付费不足或减少时, 会导致可行性缺口补助加大、政府付费占比增加, 间接增加了地方政府的隐性债务, 这与采用 PPP 项目模式的初衷不符[19]。而社会资本方获取回报的资金来源就会从以“使用者付费为主”转变成以“政府付费为主”, 一旦项目公司开始归还金融机构本息, 对于政府部门及社会资本方来说都是不利的。

在项目进行初步设计时, 应邀请最后受用者参与, 尽量避免因后期调整带来的风险。政府和项目公司应严格按照实施方案进行建设, 应在可控范围内进行调

整。也可以在签订合同时建立调价机制, 在不大量增加地方隐性债务的同时保障社会资本方的合理回报。

4.2 运营经营风险

医疗 PPP 项目的运营内容通常包括医院物业、食堂、商超、非盈利性药房、康养中心等, 但社会资本方在这方面往往没有专业性的团队支撑, 就会因为运营中成本管控不力、政府提高服务标准或其他不可抗力等造成运营成本超支[20]。

为了保证项目的顺利进行, 建议与实施机构进行沟通, 并选择委托第三方运营。在合同中, 应该清楚地规定随着经济环境的变化、通货膨胀、人员工资的调整和服务标准的提高而带来的成本增加的影响。此外, 还应该明确责任和风险。例如, 可以将项目的运营绩效考核与委托运营费用直接挂钩, 如果因为运营质量问题导致绩效考核分数下降, 则由实际运营方承担损失。

5 其他风险

5.1 回报风险

项目回报方式包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等。因政府财政变化、地方财政财力不足、政府未及时列入财政预算等原因, 导致地方政府方延迟或不履行支付义务, 同时项目公司还需归还金融机构本息[21]。为不损害征信, 社会资本方还需额外投入资金, 增加时间成本和资金成本, 将对社会资本方投资回报产生重大影响。

因此项目进入运营期后, 项目公司应积极统筹运营衔接事宜, 加强与各股东单位及实施机构的沟通协调, 项目竣工后尽快做好总投资确认和建设期绩效考核工作, 密切关注项目政府付费在政府年度预算的列支情况。

5.2 移交风险

项目运营期满后, 项目公司应将满足性能测试要求的项目设施、项目的经营权及其他相关权利、与项目有关的知识产权、资产清单等移交给政府。移交设计可采用清算项目公司资产并移交或者股权移交等方式[22-25]。对于医疗 PPP 项目移交, 是属于国有资产的移交, 会涉及到是否符合《国有资产法》规定问题。

在此过程中,资产的某些权益发生转移,也会产生多次计税的风险。根据 PPP 项目周期长的特点,如果在运营过程中,某些资产已经摊销完毕,到期后采用无偿移交的方式移交给地方政府,如何进行税务处理,也需要明确。

在对项目实施方案编制和合同签订过程中,不管是实施机构还是社会资本方,对资产移交内容和方式,注重考虑细节,充分考虑财、税及相关法律的影响,使得 PPP 项目在顺利实施的情况下,平稳度过运营期,保证其合理的经济实质和社会价值。

5.3 法律风险

虽然国家财政部、各省市也相继出台了推动政府和社会资本合作(PPP)的相关政策,但在法律层面仍缺少法规制度的保障,如财政部最近发布的财金〔2022〕119号文“关于进一步推动政府和社会资本合作(PPP)规范发展、阳光运行的通知”等,这些属于政策性文件或指导意见,法律效力较低,缺乏权威性和有效监管[26]。在实际运用中,PPP项目也被简单运用为一种投融资的手段,依然存在重建设轻运营、明股实债、增加地方隐性债务等问题,不但为政府埋下了隐性债务的风险,也会影响社会资本方的资金回收。

因此,在实施方案编制时应充分考虑法律、财务、工程建设、投融资等方面的建议,发挥各领域专家的指导作用,做实实施方案评审,而不是将方案评审单纯的流程化。在组建项目公司时,各社会资本方也应该注意所配人才在各领域的专业性,必要时可以组建专家或咨询专业机构,将可能产生的法律风险隐患降到最低。

6 结束语

PPP项目作为供给侧结构性改革的重要抓手,将PPP模式运用到基础设施建设、医疗保障体系建设中,是改善民生、减轻政府财政负担、加大社会资本参与国家建设力度的共赢举措,自2014年后,数量迅猛增长,早期的PPP项目也即将进入移交阶段。但随着最近EPC模式、EPC+O、EPC+F、F+EPC等各种总承包模式的出现,传统PPP模式的应用相对弱化。为完善城乡公共基础设施建设,促进社会资本和地方政府良性合作,仍有不少县级的PPP项目在立项中。

本文从社会资本方的角度,总结实践经验,从大家容易忽略的PPP项目风险点入手分析并提出相关防

控建议,但因移交的PPP项目少和建设项目的各异性特点,本文并未完全概括PPP项目的风险,随着该模式在各级公共建设领域实践的增多,期待有更加深入完备的风险防控策略的提出,并对后续PPP项目的风险防控的参考能做出贡献。

参考文献

- [1] 孙俊杰. PPP项目风险分担及对策研究 [J]. 中国市场, 2022, 27: 41-43.
- [2] 徐瑾真. 我国医疗卫生服务提供的公私合营模式研究 [D]. 上海交通大学, 2007.
- [3] 张守文. 政府与社会资本合作(PPP)的法律保障——PPP的公共性及其经济法解析 [J]. 法学, 2015(11): 9-16.
- [4] 张颖聪. 我国各级各类医疗卫生机构财政补偿政策落实情况及对策研究 [D]. 华中科技大学, 2012.
- [5] 裴洁艳. 区(县)级财政对基本医疗卫生服务投入的问题与对策研究——以嘉兴市秀洲区为例 [D]. 上海交通大学, 2015.
- [6] Schieffer J., Wu S. Private Mechanisms, Informal Incentives, and Policy Intervention in Agricultural Contracts [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2006, 88(5): 1251-1257.
- [7] Lubatkin M., Schulze B. Risk, Strategy, and Finance: Unifying Two World Views: By Guest Editors, Michael Lubatkin and Bill Schulze [J]. Long Range Planning, 2003, 36(1): 7-8.
- [8] 闫鹏. 工程项目中引起合同价格调整的风险分担研究 [D]. 天津理工大学, 2015.
- [9] 闫金芹. 基于风险分担的贵阳市城市轨道交通工程施工合同条款优化研究 [D]. 天津理工大学, 2013.
- [10] Simon S. G., Ming C. S., Jane Z. Risk management capability building in SMEs: A social capital perspective [J]. International Small Business Journal, 2013, 31(6): 677-700.
- [11] 高珊. 博弈视角下的医疗建设PPP项目风险分担研究 [D]. 沈阳市, 沈阳建筑大学, 2022.
- [12] 陈志敏. 中国PPP的实践、主要融资模式和前景 [D]. 中国社会科学院研究生院, 2016.
- [13] Wu W. S., Chang H. H., Suardi S., et al. The Cascade Effect on Lending Conditions: Evidence from the Syndicated Loan Market [J]. Journal of Business Finance & Accounting, 2013, 40(9-10): 1247-1275.

- [14] 宗炫宏. 我国绿色金融支持 PPP 项目融资的问题与对策 [D]. 云南财经大学, 2018.
- [15] Giamundo V., Sarhosis V., Lignola G. P., et al. Evaluation of different computational modelling strategies for the analysis of low strength masonry structures [J]. *Engineering structures*, 2014, 73(15): 160-169.
- [16] Collopy F. Forecasting Final Cost and Budget of Construction Projects [J]. *Journal of Computing in Civil Engineering*, 1994, 10(3): 511-529.
- [17] 蔡雨秀. 市政工程造价超概预算的原因与控制策略 [J]. *商品与质量*, 2015(48): 155-155.
- [18] Shi Q., Liu Y., Zuo J., et al. On the management of social risks of hydraulic infrastructure projects in China: A case study [J]. *International Journal of Project Management*, 2015, 33(3): 483-496.
- [19] 刘太行. 可行性缺口补助模式下 PPP 项目风险研究 [J]. *财会通讯*, 2023(14): 142-145.
- [20] 杨柳独秀. PPP 项目中社会资本方退出的法律机制研究 [D]. 长沙理工大学, 2018.
- [21] 刘焯. 详解 PPP 项目中的资产移交问题 [J]. *首席财务官*, 2017(03): 64-67.
- [22] Shen L., Platten A., Deng X. Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong [J]. *International Journal of Project Management*, 2006, 24(7): 587-594.
- [23] 孙红波. PPP 项目建设运营阶段的主要风险及防控 [J]. *建筑经济*, 2022, 43(S1): 314-317.
- [24] Bouzoubaa N., Fournier B. Current situation with the production and use of supplementary cementitious materials (SCMs) in concrete construction in Canada [J]. *Canadian Journal of Civil Engineering*, 2011, 32(1): 129-143.
- [25] 李廷廷. S 高速 BOT 项目的资产属性及会计核算探究 [D]. 天津商业大学, 2017.
- [26] 李朋利. 我国 PPP 项目社会资本退出的法律机制研究 [D]. 西南政法大学, 2018.