

# PPP 模式下综合管廊项目管理组织结构研究

刘中豪

(湖南湘江新区管理委员会, 湖南 长沙 410005)

**摘要:** 2014 年以来, 政府在全国范围内广泛推广地下综合管廊建设, 并鼓励采用 PPP 模式。

由于地下综合管廊跨度大, 廊体使用单位较多, 在 PPP 模式下的实际建设过程中, 项目公司需与不同政府机构、国有垄断型企业、地方势力等打交道, 而项目公司主要为社会投资方, 在处理外部环境、手续等问题时往往处于弱势地位。文中结合综合管廊工程和 PPP 项目管理模式的特点, 提出 PPP 模式下综合管廊项目管理组织结构, 为理清政府与社会投资方的职能、职责提供参考。

**关键词:** 工程管理; 综合管廊; PPP 模式; 组织结构

中图分类号: U415.2

文献标志码: A

文章编号: 1671-2668(2018)05-0156-03

建设项目采用公私合作 (Public Private Partnership, PPP) 模式的主要目的是缓解地方政府资金不足的困境, 利用社会投资方在管理、融资等方面的优势提升公共服务的供给质量和效率。该模式在世界范围内应用广泛, 但在中国处于发展阶段, 2014 年由财政部和国家发展改革委员会主导全面推广, 2017 年逐渐规范。期间, 国务院及各部委相继出台政策, 推荐采取 PPP 模式建设地下综合管廊。该文重点阐述 PPP 模式下地下综合管廊项目的特点、面临的主要问题, 以实际案例说明如何通过优化项目管理组织结构, 明晰政府方与社会投资方的职能、职责, 进而提高项目管理效率。

## 1 地下综合管廊项目面临的主要问题

中国从开始建设综合管廊到现在已有 20 多年的时间, 除存在法律法规不完善、一次性投入大、质量安全隐患等主要问题外, 在具体项目实施过程中通常还面临以下问题:

(1) 有明确的考核要求。财政部、住房城乡建设部自 2015 年起开展城市地下综合管廊试点, 2015 年试点城市共 10 个, 2016 年 15 个, 各试点城市将接受财政部和住建部对建设进度、运营管理和资金使用的严格考核。

(2) 外部环境影响因素较多。与新区相比, 人口密度高、交通运输量大的老城区施工难度更大, 成本更高, 且对城市交通和市民生活有较大影响。而新城区用地规整、基础设施建设相对滞后, 综合管廊项目更容易结合道路一起实施。因此, 多数综合管廊规划在城市新区。然而作为线性工程, 地下综合管廊跨度

较大、涉及范围较广, 项目在新区实施过程中必然遇到征地拆迁及由此引起的手续变更等问题, 特别是在新城区开发起步阶段, 这类问题尤为明显。

## 2 PPP 模式下地下管廊管理模式分析

在 PPP 模式下, 政府方作为项目实施机构, 负责完成项目部分前期手续、开展过程监管和到期移交等工作。政府方可授权平台类公司作为招标人, 通过公开招标选择社会资本, 并作为政府股东代表与中标的社会资本共同出资组建项目公司, 政府方与项目公司签署“PPP 项目合同”。项目合作期内, 由项目公司负责对项目进行投融资、建设和运营维护; 合作期满后, 项目公司将项目资产设施无偿完好地移交给政府。项目公司的基本架构见图 1。

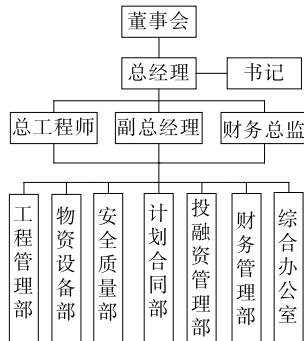


图 1 项目公司的组织结构示例

在 PPP 项目实施过程中, 政府方不直接参与项目管理, 而是对项目建设、运行等进行监督管理, 并完成项目移交。然而政府方出资代表作为政府方股东, 其基于维护公共利益和公共安全的目标存在全面介入项目公司股东会和董事会的倾向, 大部分 PPP 项

目公司章程保证政府方股东或委派董事拥有“一票否决权”,导致政府方股东及其委派的董事全面实质性主导、控制公司事务,不利于发挥社会资本方的主动性。另一方面,政府方股东及其委派的董事不具备决策 PPP 项目专业事项的能力,导致实践中公司章程赋予政府股东及其委派董事的决策无法充分有效实施,大部分决策事项需要政府职能部门的集体决策,严重影响了项目公司的运营管理效率。

在严格工期目标的情况下,地下综合管廊项目在建设过程中遇到的大部分问题又离不开政府方的协调、支持和介入。如项目沿线因征地拆迁引起的设计变更可能带来较大的投资增加,需要政府职能部门对概算和可行性研究进行调整;阻工问题、补偿问题需要政府职能部门全力介入、研究确定;对于管线入廊问题,面对电力这类垄断型大型国有企业,项目公司往往处于弱势地位,需要政府方统筹协调。

因此,如何优化管理模式,使政府方与项目投资方在建设过程中充分合作、发挥各自优势的同时,又互不干扰,是提高工作效率、保障项目建设进度目标的关键之一。

### 3 PPP 项目管理模式优化实例分析

#### 3.1 湘江新区综合管廊项目介绍

湖南湘江新区是全国第 12 个、中部地区首个国家级新区。湘江新区管理委员会主要承担区域内的经济建设工作,不具备社会事务管理职能。2015 年,长沙市成为第一批地下综合管廊试点城市,根据全市整体规划,湘江新区梅溪湖二期综合管廊是长沙市试点项目之一。该项目采用 PPP 模式建设,包含 7 条综合管廊(长约 15.1 km)及 1 座综合管廊控制中心,总投资 10.6 亿元(见图 2、图 3)。湘江新区管理委员会作为实施机构,高新区管理委员会和岳麓区政府负责项目沿线区域内的征地拆迁。



图 2 梅溪湖二期综合管廊平面图



图 3 梅溪湖二期综合管廊实景图

#### 3.2 主要特点

(1) 合作模式。湘江新区管理委员会及其下属平台公司与通过招投标确定的社会投资方签订三方协议,明确平台公司作为出资代表,与社会投资方共同成立项目公司,由项目公司负责项目的全过程管理、投融资和后期运营。

(2) 涉及的单位。长沙市政府负责全市管廊项目的整体统筹;高新区负责绝大多数区域的征地拆迁,且其负责建设的约 4 km 综合管廊建成后需接入梅溪湖二期综合管廊控制中心。入廊单位包括电力、自来水、燃气等。

(3) 外部环境。因项目绝大部分区域仍处于开发起步阶段,沿线存在大量迁坟迁庙、杆线迁改、违章建筑拆除等,征地拆迁难度较大。

#### 3.3 优化后的管理模式

作为试点项目,梅溪湖二期综合管廊在实施过程中通过不断探索和优化,形成了一套较完善的管理组织结构和工作模式(见图 4),明晰了政府方、出资代表和社会投资方的职能、职责,使项目管理效率显著提升。

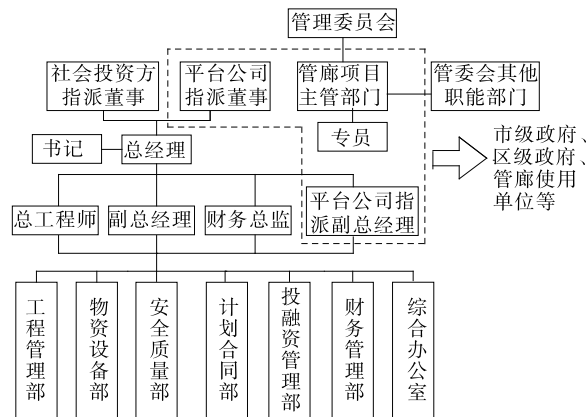


图 4 地下综合管廊 PPP 项目组织结构优化

##### 3.3.1 PPP 项目管理模式的特征

项目公司设置董事会,由 5 名董事组成,其中 1 名董事由平台公司提名,该董事对影响公共利益或公共安全的事项享有“一票否决权”。同时,由平台

公司工程部委派人员作为项目公司副总经理。项目公司董事、项目管理层与政府主管部门组成临时协调机构。

(1) 平台公司指派的副总经理在承担现场管理职责、与施工总承包单位及时沟通、全面了解项目情况的同时,第一时间对接、掌握、协调解决征地拆迁等问题,参与协调机构的碰头会并落实相关工作。

(2) 平台公司指派的董事除履行基本职责外,还需结合项目实际情况及政府工作机制提出相关问题解决方案、督促调度项目进度,针对副总经理无法解决的外部问题与管理委员会主管部门配合做好对外协调。

(3) 政府方指定项目主管部门负责管理委员会内部的统筹协调,主管部门内设置1名专员协调政府内部日常事务;向管理委员会高层汇报重大问题的情况并研究解决方案;统筹协调各职能部门解决施工中涉及的前期手续、工程变更、拆迁补偿等问题;及时部署市级政府的工作安排;协调督促区级政府加快征地拆迁,确保项目良好的施工环境。

### 3.3.2 PPP项目管理模式的优势

该临时协调机构的人员与项目公司管理人员部分重叠,政府方专人深入项目,一是有利于政府了解项目的实际情况,履行监管职能;二是管理委员会指定的主管部门全程参与,能更好地统筹协调内部各部门,加快政府内部办事效率,并及时反馈重大问题给管理委员会高层决策;三是以公对公的模式与其他政府单位沟通对接,有利于解决入廊费标准、施工环境等问题;四是利用政府行政力量督促管线使用单位加速入廊,可提高后期工作的连贯性。

总之,该管理模式的最大目的就是在充分保障施工外部环境、提高政府内部运行和决策效率的同时,确保项目公司能将更多的精力放在项目建设、资金风险控制、运营维护等上,实现政府方和社会方相对独立又互相配合的合作。

## 4 结语

通过PPP模式建设政府性投资项目,能充分利用社会资本的管理效率、技术创新能力,减少政府对微观事务的过度参与,提高公共服务效率与质量。然而在城市地下综合管廊等线性工程实施过程中,由于其用地范围较大,涉及的外部环境及因此引起的其他问题多且复杂,如果政府方只是站在监管的角度,项目公司将花费过多的人力、财力来处理施工环境、手续、文件往来等问题,不利于项目本身的管理和风险把控。因此,在实施综合管廊PPP项目时,可通过合理设置出资代表,优化项目公司章程,充分利用平台公司处理地方事务的经验,通过政府主管部门设置的临时机构全程参与、服务于项目建设,提升工作效率。

## 参考文献:

- [1] 曹珊.PPP运作重点难点与典型案例解读[M].北京:法律出版社,2017.
- [2] 姚海林,梁舰.PPP核心业务操作指南[M].北京:中国建材工业出版社,2018.
- [3] 郑建新.政府和社会资本合作PPP1000问[M].长沙:湖南大学出版社,2016.
- [4] 谭忠盛,陈雪莹,王秀英,等.城市地下综合管廊建设管理模式及关键技术[J].隧道建设,2016(10).
- [5] 李艳艳,郭伟.城市地下综合管廊PPP项目交易结构设计[J].地下空间与工程学报,2017,13(5).
- [6] 杜娅妮.综合管廊项目PPP模式研究[J].建筑经济,2016(10).
- [7] 钱七虎.建设城市地下综合管廊转变城市发展方式[J].隧道建设,2017(6).
- [8] 国办发[2015]61号,国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见[S].

收稿日期:2018-05-02

(上接第148页)

公路,2006(7).

- [2] 徐兵.隧道浅埋段盖挖法的应用与施工技术[J].交通科技,2009(增刊2).
- [3] 张党平.石林隧道软基浅埋段盖挖法施工技术[J].隧道建设,2012(增刊1).
- [4] 侯建军.浅谈隧道盖挖施工技术[J].技术与市场,2013(7).

- [5] 周恒,陈浩,林晨.盖挖法在超小净距大跨隧道洞口滑坡中的应用[J].公路,2013(4).
- [6] 石程华.山岭隧道穿越超浅埋段套壳法施工技术研究[J].建筑技术,2012(9).
- [7] 杨军峰,潘淡浓.浅埋暗挖法隧道施工技术及其地面沉降控制[J].中国水运:理论版,2008(1).

收稿日期:2018-03-02