

# PPP 模式下项目财务管理探究

吴国玮

(汉中四方有限责任公司会计师事务所, 陕西 汉中 723000)

**摘要:** 随着我国市场经济体系日益完善, 推动了各行各业发展的步伐, 这也在很大程度上促进了PPP模式的运用, 实现了政府与社会资源优势的发挥。同时, 在共同发展理念下, 为民众提供更加优质的公共服务项目。但是由于PPP模式在国内实施的时间并不长, 依然存在诸多不足之处, 有待进一步完善, 特别是其在财务管理中的应用缺陷较为明显, 再加上受到不同项目影响, 问题便日益暴露出来。本文重点针对PPP模式下项目财务管理进行了分析, 首先阐述了PPP模式下项目财务管理相关理论, 其次分析PPP模式下项目财务管理存在的问题, 最后提出了解决PPP模式下项目财务管理问题的对策。

**关键词:** PPP模式; 项目财务管理; 财务预算体系

## 0 引言

当今我国经济社会发展速度飞快, 为了提高国民生活质量, 政府加大了对公共基础设施的建设, 这也在很大程度上推动了建筑行业的快速发展。不管是在数量上, 还是在规模方面, 工程项目都呈现出与日俱增的态势。PPP(Public-Private Partnership), 又称PPP模式, 即政府和社会资本合作, 是公共基础设施中的一种项目运作模式。PPP模式作为新兴项目合作模式, 被广泛地应用于工程项目中, 政府和社会资源紧密相连, 进而实现共赢局面。但是PPP模式引入我国时间较短, 实践经验缺乏, 很多体制不够完善, 因此, 有必要针对PPP模式下项目财务管理问题进行重点分析, 并且针对问题给予切实可行的建议, 以期在项目财务管理过程中使PPP模式的运用更加完善。

## 1 PPP模式下项目财务管理特点

PPP模式下项目财务管理特点包括以下四个方面。第一, 财务管理环境日益复杂。PPP项目由政府授予权力, 社会机构执行, 金融行业对投融资有直接影响, 公众给予监督, 多方主体参与, 形成复杂的财务管理环境。第二, 与传统财务管理目标不同。PPP模式下的财务管理并未将利润放在首位, 加上财务目标受到民众承受力的限制, 定价不能盲目。第三, 面临较大财务风险。通常PPP项目需要大量资金投入, 工程周期长, 财务风险较多。第四, 财务管理期限较为严格。财务管理期限的确定, 要充分考虑到财务管理工作进展, 期限已满要根据相关规定、流程, 将项目移交至政府或指定机构<sup>[1]</sup>。

## 2 PPP模式下项目财务管理存在的问题

### 2.1 项目风险识别力度不足

PPP模式下项目财务管理中, 往往社会资本更倾向于短期内的收益, 加上政府引导中存在盲目性, 很多PPP项目无需采用PPP模式, 其依然按照此模式实施, 针对风险未进行有效评估与预测, 难以及时准备识别项目风险, 因项目风险及项目收益不稳定, 导致金融机构不予融资, 进而造成资金周转问题的发生, 违约现象普遍存在。在资金使用环节, 社会资本方无法认识到项目整体风险和长期收益的重要性, 盲目的扩大总投资, 不考虑地方政府的财政承受能力和后期民众的支付能力, 因扩大投资造成资金链断裂, 资金管理漏洞百出。有时因为资金难以及时到位, 面临资金短缺问题, 使PPP项目顺利进行受到影响, 不仅影响到了施工进度, 而且质量难以保证。此外, PPP模式下的融资, 需要企业将其贷款数额如实体现在资产负债表中, 对企业未来运营会带来一些消极影响。

### 2.2 未构建科学的财务预算体系

PPP模式下项目财务管理中, 预算是重点, 但是参加PPP项目的社会资本方大多数为建筑企业, 财务管理方式比较粗放, 缺乏对衍生项目成本方面的考虑, 没有将其纳入预算筹划当中, 未对项目建设期各阶段产生的成本进行详细分析。例如, 项目建设中, 拆迁费、土地征用费很高, 造成成本增加; 项目建设初期, 物

资采购量较大, 极易导致后续施工面临资金紧缺问题, 进而引发资金链断裂。同时, PPP模式下, 施工企业财务预算无法确保其精准度与时效性, 财务工作人员预算工作开展时, 未深入了解项目进展具体情况, 仅凭借自身的经验对预算进行主观地评估, 缺乏科学性, 使得项目预算方式缺失, 预算方案制定与实际不相符<sup>[2]</sup>。

### 2.3 缺乏强有力的成本管理力度

PPP模式下项目财务管理中, 具体施工环节, 项目公司只是进行项目监管, 未参与到具体的施工环节, 过度依赖监理、审计等中介机构, 造成项目建设过程中未严格管控成本。加上也未及时对成本进行维护, 造成不必要的成本增加与浪费。

### 2.4 缺乏专业的项目管理人才

当前关于公共基础设施建设的的项目, 其最为明显的特点就是建设周期长、涉及环节多、内容繁琐且复杂多变, 相关的法律法规处于空白期, 虽然财政部等部门已经出台多项政策指引, 但PPP项目形式多样、PPP合同为社会资本方和政府方多次谈判形成, 涉及的细节问题各不相同。另外, PPP模式下项目财务管理中, 政府以及很多企业无法正确认识到其重要性, 在此方面的专业管理人才很少。而PPP模式下项目财务管理对于人才要求较高, 要求其既要懂相关法律法规、懂金融知识, 而且还要具备财务核算、成本控制、项目管理方面的知识, 能够在项目建设中作出准确决策, 起到很好的监督管理作用, 但是当前像这样的复合型人才少之又少。

## 3 解决PPP模式下项目财务管理问题的对策

### 3.1 强化风险管控和融资监管力度

在PPP模式下, 建设施工环节涉及的主体较多, 经营时间较长, 而且利益回收并不是短时间内就能完成的, 若目标制定是短时间内实现高效收益, 不要使用此模式。同时, 还要完善风险识别体系, 对各主体责任进行明确, 政府及相关部门对管理、收入等风险进行承担, 施工部门则对建设风险进行承担, 无可抗拒的自然灾害风险则由二者共同承担, 且合作初期就要预判风险, 建立科学合理的预防体系, 尽可能将损失降到最低。关于资金的监督与管理则需要PPP项目初期由专人负责, 确保资金在合理使用范围之内。具体做法如下: 首先, 由专人编制科学合理的融资计划, 对项目整个资金活动进行评估, 采用最合适的资金筹资渠道, 使资金结构更加优化, 确保融资监督管理体系有效落地。其次, 动态监督PPP项目各个环节资金情况, 采取最佳方案, 减少资金投入, 既要与相关规定相符, 又要提高收益。再次, 对资金流向进行严格把控, 若资金出现不足, 需借助流动资金将负债率降低。最后, 在PPP项目中, 政府、企业合作是代表性特点, 融资时二者需有效配合。根据融资需求, 选择最佳融资方式, 同时还要确保融资监督管理体系的完善<sup>[3]</sup>。

### 3.2 强化财务预算管理及成本管控

PPP模式下施工项目往往周期长、投入大、利润回收慢, 而

项目财务管理要以实际情况为依据,根据各个环节制定合理的计划,对施工成本严格把控,例如,详细计算总成本、具体运营成本,以最优方法对成本进行控制。同时,估算实际营业利润、收入,与成本对比,确定投资回收期、利润、报酬率等财务数据。在移交资产的时候,要以市场具体定价为依据,进而达到成本节省的目的。除此之外,财务预算管理体系构建时,工作人员要详细了解项目进展情况,定期开展财务预算方案评估会,确保制定的预算方案更加科学合理。

### 3.3 强化财务分析和定价机制的构建

在日常财务管理工作中,要注重培养项目财务分析意识。在明确财务管理目标的前提下,依据项目实际情况,对涉及财务方面的各种信息进行科学地划分,为财务管理水平的评估收集充分的数据,确保参与主体财务管理目标保持一致性,优化资源配置,提高经济效益。同时,还要严格监督与管理资产价值,以市场动态变化情况作为重要的依据,完成相应的定价策略,使社会资本的投入实效性得到大幅度提高。

### 3.4 强化对复合型项目管理人才的培养

PPP模式下项目财务管理过程中,监督管理要想真正意义上落到实处,要鼓励财务工作人员主动地参与到施工环节,对具

体情况进行充分了解。除此之外,为财务工作人员提供更多参与PPP专业知识培训的机会,组织他们通过实地考察的形式对PPP项目典型案例进行分析,将其培养为既懂金融相关知识,同时又精通财务核算的复合型管理人才,能够为财务管理决策提出建设性意见,确保财务管理效果更佳,建设利润更高。

## 4 结论

综上所述,PPP模式下施工项目建设过程中,会涉及到大量资金的投入与支出,此时强化财务管理非常重要,对于加快建设进程、确保施工质量、提高施工效率都具有促进作用。因此,PPP模式下政府以及企业要实施严格的财务管理制度,对社会资源合理运用的同时,提高PPP项目财务管理水平,推动公共服务事业的快速发展。

### 参考文献

- [1] 周华.PPP模式下项目财务管理的问题及其改进[J]. 中国商论,2020(23):164-165.
- [2] 徐文钦.PPP模式下建设项目财务管理改进分析[J]. 中国总会计师,2020(02):48-49.
- [3] 杨小红.PPP模式下建设项目财务管理问题及其改进[J]. 中国市场,2019(33):93-94.

(上接第1页)

些过剩产能、落后产能采取信贷退出和限制政策,导致不少企业贷款申请审批难度加大,特别是对该县不锈钢、纺织等行业影响较大。同时,该县被列入全省、全市的重点企业少,新增投资规模小,影响到了信贷审批的竞争力和信贷总量的承载力;环保督察、节能减排、原材料价格上涨等制约因素增加,影响了该县一批支柱产业的发展。另外,银行不良贷款的反弹,也会影响到各金融机构上级行的信贷决策。二是部分金融机构在贷款营销上有“嫌贫爱富”之嫌,倾向于大企业、忽视中小企业。例如,在无还本续贷业务推动上,国务院从2014年提出对生产经营正常、结息正常、出现临时困难的企业开展续贷业务,但因各种原因一些金融机构还未满足部分企业的续贷需求。且普惠金融服务形式不够丰富,缺少覆盖面广、参与度高、经营方式灵活的新型组织,如县内暂无独立法人性质的融资担保、融资租赁等公司。三是金融风险防范和化解压力增大,防范化解地方金融风险仍存在薄弱环节。部分农民专业合作社运营不规范、风控意识差、管理人员素质低,存在潜在的非法集资风险。同时,该县虽然没有具有独立法人资格的信息咨询、投资、金融租赁等公司,但是有在该县成立办事处并开办业务的,通过电话、微信、小广告等媒介不断渗透到县城区和乡镇村庄,打着高息诱惑,让人防不胜防。整体上社会信用体系建设还不够完善,企业信用“红名单”、“黑名单”利用率还不够高<sup>[4]</sup>。

## 4 结论

综上所述,M县可着重从疏通企业项目融资渠道、降低融资难度和优化县域金融生态环境上做好乡村振兴战略下提高县域金融服务实体经济有效性的文章。一是增强金融机构支持实体经济力度。依照金融机构考核办法,引导银行机构创新信贷产品,积极探索保险融资、基金融资、信托融资、融资租赁等信贷工具,并提高考核结果运用率。二是做好金融风险防范。加强对地方金融组织的日常监管和统计数据的工作,提高现场和非现场检查频次,对潜在风险提前研判。三是拓宽企业直接融资渠道。结合企业股改挂牌上市工作,加大对企业直接融资奖补力度,积极引导有意向、有实力的企业通过挂牌上市获得直接融资。四是维护好县域金融生态环境。在金融风险防控上严格执行台账制度,并在社区广场、村庄集市、超市商场、银行网点等人流密集区,开展宣讲活动、发放宣传单、悬挂横幅等方式提高宣传效果。多措并举,助推全县金融服务实体经济生态环境的改善。

### 参考文献

- [1] 王丽.新《预算法》背景下地方政府债务管理问题探究[J]. 当代会计,2019(13):33-34.
- [2] 孟娜娜,栗勤.挤出效应还是鲶鱼效应:金融科技对传统普惠金融影响研究[J]. 现代财经(天津财经大学学报),2020(1):188.
- [3] 钟保平.以“防风险”之弦,搭“稳增长”之箭[J]. 中国金融家,2019(3):67.
- [4] 黄力.营造良好县域信用环境四策[J]. 当代县域经济,2021(1):163.