

# PPP项目财务风险问题及对策研究

■ 南 慧

(西安世园城市开发建设有限公司, 陕西 西安, 710024)

## 一、引言

在我国经济持续迅速发展的背景下, 投资模式呈现出多样化的发展趋势。PPP项目作为一种创新型融资模式被广泛运用, 其能有效推动政府职能转化, 缓解地方政府财政压力, 优化社会企业投资结构, 提高社会公共服务质量。由于这一新型模式仍处于待完善的阶段, 因此在运用过程中逐渐出现各种财务风险问题。

我国人口基数庞大, 基础设施建设工作是满足广大人民群众公共需求的重要方式, 积极推动基础设施建设能更好地促进我国经济发展。长期以来, 公共服务项目的投入资金都由政府承担, 政府具有主导作用。但是, 随着社会公共需求的不断增长, 政府公共服务项目资金投入压力逐渐增加。在建设工程供需矛盾日渐突出的环境下, 诞生了一种新型融资模式——PPP模式, 这一模式融合了社会资本, 能减少政府在基建项目中的资金压力, 促进公共服务事业发展。本文从PPP项目的财政风险问题入手, 分析具体管控对策, 以降低投资风险, 促进投资双方合作共赢。

## 二、PPP 模式概述

### (一) PPP 项目定义

PPP是一种创新型的融资模式, 也是集投融资于一体的公私合营模式。PPP是政府与私人组织之间的一种新型合作关系, 政府与私人组织在特许权协议的约束下, 签订合同, 划分权利义务, 共同合作开展某项公共服务项目。PPP模式的目的在于优化公共事业的投资结构, 融入社会资本, 打破只由政府投资的单一性, 从而使各合作方在公共服务项目中实现共赢, 更好地完成目标。不过, 随着PPP模式的广泛运用, 各种风险问题逐渐暴露, 如融资风险、成本控制问题、法律法规不完善等。要想解决这些问题, 必须不断探索新的对策。

### (二) PPP 项目特点

#### 1. 合作共赢

PPP项目的运用能使政府与社会组织实现双赢。政府方面可通过PPP模式进一步扩大社会公共项目规模, 适应广大人民群众日益增长的社会服

务需求, 并提升社会服务质量。社会组织方面可通过PPP模式实现经济效益最大化, 优化自身投资结构, 提高企业社会责任感。但是, 双方建立合作的目的存在差异, 因此需要通过签署合同明确双方权利义务, 保障稳定的合作关系, 促进共同目标达成。在权责分明的前提下, 双方各司其职, 能达到比单独一方独立实施项目更为显著的效果, 并实现合作共赢。

#### 2. 资源互通

PPP模式的运用能够实现合作双方资源共享。政府与社会团体存在本质区别, 双方持有不同的资源, 因此通过PPP模式能够促进双方资源互通, 提高资源利用率。将政府掌握的行政资源与社会资本持有的多样化技术资源融合起来, 既能为政府注入新鲜血液, 又能加强社会组织对政策的认识。总体来说, PPP模式能推动合作项目的有效开展, 加快高质量基建工程建成, 提高公共服务质量。

#### 3. 合作周期较长

目前, PPP这一新型融资模式的应用具有较长周期。一方面, 合作双方在签订合同后仍需要经历多部门的协商洽谈工作, 涉及程序较多, 在这一过程中会面对税收、债权等方面的问题, 因此需要多维度明确权责, 稳固合作关系, 保证目标达成的质量。另一方面, 较长的商讨研究周期会使项目运行面临一系列问题。加上PPP模式多用于大规模公共工程修建项目中, 这类项目对资金的需求量大, 工作量繁重, 面临的风险多, 本身就需要花费较长的运作时间。受以上因素影响, 其不仅会拉长项目进程, 延长整个合作周期, 还会增加社会投资方负担, 埋下投资潜在隐患。

## 三、PPP 项目发展现状

### (一) PPP 项目实施的可能性

在我国经济快速发展、人口持续增长的大环境下, 民众对基础设施及公共服务的需求日益增加, 社会公共服务事业供需矛盾日渐尖锐。单一化的政府投资模式具有局限性, 不利于长期大规模地扩展基建工程。为满足人民群众的需要, 基建工程投资需要引入新投资, 这为社会资本的进入提供了合

理途径,同时也缓解了当地政府的压力。在此情况下,PPP项目应运而生。

## (二)PPP项目对我国经济的促进

PPP模式的应用,一方面能促进公共服务项目投资主体的多元化发展,同时拓宽建设工程的融资渠道,提升其融资效率,缓解资金压力。另一方面能一定程度上推动公共服务项目中政府职能的转变,使政府从传统模式的主导者转变为指导者与监管者,降低政府财政支出,科学分配投资风险。

同时,随着社会资本的加入,这一板块能获得新生命力。社会组织带来的各领域优秀技术、市场资源等有利因素能有效促进传统建设工程技术创新及产业结构升级。双方在合作过程中可以充分发挥各自优势,资源共享,实现相互监督、合作共赢的目标,共同推进社会主义市场经济的蓬勃发展。

PPP模式的应用向社会开放了公共服务领域的投资途径,为社会组织拓宽了投资渠道。同时,PPP模式促进了建设工程项目的创新,能持续引进优秀的专业技术,满足基础建设规模扩建的需要。政府财政投入与社会资本的结合能使合作双方充分发挥各自的优势,优化运行模式,完善基础设施建设,满足人民群众日益增长的美好生活需求,提高群众幸福指数。

### 四、PPP项目财务风险的问题

#### (一)资金管理不完善,存在融资风险

因为PPP模式涉及的项目大多为大型基础建设工程,所以对资金的需求量较大。同时,由于工作量的繁重,投资双方的合作周期较长,有些项目甚至需要社会企业与政府维持数十年的合作关系。长时间的投资合作关系会使社会组织面临各种融资难题,增加贷款压力。

近年来,受国家供给侧改革的影响,银行加大了对贷款审批环节的管控力度,企业一方面需要面对贷款利率上调带来的资金压力,另一方面需要面临严格的贷款审批流程造成的放贷周期延长风险。在多重压力的束缚下,社会投资方会陷入无法维持资金供应的困境。

另外,公共服务类项目具有特殊性,其给予社会投资方的总体收益及利润不及其他社会投资项目,这极大程度地影响了社会组织的融资进程,增加了融资难度,使企业难以获得充足资金,增加财政风险。

#### (二)收益回收不及时

受政府财政的影响,项目能否如期获得预期的

政府付费,是社会投资方面临的重要风险问题之一。影响资金回收周期的因素众多,涉及政府财政预算是否匹配、补贴是否及时到账、运行成本核算考核及市场不稳定因素等。受多方面无法预估的因素影响,政府有时无法在规定时间内支付项目费用,这对社会资方来说是潜在风险,会直接影响企业的融资流程,产生资金链断裂的重大隐患。

另外,政府在核算整体利益时,为平衡双方收益,会对项目过程中的价格进行干预调控,这一举措易造成社会投资方实际收益与预算不匹配的现象,变相增加企业财政风险。

除上述风险外,如果因施工质量无法达到约定的预期效果而导致项目无法如期验收,也会影响收款进度,使社会投资方无法获取决策前预期的资费,加剧收支不平衡现象,影响整体项目收益。

#### (三)成本管控机制不成熟

成本管控是PPP模式应用过程中企业需要着重关注的因素。社会公共项目的施工周期长、工作量庞大,因此社会企业既需要面对高额的成本,又需要面对受地理环境、政治经济、风土习俗等因素影响延长工期而增加后期成本。由于施工周期长,社会经济环境持续变化,原材料价格、人工成本等都在不断增加,在这些无法规避的社会因素驱使下,企业承担着日益增加的成本超支风险。

除客观因素外,施工执行单位的不稳定性、施工人员的个体差异会导致社会投资方面临潜在风险。例如,由于施工方业务能力、管理水平的不足,造成原材料过度浪费,设施设备过度损耗,能源消耗过量等,这会加重社会投资方的成本负担,增加财政压力。以上原因会使工期再度延长,形成恶性循环,进一步增大企业成本风险。另外,在施工单位签订协议时,因为未明确界定因人为原因造成工期延长施工方应当承担的责任细则,所以导致企业需独自承担该情境造成的损失,导致成本超支。

由于一些企业在与政府签订合同协议时未将对延长工期的规避方法及权责囊括在细则内,因此,企业需自行应对工程进度延长后产生的资金风险问题,从而影响企业在整个项目中的收支平衡,降低经济效益,导致成本超支。

#### (四)法律法规待完善

虽然PPP项目在国内的推行时间较晚,但该项目目前已经逐渐趋于有序规范化发展,有关部门相继制订了相应的法律法规,能保障政府与社会投资

方合理有效地开展项目合作,优化运行环境,降低运行工程中的财政风险发生概率,促进双方互利共赢。然而,随着市场经济的不断发展,PPP模式的运用逐渐多元化,相关法律法规出现部分空缺,无法及时有效地约束合作双方的行为活动。

### 五、PPP项目财务风险管控措施

#### (一)科学管理资金,规避融资风险

为避免PPP项目融资风险给企业带来的财务危机,企业应提前对项目进行全面考察分析,多维度考量项目可行性,合理规划预算,确保资金投入的合理、适当。企业需充分了解融资程序、资金量等因素后再做出决策。同时,需优化投资结构,从长远角度综合考虑整个项目的效益及风险。

在工程实施过程中,社会投资方应实时把控施工进度,掌握资金使用情况,及时调整收支水平,确保资金利用的合理性。

#### (二)投资收益实现风险管控

社会投资方应在决定投资前进行充分调研,综合多方面因素,了解市场行情,并明确与政府及第三方责任与义务。

社会组织在与政府签订相关合同时,除必要的权利义务划分外,应切实明确政府在项目付费中的责任细则及相关违约责任。同时,应科学制订因政府自身财政政策影响及市场不稳定因素导致资金无法按时回收、投资收益实现出现风险时的双方应对措施,以降低财政风险发生概率。

另外,在协议中应明晰项目结款的周期及定价、调价规则,避免政府在核算项目总体效益和平衡利益时因规则不清晰而和社会投资方产生的不必要矛盾,并避免后期出现此类经济纠纷。如果企业对市场定价及实际价格有疑问时,应尽快查证,降低损失。同时,应注明项目实施过程中遇到特殊情况时政府的付费标准。例如,工程确保完工后,如果出现不可抗力或非企业责任导致的公共服务无法兑现的情况,政府需承担怎样的付费责任。

企业在选择施工单位时应进行多方面考量,确保管理水平、人员技术的质量。在与施工单位签订合同时,应规定预计工期,注明在遇到需要延长工期的情况时的责任明细。同时,明确工程的预期质量效果及考核标准及要求,保障工程质量,减少意外延长工期的风险。同时,协议应明确由于人为原因造成原材料过度浪费、设备非自然损坏等情况导致工期延长时的施工方责任,从而规避企业绩效考核风险,提高工程项目运行效率。

#### (三)合理管控资金,防范成本超支风险

社会组织需以长远视角全面权衡PPP项目的利弊及风险问题。除短期固定成本外,需考虑后期可能会增加的潜在成本。在综合多方因素、确保资金量充足的情况下,做出科学的投资决策。社会投资方与政府进行协商合作时,应积极阐述自身的要求及条件,在合同签订时明确责任细则,保障自身的合法权益,有效规避财政风险,提升项目投资经济效益。

在PPP项目运行过程中,社会投资方应合理调控成本,分阶段优化收支结构。同时,应根据项目进度及前期预算标准,严格控制成本开支,降低成本超支风险概率,实现利益最大化。

#### (四)完善法律法规

法律法规的风险因素对合作双方皆具有重要影响。随着PPP模式在我国的广泛运用,由此延伸出多样化的使用模式,前期制订的相关法律法规已逐渐无法满足日渐多元化的PPP项目。因此,为保证政府与社会投资方在开展合作项目时有法可依,相关部门应尽快完善该领域的法律法规,填补法律空缺,使投资双方的行为更加规范,同时降低投资风险,维护双方的共同利益。另外,投资双方也应加强法律意识,合理签订协议,明确界定权利与义务,科学分配风险,进而实现合作共赢的目的,共同推动公共服务事业发展,促进基础设施建设产业结构升级。

### 六、结语

PPP模式作为一种新型的融资模式,其运行能极大程度地促进政府与社会投资方的互利互惠,为我国基础建设项目发展奠定基础。但是,由于该模式在我国的推广较晚,实施时间较短,因此相关法律法规尚不完善,在运行过程中易出现各种风险,使企业在项目实施过程中陷入困难局面,阻碍发展进程,增加社会组织财务风险。基于这些弊端,各方应积极研究商讨应对策略。企业方面应提高风险管控意识,合理管理资金,以防成本超支;提升项目管理水平,建立明确的规则体系;相关部门应加快完善法律法规。在多维度的共同推进下,实现PPP模式价值的最大化,促进企业可持续发展,在保障经济稳定增长的情况下加大基建工程的建设力度,实现投资各方合作共赢的目标。

【作者简介】南慧(1986—),女,陕西延安人,本科,会计师,西安世园城市开发建设有限公司,研究方向为财务风险。