

# PPP项目投融资核算与财务风险控制研究

PPP模式，即公共部门和私营部门合作的形式，在基础设施建设和公共服务领域发挥着越来越重要的作用。随着我国PPP项目规模的扩大，投融资核算和财务风险控制问题越来越突出。PPP项目具有投资规模大、周期长、参与主体多等特征，其投融资核算存在复杂的会计处理和财务安排，财务风险贯穿于整个项目生命周期。目前PPP项目的投融资核算标准不统一、处理方法不同，导致财务风险识别和防范体系不健全，影响了PPP模式健康发展的进程。因此，对于PPP项目投融资核算及财务风险控制问题展开研究，对于规范PPP项目财务管理，防范化解财务风险，推动PPP模式可持续发展而言，有着重大的理论价值和现实意义。

## 一、PPP项目投融资核算与财务风险控制的理论基础

### (一) PPP项目投融资模式的内涵与特征

PPP项目投融资模式是政府与社会资本在基础设施、公共服务领域建立的一种长期合作关系，依靠风险共担、利益共享机制来达到公共产品有效供给的目的。该模式具有如下显著特点：第一，合作周期长，一般会贯穿项目从建设、运营到移交的全过程，期限一般在十年以上。第二，投资规模大，涉及大量的资金筹集与运用。第三，参与主体多，包含政府部门、社会资本方、金融机构等。第四，风险分担机制复杂，要对各方合理分配风险。第五，收益回报方式多元化，包括政府付费、使用者付费及可行性缺口补助等多种形式。

### (二) PPP项目财务核算的基本原则与方法

PPP项目的财务核算应该遵从权责发生制、配比原则和实质重于形式等基本的会计原则。核算方法上应根据项目特许经营权性质和风险报酬转移情况，选择合适的会计处理方法。对符合金融资产确认条件的按金融资产模式核算，对符合无形资产确认条件的按无形资产模式核算，对于同时具有这两种特征的采用混合模式。投融资核算要准确地反映出项目资产、负债、收入、成本的实际情况，给财务决策提供可靠的依据。此外，核算过程中还应保持会计政策的一贯性，确保不同期间财务数据的可比性和连续性。

### (三) PPP项目财务风险的类型与表现形式

PPP项目的财务风险有融资风险、运营风险、政策风险、信用风险等。融资风险指的是资金筹集困难、融资成本上升、资金链断裂等，运营风险指的是收入未达预期、成本超支、现金流短缺等，政策风险

指的是法律法规改变、政府更替、补贴政策变动等，信用风险指的是合作方履约能力与意愿。这些风险互相交错、互相影响，渗透到项目全生命周期当中，给项目的财务可持续性造成威胁。此外还存在汇率风险和利率风险，尤其是涉及外资参与或长期贷款的项目，利率和汇率波动可能对项目财务状况产生重大影响。

## 二、PPP项目投融资核算与财务风险控制的现状分析

### (一) 投融资核算标准不统一，会计处理存在差异

目前我国PPP项目投融资核算存在着标准不统一的突出问题。由于PPP模式在我国的发展时间较短，会计准则、核算规范不完善，导致不同项目、不同地区在会计处理上存在较大差异。部分项目对于特许经营权的确认和计量并没有统一的标准，有的用金融资产核算、有的用无形资产处理、有的用混合模式处理，核算口径不一致造成财务信息不可比。关于收入确认，建设期收入、运营期收入的确认时点及计量方法也存在分歧。另外，政府补贴、可行性缺口补助等特殊事项的会计处理还没有明确的规定，各方对理解、执行有差异，给项目财务管理和监管造成困难。这种核算标准的不统一不仅增加了跨区域项目比较分析的难度，也制约了PPP项目二级市场的健康发展。

### (二) 财务风险识别与评估机制不健全

PPP项目财务风险识别和评价机制建设滞后，不能满足项目风险管理的实际需要。风险识别阶段有些项目缺少系统性的风险识别框架，对外部宏观经济波动、市场需求变化、政策调整等潜在的财务风险认识不充分，重视不够。风险评估上定量分析工具使用较少，风险评价大多停留在定性的描述上，没有科学的量化指标和

评价模型。风险预警机制还没有建立起来，不能够对财务风险进行动态监测和及时预警。另外风险评估一般只集中在项目的前期，对于运营期的风险持续跟踪评估不够重视，造成风险管理存在盲区，降低了风险防控的有效性。同时，专业风险评估人才匮乏，风险评估外包服务市场发育不成熟，也在一定程度上制约了风险评估工作的专业化水平。

### (三) 风险分担机制不完善，权责边界模糊

PPP项目风险分担机制不健全属于目前出现的重大问题。实践中政府和社会资本之间的风险分担没有科学依据，风险配置不合理。部分项目在签订合同的时候没有对风险分担条款做出明确具体的约定，在风险发生的时候互相推诿扯皮。地方政府为了吸引社会资本参与，承诺过多的风险兜底责任，形成隐性债务风险；有的项目把过多的风险转嫁给社会资本方，影响社会资本方的参与积极性。政府监管责任和社会资本经营自主权之间没有明确的界限，容易造成干预过度或者监管缺位。风险分担的动态调整机制也不健全，不能适应项目实施过程中风险状况的变化。此外，部分早期PPP项目由于缺乏风险分担的历史经验和成熟范本，在合同执行过程中频繁出现争议，增加了项目的交易成本和不确定性。

## 三、PPP项目投融资核算优化与财务风险控制策略

### (一) 完善PPP项目投融资核算体系与会计处理规范

就目前投融资核算标准不统一的问题而言，应当从制度上着手，建立PPP项目的会计核算体系。首先应该加快对PPP项目专项会计准则进行完善，明确特许经营权资产确认条件、计量属性和后续计量方法，统一金融资产模式和无形资产模式适用标准，减少会计处理的随意性。其次应该规范收入确认时点和方法，区分建设期收入和运营期收入的不同特点，制定相应的确认原则。对政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同的付费方式，应有相应的会计处理规范。再次应该建立统一的信息披露制度，对PPP项目的财务报告内容、格式以及披露要求作出规定，提高财务信息的透明度和可比性。另外还应该加强会计人员的培训，提高会计人员对PPP项目特殊业务的专业处理能力，

保证核算质量。通过建立系统的核算体系，为项目的财务管理、风险控制打下良好的基础。建立PPP项目会计核算的定期检查与评价制度，及时发现并改正PPP项目会计核算过程中的问题，保证PPP项目财务信息的真实、准确。各级财政部门和审计机构要加强对PPP项目会计核算的监督指导，促使核算规范得到有效执行。应当推动建立全国统一的PPP项目会计核算信息化平台，实现核算数据的标准化采集和汇总分析，为宏观决策提供数据支撑，同时鼓励引入第三方专业机构对重大PPP项目的会计核算进行独立审核，增强财务信息的公信力。

### (二) 健全PPP项目财务风险识别与评估机制

建立科学有效的财务风险识别和评估机制，是防范化解PPP项目风险的重要前提。在风险识别上，要创建全面系统的风险识别体系，包含融资风险、建设风险、运营风险、政策风险、市场风险等各类风险因素，用专家调查法、情景分析法等手段，全方位找出项目所遭遇的各类风险。风险评价方面要采用定量分析的方法，创建财务风险评价指标体系，利用敏感性分析、概率分析、蒙特卡洛模拟等技术手段，对风险发生的可能性以及影响程度实施量化评价。同时要建立风险预警机制，设定关键风险指标的预警阈值，对项目的财务状况进行动态监测，发现风险苗头及时采取措施。项目在全生命周期内需要定期开展风险评估工作，通过内外部环境来更新风险清单以及评价结果，实现风险管理的动态化和常态化。另外应该加强风险评估结果的应用转化，使风险评估的结果同项目的决策、合同的谈判、绩效考核等环节相衔接，提高风险评估的实际效用。还应创建风险信息共享平台，实现政府、社会资本和金融机构之间风险信息的共享，从而形成风险防控合力。应当借鉴国际先进经验，结合我国实际情况，开发适用于不同行业、不同类型PPP项目的风险评估模型和工具包，建立PPP项目财务风险案例库，总结典型风险事件的成因和教训，为后续项目的风险识别与防范提供参考借鉴。

### (三) 构建多层次PPP项目财务风险防控体系

有效防控PPP项目财务风险，就要创建起政府、社会资本、

金融机构等多方参与的多层次风险防控体系。风险分担中应该坚持风险由最适宜承担的一方承担的原则，合理地配置各类风险。政府要承担政策风险、法律风险等公共风险，社会资本要承担建设风险、运营风险等商业风险，不可抗力风险由双方合理分担。合同管理方面应该完善PPP合同条款设计，对风险分担的具体内容、触发条件、补偿机制做出明确的规定，避免出现权责不明而引起的纠纷。在财务管控方面，应该建立健全项目公司内部控制制度，加强资金管理、成本控制、预算管理，确保项目财务运行规范有序。从外部监管角度来讲，政府部门应当对PPP项目财务状况实施监督，定时核查项目财务状况，促使项目规范运作。从风险缓释角度出发，应该积极使用保险、担保等金融手段转移和分散风险，建立风险准备金制度，提高项目抵御风险的能力。依靠多层次的防控体系来降低财务风险发生的概率以及危害程度。积极探索PPP项目资产证券化等新的融资方式，拓宽风险分散的渠道，提高项目融资的灵活性以及抗风险能力。应建立PPP项目财务风险应急处理预案，规定风险事件发生时的响应程序及处理措施，保证风险发生时可以有效及时地应对。应当建立PPP项目财务风险的跨部门协调联动机制，整合财政、发改、行业主管等部门的监管资源，形成监管合力，完善PPP项目退出机制的财务安排，明确项目提前终止、期满移交等情形下的资产处置和债务清偿方案，保障各方权益平稳过渡。

## 四、结语

PPP项目的投融资核算及财务风险控制是保证PPP模式健康发展的重要基础。目前我国PPP项目的投融资核算及风险控制还存在着标准不统一、机制不健全、分担不合理等问题，需要从完善核算体系、健全评估机制、构建防控体系等方面入手，采取系统性管理措施，尽快健全有关会计准则和核算规范，创建科学的风险识别与评价体系，塑造多层次风险防控体系，创建政府、社会资本、金融机构等多方共同参与的风险治理环境。只有不断加强PPP项目的财务管理、风险控制，才能有效保障各方合法权益，使PPP模式在我国的基础设施、公共服务领域发挥更大的作用。

(作者：曾凡龙 单位：贵州电网有限责任公司)