

# 市政领域PPP模式下财务风险管理与会计核算策略研究

邱 晔

信永中和会计师事务所(特殊普通合伙)昆明分所, 中国·云南 昆明 650118

**【摘要】**PPP融资模式在化解地方债务、提升公共服务中作用显著,但其复杂的财务风险与核算乱象制约可持续发展。本文在分析PPP项目财务风险管理现状与问题的基础上,从加强顶层设计、完善分担机制、创新管控手段三个方面提出了加强PPP项目财务风险管理的对策建议,针对目前PPP项目会计核算中存在的突出问题,本文从健全制度体系、严格质量管控、加强全周期核算三个方面提出了完善PPP项目会计核算的思路举措,以期为市政及社会领域特许经营项目的规范运作提供有益借鉴。

**【关键词】**市政基建融资; PPP模式; 财务风险; 会计核算

## 1 市政领域PPP项目财务风险管理现状分析与问题识别

### 1.1 财务风险管理意识薄弱

当前,不少市政PPP融资项目存在参与主体财务风险管理意识不强的问题。一些地方政府热衷于通过PPP模式加杠杆融资,却忽视了财务风险管控,未能建立健全风险防控体系和应急预案。部分社会资本方受利益驱动,盲目追求规模扩张和利润最大化,忽视了资金平衡和现金流管理,风险意识淡薄。项目公司治理结构不完善,风险责任界定模糊,风险预警和应对不到位,主体财务风险管理意识有待进一步增强。

### 1.2 财务风险分担机制全责失衡

科学合理的风险分担是PPP模式的重要原则和内在要求,然而在实际运作中,很多PPP项目的财务风险分担机制不够健全。一些项目合同对财务风险的认定、归属、分担等内容约定不清,风险在政府与社会资本方之间转移不顺畅。以北京地铁四号线PPP项目为例,政府可行性缺口补助未建立动态调整机制,导致京投集团承担超额运营风险,此类案例表明,若缺乏合理的补贴标准和支付方式设计,社会资本方将面临显著的现金流压力与偿债风险;在使用者付费型PPP项目中,如果缺乏合理的定价和价格调整机制,社会资本方将面临较高的投资回报风险。总的来看,风险分担不到位,必然导致一方风险集中,项目财务状况失衡,可持续性堪忧。

### 1.3 财务风险管控手段单一

由于PPP项目投资规模大、建设周期长、运营种类多样,各参与主体需要运用多元化的财务风险管理工具,及时

发现和化解风险隐患。但在实际操作中,很多PPP项目财务风险管控手段比较单一。主要表现为:过于依赖传统的事中控制手段,事前风险评估不充分,事后风险应对不及时;对金融工程、资产证券化等现代风险管理工具运用不足,主要依靠提高资本金比例、追加担保等传统方式控制风险;财务风险管理流于形式,缺乏穿透性、实质性的管控措施。可以说,单一的风险管控模式很难适应PPP项目长周期、多风险的特点,亟须创新管理理念,丰富管控手段。

## 2 市政领域PPP项目财务风险管理优化策略

### 2.1 加强财务风险管理顶层设计

完善的制度规范和政策引导是加强PPP项目财务风险管理的重要基石。在国家层面,要继续健全PPP相关法律法规和管理办法,为规范PPP项目财务行为提供制度遵循。在地方层面,各级财政、金融、住建、发改等部门要密切配合,制定出台针对性的实施细则和操作指引,根据《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》(国办函〔2023〕115号),可以重点针对保障性住房配套管网等新型市政项目,制定差异化风险管理指引。聚焦市政基础设施捆绑开发项目,要在总结实践经验的基础上,研究制定市政PPP融资项目财务风险管理指引,在风险分类、风险分担、风险定价、风险补偿等方面作出细化规定。鼓励有条件的地区先行先试,为加强市政PPP融资项目财务风险管理探索路径、积累经验。

### 2.2 完善财务风险分担机制

合理分担项目财务风险,是维护各参与主体合法权益、实现风险收益对等的关键所在。要本着“风险共担、利益共

享”的原则，在政府和社会资本方之间构建风险共担机制，厘清各自风险边界，平衡双方利益诉求。建立健全风险识别、风险评估、风险分担等配套机制，对PPP项目全生命周期可能遇到的各类财务风险进行系统梳理，据此在PPP项目合同中明确约定风险认定标准、归属原则和分担比例，确保风险在参与各方之间的均衡分布。可以考虑在项目公司治理结构中引入第三方专业机构，通过市场化方式提供风险管理服务，形成多方参与、专业高效的风险分担机制。

### 2.3 创新财务风险管控手段

针对市政领域PPP融资项目投资规模大、融资结构复杂、回收周期长的特点，要积极拓宽风险管理视野，创新风险管控手段。在风险识别方面，运用大数据、区块链以及AI等新兴技术手段，例如，通过区块链技术实现PPP项目资金流的可追溯性，利用大数据构建风险预警模型等，总体提升风险监测预警能力，做到风险早发现、早预警、早处置。在风险应对方面，灵活采取风险转移、风险缓释、风险对冲等方式，最大限度降低风险损失。积极利用金融工程工具，通过资产证券化盘活存量资金，开展债权、股权、基金等多元化融资，降低资金成本，优化债务结构。在风险处置方面，可引入保险、担保等职业化机构参与风险分担，提高风险补偿的及时性和充足性。此外，还要加强PPP项目财务风险压力测试，模拟极端情景下的风险状况，完善风险应急预案，提升快速反应和妥善处置风险的能力。

## 3 特许经营项目全周期会计核算策略

### 3.1 建立健全会计核算制度体系

规范的会计核算是整个PPP项目财务管理的重要基础。目前，虽然我国于2021年1月26日印发了《企业会计准则解释第14号》，明晰了关于社会资本方对政府和社会资本合作（PPP）项目合同的会计处理，并进行了部分PPP会计处理实施问答，但尚未出台系统的PPP项目会计核算准则，导致实务中许多项目对于政策理解存在偏差，细节核算缺乏统一规范，影响了财务信息的准确性和可比性。比如，有些PPP项目采用政府会计制度核算，有些采用企业会计制度核算，核算口径不一致；有些项目将建设期支出作为在建工程核算，有些项目资本化原则不统一。再如，PPP项目通常涉及政府付费、使用者付费等多种付费机制，但现有会计制度对于复杂的收入确认缺乏明确指引，实务中收入来

源广泛导致各项目收入确认差异较大，一些地方在PPP项目资产负债确认计量、折旧摊销等方面也存在较大分歧，影响了财务信息的可比性。

对此，要在总结实践经验的基础上，加快制定出台全国统一的PPP项目会计核算指引，对PPP项目涉及的会计主体划分、会计科目设置、会计处理原则、财务报表编制等方面作出系统规范，确保PPP项目会计核算行为的规范统一，鉴于不同行业、不同类型PPP项目的特殊性，有必要在总体指引的基础上，因地制宜制定适合各行业特点的实施细则。就市政PPP融资项目而言，要充分考虑城市综合开发运营行业的经营特点，对项目收入确认、成本核算、资产负债确认计量等关键环节进行细化，确保相关会计处理符合城市综合开发运营行业特性，满足各类市政领域企业财务管理需求。

为确保会计核算制度落地见效，各参与方还要根据自身实际，制定切实可行的内部会计核算操作规程。比如，地方政府可以结合预算管理制度，制定PPP项目政府方会计核算办法；社会资本方可以在企业财务制度框架内，制定PPP项目公司财务管理办法，要强化内部控制，完善授权审批、职务分离、稽核监督等控制措施，从制度机制层面规范PPP项目会计行为，确保会计核算全过程受控、各环节协同、风险点有效管控。

### 3.2 强化会计信息质量全流程管控

高质量的会计信息是PPP项目科学决策、有效管理的重要基础，但当前不少PPP项目在会计核算中还存在账实不符、收支不实等问题，财务信息失真，既影响各参与方判断和决策，也影响社会公众对PPP项目的监督。比如，有的项目虚列工程款、虚增投资额，有的项目非法截留资金、挪用资金，有的项目违规转移利润、逃避债务，等等。这些行为扰乱了PPP项目财务管理秩序，增加了财务风险隐患，必须下大力气整治规范。

对此，要从强化基础工作入手，严格按照会计法、会计准则等规定，加强原始凭证的审核把关，确保“事前有据、事中有证、事后有凭”。要加大会计档案管理力度，明确档案收集、整理、保管等具体要求，做到账表相符、账实相符。要通过加强督导检查、开展常态化自查等方式，及时发现和纠正会计核算中存在的问题，堵塞漏洞，强化风险防控。在此基础上，还要建立健全内部控制机制，合理设

置不相容岗位，加强内部牵制和监督，明确会计信息质量责任追究机制，对因玩忽职守、滥用职权等造成重大失实的，要严肃问责，形成严管重罚的高压态势。

为进一步提升会计信息质量，还要引入外部监督力量。一方面，要聘请独立的第三方审计机构，对PPP项目财务状况开展常态化审计，查找问题隐患，提出整改建议，促进问题整改到位。审计结果除内部使用，还要向社会公开，自觉接受社会监督，用公开透明倒逼会计核算规范。另一方面，还可以充分运用大数据分析、智能稽核等现代信息技术，动态监测PPP项目会计核算全过程，及时预警风险点、难点、疑点，实现重点领域、关键环节、薄弱部位的精准管控，全面提升会计信息质量。

### 3.3 嵌入PPP项目全生命周期的精细化核算

PPP项目具有投资规模大、合作期限长、参与主体多等特点，传统单一的年度会计核算方式已难以满足全过程管理需要。为防范长期财务风险，必须树立全生命周期理念，针对PPP项目识别、准备、采购、执行、运营等各阶段开展系统的全过程会计核算和财务管理。

在项目识别阶段，要高度重视物有所值评价、财政承受能力论证等前期财务论证工作，严把入库关，坚决避免财务空间有限、筹资缺口较大的项目入库，从源头防范财务风险。在项目准备阶段，要加强投资概算、资本金测算、融资方案、回报机制等关键环节的财务论证，从严控制项目总投资，防范过度负债。在采购阶段，要通过供应商资信调查、资本金到位情况核查等会计尽调，全面审查社会资本方财务实力，优选资金实力雄厚的投资者，把控财务风险。

进入执行阶段，要以项目公司为主体，全面加强建设、运营、维护各环节的动态核算，强化预算管理，严控财务风险。在建设期，要严格履行财务决算审计程序，控制工程变更，严禁高估冒算；在运营期，要强化运营收支核算，动态监控现金流，统筹做好筹资、投资、偿债等资金统筹管理，确保资金链安全；在维护期，要加强养护资金管理，既要保障养护需求，又要严控不合理开支。针对项目移交阶

段，要提前做好资产清查、审计、估值等工作，规范国有资产交接，防范国有资产流失。

可以说，加强全生命周期会计核算和财务管理，是新时期深化PPP改革、规范PPP发展的必然要求。只有建立全过程、全覆盖、全链条的会计核算机制，动态掌握项目运行全景图，才能及时发现和化解项目财务风险点，实现对PPP项目从“摇篮到坟墓”的全程管控，不断提升PPP可持续发展能力，更好地支持经济社会发展。

### 结语

市政领域PPP模式作为新型城镇化建设的重要引擎、化解地方政府债务、提升公共服务供给质量的重要抓手，同时还可通过基础设施价值溢出实现区域开发良性循环，必将在推动经济转型升级中发挥越来越重要的作用。但该模式也给参与各方带来了更为复杂的财务风险挑战。本文在分析当前PPP项目在财务风险管理、会计核算等方面存在突出问题的基础上，分别从顶层设计、分担机制、管控手段等方面提出了加强市政PPP融资项目财务风险管理的对策建议，并从制度建设、信息质量、全周期管理等角度提出了规范PPP项目会计核算的思路举措。未来，要在深化“放管服”改革、优化营商环境的大背景下，不断完善顶层设计，创新实施路径，加强理论研究，用好PPP这个“利器”，更好地服务于经济社会发展全局。让我们携手并进，共同推动市政PPP融资模式行稳致远，在实现高质量发展的道路上阔步前行。

### 参考文献：

- [1] 张利平. 浅析PPP模式下项目财务管理与会计核算[J]. 2023 (1): 68-70.
- [2] 明琳琳. PPP项目会计核算与财务管理的探讨[J]. 品牌研究, 2023: 221-224.
- [3] 翁丽娜. PPP项目财务管理与会计核算研究[J]. 新晋商, 2023 (5): 172-174.
- [4] 胡景波. PPP模式下会计核算相关问题研究[J]. 商业观察, 2023, 9 (9): 69-72.