

探析 PPP 融资模式在高速公路工程融资中的应用

王瑞瑞

山东高速集团有限公司

DOI:10.12238/ej.v6i2.1114

[摘要] 融资管理是企业财务管理工作中的一项重要内容,对企业持续健康发展具有十分重要的左右。高速公路工程项目建设特征比较明显,比如其存在建设时间长、投资多、工艺复杂以及质量要求高等方面的特征;同时高速公路项目竣工后的运行过程中,要对其做好管理养护工作。因此高速公路工程建设与养护需要投入大量的资金,如果只通过政府的财政拨付,就有可能出现资金不足以及发生地方政府的债务现象。因此为了确保高速公路工程建设不会受到资金短缺的影响,满足其大规模资金需求,使得PPP项目融资模式(“政府与社会资本的合作”)在高速公路工程融资中得到有效应用。

[关键词] PPP融资模式; 高速公路融资; 应用; 社会资本

中图分类号: F038.1 **文献标识码:** A

Exploring the Application of PPP Financing Mode in Expressway Engineering Financing

Ruirui Wang

Shandong Hi-Speed Group

[Abstract] Financing management is an important aspect of enterprise financial management, which is crucial for the sustained and healthy development of enterprises. The construction characteristics of highway engineering projects are quite obvious, such as long construction time, high investment, complex process, and high quality requirements. At the same time, during the operation process of the completed highway project, it is necessary to manage and maintain it well. Therefore, the construction and maintenance of highway projects require a large amount of investment. If only allocated through government finances, there is a possibility of insufficient funds and local government debt. Therefore, in order to ensure that highway engineering construction is not affected by funding shortages and meets its large-scale funding needs, the PPP project financing model ("cooperation between government and social capital") is effectively applied in highway engineering financing.

[Key words] PPP financing mode; highway engineering financing; application; social capital

传统高速公路工程建设一般是通过“贷款修路,收费还贷”的融资模式,其资金主要来源于政府向银行等金融机构的贷款,使得传统高速工程项目建设很容易存在资金不足以及地方政府出现债务危机等方面的。而高速公路工程融资过程中应用PPP模式,不仅能够减轻政府的资金压力、降低政府债务风险,而且可以有效盘活社会上的存量资金,对于提高资源利用效率具有重要作用。

1 PPP融资模式的概述

PPP融资模式是指公共机构与民营机构通过协议形成合作伙伴关系,共同或委托投资建设、运营、建设管理基础设施项目,或是为了提供某种公共物品和服务,以特许权协议为基础,并通过签署合同来明确双方的权利和义务,以确保合作的顺利完成,最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果,其属于

“公私合营”类形式。并且基于PPP模式的基础设施工程项目建设,一般都存在建设时间长、投资大以及回报周期久等特点。因此为了吸引社会资本参与到基础设施建设中,以缓解政府的资金压力,政府会以签订协议的方式来授权项目公司建设和运营项目,对项目风险及收益分配机制、项目公司的授权经营年限等做出协议规定,使社会资本可以通过用户付费或政府付费获得运营收入,从而偿还债务并获得合理的投资回报。

2 PPP融资模式在高速公路工程融资中的优势

2.1 增加融资渠道

传统高速公路工程融资的资金来源较为单一,一般都是来自于政府财政或者银行债务融资,不仅融资渠道有限,政府财政拨款或银行借贷的要求较高,审批流程复杂,融资风险较高,项目建设单位往往在融资上就耗尽心力,无暇顾及项目的实际建

设施工进度,进一步拖慢了高速公路建设进程。PPP模式则加强了政府资本和社会资本的联系,政府部门可以通过公开竞选的形式,选择优质、充足的社会资本,同社会资本一起组合成立项目公司,合力建设高速公路工程。这样就拓宽了融资渠道,从而满足高速公路工程建设与养护的资金需求,有效缓解了政府的财政压力。

2.2 风险共担

PPP模式在高速公路工程融资中的应用,是基于政府部门和社会资本的高度合作而开展的,双方通过互惠合作能够实现项目的经济效益最大化。因为相较于单一资本参与投资的方式,PPP模式能够让政府部门与社会资本分担风险,从而在更大程度上提升双方应对风险的能力。举例来说,在进行高速公路运营时,在收益较低的路段,社会投资者可以通过向政府部门申请补助的方式弥补资金损失,减少需要承担的风险;而政府部门可以在收益较高的路段行使其监督调控的权力,对社会投资者进行一定的限制,避免社会投资者出现垄断经营的行为。通过这样的方式,能够确保高速公路建设和运营的稳定性。

2.3 利益共享

PPP模式在高速公路工程融资中的应用,是高速公路项目财务管理逐步提升的必要需求,也是政府部门综合职能充分发挥的必然选择,不但能够实现高速公路项目投资的多方共赢,还能够分散政府部门的财务风险。PPP模式下的财务管理,必须“专业人干专业事”,这样才能够充分促进投资各方资金与技术的优势互补,提升高速公路项目管控的规范性,降低工程投资的成本。采用PPP模式还能够有效控制高速公路建设的总成本,实现政府与合作方手续的规范化,其中政府分担了项目在法律、土地规划与市场规划等方面的风险,责任分工更加明确,使财务风险得到了分散,实现利益共赢。

3 PPP模式在高速公路工程融资中的主要风险及财务问题

3.1 投资人招标风险

投资招标是高速公路工程融资中PPP模式应用的关键环节。通过招投标的方式邀请优质投资者,有利于获得更好的市场资源来源,有利于项目的开展和推进,保证项目更好更快的落地。然而,在项目的实际建设过程中,投资人的招标工作的展开较为艰难。当前新建的高速公路项目的施工要求和施工难度都在不断增大,项目工程量大,投资量大,因而对所成立的项目公司的要求、对招标的投资人的要求也同步拔高,但是囿于高速公路建设周期长、收益较低,在高标准招标的情况下,很多高速公路项目不容易招到合格满意的投资人,会进一步影响到项目的发展进程。

3.2 决策管理困难

PPP模式在高速公路工程融资中的应用,对其决策具有重要影响。高速公路工程决策涉及的内容比较多,其中项目选址、成本管理、质量管理等方面,都是项目决策的重要方面。决策方很难在每一方面都做到十分完美,一旦某个环节出现差错,就可能

会造成风险的产生。在管理上,高速公路工程管理人员的专业技能是否过关、道德素质是否可靠等都是造成管理风险的重要因素,如果管理人员在高速公路工程投资决策过程中没有足够的远见能力和全局把控能力,可能会造成投资不成功,甚至产生更大的风险。

3.3 会计核算不规范

在PPP项目融资模式应用过程中,随着项目规模的增加,相关财务管理规定标准并没有发生变化,一直以《政府会计准则》作为财务管理的基本规定标准,没有更加标准性质的财务管理办法,而且PPP融资模式下的会计核算也没有按照规范要求,从而造成资金管理混乱问题,同时项目的会计信息也失去了准确性。不仅影响项目公司成立、建设、运营、移交各个阶段的会计处理规范性,也影响到政府核算的权威性。如在PPP项目财务管理工作中,企业要求可以取得确定金额收款权利的项目,以确定实际性的收款金额,然而实际情况中,对项目的判断不够准确,就会有着不同的核算方式,导致项目会计的核算不规范。近年来国家政府部门已经对PPP项目财务管理与会计核算进行了多样化的改革和创新,主要目的是增强和优化PPP项目财务管理与会计核算的实际应用功能,提高其运行效率。但是在实际的核算运行过程中,错误还是难以避免,仍然存在着许多问题亟待解决。

4 PPP模式在高速公路工程融资中的应用措施

4.1 健全资金管理及会计核算机制

PPP模式在高速公路工程融资中拓展了融资渠道,可以更高效地获得更多资金,但是整个融资过程以及融资资金的管理需要政府和参与人员严格把控。在完善资金管理机制过程中,重点应当关注以下几个方面的问题:首先,要关注通货膨胀,制定项目资金预算时应当清楚认识到通货膨胀的风险,要在项目开工前,足量储备资金,保障有项目建设所需要的足量的、全部的资金。在项目建设过程中,要随着市场发展的情况不断对预算进行调整,尽量在保障项目建设进程和项目建设质量的同时降低项目的成本消耗,尽量降低通货膨胀、利率变化等市场风险对项目的影 响。同时,在会计核算方面,需要明确界定PPP项目范围,并对PPP融资模式下的会计核算相关准则及会计规定进行完善和规范,让相关业务的会计处理有据可依,提高核算的可操作性。

4.2 加强财务分析以及成本管理

第一,地方政府和社会资本需要对PPP融资模式下的高速公路工程实施全过程的成本控制和管理。同时,对具体的高速公路工程造价报告进行科学的分析,并及时发现报表之中存在的不合理情况,同时提出具有针对性的改进措施。通过这种做法使PPP模式在高速公路工程的建设阶段就可实现成本合理控制。此外,从事财务工作的人员必须动态性追踪每一笔款项的流向,在根本上确保资金应用效益发挥到极致。第二,当高速公路工程进入到运营阶段之后。当地政府资本以及社会资本必须对高速公路工程的实际运营成本加以合理控制,逐渐创设科学化成本控制制度。通过这种做法可以达到减少运营成本的成效。第三,在有关工作人员落实财务管理工作时,有必要强化对于财务分

析重视度。PPP模式下的高速公路工程建设运营过程中,工作人员不但要确定关于财务管理的主要目标,也要有效运用成熟的分析方式完成该项工作,结合实际针对每个种类的财务信息都要进行深入的分析。

4.3 充分发挥财务风险预警机制的防控作用

强化PPP融资模式下高速公路工程建设和运营过程风险控制,要加大其财务管控力度,尤其是财务风险预警机制防控工作。财务管理人员首先要对一系列可能出现的财务风险进行预测和分析,如投资风险、筹资风险、成本超支风险等,并提出有针对性的防范策略,从而降低风险出现的概率,提升财务管理的成效。PPP融资模式下的高速公路工程建设运营相关人员在制定财务风险预警机制时要明确财务指标分析的重要性,财务预警应以财务指标分析为基础,财务指标数据要涵盖资产负债表、现金流量表、利润表等关键报表数据,尤其要深入分析高速公路工程建设前、后企业的偿债能力指标。发现潜在风险要及时采取有效的措施进行规避;要将财务风险防控的重点放在现金流量表方面,并通过科学的财务风险等级评估,对高速公路工程资金的利用率、现金流、偿债能力等进行科学分析和管控。

4.4 加强金融保障体系建设

PPP融资模式下的高速公路工程融资会面对多重风险,为了保障投资者的利益,保障高速公路工程建设养护的资金来源稳定,政府部门需要对参与到项目的投资者进行充分的评估,选择优质企业进行合作。同时,要加强相关金融保障体系的建设,并且加大对项目的整体监管力度。例如,PPP融资模式下的高速公路工程融资需要政府面向社会进行公开招标,不公开、不透明的招标机制和环节烦琐、审批困难的招标流程会对社会资本的参与积极性造成负面影响,甚至会出现恶性竞争行为,损害正常投资者的利益。为此,政府部门在进行招标时,要结合地区特点,在向所有参与人员公开招标流程的同时,针对同一地区,应该统一相关招标流程和价格制定,尽可能地确保招标的公平性。同时,为了确保参与到PPP融资的组织和企业能够获得足够的收益,政府部门需要加强监管,尤其是对所有利益相关人员的监管,并且要对项目从启动到完成的全部流程进行监督管理,确保所有参与者都合法合规地进行投资和运营,为投资者提供保障。

4.5 构建完善的监督体系

PPP融资模式应用过程中,需要做好监督管理工作。而构建完善的监督体系是体现其监督管理的重要举措,具体有:一是构建合理的价格机制。社会资本参与基础设施项目建设主要是出于利益的考虑,政府如果在项目中不考虑到社会资本,就可能造成企业的亏损,所以政府在进行项目定价时,要考虑到企业发展的实际情况,保证企业的收益,才能降低融资风险。二是加强安全监管。安全监管包括指标确立、定期检查等部分,指标确立是指政府应当为项目确立安全指标,当有指标超过了安全范畴,就应当督促企业对项目进行安全排查,避免风险的发生。定期检查是作为企业建设的外部监督而存在,有时企业为了赶工期加快建设,对于各类风险可能没有足够的重视,这时就需要发挥出政府外部监督的作用。

5 结束语

综上所述,PPP模式是一种政府与私人共同合作的投融资手段,其在高速公路工程融资中的应用,不仅能够分散高速公路工程项目的财务风险,又能够共享其带来收益,弥补传统的公共项目融资的不足,是一种可以惠及各方的融资模式。因此为了确保现代高速公路工程建设的顺利开展,必须加强对PPP融资模式在高速公路工程融资中的应用分析。

[参考文献]

- [1] 邹清华. 浅析PPP模式在高速公路投融资中的应用[J]. 交通科技, 2017(06): 95-98.
- [2] 武斌. PPP模式在高速公路建设融资过程中的优势[J]. 四川建材, 2020(08): 179-180.
- [3] 刘旭, 泮俊. 浅谈PPP模式在公路项目融资中的应用[J]. 公路交通科技(应用技术版), 2019(01): 37-39.
- [4] 温春艳. PPP模式在高速公路项目融资中的应用研究[J]. 财会学习, 2022(07): 126-128.
- [5] 吴蕾, 方正峰. PPP模式下的高速公路项目投融资风险管理研究[J]. 工程技术研究, 2021(11): 135-136.

作者简介:

王瑞瑞(1993--),女,汉族,山东省济宁市曲阜市人,硕士,中级会计,研究方向:财务管理;预算管理;投融资管理;税务筹划。