

PPP 项目中政府与企业的 财务角色定位

王玉

摘要：本文从PPP项目生命周期的角度，对PPP项目前期、项目运作及项目移交三个阶段中政府和企业的财务角色定位进行分析，指出在项目前期政府应负责项目的财务可行性分析、物值评估、财政承受能力评价及项目相关合法性手续办理，企业负责投资决策分析、项目融资决策；项目运作中政府应履行财政支出责任、项目审计及财务监管，企业负责项目相关会计核算、运作资金管理；项目移交时政府应负责对移交资产的评估和测试，企业应负责财务后评价。

关键词：PPP项目；政府；企业；财务角色

政府和社会资本合作模式(Public Private Partnership, PPP)是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。社会资本承担设计、建设、运营、维护公共基础设施的某些部分或全部工作，通过使用者付费及必要的政府付费获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管工作，以保证公共利益最大化。

财务管理是PPP项目管理的核心，主要包括项目评估、投融资管理、会计核算、审计监察等诸多方面，涉及项目前期、项目运作和项目移交三个阶段。本文试从项目生命周期的角度，对PPP项目中政府和企业财务责任方面的权利义务的合理配置进行分析。

一、PPP项目前期政府与企业的财务角色定位

(一) 政府财务角色定位

由于PPP模式多使用于基础设施

与公用事业建设项目，其特有的正外部性要求政府基于该项目的市场需求、社会效益和经济可行性做出判断而非为追求任期内政绩而造成过度投资。在此期间，政府的财务角色主要涉及以下几个方面：

1. 进行项目的财务可行性分析，重点考察项目的必要性与可能性。政府通过对项目相关经济指标的测算，判别项目的经济指标对社会资本的吸引力，以便考虑是否设定相关优惠政策，以积极引导社会资本方参与。由于实践中基础设施项目多为政府发起，因此政府部门有责任承担项目的财务可行性分析，但这有别于社会资本所进行的投资决策分析，政府应较少地关注项目的商业效益而更多地考虑最终使用者即公众的利益，以及对区域经济发展的牵引作用，在实现合理规划基础设施整体布局的基础上提供合理的财政预算分配。

2. 进行项目的物值评估，重点考虑是否应使用PPP模式进行项目建

设。实施PPP模式的主要目的在于提高公共物品供应效率的同时节约财政资源，解决政府资金使用效率不高的矛盾。国际上一般采用物有所值法评价使用PPP模式能否实现比传统的公共采购模式更高的效率。由于PPP项目的产出表现为可量化和不可量化两方面，一般也认为该方法应分定量评价和定性评价。在定量分析上，首先需要从政府已往类似项目投资费用、竞争性中立调整和风险三个方面出发建立公共部门比较值(Public Sector Comparator, PSC)作为政府提供项目的标杆成本，再将其与社会资本投标方案进行比较以反映PPP模式能否降低项目全生命周期成本。在定性分析上则一般采用问卷调查或专家访谈法关注采用PPP模式是否更有利于增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。在此环节政府部门一方面有必要加大力度完善相关制度将评价流程完整化、评价指标系统化；

另一方面还需在评价执行过程中将影响决策的项目信息进行充分披露,对相关财政预算安排与激励措施如划拨土地、低回报要求的投资、项目唯一性承诺与其他便于项目执行的批示等提前做出基本规划。

3. 进行财政承受能力评价,重点预测政府未来是否有足够财力回购政府付费的PPP项目,避免政府违约。通过财政承受能力分析方法和数理模型的制度化建设以及政府财务报表体系的重构,将政府每年应承担的支出责任进行分类核算并与其每一年度的一般公共预算支出进行比较,确定一定时期内政府对PPP项目的回购最大值,通过合理安排政府预算支出,保证其金额占一般公共预算支出比例低于10%水平。

4. 办理项目相关合法性手续,重点办理项目立项及立项审批、环评、编制工程可行性研究报告及工程用地规划和审批等。

(二) 企业财务角色定位

社会资本方作为项目的实际操作者,在项目前期需开展机会识别、投资决策、参与投标、合同谈判与签约、与政府方组建项目公司、项目融资等一系列工作,其财务角色主要定位于投资与融资决策两方面。

1. 进行投资决策分析。企业应结合政府部门提供的招标书中所规定的项目建设要求和给予的项目相关经济指标,通过对项目投入产出、企业承受能力进行评估,结合自身的主业定位和项目投资所带来的经营效益,在考虑市场风险、需求状况等因素的基础上,对项目未来现金流进行预测,通过计算NRV、IRR、Pt等经济指标来测算参与项目可能获得的财务经济效益。

2. 进行项目融资决策。主要考虑项目是否能够通过金融机构融资来

解决项目投资资金来源。项目融资决策管理工作应主要包括以下几个步骤:根据项目投资计划和效益情况,确定总融资额并分摊到每个建设年度;制定几套可行的融资方案,进行融资方案比较分析,根据项目特点和外部投资环境及企业财务资源占有情况,确定融资方式、选择融资渠道、计算融资成本。

二、PPP项目运作中政府与企业的财务角色定位

(一) 政府财务角色定位

1. 按合同约定履行财政支出责任,按出资比例履行相关职责。主要包括按约支付项目资本金和向社会资本支付PPP项目的投资成本和收益等。

2. 进行项目审计。对PPP项目的审计应采取政府审计与第三方审计相结合的方式,由政府行业主管部门委托第三方会计师事务所从经济利益角度对项目的运作过程和经营成果进行审计,政府审计机关则应侧重于项目社会目标的满足以及政府自身在项目中的权利与义务是否在政府账户中得到充分披露和公允反映。

3. 进行财务监管。政府有必要制订针对项目日常经营活动中财务行为的监管制度,在不影响社会资本工作与项目运作的前提下授权相关部门查询项目账务往来与报表编制等,对项目中社会资本的资本运作与管理进行有效监督。具体内容应包括:审查项目资金来源是否合法合规,项目融资计划是否合理;审查项目资金是否严格按预算的用途使用,防范资金滞截留、挤占、挪用等违规问题的发生;对项目资产与设备的维护和保养状况进行监管,避免项目公司为尽早收回投资获取利润而采取掠夺性的经营方式;定期检查项目会

计核算情况与会计报表编制情况,检查会计处理是否符合相关准则规定,是否按照财政批复的用途分项核算;分析项目资金的使用效率,防范资金损失浪费、效率低下等问题。同时要求社会资本方出具相关银行保函,对其履约情况进行担保。

(二) 企业财务角色定位

1. 进行项目相关会计核算。我国目前没有专门针对PPP项目的会计处理的相关准则,但可参考《国际财务报告解释公告第12号——服务特许权协议》《国际公共部门会计准则第32号“服务特许经营协议:让渡人”》与英国财政部对PPP的相关规定进行会计处理。PPP会计核算提供的财务信息应以满足政府、私人投资方、银行保险机构等第三方参与者、社会公众等的决策需求为目标,真实可靠地反映项目资产价值及参与投资的各方产权在项目内的变动情况,保证各投资主体所拥有的项目权益的完善和安全,及时准确反映PPP项目经济运行情况,并对项目经营过程中遇到的财务风险进行及时揭示。

2. 运作资金。按照PPP项目的特征,项目资金管理主要分为两个阶段:建设期资金管理和运营期资金管理。建设期资金主要包括资本金来源管理和外部融资资金管理。资本金来源主要包括政府方出资和社会资本方出资,资本金一般占到项目总投资总额的20%~40%。项目建设需要大量的资金投入,社会资本方要积极申请政府方提供的特殊信贷支持,如政府贴息和政策性银行贷款。在实际操作中企业要对项目进行成本管理与进度控制,实现对建设投资资金的合理预测、调整和控制。企业应以保障资金流动性、安全性和价值性的平衡为管理原则,在保证运营绩效的同

时设定财务预警指标,从项目的盈利能力、偿债能力、负债能力和现金流量等主要方面进行定期分析以防范财务风险。同时要拓宽资本市场直接融资渠道,实现PPP项目的资产证券化与项目收益债,运用现金流分层等结构性金融技术,发行不同期限和信用等级资产支持证券。

三、PPP项目移交时政府与企业的财务角色定位

(一) 政府财务角色定位

为保证项目资产的完好和使用功能完善并尽可能减少移交行为对项目正常运作的影响,政府应与社会

资本方组建项目移交小组,聘请价值评估机构对移交资产进行评估和测试工作。项目移交完成后,政府部门还应对合作过程中项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP模式应用等进行绩效评价,为未来开展PPP管理提供决策参考依据。同时,政府方要按照合同约定支付社会资本方最后的投资成本和投资回报。

(二) 企业财务角色定位

一方面,企业应参与由政府主导的价值评估工作协助项目移交,对于经评估未达到移交标准的,应在质量保证期内承担对基础设施的保修责任。另一方面,企业应着手进行

项目财务后评价,即从项目投资者的角度,根据项目实际运作中得到的相关财务数据评价其与预期水平存在的差异,总结在本项目实际运作中所获得的经验教训,促进企业经营效率,为以后类似项目投资提供经验数据。在项目移交完成后,企业还应对项目公司债权债务的实际指标进行统计分析,对项目进行后评估,对各项经济指标与可研数据进行对比分析,找出发生重大变化的原因,获取经验数据,进一步提高项目管理水平。■

(作者单位:国家行政学院)

责任编辑 李卓

建议

折旧方法的选择对水电企业会计利润的影响及建议

李远志 刘铁生 ■

我国电力能源结构中,火电占比较大,且火力发电小时数总体较均衡,我国发电企业一般采用年限平均法对固定资产进行折旧。但相比火电企业,水电企业季节性特征更加明显,雨季时多发电,旱季时则少发电或不发电。由于特殊的气候条件,这在我国投资的境外水电项目上表现得更加明显。比如东南亚某些地区,全年只有两个季节,上半年旱季,下半年雨季。旱季时机组检修,基本不发电;雨季时则机组一周7天、一天24小时全发满发。如果这样的水电企业仍然采用年限平均法对固定资产进行折旧,其经营成果信息就会失真。

以华电香港公司在柬埔寨投资的额勒赛水电项目为例,该项目的水源为额勒赛河,河水水量并不稳定,季节性特征表现得非常明显——每年雨季的降水量占当年总降水量80%以上,这便造成了额勒赛项目每年的发电量波动较大。此时如果按照常规做法采用年限平均法对固定资产进行折旧,由于折旧成本每个月基本一致,收入却大幅波动,明显违反了成本收入配比原则,造成财务信息失真。如果能够采用工作量法计算折旧,这种情况就会大大改善。下面以该项目2015年数据进行对比分析。

按年限平均法,该项目各月折旧成本大约1150万元左右。但由于收入波动大,各月利润总额最小-2291万元,最大8000万元。6月份半年报利润总额为-10049万元,全年利润总额8553万元。如果改按工作量法计算折旧,各月折旧成本随发电量不同而不同,最小为203万元,最大为3512万元。由于成本与收入波动匹配,各月利润总额最小-1338万元,最大为5687万元,6月份半年报利润总额为-5460万元,全年利润总额同样是8553万元。

通过以上数据可以看出,采用工作量法和年限平均法计算折旧对于水电企业利润变动的影响较大。年限平均法下,上半年的累计亏损达到10049万元;而工作量法下,上半年的亏损则下降至5460万元,降低了46%。同时通过计算可以得出,年限平均法下,各月利润总额的标准差为3259万元;而工作量法下,各月利润总额的标准差则为2225万元,波动幅度下降了32%。根据会计的成本收入配比原则,工作量法提供的财务信息质量显然更高。

为此,笔者建议水电企业选择工作量法对固定资产进行折旧,从而增强会计信息的准确性和可比性。

(作者单位:中国华电香港有限公司)

责任编辑 张璐怡