

PPP 项目中甲供材料的成本控制策略探讨

文煜婷, 邹钦

长江生态环保集团有限公司, 重庆 430014

DOI: 10.61369/SSSD.2025160004

摘 要 : 政府与社会资本合作, 英文简称为“PPP”。随着该项目模式的广泛应用, 由社会资本方组成联合体参与项目投资与建设已成为常态。如果甲供材供应方非政府单位, 而由联合体的一方或者其内部专业化公司替代, 那么摆在联合体面前的重要难题为怎样才能在项目决算阶段获得政府对甲供材金额的认可, 这一方面关系着项目能否顺利推进, 另一方面, 也与各方的利益有着直接关联。这正是本文要探讨的核心问题——PPP 项目中甲供材料的成本控制。为了解决这一难题, 首先, 本文对联合体主导甲供材模式的特点进行简要阐述; 接着, 从事前预防、事中控制、事后确证三个维度详细阐述 PPP 项目中甲供材料成本控制的有效策略。希望本文提出的建议和想法能为政府认可甲供材金额贡献力量, 同时, 推动项目决算工作的有序开展, 让各方的合法权益均能获得有效保障。

关 键 词 : PPP 项目; 甲供材料; 成本控制; 有效策略

Discussion on Cost Control Strategies of Owner-Supplied Materials in PPP Projects

Wen Yuting, Zou Qin

Yangtze River Ecological and Environmental Protection Group Co., Ltd., Chongqing 430014

Abstract : Public-Private Partnership, abbreviated as "PPP", has been widely promoted and applied. Currently, it has become a norm for social capital parties to form a consortium to participate in project investment and construction. If the supplier of owner-supplied materials is not a government unit, but is replaced by one party of the consortium or its internal professional company, a major challenge for the consortium is how to obtain the government's approval of the amount of owner-supplied materials during the project final accounting stage. This issue is not only related to the smooth progress of the project, but also directly linked to the interests of all parties. This is exactly the core issue discussed in this paper: the cost control of owner-supplied materials in PPP projects. To effectively solve this problem, first, this paper briefly expounds on the characteristics of the consortium-led owner-supplied material model; then, it details the effective strategies for cost control of owner-supplied materials in PPP projects from three dimensions: pre-prevention, in-process control, and post-verification. It is hoped that the suggestions and ideas put forward in this paper can contribute to the government's approval of the amount of owner-supplied materials, promote the orderly development of project final accounting work, and effectively protect the legitimate rights and interests of all parties.

Keywords : PPP projects; owner-supplied materials; cost control; effective strategies

引言

PPP 项目中的“甲供材”具体指的是由联合体的牵头方引入专业化公司负责项目所需的重点设备、材料的供应。此模式尽管在质量控制、进度协调、整体利润统筹方面具有显著优势, 但因其的关联交易属性明显, 因而, 在项目的最终决算环节, 很容易受到审计机构或者政府部门的质疑, 从而影响对甲供材金额的认定。为此, 为了确保甲供材金额最终获得认可和通过, 首要任务就是构建一套科学有效、透明严谨的甲供材成本控制体系, 这也是项目内部管理的内在需求。

一、联合体主导甲供材模式的特点

(一) 供应主体的内部性

在 PPP 项目中, 甲供材单位通常为其内部的专业化公司, 各方的内部联系紧密。这种关系的优势主要表现为以下两方面: 第

一, 有利于显著提升供应链协同效率。具体来讲, 内部单位能更清晰、更全面地了解具体项目需求, 也能精准把握管理要求, 正因如此, 能更好地配合项目进度, 更重要的是根据项目实际需求针对性地调整供应计划, 这样, 能大幅度降低需求方与供应方之间的沟通成本, 提升供应效率。第二, 让集约化采购成为可能。

专业化公司能针对性弥补传统单次采购的弊端，通过有效整合多个项目对材料的需求，便于统一采购，这样，除了能降低采购成本外还能确保不耽误项目进度，可谓一举两得^[1-2]。

（二）成本控制责任的集中性

传统以政府为主导的甲供材模式的甲供材成本控制方为政府。施工单位作为社会资本方，它们将关注重点放在了施工成本控制上，这有可能导致责任分散，一旦出现问题，很可能会出现责任划分不清或者找不到责任方的尴尬局面。但是，如果是由联合体控制甲供材成本，那么因为责任方有且只有一个，即使出现问题，也能很快找到责任方。联合体需要做的就是将甲供材成本控制合理控制在预算内，并且要对甲供材进行全过程监督，从采购到运输，从保管到使用，每个环节都应得到重点关注^[3]。

（三）决算认可的复杂性

正因为政府不直接参与甲供材成本管理，因而不可避免地会对甲供材的采购价格、采购数量、采购质量等存在质疑的态度，比如甲供材的价格是否虚高？甲供材的数量是否远远超过了项目实际需求等等^[4]。为了打消顾虑，政府在决算阶段会以更公正的态度审核甲供材成本的合理性与真实性。这会让整个过程变得更复杂，因而，要求联合体提供更详实、更充分的资料帮助政府尽快完成对甲供材成本的认定。

二、PPP 项目中甲供材料成本控制的有效策略

（一）事前预防策略：奠定合规与公允的基石

1. 合同体系的精准设计与无缝衔接

严谨的合同条款设计，才能为甲供材的合规性奠定坚实的法律基础，这是毋庸置疑的。具体可以从以下三方面着手：

第一，合同中应清晰界定 PPP 项目中甲供材模式的适用范围，比如部分材料确实价值较高或者其技术规格较为特殊等，还有一些对主体结构安全和使用功能有直接影响的核心设备和材料，均应纳入甲供材模式适用范围^[5]。除此之外，合同还应确立甲供材定价基本原则，比如还是要实行政府方事先审核或备案机制、要参照国家及行业标准确定价格等。这将为后续操作提供明确依据。

第二，联合体应提前召开内部会议，为的是清晰划分牵头方与甲供材企业各自应承担的责任并界定权利边界。值得一提的是，尽管甲供材企业是联合体内部的重要组成部分之一，但其供应行为具有独立属性。它们之间所签订的协议应明确甲供材企业的利润区间，使其合规合理。当然，这点应经得起联合体内部以及未来政府的审计监督。在约定好内部利润上限并建立健全分配机制后，应予以公示，以此来确保交易的公平公正性和透明度。

第三，项目公司与施工总包方签订的合同应将“甲供材暂估价”设立为独立科目，同时，明确该部分费用应如何计取。换句话说来讲，施工方仅仅可以按照规定收取管理费、仓储费、配合费等并清晰明确相关费率，这样能更好地避免决算阶段有关这方面的争议问题，也能实现材料成本与施工利润的清晰剥离。

2. 甲供材价格的形成与确认机制

政府十分关注甲供材价格的形成与确认，因而相关机制应严格透明且具有可追溯性。具体可从以下三方面入手：

第一，牵头方应秉持充分竞争的原则“货比三家”。换言之，牵头方应组织市场上包括内部单位在内的不少于三家供应商参与联合体比选，也可以实地调研供应商并真实记录调研结论形成文字报告供后期查阅。其中，选取供应商最关键的因素应当为供应商资质、业绩、供应链管理能力、成本控制能力等。在进行比选时，应当综合分析各供应商的优势和劣势，最终在评审时选择最满足项目实际需要的供应商进入联合体，若最后的中标方为内部单位，则应突出其优势并体现在评审报告中进行存档^[6-7]。

第二，定价作为甲供材成本控制的关键一环，应严格遵循市场公允价值原则。联合体应积极主动地聘请正规的第三方权威机构，比如造价咨询机构或者行业权威单位等对价格进行审核，对甲供材的投标报价或合同拟定价进行独立评估，最终要出具专项《价格咨询报告》或《公允性评估意见》。报告应清晰说明材料的技术规格、品牌等级、市场价格、利润水平等方面的优势并给出最终结论。类似专业的报告对最终政府决算起着至关重要的作用。

第三，在正式签署供货合同前，首要任务就是将甲供材价格认定方式及所需的全套资料报送政府方或项目实施机构备案审核，并争取获得其书面确认。这样做的根本目的是提前做好沟通并就可能存在价值争议的点进行事前调整和优化，如此，尽可能降低项目决算阶段的审计与认可风险。

3. 品牌与标准的权威界定

联合体应充分发挥其技术集成和统筹管理优势，在项目初步设计或招标阶段，推动设计单位清晰界定核心材料设备的技术参数、性能要求与验收标准，同时，在设计文件中提供位于同一市场档次的备选品牌清单。这样做的根本目的是避免指定单一品牌或混入档次差异过大的选项，让后续定基准变得模糊不清。当然，联合体在设计阶段明确的方案应尽量取得政府或项目实施机构的认可，同时，设计方案要充分考虑到项目属地化需求及政府财政承受能力^[8]。

（二）事中控制策略：确保过程透明与痕迹可溯

1. 建立全流程的、可审计的文档管理体系

联合体应建立全过程档案管理体系，确保甲供材管理可追溯，最为重要的为每批次甲供材建立独立、完整的专项档案，具体包括：采购过程档案、履约执行档案、财务支付档案、问题处置档案等。举例来说，财务支付档案要求规范整理增值税发票、付款审批单与银行支付凭证，货物流、发票流、合同流、资金流“四流”共同构成交易真实性的核心证据^[9]。问题处置档案具体包括完整记录并保存材料质量异议、交付延迟等问题的联系单、会议纪要及整改索赔文件等，是管理行为规范性与有效性的直观体现。

2. 强化多方见证与确认机制

PPP 项目中的联合体应积极引导监理单位、全过程咨询机构及政府方等关键利益相关方深度参与甲供材管理各环节，让整个过程中透明且规范，促进各方协同发展。其中，监理单位主要

负责全过程监督甲供材从进场验收、抽样送检到安装使用多个关键环节并确认无问题后签署确认文件。后期政府可据此评估甲供材数量和质量的合规与否。除了这点外，联合体还应积极主动邀请政府方见证关键节点，尤其对于大型核心设备，它们的工厂测试、出厂检验、现场开箱等关键环节应有政府的参与。这是与政府建立信任的关键环节。

3. 动态成本监控与预警

一方面，联合体应灵活运用信息化手段实施精细化监控。换言之，联合体应采用专业的项目成本管理软件，实时录入甲供材的合同、变更及支付数据，并且动态比对标分析批复概算中的目标成本。另一方面，设定合理的预警阈值。更具体地来讲，假如单项目甲供材的累计采购金额接近或突破暂估价时，系统会自动触发预警并提示管理层及时分析原因，这便于相关人员提前准备上交政府的说明材料。如此举动的主动性显著，能进一步增加政府的信任感。

（三）事后确证策略：构建决算与审计的坚固防线

1. 编制翔实的甲供材竣工决算专项报告

该报告并非只是简单地罗列一下数据，而应内容详实、重点突出、逻辑清晰。专项报告的开头位置应明确引用 PPP 项目合同及相关协议中允许采用甲供材模式的具体条款，给予具体操作实施坚实的法律依据。接着，要论证价格公允性。具体包括要阐述价格形成机制并直观展示关键的竞争性采购文件、第三方机构出具的价格评估报告以及政府方的备案确认函，以此说明价格符合

当期市场水平，并且内部供应商的利润率也处于合理区间^[10]。接下来的部分分别为验证交易真实性、展示管理规范性以及说明价值创造性。每一步均应按照事前、事中的具体操作真实的阐述。

2. 积极应对竣工决算审计

审计作为最后也是至关重要的一个环节，应得到充分重视。一方面，联合体应组建专职的决算审计对接团队，主动为审计工作提供完善的办公条件与完整的备查资料，让沟通变得更高效、更顺畅。另一方面，面对审计质询，所有回应均应以 PPP 合同条款、法律法规、行业规范及既有的过程确认文件为准绳。联合体应积极采纳合理的审减意见并敢于和不合理的意见“据理力争”。

三、结语

以上的研究和分析对 PPP 项目中甲供材料的成本控制策略进行了深入探讨和研究，分别从事前预防、事中控制、事后确证三个维度进行详细说明。其中，事前预防环节主要包括精准设计合同体系并确保无缝衔接、明确甲供材价格的形成与确认机制、界定甲供材品牌与标准；事中控制环节主要包括建立全流程的、可审计的文档管理体系、强化多方见证与确认机制以及确立动态成本监控与预警机制；事后确证则要求编制翔实的甲供材竣工决算专项报告并且积极应对竣工决算审计。各个环节既相互独立又具有密切的内在联系，是有效争取政府对甲供材成本认可的重要保障与关键支撑。

参考文献

[1] 刘嫚祺. "甲供材"与"包工包料"方式下建筑企业采购管理成本对比研究[J]. 经济研究导刊, 2024(6): 83-86.
[2] 廖作普. 建筑材料成本控制浅析[J]. 建筑工程技术与设计, 2021(22): 2070.
[3] 于曼. 水利工程建设甲供材料全过程管理[J]. 吉林水利, 2019(8): 50-53.
[4] 邵珠艳. 造纸企业原材料成本控制研究[J]. 华东纸业, 2024, 54(4): 5-7.
[5] 宋健民. 装配式建筑节能材料成本控制瓶颈研究[J]. 办公自动化, 2025, 30(11): 126-128.
[6] 陈文霞. 材料成本控制中的预算管理研究[J]. 中国市场, 2024(10): 96-99.
[7] 高保飞. 施工企业材料成本控制措施[J]. 四川建材, 2020, 46(10): 182-183.
[8] 楼德华. 建筑企业材料成本控制探讨[J]. 时代经贸, 2020, 12(12): 43-45.
[9] 王晓勇. 煤炭企业材料成本控制应用探讨[J]. 中国乡镇企业会计, 2022(4): 103-105.
[10] 郭涛, 高义峰, 左四雨. 汽车冲压材料成本控制策略探讨[J]. 汽车工艺与材料, 2024(6): 51-57.