

# PPP项目运营方会计研究

孙永尧(研究员)

**【摘要】**从运营方角度对PPP项目会计的确认、计量和披露进行研究。从国际上看,PPP项目运营方会计有金融资产模式、无形资产模式与混合模式。研究发现,我国PPP项目特征与国际上具有较大类似性,这三种模式完全适用于我国,但需要对其进行完善。我国应采取控制法而不是风险报酬法来核算PPP项目,物有所值法并不适合于我国PPP项目的公允价值计量,可按PPP项目付费方式来确定特许经营协议的入账价值,后续计量则遵循相关资产的企业会计准则规定。特许经营权不同于租赁权,特许经营服务协议范围是产权不转移的受严格管制与控制的<sup>1</sup>国家公共基础设施,与租赁有本质差别。对于PPP项目会计信息的披露,应考虑到所有影响特许经营协议的因素。

**【关键词】**PPP项目;运营方;特许经营;会计准则;控制法;风险报酬法

**【中图分类号】**F234 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2019)09-0074-9

PPP(Public-Private-Partnership)即政府和社会资本合作模式,是指政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则,引入社会资本参与城市基础设施等公益性事业投资和运营,以利益共享和风险共担为特征,发挥双方优势,提高公共产品或服务的质量和供给效率<sup>[1]</sup>。经过这些年的发展,PPP项目的运作机制不断创新,但同时与其相关的一些会计处理出现了新问题,迫切需要从理论上予以解释并在实践中加以指导。通过比较国内外PPP会计准则,研究我国PPP项目确认、计量与披露的会计理论与处理方法,不仅可以丰富我国会计理论体系,而且还有利于完善我国企业会计准则与政府会计准则建设。

关于PPP项目运营方的会计核算,财政部先后颁布过两个指引。第一个是2004年的《关于企业以BOT方式参与公共基础设施建设业务会计处理问题的复函》(财会办[2004]26号),对BOT(建设—经营—转让)业务的资产确认和计量进行了规范,该文已经取消;第二个是2008年的《企业会计准则解释第2号》(财会[2008]11号),修改了原先BOT业务

会计处理规范。从这两个文件的规范内容来看,是应急性的,许多有关PPP项目的会计核算问题并未涉及,需要进一步研究。

## 一、我国目前PPP项目会计处理存在的问题

### (一)PPP项目会计处理涉及的范围问题

对于究竟哪些类型的PPP项目属于会计核算对象,哪些不属于PPP会计核算对象,需要做出规范。因为有些PPP类型本身不存在会计问题,目前的企业会计准则已经对其做了规范。例如:与项目管理合同(MC)、委托经营(OM)等类似的政府付费项目,政府仅仅是为了完成特定目的,到期就收回经营权利,并且时间较短,对于这样的PPP项目现有企业政府补助会计准则就能解决,无需单独规范;BOO(建设—拥有一经营)是一种市场化运作模式,由社会资本方负责投资、设计、建造、运营、维护等,项目到期后产权通常不转移,这样的PPP模式按现有的企业相关会计准则来核算即可;BBO(购买—建设—拥有)也是一种市场化运作模式,由社会资本方购买国家许可的基础设施,并负责设计、建造、运营、维护

**【基金项目】**2017~2018年中国财政科学研究院招标课题“PPP项目会计处理问题研究”

等,产权归社会资本方所有,这样的PPP模式也按现有的企业相关会计准则来核算即可。

财会[2008]11号文提到了比照BOT处理的业务,即合同授予方提供基础设施或运营方购买基础设施的处理,这样的解释可以理解为类似TOT(转让—经营—转让)项目,但是对LBOT(租赁—建设—经营—转让)项目是否适用?LBOT是指政府将建造完成的土建部分租给项目公司运营,项目公司在此基础上建造并取得运营权利,期满将该基础设施移交给政府。这样的PPP项目涉及租赁与项目公司经营权并存的情况,会产生复杂的会计问题。

可见,PPP项目会计涉及的范围要比BOT项目广泛得多,相关的会计处理规范需要普遍适用于我国目前社会资本参与公共基础设施的所有符合条件的类型。

### (二)PPP项目确认问题

财会[2008]11号文主要针对BOT项目,其中不少规定对其他PPP项目并不适用。例如,对BOT收入确认的规定,在TOT、ROT(重构—运营—移交)等项目中就不存在这样的问题。同样,关于金融资产或无形资产处理的规定,对其他PPP项目也并非完全适用。关于PPP项目确认,该文存在的主要问题是,没有说明究竟应采取何种会计方法来确认PPP项目的资产。是采取控制法还是风险报酬法?BOT业务会计处理规定没有涉及,而仅仅用“权利是否确定”作为判断依据,但是“权利是否确定”如何判断?这正是PPP项目会计处理的关键点。

### (三)PPP项目计量问题

公允价值作为会计计量属性是一个比较公认的会计理念,国际会计准则理事会(IASB)以及我国都公布了公允价值会计准则。但是,公允价值有不同应用层次。对于PPP项目来说,有政府付费项目、可行性缺口补助项目、消费者付费项目,相应地就有不同的计量模式。在进行会计处理时,对不同PPP类型的付费方式,其公允价值形式也应有所区分。PPP项目与其他业务的不同之处在于,政府需要评审,评审通过后才准许认可。评审PPP项目时所采用的指标是物有所值。物有所值法是针对PPP项目创新地一种计量方法,它充分考虑到政府特征、风险价值与项目成本等相关因素,体现了政府、消费者与社会资本三方关系。物有所值,作为评价PPP项目的关键数量指标,与市场法和成本法的衡量指标有着本质区别,其能否作为项目公司资产入账价值的基础呢?物有所

值是否也属于公允价值的一种形式?对于以上问题,财会[2008]11号文均没有说明。

### (四)PPP项目披露问题

财会[2008]11号文对应如何披露PPP项目未进行规范。PPP项目从发起到运营结束的整个周期内,涉及内容包括政府、法规、文件、合同、评估、融资、核算、监管、绩效考核等诸多方面。这些内容都与PPP项目的资产密切相关,任何环节出现问题都有可能导致PPP项目终止,从而使政府、社会资本、消费者遭受损失。但是如果都加以披露,不仅会使信息成本过高,而且还有可能出现泄密从而影响信息相关者利益的问题。PPP项目目前还在试行阶段,国家相关法规尚不完善,部门与地方规章有待健全,如何有效地向PPP项目信息使用者传递政府公共服务情况,是PPP项目披露需要解决的问题,而不是仅仅披露与会计有关的信息。PPP项目的信息披露不仅要满足政府监管的要求,而且还要满足消费者的需要。

## 二、PPP项目运营方会计处理国际比较

### (一)国际会计准则PPP项目运营方会计处理

早在2001年,国际会计准则理事会常设解释委员会(SIC)就公布了有关PPP项目披露的准则即《国际会计准则解释公告第29号——特许服务协议:披露》(SIC 29),对PPP项目披露内容做出规范,之后国际财务报告准则解释委员会对其做了一些修改。2006年12月,国际财务报告准则解释委员会(IFRIC)颁布了《国际财务报告准则解释公告第12号——特许服务协议》(IFRIC 12),对涉及PPP项目的会计确认、计量与报告做出了规范<sup>[2]</sup>。IFRIC 12规范的是PPP项目公司会计而不是授予方会计。IFRIC 12适用于下列公私合作特许服务协议:a.授予人控制或规制经营者运营基础设施必须提供服务对象和价格;b.授予人通过所有权、受益权或其他方式控制在基础设施服务协议结束时的任何重大剩余权益。

如果满足条件a,基础设施全部使用年限(资产全部年限)均在公私合作特许服务协议内,则属于此解释的范围内。条件a所指的控制或管制可能采用合约或其他方式(如通过监管方式),也包括授予人购买全部产出以及部分或全部产出由其他使用者购买的情况。在应用此条件时,授予人和任何其他相关方都需要一并考虑。

如果授予人是公共部门实体,就此解释的目的

而言,整个公共部门和其他代表公共利益的任何监管者都应视为与授予人相关。就条件a的目的而言,授予人不用完全控制价格,只要价格由授予人、合同或主管方管制,如限制机制。但是,此条件应用于协议的实质。例如价格上限仅在极少数的情况下适用,这种非实质特性可以被忽略。反之,若合约赋予经营者自由定价的权利,且任何超额利润均需要退还给授予人,则经营者的报酬就有上限并且符合价格控制。就条件b的目的而言,授予人对任何重大剩余权益的控制应该既要限制经营者出售或抵押基础设施的实际能力,也要赋予授予人在协议期限继续使用基础设施的权利。假定基础设施已达到协议最终年限并处在协议到期日的状态下,那么基础设施剩余权益按现值反映。

如果经营者承担建设或修订服务,其已收或应收的对价要根据《国际财务报告准则第15号——来自客户合同的收入》(IFRS 15)进行确认。对价可能是下列资产的权利:金融资产或无形资产。

在经营者因建造服务而具有无条件向授予人或依授予人指示收取现金或其他金融资产的合约性权利时,经营者应将其确认为金融资产。由于法律强制执行,所以授予人几乎没有自由裁量权以避免支付。如果授予人以合约保证支付给金融资产经营者特定或者可确定金额,或无形资产经营者向公共服务使用者收费的金额与特定或可确定金额之间有差额(如果有),则经营者具有无条件收取现金的权利,即使是否付款将取决于管理者能否确保基础设施达到规定的质量和效率标准。经营者在获得向公共服务使用者收费的权利时,应该将其确认为无形资产。这种权利并不是一种无条件收取现金的权利,因为其金额要视公共服务的情况而定。如果经营者将建设服务所获得的一部分确认为金融资产,另一部分确认为无形资产,那么必须对其对价的各个组成部分分开处理。已收或应收对价的两项组成部分应根据IFRS 15进行确认。授予人给予经营者的对价本质应参考合同条款来决定。对价本质决定后续会计计量。但是根据IFRS 15,在建设期或修订期的两种类型对价都被划分为合同资产。

经营者应该根据IFRS 15对经营服务进行会计计量。经营者可能需要履行下列合约义务之一以符合其特许权规定:①维护基础建设以达到特定服务水平;②在协议结束时将基础设施移交给授予人之前先将其恢复至原初状态。维护或重建基础设施的

合约义务应根据《国际会计准则第37号——准备、或有负债和或有资产》(IAS 37)。根据《国际会计准则第23号——借款费用》(IAS 23),由协议引起的借款成本应在发生期间被确认为一项费用,除非经营者具有收到无形资产的合约权利(向公共服务使用者收费的权利)。在此情况下,根据IAS 23的规定,协议的借款成本可以在建设期间资本化。

## (二)美国PPP项目运营方会计处理

针对PPP运营方会计处理,2014年1月,美国财务会计准则委员会(FASB)颁布《财务会计准则修改公告第5号——特许服务安排》(FASB Update 2014-05)<sup>[3]</sup>,即美国财务会计准则委员会紧急任务工作组会计准则解释第853号主题——特许服务协议(Topic 853)。2017年5月,美国财务会计准则委员会发布了《财务会计准则修改公告第10号——特许服务协议:确定特许经营服务客户》(FASB Update 2017-10)<sup>[4]</sup>。

Topic 853指出,不能将特许服务协议按照美国财务会计准则委员会紧急任务工作组会计准则解释第840号主题——租赁(Topic 840)确认为租赁权。特许服务协议作为一种公共部门更有效率和更具成本效益地提供公共服务的方式,将会在美国越来越流行。特许服务协议是一项公共部门实体授予人(既包括政府部门,也包括对公共服务部门负责的实体)与项目公司之间的协议,在该协定之下,项目公司负责运营授予人的基础设施(如机场、道路、桥梁),并提供这些基础设施的建设、升级或维护服务。

FASB Update 2017-10适用于与公共部门实体授予人签订特许服务协议的项目公司。特许服务协议应符合以下两个条件:一是授予人控制或有能力修改或批准项目公司所必须提供的服务类别、服务对象、服务价格;二是授予人通过拥有所有权、受益权或者其他方式,能够在协议期满时对基础设施的所有剩余权益进行控制。该修改公告规定,项目公司不能将特许服务协议确认为租赁,运营实体还应参考其他准则,以确认和计量特许服务协议各个方面。适用特许服务协议的基础设施不应被视为项目公司的财产、厂房和设备。

目前的美国公认会计原则并不包含有关特许服务协议的会计指引。根据特许服务协议条款,项目公司可能无法断定特许服务协议是否符合租赁准则的规定。因此,FASB Update 2017-10指出,不能将适用于PPP项目公司范围内的特许服务协议确认为租

赁权,以改进财务报告,从而明确了财务报表编制人员对有关特许经营服务协议与租赁的区分。该修改公告规定特许经营服务协议不属于租赁,与国际财务报告准则一致。然而,不同之处在于,IFRIC 12涉及项目公司如何对特许经营服务协议进行会计处理的问题,且就如何解决特许经营服务协议的会计问题提供了补充指导,但其没有为特许经营协议的各个方面提供具体的会计指导,而是指明了项目公司应参考其他准则对特许经营协议的各个方面进行会计确认和计量。

利益相关者注意到,在实务中运营方在执行 Topic 853 时对如何确定服务内容存在分歧。FASB Update 2017-10 则解决了该问题。特许经营权协议就是政府与运营方之间的协议,运营方将在特定的时间段内经营政府的基础设施(如机场、道路、桥梁、隧道、监狱和医院)。运营方还需要维护基础设施或者提供定期更新改造,以增强或延长基础设施的寿命。基础设施可能已经存在或者在特许经营期间由项目方建造完成。Topic 853 为运营方在与公共部门签订特许经营权协议时提供了指导。控制或有能力修改或批准运营方运营基础设施所提供的服务内容、对象以及价格;通过所有权、受益权或其他方式控制在协议期限结束时基础设施的任何重大剩余权益。根据 Topic 853,项目方不应将基础设施视为租赁物或财产、厂房和设备。运营方应参考其他准则来对特许经营权的各个方面进行划分。

### 三、运营方 PPP 会计处理比较分析

#### (一)采用控制法还是风险报酬法

国际上 PPP 会计处理方法可以概括为两种基本方法:控制法与风险报酬法。这两种方法并非完全相互独立,每种 PPP 会计处理方法总是强调其中之一作为判断标准。它们都指向资产定义即“资产是指企业过去的交易或者事项形成的、由企业拥有或者控制的、预期会给企业带来经济利益的资源”。具体而言,控制法指向企业控制资源方面,风险报酬法指向预期会给企业带来经济利益方面。当主体收到与资产相关的报酬时,经济利益就会流入主体。根据资产定义,在运营方或授予方控制 PPP 协议并能收到未来经济利益时,就应该把相关协议财产确认为一项资产。因此,从资产语境来看,在确定是否应把 PPP 协议财产确认为资产时,是采用控制法还是风险报酬法,通常并非完全独立,而是在考虑一种方法的基础上还需要结合另一种方法来判断。

PPP 项目两种会计处理方法的产生深受公司法律制度与国民经济核算体系影响,会计职业界与计量经济学家也起到了很大作用。无论是控制法还是风险报酬法,均需要解决以下三个问题:第一,哪种方法会导致会计主体利用财务报表做出的决策失败?第二,从风险报酬法变为控制法如何影响财务报表?第三,PPP 会计处理在统计报表上与财务报表上有多大差异?

对于第一个问题,风险报酬法的一个明显缺点是主观与武断,因为风险与报酬的评估公式很不一致。对于第二个问题,要全面评价尚有困难,因为 PPP 项目在发展,会计处理也在完善之中,并且财务报表的某些变化是由风险报酬本身的技术方法产生,而不是由其与控制法的差异产生。尽管如此,一些初步结论还是可以得出的。对于第三个问题,由于控制法与风险报酬法的概念和应用方法不同,它们在报表上的反映出现差异是不会有有什么异议的。

从租赁会计来看,风险报酬法首先在美国使用。早在 1949 年,美国会计程序委员会(CAP)要求承租人披露租赁付款时间、金额与其他条款。美国会计原则委员会(APB)发表评论,也持相同观点。后来,美国财务会计准则委员会放弃了单独披露观点,在 1976 年发表了《财务会计准则第 13 号——租赁会计》(SFAS 13),规范了不同租赁类型的会计处理方法。这是世界上第一个利用风险报酬法作为会计处理原则的会计规范。该准则指出,对于实质上转移风险报酬的租赁,承租人应作为购买资产处理,出租人应作为销售或融资处理。国际会计准则委员会(IASC)完全吸收这一方法,于 1982 年颁布《国际会计准则第 17 号——租赁会计》(IAS 17)。风险报酬法的合理性在于会计应反映实质而不是交易形式。准则制定者认为,风险报酬法本质上是获得或销售资产,因此按此原则来核算是合理的。控制概念不是租赁标准的基础。虽然如此,但要不是租赁标准先于概念框架之前公布,用控制标准来判断一项租赁是否属于尚未发生的销售也是可能的<sup>[5]</sup>。

控制这一概念在财务会计中一直与合并财务报表联系最紧密。在早期的美国会计准则中,100%控股是纳入合并报表的必要条件。后来发展为实质上拥有概念即至少占有被投资方 75% 以上或拥有多数股权概念即占 51% 以上两类,最后发展成为有控股权益的控股公司概念。现在的合并财务报表中的控制概念已经不再是所有者关系概念了。所有者关系

仅仅是控制存在的一种分析因素。控制应由哪些内容构成在国际会计准则理事会研究会计课题中始终悬而未决。2008年国际会计准则理事会在关于《合并财务报表》的征求意见稿中就指出,其主要目标就是如何完善控制的定义。界定控制概念的难点在于如何使其成为可操作性的指南。在2011年国际会计准则理事会公布的《国际财务报告准则第10号——合并财务报表》(IFRS 10)中,为让控制这一概念成为判断标准具有可行性,国际会计准则理事会对控制概念做了创新性发展,控制三要素概念由此产生。

控制与风险报酬之间的关系非常复杂。从理论上说,风险报酬分配过程就是控制过程。可以这样来理解,控制就是风险报酬的指针,控制风险就等于控制了收益,控制管理经营就是风险与报酬的博弈均衡。只要存在高风险的地方就需要控制,但控制是否能够取得预期的效果,往往不容易确定。例如,有一个五层的控股公司,每层的控股比例是51%,在第五层,控股公司把其控股的子公司纳入合并,可是整个集团公司承受的风险仅为3.5%。风险报酬法的一个关键点是量化诉求,这显示出了该方法的吸引力,同样也削弱了它的使用。如果一个确定的经济体可以采用量化分析,那么数量指标确实非常有用。只要经济实质的表象能够非常容易地重构,那么量化指标确实是一种判断会计处理合理性的非常重要的工具。控制如不与时俱进,就会自我消亡。风险报酬法确实存在着这样的特征。正是这样,美国财务会计准则委员会与国际会计准则理事会才一起合作研究租赁会计准则,放弃了以风险报酬法作为判断是融资租赁还是经营租赁的标准,创新了一种租赁会计核算新方法。

从IFRIC 12来看,是否符合控制原则确实是是否把PPP协议财产确认为资产的一种根本方法。IFRIC 12强调授予方对经营财产的控制,运营方必须提供相关服务,第三方收到了这些服务并按规定价格付费,在特许服务协议结束时授予方控制服务财产的重大剩余权益,这些都是控制表现。《政府会计准则第60号——财务会计报告:特许服务安排》(GASB 60)、FASB Update 2014-05以及FASB Update 2017-10等美国财务会计准则规范,也都强调了控制原则是将PPP协议财产确认为资产的根本原则。既然在服务协议结束时控制了该项财产,那么就应在财务报告中报告这些资产。

一个需要回答的问题是,为了实现编制财务报

告的目的,应该如何判断控制财产。IFRIC 12在讨论控制原则时引用了《国际财务报告准则解释公告第4号——租赁》(IFRIC 4)的控制说明。IFRIC 4指出,控制使用资产的权利是指满足以下任何一种条件的安排:①当购买方(承租人)获得或控制大于资产产出非常微小的金额或者资产其他效用,他就有能力或有权利运营该项资产或以某种确定方式指导该项资产的运营;②当购买方获得或控制大于资产产出非常微小的金额或者资产其他效用,他就有能力或有权利控制购买资产;③一些事实与情况表明,除了购买方,任何一方都不可能花费超过在协议期结束时该项资产产出的增加值或者该项资产产生的其他效用,购买方支付的价格既不是合同的固定价,也不是交付资产时该项资产产出的市场价。IFRIC 4还指出,满足以上标准的特许服务协议,运营方不会控制协议财产的使用。这意味着授予人不会控制为编制财务报告目的而使用的财产。如果不控制财产的使用,运营方就不能将其确认为一项资产。因为将其确认为一项资产不符合国际会计准则理事会概念框架中资产的定义<sup>[6]</sup>。

尽管IFRIC 12规定了一些不符合资产确认条件的情况,可是现实中仍然还存在着一些运营方控制资产使用的其他方法。运营方有能力管理协议财产使用方式。例如,道路PPP协议规定了一些运营方必须维护道路实际状态的条款,但在合同中又无法规定得比较具体,这就给运营方自主决策预留了空间。在这种情况下,应将其确认为哪一方的道路财产,就需要评估参与方的相对地位,判断谁对财产有最终控制权。一般来说,以IFRIC 12规定的标准来判断哪一方应把特许服务协议财产确认为资产几乎不会有什么问题。概括IFRIC 12中的控制判断标准,主要有两个方面:第一,在整个协议存续期内,授予人总有权利要求运营方利用协议财产持续提供公共服务。第二,运营方出售或者抵押协议财产的能力受到严格限制。尽管运营方能够控制公共服务的某些方面,但是特许服务协议财产的总体使用仍然要符合授予人在协议里所确定的目标。此外,授予人控制特许服务协议财产的关键方面,运营方代表授予人经营特许服务协议财产,授予人对财产拥有最终控制权<sup>[7]</sup>。

## (二) 特许经营权和租赁如何区分

该问题涉及特许经营协议的范围、确认、计量和列报,该协议中涉及的基础设施是租用的。在这种情

况下,特许经营权协议处理可能存在一些潜在问题。

有些专家提出了以下与特许经营权和租约有关的条件:①在整体的安排中涉及三个主体,即授予人、运营方和租赁公司。租赁公司可能是授予人的子公司,授予人和租赁公司受同一政府机构控制,也可能与授予人没有关联方关系。②涉及特许经营权的条件。让渡人决定运营方提供服务的所有主要方面(如类型、价格、工作频率、质量水平等)。运营方有权因提供运输服务而向授予人收费。此项费用包含运营方租赁安排在内所支付的费用,该费用属于特许经营权的一个组成部分。该安排不包括协议中使用的任何轨道或其他设备的建造或升级服务。③和租约有关的条件。对运营方来说,租赁资产没有剩余权益。租赁没有使所有权上主要的风险和报酬发生转移。而且,租赁期不占该资产寿命的绝大部分。

属于下列情况之一时,租赁安排与授予人相关:第一种情况,租赁公司是授予人的子公司,且两者受同一政府机构控制。第二种情况,租赁公司与授予人无关联方关系,但是在租赁期结束时,授予人为租赁期之外的租金和剩余权益提供担保。特许经营权到期后,授予人可以选择由自己或下一位运营方继续租赁该基础设施(铁路车辆)。

为便于讨论,分别对符合第一种情况和第二种情况的情形称为“一类安排”和“二类安排”。与“一类安排”和“二类安排”相关的问题是,该安排是否属于IFRIC 12的核算范围。研究者提出了两种观点<sup>[8]</sup>。

第一种观点:属于IFRIC 12的核算范围。支持这种观点的人认为IFRIC 12对一类和二类安排皆适用,理由是:①租赁的铁路车辆是基础设施;②授予人规定了运营方随基础设施提供的服务、提供服务的对象以及价格;③特许经营期结束时,基础设施的主要收益属于授予人。支持这种观点的人还认为相关条件对一类和二类安排都适用,因为:在一类安排中,授予人通过控制租赁公司获得资产剩余权益;在二类安排中,授予人通过租赁合同在协议结束时获得剩余权益。这类观点的支持者认为,无论协议中是否需要建造或服务升级,IFRIC 12都适用。

第二种观点:不属于IFRIC 12的核算范围。持这类观点的人认为IFRIC 12只适用于包括基础设施建造和服务升级的特许经营权安排。因为IFRIC 12重点强调“运营方在某段特定的时期内建造或维修用来提供公共服务的基础设施,并且进行经营和维护”。他们还指出,IFRIC 12没有对运营服务提出

具体的会计要求,而是让会计主体按IFRIC 15对服务进行会计处理。因此,该观点的支持者认为,由于运营方只进行运营而不进行建造和服务升级,所以该安排不属于IFRIC 12的核算范围,应该根据IFRIC 17对租赁合同进行处理。

在确定特许经营服务协议安排是否符合IFRIC 12的核算范围时,要考虑两个重要因素:①授予人对随基础设施提供服务的控制,以及对基础设施剩余权益的控制程度;②租赁安排中使用的基础设施。

为了使特许经营权属于IFRIC 12的核算范围,授予人必须在协议期结束时享有基础设施的主要剩余价值。在评估时,企业需要考虑IFRIC 12的规定,授予人控制主要剩余权益的目的在于,既要限制运营方出售或抵押基础资产的实际能力,也要给予授予人在协议期结束后继续使用的权利。企业在评估IFRIC 12的适用条件时应考虑:①在特许经营权协议结束后,基础设施是否归还授予人;②相对于基础设施使用寿命而言,特许经营权持续的时间包括基础设施全部寿命,是否都包含在特许经营权协议期内;③在特许经营权协议结束时,授予人是否有获得基础设施的选择权。企业要考虑这些因素,是否意味着运营方没有售卖或抵押基础设施的能力,以及授予人在整个协议期是否有持续使用的权利。

在一类安排中,由于授予人和租赁公司受同一政府机构控制,在评估时应将两者一同考虑。就这一点而言,如果将基础设施归还给租赁公司,那么企业可以认为在一类安排中授予人在协议期结束后享有基础设施的主要剩余权益。在二类安排中,租赁公司与授予人无关联方关系,企业必须考虑其他因素,以评估运营方在特许经营权协议期间是否无权售卖或抵押基础设施。同时,授予人有继续使用基础设施的选择权,既可以自己使用,也可以通过新的特许经营权协议转给下一个运营方。鉴于该选择权的存在,企业应该考虑该选择权是否能有效阻止运营方售卖或抵押基础设施,以及该选择权是否给予授予人在整个协议期持续使用的权利。如果授予人的选择权足以阻止运营方售卖或抵押基础设施,企业将认定附有该选择权的协议满足IFRIC 12的条件。

基于此分析,企业应考虑与特许经营权协议有关的所有事实和情况,并判定它们是否意味着运营方在协议约定期间无法售卖或抵押基础设施。只要满足范围要求,基础设施的建造和服务升级就不属于IFRIC 12核算范围的必须要求。

### (三)PPP项目运营方资产入账价值评述

对于PPP项目运营方资产的初始计量,依据IFRIC 12,在金融资产模式下,有公允价值模式与摊余成本模式,在无形资产模式下采取公允价值模式。美国PPP初始计量与其一致。我国的PPP项目也采取公允价值模式。这里的问题是,由于PPP项目是基于特许经营服务协议而提供的与公共基础设施相关的服务活动,一般没有第一层次与第二层次的公允价值,通常需要应用第三层次的公允价值,而第三层次的公允价值评估则与PPP项目类型密切相关,不能照搬传统的无形资产公允价值评估方法来确定。特许经营权的价值主要来自政府方或授予方的规定,而不是来源于市场。不同付费模式下的PPP项目的财政支持方式不同,相应地特许经营权价值也有所差别。在我国,有财政支持的PPP项目都需要地方政府进行财政能力论证,只有通过了财政能力论证,PPP项目评审才准予通过。因此,财政支出比例成为PPP项目的一种重要限制。

为有序推进政府和社会资本合作项目的实施,保障政府切实履行合同义务、有效防范和控制财政风险,2015年4月财政部颁布了《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(财金[2015]21号)。该文件对政府付费类型PPP项目做了规范。政府付费类型下的PPP项目资产公允价值,主要是指PPP项目全生命周期过程的财政支出责任,包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。这样的公允价值不同于市场竞争形成的公允价值,其有鲜明的政府特征,体现了PPP项目的特点。不同付费模式下,政府承担的运营补贴支出责任不同。政府付费模式下,政府承担全部运营补贴支出责任;可行性缺口补助模式下,政府承担部分运营补贴支出责任;使用者付费模式下,政府不承担运营补贴支出责任。

为推动政府和社会资本合作项目物有所值评价工作的规范有序开展,财政部立足国内实际,借鉴国际经验,于2015年制订发布了《PPP物有所值评价指引(试行)》(财金[2015]167号)。物有所值(Value for Money, VfM)评价是判断是否采用PPP模式代替政府传统投资运营方式提供公共服务项目的一种评价方法。物有所值定量评价是在假定采用PPP模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下,通过对PPP项目全生命周期内政府方净成本的现值(简称“PPP值”)与公共部门比较值(简称“PSC值”)进行比较,判断PPP模式能否降低项目全生命周期

成本。PPP值可等同于PPP项目全生命周期内股权投资、运营补贴、风险承担和配套投入等各项财政支出责任的现值,参照PPP项目财政承受能力论证指引及有关规定测算。

对于PPP项目会计初始计量,是否可以将物有所值定量评价方法中涉及的政府方的净成本现值作为PPP项目资产入账价值的依据,值得深入思考。从理论上讲,相比政府付费类型下的PPP项目资产公允价值,物有所值更能反映PPP项目的经济特征。政府付费类型下的PPP项目资产公允价值是一种着眼于未来的评估办法,其核心部分就是对于预期期限内的现金流进行折现,看重的是资产未来带来的收益。但是这类价值预估方法存在局限性,未来期间收益的预估难度比较大,容易受到未来不可预见因素的影响。另外,项目本身的风险因素众多,不同项目可能存在自身特有的风险未能识别或者风险未能及时得到量化的问题。在不确定经济环境下,收益和风险的预期值都存在较大的偏差,收益现值法计算结果的主观因素比较大。

目前,物有所值法的计量依据我国PPP项目的现有规则,其风险价值估计按经验设定,取值在工程造价的2%~20%之间,结果相差极大。一个10亿元项目的公共基础设施的PPP项目价值,其风险价值可以是0.2亿元,也可以是2亿元,相差高达1.8亿元。风险价值的计算需要非常强大的数据库及各种PPP项目的经验值,这在现实中不太可行。

尽管政府付费类型下的PPP项目资产公允价值存在不少缺点,但相对于物有所值法,更为会计界所接受。财务报告的目标是为报表使用者提供决策有用的信息,一项PPP项目价值按物有所值法计算,可能会产生18%的差异值,势必误导财务报表使用者的决策,这显然不符合会计信息质量要求。

## 四、完善我国PPP项目运营方会计处理的建议

### (一)关于PPP项目运营方会计涉及范围

正如本研究之前指出,PPP项目的关键特征是政府与社会资本合作从事公共基础设施建设,运营方组建项目公司来运营基础设施以向社会提供公共服务并取得合理报酬。基础设施属于国家,产权通常不转移。政府与运营方通过签订PPP合同来明确各方的权利义务关系,合同期限通常较长并不可撤销。运营方取得的仅仅是公共基础设施的运营权利,合同期满时要无条件将公共基础设施移交给政府。不

管采取何种类型的PPP项目,不管以何种合法形式取得,只要符合这些特征的PPP项目就都是PPP会计涉及的范围,凡是不符合这些特征的PPP项目则除外。例如BOT、TOT、ROT、DBFOT等,都属于PPP会计核算对象,但BOO、BBO等就不是。

有些政府投资项目通过委托社会资本来建设,建设完成后就将其移交给政府,例如代建(BT)项目,只要代理政府来建设基础设施,建设完成后将其移交给政府,就不属于PPP会计核算范围,因为这类项目并无运行内容,仅有工程建设过程。

有些PPP类型项目既有特许经营权利又有租赁,例如在LBOT中,项目公司应区分提供租赁的基础设施与PPP形式的基础设施,租赁部分按租赁会计准则核算,PPP项目部分则按相关会计规定处理。

只要同时满足以下条件的特许经营服务协议,就属于PPP会计涉及范围:①授予人控制或者管制了运营方利用公共基础设施所提供的服务对象、内容和价格;②在服务期满时授予人通过所有者关系、利益授予或者其他方式控制了公共基础设施的任何重大剩余权益。本范围既包括运营方建造或从第三方取得公共基础设施,又包括授予人把现存的基础设施提供给运营方使用。第一个条件中的控制或管制是指通过合同或其他方式(如授予人)进行控制的能力,包括授予人购买的所有产出,其他使用者要使用这些产出是要花钱购买的。应用第一个条件时应考虑授予人及所有相关方。如果授予人是政府,则应把政府作为整体,包括法律制定者。本条件并不意味着授予人需要完全控制价格,授予人通过合同管制或控制公共服务的合理价或者规定最高限价即可。价格因素是合同的实质条件,应该是可实现的而非远期的。如果运营方可以自由定价,则所有超额利润都应归授予人所有。限制价格是控制的一个重要条件。第二个条件中的控制或管制是指授予人限制了运营方出售或抵押公共基础设施,保证了授予人在整个特许经营服务协议期间持续控制公共基础设施的能力。公共基础设施的剩余价值以当前价值评估确定<sup>[8]</sup>。

对于控制与管理应做出区分。授予人保留了基础设施的控制权,而经营方只有代表授予人管理运营基础设施的权利。以上两个条件使得授予人在经济寿命周期内控制了公共基础设施。运营方对基础设施的任何更新改造并非意味着其拥有了部分权利,更不会改变授予人对基础设施剩余权益的控制。

在PPP项目中,有些项目的基础设施只有部分受到管制,这些基础设施能独立发挥物理功能,此时应分开核算。对非管制部分按相关准则来处理,对管制部分按PPP会计来处理。但是,对于有些公共基础设施附带的纯粹意义上的辅助活动,则应作为受管制的公共基础设施来看待,不应单独核算。

## (二)关于PPP项目运营权的确认

PPP项目运营权利涉及确认时点与归类问题。运营方不应把PPP项目公共基础设施确认为自身财产,因为公共基础设施的控制权并未发生转移。运营方只是取得了公共基础设施的运营权利,并按授予人的规定提供公共服务,其实质上是提供公共服务的授予人的代理方。如果运营方通过建造或提升公共基础设施来提供公共服务,从而从授予方取得收款权利,那么建议把这种权利确认为金融资产或无形资产。如果运营方能够从授予方那里取得无条件的收款权利或另一些金融资产权利,那么建议将其确认为金融资产。因为在这种情况下,授予方几乎没有任何权利规避付款,法律上要求强制执行。运营方有无条件收取现金的权利,是指授予方受PPP合同约定必须有明确数额与具体日期以保证有充足的现金支付给运营方,如现金短缺则需给予补偿。当运营方收到授予人授予的收费许可证书时,建议将收款权利确认为无形资产。取得收费许可证书并非具有无条件收取现金的权利,因为该金额不确定,其取决于运营方提供公共服务的质量与水平。如果运营方取得的收款权利中一部分是金融资产,一部分是无形资产,那么建议对其分开核算。先把无条件收款的部分权利确认为金融资产,剩余部分则确认为无形资产<sup>[9]</sup>。

运营方在进行会计处理时应考虑PPP合同条款,因为后续处理与合同条款紧密相关。但是,上述两种类型的资产在运营方建造或提升基础设施的期间都应先确认为合同资产。运营方提供经营服务而取得收入应遵守我国的收入准则。根据PPP合同的规定,当期满运营方移交给授予方公共基础设施时需要维持或恢复其公共服务能力,运营方就有了合同义务。维持或恢复公共基础设施公共服务能力的合同义务应遵守现有相关准则来处理。通常,运营方的借款费用应予费用化,除非该借款费用与取得收费许可证书的权利直接相关,才应予资本化。

## (三)关于PPP项目运营权的计量

PPP项目运营权利的计量应结合PPP项目特征



来进行。不同类型的PPP项目,其授予方的财政资金方式也不相同,PPP项目入账价值应考虑我国PPP项目的特征。对于政府付费项目来说,不管将运营权利确认为金融资产还是无形资产,其初始入账的公允价值都应参照政府付费计算模型来确定,其贴现率、建造成本、合理报酬率等都应按政府规定来评估。对于取得无条件收款权利的PPP项目,金融资产初始入账价值应以政府规定的风险资本贴现的加权数来确定;对于收款金额不确定的PPP项目,无形资产初始入账价值应以政府规定的合理报酬率、风险资本等因素加以评估确定。

对于PPP项目运营权利的后续计量,应遵守我国金融资产与无形资产的相关规定。对于合同报酬不确定的PPP项目,其金额资产或无形资产未来价值的变动是通过资产减值准备还是通过项目公司的收入或费用科目来反映应予明确,这需要结合特许经营服务合同来确定。如果特许经营合同授予方每年付费是可变的、不确定的,那么项目公司在每个资产负债表日应按新的信息对已确认的金融资产或无形资产价值进行调整,以如实反映资产的当前价值。运营方应按相关准则对PPP项目进行会计处理<sup>[10]</sup>。

#### (四)关于PPP项目运营方的信息披露

关于PPP项目会计信息的披露,应考虑所有影响特许经营服务的因素,凡是影响到授予人、投资者、运营方、社会消费者等的信息,都应当在财务报告附注中予以披露。运营方与授予方在每个会计期间内应披露PPP项目以下内容:①PPP项目特许经营协议的主要内容;②影响PPP项目未来现金流量的金额、时间与不确定的重大条款(包括特许经营期间、重新定价日与基础等);③PPP项目资产与义务的性质和范围;④协议变更条件;⑤PPP项目特许经营协议分类;⑥运营方每个会计期间内收入与损益的金额,每个特许经营协议、每类服务安排应单独披露;⑦PPP项目公司信息披露与绩效考核;⑧政府承诺的内容、范围与时间要求;⑨政府接管条件与方式;⑩PPP项目资产移交条件、补偿标准;⑪合同终止、合同到期时的续展条件;等等。

#### 主要参考文献:

[1] 贾康,孙洁.公私合作关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究,2009(10):2~10.

[2] IFRIC. Service Concession Arrangements[EB/OL]. <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-interpretations/>,2006-09-N.

[3] FASB Emerging Issues Task Force. Update No. 2014-05-Service Concession Arrangements (Topic 853)[EB/OL]. <https://www.fasb.org>,2014-01-N.

[4] FASB Emerging Issues Task Force. Update No. 2017-10-Service Concession Arrangements (Topic 853):Determining the Customer of the Operation Services [EB/OL]. <https://www.fasb.org/STANDARDS> >> Accounting Standards Updates Issued/,2017-05-N.

[5] IFRIC. Board Discussions and Papers—Payments by an Operator to a Grantor in a Service Concession Arrangement[EB/OL]. <http://archive.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/>,2016-07-N.

[6] IFRIC. Board Discussions and Papers—Service Concession Arrangements with Leased Infrastructure [EB/OL]. <http://archive.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/>,2016-09-N.

[7] IFRIC. Board Discussions and Papers—Variable Payments for Asset Purchases and Payments Made by an Operator to a Grantor in a Service Concession Arrangement—Cover Memo and Possible Alternatives [EB/OL]. <http://archive.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/>,2015-11-N.

[8] GASB. Statement No. 60:Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements [EB/OL]. <https://www.gasb.org/STANDARDS> & GUIDANCE Pronouncements/,2010-09-N.

[9] IPSASB. Service Concession Arrangements:Grantor [EB/OL]. <http://www.ifac.org/publications-resource/2012-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements/>,2012-06-09.

[10] IASB. The Conceptual Framework for Financial Reporting [EB/OL]. <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/conceptual-framework/>,2018-03-N.

作者单位:中国财政科学研究院财务与会计研究中心,北京100142