

PPP

XIANGMU
KUAJI YANJIU

项目会计研究

孙永尧◎著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

PPP 项目会计研究

孙永尧 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 项目会计研究/孙永尧著. —北京: 经济科学出版社,
2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9739 - 6

I. P… II. ①孙… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 -
基本建设会计 - 研究 IV. ①F830. 59 ②F014. 39 ③F285

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 209434 号

责任编辑: 刘 颖

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李 鹏

PPP 项目会计研究

孙永尧 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 13.75 印张 18000 字

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9739 - 6 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



前言

Preface

PPP 项目是指政府与社会资本相结合从事国家基础设施建设的一种公共产品提供机制。它改变了中国传统的财政投资方式,吸收了社会资本项目建设运作优势,优化了资源配置,能更好更多地满足消费者的需要。自 2013 年底,国家大力推广运用政府和社会资本合作模式以来,经过各方面共同努力,PPP 工作取得明显进展,市场环境逐步优化,项目落地不断加快,为稳增长、促改革、惠民生发挥了重要作用。截至 2018 年 5 月 31 日,财政部统计的全国入库项目共计 7607 个,项目总金额 11.75 万亿元,涉及市政工程、交通运输、城镇综合开发项目、文化、体育、医疗、养老、教育、旅游等 19 个行业。PPP 项目的出现,对我国会计确认、计量与披露产生了重大的影响。

《PPP 项目会计研究》一书,从项目公司运营方与授予方角度对 PPP 项目特许经营服务协议的确认为、计量与披露进行了系统研究。全书分为三部分:第一部分(第一章),描述 PPP 项目背景与意义,提出 PPP 项目面临的会计问题;第二部分(第二章至第四章),从项目运营方角度比较了美国、英国、欧盟、国际会计准则理事会关于 PPP 项目规范,研究了他们的共同点与差异点,分析与论述了 PPP 项目会计处理一些关键问题,提出了完善中国 PPP 项目会计规范建议;第三部分(第五章),从授予方角度比较了国际上关于 PPP 项目会计处理规范,指出了 PPP 项目授予方会计处理特征与项目公司处理差异,提出制定中国 PPP 项目授予方会计准则建议。本书对 PPP 会计研究,不仅实现了会计理论创新,

而且对中国项目方与授予方会计准则建设具有重要借鉴意义。

我的学生赵飞、李萌蕊、刘佳、李明英、李洋、娄娟、李丹、李杨、陈思羽、张婧参加了本书英文翻译工作，对她们的辛勤劳动在此表示感谢！

本书在中国财政科学研究院 2017 ~ 2018 年跨年度招标课题《PPP 会计问题研究》基础上撰写而成，并得到了课题经费出版资助。

中国财政科学研究院 孙永尧

2018 年 7 月

目 录

Contents

第一章 PPP 会计问题	1
第一节 PPP 相关概念界定	1
第二节 中国 PPP 项目概况	15
第三节 中国 PPP 会计规范	26
第二章 PPP 项目运营方会计处理国际比较	33
第一节 国际会计准则 PPP 项目处理	33
第二节 美国 PPP 项目会计处理	40
第三节 英国 PPP 项目会计处理	62
第四节 欧盟 PPP 项目会计处理	80
第三章 运营方 PPP 项目会计处理比较分析	82
第一节 控制法与风险报酬法的选择	82
第二节 特许经营权和租赁如何区分	88
第三节 特许经营服务合同报酬处理评述	100
第四节 包含可变支付特许经营服务合同处理评述	111
第五节 项目方 PPP 资产与负债入账价值评述	147

第四章 完善中国运营方 PPP 项目会计处理建议	153
第五章 PPP 项目授予方会计研究	158
第一节 PPP 项目授予方会计处理国际比较	158
第二节 PPP 项目授予方会计问题	202
第三节 制定中国 PPP 项目授予方会计准则建议	206
参考文献	210

第一章

PPP会计问题

第一节 PPP 相关概念界定

一、PPP 含义

正如其他概念一样，对何为 PPP，在不同国家有着不同解释，对于学术界也同样如此。

2010 年以前，英国对基础设施的 PPP 模式主要采取“私人融资倡议”（private finance initiative, PFI），即政府通过与市场投资人签订合同，由市场投资人设计—建设—融资—运营—维护（DBFOM）基础设施，合同期一般在 15 ~ 30 年。合同结束后，市场投资人将基础设施无偿移交给政府。在提高政府公共服务质量方面，英国政府认为 PFI 规模虽小，但很重要。2010 年以后，英国对 PFI 进行改革，推出 PF2，即由市场投资人设计—建设—融资—维护（DBFM）基础设施。与 PF1 的主要区别是，在 PF2 中市场投资人不再参与基础设施运营；同时，财政部对负责 PF1 事务相关机构进行了整合，统一负责 PPP 工作。

南非政府对 PPP 的定义是，通过政府与市场投资人签订合同，由市场投资人进行建设运营基础设施，将项目全生命周期中的资金、技术和运营等方面的主要风险转移给市场投资人。PPP 项目

主要分三类：（1）市场投资人提供公共服务，由政府付费；（2）市场投资人从政府获得特许经营权，由使用者付费；（3）前两种的混合模式。PPP管理工作由财政部及其PPP中心、国家和省级政府部门、市级政府共同承担，直接向国会或公选的立法机构负责。财政部对项目采用PPP的可行性、采购、物有所值评估报告和项目合同管理方案等4个环节进行审批。

澳大利亚的PPP工作先在地方各州试行，其中维多利亚州的PPP规模最大，工作开展得最好。该州的PPP中心，即“维多利亚PPP合作中心”（Partnership Victoria）。维多利亚州对PPP的定义是，由市场投资人提供资金，通过设计—建设—融资—运营—维护（DBFOM）、设计—建设—融资—运营（DBFO）和设计—建设—融资—维护（DBFM）等方式建造基础设施和提供相关服务。如果政府采购的服务不涉及基础设施建设，就不算作PPP。“维多利亚PPP合作中心”设在州财政局。

联合国发展计划署1998年给PPP的概念是：PPP是指政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式，合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时，政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

联合国培训研究院的概念是：PPP涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式，目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。PPP包含两层含义：一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系；二是为满足公共产品需要，公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施。

欧盟委员会的概念是：PPP是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系，其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共

项目或服务。

美国 PPP 国家委员会的概念是：PPP 是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式，它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施，并提供相关服务以满足公共需求。

加拿大 PPP 国家委员会的概念是：PPP 是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系，它建立在双方各自经验的基础上，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制，最大限度地满足事先清晰界定的公共需求。

在中国 PPP 专家贾康看来，根据人们对 PPP 的认识，并结合上面比较典型的观点，可以就 PPP 及其管理模式做出这样一个定义：所谓 PPP，是指政府公共部门与民营部门合作过程中，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，从而实现政府公共部门的职能并同时也为民营部门带来利益。其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。通过这种合作和管理过程，可以在不排除并适当满足私人部门投资盈利目标的同时，为社会更有效率地提供公共产品和服务，使有限的资源发挥更大作用。^①

PPP 模式即 Public-Private-Partnership 的字母缩写，通常译为“公私合作模式”，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，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。它是指政府和私人部门为提供公共产品与服务、基于具体项目的合作融资模式，它适用于有长期稳定收益的基础设施项目建设，其核心功能是转变公共产品的供给机制，典型做法是政府与私人部门共同组建一个

^① 贾康、孙洁：《公私合作关系（PPP）的概念、起源、特征与功能》，载于《财政研究》2009 年 10 月。

机构,针对特定项目或资产,与政府签订特许经营合同,由该机构负责设计、融资、建设、运营,特许经营期满后机构解散、项目移交政府。

PPP的核心是在公共服务领域引入市场机制,因此,政府要注重处理好与市场主体之间的关系,既不能“越位”,也不能“缺位”。在共同做好项目设计、规划等环节的基础上,实现“激励相容”的目标。对于该由市场做的,要放手交给市场去做。例如,对于PPP项目的建设、运营等具体环节,要按照“权责对等”的原则,放手交给私人部门去做,政府要减少干预。对于该由政府管的,要切实管住管好。例如,政府为保证项目的财务可持续,对项目运营提供的政策支持,包括供货或购买保证等,政府要切实担起责任,履行好职责。同时,对于供水、供电等公共产品,由于使用具有“刚性”,消费者很难在产品质量下降时“用脚投票”,这就需要政府加强监督,对项目服务效率进行监控,确保社会总体福利的最大化。

PPP项目的特许期一般有10~30年,甚至更长。因此,私人部门在与政府的合作过程中,既要算好“眼前账”,更要算好“长远账”。例如,在成本核算上,不能只单纯考虑如何降低当期建设成本,而忽视项目后续的运营和维护费用。一旦项目质量出现问题,不仅会“抬高”后期项目成本,项目经营也会受到影响。此外,一些地方政府为了“招商引资”,向企业承诺了过高的收益率,在高利润的诱惑下,有的企业没有进行充分论证,就贸然进入,结果项目运营之后,政府负担不了这么大的支出压力,项目收益也就难以保证,出现政府与企业“双输”的局面。

PPP模式不再局限于建设环节,而是贯穿项目的“全生命周期”,这就要求企业不但要有良好的建设资质,更要有过硬的运营能力。因此,国内企业要向国际先进经验学习,改变以往“单打独斗”的做法,实现“集团作战”,由运营商牵头,将设计院、

工程建设企业、设备供应商、银行等联合组成利益共同体，发挥各自在项目设计、建设、运营、融资等方面的优势，提高综合实力。

PPP 是典型的项目融资，与传统的融资方式存在本质不同。在 PPP 模式下，贷款偿还主要以项目未来现金流为保障，银行对项目发起人其他资产基本没有追索权，这就需要银行等金融机构修订观念，跳出“以担保锁定风险”的传统做法，通过积极参与 PPP 项目的前期论证，合理预测项目未来现金流，评估项目融资风险，逐步从单纯的“资金供应商”转变为“综合服务商”，有针对性地提供“一揽子”融资方案。PPP 不是简单的融资模式，而是一种全新的管理理念。在运用 PPP 开展基础设施建设时，不能把思想还局限在缓解财政压力上，把推广 PPP 模式当作又一次的“甩包袱”，搞“新瓶装旧酒”。而是要以此为契机，切实转变政府职能，把更多的精力放到营造良好的、公平透明的政策环境上，把更多的注意力放到加强监管、确保社会福利最大化上。

在贾康看来，PPP 管理模式与融资模式的区别是：（1）融资只是 PPP 的目的之一，并不是全部。PPP 项目中会涉及融资问题，但不仅限于融资问题，政府和公共部门除了利用社会资本以外，大多还利用了社会生产与管理技术。（2）融资更多是考虑将自己的风险最小化。而 PPP 管理模式中，更多是考虑双方风险而将整体风险最小化。事实证明，追求整个项目风险最小化的管理模式，要比公、私双方各自追求风险最小化更能化解风险。PPP 所带来的“一加一大于二”的机制效应，需要从管理模式创新的层面上理解和总结。（3）与风险控制相对应，融资者考虑的是自己收益最大化，而 PPP 管理模式又加入了社会综合效益最大化的导向。可以说，实现收益最大化是每个融资者都要考虑的问题，但是，作为 PPP 管理模式中的合作双方，又是受到不允许过分追求局部利益制约的，因为这一模式涉及更多的公众利益。在 PPP 管理框

架下,政府为了吸引民间资本进入,减少社会资本的经营风险,会确保其经营具有一定的收益水平,但又不应收益过高,如果收益过高,政府方面也会做出相应控制。^①

二、PPP 类型

从《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》^②来看,PPP类型主要有委托运营(operations & maintenance, O&M),是指政府将存量公共资产的运营维护职责委托给社会资本或项目公司,社会资本或项目公司不负责用户服务的政府和社会资本合作项目运作方式。政府保留资产所有权,只向社会资本或项目公司支付委托运营费。合同期限一般不超过8年;管理合同(management contract, MC)是指政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或项目公司的项目运作方式。政府保留资产所有权,只向社会资本或项目公司支付管理费。管理合同通常作为转让—运营—移交的过渡方式,合同期限一般不超过3年;建设—运营—移交(build-operate-transfer, BOT),是指由社会资本或项目公司承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责,合同期满后项目资产及相关权利等移交给政府的项目运作方式,合同期限一般为20~30年;建设—拥有一运营(build-own-operate, BOO)由BOT方式演变而来,二者区别主要是BOO方式下社会资本或项目公司拥有项目所有权,但必须在合同中注明保证公益性的约束条款,一般不涉及项目期满移交;转让—运营—移交(transfer-operate-transfer, TOT),是指政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本或项目公司,并由其负责运营、

① 贾康、孙洁:《公私合作关系(PPP)的概念、起源、特征与功能》,载于《财政研究》2009年10月。

② <http://www.cpppc.org>.

维护和用户服务,合同期满后资产及其所有权等移交给政府的项目运作方式,合同期限一般为 20~30 年;改建—运营—移交(rehabilitate-operate-transfer, ROT)是指政府在 TOT 模式的基础上,增加改扩建内容的项目运作方式,合同期限一般为 20~30 年。

从目前示范性 PPP 项目来看,其类型多种多样,难以确定究竟有多少种 PPP 类型。由于 PPP 类型可以叠加使用,导致现实中不断创新,层出不穷。例如,河北省衡水市奥林匹克体育中心的 DBFOT(设计—建设—融资—经营—转让),湖南省湘西自治州泸溪县污水及垃圾处理环卫一体化 PPP 项目的 TOT+BOT,等等。

按照社会资本、特许经营者和项目公司获得收入的方式,PPP 项目可分为使用者付费方式、政府付费方式和可行性缺口补助方式。使用者付费方式通常用于可经营性系数较高、财务效益良好、直接向终端用户提供服务的基础设施项目,如市政供水、城市管道燃气和收费公路等。政府付费方式通常用于不直接向终端用户提供服务的终端型基础设施项目,如市政污水处理厂、垃圾焚烧发电厂等,或者不具备收益性的基础设施项目,如市政道路、河道治理等。可行性缺口补助方式指用户付费不足部分由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款、融资担保和其他优惠政策,给予社会资本经济补助。可行性缺口补助方式通常用于可经营性系数较低、财务效益欠佳、直接向终端用户提供服务但收费无法覆盖投资和运营回报的基础设施项目,如医院、学校、文化及体育场馆、保障房、价格调整之后或需求不足的网络型市政公用项目、交通流量不足的收费公路等。

三、PPP 业务流程

根据《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》,^① PPP

^① <http://www.cpppc.org>.

业务流程包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行与项目移交五个阶段。

（一）项目识别

投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目，适宜采用政府和社会资本合作模式。政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

1. 政府发起

财政部门（政府和社会资本合作中心）应负责向交通、住建、环保、能源、教育、医疗、体育健身和文化设施等行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作项目。行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。

2. 社会资本发起

社会资本应以项目建议书的方式向财政部门（政府和社会资本合作中心）推荐潜在政府和社会资本合作项目。

财政部门（政府和社会资本合作中心）会同行业主管部门，对潜在政府和社会资本合作项目进行评估筛选，确定备选项目。财政部门（政府和社会资本合作中心）应根据筛选结果制订项目年度和中期开发计划。对于列入年度开发计划的项目，项目发起方应按财政部门（政府和社会资本合作中心）的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案；存量项目应提交存量公共资产的历史资料、项目产出说明和初步实施方案。财政部门（政府和社会资本合作中心）会同行业主管部门，从定性和定量两个方面开展物有所值评价工作。定量评价工作由各地根据实际情况开展。定性评价重点关注项目采用政府和社会资本合作模式与采用政府传统采购模式相比

能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。定量评价主要通过对政府和社会资本合作项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门比较值进行比较,计算项目的物有所值量值,判断政府和社会资本合作模式是否降低项目全生命周期成本。

为确保财政中长期可持续性,财政部门应根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素,对部分政府付费或政府补贴的项目,开展财政承受能力论证,每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目,可进行项目准备。

(二) 项目准备

县级(含)以上地方人民政府可建立专门协调机制,主要负责项目评审、组织协调和检查督导等工作,实现简化审批流程、提高工作效率的目的。政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构,负责项目准备、采购、监管和移交等工作。项目实施机构应组织编制项目实施方案,依次对以下内容进行介绍。

1. 项目概况

项目概况主要包括基本情况、经济技术指标和项目公司股权情况等。基本情况主要明确项目提供的公共产品与服务内容、项目采用政府和社会资本合作模式运作的必要性、可行性,以及项目运作的目标和意义。经济技术指标主要明确项目区位、占地面积、建设内容或资产范围、投资规模或资产价值、主要产出说明和资金来源等。项目公司股权情况主要明确是否要设立项目公司以及公司股权结构。

2. 风险分配基本框架

按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则,综合

考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

3. 项目运作方式

项目运作方式主要包括委托运营、管理合同、建设—运营—移交、建设—拥有一运营、转让—运营—移交和改建—运营—移交等。具体运作方式的选择主要由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。

4. 交易结构

交易结构主要包括项目投融资结构、回报机制和相关配套安排。项目投融资结构主要说明项目资本性支出的资金来源、性质和用途及项目资产的形成与转移等。项目回报机制主要说明社会资本取得投资回报的资金来源，包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式。相关配套安排主要说明由项目以外相关机构提供的土地、水、电、气和道路等配套设施与项目所需的上下游服务。

5. 合同体系

合同体系主要包括项目合同、股东合同、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等。项目合同是其中最核心的法律文件。项目边界条件是项目合同的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。权利义务边界主要明确项目资产权属、社会资本承担的公共责任、政府支付方式和风险分配结果等。交易条件边界主要明确项目合同期限、项目回报机制、收费定价调整机制和产出说明等。履约保障边界主要明确强制保险方案以及由投资竞