

# 政府会计准则下 PPP 项目信息披露研究\*

山东管理学院 吴艳芳

**摘要** 政府和社会资本合作(简称为 PPP)模式作为解决政府掌握资源有限性和人们对公共需求无限性矛盾时的一种解决方案,是政府经济活动的一种类型,在 2019 年 1 月 1 日即将实施的《政府会计制度》,如何把 PPP 模式所涉及到的政府经济活动,根据其经济实质在政府财务报告中进行恰当披露,提升政府财务报告的信息质量,更好的实现政府财务报告的目的具有一定的现实意义。本文通过分析 PPP 全生命周期中政府的经济责任和经济实质,探讨 PPP 不同阶段信息披露采用的会计准则和方法,以期促进政府财务信息质量的提升。

**关键词** PPP 模式 政府会计 信息披露 财务报告

DOI:10.16144/j.cnki.issn1002-8072.2019.04.012

## 一、引言

PPP是政府和社会资本合作的简称,该模式在解决政府掌握资源有限性和人们对公共需求无限性矛盾时,被寄予厚望,自2014年11月16日,国务院发布的《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60号),明确提出“建立健全政府和社会资本合作(PPP)机制”后,PPP模式在中国发展的如火如荼。根据财政部《全国政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台》发布的《全国PPP综合信息平台项目库第8期季报》的数据统计:“截至2017年9月末,全国入库项目合计14220个,累计投资额17.8万亿元,覆盖31个省(自治区、直辖市)及新疆兵团和19个行业领域。”可见,PPP模式是政府经济活动的一种重要类型,其所涉及到的经济活动也应在政府财务报表中加入披露,在2019年1月1日起即将实施的《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》(财会〔2017〕25号,以下简称《制度》)中所要求的:“政府财务信息要符合‘全面性’的信息质量要求”。

“在PPP模式下,政府和社会资本方的合作方式通常为:政府寻找选择社会资本方,按照双方入股的形式形成该公共产品和服务的专门项目公司(以下简称SPV公司),以该项目公司做为法人主体,对外进行筹集资金,并开展相关的PPP项目实施工作:设计、建设、运营和维护、以及合作期限结束后,社会资本方退出,SPV股东移交给政府,这样的一个过程也称之为PPP项目的全生命周期。”

从上述PPP模式的描述中,我们可以看出政府在PPP项目的不同阶段和不同模式下,其扮演的角色和经济关系是不同的。所以,本文通过对PPP项目从最初的投资、建设完工后的运营、到项目合作结束后移交给政府的全生命周期各个阶段经济特点的分析,根据《制度》的要求,探讨政府在PPP项目中经济活动的实质,以及如何把这种经济活动在政府财务报告中进行恰当的披露和反映,以实现编制政府财务报表之目的:“提高政府会计信息质量、提升行政事业单位财务和预算管理水平、全面实施绩效管理、建立现代财政制度具有重要的政策支撑作用。”

## 二、PPP项目全生命周期的信息披露

(一)PPP项目初始阶段的信息披露 在PPP项目启动阶段,政府与社会资本方均作为股东的身份,共同入股成立PPP项目运营实施公司(简称SPV公司),并且该种形式的合作周期一般至少在10年以上,所以在该阶段,政府经济活动的实质是一种长期投资活动。根据《制度》中对“长期股权投资”科目的界定为“本科目核算事业单位按照规定取得的,持有时间超过1年(不含1年)的股权性质的投资”,所以,政府在最初投资时应增加政府“长期股权投资”的借方余额,同时,由于SPV项目公司刚刚成立,投资中不包括应发未发的股利等内容,其最初的账务处理,不需要考虑“应收股利”等科目。而在会计分录的贷方,根据政府投资的资产是资金、还是土地使用权等的不同,其所使用的账户也会不同。所以,在SPV项目公司成立时,政府的会计分录为:

借:长期股权投资——成本——SPV项目公司 XXX

贷:银行存款(或无形资产——土地使用权等)

XXX

在PPP模式的初始投资阶段,政府的经济活动比较明确和简单,其账务处理的重点在于出资的非现金资产价值的确认和计量上,具体的确认和计量的方法,需要结合PPP项目合同中的具体条款才能确定。

## (二)PPP项目运营阶段的信息披露

(1)政府作为PPP项目的SPV公司股东身份的信息披露。在PPP项目建成之后进入运营阶段,根据《制度》的规定,政府作为长期股权投资的股东,对其持股的SPV公司的核算可以采用两种方法:成本法和权益法。而政府核算所采用的具体方法的选择,需要根据政府持有SPV公司股份的比重和对SPV公司的影响程度来决定。不管在具体核算中采用哪种方法,在PPP项目运营阶段,政府作为股东,其账务处理的主要内容是对PPP项目的SPV公司运营结果的处理:利润的分配或亏损的承担。

一是成本法下的账务处理。如果政府采用成本法对运营期间的PPP项目进行核算,根据《制度》的要求,如果运营

PPP的SPV公司产生盈利,政府根据其应得的金额(假设应得金额为XX)借记“应收股利”科目,贷记“投资收益”科目,其账务处理分录为:

借:应收股利 XX  
贷:投资收益 XX

如果运营PPP的SPV项目公司产生亏损,政府根据其应承担的金额,在上述分录中用负数登记,其账务处理为:

借:应收股利 -XX  
贷:投资收益 -XX

二是权益法下的账务处理。根据《制度》的要求,如果运营PPP的SPV公司产生盈利,政府将按照权益法,根据其占有的股份计算其应得的金额;如果运营PPP的SPV公司产生亏损,政府承担的金额也按照其拥有的股份进行计算:

政府应分的利润(或亏损)=SPV公司利润总额(或亏损总额)×政府拥有的股份百分比。

假设计算后,政府应得利润(或亏损)为XX(亏损为-XX表示),则其账务处理分录为:

借:应收股利 XX(亏损为:-XX)  
贷:投资收益 XX(亏损为:-XX)

(2)政府作为PPP项目的SPV公司非股东身份的信息披露。在PPP模式下,政府除了按照股东的身份在PPP运营阶段进行相应的账务处理外,政府和PPP项目之间,还有另外一种经济关系:对PPP项目的财政补贴支出责任。

根据财政部2014年11月29日《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金[2014]76号)的规定,PPP项目回报机制主要包括三种类型:“使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式”,不同方式下,政府对于运营中的PPP项目承担不同的财政补贴支出责任,其责任的界定、核算和经济实质也均有差异,所以,本文根据PPP项目回报机制的不同,分别分析政府在不同回报机制下的经济责任和经济实质,探讨如何对其在政府财务报告中进行账务处理和信息披露。

第一,使用者付费模式。在该种模式下,PPP项目的SPV公司所提供的公共产品或服务,完全是由使用者进行付费,政府对其不支付任何补贴或者是费用。所以,在该种模式下的PPP项目,政府和运营PPP项目的SPV公司之间的关系,仅仅是股东的经济关系,政府在编制财务报告时,只是需要按照“长期股权投资”的会计制度要求进行核算和披露即可。

第二,可行性缺口补助模式。在该种模式下,PPP项目的SPV公司所提供的公共产品或服务,使用者需要支付一定的费用,但是如果使用者支付的费用总额不能够实现SPV公司的最低赢利目标,政府需要以财政补贴的形式支付其差额部分;如果使用者支付的费用,能够实现SPV公司的最低赢利目标,则政府不需要支付财政补贴。所以,在这种模式下,政府是否会发生对PPP项目的财政补贴支出,取

决于运营PPP项目的SPV公司的最终业绩情况。政府在该种模式下发生的财政补贴支出具有不确定性,是否会发生不确定、发生多少不确定,而这种“不确定”的支出特点,恰恰是“预计负债”的典型特征。

根据《制度》对“预计负债”科目的描述为“本科目核算单位对因或有事项所产生的现时义务而确认的负债,如对未决诉讼等确认的负债。”由该描述可以看出,预计负债产生的原因是“或有事项”造成的一种现时义务,而根据《国际会计准则37号--准备、或有负债和或有资产(IA Ss 37号)》中,对“或有事项产生负债”的描述为:“是一种现时义务,但是该义务发生的时间或金额具有不确定性。”所以,采用可行性缺口补助模式的PPP项目,其可能会发生的财政补贴支出,从经济实质而言,是政府的一项潜在的、未来发生的时间和金额不确定的负债,应该在“预计负债”科目中进行核算。在按照一定的方法测算出政府在运营周期内发生的财政补贴支出金额后,假设金额为XXX,其账务处理分录为:

借:业务活动费用(或经营费用、或其他费用) XXX  
贷:预计负债——PPP项目财政补贴 XXX

对于借方账户的使用,取决于PPP项目的性质和业务范围,而对于分录中“预计负债”余额的确定,根据财政补贴支出可能发生的时间周期的长短,一般有两种方法可以使用:第一种方法,采用每年测算财政补贴数额直接相加的方法。如果PPP项目的财政可行性缺口补助的周期比较短,货币的时间价值表现不是很明显,可以把测算的、未来的可行性缺口补助支出数额直接相加之后的总额,确认为预计负债的余额进行列示;第二种方法,采用按照货币的时间价值进行折算成现值的方法。PPP项目的周期一般比较长,而政府对PPP项目的可行性缺口补助有些项目也会伴随着项目的整个运营周期。所以,在这种情况下,财政补贴支出的货币时间价值就是需要考虑的一个因素,对每年可能发生的可行性缺口补助的数额,采用折算后的现值进行相加之后的数额,作为“预计负债”科目余额进行列示,并在报表附注中披露折算的过程以及相关指标确认的依据等信息。如果真正需要支付可行性缺口补助时,按照其应该支付的金额,假设为YYY,进行如下账务处理:

借:预计负债——PPP项目财政补贴 YYY  
贷:银行存款 YYY

第三,政府付费模式。在该种模式下,PPP项目的SPV公司所提供的公共产品或服务,使用者不需要支付任何费用,该费用完全由政府承担,政府支付的周期将会持续整个PPP项目的运营周期,直到项目结束移交给政府。所以,该模式下政府与PPP项目之间的关系,类似于政府采用“融资租赁”的形式租用SPV公司提供的公共产品或服务,而政府所支付的费用,类似于政府支付的租金;合同到期后,PPP项目则移交给政府所有。因此,该模式下的政府付费其

经济实质就像融资租赁支付的租金一样,形成了政府的一项长期应付债务。

根据《制度》中对“长期应付款”科目的描述为:“本科目核算单位发生的偿还期限超过1年(不含1年)的应付款项,如以融资租赁方式取得固定资产应付的租赁费等。”所以,政府付费模式下的PPP项目,在运营期间的账务处理,可以参考融资租赁的经济活动进行:

借:固定资产(或公共基础设施)——PPP项目

贷:长期应付款——PPP项目政府付费

“长期应付款”科目余额的确定,也可以采用两种方法进行:一种是不考虑货币时间价值,按照政府与社会资本方签订合同约定的数额,直接相加之后作为“长期应付款”科目的余额。这种计算方法,一般适用于PPP项目周期比较短的情况,但是,政府与社会资本方合作的项目一般都是周期在10年以上比较长的公共服务领域,因此,货币时间价值就应加以考虑。所以,在确定“长期应付款”科目余额时,一般应采用考虑了货币时间价值的第二种方法进行确定,把政府与社会资本方合同约定支付的数额,通过折现转化为现值后,相加出的总额确定为“长期应付款”科目的最终余额进行列示。

政府在每年实际支付给SPV公司费用时,根据《制度》规定,在支付时,借记“长期应付款”科目,而贷方可以登记“银行存款”科目,或者是根据资金来源,也可以登记“财政拨款收入”等科目。

(三)PPP项目移交阶段的信息披露 PPP项目运营周期结束后,一般由运营PPP项目的SPV公司移交给政府进行接收。所以,在该阶段,政府与社会资本方之间的合作也就结束,政府在SPV公司中股东的身份也不复存在,其“长期股权投资”科目余额也应从贷方转出(假设其数额为XX)进行注销。同时,按照支付给社会资本方的补偿(假设数额为YY),贷记“银行存款”科目,或者根据资金来源贷记“财政拨款收入”等科目。最后,政府作为PPP项目所形成的公共产品或服务最终的拥有者,应根据该公共产品或服务的性质,借方增加政府的“固定资产”或者是“公共基础设施”等账户,而其账户余额则为贷方账户余额相加之和。所以,在PPP项目移交阶段,政府的其账务处理分录为:

借:固定资产(或公共基础设施) XX+YY

贷:长期股权投资 XX

银行存款(或财政拨款收入) YY

### 三、结论

在PPP模式中,政府首先作为股东的身份,其经济活动的实质是一种长期股权投资行为,但是,除了这种身份以外,政府还有另外的一个身份:消费者的代为付款人。因为有些公共产品或服务,是由政府免费提供给社会公众的,这种产品或服务有些是政府直接提供,有些是通过政府购买PPP项目所提供的产品或服务后,再提供给社会公众免

费使用。所以,在PPP模式下,政府财务报告应该对政府两种角色下的经济活动同时进行反映,才能保证政府财务报告信息的“全面性、真实性和客观性”的质量要求。

\*本文系山东省社会科学规划重大理论与实践协同创新研究专项“山东省‘财政承受能力论证’实证研究”(项目编号:15CCXJ15)阶段性研究成果。

参考文献:

[1]财政部:《政府会计制度—行政事业单位会计科目和报表》,财会[2017]25号。

[2]财政部:《政府会计制度—基本准则》,财会[2017]78号。

[3]陈志斌、周曙光:《政府会计国家治理功能的界定研究》,《会计研究》2017年第11期。

[4]徐玉德、李化龙:《PPP模式下政府方会计处理规范演进与现实反思》,《经济研究参考》2018年第39期。

[5]张晓林:《信息披露透明度、税收筹划与企业价值》,《财会通讯》2017年第27期。

[6]彭娟、熊丹:《碳信息披露对投资者保护影响的实证研究——基于沪深两市2008-2010年上市公司经验数据》,《上海管理科学》2012年第6期。

[7]唐跃军等:《大股东制衡、治理战略与信息披露——来自2003年中国上市公司的证据》,《经济学(季刊)》2008年第2期。

[8]聂勇浩、罗景月:《感知有用性、信任与社交网站用户的个人信息披露意愿》,《图书情报知识》2013年第5期。

[9]齐莹等:《天津上市公司自愿性会计信息披露与股票价格相关性研究》,《天津商业大学学报》2012年第4期。

[10]姚瑶:《股权众筹信息披露制度的监管逻辑与实现路径》,《上海金融》2017年第12期。

[11]韩圆圆:《我国碳信息披露现状及建议》,《商业经济》2017年第6期。

[12]关彩玉:《探析会计信息披露与资本市场的有效性》,《金融经济》2017年第10期。

[13]李艳华:《我国上市公司碳信息披露的现状与建议》,《商业会计》2013年第8期。

[14]童飞:《上市公司自愿信息披露动机研究及理论解释》,《时代金融》2012年第33期。

[15]孙燕芳:《PPP项目控制权与现金流权配置问题研究》,天津大学2014年博士学位论文。

[16]孙丽华:《我国地方政府性债务管理:融资模式、风险管控和信息披露》,东北财经大学博士学位论文。

[17]邓敏贞:《公用事业公私合作制实施的问题与对策——以“汇津污水处理案”为实证分析对象》,《行政与法》2013年第6期。

(编辑 张芬)