

建议以折旧年限确认 PPP 项目合作期限

杨柳

近些年 PPP 项目在各地稳步推进，但在推进 PPP 的项目时，关于项目合作期限的确认这个涉及合同相关各方需要进行合理测算的关键因素，目前我国在相关的政策框架和理论体系上均缺乏明确的指导或政策解读。从各地 PPP 项目的落地情况来看，PPP 项目合同各方往往根据项目的情况进行个性化确定，造成同样的项目由于区域不同、社会资本方不同、谈判要求不同，最终形成不同的期限约定。在 PPP 项目实施过程中，笔者建议把“项目折旧年限”作为 PPP 项目合作期限，在此基础上，综合考虑其他相关因素，进行优化和调整。

笔者认为，基于项目折旧年限进行 PPP 项目合作期限确认是比较科学合理的，对所有 PPP 项目具有共性特征。这个折旧年限应该等于 PPP 项目合同确定的运营期限、政府所需要的公共产品或服务的供给期间、项目资产的经济生命周期和技术生命周期。PPP 项目合作期限确认为项目折旧年限具有以下优势：

符合政府和社会资本合作目的。PPP 模式的目的是在基础设施和公共服务领域为社会公众提供公共服务。例如，通过 PPP 项目修建了一条高速公路，在这条高速公路最大可用期限范围内，为社会公众提供公共服务。政府和社会资本方如何确定这条高速公路的项目合作期限，应该以其最大可控的物理期限，也就是以项目的折旧年限作为双方的合作期限，才能最大程度的符合双方的合作目的。现在大部分 PPP 合作项目

要求社会资本方运营满一定时间后，将项目转交给政府方。假如这条高速公路的寿命期限是 30 年，但是项目合作期限为 10 年，项目在移交之后，政府方仍需要通过预算安排费用对项目进行运营维护，这说明之前双方项目合作期限的设置不够科学合理，对社会资本方也存在失公平性。

符合相关政策规定。财政部《PPP 项目合同指南（试行）》对 PPP 项目合作期限要求考虑七个关键因素，其中包括政府所需要的公共产品或服务的供给期间、项目资产的经济生命周期和技术生命周期。笔者认为，除非公共需求发生基础性的变化，政府所需要的公共产品或服务的供给期最大值，应该是 PPP 项目的折旧年限；对于项目资产的经济生命周期和技术生命周期的合理最大值来说，也应该是项目的折旧年限。因此，只要在基础设施的整个有效使用周期内，都是政府满足公共服务需要所需，该周期与 PPP 项目的合理折旧年限应该是一致的。

能够有效平衡政府的财政承受能力。目前我国市政基础设施投资还本付息周期基本在 5—10 年左右，即使是中央政府发行的市政基础设施债券，也在这个周期区间内，一定程度上造成了我国地方政府性债务偿付的高风险。基于项目折旧年限进行 PPP 项目合作期限确认，可以降低政府当期的支付压力，通过期限提高财政承受能力的平衡性，从而有效平衡政府的财政承受能力。

能够促进政府公共项目运营市场和运营技术的成熟。目前，大量的社会资本方在项目核算时候仍然把 PPP 项目的工程建设利润作为核算重点，对项目的运营管理缺乏技术概念和财务概念。基于项目折旧年限进行 PPP 项目合作期限确认，不仅能促进社会资本方充分地考虑项目技术成熟性和运营可行性，还能促进政府公共项目运营技术的成熟。

能够避免政府方在未到期运营项目移交后带来的风险。PPP 项目主要是各类市政基础设施，其实际有效折旧寿命应该在 25—30 年左右。对于政府方来说，项目移交时已经到了项目寿命的中后期，会给政府带来大量不确定的维护支出。基于项目折旧年限进行项目合作期限确认，可以避免政府方在未到期运营项目移交后带来的风险。

能够与政府会计准则、政府预算会计制度、综合财务报告相统一。公共基础设施政府会计准则要求，政府会计应对公共基础设施计提折旧，应当根据公共基础设施的具体情况，科学合理确定公共基础设施的折旧年限。公共基础设施折旧需要考虑的期限因素包括项目设计使用年限和项目预计实现服务潜力的期限，与确定“基于 PPP 项目的折旧年限作为项目合作期限”在实质上是是一致的。因此，基于项目折旧年限进行项目合作期限确认，能够与政府会计准则、政府预算会计制度、综合财务报告相统一。

（作者单位：中国社会科学院研究生院）

责任编辑 廖朝明