

PPP模式下政府负债会计问题探讨

王芳 万恒■

摘要：PPP模式是近年来我国公共基础设施投融资改革的重要方向。明确PPP模式下政府的支出责任和偿付义务，在此基础上准确核算和披露政府负债，对于防范和控制政府债务风险具有重要意义。本文对PPP模式下政府承担的股权投资、运营补贴、风险承担和配套投入等支出责任进行了探讨，分析不同财政支出责任对政府负债的影响，并提出对PPP模式下的政府负债进行界定、确认、计量和披露的具体建议。

关键词：PPP模式；政府负债；财政支出责任

近年来，随着我国公共基础设施供需之间的矛盾不断加大，有限的财政资金投入影响了公共基础设施的供给，PPP模式（Public-Private Partnership，政府和社会资本合作）成为公共基础设施投融资改革的重要选择。然而不能忽视的是，PPP模式下政府承担了和社会资本合作项目的部分支出责任，这些支出责任可能增加政府的债务风险。2014年财政部发布的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》规定，在政府综合财务报告制度建立后，要将政府的支付义务纳入政府综合财务报告制度中，充分反映和控制政府支付义务所形成的政府债务风险。如果PPP模式中政府的责任和义务界定不清，社会资本可能将其视为政府对PPP项目进行“兜底”的

信号，进而引发社会资本的道德风险，进一步增加地方政府债务负担（比如在可行性缺口补助模式下，政府会对使用者付费不足以覆盖社会资本成本投入和合理回报的缺口进行补助。如果政府过多地承担项目中的风险和责任，可能使得社会资本疏于对项目运营的管理，以致项目现金流远低于预期，加大政府的支出责任）。因此，明确PPP模式下政府的支出责任和偿付义务，在此基础上准确核算和披露政府负债，对于防范和控制PPP项目所带来的政府债务风险具有重要意义。

一、PPP模式下政府负债的界定与分类

《国际公共部门会计准则第19号——准备、或有负债和或有资产》和我国《政府会计准则——基本准则》均将政府负债定义为“由政府会计主体过去的事项或经济业务形成的，预期会导致经济资源流出政府主体的现时义务”，并提出政府负债的确认条件：（1）履行该义务很可能导致含有经济利益或服务潜力的经济资源流出政府主体；（2）履行该义务的金额可以可靠计量。不符合该定义的潜在义务以及不符合确认条件的现时义务将作为政府或有负债。

依据2015年财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，在PPP项目的全生命周期过程中，政府负有的财政支出责任包括

股权投资、运营补贴、风险承担和配套投入等支出责任。在不同类型的财政支出责任下，政府所承担的负债存在显著差异：

第一，股权投资支出责任即政府和社会资本共同组建项目公司时，政府所承担的股权投资支出责任。该项支出是政府对项目公司的权益投入，其目的是取得项目公司一定的控制权，并未形成政府的现时义务。尽管政府对股权投资支出责任的履行会导致现金等经济资源流出主体，但同时也带来股权投资等经济资源的流入，总体上并未引起经济资源的流出，因而不会形成政府负债。

第二，运营补贴支出责任即在PPP项目的运营期间政府所承担的付费责任。若政府付费的模式不一样，政府所承担的运营补贴支出责任也有较大差异，继而形成不同类型的政府负债：（1）政府付费模式。它主要适用于缺乏“使用者付费”的非经营性项目，例如河道整治、公共绿化、市政道路等项目。此类项目属于纯公益项目，项目本身无法产生现金收益，因此政府在项目运营期间承担全部付费责任。该付费责任是由政府在PPP项目合同中的承诺事项所引起，责任的履行将导致政府向社会资本支付财政资金，因而形成政府的现时义务，应该在其满足负债确认条件时作为政府的确定性负债（《国际公共部门会计准则第19号——准备、或有负债和或有

资产》在说明预计负债与应付账款等其他负债的关系时,认为预计负债具有不确定性,其他负债则是确定性的,因此本文将“其他负债”界定为“确定性负债”);(2)可行性缺口补助模式。它适用于使用者付费不足以覆盖项目成本和合理回报的项目,例如建设文化及体育场馆、学校和轨道类交通等。在可行性缺口补助模式下,政府承诺以财政补贴、贷款贴息、优惠贷款和其他优惠政策的形式,给予社会资本一定的经济补助,从而形成政府的现实义务。如果某个PPP项目在运营过程中很可能产生可行性缺口,并且政府对补助金额能够进行可靠计量,将形成政府的预计负债;如果政府无法判断该项目是否产生可行性缺口,因而无法确定是否需要对社会资本进行补助,或者政府认定该项目产生可行性缺口但无法对补助金额进行可靠计量,则应将政府的补助责任作为政府的或有负债。

第三,风险承担支出责任是PPP项目中政府承担风险带来的财政或有支出责任。它一般是由政府承担的法律风险、最低需求风险、政策风险和由政府方原因使得PPP项目终止等因素产生。如果该支出责任是政府承担的现实义务,并且该义务的履行使得经济资源很可能流出政府主体以及流出金额能够可靠计量,则会形成政府的预计负债;如果该支出责任是政府所承担的现实义务,但政府承担风险的概率或者需要支付的金额无法合理预期,或者该支出责任是政府承担的潜在义务,则会形成政府的或有负债。

第四,配套投入支出责任即政府提供的项目配套工程等支出责任,例如土地的征收及整理、完成项目和现有的相关基础设施的对接、建设项目的配套措施、贷款贴息、投资补助等。该支出责任由PPP项目合同中的政府承诺所形成,政府履行该支付义务将

使得含有经济利益或服务潜能的项目配套工程等流出政府,因而形成政府的确定性负债。

二、PPP模式下政府负债的确认

第一,政府付费模式下的运营补贴支出责任确认为政府确定性负债,除了满足政府负债的定义外,还需满足两个确认条件:一是政府很可能承担该支出责任;二是政府承担该支出责任所流出的经济资源的金额能够可靠计量。在政府付费模式下,政府通常会依据项目的可用性、使用量和绩效中的一个或多个要素的组合向社会资本付费。这些不同的付费条件决定何时将政府的支出责任确认为政府负债:(1)可用性付费(Availability Payment)的依据是社会资本提供的PPP项目符合约定标准。在可用性付费条件下,通常在项目开始就已经确定项目公司的投资成本。当政府预期PPP项目符合标准和要求,且在项目开始运营后政府必须按照合同约定金额付费时,即可将该付费责任确认为政府的确定性负债。(2)使用量付费(Usage Payment)的依据是社会资本提供的项目设施或服务的实际使用量。当PPP项目开始运营后,政府即可根据预期的项目使用量,将付费责任确认为政府的确定性负债。(3)绩效付费(Performance Payment)的依据是社会资本提供的PPP项目的质量。在绩效付费条件下,政府通常会和社会资本明确约定项目的绩效标准,并将政府付费金额和社会资本的绩效表现挂钩。当政府预期PPP项目达到项目合同中的绩效标准且政府付费金额能够可靠计量时,该付费责任即可确认为政府的确定性负债。

第二,可行性缺口补助模式下的运营补贴支出责任是否确认为预计负债,应根据使用者付费是否很可能无

法覆盖项目成本和保证社会资本获得合理回报,以及政府承担运营补贴支出责任的金额能否可靠计量来判定。例如,政府因采用限价机制导致某PPP项目的预期收益不佳,若政府预期使用者付费很可能无法覆盖项目成本,社会资本很可能无法获得预期的合理回报,并且政府能够可靠估算该缺口的补助金额,那么应该将该补贴支出责任确认为政府的预计负债;如果使用者付费很可能覆盖项目成本回收并使社会资本得到合理回报,即政府不是很可能承担该运营补贴支出责任,或者虽然使用者付费不足以覆盖社会资本方的成本与合理回报,但政府对该缺口进行补助的金额无法可靠计量,则该补贴支出责任不能被确认为预计负债,只能在报表附注中作为或有负债进行披露。

第三,风险承担支出责任可能会形成政府的现时义务,是否将该支出责任确认为预计负债取决于PPP模式下政府承担风险的概率以及政府承担风险时需支付的金额能否可靠计量。例如,上海大场水厂1998年正式运行,是上海市政府和英国泰晤士水务公司合作的PPP项目,该项目保证外方能够获得固定回报。但2002年颁布的《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》导致上海大场水厂被迫和政府谈判,2004年政府同意承担该政策变更风险并对项目进行回购,且回购金额能够计量,则该风险承担支出责任可以确认为政府的预计负债;如果政府承担的风险支出责任所形成的现时义务无法可靠计量,则该支出责任不能确认为预计负债。例如,双港垃圾焚烧发电厂是天津市政府与泰达股份有限公司合作的BOT项目,在2005年正式投入运营,由于项目运营收益不足,天津市政府承诺提供补贴,但未明确表示所

补贴的金额,则不应将该补贴责任确认为预计负债,只需在资产负债附注中进行披露。此外,如果政府承担的风险支出责任并未发生,该支出责任仅构成政府的潜在义务,应该作为或有负债在表外进行披露。例如,2008年建成通车的杭州湾跨海大桥是浙江省政府与浙江民营企业合作的PPP项目。《杭州湾跨海大桥工程可行性研究》预测大桥的车流量良好并能产生稳定的现金流,则政府承担的最低需求风险仅构成政府的潜在义务,只需作为政府的或有负债在表外披露。

第四,配套投入支出责任要确认为政府负债,应判定该支出责任是否属于现时义务,并且是否符合两个确认条件:一是政府很可能承担该配套投入支出责任;二是政府承担该配套投入支出责任所流出经济资源的金额能够可靠计量。当政府在PPP合同中承诺提供项目配套工程时,即构成了政府的现时义务。如果政府能够合理估算在提供项目配套工程时的支出金额,例如,取得所征收和整理土地的历史成本或公允价值、测算将该项目与现有基础设施和公用事业对接的成本、核算建设部分项目配套措施的成本等,则应将该配套投入支出责任确认为政府的确定性负债。

三、PPP模式下政府负债的计量

第一,政府付费模式下的运营补贴支出责任确认为政府的确定性负债后,应该在不同的付费条件下对政府负债进行估算和计量:(1)在可用性付费条件下,在PPP项目合同签订之前,政府和社会资本会明确界定“可用”和“不可用”的认定标准,并事先约定项目“可用”时的付费金额和存在“不可用”情形时的付费扣减比例。政府应该根据项目的可用情况和合同中约定的付费金额,估算和计量所承

担的政府负债。(2)在使用量付费条件下,政府和社会资本通常在签订项目合同前建立分层级的使用量付费机制。比较典型的分层级使用量付费机制通常包括“最低使用量”和“最高使用量”:当项目实际使用量低于最低使用量时,政府按约定的最低使用量付费;当项目的实际使用量超过最高使用量时,政府对于超过最高使用量的部分不承担付费义务。在PPP项目开始运营后,政府需要判断项目预期使用量的所在区间,据此估算和计量相应的政府负债(当项目的预期使用量低于最低使用量时,应按最低使用量的付费金额计量政府负债;当项目的预期使用量超过最高使用量时,应按最高使用量的付费金额计量政府负债;当项目的预期使用量处于最低使用量和最高使用量之间时,应按预期使用量的付费金额计量政府负债)。(3)在绩效付费条件下,政府应该依据项目合同中约定的绩效标准及其相应的付费金额,估算和计量所承担的政府负债。如果政府付费周期较长,应考虑货币的时间价值对政府未来现金流出量进行折现。

第二,对可行性缺口补助模式下运营补贴支出责任形成的预计负债进行计量时,要区分不同的补助形式。政府以财政补贴形式进行的补助属于看跌期权,其标的变量是PPP项目的预期收益,其目标是在PPP项目的预期收益下降时对期权持有者(社会资本)起保护作用。看跌期权是衍生金融工具,根据《国际公共部门会计准则第29号——金融工具:披露》(IPSAS 29)第10款的规定,衍生金融工具要以公允价值计量并且其变动应计入盈余和赤字,可以使用期权定价技术解决其计量难题;对于政府以贷款贴息方式提供的经济补助,根据贴息部分的差额进行计量;对政府以优惠贷款形式

提供的经济补助,根据2015年发改委和国家开发银行发布的《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》,对符合条件的PPP项目,贷款期限最长可达30年,贷款利率可适当优惠。如果贷款期限比较长,应考虑货币的时间价值,引入现值计量属性。优惠贷款形式的可行性缺口补助模式下的运行补贴支出责任,为优惠贷款利率下的本息在优惠贷款期限内折现值与正常贷款利率下的本息在正常贷款期内折现值的差额。

第三,在将符合确认条件的风险承担支出责任确认为政府预计负债以后,其计量要依据政府履行相关义务时所需支出的最佳估计数。最佳估计数可以分为两种情况考虑:一是政府承担风险所需支出金额有连续的范围,并且在该范围内每种结果发生的概率相等,此时最佳估计数为上下限的平均数;二是所需支出没有连续的范围。在支出没有连续范围的情形下,需进一步区分两种情况进行确定:(1)如果该或有事项仅涉及单个项目,最佳估计数为最可能发生的金额。例如,由于PPP项目提供的公共基础设施已不再被需要,政府有90%的可能性终止项目。为承担政府方原因造成项目合同终止的责任,政府需对社会资本做出回购补偿,补偿金额为该项目没有被回购的情况下社会资本可以获得的经济利益,假设金额为1亿元,则此时最佳估计数为1亿元。(2)如果该或有负债涉及多个事项,要综合考虑各种风险发生的概率以及带来的支出责任,根据概率分布函数进行计量。例如,如果采用PPP模式的某高速公路在建成后很可能收费不足,政府承担需求不足风险而对社会资本进行补助。如果需求较小不足的可能性为30%,需补助1亿元;如果需求一般不足的可能性为50%,需补助3亿元;如果需求非常不足的可能性为

20%,需补助5亿元,则政府承担该风险承担支出责任的最佳估计数按以下公式进行计量:最佳估计数=需求较小不足时的支出金额×需求较小不足发生的可能性+需求一般不足时的支出金额×需求一般不足发生的可能性+需求非常不足时的支出金额×需求非常不足发生的可能性,本例中最佳估计数为 $1 \times 30\% + 3 \times 50\% + 5 \times 20\% = 2.8$ (亿元)。如果货币的时间价值影响较大,还应对现金流出量折现后确定最佳估计数。

第四,符合条件的配套投入支出责任在确认为政府的确定性负债以后,要对其进行合理计量。对于政府需要以土地使用权等资产来履行的配套投入支出责任,如果土地使用权等资产的公允价值能够可靠取得,应该按投入土地使用权的公允价值对政府负债进行计量;如果无法取得土地使用权的公允价值,应该按投入土地使用权的账面价值对政府负债进行计量。例如,在沙漠防治方面,我国政府正在探索引入PPP模式,对于政府投入的沙漠土地使用权,其公允价值无法可靠取得,应按沙漠土地使用权的账面价值计量。对于其他配套投入支出责任所形成的政府确定性负债,可按为偿还相应的负债预期支付的金额计量。

四、PPP模式下政府负债的披露

第一,政府付费模式下运营补贴支出责任所形成的政府确定性负债,除在资产负债表中作为流动负债进行列报之外,也要在报表附注中披露以下内容:(1)形成原因和种类,说明政府付费机制属于可用性付费还是使用量付费、绩效付费,同时还应披露预期的PPP项目的可用性情况、使用量、绩效及其相应的付费金额;(2)期初余额、期末余额和本期发生额;(3)如果该确定性负债的计量采用现值属

性,还需要披露折现率的确定依据和具体数值。

第二,可行性缺口补助模式下运营补贴支出责任所形成的政府的预计负债在资产负债表中列报时,应将其与确定性负债相区分,以反映不同政府负债的风险程度。同时,为反映该预计负债的流动性,如果政府可行性补助的时间超过一年,应将该预计负债列报为非流动性负债;如果政府可行性补助的时间低于一年,应将其作为流动负债列报为“一年内到期的非流动负债”。该预计负债在报表附注中应披露的内容包括:(1)形成原因及种类;(2)经济利益流出的可能性,即可行性缺口产生并且政府对其承担运营补贴支出的可能性大于50%;(3)期初余额、期末余额和本期发生额;(4)与预计负债相关的预期补偿金额和本期已确认的补偿金额。可行性缺口补助模式下运营补贴支出责任所形成的或有负债,除非其导致经济利益流出政府的可能性极小,否则一般在报表附注中披露。需要披露的内容包括:形成该或有负债的原因;经济利益流出的可能性;该或有负债预期产生的财务影响和取得补偿的可能性。另外,还要对该或有负债持续评价,以确定该经济利益的流出是否大于50%,即政府是否很可能对该可行性缺口进行补贴。如果政府很可能对该可行性缺口进行补助,并且补助金额能够可靠计量,则应将其确认为预计负债,并在资产负债表中列报。

第三,风险承担支出责任所形成的预计负债在资产负债表中列报时同样需要与政府的确定性负债相区分,并判断预计负债的流动性。该预计负债与可行性缺口补助模式下运营补贴支出责任形成的预计负债所披露的内容基本相同。风险承担支出责任所形成的或有负债,除非其导致经济利益流出

政府的可能性极小,否则只需在报表附注中进行披露,披露内容与可行性缺口补助模式下运营补贴支出责任形成的或有负债相同。此外,也需对该或有负债进行持续评价,以确定其是否会形成预计负债。

第四,配套投入支出责任所形成的确定性负债,应在资产负债表中列报,同时也要在报表附注中披露以下内容:(1)形成原因和种类,应对政府承担配套投入支出责任的类型进行说明,例如提供土地征收和整理、建设部分项目配套措施等;(2)期初余额、期末余额和本期变动情况。

(本文受中国会计学会重点科研课题“政府债务会计系统的构建及风险分析研究”<2015KJA006>的资助)

(作者单位:中南财经政法大学政府会计研究所)

责任编辑 张璐怡

主要参考文献

- [1] 马恩涛.公私伙伴关系与政府或有债务研究[J].财政研究,2014,(12):38-43.
- [2] 仝霞,柯永建,王守清.基于案例的中国PPP项目的主要风险因素分析[J].中国软科学,2009,(5):107-113.
- [3] 孙燕芳,张连营,韩海峰.公共项目公私合伙制中政府保证的会计问题研究[J].财经理论与实践,2011,(4):62-66.
- [4] 严晓健.公私合作伙伴关系(PPP)的应用及审计重点探讨[J].审计研究,2014,(5):45-51.
- [5] 周小付,赵伟.公私合作伙伴关系中政府性债务的审计困境与对策研究[J].审计研究,2015,(6):47-52.