

PPP 项目合同会计处理及建议

高亚莉 ■

摘要：《企业会计准则解释第14号》（财会[2021]1号）第一条对社会资本方（项目公司）关于PPP项目合同的会计核算做了指导性规定。本文结合PPP项目实务案例，分析了该规定存在的适用性问题，并建议：一是项目公司PPP项目投资额，应依据《企业会计准则解释第14号》第一条第（一）1款的规定确认为合同资产，以统一项目公司投资对价的会计核算标准；二是尽快出台针对PPP业务的系列会计准则，以统一PPP合同会计核算标准体系，提高项目公司PPP业务财务信息披露的准确性。

关键词：PPP项目合同；会计处理；问题探讨

中图分类号：F235 **文献标志码：**A **文章编号：**1005-286X(2021)10-0049-04

一、PPP 项目合同会计处理分析

PPP是政府与社会资本就某项基础设施和公共产品的提供，建立在契约基础上的合作伙伴关系。PPP模式有BOT（建设—运营—移交）、TOT（移交—运营—移交）、BOO（建设—拥有—运营）等。其中，BOT是PPP的主流模式。企业中标某BOT项目，按约定与政府共同出资成立项目公司。项目公司与政府签订PPP合同，约定项目公司（社会资本方）融资、建设、运营维护项目，授权运营期项目公司通过多种收入（使用者付费、政府付费或使用者付费+政府缺口补贴）收回投资并获取合理利润，合作期满，项目公司按约定条件把项目资产无偿移交给政府。BOT项目资产所有权属归政府，项目公司拥有附着在BOT项目资产上的收费权。

财政部于2021年2月发布的《企业会计准则解释第14号》（财会[2021]1号）对项目公司投资PPP项目合同的会计处理做了指导性规定，涉及项目公司投资额对价的性质、借款费用、预计支出、合同成本、收入的确认等方面，明确建设期，项目公司建造PPP项目的建造费用（投资额对价），按照2017年新修订的《企业会计准则第14号——收入》相关规定

确认为合同资产。合同资产是项目公司向用户提供服务或转让商品有权收取对价的权利，该权利并非是一项无条件的收款权，取决于时间流逝之外的其他因素。如，项目公司提供某高速公路BOT项目，有权向获取服务的车辆收取通行费及向政府收取缺口补贴，该权利不是一项无条件的收款权，而是基于项目公司提供高速公路项目运营维护服务的绩效考核结果。

例1：某社会资本A中标某高速公路BOT项目，总投资10亿元，项目建设期2年，运营期20年，项目资本金2亿元，其余资金项目公司通过银行贷款取得，每年贷款利率是5.2%。按PPP合同约定，中标A企业与政府按8:2比例共同出资成立项目公司，项目公司建设并运维项目。项目进度：第一年完工进度50%，第二年完工进度50%。回报机制：项目策划时测算项目公司运营期每年收取车辆通行费6500万元、政府缺口补贴7800万元。

根据《企业会计准则第14号——收入》等相关规定，确认项目公司投资额对价性质、收入、成本费用等，具体账务处理如下（单位：万元，下同）：

1. 项目公司设立：

借：银行存款	20 000	
贷：实收资本——政府	4 000	
——社会资本 A	16 000	
2. 向银行贷款 8 亿元：		
借：银行存款	80 000	
贷：长期借款	80 000	
3. 购进材料等：		
借：原材料等	58 000	
应交税费——应交增值税（进项税额）	7 000	
贷：银行存款	65 000	
4. 建设期项目公司领用材料、发生的人工工资等成本费用、建设期利息费用、预计更新改造支出等：		
借：合同履约成本——工程施工	100 000	
贷：原材料、应付工资薪酬、预计支出、银行存款等	100 000	
5. 结转成本：		
借：主营业务成本	100 000	
贷：合同履约成本——工程施工	100 000	
6. 每年按履约进度确认当年合同收入：		
第一年确认合同收入 5 亿元：		
借：合同结算	50 000	
贷：主营业务收入	50 000	
第二年确认合同收入 5 亿元：		
借：合同结算	50 000	
贷：主营业务收入	50 000	
7. 项目公司高速公路 10 亿元投资对价，建设期在确认合同收入的同时确认为合同资产。		
借：合同资产	100 000	
贷：合同结算	100 000	
8. 运营期项目公司会计核算。运营期，项目公司自政府方取得的收入、使用者付费取得的收入等，应确认与运营服务相关的收入。		
（1）运营期，项目公司每年收取车辆通行费 6 500 万元、政府缺口补贴 7 800 万元（实际每年的车辆通行费据实计算，政府付费基于绩效评价结果。为便于分析，这里收入数据利用 PPP 合同签订时估算的数据）。		
借：银行存款	14 300	
贷：主营业务收入——车辆通行费收入	6 000	
——政府缺口补贴	7 200	
应交税费——应交增值税（销项税额）	1 100	
（2）运营期 20 年，合同资产直线摊销计入当期成本。		
借：主营业务成本	5 000	

贷：合同资产 5 000

（3）运营期项目公司发生的贷款利息、人工工资、管理费用、材料费、更新改造支出等业务的会计处理同一般企业会计处理。合作期满，项目公司按 PPP 合同约定的条件把项目资产无偿移交给政府，项目公司清算会计核算，同一般企业清算会计处理。

二、不同回报机制下 PPP 项目合同具体会计处理

根据《PPP 项目合同指南（试行）》（财金〔2014〕156 号）和《政府和社会资本合作项目财政承受力论证指引》（财金〔2015〕21 号），项目公司从事 PPP 项目的回报机制有纯政府付费、纯使用者付费、使用者付费+政府缺口补贴三种模式。

（一）纯使用者付费模式下 PPP 项目合同会计处理

该付费模式下，PPP 项目自身商业化运营产生的收入，可以覆盖项目公司投资成本和合理利润。使用者付费的收入基于项目商业化运作产生的流量乘以单价测算，如公共停车场 BOT 项目运营期的收入，以实际停车量乘以每小时停车收费单价测算。

例 2：某公共停车场 BOT 项目，总投资 8 亿元，建设期 2 年，运营期 15 年，社会资本方 A 中标，项目资本金为 2.4 亿元，社会资本方 A 与政府按 9:1 比例共同出资设立项目公司，其余资金项目公司从银行贷款，贷款利率 5.4%/ 年。项目公司与政府签订 PPP 合同，项目第一年完工进度为 40%，第二年完工进度 60%。项目策划时测算回报机制：停车费预计收入 9 000 万元/ 年。

1. 项目公司设立、融资、建设期购进及领用材料、发生工资费用、利息费用、预计支出、合同成本、建造合同收入等业务的会计核算，同上述例 1 前六步。

2. 项目公司公共停车场 8 亿元的投资对价确认。《企业会计准则解释第 14 号》规定，根据 PPP 合同约定，项目运营期项目公司有权向获取公共产品和服务的对象收取费用，但收费金额不确定的，该权利不构成一项无条件收取现金的权利，在项目完工时，将相关 PPP 项目资产的对价金额或确认的建造收入金额确认为无形资产，并按照《企业会计准则第 6 号——无形资产》的规定进行会计处理。即建设期，在确定建造合同收入的同时，项目公司公共停车场 8 亿元投资对价确认为无形资产，具体账务处理如下：

借：无形资产 80 000
贷：合同结算 80 000

3. 运营期 15 年，无形资产直线摊销计入当年成本。

借：主营业务成本 5 333
贷：无形资产 5 333

表1 摊余成本及投资收益计算表 单位：万元

运营期	期末摊余成本①	实际收益②=①×10.13%	现金流入③	现金流出④	期末摊余成本⑤=①+②-③+④
第1年	10 000	1 013	1 700		9 313
第2年	9 313	943.4	1 700		8 556.4
第3年	8 556.4	866.76	1 700		7 723.16
第4年	7 723.16	783.35	1 700		6 806.51
第5年	6 806.51	689.5	1 700	350	6 146.01
第6年	6 146.01	622.59	1 700		5 068.6
第7年	5 068.6	513.45	1 700		3 882.05
第8年	3 882.05	393.25	1 700		2 575.3
第9年	2 575.29	260.88	1 700		1 136.17
第10年	1 136.17	113.83	1 700	450	0
合计		6 200	17 000	800	0

4. 运营期，项目公司取得的收入、发生的贷款利息、人员工资、管理费用、材料费、维修费、更新改造支出等业务的会计处理，同一般企业会计处理。

(二) 纯政府付费模式下PPP项目合同会计处理

该付费模式下，PPP项目自身无商业运营收入，项目公司通过政府付费收回投资并获得合理利润（如污水处理、黑臭水系治理等BOT项目）。

例3：某污水处理厂BOT项目，总投资1亿元，建设期1年，运营期10年。某企业A中标该项目，项目资本金2 000万元。政府与企业A按2:8比例共同出资设立项目公司，其余资金项目公司从银行贷款。项目公司建设运维污水厂，项目自身无商业化运营收入。PPP项目合同中估算运营期每年政府付费1 700万元，估算每5年大修一次，第5年维修费350万元，第10年维修费450万元，测算项目实际收益率为10.13%。

1. 项目公司设立、融资、建设期购进及领用材料、发生的工资费用、利息费用、预计更新改造支出、合同成本、建造合同收入等会计核算同上述例1前六步。

2. 项目公司污水处理厂BOT项目1亿元投资对价性质的确认。《企业会计准则解释第14号》规定，根据PPP项目合同约定，运营期项目公司回报机制为政府付费的，项目公司投资额对价在建设期确认合同收入时，确认为金融资产，并按照《企业会计准则第22号——金融工具确认和计量》的规定进行会计处理。即建设期，项目公司确认合同收入的同时，污水处理厂投资对价1亿元应确认为金融资产，运营期采用摊余成本法收回，账务处理如下：

借：长期应收款	17 000
贷：合同结算	10 000
未实现融资收益	7 000

3. 运营期10年，按实际收益率10.13%计算长期应收款摊余成本和投资收益（见表1）。运营期第一年取得政府付费1 700万元（实际政府付费基于运营期每年绩效评价结果支付。为便于分析，这里收入数据利用PPP合同签订时估算的数据），投资收益1 013万元，相应的账务处理如下：

(1) 收到政府付费1 700万元：

借：银行存款	1 700
贷：长期应收款	1 700

(2) 确认当年投资收益：

借：未实现融资收益	1 013
贷：投资收益	1 013

以后各年会计处理同第一年。10年运营期内，投资对价1亿元通过政府付费全部收回，并获得合理回报。运营期项目公司发生的贷款利息、人员工资、管理费用、材料费、维修费、更新改造支出等业务的会计处理，同一般企业会计处理。合作期满，项目公司按PPP合同约定的条件，把项目资产无偿移交给政府，项目公司清算，同一般企业清算会计处理。

(三) 使用者付费+政府缺口补贴模式下PPP项目合同会计处理

该付费模式下，运营期项目自身商业化运营收入，不足以覆盖项目公司投资及合理利润，缺口部分由政府补助给项目公司（如地铁BOT项目，运营地铁的票价收入不足以覆盖项目公司的投资，差额部分由政府补贴给项目公司）。

上述例1的回报机制即为使用者付费+政府缺口补贴模式，在该模式下，项目公司建设期购进材料、领用材料、发生人工工资、利息费用、预计支出、建设期按完工进度确认各年合同收入和合同成本等，均已经分析，这里不再赘述。

对于项目公司10亿元投资对价的性质如何确定的问题，按照《企业会计准则解释第14号》第一条第（一）5款的规定，PPP合同约定运营期项目的回报机制为使用者付费+政府缺口补贴模式的，项目公司建设期在确认合同收入的同时，使用者付费对应的投资对价确认为无形资产，政府缺口补贴对应的投资对价确认为金融资产，遵循《企业会计准则第6号——无形资产》和《企业会计准则第22号——金融工具确认和计量》的规定进行会计处理。但对项目投资额对价如何分割为使用者付费对应的无形资产价值和政府缺口补贴对应的金融资产价值，因为使用付费+政府付费的收入流，包括建设期项目投资对价、运营期运营成本和合理利润三部分，此条款并未界定。例1项目公司高速公路10亿元投资对价，无法分割为车辆通行费收入对应的无形资产价值和政府缺口补贴对应的金融资产价值，运营期无法遵从《企业会计准则第6号——无形资产》和《企业会计准则第22号——金融工



图 / 艾渔洋

具确认和计量》规定,也无法合理摊销收回投资。

三、PPP 项目合同会计处理的难点及建议

(一) 难点: 投资对价会计核算

1. 根据《企业会计准则解释第14号》的规定,运营期项目回报机制为纯政府付费模式的,建设期项目公司在确认建造合同收入的同时,其投资额对价确认为金融资产,按照《企业会计准则第22号——金融工具确认和计量》规定,采取摊余成本法核算。摊余成本法的难点在于利用财务模型测算实际收益率,涉及建设成本、运营成本、预计支出等测算,加上PPP项目的复杂性,这对财务人员是高难度的挑战,需要懂数理计量、工程造价、财务管理等,会计核算极易出错,容易导致项目公司财务信息披露有误。

2. 根据《企业会计准则解释第14号》的规定,运营期项目回报机制为使用者付费+政府缺口补贴模式的,建设期项目公司在确认建造合同收入的同时,回报机制为使用者付费对应的投资额对价确认为无形资产,政府缺口补贴对应的投资额对价确认为金融资产,但对项目投资额如何分割为使用者付费对应的无形资产价值和政府缺口补贴对应的金融资产价值,此款并未界定,项目投资额分割依据不充分,容易形成会计差错。

3. 根据《企业会计准则解释第14号》第一条第(一)1款的规定,项目公司(社会资本方)投资额对价,根据《企业会计准则第14号——收入》相关规定确认为合同资产;而《企业会计准则解释第14号》第一条第(一)4款、5款又规定,运营期依PPP项目回报机制的不同,建设期项目公司在确认建造合同收入的同时,其投资对价分别确认为无形资产、金融资产或无形资产+金融资产。同一项目的投资额对价呈现

不同的会计核算标准,容易导致项目公司PPP合同会计核算混乱。

(二) 建议

针对以上问题,笔者建议项目公司PPP项目投资额对价会计处理,遵循《企业会计准则解释第14号》第一条第(一)1款的规定,依照《企业会计准则第14号——收入》相关条款,在建设期确认建造合同收入的同时,确认为合同资产,以统一会计核算标准,准确披露项目公司的财务信息。同时可以避免《企业会计准则解释第14号》第一条第(一)5款高难度、易出错的会计核算,提高项目公司财务信息披露的准确性。另外,建议尽快出台针对PPP业务的系列会计准则,以规范项目公司PPP业务全生命周期会计核算,准确披露PPP项目的收入、成本费用和利润。

责任编辑 陈利花

主要参考文献

- [1] 中华人民共和国财政部. 2020年企业会计准则[M]. 北京: 经济科学出版社.
- [2] 赵爱萍. 浅析PPP项目BOT方式下运营期间的会计核算[J]. 山西财税, 2020, (5).
- [3] 岳贤峰. 收入准则修订对BOT项目会计核算的影响研究[J]. 现代审计与会计, 2020, (11).
- [4] 杨莉. BOT项目会计核算及税收筹划研究——以高速公路项目为例[J]. 财会学习, 2021, (6).
- [5] 连峻. 基于会计准则视角下PPP模式的核算分析[J]. 会计师, 2020, (1).