

基于社会投资人视角的片区开发项目会计核算问题研究

张简

(中交城市投资控股有限公司, 广州 511400)

摘要:在新型城镇化建设背景下,片区开发是当下最重要的城市开发模式之一。目前我国尚未颁布片区开发相关会计核算准则和规范,实际业务处理标准不统一,存在一定随意性。从社会投资人视角出发,分析和论证片区开发过程中涉及的资产确认、借款费用处理、建设管理费处理等问题,并给出针对性建议,旨在为企业片区开发业务会计核算提供借鉴。

关键词:片区开发;会计核算;资产确认;借款费用;建设管理费

0 引言

我国片区发展模式发展与基础设施建设、城市群建设、乡村振兴建设相辅相成。该模式具有推动经济发展、解决政府资金不足问题、实现政企合作共赢等多方面优势,但目前存在模式大量复制衍生与会计核算要求不明确的矛盾,难以指导社会投资人准确地进行财务核算,导致类似行业之间会计信息缺乏可比性。目前,我国关于片区开发的研究主要集中在风险分析^[1]、模式分析^[2]等理论层面,结合实务操作的研究较少。个别涉及建设单位管理费^[3]会计处理的,也主要集中在费用开支随意、全部列支待摊支出科目不合理等问题,对实务中资产确认、贷款利息确认、建设单位管理费费用化时点等其他细节涉及较少。本文基于社会投资人角度,重点介绍我国片区开发模式下会计账务处理问题,探讨实务中常见问题的解决方式,进而给出相对适宜的处理方法。

1 片区开发含义及会计核算准则适用性分析

1.1 片区开发含义

片区开发是指提供包含土地一级开发的营商环境

建设综合性产品的开发建设活动。具体而言,片区开发是通过提供片区开发策划、土地征拆平整、工程建设投资、产业招商服务、城市运营服务等,从政府方或平台公司获得相应投资回报(包括投资成本和投资收益)。片区开发的核心要素是土地一级开发和营商环境建设。因此,片区开发不是多个简单基础设施建设工程的无机组合,这与当前流行的政府与社会资本合作(PPP)模式截然不同。片区开发是现行地方债务管控趋严形势下的最优解。一方面,通过土地一级开发实现高收益性,避免了地方政府的刚性兑现责任;另一方面,通过产业导入绩效考核,避免了滞后的财政支出责任。目前,常见的片区开发模式有PPP模式、特许经营模式、F+EPC(融资+设计-采购-施工总承包)模式、ABO(授权-建设-运营)模式等,一般由政府方或平台公司招标选取社会投资人作为投资合作主体,双方共同出资成立项目公司,开展片区开发具体工作。因此,片区开发是一项复杂、系统的投资建设活动,其核心特点是运作方式多元,跳出了土地思维,从卖土地到卖物业,再到卖股权,获得片区长远价值。这个过程不仅可实现土地与物业增值,而且能实现产业导入与发展,综合叠加和释放片区价值。而城市建设投资公司(以下简称“城投公司”)作为地

方政府促经济、保民生的有力执行者，在大量片区开发项目中承担项目融资、投资、建设、运营等主要任务。因此，本文主要从城投公司视角出发，分析会计核算常见问题。

1.2 片区开发会计核算准则适用性分析

我国没有专门针对片区开发的会计核算相关准则或文件，对于这类业务应该如何核算一直存在探讨空间。无论是 F + EPC 模式、ABO 模式还是其他模式的片区开发，其交易结构都是通过提供一揽子城市建设运营服务，换取从政府方或平台公司获得相应投资回报（包括投资成本和投资收益）的权利。投资回报的资金来源主要是片区范围内的政府性基金收入等新增财政收入，如土地出让收入扣除税金和地方提留资金后的资金等。本质上，是否能获得片区开发收益，取决于片区财政收入情况，政府方或平台公司并没有兜底义务。这与 PPP 项目由使用者付费的收益模式没有本质区别，即收费额是不确定的。从这个角度看，片区开发财务核算也可以参考 PPP 相关准则，如《企业会计准则解释第 14 号》（以下简称“解释 14 号”）、《国际财务报告解释公告第 12 号——服务特许权协议》（以下简称“IFRIC 12”）和《国际会计准则解释公告第 29 号——服务特许权协议：披露》等。本文以这些文件为依据，探讨片区开发涉及的资产确认、借款利息处理、建设管理费处理等会计核算问题。

2 片区开发会计核算存在的问题及处理建议

2.1 资产确认问题及处理建议

在片区开发实操过程中，资产确认属于涉及金额较大、边界模糊的问题。以下主要从资产确认属性和资产确认时点两个方面进行论述。

2.1.1 资产确认属性

在片区开发过程中，社会投资人主要提供投资、融资、建造、运营等一系列服务，并不具备片区开发的主导权和控制权，相关规划策划方案、融资方案、

开发方案等均需经政府方或平台公司审批，因此不满足固定资产确认条件。鉴于此，片区开发过程中所涉资产应确认为金融资产还是无形资产值得商榷。

一是金融资产。金融资产是指单位或个人所拥有的以价值形态存在的资产，代表拥有未来收益或资产合法要求的凭证。在片区开发中，社会投资人基于项目投资合作协议收取投资回报，成本确认和收益取得均来源于合同，其投资行为满足金融资产确认条件。但按照 IFRIC 12 的规定，金融资产确认还需要满足“无条件收取的可确定金额”条件，即“对于提供的建造服务，经营方如果具有无条件从授予方或按照授予方的指示取得现金或其他金融资产的合同权利，那么该权利就应该确认为一项金融资产”。显然，片区开发作为一种投资行为，政府方或平台公司不兜底，并不满足无条件获得收回投资成本和收益权利的条件。

二是无形资产。无形资产是指企业所拥有或控制的、无实物形态的、可辨认的非货币性资产。社会投资人不是资产所有者，通过提供建造等服务，收回建造成本并收取资金收益，拥有基于投资合同协议的片区运营、产业招商权利，符合无形资产中无实物形态、非货币资产的特征；同时，通过发生建造成本换取收益及后续收取运营招商的权利，可视为无形资产的历史成本，符合可辨认条件。但从物权角度看，通过提供服务换取权利属于用益物权，为他物权，并非所有权，又与无形资产“拥有或控制”要求相违背。

可见，片区开发实施内容复杂、收益结构多元，财务核算内在逻辑可参照解释 14 号、IFRIC 12 等规定，但不能完全套用。由于项目公司并不拥有片区策划和建造基础设施的所有权和控制权，但可基于项目投资合作协议要求获得收益的确定性水平，拥有一定收取对价的权利，建议将片区开发过程中所涉资产确认为金融资产，放在长期应收款科目核算，将成本费用进行归集处理。

2.1.2 资产确认时点

由上述分析可知，将片区开发相关投资成本确认

为金融资产更适宜，而何时确认在实务处理中也有待统一。本文建议以“取得合同对价的权利”时点作为判断标准。由于片区开发项目投资额动辄上百亿元，投入资金巨大，项目公司会争取政府方或平台公司定期（如月度、季度或年度）按照双方商定的计量支付管理办法确认工程量并计入投资成本，同时按照合同约定的投资收益计算方法确认可实现的投资收益。经政府方或平台公司签认后，投资回报的金额基本明确，项目公司即获得了收取对价的权利，财务账面可同步确认为长期应收款。此外，在项目前期开工阶段，计量确认路径尚未打通，已发生的工程量虽未经政府方或平台公司确认，但相关工程已实施，且具体工程量清单清晰、准确，此时可根据“实质重于形式”原则先暂估入账，待经政府方或平台公司确认后再冲回调整。

2.2 借款利息问题及处理建议

片区开发涉及金额大、周期长，项目公司需依靠大量外部融资满足开发资金需求，借款利息资本化的时点和金额在实务处理中也存在一定争议。根据《企业会计准则第 17 号——借款费用》（以下简称“CAS 17”），对于发生的借款费用可直接归集到符合资本化条件的资产，应予以资本化。其中，符合资本化条件的资产是指需要经过相当长时间的购建或生产活动才能达到预定可使用或可销售状态的固定资产、投资性房地产和存货等。CAS 17 中并未明确金融资产也在“符合资本化条件的资产”范围内。类似地，根据《国际会计准则第 23 号——借款费用》（以下简称“IAS 23”），直接归属于相关资产的购置、建造或生产的借款费用，应作为该项资产成本的一部分予以资本化。其中，相关资产是指需经过较长准备期才能达到可使用或可销售状态的资产。IAS 23 中亦未明确金融资产属于上述“相关资产”。另外，IFRIC 12 指出，在金融资产模式下，服务特许权安排一般以公允价值计量，不受所发生的借款费用影响，因此借款费用不能资本化。由此可知，国内外都默认金融资产不存在借

款费用资本化问题，不适用相关借款费用准则条款，应直接计入当期损益。单纯基于准则规定的适用范围内结论，似乎有些过于武断，是否可以理解为：准则只是明确了哪些是符合资本化条件的资产，并未对不符合资本化条件的资产进行规定。因此，企业应结合具体业务性质进行判断，适当情形下可对各准则中借款费用所述的资产范围予以扩大解释。

结合片区开发来看，投资合同对于融资成本的约定大致分 3 种：第一种是作为投资成本构成的一部分，经政府方或平台公司确认后在未来支付给项目公司；第二种是不构成投资成本，即由项目公司自行承担；第三种是政府方或平台公司承担一定额度的融资成本，超出部分由项目公司承担。针对以上 3 种情况，借款利息处理应区分对待：对于构成项目投资成本的，全部资本化处理，作为长期应收款的一部分；对于不构成投资成本的，直接计入当期损益；对于部分计入投资成本的，应在限额内资本化，超出部分计入当期损益。此外，资本化时点应适配项目投资建设周期，具体资本化时点的判断原则可参照解释 14 号、CAS 17 中“资产支出已发生、借款费用已发生、相关必要购建或生产活动已开始”相关规定，建议在提取借款资金、片区投资建设动工之际即开始资本化。

2.3 建设管理费问题及处理建议

在片区开发模式下，项目公司的身份为建设管理单位，其所发生的管理性质支出构成了项目建设管理费。根据《基本建设项目建设成本管理规定》（以下简称《建设成本管理规定》），使用财政资金的国有企业和国有控股企业的项目建设管理费，比照“总额控制，分年度据实列支。其中总额控制数以项目审批部门批准的项目总投资扣除土地征用、迁移补偿等为取得或租用土地使用权而发生的费用为基数分档计算”。也就是说，项目公司在投资开发建设过程中，建设单位管理费若计入投资成本，应根据《建设成本管理规定》计算方式确认总额控制数，超出控制数的需由企业自行承担。相应地，在财务核算时，对控制数范围

内的建设管理费应予以资本化，对超出部分应及时进行费用化处理。但在实操中，费用化时点和费用化金额（即总额控制数）确认两个方面的问题有待解决。

一是费用化时点问题。由于片区开发耗时长，且各项目非标准化程度高，人工、物资等管理成本很难被控制在《建设成本管理规定》的限额内，即使纳入投资成本，也只是部分纳入，超控制数的部分仍由项目公司承担。会计核算时，若在总额控制数内先资本化，超控制数后再费用化，看似便捷，也符合权责发生制原则，但与业务实质有所偏离。应研究建立动态管理费分摊机制，考虑匹配建设时长和投资强度的分摊原则，如预估项目全周期管理费总额，按照《建设成本管理规定》计算出超控制数不能予以资本化的金额，然后结合合同建设期、建安投资强度两个维度分别设置权重，科学计算各期费用化金额。

二是总额控制数确认问题。《建设成本管理规定》附表中的“总额控制数费率表”列明了不同工程总概算金额对应的费率和建设单位管理费，但是表中所指的工程总概算是以各子项工程概算作为计提基数，还是以整体工程概算为基数，并未明确。实际操作中，社会投资人可选取两种取数方式下的最大值，与政府方沟通，争取将建设管理费纳入投资成本，同时在一定程度上优化企业利润表和现金流。

3 结语

尽管目前片区开发政企合作模式已越来越多地被运用，但是相应的会计核算仍未在准则方面有所明确。

以下结论和建议供社会投资人在财务核算时参考，弥补现有准则约定的模糊之处。

首先，在片区开发资产确认方面，由于项目公司并不能主导或控制相关资产，但可基于投入获得一定收益的确定性水平，建议将其确认为金融资产，在经政府方或平台公司签认后即可视为获得了收取对价的权利。

其次，在借款利息资本化方面，若构成投资成本，则全部资本化，作为长期应收款的一部分；若不构成投资成本或部分构成投资成本的，对投资成本范围外的予以费用化处理。资本化时点可参照 CAS 17 相关规定来确定。

最后，在建设管理费方面，限额计算可参照《建设成本管理规定》执行，工程概算计提基数的选取存在与政府博弈空间；对超限额部分进行费用化时，可考虑匹配建设时长和投资强度，建立动态、科学的分摊原则。

参考文献

- [1] 戴志军. 基于城市综合开发项目的财务风险防范 [J]. 财务与会计, 2021 (12): 75-76.
- [2] 林霆. “投资人+EPC”模式在片区综合开发中的运用 [J]. 财会月刊, 2022 (7): 101-104.
- [3] 郭怀念. 地方国有企业建设单位管理费存在的问题探讨 [J]. 中小企业管理与科技, 2021 (9): 7-9.

收稿日期: 2023-09-21

作者简介:

张简, 女, 1992 年生, 硕士研究生, 会计师, 主要研究方向: 片区开发会计与审计。