

供水合营项目到期后资产处置问题探析

贾霞珍^{1,2}, 王超¹, 季民²

(1. 天津市自来水集团有限公司, 天津 300040; 2 天津大学 环境科学与工程学院, 天津 300072)

摘要: 在天津市北水业有限公司 49%股权转让项目运作过程中, 将经营到期的资产处置问题作为一个关键点进行了认真研究。在全面掌握国家政策和调研分析国内同行业做法的基础上, 提出了一种全新的做法, 即在经营到期后, 将原有供水区域内的全部资产无偿移交政府或政府指定机构, 对于投资商在经营期间的投入给予合理补偿。此种做法兼顾了特许经营有关要求和合营公司未来的发展, 得到了政府部门的认可和投资商的响应, 为供水合营项目到期的资产处置提供了一种可资借鉴的途径。

关键词: 水务项目; 经营期满; 资产处置; 无偿移交

中图分类号: TU99 **文献标识码:** C **文章编号:** 1000 - 4602 (2008) 10 - 0070 - 05

Preliminary Study on Assets Disposal of Joint-venture Water Supply Projects after Expiry of Operation Period

JIA Xia-zhen^{1,2}, WANG Chao¹, JI Min²

(1. Tianjin Waterworks Group Co., Ltd., Tianjin 300040, China; 2 School of Environment Science and Technology, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: During the operation of transferring 49% of the stock right of Tianjin Shibei Water Supply Co., Ltd., the issue of assets disposal after the expiry of operation period was carefully studied as a key point. On the basis of comprehensively grasping the Chinese policies and surveying and analyzing methods used in Chinese water industry, a brand-new method was put forward. This method is that after the expiry of operation period, all the assets within the water supply region will be handed free of charge over to the government or institutions designated by the government. As to the investment during the operation period, the government will give reasonable compensation to investors. This method gives attention both to relevant requirements on franchise and the future development of the joint-venture company, and obtains recognition from governmental departments and support from investors, thus providing a way that may be used in the assets disposal of the joint-venture water supply project after the expiry of operation period.

Key words: water supply project; expiry of operation period; assets disposal; free transfer

1 相关法律政策

《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》等相关法律, 对项

目经营期满的资产处置有一般性的规定, 即采用清算等方式处置剩余资产、债务和权益, 同时也规定可由股东方协商, 通过所签协议、合同、章程等确定。

在建设部下发的公用事业特许经营示范文本中,对于到期资产处置表述为:合营公司在移交日应向甲方(即政府)或其指定机构移交其全部固定资产、文件和材料档案。部分省市的特许经营管理办法(或条例)的相关条款见表 1。

表 1 部分省市的特许经营管理办法(或条例)有关经营期满资产处置的规定

Tab 1 Regulations on assets disposal of water supply projects after expiry of operation period

条例名称	相关规定
《北京市城市基础设施特许经营条例》	在一定期限内,城市基础设施项目由特许经营者投资建设、运营,期限届满无偿移交回政府;或在一定期限内,城市基础设施由政府移交特许经营者运营,期限届满无偿移交回政府
《天津市市政公用事业特许经营管理办法》	特许经营协议终止,双方应当按照特许经营协议依法进行资产清算并办理相关手续
《合肥市市政公用事业特许经营实施办法》	特许经营协议终止,协议双方应当按照特许经营协议依法进行资产清算并办理相关手续
《深圳市公用事业特许经营办法》	政府投资建设的公用设施,所有权归政府所有,政府可以将公用设施通过租赁等方式交给特许经营者使用。特许经营者应按照国家规划建设新的公用设施。特许经营权被收回或终止后,该公用设施按其承诺归政府所有。需要补偿的,政府依据本办法或事先约定给予投资者合理补偿
《新疆维吾尔自治区市政公用事业特许经营条例》	除城市供水、供气、供热的源头设施、设备和中小运量的公共交通工具外,特许人不得将特许经营项目的所有权出让、转让给特许经营者,由特许经营者投资建设的特许经营项目,运营期满后应当按照特许经营协议的约定向特许人移交
《济南市市政公用行业特许经营试行办法》	特许经营者经营期限届满或者特许经营权被收回时,原特许经营者应当在监管部门规定的时间内,将维持特许经营业务正常运作所必需的资产及档案,在正常运行情况下移交监管部门指定的单位
《山西省市政公用事业特许经营管理办法》	特许经营权被收回或者终止后,原特许经营者应当在主管部门规定的时间内,依法办理资产清算和相关的移交手续,将维持特许经营业务正常运作所必需的资产和档案,在正常运行情况下移交主管部门

2 当前关于期满资产处置的争论点

2.1 完全产权与有限产权

为研究此问题,需要对特许经营的概念进行了解。目前我国,特许经营通常有两种形式:

一是由政府机构授权,准许特定企业使用公共财产,或在一定地区享有经营某种特许业务的权利,主要政策依据为《市政公用事业特许经营管理办法》。

二是一家企业有限期地或永久地授予另一家企业使用其商标、商号、专利权、专有技术等专有权利,按照合同规定,在特许者统一的业务模式下从事经营活动,并向特许人支付相应费用。主要政策依据为 2007 年颁布的《商业特许经营管理条例》。

笔者认为,对于完全产权与有限产权的讨论,不应脱离我国水务改革的现状。因为中国水务项目的一个显著特征是特许经营前提下的产权合作,既不是脱离特许经营的完全市场化运作,也不是脱离产权合作的经营管理权的转移,因此完全照搬国外现成的做法是不现实的,也不应在概念问题上争论不休。

既然政府机构授权合营企业“在一定地区享有经营某种特许业务的权利”,使得被授权单位在一定时间、一定区域有独家垄断经营的特权,那么在这种方式下,被授权单位作为特许经营的受益者,就应付出一定的“代偿”。实际上大部分特许经营权下的水务合营项目并未收取相应的费用。因此这种“代偿”,可能就要体现在期满的资产处置方案上,使得在特许经营前提下的水务合营项目,与完全意义上的股权合作项目有所区别。

2.2 固定资产移交与全部资产移交

对于 BOT 类项目,要求对合营公司固定资产进行移交且应保证资产无债务、不设定担保。但是,这样的规定对于股权合作项目在实际操作过程中可能会存在一些障碍。这是因为一个正常运营的供水企业,其资产可从多种角度,采用不同标准分类。若以资产的流动性为标准划分,可分为流动资产、固定资产、长期投资、无形资产、递延资产和其他资产等六类。同时,任何一种资产,都对应着相应的负债或所有者权益。因此,若人为地将这些资产中某一部分“切分”出来的话,会破坏资产的完整性。而且,对于一个水务企业,其固定资产在其资产总量中占有相当大的比例,同时,由于供水企业具有维护公共安全等特殊重要地位,不可中断经营。将固定资产切分出来后,对于如何保证持续、安全供水,以及其余资产如何处置等问题,现在并没有一个科学、规范的可遵循的模式。

对于一个持续经营的企业,在某一需要移交的时点会有很多在建工程,有的在建工程已经实质形成固定资产而由于各种各样的原因没有完成转固,在财务上无法界定为固定资产,财务部门与工程管理部门信息不同步,从而导致财务报表反映的固定资产与实际形成的固定资产存在一定差异,这样会在某一移交时点产生概念上的歧义和实际操作上的困难。

从财务角度讲,不同的资产项目之间可以通过经济活动进行转换,如对固定资产进行处理,很容易将部分固定资产变为货币资金。若对一个持续经营的企业要求固定资产无偿移交,可能会导致公司股东采取不利于公司经营的非正常经济手段,在接近移交时点的过程中突击变卖固定资产,故意不安排资本性支出等,这些行为都不利于公司的长远发展。

当然,对于全部资产移交,遵循企业资产的完整性和不可分割性的基本原理,在现实中也是可操作的。

2.3 资产移交与股权移交

在有些项目中,常常出现股权移交与资产移交的混用。这两个经济学定义的主要区别在于权益拥有主体的不同,一个是企业,一个是股东。因此,在水务合营项目期满时,若涉及政府与合营企业方时,应提及资产处置。若涉及合作各方时,应提及股权。因资产移交后股权结构仍可存在,股权移交后则不再拥有参与企业事务和权益分配的权利。

3 当前期满资产处置的主要方式及分析

对于一些保证固定回报的水厂建设(BOT项目)或改造运营的单元式合作,合作中只涉及到资产的经营权、使用权、收益权而不包括所有权,因此资产在合作期满后实行无偿移交,投资商应保证资产无债务、不设定担保,需要为保持设施的良好状态进行必要的维护,完好地移交给政府机构。

对于涉及到区域性、系统性合资合作的水务项目而言,特别是水务国有股权转让项目,在经营期间投资商不仅要对设施进行维护与更新,还要进行持续的投入以保证该区域供水能力的发展与服务水平的提高,同时由于没有固定回报的承诺,存在经营风险。因此,项目投资商就将目标锁定在期末的资产处置上——要求有偿移交,即政府或政府指定的机构按照一定的方式回购股权或资产。这样做的结果是未来的政府会面临很大的负担和风险。由于目前

中国在这方面没有很明确的法规指导,所以项目之间差异很大,暗藏的风险也不一样。

3.1 经营到期的有偿移交方式

按市场价值进行移交

这种方式目前被认为是对政府而言风险最大的,因为有迹象表明投资商会依据当时的市场价格要求政府回购其股权,而且在制定回购价格时投资商会考虑到当初他们在项目上的溢价幅度。由于对未来市场价值的概念不清晰,未来的股权市值是一个难以预测的数额,没有准确的计算标准。由于公用行业企业中的部分资产(如人力成本、土地成本等)具有较大的升值潜力,因此未来的股权回购将是一个巨额的支出,容易给未来的政府留下巨大的负担或黑洞。若到时股权回购的资金难以筹措,极有可能导致特许经营期限的无限期延长,使得所投资项目成为“永久项目”。

按账面净值进行移交

从财务角度看,账面价值是指某科目(通常是资产类科目)的账面余额减去相关备抵项目后的净额。企业的账面价值实际上是一个单纯以历史成本为基础进行计量的会计概念。财务报表中资产的计价是以购买时的价格和与之相关的费用组成或生产时的全部所需费用减去折旧进行的,这种方法是会计核算中的客观性和谨慎性原则的全部。

这种方式在一些项目期满终止时被采纳,但也正是这账面价值的客观性和谨慎性,导致了企业账面价值的不相关性与不准确性。首先历史成本并未考虑诸如通货膨胀和市场因素,从而账面实际价值与市场价值有差异,其次资产的账面价值并不从未来收益角度考虑价值,也不考虑权益资本成本,所以这对于在当初用溢价购买股权的投资商而言是不会接受的。这种方式相对于项目期满的政府需回购股权的情况,则所花费的成本要低得多,风险也较小。

按评估净值移交

资产评估舍弃历史成本原则,以“现实性”为原则,以现行市价、重置资本、收益现值等价格标准重新反映资产账面价值。评估计价的标准是“可选”的和“可变”的,价格标准有重置的标准、清算的标准、收益的标准等,即评估并不反映历史成本和未来价格,而是反映某一时点的重置价值、清算的拍卖价值等。评估标准随评估目的、财税政策的不同而进行具体选择。

很多项目在期满终止移交时采用评估值,笔者也建议采用评估值,这是因为几十年后若政府回购合营公司的股权,股权价值的评定仍采用当时关于国有资产处置的相关规定。

3.2 经营到期的无偿移交方式

由于供水项目由政府授权特许经营,按照特许经营项目的特点,政府对此又存在到期资产无偿移交的要求。

若合营期满资产须全部无偿移交给政府或其授权机构,政府应考虑在不可抗力、法律变更、政策调整、承担公益性或指令性任务、按照城市规划建设公用设施等方面给予合营公司其他渠道的补偿。政府补偿的到位与否,是这种方式实施的前提。但是,由于现实条件的限制,对于补偿方式如何落实、补偿标准如何确定却又不具备可操作性的约定,造成合营公司往往对于这些补偿条款缺乏信心。

因此,外方股东会顾及成本与效益的因素,以投资收益最大化为原则,行使在合营公司的参与决策权,维持满足正常生产运营对于设施设备的最低要求。在企业取得经营收益后,外方股东不会考虑合营公司的长远发展,会尽可能地分配利润,导致合营公司发展后劲不足。

另外,还会出现政府与企业之间在城市规划实现、公众利益维护等方面的矛盾,也不利于合营公司自身供水服务水平的提高与改善。

4 新的期满资产处置方式的提出与实践

根据天津市北水业股权转让项目的实践,提出一种新的期满资产处置方式:初期投入的全部资产无偿移交,对合资公司为满足区域扩张和水质改善的后续投入形成的资产进行合理补偿,即将原有供水区域内的全部资产无偿移交政府或政府指定机构,在经营期间为扩大供水区域和满足新的水质标准的投入,在扣除相应负债后,按照股权比例给予投资者合理补偿。

4.1 符合现行的法律政策规定

对于投资者而言,此种期满资产处置方式可由双方股东共同商定,并在《合营合同》和《章程》中得到明确,这符合《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》的相关规定。

特许经营的实质是指投资人对项目资产的占有和使用是附着在特许经营权上的。合营企业在特

经营的前提下,由于可在一定区域、一定时间内享有独家经营的权利,不同于完全的市场竞争企业,因而应该为此付出一定的“代偿”。在不向政府支付特许经营费用的前提下,将初始投入的全部资产无偿移交政府,符合政府对于特许经营项目资产实行无偿移交的原则要求。

4.2 兼顾了各方利益

对于政府来讲,由于对原有供水区域内的全部资产无偿移交,对此政府无需承担回购责任,可避免以后政府的风险和负担;另外,可有效避免政府与企业之间在供水规划方面的矛盾和不协调,便于城市供水规划的顺利实施。

对于外部投资者来讲,虽然要对于初始投入的资产进行无偿移交,但是可享有一个持续数十年的特许经营权和一个相对稳定的投资回报,相对于投资其他产业,风险较低;同时,对于经营期间后续投入的资产,既可在经营期间为其取得经济利益,又可在经营期满时为此部分资产获得补偿,获得一个期满时的现金流,进一步增加了投资收益。

对于项目合营的中方企业来讲,是在政府和投资者之间寻求到一个利益的平衡点,使得项目具有实施的前提。否则,就会出现政府不同意或投资者无人应标的尴尬局面。通过项目的成功运作,将股权转让收益用于供水基础设施的建设上,解决了发展资金问题,改变了经营机制,实现了可持续发展。

4.3 具备可操作性

首先,相对于要求固定资产无偿移交的项目更具可操作性。初始投入的全部资产,完全可在合营公司成立日进行专项的财务确认,并由各方认可。在期满时,对于初始投入的全部资产进行移交,遵从了资产完整性的原则,不存在资产“切分”问题。

其次,对于在经营期间为扩大供水区域和改善水质标准而新增的资产,也可定期由合营公司董事会进行确认,并专门进行财务记账,便于经营期满时作为补偿依据。

新增资产的确定原则是指合营公司成立后投入的、为满足供水区域的扩张和水质提高形成的、经董事会确认的、至移交时仍在使用的资产,因此对新增资产的补偿实际上是择项补偿,且补偿时应扣除其相应负债。

4.4 保证了供水企业持续发展

由于供水企业的特殊性质,在特许经营协议中

一般都要求合营公司保证一定区域范围的供水需求和质量标准。随着城市的发展,用水户的数量和单户用水量都将不断增加,必然会带来需水量的增加。同时,随着社会的发展和经济水平的提高,用户对于水质的要求也会越来越高,国家的水质标准也将不断修订。为此,就需要供水企业在管网延伸和工艺设施上持续投入。

这种方式可鼓励合营企业在经营期间不断增加投入,满足用户日益增加的对供水量和水质标准的要求,可以实现企业的持续发展,实现企业利益与公众利益的协调统一。

4.5 资产处置的操作程序

在合营终止涉及资产处置问题时,应有两个层面上的操作:一个是政府与合营公司之间如何进行资产处置和补偿的问题,另一个是合营公司的股东之间如何分配资产的问题。

第一步,应按照《特许经营协议》的相关规定,进行资产的移交(若有规定),同时政府予以合营公

司补偿。同时,政府补偿能否到位,可由合营公司向政府移交的资产量进行调节。

第二步,合营公司可在收到补偿后,按照《合营合同》的规定进行相关清算或股权移交事宜。

5 结语

关于水务合营项目经营到期的资产处置问题,涉及到政府、中方供水企业、投资商等几方利益的博弈,同时也要在中国关于特许经营、招商引资、合资合作等几大法律、法规、政策体系中寻求一种交合与融通,确实是一个值得深入探讨的问题。

参考文献:

- [1] 陈炳林,贾霞珍,王仕明,等. 天津市北水业公司股权转让项目的关键问题把握与实践[J]. 中国给水排水, 2008, 24(6): 75 - 79.

电话: (022) 23311754

E-mail: wangchao_qhb@163. com

收稿日期: 2008 - 01 - 29

· 企业动态 ·

ITT公司携手国家环境保护部宣教中心开启绿色系列行动

2008年3月24日,在国家环境保护部宣教中心的号召下,全球领先的水、污水处理系统解决方案供应商ITT公司在北京、上海、沈阳、南京、深圳等五大城市共同开启了“节约资源,减少白色污染”系列活动。此次活动主要以“绿色奥运”为契机,实现宣传环保理念到全民力行环保的过程,让普通民众从环境保护、节能减排的旁观者转变为亲力亲为的参与者。

近年来,“环境保护,节能减排”的政策得到社会各界的广泛宣传和实践,各种形式的环保宣传活动在全国范围内如火如荼地进行。此外,国务院日前向全国下发的《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》指出,鉴于购物袋已成为“白色污染”的主要来源,自2008年6月1日起,在所有商品零售场所一律不得免费提供塑料购物袋。ITT公司对此积极响应,率先在五大城市开启“节约资源,减少白色污染”活动,在超市、社区等场所发放无纺布购物袋代替一次性塑料购物袋。无纺布的原材料聚丙烯不仅比塑料袋容易降解,而且可以重复使用,是真正的环保袋,也是公众实践节能减排的具体行动。ITT公司将在五个城市共发放大约15 000个无纺布购物袋。按每人使用一个无纺布袋20次计算,这一行动将减少废旧塑料购物袋120万个。

ITT公司长期秉承“可持续发展三步走”理念,即推广环境意识教育、发挥环保技术优势和实现自身环保生产。凭借国际领先的技术优势和实力,ITT公司多次参与各类环保活动,过去两年连续捐资中国妇女发展基金会,参与“大地之爱——母亲水窖”工程的建设。此外,ITT公司也十分注重自身生产过程中的环境保护和节能减排,在华首家“绿色工厂”南京新厂通过采用最成熟和创新的流体技术已经实现了废水的零排放,体现了其领先的技术优势和环保承诺。

(ITT公司 董瑞萍)