

基础设施和公用事业特许经营的 产权制度与会计核算

梁明燮

摘要：近年来，企业作为社会资本方普遍遇到项目融资难题，突出表现为银行贷款期限短于项目特许经营期限，导致企业短贷长用而形成流动性不足的巨大压力。破解这个难题，需要从实际出发，从立法上进行顶层设计，科学设计特许经营产权制度，明确会计核算办法，从而为基础设施和公用事业项目资产证券化创造条件。

关键词：基础设施；公用事业；特许经营；PPP

一、基础设施和公用事业特许经营权的性质

特许经营权是基础设施和公用事业特许经营的核心，指经政府特定程序许可社会资本进入基础设施和公用事业领域的市场准入权。依据《行政许可法》的规定，是指政府依照法定程序授予特定社会资本，在一定期限、一定地域范围独家经营某类基础设施或公用事业的权利。

笔者认为，基础设施和公用事业特许经营权具有物权属性，但承载着大量的公共职能，不再是纯粹的私权利。首先，其客体不是特定的动产或不动产，因此不是物权，但根据该项权利可能取得某种物权，比如用益物权。同时，特许经营权又承载着公益性，也需要履行公共职能，增进社会福利。相对民法上

的物权，基础设施和公用事业特许经营权具有以下公法特征，划为公权利比较合适。第一，特许经营权的取得源于行政许可。不同于普通民法上权利取得的方式，基础设施和公用事业特许经营权的取得来源于政府的行政授权。第二，特许经营权具有公益性。第三，特许经营权具有法定性。第四，特许经营权具有限制性。这包括期限存续的限制与经营行为的限制两个方面。

二、基础设施和公用事业特许经营项目的财产权属

（一）项目资产的产权归属

基础设施和公用事业特许经营项目资产是政府部门行使特许经营权的物权形态，是为政府部门提供公共产品、履行公共服务职能而存在的。这些共有公共设施不以盈利为目的，不受一般民事规则的支配，由政府部门基于行政目的享有、使用，并对客体物进行管理、处分。为了提高公共服务效率，实行特许经营后，社会资本依据政府部门授予的特许经营权进行设计、建设、运行和维护，特许期满再将项目财产移交政府部门。因此，政府特许给社会资本的财产权利是项目经营权，而不是项目所有权，即政府通过授权协议将项目的所有权能分离开来，并将部分权能（占有、使用和收益权）移交给社会资本。各地方政府及其部门签订特许经

营合同时，约定社会资本在特许经营期限届满向政府完整移交项目资产。

但社会资本并不是对项目所有资产都不具有处分权，在特许合同终止时，也不是要将项目全部资产都无条件移交给政府。特许经营项目的核心资产，即实现项目基本功能所必需的资产，具有专用性，其公共用途无法改变，或者需要牺牲很大的生产价值才能改变。对此类资产，在基础设施和公用事业特许经营立法中应当明确社会资本只有占有、使用和收益的权利，没有处分的权利，不能任意抵押、转让，在特许经营合同终止时必须全部无偿地移交给政府。对于社会资本购买的、用于实现特许经营合同目的的其他资产，则应当认定所有权归社会资本所有，但在特许经营合同终止时，如果政府要求购买，社会资本必须按照双方商定的价格出让于政府，不能拒绝。流动资金和实施特许经营合同目的以外的附属设备，是社会资本自己的财产，在特许经营合同终止时，政府只能与社会资本协商购买，且后者有权拒绝。

（二）项目资产的收益权质押

权利质押是以所有权以外的可让与的财产权利为出质标的的质押。适于质押的权利是指可以由质权人加以控制，并可以作为市场交易标的的权利。能够成为权利质押标的的权利必须具有三方面特性：一是财产性，即此

项权利具有现金价值；二是可让与性，即能够通过市场交易来变现，实现其财产权利；三是可控性，即质权人的占有权及收取孳息的权利灵活、方便。

基础设施和公用事业特许经营项目资产的经营收益权或收费权能否用于社会资本偿还债务的质押担保呢？我国《担保法》在权利质押章节中，对可以市场转让的金融票据、商业票据、金融证券及几项确定的物权质押的合法性及质押方式作了明确的规定，而对经营收益权和收费权等权利质押还没有规定。在《担保法》的司法解释中，也仅允许以“公路桥梁、公路隧道或者公路渡口等不动产收益权”设定权利质押，对于其他由特许经营权产生的经营收益权质押并没有做出解释。

基础设施和公用事业特许经营项目资产有所有权与经营权之分，所有权归国家所有，企业不得处分；经营权则分离出来，由政府授予企业特许经营后，企业即承担了项目建设、资产维护的义务，并享有收益的权利。基于特许经营项目资产的经营收益权或收费权具有财产权利特征，特许经营项目每年的经营所得或收费收入都是可以用货币计量的，以项目运作方式形成的经营权利，其收益的可控性也是确定的。对于特许经营限制严格而无法转让的行业，基于该特许经营项目资产的权利质押，其权利的可让与性就显得不完整。但在政府特许经营授权的约定中，如果明确了特许经营权或经营收益权转让的条件，特许经营项目资产的经营收益权或收费权就具备了有条件的可让与性。《行政许可法》第9条也规定，行政许可在一般禁止转让的原则下，允许依照法定条件和程序转让。

基础设施和公用事业特许经营项目所需建设资金量巨大，且经营期限长、财务风险高。现实中许多PPP项目难以落地的一个重要原因就在于企业

难以解决短贷长用的流动性困难，企业融资方面存在法律规定滞后问题，影响社会资本投资信心。因此，国家应当通过基础设施和公用事业特许经营立法，规定在特许经营期间，特许经营项目资产的收益权或收费权允许有限制地转让、质押。从国家法律层面做出“顶层设计”，给社会资本安排依法退出的通道（即转让），既可以增强社会资本投资基础设施和公用事业的信心，又可有助于解决特许经营项目建设融资难的现实问题（即质押），同时更有利于引入竞争机制，保证项目正常运行。

三、基础设施和公用事业特许经营项目资产的会计核算

企业进行基础设施和公用事业特许经营项目资产的会计核算应当在明晰产权的前提下进行。依据本文分析的基础设施和公用事业特许经营项目资产权属，企业在取得基础设施和公用事业特许经营权之后，就不能简单地按照特许经营项目资产实际建设成本转入固定资产等实物资产账户核算。通常，特许经营项目的运营收入由政府定价，如高速公路的收费、桥梁的通行费、自来水的水费、污水处理厂的污水处理费、垃圾处理场的垃圾处理费等，经营期限也是确定的。企业为建设特许经营的基础设施和公用事业项目而投入的人力、物力等经济资源，类似于替政府垫资，在特许经营期内，通过使用用户付费或财政核拨收入等方式，逐年收回“垫资”本息，并实现合理的经营利润。由于特许经营项目资产所有权属于政府，应当由政府授权特许经营的部门作为国有资产管理，并纳入政府资产负债表反映。企业对建设该项目的“垫资”，即投资成本，根据企业会计准则有关规定，符合“到期日固定、回收金额固定或可确定，且企业有明确意图和能力持有至到期”的非衍生金融资产

的确认条件，应当按照金融资产核算。

特许经营项目资产按金融资产核算之后，依附于该项资产而存在的经营收益权或收费权，就没有必要列作无形资产核算了。如果企业再设置无形资产账户核算是否可行呢？按照企业会计准则相关规定，无形资产是指企业拥有或者控制的没有实物形态的可辨认非货币性资产。其特征是：由企业拥有或者控制并能带来未来经济利益；不具有实物形态；具有可辨认性；属于非货币性资产。其确认条件，一是该资源的有关经济利益很可能流入企业，二是该资源的成本或者价值能够可靠计量。企业依法取得的某项基础设施和公用事业特许经营收益权或收费权，似乎符合无形资产确认的条件。现实中，也确有企业将特许经营权纳入无形资产核算的。但笔者认为，基础设施和公用事业项目往往建设周期在一年以上，经营期更是长达几十年，特许经营权也好，该项资产的经营收益权或收费权也罢，都是依附于该项目实物资产的，而实物资产的建设成本已经纳入金融资产核算，企业不应重复反映。如将其纳入无形资产核算，则模糊了向政府“垫资”而形成的债权债务关系，虽然强化了市场经营行为，但有些项目的收费是通过政府财政实现的，而且，资产权益转让、处置并不是企业随意可以进行的，收费标准是受政府价格管制的，因此纳入金融资产核算更加准确、真实。

至于金融资产对应的实物资产，虽不属于企业所有，但企业负有维护保养的责任，且属于实现金融资产权益的载体，企业应当设置实物资产台账进行登记管理，待特许经营期限结束时，随实物资产一并移交政府规定的接收单位。

（作者单位：厦门金龙汽车集团股份有限公司）

责任编辑 鲍双双