

市场观察

水务行业拓展PPP 别忘初衷

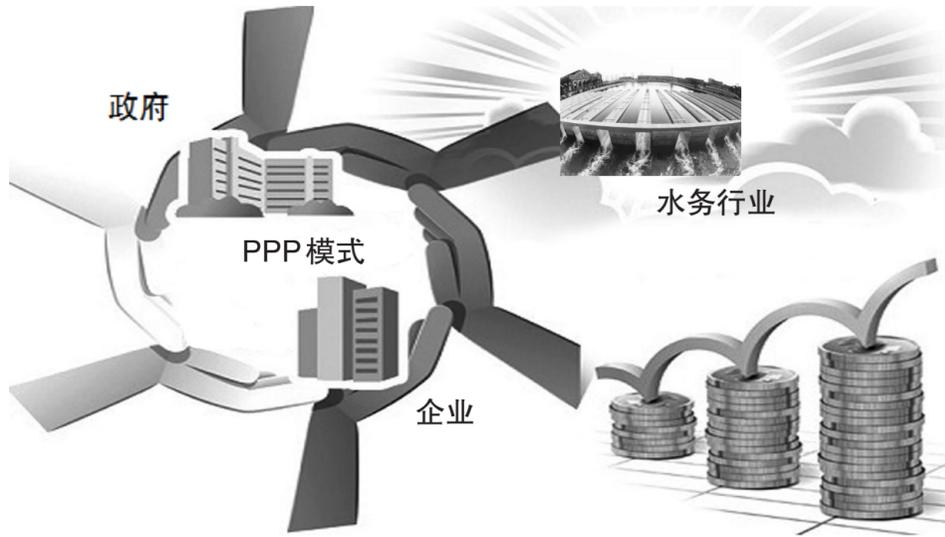
提高效率、改善服务是首要目标,有效的价格和风险分担机制亟待形成

周林军

编者按

我国公共基础设施和公共服务行业的PPP(政企合作)近期不断有政策出台,相关试点亮点频频。在企业方面,某些水务企业希望通过PPP来进行资本和经营的扩张,而不少投资人也希望从中寻到商机。

然而,业内人士指出,作为水务企业,如果单纯希望通过PPP扩大资本数量,则难以彰显政企在合作建设基础设施和提供公共服务方面提高效率和改善服务的初衷。所以无论是政府还是水务企业都应该将顺资本、效率、责任方面的关系,既能够通过PPP让公众得到良好的公共服务,又能让资本在这一模式中发挥效用,让企业获得长期稳定合理的经济回报。



相关报道

万邦达拟中标56亿元PPP项目采购

涉及乌兰察布供水、城市生态治理、排水管网工程等

本报综合报道 万邦达(股票代码:300055)日前发布公告,公司参与了内蒙古乌兰察布市公共资源交易中心组织的关于乌兰察布市人民政府PPP合作建设项目的竞争性采购,并被谈判小组评定为项目的中标单位。

据了解,PPP合作建设项目包含城市供水工程、兴和煤炭物流园、城市生态综合治理项目、城市供热工程、城市排水管网工程等几个方面的具体项目,中标金额达到56亿元。在消息公布后次日,万邦达随即涨停。

万邦达相关负责人表示,此次拟中标项目为城市环保基础设施领

域的项目。项目如能顺利实施,将对公司未来业绩产生长期有利影响,同时提升市政服务业务板块在公司整体战略实施的步伐。

业内人士指出,“十三五”期间是水处理高峰期,2015年是新环保法实施的一年,最严格环保法的推出将使得执法不严的现象得到纠正。此外,大众预期的“水十条”即将推出,今年将是“水十条”落地并全面执行的第一年,行业发展进入加速期。从投资额看,“十三五”废水治理将投入1.39万亿元,水治理行业景气度进入高峰期。

中国环科院将建地下水实验室

作为地下水调查、监测与修复研究平台和人才基地

本报记者张蕊北京报道 记者近日获悉,中国环境科学研究院向环境保护部报送的《国家重点实验室建设计划任务书》已经获批。中国环境科学研究院将建设国家环境科学研究所地下水污染模拟与控制重点实验室(以下简称“重点实验室”)。

在接受记者采访时,重点实验室筹建执行人姜永海表示,重点实验室将以污染过程模拟理论与技术、污染分类防控理论与修复技术原理、环境系统调控理论与优化管理研究为重点目标。

同时,姜永海表示,重点实验室将依托地下水与环境系统工程研究所,与高校、科研机构搭建学术交流与合作平台,培养一批创新型骨干人才和领军人才;通过地下水污染修复技术研发、示范与转化,最终建成地下水调查、监测与修复一体化的研究平台和人才培养基地,并可以将研究成果共同发布。

据了解,重点实验室筹建期为两年,建设任务除模拟、修复、管理技术外,还包括面向我国地下水污染防治与管理的重大需求,以地下水饮用水源地水质目标保障和风险控制为目标,开展地下水污染源识别与风险评估技术方法等。同时,重点实验室将通过揭示地下水中污染物迁移转化规律、地下水风险防控理论与修复技术原理,攻克地下水污染修复的关键技术瓶颈,为地下水环境管理提供科技支撑。

此外,姜永海透露,可以考虑设立重点实验室基金,通过中国环境科学研究所投入资金和社会投资的方式,为重点实验室提供科研资金支持。

未来5年水监测市场将达100亿元

赛莱默分析仪器瞄准地表水、地下水监测

本报记者张蕊北京报道 赛莱默分析仪器(Xylem Analytix)日前举行媒体见面会,赛莱默分析仪器全球副总裁 Ron Geis表示,地表水、地下水、海洋、污水监测以及应用测量技术和产品是公司全球发展战略的重要组成部分。而对于今年持续增长的中国市场,地表水、地下水以及污水监测分析将成为公司在中国市场关注的重点。

随着我国水污染问题日益严重,城市水资源的稀缺性逐渐显现,过度开采导致地下水透支,同时排水排污设备不健全,由于不合理的使用导致大量水资源浪费的现象仍普遍存在。Ron Geis表示,赛莱默分析仪器十分关注中国水资源、水环境现状,并希望运用在水行业的先进技术和经验帮助中国解决水危机。

同时,赛莱默分析仪器中国区总经理潘桂东表示,2014年公司在销售市场的销售额达到3000万美元。随着《水污染防治行动计划》的出台,将撬动两万亿的投资规模,而作为分析仪器市场,估计我国未来5年在这一领域的市场将达到100亿元人民币。由于与水相关的环保市场需求巨大,在水源地检测和污染源监测方面,赛莱默分析仪器可提供相关的产品和服务以满足市场需求。“同时,公司还为中国市场提供本土化的解决方案。”

据了解,赛莱默分析仪器已广泛应用于我国的水环境和污水监测市场。其中,仅江苏无锡太湖水域就配有100台赛莱默浮标监测仪器对水体进行监测。而随着我国一系列环保政策的出台,赛莱默还将在水环境监测分析市场继续扩大市场规模。

作者系原重庆市发改委副巡视员

城市水务行业无疑再次成为此轮PPP潮中的一个热点,与其他公共服务行业相比,主要包括自来水和污水处理在内的水务行业属于典型的区域自然垄断行业。

在我国城市水务行业以往某些PPP实践中,尽管在打破传统的国有或行政垄断方面有了一些突破和改

善,也引进了一些社会资本或境外资本,但在很大程度上,依然在沿着行政决定的方式。

如果我们期望通过城市水务行业的PPP过程孕育出真正有实力的自然垄断者,首先应该使水务行业的PPP过程脱离行政垄断的躯壳而回归市场竞争。

效率目标是关键所在

首先是提高经营效率和改善公共服务而非单纯扩大资本数量

城市水务行业属于资本密集型行业,其PPP过程中肯定涉及大量的资本运作。但水务行业PPP项目在瞄准融资功能和融资数量时,是否还有别的目标?面对在我国若干城市水务行业政企合作资产大幅溢价的情况,一些问题值得关注。

首先,一方面,我国的城市水务企业大部分都在微利、保本经营甚至亏损,但另一方面,其资产却在超出原值数倍甚至十几倍出售。这一悖论背后的原因是什么?其次,溢价收益去了哪里?第三,溢价成本的最终埋单人又是谁,即资产溢价转让与今后的价格或公共财政支出有无关联?

比如,某城市以数倍于原值的价格出让了本地的水厂资产。事后企业要求依据其投资成本调整水价或增加补贴,“溢价”成了“提价”。水务资产的大幅增

值,如果导致公众的消费价格或公共财政补贴随之水涨船高,那么,这种溢价无非是价格透支或寅吃卯粮。因此,过度关注PPP的融资功能,或将融资数量作为衡量绩效的唯一目标,甚至试图把PPP作为撬动资本或收益无序扩张的杠杆,那么,PPP就变成了“圈钱”的工具。

城市水务行业引入PPP的主要目标,首先是提高经营效率和改善公共服务,而非单纯扩大资本数量。由于资产成本势必要用即期或远期的现金流量来覆盖,前端过量资本进入,必然会给之后的消费价格或公共财政形成压力。如果仅仅关注前端融资的受益人,而不关心后端成本的埋单人,终将酿成恶果。

从这个意义上讲,对PPP绩效的考量,不能忽视公共服务效率、质量、范围、价格或对公共福利的改善和增加程度。

价格怎样管控?

应设计出有效的价格机制在整个特许经营期向企业的价格行为施加竞争压力

城市水务行业的PPP经常涉及特许经营竞争过程,竞争包括很多内容,其中最难的是对价格竞争的判断。

众所周知,水务特许经营通常涉及一个较长的时段,如15年~20年时间,甚至更长。目前还没有哪一个企业能够或敢于对整个特许经营期进行一次性竞价,往往都是对特许经营起始期(3年~5年)进行竞价。

对资金实力雄厚的企业来说,往往采用“先亏”的办法,用较低的起始报价击败其他竞争对手,来赢得特许经营权。等到起始年限过后,企业作为地位稳固的垄断者再与政府讨价还价。

这种由当初被动的竞争者变为之后的主动垄断者、由市场进入时的“竞争价格”演变为市场占据后的“谈判价格”的过程,已成为监管窘境。因此,如何在竞争中获得市场的企业能在市场中维系

竞争状态,防止其滥用市场独占权利,是目前水务行业PPP过程中的一大难点。

有鉴于此,在笔者2006年参与的重庆唐家沱污水处理PPP项目谈判中,政府并没有过度关注企业的起始报价水平,相反,更为关心的是,如何设计出一个有效的价格机制,来管控企业在整个特许经营期内可能发生的价格垄断,并向企业的价格行为施加竞争压力,包括采用“利润率限定”、“价格封顶或包干”、同域、同业“价格比较”等方法。

譬如法律文件的价格章节中可以规定,如果结算价格经过一段时间的审核后,与同区域其他同类企业相比失去竞争性,明显高于同行业平均水平,则需重新核定结算价格等。在PPP项目实践中,设计出一个科学合理的价格管控机制非常重要。

界定合法成本与合理成本边界是难题

应该防止企业以成本合法性掩盖成本的不合理性

对于PPP过程中的“合法成本”与“合理成本”问题,目前世界各国普遍实行的是“成本作价”+“利润率限定”的价格模式。例如,我国《城市供水价格管理办法》将企业的利润率限定在8%~12%的水平。

在这种情况下,企业无法期望通过提高利润率来增大利润总额,因此,蓄意

扩大成本规模就成为一个既合法又有效的途径。例如,一个500万元兴建的水厂,当利润率限定在8%时,允许的利润额为40万元。如果企业将投资“蓄意”扩大到1000万元,并以此作为成本基数来计算利润留存,这时人们发现,企业最终还是堂而皇之地获得了80万元的利润,同时也没有违反限定的利润率标准

●城市水务行业引入PPP的主要目标,首先是提高经营效率和改善公共服务,而非单纯扩大资本数量

●由于资产成本势必要用即期或远期的现金流量来覆盖,前端过量资本进入,必然会给之后的消费价格或公共财政形成压力

●如何在竞争中获得市场的企业能在市场中维系竞争状态,防止其滥用市场独占权利,是目前水务行业PPP过程中的难点

●重庆唐家沱污水处理PPP项目谈判中,政府更为关心的是,如何设计出一个有效的价格机制,来管控企业在整个特许经营期内可能发生的价格垄断,并向企业的价格行为施加竞争压力,包括采用“利润率限定”、“价格封顶或包干”、同域、同业“价格比较”等方法

●在重庆北部片区供水PPP项目谈判中,根据公用事业“普遍服务”原理规定,企业享有独家经营的权利,但与此同时,它必须“保证向服务区内一切愿意接受服务和愿意支付服务价格的人提供连续、充足和有质量的供水服务”