责编:崔煜晨
电话: (010)67116884
传真: (010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

PPP实践系列报道(一)

编者按

今年,PPP模式进入实践年。实践中,业界对PPP模式的前景抱有信心,但也存在疑虑。

未来还有哪些机会?能不能通过实践解决问题?本刊开设PPP实践系列报道,将通过对PPP具体案例的采访,为这一模式的完善提供借鉴。

本期刊发第一篇报道,关注"水十条"出台后,PPP模式如何应用于水污染防治领域。

水环境综合治理带来变局

PPP成为新一轮行业调整重构的切入点,挑战与机会并存

◆本报记者陈湘静

"水十条"落地不久,环境保护部即联手财政部发布《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)的实施意见》(以下简称《意见》),鼓励水污染防治领域推进PPP工作,实施城乡供排水一体、厂网一体和行业"打包",实现组合开发,吸引社会资本参与,为水污染防治所需的大量资本投入指明了机制和模式。

一方面,"水十条"提出的水环境综合治理任务,多为长期、复杂且资金需求量大的系统工程,地方政府急需借力;另一方面,目前在市场化程度、盈利模式方面最为成熟的水务行业,也正在寻找新的投资机会。

从近期新增的环保PPP项目看,流域综合治理项目投资规模较大,比如鄱阳湖流域水环境综合治理一期工程达到125亿元。图为鄱阳湖湖面。 资料图片

从单体项目到综合治理,优势企业步入新的竞争场

环境治理领域单体设施存量已经相当有限
企业应注重以治理效果为目的的开发综合项目

去年以来,水务行业可谓是并购与PPP齐飞,均成为新一轮行业调整重构的切入点。特别是后者,正在成为优势企业新的竞争场。

业内人士分析,随着PPP模式实践的推进,污染治理领域的融资难问题有望得到缓解,而有资本、技术、资源整合能力等优势的环保企业将获得更多机会,在订单获取方面将有明显竞争力。

去年,北京城市排水集团有限责任公司率先拿下广西那考河综合治理项目,10亿元的投资虽不算大,但业界更关注其在流域治理方面的先行探索;中型企业也不甘示弱,博天环境集团不久前在山西和宁夏签署了两个PPP项目,与地方政府在园区循环经济、水资源管理方面展开深度合作;北京万邦达环保技术股份有限公司则运用PPP模式迅速提升未来营收,其在安徽芜湖和内蒙古乌兰察布的项目,总规模合计达到86亿元左右,为2014年公司营业收入的8倍以上。

这样的市场消息还在不断积累。在经过两个5年的密集建设期后,一个简单的事实是,环境治理领域单体设施的建设运营存量已经相当有限。对此,E20环境产业研究院执行院长薛涛表示,环保产业中的BOT项目已经所剩不多。其中,污水处理厂基本被瓜分完毕,垃圾焚烧厂在未来两三年内也将如此。

在他看来,一方面企业要寻找新的投资机会,一方面"水十条"中提出了如减少黑臭水体、开展综合治理和恢复生态系统等任务,地方政府一定会想办法吸引社会投资参与解决。

以黑臭治理为代表的水环境综合治理是复杂而投资巨大的工程。以河道治理为例,根据相关人士对江苏、浙江、珠三角等地的调研,预计每条黑臭城市河道长度平均约为2公里~4公里,每公里整治资金约为2000万元~4500万元,包括污染源治理、截污、污水处理厂建设、清淤、引水活水等。"这需要巨大的投资,如何制定配套的政策措施保障城市黑臭水体的资金也是难点之一。"薛涛说。

《意见》的随即出台表明了政策层明确吸引民资的思路,这也给了企业从单体项目建设运营到以治理效果为目的开发综合项目的机会,后者无论从体量还是竞争层级都有了质的提升。

如何考核治理效果并付费?

地方政府不再包揽环境治理;分散支付压力
提升投资效率,区域PPP项目是发展方向

国家发改委的PPP项目库正在不断更新,环保成为其中亮点。从近期新增的项目看,流域综合治理项目虽然数量不多,但投资规模都比较大。比如鄱阳湖流域水环境综合治理一期工程就达到125亿元;而吉林伊通河综合治理工程、云南大理洱海环湖截污项目也都分别达到了56亿和近35亿元。

在近年来的调研中,记者了解到,以前涉及环境综合治理,充当了一级开发商的角色的地方政府,对自己分解治理任务已深有感触。很多基层地方政府官员表示,政府包揽环境治理首先是一次性投资压力大;其次,具体工程安排的时间、次序存在不合理;第三,投资和治理效果挂不上钩。因此,一些地方政府开始选择与实力雄厚的企业合作,不仅是通过较长的项目期减轻支付压力,更是希望通过以治理绩效作为付费依据,而提升投资效率。

据悉,广西那考河项目包含流域治理和海绵城市,包括河道整治、截污、生态,沿岸景观、污水处理、海绵城市建设、信息化监控工程等,总投资预计为10亿元,合同期为10年。地方政府相关负责人对媒体表示,项目将由社会资本承担大部分风险,政府以按效付费的方式,通过绩效考核逐年支付服务费,减轻了政府的风险和负债。

在北京市资略律师事务所合伙人徐向东看来,综合治理项目肯定是将来的发展方向,不是单个,是两个或多个项目的组合,这些可以统称为区域PPP项目。比如一个污水处理厂加一个河道,可能还会加一个湿地公园。"近期除了广西那考河项目,山东东营也在探索污水处理厂加河道治理、湿地的打包模式。"

不过,这类项目体量大、挑战也很大。薛涛表示,比如黑臭水体治理,一方面技术并不成熟,商业模式也还不甚清晰;另一方面,这些治理项目一定要有可见并且可持续的效果。

"以前政企合作的产出往往是单个工程,即使质量不高、运行不好也没有那么明显。但现在的综合治理项目,最终的产出是质量改善。对此,政府企业都要重视,特别是环境保护已成为从上到下的共识,没有治理效果的项目会给双方带来很大风险,包括投资、行政等方面。"薛涛说。

而对治理效果如何考核、评价及付费,对政企双方都是全新的领域,目前仍处于探索之中。徐向东表示,绩效服务不是传统意义上的项目,要有考核,有付费,有奖惩,这涉及一整套非常复杂的指标体系建设,其制定一定要有各相关专业人员的参与,需要大量的实践积累。"现在才刚刚起步。"他说。

经营项目收入补贴公益项目,如何落实?

河道、湿地整治后作为生态资源,如何进行开发、经营
获取收益,对环保企业来说较为陌生,经验有待积累

与污水处理收费机制正在逐步健全、企业可以按量收费不同,上述水环境综合治理中的很多项目是较少甚至无法实现经营性收入的。薛涛称之为是纯公益或半公益项目,如河道治理、湿地公园等。"污水处理厂已经有了付费机制,对公益半公益的项目,政府补贴能力不足怎么办?"他提出。

"打包、捆绑"正在成为可能的解决方案。"提供一些可经营性的资源来补充一些无法明确收益的项目,来吸引投资者,如土地或其他经营性资产。《意见》也明确鼓励用经营性项目补贴公益性较强的治理项目。"薛涛说,现在一些地方开始把旅游"捆入"水环境治理。"未来环境产业的PPP项目肯定是复杂的,会包含一些纯市场化的项目作为补充。"

河道、湿地整治后作为生态资源,如何进行开发、经营,获取收益,这对环保企业来说较为陌生,经验有待积累。金州环境集团副总裁、北京安菱水务科技有限公司总经理张恒利则关注更为"现实"的问题:这种经营性项目补贴的思路要落实,地方政府一定不要以圈钱的心态把企业吸引过来了事。

"比如在评估旅游收入时虚报人数和回报,但实际上很难做到,这将会导致项目执行中会有很大问题,给企业带来较大风险。"张恒利说。

相关报道

流域治理PPP体量大要求高

考验环保企业
资源、资本、技术实力

本报综合报道 国家发改委日前上线PPP项目库,共收纳了1043个项目,总投资额度为1.97万亿元。其中,环保类PPP项目总计365个,数量上占比达到35%。然而,环保PPP项目的总投资额为1680亿元,占项目库总投资额仅8.5%。

据统计,上述365个环保项目多纳入市政、公共服务和生态环境领域,园区综合项目或基础设施建设项目包涵了供水、治污、垃圾处理等子项。

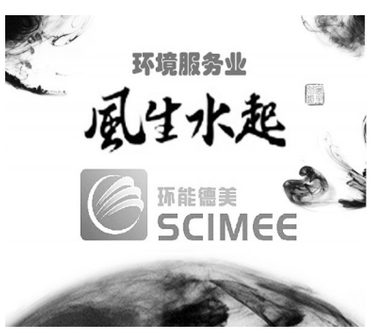
据了解,环保领域水务、垃圾处理等项目的单个项目投资额度相对较小,项目平均投资额度在3亿元左右,还有大量千万元规模的小项目。流域治理、生态园区建设等项目投资体量要相对大得多,但推出的项目数量较少。

业内人士指出,水务项目属于资本密集型项目,是我国PPP实践经验积累较多的领域,政府和社会资本操作得都比较熟练,但也面临诸多挑战,亟待模式创新。

以环境综合治理或生态公园项目为例,以前多采用BT模式,实质就是给政府融资,政府再在三五年之内还款,但现在地方政府财政压力大,三五年较短的期限,还债压力较大,需改造成更长期的PPP项目。

专业人士指出,要根据不同项目选择具体的PPP模式。环保领域PPP项目多为新增项目,预计主要采用BOT或BOO方式运营;也有少量存量项目需要改造或移交,采用ROT或TOT方式;个别地方政府财力紧张的,还可通过融资租赁售后回租的方式,融资所得用于新建管网建设。

同时,PPP模式也对环保企业技术、资金、管理及资源整合能力提出了更高要求,能够真正整合资源、找到与项目周期匹配的长期资本、具有强技术实力(工程能力或运营能力)的企业有望斩获大单。



相关报道

政企合作中哪些问题正在得到解决?

对化解合同执行各部门分歧,保障政府信用等有了制度安排

◆本报记者陈湘静

国家发改委一季度推出的PPP首批27个试点项目用地属性被统一定性为了"划拨",这令金州环境集团副总裁、北京安菱水务科技有限公司总经理张恒利颇为羡慕。启动于1998年的北京第十供水厂项目,在土地属性上就历经纠结:到底是算"出让"还是"划拨",是个曾经上了北京市政府协调会都难以解决的问题。

作为中国最早探索实践PPP的项目之一,北京第十供水厂在启动后的16年间,几乎遭遇了同类项目所能遇到的各种变数与曲折。而从退出的外资手中接盘这一项目的金州环境集团,也因此在同行中较早地经历了PPP项目实践的漫长一课,积累了丰富经验。

在北京市资略律师事务所合伙人徐向东看来,先行者的经验和教训将为政策层全力推动的PPP实践提供可资借鉴的案例。"这一轮PPP是要从制度上尽可能解决此前实践中遇到的法律法规、体制机制问题,做好顶层设计,进一步规范具体项目的管理。"

他透露说,关于PPP实践和现有法律法规的冲突,在今年会得到初步解决。"比如,近期会讨论现有土地管理法规和PPP实施过程中遇到的矛盾和问题。"

企业有两个"痛点"很能反映PPP模式遭遇的国情:合同和部门规章,该执行哪个?签合同的某一职能部门能否协调实施过程中涉及的多个部门?

如果是在几年前采访张恒利,很可能会触发他的"吐槽"模式。但随着项目终于接近尾声,有望于年内运行,如今他更愿意以分享经验的角度去回顾。

"地的属性没有确定,就没法办土地证,而土地证是项目建设运营所需300多个证件中的'母证'。"围绕北京第十供水厂项目用地,有很多外人无法想像的琐碎细节,张恒利认为企业有两方面"痛点",很能反映PPP模式遭遇的国情挑战。

其一,合同和部门规章,该按哪个执行?据张恒利介绍,当时招标书和最后的合同中,项目用地都确定为"划拨"性质;但2008年国土资源部发文,明确了盈利的特许经营项目包括公用项目,其土地都属于"出让"。

"这一下就麻烦了。"麻烦的不只是两个办证的程序完全不同。更为关键的是,这块地的价格也随着时间发生了巨大的变化,如何确定属性?从"划拨"到"出让"的成本分担,考验着政府企业双方解决问题的能力。

与项目有关的多个部门曾专门为此召开协调会,甚至到市政府一级,仍然没有结果,各部门都坚持要执行自己的规章。一方说,不能为这一个项目而违反国家规定;而一方则坚持和企业签订的合同应当履行。

在张恒利看来,这两方都有道理,只是夹在中间的企业会非常难受,唯一能责怪的就是时间。"因为时间拖得太长,很多条件因素发生了变化,为项目实施制造了很多麻烦。因此,我的建议是PPP项目周期要尽量短,减少项目的变量和各种突发因素的影响。"张恒利说。

其二,代表政府和企业签合同的是某一个职能部门,但其并不充分具备项目实施过程中与相关诸多部门的协调能力。"属于心有余而力不足,他们也很努力,但很多事情的推进仍然非常困难,于是很多责任落到了企业身上。"张恒利说。

他认为,和国外不同,中国的经济主体有多种形式,不同行业有不同法规。一个PPP项目在执行过程中,几乎会与所有相关地方政府部门有关系,而这些关系很难在合同里面穷尽。

"虽然合同确定政府某一部门代表政府作为甲方协助项目实施,但它作为单一的部门,没有能力协调所有的部门来实现当初的承诺。这是当下最为突出的问题。"张恒利说。

这一轮PPP就是要解决问题,将建立专门协调机制解决合同执行中的分歧和冲突问题;地方政府的支付风险可以从目前的制度安排得到化解,银行也在贷款期限和方式等方面有所松动

对企业最头痛的协调问题,从政策层面已经有了规定。徐向东说,解决项目实施过程中部门之间的协调问题,在这一轮PPP已经有了政策上的明确。

他介绍说,在财政部发布的PPP操作指南中,提出在项目的准备阶段,地方政府要为PPP项目建立专门协调机制;国家发改委发布的基础设施特许经营管理办法中也提到,政府要为项目建立有关部门参与的协调机制。

"所谓协调机制可以理解为设立由各相关部门参与的领导小组。在实践中,可能是市政府牵头,发改、财政、行业等主管部门参与。"徐向东认为,建立专门协调机制就是为了解决之前部门间对合同执行中的分歧和冲突问题。

PPP的"进场"企业可能会为协调问题头痛,而仍在场外的企业可能仍在顾虑地方政府的信用问题,对二三十年的项目周期内政府执行合同的信用和能力有担心。

在政府信用问题上,徐向东表示,从目前的制度安排,地方政府的支付风险基本上可以得到解决。"比如地方政府要在中长期预算中对PPP项目予以匹配性安排,同时对项目支出占地方政府可支配性收入的比例也有了明确规定。"

从具体项目角度,他建议企业按财政部PPP指南中的程序和步骤,做物有所值论证和地方财政能力评估。"做完这两个方面的评估,政府支付能力、企业预期收款情况,基本上就可以心里有数了。有现成的公式,带入公开的政府预算,就能算出来。"

业内人士指出,由于贷款等资金占项目总投资的比例高达70%~80%,因此项目融资的成败对于PPP项目也具有决定性影响。记者了解到,银行也在贷款期限、方式等方面有所松动。

今年一季度,国家发改委、国家开发银行联合印发《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》,国家开发银行将在监管政策允许范围内给予PPP项目差异化信贷政策,除优先保障PPP项目融资需求、建立PPP项目贷款审批绿色通道等举措外,对符合条件的PPP项目贷款期限最长可达30年,且贷款利率可适当优惠,积极创新PPP项目在排污权、特许经营权、集体林权、购买服务协议预期收益、集体土地承包经营权质押贷款等领域的信贷服务。