

建海绵城市岂能单靠基建硬干?

一些地方出发点有失偏颇,缺乏系统、科学论证

观点

在海绵城市的建设中,各地方政府要先把规划做好,体现针对性,摸清本底、找准问题、明确目标后再布局项目。在引入社会资本时,所选的社会资本需要有统筹建设海绵城市的方案、思路和能力。

——住建部建设司水务处副处长牛璋彬

中央在制定海绵城市资金支持政策时,考虑的是以此形成政策导向。然而不少地方政府考虑的仍是先把项目揽下来,拿到中央资金。但对于这笔钱怎么花、如何持续获得资金支持、怎样通过考核并不明确。

——君合律师事务所合伙人刘世坚

我国目前“自然积存、自然渗透、自然净化”的海绵城市建设理念还没有得到贯彻执行,灰色方案的建设工程增量不减。

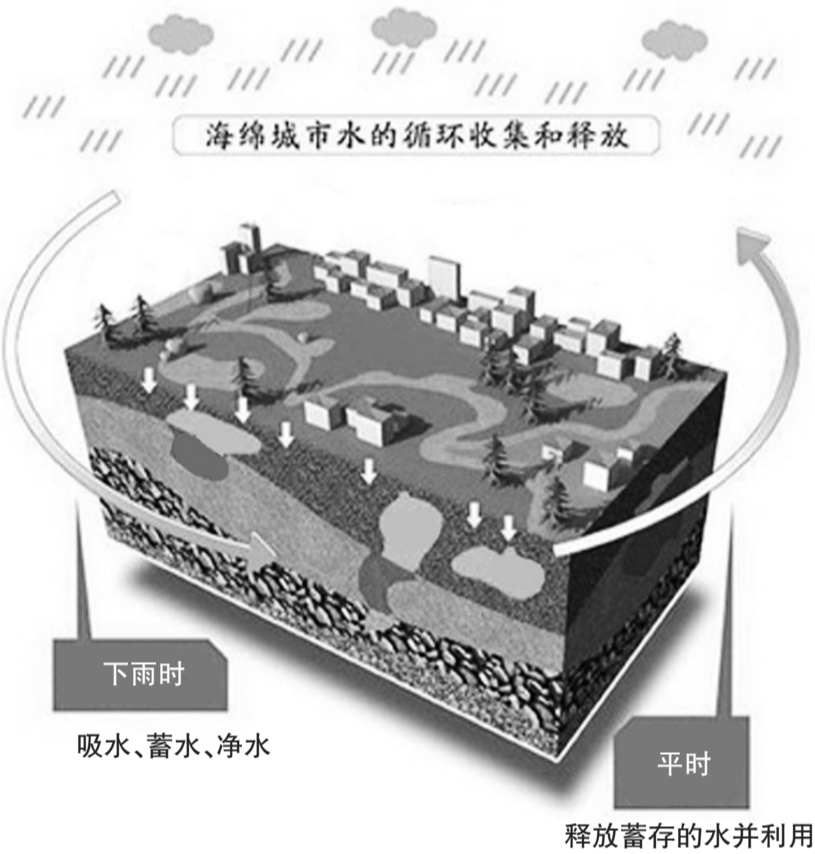
——海绵城市倡导者、反城乡硬化运动发起人刘波

海绵城市建设需要进行精准的技术评估运算,要以各部门的基础资料为依据,而各部门之间的信息不公开给这带来了较大困难。

——北京大学景观设计研究院副院长李迪华

海绵城市建设不会带来直接的投资回报,采用PPP模式需要有些盈利性项目打包进来,以保证项目的总体收益。

——博天环境集团高级副总裁李璐



图为海绵城市水的循环收集和利用示意图

资料图片

◆王学良

“海绵城市建设是一项非常复杂又非常系统的大工程,具有高复杂性、项目条件不清晰、投资额巨大等特点,因此地方政府在组织这项工程的时候会遇到诸多挑战。”住建部建设司水务处副处长牛璋彬日前公开表示。

那么,海绵城市目前在地方试点中,哪些问题已开始显现,政企双方在海绵城市建设中的可行模式是什么?

“灰色的”还是“绿色的”?

不少海绵城市试点建设规划中“以灰代绿”,缺乏全局性、系统性的研究和分析,忽略了“自然积存、自然渗透、自然净化”的理念

2015年4月,16个海绵城市试点名单出炉之后,与之相关的基建、绿化、环保等领域企业,开始寻求合作机会。然而,有业内人士表示,由于不同地区、不同部门对海绵城市的理解不同,有些地方甚至连出发点都有失偏颇,导致相关企业与试点城市的沟通并不顺利。

“我们曾与某试点城市讨论过关于海绵城市建设的课题,也报名表示有意参加试点建设。但后来的情况是,专业环保公司的优势并没有太大作用。”博天环境集团高级副总裁李璐说。

她介绍说,与博天环境接触的城市在海绵城市建设上进度非常快,确定了PPP合作模式后,政府只用了一个多月的时间就确定了执行单位。但是按照当地政府公示的建设方案来看,将这一海绵城市项目单独地视为一个基础建设项目,没有经过系统、科学论证。而在合作伙伴选择上,当地政府也更注重资金,缺乏对合作伙伴专业能力的考量。

“从海绵城市的建设环节来看,主要分为渗、滞、蓄、净、用、排等6个方面。其中渗、滞两个环节主要是对建筑、道路、广场、绿地等公用市政基础设施进行相关改造,也是我们通常提及‘灰色’的部分。后面四个环节则是‘绿色’部分。”李璐介绍说,“灰色”是市政建设方面相对轻车熟路的部分,但“绿色”才是海绵城市能发挥作用的精髓所在。当一座城市的海绵城

市规划是以“灰”为主时,并不适合专业的环保公司参与。

海绵城市倡导者、反城乡硬化运动发起人刘波认为,不少试点城市在建设规划中“以灰代绿”,缺乏全局性、系统性的研究和分析。地方很多参与规划设计的人员是做“灰色”工程出身的,不能系统全面地了解海绵城市。有的海绵城市试点的规划设计仅为当地一片区域,区域外的地方仍然做传统的灰色规划方案。

刘波曾撰文指出:由于我国粗放的全硬化、“摊大饼”城乡发展方式和区域性、区域性城乡雨洪快排模式,导致我国工程技术人员“灰色思想”根深蒂固,绿色生态排水理念及技术体系没有真正确立。“自然积存、自然渗透、自然净化”的海绵城市建设思想还没有得到贯彻执行,灰色方案的建设工程增量不减。

“协同作战”遭遇“部门利益冲突”

海绵城市建设要实现流域性和区域性的生态修复目标,就要建立起流域管理行政体制和流域环境对话、协同机制

“海绵城市建设是个系统工程,需要各环节都做到位才能发挥效用。而小区域内的海绵城市建设就像治理细胞的病变,如果不能调理好整个机体,治理好一个细胞也没用。”刘波说。

他认为,在海绵城市建设中,住建、水利、农业、交通、环保、海洋等所有涉水的部门,都要按照海绵城市倡导的低影响开发理念进行规划。但我国涉水管理存在“九龙治水”的问题,多头管理导致一些地方涉水行政能力低下。

在这样的情况下,海绵城市建设要实现流域性和区域性的生态修复目标,必须要打破“部门利益”与“行政区划”错综复杂的条块关系。只有建立起流域管理行政体制和流域环境对话、协同机制,才有可能提高地方政府的涉水行政效能。

李璐也认为,海绵城市建设涉及城市规划、市政水利施工、园林生态修复、污水处理、管道及泵房制造等领域,是综合性的生态系统工程,一定要有系统、科学的论证。这就需要地方

政府做到“规划引领、生态优先、安全为重、因地制宜、统筹建设”,否则可能出现竣工不久,就再给马路“开膛破肚”的情况。

然而,系统论证、协同作战在实践中却并不容易。北京大学景观设计学研究院副院长李迪华认为,问题的症结在于“部门利益冲突”。

北京大学研究团队曾在2007年做过完整、系统的北京区域水系统分析,研究结果和规划建议曾通过各种方式递交给了北京市规划部门,其中很重要的内容是重点地区的蓄水、排水规划,但这些观点、方案未被采纳。

李迪华举例说明,北京的城市绿化带高出城市地面,这样的规划可以保护绿化苗木,但使绿地损失了排洪蓄水功能,埋下了隐患。他们曾建议北京把绿地打开,这是城市最好的排洪设施,但是受到了来自绿化部门巨大的阻碍。

“类似的部门利益冲突在项目经常遇到,而各部门之间的信息不公开给海绵城市建设带来了更大困难。因为海绵城市建设需要进行精准的技术评估运算,这要以各部门的基础资料为依据,但这些资料在大多数城市都是不公开的,或者需要用昂贵的价格购买。”李迪华介绍说。

万亿“蛋糕”如何切?

政企合作的可行模式是将海绵城市的建设理念、手段和标准,融入区域土地开发、旧城改造等收益性强的城市开发项目中

“海绵城市”不仅是一个绿色建设的理念,更是一块“大蛋糕”,为环保等各个领域的企业带来了巨大商机。据了解,全国将在16个城市开展试点,试点建设面积450多平方公里,计划3年内投资865亿元。按此计算,建设海绵城市每平方公里投资约1.9亿元。

李迪华表示,海绵城市建设使城市基础设施建设从过去的“将就”到现在的“精致”,会产生巨大的市场需求。国务院办公厅印发的《关于推进海绵城市建设的指导意见》为海绵城市建设制定了路线图,在2020年前,将有6000平方公里~8000平方公里的面积需要建设,投资需1.14万亿元~1.52万亿元。

“蛋糕”很大,但是地方政府和企业如何“切好蛋糕”?

李璐表示,国家现在鼓励采用PPP模式,海绵城市建设中对采用PPP模式的城市在原有补贴基础上还给予补助基数10%的奖励,可谓条件优厚。

PPP模式的核心是政府和社会资本建立利益共享和风险共担的长期合作关系。从海绵城市的建设情况来看,“渗、滞”两个环节中涉及的内容很难形成这种合作关系,易造成国家和地方财政补贴的倾斜。后面“蓄、净、用、排”4个环节更加适合社会资本的进入,但资金压力比较大,盈利模式不清晰,会使很多社会资本观望态度。

因此,李璐认为,海绵城市建设并不会带来直接的投资回报,采用PPP模式的海绵城市项目,需要有些盈利性项目打包进来,以保证项目的总体收益。“我们认为未来可行的模式是,将海绵城市的建设理念、手段和标准融入区域土地开发、旧城改造等收益性强的城市开发项目中,这样就可实现海绵城市的总体目标,同时也提升了所开发区域市政基础设施的质量、标准、档次,实现良性循环。”她说。

刘波则强调,地方政府在实施海绵城市项目的过程中,应充分发挥民间资本的专业性和市场性作用,而对于行政力量掌控的这部分资金,要进行严格审计。特别是对海绵城市的资金流向,要有严格监管。

热闹的新能源车行业去年出现了“骗补”现象。据媒体报道,去年,国家和地方对新能源汽车的补贴多达300亿元,但部分厂家利用补贴政策漏洞,生产大量低质量新能源车,自产自购,不上牌、不上路,制造虚假繁荣。对此,有关部门已经开展相关调查,开始“拨乱反正”。相关负责人表示,补贴水平将在明年后开始下调20%,2020年针对新能源汽车的补贴将退出。

对于处在发展初期的新兴产业,技术、产品、商业模式都不成熟,来自财政资金的补贴可謂是“及时雨”,是直接有效的支持方式;与此同时,也向社会资本的参与释放出明晰的政策信号。但随着行业形势的发展变化,行政的导向性应向市场机制回归,政府投入的方式方法也应不断完善。

一方面,无论有多好的社会效益,长期单靠补贴存活的行业、企业,后来都证明活不好、长不大。譬如光伏、生物质能源等行业,在短期内由于补贴的刺激,出现过大繁荣甚至是产能过剩。但往往是量重质低,低水平重复建设的多,专心技术创新的少,一旦进入市场竞争就暴露出问题。

另一方面,目前中国拿得出手、具有竞争力的行业企业,如通讯电子信息类相关领域,成长起来的各性质的大企业,也不是单靠政府补贴、“输血”成长起来的,而是市场竞争铸就了生命力、创新力。因此,对新兴产业的扶持政策、投入思路,相关各方都应从实践中汲取经验教训。

尽管和上述产业发展情况不同,但对于被寄予厚望的节能环保、污染治理领域,近年来各种政策性投入也是相当密集。这些导向性的资金投入对推进相关工作启动,支持技术创新、商业模式成熟,从而吸引社会资本投入,发挥了积极而不可替代的作用。与此同时,如何有限的财政资金在推动相关产业、事业进展方面发挥更大作用,提升投入的效率和效益,也需要更完善的政策设计。

比如一些环境基础设施领域在建设初期,政策性的财政投入着重于建设环节,忽略运营的持续稳定性,导致“晒太阳”工程。这样的现象在城市生活污水处理厂建设初期出现过,近几年又很遗憾地在乡镇、农村污水处理中重演。“十一五”以来,国家通过不同的部门陆续出台了投入政策。对此,一些业内人士表示欢迎资金支持,但希望能在投入和激励机制方面更加完善。对此,一位环保企业家表示,他们看了不少财政资金投入的村镇污水处理的项目,后来证明无法持续正常运行的比例不低。

一些环保企业家认为,主要问题在于很多投入及激励机制,基本还是以鼓励建设为主,并且以项目规模按比例支付补贴。这造成了参与者在项目设计和申报时,为争取更多补贴往往虚报项目规模,又没有考虑未来运行成本的支付,导致遗留了不少建得起用不起的项目。

而随着水、气、土壤治理工作的不断推进,各地改善环境质量、扩大环境公共服务产品覆盖范围努力的不断加大,在基础设施、污染治理等方面,还存在着大量不具备或暂时不具备市场化条件而需要政府给予支持和投入的领域。

比如大气治理领域如今的难点在农村散煤治理、工业锅炉改造等,需要大量投入;如国家对餐厨垃圾处理、海绵城市建设的投入,数额也相当可观。这些投入涉及的企业甚至个人,数量众多,全面加强监管难度不小,需要从投入的机制设计上寻求完善之道。如何让有限的投入更好发挥对治理工作的带动作用,考验相关各方智慧。

观察

别把政策资金当成万能钥匙

陈湘静

●单靠补贴存活的行业、企业,如光伏、生物质能源等行业,在短期内由于补贴的刺激,出现过繁荣甚至是产能过剩,一旦进入市场竞争就暴露出问题。

●大气治理等领域需要大量投入,且涉及的主体有个人、企业,对各种政策性的投入补贴进行直接监管难度不小。如何让有限的投入更好发挥带动作用,考验相关各方智慧。

市场热点

北控高价海外并购为哪般?

扩大集团废物利用业务,提升行业地位

本报记者崔煜晨综合报道 去年有报道称,北控、首创、光大等中国企业争购德国废物管理公司 Energy from Waste (EEW),被称为中国环保企业发起的最大海外并购案。这一并购案近期有了新进展,北京控股有限公司日前宣布,将以初步购买价14.38亿欧元收购EEW。

据了解,北控将从私募股权投资公司EQT手中收购EEW,此次收购的交易额创下了中资直接投资德国企业的最高纪录,也是2015年环保海外并购总额的近两倍。对此,花旗银行发表研究报告,质疑北控此次收购价格太贵,令EEW的市盈率率和市账率分别高达22倍和3.2倍,远超其他废物能源利用公司。

而2015年,EEW负责的运营项目和垃圾处理量均较2014年有所减少,预计收入会略有下降,且由于欧洲固废处理市场格局的变化,在今后几年会持续这一下降趋势。因此,花旗集团认为,EEW目前的产能利用率已超过95%,加上身处欧洲,增长空间有限。

北控方面认为,此次收购可扩大集团废物利用业务,提升行业地位,同时能将相关技术及专业知识引进国内,提升国内行业运营水平。据了解,成立于

1974年的EEW公司是德国乃至欧洲唯一一家专注于垃圾焚烧发电的企业,运营德国及周边国家的18个垃圾焚烧发电厂,2015年垃圾处理量近440万吨,在德国垃圾焚烧发电市场占有率17%,排名第一。

多位业内人士指出,技术并不能成为北控收购EEW的原因。与欧洲相比,我国的垃圾焚烧技术并不落后,技术路线也差不多。差别在于运营和管理水平,而这两者若要引入中国,难度不小。因为德国垃圾焚烧市场化程度高,政府也不给补贴,国内企业却对政府有较高依赖性,行业市场化程度不够高,这意味着北控可能无法吸收EEW的商业模式。

“从国家层面来讲,这几年国家一直在呼吁国企‘走出去’,加快国际化进程,国有资产背景的企业海外扩张程度,并购置额自然逐年上升。”一位业内人士分析称,环保产业又被政府上升为国民经济支柱,是大力发展的对象,投资向环保领域倾斜,大手笔收购增多不足为奇。

此外,从长期投资的角度来看,在经济不景气的大环境下,以长期合同为主、现金回报稳定的欧洲环保公司是值得心动的投资对象。

