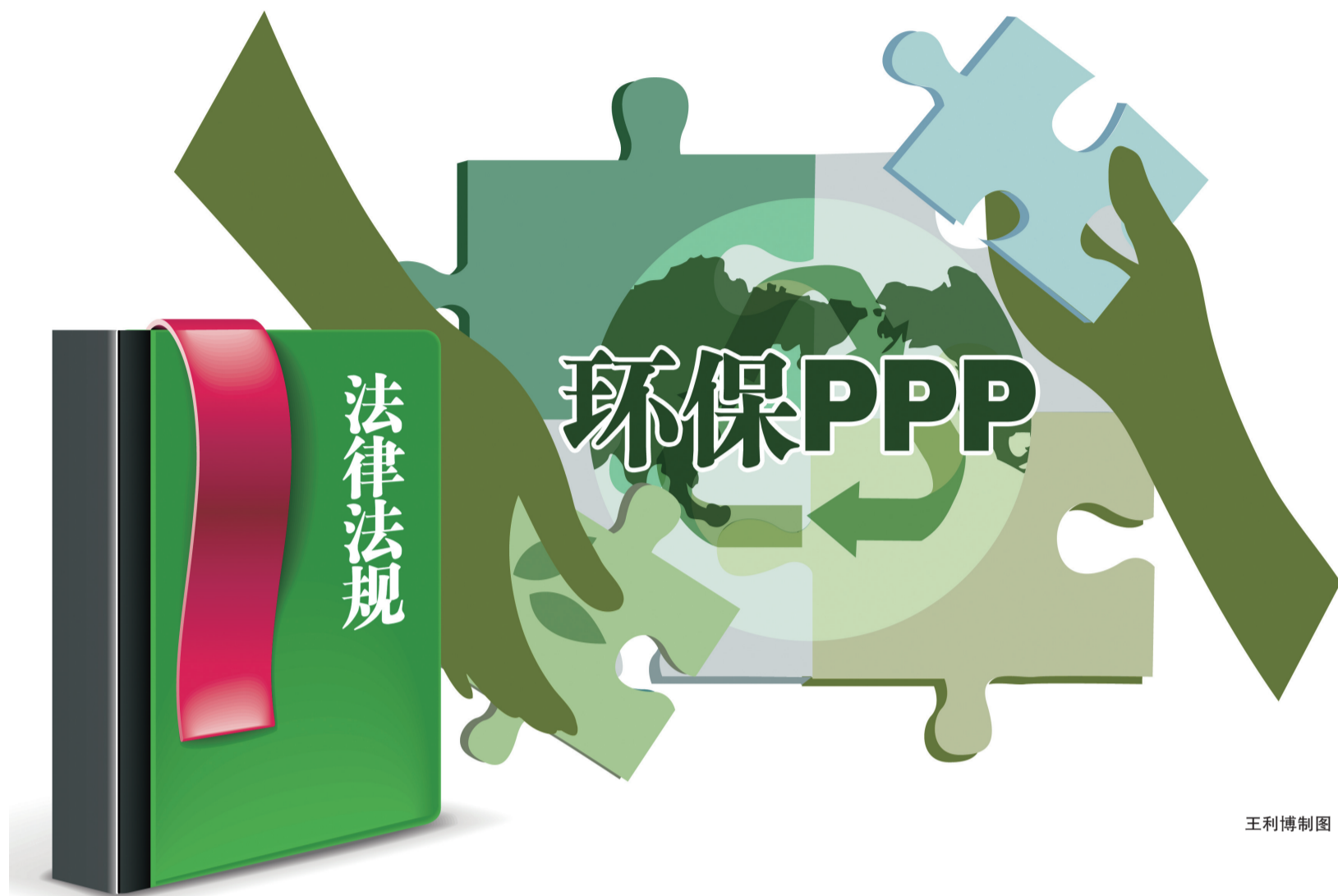


环保PPP迎来加速落地期 法律法规成业界呼声



本报记者 刘季辰

政策红利不断,环保产业PPP项目俨然已开足马力。从项目落地的角度来看,PPP改革已经成为引领发展新常态下打造公共服务这一经济发展新引擎的重要抓手,目前环保PPP项目迎来加速落地期。

中央财政引导设立的1800亿元国家级PPP引导基金一周之内接连签约两笔,涉及项目总投资310亿元。全国工商联环境服务业商会会长赵笠钧在接受《中国企业家》记者采访时指出,这一时期,环保PPP项目单体投资金额越来越大,动辄30亿元到50亿元。近期北京通州推出了8个标段共280亿元的项目。

值得注意的是,“虽然中国PPP项目在财政部、住建部、环保部有关政策、法规引导下,在制度、框架、体系等方面建设的进步明显,但与国际的差距依然很大。”国家发改委经济研究所副所长孙学工在接受记者采访时这样讲道。

民营企业依旧是配角

据环保部规划院预计,“十三五”期间全国环保投入将增加到每年2万亿元左右,社会环保总投资有望超过17万亿元。

毫无疑问,已有越来越多的资金涌入环保领域,但是制度不完善所产生的问题,在项目落地的过程中时常显现。赵笠钧指出,从企业最关心的资金问题来看,尽管国家各部门制定的金融政策很多,但是对于大多数企业而言,可操作性有待提高。

相对其它传统行业,多数环保企业规模小,抵押担保能力不足,绝大多数较难从银行等金融机构获得低成本贷款,申请信贷审批流程较长且条件严苛,难以满足长期及流动资金的贷款需求。赵笠钧强调,这正是环保PPP项目落地的主要障碍。

“公益”色彩依旧的环保企业,如果仅依靠自有资金,基本上难以维系企业的生存发展,而环境基础设施项目,在初期就需要大规模投资,且建设周期普遍很长。”赵笠钧表示,就目前而言,财政支持对环保企业至关重要,而受益者往往是国有企业、上市公司。“相信随着市场对环保产业的关注度以及环保产业技术的不断创新等特点,国家对民营企业的支持力度将不断增加”。

财政部PPP中心副主任韩斌对记者说道,近年来民营企业在环保PPP

项目中的参与度,也在逐步增加。从财政部前两批示范项目来看,已落地的项目中,民营企业有43家,混合所有制企业8家,外资企业3家,国有企业65家,前三类非国有企业占45%。

相关制度有待完善

PPP项目通常会牵扯多个政府部门。孙学工认为,从国外政府各部门参与PPP的情况来看,通力合作的关键在于地方政府的顶层设计,地方制度建设在一定程度上决定了项目落地要走多少弯路。

在记者采访各路专家时,听到最多的就是“回报机制”。的确,成熟的金融方案、科学的顶层设计使得项目平稳落地,但是PPP项目在后期市场化过程中,“谁买单、谁得利”的问题必须制度化、规范化。孙学工提出,“我们提出优先实施用户付费,如果不可行,财政可以介入,这两者之间可以采取政府补贴的措施。前者鉴于PPP项目运行的长期性,用户付费制度,与这一特征十分合拍,但涉及价格监管,在这方面地方某些政府采取的听证会制度值得借鉴。”而后两者通过财政预算、政府补贴需要注意,PPP的长期付费机制跟中国地方政府现有预算体制

并不一致,但这毕竟能使项目尽快运行起来。

在PPP项目中,企业经常遇到政府拖欠、或者是不足额支付相应款项,赵笠钧认为,相关法律法规应该尽快落地,避免类似情况对企业正常运营和PPP可持续发展造成不利影响。

孙学工认为,政府的年度预算机制,对PPP而言显然是不合适的,学界有专家提出“周期预算”但并未开展。在补贴方面,如何能够使其坚守在PPP项目“长征”途中,这也包括社会资本的维持。

无论是社会资本还是财政补贴,PPP项目对信用依赖程度很高,PPP项目无论哪一方信用出现问题,都会给有关各方造成巨大损失。孙学工指出,现在发改委、银行牵头的信用体系建设工作,对诚信企业产生了很强的激励效应,对存在问题的项目也实现了风险规避,目前中国信用体系建设正在逐步成型。

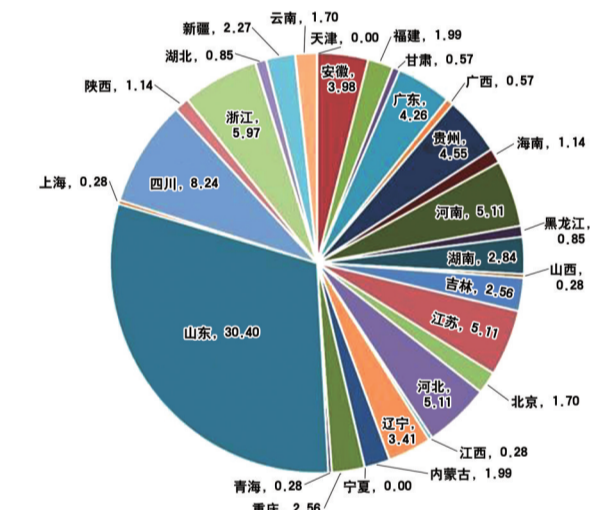
从PPP项目制度、框架、体系建立等方面需要PPP立法。韩斌表示,要树立诚信,通过PPP立法使各部门一盘棋统筹推进PPP改革。针对地方政府出现的违约情况,建立管理办法,增强社会资本参与PPP项目,获得合理稳定的回报预期。

2016年一季度 PPP成果大盘点

财政部PPP项目库是目前最规范最全面的PPP项目库。到目前为止,财政部PPP入库项目7110个,投资需求82750亿元,其中已有352个项目进入执行阶段,签约金额已达4954亿元。从项目示范级别来看,财政部和省级示范项目的签约占比高达37%,其中近1/3的财政部示范项目进入执行阶段,较去年不足20%的境况明显改观。由此可见,在财政部和省政府的力推下,社会资本的观望情绪得以消除,参与力度逐步加大。

我国PPP项目的签约概况

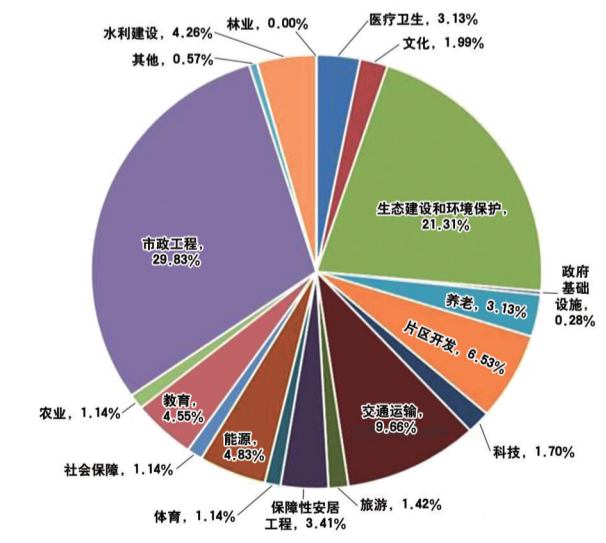
省份	入库数量	签约数量	投资金额(亿元)	签约金额(亿元)
山东	996	107	11234	998
四川	736	29	7022	350
浙江	153	21	2459	88
江苏	207	18	4717	622
河北	97	18	1902	353
河南	590	18	7036	222
贵州	1357	16	7913	95
广东	63	15	1262	150
安徽	39	14	605	131
辽宁	410	12	4533	38
湖南	93	10	1631	179
重庆	60	9	2059	189
吉林	34	9	564	36
新疆	479	8	2853	52
内蒙古	330	7	2660	28
云南	248	6	7422	105
福建	204	7	3564	72
北京	17	6	1576	965
海南	118	4	1204	19
陕西	111	4	1286	40
黑龙江	69	3	1380	74
湖北	28	3	463	74
甘肃	284	2	3023	7
广西	107	2	1641	12
江西	162	1	914	13
山西	7	1	176	27
青海	1	1	1	1
上海	1	1	14	14
宁夏	93	0	1722	0
天津	16	0	129	0
总计	7110	352	82750	4954



各地PPP项目签约数量相对总签约量占比

在全国范围内,PPP项目的签约领域也呈现出极大的差异:市政工程表现突出,位居榜首,占比高达29.83%;生态建设和环境保护次之,占比21.31%,二者总和已超过总签约数量的一半;交通运输项目位列第三,占比9.66%,片区开发项目紧随其后,占比6.53%;其他项目占比均少于5%,未呈现系统性差别。

对入库项目的分布领域来看,市政工程、生态建设和环境保护、交通运输、片区开发等四个行业项目数居前4名,合计4034个,超过入库项目总数的50%,其投资需求合计5.79万亿元,占入库项目总投资需求的71.2%。



全国已签约项目的领域分布

从整体看,已签约的PPP项目回报机制分布较为平均,使用可行性缺口、政府付费和使用者付费的项目数量分别为103、116和133,各种模式势均力敌。但从行业细分上来看,差异依旧存在,生态建设和环境保护和交通运输这两类项目公益性较强,多由政府主导,政府付费的方式覆盖面较广;保障性安居工程、教育、市政工程和水利建设这四类项目兼具一定的公益性和盈利性,三种回报机制的运用比例相当。

(来源:元亨祥经济研究院)

记者手记

创业型企业机会多多 项目落地打包为妙

本报记者 刘季辰

环保市场已经吸引了包括中石油、中石化、中海油等一大批企业,一些创业型民营企业也在争先恐后,通过各种形式加入。业内人士指出,环保PPP项目之所以备受青睐,主要是因为在使用者付费、特许经营等政策红利下,未来盈利空间十分广阔。

从政府资金投入来看,大气污染、水污染、土壤污染治理等国家重点投入的领域,已被大型环保企业抢占。有观点指出,后进入的国有企业依托自建投资平台优势,使资本更为雄厚,相比民营企业,在技术、服务等方面有较强的整合能力,更容易被地方政府

“相中”。

而创业型民营企业往往拥有一定的技术、设备优势,往往在大项目中的分支领域有较强的实力,分析人士指出,目前已经有一些创业型民营企业与国有企业合作,通过后者的平台,施展才华,赢得市场占有率。

包括民营企业在内的社会资本被PPP项目所吸引,看中的是项目后期的盈利,以水资源治理为例,污水经过处理,形成的产品——中水,它的定价在污水处理项目规划中就应有所体现,与PPP项目成本挂钩,而城市或农村需要多少中水,也应提前调研清楚,四方力欧董事长胡朝阳告诉《中国企业家》记者,有了稳定的后端产品需求,PPP项目才有可能让社会资本盈

利,而这需要前期进行数据收集与分析。

专家指出,除了让社会资本尝到甜头,更重要的是要对PPP项目进行全生命周期的评估,例如城市黑臭水体的治理,不仅前期需要大量的投资,后期也要持续保证水质达标,这还包括对上游水源地的关注。水质达标后,后期的运营商,无论是旅游企业还是园林企业,PPP项目都要保证他们运营无后顾之忧,否则花费巨资治理的河道,很有可能因上游污染,而再次陷入“三不管”的窘境。

“为什么业界反复呼吁‘完善顶层设计’,就是要对特殊项目‘打包’以实现可持续发展。”环保专家指出,打包不仅是为了项目的可持续发展,还能

产生更大的经济效益和社会效益。例如,上游工业污染废水纳入下游污染河道的PPP项目中,就能够帮助上游工厂花费更少的资金解决工业污染的问题,后期运营的成本则可以加到他们的产品中,倒逼地方污染企业转型升级。

环保界和金融界普遍认为,环保PPP项目后期盈利空间十分广阔,但这种长线发展的项目在落地过程中,之所以遭遇撤资、欠资,通常是顶层设计不够科学,没有因地制宜,政策利好对中国的环保产业以及自然环境无疑是令后代子孙敬仰的好事,但欲速则不达,地方政府切忌为追求政绩,而给企业“画大饼”,环保企业则应避免追功逐利,成就烂尾工程。