

特别关注

455号文能否再添一把火?

采用PPP模式后,污水和垃圾处理增量和存量市场可能反应不一,实际操作仍需稳扎稳打

●《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式的通知》(455号文)中,“全面实施”的方式需要以尊重市场选择和契约精神为前提,要鼓励和引导市场需求,但不能只强调政府行政干预手段,从而形成以行政强制手段推行所谓市场化的悖论

◆丁丽

污水和垃圾处理领域是最早推动市场化改革和成效最显著的领域之一。从特许经营发展至今,这些领域的市场化模式进一步聚焦于PPP。环境保护部、财政部、住建部、农业部等4部委近日联合发布了《关于政府参与的污水、垃圾处理项目

全面实施PPP模式的通知》(财建[2017]455号),引发了市场对污水和垃圾处理领域的新一轮关注热潮。

《通知》开宗明义地提出,“政府参与的新建污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式,有序推进存量项目转型为PPP模式。”这给本就火热的污水和垃圾处理市场“再添了一把火”,带来利好。

不可过分夸大政策效应

增量市场基本饱和,中短期热度不高;存量市场资产盘活,可能喜见“艳阳天”

从新建和存量两个市场方面看,中短期新建项目市场——城乡前景基本一致;而存量项目市场——未来可能喜见“艳阳天”。

以污水处理行业为例,截至2015年,国内城市污水处理率增至91.90%,城市污水处理设施较为成熟且接近饱和,除一些改扩建和提标改造需求外,可预见中短期内新增市场空间总体比较有限。

而对于非城市地区的诸如小县城和村镇,《通知》虽然也将其纳入了此番要求统筹协调的范围。但在技术路线成熟和资金来源保障问题未决前,这部分市场需求能否有效释放仍然值得观察,因此短期内新增市场空间也不会太大。

在垃圾处理方面,城市地区的垃圾处理行业情况基本与污水处理行业一致。而在农村垃圾处理领域,从政策导向和实际需求上看,应该能够形成相对光明的市场前景。

但是,实际情况并非如此简单。由于目前农村垃圾处理主要有两种模式:一是在经济欠发达、县域面积大的地方,推行源头分类减量、适度集中处理模式,这种模式下的处理规模比较有限。

二是在经济发达、县域面积不大的地方,推行城乡一体化模式,即将周边城市地区的环卫设施、技术和管理模式延伸覆盖到镇和村,对农村生

活垃圾实行统收统运,集中到县里进行最终处理。但农村地域广、农户分散,垃圾收集和运转成本很可能高于城市。

无论以上哪种模式,均无法形成客观的规模效应,处理效率也难以达到理想效果。因此,短期内村镇垃圾处理也无法迅速打开市场空间。

在存量项目方面,形成的污水和垃圾处理PPP投资市场有可能是另外一番景象。

经过长期投资建设,我国已在环保基础设施领域形成了大量优质存量资产,特别是以污水处理厂和垃圾处理场为代表的存量环保设施和资产。新一轮PPP推广应用以来,国家对利用PPP模式盘活存量资产,同时提升存量项目运营效率先后做了多次部署安排,存量项目PPP投资市场未来前景看好。

实际上,无论污水还是垃圾处理行业的存量资产,都是能够产生经营性现金流的优质存量资产。然而,目前地方政府对于放手此类优质存量资产的意愿不高。

未来,随着传统建设项目及各类新建PPP项目带来的财政压力与日俱增;以及国家鼓励利用PPP模式盘活存量资产,腾挪资金助力其他各重大市政基础设施项目建设。从政府控制端释放的存量市场应用PPP模式有可能会爆发一片“艳阳天”。



为实操者带上“紧箍咒”

全面实施PPP要充分考虑市场化手段,做好统筹,每一步都要“稳”

此次《通知》暗藏了不少政策信号,值得PPP参与者多一些内在的冷静思考,防止实践走偏。

第一,提高认识层次,用反市场化的行政手段强制推行市场化要不得。尽管《通知》提出污水处理和垃圾处理要利用PPP模式推行发挥市场机制决定性作用,以此充分吸引社会资本投资参与,提升环境公共服务质量。但政策出台的幕后是相应市场需求或潜在市场需求的真实存在,不是政策制定者利用有形之手对市场的强制干涉。

从这个角度来看,《通知》中“全面实施”的方式需要以尊重市场选择和契约精神为前提,要鼓励和引导市场需求,但不能只强调政府行政干预手段,从而形成以行政强制手段推行所谓市场化的悖论。

以浙江宁波餐厨垃圾处理PPP项目为例,项目实施前,宁波市垃圾收运和处置环节是相互分离的,特别是收运环节市场参与主体众多,模式灵活多样。但餐厨垃圾处理行业的潜在社会资本方主动性强,积极整合产业链前后端做大市场份额,获得更高收益,政府

也希望通过收运处理的一体化加强对市场的管理。

为此,政府方在尊重原有的契约关系的基础上(即与现行收运企业之间签订的收运协议自然到期前不做强行终止),通过适当的行政手段和市场手段对这一项目加以规范化,使其更加侧重于市场化引导和管理。

第二,地区推行讲究“统筹”。一方面要做好城乡统筹,这一要求是针对省、市等高层级政府而提出的规划和实践原则,说明国家对于如何统筹实施城乡之间的污水和垃圾处理并未局限于政策导向层面,而是做了一定的实践引导。

除了发出要统筹城乡地区的污水和垃圾处理市场的基调,《通知》就如何统筹的难点即如何解决农村地区的资金来源的问题,初步提出了要“加大对各类财政资金的整合力度,涉农资金整合中充分统筹农村污水、垃圾处理相关支持资金,扩大规模经济和范围经济效益,形成资金政策合力”。

另一方面是做好相关领域相关项目之间的统筹。污水和垃圾处理实践从来都不是独立的环保战场,《通知》提

“5个不得”

即政府不得为项目融资提供担保,不得对项目商业风险承担无限责任,不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益。

出“区域流域环境治理总体方案内、外,以及城市、农村的污水、垃圾处理工作得到有效统筹协调,并同生态产业及循环经济发展、面源污染治理有效衔接”。

第三,从实施前提到实施过程,项目实施每一步均需“稳”。

《通知》的“实施要求”一再强调了规范实施的重要性。

一是实施前提“省不得”,须以通过物有所值评价和财政承受能力论证为前提。

二是实施内容要合规,《通知》强调“5个不得”,从PPP财政管理制度角度提出了保证项目合作边界中容易超越的“火线”不被穿越,是对以往诸多PPP规范政策和新的时代背景下财政管理体制改革的再要求。

三是操作流程要规范,实施结果要有保障。《通知》提出要“有效实施绩效考核和按效付费”和“建立形成基于绩效的PPP项目收益机制”,这是全面实施PPP模式,通过PPP模式提升相关公共服务质量和效率的强有力抓手,实践中需确保按照“全面、科学、可量化和可监测”的原则来确定绩效考核指标体系,并确保按效付费不会沦为形式性扣罚的“软约束”。

《通知》最后提出,“未有效落实全面实施PPP模式政策的项目,原则上不予安排相关预算支出”,实际上给实操者们再次加上了“紧箍咒”。

作者为上海济邦投资咨询有限公司高级经理

相关链接

国家层面推动农村污水垃圾处理市场化政策:

2014年,我国启动农村生活垃圾治理专项行动并提出未来5年治理目标。

2015年11月,住建部等部门发布《关于全面推进农村生活垃圾治理的指导意见》,明确提出,要全面推进农村人居环境整治,开展农村垃圾专项治理,餐厨垃圾、生活垃圾、农业生产废弃物以及农村工业固体废物等等各类农村垃圾均被纳入治理范围。

2016年,环境保护部、农业部、住建部等3部委发布的《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》(环规财函[2016]195号)也提出了引导社会资本投入,加快培育农村环境治理市场主体的具体措施。

2017年年初,中央一号文件提出深入开展农村人居环境治理和美丽乡村建设以及《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》(国办发[2017]17号)提出支持各地通过政府和社会资本合作模式,引导社会资本投向包括农村污水垃圾处理在内的农村基础设施领域,表明我国再度发力农村生活垃圾治理。

国家层面推动PPP投资相关政策:

《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60号)

《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发[2015]42号)

《国家发展改革委 中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》(发改投资[2016]2698号)

《国家发展改革委关于加快推进PPP模式政策的项目,原则上不予安排相关预算支出》(发改投资[2017]1266号)

◆本报记者崔煜晨

2015年,环境保护部和财政部联合发布《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》,逐步将水污染防治领域全面向社会资本开放,推广运用PPP模式。

近日,第二个针对环保领域实施PPP模式的文件发布,环境保护部等4部委联合发布《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式的通知》,以全面实施为核心,在污水、垃圾处理领域全方位引入市场机制,推进PPP模式应用。

上海济邦投资咨询有限公司高级经理丁丽认为,《通知》释放出的是各部委间相互协调和协作的积极信号,将为相关政策的执行落地提供更有力的保障。对于污水和垃圾处理这一市场机制应用相对成熟的领域,各部委已有了相对统一的认知,在进一步规范投资的基础上,再次成为热点领域。

进一步控制社会资本投资风险

约束地方债务是明确方向,民营资本将迎来更大市场空间

财政部的PPP项目库数据显示,截至2017年7月18日,入库项目13132个,项目金额达到16万亿元。其中,上市公司成为今年PPP项目竞标的热衷参与者。

据Wind数据统计显示,截至今年7月6日,今年以来共有近80家上市公司披露了中标PPP项目情况(包括签订框架协议),涉及项目百余,环保、基建等企业是PPP项目

相关报道

投融资市场已经摩拳擦掌?

民营资本市场份额进一步扩大,农村市场获得更多关注

拿单大户

不少业内人士表示担忧,参与PPP项目的上市公司一次性投入大、回报周期长,难以回收成本产生效益,存在回款难的问题,可能导致形成更大规模的地方债。如何保障社会资本的投资回报成为关注焦点。

此次发布的《通知》要求,政府参与的新建污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式,有序推进存量项目转型为PPP模式。政府以货币、实物、权益等各类资产参与,或以公共部门身份通过其他形式介入项目风险分担或利益分配机制,且财政可承受能力论证及物有所值评价通过的各类污水、垃圾处理领域项目,全面实施PPP模式。

“目前收杠杆和约束地方债务是明确的方向。”E20研究院执行院长薛涛说,在污水、垃圾处理领域强制采用PPP模式,符合市场化大趋势。

据了解,污水和垃圾处理是我国推进PPP工作较早的领域,目前已经取得了明显效果。由于采用PPP模式,污水处理成本已经下降了50%以上,在污水和垃圾处理领域全面实施PPP已经具备成功条件。

大岳咨询总经理金永祥认为,目

前推进PPP模式的方向不会改变,已经成为公共产品和公共服务供给的新常态。本次推动的是污水和垃圾处理领域,未来,其他行业的条件成熟了也将全面推进PPP模式。

同时,《通知》规定,未有效落实全面实施PPP模式政策的项目原则上不予安排预算支出。薛涛表示,此次《通知》中对PPP模式中政府兜底的“担保”行为予以明确禁止,原有地方所属专业平台公司公共服务费用支付通道进一步受阻,存量项目延续支付惯例尚可维持,而新增项目则面临全面切换。

金永祥表示,随着环保类PPP项目规模更大、系统性更强、责任更清晰,传统的地方国有企业将进一步从有关环节中退出。

此次《通知》中还提出的“对收集、转运、处理和处置各环节进行系统整合,实现污水处理厂网一体”,从行业管理角度提出了新的要求。

“这意味着污水和垃圾处理等项目将为社会资本提供大量机会。环保类PPP项目不同于市政和交通项目,民营资本一直在这一领域占有优势,《通知》的出台将增大民营资本在PPP中的市场份额。”他认为。



投资焦点聚集哪些细分领域?

农村市场受到更多关注,产业链将纵向延伸

随着《通知》的出台和市场的进一步规范,污水和垃圾处理领域再次成为PPP投融资市场的关注焦点。

丁丽表示,继财政部2016年10月下发《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》要求在垃圾处理、污水处理领域探索开展两个“强制”试点后,本次《通知》的发布,将推动污水和垃圾处理领域市场化改革的地域范围横向扩大、产业链的纵向延伸。

在横向扩大方面,主要是地域范围,相比之前历次发文强调污水和垃圾处理的市场化改革焦点在城市区域,本次则使用“污水、垃圾处理领域”和“全面实施PPP模式”的表述。同时,在“支持政策”章节中进一步明确要有统筹协调“城市、农村的污水、垃圾处理工作”,长期存在欠账的村镇污水和垃圾处理市场成为政策的

又一眼点

其中,农村市场引发更多关注。环境保护部环境规划院PPP中心主任谢元堂表示,按照《通知》的要求,农村污水垃圾处理领域也是全面实施PPP模式的重要领域,而这一领域的PPP模式尚处于探索之中。

他介绍说,农村污水垃圾处理有其自身特点,决定了其实施的复杂性。首先,应因地制宜选取农村污水处理和垃圾收集、转运、处理、处置各环节进行系统整合,实现污水处理厂网一体和垃圾处理清洁邻利。

其次,加快推进农村污水垃圾处理模式创新,提高社会资本收益能力。比如推行农村污水垃圾处理互联网+运维管理模式,探索资源再生回收与农村现代物流业务捆绑开发模式。

再次,健全可持续性的投资回报机制,比如探索缴费与财政补贴分摊机制,推进以产业融合为重点的资源组合开发模式创新等。

最后,建立运营绩效付费与处理量挂钩、绩效与政府全付费相挂钩的按效付费机制。尽管农村污水垃圾处理PPP项目要明确区分可用性付费与

●在污水、垃圾处理领域强制采用PPP模式,符合市场化大趋势,目前收杠杆和约束地方债务是明确的方向

●随着环保类PPP项目规模更大、系统性更强、责任更清晰,传统的地方国有企业将进一步从有关环节中退出,民营资本在PPP中的市场份额将增大

运营绩效付费,但在按效付费机制设计中要将绩效考核结果与政府全部付费挂钩(可用性付费+运营绩效付费),以加强对社会资本的制约,提高社会资本持续运营动力,保障环境效益实现。

在产业链的纵向延伸方面,丁丽认为,《通知》基本原则明确,以全面实施为核心,在污水、垃圾处理领域全方位引入市场机制,推进PPP模式应用,对污水和垃圾收集、转运、处理、处置各环节进行系统整合,实现污水处理厂网一体和垃圾处理清洁邻利。

“这项原则进一步丰富了污水和垃圾处理的内涵,上下游相关产业链有望得以整合和全面打通,从而有利于提升整体产业效率。”她指出。

不仅如此,产业链的纵向延伸还进一步体现于《通知》要求污水和垃圾处理实施PPP要有效统筹与其高度关联的面源污染治理、区域流域环境治理,同时要有有效衔接地区生态产业及循环经济发展等相关规划和既有方案。