

特别关注

专业人士考察分析那考河综合治理PPP项目得失

河道治理环境绩效怎么算?

编者按

广西南宁那考河采用PPP模式创新河道治理,取得初步效果,引起各界关注。近日,环保产业界的专业人士也对这一项目进行了实地考察,从商业模式、政策支持、融资方式、前期准备等专业角度对这一项目进行了分析总结。

业内人士指出,项目集城市河道治理按效付费、PPP模式、海绵城市设施、黑臭水体整治以及国内首个竞争性磋商项目于一体,在政府支持、融资成本等方面积累了经验。但也存在项目启动时间仓促、竞争不充分等问题。

他们建议,地方政府应该加深对PPP模式和环境绩效服务的认识,建议借助第三方服务机构的力量,在选择社会资本、项目建设、项目运营等不同的阶段,加强自身管理能力的建设,推动环境治理PPP项目真正落地。

目前,河道治理项目没有形成稳定的收费机制,没有解决投入成本与绩效指标间的关联问题。这两个问题是环境绩效合同服务交易结构设计的难题,未来需要解决和突破。

资料图片



◆肖琼

作为2015年全国首个落地的流域治理PPP项目、广西首个PPP项目、南宁市政府向国家申报海绵城市示范区范围内的重点项目,那考河流域治理PPP项目(以下简称“那考河项目”)本身就集行业热点关键词于一体,这也正是此次业内人士专门考察那考河项目的主要目的。

据了解,那考河项目集城市河

道治理按效付费、PPP模式、海绵城市设施、黑臭水体整治以及国内首个竞争性磋商项目于一体,在政府支持、融资成本等方面具有突出特点。

在肯定创新的同时,业内人士也指出,作为政府、投资人以及第三方服务机构,在流域治理PPP项目中需要对PPP项目以及风险有一定的认知和把控,才能更加顺利地推进项目进行,达到治理效果。

决城市河道黑臭问题。

窄,即建设红线窄。河道全长6.35千米(含主河道以及支流河道),70%的河道面相对比较窄,可利用的作业面较小。

上海济邦投资咨询有限公司(以下简称“上海济邦咨询”)董事长张燎表示,那考河项目是一个集城市河道治理按效付费、PPP模式、海绵城市设施、黑臭水体整治以及国内首个竞争性磋商项目五大亮点于一体的典型项目。

“目前大多数河道治理PPP项目,基本上是包装的BT(建设—移交)或EPC(工程总承包)加融资等,真正按

照环境效果付费的项目还没有。”张燎说,就项目本身特点而言,其能够反映整体服务效果及服务成本的单一指标比较好,同时又综合性地反映了建设期的投入—固定资产投资、运营期投入—服务成本等因素,还考虑了合同时间长短及项目融资成本。

他还表示,合同的签订只意味着作为乙方的投资人和提供环境服务者可以拿到项目,但是能不能拿足服务费,又与治理效果直接相关。在一系列设计下,那考河项目合同较好地反映了从工程、技术、建设投资、运营到最终体现出处理效果的服务的整合。

还有哪些风险需重视?

项目启动时间仓促,竞争不充分;地方政府认识不足;项目收费问题、投入成本与绩效指标间的关联问题没有得到解决

考察发现,这一典型项目中也有“美”中不足,项目参与中的甲乙双方也存在风险认识不足、重视不够等问题。

首先,项目启动时间仓促,竞争不充分。项目从去年12月底正式启动到确定投资人,仅用了两个多月的时间。这一方面说明南宁市在推动项目开展过程中的高效,但另一方面可以看出时间的仓促,从资格预审只有4家企业通过可以看出一定程度上的竞争不充分,在工程规划决策、按效付费细则落实、投资测算上存在着一定的问题。

张燎建议,希望南宁在接下来的河道治理项目中,能在时间上充足考虑,给予社会投资人更多的时间以及参与空间,让项目竞争更公平、更充分。

同时,地方政府在某些认知上存在不足。福建农林大学公共管理学院副院长苏时鹏表示,目前在环境治理PPP项目落地的过程中,很多地方政府还很不成熟,一心只想搞环境工程,但对PPP认识还很不深入,环境绩效也就无从谈起。另外,服务价格的确定是PPP项目交易结构中的核心问题,也是一直以来难以解决及专业度较高的问题。

“由于各地情况的不同,在环境治理项目上,投资成本及服务价格也千差万别,由于信息公开不充分,参考标准的缺失,若没有专业机构的协助,在专业度上相对不成熟的地方政府很容易被企业牵着鼻子走路。”苏时鹏说。

业内人士在考察中发现,作为甲方的地方政府存在价格认识不足、监管环节等方面的风险。作为乙方的投资人面临最大的风险就是政府的支付稳定性以及项目建设及运营过程中的“天灾人祸”等,作为提供项目贷款的银行存在担保不足等风险。

为尽可能地降低各方所面临的风险,业内人士建议,在后续的工作中引入专业的咨询机构,助推甲乙双方签

订补充协议。特别是对地方政府而言,建议借助第三方服务机构的力量,在选择社会资本、项目建设、项目运营等不同的阶段,加强自身管理能力的建设,推动环境治理PPP项目的真正落地,解决当地环境问题。

此外,交易结构的核心问题没有得到突破。这一问题主要表现在两个方面,首先,没有解决项目收费问题。目前河道治理项目的资金来源主要是政府财政支付,但是没有形成稳定的收费机制。这是很多环境PPP项目面临的难点,如何把环境治理的外部收益内部化,还需要多方努力共同解决。

其次,对于环境绩效合同服务而言,没有解决投入成本与绩效指标间的关联问题。业内人士认为,以上这两个问题是环境绩效合同服务交易结构设计的难题,也是未来环境绩效合同服务项目需要解决及突破的关键点。

苏时鹏表示,在那考河项目中,很核心的一点突破即是按效付费,有相应的惩罚机制,但是没有相应的激励机制,在调动企业的积极性上有些遗憾。

值得注意的是,这一项目反映出一定程度上的“国进民退”。在传统的治理领域,以BOT(建设—运营—移交)和TOT(移交—运营—移交)为核心的PPP模式已经经过了长时间的发展及验证,出现了一批有实力的企业,地方政府在选择治理企业的信心相对比较充足。

但是,面对新兴的环境治理领域和新治理需求下的PPP模式,地方政府在选择乙方时相对比较谨慎,会倾向于选择与体制内的大企业合作,会在一开始设定进入门槛,把民营企业挡在竞争之外。

对此,博世科总经理宋海农亦表示出了担忧。张燎表示,环境治理项目在选择社会资本时,应该以企业的治理经验以及治理效果为选择基础,不应论出身。

作者单位: E20研究院

以治理效果为标的,那考河项目实现“五位一体”

集城市河道治理按效付费、PPP模式、海绵城市设施、黑臭水体整治以及国内首个竞争性磋商项目五大亮点于一体

据南宁北排水环境发展有限公司总经理刘启诚介绍,那考河项目在可研报告完成后,于2014年10月向社会进行了公开招标,共有4家社会投资人通过资格预审,两家社会投资人进入竞标阶段。

今年2月,北京城市排水集团有限责任公司(以下简称“北排”)被确认中标。当月底,南宁市城市内河管理处、北排、南宁建宁水务投资集团有限责任公司(以下简称“建宁水务”)签署了由PPP协议以及流域服务协议组成的PPP项目合同,并成立项目公司——南宁北排水环境发展有限公司,其中北排所持股权比例为90%,建宁水务所持股权比例为10%。

项目于3月31日开工,总投资约11.9亿元,合同期限为10年,其中建设期为两年。项目进入运营期以后,按季定期支付流域治理服务费。这里需要说明一点的是,项目投标总投资

额为9.98亿元,但由于项目边界条件发生变化,导致项目预算总投资调整为11.9亿元。”业内人士指出。

业内人士普遍认为,按效付费使得PPP项目在在黑臭水体治理领域的落地前进了一大步,能推动项目方在运营过程中的不断改进。

刘启诚表示,这一项目本身的特点可以用“低、高、多、窄”4个字概括。首先,“低”即指项目收益率低。根据E20研究团队调研得知,本项目的内部收益率不足8%,成本核算涵盖了建设成本以及运营成本,较低的项目收益率得益于项目的融资成本低。

同时,项目标准高。那考河PPP项目考核三大指标为水质、水量、防洪。河道断面、污水处理水质需要达到地表Ⅳ类水,河道的补水量不低于污水量的80%,河道行洪按50年一遇洪水标准。项目采用按效付费的方式支付服务费。

多,即项目内容多。那考河项目工程内容包括——河道整治工程、河道截污工程、河道补水工程、污水处理厂建设工程、沿岸景观工程、海绵城市示范工程、信息监控工程。

据透露,其中沿岸景观工程中,在对项目地域特征和周边环境进行研究的基础上,设计了“那色生香”的主题,融入了南宁市本地特色的壮乡“那”文化,这是北排能够中标本次项目的加分项之一。海绵城市以“净”为主,解

政府重视效果、融资成本低是重大利好

聘请专业的交易顾问和技术顾问在很大程度上保证了此项目质量的稳定性

专业人士考察后普遍认为,那考河项目得益于良好的内外部环境,包括政府重视程度、融资成本较低、项目前期准备工作充分等。

政府强调治理效果、对项目重视是那考河项目得以顺利进行的条件之一。南宁市城市内河管理处副主任彭奠安表示,南宁市加大了环境治理的投入力度,市政府与各个区签订了责任书。作为18条内河的其中一条的其中一段,那考河项目得到了市政府的高度重视,工作一直由市长亲自推动。南宁市政府通过那考河项目启动南宁市的黑臭水体治理,并期望为南宁市接下来的18条内河治理打下基础,树立南宁市标杆、广西流域治理典范。

“南宁市政府在与北排合作的过程中,首先开出的条件即是治理要确保效果。目前,为落实‘水十条’工作目标,在广西博世科环保科技股份有限公司(以下简称“博世科”)的协助下,南宁市正全力摸查黑臭水体情况,争取在今年年底完成。然后,南宁市政府会针对不同水体情况采用多种模式、多种投入进行全市黑臭水体的治理。”他说。

而与其他各省市不同的是,为推动“水城”建设,南宁市于2012年成立

了水总办,是一个独立的法人事业单位,与内河管理处同一套工作团队。双重身份,这让南宁市的内河治理在工作推动、项目流程管理等方面提高了效率。

同时,项目融资成本低为项目资金提供了支持。据了解,此项目通过招标的方式获得了中国建设银行的信用贷款。这也是少有的河道治理PPP项目中的纯信誉担保贷款,贷款利率在基准利率以下。相当优惠的贷款条件既来源于目前银行业对于PPP项目的青睐,也来源于银行对两个股东公司背景的认可。

此外,那考河项目前期工作准备充分。项目启动后,南宁市内河管理处聘请了专业的交易顾问——上海济邦咨询和技术顾问——北京清控人居环境技术有限公司(以下简称“北京清控”),在很大程度上保证了此项目质量的稳定性。

业内人士表示,很多地方政府在开展PPP过程中,要么不愿意花钱聘请技术顾问,要么用工程可研环节来替代,或者把设计院应该完成的工作交由交易顾问去替代完成。一系列不正确的工作方法导致项目质量不稳定。



中国人民大学

中国环境报社

联合举办

第十五期环境管理在职研究生班暨环保产业总裁班

符合条件者可申请中国人民大学硕士学位(人口、资源与环境经济学专业)

为贯彻落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局以及努力建设美丽中国的战略目标,加快培养现代环境管理和经营人才,为推进生态文明建设提供坚实的人才基础,结合相关部门和单位培养专业人才的实际需求,中国人民大学与中国环境报社联合举办人口、资源与环境经济学专业(环境管理方向)在职研究生班暨环保产业总裁班。

该班创办于2009年,开办以来已经成功举办十四期,培养了来自全国各地环保系统和环保产业领域的400多位学员,众多环保精英人士相聚人大,和历届学员共同组成了人大环境校友会,大家一起学习、相互交流、共同提高,为我国环境保护事业的发展积蓄能量、创新创业。

- 1、办学特点
强化基础知识,训练基本技能,注重素质教育,开拓学术视野。
- 2、重点学科
中国人民大学环境学院是经济、管理、科学、工程并重的多学科综合型环境教育与研究机构,其中人口、资源与环境经济学专业是国家级重点学科。本专业是博士和硕士学位授予点,主要以经济学、公共管理学、政策分析的理论和方法为基础,与环境科学技术专业知识、方法相结合,紧密联系国际国内环境与发展问题。
- 3、教学特点
课程设置科学合理,专业与管理相结合,理论与实践相结合。
- 4、师资雄厚
师资阵容强大,由中国人民大学环境学院和商学院的博士生导师和教授以及国家相关部委、科研机构与行业协会等机构的专家领导组成。
- 5、证书权威
完成规定课程并考核合格者经中国人民大学研究生院审核颁发研究生同等学力证书,符合条件者可申请由教育部认定、中国人民大学颁发的经济学硕

士学位证书(人口、资源与环境经济学专业)。

6、知识交流

教授、专家和一起学习的同窗校友共同搭建了一个获得知识共同提升的平台、一个信息交流的平台、一个资源共享的平台、一个共同发展的平台。学员加入中国人民大学校友录,共享人大数十万高端校友资源。

培养对象:

环境保护部门、综合经济管理部门、资源产业及管理部门、科研单位的相关人员;环保企业(集团)及生产、经销等相关企业的高管人员;大型企业、重点行业如石化、电力、煤炭(矿山)、钢铁冶金等企业的环保部门负责人;有意于投资环保业的社会各界管理精英。

学无止境,招生人数50人,额满为止。

报名咨询电话:

中国人民大学环境学院 刘老师
18910161008 010-62512859