

江苏省城镇污水处理市场化中的融资问题研究

王保乾,伊晓奕

(河海大学 商学院,江苏 南京 210098)

摘 要 城镇污水处理市场化是公共事业民营化的重要组成部分。但由于污水处理投资巨大,资金回收周期长,污水处理者对污水排放者及排放情况的信息掌握比较困难,污水处理市场化需要更加复杂而有效的制度支持。本文强调通过降低进入壁垒、提高污水处理收费标准、增加企业自主权等制度变革,来增加污水处理投资的长期可持续融资能力。

关键词 污水处理 市场化 融资

中图分类号 F294.1

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2006)04-0027-03

随着我国《市政公用事业特许经营管理办法》的实施,各省市重点就污水/废气处理、固体废物处理、燃气管网、城市交通建设四大项目的公私合作模式进行探讨,审批一些有竞争性的行业对民营资本开放,在全国掀起一场公用事业民营化的改革浪潮。

江苏正处于工业化和城市化阶段,工业用水总量随着工业总产值的增长而增长,而城市居民用水总量随着城市化率的提高和人口的自然增长也保持一定的增长速度。这两项增长再加上对环境保护的重视,必然会带来污水处理量的增加。城市污水处理市场蕴涵着巨大的发展潜力,同时也意味着巨大的资金需求缺口。如何为污水处理基础设施融资显得尤为迫切。本文试图从制度安排上探讨根本解决这一难题的途径与对策。

一、城镇污水处理市场化的关键是融资问题

城镇污水、垃圾处理是公共事业的重要内容,20世纪70年代前的理论研究主要强调这些公共领域的市场失灵,认为只有政府才能有效、公平地为社会提供这些服务。很少对政府提供及经营的效率问题做深入的考察,或者说很少对利用非政府组织和社会资金提供的制度安排进行深入的探讨。20世纪70年代,在自由经济学派挑战凯恩斯理论的同时,许多学者对政府提供公共基础设施的效率与私人企业提供的效率进行了大量的实证比较研究。结果令人吃惊,私人企业提供基础服务的效率要么比政府提供高得多,或者两者差距不明显。由此,在全球掀

起一场公共事业市场化(或民营化)的浪潮。

城镇污水、垃圾处理市场化要比自来水、燃气、公共交通等的市场化困难得多,因为前者的投资大、收益较慢、资本回收期长,防止搭便车更困难,对政府干预的依赖性更强。但是,随着技术的进步,城镇污水和垃圾处理的‘非排他性’正在减弱,几乎可作为‘收费物品’对待。随着垃圾和污水的迅速增加,它们由‘非竞争性’的公共物品变为具有‘拥挤点’的俱乐部物品。也就是说,市场机制完全可以被应用到这类物品的提供上,这些物品的最终消费者(居民或政府)可以为它们的‘使用’直接付费,使‘用户付费’制度收回运营成本,这比税收补贴的服务更公平,比政府直接生产一般说来也更廉价。城镇污水、垃圾处理市场化的理论障碍已克服,实践中的根本问题在于能否找到有效的融资途径。

随着江苏省经济的强劲发展,用水量迅速增加,加上长期形成的污水处理欠账,使这个以江南水乡闻名于世的‘人间天堂’几乎被污水沟吞噬。长期以来,由于排污收费低,污水处理成本高,污水处理厂几乎都亏损。按照市场化方式运作的污水处理机制就成了地方政府的必然选择,如南京公用水务有限公司的成立就是这种需求的一种产物。到2005年底,江苏省已有环保设施运营资质的持证单位110家,其中有42家单位取得了国家环保总局颁发的运营资质证书。这些新的公司为政府提供了一个融资平台,更重要的是,在如何将城市污水处理行业变为一个有利可图的行业方面进行了有益的探索。但

收稿日期 2006-07-02

基金项目 江苏省哲学社会科学‘十五’规划基金项目成果(项目编号 04EYB026)

作者简介 王保乾(1964—),男,甘肃秦安人,副教授,博士,从事基础设施、区域经济和公共事业民营化研究。

是,全面推广城镇污水处理市场化的过程中又遇到许多新问题,其中最大的困难依然是回报缓慢带来的资金不足。

据报道,在南京,着眼于大幅提升南京污水处理能力的江心洲污水处理厂二期扩建工程和城东污水处理厂一期工程都因为资金缺口而不得不局部停工。江心洲污水处理厂扩建工程于2002年2月立项,当年6月份动工建设,2003年9月底扩建到旱季40万t/d处理能力,总投资估算约9.3亿元。江心洲污水处理厂二期扩建资金还差3亿元,其中1亿元是一期扩建工程时因资金不到位拖欠施工单位和供应商的;城东污水处理厂工程因4500万元资金缺口而延期。此外,日处理能力30万t的城北污水处理厂自从2003年7月建成后,一直在寻求买家,并未移交,现在只是用建设资金来投入日常维护运行^[1]。

2005年南京相关环境保护工作目标是:完成江心洲64万t/d、城北30万t/d、城东10万t/d污水处理厂及污水截流工程,并投入运行。按这个计划,到年底南京污水日处理能力将达到104.5万t,处理率提高到85%以上,如果江心洲二期和城东的工程真的不能如期完成,最直接后果显然是南京内河水质继续恶化,秦淮、建邺、鼓楼等各区的“水体无黑臭”环保目标基本不可能达到了。

事实上,南京这两大污水处理工程面临的尴尬境遇其实在全省都是普遍现象。根据“十五”规划,江苏在太湖流域要建设77座污水处理厂,新增166.5万t/d的生活污水处理能力,在淮河流域要建47座城市污水处理厂,新增210.5万t/d生活污水处理能力。前不久,太湖和淮河流域33项“十五”计划中的治污项目,因至今尚未动工被环保部门点名批评,这其中有26项是城镇污水处理工程,而资金问题是目前江苏污水处理厂项目进度缓慢的首要因素。据规划,江苏沿江城市污水日处理能力到2010年将达到370万t,比现在增加106万t,今后6年全省平均每年建污水处理厂的费用为66.1亿元。

二、污水处理厂建设资金困难的深层原因

城镇污水、垃圾处理市场化面临的主要困难,在经济上主要表现为收费困难、经营收益难以抵补投资成本,或经营收益难以维持日常运营成本,或决策失误较多等,这是它不可持续性的一面。而不可持续的根源除了其物品特性原因之外,还有一个更根本的原因是传统的公共事业提供、投资、运营的制度安排存在严重缺陷。本文从制度安排的角度寻求解决公共事业可持续发展的途径,关注供给与运营机制的有效性,强调建立使“看不见的手”能积极参与

基础设施建设的多中心制度安排。从而寻求长期可持续地解决问题的办法。

城镇污水处理融资战略主要有3个:纳税人支付融资战略、使用者付费融资战略和市场导向融资战略^[2]。纳税人支付融资战略与国家缩减预算的政策走向相矛盾,因此这种融资方式面对巨大的资金缺口已是杯水车薪。使用者付费融资战略和市场导向融资战略的可行性严重依赖于城市污水处理部门的制度安排和法律改革。由于污水处理企业倾向于用所在城市的税收进行贷款担保,大量不良贷款的出现可能会损害政府的财政地位,阻碍基础设施信贷市场的持续发展。因此,利用后两种市场化方式融资必须以建立在明晰污水处理设施产权、明确项目业主的法人地位、赋予企业更多的经营和财政自主权的基础之上。

以南京为例,担负江心洲污水处理厂筹措资金的是南京市城建集团,它实际上是一个以融资为主,银行贷款为辅的融资平台。城建集团在融资方面进展不顺,导致资金链断裂。在前两年的洽谈会上,城北、城东污水处理厂都曾被隆重推出,几大国际水务巨头也都表示感兴趣,但至今没有任何结果。卖资产不成,找银行贷款,又因为城建集团负债率过高,因此虽然很多银行对污水处理厂都感兴趣,但放贷都慎之又慎,时间都在审批申请中耗掉了。

其实,政府资金应该是有出处的。资料显示:2004年南京市自来水总公司总的自来水销售量约为3.36亿t,每吨自来水均代收了1元污水处理费,仅此一项污水处理费就有3.36亿元^[3],加上其他水厂和企业自备水厂的污水处理费用,收取的污水处理费还真不少。这部分费用一方面用于日常处理,一方面用于污水处理厂建设。因此从长远看,只要专款专用,污水处理厂建设的资金还是有保证的。

投资一个大型城市污水处理厂动辄数亿元,即使一个小县城的污水处理厂也需要三四千万元。南京由于污水处理费征收情况不错,资金情况相对而言还算好,而沿淮大多数县市还没有按省定征收标准上调,有些地方根本没开始征收此项费用,地方财政更是拿不出这笔钱。即使争取到国债,一般也只占所需资金的25%,其余的资金依然没有着落,因此不少工程建到一半又不得不搁下。而部分地方官员一味追求政绩工程,只知道修路造桥,对于污水处理这类看不见成效又费钱的工程则一拖再拖。

这就是说,如果想利用市场化的方式为污水处理投资融资,关键是投资、建设、运营等环节进行现代企业制度变革和配套的政策措施是否到位。市场化过程的困难仅仅说明政企分离、权责明晰等硬约

束性制度安排与监管还不到位,并不能作为否定市场化的借口。缺钱的背后并不反映民营化的天然缺陷,而是我们没有很好地按市场原则办事,在制度安排上缺少灵活性和针对性。

三、促进污水处理市场化融资的对策

1. 完善市场机制深度和广度

尽管在城镇污水市场化过程中遇到资金不足等困难,但是,必须认识到这是在污水处理能力迅速增加的前提下出现的新情况,它并不能成为阻止公共事业民营化的理由,因为完全由政府承包会使经费更匮乏。政府对公用事业‘只投入、不收益,只建设、不经营’的观念已经过时,变革成为必然。

因此,继续坚持像企业家那样管理基础产业、引入竞争、建立公共—私人伙伴关系的基本理念不动摇。市场化不仅是一个管理工具,更是一个社会治理的基本战略。以政企分离作为市场化的关键,从根本上改变以往城市市政公用事业单位政企合一的状况。必须实行政企分开、政事分开,使企业真正成为独立的经济实体和市场主体,使政府成为平衡社会利益风险的实际承担者。也就是说,尽可能利用市场机制来提供公共服务,才能更有效率地提供服务。

目前,江苏省在污水治理方面采用了运营全干型、技术全干型、配套服务全干型、区域集中治理型和整体全干型等 5 种基本市场类型^[4]。显然,这些市场化模式都具有短期性,还需要从长计议。进一步明确产权关系,出台优惠扶持政策,增加投资污水治理的吸引力。同时通过竞标制度大大降低企业进入壁垒,引入竞争机制,进一步降低投资和运行费用。从表面上看,企业进入后需要利润回报而使项目的总成本增加,加大了居民和政府的负担。大量的国际经验表明,私人企业经营成本降低的幅度要大于利润,所以总的来说有利于政府的居民负担的减轻和环境的改善。美国环保局估计,无论是环境基础设施的投资费用还是运营成本,私营企业都要比公共部门低 10% ~ 20%^[5]。

2. 制定合理的污水处理收费标准

不顾巨额亏损,坚持不涨价以减轻人民负担,是一种消费者偏见。它的逻辑前提是价格越低越好。可是价格如不能补偿生产的全部成本,将造成生产萎缩,最后仍旧是广大的消费者受罪。价格有其客观的运动规律,主管部门一厢情愿的定价原则,只能为消费者制造出更多的不便。

自 2002 年以来,江苏省按照‘保本微利’的原则,率先把苏州、无锡、常州、镇江、南京 5 城市的城

市污水处理费由每吨 0.5 元调整到 1.10 ~ 1.15 元,很快便吸引了大量信贷资金、社会资本和民间资本投入环保设施建设领域。2005 年,江苏省下发《调整城市污水处理费的通知》,要求苏中、苏北地区污水处理费在 2005 年前调整到每立方米 1.1 ~ 1.2 元,今年年底前不得低于 0.8 元。南京市每年将增加水环境治理资金 1.7 亿元。大幅调整城市污水处理费的目的是在全省逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的城市污水处理厂投资及运营管理体制,实现投资主体多元化、运营主体企业化、运行管理市场化。在污水处理费调整后,仅无锡市就曾经有 8 家单位竞相购买芦村污水处理厂;太湖流域的污水处理厂也迅速增长,从 2000 年的 166.5 万 t 生活污水处理能力,现在新增加到 216.65 万 t。价格调整对污水处理的市场化起到了巨大的促进作用,‘环保靠市场’已成为大势所趋。

3. 建立多渠道、多层次、多元化的资金筹措体制

除中央及地方财政和收取的污水处理费外,鼓励吸纳国际金融机构、外国政府、国际民间、国内民间等外部资金投资于城镇污水、垃圾处理市场,保证其运营的高效率和可持续发展,推行公司制、建立公共与私人伙伴关系是市政公用事业改革的主要内容,推进污染治理企业化、市场化、产业化进程。

对于生产规模较小的企业污水处理,实行委托运营或进入集中污水处理厂。截至 2004 年底,江苏已有 400 多家企业实施了污水处理的委托运营,实现了经济发展与环境保护的‘双赢’^[4]。对于大型水务集团可以通过股份制上市模式来融资。提高供水市场占有率,逐步向原水、供水、污水处理的水务产业链拓展。

4. 尽快出台市政公用企业改革的扶持政策

由于过去国有企业欠账过多,在合资合作以及推进民营化的过程中,在职工劳动关系的补偿、医疗保险、购房补贴等方面必然要付出一定的改革成本。因此参照国有工业企业的改革模式,需要争取一定的政策优惠 ①政府应同意将资产存量盘活的一部分用于老企业职工安置、坏账弥补等遗留问题的处理 ②新的合资或合作企业继续享受政府给予国有企业的土地无偿划拨政策 ③继续享受有关税收、公用事业附加征收优惠政策。

5. 坚持引资与引智、引制相结合

从政府角度来看,确实需要吸进资金,但政府的主要目的是要改建整个制度,加快体制创新,通过引进资金,通过投资主体多元化,实现产权组织多元化。国企改造,也就是引进产权主体,这样(下转第 40 页)

着准确的把握。具体说南京的城市文化有市民文化、校园文化、机关文化三大类。抓住了这三类文化就等于抓住了南京市民的主体。

(2) 以策划运作节目、频率和电台

策划是新时期媒体共同的课题。广播的策划主要有节目策划、栏目策划、频率策划和电台整体形象策划。广播策划的目标是提高节目的可听性,实现从“可听”向“必听”转变,在信息、服务、娱乐方面常做常新。

媒介策划的核心是创新,就是用逆向思维、发散思维和统筹观念来制订媒介发展策略和规划。“参照法”是快速提升自己策划水平的最有效方法。美国一位学者在调查美国和加拿大 1 600 家公司后得出结论:一个企业要想在市场竞争中取胜,最好的办法是创造性地模仿行业内的领先者。“他山之石,可以攻玉”。其他电台、其他媒体的成功经验应该借鉴、及时跟进,使由于成功策划带来的市场先导效应尽可能缩短。这方面湖南卫视的节目策划思路就是一个典范。南京的广电集团在市场研究方面需要加大力度,成立专门的媒介研究部来研究国内媒介策划的最新动向是当务之急。

在频率策划中积极寻求市场的空白点。比如南京知识分子人数众多、经济状况稳定,而媒介市场上却长期缺少专门的服务,这对双方来讲都很遗憾。创办学人频率,以学者的观点、思维方式来切入知识分子的生活、内心世界并为之服务应该可以取得理想的市场效果。

电台形象的策划需要对频率资源进行整合。频率专业化以来,南京的广播在服务对象人群方面比以前有了长足的进步,广播传播的指向性有了很大的提高,这也使广告主投放广告有了明确的参考。但是在这种分众化传播的过程中,单一频率比原来大一统频率的影响力降低了,同时作为一个电台其

整体有种被虚化的危险。频率专一化的基础必须是一个相对独立完整的电台,在媒介市场上应该作为一个整体形象出现,参与竞争。在这里可以借鉴商业营销中的品牌代理观念,在电台这个母品牌的旗下各个频率作为子品牌推出,频率要反复宣传自己的电台品牌、电台形象,在频率与电台之间形成良性的互动关系。

3. 以优质的传播效果吸引客户

2004 年,国内的广告格局是房地产广告、药品和食品广告分列媒体广告的前三位,分别为 125.31 亿元、122.39 亿元和 107.04 亿元,而广播“唯药品独大”的问题没有根本缓解。当前迫切需要解决的是改善广播广告的结构,使之良性化。在这点上以听众人群决定广告投放方向的“类型化传播”是一个很好方向。

完善广播的广告市场一要培植新的广告源,二要发展新的听众人群,这两点都要靠提高节目的可听性来实现。在培植新的广告源方面,南京广播媒体一方面需要提高知名度,在社会上造成声势,联合其他媒体广泛开展各项活动;另一方面应该发展大型商场、汽车、房地产等活力较强的优质广告客户。在节目到达率方面下工夫,一方面提高发射能力,消除接收死角,另一方面大力拓展收听渠道,使广播进公交、进社区、进校园,使广播真正成为“易近性媒体”。

参考文献:

- [1] 吴长伟,严义英.南京广播市场关键词[J].中国记者,2005,382(9):52-54.
- [2] 王晓璐,朱春阳.中国广播业经营创新二十年[J].中国广播,2005(9):13-17.
- [3] 张苏明.迈上亿元台阶后的思考[J].中国广播电视学刊,2005(4):11-13.
- [4] 斯蒂芬·P·罗宾斯.管理学[M].黄卫伟译.北京:中国人民大学出版社,1997:243-244.

(上接第 29 页)可以实现整个制度的创新,这才是关键的目的。另外,要与运营公用事业为专业的企业合作,引进先进管理、先进制度,提高管理水平、管理效率,降低成本。选择合作对象要坚持市场化原则,但不侧重于其资本性质是外资还是内资,是政府背景还是民间资本,而侧重考察其是否具备一定资金实力、在城市市政公用行业是否有一定影响、品牌是否突出、管理是否先进,从而在引资同时能够促进企业经营管理体制、机制的改革和创新。

参考文献:

- [1] 中国电力企业网.江苏两大污水处理项目因资金缺口局

部停工[DB]. [2005-05-23] <http://www.dljj.org.cn/hyxxnews.asp>.

- [2] 杨金田.解决城市污水处理设施发展资金缺口战略[J].环境科学研究,2005,18(5):79-80.
- [3] 龙虎网讯.工程因资金缺口而停滞 南京污水处理厂建设受阻[DB]. [2005-05-23]. <http://www.sina.com.cn>
- [4] 龚海涛.江苏省污水处理设施运营市场化探讨[J].污染防治技术,2004(2):18-20.
- [5] 国家环保总局环境与经济政策研究中心.我国城市环境基础设施建设与运营市场化问题调研报告[DB]. [2003-02-18]. <http://www.webofcity.com/nei/text.asp>.