

城市水业走向专业化运营

□ 傅涛 / 文

专业运营从产业中脱颖而出成为主业是城市水业产业化成熟的重要标志。专业化运营机构的出现,无论是在市政领域还是在工业废水领域,都是一种治污责任的转移和让渡,而品牌化和规模化则是下一阶段专业运营的方向。

当备受关注的众多城市水业领跑企业共同以环境服务业的名字发起自己的商会组织,标志着作为市政公用事业核心内容的城市水业逐渐从建设行业中归队服务业;当著名的民营环境集团——金州集团在战略上明确将资产业务与服务业务剥离,以服务公司率先谋求上市,并且得到国际资本市场的认同,预示着运营服务正逐渐成为水业的主导。

环境服务业的核心 是运营服务

目前,中国城市水业领先企业从业类型上基本都是投资和运营并重。但是在两年以前,城市水业却有着明显的资本为王的投资拉动特征。领先企业由原来只注重投资到投资和运营并重的转型已经悄然展开。当我们以产业化元年结

束2006年时,城市水业的产业主业对运营的回归更加迫切和明确,环境服务成为行业主体词。环境服务业商会在企业的共同倡导下应运而生。它昭示着运营环节的逐渐成熟,而且,我们相信运营环节的产业比重会一年比一年加强。

专业化、品牌化、规模化的运营是环境服务行业产业化发展的必然趋势,经过十多年的酝酿终于脱颖而出。有一批专业化的、品牌化的运营公司,是环境服务业成熟的标志。其实,国际环境集团威利雅和苏伊士等都是从运营服务起步,但是当它们的业务扩展到经济转型国家、发展中国家,由于这些国家缺乏建设资金,从而迫使其参与投融资,以投资的形式获得快速发展。目前,这些集团在法国本土还是保持了专业化运营服务的特性。2002年以来,威利雅、苏伊士等集团开始在全球业务范围内向服务业回归,大

量减少了在海外的投融资行为,主要输出环境服务,强调服务品牌。

环境服务的运营重心还体现在环境监管上。环境监管从监管工程转到监管真正的运营效果,是国际环境监



管的共同趋势,也是中国目前注重环境成效的基本战略。一种基于“环境产出效果”,而不是“环境工程投资”的环境管理机制正在逐步建立。而这种机制的建立会促使这个产业从关注建设投资走向关注运营效果。因为只有运营才能产生实际效果,投资建设只能形成设施而不能直接产生治污成效。向产业末端靠拢的效果,是把运营的地位突出出来,成为整个环境服务业成熟的前提和标志。

环境服务业的成熟也将催生市场分析方式的变化,由关注每年的建设投资额,到关注每年提供自来水和污水运营服务的现金流。因此,将城市水业作为以运营为核心的环境服务业,会有越来越大的、最为稳定的服务产值;而将城市水业作为基础设施建设业,将随着中国高速建设周期的终结而萎缩。

专业运营从产业中脱颖而出成为主业是城市水业产业化成熟的重要标志。在我们总结的城市水业企业三大核心竞争力中,运营能力是其中之一,而且是唯一贯穿始终的核心竞争力,而其它投资能力和技术能力两大核心竞争力,只在某一特定阶段或特定环节发挥重要作用。

运营资质只是一种对企业运营资格的认同,专业运营服务的建立不是简单的运营资质管理体系,而是一种责权清晰的治污责任转移和监管机制。

金州集团的发展 所折射出的产业历程

作为民营环保企业的先驱,金州集团见证了中国环保产业的发展历程,也实质性地推动了中国环境专业化运营的发育,参与了专业运营的市场实践。

在中国环境保护发展的初期,工业废水由工业企业自行处理,市政污水由城市政府自行排放,留给市场的是一点设备采购空间。1987年起家的金州正是环境设备代理的佼佼者,业务涉及超过50%的国际采购,到2005年业务覆盖300多个城市、1000多个项目。

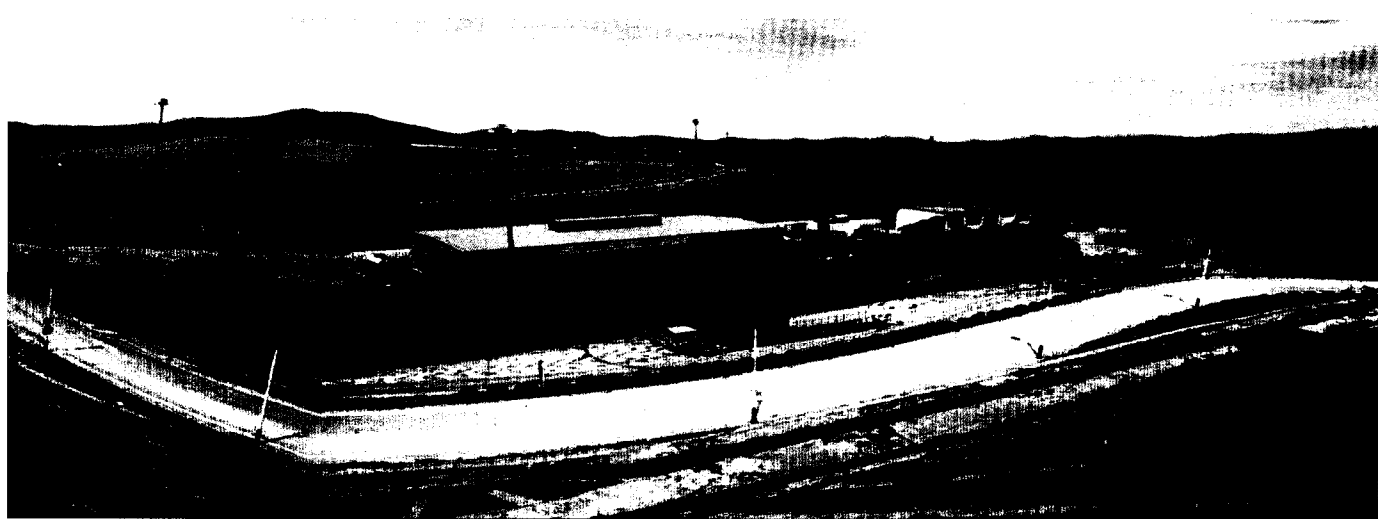
随着中国建设环节改革,工程和设计环节进入市场。20世纪90年代初期一批社会资本投资的环境工程公司成立,主要业务是工业废水处理。业务除工程外,也包括设备集成和工程总包。金州集团先后成立的金州工程、金源、太平洋等公司,至今仍然是环境工程领

域的优秀代表。

1994~1997年,中国的环境污染日益严重,环保监管政策也日益严格,专业环保公司有机会承担运营任务。金源是最早尝试专业运营的企业之一,1994年开始,金源环保为和路雪公司提供污水处理的交钥匙工程,工程完成后,有国际背景的和路雪提出参照国际做法,委托金源运营,在具有高度战略敏感的总经理许国栋的主导下,尽管当时中国没有专门的环保运营资质,金源在政策的边缘成功地实施了运营服务,其后这种运营模式涉及到更多的其它工业客户。但这个时期的专业运营,由于没有政策的保障,不能实现治污责任从企业向运营者的转移。

1997年专业运营资质的提议通过金源进入了国家环保局的视野,随着试点的顺利开展,1998年,专业运营服务的资质合法化,包括金源在内的15家企业获得了国家环保总局第一批专业运营资质。专业运营资质设定的意义不仅限于资质本身,而且为部分治污责任的合法外包提供了基础。金源不仅是第一批资质的获得者,也是专业运营的主要实践者。

2000年以后,在建设部门传统的、



国际环境集团威利雅设计了广州兴丰生活垃圾卫生填埋场,并为其提供8年运营服务。

计划色彩浓厚的供排水资质取消的背景下,环保运营资质以市场面貌出现在市政领域,专业服务从工业废水逐渐涉及市政污水。其后环保局出台的运营标准、规范等使专业运营体系初步建立。金源同样见证和参与了这一历程,2000年北京经开污水处理厂BOT项目,便是金源专业运营的衍生产物。

运营资质只是一种对企业运营资格的认同,专业运营服务的建立不是简单的运营资质管理体系,而是一种责权清晰的治污责任转移和监管机制。环保总局所主导的专业运营政策以促进产业发展为出发点,无论是在工业废水领域还是市政领域都受到了不同程度的制约。

尽管专业运营服务系统在制度体系上存在缺陷,但是以金源为主导的运营企业仍然在完善运营能力的提高上有所成效。金源提出的5S服务系统,一度成为污水运营的模版。以此为基础,金州集团的另一个子公司金州恒基建立了更为关注绩效的HOMS系统,兼顾了运营管理中的各种要素,使金州的专业运营更上一层楼。5S、HOMS等系统为一个运营企业能够有品牌、技术不变形、质量不下降的运营体系提供了保障。

需要指出的是,虽然运营是产业的核心环节,但是在中国基础设施建设快速发展的特定时期,目前的产业仍由资本和技术擅长的企业所领导。之所以说中国的环境服务业正处起步阶段,正是由于专业运营企业的弱小。

工业废水运营的分散私有化误区

在工业废水领域,专业化运营的整合即将拉开帷幕。工业废水处理体制,已经不同程度地由污染企业内部走出,但也绝不能走进一个简单私有化的误区。由个人或者小集体成立一个家族

公司或者私有公司,来运营专业工业废水处理厂,将专业化、市场化运营改写为简单的私有化,对环境设施的运营效果和监管来说,背离了发展的方向。

以中国经济的前哨苏锡常地区为例,苏锡常地区在污水处理方面的建设成就显著,目前一共有接近200个不同规模的市政和工业污水处理厂,在市场化改革方面也走在前列,这近200个污水处理厂,大部分是社会企业在经营。但是,目前这些运营单位,以当地小的环保企业为主导,许多治污企业没有任何经验,资金规模小,有品牌的运营服务公司很少,基本上每个项目由不同的公司管理。设想一下,如果200个厂子是4~5家专业公司在运营,管理成本和采购成本都要低很多。而且适度的集中不影响竞争,只能提高竞争的层次,相反,过度分散只能形成低水平的恶性竞争,不利于优化成本、提高服务质量,更不利于监管,因为一个拥有多个项目、专业化、品牌化的治污公司,其违法成本相对较高,政府的监管也就容易。

另外,简单私有化的运营企业,即便具有专业运营的技术能力,也不足以承担治污责任的转移。专业化、规模化运营的其中一个重要动机就是减低监管成本。但是简单私有运营,因为违法成本太低,难以保障运营的持续性,政府监管可能演变成“猫抓老鼠”的游戏,没有信誉的约束,监管成本必然过高。

专业运营的品牌化和规模化

运营的品牌化是下一阶段专业运营的方向。一个能够稳定、高效运营的责任体系升到更高的市场高度就形成市场品牌。品牌需要内外兼修,内在管理是基础,市场影响和认同度也是重要组成。

品牌化是实现规模化的基础,而

规模化正是下一阶段环境专业化服务的产业预期。对专业运营服务而言,只有规模化才能有效降低成本,才能优化人才,才能优化管理,才能将管理从个人经验中提升。

专业化运营机构的出现,无论是在市政领域还是在工业废水领域,都是一种治污责任的转移和让渡。在市政污水领域,是城市政府将其治污责任以特许经营形式转移给经营公司;在工业废水领域,是污染企业通过商业委托形式将污水处理责任以一定的价格转让给经营公司。两者的共同点,都是通过平等的经济协议实现治污责任转移。而且都关联巨大的沉淀性强的基础性投资。这种经营服务转移有不同的深度,可以伴随着投资,也可以将投资与运营服务相分离。

在市政领域,只有投资与运营服务的分离才能使运营形成规模。如果将投资责任一同向经营者转移,必然将经营者的重心引向投资环节。由于环境基础设施资产沉淀性强,如果每一个运营权都伴随着投资环节,必然难以让运营者形成服务规模。这也许就是中国城市水业开放近10年,虽然产业规模巨大,市场前景看好,但是最大企业的市场份额也不足5%的主要原因。

没有规模,就难以形成品牌和降低成本,也就形成了产业凌乱,既不利于提高服务质量,也不利于政府监管。

只有集中责任,才能造就品牌化、规模化的专业运营企业。在这个过程中,关键是环境责任体系的健全和完善,运营资质只是基础之一,还有环境监管体系的重新构建。

专业运营发展的制约因素

专业化运营的发展将是环境服务业成熟的标志。而这种发展在市政领域和工业废水领域都有着不同的制约因素。

在市政领域这一制约因素就是投资

者与经营者的分离问题。法国特许经营制度的最大亮点正是投资者与经营者的分离。中国目前在市政领域推进特许经营制度略有成效,但由于地方政府普遍推卸投资责任,不能实现经营者与投资者的分离,使改革总体效果相距甚远。在特许经营体系中因为政府对特许经营设施的产权处置权利的限制,设施资产不能以完全物权形式进入投资企业资本框架之中,一般只能使用项目融资等资本杠杆。而在中国项目融资环境发育不良的背景下,投资企业必然受到资本总量的严重制约,无法实现规模化扩张。

工业废水领域对专业运营的制约因素则是治污责任在企业主体之间的转移问题。工业废水领域的治污责任主体是污染者,因此在理论上,工业废水治理不是一种市政责任,治污责任的转移是企业之间的市场行为,而不是政府与企业之间的行为。因此,工业废水领域一般不存在特许经营的基础,将工业废

水套用特许经营概念是站不住脚的。工业废水的投资无论是污染产生企业还是污染治理企业,一般都是一种完全产权形式,政府对资产没有特定的制约权,只对污染治理的效果进行监督。企业的完全产权方式,使治污设施资产能够以完全物权形式进入投资企业资本框架之中,企业的融资方式和渠道更广泛。因此,在工业废水处理领域,设施由污染企业投资还是治污企业投资并不是关键因素,关键点是如何使治污责任通过经济方式由污染产生者向污染治理者转移。只有集中责任,才能造就负责任的、规模化的专业运营企业,而促进这种转移的关键是环境责任体系的健全和完善,运营资质只是基础之一,还包括环境监管体系的重新构建。

让历史告诉未来

金州的运营服务,在不断摸索中走过了14年。然而,历史足以打动用户,但不足以征服用户。征服用户在于

真正专业运营能力的整合。

金州集团作为以商务起家的环境集团,已经经历了两次战略升级。第一次是由商务向工程服务的转型,因此诞生了金州工程、太平洋工程和金源工程。第二次战略提升是与资本市场的嫁接,在以企业价值最大化为目标的现代竞争阶段,水业企业也开始按照资本市场的要求反推企业模式和要素。2006年金州私募成功,已经使金州在资本市场驾轻就熟,下一次更大规模的私募和海外上市,已经近在眼前。

对资本环节的嫁接是金州发展的重要一环,但是以专业运营服务为主要内容之一的第三次战略升级,可能才是真正成就金州核心能力的所在。因为第三次战略升级是十多年积累的能量释放,是在完善了融资平台以后的勃发。更重要的是,专业运营代表了产业发展的方向。2006年金州集团将环境业务拆分为以金州环境集团为核心的运营服务

业务、以金州水务和金州固废为核心的资产企业,在企业结构上为专业运营提供了发展的空间。目前,金州环境集团的主要服务能力是工程服务,但运营能力也正在金州环境集团中得以迅速加强。

专业运营已经成为众多环境企业战略发展的共同目标。在环保的春天里,我们期待中国环境专业运营业的辉煌。■

作者为清华大学水业政策研究中心主任。



治污责任在企业主体之间的成功转移是工业废水领域实现专业化运营的关键。