

水资源管理行业中特许经营一体化项目存在的风险及应对措施

邢台水业集团有限公司 张文蛟

摘要：“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要体现了新发展的理念精神，规划纲要指导思想中特别提出：“要推动绿色发展、促进人与自然和谐共生，坚定不移地贯彻创新、绿色、协调、开放、共享的新发展理念精神。”本文主要介绍水资源管理行业的现状，以近两年行业对标值为基础，分析水资源企业的盈利能力、资产质量状况、债务风险、经营增长状况，并提出特许经营权一体化经营模式的主要风险点及应对措施，旨在为水资源行业的发展积累经验，提供新的思路，以供参考。

关键词：水资源管理；特许经营；风险防控

DOI：10.12433/zgkjtz.20233403

水资源管理行业是保障民生的特殊公益事业，其中的特许经营项目是近年来较常见的一种市场化行为，有利于水资源管理行业健康、高效发展，并在理顺政企关系、维护公共利益等方面发挥积极作用，特许经营项目兼顾经营性和公益性，明确了政府和特许经营者的权利和义务，可以降低水资源管理风险。

一、水资源管理行业发展现状及方向

2023 年 1 月，李国英在全国水利工作会议上的讲话中指出：“2023 年是开局之年，是深入贯彻落实党的二十大精神的首创之年，是全面建设社会主义现代化国家的起步之年。”讲话高度概括总结了 2023 年水务工作的要点，指明了今后发展方向。“十四五”时期经济社会发展的主要指标体系中专门将绿色生态作为一项内容，由此可见国家对绿色生态高度重视，而水资源管理行业又是绿色生态中不可或缺的一部分。

近年来，水资源行业发展现状大体表现为：京津冀各地区加强水利、市政等配套基础设施建设，完善水资源调蓄输配体系，实施市村水源置换工程，即把原有地下水替换为南水北调引江水，同时供水站、水鹤及配套设施管线建设陆续完工，加强了区域供水管线互联互通。各地区在水资源方面实施较严格的管理制度，实行用水总量和强度“双控”，并统筹考虑地表水、地下水、外调水、非传统水源的调配。

目前，水资源管理行业积极寻求发展、拓展空间，主要表现在以下三方面：

（一）居民饮用水方面

考虑人口数量及增长速度等因素，在外环区域建设地表水厂，并将原有水厂扩容增强供水能力，同时充分利用市区周边水库水源工程的多余水量，实现供水管网的精细化、网格化管理，推进应急备用水源点建设，保证市区及周边居民安全用水。在输配水调度方面，合理调度安排工业生产、农业灌溉和居民生活用水的水量，统筹“节、控、换、补、管”措施，保证生态用水平衡。在企业集团管理层面，加强管理精细化水平，积极降低管网的漏损率，提高水资源综合利用的效率，严格取用水监管。在智能化基础设施平台建设方面，大力推广智慧水务应用小程序，真正做到让居民足不出户线上缴纳水费。

（二）污水处理方面

第一，积极寻求与当地政府机构合作，将原有分散的污水处理厂提标、整合，整体运营并提供污水处理厂区设施及污水管网的运营维护服务，对各种药剂、管件、零件采用集中采购模式，统一调配，实施特许经营一体化经营，真正实现节约降耗。第二，加快各县市区老旧小区雨污分流项目完善建设迫在眉睫，防止生活污水混流入河。第三，切实加强取水口、水鹤的检测计量体系建设，提高水量计量率和在线计量率，整合水量、流量等检测数据。

（三）中水回用方面

第一，加强与现有用户沟通协调，强化经营管理，进一步提升服务理念，全力满足客户的用水需求，并引导用户错峰用水，加强节能降耗。第二，在保证水质达标的前提下，积极寻求与大型工业企业合作，利用现有中水管网和拟建管网覆盖区域，拓展中水企业用户，提高企业经济效益、环境效益和社会效益。

二、水资源企业运营现状分析

水生产与供应业的全行业指标对标值分为五个档次，分别为优秀、良好、平均、较低、较差，现从盈利能力、资产质量、债务风险、经营增长四个方面选取主要指标，具体分析如下：

（一）盈利能力状况

水资源企业盈利能力状况整体趋势向好，但两级分化严重，优秀和良好的企业发展趋势使得盈利能力

越来越高,特别是优秀企业净资产收益率突破9.7%,同比增幅18.29%,良好企业平均增幅3.70%,而平均值及以下的企业举步维艰、负重前行,净资产收益率甚至跌破-8%、同比减幅9.59%。销售利润率行业整体提高,优秀、良好、平均值的企业均实现销售利润率大幅增长,较低值的企业扭亏为盈,较差值企业虽然低至-9.2%,但增长速率最高,同比减亏57.01%,成本费用利润率行业指标中正值企业均伴随物价、人工上涨等因素有所下降,而负值企业紧衣缩食、努力降低企业成本提高利润。各项盈利指标均反映出水资源企业正在向良好态势发展,亏损企业的营业收入依然不能弥补成本费用发生的金额,但不排除水资源企业资产额巨大,一般固定资产折旧与摊销金额普遍较高,占据大部分营业成本,以至于用仅有的现金流量维持企业生存。

(二)资产质量状况

相对于其他公益性事业,水资源企业资产额相对较高,因此对于资产金额巨大、运行稳定的行业而言,资产质量状况类的指标相对较平稳,例如,总资产周转率、不良资产比例基本无变动,应收账款周转率、流动资产周转率等运营类指标变动较小,资产现金回收率等通过加强管理能自行改进的指标明显提高。

(三)债务风险状况

水资源企业债务风险数据指标显示相对较高,但由于行业特殊性一般不存在资不抵债、倒闭的风险。资产负债率的行业较低值为68%左右,带息负债比例均逐年提高,对于水资源企业而言,发展必然会增加资金需求,仅水费等收入不能满足企业的资金需求,这是一个共性问题。

(四)经营增长状况

水资源企业销售增长率、销售利润增长率显著提高,经营状况日益改善,总资产增长率指标低速增长,说明总资产稳步提升,但对于水资源企业的资产额而言不能一蹴而就,有计划的增长是优势,更是等待机遇。

三、水资源行业中特许经营权一体化经营项目存在的风险问题

TOT模式是“移交—经营—移交(Transfer—Operate—Transfer)”的简称,也是国际上较流行的一种项目融资形式,《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(发改委等6部委25号令)指出,鼓励和引导特许经营者参与基础设施和公用事业建设运营,提高公共服务质量和效率,保护特许经营者合法权益,保障社会公共利益和公共安全,促进经济社会持续健康发展。

以某项特许经营一体化项目为例。该项目以地市级城管局或相关主管单位为实施机构,具体负责编制项目特许经营实施方案,并代表政府与社会资本方或项目企业谈判,签订项目特许经营协议等重要法律文书,参与到项目的全过程。项目实施过程中的重中之重是坚持“公平、公正、公开”,通过法定竞争机制选择特许经营者,通常情况下经营期或运营期为20~25年,特许经营权估价为经营性资产的市场评估价值,金额通常高达数亿元甚至十几亿。合作期截止,项目公司将该一体化项目无偿移交给政府或其他指定机构、或具有优先购买权,移交时项目设施及涉及的任何资产类项目不存在权利瑕疵或权利纠纷,不能设置任何资产或权利的担保及其他第三方的资产权利主张,项目设施应包括但不限于双方约定的质量、技术、价值、安全和环保标准,运行方对经营完毕移交的整体资产应保持完整,并处于满足环保需求的正常生产运营状态。竞标单位积极整合资源成立项目公司,发挥技术和运营管理优势,中标后项目公司负责整体运营维护,对污水处理的水量、质量、效果承担运行风险、对污水管网的运营提供维护、维修等相应服务。

在经营初期中遇到的问题及存在的风险是水资源行业中突出、典型的问题,一般表现在:

(一)资金压力大、周转困难

某污水处理特许经营权一体化项目特许经营权作价15亿元,按比列分期付款至实施主体部门,在约定书中规定按中标单位按20%注资该项目企业资本金,同时在保证运行资金流不断裂的情况下只能多方渠道融资12亿元。以12亿元为本金、利率按4.75%计算,如果只从国有及地方银行贷款,利率相对较低,但金额一般达不到12亿元,融资租赁等渠道利率超过4.75%,因此,财务费用保守估算5700万元,由于收入来源的局限性,造成近中标企业近年来资金压力巨大,且存在贷新还旧的风险。

(二)资产负债率过高

在TOT模式特许经营一体化项目成立之前,水资源企业代建项目同时形成资产和负债,待项目完工后同时结转。由于水资源管理行业的特殊性造成企业固定资产、在建工程、存货、应收账款等科目金额巨大,在建设各个项目时自有资金较紧张,因此向金融机构贷款金额同时猛增。以代建项目10亿元,特许经营一体化项目15亿元举例,代建项目之前资产15亿元,负债8.7亿元,资产负债率按行业平均值58%计算,代建项目后变成资产40亿元,负债30.7亿元,资产负债率高达76.75%,介于较低值与较差值之间。假设以维持

经营为前提，按照测算资产负债同时最低减少 12 亿元 情况下才勉强达标，根据列表法计算分析如表 1 所示：

表1 资产负债

项目	基准	2亿元	4亿元	6亿元	8亿元	10亿元	12亿元
总资产	40	38	36	34	32	30	28
负债合计	30.7	28.7	26.7	24.7	22.7	20.7	18.7
资产负债率	76.75%	75.53%	74.17%	72.65%	70.94%	69.00%	66.79%

企业使资产负债同时减少 12 亿元，在保证国有资产不流失的前提下基本很难通过任何途径实现。假设企业经营性资产不减少维持 40 亿元的前提下，根据数据分析法测算负债降低 4.30 亿元才能使资产负债率达到 66%。在实际工作中，除非有资金的强大支持或利润率极高的情况，很难做到资产不减少、仅降低负债。资产负债率居高不下，资金风险进一步加大，后续融资异常困难，资金短缺与负债率高互相牵制形成恶性循环，严重影响了企业发展。

四、控制风险的应对措施

采用TOT模式下的特许经营一体化项目具有运营周期长、参与方多、经济风险和技术风险大等特点，也决定了特许经营一体化项目在整个项目运行周期内存在更多的不确定性，特许经营项目风险贯穿项目整个生命周期。针对已出现的问题，可采取的解决措施如下：

（一）寻求资金实力雄厚的企业合作

资金是所有企业的命脉，在运作项目建设前，资金来源、筹资方式、融资成本是首要考虑的前提条件，积极争取债券、无息贷款等上级政策性资金是最佳途径，但往往需要企业自筹资金垫资建设，寻求资金实力雄厚的中央企业、国有企业或外企合资合作，以降低企业运行成本，融资时优先寻求政府债券或优先考虑国有政策性银行，贷款条件不佳的情况下考虑国有融资平台或其他低息贷款，为企业争取有建设期延缓付息等附带其他优惠条件的贷款。

（二）降低负债率

明晰各个项目资产的产权与债务关系，考虑代建政府市政设施项目明确归属后，进行有效划拨，将资产移交产权方管理，以降低资产负债率，加速资金周转，及时清理长期往来账款，回笼流动资金，保障企业正常运行。

（三）培养高水平的人才队伍

“十四五”规划纲要和《会计行业人才发展规划（2021～2025）》指出，要抓好会计人才培养，健全会计人才评价体系。在任何一种模式经营下，前期都离不

开财务人员的参与，高水平、高质量的会计人员参与项目前期可以有效发现财务风险，对于风险的化解与规避有更多的思路与想法。

（四）加强内控管理

在我国水资源管理行业中，污水处理项目始于二十世纪九十年代开始，经过二三十年的市场化运作更加成熟，水处理行业不仅引入了先进的水处理设施、设备以及管网维护技术，而且积累了丰富的项目运作经验，出台了一套关于项目运作的市场规则及流程，已锻炼出了一批又一批具有市场竞争力且遵守市场规则的水资源管理企业，发展至今，无论在生产经营还是内部管理层面均已按部就班、有条不紊。今后应继续加强内部控制管理，从政策风险、法律及合同风险、资金风险、环境风险、运营及维护风险等方面出发，既要进行预测，又要进行评估，化解水资源管理行业中的风险点，持续完善水资源管理企业的风险管理，不断降低水资源管理行业的控制风险。

五、结语

“十四五”规划三十九章第四节中明确提出：实施战略优先立足节能环保、资源综合高效利用，大力发展绿色金融，健全资源有偿使用策略，在发展完善自然资源、污水废弃物处理、用水节能等领域形成有偿机制，进一步完善能效、水效“领头羊”策略，强化高耗能水处理行业用水定额管理制度，深化生态自然试验区建设。当前水资源管理行业普遍存在前期投入资金额巨大、运营期资金短缺、管网老旧等问题，亟需深化行业改革，走市场化道路，并提升生产链、供应链的现代化处理水平，充分利用互联网优势，推动相关产业的优化升级，提高水处理行业服务质量，为建造宜居宜业、绿色人文的城市添砖加瓦。TOT模式下的特许经营权一体化项目具有重要示范作用，特许经营一体化项目的实施能为各地市污水处理及其他基础设施项目积累经验，解决运行过程中产生的问题，同时提高运行效率、行业竞争力及综合效益，构建水处理市场循环利用体系，提高水资源综合利用效率，促进水资源管理行业高质量发展。