

# 民企亏损退出 朱克达们反复上演投资败局

项目由于政府补贴不到位致民间资本退出成普遍现象

■ 本报记者 钟文

对于60多岁的朱克达(化名)来说,《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(以下简称“《意见》”)的出台也许有点晚。

早在10多年前,作为公交改革先行者之一的浙江省某县级市,在当地长运公司改制时,政府将公交公司的资产和线路经营权一起转让给了长运公司,组成集团公司,朱克达就是其股东之一。然而,在之后近10年的经营中,由于当地政府无法兑现油价补贴以及各种免费乘车补助,且不允许提高票价,致使公交公司连年亏损。迫于无奈,最后只得把公交公司从集团公司剥离出来,由政府回购,再次成为国有控股。

相关专家表示,社会资本在进入之前,必须充分考虑各种风险。

## 多地“民营公交”停摆

实际上,公交公司转为民营,再从民营转为国有的不仅仅是朱克达所在的企业,湖北十堰以及浙江兰溪都曾出现过这样的情况。

张朝荣是温州的一位企业家,早在20世纪80年代初期就涉足公交行业,创办了温州五马汽车出租公司。

2003年,张朝荣以2310万元的价格收购湖北十堰市公交汽车公司所有国有净资产,并承担十堰公交公司原7000多万元债务。与此同时,张朝荣还以每年800万元的价格,买断十堰市22条公交线路18年的特许经营权。

张朝荣把温州公交的运营模式“移植”到十堰,如购买高档空调车、打造女子专线品牌、拓展车厢和路牌广告业务等。开始两年,企业的确出现了改观,不仅扭亏为盈,而且出现了每年上百万的利润。然而好景不长,随后三年,公司分别亏损500多万、900多万和700多万元。

由于没有定价权,张朝荣只能在管理上做文章。工资上涨幅度放缓,司机超时、欠薪、假币、事故等都要扣钱,造成这些原本就对民营化不满的原因有企业职工情绪波动很大,多次出现停运罢工的事件。不得已而为之,2008年4月,十堰市政府决定收回张朝荣的公交特许经营权。至此,这场当时热热闹闹的公交民营改革彻底以失败告终。

而早在2001年4月,浙江兰溪市交通系统国有企业改制领导小组按照国有资产彻底退出、职工身份彻底置换和法人治理到位、注册资本金到位的原则,决定对兰溪市公交公司进行整体拍卖。最后,原担任该公交公司多年经理的诸葛某联合14位股东以1468.8万元的价格拍下兰溪市公交公司,并组建了“兰溪市昌达公共交通有限公司”,成为全国公交行业首家私营公交企业。

然而,也是由于政府补贴和各种优惠补助不能到位,特别是市场化之后,企业逐利的天性造成各线路相互拉客争资源,从而引发“罢工停运、纠纷打架”风波。在经营6年之后,2007年,兰溪市政府作出决定,以1800多万元的价格“回购”兰溪市公交公司,成立兰溪市国有独资的兰溪市三江公共交通有限公司。

不过,三江公交公司董事长钟建松不愿对此前的改制做任何评价。他告诉《中国企业报》记者,目前三江公交公司为国有独资,全员实行聘任制,公司运转良好。

## 过度依赖政府

朱克达告诉《中国企业报》记者,实际上全国许多地方公交民营化后再次回归国有,最突出的矛盾就是各



专家指出,在一些公共事业领域,政府或者政府主导的国有企业往往占大股,民营资本很难有话语权。国家必须尽快出台PPP模式的监管机制,确保各方权益。

种政策补助补贴不能足额到位,比如燃油补贴和老年人、儿童等坐车优惠补贴,造成公司经营困难,而引发各种矛盾。像他原所在的公司,也是这个原因,还有一些偏僻的线路大家都不愿意跑,群众意见很大。另外一些乡下老人因为免票,在夏季季节他们喜欢结伴坐车到城里逛一圈,然后再坐车回去,其实就是来享受一下空调。造成一些司机看到老年人会不停车,引发投诉不断,最后政府只能把公司收回国有。“民营企业要盈利,亏不起呀。”朱克达对记者如是说。

张朝荣接受《中国企业报》记者采访时表示,当时十堰公交公司有386辆公交车,每天油耗量为20多吨。2003年油价每升为2.6元,后来涨到5元多,公司油价成本增加了6000万元。虽然中央财政为此面向全国公交企业发放补贴,十堰公交公司在2006年、2007年共得到补贴619万元,但仅占油价上升成本的10%。他说,2003年改制时,他问十堰市某领导:油价涨了,公交公司有补贴吗?当

时这位官员说,油价涨了,政府当然要给你补贴了。然而,十堰市政府未就油价上涨给公交公司补贴过一分钱。

实际上,补贴难到位,收归国有同样会遇到这些难题。十堰公交集团办公室肖先生告诉《中国企业报》记者,公交行业是个特殊行业,它不是全市场化的经营主体,定价权又在政府,同时还得承担很多公益事项。肖先生说,这个行业有着公益性和利益性的两面性,政府希望低票价还得优质服务,这个矛盾很难解决。而现在的运营成本非常高,像驾驶员,月薪低于3000元根本招不到人,就算招到了也留不住。

公交行业的运行主要还是依靠政府的政策补贴。肖先生告诉《中国企业报》记者,像北京的公交,最低的票价只要0.4元,不靠政策补贴怎么运行?这种大城市政府财力雄厚,一年补贴达几百亿元,目前像东部沿海地区一般补贴也能到位,但是像中西部地区,政策补贴就很难足额到位。肖先生说,实际上,国家也出台了公交优先的政策,比如土地优惠、税费减免等,但往往财力不雄厚的地区这些政策很难落地。当然,各地的公交公司也在想办法来弥补行业亏损,比如涉足物流、广告等三产业务等等。

## 监管机制建设中

记者在采访中发现,尽管存在种种问题,但各种所有制的公交公司都在运行,像深圳的混合经济所有制公交、浙江的民营公交。湖州市交通局一位负责人告诉《中国企业报》记者,他们实施的是“政府主导、市场运作、行业监管”的改革思路,推出政府购买公交服务主导民营化经营的发展模式。政府财政确保政策性亏损补助、购车与信息化补贴等,确保企业因执行政府指令造成的亏损得到弥

补,并保证相关企业在合理范围内取得相应服务收益,目前运转良好。

有业内人士指出,并不是这些公共领域民营资本就不能进入,关键是应建立一种有效的进入机制。浙江省社科院经济研究所所长徐剑锋对记者表示,《意见》的出台,为社会资本特别是民间投资进入一些具有自然垄断性质、过去以政府资金和国企投资为主导的领域提供了广阔的空间。但是在进入这些行业之前,必须持谨慎态度,注意规避各类风险,包括政策性风险。徐剑锋说,像公交行业,具有很强的公益属性,只能是低票价,而且定价权掌握在政府手中,如此,必须有政府的补助作为支撑,如果政府做不到这一点,就不要冒险进入。在市场化运行机制不断完善的今天,不仅是政府,企业家也要遵守契约精神,不要轻易相信官员的口头承诺。一方面官员的口头承诺没有法律效力,另一方面,官员的岗位常会变动,最好的方式是把各种权利关系写进合同。

针对《意见》第九条关于建立健全政府和资本合作(PPP)机制,徐剑锋指出,实际上,要和政府合作的项目,应全面考察,认真调研,谨慎进入。他说,在招商压力下,一些地方政府为了招商,往往会对企业允诺高额的利润回报,而企业逐利的天性,导致有的企业没有做充分的调查论证,甚至出于相信一些官员的口头承诺,就贸然进入,结果项目运行之后,地方财力无法负担那么大的支出,造成项目收益难以保证。

另外,徐剑锋告诉记者,像PPP模式,无论是建设和运营都需要资金保障,尤其是后期运营阶段,需要长期的资金支持。事实上,一些公共事业领域,政府或者政府主导的国有企业往往占大股,民营资本很难有话语权。如此,国家必须尽快出台PPP模式的监管机制,确保各方权益。

## 山东省首个大型节能示范项目签约

12月5日上午,济宁中山公用水务有限公司和中航国际新能源发展有限公司在香港大厦举行综合能源优化项目签约仪式。

中国环保产业协会会长、山东省环保产业协会会长张凯应邀出席会议,市委常委、常务副市长刘中会出席会议并致辞,中国航空工业集团、中航国际新能源发展公司、济

南供水集团、济宁中山公用水务有限公司相关领导主持了签约仪式。

据了解,两家公司合作的能源优化项目主要包括分布式光伏电站、电机节能、中水源热泵和能源监控系统项目,利用一系列新能源技术,结合生态污水处理系统,推动污水处理产业精细化发展,纵横拉伸产业链,大幅降低生产能耗,减少碳排放。

济宁市常委、常务副市长刘中会在活动中表示:“该综合能源优化项目是我市乃至全省水务产业首个大型节能示范项目,将把该项目建成我市市政公用行业的能源优化示范项目和研发平台,带动同领域其他产业在能源优化、节能减排方面实现突破。”

声音

## 避免PPP模式失败 应杜绝政府成利益博弈主体

■ 时飞 丁是丁

如果从1999年广东廉江中法供水厂公私合作融资经营遭遇失败算起的话,PPP模式在我国遭遇失败的案例已经是屡见不鲜的事情了。

一边是巨额招商引资从而不断扩张PPP模式所涉及的领域,另一边是正在运作中的PPP融资项目屡屡受挫,PPP模式存在的问题已经越来越引起关注。

历数近十年来PPP融资受挫的项目,不难发现,成功者少,而失败者却比比皆是。创设这一融资模式的初衷是鼓励民营企业与政府进行合作,参与公共基础设施的项目建设。通过这种合作方式,促使合作各方所取得的效果要比单独行动的预期效果更好。但缘何这一其初衷是为了达成“1+1>2”的双赢结局的融资模式,却在实践中屡屡受挫呢?

如果将目光聚焦在PPP模式所涉及的具体领域,地方引进PPP模式的初衷和PPP具体运营方等具体环节,不难发现,PPP模式失败已是定数。

首先,PPP项目多是一些利润薄、利润回报预期低、投资成本回收时间比较长的项目。例如供水厂、污水处理厂、生活垃圾焚烧发电、城市捷运系统、城市公共自行车出租等项目,不仅投资期比较长,投资回报率比较低,而且与人们的日常生活紧密关联,又涉及到国家公共保障义务的兑现等基本国家义务问题,其所需要的制度保障建设却又跟不上融资运营中的风险处理,经营失败的风险就在所难免。而像高速公路这样回报丰厚的公共基础设施项目,则早就通过BOT(Build-Operate-Transfer)模式或BT(Build-Operate)模式完成了。一言以蔽之,采用PPP模式的项目,乃是在优选融资模式淘汰之后才进行第二轮甚至是第三轮融资,其盈利预期也就可想而知了。

其次,本属于政府所承担的公共服务职能范围内的公益项目应当由国家公共财政提供支持。但在当前的经济发展模式中,地方政府早就已经变成了市场竞争的一方特殊主体,将地方公益项目包装成盈利项目,依次吸引民营资本进入,从而最大化地方政府的利益追求。本应由政府通过转移支付方式予以补贴的公益项目,在换了“马甲”之后,不仅省掉了公共开支,而且还成为地方政府的摇钱树,可以源源不断地给地方政府输送必需的财政支持。在这种盈利冲动的刺激下,公益项目被推送到市场运作的前线,其命运如何亦无需赘言。

第三,信息不对称带来经营风险。既然要将本应由公共财政的转移支付作为保障的公益项目包装成盈利项目推到市场,吸引资本投资,那么该项目的市场规模和盈利能力,也就是自然而然的事。这类公益项目的规模本就很强的地方属性,受制于地方人口规模、收入水平、消费支出结构、地方经济发展水平,每一个因素都成为该项目的市场前景和投资回报的制约因素。PPP模式遭遇失败的地方基本上都有一个共同特点,即都属于人口净流入的地区,户籍人口和实际人口之间的悬殊,意味着这类项目的市场前景本就不大。而且更重要的是,在人口净流出地区,留下来的实际人口,多又是收入水平较低、消费结构单一的低收入群体,他们的实际消费能力,更是进一步压缩了这类本由公共财政支持的公益项目的市场回报空间。地方政府为了圈住民营企业的投资,往往在这些关键因素上做与事实不符的虚假陈述,提供虚假资料。而外来投资的民营企业由于信息不对称的缘故,往往无法具体核实这类关键信息的真伪。信息不对称的市场运作,只会将运营风险进一步提高,在没有更好的风险控制机制跟进的情况下,如何保证这类融资模式最终不落个惨淡收场的结局?

第四,投资和运营的分切,导致后续运营成本一路高攀。即便地方政府引入资本参与公共基础设施建设的初衷是好的,其所提供的信息也是真实的,但PPP模式仍然面临一个巨大的挑战:公共设施领域的关键不仅仅在于投资,更重要的是日常运营的成本很高,这也是何以这类项目需要公共财政补贴的原因。投资和运营在公共项目上并不是合到一块的,这必然导致后续运营成本一路高攀,运营的风险也频频出现。又由于实际承担项目运营的地方政府将运营成本全部外化为投资者的投资成本,当运营成本远远高过投资回报预期的时候,投资方选择弃赛也就在情理之中了。

就这类公益项目本身的运作目的来看,它属于国家应该承担的义务,由此意味着国家不应轻易地将其市场化。毕竟这样的市场化运作,一方面是国家对国民所做的公开承诺的违背,丢失的是国家的信誉和威信,另一方面通过吸引民营企业投资,则无法避免圈钱的嫌疑,公共的归公共,市场的归市场,这才是解决PPP模式失败的根本之道。