

产业周刊

09-12版

责编:崔煜晨
电话:(010)67116884
传真:(010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

本期看点

10版
污水处理收费:
一个办法几处着力?

《污水处理费征收使用管理办法》发布,首次纳入污泥处置费用,明确污水处理费收支两条线,鼓励政府采购服务



油品标准制定权该由谁执牛耳?

机动车排放控制已经成为城市大气污染防治的重要工作。今年1月29日前,全国人大向社会公开征求《大气污染防治法(修订草案)》意见。借此机会,产业周刊气版将推出专栏文章,从“车、油、管理”等方面探讨机动车污染防治管理工作,从本期开始,分3期

刊发。
本期关注油品标准制定权的问题。照国际惯例,一个国家的油品标准制定权通常由政府相关部门主导,石化企业参与。但我国目前的车用油品标准制定权实际掌握在石化企业手中。
(见今日11版)

解读政府购买环境服务

编者按

去年以来,我国先后出台文件在基本公共服务领域逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。财政部近日印发《政府购买服务管理办法(暂行)》,将环境治理纳入政府购买服务指导性目录中的基本公共服务领域。

同时,目录还包括社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务、政府履职所需辅助性事项以及其他适宜由社会力量承担的服务性事项。目录的完善有利于提高政府环境公共服务水平,推进环保工作在市场经济条件下进一步发展。

本版将推出系列报道,关注政府购买环境服务的讨论和实践。本期报道将提纲挈领,介绍政府购买环境服务的优点、现存问题和建设。

●政府购买环境服务实践主要由各地方政府根据具体的情况实施,且仅开放了个别领域范围,导致我国政府购买环境服务的领域范围不清晰、操作随意性较大,且动力不足。

●我国财政资金使用习惯于购买政府部门所需的一般性,即可量化为固定资产的消费品,或是与工程建设等相关的工程招标采购服务等。以环保专项资金为例,资金使用范围对我国各级政府购买环境服务造成了限制。

●《政府采购法》忽视了最影响公民环境权益实现的服务质量,导致在专业性强的环境技术服务领域,因无法确定服务质量是否相等,往往会采取最低价中标的原则。

●在缺乏独立的第三方监督管理机制的情况下,政府所拥有的包括特许经营权在内的审批、服务价格的制定和服务质量的监督管理等难以获得有效监督。

●政府购买环境服务应加强对服务提供全过程的跟踪监管和对服务成果的检查验收。

●各级政府应在公共财政预算中增加对购买环境服务的预算,或在既有财政预算中统筹考虑,使之规范化、制度化。

相关报道

买服务比买工程有何优势?

有利于在市场经济条件下发挥社会力量推进环保工作

●**袁元堂 马春晖**
赵云皓 辛璐 李扬颀

“十一五”以来,我国环境服务业得到了广阔的发展空间。“十一五”期间我国环境服务业收入年均增长率约为30%。到“十一五”末期,我国环境服务业年收入总额约为1500亿元,环保产业中环境服务业增加值比重约为15%,从业单位约1.2万个,从业人员约270万,持有有效环境污染治理设施运营许可证的单位有2100多个。

虽然我国环境服务业发展较快,但总体上看还存在发展水平较低、结构不合理、创新能力不强、市场不规范、服务体系不健全等问题。政府购买环境服务,放开环境服务市场,为环保企业拓展发展空间,有利于促进环境服务业快速发展。

实际上,政府向社会力量购买服务是创新公共服务提供方式,加快服务业发展、引导有效需求的重要途径,其有利于在市场经济条件下更好地发挥社会力量推进环保工作。

由于政府采购环境服务是按照一定的方式和程序,将由政府直接提供的环境公共服务交由具备条件的社会力量承担,并根据服务数量和质量支付费用。因此,政府购买环境服务有利于整合利用社会资源,发挥市场功能作用;有利于引导环境服务需求,扩大社会力

量参与;有利于加快环境服务业发展,增加环境服务供给,是深化社会领域改革,创新完善环境公共服务供给模式,构建多层次、多方式、多元化的环境公共服务体系,提高政府环境公共服务水平的有效手段。

同时,政府向社会提供环境公共服务是履行政府法定环境保护责任的重要内容,能够帮助政府改进提供环境服务方式,简政放权、提高效率。

2014年中央预算主要支出项目安排上,节能环保的预算比上年增长7.1%,地方政府对环保的投入也不断增加。但我国环境公共服务存在能力与规模不足、质量与效率不高、领域与区域不平衡等突出问题。

由政府通过公开招标购买环境服务,通过多元的非营利性或营利性的环保组织以及企业提供专业化服务,有利于提供环境服务水平,提升管理效率。



政府购买环境服务市场谁来打开?

要重点解决采购范围不清晰、管理机制不健全等问题



政府向社会力量购买服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径,有利于在市场经济条件下更好地发挥社会力量推进环保工作
资料图片

●**袁元堂 马春晖**
赵云皓 辛璐 李扬颀

2012年,我国政府采购规模接近1.4万亿元,占GDP约2.6%,相比2002年1009亿元的规模,政府采购规模

11年间增长13倍。但与国际政府采购资金规模平均占GDP比重10%的水平相比,我国政府采购规模还有较大距离。同时,我国政府采购主要涉及领域为一般性固定资产购置等领域,涉及公共服务尤其是环境服务的政府采购少

之又少。
政府购买服务被业内认为是环境保护新常态下较为有效的治污模式,那么,政府购买环境服务在我国的发展能否一帆风顺,又该如何为其保驾护航?

现有机制政策还有哪些不适应?

采购范围不清晰,规章制度、管理与保障机制不健全

尽管有了政策推动,我国政府购买环境服务尚存在采购范围不清晰,规章制度不、管理与保障机制不健全等问题。

目前,政府购买环境服务实践主要是由各地方政府根据具体的情况实施,且仅开放了个别领域范围,导致我国政府购买环境服务的领域范围不清晰、操作随意性较大,且动力不足。

尽管环境保护部2013年下发《关于发展环保服务业的指导意见》,把增加政府购买基本公共环境服务作为基本原则之一,但对于政府采购中具体如何操作,尚未明确。

政策不明导致地方落实困难,我国目前大部分省市实施政府购买公共服务的领域主要还是集中在财政专项拨

款的一些大众通用设备的购置、各类定点服务等,公共服务类采购项目规模很小。2012年,我国公共服务类采购仅占当年政府财政支出1%,与国际水平相比相差甚远。其中环境服务所占我国政府公共服务采购比例更低,远远不能满足未来我国政府购买环境服务的发展需要。

同时,我国财政资金使用习惯于购买政府部门所需的一般性,即可量化为固定资产的消费品,或是与工程建设等相关的工程招标采购服务等。政府在某些领域设立的专项资金要求坚持专款专用,不得擅自更改资金的用途。以环保专项资金为例,资金使用范围对我国各级政府购买环境服务造成了限制。

另外,我国政府购买公共服务的监

督管理、评价考核不够规范,对于政府购买公共服务的效率评价仍然局限于行政考核制度。

《政府采购法》最初的立法目的决定了其关注重点在降低成本和遏制腐败,忽视了最影响公民环境权益实现的服务质量。这导致在专业性强的环境技术服务领域,因无法确定服务质量是否相等,往往会采取最低价中标的原则。

在缺乏独立的第三方监督管理机制的情况下,政府所拥有的包括特许经营权在内的审批、服务价格的制定和服务质量的监督管理等难以获得有效监督。从合同的相对性出发,作为消费者的公民又无法向供应商提出合同上的请求权,公众的环境权益较难维护,政府采购效益较难保障。

推进过程中还需细化哪些问题?

完善制度建设,明确购买主体,将采购环境服务纳入政府预算,给予资金保障

推进政府购买环境服务中,应做到以下几点:

首先,加强政府购买环境服务制度建设,规范有序推进政府购买环境服务。

政府购买环境服务原则上应按照部门预算和政府采购的程序、方式组织实施。各地要建立健全政府购买环境服务机制,及时、充分向社会公布购买的服务项目、内容以及对承接主体的要求和绩效评价标准等信息,建立健全项目申报、预算编制、组织采购、项目监管、绩效评价的规范化流程。

其中,购买工作应按照《政府采购法》的有关规定,采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体,严禁转包行为。购买主体要按照合同管理要求,与承接主体签订合同,明确所购买服务的范围、标的、数量、质量要求,以及服务期限、资金支付方式、权利和义务和违约责任等,按照合同要求支付资金,并加强对服务提供的全过程跟踪监管和对服务成果的检查验收。承接主体要严格履行合同义

务,按时完成服务项目任务,保证服务数量、质量和效果。

其次,明确政府购买环境服务主体,合理确定政府购买环境服务范围与内容。

政府购买环境服务的购买主体主要是经费由财政承担的各级环保部门、建设部门和承担行政管理职能的环境保护督察监管机构、事业单位等。纳入机构编制管理且经费由财政负担的群团组织,可根据实际需求,通过购买服务的方式提供环境公共服务。

政府购买环境服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的环境保护公共服务。

从目前中央政府采购目录看,尚未对各项采购内容进行细致分类。很多省级的目录比中央的更加详细、范围更广,并且已经有了中介服务、专业基础服务等服务类内容。

再次,将购买环境服务纳入政府预算,确保资金使用公开、透明、规范、有效,强化政府购买环境服务资金设立和实施的持续性、稳定性。

建议各级政府将公共财政预算中增加对购买环境服务的预算,或者在既有财政预算安排中统筹考虑,使之向规范化、制度化方向发展。修订环保专项资金管理办法等规章制度,允许使用环境保护相关专项资金、排污收费、环境税收等资金用于购买环境服务。

同时,资金使用要确保公开、透明、规范、有效。实施资金项目绩效管理,严格绩效评价机制。建立健全由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制,对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考核评价。

第四,培育与扶持环境服务业发展,强化政府购买环境服务的保障机制,把培育与扶持环境服务业作为支撑政府采购服务的重要工作。

探索开展和推进政府采购服务,促进环境服务业发展的政策机制试点,营造公平竞争的市场环境。鼓励环境服务承接主体积极开展服务模式创新。

作者单位为环境保护部环境规划院