

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

编者按

环境污染第三方治理(以下简称第三方治理)是排污者通过缴纳或按合同约定支付费用,委托环境服务公司进行污染治理的新模式,是推进环保设施建设和运营专业化、产业化的重要途径。

国务院办公厅近日印发《关于推行环境污染第三方治理的意见》(以下简称《意见》),部署改革创新治理模式,吸引和扩

大社会资本投入,促进环境服务业发展。

实际上,环境保护部推进第三方治理已有10余年,由于体制、机制不健全,法律、政策有待完善,一直进展缓慢。此次《意见》的出台,是否能为第三方治理存在的问题提出解决之道?《意见》有哪些新提法,能否打开新市场?本期报道将进行解读。

◆薛涛

国务院办公厅近日印发《关于推行环境污染第三方治理的意见》。《意见》涵盖范围很广,几乎包括环保产业的所有方面,如市政基础设施中的环境公用设施、工业园区的工业污染治理。

《意见》采用了许多新词汇,比如环境绩效合同服务、综合环境服务、环境服务公司等,亮点很多。

细化环境公用设施运营市场化

去年底出台的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(以下简称国发60号文)中,曾提到第三方治理,但只明确了工业治污和第三方监测被纳入第三方治理的范围。对于市政领域,国发60号文在“推进市政基础设施投资运营市场化”部分,提出积极推动社会资本参与市政基础设施建设运营。

而此次出台的《意见》继承了包括“环境公用设施”在内的市政设施进一步市场化的具体要求,这些要求在《意见》第二部分“推进环境公用设施投资运营市场化”中得到细化。

将环境修复纳入第三方治理范围

最重要的是《意见》涵盖了污染场地治理和区域性环境整治,通过环境绩效合同服务的方式进入环境修复市场,这是在之前所有文件中没有明确看到的。

在财政部2014年96号文《政府购买服务管理办法(暂行)》中,环境治理被列入政府购买服务的范围。由于96号文重在政府采购的程序,对这个方向未有展开论述。但是,环境修复这个领域必然会被明确识别和纳入采购。

这一方向在《意见》中得以明确,《意见》第二(四)部分提出“对(地方)政府为责任主体的城镇污染场地治理和区域性环境整治等,采用环境绩效合同服务(合同环境服务)等方式引入第三方治理。”

配合预算法、政府采购公共服务等方面的政策,结合资本的力量和地方融资模式的改变,环境修复领域的市场将逐步打开。

在工业领域引入强制手段

由于工业领域的第三方治理属于企业之间的委托行为,《意见》并没有很多强制性举措,更多是通过加强环境监管和引导外包服务来促进第三方治理的形成,并在排污权交易、技术咨询、绩效评估等方面均有考虑,第十一条“限期第三方治理”引入了一定的强制手段。

其他亮点还包括环境服务公司的黑名单制度、环境监管信息的公开、绿色银行评级、贷款优惠、环境保险等重要方面,期待在这些方面有更细化的措施出现。信息公开下监管的严格,将是打开工业领域第三方治理市场的直接动力。

作者单位为E20环境产业研究院

各方观点

对于《意见》有几点建议:第一,未能阐明环境公用设施投资运营市场化与住建部的特许经营有什么区别和联系,也不清楚与财政部、国家发改委力推的PPP有什么关系。提出了新概念,但没有说清各种概念、定义之间的区别,更容易让人混淆。

第二,实际上,排污企业和工业园区是第三方治理的重点领域,加强监管处罚就会引导排污企业选择第三方专业化治理。可惜《意见》在如何避免对专业治理公司的重复征税、如何追溯环境责任等问题上着墨不多。

第三,实行差别化电价、水价的提法值得商榷,除了扭曲要素价格外,看不出能为企业节省多少成本、形成多大激励。



清华大学环境学院环保产业研究中心主任傅涛

《意见》有几点意义:第一,第三方治理范围包括了政府公共服务,覆盖范围扩大,从工业治理到市政,为市政特许经营确定明确地位。第二,非常有利于环境服务业的地位确立和发展,实现产业的升级。第三,文件立足于促进专业化、产业化、市场化的产业发展,着力点在于产业,而不是在资本层面的政企合作。第四,环境绩效合同服务的提法是合同环境服务的升级,更指向环境效果。第五,第一次划分排污者和治污者之间的环境责任。

同等条件下,排污企业采用第三方治理模式,成本要比企业自己治理低10%~20%。因为随着市场化程度、运营规模的集中度提高,提供第三方治理的环境服务公司能同时做几百个项目,很多公共资源可在各个项目间共享。如果排污企业自己治理,一些核心设施就需要自己配置。不仅如此,环境服务公司采购药剂数量多,比排污企业单独采购的价格也低不少。



博天环境集团高级副总裁董冬

《意见》明确了很多问题。第一,明确了责任主体。《意见》非常清晰地提出了相关方责任,排污企业承担的是污染治理的主体责任,第三方治理单位承担的是污染治理责任。这解决了之前关于责任主体的问题,是在法律层面的推进和明确。在制度方面,明确提出要抓紧出台第三方治理的规章制度,对相关方的责任边界、处罚对象、处罚措施做出了规定。

第二,《意见》提出的实施限期治理属于倒逼机制,不只是推进,还具有强制性。

第三,给出了收益模型。第三方减排后,由排污企业作为排污权的交易和收益主体,提出了有关第三方治理的收益问题。

此外,明确第三方治理的税收优惠政策,是对第三方治理很大程度的倾斜性意见。发展环保资本市场,对符合条件的第三方治理企业上市融资、发行企业债券实行优先审批,更加重了政策倾斜。



济邦咨询总经理张燎



桑德环境董事长文一波

◆本报记者崔煜晨

“环保系统‘十三五’推进环保产业发展的思路和重点是推进政府购买环境服务、环境污染第三方治理和环境监测社会化。”环境保护部科技标准司副司长胥树凡日前表示。其中,第三方治理是环境保护部推动多年的治污模式,但多年来发展缓慢。

近年来,各地区、有关部门

多年来为何发展缓慢?

以前没有形成政策导向,实践在体制和政策障碍夹缝中探索,此次《意见》明确推进思路和范围

环境保护部从十几年前就开始推动第三方治理,一些地方政府和企业也积极响应。但现实中,第三方治理仍然发展缓慢。

据估计,我国工业污染占总污染的70%,是环境污染的主要来源。第三方治理主要针对工业领域,但我国目前工业污染治理设施的社会化运营比例仍相对较低,只有5%左右。相比之下,城镇污水处理设施的社会化运营比例已经达到50%左右。

对此,胥树凡认为,第三方治理多年来发展缓慢的原因是以前还没有形成主要的政策导向,一些地方和企业发展第三方治理是在体制和政策障碍的夹缝中探索,遇到很多问题。但是,这些问题是政策缺失造成的,不是治理模式的先天缺陷。

2014年9月,“企业环境污

10版
更上一层楼 谁来推一把?

环保技术装备行业发展需要科技引导和供需对接

11版
新车环境监管岂能各行其是?

建议环境保护部和工信部联合发新车公告,严格市场准入后端监管

12版
落叶难圆“春泥”梦?

城市园林绿化废弃物处置需政府采取针对性的政策引导和资金扶持措施

第三方治理血脉通没通?

收费定价、违法责任主体、环境监管等问题得以明确

在第三方治理的探索中也意识到存在体制、机制不健全,法律、政策有待完善等问题。为推行第三方治理,国务院办公厅印发《关于推行环境污染第三方治理的意见》(以下简称《意见》)。

第三方治理为何多年来发展缓慢,已有问题能否通过新文件的落实而解决,环保部门还有哪些工作要做?

国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见

国办发〔2014〕69号

一、总体要求

基本原则:



主要目标:

●到2020年,环境公用设施、工业园区等重点领域第三方治理取得显著进展,污染治理效率和专业化水平明显提高,社会资本进入污染治理市场的活力进一步激发。

二、推进环境公用设施投资运营市场化

三、创新企业第三方治理机制

四、健全第三方治理市场

五、强化政策引导和支持

六、加强组织实施

图片来自中国政府网,姚官轶制图

创新制度下政府部门要做什么?

做好监管者,探索监管考核机制和服务模式,引入第三方考核体系

《意见》指出,要以环境公用设施、工业园区等领域为重点,以市场化、专业化、产业化为导向。一是要推进环境公用设施投资运营市场化,二是要创新企业第三方治理机制,在工业园区、重点行业积极培育第三方治理的新模式、新业态,选择有条件的地区和行业,探索实施限期第三方治理。

不过,全国工商联环境商会秘书长骆建华指出,市政领域市场基本已被抢占完,今后,环境企业的市场将主要在工业治污领域。相比市政领域,环境企业参与工业治污的收益也会更高。

环境保护部科技标准司科技处处长冯波强调,在工业企业中推进第三方治理,要避免混淆购买主体。企业治污合同的甲乙双方分别是排污企业和环境服务公司,前者为第一方,后者为第三方。目前,国内都在避免第一方和第二方的说法,实际上,要明确作为监管者的地方政府是第二方。

“在普通的企业污染治理中,政府与合同无关,只起到裁判员的作用。只有在历史遗留问题中,政府负责兜底时才可以作为第一方即合同的甲方。”冯波说。

胥树凡表示,在新的环境保护模式下,政府需要创新制度更好地推动第三方治理。下一步,在工业园区推广第三方治理也将成为环保部门的工作重点。环境保护部将建立生态工业园区,继续推进环境服务业试点。

“以后要开展地方试点,进行政策机制、监管机制、考核机制和服务模式的探索。对现有的试点加强

跟踪检查,总结交流经验。”他说。

对于《意见》中提出的“进一步激发社会资本进入污染治理市场的活力”,胥树凡此前也曾建议政府可以建立一个平台,尝试建立公共环保基金、股份制、股权抵押等可行的模式,制定完善政策保障措施,以及采取公开、透明的监督手段,鼓励民间资本进入环保市场等。

然而,他认为要求地方政府把市场让出来,让国企和民企在同一平台公平竞争,享受同等的金融等等待遇,避免所有制歧视,这一点较为困难。此外,环保部门的环境监管要建立严格的第三方治理绩效考核机制,同时引入纠纷仲裁机制和第三方考核体系,明确相关方权利义务,建立问责机制,保障考核的公开性、透明度,接受公众监督。

E20环境产业研究院执行院长薛涛认为,环保部门监管到位,不但可以让以前只建设不运营的环保设施真正进入运营状态,还会促使工业企业在环保设施建设阶段选择更合理的工艺设计,选择更优秀的环境服务公司。“而要引入第三方专业机构,帮助处理合同签订和执行中的问题,还需要一个过程。”薛涛说。

