

10版

## 流域治理劳多功少僵局难破?

对水污染防治以流域治理为控制单元,探索建立流域环境综合管理模式。业内认为,急需针对难点理顺体制机制,推进政府购买以效果为导向的服务

11版

## 机动车排放监管篱笆严不严?

新车型核准造假,在用车超标监管不到位,处罚机制不健全,设备质量没保证,维修市场不规范

12版

## 农村生活垃圾治理头绪理不清?

我国绝大部分农村地区没有专门的垃圾收集、运输、填埋及处理系统,处理模式仍有待探索,处理终端缺乏适用技术

本期看点

热点关注

《特许经营法》仍在讨论,《管理办法》有望先行一步

## 政企合作大戏不能荒腔走板

◆本报记者崔煜晨综合报道

去年以来,在PPP模式成为地方政府化解资金压力重要抓手的背景下,缺少明确法律规范,让民营资本对进入能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域望而却步。截至去年底,由国家发改委牵头起草的《基础设施和公用事业特许经营法》已经过8次修改讨论,至今仍未出台,特许经营中出现的许多问题也从规范。因此,这项法案的立法进程再次被提上议程。

国家发改委近日再次就《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(征求意见稿)向社会公开征求意见,这意味着层级较低的《管理办法》有望先一步出台。

为何《特许经营法》迟迟没有出台?《管理办法》先行有何用意,强调了哪些重点?

## 立法需求迫切却困难重重

应设立一个专门机构进行部门间协调

作为推广PPP(政府与社会资本合作)模式的重要制度设计,《特许经营法》目前正由国家发改委加紧起草,其征求意见稿此前已八度修改、反复推敲。

据了解,早在五六年前,国家发改委有关机构就提出制定《特许经营法》,但当时并没有列入全国人大的立法规划。中国水网总编辑傅涛曾指出,环保领域实现特许经营后,地方政府向企业购买公共服务,两者之间不再是行业管理关系,而是服务关系。现在特许经营双方在很多事项上是依靠合同,如果没有特许经营立法,政府的采购意愿差别非常大,企业也没办法提供规范服务,导致合同制定时非常复杂。“有了立法,合同就可以很薄了。”他说。

在E20环境产业研究院执行院长薛涛看来,特许经营立法最主要的是约束政府的行为,由于在特许经营中政府处于强势,极易因随意性和法制不到位给行业发展带来诸多不利因素。“目前环保产业还没有成熟的项目融资模式与特许经营法的缺失有很大关系。特许经营立法会促进环保企业成长增强高企业在融资市场上的融资能力。”他说。

同时,法规的出台可能使我国在特许经营行政管理方面更进一步。薛涛建议,我国未来应该在特许经营领域引入外部化的监管,一方面通过政府行政管理进行监督,另外一方面也需要通过专业的第三方监督和评级机构进行监管。

去年以来,在PPP模式成为地方政府化解资金压力重要抓手的背景下,《特许经营法》的立法进程再次被提上议程。然而,因牵涉不同部门间的协调,推动《特许经营法》的进程较为艰难。在现有体系下,涉及PPP项目审批的事宜属于国家发改委的权限;但项目涉及政府出资的部分又和财政部有关。

曾有政府人士表示,目前,《特许经营法》的征求意见稿由国家发改委起草,但财政部也出台了不止一个PPP文件、法规,这造成了协调问题。规定之间不衔接与法律法规的效力层级较低、具体制度有待完善,也成为我国特许经营规章体系存在的问题。

对此,济邦咨询公司董事总经理张燎表示,“经验证明,专门的组织协调机构在信息收集、政策研究、立法建议、知识传播、能力建设等工作上可以发挥重要作用。”从世界各国的特许经营实践来看,部门间协调难、规章不协调的问题普遍存在,而通常的解决办法是——设立专门的协调机构。

## 《管理办法》先行用意何在?

走立法程序时间长,先在实践中完善

目前,一个专门的协调机构已经成立。根据国务院部署和要求,为加强组织领导,形成工作合力,国家发展改革委近日牵头成立基础设施和公用事业特许经营立法工作领导小组。领导小组包括财政部、国土资源部、环境保护部等多个部门。

下一步,国家发改委将牵头组织召开基础设施和公用事业特许经营立法工作领导小组第一次会议,部署进一步深化立法重点问题研究,加快相关立法进程。

《特许经营法》起草小组成员、清华大学建设管理系教授王守清介绍说,PPP立法最关键的问题是定原则和框架,明确政府各部委的权力职责划分,解决与现有法律冲突的问题。“在PPP立法的框架下,确立《特许经营法》过程较为困难,有时为一个字争论一个小时。而这次征求意见的是‘办法’而非‘法’,因为走立法程序时间长,地方又等着筹钱。”他说。

因此,业内人士分析,《管理办法》有望先行一步。考虑到时间紧迫,这次先出规章再在实践中完善,也有利于推动立法进程。

## 《管理办法》有哪些重点?

明确项目条件、特许经营方式、各方权责

据了解,《管理办法》将以部门规章形式颁布。其中提出,国家鼓励和引导能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域的项目实施特许经营。

实施特许经营的基础设施和公用事业项目,应当具备以下条件:符合内外资准入等有关法律法规规定;具有公益性、长期性、可经营性,风险可分担;项目建设运营的标准和监管要求明确;能够物有所值,即与传统政府投资模式相比,社会资本参与能提高公共服务质量和效率,或者有效降低项目全生命周期成本。

对于特许经营的方式,《管理办法》规定可以采取以下方式:在一定期限内,政府授权特许经营者投资、建设、运营、维护基础设施和公用事业,包括现有基础设施和公用事业的改建、扩建,期限届满移交政府;在一定期限内,政府授权特许经营者运营、维护已建成的基础设施和公用事业,期限届满移交政府;在一定期限内,政府授权特许经营者提供公共服务。同时,《管理办法》对特许经营的期限也做了相应规定。

《管理办法》对特许经营的授予、特许经营协议的签署、特许经营双方的权利义务、监督管理以及有关法律责任进行了明确。此外,《管理办法》还规定,特许经营可行性评估应当委托有关工程咨询等第三方机构进行。实施机关应当根据经批准的实施方案,按照《招标投标法》、《政府采购法》等法律法规规定,通过招标、竞争性谈判等市场竞争方式依法选择特许经营者,并进行公示。

◆本报记者崔煜晨

2015年1月10日上午,北京市崇文门新世界女子百货的购物区域还门庭冷落,而地下一层的餐饮区域却熙熙攘攘。北京有机农夫市集这天设在这里。

与记者的想像不同,市集上的商品并不只是单一的蔬菜水果。几十个摊位经营着从基本的粮食蔬果、生鲜熟食到其深加工产品,以及小吃零食等不同种类

## 成立之初也曾陷入困境

“市集”给人的印象是传统的,而北京有机农夫市集的出现却与现代的艺术有关。2010年9月,日本艺术家植村绘美和一群国际艺术家在北京发起了“有机农夫市集”活动,初衷是从艺术角度关注和鼓励农村与城市、生产者与消费者的互动。

后来,现在的召集人常天乐加入,将农夫市集逐渐向大众扩展,使市集从短暂的行为艺术变成持续供从事有机生产的农户和消费者直接沟通、交易的平台。

实际上,市集成立之初,遇到的困难也不少。首先,找到适合开展市集的地点比较困难。召集人们利用了社区、商场、餐厅等一切可以利用的地方,在不同地方不定期地开展市集。在积累了一定的名气和影响力之后,有一些商场、餐厅开始愿意免费为市集提供活动场地。

其次,市集成立之初人手和资金都很紧张。由于具有公益性,市集吸引了一些志愿者,市集最初两年的运营基本都依靠他们。据了解,目前市集的全职工作人员只有7人,兼职人员两人,无法完成大量繁琐的工作。因此,市集现在对志愿者的需求仍然很大。

## 如何回应缺乏认证的质疑?

在一些媒体的报道下,北京有机农夫市集的名气越来越响亮,但随之而来的质疑也越来越多。有媒体曾报道,市集上多家商户没有有机认证。也有法律界人士认为,缺乏认证,市集在打“擦边球”。

环境保护部生态司副调研员孔源博士介绍说,从事有机农业的小农户进行认证较为困难。一是规模小,易受周边环境的影响,很难保证形成健康的生态系统,因此不容易通过认证;二是认证需要费用,体量小的农户增加的成本较高,不适合进行认证。

他认为,小农户从事有机农业只是一个阶段性现象,是对有机农业产业化发展不足的补充。从长远看,有机农业发展需要规范化和适度集约化的经营。“而目前来看,只要小农户在生产中贯穿有机理念,符合消费者需求即可。”孔源说。

北京有机农夫市集的组织者也意识到了认证问题的存在。由于国内有机认证程序复杂、费用高昂,普通的中小规模农业生产者难以承受,认证后的食品如果没有合适的销售平台,也不会得到合理的经济回报。

因此,市集组织者对入集

的产品。销售者均为中小规模的有机产品生产,消费者可以直接从生产者手中购买。

“市集搭建了一个平台,让生产者和消费者能够面对面地互相认识、互相了解,同时满足双方的购买和销售需求。一方面强调公平交易,让小家庭农场和农户有一个好的收益;另一方面也关注食品安全,让消费者买得放心。”北京有机农夫市集核心召集人常天乐说。

没有合适地点、足够人员和资金,入集标准不明确都曾是市集面临的问题

记者在市集上看到,有不少志愿者前来帮忙,他们中间有的是从消费者转变而来的。在市集上,志愿者会帮农户销售商品、搬运货物、制作宣传用品、撰写广告词等,为保障市集的正常运行发挥了重要作用。

如何选择合适的农户即产品生产,也是市集成立时面临的问题之一。当时,由于对于入集标准的规定并不明确,曾有一些偏商业性质的农场加入市集。后来,市集的组织人认为,要尽量为那些把农业作为一种生活方式的小农提供平台,要把市集打造成一个公益性的平台,而非纯商业模式经营。

于是,市集将农村生产合作社、家庭农场、返乡大学生、通过自己的生产劳动带动周边村民从事有机农业种植以及对“三农”问题解决有良性推动的生产者作为优先支持的对象。市集的摊户也是分为4种:一是真正的传统农民,二是新农人,三是服务性组织,四是一些手工作坊和餐厅。

小农户不适合进行有机认证,市集通过严格的准入程序、生产标准为消费者把关

农户有严格的准入流程。申请入集的农户要先提交申请,填写农场的基本状况。初步判断符合标准后,市集的工作人员会先与农户交流,再组织其他农户和消费者一起实地考察农场,了解农场的生产过程和周边环境等状况。即使在考察农场之后,市集工作人员仍然需要与农户接触较长时间,最后经过团队成员共同讨论才能确定其是否能入集。

“现在申请进入市集的生产者很多,我们考察的申请者也大多因为存在一些问题不能入集。”北京有机农夫市集组织者说。为保护有机产品的品质,市集对已经入集的农户也有严格要求。首先,认同有机理念,耕种过程不使用农药和化肥;养殖密度合理,散养为主,不喂含抗生素和激素的饲料。第二,公开透明,愿意和消费者沟通其生产方式和方法,帮助消费者获取信息,保护消费者权益。第三,规模合理,可持续发展和经营。第四,具有合作

## 小门小户只能惨淡经营?

北京有机农夫市集让生产者和消费者面对面交易,增强双方了解和信任



图为北京有机农夫市集

资料图片

精神,愿意和其他农户、消费者共同解决问题。同时,市集也鼓励消费者参与筛选、监督。

据专门从事有机农业研究的自然资源研究所研究员李怡洁介绍,北京有机农夫市集从几年前开始引入国际认可的参与式保障体系(PGS),基于利益相关方的

主动参与,对生产农户进行评估。与第三方有机认证相比,PGS更适于面向小农和直接市场,能够将很多本不会被第三方认证考虑的农民纳入一个负责的有机生产体系。“在严格的准入制度下,市集摊户数量增长十分缓慢。”李怡洁说。

## 为农户拓宽销售渠道

对有机农户来说,找到销售渠道是最重要的环节。在北京有机农夫市集上,记者偶遇从河北来的一对夫妻,他们正打算从事有机农业,但销售渠道一直没有找到。这次前来是为了考察,也向其他农户取经。

名为“快乐返乡青年”的农户黄利峰向这对夫妻介绍了他的经验,他说:“市集是我们的销售渠道,我们也有自己的淘宝店,但很少有顾客主动找上门,网上大都是在市集上认识的回头客购买。”

黄利峰的摊位名称是根据他自己的经历所起的,两年前,他曾在北京一家有机农业合作社工作。后来看准了有机农业的前景,他开始回到自己的家乡河北省张家口经营自己的小农场,也带动周边农户共同从事有机农业。他现在主要生产土豆等农产品,每次在市集的销售也比较可观。

然而,对他来说,现在的盈利也是建立在前两年亏损的基础上,这似乎是有有机农户的必经之路。

一家名为“柳树家的”农户也经历过这样的过程。“我们一家人销售有机浆果产品4年了,前两年都是在欠债,去年的情况有所好转,预计今年能把债务还上。”农户的男主人金鹏说。

据他介绍,他们的浆果都是从大兴安岭运来的,父母在那边供货,夫妻两人在这边加工。金鹏

搭建市集、门店和网络等不同销售平台,通过消费者参与建立与农户之间的信任

说:“像我们这样低成本的小农户都经过几年的发展才开始盈利,可想而知,大的有机农业合作社等经营有多困难。”

为帮助农户进一步拓宽销售渠道,北京有机农夫市集组织者还开拓了淘宝和微信两个网络销售平台,并北京三元桥成立了一个“集室”,作为固定销售场所。

现在,市集开展的地点、时间会通过微博、微信等网络平台公布,市集也有了固定的消费者。记者在市集上看到,有消费者专门前来寻找一家销售有机鸡蛋的农户。“这是我们的回头客。”常天乐说,未来他们还将继续加强与消费者的沟通,举办分享会、组织农场参观等活动,通过消费者参与的方式建立起与农户之间的信任。

