

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

“水十条”能新增多大市场空间?

今日 10 版



监测市场化系列报道

环境监测交给市场能否放心?

山东为监测企业引入比对企业,建立企业、政府、公众多重监督机制

◆本报记者周雁凌 季英德 董若义

近年来,国内一些省市已陆续开展环境监测市场化改革,一大批环境监测机构竞相涌入,争抢监测社会化市场“蛋糕”。作为环境监测市场化改革的先行者,山东省在2012年就率先实行了环境空气质量自动监测站的

144个空气站交给3家单位运营

在环境监测任务快速增加和环境管理要求不断提高的情况下,推进环境监测服务社会化已迫在眉睫。

山东省环保厅厅长张波介绍说:“各级监测机构忙于从事各级政府指令性的监测任务,很难建立一支技术水平较高、满足社会公众需求的监测队伍。社会监测因此应运而生,成为弥补政府监测力量不足、提高监测工作效率、服务社会公众的有益途径。”

对于社会环境监测机构进入监测服务市场,山东省按照“宽进严管”的原则,实行《社会环境监测机构目录》(以下简称“《目录》”)管理。环保部门或企事业单位委托社会环境监测机构提供环境监测服务时,应当从《目录》中进行选择。

不过,“宽进”要以“严管”为保障。山东省定期对列入《目录》的社会机构数据质量进行检查考核。并规定环保部门委托的社会环境监测机构必须在省内具备开展相应环境监测业务的实验场所和仪器设备,环境监测专业技术人员不少于15人,仪器设备原值不低于300万元。

这一要求让不少指望“投机取巧”的机构没有了可乘之机,也把一些不具备综合实力的小“作坊”挡在了环保部门委托的业务门外。目前,山东省列入《目录》的监测机构已有60家,

实行动态管理 建立退出机制

随着市场放开,社会环境监测机构不断增加,这其中是否存在供大于求、无序竞争甚至弄虚作假等问题?

记者了解到,仅今年以来,向山东省环保厅首次申请列入《目录》的机构就有6家,基本都是去年年底、今年年初获得计量认证证书的。

在全省17市已列入《目录》的60家监测机构中,莱芜、德州、菏泽无社会环境监测机构,省内其余14市均有,而青岛的监测机构占全部机构的1/3以上,济南、青岛两市更是占一半以上。

“检查中发现,的确有个别新申请的环境监测机构去未开展业务,建议新机构能够充分调研市场需求后再上环境监测的项目。”山东省环保厅有关工作人员介绍。

山东省早在2013年下发了《山东省社会环境监测管理办法(试行)》,明确规定社会环境监测机构提供环境监测服务的活动中,应当按照国家和省环境监测制度和规范,独立进行环境监测,保证监测的客观性、公正性,对出具的环境监测报告负责。同时,山东省环保厅和设区的市环保部门要对

第三方运营,并于2013年出台了《山东省社会环境监测管理办法(试行)》,推动监测服务社会化,确保监测数据真实可靠。

目前,山东省第三方监测机构行业发展状况如何?监测机构行为如何规范?监测数据质量能否保障?记者近日进行了采访调查。

入选机构宽进严管,对机构资质有明确要求,定期对数据质量进行考核

技术人员1400余人,实验室面积6万多平方米,仪器设备6500多台套,价值超过3亿元。

与常规社会环境监测不同的是,山东省在空气自动监测站的第三方运营中实行了更为完善的TO模式(转让—经营)管理体系。

2012年8月,在部分市先行试点的基础上,山东省将17市144座空气自动监测站全部通过公开招标的方式,以TO模式移交给第三方运营,由省、市两级环保部门共同对运营、比对单位进行质控考核,共同出资购买符合质量要求的监测数据,监测数据归省、市环保部门所有。

目前,山东省144个空气站由3家运营单位负责运营,按照每3个站配备1名运营人员的要求,全省共约50名运营人员。每个空气站配置SO₂、PM₁₀、PM_{2.5}、NO_x、CO、O₃等6种污染物的监测设备,其中45个空气站还配置了能见度监测仪。

“TO模式是新生事物,与第三方运营模式不同,TO模式下政府部门把空气站完全转让给第三方运营公司,实行专业化、社会化运营管理,从此全省17市环境空气质量的好与坏,不再由环保部门‘自说自话’。”张波说。

监测机构对出具的环境监测报告负责,一旦违规3年内不得进入监测市场

本行政区域内社会环境监测机构环境监测活动实施现场监督,对发现的问题现场纠正。

此外,山东省对社会环境监测机构实行动态管理,建立退出机制。对存在环境监测数据弄虚作假、出现重大环境监测质量事故、超越业务范围开展环境监测等行为的机构,将从《目录》中删除,一旦删除,3年内不得重新申请。

去年年底,山东省组织开展了全省社会环境监测机构能力验证和监测质量现场检查,共计检查监测机构56家,发现有些机构在监测质量管理和质量控制方面存在不同程度的问题,分别对7家不合格机构给予处理。

山东省环保厅监测处处长张庆伟告诉记者,为进一步加大监管力度,今年省环保厅将对《管理办法》进行修改,将质量检查写入办法,对检查不合格或者质量管理体系建设运行存在重大问题的机构也将提出明确的处理意见。

工业废水

我国化工废水每年市场空间约为2000亿元,是城市污水处理市场的近3倍。未来5年,工业废水处理市场上,环保企业将供大于求,以买方市场、订单需求为主。园区废水处理设施建设和运行监管也值得关注。

提标改造

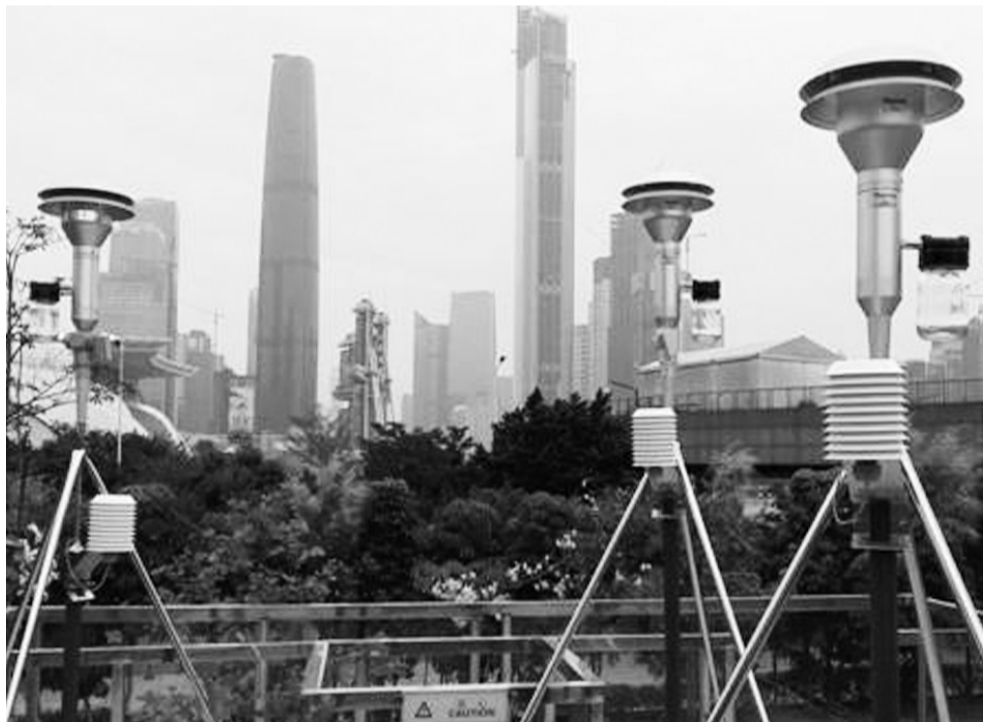
预计提标改造至少需要300亿元投资,未来5~10年,城镇至少需要新建80万公里污水收集管线,需要投入5000亿元。提标改造意味着建设和运营成本都将增加,资金问题仍需要关注和解决。

污泥处理处置

随着我国将污泥处理处置费用逐渐纳入污水处理费和“水十条”提出明确目标,污泥处理处置市场有望得到较大发展。预计未来5年,投资规模有望达到360亿元,2018年后运营市场空间将超过95亿元/年。

农村污水处理

如果按照未来30年5000元/人计算,农村污水处理投资需要2.5万亿元,运行成本需要300亿元/年。然而,目前最大的问题是没有明确污水处理设施建设、管理和责任主体,以及后续管理运行中,污水处理设施“晒太阳”。



2012年8月,山东省17市144座空气自动监测站以TO模式移交给第三方运营,图为环境空气质量自动监测站。

引入比对企业 企业监督企业

现行机制下,各地空气自动监测站一般由各地环保部门负责,尽管有的实行了第三方运营管理模式,但存在容易受到行政干预、运营成本高等问题,造成数据质量参差不齐,空气站的作用无法充分发挥。能否在空气站正常运行的前提下,既能提高监测数据质量,又可降低运维成本?

山东省环保厅创新实行的TO模式有效破解了这一难题。据了解,TO模式运营管理的核心,即“监测设备有偿转让,专业队伍运营维护,专业机构移动比对,环保部门质控考核,政府购买合格数据”。

与其他省由各市自行委托第三方的做法明显不同的是,山东省环保厅公开招标,遴选出3家运营单位和1家比对企业,分别承担空气站运营、比对业务,且运营、比对机构只对省级负责。

在此基础上,山东省环保厅印发了《山东省环境空气质量自动监测“转让—经营”(TO)模式质量管理体系技术规定》和配套技术文件。其中,要求省、市环保部门和运营单位都要建立空气质量保证实验室,由省级环保部门统一组织开展标准物质、采样流量等量值溯源和标准传递,并进一步建立了“运营公司内部质控,比对公司移动比对,省级环保管理考核,市级环保定期互查以及公众参与监督”的“4+1”监督模式。

根据TO模式特点,山东省环保厅还建立了资质管理、经济手段和行政监管相结合的绩效量化考核机制,每月对运营单位进行绩效量化考核,考核结果与运营费挂钩。同时,组织开展了3家运营单位和1家比对企业环境监测人员统一培训,实现人

政策解读

PPP项目支出将纳入财政预算 占比也有要求

强制政府支出 企业更有信心

◆本报记者崔煜晨

自去年8月31日~今年1月23日密集出台14份与PPP相关的文件后,财政部近日印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》。据了解,此次出台的《指引》不仅规定了PPP项目全生命周期过程的财政支出责任,包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等;还详细规定了PPP项目支出预算和评估。

业界认为,这份文件与业界期待已久的“物有所值”(VFM)文件地位同等重要,可以帮助论证PPP项目“能不能干”。

PPP项目财政支出纳入预算统筹安排,解决长期受诟病的地方政府支付信用问题,是对投资人的重要安慰

《指引》第二十四条规定,财政承受能力评估包括财政支出能力评估以及行业和领域平衡性评估。财政支出能力评估是根据PPP项目预算支出责任,评估PPP项目实施对当前及今后年度财政支出的影响。行业和领域平衡性评估是根据PPP模式适用的行业和领域范围,以及经济社会发展需要和公众对公共服务的需求,平衡不同行业和领域PPP项目,防止某一行业和领域PPP项目过于集中。

对此,大岳咨询总经理金永祥认为,《指引》对无效投资有抑制作用,能推动公共产品价格的调整。其中,财政承受能力论证的结论分为“通过论证”和“未通过论证”。“通过论证”的项目,各级财政部门应当在编制年度预算和中期财政规划时,将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。“未通过论证”的项目,则不宜采用PPP模式。

“只要通过PPP财政承受能力评估就直接进入预算,这是对投资人的重要安慰,有利于PPP的推进。”他说。

E20研究院执行院长薛涛也表示,《指引》将PPP支付费用纳入政府公共预算,试图解决长期受诟病的地方政府支付信用问题。行业和领域平衡性评估也是PPP项目未来能够健康发展的基础。

然而,随着PPP的中心地位再次得到强化,地方政府将面临新一轮PPP政策理解培训及执行的考验。北京君合律师事务所合伙人刘世坚认为,《指引》的要求可能暴露政策要求与项目实际需求的差距,这意味着需要第三方咨询机构发挥作用。

此前,财政部已经发布《关于征集政府和社会资本合作(PPP)专业咨询服务机构的公告》,面向社会征集专业咨询服务机构,发挥第三方专业机构作用,提高PPP项目开发、实施质量与效率。

北京资略律师事务所合伙人徐向东提醒,财政能力能否承受与“物有所值”评价不同,一定是由政府决定的,而不是由咨询机构或专家评出来的,咨询机构的作用只是提供各种情况下的财务模型。

PPP项目占公共预算比例不超过10%,规范不顾实际财力、盲目上PPP项目的地方政府

按照《指引》要求,每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出比例应当不超过10%。省级财政部门可根据本地实际情况,因地制宜确定具体比例,并报财政部备案,同时对外公布。

“如果单从新增项目来说,10%的比例偏高的。基于当前的存量以及政府平台公司转型、债务置换等现象,只要涉及到PPP项目都会占到额度。综合考虑,10%的额度应该是一个相对合理的区间。”刘世坚认为,政策执行过程中要避免预算的“一刀切”。

而徐向东介绍说,这一比例已经比今年2月21日财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引(征求意见稿)》中增加了5%,同时给予各地政府一定的裁量权。

“这个投资规模并不低,设定10%的上限是为了规范那些不顾实际财力、盲目上PPP项目的地方政府。因为现在通过使用者付费就能覆盖成本并给投资者以合理回报的项目越来越少,更多的是需要‘政府付费’或者‘可行性缺口补助’的项目,这些都需要财政资金的投入,如果盲目上PPP项目,运作不好的,会形成政府的隐性债务。”他说。

根据今年两会预算,中央一般公共预算支出约为2.5万亿元,地方一般公共预算(含中央转移支付部分合计)约14.5万亿元。地方14万亿的“总盘子”,如果其10%,即1.4万亿。而薛涛预测,直接依赖政府补贴拉动的PPP新设项目约为3万亿。

下一步,《物有所值评价指引》的出台,将与前期财政部发布的PPP操作指南、PPP合同指南等政策,构成浑然一体、系统化的PPP操作指导文件,整个PPP运作的基本规范性文件也将成型。

