

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

中国适合发展柴油轿车吗?

从欧1开始,欧洲就对轻型柴油轿车网开一面,轻型轿车的排放限值远远宽松于同标准的汽油车。由于欧标的认证试验工况不能反映车辆的实际驾驶真实情况,轻型轿车实际排放指标远高于排放标准限值。欧洲开始反思,并采取措施限制柴油车。建议中国采用“燃油中立”原则,在RDE工况制定出来前,不发展轻型柴油车。

详见今日11版

好氧新技术助力污泥无害化处理

“水十条”明确提出,现有污泥处理处置设施应于2017年底前基本完成达标改造,地级及以上城市污泥无害化处理处置率应于2020年底前达到90%以上。非法污泥堆放点一律予以取缔。当前,在处理设施尚未到位的情况下,有无性价比高的应急处理技术可供选择?将一吨污泥进行稳定、无害化处理,到底要花多少钱?

详见今日12版

石家庄制定

《关于推行环境污染第三方治理的实施方案》
第三方治理
成为企业治污
优先选择

本报记者周迎久 通讯员李玺尧
石家庄报道 河北省石家庄市日前制定《关于推行环境污染第三方治理的实施方案》(以下简称《方案》),在政策和资金方面支持第三方治理的开展,让其成为企业治污的优选方式。

环境污染治理需要技术,但对不少排污企业来说,治污技术相对缺乏。因此,可以采用第三方治理,进行专业化的分工。

在此背景下,石家庄市制定出台此《方案》,力争通过推进环境污染第三方治理,培育一批技术能力强、运营管理水平高、有竞争力的环境服务公司;促使一批排放不达标的企业实现达标排放。

《方案》中指出,将推进环境公用设施投资建设运营市场化,对可经营性好的城镇污水处理、垃圾资源化利用、集中供热、环境监测等,采取特许经营、委托经营等方式引入第三方治理企业,通过资产租赁、产权转让、资产证券化等途径盘活存量资产。

对循环化工、煤化工、皮革制造、建材、煤炭等工业园区,以污水处理、烟尘治理、固废利用和循环化改造为重点,采取打捆方式引进第三方进行整体式设计、模块化建设、一体化运营,解决单个企业污染治理成本高、效果差等问题。

在重点行业改造升级领域,则采取委托治理、委托运营、环境绩效合同管理等方式引进第三方治理企业,开展循环化改造、清洁生产审核、节能减排技改、环境污染治理等综合服务,促进传统行业改造升级,实现绿色、低碳、循环发展。

对于新农村建设、重点片区农村面貌提升改造等农村环境整治领域,鼓励采用环境绩效合同服务等方式引入第三方治理企业,开展污水和垃圾收集转运、集中处理于一体的综合环境服务。

在重点流域水环境综合治理领域,采用环境绩效合同服务等方式引入第三方治理企业。

对于建筑扬尘控制领域,以城区工地为重点,推广实施第三方工地扬尘在线监测监控,提高扬尘治理、控制水平,强化扬尘污染治理。同时,对于需政府投资的造林绿化、山体修复、地下水超采综合治理、农村环境综合整治、重点流域水环境综合治理等山水林田湖生态修复项目,优先探索采用环境绩效合同服务等方式引入第三方治理企业,推行第三方治理。

在重点领域推行第三方治理的同时,石家庄市还将推行一批第三方治理项目。其中,对于有废气(异味)、污水、烟尘、噪音等排放,且群众举报强烈的企业,市环保局在依法加大处罚力度的同时,推进企业实施第三方治理。

为推进第三方治理工作的开展,《方案》中明确,石家庄市将加强财政资金扶持,通过奖励、补助、贴息等方式优先支持第三方治理工程。项目;搭建政银企沟通合作平台,引导商业银行为第三方治理企业提供融资服务,对资信良好的环境污染第三方治理企业,简化信贷申请和审核手续;鼓励融资担保机构为第三方治理企业提供融资担保,推行第三方治理重大项目履约保证商业保险。

与此同时,积极争取国家和省第三方污染治理试点,培育一批污染有效治理、产业健康发展的可复制、可推广的典型,实现环境污染第三方治理制度化、体系化、规模化。



PPP项目还要修补缺陷?

合同条款不明晰,政府履约不完善,付费和调价机制不顺畅,企业期待相关政策机制完善

编者按

近年来,我国出台了一系列利好环保行业的政策,然而政策落实中,却出现了不少问题。过去,对于存在的问题,主要依靠行业企业呼吁政府解决。现在,随着对环境治理效果的关注,政府主动了解环保政策执行效果的态度越来越积极。

以近期被力推的PPP模式为例,政策密集出台,项目快速落地,地方政府和企业是否能完全消化?不久前,国家发改委主动委托全国工商联环境商会,了解市场企业到底需要什么样的政策。

环境商会在前期调研的基础上,再次与企业沟通交流,将调研发现的问题形成报告反馈给国家发改委,以帮助其从国家层面寻找政策推进的方法。本期报道将对环境商会的调研报告进行解读,梳理PPP项目建设运营中存在的问题。

◆本报记者崔煜晨

“在环境基础设施领域建设领域采用PPP模式已不是一件新鲜事,从早期的BOT项目到现在,已经有十几年历史。”全国工商联环境商会副秘书长马辉介绍说,随着近两年,PPP模式被热捧,不少项目快速上马,建设运营中存在的问题也集中爆发。

对此,国家发改委日前委托全国工商联环境商会对存在问题进行调研。

全国工商联环境商会通过多年调研积累和对企业的再次走访,完成了PPP项目违约情况的调研报告。

其中指出,目前明确以违约形式结束项目的企业并不多。环保企业在与相关政府部门多次协商后,基本能以其它形式完成应收帐款或债务的置换。但是,环保PPP项目在建设运营过程中存在的问题却不少。

那么,这些问题是什么,应该怎么解决?

问题一:应收账款延期或不足额支付

将公共环境服务费用归于年度地方财政预算

据了解,污水、垃圾等市政领域PPP项目委托方,基本为各地政府公用事业局、水务局、市政等相关部门。在财政紧张的压力下,地方政府支付意愿普遍不高,按月足额支付环境服务费用的政府部门较少。

而环保企业为保障项目的长期运营,倾向于与各地政府维护良好关系,对于不能按月足额付费的情况经常妥协让步。因为企业在PPP项目谈判中相对处于弱势,即使地方政府存在环境

服务费用补偿不到位、拖欠的情况,如没有按照合同约定的支付时间支付,企业也会自筹资金先行垫付相关运营成本。

目前,污水垃圾处理的中小型企业应收账款已普遍增加到营业收入的50%以上。

因此,在环境商会的调研中,多数环保企业建议,对于市政公用项目提供的公共环境服务,地方政府应加强服务费用的支付保障,将其归于年度地方财政预算列支管理,保证及时足额支付。

问题二:废弃物实际处理量波动大

市场未完全开放,企业不能自主调控废弃物处理量

长期以来,市政废弃物的清运都是由政府相关部门承担,早期城市垃圾清运打包PPP项目较少。其中,污水、排水由市政管网收集,城市垃圾由公用事业部门收集及转运。

随着环保行业市场化发展,市政废弃物的清运逐渐开始市场化运作。目前,城市新建污水处理厂60%已引入社会资本。但是,污水处理厂管网建设和运营仍由政府指定的事业单位或国企承担。

由于市场仍然没有完全放开,导致多数企业在参与市政废弃物处理时,不能自主调控废弃物来源及处理量的波

动变化。

这样就出现了两种情况,一种情况是处理设施不能满负荷运转。如污水管网建设不足导致污水负荷率较低,垃圾清运量不足导致焚烧设施开工率较低的问题。这些现象在不少地方都曾出现。

另一种情况是处理设施超负荷运行。如市政项目中的污水进水量或垃圾日处理量都远高于合同约定的处理量,给项目增加了额外压力,长期超负荷运行使设备受损。在调研中发现,有些污水处理厂因超负荷运行,曾被动出现排水不达标现象。

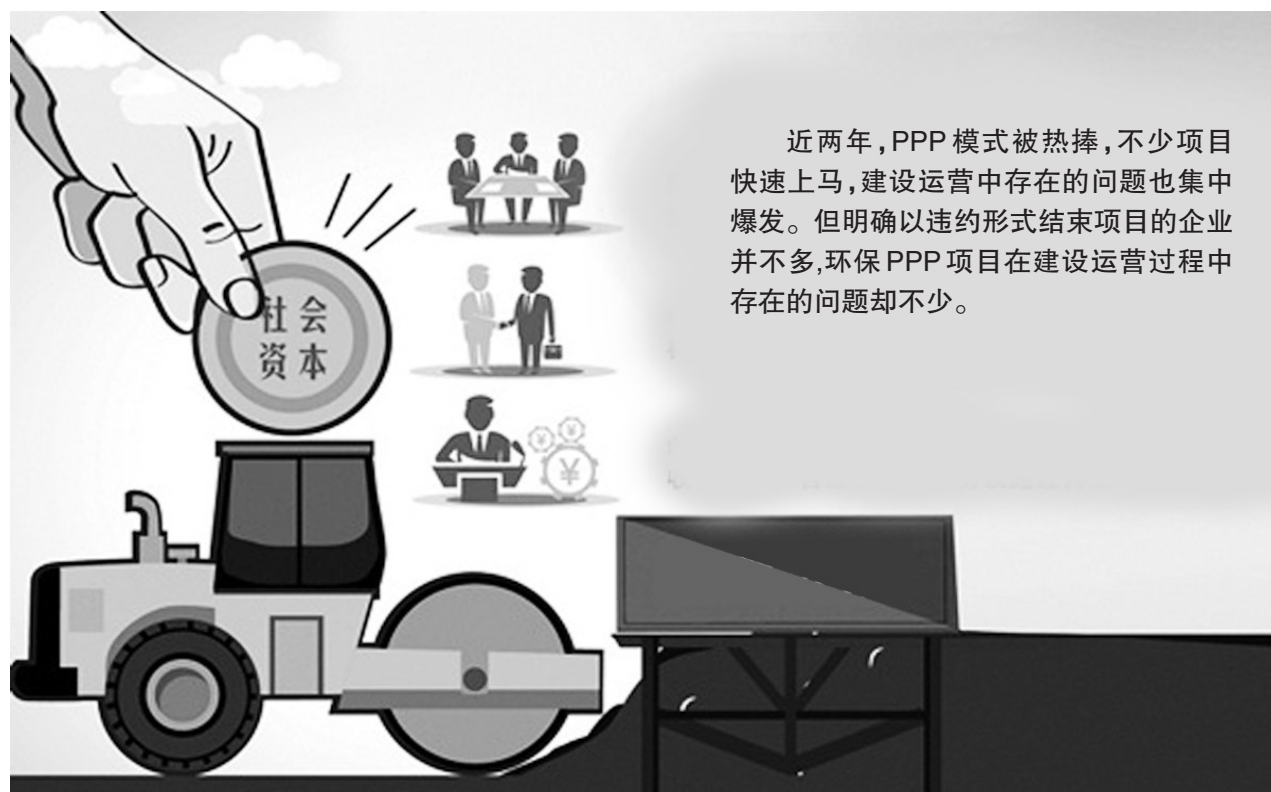
问题三:合同条款不完善

规范详细的合同条款是保障PPP项目运营的关键

PPP模式中,最重要的一点是政府和企业具有契约精神,双方按照合同办事。因此,规范详细的合同条款是保障PPP项目运营的关键,合同需要厘清设计责任和风险边界,如定价成本和服务价格涵盖的范围等。

早期PPP项目中,存在合同条款不完善的问题。比如,合同条款并未完全考虑今后污水管网改造资金来源,或项目提标改造资金来源,容易引起双方纠纷。

随着PPP模式在国内的广泛应用,



近两年,PPP模式被热捧,不少项目快速上马,建设运营中存在的问题也集中爆发。但明确以违约形式结束项目的企业并不多,环保PPP项目在建设运营过程中存在的问题却不少。

这一的状况正在得到改善。现在,不少企业采用TOT模式经营污水处理厂,政府购买管网服务,并支付污水处理费和排水设施费,这样更有利于调动社会资本的积极性。

此外,还有一种情况是企业的某些特许经营项目在进行精细化管理和技术改造后,成本明显降低。而政府在之后的价格核定时,出现了降价,严重打击了企业进行技术革命的

主动性和积极性。

对此,不少企业向环境商会反映,对于主动革新企业的企业,政府应在给予支持,并在合同文本中明确。

问题四:边界模糊责任界定

投资风险增大弱化社会资本进入公用事业领域的积极性

除了完善合同条款,PPP项目政企双方在签订合同时,还要对可能出现的问题,明确界定各方责任。

一般而言,环保企业在承接项目前,都会对特许经营权条款和技术方案进行反复论证。但是,对于某些不适宜在合同中规定的情况,项目延期后再协商或无限期停工已成常态。

环境商会在调研中发现,这样的案例不止一例。某地方政府因财政预算不足,没有按照约定给已签约项

建设。但由于遭到周边居民反对,项目建设过程或完工后,即使通过了环评并符合国家和地方的各项环保要求,也只能停工或无法运营。对于此类与当地公众沟通的责任,具体由哪方主体承担、损失由哪方赔付,是悬而未决的难题。

环境商会在调研中发现,这样的案例不止一例。某地方政府因财政预算不足,没有按照约定给已签约项

问题五:调价机制不顺畅

政企双方价格调整出发点不同,企业关心利润,政府关心服务

对于社会资本来说,环境公共服务的价格调整机制并不顺畅,政府不按照协议约定的时间调价,成为普遍现象。比如,重庆一家供水公司已经运行11年,其间只涨过一次水价。

同时,价格调整机制如何与物价指数、通货膨胀挂钩,准确反映人力、电力、原材料价格的波动,也是政府与企业PPP项目合作中争议的焦点之一。

在调研中,环境商会发现,企业更关心调价周期和调价方式。因为社会资本投资环保项目的预期内部收益率约为6%~10%,调价机制直接影响项目的盈利水平。而政府部门则以确保低价、稳定的环境服务为出发点,双方的责任不同。

实际上,在PPP项目的运营过程中,定价机制、收益分配机制、政府补贴与项目环境绩效评价等因素并未

问题六:地方政府契约精神需加强

上级政府应加强对下级政府的监督和履约检查

要保证PPP项目顺利开展,前期准备工作就要充分。比如,政企双方的谈判过程中,要明确项目可行性、收益、来源保障等问题,并开展调研和评估。

然而,在这段较长的准备和决策时间内,政府主管部门可能发生人员变动,对项目造成影响。在项目早期

运作过程,企业会与地方政府初步确定合作协议框架。如果地方领导换届或项目主管人员调整后,企业基本要重新开展新一轮的协商谈判,使项目的不确定性增加。

环境商会曾调研过此类问题,为完成环境绩效考核指标,某地方政府在与企业确定一个小型PPP项目时,

目足够的拨款,却要求项目按期完工及运营,造成企业现金流压力加大。

遇到这样的情况,企业一般无法选择法律程序解决,只能继续与地方政府协商。此外,一些地方的PPP项目还存在水电不及时到位的情况,客观上影响了项目建设期,导致企业被动违约。

环境基础设施项目的特点是初始投资大,设计周期和使用周期长。在与委托方达成框架协议后,企业在准备期内就已开始投入人力、物力及财力。随着时间消耗,企业的融资财务成本也会增长。因此,投资风险增大会弱化了社会资本进入公用事业领域的积极性。

达到良好的平衡。特别是一些显著影响项目收益水平的条件发生变化时,如国家税收、环境排放标准修订、环境执法的严度变化等,可能导致企业在下一个调价周期前有较大损失。

比如,财政部和国家税务总局不久前印发的《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》(财税[2015]78号),规定污水垃圾处理、再生水和污泥处理劳务开始征收增值税。这一文件直接导致污水垃圾处理企业压力增大,对行业产生了较大不利影响。对此,环境商会曾专门组织座谈会,针对企业反映的问题,提出相关建议。

承诺以后将这一区域内其他环保项目也打包给这家企业。但后来出现人事变动,签约领导调职,新任领导搁置和拖延了原合约。

对于这样的情况,企业普遍认为地方政府欠缺契约精神和法律意识,上级政府应加强对下级政府的监督和履约检查。通过调研,环境商会认为,PPP项目中还需进一步完善交易结构、监管架构等规范性、可操作性的配套政策,以约束地方政府及企业的违约行为,降低PPP项目的违约风险,切实保障双方的合法权益。