

## 产业周刊

09-12版

热点关注

## 第三方治理合同将有范本

国家发改委公开征求意见,业界认为完善了顶层设计,但还需精确、细化

◆本报记者崔煜晨

国家发改委近日就《环境污染第三方治理合同(示范文本)》(以下简称《合同(示范文本)》)向社会公开征求意见,旨在根据《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),指导和推动环境污染第三方治理相关工作。

聚焦工业领域,分门别类各自出台指导文本效果更好

据了解,此次征求意见稿截止日期为2016年6月3日,《合同(示范文本)》包括建设运营和委托运营两种模式。其中,建设运营模式签订的是《特许经营合同》,包含的内容较多。主要为由甲方排污单位授权乙方环境服务公司采用特许经营方式,为甲方项目的配套环保工程进行建设、运营和管理。乙方收益在特许经营过程中,因环保设备运行而获得的,由甲方支付。

委托运营模式签订的合同协议书,为甲方排污单位决定将项目的环保设施运行、检修和运行维护等相关工作委托乙方环境服务公司完成。合同价格为乙方运行、检修和运行维护等相关工作年承包费用,由甲方支付。

对于《合同(示范文本)》的出台,环保从业人员和相关专家均认为,从合同规范角度看是进步,政府完善了顶层设计。特别是《合同(示范文本)》聚焦工业领域,对推进这一领域第三方治理有积极作用。

“此次《合同(示范文本)》中两个协议是关于排污企业与其排污治理服务商的协议,但个人感觉建设运营

协议的框架体系强于委托运营协议。”毕马威企业咨询(中国)有限公司总监李炜认为。从合同篇幅可见,建设运营模式签订的《特许经营合同》共30多页,体例基本遵循业内基础设施特许经营协议,但是想包罗的内容太多;而另一方面,委托运营模式签订的合同协议书仅十几页。

他认为,《合同(示范文本)》涉及多个领域,包括但不限于供电、供热、供排水等,可能考虑到所涉行业较多,合同有些部分如付费机制规定得较为原则,分行业阐述对实际工作的示范意义更大,也更有借鉴意义。

E20研究院执行院长薛涛表示,可以看出此次政策主要针对工业污染治理领域,如果全面推动工业污染治理第三方治理,在工业领域分门别类各自出台指导文本效果更好。

合同中特许经营概念应明确,最复杂的责权划分应充分规定

对于《合同(示范文本)》的内容,业界也提出了建议。“不要采用特许经营这个概念。因为特许经营立法后与PPP模式相关度很高,即与政府公共服务责任相关度很高。”薛涛说。

李炜也对《合同(示范文本)》中甲乙双方是否为特许经营关系存疑。他认为,协议文本的内容为企业将运营中的污染治理工作交给专业机构实施,符合“让专业的人做专业的事”这一理念。但需要注意的是,两份合同体现的是法人之间的权利义务关系,这是不同于《特许经营管理办法》中所述的特许经营概念



的。此次两份合同中所提应该是商法范畴的特许经营,是平等主体间的,而《特许经营管理办法》中的特许经营是行政法范畴的。

“现在PPP与特许经营在边界界定上不甚清晰,实务中亟待明确。两份合同所述商法范畴的特许经营是否会与PPP和特许经营这两个概念变得更加清晰有待时间检验。”李炜表示。

而薛涛认为,《合同(示范文本)》对于工业污染治理第三方中最复杂的责任划分和归责、追索等问题,内容并不充分。“文本某些部分细节深

●从合同规范角度看是进步,政府完善了顶层设计,特别是对推进工业领域第三方治理有积极作用

●《合同(示范文本)》可能因为所涉行业较多,合同有些部分如付费机制规定得较为原则,分行业阐述对实际工作的示范意义更大

●对于工业污染治理第三方中最复杂的责任划分和归责、追索等问题,内容并不充分

入,某些部分又偏粗,不太一致。”

以建设运营模式签订《特许经营合同》为例,第3.3规定,“特许期与项目的主设施寿命期限相同”。其中,需明确什么是主设施;同时某个主设施的理论寿命期与实际寿命期有所不同,合同对此如何界定特许期;主设施的寿命期由于不同乙方管理水平有所差异,如何界定。

同时,业内人士表示,第13.3计价部分,“依据不同的项目特点进行计价,如对于废水处理,可按‘收益=处理成本×流量’进行计算”,未体现乙方回报。

本期看点

重拾厌氧技术需破几重壁? 10版

我国污泥处理有需求但应用困难较大,对技术创新提出更高要求

秸秆舍不得烧需靠哪些招? 12版

需在秸秆能源化、肥料化、材料化方面开辟顺畅的消纳渠道

◆本报记者丁冬

作为老工业基地典型代表的辽宁省,过去一直承受着经济转型和环境污染防治的重压,近年来却成为催生环保产业蓬勃发展的热土。当地许多环保企业在国内成立较早且业绩辉煌,当年的“中国环保第一股”也诞生于此。

而今年初新组建的辽宁省环保集团有限公司(以下简称环保集团公司)将成为辽宁环保产业新的增长点。

整合19家环保企业资源,引领和推进全省环保产业快速发展

在近10年里,辽宁一步步实现从“污染排放大省”向“污染减排大省”再向“环境改善省”的艰难跨越,其中,环保产业起到了重要的技术产业支撑和推进作用。而新组建成立的辽宁省环保集团有限公司则整合了原辽宁省环保厅所属的19家环保企业,拥有数亿元资产,许多企业的综合实力长期位居业界龙头地位。

记者从《辽宁省政府关于组建辽宁省环保集团有限公司的批复》中了解到,环保集团公司是由国有资产经营公司接收原省环保厅所属的19家企业资产及现金,依照《公司法》组建的有限责任公司。环保集团公司将积极引进各类社会资本实现股权多元化,发展混合所有制经济,推进企业整体上市,放大国有资本功能,做强做大国有经济。

辽宁省环保厅高度重视并全力支持环保集团公司的组建工作,以此为契机引领和推进全省环保产业快速发展。环保集团公司经营范围包括:区域环境综合治理及生态修复,环境治理工程设计与施工,废弃物处理、回收利用,环保新技术、新产品开发及示范推广,环境设施专业化运营服务,环境影响评价,环境工程监理,环境保护咨询服务,环保产业融资等。

比如,辽宁省环保集团公司将同各金融机构开发专项支持风电、水电、光伏发电项目建设的清洁能源类融资产品,支持能效技改的节能减排类融资产品,支持节能服务公司建设运营的节能服务类融资产品,以及支持节能设备采购的买方信贷融资产品,满足节能环保个性化、特色化的融资需求。

另外,辽宁还率先在全国将无人机应用于环保领域,完成了京沪高铁环保验收、丰满水电站环评、溪浙直流输电工程环保验收、辽河流域生态调查,以及鞍钢和本钢等重点钢铁企业环境监管等一批国家和省重点工程。

旗下骨干企业业务全面开花,未来将利用技术优势拓宽业务领域

据了解,近年来,辽宁环保集团公司所属的一些骨干企业,如辽宁北方环保有限公司、辽宁省环境规划院有限公司、辽宁碧海环保工程服务有限公司等,已在不少领域开展工作并颇具建树。

在区域环境综合治理及生态修复方面,集团所属企业致力于为政府或企业提供从污染场地现状调查、检测到污染场地修复的系统解决方案,以及场地修复后的跟踪监测、后评价等全过程服务,先后完成“昌图县石油输油管泄漏”生态修复工程和“建平县硫酸泄漏事故”生态修复工程。

在环境治理工程设计与施工方面,集团所属企业承建的污水处理厂项目覆盖10余个县市,总处理规模达69万吨/日。其中,集团负责承建的“大浑太(指大辽河、浑河、太子河,属于辽河流域)”项目中难度最大、工程量最大、技术要求最高的本溪市城市污水处理厂提标改造扩建工程(处理规模30万吨/日)和凌河建设项目中规模最大的朝阳市什家河污水处理厂工程(处理规模30万吨/日)等21项工程,几乎囊括了辽河治理“三大战役”的主要攻坚项目。

在废弃物处理、回收利用方面,集团投资建设的辽西危险废物处置中心,是辽宁省存储量第二大危废处置项目,具备了危险废物存储、固化、安全填埋、废液处理、包装容器清洗等能力。项目对于还清阜新市及辽西北地区遗留的环境治理欠账、破除地方招商引资的限制具有重要意义。

在环保新技术、新产品开发及示范推广方面,针对突发环境事故的水污染治理,集团所属企业研制出移动式智能污水处理系统,可处理各种水质的污水,并根据进水水质自动选择相应的工

辽宁倾力打造环保产业航母  
整合资金及技术资源,成立综合性集团公司

监测市场化系列报道

广东公布首批政府购买环境监测服务机构名单

# 将认证制改为名录制促进市场规范

●由于各地情况不同,部分机构存在数据合理性差的问题,有的甚至相差一个数量级。这说明在社会化监测逐步放开的同时,亟待加强事中事后监管。

●广东发布《政府购买环境监测服务机构名单(第一批)入围标准》,考虑到环境监测专业性强、技术要求高,标准对人员、检测项目、仪器设备、仪器资产、业绩等指标有严格要求。

◆郑秀亮

广东省环境保护厅官方网站近日对政府购买环境监测服务机构名单(第一批)进行了公示,共有53家检测机构进入名单。其中,综合类机构37家、气专项机构6家、水专项机构5家、固体专项机构5家。

据了解,此次名单公示是针对之前监测社会化试点城市发现的问题,把原来试点的机构认证制改为名录制,即通过制定统一规范的标准择优确定并公布社会化检测机构名单,各试点地区在名单范围内通过公开招标等方式购买服务。业内人士分析,此举有助于深化环境监测社会化改革,进一步满足政府和社会公众对环境监测的多元化需求。

市场放开了事中事后监管要加强

认证制改为名录制,既便于管理,又引入市场竞争,有利于提高技术服务水平和服务质量

“现在环保工作要求越来越高,各种环境监测项目也不断增加,监测站

承担日常的监测工作已经有点吃力了,更别谈其他的委托性监测等,如果都要做,根本是忙不过来的。”广东省东莞市环境监测中心站副站长詹志薇表示。佛山市环境监测中心站的朱素芳也提到,监测任务繁重而监测人员不足的问题普遍存在。

“随着广东经济社会快速发展,政府提供的环境监测服务难以完全满足公众的需求,必须创新供给模式,整合利用各类社会资源,构建多元化的环境监测公共服务体系。”广东省环境保护厅监测科技处处长林文指出,早在2014年10月召开的国务院常务会议上,就提出要推进政府购买环境监测服务。

政策的指导加上现实的需求,2015年广东正式出台了《关于推进广东省环境监测社会化改革试点的指导意见》(以下简称《意见》),提出除执法监测和国控企业监督性监测外,其他环境监测领域原则上均可向社会开放。“通过引入市场竞争,还有利于提高社会化检测机构的技术水平和服务质量,促进市场健康发展。”林文说。

根据《意见》,深圳、佛山和东莞3市率先被列为省级试点城市,惠州和肇庆后来也被纳入。在政策的推动下,各地试点工作持续开展。据广东省环境监测协会的不完全统计,目前广东省内约有100多家社会环境监测机构,主要集中在珠三角地区,承接排污企业及环保部门委托的监测业务。

在试点城市内,通过当地环保部门认证的检测机构才可以从事相关的委托业务,可以加强对检测机构的管理,保障监测质量。广东省环境监测中心相关负责人透露,由于各地情况不同,这种认证也存在一定的问题。“我们在审核社会检测机构的监测数据时,发现部分机构存在数据合理性差的问题,有的甚至相差一个数量级。这说明在社会化监测逐步放开的

同时,亟待加强事中事后监管。”

在此前的试点中,佛山、深圳对入围政府购买环境监测服务的机构,均采用认证制,但两地认证标准不一。如果企业跨区域提供服务,需异地重新认证,这不符合国家严控行政许可的相关要求。

综合各方面原因,广东对社会检测机构提出制定入围标准,实行政府购买环境监测服务的机构名录制管理。“这些入围机构以后就可以在环境监测社会化改革试点地区承接政府购买环境监测服务项目,便于统一管理。”广东省环境保护厅相关负责人介绍说。

哪些机构被“一票否决”?

专家封闭评审,实行动态管理,有不良记录将被“一票否决”

“为确保评选工作的公平公正,2015年12月广东环保公众网发布了《政府购买环境监测服务机构名单(第一批)入围标准》。”林文介绍说。

基本标准对近两年(自成立起算,机构成立少于两年的)受到各级政府相关部门或认证认可机构等的处罚、通报批评或约谈查实责任的机构“一票否决”。在第一批入围名单中,部分虽然名气较大但曾被环保部门通报批评或处罚过的机构,都被“一票否决”。考虑到环境监测专业性强、技术要求高,标准对人员、检测项目、仪器设备、仪器资产、业绩等反映机构实力的一些指标都有严格要求。

评选的方式主要采取专家封闭评审,专家组由环境监测管理、监测技术和财务审计等3个类别的专家组成。在专家集中封闭评审中,广东省环境保护厅及广东省环境监测协会工作人员均未参与或干预专家评分。对进入公示的入围机构,广东省环境保护厅

组织专家进行现场抽查,若现场检查中发现造假现象,将取消这一机构入围资格并全省通报。

本次入围名单实行动态管理,名单的有效期为自名单公布之日起两年内。对入围机构,广东省环境保护厅将进行动态调整并建立退出机制,各级环保部门将共同加强事中事后监管。对存在违法违规行为的机构,将予以查处或取消其入围资格。

进入名单的机构可以在环境监测社会化改革试点地区承接政府购买环境监测服务项目,如环境质量监测、省控以下污染源监督性监测等。试点地区在名单范围内通过公开招标等方式推行政府购买环境监测服务,非试点地区可根据需要参照使用名单。

同时,未入围的检测机构并不代表无法开展工作。这些机构一方面可以在省内非试点地区结合当地环保部门的要求承接政府购买环境监测服务;另一方面,社会环境监测机构承接企业或个人委托的项目不受此入围名单限制。比如,排污单位污染源自行监测、生态环境损害评估监测、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、相关工作场所的辐射检测或者个人剂量检测、企事业单位自主调查等环境监测活动等。

(下转12版)

