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

本期看点

10版 市场
新三板水务行业表现抢眼
行业巨大市场体量逐步释放,资质完备、技术成熟、经验丰富的企业发展势头强劲

11版 业界
镇江企业练兵海绵城市
规划设计、材料装备、施工等企业通过实践积累经验,意图向全国市场拓展

政策热点

两部委合力推进政企合作模式

财金三十二号文注重稳妥有序,有助于工作回归科学理性

●财金32号文的联合发布是在两部委协调立场、统一政策的基础上,意在形成政策合力,推进PPP回归理性和科学。

●财金32号文内容并不复杂,但透露出来的信息非常值得关注。其中"稳妥有序推进PPP工作",说明切合实际的目标和预期对给PPP"去火降温"、保持健康发展很有必要。

◆本报记者崔煜晨

财政部、国家发改委近日联合发布的《关于进一步共同做好政府和社会资本合作(PPP)有关工作的通知》(以下简称"财金32号文")。有业内人士认为,此次两部委联合发文是对PPP模式的肯定,其将成为未来多年的重要模式之一。

两部委首次联合发文,对正在进行的PPP立法工作意义重大,给市场一个良好的预期

2014年年底,《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)发布;2015年年中,《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(国办发〔2015〕42号)发布。"这两份文件成为PPP模式在中央层面的政策依据和来源,是PPP模式现有的顶层设计。"君合律师事务所合伙人刘世坚表示。

他强调,财政部和国家发改委就PPP工作联合发文,而且没有其他部委共同参与尚属首次;其中第二条"进一步加强协调配合"被突出强调,说明在实际操作中确实存在这样的问题,亟待解决。

此前有媒体报道,在具体PPP推行过程中,财政部和国家发改委两部门在PPP的立法、指导意见、项目、推介等方面各自为战,甚至能看到两个实权部门一天内发布同一领域的文件。"部委之间职能界限划分不清晰,难免会出现部门设置重复、立法资源浪费甚至冲突的情形,导致地方政府无所适从。"

大岳咨询总经理金永祥认为,财金32号文的联合发布是在两部委协调立场、统一政策的基础上,意在形成政策合力,打消之前坊间的种种猜测。

有PPP业内人士分析称,由于32号文是由财政和发改联合发文,明确了未来联合发文、征求意见、政令统一。对正在进行的PPP立法工作意义重大,给市场一个良好的预期。

"财金32号文将推进PPP回归理性和科学,下一步泛PPP等情况会减少。"金永祥表示,这一文件从节奏上讲会稳妥有序;从合作条件上讲会注重公平合理。

然而,文件中未提到既有PPP项目经验教训的总结和推广。"这点对PPP推进工作少走弯路十分重要,应该借助优秀中介进行科学决策和规范运作,整合推广PPP的经验、知识和理念。"金永祥说。

切合实际的目标和预期对于给PPP"去火降温"、保持其持续健康发展具有意义

据了解,财金32号文提出稳妥有序推进PPP工作,进一步加强协调配合,扎实做好PPP项目前期工作,建立完善合理的投资回报机制,着力提高PPP项目融资效率,强化监督管理,加强PPP项目信息公开等7个方面,提出了比较详细、相对具体的工作要求。

刘世坚认为,这些内容并不复杂,但是透露出来的信息非常值得关注。比如财金32号文把"稳妥有序推进PPP工作"放在最前列,说明两部委对PPP工作目前的状态达成共识,那就是"热情有余,而稳妥不足"。切合实际的目标和预期对于给PPP"去火降温"、保持其持续健康发展很有必要。

因此,落实好文中"扎实做好PPP项目前期工作"尤为重要。但前期工作只明确提及"项目可行性研究",而未痛快点出目前已被各方广泛应用的财政承受能力论证和物有所值论证,其中似有深意。

而财金32号文提出"建立完善合理的投资回报机制",其重点在于强调价费及年限合理,政府补贴必须适度,不可"过度让利",以防范中长期财政风险。这将在一定程度上反映出两部委对社会资本重在鼓励,但也对系统性风险有所斟酌和考量。较为遗憾的是,如何增强地方政府履约意愿及能力一事未被提及。

"财金32号文从融资渠道上看,将重视PPP基金的建设。"金永祥表示,文件明确,着力提高PPP项目融资效率,各地要与中国PPP融资支持基金积极做好项目对接。

据了解,这一基金由财政部联合国内十大金融机构共同发起设立,总规模1800亿元。基金将作为社会资本方重点支持公共服务领域PPP项目发展,提高项目融资的可获得性。

"但从实操层面来看,如果是作为社会资本方,基金如何合法合规地通过现有的社会资本遴选程序,以及如何确定其投资回报的机制,仍需明确。"刘世坚说。

此外,财金32号文强调"强化监督管理,加强PPP项目信息公开"。"此前国务院促进民间投资专项督查组曾以PPP模式为抓手,发现了一些问题。新文件中的一些规定,可能将有针对性地解决这些问题。"金永祥说。

刘世坚认为,专业服务外包才是对项目合同审核与成本监审的有效手段,以合理的价格聘请合格的第三方机构更可靠。同时,信息公开对杜绝暗箱操作和私相授受也是有效途径,但这还需要配套措施的完善。

相关报道

二十部委联合组织第三批PPP示范项目申报

注重全面性、科学性和时效性

本报综合报道 财政部等20部委近日联合发布《关于组织开展第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作的通知》(财金函【2016】47号),通过优化申报筛选方式,公开评审标准,进一步提升示范项目申报筛选的全面性、科学性和时效性,实现从财政部示范到全国示范的升级。

《通知》明确,组织开展示范项目申报筛选工作的目的和重点,以及示范项目申报条件、申报程序、评审、评审专家组成、申报筛选时间安排、申报筛选工作要求等。其中,项目申报筛选注重与我国"十三五"期间重大问题、重点项目有机衔接,鼓励行业破冰、区域集群和模式创新,推动实现行业引领、区域带动和创新示范效应。

"跨部委合作成机制,通过专家组方式协调联合了12个部、6个局和1个计生委参与共同评审,机制创新力度空前。"E20研究院执行院长薛涛认为,财政部示范项目渐成PPP推进的标准程序,PPP国策落地路径强势。同时,全国性PPP综合信息平台发挥的作用越来越大,比如本次评审将通过线上集中封闭评审。

他认为,在此次涉及的适宜采用PPP模式的公共服务领域中,环保成为重中之重。此外,项目申报条件清晰,尤其是合作期限不低于10年以及BT项目不被受理等刚性条件被明确。

长三角臭氧治理需对症

应与$PM_{2.5}$协同治理,建设区域光化学烟雾监测网络

●对于城市化地区,臭氧对VOCs排放较为敏感;而对于石化有机化工聚集地区或植被丰富的地区,高浓度臭氧主要受控于NOx。

●臭氧与NOx和VOCs是非线性关系,当NOx和VOCs浓度下降时,生成臭氧的浓度并非一定下降,也有可能升高。

◆本报记者张杰

"从4月开始,随着气温的增高,长三角和京津冀区域O_3浓度快速上升,呈现京津冀高于长三角、长三角高于珠三角的特点。"相关研究人员向记者表示,其中,长三角污染源排放清单家底不清,特别是O_3生成的前体物之一VOCs排放清单工作基础薄弱。

对此,业界专业人士建议,在长三角区域各地建立并开展VOCs(挥发性有机物)监测,分析各地不同时间前体物VOCs和NOx(氮氧化物)对于O_3(臭氧)生成的控制机制,在治理$PM_{2.5}$同时协同治理O_3污染。

围绕臭氧污染诱因和臭氧污染治理方法等问题,记者赴上海进行调研。

臭氧超标逐年上升

臭氧超标集中出现在5月~8月,与京津冀和珠三角相比,长三角臭氧污染属中等水平

"据统计,去年长三角区域25个城市$PM_{2.5}$、PM_{10}、SO_2和NO_2浓度同比下降,O_3却同比上升。"上海市环境监测中心(长三角区域空气质量预测预报中心)副主任伏晴艳近日告诉记者,长三角O_3超标集中出现在5月~8月,2013年、2014年和2015年,1月~8月期间O_3平均超标率分别为13.2%、20.2%和20.1%,呈逐年上升趋势。

上海市环境监测中心大气环境监测室副主任王茜解释,以每年1月1日~8月31日数据初步统计,2013年、2014年和2015年O_3年均浓度分别为93.4μg/m³、98.4μg/m³和101.9μg/m³。

"从季节变化来看,长三角O_3超标集中出现在春末和夏季的5月~8月"。据上海市环境监测中心大气环境监测室主任段玉森介绍,2015年4月份,除江苏宿迁外,其他24个城市均已出现超标,4月平均超标率为15.3%,显著高于2013年的5.5%和2014年的5.1%。同时,O_3集中出现超标时间从5月~6月提前至4月。

以上海为例,环境空气中O_3日变化图呈明显的单峰状,O_3浓度在下午14时~15时达到最高,上海环境空气中O_3污染持续时间逐年增长且污染程度加重。

研究表明,长三角区域25个城市O_3污染空间差异显著。长三角区域O_3污染按从南向北、从东部沿海向内陆可分为5个类型区块:第一,江苏扬州、泰州、镇江和南通4个江北沿江城市及盐城等5个城市;第二,苏南和浙江杭嘉湖地区;第三,浙南山区;第四,苏北地区;第五,浙江舟山、宁波、台州和上海等东南沿海城市。每一个类型的区块其O_3污染有其各自的特征。

"总体来说,长三角中部沿海地区和江苏北部沿海地区为O_3高值区,O_3浓度呈现从沿海向内陆梯度递减的趋势。"段玉森表示,O_3超标问题在长三角沿海城市及长江沿线经济带的城市最为突出,O3超标高值区出现由中部向南部和北部扩大的趋势,其中北部O_3超标范围扩大较南部更为显著。

"与京津冀和珠三角相比,长三角区域O_3污染属'三区'中等水平。根据中国环境监测总站发布的2015年1月~8月重点城市O_3浓度数据,'三区'O_3污染出现的时间有所不同。"伏晴艳介绍说,冬春季节,珠三角城市广州和深圳O_3浓度高于长三角和京津冀区域。

臭氧污染诱因在哪?

主要来源为生产工艺过程源、工业锅炉和窑炉源、移动源;上海等重点城市区域VOCs对臭氧贡献率大

研究表明,O_3是主要由NOx和VOCs在光照作用下生成的二次污染物。那么,在长三角区域那些污染物对O_3生成影响最大?

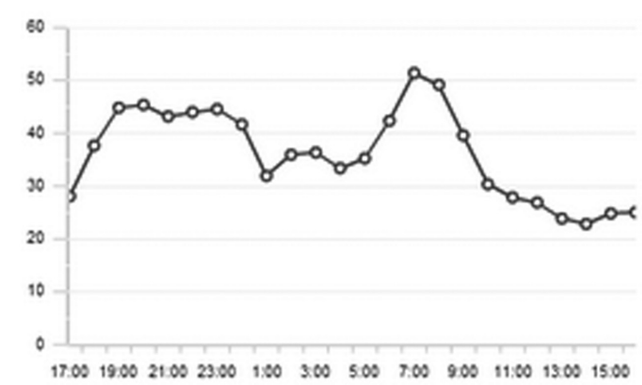
王茜介绍说,基于WRF-CMAQ空气质量数值模型的初步分析发现,长三角区域内不同城市、不同区域的O_3主控因子存在一定差异。一般而言,对于城市化地区,O_3对VOCs排放较为敏感,即VOCs排放对这些城市的O_3生成更为重要,而对于石化有机化工聚集地区或植被丰富的地区,其高浓度O_3主要受控于NOx。

根据相关O_3来源追踪技术分析结果,长三角区域O_3污染的贡献来源主要来自生产工艺过程源、移动源、溶剂使用以及工业锅炉和窑炉源等。

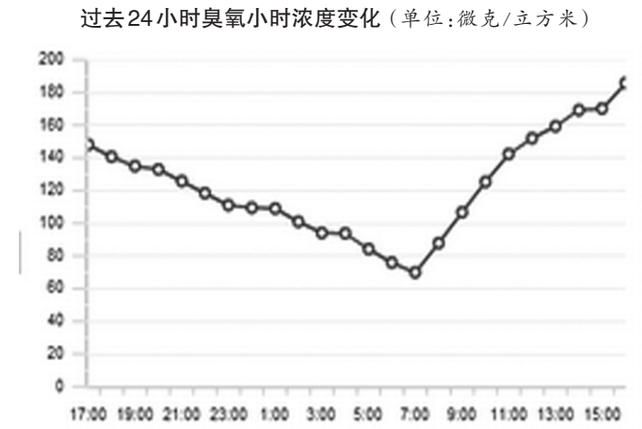
"相关研究表明,长三角区域石化和有机化工产业发展迅猛,明显高于珠三角和京津冀区域。O_3的重要前体物VOCs的高强度排放是导致长三角区域O_3污染问题突出的重要原因。"段玉森表示。

"大气O_3为二次污染物,气象条件在O_3的形成及转化过程中也有很重要作用。研究发现,长三角区域O_3污染与气温呈显著的正相关关系,与相对湿度平均值呈负相关关系。"王茜说,夏季副高控制高温小风、低湿度天气,是长三角区域O_3高污染大范围出现的典型天气过程。

过去24小时二氧化氮小时浓度变化(单位:微克/立方米)



过去24小时臭氧小时浓度变化(单位:微克/立方米)



通过对比图可以看出,臭氧与氮氧化物和VOCs是非线性关系。当氮氧化物和VOCs浓度下降时,生成臭氧的浓度并非一定下降,也有可能升高。

另外,近年来,不利气象条件的多次出现成为长三角区域O_3污染高发的诱因。国家气候中心发布数据显示,2011年以来,特别是2012年以后,西太平洋副热带高压强度指数和面积指数逐年升高,副高逐年增强,成为近年来诱发夏季长三角区域O_3污染问题日益突出的重要气候因素。

协同治理是关键

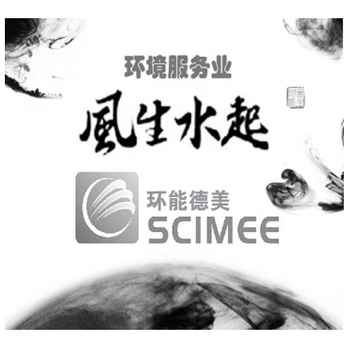
尽快建设适用于长三角以及全国污染源分布特点的光化学烟雾监测网络

在空气环境中$PM_{2.5}$逐步降低的同时,未来几年长三角区域O_3污染将存在持续上升的潜在风险。段玉森建议,在治理$PM_{2.5}$的同时协同治理O_3污染。

但是,"O_3是前体物NOx和VOCs在光照作用下生成的二次污染物,仅与形成O_3有关的VOCs就有上百种,并且O_3形成还受时间、温度和气候等多因素影响。O_3与NOx和VOCs是非线性关系,也就是说,当NOx和VOCs浓度下降时,生成O_3的浓度并非一定下降,也有可能升高。"王茜表示。

她认为,有必要研究在不同区域、时间、温度和气象条件下NOx和VOCs生成O_3的比例关系。掌握了这个比例关系,治理O_3才有的放矢,更能有效治理O_3。

"针对日益突显的O_3污染问题,其前体物VOCs的监测显得尤为重要。相对手工采样后进行实验室离线分析技术,无论是污染源的排放监测还是环境空气中VOCs的监测技术,目前我国都缺乏相应成熟的在线检测方法和技术规范。"伏晴艳表示,包括北京、上海、广州等大城市在内,VOCs的连续在线监测主要还处于科研和试点阶段。

据介绍,国内监测业务部门正在结合超级站或者工业区特征污染物的监测,不断探索和积累VOCs在线监测的技术方法和手段,为后续光化学烟雾监测网络的建设提供技术支撑。

O_3是继$PM_{2.5}$之后又一个重要的具有区域性特征的污染物。伏晴艳建议,长三角乃至更大区域加强合作,共同开展有关O_3成因和传输研究。"一方面需要统一规划和建设适用于长三角以及全国污染源分布特点的光化学烟雾监测网络;同时,还要全面推进长三角及我国大气污染物排放清单的建立和数据共享,掌握各类污染源排放的VOCs和NOx总量及具体的组分,改进模型模拟评估性能,提高O_3的预测预报能力。"她说。