

海口探索环境污染治理政企合作模式

◆宋延斌

在环境污染治理领域推广运用PPP治理模式,有利于引入社会资本参与污染治理项目,进一步拓宽环境公共服务的供给渠道,提高环境产品的供给质量,全面推动污染防治工作再上新台阶。近年来,海南省海口市着力探索环境污染治理政企合作(PPP)模式,取得了一些经验,值得思考和借鉴。

在吸取其他城市治水经验的基础上,结合实践,海口探索“PPP+EPC+跟踪审计+过程监管”模式,实施海口市城镇内河(湖)水环境综合治理PPP项目,将拟治理的32个水体按照行政区划划分为6个子项目。采用公开招标的模式,最终北京排水集团、葛洲坝集团、桑德环境、铁汉生态等公司中标,目前项目进入正式实施阶段。

同时,海口市琼山区、美兰区、龙华区和秀英区分别与北京环卫集团、福建龙马环卫装备股份有限公司、深圳玉禾田环境事业发展有限公司等企业签约,海口市建成区全部实现了环卫PPP模式全覆盖管理。

引入PPP模式条件成熟

目前,海口环境基础设施建设、环境污染治理等行业引进PPP模式条件成熟,主要体现在3个方面:

一是政策环境较为成熟。2014年国务院办公厅《关于推行环境污染第三方治理的意见》出台。随后,国家各部委相继出台了有关鼓励和允许非公有制企业、外资企业参与环境污染治理的政策。地方政府积极响应,PPP模式操作逐步规范化。海南省人民政府出台了《海南省推行环境污染第三方治理实施方案》,海南省财政厅出台了《关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》、《海南省财政厅关于城市基础设施领域PPP操作指南》等政策文件。这为环境污染治理采用PPP模式提供了较为成熟的政策环境。

二是类似项目有可借鉴经验。目前,国内其他城市如贵州省贵阳市、福建省龙岩市、河北省张家口市等在环卫综合一体化方面进行的尝试,为海口提供了可借鉴的经验。云南省大理洱海水污染治理、广西壮族自治区南宁市那考河流域治理均采用了PPP模式,吸引社会资本参与项目,带来了先进的理念和创新的技术与管理。不仅解决了政府投入资金不足的问题,而且解决了政府对环境治理不专业的问题,实现专业的人干专业的事。

三是环保产业投资市场相对成熟。近年来,国内环保产业投资市场逐渐发展成熟,越来越多的企业有意愿参与到环境治理工作中来。

采用PPP模式改善治理效果

海口市采用环境污染治理PPP模式以来,也取得了一些可供借鉴的阶段性成果:

一是通过打破部门壁垒,实现了建管一体化。以往,海口市在环境卫生和水环境治理等方面不同程度存在着“九龙治水”的现象。环卫的职责范围主要定位在“红线到红线”范围内的道路清扫保洁;墙面、路灯小广告的乱张贴由城管部门负责;雨水篦子的清掏由市政部门负责;园林绿化带的保洁由园林部门负责;交通护栏的清洗由交警部门负责。由于各部门职责不清,易出现推诿扯皮现象。实行环卫一体化后,做到了环卫管理全覆盖。路面上看得见的设施一揽子负责,打破了各管理部门之间的壁垒,较好解决了部门之间管理能力不对称甚至推诿扯皮、推卸责任的问题,有效提高了整体管理水平。在水环境治理方面,原本完善排水管网、环境整治、河道清淤、生态修复、生态补水等治理工程需要几个部门分别组织实施,现在整合在一起。选择专业的水环境治理公司,按照“一河一策、一湖一策”原则,根据情况对污染水体进行全面治理,实现了建管一体化,极大地提升了治理效果。

二是通过改变投资方式,发挥了资金使用效率。PPP模式核心的实质是政府负责规划、政策支持、监督管理,企业负责融资、建设和运营,政府根据项目实施的成效来回购项目。推行PPP项目,政府利用存量资产与社会投资者合作,可以充分吸纳社会资本投资运营、合理消化过程风险,同时规避承租空间。年底按照考核标准和服务费用支付服务费用,有效解决了项目缺乏建设资金的现实问题。同时,能够最大限度发挥资金的使用效率。

三是通过实施全过程监管,转变部门职能。以往环保、环卫等部门一方面从事环境治理、环卫作业;另一方面又要监督考核外包企业,既当“裁判员”又当“运动员”,造成环境卫生作业水平和监督考核工作均不到位。采用环卫一体化PPP模式,市区相关部门不再保留作业队伍,其职能转变为研究环境行业发展规划,监督考核PPP项目企业,引入新科技、新产品不断推动事业健康发展等。在水污染治理过程中,采用了“PPP+EPC+跟踪审计+过程监管”模式,邀请专家团队全过程进行技术把关;委托监理单位开展全过程工程质量监管;委托第三方检测机构进行跟踪水质监测;要

求审计部门提前介入进行全过程监管;水务、环保、市政、农业、园林、国土、海洋等部门积极配合水治理项目的实施,在规划设计、审批许可、违法案件查处等方面建立联合机制。PPP项目模式通过建设一个运营监管服务体系,统一考核标准,明确责任主体,降低政府协调、监管、考核难度,真正提高了管理效率。

例如,引入环卫PPP模式之前,海口市机械化清扫作业率仅为19%。PPP项目企业进驻后,各企业加大设备投入,大幅提高机械化作业率。新增机扫车、清运车、护栏清洗车等一大批设备,“洗、扫、冲、吸、吹、干”一体化的环卫作业模式,使作业效率明显提升。全市机械化清扫率已达60%,建成区一、二级城市道路机扫率达到100%,有效减弱了扬尘污染。在水污染治理方面,截至8月,水环境治理PPP项目工程已完成清淤56.83万立方米,完成污水排口截污194个,治标工作取得阶段性成果,部分水体水质有了较大改善。

目前,海口社会各界正在积极参与,全社会齐心协力,推进环境污染第三方治理取得实效,大力促进污染有效治理和环保产业的发展。根据计划,2016年重点领域实施一批环境污染第三方治理项目,及时总结推进过程中的经验和问题,有效完善相关体制机制和政策支撑体系;2017年社会资本进入污染治理市场的活力进一步激发,培育形成一批技术能力强、运营管理水平高、综合信用好的第三方治理企业,基本建成治理企业诚信体系和行业信息服务平台,行业自律性显著增强,金融、财政、环保等配套政策进一步完善,基本形成竞争有序、诚信规范的环境污染第三方治理市场机制;到2020年环境治理取得明显进展,重点领域治理项目建设取得显著成效,污染治理效率和专业化水平明显提高,环境公共设施投资运营体制改革基本完成,高效、优质、可持续的环境公共服务市场化供给体系基本形成,第三方治理业态和模式趋于成熟,初步形成环境污染第三方治理产业集群。

作者系海南省海口市生态环境局副局长 总工程师

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

生态文明 试验先行

学习《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》刍论

张修玉

2 坚持上下联动

《意见》要求生态文明试验区建设要将中央顶层设计与地方具体实践相结合,集中开展生态文明体制改革综合试验,完善生态文明制度体系,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化。“自上而下”由政府主导的生态文明实践模式,与榕树的生长模型非常契合,可以称为“榕树模型”;而“自下而上”由

民众推动的生态文明实践模式与潘多树的生长过程非常相似,可以称为“潘多树”模型。

目前,中国生态文明的实践模式采取多为“自上而下”的“榕树模型”,如《生态文明体制改革总体方案》对生态文明制度建设提出总体布局,明确“到2020年,构建起产权清晰、多元参与、激励约

束并重、系统完整的生态文明制度体系”。相对而言,“自下而上”的“潘多树模型”需要民众更多地从企业社会责任、科学与人文道德、儿童过程教育等方面从民间推动生态文明建设实践。因此,应该坚持上下联动,实践“两树模型”,深化合作共赢,打造利益共同体和命运共同体。

3 采取分区管理

《意见》要求“坚持改革创新,鼓励试验区因地制宜,结合本地区实际大胆探索,全方位开展生态文明体制改革创新试验”,目标是“设立若干试验区,形成生态文明体制改革国家综合试验平台”。在生态文明建设过程中,要根据不同地区的经济与生态环境状况,因地制宜分区管理。基于区域差异性原则,生态文明试验区管理分区可分为生态优势区、经济优势区与均衡发展区。

“生态优势区”生态环境良好,同时这些地区构成国家最重要的生态屏障,如我国的西藏、云南等地,是我国大江大河的源头,其环境优劣直接决定了全国总体生态环境状况。因此,这类地区的重中之重是环境的保护与建设,即“绿水青山就是金山银山”。

“经济优势区”主要指改革开放以来经济增长迅速的地区,如长三角与珠三角地区。对这些地区来说,生态文明建设的重点是推进产业升级,提高资源利

用效率,逐步提高服务业在三产中的比重,为产业发展增添活力和创新能力。同时,要强化污染防治,持续改善环境质量。

“均衡发展区”则要搞好基础设施建设,改善投资环境,优化经济环境,完善服务体系,并做好生态化转型,走又好又快的发展道路。在生态文明建设过程中,要注重完善区域“山水林田湖”一体化的生态系统;建设绿色城镇设施,提高公共服务水平。

4 开辟建设路径

党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,是“一带一路”战略下全球思维的发展理念。五大发展理念不但进一步丰富了社会主义发展理论体系,同时也开辟了新时期生态文明试验区建设的五大路径。

“创新”是生态文明建设的内在驱动。在经济新常态下,经济增速换挡,发展动力转换、发展方式转变,污染型、高碳型的粗放经济模式已难以维系,转变发展方式,推进生态文明建设必须以创新为内在驱动,才能牵引加快生态文明建设的牛鼻子,补齐生态文明建设的短板。通过创新理论、制度与科技管理,开辟生态文明建设的创新路径。

“协调”是生态文明建设的科学机制。生态文明建设是一项复杂的系统工程,必须以经济与社会、人与自然的协调发展为基本要求,加强生态文明建设各领域、各部门、各行业的统筹协调,加强统筹协调城乡发展、经济社会发展,多种所有制经济共同发展,才能全面推进,做好不同改革措施的相互配套与衔接,开辟生态文明建设的协调路径。

“绿色”是生态文明建设的规划格局。“绿水青山就是金山银山”,美丽中国是生态文明建设的终极目标。生态文明

建设必须坚持推进主体功能区划,全面建设绿色城市、绿色建筑、绿色交通、绿色社区。全面节约和高效利用资源,转变发展方式,淘汰落后产能,实行清洁生产,推进绿色消费,建立低碳、循环发展的产业体系,开辟生态文明建设的绿色路径。

“开放”是生态文明建设的国际战略。“一带一路”战略实施以来,“开放”已经成为生态文明建设的强大支撑。全球治理必须建立健全开放机制,携手解决全球性环境问题,包括积极支持和参与国际生态环境合作,在环境保护、气候变化、能源资源等领域形成制度化合作机制,增加国际话语权,提升生态文明的全球竞争力,开辟生态文明建设的开放路径。

“共享”是生态文明建设的成果保障。以共享发展理念推进生态文明建设,就要坚持生态文明建设成果由人民共享。同时,通过完善生态文明公众参与制度,调动起人民群众建设生态文明的积极性和创造性,群策群力,共同打造人民与社会福祉,使全体人民在生态文明建设和经济社会发展中获得更多的幸福感,实现社会福祉全覆盖,生态文明共享,开辟生态文明建设的共享路径。

福建长汀水土流失治理的经验与思考

◆唐丹

福建省长汀县大部分位于低山丘陵地带,根据区域独有的自然资源状况、社会经济条件以及水土流失类型、流失强度与分布,长汀县因地制宜,因势利导,因害设防,构建了八大水土流失治理模式以及各类治理措施与工程,发挥了很好的生态与经济效益。

把生态经济理念作为指导思想,坚持因地制宜,统筹规划

治理过程中对区域各类建设进行统一规划,根据水土流失治理区划和土地利用规划的结果,将农耕、工程、生物和管理措施相结合落实到不同流失强度的地块上。按照需要配置小型水利水保工程及沟道治理措施。根据各区域的人类活动集中程度和经济发展状况及地理特殊性采取相应的治理与管护措施。长汀县已构建起目标多层、功能多样、效率高、效益好的综合水土流失治理预防与管理体系。

长汀县在水土流失治理中,鼓励与推广使用生物有机肥和生态农药,以减少化学农药对土壤、空气和水资源的污染。大力推广建沼气池等多种节能措施,减少植被消耗。封山育林,并建立配套的观光农业示范区。同时,建立科技推广示范基地、河道径流泥沙观测区、水土保持植物园、果树品种示范区、水土保持科教园等。如今的长汀绿色产业兴起,已经建立起以沼气为纽带、综合利用为重点、种养协调发展、三大产业联动的良性循环的生态经济模式。新的人为水土流失得到控制,加强整体生态保护。通过水土保持促进经济发展,经济发展支撑生态保护的可持续发展思维不断增强,水土流失得到治理,民生得以改善,

环境效益彰显,区域经济不断发展。

完善法治,强化监督,建立全方位的监督管理体系

在坚决贯彻落实《中华人民共和国水土保持法》的同时,按照实际加强法规制度建设,出台相关的操作性比较强的水土保持法律、法规、文件、通知、命令,使水保工作依法进行,有章可循。乡镇、村还制定了《乡规民约》和《村规民约》,有效地约束了水土保持违法行为,做到了有法可依。同时,用好法律赋予的审批、监督、收费等权力,从行政、组织、经济、执法各方面多管齐下,提高执法监督水平,做到治理与管理并重,打造国家、省、市、县、乡、村的多级水保行政执法网络体系。

对各类取得的项目成果实行严格的分级管理与监督。对管辖范围内的开发项目按其规模、危害程度等性质分类登记监管,健全谁破坏、谁治理的责任追究机制,重点编制、审批好建设项目的水土保持方案,使生产建设与防治水土流失同步。建立水土保持预防监督站,形成县、乡、村三级水保合作监督网络。落实各部门管理权制约与责任追究机制,以便治理工作可依法开展、可依法追溯。健全水土保持监督监测网络,发挥观测点作用,及时预测水土流失发展趋势及治理成效,并定期公告。对治理资金的使用,审批严格开展监督和审计。

健全多层次、全方位的监督管理体系,对各类破坏水土流失治理的违法行为严格依法进行立案查处。

多元主体参与治理,强化资金支持和人财物保障

福建省省委、省政府每年将长汀水

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量,补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强、对策建议。欢迎广大读者积极投稿至gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文截止时间:2016年9月30日

本报编辑部