

# 聚焦“十三五”开局 推动环境质量持续改善

## 水环境产业发展政策研究取得突破

——水专项为水环境产业发展的政策制定提供重要技术支持



### ◆ 董克雄

环保产业是发展绿色经济、推动产业结构转型升级、培育经济发展新动能的有力抓手。全国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要、专项部署发展绿色环保产业,提出“培养服务主体,推广节能环保产品,支持技术装备和服务模式创新,完善政策机制,促进节能环保产业发展壮大。”

水环境产业作为环保产业重要的组成部分,是为社会生产和生活提供水环境产品和服务活动,为防治污染、改善生态环境、保护资源提供物质基础和技术保障的产业,涉及水环境保护相关技术装备、产品和服务等。

“十二五”期间,由环境保护部环境规划院承担的国家水体污染控制与治理科技重大专项战略与政策主题的水污染控制与水环境产业决策支持平台研究项目设置了“水环境产业发展

战略与政策及其示范研究”课题,围绕水环境产业发展政策、合同环境服务和设计——建设——运营两种典型服务模式、财政资金和税收优化方案设计,以及水专项宣传教育规划编制等主要内容,构建出水环境产业投入产出模型,完成了“水十条”行动计划对国民经济影响分析,提出了促进水环境产业转型升级发展、DBO发展、政府采购水环境服务等三个方面的政策建议;完成了财政资金补助水环境服务业重点领域发展、税收优化等两项方案设计,完成了合同环境服务、DBO项目实施等两个合同样本;完成了合同环境服务一个管理办法,提出了水专项宣传规划。向水专项管理办公室和环境保护部提交了若干政策建议文件,发挥出较好的决策管理支持作用。

近日,记者就水环境产业发展战略与政策及其示范研究取得的成果,采访了课题有关负责人。



水环境产业发展战略与政策及其示范研究课题组围绕“管政增”对环保产业的影响及应对策略与专家及企业代表50多人展开深入讨论。

### 构建水环境投入产出模型,提出产业转型升级发展特征指标、目标任务和主要政策建议

据这位负责人介绍课题组在一般投入产出表基础上,采用异步编表法构建出水环境投入产出模型。结合2011年全国环境保护相关产业统计调查数据,以及必要的调查和科学推算,基于2007年投入产出表,扩展出水环境保护产品制造业、水资源综合利用业、水环境服务业三大水环境产业,编制出水环境投入产出表。基于该水环境投入产出表,开展水环境产业发展趋势模拟、水环境产业投资预测及水污染防治行动计划实施的经济贡献度模拟,配合环境保护部完成水污染防治行动计划实施影响的论证材料。模拟结果表明,水污染防治行动计划的实施将拉动我国2013-2017年期间GDP净增长1.26万亿元,5年平均增加137.2万个非农就业岗位。

此外,研究还提出了包括产业发展规模(含水环境产业规模,以投资和技术等方式进行公司重组的方式增加、国际贸易的比重等3个二级指标)、发展结构(含水环境服务业占环保产业比重、龙头企业数量和发展数量和上市环保公司数量、环境服务新模式新业态的活跃程度和发展趋势、具有投资功能的综合性环境服务公司数量、中小企业在细分领域的分工和成熟度等5个二级指标)、技术创新与产业转化能力(含环保科技水平、先进技术示

范机制、技术创新研发和成果转化应用能力等3个二级指标)、环保投融资能力(主要指绿色信贷、绿色保险、绿色证券等金融手段的应用程度等3个二级指标)等四个方面、14个二级指标在内的衡量我国水环境产业转型升级发展水平的特征性指标体系。

研究提出“十三五”期间,我国水环境产业转型升级发展主要目标是:到2020年,水环境产业产值年均增长20%以上,其中环保服务业30%以上,水环境产业总产值达到1万亿,环保服务业占比30%以上,形成与水环境保护需求相匹配的水环境产业支撑能力;水环境保护产品和服务出口合同额年均增长40%以上;水环境产业龙头企业不断发展壮大,上市公司数量进一步增加;技术创新与产业转化能力显著提升;构建多方位的环境金融服务体系。

提出了4个方面的主要任务,即推进环境保护市场化改革;水污染防治关键技术集成和产业化;推进水环境产业发展模式创新;完善拓宽融资渠道。

为此,课题组提出了加快水环境产业转型升级发展5个方面的政策建议,一是注重技术研发引进与成果转化,攻坚克难,打造细分行业技术“领跑者”;二是积极探索产品/服务、市场运作、营销方式等商业模式创新,建立

综合环境服务和工业企业生产过程污染综合防治投资方式与回报机制;三是探索利用融资工具拓宽融资渠道,扩大业务范围,做大产业链、做大企业规模,打造行业龙头;四是完善收费政策,健全税收政策,促进多元融资,健全激励机制,制定促进市场化转化和发展的政策综合体系;五是强化水环境产业发展基础支撑,加强市场监管,规范市场秩序。根据上述研究成果,向水专项管理办公室上报了《促进水环境产业发展的政策建议》。

制,制定促进市场化转化和发展的政策综合体系;五是强化水环境产业发展基础支撑,加强市场监管,规范市场秩序。根据上述研究成果,向水专项管理办公室上报了《促进水环境产业发展的政策建议》。

### 完成《合同环境服务合同模板》(草案)与《合同环境服务管理办法》(草案)

据负责人介绍,课题组以水环境综合整治类项目为例,设计完成了合同环境服务合同模板(草案)。正文包括术语定义和解释、声明和保证、双方的基本权利和义务、合同目的与项目基本情况、项目投资及项目资产权属、环境服务内容、履约担保、运营期间的环境绩效考核机制、付费机制、项目移交、不可抗力、法律变更、违约及赔偿、合同终止、协调与争议的解决和其他约定等16条。

这其中的关键点包括了明确了甲乙双方责任关系、产权归属提出了所有权与经营权分离的明确规定,明确了定价与付费机制等内容。研究提出的五项绩效考核指标供参考分别为:设施运营维护(控源截污类设施、内源治理类设施、生态修复类设施、信息化建设类设施、防洪类设施等)、日常监督分数(黑臭程度评价、水质监测指标)、第三方检测分数(黑臭程度评价、水质监测指标)、投诉与媒体曝光和公众满意度测评。

同时,课题组制定了以政府为甲方的《合同环境服务管理办法》(草案),该管理办法分为七章,分别为总则、支持对象和范围、项目实施基本流程、交易结构、关键问题、监督管理和附则,共33条条款。该管理办法重点对合同环境服务的项目实施流程、交易结构和关键问题做了详细阐述,提出合同环境服务项目实施的基本流程包括编制项目实

施方案和财务测算、实施招标采购程序、评标及谈判阶段,并对每个阶段具体流程做了详细规定;涉及到合同环境服务项目的关键问题,如各方责任关系、交易结构、绩效认定与考核机制、定价与付费机制等,分别做出明确的规定。

提出以政府为服务对象的合同环境服务项目的边界范围用以明确约定在项目合作期限内政府与环境服务商的合作范围和主要合作内容,包括明确投资标的的范围、项目建设内容、服务对象及内容等,并要明确项目合作的起讫时间和重要节点;明确规定项目合同中应明确合作阶段,有形及无形资产的所有权、使用权、收益权、处置权的归属;明确提出项目运营收入的条件,并按照考核评分,依据依效付费的支付制度,合同中要明确相应的服务费的支付额度和支付周期等内容。该管理办法的制定对合同环境服务模式的开展具有很好的指导意义。

课题组负责人介绍《合同环境服务合同模板》(草案)和《合同环境服务管理办法》(草案)填补了国内在合同环境服务合同文本和管理办法空白的课题,能够为政府部门、合同环境服务项目承包商提供技术支持,具有很好的应用推广价值。2016(第十四届)水业战略论坛上,课题组首次发布了《合同环境服务合同模板》(草案),得到了同行认可,为规范合同环境服务项目合同发挥较好的参考和促进作用。

### 明确DBO模式适用条件并设计了DBO项目合同模板

负责人介绍,课题通过分析DBO模式内涵与特征,剖析DBO模式的典型案例,提出DBO模式在污水处理行业中城镇、乡镇和村庄生活污水治理及工业企业废水治理等四个领域应用DBO模式具备可行性。由于DBO项目要求具备在设计或建设有一定的难度、非标准化、项目需求明确、责任边界清晰,项目运营服务质量和成本容易监测等内在要求。

因此适用条件包括:可靠的建设资金来源;稳定的运行费用保障机制;急于改善的区域水环境质量及严格的环保设施运行要求。

在分析FIDIC DBO合同框架与主要条款内容、我国的安徽环巢湖生态示范区乡镇污水处理厂DBO及配套管网建设项目合同框

架与主要条款内容的基础上,编制完成了我国DBO项目合同模板(草案)。

以污水处理为例进行合同文本设计,包含18条,分别为一般规定、业主、承包商、土地和项目前期工作、设计和施工、完工和竣工、运营服务、运营期满时项目设施的移交、变更和调整、建设工程费及支付、运营服务费及支付、提前终止、风险分担、不可抗力、保险、违约赔偿/索赔、争议解决、其他条款等。

对我国DBO模式应用中存在资金、认识、操作程序、风险应对、合同文本等障碍,课题提出6点推进DBO模式应用的政策建议:

一是开展DBO模式实施试点。建议在城镇污水处理、乡镇污水处理、村庄污水处理、工业企业废

水治理等领域中开展试点。

二是制订DBO模式行业规范和减排工作需要,开展了促进水环境服务业发展的财政补助资金设计,提出了我国水环境服务业财政资金支持的重点领域与方向,研究提出运营服务、技术研发与综合环境服务等重点领域财政补助资金的分配方式、支持方式、使用方式等。

三是出台鼓励性政策文件。在试点经验基础上,出台政策文件,明确适用领域、适用条件及政府投资项目中的比例,鼓励在使用财政资金的污染治理项目以及第三方治理项目积极采用该模式。

四是编制项目标准协议。开发

出适合于国内的标准协议文本,重点说明合同双方的责任和风险分担、产出标准、费用支付、合同变更、违约与赔偿等主要内容。

五是加强人才队伍建设。政府应吸引精英复合型人才加入政府的专业部门,采取相关培训、实际案例考察等手段培养专业人才。

六是加强DBO模式宣传和推广。通过广泛的媒体宣传,建立公开高效的信息发布渠道,发布成功案例。向水专项管理办公室上报了发展DBO模式的政策建议。

### 完成财政资金补助方案设计 和环境服务业税收优化方案设计

课题负责人介绍,课题在充分借鉴国外水环境服务业发展财政资金政策经验的基础上,围绕环保重点工作和减排工作需要,开展了促进水环境服务业发展的财政补助资金设计,提出了我国水环境服务业财政资金支持的重点领域与方向,研究提出运营服务、技术研发与综合环境服务等重点领域财政补助资金的分配方式、支持方式、使用方式等。

课题负责人建议在运营服务领域重点支持城镇集中污水处理设施(包括污泥)第三方运营;造纸及纸制品业、纺织印染业、农副产品加工业、化学原料及化学制品制造业、饮料制造业、食品制造业、医药制造业、皮革皮毛等重点行业企业污水治理设施第三方运营;农村环境连片整治的生活污水治理和规模化畜禽养殖场污染治理设施第三方运营等,由地方环保部门、财政部门审核后统一报中央一级审查报备,支持方式采用“后奖励”的方式,对采用第三方运营的环境污染治理项目,根据其污染物减排效果与环境质量改善效果,对已经建成并稳定运行半年以上的环境服务企业给予一次性资金奖励。

资金使用方式:“后奖励”资金可用于企业污染治理设施的更新、完善和运行维护;对于环保先进技术研发与示范工程,采用地方环保部门、财政部门审核后统一报中央一级审查的资金申报方式,对采用环保先进技术的新建、改扩建减排工程或设施等项目的企业给予一次性资金补助(包括新建“三同时”项目),即实施“前补助”的方式。

与企业的减排工程实际投资挂钩,按照环保先进技术核心设备设施的实际购置费的一定比例进行补助,对工程的土建、管理费用等不予补助。补助额度不高于该项目与先进工艺技术相关的设备购置及安装费用的50%,推广项目补助额度不高于该项目与先进工艺技术相关的设备购置及安装费用的30%;重点支持以重点保护湖泊河流、重金属污染综合治理重点区域、城市环境重点治理区域、农村环境连片整治区域、重点减排行业工业园区、联防联控典型城市等为重点,进行综合

环境服务模式的示范,采取地方环保部门申报、财政部门审核后统一报中央一级审查报备的资金申报方式,采取“前补助、后奖励”方式,对采用综合环境服务以环境质量改善和污染物减排获回报的重大环保工程示范项目给予一次性资金补助(包括新建“三同时”项目);项目建成后并稳定运行半年以上、环境质量有明显改善的,给予环境服务企业给予一次性运营奖励。

课题负责人介绍课题以投资运营为核心,聚焦于污水处理、污泥处理处置及综合利用等服务业,提出环境服务业税收优化的三项设计原则,包括:税收激励与税收惩罚相结合的原则、直接优惠与间接优惠相结合的原则、落实结构性减税,减少重复征税原则。

从主要税种增值税和企业所得税出发,提出优化调整建议包括:

(1)提出了所得税调整优惠政策的适用条件,如将政策中“自项目取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起给予减免税”调整为“自项目所属纳税年度起给予减免税”等;

(2)所得税优惠项目范围,如享受技术转让收入的税收减免、技术转让费的税收扣除政策,另外对引进环保技术提供税收优惠;

(3)完善其他所得税优惠政策,如低税率征收如比照高新技术企业15%的税率征收,对技术研究和开发费用加计150%扣除、完善加速折旧政策等。

与此同时,建议制定增值税配套实施细则,切实落实减免房产税和城镇土地使用税的优惠政策,落实部分税费,用于收费不到位时的运营成本补偿。

为体现所得税优惠政策与78号文即征即退政策的协同作用,建议考虑三个环节,一是区分新老项目(存量项目制定过渡期政策),二是明确即退的周期或者按照当期应纳税所得额的比缴纳税额,三是PPP模式中涉及到转让却无获取增值税专用发票等政策建议。同时配套建立税收优惠政策的统计和绩效评价制度、优化税式支出理论体系、建立税式支出预算管理制等建议。



南宁市竹排江上游植物园段(那考河)流域综合整治工程。