

## 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

10版  
污水处理投资还有哪些掘金点?

投资者看好工业废水、石油污水、污泥处理处置等行业

11版  
锅炉治理必须煤改气?

燃煤污染治理不能只盯着煤,还要考虑燃烧效率

12版  
垃圾焚烧没法招人待见?

未来发展方向可实现高标准化、健康化、娱乐化

◆仅把PPP模式看做用于化解地方政府公共服务资金短缺的手段,局限了其作用。PPP模式将有效填补中国公共服务领域存在的巨大缺口,但其真正实施的前提是政策性文件真正落实。

◆PPP模式的优势有两点:第一,风险共担。企业承担融资、建设、运行、环保达标等风险,政府专注于政策支持和沟通协调等。第二,促进技术的创新和进步。通过市场手段找到最佳合作者,在降低成本的同时,提高服务水准,取得最佳的社会效益和经济效益。

◆PPP模式中企业方也可提出特许经营方案的理念,使企业方可以不断研发和应用新技术以及新的商业模式,促进整个行业健康发展。

◆PPP在中国的推进仍需排除很多困难:首先,需要设立一个统一的统筹管理机构。其次,各方遵守合同约定,推动法律地位的平等。最后,监管需做到位。

◆本报记者姚伊乐

今年以来,“PPP”(政企合作)模式受到国家发改委、财政部、环境保护部、住建部等各部委的参与推动。在财政紧张的背景下,PPP被视为一种化解地方债务风险、新一轮城镇化筹资的重要手段。对此,本报记者专访了威立雅环境服务亚洲董事兼中国总经理周小华,解读PPP模式在我国公共服务领域的作用和影响。

记者:PPP模式如何化解地方债务风险?能否进一步促进社会效益和经济效益提升?

周小华:如果仅仅把PPP模式看做用于化解地方政府公共服务资金短缺的手段,未免局限了其作用。

基础设施和公共服务都涉及到公共利益,应该由政府用纳税人的税金进行投资运营,但由于政府在这些项目中有可能欠缺很多技能和运营经验,也可能存在资金安排问题。因此,需要合众人之力,使项目整体的操作风险降低,引进在项目运作方面拥有最先进技能和经验的社会组织。

换句话说,通过PPP本身的推行,促进了社会组织或政府部门的技术或合作模式进步,从而使社会效益和经济效益都能达到最大化。

PPP模式将有效填补中国公共服务领域存在的巨大缺口,但其真正得以实施的前提,是出台的立法和指导意见等政策性文件真正落实,从而明确界定参与各方义务和职责。

记者:PPP模式用于公共服务领域的主要优势是什么?

周小华:通过PPP在世界范围的实践,可以看出,其最重要的优势有两点。

第一,风险共担。政府部门可以和社会组织各自承担在其擅长范围内可能出现的风险。公共基础项目的相关责任大而复杂,涉及到投资回报风险、法律风险、设计建设运营风险等各方面风险,政府有时不可能在各方面做到最好。

与政府运营相比较,企业运营者能局部或全部承担融资、建设、运行、环保达标、技术等风

快速创新和应用,促进整个行业的发展。

记者:我国在公共服务领域全面推行PPP模式的条件是否成熟?

周小华:PPP在中国的推进是一个必然的方向,但仍然需要排除很多困难。

首先,需要设立一个统一的统筹管理机构,多头管理的现象是PPP模式推广中最需要解决的问题。至少需要全面梳理各部门的规章制度,使其能够配合特许经营法的顺利推进和实施。

其次,最影响PPP关系的是条约的遵守,其中最突出的问题是公共服务的调价。从现有的一些PPP项目来看,不少地方政府没有将PPP的运营费用纳入财政预算,或者不遵守特许经营协议而延迟付费或延迟调价,直接影响到了企业方的运营。要使这种风险共担的模式继续维持和推进就必须设立一个有效机制来解决问题。

再次,推动法律地位的平等。在PPP的项目中,政府和企业应处于平等的地位。目前的现状是很多地方政府对合同和制度不够重视和尊重,导致企业无法根据合同进行维权,伤害了其积极性。

最后,监管需做到位。PPP模式对政府的职能转换和监管提出了高要求。运营过程中,政府需要对企业提供的产品和服务、对环境和公众的影响等负监管责任,并且要保证监管落到实处,淘汰滥充数的企业,激励负责任和效率高的企业。同样,政府履行合同约定职责,也要被纳入监管。

市场观察

## 政府采购环境服务

## 一石激起几重浪?

刘昕 姜世英

环保投入将从以往的“过程买单”转向“见效付费”,这将帮助政府更加合理地使用财政资金,同时可以吸引更多社会资本进入环境服务领域,放大财政环保投入资金的作用

包括美国在内的西方国家政府购买服务体系已经非常健全,“公共事务”政府购买服务方面有了很大改变。目前,美国环境服务业已逐渐成为拉动GDP增长的重要动力

近年来,从中央到地方各级政府都下大力气进行环保投入,保守估计最近10年用于环保的总投入约为4万亿元。但是,巨额环保资金却没有完全用到该用的地方,环境基础设施建设已经成为审计问题频发的“重灾区”。

为确保环保资金发挥实效,环境保护部拟出台《政府采购环境服务指导意见》(以下简称《意见》),将许多环境公共服务项目纳入地方政府采购,并一律通过公开招标进行。环境服务模式的转型,有望迎来环保产业新的时代。

政府采购环境服务的内容和产业引导政策有望明确,由“过程买单”转向“见效付费”,让环保产业升级与转型进一步明朗化,进入综合环境服务业时代

从购买治理工程到购买服务,环保投入将从以往的“过程买单”转向“见效付费”。这将帮助政府更加合理地使用财政资金,同时可以吸引更多社会资本进入环境服务领域,放大财政环保投入资金的作用。

此前,环境保护部已经就环境服务进行过多次调研,北京、山东、河北等地进行了政府采购环境服务的试点工作,一些地方政府也开始出售和剥离一部分环境服务类企业和资产。

比如,过去地方政府要投入大量财政资金建设城市污水处理厂,承担了污水处理厂工作人员、运行等多项费用。以后更多的模式将是由社会资本筹建污水处理厂,企业成为政府的污水处理服务商,政府根据治理服务的效果来付费。

据了解,《意见》明确了引导环境服务产业的相关政策,这都将充分激发市场主体的作用。比如环境服务的投融资、环境服务收费、消除条块分割、打破行业壁垒、税收、建立企业提供环境服务的考核机制等。

另外,此次政府采购公共服务的定调,也让环保产业的升级与转型进

一步明朗化。环保产业将进入综合环境服务业时代,商业模式创新与转型的时机正在成熟,合同环境服务将成为环境服务业快速发展的突破口。

在新政策推动下,环境公共服务的范围将进一步扩大,管网运营与维护、土地修复、水体修复、河湖修复、生态修复等更多环境领域市场需求将被进一步释放,并进入合同环境服务范围之内。公共服务的采购方也将转型和扩大,从单一的城市政府向跨区域、跨流域转变。产业格局将随之改变。

由政府购买环境服务,改变了以往将资金直接拨付到相关部门和企业的做法,使环保资金发挥最佳使用效果

2002年后,我国的环保工作进入基础设施快速建设阶段,产业发展也进入了工程建设阶段。到2008年,产业投资快速增长,一批优秀企业已经成长形成,产业发展也进入了转型过渡期。政府对环境治理服务上的投入越来越大,地方政府对环保的投入也在普遍增加。

据统计,2014年中央预算主要支出项目安排上,节能环保的预算支出达到2109.09亿元,比2013年增长7.1%。但是,很多资金在流转过程中被“雁过拔毛”,以至需要巨额资金投入的环境基础设施建设已成为历年审计问题频发的“重灾区”。

据报道,国家审计署对9个省市2010年度城镇污水垃圾处理专项资金的审计中发现,13个项目将污水垃圾处理资金用于出借、股权投资和其他基础设施建设等支出,涉及污水垃圾处理项目建设财政资金3308万元、污水处理项目建设贷款10.03亿元,占9个省市专项投入的6.14%。

此外,有些项目未实现预期目标,造成严重的资产闲置、损失浪费现象。据审计署发布的《10个省1139个节能减排项目审计结果》显示,部分已完工节能减排项目达不



政府

企业

到预期的节能减排效果,涉及专项资金15.87亿元。《关于环保领域34个利用国外贷款项目绩效情况的审计结果》显示,13个项目存在资产闲置或损失浪费现象,金额共计4.3亿元。

而政府通过公开招标购买环境服务有利于堵住资金使用“黑洞”。比如将政府投入统一到由政府购买环境服务,改变了以往将资金直接拨付到相关部门和企业的做法,使环保资金发挥最佳使用效果。

北京大学中国公共财政研究中心主任林双林称:“如果政府什么都管,难免导致财政资金使用效率低下。社会上有许多专业化的公司愿意提供服务,政府通过公开招标购买环境服务,有利于提高效率、提高服务水平。但需要注意的是,购买的时候要公开招标,确保竞争公平公正,防止出现腐败、权力寻租等问题。”

环境服务业发展需要政府和市场“双剑合璧”,产业模式转型将带来市场井喷,产值迅速增长

当今社会的运作和发展模式,离不开“有形的政府之手”和“无形的市场之手”。而政府对环境治理中只发挥调节作用,市场发挥决定性作用。因此,环保产业的发展需要政府和市场的“双剑合璧”,共同推动。

中国社会科学院城市发展与环境研究所所长潘家华表示,对环境的管理体不应该是行政性的、简单的、命令式的。环境是一种资源,要发挥市场在资源配置中的决定性作用。

林双林介绍说,现在包括美国在内的西方国家政府购买服务体系已经非常健全,“公共事务”政府购买服务方面有了很大改变。目前,美国环境服务业已逐渐成为拉动GDP增长的重要动力。2010年,美国环境服务业占GDP份额为1.13%,创造了大量就业岗位。产值为611.5亿

美元,污水处理服务产值为469.1亿美元,环境咨询与工程设计服务产值为270.2亿美元,环境修复服务产值为121.8亿美元,环境测试与分析服务产值为18.4亿美元。

近年来,包括中国、泰国、马来西亚在内的一些发展中国家开始对“公共事务”部门进行改革,在污水、垃圾处理领域引入BOT、BOO等运行模式,引导私人部门进行资金投入。根据经济合作与发展组织(OECD)统计,1990年~2004年,11个OECD国家加上“金砖四国”通过公私合营方式在水处理服务部门投资额达112亿美元。

“政府让社会上的私人公司提供服务,同时也请私人公司监督,确保服务的质量。政府购买服务是改革的一个方向,主要是为了提高财政资金的使用效率。花一样的钱,把事情办得更好或者办更多的事。”林双林说。

“环境服务业模式的转型意味着产业迎来一个新的时代,可能会使产值由原来的1000亿元增长到几万亿元甚至更多。”清华大学环境学院环境产业研究中心主任傅涛认为,环境服务业模式的转型将带来环保市场井喷。

而据香港万得通讯社报道,截至2011年年底,我国环境服务业年收入总额约为1500亿元,占环保产业的15%,收入年增长率为30%。“十二五”期间,如继续保持30%的年增长率,则意味着到2015年年底全国环境服务业年产值将达2250亿元。

作者单位为北京能环科技发展有限公司



## 政企合作有利技术创新

对话威立雅环境服务中国总经理周小华

险。因此,在市场机制下,选择专业的企业运营者进行最有效的项目运作,其敏感度和灵活度都比较高。政府也可以专注于解决其更擅长方面的问题,比如政策支持与沟通协调等。

第二,促进技术的创新和进步。这是PPP将为中国带来的最重要进步和影响。通过市场手段找到最佳合作者,能促进合作者在降低成本的同时,提高服务水准,取得最佳的社会效益和经济效益。此外,由于制度明确,减少了政治干预和避免了官僚主义式的运作,管理的效率和效能得到了提高。

记者:《特许经营法征求意见稿》中提到,除政府方主导提出合作模式之外,企业方也可提出特许经营方案,这对市场有何影响?

周小华:这项政策对技术创新能力的企业绝对利好。在市场竞争和激励机制下,企业方可以不断研发和应用新技术以及新的商业模式,促进整个行业的健康发展。英国、法国等发达国家以及国内一些PPP的成功实践案例已经对此进行了验证。

以垃圾处理领域为例,广东省广州兴丰生活垃圾卫生填埋场(1期~5期)是国内第一个通过商业模式招标形式进行设计建设和运营的现代化垃圾填埋场,上海老港垃圾填埋场是目前中国最大的垃圾填埋场。这两个项目由运营方提出方案,通过先进的设计技术,使单位面积土地的处理量增加一倍多。

新政策下PPP模式能推动新技术的