

政府和社会资本合作新机制，企业关心哪些问题？

聚焦使用者付费项目，偏远地区需解决项目建设资金难题，可采取特许经营和其他模式

◆本报记者乔建华

国家发改委、财政部近期发布了《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》(以下简称《意见》)及其配套附件《支持民营企业参与的特许经营新建(含改扩建)项目清单》(以下简称《清单》)。

记者梳理《意见》和《清单》发现，民营企业参与特许经营新建项目的方式主要分为3种。

一是市场化程度较高、公共属性较弱的项目，如垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目，《清单》规定应由民营企业独资或控股(股份达50%以上)。

二是关系国计民生、公共属性较强的项目，如污水处理项目和污水管网项目，《清单》规定民营企业参股比例原则上不低于35%。

三是涉及国家安全、公共属性强的项目，如具有发电功能的大中型水利项目，应积极创造条件、支持民营企业参与。此项在《清单》列举的项目中未涉及环保领域。

《意见》和《清单》重点涉及环保领域的项目有两大类，即垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目、污水处理项目以及污水管网项目。

为了便于社会各界准确理解《意见》，规范实施政府和社会资本合作(PPP)项目，清华大学投融资政策研究中心开设了政府和社会资本合作新机制政策问答专栏，针对各方关注度较高的共性问题，邀请权威人士予以解答。

聚焦使用者付费项目

《意见》明确提出聚焦使用者付费项目。也就是说，项目经营收入必须能够覆盖建设和运营成本，具备一定投资回报。

就《意见》和《清单》涉及的污水管网项目及污水处理项目、垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目来看，部分项目如何推动还需进一步思考。

值得注意的是，污水管网项目并非使用者付费项目，而是政府付费项目。

记者了解到，2018年，国家发改委发布的《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》中明确指出，“按照补偿污水处理和污泥处置设施运营成本(不含污水收集和输送管网建设运营成本)并合理盈利的原则，制定污水处理费标准”。也就是说，污水处理费涵盖的是污水和污泥处理费用，并不含管网建设和运维成本。

根据《关于创新和完善促进绿色发展

价格机制的意见》，百姓没有对管网的支付责任，管网的建设运营方没有收费权，因而，市政污水管网就不具备通过特许经营方式进行融资的可能性。“目前，市政污水管网不具备特许经营市场化的基础，除非未来国家发改委修订价格机制，管网建设和运维可以向居民等使用者收费，管网的特许经营才可以实施。”E20研究院执行院长薛涛指出。

不过，《意见》也明确提出，各有关部门还将加大政策保障力度，国家发改委将制定特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本和实施细则等。据悉，2023年12月底，国家发改委公布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法(修订征求意见稿)》已完成向公众征求意见阶段。据了解，其细化了特许经营方案和特许经营协议的内容，将对特许经营项目实操具有更好的指导作用。

只补贴运营不补建设，偏远地区支付能力差怎么办？

《意见》还明确，只能在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持，而政府付费只能按规定补贴运营，不能补贴建设成本。

当下，城镇垃圾焚烧项目与污水处理项目均接近饱和，而偏远乡镇及农村的污水和垃圾固废处理是短板，这两个领域要吸引更多社会资本仍有难题需要破解。

首先，农村污水处理尚未建立完善的用户付费机制。一位长期从事污水处理处置领域政府与社会资本合作项目的专家向记者介绍，建设污水处理厂投入成本较大。目前，使用者付费程度虽仍不能覆盖污水处理的建设及运营成本，甚至不能覆盖建设成本，但其在水务领域中仍是价费机制最完善的领域，也是《清单》中明确提出的领域，需要通过水价调整、创新项目实施方式等逐步落地。

其次，一位不愿具名的固废领域专家告诉记者：“县域或偏远地区人口密度难以支撑一座具有规模效应的垃圾焚烧厂的运营，加上地方支付能力又相对较弱，所以这些地方垃圾焚烧发电项目的建设成本和管理成本相对较高。”

《意见》和《清单》中的项目，并非必须采取特许经营模式

《意见》还提出，政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施。不少企业关心的一个问题是，《意见》中提到的重点领域和《清单》中列举的项目是否全部要采取特许经营模式实施？

对此，受邀解答疑问的权威人士表示，《清单》中的项目也并非必须采取特许经营模式，还可以采用其他形式进行投资建设。

值得一提的是，根据《意见》，外商

薛涛说，目前，已开征垃圾处理费地区所征收的费用仅能覆盖垃圾处理全流程成本的不足20%。尽管垃圾发电收益也作为成本覆盖的计算范围，但提高垃圾收费价格较为迫切。

中央财经大学政府与社会资本合作(PPP)治理研究院首席专家温来成也告诉记者：“项目本身如果效益比较好，使用者付费能够达到成本要求，企业还是愿意参与特许经营项目的。但一些使用者付费制度不完善而且投入较高的项目，按照《意见》，只补贴运营，不能补建设，企业难以实现经济效益，其是否有意愿参与还要打上一个问号。特许经营是一种政府与社会资本合作项目，要强调公私合作利益兼顾，风险共担，利益共享，不能光强调政府的利益或者社会公众的利益。”

据受邀解答疑问的权威人士介绍，国家发改委将及时收集、整理各方面对《清单》实施过程中的意见建议，结合投资管理新形势新要求，适时对《清单》进行动态调整，真正做到最大程度鼓励民营企业参与。

投资企业参与特许经营项目，按照外商投资管理有关要求并参照民营企业参与。同时，《意见》也鼓励符合条件的国有企业通过特许经营模式规范参与盘活存量资产，形成投资良性循环。多位业内人士均表示，《意见》的一个重要目的是坚决遏制新增地方政府隐性债务，同时确保相关行业规范发展、阳光运行。未来，在盘活存量资产方面，国有企业发挥其优势的空间较大。

邯郸再添12家环保绩效A级企业

重点行业企业创A数量河北最多

本报记者张铭贤 通讯员高文祥邯郸报道 记者近日从河北省邯郸市生态环境局获悉，2023年，邯郸市钢铁、水泥、焦化等7个重点行业的12家企业完成环保绩效A级市级审核和上报工作。

据了解，2022年，邯郸市有5家企业完成环保绩效A级工作。截至2023年，邯郸市7个重点行业企业中完成创A的企业数量为河北省最多。

邯郸市委、市政府本着“政府引导支持、部门帮扶指导、企业积极配合”的原则，全力推进企业创A工作，发挥专家团队作用，全程提供指导支持，鼓励企业履行主体责任，引导企业投入真金白银，全面提升环境治理水平。

邯郸市聘请生态环境部环

境工程评估中心、北京冶金规划院、迁安首钢冶金科技公司等多个专家团队，对参与创A企业的有组织超低排放评估监测、无组织提升治理、清洁运输等工作进行指导，制定创A“一企一策”深度治理方案，提供有力技术支撑。

此外，邯郸市还从增值税减免抵扣、环境保护节能节水项目企业所得税减免、环境保护节能节水专用设备投资抵免、环境保护税减免、创A企业财政奖补、中央大气污染防治资金支持等方面，给予创A企业税收优惠和资金奖补。记者了解到，仅武安市2023年就帮助、指导重点企业创A项目申请了中央大气污染防治资金5692.8万元，极大提高了企业的主动性和积极性。

深圳实施新能源车车内空气质量团标

增加总挥发性有机化合物指标

本报讯【新能源汽车车内空气质量健康评价指南】(以下简称《评价指南》)团体标准已在广东省深圳市正式实施。这是国内首个针对新能源汽车车内空气质量健康、同时涵盖污染物限值指标和检测方法的团体标准。这一标准以鼓励提倡的方式，引导行业内企业自觉、自愿执行。

据悉，《评价指南》聚焦车内空气质量控制和检测，主要适用于评价销售的新能源汽车车内空气质量，使用中的车辆和其他类型车辆可参照使用。在车内污染物限制要求部分，《评价指南》对标国内外十余项车内空气质量评价标准，在现行国标8种污染物的基础上，增加了总挥发性有机

化合物指标，并对污染物中的苯、甲苯、二甲苯和乙苯4种污染物的限值要求在《乘用车内空气质量评价指南》基础上进行了收严。

在检测方法上，《评价指南》接轨国际标准《道路车辆的内部空气 第1部分：整车试验室测定车厢内挥发性有机化合物的规范与方法》的要求，完善受试车辆、整车试验室、辐照装置和采样装置的技术要求，保障消费环境的健康。

据悉，这一标准由深圳市生态环境局联合深圳市标准技术研究院共同提出，由深圳市标准技术研究院牵头起草，多家车企和检测机构参与编制。董宇桐 韦婷

CEN 图片新闻



图为江苏连云港国际汽车绿色智能物流中心项目建设现场，项目将建设一座总建筑面积7.4万平方米的5层立体车库，将全部采用AGV机器人自动泊车。 人民图片网供图

CEN 减污降碳协同增效之污水处理②

为何污水处理厂不宜过度提标？

存在投入产出比差、显著加大碳排放等减污降碳不协同问题

◆本报记者刘良伟

近年来，我国多个流域、省份出台了各自的污水处理排放标准。其中，不少标准提出了准IV类甚至准III类的出水水质排放要求。

这意味着达标排放的污水已经接近一般工业用水区及人体非直接接触的娱乐用水区水质，甚至接近集中式生活饮用水地表水源地二级保护区水质。

这是否有必要？是否科学？污水处理行业过度提标现象早已引起多方关注。2022年4月，生态环境部、住建部、国家发改委、水利部四部委联合印发了《深入打好城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》，对“十四五”期间的相关工作作出部署安排。其中特别提到“不应盲目提高污水处理厂出水标准。”这也是国家政策层面对污水处理行业过度提标问题首次正式作出回应。

不久前，国家发改委、住建部、生态环境部联合印发的《关于推进污水处理减污降碳协同增效的实施意见》(以下简称《实施意见》)再次强调，各地方应“科学合理、因地制宜制定污水排放标准”。

除了政策导向在发生变化，水环境领域相关人士也围绕这一问题进行了长期探讨，呼吁不应强调过高的出水标准。中国工程院院士、北京工业大学教授彭永臻分析，某些城市对水环境污染治理急于求成，盲目提高城镇污水排放标准，造成处理成本提高数倍以上。

但记者注意到，此前的讨论更多地集中在污水处理成本、处理工艺、高昂的运维成本导致有些设施“晒太阳”等现实问题上。而在“双碳”战略背景下，如何看待这一问题，又有了新的角度。

过度提标导致减污降碳不协同

山西省城镇排水专业委员会专家委员郝晓光告诉记者：“《实施意见》中提出了污水处理要‘减污降碳协同增效’的理念，是整个文件的重点和亮点。它明确了减污和降碳必须

同时进行。污水处理厂一直属于传统意义上的高耗能、高投入的能源密集型产业，提出‘减污降碳协同增效’，从‘大环保’的层面将污水处理从单一的推动水环境改善的角色提升到推动整体环境改善的角色上来，赋予了污水处理这项工作更广义的内涵。”

在我国，污水处理行业的碳排放量约占全社会总排放量的约1%，在环保产业中占比最大。在“双碳”战略背景下，对污水处理过度提标问题进行讨论具有新的意义。

中国城市规划设计研究院副总工程师、中规院(北京)规划设计有限公司生态学院院长、教授级高级工程师王家卓告诉记者：“和国外的相关标准对比来看，我国一级A的排放标准本来就很高。但近些年，很多地方仍纷纷出台了各自的排放标准、流域排放标准，不少地方提出了准IV类甚至准III类的排放要求。国内一些学者的研究结果表明，污水处理厂过度提标改造，不仅从经济上投入产出比很差，还会显著增加碳排放。这就属于当前污水收集处理领域最为显著的减污和降碳不协同的问题，污染物排放量虽然降低了一些，但是碳排放明显增多了，‘按下葫芦起了瓢’。在减污降碳要协同增效的大背景下，污水处理厂排放标准的过度提标属于当前最应该关注的问题之一。”

为了发挥减污降碳示范引领作用，我国将于2025年建成100座能源资源高效循环利用的污水处理绿色低碳标杆厂。

对此，郝晓光认为：“要明确100座绿色低碳标杆厂科学合理的衡量标准，首先，地方要有合理的环境排放标准。一些污水处理厂为了应对地方对于出水水质的高标准要求，采用过度曝气、过控制污泥浓度、过量加药等方式。这与绿色低碳理念是背离的，应该扭转一些地区不合理地过度提标带来的高碳运行局面。”

是否“过度提标”，如何衡量？

虽然要理性看待污水处理厂过度提标带来的高碳排问题，但是要注意，并非所有提标

都属于“过度”，也不能一概而论。

一位水环境领域资深专家认为，要看污水处理厂的出水究竟排放到什么水体中去，这些水体的功能是什么，要满足什么要求。如果污水处理厂下游紧邻国控断面、跨界断面，或者靠近其他高功能水体，经过经济技术比选，针对特定污染物，也可以适当提高排放标准；但假设是排放到较低功能的水体中，这些水体的排放标准不科学、不合理，那按照一级A的标准排放就足够了。所以，一方面要保证水环境质量；另一方面，要响应国家减污降碳的要求。各地情况千差万别，要综合考虑。

彭永臻认为，我国幅员辽阔，东西南北各地区的环境、气候和生活习惯等差异很大，污水的水质、水量以及接纳水体的环境容量都不相同，因此，制定和执行污水排放标准时应考虑实际情况，不一定要“整齐划一”。

王家卓说：“此次三部委文件明确提出，要科学合理、因地制宜地制定污水处理排放标准。提出这样的要求，显然是因为当前一些地方的排放标准不科学、不合理，没有因地制宜，‘一刀切’要求继续提标。在当前地方财政普遍较为紧张的情况下，文件中的相关要求对于如何将有限的资金花在刀刃上，实现投入产出比最大、减污降碳协同增效指明了方向。而且文件明确了制定污水处理排放标准需要考虑的因素，包括问题导向、经济社会发展情况、水环境容量、污水水质、能耗药耗等，这比之前的提法有了进步和细化，对于推进城市污水处理高质量发展，促进减污降碳协同增效意义重大。”

宣城做强做大生态环保产业

全力打造主导产业、优势产业、新兴产业等特色产业体系

本报讯 2023年，安徽省宣城市深挖潜能优势，做大做强生态环保产业。宣城市全年新能源和节能环保产业落地项目数量为128个，在全省排名第二；登记金额为1427.3亿元，在全省排名第四；50亿元以上落地项目有9个；新增国家级绿色工厂6家、省级绿色工厂11家。全年新能源、汽车零部件、节能环保装备三大主导产业增加值增长24.4%。生态环保产业已经成为全市绿色经济的重要力量。

“借船出海”，壮大生态环保产业链。宣城市重点发展环保装备制造、光伏、新能源电池、生物质能、新能源电厂等产

业。宣城市政府与安徽省生态环境集团签订战略合作协议，在绿色低碳环保、城市更新、健康养老等领域加强合作，共同探索“两山”理念在宣城市的转化路径。

“借梯登高”，做强新兴产业。宣城市全力打造由新能源、汽车零部件两大主导产业，电子信息、高端装备制造、新材料与精细化工等三大优势产业，文旅、绿色食品、数字经济及人工智能、医药健康等四大新兴产业共同构建的“2+3+4”特色产业体系。开工建设投资超百亿元的新能源项目，并依托华晟高效异质结全产业链项目，聚力打造中国异质结光伏之都。

“借势打力”，协同减污降碳。宣城市严把项目准入关，工业项目一律进园区，紧盯严控排污总量和污染项目审批，取缔不符合国家产业政策、严重污染水环境的小型造纸、制革、印染等“十小”企业。2023年，全市累计整治“散乱污”企业和淘汰落后产能项目119家(个)，取缔关闭116家(个)，整顿规范3家(个)。同时，加强用能预算管理，强化节能减碳及清洁能源替代。2023年，全市万元规上工业增加值能耗同比下降2.72%。宣城市宁国经济技术开发区入选全国首批产业园区减污降碳协同创新试点。

周明助



详细报道见中国环境APP