

环保基建或迎民资涌入

五部委新政鼓励民间资本通过PPP、国企改革等方式进入

■ 本报记者 刘季辰

近日环保产业的民间资本,迎来了重大利好。由住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、中国人民银行五部门联合印发了《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》(以下简称《意见》)。

《意见》中明确了民间资本可通过参与PPP项目、国有企业改制重组、独资合资等直接投资方式、股权认购、产业投资基金等多种渠道进入包括环保在内的诸多领域。同时,还提出要加大对民间资本的信贷支持力度,以及对污水和垃圾处理等企业提供参与电力直接交易的支持,以降低企业用电成本。

信贷支持力度变大

以往民间资本在参与PPP项目时,在技术水平上,往往与国有企业同台竞争,有些还具有相当的优势,但在中标率上,却处于劣势。民间资本在参与PPP项目时,热情不高的情况,被业界看来是国有资本热,民营资本冷,建设环节热,运营环节冷;银行资本热,自有资金冷等,存在诸多问题。

从需求方的角度来看,地方政府看中的是PPP项目的性价比,用尽量少的钱、更先进的技术,解决尽可能多的问题。高能环境修复公司总经理魏丽在接受《中国企业家报》记者采访时指出,节能环保行业是需求导向的市场,民营企业的技术创新更有针对性,服务意识更强,在项目开展的过程中,执行效率更高。

但为什么国有资本依然占据中标率的上峰,原因主要是需求方有一定的财政压力,因而不得不选择融资能力更强的国有资本。专家表示,过去民间资本融资渠道比较窄,融资成本高,导致项目报价提高,更有甚者“勒紧裤腰带”强行上马,导致后期工程出现断档,毕竟包括水环境修复、垃圾资源化等环保产业的PPP项目需要的是长线发展。

《意见》中对民间资本信贷加强支持力度,明显恰逢其时。《意见》指出,对民间资本加大了信贷支持力度,鼓励开展担保创新类贷款业务,支持相关企业和项目发行短期融资券、中期票据、资产支持票据、项目收益票据等非金融企业债务融资工具及可续期债券、项目收益债券,着力缓解企业融资难问题。并且从价格、收费、财税等方面,完善了对民间资本进入污水和垃



王利博制图

圾处理行业的支持政策,并将该两项纳入政府预算管理。

政策推动民企参与

比较2002年,原建设部印发的《关于较快推进市政公用行业市场化进程的意见》,新《意见》在土地供应、金融服务等诸多方面,显示出突破性观念,银行、金融机构将加快金融产品、服务方式的创新,但前提是风险可控。

住房和城乡建设部城市建设司司长赵泽生表示,以划拨用地为例,民营企业也可以操作,但在融资方面有一定的障碍,不过未来民营企业的土地可以到银行抵押、融资,划拨土地投资可以把土地出让环节、确定投资者环节、PPP环节进行合并。未来将鼓励开展担保创新类贷款业务,通过支持相关企业和项目发行短期融资券、中期票据、资产支持票据、项目收益票据等非金融企业债务融资工具及可续期债券、项目收益债券,来缓解企业融资难的问题。

民营企业投资的增速在2015年之前高于国有企业,主要以制造业为主,但在污水、垃圾等基础设施领域国有企业投资比例约占70%。国家发改

委投资研究所副所长杨萍认为,政策正在推动更多民营企业参与基础设施建设,主要是因为经济形势的迫切需要。民营企业在技术、创新上体现出的诸多优势没有充分展现,如果没有PPP这一“舞台”基础设施建设的科技水平、创新力将受到限制。清华大学公共管理学院院长薛澜认为,基础设施服务于人民,民间资本紧靠市场需求,多元化发展,有限的公共资源该怎么用,市场机制应充分发挥作用。

政策加码刺激民间资本

财政部10月12日发布的《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》中明确指出,在公共服务领域深化PPP模式,其中“两个强制”尤为引人注目,在垃圾处理、污水处理等公共服务领域,在新建项目中“强制”采用PPP模式、PPP模式识别的论证,在民间投资大幅下滑,政府预算空间有限和地方债务高企的情况下,可激发投资热潮,拓宽政府项目建设的资金来源,减少负债,在公共服务供给效率方面,既可以转变政府职能,又能充分运用民间资本的能动性和创造性,增强市场活力。

财政部10月20日正式印发的

《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》明确了政府、社会资本发起的PPP项目流程、实施方案、评价报告的审核等等,针对民间资本态度冷淡的现象,提出项目实施机构应当根据项目特点和建设运营需求,综合考虑专业资质、技术能力、管理经验、财务实力等因素合理设置社会资本的资格条件,保证国有企业、民营企业、外资企业平等参与。还针对民间资本对政府履约的担忧,提出了行业主管部门应当根据预算管理要求,将PPP项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划,经财政部门审核汇总后,报本级人民政府审核,保障政府在项目全生命周期内的履约能力。

专家指出,政策前后加码将大范围刺激民间资本参与到PPP环保项目中来,《通知》的发布将更大程度地削减地方政府对民营资本采用限制性条件,以及设置差别条款,因为设置障碍,会导致各级财政部门将不再安排资金和政策支持。《暂行办法》加强了项目各环节的监管,打消社会资本对政府履约的担忧。《意见》则明确了对民间资本的支持力度,多管齐下民间资本参与环保领域PPP项目的热情将有所提高。

观察



循环经济发展已呈现三产融合趋势

■ 本报记者 刘季辰

循环经济建设过程中,催生了环境服务业的发展,从市政环卫,到废气、废水、废弃物的循环利用均已成为一种服务产品,并通过产业融合的形式进入各个领域。

从循环经济的“3R原则”的角度来讲,在减量化、再使用、再循环的过程中,需要完善物流体系、仓储空间、销售渠道,并且通过法律法规、平台整合将他们充分调动起来。清华大学环境学院循环经济产业研究中心主任温宗国告诉《中国企业家报》记者:“目前循环经济产业发展已经呈现出三产融合的趋势,我国已经在工农业复合型、环卫收运及处置、废弃物区域协同处置、绿色逆向物流等领域,形成了独具特色的环境服务模式。”

专业人做专业事

“专业的人做专业的事”逐渐成为环境服务业的发展方向。温宗国谈道,包括市政环卫这样的公共服务,今后一些地方政府将可以不再自行组建公司,而是更多通过政府购买服务的模式,把城市生活垃圾、再生资源回收等服务项目交给专业化企业来做。企业则可以在约定的长期管理目标和政策机制保障下,通过自主投资和选择经济性强的工程技术手段,从源头分类到末端处置开展全过程系统设计和整体运营,政府则充分发挥其监管职能,从而形成一种全新的环境服务业态。

以市政环卫为例,重庆市首个采用PPP模式运行的环卫项目在忠县得到了较好的应用。从事城市环卫保洁、清运、收集、养护“四统一”的是中国一家大型综合性环境服务商启迪桑德,今年9月入驻忠县,通过构建环卫云平台,对工作中的人、车、物、事实现了实时监控。与传统的市政环卫工作相比,提高了作业的质量和效率。据介绍,该企业接下来将利用现代环卫机械设备和车辆,从事城区清扫保洁、垃圾收集运转和公厕、垃圾转运站的运营管理。

对于工业企业而言,目前像环境污染第三方治理、合同能源管理这样的节能减排服务,已经在中国开展多年,工厂不用再为节能减排项目的技术、运营绞尽脑汁,而是可以直接将这些项目承包给专业的公司。

除了专业的环保企业在提供服务以外,一些传统企业也在通过自身的节能减排改造,在环境服务业中占据一席之地。像传统钢铁企业宝钢,将钢铁生产排放的废热转化成热水资源,通过移动供热形式,给周边的社区供应热水,不仅逐步取代了燃煤锅炉,而且大大降低了社区供热方的运营成本。还有,国电集团的国电科环,在为系统内的火电厂提供脱硫脱硝等环保服务的同时,还为市场提供包括火电厂烟气治理、水循环、废水综合治理、“零排放”等业务。

市政服务“重庆忠县项目”以及大量工业服务之所以能够成功落地,一定程度上取决于项目企业服务链条的相对完整,而对于整个环境服务业而言,规则制度的建立以及服务产品的整合又是一大问题。温宗国认为,要建立环境服务业的运营机制和有关规则,需要政府要把市场化运行的模式明确下来,并且符合行业的实际运营状况,同时积极推动模式的标准化和长效性,出台可操作的相关规定,包括政府、工业企业购买环境服务的模式,如何确保环境服务项目稳定、合理的收益等,从而吸引更多的企业和社会资本参与。

模式创新极具发展空间

模式创新将推动创新型企业的发展,而平台建设和资源整合将为一些环境服务企业创造新的发展方向。温宗国认为,未来,资源循环利用服务业的模式创新具有极大的发展空间。例如,如何充分发挥信息技术在资源循环中的基础性配置作用,大力推动“互联网+”与生活垃圾收运、再生资源回收、产业共生和再制造等的深度融合,构建公共服务平台打破信息不对称格局,可以加速传统资源循环服务行业的转型升级和健康持续发展。

今年年中,商务部等6部门联合发布的《关于推进再生资源回收行业转型升级的意见》提出,以加快转变发展方式、促进行业转型升级为主线,顺应“互联网+”发展趋势,着力推动再生资源回收模式创新,推动经营模式由粗放型向集约型转变,推动组织形式由劳动密集型向劳动、资本和技术密集型并重转变,建立健全完善的再生资源回收体系。并指出,将以市场运作与政府引导相结合、规范秩序与行业创新相结合、突出重点和兼顾其他相结合、经济效益与社会效益相结合的四大原则。将有效解决近年来资源回收市场中出现的“利大抢收、利小不收”的局面,支持像“爱回收”、“盈创回收”等互联网+的线上线下融合方式,为环境服务业提供市场环境,规范市场秩序。

从财政补贴等资金投入方面来讲,温宗国在采访中指出,以废弃物回收利用项目为例,要遵循一般固体废物具有的环境和资源双重属性及其经济价值。就需要对这三种属性进行评价,如果某一类废物,评价结果表明其资源性很好,经济价值很高,那么这类废弃物基本不需要财政补贴,仅靠市场化运营即可,同时应避免政府过多干预市场。但对于那些低附加值的废弃物,如废旧纺织品、餐厨垃圾、废旧电池等环境影响较突出的,已有技术手段无法确保其资源化产品的价值,这一类的就应该由国家财政来支持以保证其回收水平。

本版主编:樊林

第二次全国污染源普查明年开展

■ 本报记者 陈玮

10月26日,国务院印发了《关于开展第二次全国污染源普查的通知》(以下简称《通知》),决定从2017年开展第二次全国污染源普查。近日,环境保护部有关负责人就开展第二次全国污染源普查有关问题回答了记者提问。

经过10年的发展,我国工业经济和社会人口结构,以及污染源的类型、分布、规模和性质等都发生巨大变化。同时,农村面源、非道路移动源以及挥发性有机物等污染物对环境质量的影响逐渐显现,亟须对其排放情况开展系统性调查。随着全社会对生态环境质量的日益关注,公众对准确获取环境信息的需求也越来越迫切。

环保部相关负责人表示,依法开展第二次全国污染源普查工作,全面摸清各类污染源的数量、行业和地区分布情况,以及主要污染物产生、排放和处理情况,对于准确判断我国当前环境形势,以改善环境质量为核心制

定实施有针对性的环境保护政策规划,不断提高环境治理系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平,加快推进生态文明建设,补齐全面建成小康社会的生态环境短板具有重要意义。

《通知》明确要求,开展第二次全国污染源普查工作,掌握各类污染源的数量、行业和地理分布情况,了解污染物产生、排放和处理情况,建立健全重点污染源档案、污染源信息数据库和环境统计平台,并明确规定,凡在中华人民共和国境内有污染源的单位和个体经营户均属普查对象。具体包括:工业污染源,农业污染源,生活污染源,集中式污染治理设施,移动源及其他产生、排放污染物的设施。

据介绍,本次污染源普查在国务院的领导下,按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的基本原则组织开展,国务院成立了第二次全国污染源普查领导小组,负责普查的领导和协调工作。

环保部相关负责人表示,污染源

普查除具有经济普查、人口普查和农业普查等全国性普查的一般性特点外,还有两个突出特点:一是涉及面广,只要有生产生活活动,都会有污染物的产生,而这些活动又涉及不同的部门、行业,涉及不同的利益主体,而有关各类活动主体的信息分散在不同的管理部门,必须要充分调动和发挥各部门的力量,这项工作才能做好,才能有成效。从这个意义上来说,普查实施对多部门统筹协调的要求非常高。污染源普查的另一个特点是:专业性强,技术要求高。本次普查不仅要查清全国工业污染源、农业污染源、生活污染源、集中式污染治理设施、移动源及其他产生、排放污染物的设施等各类污染源的数量、行业和地区分布,主要污染物种类及其排放量、排放去向、污染治理等情况,还要进一步分析掌握现阶段我国环境污染状况、污染对环境影响范围和程度、污染变化趋势,以及污染的治理能力和现状。

国家机关、社会团体以及与污染源普查有关的单位和个人,应当依照

《中华人民共和国统计法》《全国污染源普查条例》等有关法律、法规及《通知》精神,积极参与、配合污染源普查工作。

污染源普查对象有义务接受污染源普查机构和污染源普查人员依法进行的调查,应当如实、按时填报污染源普查报表,不得虚报、瞒报、拒报和迟报污染源普查数据。

环保部相关负责人介绍道,为保障普查数据的准确性,将建立数据质量控制体系,制定数据质量管理技术规定和相关工作细则等制度,从普查方案设计、普查人员选调和培训、污染源清查、普查表填报、普查数据审核汇总、处理和上报的全过程进行质量监控。通过设计科学的调查方法,提升卫星遥感、无人机等调查手段和互联网、移动终端等信息化技术的应用,同时将普查数据与其他相关领域的关联数据信息进行比对验证,在提高普查效率、减少被调查对象负担和调查成本的同时,保障普查数据的质量。