

环境保护市场化推进实践与思考

辛 璐, 逯元堂, 李杨飏, 马春晖, 赵云皓
(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

摘 要: 在分析环境保护市场化推进经验与制约瓶颈的基础上, 从公共物品、准公共物品和私人物品特征明显的环境保护领域3个方面提出了环境保护市场化推进的重点领域与推进机制, 并从加大监察执法力度、优化专项资金使用、强化政策引导和加强环保市场监管等方面提出了环境保护市场化的推进措施与建议。

关键词: 环境保护; 市场化; 推进机制; 公共物品; 政府采购

中图分类号: X324

文献标志码: A

Practice and Thought on the Promotion Mechanism of Environmental Protection Marketization

Xin Lu, Lu Yuantang, Li Yangyang, Ma Chunhui, Zhao Yunhao
(Chinese Academy for Environmental Planning, MEP, Beijing 100012, China)

Abstract: Based on the analysis of experiences in market-oriented promotion of environmental protection and limiting factors, key areas and promotion mechanism of environmental protection marketization were proposed in the fields of pure public goods, quasi-public goods and non-public goods. Furthermore, several measures and suggestions on promotion of environmental protection marketization were put forwards from the aspects of intensifying the supervision of legal enforcement, optimizing the use of special funds, strengthening the policy guidance and enhancing the supervision management of environmental protection market.

Keywords: Environmental Protection; Marketization; Promotion Mechanism; Public Goods; Government Procurement

CLC number: X324

长期以来, 环境保护被看成是游离于经济活动之外的一种特殊活动, 仅仅是应该由政府承担的一种公益事业, 或被视为造成环境危害的有关单位应该承担的一种责任和义务, 造成政府财政资金短缺、服务效率低下, 污染企业治污被动, 公众参与积极性差, 使环境问题成为制约国民经济发展的的重要因素。近年来, 随着经济市场化改革深化和生态文明建设的推进, 探索实现环境保护市场化受到社会各界的密切关注。十八届三中全会明确提出, 引入市场化机制, 推行环境污染第三方治理。《关于推行环境污染第三方治理的意见》(国办发〔2014〕69号)提出以环境

公用设施、工业园区等领域为重点, 改进政府管理和服务, 健全第三方治理市场, 不断提升我国污染治理水平。《政府购买服务管理办法(暂行)》(财综〔2014〕96号)提出要加大政府向社会力量购买服务的力度, 将环境污染治理纳入政府购买服务指导性目录中的基本公共服务领域。探索推进环境保护市场化有利于转变政府职能, 提高治理效率, 促进环保产业发展。

1 环境保护市场化内涵

西方民营化理论大师萨瓦斯认为市场化就是民营化^[1], 即“更多地依靠民间机构, 更少地

收稿日期: 2014-12-20

基金项目: 国家水体污染控制与治理科技重大专项(2012ZX07601-003)基金资助

作者简介: 辛 璐(1984-), 女, 助理研究员。研究方向: 环保产业发展政策。

通信作者: 赵云皓, E-mail: zhaoyh@caep.org.cn

依靠政府来满足公众需求。它是在公共产品和服务的生产和财产的拥有方面减少政府的作用，增加社会其他机构作用的行动。”关于环境保护市场化的内涵，有学者提出，环境保护市场化是在政府宏观调控下，引导企业进入环境保护市场，培育发展起一个健全的环境保护产品、技术和服务产业的体系，借助这个产业市场的力量来更有效地实现政府的环境保护目标^[2]。结合我国市场化改革目的与历程，本研究认为我国环境保护市场化主要体现在两个方面：（1）将由政府和公共部门提供的环境保护服务和产品部分或全部交由市场，实现资源配置方式由政府行政配置向市场调节的转化，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用；（2）提高市场对环境保护资源配置的效率、实现公平等，提高市场自身的规范化程度等。这样，政府一方面要通过环境保护规划和各种法律、标准，扩大环境保护市场的需求；另一方面要通过建立合理的价格补偿机制，规范环境保护市场，使企业愿意并且可能投入环境保护产业，扩大环保市场的有效供给，通过政府和市场的双重作用共同实现环境保护目标。

2 推进经验与制约瓶颈分析

结合第四次环境保护相关产业统计调查和环境统计年报数据（2011年）分析认为，2011年我国环保设施运营市场化率19.15%（按照环保设施第三方运营收入占该领域全部运行投入费用的比例计算），其中，城镇污水处理设施、工业废水处理设施、工业废气处理设施运营市场化率分别为90.10%、11.31%、1.48%。除城镇污水处理设施市场化程度较高外，工业废水处理和工业废气处理的市场化程度不足，与发达国家相比还有较大差距。因此，充分借鉴国内外环保领域市场化的成功经验，分析我国当前环境保护市场化的制约瓶颈，对推进我国环境保护市场化具有重要的作用。

2.1 环境保护市场化推进经验借鉴

英国政府通过制定一系列完善的法律法规来推动水务行业市场化进程。1989年，英国政府

颁布了新的《水法》，将现存的区域水务局经私有化改造改制成为供排水公司并任命这些公司为地区供排水业务的“承担者”，并通过让水务公司在伦敦证券交易所上市来筹集资本。1991年又颁布了《水工业法》重新确定了供排水公司的权利和义务及水务服务总监的权力，《水资源法》明确了国家河流管理局的职能，《法定水公司法》专门适用于先前的法定水务公司，《土地排水法》将先前设定的地方当局内部排水权转移至国家河流管理局，后续的《竞争与服务（设施）法》、《环境法》、《竞争法》、《水工业法》（1999年修改）、《水法》（2003年修改）继续完善了英国水业的法律框架，包括有限竞争机制的引入，政府和公有制企业的权责划定，取水许可证制度的框架修补等^[3]。

为治理日益严重的伦敦城市水污染，70年代伦敦成立了泰晤士河管理局，它是一个自主权较大的水污染防治机构。为筹措水污染的治理资金，管理局实行谁排污谁付费的原则，引入公共私营合作模式，发展沿河旅游业和娱乐产业，解决了政府投资不足的问题。1987~1988年度泰晤士河管理局的总收入达5.97亿英镑，市场化、产业化既解决了城市水污染治理资金不足的难题，又促进了城市社会经济的发展^[4]。

目前，我国很多地区在环境监测、河道整治、工业污染治理等方面开展了大量的探索。积极创新环境污染治理新模式新机制是推进环境保护市场化的重要途径。山东省采取环境质量“上收一级”管理，污染源“下放一级”管理，对全省17市144个空气站全部实行“转让-经营”（TO）模式，实行“监测设备有偿转让，专业队伍运营维护，专业机构移动比对，环保部门质控考核，政府购买合格数据”^[5]。宁波市开展基于效果付费的内河治理模式探索，按照“一次招标、三年维护，第三方监测”的方式，要求在3年的合同期内，河道的各项污染物指标考核基准值要求逐年至少消减15%，并在考核制度中，以月为单位对水质维护单位进行考核^[6]。在工业园区、钢铁等行业以第三方治理模式推进污染治

理。河北沧州市肃宁县皮毛硝染园区采用ROT模式,根据排污企业污水排放量征收污水处理费,并委托专业的第三方环保服务公司提供从入园企业的车间治污设施改造、园区排水管网和污水处理厂改造与运营服务全过程的污染防治服务。

2.2 环境保护市场化推进制约瓶颈分析

2.2.1 政策制度不完善 政府采购环保服务范围不明晰,规章制度、管理与保障机制不健全。2003年实施的《政府采购法》,虽然范围涵盖了货物、工程和服务,但是在采购范围中,对于服务的理解仅限于政府自身运作的后勤服务,而范围更广泛、更重要的环保服务等尚未被列入采购范围,由于没有明确的规定,以至于政府采购哪些类型的环保服务、采购范围以及采购数量等方面都缺乏统一的制度规范。《关于发展环保服务业发展的指导意见》(环发〔2013〕8号)虽把政府购买基本公共服务作为基本原则之一,但对于政府采购中具体如何操作,尚未明确。

资金使用方式固化,环保服务采购模式受限。现行资金分配、管理和使用制度对政府性引导资金投入环境保护市场存在不合理的限制。根据现行财政财务管理制度,政府购买服务所需资金从其部门预算安排的公用经费或经批准使用的专项经费既有预算中统筹安排,未列入财政预算;尚未构建政府采购环保服务的指导性目录;政府在某些领域设立的专项资金以固定资产投资为主,难以用于采购环境服务等方面的合理支出^[7]。

2.2.2 监管力度不够 环境监管力度不够,“违法成本低,守法成本高”未得到根本改观,环境保护市场化推进的外部压力不足^[8]。地方政府环保监管能力还有待提高,个案执法力度虽大,但打击面不够广,部分违法企业仍存在侥幸心理,公平竞争环境尚未形成,企业污染治理的外部压力不够。随着新环保法生效实施,要做到“有法必依、执法必严、违法必究”,才能从根本上扭转环境违法现象屡禁不止的局面,充分释放环境污染治理的市场。

2.2.3 责任界定不清 “谁排放,谁负责”的责任界定机制未能从法规制度上加以明确^[9],“谁

污染,谁付费”的市场价值体系尚未建立,造成污染治理市场化动力不足。企业污染自治仍然是目前工业污染治理的主要方式,以往排污、治污二合一的经营方式下环保责任主体单一,责任易于界定;委托第三方治污产生了两个责任主体,出现问题须要排污企业和第三方企业共同承担,法律责任转移机制不明确,新环保法规定的法律和行政处罚的责任主体仍然是排污企业,严重影响了排污企业放开污染治理市场的积极性。

2.2.4 缺乏稳定的盈利机制 环境保护公益性较强,大部分领域尚未形成稳定的投资回报机制。当前污水处理收费规模不足以满足污水处理厂的运营成本,部分地区尚未开征垃圾处理费,政府补贴有限,微利或无利运行影响社会资本进入的积极性。根据《全国城镇污水处理及再生利用设施建设“十二五”规划编制说明》,全国各省污水处理费平均值仅为0.91元/m³。根据污水处理厂提标改造的成本测算结果,如果满足一级B排放标准的成本需求,污水处理费征收标准需增加到1.23元/t;如果满足一级A排放标准的成本需求,污水处理费征收标准需增加到1.35元/t^[10]。乡镇及农村排污费征收尚未展开,而且农村环境污染具有源强小、分布广、不连片等特征,集中处理面临转运成本过高、收集效率低的问题,但小规模市政基础设施建设运行利润低,影响了市场化进程。

3 重点领域与推进模式

3.1 重点领域划分

“公共物品”理论中将物品分为公共物品、准公共物品和私人物品。奥斯特罗姆提出公共物品应该由政府来供给,但是供给并等于不直接生产,生产可以交给私人企业或者其他社会组织来完成^[11]。由于环境资源具有公共物品特征,使环境保护具有典型的公共产品的特性。为了更好的分析环境保护市场化推进方式与措施,本文依据“公共物品理论”将环境保护产品/服务分为公共产品特征明显的环境保护领域、具有准公共物品特征的环境保护领域和私人特征明显的环

环境保护领域3类，结合不同领域的特点，因地制宜，分类推进。

公共物品特征明显的环境保护产品/服务的显著特征是产品或服务具有完全的非竞争性和非排他性，很难界定具体的受益人和受益程度，难以收取针对性的费用，这类产品或服务的提供者主要是政府部门。这类环境保护产品/服务主要包括政府职能的环境规划、标准制定、信息发布与宣传教育、生态环境保护和建设、区域流域污染综合治理工程、农业面源污染及农村环境保护、历史遗留问题、环境监测与评估、环境咨询服务等。

准公共物品特征明显的环境保护产品/服务介于公共物品和私人物品之间，具有较强的外部效应，可以较为清晰地界定服务对象和服务质量的差异，可以通过“谁污染谁付费”或者“谁受益谁交税”等方式确定消费者和消费量，从而以市场机制为主要配置方式提供服务，环境保护的责任主体为社会群众。这类环境保护产品/服务主要包括市政生活污染（生活污水、垃圾）等市政基础设施建设运行。

私人特征明显的环境保护产品/服务竞争性和排他性较为显著，按照“谁污染谁治理”和“谁污染谁付费”的原则，易于直接收取费用，环境保护的责任主体为污染企业。这类环境保护产品/服务主要包括工业企业污染防治、清洁生产以及工业园区污染治理等。

3.2 不同领域推进模式与机制分析

3.2.1 公共物品特征明显的政府职能社会化领域

在公共物品特征明显的环境保护领域，一般缺乏付费机制，应着力构建政府采购服务机制，推进公益性领域环境保护市场化进程。该领域主要采用政府采购环境服务、组合开发等方式推进市场化，建立政府付费机制或与收益项目捆绑开发机制，并以服务绩效作为或项目收益作为环境服务商获取利润的依据。同时，还要建立纠纷仲裁机制和第三方考核体系，明确各相关方的权利、义务、责任要求。建立各方问责机制，保证绩效考核和各方信息的公开性和透明度，充分

接受社会公众的监督。

3.2.2 准公共物品特征明显的环境基础设施领域

在准公共物品特征明显的环境保护领域，一般具备一定的收费基础，重点以特许经营等方式，推进市场化改革。对于城镇污水、垃圾等环境公共事业领域，可通过特许经营制度引入社会资本进行投资、建设和运营，具体方式包括BOT、TOT、ROT等多种方式。对于重点乡镇污水垃圾处理，鼓励打破以项目为单位的分散运营模式，采取打捆方式引入环境服务公司进行整体式设计、模块化建设、一体化运营。鼓励地方政府引入环境服务公司开展综合环境服务。

3.2.3 私人特征明显的环境保护领域 在私人特征显著的领域，要通过逐步推进第三方治理、重点领域开展行政代执行等方式，推进工业治污领域的市场化。该类环境保护服务市场化以鼓励引导、推行环境污染第三方治理以及行政代执行等制度和措施予以推进。在电力、钢铁等行业和中小企业，鼓励推行环境绩效合同服务等方式引入第三方治理。选择有条件地区的高污染、高环境风险行业，对因污染物超过排放标准或总量控制要求，被环境保护主管部门责令限制生产、停产整治且拒不自行治理污染的企业，列出企业清单向社会公布，探索开展以行政代执行方式将其治污设施交由具备资质的第三方专业机构运营。

4 推进措施与建议

4.1 加大环保监管执法力度，创造市场需求

以环境保护重要规划、重点区域流域、饮用水源、农村面源和行业、重大工程、重点公司以及各级、各类工业园区为核心，对环境保护相关项目进行全过程、全方位管理，大力发展环境监理和环境监督执法，把环境保护设施的连续、稳定、有效、达标运行纳入环境监管范畴。严格落实环境保护法，严厉打击企业违法排污行为，继续加强与公安部门在环境执法工作中的衔接配合，联合公安部督查和指导地方建立健全深入开展执法联动和协作，进一步形成打击环境污染犯罪的强劲合力持续加大监督检查力度，曝光环境违法企

业名单,倒逼排污企业提高污染治理设施建设运行水平,增强委托第三方的内生动力,培育有利于推行第三方治理的公平竞争的市场环境。

4.2 建立政府采购环保服务清单,突破资金使用机制

明确政府购买环保服务主体,合理确定政府购买环保服务范围与内容,制定《政府购买环保服务的指导目录》,明确政府购买环保服务的种类、性质和内容,并在总结试点经验基础上,及时进行动态调整。突破政府采购环保服务的资金瓶颈,将政府购买环保服务所需资金按照预算管理要求列入政府年度财政预算,试点采用环境保护相关专项资金、排污收费等资金用于采购环保服务。制定《政府购买环保服务的管理办法》、《环保服务技术规范》,建立健全政府购买环保服务机制,及时、充分向社会公布购买的服务项目、内容以及对承接主体的要求和绩效评价标准等信息,建立健全项目申报、预算编报、组织采购、项目监管、绩效评价的规范化流程,规范有序推进政府购买环保服务。培育与扶持环保服务业发展,强化政府采购环保服务的保障机制。

4.3 完善价格机制和补贴优惠政策,引导社会资本投入

完善环境公共服务定价机制,适时提高城市污水处理收费征收标准,完善城市生活垃圾处理处置费政策,建立动态调整机制,根据各地经济发展、流域污染状况予以调整,建立健全价格听证制度,为企业盈利提供资金来源保障。完善财政补贴政策,增加企业盈利空间,即对政府提供环境服务的收入免除营业税,对为企业提供环境服务的收入所征收的营业税可抵消其购买环保服务的营业税。探索研究金融机构向环保企业和环保项目贷款损失准备金企业所得税税前扣除、提高不良贷款容忍度等措施,鼓励政府、金融机构、担保公司等设立联合担保基金,对污染治理项目、环保企业发展提供融资担保服务,试点并

推广排污权、收费权质押贷款,拓宽抵押、质押物范围等,“双向”解决企业贷款难题问题。

4.4 加强环保市场监管,规范市场环境

建立公开、公平、公正的市场秩序,通过规范的市场竞争和环保工程的全过程监管,保证环保投资效益的发挥。科学制定经营准入条件,将第三方企业技术和人才储备、运营管理经验、诚信等列为评价标准,尤其对参与政府采购和公共私营合作的企业进行严格准入遴选。逐步建立环境服务企业绩效考核机制,制定环境服务质量的评估考核办法,保证绩效考核和各方信息的公开、透明。将环境服务商的基本信息、提供环境服务的案例、用户满意度情况及信用等级评价情况予以公开。引导和鼓励社会公众、媒体对环保服务公司的服务质量进行监督。健全和完善环境监测、环境监理、环境影响评价、环境工程设计、ISO14000认证、清洁生产审核、环境规划等职业资格制度。逐步建立环保服务公司诚信档案,建立黑名单制度,整顿规范市场秩序,汰劣扶优。

参考文献

- [1]E.S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002:10.
- [2]陈青文.环境保护市场化机制研究[J].浙江树人大学学报:人文社会科学版,2008,(6):71-75.
- [3]徐朝阳.英国水务行业私有化变革的启示[J].资源与产业,2011,(04):32-36.
- [4]马白玉.中国市政基础设施市场化改革研究[M].天津:南开大学出版社,2008.
- [5]周雁凌,季英德,董若义.新模式带来哪些新变化?[N].中国环境报,2013-03-01(008).
- [6]朱晓丽.关于宁波市河道治理的几点思考[A]//中国水利学会城市水利专业委员会.2008年全国城市水利学术研讨会暨工作年会资料论文集[C].中国水利学会城市水利专业委员会:2008:5.
- [7]逯元堂,赵云皓,马春晖.政府购买环境服务市场谁来打开?[N].中国环境报,2015-01-13(009).
- [8]张全.以第三方治理为方向加快推进环境治理机制改革[J].环境保护,2014,20:31-33.
- [9]骆建华.环境污染第三方治理的发展及完善建议[J].环境保护,2014,20:16-19.
- [10]环境保护部环境规划院.清洁水行动计划论证材料[R].北京:环境保护部环境规划院,2013.
- [11][美]保罗·A·萨缪尔森.经济学(上)(第14版)[M].北京:北京经济学院出版社,1996.