我国环境污染第三方治理机制改革路线图

董战峰[1]，董玮[2*]，田淑英[2]，程翠云[1]，张欣[3]

（1. 环境保护部环境规划院，北京 100012；2. 安徽大学经济学院，合肥 230601；3. 南京大学环境学院，南京 210023）

摘　要　第三方治理是促进环境污染治理市场化、专业化、产业化的有效模式，也是我国生态文明制度建设创新的重要内容。我国环境污染第三方治理还处于探索阶段，存在内涵不清晰、理论架构未建立、关键问题待突破、政策路径不明确等问题，系统设计我国环境污染第三方治理改革路线图是当前迫切的现实需求。本文在对第三方治理内涵的解析和界定的基础上，提出基于多中心公共经济论、市场经济利益最大化原理、规模经济及委托-代理理论的理论架构，综合分析第三方治理的理论依据及作用机制。从国家和地方两个层面梳理我国环境污染第三方治理的政策演进情况，并立足于我国环境公用设施建设和企业工业污染治理领域第三方治理的发展现状，剖析成效及问题，提出构建法律法规和标准体系、环境监管体系、经济政策支持体系、市场价格体系和企业诚信评价体系的政策机制改革框架及实施路径。

关键词　第三方治理；环境污染；治理模式；政策体系；路线图

中图分类号：X321　　**文章编号**：1674-6252（2016）04-0052-09

文献标识码：A　　DOI：10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.04.052

Reform Roadmap of the Third-party Environmental Pollution Control in China

DONG Zhanfeng[1], DONG Wei[2*], TIAN Shuying[2], CHENG Cuiyun[1], ZHANG Xin[3]

(1. Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012; 2. School of economics, Anhui University, Hefei 230601; 3. School of the environment, Nanjing University, Nanjing 210023)

Abstract: The third-party control is an effective model to promote the marketing, specialization and industrialization of environmental pollution control, and it's also a great innovation in the field of China's ecological civilization. China's environmental pollution control by a third party is still in the exploratory stage, there are some problems existing to be solved, such as the connotation is not clear, the theoretical framework has not been established, key issues need to be broken, policies and pathes are not clear and so on, to design the roadmap systematically of implementing this pattern is an urgent need of current reality. Based on the analysis and definition of the connotation of environmental pollution control by a third-party, this paper proposed a theoretical framework that constituted by four theories, which are polycentric theory, interest maximization principle, the scale economy and the principal-agent theory, to analyze the theoretical foundation and functional mechanism of the pattern. And then, reviewed the policy evolution and deployment of the third party control of environmental pollution in China from two aspects of national and local levels, raised the effectiveness and problems by standing on the status of the pattern implemented in two major fields of environmental public facilities construction and industrial pollution in China, and puts forward building a system framework that comprised by laws and standards, environmental regulation, economic policies, pricing mechanism and credit evaluation.

Keywords: third-party control; environmental pollution; pattern of control; policy system; roadmap

引言

环境污染第三方治理是利用市场机制深入推进环境污染治理的重要举措，也是我国生态文明领域的重要制度创新，对污染治理、环境服务业发展将产生积极、深远的影响。目前在实践中存在概念内涵不清、理论支撑缺失、运行机制不畅、实践方向不明等问题，本文拟对这些基本问题进行系统分析，为“十三五”深入推进环境污染第三方治理提供管理技术支撑。

1 第三方治理的内涵

环境污染第三方治理（以下简称第三方治理）是排

资助项目：环境保护部中央财政资金项目：环境市场制度建设。

作者简介：董战峰（1979—），男，博士，副研究员，研究方向为环境战略与政策、环境经济、环境绩效、环境规划等。

* 责任作者：董玮（1990—），女，博士研究生，主要研究方向为环境经济、环境政策等，E-mail: ahnudongwei@163.com。

污者通过缴纳或按合同约定支付费用，委托环境服务公司进行污染治理的新模式[1]。内涵可从以下几个方面去界定。

1.1 第三方

国内外学者对“第三方”的理解存在分歧，主要有两种观点：第一种观点是以美国公共政策学者、NGO 研究专家萨拉蒙（Salamon）为代表的“第三部门”学派，即第三方是指基于志愿精神形成而独立于政府体制之外，以实现公共利益为目的并具有正式组织形式的民间自治组织，通常所指的是一种社会力量。第二种观点则是国内多数研究者所定义的，即第三方是相对于传统治理模式中的两方——作为监管方的政府和集排污、治污为一方的企业而言的，将治污功能分离出来，交予专门的污染治理机构，即专业环境服务公司，由此称为“第三方”，实质上是一种市场力量。

产生分歧的原因并非是这两种观点的对立，而是对“治理”理解的角度和范围不同。第一种观点是广义的第三方概念，任何独立于政府、有能力且志愿参与公共服务生产的组织或个人，包括公众、私人组织和民间团体，都可参加环境污染的治理过程，被认为是“第三方”。国内目前环境污染第三方治理实践中的“第三方”主要是一个狭义的概念。

1.2 排污者

依据污染物的来源，可将污染物分为三类：一类是生活污染物，如餐厨固体垃圾、生活污水等，排放主体是公众，但公众一般不单独作为责任主体委托环境服务公司进行污染处理，而由政府将辖区内污染集中处理，即政府是这类污染的责任主体。二是工业污染物，如工业废水、废气、固体废弃物及重金属排放物等，责任主体是排污企业。三是城镇场地污染和区域性环境污染物，如垃圾堆放场、太湖流域环境污染等，这类环境公用设施或跨行政区域的污染处理有很强的外溢性，因此责任主体也归为政府。

由此可知，“排污者”实际上是环境污染治理的“责任主体”。而第三方治理中的责任主体可以分为两类：一是政府。对于环境公用设施、区域生态环境修复等问题，政府虽然不是直接的排污者，但有责任去处理这类环境污染。二是企业。企业由于工业生产带来的环境损害，实际上是占用了生态环境容量资源赚取了商业利润，因此有责任和义务承担相应的治理成本。

1.3 第三方治理模式

第三方治理遵循的是“污染者付费，专业化治理”原则，基于污染的责任主体主要是政府和排污企业，可分为“政企合作”和“企企合作”两种形式，这两者在具体的推行方式上有所区别。

1.3.1“政企合作”模式

以政府为责任主体提供的环境服务主要是环境公用设施建设、区域生态环境修复以及环境监测服务等领域，这些领域具有项目建设周期长、投资回报率低等特点，因此，政府与第三方专业企业合作时，采取的方式主要有特许经营①、委托运营及环境绩效合同服务。其中，对于经营性好的环境公用设施领域，如城市污水、垃圾处理设施，可采取特许经营（BOT、TOT、BTO 等）、委托运营等方式引入社会资本，主要付费方式是“使用者付费”以及必要的“政府付费”；对于环境公共服务领域，如城镇污染场地治理和区域性环境整治等，可采取环境绩效合同服务等方式引入第三方治理，主要付费方式是“政府付费”。

此外，政企合作还包括 PPP（Public-Private-Partnership）②公私合作模式。广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系。通常国内讨论的多是狭义的 PPP，可以理解为一系列项目融资模式的总称，包含 BOT、TOT、DBFO 等多种模式。环境污染治理领域第三方治理、PPP、特许经营等相关概念之间的内涵关系解析如表 1 所示。

表 1　第三方治理、PPP、特许经营等相关概念解析

合作方式 / 主要区别	第三方治理			
	企企合作	PPP（政企合作）		
	合同环境服务	服务外包	特许经营、委托运营	私有化
主要模式	委托治理、托管运营	政府购买环境服务	BOT、TOT、BTO 等	PUO、BOO 等
参与主体	企业、第三方	政府、第三方	政府、第三方	政府、第三方
主要应用领域	工业污染治理、环境监测等	区域环境治理、环境监测等	市政污水、垃圾处理等、环境公用设施	部分环境公用设施、公共事业等
主要付费方式	企业付费	政府付费	使用者付费、政府付费	使用者付费

① 根据 2014 年 5 月公布的《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》中定义，特许经营是“各级人民政府依法选择国内外企业法人或其他组织，并签订协议，授权企业法人或者其他组织在一定期限和范围内建设运营或者经营特定基础设施和公用事业，提供公共产品或者公共服务的活动”。

② PPP 是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系，通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

1.3.2“企企合作”模式

当污染责任主体为企业时，所涉及的领域主要是工业污染治理领域，尤其是大型工业企业、工业集中园区，这些领域具有明显的规模效应和集中优势等特点。企企合作所采取的方式主要是“合同环境服务”，排污企业与专门提供环境服务的公司通过签订环境服务合同的方式采购特定的环境服务，双方共享节省下来的减排费用。通常根据环境服务公司是否拥有治污设施的产权，“企企合作模式”可分为：“委托治理服务”模式：面向新改建项目的覆盖工程设计、采购、安装、运营全过程，第三方全部或部分拥有治污设施产权；“托管运营服务”模式：针对现有的治污装置、设施，第三方不拥有产权，只接受排污企业托管，负责其治污设施运营管理。

第三方治理模式架构、所涉及业务领域及相互之间的权责关系如图 1 所示。

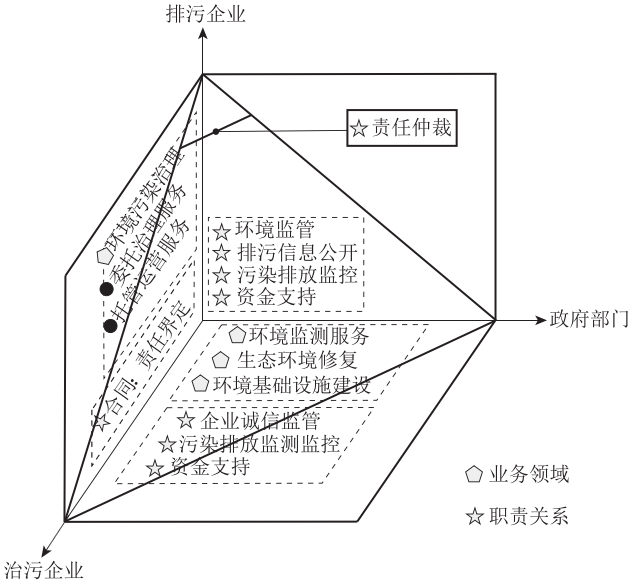

图 1　第三方治理模式架构、所涉及业务领域及相互之间的权责关系

2 第三方治理的理论架构

多中心公共经济理论、利益最大化原理、规模经济理论和委托 – 代理理论共同构成环境污染第三方治理的理论架构，如图 2 所示。

2.1 多中心公共经济理论

多中心公共经济理论认为，通过引入市场机制，并维持足够的竞争性压力，环境公共物品不仅可以得到更有效率的供给，同时还可以避免政府机构过度的膨胀和扩张。在环境污染治理领域引入第三方治理，供给被拆解为“提供”和“生产”两个环节 [2]，“提供”环节仍由政府负责，即项目的发起、识别、模式确定、监管等顶层设计和制度安排仍由政府负责，而具体的生产环节，可委托给私营部门承担，因为私营部门的市场竞争机制决定了这个环节比政府更有效率优势。

2.2 利益最大化原理

传统的环境污染治理模式要求企业自建治污设施处理排放的污染物，但是单个企业受制于自身经济实力与技术水平等现实因素，治污的边际成本很高，中小企业根本无力承担。此外，企业是追求自身经济利益最大化的市场主体，治污是一种没有产出的纯粹投入，并非其所追求的目标，所以企业常会漠视环保责任，纵使政府全力应对加强监管，企业的偷排漏报现象仍较严重。而将治污功能剥离出来，交由专业第三方，排污企业将可从污染治理活动中抽身，专注于生产活动，从而提高经济效率。只要第三方的治污费用低于自建设施处理费用或者违法排污费用，企业就会选择第三方治理。

2.3 规模经济理论

在环境污染治理领域引入第三方专业治污主体，可达到非常显著的规模经济效益。在生产技术方面，第三方经营实体专门从事一定区域的污染治理活动，取代单个企业各自治污，更便于采用大型的高效设备和先进的治理技术，使单位污染治理的边际成本递减。在企业经营管理方面，第三方主体专业从事治理新技术的研究开发，可以降低单位产品分摊的研发费用；管理人员工作也更加专业化，降低了单位污染治理的固定成本费用，实现资源的整合利用。当规模经济发展到一定阶段时可以形成聚集经济，产生企业聚集而成的整体系统功能大于在分散状态下各企业所能实现的功能之和，环保产业园区便由此形成。

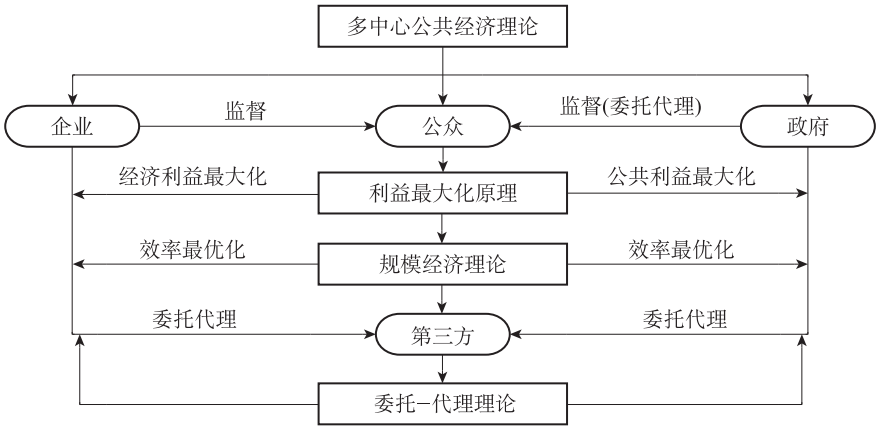

图2　环境污染第三方治理的理论架构

2.4 委托－代理理论

环境污染第三方治理实际上是责任主体——政府或者排污企业通过与第三方签订合同或者协议，将污染治理任务委托给第三方企业，双方形成委托－代理关系，前者向后者支付治污费用，后者向前者提供污染治理服务，形成双向监督、利益共享、风险共担的关系。基于委托方和代理方信息非对称、有限理性、利益冲突等因素，双方可能面临逆向选择、道德风险等问题。如在第三方治污企业的选择上，由于信息的不完全、价格体系不完善可能导致“劣币驱逐良币”的恶性竞争现象，而将一些优质的环境服务公司驱逐出市场。在合同的履行过程中，也可能出现第三方治污企业出于自身利益考虑而缩减治污投入或者虚报、假报监测数据等道德风险问题。

3 我国环境污染第三方治理政策与实践最新进展

我国环境污染第三方治理的发展仍处于初级阶段，一些深层次的问题尚待解决，目前主要通过政策和试点推进。国家和各地区均相继出台了相关的政策，并积极鼓励采取金融、信贷等引导和支持实施环境污染第三方治理，主要集中在环境公用设施建设和工业企业污染治理两大重点领域。

3.1 政策制定与出台情况

3.1.1 国家层面

目前我国环境污染第三方治理政策发展总体上可以分为探索形成和逐步深化两个阶段（表2）。

第一阶段即探索形成阶段，尚未专门出台环境污

表2　国家层面环境污染第三方治理实践进展与阶段划分

时间	部门	政策名称	相关内容
探索形成阶段			
2002年12月	住建部	《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》	建立政府特许经营制度，推进市政公用行业市场化进程
2004年11月	环保总局	《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》	对环境污染治理设施运营活动实行运营资质许可制度
2005年12月	国务院	《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》	鼓励排污单位委托专业化公司承担污染治理或设施运营
2007年6月	国务院	《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》	推进污染治理市场化的政策措施，鼓励排污单位委托专业化公司承担污染治理或设施运营
2007年7月	国家发改委、环保总局	《关于开展火电厂烟气脱硫特许经营试点工作的通知》	以企业为主体，以污染治理市场化机制为手段，促进提高烟气脱硫设施建设质量，加快烟气脱硫技术进步
2007年11月	环保部	《关于加强环境污染治理设施运营管理工作的通知》	推动环境污染治理设施的社会化、市场化和专业化运营
2012年5月	环保部	《关于加强化工园区环境保护工作的意见》	鼓励园区委托有资质的单位对环境污染治理设施进行运营管理
2012年12月	环保部、国家发改委、财政部	《重点区域大气污染防治“十二五”规划》	探索在脱硫、脱硝、除尘、挥发性有机物治理等方面开展治理设施社会化运营
2013年7月	国务院	常务会议	政府可通过委托、承包、采购等方式购买公共服务
2013年9月	国务院	《国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知》	本着“谁污染、谁负责，多排放、多负担，节能减排得收益、获补偿”的原则，推行激励与约束并举的节能减排新机制
逐步深化阶段			
2013年11月	十八届三中全会	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理
2015年1月	国务院办公厅	《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》	以环境公用设施、工业园区等领域为重点，以市场化、专业化、产业化为导向，营造有利的市场和政策环境，改进政府管理和服务，健全第三方治理市场
2015年4月	国务院	《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》	推行市场化机制，积极推进环境污染第三方治理，引入社会力量投入环境污染治理
2015年4月	国务院	《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》	充分发挥市场机制作用，采取环境绩效合同服务、授予开发经营权益等方式，鼓励社会资本加大水环境保护投入
2015年12月	国家发改委、环保部、能源局	《关于在燃煤电厂推行环境污染第三方治理的指导意见》	以污染治理“市场化、专业化、产业化”为导向，吸引和扩大社会资本投入环境污染治理，创新燃煤电厂第三方治理体制机制

染第三方治理方面的政策文件。以 2002 年住建部出台的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》（建城〔2002〕272 号）为起点，提出建立政府特许经营制度，推进市政公用行业市场化进程；2004 年，环保总局发布了《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》（国家环境保护总局令第 23 号），对环境污染治理设施运营活动实行运营资质许可制度，开启了我国环境污染治理市场化运营模式。此后，国务院、国家发改委、环保部（或环保总局）等部门陆续发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》等多项文件，推行环境污染治理社会化、市场化和专业化运营。

第二阶段即逐步深化阶段，以十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台为标志，正式提出“环境污染第三方治理”。2015 年 1 月《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》，明确提出“以环境公用设施、工业园区等领域为重点，以市场化、专业化、产业化为导向，营造有利的市场和政策环境，改进政府管理和服务，健全第三方治理市场”。此后，国务院印发的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，也明确提出推行市场化机制，积极推进环境污染第三方治理，引入社会力量投入环境污染治理。2015 年 12 月，国家发改委、环保部、能源局联合发布《关于在燃煤电厂推行环境污染第三方治理的指导意见》，以污染治理“市场化、专业化、产业化”为导向，吸引和扩大社会资本投入环境污染治理，创新燃煤电厂第三方治理体制机制。至此，环境污染第三方治理的政策体系持续完善，第三方治理理念贯穿整个环境治理领域。

3.1.2 地方层面

地方层面环境污染第三方治理的政策制定及推进力度较大，具体做法丰富多样。2014 年 10 月，上海市率先于国务院办公厅发布《上海市人民政府关于加快推进本市环境污染第三方治理工作的指导意见》，提出推进完善排污者负责、第三方治理、政府监管、社会监督，排污者和第三方治理企业通过经济合同相互制约的市场运行机制，并以脱硫脱硝除尘、重金属污染治理、挥发性有机物治理、餐饮油烟气治理等为重点推行领域。继 2015 年 1 月国务院办公厅发布《国务院办公厅关于推进环境污染第三方治理的意见》之后，各地相继发布地方的指导意见或实施方案，明确了环境污染治理的重点实施领域（表 3）。

截至 2016 年 2 月，上海市等 15 个省（市）出台了地方的环境污染第三方治理政策。从空间分布上看，地方进展较大的地区主要集中在我国中西部以及污染形势较严峻或环保产业较发达的地区，这些地区均有着污染治理的迫切需求或良好的环保产业发展基础，有利于环境污染第三方治理的试点或推行。从重点实施领域上看，虽然各地提出的实施领域的侧重有所不同，但仍然主要集中在城市污水、垃圾处理、区域性环境整治、环境监测等环境公用设施建设或环境公共服务领域，工业集聚区（工业园区）污染治理领域，以及火电、钢铁、水泥、有色、化工等重点行业企业污染治理领域。

3.2 典型实践进展及问题

3.2.1 环境公用设施领域

我国环境公用设施建设或公共服务作为第三方治理的重点领域，运行体系较为完善，发展较为成熟。市政污水处理领域，2003 年城镇水业市场化改革以来，市政污水第三方治理取得了较快发展。据统计，全国城市污水处理率由 2003 年的 42.1% 提高到 2012 年的 87.3%。该领域主要以特许经营方式引入社会资本，如合肥王小郢污水处置 TOT 项目和杨家界杨家溪污水处理 BOT 项目。城市垃圾处理领域，2007 年后进入快速发展期，垃圾处理设施增加明显。2012 年城市生活垃圾清运量达到 17 081 万吨，无害化处理率高达 84.8%。

环境公用设施领域目前还存在以下问题：①治污企业的投资、运营对政府的依赖程度过高，部分项目面临政府信用缺失风险；②寻租行为和评标制度不健全等原因导致项目的招投标流于形式，出现低价低质中标现象；③服务费收费政策不完善及相关政策滞后导致污水治理价格服务费不能得到即时调整，企业面临收益风险；④城市生活垃圾处理缺乏合适的收费载体，企业的利润收益无法得到有效保障；⑤政府实施的经济政策激励和优惠措施不足，无法形成合理的投资回报，企业收益难以覆盖成本。

3.2.2 工业企业污染治理

现阶段我国企业污染治理社会化运营的比例总体偏低，目前还不足 5%。工业污染治理以工业园区等工业集聚区、重点污染企业行业为重点治理领域。其中，大气污染防控领域的脱硫脱硝第三方治理、水污染第三方治理发展快速，而工业固废第三方治理进展缓慢。截至 2013 年年底，已签订火电厂烟气脱硫特许经营合同的机组容量 9420.5 万千瓦，其中，8691.5 万千瓦机组已按照特许经营模式运营。

该领域第三方治理仍存在以下问题：①排污者与治污者的环保责任界定不清，相关法律并没有明确界定合同环境服务的责任转移；②在实施托管运营方式时，当污染治理合同结束后，难以解决污染治理的后续服务问题；③地方环保监管不到位或环保责任处罚轻，造成企业“违法成本低，守法成本高”的局面，排污者委托第三方治理动机不强，治污市场需求不足；④排污企业在选择环境服务公司时可能由于信息不对称而存在盲目性，排污企业不了解治污公司的服务质量和信誉，从而增加了选择时的博弈成本。

典型地区重点实施领域环境污染第三方治理情况如表 4 所示。

表3　地方层面环境污染第三方治理政策实践进展情况

时间	地方	政策名称	重点实施领域
2014 年			
10 月 8 日	上海市	《上海市人民政府关于加快推进本市环境污染第三方治理工作的指导意见》	脱硫脱硝除尘、重金属污染治理、挥发性有机物治理、餐饮油烟气治理
2015 年			
4 月 18 日	安徽省	《安徽省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	城镇污染场地治理、区域性环境整治、环境监测服务；火电、钢铁、水泥、石化、化工、有色金属冶炼等高污染行业；造纸、电镀、印染、水洗、制革等重点污染企业
5 月 26 日	吉林省	《吉林省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	城市（工业园区）污水、垃圾处理设施、城镇污染场地治理和区域性环境整治；工业园区、电力、钢铁等行业和中小企业
5 月 26 日	山西省	《山西省推行环境污染第三方治理实施方案》	城市污水、垃圾处理等环境公用设施、工业园区、电力、钢铁、煤炭、焦化等领域；脱硫脱硝除尘、污水处理、有机废气治理、固废处理、污染源自动连续监测
5 月 28 日	河北省	《河北省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	城镇污水处理、垃圾资源化处理、集中供热等环境公共服务；工业园区集中治污；钢铁、水泥等重点行业深度治理；农村环境整治
7 月 14 日	陕西省	《陕西省加快推进环境污染第三方治理实施方案》	城市污水、生活垃圾处理设施、区域性环境整治、生态环境修复以及城镇污染场地治理；电力、钢铁等行业和中小企业
9 月 17 日	黑龙江省	《黑龙江省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	环境公用设施；电力、建材、化工等重点行业企业；烟气脱硫脱硝、除尘改造、工业废水深度处理及回用、燃煤锅炉节能环保提升、挥发性有机物污染治理、重金属污染治理
10 月 13 日	甘肃省	《甘肃省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	工业园区循环化改造；城镇生活污水等环境公共服务；冶金、有色、电力等重点污染行业治理；重大建设项目环境保护与恢复；农村环境综合治理
11 月 16 日	青海省	《青海省人民政府办公厅关于加快推行青海省环境污染第三方治理的实施意见》	环境公共服务领域;工业园区集中治污;火电、钢铁、水泥、有色、化工等重点行业企业治理
11 月 20 日	北京市	《北京市人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	餐饮、汽车修理等量大面广的“小散”企业；流域治理、农村环境治理；城镇污水、生活垃圾处理；发电、供暖、石化、建材等重点行业；污染治理设施竣工验收监测、污染源监督监测、重点区域环境质量监测、机动车排放监测
12 月 2 日	河南省	《河南省推行环境污染第三方治理实施方案》	城镇污水处理、中水回用、集中供热等厂网一体化以及垃圾收运、处置和综合利用；城镇污染场地治理和区域性环境整治；电力、钢铁等行业和中小企业
12 月 3 日	四川省	《四川省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	城镇污水、垃圾处理环境公用设施；园区集中治污、高污染行业和重点减排企业的企业环境污染治理
12 月 3 日	福建省	《福建省人民政府关于推进环境污染第三方治理的实施意见》	城镇污水处理、垃圾处理、区域和流域环境综合整治、农村环境综合整治、畜禽养殖面源污染治理、土壤修复；工业园区，钢铁、水泥、电力、玻璃、有色金属、化工等重点行业企业
2016 年			
1 月 18 日	海南省	《海南省推行环境污染第三方治理实施方案》	大气污染、水污染治理；固体废弃物处置、城乡垃圾处理和收运体系建设；国土生态整治、生态修复；医疗垃圾等危险废弃物收集和处置；餐饮业油烟整治；污染物在线监测、潟湖、海湾等海域环境治理及湿地治理
1 月 21 日	云南省	《云南省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》	环境公共服务；重点行业深度治理；工业园区集中治污；区域水环境综合整治；重金属污染综合治理和农村环境综合整治

表 4　典型地区重点实施领域环境污染第三方治理情况

年份	地区	实施内容
环境公用设施建设领域		
2003	安徽合肥	合肥市政府与柏林水务集团共建王小郢污水处置 TOT 项目
2003	广东惠州	惠州市和加拿大瑞威环保公司签约，由瑞威环保公司独资经营 8 × 100 吨 / 天的垃圾焚烧发电厂
2009	辽宁大连	大连市政府与天津泰达环境有限公司和中国恩菲工程技术有限公司联合体共建大连市城市中心区生活垃圾焚烧处理 BOT 项目
2011	浙江宁波	宁波市政府采取“政府购买服务、第三方治理”模式，在主要景观河道、一般河道、城中村河道等三类九条河道上开展水质长效提升试点
2011	湖南长沙	长沙市政府与湖南联合餐厨垃圾处理有限公司共建长沙市餐厨垃圾资源化利用和无害化处理特许经营项目
2014	江西丰城	丰城市政府与东江环保股份有限公司合作，东江环保通过特许经营权承担全江西省工业、社会危险废物的集中处理处置
工业集聚区污染治理		
2001	上海化学工业区	上海化学工业区发展有限公司、上海化学工业区投资实业有限公司和法国苏伊士集团下属香港中法水务共同投资建立上海化学工业区中法水务发展有限公司，集中处理园区各企业达标排放后纳管的废水
2007	天津开发区	与第三方环保企业威立雅合作，改制合资开发区污水厂，成立天津泰达威立雅水务有限公司负责污水处理
2007	浙江省松阳工业园区	园区与杭州中奇环境公司签订协议，将不锈钢酸洗废水集中处理中心委托其运营，解决工业区块不锈钢拉管企业的污水处理问题
2010	重庆长寿化工园区	苏伊士集团重庆中法水务投资有限公司与重庆长寿化工园区共同组建重庆化工园区中法水务投资有限公司，专营负责长寿化工园区水处理
2011	苏州工业园区	中法环境技术有限公司在苏州工业园区建成并运营江苏首个污泥干化处置项目
2014	青海格尔木工业园	青岛新天地固体废物综合处置有限公司在格尔木注册成立新公司运营格尔木工业固废处置中心废渣处理项目
重点行业企业污染治理		
2006	北京	燕山石化和威立雅公司合作成立了北京燕山威立雅水务有限责任公司，负责运营北京燕山石化基地的工业污水回收、处理和再循环利用设施
2009	河北	河北省政府采取“财政出资、环保委托、社会运营”的管理模式，对全省 24 家 30 万千瓦以上电力企业 83 台（套）自动监控脱硫设施装机实施第三方运营
2011	陕西	国电清新承建神华神东电力公司店塔电厂改建 2 × 660 兆瓦工程烟气脱硫 BOT 项目
2012	山西	聚力环保集团在山西省投资兴建首家“超市型”环保产业园区，实现污染治理项目“一条龙”服务
2015	山西	北京清新环境技术股份有限公司承建武乡西山发电 2 × 600 兆瓦机组烟气超低排放改造 BOT 项目

4 我国第三方治理机制建设框架及实施路径

本文提出构建我国环境污染第三方治理体系设计及实施路径如图 3 所示。健全法律法规和标准体系，以明确各方主体的权责；完善环境监管服务，加强执法，创造第三方治理市场需求；强化经济政策支持，以扶持第三方治理企业，培育第三方治理市场；规范市场价格机制，维护市场秩序，完善市场交易环境；开展企业环境诚信评价，提高信息透明度，防范逆向选择和道德风险等市场失灵情况。

4.1 健全法律法规和标准体系

完善现行法律法规，明晰责任边界。对于环境公用设施领域，明确污染治理责任归于第三方治理企业；对于工业企业污染领域，明确排污企业承担污染治理的主体责任，第三方承担法律规定以及合同约定的污染治理责任，排污企业在遵守合同规定的各项条款时污染治理责任可通过付费合同转移至第三方。制定第三方治理管理办法，出台有关环境服务标准。制定统一、规范的环境服务技术标准，使环境服务“按绩效付费”有可度量

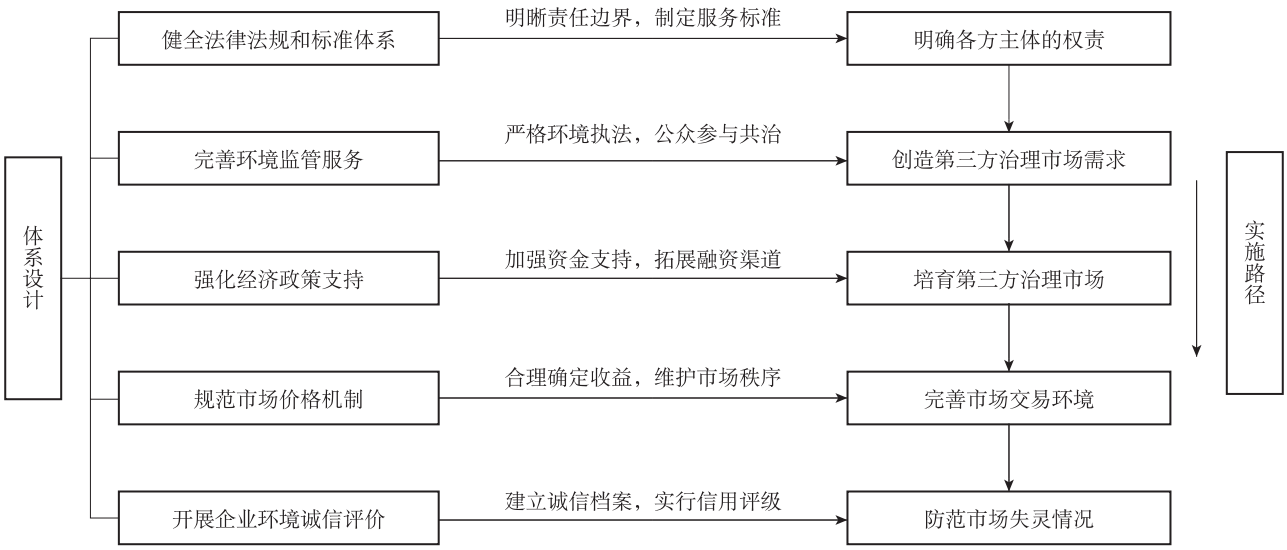

图3　我国环境污染第三方治理体系设计及实施路径

的法律依据；针对不同领域，制定与第三方治理公司签订环境服务合同的标准范本，明确委托事项、治理边界、责任义务、监督制约等事宜。

4.2 完善环境监管服务

严格环境监管执法，创造治污市场需求。适时适度提高污染排放标准，实行排污浓度和总量双重控制，建立污染排放在线实时监控平台，实现重点监控企业自动连续监测全覆盖。建立行政执法与刑事司法联动机制，实施网格化环境监管，严厉打击违法排污行为。构建政府、公众、NGO、项目投资者等各利益相关方共同参与、全方位监督机制。环保部门定期公布第三方治理企业业绩、治理效果、履约情况等，新闻媒体加强对排污单位及第三方治理企业污染治理和污染排放信息的披露力度，鼓励环境公益诉讼，完善有奖举报制度和投诉受理机制。充分发挥行业协会作用，开展能力评估、等级评定等工作，建立行规行约和自我约束机制。

4.3 强化经济政策支持

加大资金支持力度，提高资金使用效率。充分结合现有专项资金，优化调整使用方向，对采用第三方治理的项目予以适度政策倾斜。在资金使用方式上，逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变。建立基于绩效的动态补贴机制，设置绩效目标并加强后续绩效目标考核，以绩效考核带动资金监管。创新信贷服务，支持开展排污权、收费权、购买服务协议质（抵）押等担保贷款业务，探索利用污水、垃圾处理等预期收益质押贷款。创新环境金融产品，为重大环保工程提供长期稳定、低成本资金支持。积极推进环境保护基金、融资担保基金、融资租赁等环境金融服务试点。

4.4 规范市场价格机制

确定合理投资收益，完善价格调整机制。对政府和社会资本合作的环境公共服务第三方治理项目，参照同行业平均利润、银行存贷款利率等因素，合理确定产品或服务价格。提高二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮和主要重金属污染物排放收费标准，全面落实垃圾发电和燃煤发电机组脱硫、脱硝、除尘等环保电价政策，建立健全鼓励使用再生水、促进垃圾资源化的价格政策。规范市场竞争秩序，避免市场逆向选择。实施综合评标制度，将服务能力与质量、运营方案、业绩信用等列为招投标条件，避免低价低质中标。引入社会投资者和转让、出售资产或股权等要按项目属性进入相应交易场所，按照统一交易流程和交易规则进行竞价交易。

4.5 开展企业环境诚信评价

建立企业环保诚信档案，信用记录纳入公共信用信息共享服务平台，通过政府网站或报刊、广播、电视等形式定期向社会公开第三方治理项目环境监管信息，并实行诚信记录与融资、担保等相关政策挂钩。实行企业环保信用评级制度，构建统一的环保信用评价标准体系，对企业实行环保信用等级评价，同时建立企业环保信用等级的“修复”与“降级”动态管理机制，并以此为依据，实行相应的奖惩措施。

4.6 实施路线图

“十三五”（2016—2020 年）时期，以环境公用设施、工业集聚区、重污染行业企业等重点领域为主要突破口，加强试点示范，发挥国有企业引领带头作用，增加以点带面推广力度；环境污染第三方治理服务范围进一步扩大，由现有的脱硫脱硝、市政建设治理领域逐步扩大至

（下转107页）

petitive priorities and competitive advantage in Jordanian manufacturing[J]. Journal of Service Science and Management, 2013, 6(1): 69–79.

[12] MARTÍN–PEÑA M L, DÍAZ–GARRIDO E. A taxonomy of manufacturing strategies in Spanish companies[J]. International Journal of Operations & Production Management, 2008, 28(5): 455–477.

[13] GRANT N, CADDEN T, MCIVOR R, et al. A taxonomy of manufacturing strategies in manufacturing companies in Ireland[J]. Journal of Manufacturing Technology Management, 2013, 24(4): 488–510.

[14] CHENG B T, IOANNOU I, SERAFEIM G. Corporate social responsibility and access to finance[J]. Strategic Management Journal, 2014, 35(1): 1–23.

[15] FROHLICH M T, DIXON J R. A taxonomy of manufacturing strategies revisited[J]. Journal of Operations Management, 2001, 19(5): 541–558.

[16] KATHURIA R. Competitive priorities and managerial performance: a taxonomy of small manufacturers[J]. Journal of Operations Management, 2000, 18(6): 627–641.

[17] ZHAO X D, SUM C C, QI Y N, et al. A taxonomy of manufacturing strategies in China[J]. Journal of Operations Management, 2006, 24(5): 621–636.

[18] 原毅军，郭丽丽，孙佳 . 结构、技术、管理与能源利用效率——基于2000–2010年中国省际面板数据的分析[J]. 中国工业经济，2012, (7): 18–30.

[19] 陈敏，温宗国，杜鹏飞 . 基于 AIM/enduse 模型的水泥行业节能减排途径分析 [J]. 中国人口・资源与环境 , 2012, 22(S): 234–239.

[20] 顾阿伦，史宵鸣，汪澜，等 . 中国水泥行业节能减排的潜力与成本分析 [J]. 中国人口・资源与环境，2012, 22(8): 16–21.

[21] SUN J W. The decrease of CO_2 emission intensity is decarbonization at national and global levels[J]. Energy Policy, 2005, 33(8): 975–978.

[22] HOSKISSON R E, EDEN L, LAU C M, et al. Strategy in emerging economies[J]. Academy of Management Journal, 2000, 43(3): 249–267.

[23] ROSENTHAL E. Cement industry is at center of climate change debate[N]. New York Times, 2007–08–26.

（上接59页）

废气、废水、固废等环境污染治理领域；社会资本更加活跃，资本规模进一步扩大；形成一批污染有效治理、产业健康发展的可复制、可推广的制度经验，第三方治理相关法规政策进一步完善；高效、优质、可持续的环境公共服务市场化供给体系基本形成，涌现出一批技术水平高、经营效益好、市场竞争力强的环境服务和污染治理企业。

“十四五”（2021—2025 年）时期，第三方治理在全国治污领域、重点行业、中小企业中全面推开，第三方治理服务体系全面形成，第三方治理业态和模式趋于完善。公众参与机制和社会共治体系逐步健全，完善的环境公益诉讼机制和社会化的环境监测机制基本形成，一批社会威望高、技术水平好的第三方治理机构行业协会规范运行，建立行规行约和自我约束机制，加强行业内部监督、能力评估和等级评定等工作，提高行业整体素质。排污者负责、第三方治理、政府监管、社会监督，排污者和第三方治理企业通过经济合同相互制约的市场运行机制运行有效，环境污染治理水平大幅提升，环保服务业强健发展，环境保护与经济发展能够形成良性互动。

参考文献

[1] 国务院办公厅 . 国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见（国办发〔2014〕69 号）[EB/OL]. (2014–12–27) [2016–03–04]. http://www.zhb.gov.cn/ztbd/rdzl/gwy/wj/201501/t20150114_294156.htm.

[2] 苏明 , 贾西津 , 孙洁 , 等 . 中国政府购买公共服务研究 [J]. 财政研究 , 2010(1): 9–17.

[3] 葛察忠 , 程翠云 , 董战峰 . 环境污染第三方治理问题及发展思路探析 [J]. 环境保护 , 2014, 42(20): 28–30.

[4] 常杪 , 杨亮 , 王世汶 . 环境污染第三方治理的应用与面临的挑战 [J]. 环境保护 , 2014, 42(20): 20–22.

[5] 谢海燕 . 环境污染第三方治理实践及建议 [J]. 宏观经济管理 , 2014(12): 61–62, 68–68.

[6] 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, 42(20): 16–19.

[7] 刘超 . 管制、互动与环境污染第三方治理 [J]. 中国人口・资源与环境 , 2015, 25(2): 96–104.

[8] 董战峰 . 如何深入推进环境污染第三方治理制度 [N]. 21 世纪经济报道 , 2015–01–19(018).

[9] 王金南 , 蒋洪强 , 刘年磊 . 关于国家环境保护“十三五”规划的战略思考 [J]. 中国环境管理 , 2015, 7(2): 1–7.

[10] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组 . 国家环境经济政策进展评估 : 2014[J]. 中国环境管理 , 2015, 7(3): 5–11.