

业界评说

成就PPP这场婚姻需约法三章

◆朱玖

随着“水十条”及《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》等文件的相继出台,水污染治理领域成为新一轮PPP模式关注的重点。

那么,如何稳妥推进水污染治理PPP取得实效,笔者认为应该注意以下3方面问题。

首先,要明晰新一轮PPP模式推进的主要目的。

不久前国务院办公厅转发的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》,明确提出推广PPP模式的重大意义之一在于有利于加快转变政府职能,实现政企分开、政事分开,有助于解决政府职能的错位、越位和缺位问题。由此可见,中央层面大力推广PPP模式,旨在借此自上而下地推进政府职能转变,简政放权,而非仅仅解决融资、管理等技术层面的问题。从这个角度思考,水污染治理领域PPP模式的推广,其着眼点应该在于进一步破除政府及相关部门“运动员”、“教练员”、“裁判员”三位一体的身份。从环境公共产品和服务的直接提供者,转变为合作者和监管者。

因此,应先从制度层面,进一步明确划分水污染治理领域政府部门、企业和公众的权利和责任的边界,然后从项目层面再进一步扭转地方政府大包大揽的做法,逐步分清责权利。对非公益性项目,政府要放开建设、运营市场,健全经营收费机制,授予社会企业特许经营权,由业主自主,政府部门不得越俎代庖。对公益性或准公益性项目,其建设和运行费用要全部或部分纳入政府财政预算。前者可通过政府付费或政府购买服务的方式,后者可通过政府授予特许经营权附加部分补贴等措施,建立投资回报机制,对社会资本开放。另外,在确定PPP社会投资方时要注意选择方式的公平性,尽量减少采取单一来源采购等方式。因为脱胎于政府相关部门的企业天然具有竞争优势,也易成为单一来源采购的投资方,进而形成新的垄断,不利于市场资本的进入。

其次,避免演变成一场运动式的工作。

根据世界银行2013年PPI数据库,1990年~2012年,中国共上马1065个基础设施建设PPP项目。同期,英国共有648个项目,韩国为567个,澳大利亚为127个。从GDP占比来看,澳大利亚、英国等国2009年以来是减少的,2012年也分别仅占了不到0.25%和0.05%左右。据悉,全世界做得最好的国家,PPP项目在所有公共物品提供里面也只占到10%~20%。上述分析,可以说明PPP模式只是政府提供公共物品的一个途径,即使在市场机制较健全的发达国家其作用也是有限的。

其成效还有待时间检验。目前,新一轮PPP设计从顶层开始,国务院及国家主要部委正全力推进。顶层推动好处显而易见,但是缺点也不容忽视。PPP模式更多的是从市场实际需求出发,有不同区域、不同行业自身的需求,而一旦借助公权力强行推开,容易变成一场运动,与市场经济精神相违背。现在业内主张PPP是一场婚姻,那么是自由恋爱还是包办婚姻,就非常重要。包办婚姻也有成功的,但是自由恋爱其婚姻成功率和婚后长久的幸福指数会更高。

因此,要注意这次由上而下的顶层设计可能带来的非市场效果。应该分清中央和地方政府界限,国家部门顶层设计注意力应该更多地集中在制度规范上,而非检查考核、下指标,关注具体的项目,让地方报项目数字的这种运动式的做法应适可而止。作为地方政府和部门也要审慎,一方面,要考虑政府的公共财政支出能力;另一方面,要考虑万一社会资本出了意外,还需要政府托举。

因此,要量力而行,要总体考虑未来10年甚至20年的区域财政总的承受能力,不能一哄而上,不计成本、不问因果,片面赶超比拼,完成任务。这也是财政部今年三令五申,要求每一年度全部PPP项目从预算中安排的支出责任占一般公共预算支出比例不得超过10%的深意所在。

第三,有些涉及公共安全的工作不可放手。

有些关系国计民生的基础项目,比如自来水厂、饮用水源地保护,不主张让外资、民营进入。因为无论何种企业,逐利是其最终目的,而关系国计民生的工作不能陷入逐利的笼子。而且PPP模式国家强调风险分担,某种程度上是把风险更多地转移到合作企业,但这并不意味着政府的风险就会减少。因为从百姓角度考虑,不管是谁来建设运营,最终是要提供优良的公共产品,百姓的诉求最终只会对政府主张,因此项目风险并不会因转移到社会资本而减少。某种程度上说,反而增加了政治风险。从这几年发生在外资、民营和私营企业的屡见不鲜的风险事故就可以证明。因此,笔者主张涉及公共安全的项目应该由政府不遗余力去做,财政给予充分的保障,同时加大行政处罚监督力度,确保提供优质产品。

PPP是公私合作的一种良好模式,需要循序渐进、因地制宜的长期实践探索,但也只能限定在一些公益性领域。环境治理领域的重点还得放在第三方治理市场的建设上,让企业和公众拥有更大的自主权、自由度,政府更多地做好裁判员。

作者单位:江苏省太湖水污染防治办公室

热评

地下管廊何时伸向中小城市

◆史奎

“一场暴雨,就会引发市民们戏称的‘看海’现象,这还是在一些大城市。”7月28日,李克强总理在常务会议上说,“目前中国正处在城镇化快速发展时期,但我们的地下管廊建设严重滞后。加快这方面的建设,很有必要!”他说,新型城镇化建设“既重‘面子’,也要重‘里子’。”

何为地下综合管廊?地下综合管廊,是指在城市地下用于集中敷设电力、通信、广播电视、给水、排水、热力、燃气等市政管线的公共隧道。城市地下综合管廊建设相当于建设一条地下高速公路,只要是铺设在城市地下的管线都要从管廊中通过。

据了解,世界第一条管廊是1833年在巴黎建设的,到现在已经运行了近200年,且还在运行当中。1861年、1890年英国伦敦、德国分别开始建设管廊。迄今为止,发达国家的管廊基本建完。

目前,我国仅有北京、上海、深圳、苏州、沈阳等少数几个城市建有综合管廊。据不完全统计,全国建设里程仅约800公里。为此,笔者建议,地下管廊建设应尽快向中小城市延伸。

首先,地下管廊建设是消除城市“马路拉链”、“空中蜘蛛网”等问题的需要。

在我国,不仅是大城市,在众多的中小城市,过去因为体制分割,许多城市的路面常常是“你挖了我填,你填好我再挖”,造成大量浪费,这种现象已成为我国城市建设普遍存在的一种弊病,被人们戏称为“马路拉链”。显而易见,产生这种现象的最主要原因是城市管理的“九龙治水”,城市管理缺少统一规划,地方职能部门各自为政,或者是因为当地政府的领导更换。这样缺乏协调统一的城市规划,无论是中大型城市,还是正在进行城镇化的中小城市,都难以提高城镇化的质量,因此,城市建设既要重视面子也要重视里子。

其次,地下管廊建设可以有效解决污水处理厂无网的问题。

我国许多的中小城市,建成的城市污水处理厂都不同程度地存在有厂无网的问题。城市污水处理厂建成了,管网还未建好,或未完全建好,不仅可以用好地下空间资源,提高城市综合承载能力,满足民生之需,还可以带动有效投资、增加公共产品供给,提升新型城镇化发展质量,打造经济发展新动力。不同部门的管道和线路集中在一个管廊,最大的好处是节约了成本,提高管理效率。

另外,管廊建设拉动经济作用明显,可激活万亿级投资。2013年11月19日,总投资近22亿元人民币、全长33.4公里,国内规模最大的珠海横琴综合管廊建成。横琴因建设地下管廊而节约的土地,产生的直接经济效益就超过80亿元。假若我国每年能建8000公里的管廊,每公里1.2亿元,就是1.2万亿元投资。再加上间接拉动的投资,如钢材、水泥、机械设备等方面的投资,以及大量的人力投入,拉动经济的作用更加巨大。

再次,地下管廊建设可以有效解决污水处理厂无网的问题。

我国许多的中小城市,建成的城市污水处理厂都不同程度地存在有厂无网的问题。城市污水处理厂建成了,管网还未建好,或未完全建好,不仅可以用好地下空间资源,提高城市综合承载能力,满足民生之需,还可以带动有效投资、增加公共产品供给,提升新型城镇化发展质量,打造经济发展新动力。不同部门的管道和线路集中在一个管廊,最大的好处是节约了成本,提高管理效率。

另外,管廊建设拉动经济作用明显,可激活万亿级投资。2013年11月19日,总投资近22亿元人民币、全长33.4公里,国内规模最大的珠海横琴综合管廊建成。横琴因建设地下管廊而节约的土地,产生的直接经济效益就超过80亿元。假若我国每年能建8000公里的管廊,每公里1.2亿元,就是1.2万亿元投资。再加上间接拉动的投资,如钢材、水泥、机械设备等方面的投资,以及大量的人力投入,拉动经济的作用更加巨大。

将权力关进笼中是关键

◆陈亮

近日,人民网地方新闻报道江苏利民化工股份有限公司被指环评造假,环评问题又一次引发舆论。

纵观近几年见诸报端与网络的环评造假事件,有的是审批部门因地方政府的威逼而大开绿灯,有的是审批部门因建设单位的利诱而网开一面,有的是二者兼而有之。

审批部门放松环评闸门,源于守法收益和违法成本之“双低”现象。我国现行环保法是公共利益规制理论的阐释和捍卫,执法主体“良善”、“万能”是其基本的主体预设。在这一主体预设之下,执法机关的执法意愿不容质疑,而强化执法主体权限被视为解决我国环境执法不力的灵丹妙药。无论是原国家环保总局升格为部,或是新环保法对环境执法权力的强化,均是这一前提预设的逻辑展开。然而,笔者认为,这一主体预设与现实情况相去甚远。事实上,环评审批部门及其官员也是经济人,具有包括政绩、地方经济利益、声誉等在内的效用最大化追求。公共利益规制理论则忽略环评审批部门及其官员的这种经济人属性,进而忽略了环评审批部门及其官员的激励与约束。其恶果在于,环评审批部门无论执法好坏或者宽严,其结果均是一样:既不会因执法不严而获有收益,也不会因执法严格而受到损失。这种守法收益和违法成本“双低”现象的存在,为审批部门放松环评闸门提供了反向激励。在权力游离于笼子之外的情况下,这种反向激励将从可能变为现实。

从根本上讲,环评造假是委托代理人在环评领域的投射。从经济学视角看,各级环评审批部门不过是社会公众的代理人,他们与作为委托人的社会公众之间存在目标函数的差异:作为委托人的社会公众追求的是公共利益最大化,而作为代理人的环评审批部门则追求工资、奢侈消费等个体私利的最

大化。这种目标函数的差异,使得代理人完全有可能偏离委托人的利益而谋求一己私利。由于信息不对称与搭便车问题的存在,作为委托人的社会公众很难观察和监督代理人的这种悖德行为,代理人便有可能寻找机会损害委托人利益而无需承担任何责任,这便是典型的委托代理问题。从根源上讲,我国环评造假乱象的发生,是委托代理人在我国环评领域的投射。

杜绝环评造假,关键在于用委托代理理论指导中国环境法律制度的设计,确保“权力入笼”。我国环境法律制度的设计,应抛弃公共利益规制理论关于执法主体“良善”、“万能”的前提预设,将执法主体定位为社会公众的代理人,承认执法主体也是追求自身利益最大化的经济人。在这一前提预设之下,以强化执法主体的激励与约束为抓手,通过科学的制度设计,合理地增加执法主体的守法收益和违法成本,实现环境执法“权力入笼”,以迫使执法主体在成本效益核算之下兼顾公共利益和自身利益。只要激励与约束制度的设计科学合理,类似环评造假这种损公肥私之举便无处遁形。只有确保环境执法“权力入笼”,才能在环境执法部门与地方政府或污染企业之间筑起一道防火墙,防止环境执法部门因地方政府的威逼或污染企业的利诱而放松环评闸门。

作者单位:西南政法大学

机动车环保标志不是鸡肋

◆刘四建

开展环保标志管理是治理和控制机动车排放污染的重要手段和措施。环保标志按机动车排放标准分为黄色和绿色两大类。国一以下的汽油车和国三以下的柴油车,发放黄色环保标志;国一及以上汽油车、国三及以上柴油车,发放绿色环保标志。1999年,北京市率先在国内发放机动车环保标志,2008年奥运会后,给机动车发放环保标志逐渐在全国推广。

近日,随着机动车安全检查6年一次的调整实施,一些地方对机动车环保标志也放松了管理。有的同样利用6年制的管理方式,还有的甚至完全取消机动车环保标志。对此,笔者坚决反对。

开展环保标志管理,是根据大气污染防治工作的需要,依法对不同排放标准车辆,特别是高排放车辆进行有针对性差别化监管,其意义不可忽视。

一是提高公众环保意识。通过发放环保标志,开展环保知识普及,能够让车主了解车辆尾气排放是有差别的,激发车主对车辆尾气污染的关注;能够让车主认识到,雾霾天气等空气污染,自己既是受害者,同时也是始作俑者,清楚自身责任和义务;能够提醒车主自觉履行责任,按时维修保养车辆,减少尾气排放。

二是利于城市综合管理。城市环境容量和自我净化能力是有限的,根据城市综合管理需要,政府可以划定低排放区,通过开展环保标志管理,限制某些高排放车辆进入,实现减少污染物排放总量、改善区域空气质量的目的。

三是促进老旧车辆淘汰。通过发放环保标志,开展环保知识普及,能够让公众认识到黄标车等老旧机动车污染物排放强度高,污染严重,是造成空气污染、形成雾霾天气的原因。公众的认知,有利于营造良好的社会氛围,增强社会责任感。同时,通过限行等措施,也能起到倒逼作用。

四是便于执法监督管理。机动车数量大,使用范围广,流动性强。通过发放环保标志,执法人员能够快速识别车辆排放状况,有重点、有

目标地开展管理工作,从而大大提高工作效率。也可以根据工作需要,对高排放车辆进行专项执法检查。

结合目前现状,笔者认为,开展环保标志管理,应做好如下工作:

构建良好群众基础。“凡事预则立,不预则废”。实施一项好措施,如果没有良好群众基础,得不到社会认可,一厢情愿,会使执法监管处于被动,甚至事与愿违。通过识别环保标志,开展机动车排放控制等措施,如禁止高排放车辆进入低排放区等,绝大多数车主可能了解不够,目前实施起来,阻力会很大。因此,要扎实做好宣传,让百姓了解它的意义和目的,真正理解支持政府工作,这样才能事半功倍。

完善管理硬件建设。“工欲善其事,必先利其器”。在控制机动车尾气排放污染上,目前政府基础设施建设远滞后实际治理工作需要。比如,日常执法还主要依靠人工上路或入户检查,面对数以百万计的车辆,这种执法检查方式难有维持。交警部门在车辆管理上的成熟做法是通过遍布城乡街头巷尾的电子监

控设备,对车辆交通进行实时监控,虽然难见交警上路执法,但城市交通运行正常,既提高了工作效率,也让城市交通管理实现智能化。开展环保标志管理,应借鉴交警部门这种先进的执法手段,首要的是完善必要的执法基础设施建设,紧跟时代步伐,把大数据与互联网等应用到实际工作中,提升自身科技执法监管水平。

明确部门监管职责。“十羊九牧,其令难行”。开展环保标志管理,如果不明确职责,会出现各司其职而实际无人监管的局面。比如,低排放区的划定,需要政府权衡利弊,统筹兼顾;车辆违反限行规定,处罚权在交警部门;车辆尾气超标排放,处罚权在环保部门等。环保部门担负统一监管职责,要充分发挥其职能,紧紧依靠政府,建立责任机制,特别是在涉及整体利益或需要多部门执法时,要分清职责。

加大执法处罚力度。“举直错诸枉,能使枉者直”。“违法成本低,守法成本高”,一直是困扰环保执法的难题。特别是机动车数量大,违规或超标排放车辆数量相对较多,而由于当前执法手段落后,致使违法处罚率低,难达到惩恶扬善的目的。要建立完善的机动车尾气排放污染控制系统,加大对违规违法车辆的处罚。通过严格执法,一方面,让违规者难逃法网,从而不敢为;另一方面,也保护了守法者的利益。

局长论坛

践行三严三实 树立环保正气

◆江苏省阜宁县环境保护局 邱军华

■本期提示

阜宁县环保局在“三严三实”中,突出生态建设,实行绿色工程;突出效能建设,升级监管模式;突出作风建设,打造帮办品牌;突出平台建设,引导公众参与;突出文化建设,传播生态文明。

内砂石场整治力度,对搬离保护区的畜禽养殖场进行后督察,取缔威胁水源地的所有污染源。对国控污染源企业现场监察频次每月不低于一次。

突出作风建设,打造服务品牌。阜宁县环保局作为重点涉企部门对社会公开承诺:对企业及群众咨询环保方面事项的,无偿提供准确、可靠、全面的信息。实行首问负责制,全程跟踪导办服务。对重点项目开辟绿色通道。同时,立足环保职责,树立环境保护优化经济增长的理念,坚持严格执法与热情服务相统一,通过环境管理推动企业转型升级,打造绿色名片;通过提升审批效率、加强业务指导等工作措施,打造服务品牌。

突出平台建设,引导公众参与。阜宁县环保局遵循公开、公

平、公正和便民的原则,通过征求意见、组织召开座谈会、专家论证会等方式开展公众互动活动,让公众参与环保事务的方式更为科学务实,参与渠道更加通畅透明,参与程度更加全面深入。阜宁县环保局及时开通网站、微博、微信等公共网络平台,公开环境信息,与网民实时互动,让民众第一时间了解环保动态,表达环境诉求,参与环保活动。

突出文化建设,传播生态文明。阜宁县环保局深入挖掘生态文化内涵,广泛开展生态文明宣传进单位、进学校、进社区、进镇村,让保护生态、倡导文明成为全社会的共同追求。在媒体开辟生态文明建设宣传专栏,多形式宣传绿色消费和绿色创建知识,引导市民养成健康文明的生活方

式,树立一批热心公益环保事业、积极投身环境保护的先进典型。持续开展绿色学校、绿色社区、绿色家庭创建活动,播撒绿色理念,把环境意识根植于孩子们幼小的心灵和每一个孩子的心间,环境宣传教育渗透到社区、校园的每一个角落。

环境保护是生态文明建设的主阵地,是美丽阜宁建设的总引擎。阜宁县环保局把“三严三实”专题教育贯穿到环保工作中,以“三严三实”的硬作风坚决打赢环境污染治理战,努力创建廉洁、勤政、务实、高效的服务型机关,为阜宁县经济社会发展撑起一片蓝天。

三本栏目由三

聚光科技

特约刊登

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039