

以市场化运作推动农村生活污水治理

王波

生态环境部日前召开了农业农村污染治理攻坚战工作推进会,旨在深入打好农业农村污染治理攻坚战,助力经济社会高质量发展。其中,绿色金融支持农村生活污水治理等基础设施建设成为本次推进会的一大亮点。

农村生活污水治理市场化势在必行

当前,氮磷已经成为长江流域、近岸海域以及不少湖泊的首要污染物,城乡面源污染正在上升为制约我国水生态环境持续改善的主要矛盾之一。农村生活污水作为城乡面源主要污染源,2021年全国治理率仅为28%,且部分设施运维难以保障,不少地区污水散排、直排问题突出,亟待加快解决。

按照市场化运作的方式,扎实推进农村生活污水治理与资源化利用,是破解地方财力难以保障、治理任务繁重工作局面的有效举措。近年来,我国出台了一系列举措,推动各地充分运用金融杠杆助力农村生活污水治理。《关于推进农村生活污水治理项目融资支持的通知》的印发,完善了绿色金融政策。国家开发银行启动“百县千亿”专项金融服务,中国农业发展银行出台差异化扶持政策,加大了金融支持力度。各地按照区域整合、行业打包、城乡联动等思路,创新工作举措,拓宽融资渠道,撬动环保市场。仅山东、安徽、山西三省就审批签约55个项目,授信额度达170多亿元,并按计划推进放款业务,按下了农村生活污水治理的“加速键”。

近年来,在绿色金融政策支持下,各地推进农村生活污水治理步伐明显加快,通过建管一体

化、城乡一体化、供排水一体化、环境治理与产业开发相结合等方式,探索了农村生活污水治理市场化的有效路径,但仍面临投资成本高、回报周期长、市场主体少等现实困境,亟待加强我国农村生活污水治理市场化实践路径研究。

农村生活污水治理市场化模式类型及典型案例

根据农村生活污水的治理内容、融资来源、建设流程等因素,可将市场化路径分为不同类型的模式。依据治理内容,可分为单一治理内容模式,如建管一体化模式、城乡一体化模式等;双项治理内容模式,如供排一体化模式等;多项治理内容模式,如生态环境导向开发(EOD)模式等三个类型。依据治理资金来源,可分为政府投资模式、社会投资模式、公私合营(PPP)模式、村民付费模式4个类型。依据项目建设过程,可分为建设—经营—转让(BOT)模式、“改造—运营—移交(ROT)”模式、工程总承包,即设计—采购—施工—试运行模式(EPC)等,及其衍生模式,如EPC+O模式等。

各地涌现出一批市场化典型案例。一是通过BOT、EPC等模式,推进农村生活污水治理“建管一体化”。如江苏省泗阳县的BOT+BT(Build-Transfer)模式,污水处理站采用BOT模式,管网采用BT模式,由社会资本承担建设和运维资金,通过27年的特许经营权运营回收投资成本。福建省新罗区的EPC+O(工程总承包及运营一体化)模式,整区推进农村生活污水治理,并制定考核

办法,强化第三方运维绩效考核。

二是通过构建市场主体、PPP模式等,推进农村生活污水治理城乡一体化。如山东省济宁市采用城乡一体化的特许经营模式,通过竞争方式选择山东公用控股有限公司,组建山东公用污水处理有限公司负责全市13个县市区农村生活污水治理项目的建设运营。江苏省灌南县采用PPP模式,与中国葛洲坝集团股份有限公司合作,成立葛洲坝水务(灌南)有限公司,负责城乡一体化污水处理PPP项目。

三是通过供排一体化等模式,探索农村生活污水治理缴费有效路径。如江苏省江宁区按照“供排一体,城乡一体”的思路,发挥区水务集团资金和技术等方面的优势,对全区农污设施开展专业化运维。海南省五指山市探索建立城乡供排水项目建、管、护一体化模式,实现城乡水务一体化发展,城乡污水一体化处理。辽宁省沈阳市于洪区建立农村生活污水“市、区、户”三方分摊缴费机制,每吨污水处理费中,村民承担0.95元,区级和市级财政分别补贴1.10元和1.07元,合计每吨污水处理费3.12元。

四是通过“肥瘦搭配、以丰补歉”等方式,推进生态环境导向的开发(EOD)模式。如广西壮族自治区宾阳县以农村生活污水治理、农业废弃物资源化利用等项目为基础,以生态农业、生态旅游等项目为支撑,启动了农村环境治理与产业融合发展的PPP项目等,探索打造首批国家农村产业融合发展示范园标杆。四川省绵阳市实施白沫江水美乡村生态综合体开发EOD项目,将农村生活污水治理等环境治理项目与沿线茶、农、旅等产业有机融合,实现农村

环境治理与产业发展双赢。

创新举措,推动农村生活污水治理实现跨越式发展

针对市场化融资机制不完善的问题,结合以上案例启示,笔者提出以下建议:

一是加大地方财力投入。地方政府应依法将农村生活污水治理所需经费纳入本级财政预算。统筹水污染防治、农村环境整治、农村人居环境整治、全域国土整治试点、水系连通及水美乡村建设等专项资金,用好土地出让收益、耕地占补平衡和土地增减挂钩收入等相关政策,加大对农村生活污水治理设施建设和运维投入力度。

二是推行一体化治理模式。地方政府要加大统筹力度,平衡收益、协同搭配,捆绑打包项目,以县(市、区)为单位,优选专业公司统一负责农村生活污水治理项目“投、建、管、运”,县(市、区)人民政府按规定授予特许经营权。鼓励按照城乡供排一体化的思路,推进城乡供水、农村生活污水治理、城镇污水处理整体打包给专业公司统一负责建设运维。

三是创新投融资模式。在不新增地方政府隐性债务的前提下,鼓励采用政府直接投资和注入投资项目资本金相结合的方式,对符合条件的农村生活污水治理项目纳入地方政府债券申报范围,支持符合规范管理要求的PPP项目等,拓展筹资渠道。积极探索实践农村生态环境导向的开发(EOD)模式,支持农村生活污水治理项目与收益较好的城镇污水治理、城乡供水、资源产业开发、乡村旅游、现代农业等关联项目或产业的有

效融合、收益反哺、一体实施。

四是落实好国家扶持政策。对接国家开发银行和中国农业发展银行各分支行,协助用好中长期开发性金融政策,支持有融资需求且符合贷款条件的优质项目。农村生活污水治理设施用电按规定执行居民生活用电价格。农村生活污水治理项目依法使用国有建设用地或集体建设用地,新增建设用地计划指标按规定由地级市人民政府分类统筹安排。各地可在乡镇国土空间规划和村庄规划中预留建设用地指标,用于农村生活污水治理设施等项目建设用地需求,并开辟用地审批绿色通道,支持单列审批。

五是探索开展污水付费试点。综合考虑污水处理成本、使用者承受能力等因素,合理确定使用者付费标准,稳步推行使用者付费,引导和支持村级组织将付费事项纳入村规民约,鼓励有条件的地区依托供水公司收取污水处理费。建立财政补贴与使用者付费的合理分担机制,对使用者付费一时不能弥补需支付的污水处理服务费的,按照权属责任,由县市人民政府予以补足。

六是建立市场化管理制度。为规范政府与市场各自行为,有效吸引社会资本,建立稳定的投融资回报机制,有必要建立健全农村生活污水治理市场化的管理制度体系。建议围绕农村生活污水治理项目的设计—施工—验收—运维全过程,建立包括合同模板、建设改造、竣工验收、第三方运维、维护费用、监测考核、智慧平台等方面的制度规范,用制度约束和规范第三方市场化行为,营造良好的市场环境。

作者单位:生态环境部环境规划院农村环境保护中心

树牢上游意识 强化上游担当 守护好中华民族母亲河

◆李岳东

四川省是黄河上游重要的水源涵养地和重要湿地生态功能区,黄河流经四川阿坝、甘孜两州,“九曲黄河第一湾”即位于此。为进一步保护黄河生态环境,四川省生态环境厅围绕落实《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》,推进目标任务落实落地,加快美丽四川建设,让黄河成为造福人民的幸福河。

系统推进环境综合整治。补齐环境基础设施短板,健全生活污水和垃圾处理设施运营保障机制。推行“户投放、村收集、镇转运、县处理”和“适当集中、区域共享”的生活垃圾处理模式。督促企业实施清洁生产改造并配套废水处理设施。有序推进入河排污口排查整治。加强养殖粪污污染治理,强化水环境风险防控。全面保障饮用水水源安全,确保集中式饮用水水源地水质100%优良。

加强生物多样性保护。坚持以草定牧、草畜平衡,严格落实禁牧、休牧、轮牧措施。推进以若尔盖湿地等为主的湿地生态系统保护与修复。加快推进沙化土地、水土流失治理。加强保护区与栖息地建设,科学防控草原鼠害、虫害。实施森林资源保护工程,继续停止天然林商业性采伐。开展生态综合补偿试点,探索开展黄河流域横向生态补偿。

提升生态环境监管能力。建设天空地一体化生态监测网络,定期开展草地、湿地等监测。建立工业污染源自动化监测体系 and 草原生态系统变化、草原火灾、生物灾害监测体系。实施高寒高海拔地区“环境治理与生态保护”重大科技专项。建立生态环境网格化监管体系,完善大数据执法监管机制。

推动绿色低碳发展。严格实施流域水生态空间分区管控,开展水域岸线确权划界。统筹布局牦牛、藏羊、藏猪等优势畜牧业,合理布局中药材、错季蔬菜种植区域。推进农畜

产品加工精深化、集约化。支持企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造。大力发展光伏、风能等清洁能源产业。推进生态旅游可持续发展,禁止开发生态脆弱区、生态敏感区。

作者系四川省生态环境厅党组副书记、副厅长

以科技支撑提升生态品牌价值

◆安徽省宿州市砀山县生态环境分局 郑步存



安徽省宿州市砀山县拥有近百万亩连片生态果园,是“砀山酥梨”原产地。近年来,砀山县深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,坚持将“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”作为生态品牌价值实现的基本立足点,按照生态产业化、产业生态化的发展思路,通过政府引导、科技支撑,依托砀山水果资源,探索建立生态品牌价值实现机制,实现“点绿成金”,使林果之乡的生态品牌价值不断提升。

政府引导。发展融合旅游、科普、生态、体验、互动等产业于一体的新业态,实现了生态保护与生态价值互促共赢。砀山县政府利用丰富的森林资源,大力发展生态旅游产业。春秋两季,砀山举办梨花节和采梨节,每年吸引200多万名游客前来旅游观光,入选“国家全域旅游示范区”,被评为“安徽省休闲农业与乡村旅游示范区”,砀山上榜首批“长三角生态旅游小城”。砀山县以品种资源回收利用处置行业进行联合排查整治,对不符合报废机动车回收拆解行业规范标准的临时拆解点进行全面清理。加大商务、公安、生态环保、市场监管等部门监管执法力度,严厉打击无证经营、非法回收处置及非法排放有害废水、废气、废酸等行为,确保报废机动车回收拆解行业健康有序发展。

四是强化宣传教育,提高思想认识。从生态文明建设角度强化宣传教育,推动报废机动车回收拆解行业形成节约适度、绿色低碳、文明健康的生态价值观。组织机动车拆解企业认真学习《中华人民共和国循环经济促进法》《报废机动车回收管理办法》,教育引导报废机动车拆解企业依法报废、回收、拆解和处置。教育引导报废机动车拆解企业从降低成本、提高效益、增强竞争力角度,强化报废机动车零部件再制造、再利用的认识。

作者单位:刘志刚、周琦,湖北省咸宁市生态环境保护综合执法支队;刘章建,湖北省咸宁市公安局交警支队车管所;张万明,湖北省咸宁市商务局

“水生态环境保护2022年度重点工作”征文启事

本报现开展“水生态环境保护2022年度重点工作”征文活动,欢迎对水生态环境保护工作建言献策。优秀作品将在中国环境报和中国环境APP思想汇频道刊登。

征文可围绕但不限于以下议题:“十四五”时期重点流域水生态环境保护规划如何落实?如何进一步深入打好水污染防治攻坚战?水环境保护工作的重点在哪里?各地水环境保护工作有哪些典型经验?来稿应为原创作品,字数在1000字—3000字之间。投稿时间:2022年10月30日截稿邮箱:zghjbsplb@163.com

探索与思考

加快实施环境污染责任保险制度

◆李弘雯

近日印发的《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》(以下简称《行动方案》)提出,加快推进黄河保护立法,严格落实生态环境损害赔偿制度,在环境高风险领域依法建立实施环境污染强制责任保险制度,推动企业依法披露环境信息。

实施环境污染强制责任保险制度是运用市场机制化解和防范环境风险的重要举措。对于企业而言,环境污染强制责任保险制度有利于降低风险,一旦发生环境污染事故,可以使用保险金支付大部分的赔偿费用。保险公司在设定基准费率时,也会综合考虑投保企业的环境风险,过往发生污染事故的情况等,无形中也会倒逼企业严守生态红线,环境质量底线。

建立实施环境污染强制责任保险制度是深入推动黄河流域生态环境保护的需要,同时也是实现黄河流域生态环境管理转型的迫切需要。对此,笔者有以下方面建议:

一是健全环境污染责任保险相关法律法规体系。当前,环境污染强制责任保险主要由政策性文件来推动,在缺乏上位法的情况下,地方政府推动环境污染强制责任保险时可能会出现职权不清的情况。应完善现有法律,明确规定环境污染强制责任保险的相关内容,明确环境污染损害赔偿的原则、监管主体、赔偿范围、理赔标准、举证责任等,通过立法的形式,使得环境污染责任保险制度更具有针对性和可操作性。黄河流域各省份应结合各自实际,遵循有特色、不重复、不冲突的地方立法原则,推进环境污染强制责任保险制度在地方立法上的逐渐落地,助力黄河生态保护。

二是培育环境污染风险与损失评估的专业机构。环境污染事故具有复杂性、突发性,增加了实施环境污染强制责任保险制度的技术难度。一旦发生黄河流域环境污染事故,生态环境损害如何评估、环境风险

程度大小如何把握等,需要环境污染风险与损失评估的专业机构进行评估,这就要求评估机构必须专业、客观、公正。应大力培育和发展环境污染风险与损失评估的专业机构,评估环境污染的经济损失和经济赔偿数额。要严格规范环境污染风险与损失专业评估机构的资质标准,对专业评估机构的资质能力进行动态管理,规范环境污染事故的认定和损害鉴定工作。可以通过社会培训和高校教育等方式培养专业性企业环境污染风险与损失评估人员,充实人才储备。

三是完善多方参与的环境污染责任保险执行机制。环境污染责任保险执行机制的构建需要多方联动参与,包括经营企业、挂靠湖南、江苏、江西、安徽、河南等地报废机动车拆解资质到咸宁收购报废机动车者居多,有的甚至非法拆解。经营效益。据公安部门2021年统计,咸宁市机动车保有量为353591辆,按报废机动车占保有量4%计算,咸宁市报废机动车应为14143辆,以正规收购价平均3000元/辆核算,报废机动车总收益4242.9万元。从数字上看,经营效益可观。但实际通过正规渠道回收的报废机动车仅占30%,70%被非正规渠道回收,致使正规企业生存困难。

四是政府加大对环境污染责任保险的推广支持力度。我国环境污染责任保险起步较晚,经验较少,政府应积极引导。一方面,加大宣传和推广力度,让企业真正意识到环境污染责任保险制度的重要性和必要性,推动环境污染责任保险制度实施。比如,制定税收优惠政策,使得经营环境污染责任保险的保险机构可充分享受相关业务的税收优惠,鼓励保险机构积极创新环境污染责任保险产品,扩大投保企业的选择空间。

作者单位:中共新乡市委党校

废机动车拆解行业监管亟待强化

◆刘志刚 刘章建 张万明 周琦

近年来,我国机动车市场逐渐进入更新换代高峰期,报废机动车拆解量越来越大。机动车拆解不当,废油、废铅酸蓄电池等极易造成环境污染。日前,湖北省咸宁市生态环境局联合市公安局、市商务局对报废机动车拆解行业进行了调研。

行业现状

企业分布。目前,咸宁市具有报废机动车拆解资质且已投入运营企业1家,6个县(市、区)设有回收网点,年拆解能力1.5万辆。在建报废机动车拆解企业两家,均未验收投产。附带经营企业较多,如汽修企业、废品回收企业。挂靠湖南、江苏、江西、安徽、河南等地报废机动车拆解资质到咸宁收购报废机动车者居多,有的甚至非法拆解。

经营效益。据公安部门2021年统计,咸宁市机动车保有量为353591辆,按报废机动车占保有量4%计算,咸宁市报废机动车应为14143辆,以正规收购价平均3000元/辆核算,报废机动车总收益4242.9万元。从数字上看,经营效益可观。但实际通过正规渠道回收的报废机动车仅占30%,70%被非正规渠道回收,致使正规企业生存困难。

市场准入及政策落实。当前,我国机动车报废标准遵循2019年由国务院颁布的《报废机动车回收管理办法》(国务院第715号令),对报废机动车行业实施资质认定和管理,对回收拆解、行业规范、监督管理以及法律责任等有明确规定。目前,全市仅1家公司相对规范,其他企业均不符合准入条件和行业规范。

问题及原因

一是安全隐患多。报废机动车设施、设备达不到正常使用标准。一些汽车修理厂、废品回收站及异地收购商打着合法收购的旗号,高价出售危险废物(废油、电瓶、三元催化剂)及“五大”总

成(前后桥、发动机、变速箱、方向机、车身)获取高额利润。一些人从不法商贩手中购买报废机动车总成及配件拼装车辆上路,给行车安全带来隐患。

二是环境风险大。一些异地收购商把车开到偏僻地方,不到半天工夫就拆解完装车,剩下的油桶、废布料等就地一把火焚烧,严重污染大气环境、土壤环境。咸宁市报废机动车每年70%被不规范渠道回收处置,则每年有185130千克危险废物处于监管之外,环境风险巨大。

三是工艺技术落后。目前非正规回收与拆解多以手工拆解为主,缺乏与时代相适应的电气化、自动化、智能化工艺和规范化的操作流程,拆解过程中二次污染严重。

四是监督管理缺失。根据《报废机动车回收管理办法实施细则》(2020年第2号),报废机动车行业监督管理涉及省级商务主管部门,县级以上地方商务、公安、生态环境、发展改革、工业和信息化、交通运输、市场监管等多部门。因涉及的部门多,缺乏科学统筹协调,导致管理不到位。

对策措施

针对当前废旧机动车拆解行业存在的问题,笔者建议如下:

一是科学布局,优化行业体系。结合各县市区工业园区布局和发展定位,充分考虑地域、人口、资源等各方面因素,合理规划布局报废机动车拆解经营网点,确定统一建设标准,统一经营模式,统一考核评价机制,使再生资源利用行业走上健康的发展之路。引进欧洲、日本等报废机动车拆解线,降低拆解成本,提高拆解效率。引进智能回收设施和装备,方便市民自助回收废弃物交售。设立固体废物信息交换中心,整合回收热线、信息系统和回收站点,形成集客户交投、信息交换、废品回收、在线监控于一体的网络服务平台。整合报废机动车拆解、固体废物回收等行业,建设一批再生资源回收利用的示范园区,不断延伸拓展产业链条。