

# 关于加快综合环境服务业发展的建议

( 2013 年 3 月 4 日 )

全国人大代表、湖南永清环保董事长刘正军

党的十八大报告首次单篇论述“生态文明”，提出要努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。尽管近年来我国生态文明建设取得了重要进展，但经济发展面临越来越突出的资源环境制约，人民群众对良好生态环境的要求越来越迫切。大力发展环境服务业，对于实现环境保护目标，推进环境基本公共服务均等化，加快产业结构升级和经济发展方式转变具有极其重要的意义。

## 一、环境服务业发展的机遇与挑战

随着经济全球化发展，环境服务业已成为最具发展潜力的产业领域。近年来全球环境服务业每年以8%-12%的速度增长，远超过GDP 2%~3%增长率，占整个环保产业的比例约50%左右，美国、西欧和日本占到全球环境服务市场的80%。“十一五”末，我国环保服务业年收入总额约为1500亿元，环保产业中环保服务增加值比重约为15%，远低于先进国家水平。但是，随着我国环境保护事业的持续发展，国家对环保服务业发展的需求进一步加大，环保服务业正面临更好的发展机遇：一是在全球气候变化的背景下，欧、美、日等主要发达国家，纷纷制定以应对气候变

化向低碳经济转型为核心的绿色发展规划，而发展低碳经济又对新能源、可再生能源、清洁生产技术等提出了需求，这将为我国环境服务业的发展提供新的更大的空间和机遇；二是国家已将环保产业列为七大加快培育和发展战略性新兴产业之首，“十二五”期间将着重发展环境服务总包、专业化运营服务、咨询服务、工程技术服务等环境服务业；三是国家陆续出台战略性新兴产业发展规划、节能环保产业规划、服务业发展规划，提出了明确的发展思路和目标，环保服务业发展的领域和空间将逐步拓宽，市场环境将进一步规范，多重背景下，环保服务业将迎来更好的发展机遇。

目前我国环境形势依然严峻，70%左右的城市不能达到新的空气质量标准，20%左右的国控断面水质依然为劣Ⅴ类，57%的地下水监测点位水质较差甚至极差，部分地区重金属污染严重，长期积累的环境矛盾正集中显现。特别是进入2013年以来，我国北方部分城市和中东部地区都不同程度出现雾霾天气，人民日报发表评论文章称“牵着你的手，却看不见你”不是美丽中国，“厚德载雾，自强不吸”不是全面小康。延绵不散的雾霾一次次敲响了环保的警钟，也促使人们更加关注环境保护、能源消费以及它们和经济发展之间的关系。正视环境污染的严峻挑战，并谋求逐渐解决，已成为无可回避的时代课题。大力发展环保服务业能满足人民群众日益提高的环境需求，为环境保护目标的实现、环境问题的解决提供物质基础和技术保障。

## 二、环境服务业发展存在的主要问题

（一）近年来随着一批综合环保企业的成长，环保服务各环节的水平已经大幅提高，已具备向综合环境服务业转型的能力。但真正要让这些企业得以发挥优势，推动产业的业态转型和发展，还需要政府的鼓励和支持，尤其是对市场需求的引导。

综合环境服务业在我国属于新兴事物，业主用户对其的认知度还相对较少，部分法律法规也不适应此新业态模式，限制了环保企业在该领域的业务开展。当务之急是通过政策、法律、财税等体系的完善，加深用户认知，尽快打开市场需求。

（二）资金缺乏、营运回报低是综合环境服务业发展的两大障碍。环境服务投资大，投资回收期长，严重依赖政府投入。而目前财政资金大部分投资于设施建设，直接用于向社会企业采购环境服务比例太低。

目前大部分地方排污收费征收水平不足，低于环境服务真实成本，存在倒挂现象，需要政府补贴才能维持正常运转。2011年全国44万家单位排污收费总额较2010年增长13.6%，仅仅达到202亿元，远低于同期政府环保投资。国家应该完善污染者付费标准，以及有偿购买环境公共用品或设施服务原则，使环境服务价格能正确反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本，提高环境服务企业及金融机构的投资意愿；同时环保投入与环境效果关联性不足，削弱了排污企业和公众对环境服务业的重视和支付意愿，未能将环境服务的潜在市场转变为现实市场。

（三）目前一些地区、企业对综合环境服务模式进行

创新、探索，取得了一定成效。但对其原理性探讨较多，针对具体区域、流域、项目的实践探索较少，尤其是缺乏经过实践检验的服务标准体系、收费体系以及政策体系。因此，有必要开展试点工作，探索建立服务标准体系，以及环境服务的资金来源和保障体系，为全面发展综合环境服务业提供典型案例和经验。

### 三、建议

根据我国环保产业发展的现状，急需尽快完成向环境服务业发展上的产业升级与转型，而完成这次升级与转型需要政府的有效引导。针对上面提出的问题，提出如下建议：

**（一）引导市场需求，支持优秀企业向综合环境服务业业态转型。**建议改变过去要求针对单个项目、工程进行立项-招标-设计-施工-运营的传统模式，由政府、排污企业直接向专业环保企业采购综合环境服务，从法规制度上提供基础。环境服务企业针对区域环境问题提供整体解决方案和从项目立项开始的全流程服务，承担环境质量考核责任，解决过去因为分散管理，相互推卸责任的状况。

国家环境保护管理部门出台《公共环保服务采购管理办法》及《非公共环保服务采购指导意见》对环保服务市场进行规范，同时使之适应新型环境服务模式的发展。制定按照环境服务效果计费的合同环境服务模式，规范收费标准和服务效果核查标准，使服务价格能正确反映环境经济效益、市场供求关系和环境损害成本。

加强资质管理，完善综合环境服务业的市场培育和准入政策，提高市场准入标准，建立公开、公平、平等和规

范的服务业准入制度，支持行业内有资金、有实力、有成功经验的环保企业开展综合环境服务，积极探索这种新的商业模式；建立服务标准体系以及引入第三方认证等手段，淘汰不合格企业，培育一批产业链完整、具有较强投融资能力和技术水平的企业进行资源和产业链整合，增强综合服务能力和核心竞争力。

**（二）保障环境服务采购资金。**进一步加大环保投入，改革财政资金在环境领域的采购模式。政府设立综合环境服务采购专项资金，采取补助、贴息、奖励等方式，建立对设施运营等服务的长效补贴机制，降低环境服务企业投资风险，促进产业发展。进一步明确污染者付费购买环境服务、有偿使用环境公共用品、设施的原则，完善收费方式和制度。

出台鼓励环保服务发展的财税政策，全面减免环境服务的营业税，在进行营业税改增值税的试点中，在税率和征收条件上对环境服务企业提供优惠政策。扩大增值税减免范围，允许各地政府根据实际情况，制定针对环境服务企业的所得税优惠政策。增加对环境服务科技创新和新成果转化的财政资金奖励。鼓励金融机构、担保机构、投资基金，为环境服务提供融资支持，给予优惠融资条件。

**（三）开展综合环境服务发展示范试点。**2012年11月国家环保部出台了《环保服务业试点工作方案》，为了更好的落实这一政策，建议支持在环境服务比较突出的江西省和环境基础较好的湖南省等地进行综合环境服务区域试点，针对辖区内所面临的环境问题提供整体治理方案，提

供全面、综合服务，对改革相关的金融、税费、价格、市场竞争等体制机制进行探索，为国家发展环境服务业提供示范案例，推进产业基础研究。

同时建议支持在湖南省长沙铬盐厂等地进行综合环境服务行业试点，针对辖区内的重金属污染问题提供整体修复方案，建立重金属污染修复示范点，引入专业的环境服务企业对污染源和已产生的环境风险进行全面评估后，提出整体解决方案，并承担全过程环境服务，由第三方环境监管者对治理后的效果进行评价，给予相应的政策优惠，积极探索领域内的因为排污主体的丧失而带来的支付难题。