



中国环境规划院

主办

环境规划与政策

ENVIRONMENTAL PLANNING AND POLICY

RESEARCH SERIES

专题研究报告



本期题目：

环保服务业发展成效与推进措施探析

2013年1月

环保服务业发展成效与推进措施探析

逯元堂 赵云皓 辛璐 马春晖 陈旭

(环境保护部环境规划院, 北京, 100012)

【本期导读】

环保服务业是为满足应对和解决各类环境问题的需要而形成的,为生态环境保护和环境污染防治提供资金、技术、人才等支持的产业,是战略性新兴产业、现代服务业和环保产业的重要组成部分,包括环境工程设计、施工与运营,环境评价、规划、决策、管理等咨询,环境技术研发,环境监测与检测,环境贸易、金融服务,环境信息、教育与培训等与环境相关的服务活动。大力发展环保服务业是贯彻落实促进战略性新兴产业和现代服务业发展战略的重要内容,是降低污染排放强度、改善环境质量的有力抓手,对推进环境基本公共服务均等化、加快产业结构升级、促进生态文明建设具有极其重要的意义。

本文总结了“十一五”期间推动环保服务业发展的主要措施及其成效,针对环保服务业发展主要成就、存在的问题,分析提出“十二五”环保服务业发展的主要思路是以促进节能减排、满足“十二五”国家环境保护需求为根本,以全面推进环保产业业态转型为主线,以强化政策支持为依托,大力培育和规范环保服务业市场,推进重点领域环保服务业发展与模式创新,全面促进环保产业发展水平提升,为环境保护目标实现提供有力支撑。建议①重点发展专业化运营服务,强化治污设施污染物减排;②积极开展综合环保服务试点,促进区域环境质量改善;③逐步强化产治排全过程环保服务,提高环境风险防范能力;④大力推行政府采购环保服务,提升政府环境公共服务水平;⑤强化发展环境技术、环境金融等环保服务,推动环保产业创新发展⑥加快建设环境服务支撑体系,培育和规范环境服务市场。

1 “十一五”推进环保服务业发展的主要措施及成效

《国家环境保护“十一五”规划》中提出“以环境影响评价、环境工程服务、环境技术研发与咨询、环境风险投资为重点，以市场化为主体，积极发展环保服务业”、“重点推进城市污水、垃圾、危险废物等环境设施建设运行市场化；规模化工业废水处理、电厂脱硫、除尘设施专业化运营；大力发展环境保护的技术咨询和管理服务”等发展环保服务业的具体要求。随着我国环境保护事业的蓬勃发展和对发展环保服务业重视程度的不断提高，“十一五”期间通过规划引导、严格监管、制度创新等措施，环保服务业发展取得显著成效。

1.1 强化规划引导，发布产业需求，引导环保服务业健康发展

环境保护部制定颁布了一系列涉及环保服务的相关规划，包括《“十一五”全国环境保护法规建设规划》、《国家环境保护“十一五”科技发展规划》、《“十一五”国家环境保护标准规划》、《国家环境保护重点实验室“十一五”专项规划》、《国家环境保护工程技术中心“十一五”专项规划》等，为环保服务业发展提供了方向性引导。此外，为加强对我国环保产业的宏观调控，原国家环保总局联合有关部门定期开展全国环保产业调查工作。2005年，联合国家发改委、国家统计局开展了2004年全国环保产业调查，三委局联合发布了《全国环境保护相关产业状况公报》。在产业调查的基础上，2006年组织制定发布了《环境保护服务业发展报告》，2007年组织制定发布了《中国环境保护产业市场供求指南》，2008年环保部组织制定发布了《国家环境技术发展白皮书》，为环保服务业发展给予了有力的引导。

1.2 加大污染防治力度，严格监管，扩大了环保服务业发展的潜在市场

2007年11月，国务院印发了《国家环境保护“十一五”规划》，明确了规划目标和主要任务。在规划的引导下，以污染物减排两项约束性指标为抓手，兼顾环境质量改善，严格落实环境保护目标责任制，强化政府规划实施责任。各级政府加大投入力度，推进治污设施建设进程，并通过严格执法监督，杜绝违法违规排污行为，确保治污设施运行稳定。到2010年年底，全国设市城市、县累计建成城镇污水集中处理设施2832座，日处理能力达到1.25亿立方米，城市污水处理率由2005年的52%提高到约77%；建成生活垃圾无害化处理厂849座，无害

化处理率达到 72.4%；全国累计建成运行 5.78 亿千瓦燃煤电厂脱硫设施，火电脱硫机组比例从 2005 年的 12% 提高到 82.6%^[1]。大量的环境保护工程的实施，促进环境工程相关的环保服务迅速发展，并产生一批具有投资-建设-运营一体化综合环保服务能力的环保企业。为加强污染源监管，环保部出台了《污染源自动监控设施运行管理办法》（环发[2008]6 号），推行污染源自动监控，并实施社会化运营管理模式，形成了自动监控设施运营服务新领域。“十一五”期间，开展一系列持续的环境保护专项行动，在促进污染减排的同时，促使不符合要求的环境工程和运营服务企业淘汰退出环保产业市场，促进形成公平有序的市场氛围，释放了专业化环保服务的现实需求。

1.3 探索体制改革，开展试点示范，促进了环保服务潜在市场向现实市场的转变

“十一五”期间，市政污水处理行业初步建立了以特许经营为主的市场引入机制，国家有关部门进一步探索工业领域污染治理社会化改革机制。2002 年以来，国家有关部门积极推进市场机制改革，在全国市政污水处理行业迅速涌现出大量的市场化改革项目。据有关资料，全国市政污水处理项目中，半数以上都已开展了以特许经营制度为核心的引入市场机制的改革，所涉及特许经营制度的项目数逐年迅速增长。2007 年，发改委会同原环保总局印发了《关于开展烟气脱硫特许经营试点工作的通知》（发改办环资〔2007〕1570 号），组织五大发电团体公司按照《火电厂烟气脱硫特许经营试点工作方案》开展火电厂烟气脱硫特许经营试点工作，在工业减排领域试点特许经营制度。

在环境咨询领域，为促使环境咨询服务机构与行政主管部门脱钩，促进行业健康有序发展，试点开展了环境影响评价体制改革。环境保护部先后下发了《关于开展事业单位环境影响评价体制改革试点的通知》（环办[2010]87 号）和《关于事业单位环境影响评价体制改革试点工作有关问题的通知》（环办函[2010]1222 号），组织北京、山西、辽宁、江苏、安徽、山东、广西、重庆、四川、贵州、甘肃试点省（市）开展事业单位环境影响评价体制改革，探索改革模式，为全面推进改革提供实践经验。

山东、苏州、长沙等地开展政府采购环境监测服务模式试点，分别将建设项目竣工环保“三同时”验收监测、污染源监测等服务性质的环境监测任务社会化，实现事业单位监督性检测和服务性监测分离。山东省环境保护厅下发《关于建设项目竣工环境保护验收监测社会化试点机构申报和认定工作的通知》，确定 5 家

试点单位可依据《山东省建设项目竣工环境保护验收监测社会化试点工作方案》及有关规定，接受建设单位的委托，开展建设项目竣工环保验收监测工作。苏州市工业园区环保局通过招标与论证将企业污染源监测工作外包给社会监测机构。2008年，长沙市环保局对机动车尾气检测实行社会化运营改革。

1.4 实施制度创新，增加环保服务功能，拓宽了环保服务领域

2007年12月，原国家环保总局和中国保监会联合发布《关于环境污染责任保险的指导意见》（环发[2007]189号），正式建立环境污染责任保险制度，并以生产、经营、储存、运输、使用危险化学品企业，易发生污染事故的石油化工企业、危险废物处置企业等为对象开展重点行业和区域环境污染责任保险的试点示范工作。环境污染责任保险制度的确立确保了污染受害者利益、分散企业污染赔偿、减轻政府环境风险负担，同时，催生出大批的保险企业在环境金融服务领域迅速发展壮大。2009年，湖南、湖北、江苏、辽宁、上海、重庆、云南、浙江、广东9个省（市）已经在全省或者部分地区开展试点。河北、沈阳等地在地方环保立法中写入了环境污染责任保险条款。武汉、深圳等地设立地方财政引导资金补贴保费。人保财险、平安财险等10余家保险企业推出环境污染责任保险产品。人保财险在湖北、辽宁、江苏等地承保企业11家，承担风险保额6200万元；平安财险在湖南、宁波等地承保企业51家，承担风险保额8340万元。湖南省已发生8起企业污染事件获得保险公司理赔的案例，赔偿总额为100余万元^[2]。

“十一五”期间，排污权交易制度试点实施，尝试利用经济激励手段解决环境污染，同时，促进了综合型环境金融服务以及交易平台迅速形成和发展。2009年3月，国务院总理温家宝在政府工作报告中明确指出要积极开展排污权交易试点。2009年5月19日，国务院批转发展改革委《关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》提出要扩大排污权交易试点范围。湖南、湖北、浙江、江苏、云南等省份相继出台了地方性的排污权交易法规，建设排污权交易平台，积极开展排污权交易试点。2008年1月，江苏省开始执行《江苏省太湖流域主要水污染物排放指标有偿使用收费办法》、《江苏省太湖流域主要水污染物排污权交易管理规则》。2008年8月，财政部、环境保护部和江苏省政府联合在无锡市举行太湖流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点启动仪式，截至2010年6月，江苏省99%企业完成排污权申购。“十一五”期间，全国范围建立了数家资源环境交易所。

1.5 建立环保服务业准入制度，形成环保服务标准化雏形，规范了环保服务市场

为规范市场秩序，提升环保服务水平，制定实施了一系列环保服务业企业准入制度，包括环境影响评价、环境工程专项设计、工程咨询、污染治理设施运营资质管理以及机动车污染排放和检测机构资质认可制度。2009年为进一步提高环境影响评价专业技术人员素质，加强环境影响评价技术人员管理，环保部出台了《建设项目环境影响评价岗位证书管理办法》（环办[2009]45号）。2009年开始修订《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》和《环境污染治理设施运营资质分级分类条件》，截至“十一五”末，在有效期内环境污染治理设施运营资质持证单位约有2100家。

在推进环保服务标准化方面，陆续制定了相关政策，对环保服务需达到的水平进行了明确的规定。在环境工程技术咨询领域，为规范环境工程设计，研究制定了《环境工程技术规范—工程设计文件要求》，规定了环境工程项目可行性研究报告、初步设计、施工图设计等文件编制要求、《人工湿地污水处理工程技术规范》等17项工程技术规范、《污染治理设施运行记录仪技术要求及检测方法》等82项环境保护产品技术要求。在环境影响评价领域，为确保环境影响评价任务完成的质量，出台《建设项目环境影响评价分类管理名录》和《建设项目环境影响评价技术评估导则》（HJ616-2011），分别明确了编制建设项目环境影响评价文件的类型和对文件开展技术评估的要求；先后出台各类环境影响评价技术导则20余个，规定了不同领域环境影响评价工作的原则、内容、工作程序、方法和要求。在环境监测领域，为保证环境监测工作质量，提高环境监测质量管理水平，出台《环境监测质量管理技术导则》（HJ630-2011），规定了环境监测质量体系基本要求以及环境监测过程质量保证与质量控制方法。

1.6 贯彻落实科技兴环保战略，加强专业队伍建设，为环保服务业发展提供了有力支撑

2006年，环保部发布了指导我国环境科技事业发展的纲领性文件《关于增强环境科技创新能力的若干意见》（环发[2006]97号），确立了科技兴环保战略，并提出实施环境科技创新、环保标准体系建设、环保技术管理体系建设三大工程，加强环保科技基础能力建设。五年间，各部门认真贯彻落实科技兴环保战略，基本建成环保技术研发-评估-示范-推广-创新的促进机制，为环境工程从科研、环

评到工程验收、设施运行全过程服务和管理提供了技术支持。同时，对环保服务专业队伍的建设高度重视，实施注册工程师执业资格制度，并在环境影响评价、治污设施运营等方面积极开展各种培训，培养了大批从事环保服务的专业人才。

在环境科技创新工程实施过程中，制定并实施了《国家环境保护“十一五”科技发展规划》，产出了一大批标志性成果。共开展环境保护公益性行业科研专项项目 234 项、国家科技支撑项目 6 项、国家重点基础研究发展计划项目（973 项目）6 项；围绕流域水污染治理技术体系和流域水环境管理技术体系建设，设立了水体污染控制与治理科技重大专项，设置 33 个项目，238 个课题，中央财政预算投入 45.43 亿元，研发了湖泊藻类生命观测系统，攻克了石化、制药等重污染行业的水污染控制关键技术和城市污水强化脱氮除磷等一批工艺技术及成套设备^[3]。

在环保标准体系建设过程中，落实《国家环境保护标准“十一五”规划》，建立了与环境保护目标相衔接的环保标准体系，并形成了科学有效的环保标准实施监督机制。共完成了 1000 余项国家环境保护标准的制（修）订，开展了 60 余项重点行业国家污染物排放标准制（修）订和 100 余项重要的国家环境保护技术法规的制（修）订工作，进一步完善了我国环境保护技术法规体系和环境保护标准体系。

在环保技术管理体系建设过程中，依照我国环境管理需要和环境管理目标，出台了《“十一五”国家环境技术管理体系建设规划》，建立了以污染防治技术政策-最佳可行技术指南-工程技术规范为主要内容，以环境技术评估-示范-推广为主要组织程序的环境技术管理体系。“十一五”期间，共发布《火电厂氮氧化物防治技术政策》等 8 项重点行业污染防治技术政策、《城镇污水处理厂污泥处理处置最佳可行技术指南》等 6 项最佳可行技术（BAT）指南。自 2007 年起，每年制订发布《国家先进污染防治技术示范名录》和《国家鼓励发展的环境保护技术目录》。并每年发布国家鼓励和限制发展的环境技术、装备目录。2008 年，发布了《国家环境技术发展报告》。2009 年，发布了《国家环境保护技术评估、示范和推广管理办法》，制定了实施细则，规范环境保护技术评估、示范和推广的各环节。为保障技术评估制度的有效实施，制定了《环境保护技术评估规范》、《环境保护技术评估验证规范》和《环境保护技术后评估指南》，建立第三方技术评估与专家评估相结合，以第三方评估为主、专家辅助决策为辅的新型环境技术评价体系。为提高工程技术水平和建设质量，以新技术新工艺示范推广为重点，通过开展国家重点环境保护实用技术示范工程筛选，有针对性地遴选先进环保科技成果和实用技术。

在环保科技基础能力建设过程中，实施《国家环境保护重点实验室“十一五”专项规划》和《国家环境保护工程技术中心“十一五”专项规划》，增强环保科研机构的持续创新能力，强化重点实验室和工程技术中心等基础平台建设。截至2010年底，建成11个国家环境保护重点实验室，另有9个国家环境保护重点实验室正在建设中。在水、气、固体废物、噪声与资源综合利用等技术和产业重点领域，已建成11个国家环境保护工程技术中心，另有10个国家环境保护工程技术中心正在建设中。

在加强对环保服务业专业队伍建设方面，强化从业人员管理，建立实施了注册咨询工程师、注册环境影响评价工程师和注册环保工程师职业资格制度，以及环境监测人员持证上岗考核制度。2007年，由原国家环境保护总局发起，联合人事部、原建设部共同颁布了《注册环保工程师制度暂行规定》，举办了4次执业资格相关考试。截至2010年底，注册环评工程师共有5701人。组织开展环评工作人员和污水处理、锅炉烟气、危险废物（含医疗废物）、在线监测领域运营操作人员职业培训。截至2010年底，已累计培训环评人员4000多人、污水处理工27269人，锅炉烟气处理工5894人，自动连续监测操作工7041人。

1.7 采取积极的价格、财税、信贷、土地等政策，鼓励社会资金投入，强化了环保服务业发展的政策保障

2005年底，国务院发布《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，明确指出建立健全有利于环境保护的价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等政策体系。“十一五”期间，各地结合当地的具体情况，适当调整水价，以提高用水效率为目标，重点解决污水处理费偏低等问题。2005-2008年，中央财政设立的环保专项资金，共支出4.4亿元，支持污染防治新技术、新工艺推广应用项目150项。一些省市出台了运营服务相关的财政政策，河北省设立环保产业发展专项资金，2001-2002年，共支持25家环保企业，吸引资金7亿元。在税收优惠方面，国家税务总局《关于污水处理费不征收营业税的批复》（国税函〔2004〕1366号）明确了单位和个人提供的污水处理服务取得的污水处理费免征营业税；财政部、国家税务总局《关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》（财税〔2008〕156号）规定污水处理劳务免征增值税、再生水免征增值税；《企业所得税法》规定，从事符合条件的环境保护、节能节水项目的所得可以免征、减征企业所得税。污水处理费纳入财政事业单位预算由财政按照污水处理量按期拨付企业，免缴土地使用税。一系列优惠政策的出台，鼓励社会资金投入环保服

务尤其是治污设施运营服务领域，为环保服务业的发展创造了良好的政策环境。

2007年7月，原国家环保总局、中国人民银行和银监会三部门联合提出了《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》，通过市场的方式有力的遏制环境污染的经济金融杠杆“绿色信贷”制度正式确立。2009年12月，中国人民银行、银监会、证监会和保监会联合印发了《关于进一步做好金融服务支持重点产业调整振兴和抑制部分行业产能过剩的指导意见》（银发[2009]386号），要求金融部门和机构要积极创新金融产品，按照“绿色信贷”原则，加大对国家产业政策鼓励发展的新能源、节能减排和生态环保项目的支持。2005年10月，国家开发银行作为政府的开发性金融机构与原国家环境保护总局签署了“开发性金融合作协议”，“十一五”期间为规划项目提供500亿元人民币政策性贷款，支持中国环境保护事业发展。截止到2008年末，国家开发银行环保及节能减排领域贷款发放余额达到2761亿元，占全行贷款余额的9.8%^[4]。

环境保护部积极与金融机构开展协作，2009年与中国银行签署了《关于支持环保产业发展的合作备忘录》，支持中国银行为环保企业，特别是中小企业提供贷款、融资服务，扶持环保企业发展。

2 “十一五”环保服务业发展主要成就

2.1 环保服务业发展迅速

“十一五”期间，环保服务业已从单一的工程技术与咨询服务向决策、管理、金融等综合性、全方位的智力型服务发展，结构性调整明显加快，环境污染治理设施运营社会化、专业化发展的步伐明显加快，环境咨询服务取得了较大进展，环境技术进步和自主创新能力不断增强，环保服务标准化工作取得一定进展，排污权交易、环境污染责任保险等新机制得到探索，环境金融服务体系初步建立。

“十一五”期间，我国环保服务业年收入总额年均增长率约为30%。据测算，到“十一五”末，我国环保服务业年收入总额约1500亿元，从业单位约1.2万家，从业人数约270万人。与此同时，涌现出一批大型综合性环保服务企业，部分企业的产值由上亿元发展到三、四十亿元。

2.2 市场机制体系初步建立

“十一五”期间，随着市场机制改革的推进，我国在环保服务领域初步建立了以特许经营为核心的市场引入机制体系，并积极开展了事业单位环境影响评价

体制改革试点，个别地区开展了监测社会化试点，探索将传统事业单位垄断的环保服务市场化。截止到“十一五”末，城镇污水处理设施的社会化运营服务比例达到 50%，工业污染治理设施社会化运营比例约为 5%。随着我国环境保护事业的蓬勃发展，环境咨询、技术、金融等服务需求得到充分释放，环保服务市场供求机制得到巩固。在鼓励政策和经济利益的驱动下，大量的社会企业开始进入到治污设施的投资、建设、运营环节，相互竞争又彼此促进，形成了环保服务市场竞争机制。排污权交易和环境责任保险制度的试点实施是用市场化手段解决环境问题的尝试探索，初步确立了市场化的价格体系和环境风险共担机制。

2.3 促进了环保产业的发展与升级

环保服务业是环保产业的重要组成部分，其发展水平是反映环保产业成熟的重要标志。“十一五”期间，随着污染治理设施的大规模建设和环境污染治理工作的深入与领域的拓宽，环保服务业已成为环保产业中最具发展潜力的领域，其产值在环保产业中的比重也随之提高。到“十一五”末，环保服务业在环保产业中的比重由 2004 年的 6% 提高到 15%^[3]。同时，通过加强环境监管、实施环保服务业准入制度、开展环保服务标准化工作等措施，促进环保服务的水平的提升。环保服务业的发展现已成为促进环保产业向更高层次发展的突破口，为推动环保产业发展与升级的发挥了重要作用。

2.4 为实现环境保护目标提供有力支撑

环境问题的解决必须大力依靠环保产业，尤其是环保服务业的大力发展。“十一五”期间是我国的环境保护工作实施总量控制，开展大规模污染防治设施建设，并向深入推进环境综合整治和确保污染治理设施的连续、稳定、高效运行转变的关键时期。环保服务业顺应环保工作需求，从污染防治设施建设服务为主逐渐拓展，发展治污设施专业化运营服务、环境综合服务，为实现环境保护目标提供了有力支撑。

3 环保服务业发展存在的主要问题

尽管我国环保服务业“十一五”期间得到快速发展，但依然存在以下问题：一是环保服务业水平不高。我国环保服务业在环保产业中的比重相对偏低，环保服务企业规模小，大型、综合性运营企业少，服务类型单一，专业化、社会化程度较低。环保服务业标准体系、市场监督体系不完善，市场不规范。

二是对环保服务业重视不足。环保服务长期被视为公共物品，过度依赖政府提供，对环保服务业缺乏足够的认识和重视。对环境监管与环保服务业市场的关联性认识不足，未能将环保服务的潜在市场转变为现实市场。

三是法律法规不健全。没有专门规范环保服务业发展的法规或引导性文件，涉及环保服务业的政策法规基本包含在综合环境法规及环保产业政策中，内容分散。现有的环境法规体系缺乏配套措施，造成执法力度不够，难以发挥作用。

四是支撑体系不健全。我国环保服务业在技术开发、新产品研制、工程应用等方面与世界先进国家相比存在较大差距，社会化、专业化经营模式缺乏。产业统计体系和制度不健全，对环保服务业发展政策制定与决策支撑力度不够。缺乏环保服务业专业人才，制约了环保服务水平的提升。

五是政策环境不完善。引导环保服务业发展的财政资金投入不足。促进环保服务业发展的投融资政策欠缺，从商业银行获得信贷资金支持的难度较大。税收优惠政策不完善，现行税制中涉及环保服务业的税收扶植政策较少，也大多为临时性、阶段性的，缺乏系统性，对环保服务业的扶植作用有限。

4 “十二五”环保服务业发展主要思路与总体目标

4.1 主要思路

近年来，国家陆续发布了《“十二五”节能环保产业发展规划》（国发〔2012〕19号）、《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》（国发〔2012〕28号）和《节能减排“十二五”规划》（国发〔2012〕40号）、《服务业发展“十二五”规划》（国发〔2012〕62号）等重要文件，明确了发展环保服务业的目标和要求。

结合发展环保服务业的目标和要求，以及环境保护任务对环保服务业的支撑需求，针对环保服务业发展现状，“十二五”期间环境服务业发展的总体思路是以科学发展观为统领，抓住国家战略性新兴产业和现代服务业大发展的重大历史机遇，以促进节能减排、满足“十二五”国家环境保护需求为根本，以全面推进环保产业业态转型为主线，以强化政策支持为依托，大力培育和规范环保服务业市场，推进重点领域环保服务业发展与模式创新，全面促进环保产业发展水平提升，为环境保护目标实现提供强有力的支撑。

以促进节能减排、满足环境保护需求为根本，优先扶持重点领域环境服务业发展。结合环境保护任务的阶段需求，强化环境服务业对实现环境保护目标的支撑，适应污染减排要求和污染减排方式的转变，“十二五”环境服务业定位于重

点发展污染治理设施的专业化社会化运营服务,以加强污染治理设施的稳定运行和达标排放。

以全面推进环保产业业态转型为主线,提高环境服务业发展水平和速度。环境服务业发展是环保产业走向成熟的重要标志,提高环境服务业产值占环保产业产值的比重和环境服务业发展水平是推进环保产业业态转型的重要途径。“十二五”环境服务业的发展应紧紧围绕“提速度、提比重、提水平”确定环境服务业发展的各项任务。

以完善环境服务业发展政策环境和健全环境服务发展支撑体系为依托,积极培育和规范环境服务市场。建立和完善促进环境服务业发展的政策环境,为环境服务业发展创造良好的政策氛围;强化环境监管、环境服务和标准、统计调查和信息平台等环境服务发展的支撑体系建设,为环境服务业发展提供强有力的支撑。

以环境服务模式创新为动力,带动环境服务业发展。以创新环境服务模式作为“十二五”环境服务业发展的亮点,在重点领域试点综合环境服务等模式,总结经验并逐步推广,以服务模式创新,带动环境服务业发展和环境质量改善。

4.2 总体目标

我国“十二五”期间环保服务业发展的总体目标:重点领域环保服务业得到快速发展,环保服务模式和政策制度逐步完善,环保服务支撑能力显著增强,基本建立与新时期环境保护目标任务要求相适应的现代环保服务业体系,推动环境保护事业快速健康发展。

按照环境服务业发展总体目标要求,具体目标确定为四个方面:

一是提速度,环保服务业发展速度进一步提高,环保服务业营业收入年均增长率达到40%左右。“十一五”末,环境服务业年均增长率为33%。考虑到“十二五”期间随着对环境服务业发展的重视程度逐步提高和环境服务业发展空间进一步拓宽,环境服务业发展速度将进一步加快,基于此,确定环境服务业产值年均增长达到40%左右。

二是提比重,环保服务业占环保产业的比重大幅提高,环保服务业营业收入占环保产业产值的比重达到30%以上。考虑到“十一五”末环保产业和环境服务业年产值分别为1.1万亿和1500亿元,“十二五”期间环保产业和环境服务业若分别以20%和40%的速度增长,预计到2015年,环境服务业产值占环保产业的比重达到30%。

三是提水平，环境服务社会化、专业化水平显著提升。“十二五”期间将优化环境服务业发展的政策制度，进一步开放和规范环境服务市场，形成一批拥有自主品牌、掌握核心技术、市场竞争力强的环境服务龙头企业。

四是强保障，环境服务支撑能力显著增强。服务标准体系、统计调查体系基本建立，环境服务信息平台、人才队伍等支撑能力明显提升。

5 “十二五”发展环保服务业任务措施建议

5.1 重点发展专业化运营服务，强化治污设施污染物减排

鼓励开展污染治理设施专业化运营服务，强化运营服务企业监管，进一步完善环境污染治理设施社会化运营管理制度，规范环境污染治理设施运营市场，促进污染治理设施稳定达标排放。鼓励环保服务机构以投资+新建（改造）+运营的方式面向排污企业提供基于减排效果收费的环保服务，缓解污染源企业治污资金压力，提高企业治污动力，促进治污设施升级改造，推进专业化运营服务。以江苏、浙江、湖北、湖南等排污权交易试点区域为重点，在制浆造纸、纺织印染、食品加工、农副产品加工、皮革、医药、化学制品、有色金属冶炼、饮料制造、石油加工等 10 个主要污染物减排重点行业以及重有色金属矿采选业、冶炼业、铅蓄电池制造业、皮革及其制品业等重金属污染防治重点行业，以完善配套政策以及支撑体系为目的，开展区域专业化运营试点，逐步建立环保服务市场监管体系，确保治污设施稳定运行。

5.2 积极开展综合环保服务试点，促进区域环境质量改善

试点推行基于环境质量改善交付治污费用的采购模式。鼓励政府、区域大型企业采购系统解决环境问题的综合环保服务。强化服务机构区域环境质量及污染源排污监督职能。以“十二五”重点保护湖泊河流、重金属污染防治重点区域、城市环境重点治理区域、农村环境连片整治区域、重点减排行业的工业园区、联防联控重点区域、重点水体景观区域为重点，开展 10 个左右的区域性综合环保服务试点。培育集开发、投融资、设计、设备制造或采购、工程总承包、运营于一体的大型环保企业。“十二五”期间，培育 30-50 个区域型环境综合服务商，发展 20-30 个具有国际竞争力的全国型综合性环境综合服务集团。

5.3 逐步强化产治排全过程环保服务，提高环境风险防范能力

积极发展环境法律和政策咨询、环境战略和规划咨询环境影响评价、清洁生产审核、化学品环境风险评估等环保服务，为控制污染物的产生、排放提供技术支撑，促进产排污环节环境风险防范。强化环境产品认证、环境工程技术咨询、环境技术评估、环境监理、环保工程绩效评价、环评“三同时”验收等，逐步将环境审计纳入建设项目“三同时”环保验收，提高治污效率，降低环境风险。建立环境污染损害赔偿评估制度，推行环境高风险行业环境责任保险，研究建立可持续发展准备金制度，为应对突发环境事件、解决历史遗留污染问题提供有利保障。

5.4 大力推行政府采购环保服务，提升政府环境公共服务水平

加快推进环境基础设施服务的特许经营制度，鼓励“十二五”重点建设的城镇污水处理、现有污水处理厂升级改造、污泥无害化处理、城市生活垃圾处置、脱硫脱硝、区域性危险废物处置、重金属污染防治等具有相对垄断性、专业性较强、社会资源投入较大、环境安全敏感等领域，全面引入市场机制，试点实施设计建设运营一体化模式。以农村环境连片整治示范区和纳入减排的建制镇为重点，在农村生活污水处理、垃圾收运和治理等方面开展政府采购专业化、社会化运营服务的试点示范。制定社会化环境监测的管理制度，明确社会化环境监测经营主体与监测的重点领域和范围，鼓励政府采购环境监测与检测服务。规范社会化环境监测市场，制定社会化环境监测的准入制度与收费标准，建立监测服务质量监督机制，不定期对社会化环境监测机构进行考核。以污染源污染物排放在线监测、环境工程建设运营委托监测、环保产品性能质量检验检测、污染治理设施运行和机动车尾气检测等为重点，优先在广东、江苏、浙江、山东、安徽、河北等环境监测任务量重的区域开展社会化监测试点。逐步将环境质量自动监测设备运营、污染源企业自行监测等向市场开放，拓宽社会化监测机构服务市场。

5.5 强化发展环境技术、环境金融等环保服务，推动环保产业创新发展

扶持先进技术成果与金融模式、市场模式、管理模式融合，推动先进技术成果快速跨越市场培育期，加快先进技术成果产业化。加快环境科技创新服务平台建设，培育优秀科研团队，提升环境基础科研能力，支撑提高环保产业核心技术国际竞争力。鼓励和扶持环保产业技术创新战略联盟，在重金属污染防治、废物

资源化、大气污染防治、污染场地修复、节能降耗水处理设备、饮用水安全保障等环境保护重点领域，建立 5-10 个环保产业技术创新战略联盟，促进产学研用有效结合，加强环境技术创新，加快环保产业重大技术联合攻关。

鼓励金融机构加大对环保产业的投资，通过资源环境产权的交易与抵押等手段，实现环境产业与金融业的有机结合。鼓励社会资本投入到环保产业发展基金，为有条件的环保服务企业通过股票市场、债券市场融资提供良好的条件，形成投资主体多元化格局。鼓励担保公司为环保产业发展提供融资担保服务，政府有关部门联合担保机构建立联合担保风险基金，探索建立政策性拨款预担保贷款等创新型贷款担保模式。鼓励开展环境污染治理设备、环境监测设备等租赁服务。结合区域经济发展水平和环保产业发展情况，依托北京、上海等金融中心，重点推进珠三角、长三角、京津冀等经济发达、金融服务业发展快、民间资本量大的区域的环境金融服务发展。

促进环保服务领域的国际合作，加强双边和区域环境合作，引进资金、先进技术和管理经验，完善有关产品和生产工艺的环境标准。加大对我国参与环保服务贸易领域国际谈判和合作的支持力度，通过政府间协议、国际谈判、技术援助、培训、示范项目等推动我国环保服务贸易的快速发展。推进“走出去”战略，重点推进环保技术与产品开发出口创汇，环境工程对外服务，鼓励境外工程承包和劳务输出，推动出口商品由以单机出口为主向工程服务为主转变，逐步扩大具有自主知识产权、自主品牌的环保技术装备出口，积极支持有条件的企业按照国际惯例到境外投资。大力促进重点污染行业大气污染控制装置及服务进出口。

5.6 加快建设环境服务支撑体系，培育和规范环境服务市场

加强各级政府对环保服务业的认识和重视程度，制定指导环保服务发展的地区发展战略。建立环保服务业发展领导机制，加强对环保服务工作的指导，推动本地环保服务业的快速发展。深化环保服务行业及配套服务改革，引入竞争机制，加快形成有效的市场竞争格局，增强环保服务业发展活力。推进事业单位环境影响评价体制改革，拓宽特许经营制度试点领域与范围。推进有条件的地区逐渐将环保服务采购纳入政府采购范围，建立政府采购清单，探索研究财政资金优先支持政府采购环保服务的可行性，重点加强环境综合服务采购。规范市场秩序，保证市场正常运转，进一步打破市场分割和地方保护，推进全国统一开放竞争有序的市场体系建设，鼓励民营企业从事环保服务业，保障市场经济条件下经济主体地位平等、公平竞争。鼓励和引导有条件的地方开展服务改革试点，开放环保服务市场。

制定和完善专门用于培育、引导、规范环保服务业发展的制度政策，鼓励在区域层面开展典型政策试点示范，为环保服务业健康发展提供保障。协调环境监管与环保市场监管，加大环境监察执法力度，推进环保设施全过程管理，加强环保设施信息公开，避免企业为降低运营成本而出现的偷排、关停治污设施等问题。完善市场培育与准入政策，提高市场准入标准，建立公开、平等、规范的服务业准入制度。探索建立环保服务企业、重大技术创新和新技术成果转化的财政资金奖励与补助政策，以及增值税、营业税、企业所得税、出口退税等税收和价格、收费、用地、名牌创建等扶持优惠政策。优化市场准入的审批管理程序，完善环保服务业领域外资准入和经营的法律法规体系，积极探索外商投资审批管理体制改革。

研究建立环保服务业发展投融资渠道。积极引导和鼓励多渠道建立环保产业发展基金。鼓励金融部门加大对环保服务企业的信贷支持，加快开发适应环保服务企业需要的金融产品，尤其对处于创业早、中期阶段的创新型企业。试点实施以排污许可证抵押的第三方担保交易，降低运营服务企业经营风险。发挥政府对创业投资基金的引导作用，逐步扩大环保服务业发展引导资金规模，充分运用市场机制，带动社会资金投向环保服务企业。以环境安全敏感行业为试点，在涉及危险化学品、重金属等高风险行业和区域推行污染治理设施运营企业的环境污染强制责任保险，降低治污设施运营企业污染责任风险。鼓励设立联合担保基金，为环保服务企业融资提供担保。积极支持符合条件的环保服务企业进入境内外资本市场融资，通过股票上市、债券发行等多渠道筹措资金。

进一步加强环保服务业统筹协调，建立部门协调机制，发挥环境保护主管部门牵头带动作用，建立环保服务业发展交流合作工作机制，做好与发改、财政、水利、商务、税务、银监会、证监会、教育等相关部门衔接，加强形势分析，及时发布信息，共同促进环保服务业发展。建立规划实施机制，强化规划的组织实施，构建规划任务分解机制，落实相关部门责任，提高对规划实施的宏观调控与政策引导。加强规划实施情况的跟踪分析，定期开展环保服务业调查、环保服务业发展状况及绩效评估，发布环保服务业发展报告。

建立产业发展的协调机制，扶持行业协会、学会等行业组织发展建设，不断提升服务水平，强化对政府、企业的服务，充分发挥其桥梁纽带作用。开展环保服务企业信用评价，将信息纳入环保信用体系。研究制定行业服务标准，加强行业信息发布与宣传教育，促进行业自律。搭建服务平台，为环保服务业发展提供科技成果转化推广、金融与贸易、人才支撑等专业服务，引导公众参与。

参考文献

- [1] 郝吉明, 王金南, 李晓亮, 王凯军. 关于“十二五”环保产业发展战略与关键政策的建议. 中国环境规划院重要环境信息参考, 2011, 7(3).
- [2] 国家环境经济政策研究与试点项目 2010 年度总结报告. 环境保护部环境规划院《国家环境经济政策研究与试点》项目技术组, 2010.
- [3] “十一五”我国环境服务业发展情况总结. 中国环保产业协会, 2009.
- [4] 中国环境保护投资分析报告. 中华人民共和国环境保护部, 中华人民共和国国家统计局, 2010.

环境规划与政策专题研究报告系列

2012 年	
三维GIS在环境规划中的应用和发展趋势（第145期）	杨勇，蒋洪强等
国内外空气质量模型研究进展（第146期）	薛文博，王金南等
基于空气污染指数的中国城市大气环境承载度评估（第147期）	王金南，张静等

主办单位：中国环境规划院

副主编：蒋洪强 万军

地 址：北京市朝阳区北苑路大羊坊8号中国环境规划院

电 话：010-84915050

联系人：朱柄泽

主 编：王金南

技术编辑：卢亚灵

邮 编：100012

传 真：010-84915995

Email: zhubz@caep.org.cn

本刊未经许可，不得以任何形式复印、复制和转载。

<http://www.caep.org.cn>