

# “十二五”环境服务业发展思路探析

“十一五”期间，环境服务业发展取得显著进展，环境服务业发展规模逐步壮大，对实现环境保护目标提供了有效的支撑。但依然存在服务水平不高、重视程度不够、服务业发展的政策与支撑体系不健全等问题。“十二五”时期，随着我国战略性新兴产业的快速崛起，环境服务业将迎来更为广阔的发展空间。

## 1 环境服务业发展现状与成效

### 1.1 环境服务业规模逐步壮大

我国环境服务业起步较晚，1990年后才形成雏形，2002年前后才开始重视起来。“十一五”期间，环境服务业发展取得显著进展，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，环境技术进步和自主创新能力不断增强，环境服务标准化工作得到进一步加强，环境污染治理设施运营社会化、市场化、专业化发展的步伐明显加快，环境咨询服务也取得了较大进展，环境技术进步和自主创新能力不断增强，环境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，我国环境服务业年收入总额年均增长率约为30%，城镇污水处理设施的社会化运营服务比例约为50%，工业污染治理设施社会化运营比例约5%左右。据测算，到“十一五”末，我国环境服务业年收入总额约1500亿元，环境服务业在环保产业中的比重约为15%，从业单位约1.2万家，从业人数约270万人，在有效期内环境污染治理设施运营资质持证单位约2100家。与此同时，涌现出一批大型综合性环境服务企业，部分企业的产值由上亿元发展到30-40亿元。

### 1.2 市场机制体系初步建立

“十一五”期间，随着市场化改革的推进，我国在环境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

境服务市场化。据测算，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，环境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，形成了环境服务市场竞争机制。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。

### 1.3 有力地促进了环保产业的发展与升级

环境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，环境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，环境服务业在环保产业中的比重由 2004 年的 6% 提高到 15%。同时，通过加强环境监管、实施环境服务业准入制度、开展环境服务标准化工作等措施，促进环境服务的水平的提升。环境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。

### 1.4 有效地支撑了环境保护目标的实现

环境问题的解决必须大力依靠环保产业，尤其是环境服务业的大力发展。“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。环境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。

## 2 环境服务业发展存在的主要问题

### 2.1 环境服务业水平不高

我国环境服务业发展起步较晚，在环保产业中的比重相对偏低，环保产业发展尚处于产业化初期，由环境设施建设带动的设备制造和工程服务在产业中占主导地位，环境服务业在环保产业中的比重相对偏低。环境服务企业规模小，大型、综合性运营企业少，目前我国环保设施的设计、建设和设备提供商众多，环保设施的运营则基本由当地企业分散经营。服务类型单一，社会化、专业化程度较低，对环境保护任务支撑不足。我国环境服务业在技术开发、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。环境服务业区域发展不平衡，长江三角洲、珠江三角洲、京津冀及沿海地区发展迅速，西部省份发展缓慢。

### 2.2 对环境服务业重视不足

受传统发展模式的影响，我国重工业、制造业、商业发展，对服务业的发展重视不够。环境服务长期被视为公共物品，过度依赖政府提供，对环境服务业缺乏足够的认识和重视，没能引入竞争机制来降低运营成本，提高运营效率，存在政企不分、效率低下、财政资金压力巨大、利润不高甚至亏损等问题，制约了环境服务业的发展。对环境监管与环境服务业市场的关联性认识不足，未能将环境服务的潜在市场转变为现实市场。

### 2.3 法规政策不完善

虽然我国现已颁布多部环境管理的法律法规，但仍没有专门规范环境服务业发展的法规或引导性文件，涉及环境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。鼓励环境服务业发展的相关政策不足，缺乏扶持环保产业发展的制度链条。现行的财税、价格、投融资等经济政策不完善，缺乏长期、系统性的扶持政策，对环境服务业的扶持作用有限。规范环境服务业发展的管理

制度不到位，一定程度上制约了环境服务业的快速发展。促进环境服务业发展的财政资金投入不足，环保关键技术攻关、成果转化和技术改造的资金政策支持力度不够，缺少吸引人才、资本投入的市场氛围和政策。市政公用事业市场化改革的步伐缓慢，制约了环境服务业市场化的进程。

## **2.4 支撑体系不健全**

环境服务标准体系不完善，严重制约了我国环境服务业健康、有序的发展。包括环境服务业的环保产业统计体系和制度不健全，对环境服务业发展政策制定与决策支撑力度不够。市场监管体系不完善，上下联动不足，导致环境服务业发展“市场失灵”。环境服务市场不规范，未建立公开、公平、公正的招投标制度，缺少严格的审计制度，绩效评估、责任机制和监督机制。缺乏环境服务业专业人才，制约了环境服务水平的提升。

## **3 “十二五”环境服务业发展趋势**

随着我国战略性新兴产业的发展和环境保护事业的持续深入，环境服务业发展领域将进一步拓宽，以主要污染物减排为核心的环境服务业将得到迅速发展，环境服务业发展的政策环境和基础将进一步完善，新型的环境服务模式将逐步得到推广应用。

### **3.1 为环境保护重点任务提供支撑的环境服务领域将得到迅速发展**

在两项约束性指标的基础上，“十二五”期间新增了氨氮和氮氧化物两项约束性指标，污染减排压力进一步加大。同时，《国家环境保护“十二五”规划》进一步强化了环境质量改善和环境风险防范等方面的任务。围绕“十二五”环境保护重点任务，在污染治理设施运营、环境质量、环境风险损害评估、环境污染责任保险等领域的环境服务将迎来更为广阔的发展空间。

### **3.2 环境服务业发展的政策环境与支撑体系将加快建立**

《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》已明确提出加大环保产业发展

的政策支持力度，扩大环保产业市场需求，鼓励多渠道建立环保产业发展基金，拓宽环保产业发展融资渠道。产业的发展需要良好的政策环境，随着国家对战略性新兴产业发展的重视，推进环境服务业发展的外部政策环境将得到进一步优化和完善，环境服务业发展的支撑体系也将随之逐步建立。

### **3.3 环境服务模式将得到不断创新**

实施环境服务模式创新，是拓宽环境服务市场，突破环境服务发展瓶颈，提高环境服务企业与治污企业的积极性的必要手段，能够有效提高参与各方积极性和主动性。随着环境服务市场的拓宽和需求的提高，改变传统的、单一的环境服务模式，实施环境服务模式创新将成为必然。

## **4 “十二五”环境服务业发展思路**

根据《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》和《国务院关于加快发展服务业的若干意见》关于环境服务业发展的具体要求，结合《国家环境保护“十二五”规划》对环境服务业的支撑需求和环境服务业发展现状，“十二五”期间环境服务业发展的总体目标是：加快重点领域环境服务业发展，创新环境服务模式，优化环境服务业发展的政策环境，完善环境服务支撑体系，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境服务业体系，推动环保产业业态转型初见成效。“十二五”环境服务业的发展要体现阶段性特征，基于“十二五”环境服务业发展目标，总体思路是以专业化、社会化为导向，以满足“十二五”国家环境保护任务为根本，以全面推进环保产业业态转型为主线，重在“夯基础、扶重点、抓亮点”。

### **4.1 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，提升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和具体体现。“十二五”环境服务业发展目标应定位于“提速度、提比重、提水平”等方面。

#### **4.2 以支撑和保障环境服务业发展为重点，夯实环境服务业发展基础**

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重点，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。

#### **4.3 以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，强化稳定运行与深度处理在实现污染减排目标中的作用，“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、综合环境服务、环境咨询服务，以加强污染治理设施的稳定运行和达标排放。

#### **4.4 以环境服务模式和政策创新为亮点，带动环境服务业发展**

以创新环境服务模式和政策作为“十二五”环境服务业发展的亮点和突破点，在重点领域试点合同环境服务模式，拓宽特许经营制度、社会化监测制度等试点范围，总结经验并逐步推广，以服务模式和政策制度创新，带动环境服务业发展和环境质量改善。

### **5 “十二五”环境服务业发展重点**

#### **5.1 加快重点领域环境服务业发展**

随着我国一大批环境治理设施的建成投运，工程减排空间逐步缩小，污染减排方式也将从工程减排为重点逐步向结构减排和管理减排转变，加强污染治理设施运营、促进企业稳定达标将作为政策设计和监管的重点。“十二五”期间，污染治理设施的社会化、专业化运营服务应作为环境服务业发展的重点领域之一，建立拓宽和规范环境污染治理设施运营市场，推进重点减排领域治污设施运营服

务发展，合理规划区域运营服务发展布局。另外，国家环境保护“十二五”规划也提出了总量控制、质量改善和环境风险防范三大着力点，围绕改善环境质量，实施基于环境质量改善的综合环境服务模式也将成为环境服务业发展的重点领域。“十二五”期间，应大力发展提供系统解决方案的综合环境服务，试点开展合同环境服务模式创新，促进环境服务业的集聚和集约发展。积极发展环境战略和规划咨询、环境工程咨询、环境风险评价与损害评估、环境保险、环境审计等领域环境咨询服务。

## 5.2 优化环境服务业发展的政策环境

环境服务业属于典型的政策导向型产业，强化鼓励环境服务业发展的政策环境，是推动环境服务业发展的重要措施。“十二五”期间，以建立和完善拓宽市场、规范市场和引导发展等方面的政策为重点，继续深化环境服务行业及配套服务改革，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，拓宽环境服务发展市场。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，建立公开、平等、规范的服务业准入制度，规范市场竞争环境。探索建立环境服务企业、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、出口退税等税收优惠政策，鼓励金融部门加大对环境服务企业的信贷支持，推进有条件的地区逐渐将环境服务采购纳入政府采购范围，试点实施环境污染强制责任保险，引导环境服务业有序发展。

## 5.3 完善环境服务业发展支撑体系

建立健全培育和规范环境服务市场的监管制度，开展咨询、设计、运营、监测等单位资质认可，健全和完善环境监测、环境影响评价、环境工程设计、咨询、环境管理体系认证、清洁生产审核、环境规划等职业资格制度。推进和完善环境服务标准和评价体系建设，建立设施运营服务标准和运营绩效评价体系，完善环境技术评价体系。健全立足现代环境服务业的产业统计体系和制度，建设信息服务平台。鼓励高端人才资源向环境服务领域聚集，强化设施运营管理及操作技能的岗位培训，加强环境服务业人才培养。

作者：逯元堂 吴舜泽 赵云皓 辛璐 孙宁

单位：环境保护部环境规划院

本文发表于：《环境与可持续发展》，2011，36（6）：17-20