

附件

关于培育环境治理和生态保护市场主体的意见

培育环境治理和生态保护市场主体是适应引领经济发展新常态,发展壮大绿色环保产业,培育新的经济增长点的现实选择,也是环境治理由过去的政府推动为主转变为政府推动与市场驱动相结合的客观需要。近年来,环境治理领域市场化进程明显加快,市场主体不断壮大,但综合服务能力偏弱,创新驱动动力不足,恶性竞争频发,加之执法监督不到位、政策机制不完善、市场不规范等原因,影响了市场主体的积极性,巨大的市场潜力未能得到有效释放;生态保护领域公益性、外部性较强,交易机制不明晰,市场体系仅处于起步探索阶段。为加快培育环境治理和生态保护市场主体,形成统一、公平、透明、规范的市场环境,推进供给侧结构性改革,提供更多优质生态环境产品,根据《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》,提出以下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,以改善生态环境质量为核心,以壮大绿色环保产业为目标,以激发市场主体活力为重点,以培育规范市场为手段,推动体制机制改革创新,塑造政府、企业、社会三元共治新格局,为推进生态

文明建设打下坚实基础。

（二）基本原则

——政府引导，企业主体。充分发挥市场配置资源的决定性作用，培育和壮大企业市场主体，提高环境公共服务效率，形成多元化的环境治理体系。

——法规约束，政策激励。健全法律法规，强化执法监督，规范和净化市场环境，发挥规划引导、政策激励和工程牵引作用，调动各类市场主体参与环境治理和生态保护的积极性。

——创新驱动，能力提升。推行环境污染第三方治理、政府和社会资本合作，引导和鼓励技术与模式创新，提高区域化、一体化服务能力，不断挖掘新的市场潜力。

——示范引领，逐步深化。结合自然资源资产产权制度改革，推进生态保护领域市场化试点，鼓励国有资本加大生态保护修复投入，探索建立吸引社会资本参与生态保护的机制。

（三）主要目标

市场供给能力增强。环保技术装备、产品和服务基本满足环境治理需要，生态环保市场空间有效释放，绿色环保产业不断增长，产值年均增长 15%以上。到 2020 年，环保产业产值超过 2.8 万亿元。

市场主体逐步壮大。培育 50 家以上产值过百亿的环保企业，打造一批技术领先、管理精细、综合服务能力强、品牌影响力大的国际化的环保公司，建设一批聚集度高、优势特征明显的环保产业示范基地和科技转化平台。

市场更加开放。到 2020 年，环境治理市场全面开放，政策体系更加完善，环境信用体系基本建立，监管更加有效，市场更加规范公平，生态保护市场化稳步推进。

二、推行市场化环境治理模式

（四）创新企业运营模式。在市政公用领域，大力推行特许经营等 PPP 模式，加快特许经营立法。在工业园区和重点行业，推行环境污染第三方治理模式，积极推广燃煤电厂第三方治理经验，研究发布第三方治理合同范本。创新林权模式，采取政府购买服务、混合所有制等多种方式，鼓励和引导各方面资金投入植树造林。

（五）推行综合服务模式。实施环保领域供给侧改革，推广基于环境绩效的整体解决方案、区域一体化服务模式。推动政府由过去购买单一治理项目服务向购买整体环境质量改善服务方式转变。鼓励企业为流域、城镇、园区、大型企业等提供定制化的综合性整体解决方案。在生态保护领域，探索实施政府购买必要的设施运行、维修养护、监测等服务。发展环境风险与损害评价、绿色认证等新兴环保服务业，深入推动环境污染责任保险。

（六）实施“互联网+”绿色生态行动。针对水、大气、土壤、森林、草原、湿地、海洋等各类生态要素，依托互联网、云计算平台，开展环境和生态监测、设施运营与监管、风险监控与预警。支持环保智能运营管理平台系统研发，推动污染治理设施的远程管控和低成本运营维护。构建跨地域、跨部门的开放式环保数据平台，开展环境大数据分析。扶持城市智慧环卫软硬件系统的研

发及规模应用，加快垃圾收运系统与再生资源回收系统的结合。

（七）加快建设市场交易体系。在试点示范的基础上，建立完善排污权、碳排放权、用能权、水权、林权的交易制度。鼓励金融机构开发基于环境权益抵（质）押融资产品。充分发挥国家公共资源交易平台作用，统筹自然资源、环境资源、公共资源的管理，规范市场交易行为。探索实行公共资源的公开竞价及拍卖方式，形成价格水平随供求关系波动的市场化定价机制。

三、构建市场化多元投融资体系

（八）鼓励多元投资。环境治理和生态保护的公共产品和服务，能由市场提供的，都可以吸引各类资本参与投资、建设和运营，推动投资主体多元化。加大林业、草原、河湖、水土保持等生态工程带动力度，在以政府投资为主的生态建设项目中，积极支持符合条件的企业、农民合作社、家庭农场（牧场）、民营林场、专业大户等经营主体参与投资生态建设项目。

（九）拓宽融资渠道。发展绿色信贷，推进银企合作，积极支持排污权、收费权、集体林权、集体土地承包经营权质押贷款等担保创新类贷款业务。发挥政策性、开发性金融机构的作用，加大对符合条件的环境治理和生态保护建设项目支持力度。鼓励企业发行绿色债券，通过债券市场筹措投资资金。大力发展股权投资基金和创业投资基金，鼓励社会资本设立各类环境治理和生态保护产业基金。支持符合条件的市场主体发行上市。

（十）发挥政府资金引导带动作用。在划清政府与市场边界的基础上，将环境治理和生态保护列为各级财政保障范畴。发挥

政府资金的杠杆作用，采取投资奖励、补助、担保补贴、贷款贴息等多种方式，调动社会资本参与环境治理和生态保护领域项目建设积极性。推行环保领跑者制度，加大推广绿色产品。

四、实施有效的激励机制

（十一）完善收费和价格机制。2016 年底前，设市城市、县城和重点建制镇，原则上应将污水处理费收费标准调整至不低于国家规定的最低标准。在总结试点经验的基础上，抓紧建立完善城镇生活垃圾收费制度，提高收缴率。完善环境服务市场化价格形成机制，垃圾焚烧处理服务价格应覆盖飞灰处理与渗滤液处置成本，污水处理服务价格应包括污泥处理与处置成本。根据国家关于煤电机组实施超低排放改造的要求，完善环保电价政策，合理补偿环保改造成本。

（十二）实施税收和土地优惠政策。落实并完善鼓励绿色环保产业发展的税收政策。研究修订环境保护专用设备企业所得税优惠目录。研究制定对治理修复的污染场地以及荒漠化、沙化整治的土地，给予增加用地指标或合理置换等优惠政策。

（十三）制定支持科技创新的政策。鼓励企业开展环保科技创新，支持环保企业技术研发和产业化示范，推动建设一批以企业为主导的环保产业技术创新战略联盟及技术研发基地。落实企业研发费用税前加计扣除优惠政策。加快自主知识产权环境技术的产业化规模化应用，不断提升市场主体技术研发、融资、综合服务自我能力。

五、建立有效监管和执法体系

（十四）强化环境执法监管。加大环保督政约谈工作力度，落实环保党政同责制、生态环境损害责任终身追究制，提高地方政府领导环保责任意识。全面推动行政执法与刑事司法联动，实现立案移交、行政刑事处罚无缝衔接。加强重点排污企业和工业园区环保执法监察，对故意编造、篡改环境数据的违法企业，依法加大处罚力度。建立随机抽查工作机制。

（十五）加快环境信用体系建设。推进实施《企业环境信用评价办法（试行）》，建立排污企业和环保企业的环境信用记录，纳入全国信用信息共享平台，作为相关部门实施协调监管和联合惩戒的依据。相关信用记录按照有关规定在“信用中国”网站公开，其中涉及企业的行政许可和行政处罚信息通过企业信用信息公示系统公示。对存在严重环境违法失信行为的主体，由发展改革、环境保护部门联合有关部门和单位实施跨部门联合惩戒，探索对诚实守信的主体实施跨部门联合激励，推动环境信用体系与其他信用体系的有机融合。

（十六）推动环境信息公开。地方政府应依照有关规定，及时准确公布本辖区内水、空气等环境质量数据。排污单位应按照排污许可制的规定，及时公开排污许可证执行情况。重点排污单位应依法向社会公开主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况，以及污染防治设施的建设和运行情况。

六、规范市场秩序

（十七）清理有悖于市场统一的规定和做法。市政公用领域的环境治理设施和服务，其设计、施工、运营等全过程应严格采用竞争方式，不得以招商等名义回避竞争性采购要求。竞标资格不得设置与保障项目功能实现无关的竞标企业和单位注册地、所有制、项目经验和注册资本等限制条件。地方性法规、规范性文件不得设置优先购买、使用本地产品等规定。加快推进简政放权，简化注册审批流程。

（十八）完善招投标管理。重点加强环境基础设施项目招投标市场监管，研究制定环境基础设施 PPP 项目的强制信息公开制度。建立招投标阶段引入外部第三方咨询机制，识别公共服务项目全生命周期中的风险，平衡各方风险分担比例，推动风险承担程度与收益对等。加强从项目遴选、设计、投资、建设、运营、维护的全生命周期整体优化，提升环境服务质量和降低成本。

（十九）建立多元付费机制。建立健全环境治理和生态保护项目绩效评价体系，强化环保项目全周期绩效管理。研究制定环境 PPP 项目按效付费办法，建立受益者付费、政府付费、政府和受益者混合付费机制。地方政府应及时、足额支付环境服务费用。

（二十）强化监督和行业自律。在市政公用基础设施领域，进一步完善行业监管机制，重点对运营成本、服务效率、产品质量进行监审，研究探索中标价格跟踪披露机制。推动行业商（协）会开展行业自律，建立行业内企业黑红名单制度，鼓励行业内企业依法相互监督。开展同业信用等级评价，发布建设投资和运营成本参考标准，有效遏制恶性竞争。

七、强化体制机制改革和创新

(二十一) 改革资源产权制度和环境管理体制。深化集体林权制度改革，放活林地经营权，采取财政奖补等措施，示范和引导林地适度规模经营，推进农户承包林地集中连片经营。加快国有林场和国有林区改革，推进政、事、企分开，完善以购买服务为主的公益林管护机制。加强草原和湿地保护，防沙治沙，水土保持，加快建立生态保护补偿机制。积极探索生态建设和保护与资源开发、旅游景观开发、生态养殖、林下经济、乳品产业、沙产业等融合发展模式。改革环境管理体制，建立环境质量分级管理体制，探索建立跨地区环保机构。整合完善现有环境管理制度，加快建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制。

(二十二) 实施污水垃圾处理设施运营体制改革。事业性经营单位要加快事转企改制步伐，在清产核资、明晰产权的基础上，按《公司法》逐步改制成独立的企业法人。现有国有污水垃圾处理企业要加强内部管理，严控运营成本，提高服务效率。2020年底前，县以上污水垃圾处理设施运营管理部门的企业化改革基本完成，全面形成市场化的污水垃圾处理设施运营管理体制。在县域范围内，探索对城乡污水垃圾处理和供水项目进行捆绑，实施统一招标、建设和运营。

八、开展国有资本投资公司试点

(二十三) 改组成立环境治理和生态保护领域的国有资本投资公司。以现有环境治理和生态保护领域的优势中央企业为基础，探索改组设立具有核心竞争力的国有资本投资公司。以国有

资本投资公司为平台，推进国有资产重组整合、股权多元化，发挥国有企业技术优势，提高国有资本的整体功能和效率。

（二十四）推进国有资本开展混合所有制改革。按业务属性和市场竞争程度，分类推进国有资本和各类资本股权合作，广泛吸引各类非国有资本进入。鼓励在项目层面开展混合所有制，在确保国家对战略性资源具有控制力的基础上，引导非国有资本参与环境治理和生态保护项目建设，增强国有资本的带动力和放大功能。对于新兴治理领域、人才资本和技术要素贡献高的混合所有制企业，稳妥推进员工持股试点工作。

（二十五）完善国有资本经营预算制度和国企考核制度。将环境治理和生态保护作为国有资本经营预算支持的重点领域，稳步提高投入比例。差别化设置国有资本投资公司上缴收益比例。完善国有企业分类考核，加大对企业节能、环保的考核力度，构建社会效益与经济效益相结合的考核体系。

九、加强宣传教育，推进国际合作

（二十六）提高全民意识，强化公众舆论监督。把生态文明建设作为素质教育的重要内容，纳入国民教育体系和干部教育培训体系。开展形式多样的宣传活动，提高全民生态环保意识。充分发挥新闻媒体、民间组织和志愿者作用，报道先进典型，曝光反面事例，推动市场主体履行环境治理和生态保护责任和义务。对污染环境、破坏生态的行为，鼓励有关组织提起环境公益诉讼。

（二十七）推进国际交流与合作。加强与各国在环境治理和生态保护领域的对话交流，鼓励国外先进环保企业来华投资，鼓

励环保企业参加各类双边或多边环保论坛、展览及贸易投资促进活动，跟踪引进先进环保技术，借鉴国际先进管理经验，不断提高自身实力和水平。

（二十八）推动环保企业走出去。培育国际化的环保企业，鼓励有实力的企业抓住机遇，通过海外并购实现跨越式发展。实施绿色援助，结合受援国需要和我国援助能力，积极安排公共环境基础设施、污染防治设施建设等环保项目，支持有条件的企业出口成套环保设备，承揽境外各类环保工程和服务项目。结合“一带一路”建设，鼓励环保企业参与沿线国家的环境基础设施建设，努力打造中国的绿色名片。

各地区、各部门要按照本意见的要求，进一步深化对培育环境治理和生态保护市场主体重要意义的认识，切实加强组织领导和协调配合，明确任务分工，落实工作责任，扎实开展工作，确保各项任务措施落到实处，务求尽快取得实效。