

绿

周刊 WEEKLY

绿色发展，美丽中国

PPP不能包治百病

白松

时下，对PPP的关注可以用“炙热”来形容。

去年以来，一系列围绕推进PPP发展的政策相继出台，重视程度前所未有。继财政部门出台《政府和社会资本合作模式操作指南》之后，地方政府也纷纷跟进。江苏提出要推广运用PPP模式，拓宽基础设施、公共服务项目投融资渠道。青海、安徽、浙江、广东等诸省份也不甘落后。比如，安徽省合肥成立污水处理设施PPP试点工作小组，建立PPP项目库等。

但“热”表象下，也存在“虚热”的现象。去年12月，财政部公布了首批30个PPP示范项目，涉及金额高达1800亿元。不少省份也陆续推出省级层面的PPP项目，据不完全统计，其中涉及的环保类项目多达162个。业界普遍希望PPP在2015年进入发展“快车道”，落地项目快速增加，但现实情况是社会资本尤其是民间资本仍多处于观望状态，金融机构也热情不足，项目签约落地的规模有限。

从各地实践看，PPP探索并非一帆风顺。有的省份提出的PPP项目数量多，投资总量很大，但从全国看，签订合同的比率仅在10%至20%之间。

众多业内人士指出，目前PPP项目主要通过银行贷款融资。由于建设周期长、项目收益有限，不确定因素多，PPP项目融资十分困难。出于风险管控的原因，金融机构当前大多仍是观望，这也是导致PPP项目至今“外热内冷”的主要原因之一。

问题是，既然作为PPP模式主要参与者之一的社会资本仍处观望状态，那么PPP热的原因是什么？“剃头挑子一头热”的背后，社会资本有着怎样的顾虑和考量？对此，业内人士指出，在经济下行压力和地方债务负担较大的背景下，PPP项目无疑是积极财政政策的重要载体，预计后续PPP推广支持政策还将继续加码。更有人指出，有的地方实际上没有真正读懂PPP，只是想通过PPP化解地方债务。

缓解地方债务风险、弥补公共设施投资建设资金缺口无疑是政府推进PPP的主要考量之一。这一点从相关政策的字里行间以及有关政府官员的讲话中可以明显地看出。但这样的考量必须同时顾及社会资本对风险收益的考量，这也是PPP模式强调利益共享、风险共担的题中应有之义，否则对任何一方的倾斜都会导致协调问题，从而影响到PPP项目的顺利开展。

而恰恰在这一点上，当前我国的PPP项目中，社会资本更多地暴露在各种风险中。如在环境类PPP项目中，如何明确环境服务定价机制及价格构成、调整原则，包括规定环境服务成本的审核、价格调整的启动条件和可以纳入的调整因素等，特别是在环境违法成本过低、违法更多获利的情境下，保障稳定收费和收益来源，难度可想而知。事实上，对于环保企业来说，要想真正通过PPP获利，还需要政府给予更多价格、税收和金融政策方面的保障和支持。

因此必须清醒地认识到，PPP不是也不可能成为包治百病的良药。国际上失败的PPP项目也有不少，如英法海峡隧道、墨西哥收费公路工程及菲律宾电力供应等项目，都因各种原因而最终失败。PPP模式在我国并非新生事物，但在发展过程中，一些矛盾也逐步凸显：相关法规政策权威性不够，部分文件之间相互矛盾；契约精神缺乏，往往出现违背承诺致使社会合作方利益受损现象；政出多门，审批过程复杂等问题都备受诟病。

在新一轮PPP热潮来临时，多位学者和业内人士认为，作为主要参与方的地方政府和民间资本，能否真正理解PPP的含义和功能，不断完善制度设计，避免一哄而上才是关键。

当然，冷静对待PPP热潮，并非是给PPP模式泼冷水，也绝非要否定从中央到地方推广PPP的努力和成果。恰恰相反，只有在热潮下不迷失，冷静审视和解决前进中的问题，避免大干快上式推进，着眼长远而全面的顶层设计，PPP才能长期健康发展，发挥出应有的作用。

执行主编 鲍晓倩
责任编辑 杜铭 刘蓉
美编 高妍
联系邮箱 jirblzk@163.com

从走街串巷“收破烂”到应用全新科技手段，从社会化回收的企业化回收——

再生资源回收探路互联网+

本报记者 李鹏翔



提到再生资源回收，你想到的是什么？是城市街道拐角处充满异味的废品回收站？还是走街串巷被人称为“收破烂的”流动人员？长期以来，这已是人们对该行业根深蒂固的认识，很少有人能够认识到，回收不仅是一个体系，也是循环经济的基础。不过，随着科技的应用，越来越多的人对回收的认知正在改观。

“互联网+回收”的创意

住在北京市丰台区角门东里的张先生上个周六刚刚把家里纸箱、饮料瓶卖出去，他告诉记者，“这些东西已经堆满了半个阳台，平时上班没时间，周末一时又找不到收废品的人。其实咱也知道这些纸箱、水瓶都是可回收的，就一直没扔。”那么，张先生这次是怎么找到人回收的呢？他掏出手机，打开一个名为“再生活”的APP，“前几天看到小区门口有这样一个APP在推广，正好体验了一下。”

在“再生活”中，用户可以选择服务地址、服务时间，随后工作人员就会按照约定的时间上门。张先生选择了“每两周上门一次”，并将上门时间约定在了周六上午10点到12点之间。该APP中的实时回收价格中显示，北京地区1升以下的食品类塑料瓶0.05元一个，废旧纸箱0.5元一公斤，记者了解到，该价格与市面上的回收价格基本一致。

“再生活”的CEO夏凡告诉《经济日报》记者，目前公司回收的产品主要有三大品类，一种是生活类废旧物品，包括塑料瓶、易拉罐、纸类、包装袋类；一种是废旧电子产品类，包括老旧手机、笔记本电脑、显示器等；还有一类是旧衣物。前两种的价格会跟随市场价格进行调整，而旧衣物则以公益捐赠的形式定期送往正规的捐赠中心。

“再生活”采取了账户余额累积的形式给用户“返利”，用户每次卖出废品后的收入都会计入其账户，用户可以在该APP的“便利店”页面中使用账户余额来购买相应的生活用品。夏凡表示，这种方式不会让用户损失“一分钱”，“每一分都会计入到账户中。而且‘便利店’所提供的都是主流品牌的生活用品，能够满足用户的日常使用。”

谈到“互联网+回收”的创意，夏凡表示，他和几个联合创始人都不是“圈内人”，之前一直从事金融业，“但二者的本质是一样的，都是便民服务业，以满足用户需求为主。”他认为，作为服务业，回收行业具有极大的可优化空间，O2O的模式能够改变用户对该行业的认识，促进“回收再利用”在用户当中的普及，例如工作人员会建议用户提前对物品进行分类，以帮助其树立“垃圾分类”的观念。同时，通过周期性的上门回收废旧物品，也能帮助用户建立一种“有规划的生活节奏”。

国务院发展研究中心社会发展研究部第二研究室主任周宏春认为，移动互联网解决了回收领域长期以来信息不对称

截至2014年年底，我国废钢铁、废有色金属、废塑料、废轮胎、废纸、废弃电器电子产品、报废汽车、报废船舶、废玻璃、废电池等十大类别的再生资源回收总量约为**2.45亿吨，同比增长4%**



乘客在北京地铁15号线国展站将空饮料瓶投入回收机。本报记者 李鹏翔摄

回收总值为**6446.9亿元**，与上年基本持平

的问题：一是居民找不到回收站，二是回收价格不透明。透明化、标准化的管理，例如工作人员统一着装，严格执行标准流程等能够让居民在卖废旧物品时更为安心。

“物联网+回收”的融合

有人把移动互联网和回收相结合，有人则利用物联网将回收观念渗透到大众中。在北京市地铁15号线国展站，刚刚进站的高女士将自己手中的空矿泉水瓶投进门口的“饮料瓶回收机”中，屏幕上显示该瓶属于“450毫升到1.2升”的品类，并提示高女士“您投入的是第5977458个瓶子”。随后，在“手机话费、一卡通充值、优惠券”等“返利”方式中，高女士选择了“手机话费”，在输入自己的手机号码后，0.1元就到账了。她笑着说，积少成多嘛。

“饮料瓶回收机”是北京盈创再生资源回收有限公司于2012年投放市场的回收设备，该智能回收设备形似自动贩卖机，共有1242台分布于北京市主要的地铁站、公交站、机场、商业区、学校等，同时，在天津、太原、重庆、深圳、上海、西安等城市都有布局。该公司常务副总经理刘学颂告诉《经济日报》记者，用户在投放前先在入口处扫描瓶身的条码，设备会自动记录该饮料的种类、口味、投放地点，通过智能监控功能将设备的存储量反馈给系统，在存储满三分之二时会自动预警，通知工作人员前来“提货”，“这是基于物联网和大数据的反向物流技术，也使回收来的产品具有溯源性”。

饮料瓶回收后怎么处理？刘学颂表示，公司拥有亚洲单线产能最大的食品级聚酯切片生产线，可以进行“瓶到瓶的循环”，即从智能回收、专业分拣打包到深层清洗净化，生成再生食品级聚酯切片，这

些切片可加工为再生瓶，进入市场流通。

与传统的回收模式相比，盈创回收的全循环模式能够有效地控制回收物的流向，避免了废品处理过程中产生的二次污染。“直接从消费者手中回收能够有效避免废旧瓶在收购环节被不当处理。同时，不仅可以降低公司的回收成本，还有利于提高公众的环保意识。”刘学颂说。在采访中，国展站的地铁工作人员告诉记者，据他观察，饮料回收机的使

用频率很高，平均每天有40至50个瓶子投入其中。

盈创回收还通过“绿纽扣计划”进校园行动，让智能回收机进入北京200多所中小校园，不仅包括饮料瓶回收机，还有废纸回收机，以鼓励学生将空饮料瓶和废旧纸张自觉投入到智能回收机中。刘学颂认为，“对于学生而言，这是一种环保实践，并且1个学生的环保意识能够带动家中的6个大人。”

链接

“企业化回收”提升公众环保

日前，商务部会同有关单位完成了《中国再生资源回收行业发展报告(2015)》，该报告显示，截至2014年底，我国废钢铁、废有色金属、废塑料、废轮胎、废纸、废弃电器电子产品、报废汽车、报废船舶、废玻璃、废电池等10大类别的再生资源回收总量约为2.45亿吨，同比增长4%；回收总值为6446.9亿元，与上年基本持平。

毋庸置疑，这是一个不容小觑的市场，而多数居民在处理废旧物品时仅仅是“一卖了之”，很少有人意识到回收是循环经济的基础。国务院发展研究中心社会发展研究部第二研究室主任周宏春表示，我国再生资源回收企业普遍面临的问题是原材料短缺，“说白了就是，收不上来东西”。这一方面是因为公众的回收意识亟待提高，需要认识到每一个废旧物品都能有其归属，而企业利用移动互联网和物联网介入到回收领域，直接对接消费者，能够提高废旧物品的回收总量，降低回收成本；另一方面是因为回收品不能得到有效利用，以废旧电子产品为例，这种“城市矿

产”的每一部分都有其价值，得不到充分利用就是“浪费”。

如何提高废旧物品的“资源利用率”？商务部新闻发言人沈丹阳近日在商务部例行新闻发布会上表示，“互联网+回收”的经营模式将促进传统回收行业转型升级，创新型回收企业在面临挑战的同时将获得新的发展机遇。一些企业通过互联网线上服务平台和线下回收服务体系两线建设，形成了线上投废、线下物流的模式，逐步改变传统回收“小、散、差”的状况。

周宏春认为，随着劳动力成本提高，以传统人力为主的回收行业将面临“拐点”，从“社会化回收”转为与发达国家类似的“企业化回收”，即从“消费者卖废品”变为收取“回收垃圾费”。这意味着，回收不再是“一卖了之”，更涉及公众环保意识的整体提高。但这并非易事，恰如“再生活”APP的CEO夏凡所言，很多事情的改变不是因为少数人做了很多，而是多数人都做了一点点。文/李鹏翔

加快推进生态文明建设系列谈之二

摸清污染家底 改善环境质量

环境保护部环境规划院副院长 吴舜泽



近年来，我国经济社会可持续发展日益面临着重大瓶颈制约，资源环境约束趋紧，大气、水、土壤等影响群众健康的环境问题突出。未来一段时间，是我国全面建成小康社会的攻坚期，要以生态文明理念为指导，扭住环境质量改善这个核心，实施质量和总量双管控，全面推进污染防治，总体改善生态环境质量，加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

首先，要实施资源能源消费量与污染物产生量、排放量联动控制、协同增效，全过程加大综合治理力度。污染物接近或超过环境容量，这是必须面对的基本现实，需要切实从转变经济发展方式和资源能源消费入手，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化与绿色化，做实源头预防，做硬过程严管。在做好落后产能淘汰减法的同时，着力做好绿色产业培育的加法，更加积极地发挥节能环保产业对国民经济改造提升的乘数效应。摸清“资源环境家底”，将污染物排放总量控制与耕地红线、水资源利用总量、能源消费

总量、煤炭消费总量、机动车保有量控制等协调联动，效率、强度、总量多管齐下，引领、倒逼、拉动形成节约环保的国民经济体系。严控污染新增量与削减存量并重，以大投入、大工程带动大治理，做足治理，补足欠账。环境容量较小、生态环境脆弱、环境风险高的地区要执行特别排放限值，污染严重地区应实施更为严格的产业准入、总量控制和排污许可，大幅度降低污染负荷。

其次，抓好环境分区管控，着力扩大环境容量和生态空间。在城镇化和工业化快速发展过程中，不少地方“摊大饼”式蔓延扩张，部分高污染、高排放、高风险的园区和企业建设在城市上风向和城市水系、水源地的上游。这种布局性的污染是最难治理的污染，这种格局性的破坏是最难恢复的破坏。在主体功能区分布格局基础上，需要充分发挥环境空间分区分级管控的基础作用，避开水、大气、土壤和生态环境的敏感区、重要区和脆弱区，划定并严守红线，合理确定城市增长边界。统筹生产空间、生活空间和生态空间布局，稳步扩大绿地、水域、湿地等生态空间，保护滨河、滨湖、滨海地带，合理安排坝下泄水时间和泄水时间，建立城市“清风廊道”，增加环境容量。要利用好环境容量的时间、

空间差异性，使污染物排放能与之精细化匹配，使质量管理、治污减排、风险管控、生态保护、制度政策等方向一致、目标衔接、步调协调，显著增加质量改善的针对性和有效性。

再次，以“3大行动计划”为重点，分区域、分流域持续推进环境质量改善进程。地方各级政府要树立“只能更好、不能变坏”的底线思维，优化调整管理模式，实施系统治理、科学治理，分区分类施策，精细化管理，精准发力，加快治理，力争大气、水、土壤污染防治取得实效，重点解决影响群众健康、关乎民生的突出环境问题。一是强化源头减量，实施多污染物协同控制，抓好控煤和炉窑两个重点，车、油、路同步，深化联防联控，梯度式推进珠三角、长三角、京津冀依次达标，大幅度遏制重污染范围、持续时间。二是对江河湖海实施分流域、分区域、分阶段治理，协同推进水资源节约、水生态保护和水环境保护。“大小”并重，在抓好大江大河治理的同时，下大力气解决老百姓身边小河小沟等城市水体黑臭问题。“抓两头，带中间”，在抓饮用水源地等较好水体稳定达标、水质不退化的同时，集中力量逐一打好劣V类水体歼灭战。三是按照防、控、治三位一体、并重推进思路，实施耕地、污染场

地、问题突出地区分类防治，对调查点位重度污染的耕地实施种植业结构调整等综合治理，新增建设用地土壤环境安全得到管控。同时，要推行环境损害赔偿，确保危险化学品、危险废物、重金属等环境安全，切实加强核设施运行监管。

此外，还应以落实企事业单位责任为核心，推动社会共治。做好环境保护工作必须顺势而为，运用新思维，在治标的同时重在治本，更多地融入经济、政治、社会、文化建设各方面和全过程，落实政府环境质量责任，强化市场激励机制，推动治理体系和治理能力现代化。一是各级政府要充分利用《环境保护法》行政强制权的授权，强化环境司法，从严从硬，重拳出击，用铁规铁腕打击环境违法行为。二是落实企事业单位主体责任，推行排污许可自我申报、自主监测、数据公开、年度报告，建立企业环境信用体系，并与税收、贷款、融资等关联，严格责任追究，形成环境行为失信失范寸步难行的氛围。三是及时准确公开环境信息，扩大公开范围，以公开推动监督，以监督推动落实，让社会公众参与环境决策、评判治污效果，以绿色消费革命推动生产方式绿色化，建立健全政府监管、企业负责、行业自律、公众参与、社会监督的多元共治体系。