

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2016〕8号

云南省人民政府办公厅关于 推行环境污染第三方治理的实施意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

环境污染第三方治理（以下简称第三方治理）是排污者通过缴纳或按合同约定支付费用，委托环境服务企业进行污染治理的模式。第三方治理是推进环保设施建设和运营市场化、专业化、产业化的重要途径，是促进环境服务业发展的有效措施。为贯彻落实《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》（国办发〔2014〕69号），提高污染治理效率和专业化水平，促进环境服务业发展，经省人民政府同意，现就我省推行环境污染第三方治理提出以下实施意见：

一、总体要求

(一) 指导思想。深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神，以环境公共服务、重点行业深度治理、工业园区集中治污、区域水环境综合整治、重金属污染综合治理和农村环境综合整治等领域为重点，以市场化、专业化、产业化为导向，坚持排污者付费、市场化运作和政府引导推动的基本原则，改进政府管理和服务，营造有利的市场和政策环境，吸引和扩大社会资本投入，健全统一规范、竞争有序、监管有力的第三方治理市场，推动建立第三方治理的治污新机制，不断提升全省污染治理水平。

(二) 工作目标。到 2020 年，推行第三方治理的政策制度体系基本建立，环境公用设施投资运营体制改革基本完成，第三方治理市场机制进一步完善，市场活力进一步激发，污染治理效率 and 专业化水平进一步提高，涌现一批创新能力强、运营管理水平高、具有强劲市场竞争力的环境服务公司。

二、突出重点领域

(三) 环境公共服务领域。对城镇污水处理、垃圾资源化处置、城镇黑臭水体综合整治等，采取托管运营、委托经营等方式引入第三方治理企业，解决政府包揽建运管、角色定位不清晰和污染治理水平不高等问题。

（四）重点行业深度治理领域。以钢铁、水泥、火电、冶炼、石油、化工等行业的节能减排工程为重点，推动排污企业采取委托治理、托管运营、环境绩效合同管理等方式引进第三方治理企业，开展清洁生产审核、节能减排技改、环境污染治理等综合服务，切实提高污染治理专业化水平，解决少数企业治理不到位、排放不达标甚至偷排偷放等问题。

（五）工业园区集中治污领域。选择污染物排放量大、易于集中治理的工业园区，以污水处理、烟气治理、固体废物利用和危险废物处置为重点，结合在线监测运维服务和环境友好型园区创建，采取打捆方式引进第三方环境服务企业，进行整体式设计、模块化建设、一体化运营，建成服务园区内所有排污企业的“环保医院”，开展环境诊断、生态设计、清洁生产审核和技术改造，对园区企业污染进行集中式、专业化治理，组织实施园区循环化改造，提高资源利用效率，解决单个企业污染治理成本高、效果差等问题。

（六）区域水环境综合整治领域。以九大高原湖泊及其他水环境问题突出的流域保护治理和集中式饮用水水源地保护为重点，采取政府引导、委托治理、托管运营、特许经营和资产置换等方式，立足政府和社会资本合作，引进有实力的第三方治理企业开展综合治理，拓宽水污染防治融资渠道，解决保护治理专业

化水平不高、投入渠道单一等问题。

(七) 重金属污染综合治理和农村环境综合整治领域。鼓励重金属污染问题突出的地区采用环境绩效合同服务等方式引入第三方治理企业。以提升农村面貌为目标，在具备条件的地区开展城乡一体化环境治理，鼓励各州、市、县、区人民政府引入第三方环境服务企业开展集收集、转运、集中处理于一体的综合环境服务，解决政府一次性投入较大、回收处理体系不健全、运转不持续等问题。

三、拓展第三方治理市场规模

(八) 强化政府引导。充分发挥政府的引导作用，综合运用财政资金扶持、简化审批手续、落实优惠政策等措施，把第三方治理作为环境公用设施建设、工业园区污染治理整体外包、重点企业减排治污的优选方式，逐步向大气、水、土壤污染防治以及固废危废处置、重金属污染综合防治等各个领域全覆盖，不断拓宽第三方治理市场规模。

(九) 改革投资运营模式。各州、市、县、区人民政府要增加环境基本公共服务有效供给，加大环保投入，推动环境公用设施运营管理向独立核算、自主经营的企业模式转变，实行投资、建设、运营和监管分开，形成权责明确、制约有效、管理专业的市场化运行机制。鼓励投资机构与环保企业采取合资合作、混合

所有制、资产收购等方式，参与城镇污水处理厂网一体化和垃圾综合处置利用项目的建设运营。鼓励有经济实力的第三方治理企业采取资产变现的各种投融资方式，并购、托管企业环保资产，加速拓展治污市场。

（十）保障第三方合理收益。制定第三方治理的规章制度和规范合同文本，督促和指导排污企业与第三方环境服务企业签订委托治污合同，监督合同履约的落实，确保双方利益。对政府和社会资本合作的环境公共服务第三方治理项目，参照同行业平均利润、银行存贷款利率等因素，合理确定产品或服务价格，并明确调整周期、因素、程序和启动条件。对项目收入不能覆盖成本和收益，但社会效益较好的政府和社会资本合作项目，可通过运营补贴、资本补助等方式，稳定投资回报。补贴标准依据项目运营绩效评价结果并综合财政承受能力等因素合理确定。建立公平、合理的绩效考核和评价机制，公共财政支付水平与治理绩效挂钩，在实现环境效益的同时，确保第三方治理企业的收益。

（十一）增强排污企业实施第三方治理的内生动力。鼓励排污企业按照专业、经济、高效的原则，引进第三方进行深度治理。第三方治理取得的污染物减排量，计入排污企业的排污权账户，由排污企业作为排污权的交易和收益主体。实行排污浓度和总量双重控制，对超过排放标准或排污总量的企业限期整改，到

期仍达不到要求且不属于情节严重需要停业关闭的，要积极引导企业采取第三方治理。对冶炼、化工、钢铁、水泥、火电等高污染企业聚集、造成连片污染的重点区域实施挂牌督办、限期治理，到期仍达不到要求的，要在区域内积极推行第三方治理。逐步在排污企业中依托第三方环境服务企业推行环保顾问咨询制度，及时了解掌握环保政策法规，推动企业自觉落实环保社会责任。

四、推动环保产业发展

(十二) 做大做强第三方治理企业。支持第三方治理企业加强科技创新、服务创新、模式创新，实行规模化、品牌化、网络化经营，扩大技术、成本、管理等比较优势，构建成熟商业模式，积极开拓治污市场。优先支持符合条件的第三方治理企业开展危险废物经营业务。支持钢铁、火电、水泥、冶炼、化工等行业中污染治理经验丰富、成效显著的大中型企业集团剥离环保有关业务，成立专业环保公司，为同行业提供高水平的第三方治理服务。鼓励省内拥有核心技术或拳头产品的环保企业，与大型企业集团或投资机构合资成立环境服务公司，使环保企业的技术、产品优势与大型企业的资金、市场优势有机结合，增强市场竞争力。

(十三) 引进知名环保企业集团。围绕解决重点行业脱硫脱

硝除尘深度治理、矿山环境整治、水土污染治理、重金属污染防治、生态环境修复等领域的重点治理，积极开展定向招商，引进国际国内知名环保企业集团，采取设立分公司或与省内企业合资合作等形式在我省设立本土化环保企业，提供集设计、建设、投融资、运营、维护等于一体的综合性环境治理服务，进一步提高我省环境污染治理水平。

（十四）建立创新创业服务平台。鼓励省内骨干服务公司、投资机构与高校和环保科研单位合作，构建产学研用紧密结合并开放共享互动的环保技术创新成果转化平台和创新网络，提供研发、检测、融资、培训等创新创业服务。鼓励和支持有条件的大型企业投资并购第三方环境服务小微企业，增强第三方环境服务企业创新活力，提升市场竞争力。推动昆明市打造以发展节能环保科技产业为主的众创空间，以低成本、便利化、开放式的优惠政策吸引广大节能环保科技企业入驻，打造成为节能环保科技服务中介超市，在进一步规范和提高科技服务水平的基础上，努力建成服务全国、辐射南亚东南亚的节能环保产业孵化基地，把节能环保产业打造成为新的经济增长点，为全省经济发展转型升级开辟新道路。

五、创新治理机制

（十五）明确双方企业责任。排污企业承担污染治理的主体

责任，与第三方治理企业签订环境服务合同时，要明确委托事项、治理边界、责任义务、监督制约等内容。第三方治理企业按照有关法律法规和标准以及合同要求开展污染治理，在环境服务活动中因管理不善、弄虚作假造成环境污染的，承担相应法律责任和连带责任，并赔偿对排污单位造成的经济损失。

(十六) 创新履约保障方式。鼓励排污企业、第三方治理企业与治污资金托管金融机构签订委托支付协议，排污企业将应支付的污染治理资金存入金融机构账户，金融机构依据环境监管部门对第三方治理效果的确认证明，支付第三方治理费用，保障排污企业权益和第三方治理企业收益。对合同履行中发生争议的问题，双方共同聘请专家或机构进行调解，达不成一致意见的由环境保护部门协调解决，直至向仲裁、审判机关提请裁决。

(十七) 构建企业诚信体系。建立企业环境信用评价制度，评价结果实行动态管理，与企业融资、担保等有关政策挂钩，并纳入全省公共信用信息共享服务平台。环境保护部门定期公布第三方治理企业业绩、治理效果、履约情况等，依法公开第三方治理项目环境监管信息，接受社会监督，推进诚信体系建设。

六、健全监管体系

(十八) 规范市场秩序。环境公用设施建设运营一律采用公开招标或竞争性谈判方式确定特许经营方或委托运营方，政府不

得承诺不合理的高额固定收益回报。实施综合评标制度，将服务能力与质量、运营方案、业绩信用等列为招投标条件，避免低价低质中标。

(十九) 完善监管机制。健全政府、投资者、公众共同参与的监督机制，实行准入、运营、退出全过程监管。采用工程验收、定期监督检测等手段，对第三方治理效果给予评估，并作为对第三方认定认证的依据。完善有奖举报制度和投诉受理机制，鼓励环境公益诉讼，强化社会共同监督。对偷排偷放、数据造假以及造成重大环境污染事件的失信企业，实施黑名单制度，依法依规予以处罚，并向社会通报。制定临时接管预案，在项目经营者发生危害公共利益和公共安全情形时，及时启动临时接管预案，保障公共环境权益。

(二十) 加强行业自律。发挥各级环保产业行业组织作用，建立健全行规行约和自我约束机制，促进优胜劣汰，提高行业整体素质。支持行业组织开展能力评估、等级评定和第三方治理企业认证等工作，加强对第三方治理的跟踪研究，开展业务培训和案例分析，及时总结推广成功的商业模式和典型案例。

七、强化政策支持

(二十一) 加大财政资金扶持力度。省财政设立的支持社会公共领域 PPP 项目基金要重点支持环保 PPP 第三方治理项目，

制定出台项目资金使用的优惠政策，对符合条件的第三方治理项目投资和运营给予补贴、贴息或奖励。积极探索以财政资金为引导，通过杠杆功能撬动社会资本组建环境污染治理投融资平台。在同等条件下，优先支持第三方治理项目申报国家大气污染防治、污水垃圾处理设施建设、重金属污染治理等专项补助资金；优先组织符合条件的州、市、县、区和产业园区申报国家第三方治理扶持资金。

（二十二）改善第三方治理企业信贷环境。搭建政府、企业和金融机构间的沟通合作平台，引导和推动商业银行为第三方治理企业提供融资服务，对资信良好的第三方治理企业，简化信贷申请和审核手续，在贷款额度、贷款利率、还贷条件等方面给予优惠，推动绿色金融平台构建。建立第三方治理企业政策性融资担保机制，鼓励融资担保机构积极参与第三方治理活动的融资担保工作；充分利用贷款保证保险，降低第三方治理企业信贷审批难度。尽快启动企业排污权交易试点和排污权质押融资，积极推进环境污染责任保险，推行第三方治理重大项目履约保证商业保险。

（二十三）推动第三方治理企业直接融资。抓住国家深化金融体制改革、建立多层次资本市场的机遇，积极推动第三方治理企业充分运用股权融资、众筹私募、融资租赁，发行公司（企

业) 债券、中小企业私募债、并购重组私募债、中期票据等金融工具，拓展融资渠道，进行并购重组、产业整合，做优做强。按照国家对符合条件的第三方治理企业上市融资、发行企业债券实行优先审批的要求，以“新三板”和区域性股权交易系统为重点平台，充分发挥券商、会计师事务所、律师事务所和股权投资机构的作用，认真落实省、州、市上市补助或奖励等扶持政策，积极扶持、辅导、推动有条件的环保企业上市融资和“新三板”挂牌交易。

(二十四) 完善价格收费政策。完善污水垃圾处理收费政策，逐步覆盖全处理成本。严格执行二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮和 5 项主要重金属（铅、汞、镉、铬、类金属砷）污染物排放收费标准，对企业污染治理设施由第三方运营的，实行排污收费优惠政策。全面落实垃圾发电和燃煤发电机组脱硫、脱硝、除尘等环保电价政策，加大差别电价实施力度。对非居民用水实施超计划（定额）累进加价制度，建立健全鼓励使用再生水、促进垃圾资源化的价格政策。

八、加强组织领导

(二十五) 提高认识，加强领导。各地各部门要充分认识推行环境污染第三方治理在提升治污效率、壮大环保产业、优化经济结构、实现绿色发展方面的重大意义，加强对推行第三方治理

工作的领导，研究制定具体实施方案，细化政策措施，建立协调机制，完善工作制度，强化部门协同和上下联动，营造有利于第三方治理模式推行的市场和政策环境，充分调动各类主体积极性，选取重点领域组织开展第三方治理试点，努力提高全省环境污染治理水平。同时，要牢固树立污染治理投入也是固定资产投资的观念，切实将环保投入作为推动稳增长任务落实的重要手段，在进一步加大环境污染第三方治理工作力度的同时，大力促进环保产业发展，着力构建新的经济增长点，为扩内需、稳增长、调结构、增强创新能力、改善环境质量、保障改善民生和加快生态文明建设作出贡献。

（二十六）协同配合，形成合力。省直有关部门要积极跟踪国家政策动向，结合我省实际，抓紧制定配套政策。省发展改革委、财政厅要制定推进第三方治理的投融资、财税、价格、收费等政策。省金融办要会同人民银行昆明中心支行和云南银监局、云南证监局等部门研究支持环境服务业发展的绿色金融政策。省环境保护厅要制定第三方治理的规章制度和管理办法，建立第三方治理企业认证制度，强化执法监督。省住房城乡建设厅要加快城镇环境公共基础设施领域改革，强化设施建设和运营管理。省工业和信息化委要在工业领域加大节能技术改造、清洁生产审核力度，协同做好第三方治理工作。省人力资源社会保障厅要切实

按照省委、省政府关于创新体制机制、加强人才工作的政策要求，大力引进人才、充实人才；对于国内一流大学和欧美发达国家知名院校留学归国的硕士以上环保类毕业生，在招录中，同等条件优先录用，努力为第三方治理和环保产业发展提供人才保障。

（二十七）试点示范，总结推广。各地和省直有关部门要组织开展城镇环境公用设施、工业园区和企业第三方污染治理试点，培育一批有效治理污染、产业健康发展的可复制、可推广典型，逐步向环境污染治理各领域推广。省发展改革委、财政厅要会同省环境保护厅、住房城乡建设厅等部门，加强督促指导，协调解决工作中的困难和问题，及时总结推广各地成熟的经验和做法，重大情况要及时向省人民政府报告。

附件：主要工作任务分解

云南省人民政府办公厅

2016年1月19日

（此件公开发布）

主要工作任务分解

一、制定第三方治理的规章制度和规范合同文本，督促和指导排污企业与第三方环境服务企业签订委托治污合同，监督合同履约的落实，确保双方利益。（省环境保护厅牵头；省工商局及各级政府配合）

二、对政府和社会资本合作的环境公共服务第三方治理项目，参照同行业平均利润、银行存贷款利率等因素，合理确定产品或服务价格，并明确调整周期、因素、程序和启动条件。（省财政厅牵头；省发展改革委、环境保护厅、住房城乡建设厅，人民银行昆明中心支行配合）

三、严格执行污染排放标准，实行排污浓度和总量双重控制，对超过排放标准或排污总量的企业限期整改，到期仍达不到要求且不属于情节严重需要停业关闭的，要积极引导企业采取第三方治理。对冶炼、化工、钢铁、水泥、火电等高污染企业聚集、造成连片污染的重点区域实施挂牌督办、限期治理，到期仍达不到要求的，要在区域内积极推行第三方治理。（省环境保护厅及各州、市人民政府共同落实）

四、逐步在排污企业中依托第三方环境服务企业推行环保顾问咨询制度，及时了解掌握环保政策法规，推动企业环保社会责

任的自觉落实。（省环境保护厅牵头；省工业和信息化委、国资委配合）

五、围绕解决重点行业脱硫脱硝除尘深度治理、矿山环境整治、水土污染治理、重金属污染防治、生态环境修复等领域的重点治理，积极开展定向招商，引进国际国内知名环保企业集团，采取设立分公司或与省内企业合资合作等形式在我省设立本土化环保企业，提供集设计、建设、投融资、运营、维护等于一体的综合性环境治理服务。（省环境保护厅、招商局牵头；各州、市人民政府配合）

六、推动昆明市打造以发展节能环保科技产业为主的众创空间，以低成本、便利化、开放式的优惠政策吸引广大节能环保科技企业入驻，打造成为节能环保科技服务中介超市，在进一步规范和提高科技服务水平的基础上，努力建成服务全国、辐射南亚东南亚的节能环保产业孵化基地，把节能环保产业打造成为新的经济增长点，为全省经济发展转型优化升级开辟新道路。（昆明市人民政府牵头；省发展改革委、工信和信息化委、科技厅、财政厅、人力资源社会保障厅、环境保护厅、住房城乡建设厅配合）

七、鼓励排污企业、第三方治理企业与治污资金托管金融机构签订委托支付协议，排污企业将应支付的污染治理资金存入金融机构账户，金融机构依据环境监管部门对第三方治理效果的确认证明，支付第三方治理费用，保障排污企业权益和第三方治理

企业收益。（云南银监局，省环境保护厅，各州、市人民政府共同落实）

八、建立企业环境信用评价制度，评价结果实行动态管理，与企业融资、担保等有关政策挂钩，并纳入全省公共信用信息共享服务平台。环境保护部门定期公布第三方治理企业业绩、治理效果、履约情况等，依法公开第三方治理项目环境监管信息，接受社会监督，推进诚信体系建设。（省环境保护厅，人民银行昆明中心支行共同落实）

九、健全政府、投资者、公众共同参与的监督机制，实行准入、运营、退出全过程监管。采用工程验收、定期监督检测等手段，对第三方治理效果给予评估，并作为对第三方认定认证的依据。完善有奖举报制度和投诉受理机制，鼓励环境公益诉讼，强化社会共同监督。对偷排偷放、数据造假以及造成重大环境污染事件的失信企业，实施黑名单制度，依法依规予以处罚，并向社会通报。制定临时接管预案，在项目经营者发生危害公共利益和公共安全情形时，及时启动临时接管预案，保障公共环境权益。（省环境保护厅，各州、市人民政府共同落实）

十、发挥各级环保产业行业组织作用，建立行规行约和自我约束机制，促进优胜劣汰，提高行业整体素质。支持行业组织开展能力评估、等级评定和第三方治理企业认证等工作，加强对第三方治理的跟踪研究，开展业务培训和案例分析，及时总结推广成功的商业模式和典型案例。（省环境保护厅负责落实）

十一、省财政设立的支持社会公共领域 PPP 项目基金要重点支持环保 PPP 第三方治理项目，制定出台项目资金使用的优惠政策，对符合条件的第三方治理项目投资和运营给予补贴、贴息或奖励。积极探索以财政资金为引导，通过杠杆功能撬动社会资本组建环境污染治理投融资平台。在同等条件下，优先支持第三方治理项目申报国家大气污染防治、污水垃圾处理设施建设、重金属污染治理等专项补助资金；优先组织符合条件的州、市、县、区和产业园区申报国家第三方治理扶持资金。（省财政厅牵头；省发展改革委、环境保护厅、住房城乡建设厅及各州、市人民政府配合）

十二、搭建政府、企业和金融机构间的沟通合作平台，引导和推动商业银行为第三方治理企业提供融资服务，对资信良好的第三方治理企业，简化信贷申请和审核手续，在贷款额度、贷款利率、还贷条件等方面给予优惠，推动绿色金融平台的构建。建立第三方治理企业政策性融资担保机制，鼓励融资担保机构积极参与第三方治理活动的融资担保工作；充分利用贷款保证保险，降低第三方治理企业信贷审批难度。尽快启动企业排污权交易试点和排污权质押融资，积极推进环境污染责任保险，推行第三方治理重大项目履约保证商业保险。（省金融办牵头；省财政厅、环境保护厅，人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南保监局及各商业银行配合）

十三、抓住国家深化金融体制改革、建立多层次资本市场的

机遇，积极推动第三方治理企业充分运用股权融资、众筹私募、融资租赁，发行公司（企业）债券、中小企业私募债、并购重组私募债、中期票据等金融工具，拓展融资渠道，进行并购重组、产业整合，做优做强。按照国家对符合条件的第三方治理企业上市融资、发行企业债券实行优先审批的要求，以“新三板”和区域性股权交易系统为重点平台，充分发挥券商、会计师事务所、律师事务所和股权投资机构的作用，认真落实省、州、市上市补助或奖励等扶持政策，积极扶持、辅导、推动有条件的环保企业上市融资和“新三板”挂牌交易。（省上市办牵头；省发展改革委、财政厅、环境保护厅，云南证监局配合）

十四、完善污水垃圾处理收费政策，逐步覆盖全处理成本。严格执行二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮和5项主要重金属（铅、汞、镉、铬、类金属砷）污染物排放收费标准，对企业污染治理设施由第三方运营的，实行排污收费优惠政策。全面落实垃圾发电和燃煤发电机组脱硫、脱硝、除尘等环保电价政策，加大差别电价实施力度，对非居民用水实施超计划（定额）累进加价制度。建立健全鼓励使用再生水、促进垃圾资源化的价格政策。（省发展改革委牵头；省财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、地税局、国税局，云南电网公司配合）

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2016年1月21日印发

