
上海第三方环保服务的发展困境及提升策略

俞思娴 陶庆¹

(上海师范大学 200234)

【摘要】: 政府要严格设置第三方环保服务企业的准入门槛, 细化评价考核体系, 使第三方环保服务企业的实施成果具体化, 从而规范第三方环保服务以适应市场化发展要求。要建立第三方环保服务企业的有效激励机制, 对管理规范、信用良好、服务优质的第三方环保服务企业, 可考虑在政府采购、评先评优等方面给予支持, 并通过减税、奖励等措施鼓励企业建立环境管理制度, 加强环境管理。

【关键词】: 环境治理 第三方环保服务 委托代理

【中图分类号】: X32. 51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)08-0078-006

2013 年 11 月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了“环境污染第三方治理”。2014 年, 国务院以及国家发改委相继发布《关于推行环境污染第三方治理的意见》(以下简称《意见》)和《环境污染第三方治理合同(示范文本)》, 旨在从总体要求、运营模式和政策支持等方面确立环境污染第三方治理的基本框架, 为越来越多的环境污染第三方治理项目提供规范化的合同文本参考。至此, 以“环保管家”为特色的第三方环保服务业迎来良好的发展机遇。随着大量第三方环保服务企业进入环保市场, 环境污染第三方治理在实务中出现了一些共性问题, 如融资渠道不畅、权责界定不清、权力寻租等。为解决这些共性问题, 当前学界的做法是对环境污染第三方治理的机制运行和政策设计进行合理化研究, 或侧重于对治污个案的描述和推广。由于第三方环保服务本身既涉及环境污染第三方治理的概念, 又涉及多种委托代理关系, 因此本文将依据委托代理理论展开研究, 在对上海实地调研和考察的基础上, 着重分析第三方环保服务存在的一些发展困境, 运用理论工具从不同角度为优化第三方环保服务乃至构建中国特色环境治理模式提供对策。

一、第三方环保服务中的主体关系分析

在第三方环保服务的情境中, 公众、政府、排污企业及第三方环保服务企业的关系可由图 1 表示。显然, 相较传统的“政府命令—排污企业服从”的治污模式, 该模式增加了第三方环保服务企业与政府或排污企业的委托—代理关系。

对于排污企业而言, 第三方环保服务机制是“谁污染, 谁治理”向“谁污染, 谁付费, 专业化治理”的转变, 根本上只是将排污企业的直接治理责任转变成一种间接的经济责任。排污企业与第三方环保服务企业的委托、代理关系主要依靠双方签订契约(经济合同)实现。

对于政府而言, 除了有与第三方环保服务企业经济和法律上的委托、代理关系, 还应履行对整个第三方环保市场(包括第三方代理人在内)的监督职责, 并负责协调排污企业与第三方环保服务企业之间的冲突和争端。在此基础上, 作为公共事务代理人, 政府还有义务为公众提供良好的社会福利, 包括健康的、适宜生存的自然环境。因此, 政府还必须及时地向公众披露环境治理的信息, 确保公众的知情权。

作者简介: 俞思娴, 上海师范大学哲学与法政学院硕士研究生。陶庆, 上海师范大学哲学与法政学院教授、博士生导师。

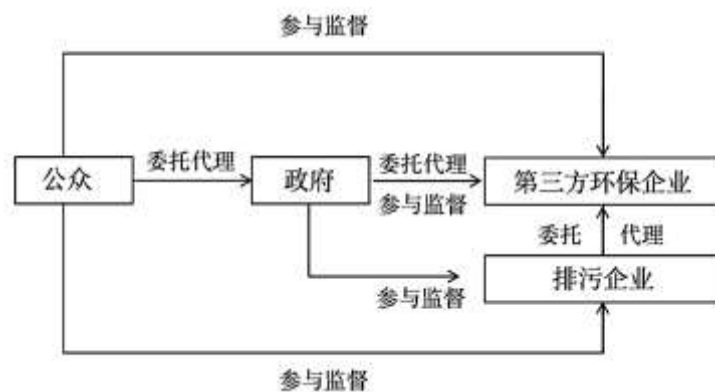


图1 第三方环保服务中各个主体的关系

通过将治理污染和环保服务供给等责任交给第三方环保服务企业，能够最大限度地发挥市场主体的专业能力，提高环保产品的供给效率和治污效率。但与此同时，也为逆向选择、道德风险、权力寻租提供了滋生的空间。第三方环保服务企业(代理人)由于掌握了政府、排污企业(委托人)不知道的专业知识或市场信息，有一定的信息优势。基于经济人假设，为追求自身利益的最大化，可能会采取隐瞒真实实力、权力俘获等措施，从而损害环保市场秩序、增加交易成本。为此，委托代理理论提供了一些答案，如可以采取参与约束和激励相容的原则激励代理人。^[1]换句话说，想要解决道德风险、信息不对称等问题，关键在于找准各个主体的利益交叉点，并建立一个完善的监管体系和激励机制。

二、上海第三方环保服务的发展困境及其根本原因

(一)发展困境

1. 服务市场鱼龙混杂，行业恶性竞争

根据国务院《关于取消和下放一批行政审批项目的决定》，2014年7月，环保部决定对2012年4月30日发布的《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》予以废止，这在一定程度上降低了运营环保企业的行业准入门槛，加快了第三方环保服务业的发展。然而，第三方环保服务业对环保企业的资质水平、专业能力的要求很高。在行业秩序、行业自律未形成的背景下，大量的环保企业在市场上涌现，无疑会给排污企业或地方政府选择合适的“管家”带来困难和风险。此外，由于甲方(政府或排污企业)资金能力、服务需求存在差异，对于一些预算有限且只想通过环评的甲方(政府或排污企业)往往会将价格作为选择第三方环保服务企业的主要标准。例如，有些甲方(政府或排污企业)甚至按劳务人员结算第三方环保服务企业的项目费用，完全无法体现专业咨询的智力投入。此时，一些以“业务为王、靠量取胜”的第三方环保服务企业，为了抢占市场、追求业绩，往往报价较低；而那些实力优秀、量质并举的第三方环保服务企业反而处于价格劣势。长此以往，市场上滥竽充数的环保企业越来越多，行业秩序、行业认可度大幅降低。除低价竞争之外，一些工业园区或街镇直接将环保项目交与自己青睐的关系企业去做。更有甚者，将招标竞标程序当作“走过场”。还有一些园区管委会表面上有环境监管作用，设置了专门的环保设施处理企业污染物，但实际上管委会与排污企业形成“攻守同盟”，共同对付各类督查检查。

2. 权责划分不清，第三方定位不准

根据我国现行《环境保护法》第四十一条的规定，对于环境污染法律责任实行的是“谁污染、谁治理”的归责原则。^[2]但根据《意见》中采取的“排污者负担主体责任”的表达方式容易引起歧义。在实务中，除了本身就有负担主体责任的排污企业外，

还将第三方环保服务企业也纳入治污责任主体的范围。原则上第三方环保服务企业需承担约定的污染治理、咨询监测等职责,但有关排污企业与第三方环保服务企业双方的责任边界及违约处罚缺乏具体而明确的法律规定,容易产生推诿扯皮、“背黑锅”等问题。^[3]对于委托方而言,将环保责任全部转嫁给第三方环保服务企业,无疑是一个降低自身风险的契机。但是对于第三方环保服务企业而言,无疑加重了自己的负担,使其在委托方面前完全没有话语权。更有甚者,一些委托方还有“主仆意识”,将“管家”扭曲成“仆人”,使第三方环保服务企业承担了许多契约之外的业务。除此之外,不同的委托方拥有不同的性质,对第三方环保服务企业的实践产生了巨大挑战。例如,有些园区、街镇、片区(如临港新片区)的相关角色不明确,在对企业的环境管理上也有交叉,存在多头管理、赋权不足的情况。由于第三方环保服务企业很多时候要陪同园区管委会负责辅助巡查等工作,若赋权不足,不仅存在合法性不足的情况,更可能出现入驻企业不配合、巡查不公正等情况。此外,由于对第三方环保服务的角色定位还不明确,且签订的契约又多为服务期限3年以下的短期服务合同,使得许多委托方尤其是排污企业存在隐瞒实际情况的情况。若第三方环保服务企业所依托的工作基础是虚假捏造的数据,那第三方环保服务将只会流于形式和表面。

3. 社会参与欠缺,信息披露不足

理想的第三方环保服务应是政府、私人部门(包括排污企业、第三方环保服务企业)和社会公众(公民、社会组织、行业协会)共同参与、共同商议、信息共享。在此,第三方环保服务的“第三方”从狭义(仅包括承担实际治理任务的第三方)向广义(包括在政府与排污企业之外,因环境污染涉及的利益相关人)转变。尤其值得注意的是,在理想的第三方环保服务中,要特别强调社会公众的作用,使其实现从被动接受向主动积极角色的转换。然而,现存的环境治理多为自上而下的单向治理,造成公众对制度的依赖性较强,直接导致被动参与多、参与层次较低、参与的内容和深度不够等问题。^[4]当前第三方环保服务引入公众参与的程度较低,仅有较少的试点区域(尤其是街镇)注重公众的参与,但也仅限于环保宣传培训、解决信访投诉。此外,上海的第三方环保服务(环保管家)专业委员会发挥的作用极为有限,民营会员的话语权较弱、官办色彩浓厚特点突出。此外,当前我国法律上只有纳入重点排污单位名录的企业需要强制公开环境信息,其他企业则可选择自愿公开。^[5]这给许多企业有了规避信息披露的理由,并给第三方环保服务企业信息披露增加了阻碍。不仅如此,部分园区或街镇并没有建立相应的信息共享平台,将平台搭建和维护的全部重任寄托在第三方环保服务企业身上。然而合同本身有限,当第三方环保服务企业退出时,过去的信息和数据共享是否还能持续尚且存疑。

(二)发展困境产生的根本原因

1. 信息不对称形成的逆向选择

在第三方环保服务所产生的委托代理关系中,一方面,政府及排污企业仅能通过观测由第三方环保服务企业的行动以及一些外生随机因素,来判断代理方(第三方环保服务企业)是否按照环保标准或者契约的规定开展环境治理活动。另一方面,第三方环保服务企业在入驻园区或街镇时,也只能通过委托方所提供的信息和条件展开行动。如此一来,双方为了达成效用最大化,委托方会通过隐瞒信息、杜绝共享保护自身的利益;而代理方则会采取低价抢单、利益俘获等方式达成自己的目的。究其根本,这些问题都是信息不对称导致的。根据委托代理理论,代理方可以利用自己拥有的信息优势,谋取自身利益最大化而非共同利益。而在现实情况中,不仅代理方可以利用信息优势,独立于委托方的目标排污企业也可通过隐瞒信息形成信息优势。因此,信息披露机制、法律规制是非常必要的,失去了这两方的约束,行业将持续深陷恶性竞争、权责划分不清的泥潭。

2. 单阶段博弈滋生的灰色地带

调研显示,当前第三方环保服务所签订的合同大多为服务期限3年以下的短期服务合同,这就容易使得委托代理双方处于单阶段博弈之中。在仅有一次博弈的行为中,第三方环保服务企业完全没有必要选择规范的合作行为。此时第三方治污企业在单阶段博弈中不用考虑声誉的影响,^[6]所以采取利益合谋、注重短期效益也不足为奇了。另一方面,单阶段博弈还可能导致政府对第三方环保服务企业的赋权不足和主仆意识。根据詹森和麦克林的理论,委托代理关系的定义为“一个人或一些人(委托人)委

托一个人或者一些人(代理人)根据委托人的利益从事某些活动,并相应地授予代理人某些决策权的契约关系”^[7]。在短期的契约合同下,出于方便及地方保护,园区或街镇容易对第三方环保服务企业赋权不足,自然会形成环保巡查、日常驻点频受阻碍。因此,为了破解这些问题,有必要实现多阶段博弈、探索绩效付费。在多阶段博弈中,可以有效规范委托代理双方的行为,迫使第三方环保服务企业考虑长期效益,提高自己的服务质量和声誉水平。

3. 激励惩罚机制设计不合理

根据委托代理理论,委托人会面临来自代理人的参与约束和激励相容约束。^[8]此外,解决委托代理关系问题,还可依靠市场机制、声誉机制、监督机制,声誉机制是评价和选择代理人的标准,而市场机制则是评价和选择代理人的手段。^[9]然而,反观上海市第三方环保服务的现状及问题,整体的激励惩罚机制设计并不合理,甚至是缺失的。当前对第三方环保服务行业的约束仅停留于软性约束,过于依赖声誉和信用体系,对于第三方环保服务刚性的法律规范较为欠缺。此外,社会力量(公众、行业协会、社会组织)作为监督和激励第三方环保服务行业极为重要的一环,在实务中是非常欠缺的。环保作为典型的公共产品,不仅应囊括合同的委托代理双方,更应该扩展到整个社会层面。

三、上海第三方环保服务的优化策略

(一) 强化政府规制引导, 构建良好的市场秩序

针对市场公平,为避免出现恶性竞标、暗箱操作等问题,应由政府制定第三方环保服务的门槛及参考价格。尤其是对于以政府为责任主体的环境公用设施建设运营,要严格依据《招标投标法实施条例》,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。针对市场规范,可通过提高排污收费标准体现第三方环保服务的成本比较优势。具体而言,可按照“逐步反映污染治理成本”的原则,分步提高二氧化硫、氮氧化物、主要重金属等污染物排污费征收标准;按照排放水平,实施阶梯收费,积极引导企业高水平治污^[10]。针对市场透明,应由政府牵头搭建环保信息共享平台。在该平台中,要积极整合第三方环保服务机构信用等信息,使有委托需求的单位(园区、街镇或排污企业)能够清晰地了解第三方的资质、能力和信用。此外,在衔接与共享现有排污许可证数据的基础上,还要赋予委托方(主要是各园区、街镇)账号权限,如此可为园区节省自建平台的成本,又方便数据对接(避免重复建设,以及建好平台但数据不完善不兼容等问题)。此外,政府还可考虑构建全市统一的开放式环保数据平台(如上海已推出的“e小二”),为环境大数据分析、环保产业发展研究及规划提供可靠依据。政府除组织法规政策宣传活动外,还可依托政务网站建立企业环保服务平台,为各类环保责任主体特别是中小排污企业提供免费环保服务,着力优化营商环境。针对中小排污企业专业能力不足、信息获取滞后、环保需求较大等情况,提供环境管理要求、环保知识技术、常见问题解答等服务。动态更新各板块内容,完善后台知识库并设置智能问答功能,同时依托业内专家和机构提供部分人工咨询服务。该服务平台可整合第三方环保服务机构信用等信息,让“第三方环保服务”内嵌为一个模块或专区。

(二) 厘清权责关系, 刚柔并济激励和监督第三方

1. 尽快完善相关法律体系, 使第三方环保服务有法可依

目前出台的第三方环保服务的标准为推荐性标准,究其根本还是软约束力。此外,由于当前仍实行的是“谁污染、谁治理”的归责原则,对于排污企业、第三方环保服务企业之间的界限并没有法理上的支撑,为推诿扯皮埋下了隐患。因此,在推进第三方环保服务的进程中,政府应着力加强组织领导,发挥好宏观调控的职能,具体而言,要完善地方性环境保护法律法规,建立健全排污责任主体和第三方环保服务企业的责任机制和制约机制,使政府部门对第三方环保服务企业在实务中产生的环境责任边界、监督管理、考核评估、处罚措施和力度等问题有法可依。

2. 规范合作关系, 创新第三方环保服务合同标准化体系

规范合作关系具体指的是在寻找合作伙伴、签订契约、提供服务、事后监察的全过程要做到稳重有序、有据可循。首先，在第三方环保服务企业介入园区或街镇之前，要根据不同的服务需求和服务特点，通过招标投标、定点委托等方式引入合适的第三方。例如，对于需要较高专业技术、长期的环境咨询服务，可优先雇佣那些业界广受好评、承接过类似业务的第三方环保服务机构；而对环保协查要求较高的服务内容，可优先雇佣那些有驻点经验、处理环保信访较有经验的第三方环保服务机构。其次，在签订契约、执行合同阶段，要规范和明确合作关系。一方面，政府可通过学习英国的 PF2 标准合同范本，分清“强制条款”与“推荐条款”。另一方面，政府要尽可能为第三方提供有利条件，确保服务顺利进行，其中包括共享辖区内的企业环保情况、排污许可证取得情况、信访案件等。最后，在事后阶段，要对第三方环保服务单位进行考核和评价，并与考核结果与按效付费挂钩。对于表现优异的第三方环保服务单位，要及时将相关数据和评价上传到环保信息平台(e 小二)中，对于失信、表现较差的第三方环保服务单位，也要及时上传，确保其纳入“黑名单”中。

3. 实行合理的奖惩制度，监管激励并重

要强化对第三方环保服务企业的运营监管。政府要严格第三方的准入门槛，设定从事相关服务的机构应当具备的资格条件。此外，要建立有奖举报制度和责任追究机制，加大对弄虚作假、违约失信和非法牟利等行为的处罚力度。对于委托方(园区、街镇或排污企业)，要细化评价考核体系，使第三方环保服务企业的实施成果具体化，从而规范第三方服务以适应市场化发展的要求。要建立第三方环保服务企业的有效激励机制。对管理规范、信用良好、服务优质的第三方环保服务企业，可以考虑在政府采购、评先评优等方面给予支持。具体来说，可学习欧美国家，通过减税、奖励等措施鼓励企业建立环境管理制度，加强环境管理。此外，可以在整合优化现有支持政策的基础上，进一步调研排污企业和第三方环保服务单位的发展现状、政策需求、融资需求等，完善适合不同类型第三方环保服务单位的政策，推动形成更有针对性的支持引导政策组合拳。

(三)完善信用体系和信息公开制度，激发社会参与活力

1. 建立健全第三方环保服务企业信用体系，推动行业自律

依托环保信息平台建设，调取第三方环保服务企业违法失信记录并制作“黑名单”，依法依规向社会公开。综合考虑环境执法结果、信访投诉记录、其他领域违法失信情况等，建设市、区联动的信用体系平台，探索构建违法失信黑名单与能力认证等相结合的信用体系，对第三方环保服务企业及其负责人违法失信行为形成约束。建立健全第三方环保服务企业信用信息多部门共享推动和联合奖惩机制，加强企业信用与政府采购、财税补贴、评先创优、保险费率厘定、绿色金融等政策挂钩。上海市生态环境局还要协调下属政府单位和市管企业每年向市生态环境局上报本辖区内相关单位(包括区局、街镇、园区)或本企业委托第三方环保服务的情况，包括委托合同备案、建议列入黑名单的第三方单位名称及理由等。

2. 完善信息公开披露制度，激发社会参与

当前我国环保信息披露机制还不健全，可利用已有条件实行信息公开及披露。具体而言，在已建立的环保信息共享平台上定期地公布排污企业、第三方环保服务企业的环保绩效，保证信息透明流通。同时要积极学习国外先进经验，健全环保信息披露体系，如日本的环境报告制度，通过定期制定《环境经营报告》《环境报告》，推动企业主在内的利益相关者实现行业自律。^[11]公众参与的目的是输出公共理性、维护公共价值，以社会治理机制形成公共价值判断的生产与再生产平台，减少治理过程中的不确定性，保障治理行为转化为真正的公共利益。^[12]因此，社会参与不仅是可行的，更是必需的。政府的权力来源本就属于公众，若忽视了社会力量的参与，从某种程度上来说，是另一种形式上的委托代理关系扭曲。在第三方环保服务的情境之下，激发社会参与，一是鼓励成立第三方环保服务的行业协会，帮助政府完善行业政策，并定期组织评估、交流活动，对不合格的企业坚决取消会员资格。二是政府或企业可以为参与公众提供一定补贴，并对参与过程中有重大贡献者予以嘉奖，如提出关键性建议、发现重大漏洞等，以切实鼓励公众参与。^[5]

参考文献:

- [1]张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996.
- [2]许继芳. 建设环境友好型社会中的政府环境责任研究[D]. 苏州大学, 2010.
- [3]周五七. 中国环境污染第三方治理形成逻辑与困境突破[J]. 现代经济探讨, 2017(1):33-37.
- [4]胡天蓉, 刘之杰, 曾红鹰. 政府、企业、公众共治的环境治理体系构建探析[J]. 环境保护, 2020(8):51-53.
- [5]任卓冉. 契约中心: 环境污染第三方治理机制研究[J]. 南京师范大学学报(社会科学版), 2021(5):111-120.
- [6]郭志达. 环境污染第三方治理中的道德风险与防范措施研究[J]. 环境科学与管理, 2016(2):1-4.
- [7]Jensen W.C, Meckling W.H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure[J]. Journal of Financial Economics, 1976(3):308.
- [8]张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996.
- [9]刘兵, 刘佳鑫, 高民欢, 刘建民. 基于委托代理理论的高速公路建设三方关系研究[J]. 建筑经济, 2012(2):74-77.
- [10]董嘉明, 范玲, 吴洁珍, 等. 政府在推进环境污染第三方治理中的作用研究[J]. 环境与可持续发展, 2016(2):10-15.
- [11]李维安, 秦岚. 日本公司绿色信息披露治理——环境报告制度的经验与借鉴[J]. 经济社会体制比较, 2021(3):159-169.
- [12]陈海嵩. 中国环境法治中的政党、国家与社会[J]. 法学研究, 2018(3):3-20.