

# 坚持资金投入与攻坚任务相匹配

◆ 遼元堂

实现生态环境根本好转、建设美丽中国,需要加大全社会资金投入。《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》(以下简称《意见》)指出,资金投入向污染防治攻坚战倾斜,对加大生态环境保护投入提出了具体要求。笔者认为,各地要将《意见》落细落实,构建起多元化投融资格局,为打好污染防治攻坚战提供坚实的资金保障。

## 生态环境保护资金投入与治理任务不匹配

加大生态环境治理和保护力度,加大全社会资金投入是基本保障。尽管目前我国生态环境保护投入逐年加大,但与当前生态环境保护需求尚存在一定差距,资金投入与治理任务不匹配。笔者认为,目前在生态环境保护投入方面存在3个突出问题。

一是投资总量不足。根据2016年环境统计年报、中国统计年鉴,2016年全社会环保投资占GDP的比例仅为1.3%,其中污染治理设施直接投资4434.3亿元,占GDP比例为0.6%,占全社会固定资产投资的比例为0.73%。中央和地方政府环境污染治理支出为2264.2亿元,占全国一般公共预算支出的比例为1.2%。

二是投资效率不高。我国生态环境保护投资效率总体不高,尤其是在城镇和农村环境污染治理、工业污染治理以及流域环境综合整治等方面,污染治理设施建设和运行效率较低。部分污染治理设施由于前期未充分考虑有效的运营模式、技

## 《意见》围绕政府、企业、社会资本、金融机构等投资主体,对加大生态环境保护投入、提高投资效率提出了具体的政策措施与要求,为深化生态环境保护投融资改革指明了方向。

术路线及当地情况,建成后难以有效运行。

三是社会资本投入的积极性不强。目前我国生态环境保护投资主体主要为政府和工业企业,尽管近年来大力推行PPP、环境污染第三方治理等模式,但多元化的投融资格局和吸引社会资本投入生态环境保护领域的市场化机制尚未真正建立。

笔者认为,造成上述问题的原因主要有以下几个方面。

一是常态化生态环境投资增长机制尚未建立,生态环境治理和保护投入难以实现稳定增长。尽管近年来各级政府对于生态环境保护的重视程度不断提高,总体而言生态环境保护投入力度较以往也有大幅增加,但仍缺乏常态化的投资增长机制。中央财政环保专项资金与各地环境污染治理专项资金具有一定应急特征,缺乏稳定的资金来源。

二是重建设轻运营,资金的安排与使用尚未真正与环境绩效挂钩。资金使用方式以投资补助为主,重投资轻运营,不能用于完工项目的奖补,难以体现奖优罚劣,投资难以达到预期的环境效益。项目储备与执行能力不足,资金主要投入污染治理设施建设,后期运行费用缺乏稳定来源,设施运行的持续性难以保障。

三是吸引社会资本投入的市场化机制不健全。生态环境保护领域有较强的公益性,除污水、垃

圾、危险废物、医疗废物处置等领域有一定收费机制外,相当一部分领域不具备稳定的现金流,没有稳定的投资回报机制和盈利渠道。以政府付费为主的方式对财政造成较大压力,制约了社会资本和金融机构资金投入的积极性。同时,社会资本投入的政策机制不健全,以中小企业为主的环保企业融资面临诸多难题,税收优惠政策、绿色金融等引导作用不强。

## 构建多元化投融资格局,充分发挥市场机制作用

党的十九大报告中提出构建政府为主导、企业为主体、社会组织 and 公众共同参与的环境治理体系。《意见》中健全生态环境保护经济政策体系的总体思路是以全面加强生态环境保护投入为核心,以资金投入与环境治理任务相匹配为目标,以强化资金保障、提高资金使用效率、激发市场活力为主线,以加大财政资金投入、落实企业污染治理责任、吸引社会资本投入、发展绿色金融为重点,构建政策引导、政府企业为主体、社会资本参与的多元化投融资格局,为打好污染防治攻坚战、实现生态环境根本好转、建设美丽中国提供坚实的资金保障。

《意见》围绕政府、企业、社会资本、金融机构等投资主体,对加大生态环境保护投入、提高投资效率提出了具体的政策措施与要求,为深化生态环境保护投融资改革指明了方向。

一是加大生态环境保护投入力度。针对生态环境保护投资总量不足、政府企业生态环境治理

投资落实不到位的问题,《意见》明确提出将资金投入向污染防治攻坚战倾斜,坚持投入同攻坚任务相匹配,加大财政投入力度。并提出扩大中央财政支持北方地区清洁取暖的试点城市范围,完善居民取暖用气用电定价性。同时,社会资本投入的政策机制不健全,以中小企业为主的环保企业融资面临诸多难题,税收优惠政策、绿色金融等引导作用不强。

二是大力提高生态环境保护投资效率,提升生态环境治理效果。在资金使用方式方面,《意见》提出的采用直接投资、投资补助、运营补贴等方式,规范支持政府和社会资本合作项目,是落实《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》要求的具体体现,有利于推进政府资金由补建设买工程向补运营买效果转变。贯彻落实《意见》,就要大力推行按效付费机制,对政府实施的生态环境保护项目,鼓励采用环境绩效合同服务模式,将公共财政支付水平同环境治理绩效挂钩。落实《中华人民共和国政府采购法》《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》等法律法规文件要求,对于满足政府购买服务规定范围的项目,鼓励通过政府购买服务方式实施生态环境治理和保护。

三是健全社会资本投入的市场化机制,充分激发市场主体活力。《意见》提出要完善助力绿色产业发展的价格、财税、投资等政策,推进社会化生态环境治理和保护。在企业污染治理方面,《意见》中提出的研究出台“散乱污”企业综合治理激励政策,可以引导落实企业环境治理责任,加大企业污染治理投资。在引导社会资本投入方面,《意见》再次明确提出了规范支持政府和社会资本合作项目。笔者认为,在规范实施的基础上,应逐步将生态环境领域作为推进PPP模式的优先领域。贯彻落实《意见》提出的“落实有利于资源节约和生态环境保护的价格政策”,就要加快完善生活污水、生活垃圾、医疗废物、危险废物等领域价格形成机制,完善污水处理收费政策,各地应按相关规定将污水处理收费标准尽快调整到位,原则上应补偿到污水处理和污泥处置设施正常运营并合理盈利。笔者认为,《意见》中提出的“落实相关税收优惠政策”“研究对从事污染防治的第三方企业比照高新技术企业实行所得税优惠政策”,就是为了降低第三方环保企业污染治理成本,提高环保企业收益能力,从而推进环境污染第三方治理模式,大力培育生态环境保护产业。

四是推进金融产品和服务创新,提高生态环境保护项目融资能力。《意见》明确提出了“设立国家绿色发展基金”“大力发展绿色信贷、绿色债券等金融产品”,笔者认为,这是为了加大对社会资本投入生态环境保护的引导力度。应鼓励开发贷款周期长、融资成本低的创新金融产品,鼓励金融机构为相关项目提高授信额度、增进信用等级。同时,结合各地探索实践,支持开展排污权、收费权、购买服务协议质(抵)押等担保贷款业务,探索利用污水垃圾处理等预期收益质押贷款,提高中小企业融资担保能力。

作者单位:生态环境部环境规划院

## 绿色畅言

# 黑臭水体治理任重道远

黑臭水体治理是满足人民日益增长的美好生活需要的一个重要实现途径,要清醒地认识其长期性和艰巨性,遵循治理和发展的规律,因地制宜,才能完成整治任务。

◆ 朱致

5月上旬,生态环境部联合住房和城乡建设部启动2018年城市黑臭水体整治环境保护专项行动,分3批对全国36个城市的黑臭水体整治情况开展督查工作。目前第一批、第二批督查已经结束,第三批督查已于近日启动。从目前各方反馈的情况来看,笔者认为,对这场战役的长期性、艰巨性要有充分的认识,黑臭水体整治任重道远。主要表现在以下几个方面:

第一,范围广,任务重。黑臭水体整治范围是动态扩展的,包括数量升级和内涵延伸。在数量升级方面,2016年2月公布的黑臭水体共1861条,2016年11月上升到1915条。目前,据全国黑臭水体整治信息发布平台公布的2018年6月的数据,已上升到2100条。随着时间推移,公众监督加强,数量还会显著增加。

在内涵延伸方面,据2015年城市黑臭水体整治工作指南,黑臭水体整治仅指城市建成区。但实际上黑臭水体的内涵是在不断延伸的。以这次黑臭水体整治环境保护专项行动为例,督查组进驻安徽某市期间就把群众多年举报的一条非建成区的河流也责令地方纳入黑臭水体整治清单。这一方面说明老百姓不会受文件框框规定所限,哪里黑臭哪里就有举报;另一方面也说明在只要百姓举报,符合黑臭水体认定标准的河流就要认真整治,地方政府要急百姓之所急。随着中央环保督察常态化推进及公众对美好生活需求的提升,黑臭水体整治任务将更加艰巨。

第二,时间紧,要求高。根据“水十条”要求,到2020年,我国地级及以上城市建成区黑臭水体均控制在10%以内。到2030年,城市建成区黑臭水体总体得到消除。而黑臭水体治理是一项系统工程,若要真正治本,必然涉及产业结构调整、城镇布局优化以及绿色生产和生活方式的形成等问题。

笔者观察黑臭水体治理大致有3条路径:一是以清除淤泥等内源为主;二是内外源双控,优先控制外源的综合治理;三是在第二条路径的基础上,进一步着手城市产业结构和城镇布局的调整,恢复和重建城镇生态廊道,构建广大群众参与的社会治理体系。笔者认为,第三条路径才是治本,但目前只有个别省份进入了这个阶段。

面对整治期限,一些地方采用最简单的第一条路径,但措施问题66个。其中,河北省石家庄市赞皇县2家、辛集市2家、藁城区1家、平山县1家、正定县1家、井陘县1家,唐山市丰南区2家、古冶区1家、丰润区1家、玉田县1家,廊坊市广阳区4家、大城县2家、永清县2家、固安县1家,保定市曲阳县8家、定兴县3家、定州市2家、蠡县2家、涞水县1家、高碑店市1家,沧州市献县2家、沧州市1家、河间市1家,邢台市邢台县2家、临城县1家、宁晋县1家,邯郸市成安县1家;山西省太原市杏花岭区5家、万柏林区1家、清徐县1家、古交市1家,阳泉市盂县1家;山东省德州市平原县1家、武城县1家;河南省郑州市郑东新区1家、登封市1家、巩义市1家、开封市顺河回族区1家,安阳市殷都区1家,焦作市武陟县1家、濮阳市濮阳县1家。

其他涉气环境问题3个。督查组检查发现,河南省新乡卫辉市孙杏村镇南辛庄村存在秸秆焚烧现象。天津市津南区葛沽镇十间房子村,山东省德州市德城区于官大桥存在焚烧垃圾现象。

对上述问题,生态环境部已通过督办问题清单交办相关市、县(区)人民政府依法调查处理。

强化督查发现问题汇总表 见今日八版

## 上接一版

工业粉尘无组织排放问题8个。其中,河北省石家庄市赞皇县1家,保定市曲阳县1家,沧州黄骅市1家,河间市1家,献县1家;河南省新乡市获嘉县1家、原阳县1家,焦作市温县1家。

露天矿山未落实防尘抑尘措施问题2个。其中,河北省石家庄市赞皇县1家;山西省晋城市泽州县1家。

建筑工地扬尘管理问题58个。其中,北京市昌平区1家、房山区1家;天津市滨海新区1家、宝坻区1家;河北省石家庄市辛集市3家、晋州市2家,唐山市乐亭县1家、遵化市1家,廊坊市香河县2家、三河市1家,保定市徐水区1家、曲阳县1家,沧州市运河区3家、沧县1家、河间市1家,邢台市邢台县1家、南官市1家,邯郸市大名县1家;山西省太原市杏花岭区8家、迎泽区2家,阳曲县2家、古交市2家、万柏林区1家,阳泉市郊区1家,长治市壶关县1家、襄垣县1家,晋城市城区1家、阳城县1家;山东省济南市历城区1家、淄博市高新区1家、高青县1家、德州市武城县1家、滨州市滨城区3家;河南省安阳市殷都区1家、林州市1家、滑县1家,新乡辉县市2家、长垣县1家,濮阳市经济技术开发区1家。

物料堆场未落实扬尘治理

## 全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战

笔谈一

## 环境热评

# 严查“一刀切”

禁止环保“一刀切”,旨在将环境问题的整改引入依法依规的途径,通过在顶层制度层面划红线,督促地方依法监管、依法整治,避免矫枉过正。

◆ 贺震

针对一些地方政府在整治生态环境问题时出现的“一刀切”现象,在中央环保督察组对第一轮环保督察整改情况开展“回头看”之际,生态环境部印发《禁止环保“一刀切”工作意见》,并请各中央环保督察组协调被督察地方党委和政府抓好落实。笔者认为,这一警钟切中时弊,既是对一些地方生态环保工作中简单粗暴行为的当头棒喝,也是对环境治理依法行政的积极呼应。

一直以来,有些地方生态环保工作平时不作为、疏于监管,到了督察组入驻时,立马“严”了起来,临时大批关停企业,甚至有些已经投入大量资金进行转型升级、合法生产、达标排放的企业也被一并停电停产。每家企业都处于产业链的某一个节点上,牵一发而动全身,粗暴临时关停合法生产的企业,不仅让单个企业丧失生产经营的安全感,造成无端的经济损失和信誉损失,也影响到产业链上下游的若干企业。而且,“一刀切”还会严重影响环境执法监管的严肃性与公信力。

由此可见,环保“一刀切”是变相的懒政怠政,不仅回避了问题,掩盖了真相,而且有违公平。待督察组一走,问题就会“死灰复燃”,不仅妨碍了企业正常的生产经营,破坏了正常的经济运行秩序,影响了人民群众的正常生活,也掩盖了本应充分暴露的环境问题,弱化了中央环保督察的效果。环保“一刀切”是对中央环保督察

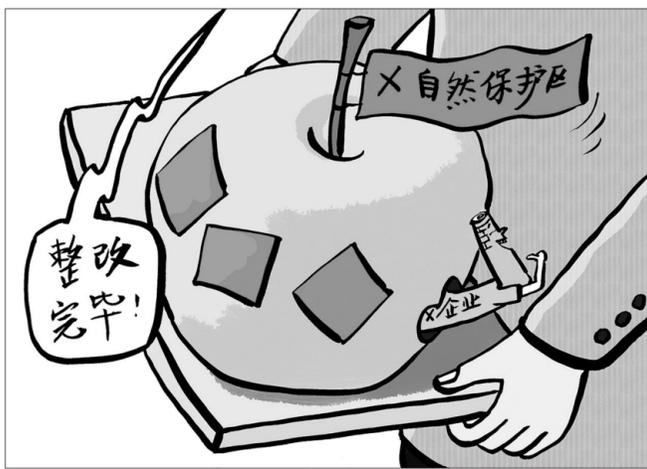
的“高级黑”。

禁止环保“一刀切”,必须坚持依法治污。社会治理必须注重合法性,不能简单粗暴执法。治理污染是地方党委政府的政治责任,维护企业合法权益同样是责任,治理污染必须依法执法、精准执法。生态环境部发文禁止环保“一刀切”,旨在将环境问题的整改引入依法依规的途径,通过在顶层制度层面划红线,督促地方依法监管、依法整治,避免矫枉过正。环境治理应着眼治污,而不是把所有有污染物排放的企业关停;目的是为了解决问题,而不是制造更大的问题。因此,必须因企施策,对具有合法手续且符合生态环保要求的企业,保障其正常生产;对具有合法手续,但没有达到环保要求的,应当帮助企业整改问题,不应一棍子打死。

禁止环保“一刀切”,必须坚持依法“切一刀”。治理环境问题,必须切掉污染毒瘤,并以此推进经济绿色转型升级和供给侧结构性改革。对于没有合法手续且达不到生态环保要求的企业,应当依法停产整改;对恶意排污、屡查屡犯的企业,应严惩重罚、严厉打击;对于布局不合理、工艺落后、污染严重、治理无望的“散乱污”企业,应毫不手软地坚决关闭。

发现环保“一刀切”现象时,要严肃查处,对生态环保领域的形式主义亮剑。对问题严重且造成恶劣影响的,严格实施问责,以此引导被督察地方党委政府以加强作风建设的高度,彻底摒弃环保“一刀切”。

## 野蒺藜



近日,中央第二环保督察组对宁夏回族自治区开展“回头看”时,发现被侵占的白芨滩国家级自然保护区土地非但没有按照整改方案得到生态修复,园区内反而仍不断引进新建项目。

王铎制图

# 做细调查工作 确保问责准确

◆ 罗岳平 华权 骆芳

按照“党政同责、一岗双责”“政府主导、部门协同、企业主体、社会参与、公众监督”的基本原则,地方党委政府及其组成部门应当应抓抓生态环保责任的分解和落实工作。为此,很多省份出台了环境保护工作责任规定及配套的问责办法,使在生态环保领域的问责有据可依,也有利于日常工作调度。

生态环保制度虽然出台了,但并不意味着污染问题从此就会销声匿迹。因此,需要在行政层面适时启动责任追究办法,从而传导压力,建立层层把关的机制,一级示范给一级看。

各地对重大环境问题(事件)问责的情形都有明确规定。其中,厘清责任是问责的基础,只有确定了不同主体在已经发生的环境问题(事件)中的角色定位,才能恰当地给予当事人党纪政纪处分,甚至追究刑事责任。

可以说,问责调查是启动生态环保问责的关键环节,关系到问责的公平性和教育警示效果,要予以高度重视。

生态环境保护是业务性和专业性都很强的政治工作,坚持由生态环境保护部门承担问责调查权是重要的原则问题。从一些地方的事例来看,有时由于没有充分发挥生态环境保护部门的技术优势,问责调查的持续时间较长,且对核心问题的把握欠妥,结果导致牵涉面广,纠缠于细枝末节而降低了问责的精准程度,一定程度上影响了问责工作的权威性。

生态环境保护是系统性很强的工作板块,虽然往往依存于生产、工程建设等实体,但无论是制度建设,还是对从业人员管理、设施运行、资金投入、效果评估等方面都自成完整体系。习近平同志在全国生态环境保护大会上指出,生态环境安全是国家安全的重要组成部分,是经济社会持续健康发展的重要保障。要把生态环境风险纳入常态化管理,系统

构建全过程、多层次生态环境风险防范体系。对此,要提高政治站位,鉴于生态环保工作的极端重要性,应始终坚持系统思维,完整地研究分析相关事宜,包括问责调查。

生态环境问题之所以复杂,主要在于其历史连续性。很多地方要求对生态环境问题(事件)实行终身问责,这意味着这类问责对相关人员的影是长期的,保证责任结果的客观、公正更加重要。为此,生态环境部门要努力争取主动,发挥在问责调查工作中的牵头作用,为有能力、会干事、干得成事的同志担当,对敢于负责的同志负责,通过全面深入的调查,确保问责科学、客观、准确、严格。

问责是一项严肃的干部管理措施,运用得当,可以警醒干部,有利于其今后健康成长,若缺乏严谨,也可能产生一定的负面影响。因此,要开展充分的调查,准确分析当事人在问题或事件中所起的作用和应承担的责任,使处理结果经得起时间的检验。