

完善财政政策 深入推进农村环境综合整治工作

财政部副部长 | 刘昆

深入推进农村环境综合整治，中央财政将重点支持南水北调沿线及国家重点饮用水源地周边的农村环境整治；完善激励约束机制，推动落实国务院确定的新增 13 万个村整治任务；加快建立农村环境整治投资运营长效机制。

农村环境治理和保护关系广大农村群众的切身利益，关系生态文明建设进程，党中央、国务院高度重视，《生态文明体制改革总体方案》和《水污染防治行动计划》等文件均对深入推进农村环境治理和保护工作作出了明确部署，各地财政部门应配合环保部门认真做好落实，进一步完善财政政策，深入推进农村环境综合整治。

“以奖促治”，财政支持农村环境综合整治成效显著

自 2008 年农村环境“以奖促治”政策实施以来，中央财政累计安排农村环境综合整治专项资金 315 亿元，支持建成并投入运行了一大批农村环境保护和污染治理设施，各级财政部门不断加大投入、创新机制、强化管理，促进解决了大量突出环境问题，取得了良好的生态效益和社会效益，受到群众的欢迎。

(一)调整完善“以奖促治”财政政策，提高了政策的针对性和有效性。2008 年，为解决严重危害农村居民健康、群众反映强烈的突出环境问题，中央财政设立专项资金，通过“以奖促治”政策，以项目形式支持地方开展农村环境综合整治，一些“问题村”的环境质量有了明显改善。为放大政策效果，从 2010 年起，环保部、财政部改进资金分配使用方式，联合启动了农村环境集中连片整治示范工作，对农村环境治理实行整村推进、连片整治，共分 3 批支持了湖北、山东等 23 个省（区市）开展示范建设，江苏、宁夏两省（区）开展了全省覆盖拉网式集中连片整治，进一步扩大了政策覆盖范围。从 2015 年起，按照整合财政转移支付有关要求，将农村环境综合整治资金调整列为一般性转移支付，从而为农村环境综合整治工作建立了更加稳定的资金来源。

(二)加大财政投入，有效推进了资金整合。近年来，

中央财政不断加大专项资金投入，从 2008 年设立之初的 5 亿元增至 2011 年的 40 亿元，在近年财政收支形势比较紧张的情况下，2015 年已增加到 60 亿元。在中央财政资金引导和带动下，地方政府也加大了农村环境综合整治支持力度，如山东省从 2010 年以来，全省各级财政仅在村镇污水垃圾处理设施建设及运行方面就累计投入近 200 亿元；湖北省也设立专项资金，与中央同比例投入，目前已安排 11 亿元。并且许多地方按照“统筹安排、各计其功”原则，积极推进资金整合，如江苏省开展了“村庄环境整治行动”，印发了《农村环境综合整治资金整合方案》，以调整财政资金存量手段，加大资金整合力度，2014 年整合资金规模达 45 亿元，其中省级财政安排 32 亿元；福建省通过整合各方涉农资金、统筹生态补偿资金等方式，累计捆绑整合资金达 37.8 亿元，为农村环境综合整治工作提供了有力的资金保障。

(三)加强资金管理，提高了资金的有效性。从 2009 年开始，财政部、环保部联合建立了常态化的资金监督管理机制，对资金使用、项目进展等进行了专项核查，从 2011 年起重点检查了各省示范协议执行和目标任务完成情况，近年，根据预算管理改革的要求，又增加了绩效评价内容，并选择了资金量较大的县进行了重点抽查。两部将核查和绩效评价结果及时向地方进行了反馈，有效促进了工作。各地采取有效措施，加强监督管理，建立了“责任制、报备制、农民参与制、公示制、县级财政报账制”等五项制度，要求乡镇和村将资金使用、项目实施情况向群众张榜公布，并将示范资金跟踪、调度情况定期在全省范围通报，确保资金使用安全高效。

(四)推进机制建设，探索建立运行维护新模式。加强

机制建设,保障环境设施长期稳定运行是建成的环保设施发挥效益的关键,在两部门历年组织的专项核查中,将是否建立了维护运营机制作为重点。2015年,财政部配合环保部专门下发了《关于加强“以奖促治”农村环境基础设施运行管理的意见》,对地方加强设施运行管理提出了具体要求和指导意见。一些地方在财力并不宽裕的情况下,将农村生活垃圾治理经费纳入了县级财政预算,有的地方探索可持续的运行模式,进行了有益尝试。山东莱芜采取政府主导模式处理村镇生活垃圾,由市、县、镇和村集体共同承担村镇保洁和垃圾收运费用;湖南省由专业的环保公司统一运营农村环保设施,提高了农村环保专业化、市场化水平。

总的来看,2008年以来,“以奖促治”政策从项目示范到集中连片,再到整省推进,适应了治理保护的形势和要求,各级财政不断加大资金投入,积极探索有效的运营模式,形成了有力的工作格局与推进模式,农村环境保护展现了良好的发展态势。

持之以恒,各级财政部门应继续支持农村环境综合整治

近年来农村环境综合整治取得了积极成效,但我国农业农村生态环境形势总体上仍然比较严峻,农村环保工作仍面临不少突出问题,加快农村环境整治十分必要。一是农村环境保护工作基础薄弱。相比于城市,国家对农村环保投入仍显不足,目前中央已经支持整治了约7万个村庄,但只占全国60多万个行政村的一小部分,全国近90%的行政村生活污水和近50%的行政村生活垃圾未得到有效处理,一些地区长期积累的农村环境问题仍未得到有效解决。二是农业农村环境问题加大了我国水体和土壤污染压力。根据环境状况公报,2014年我国农业源COD排放在所有排放源中占50%,农药、化肥等造成的农业面源污染问题较为突出。由于农村环境治理设施缺乏,不少地方存在垃圾随意倾倒、生产生活污水直排河道、农药化肥流入江河水体不设防的现象,造成了农村水体和土壤环境的恶化,甚至威胁周边水库水质安全和调水工程饮用水安全。三是尚未建立稳定的农村环保投资运营机制。我国各地经济社会发展水平差异较大,一些地方农村环保工作主要依靠中央补助,地方投入明显不足,农村环境治理的市场化机制建设滞后,难以有效吸引社会资本投入。环保设施“重建设、轻运行”的问题仍比较突出,一些建成设施闲置“晒太阳”,没有发挥应有作用;财政资金管理还有漏洞,资金使用效益亟待提高。

同时,我们要充分认识到,加快农村环境综合整治具有重大的现实意义。党的十八大把生态文明建设纳入中国

特色社会主义事业五位一体总体布局,习近平总书记就加强生态文明建设做出了一系列重要论述,提出了建设美丽中国的总体目标。我国是农业大国,大多数居民还生活在农村,农村环境保护在建设生态文明进程中占有极其重要的战略地位,加强农村污染防治和生态保护是我国生态文明建设的重要内容。2015年9月中央政治局审议通过的《生态文明体制改革总体方案》强调“坚持城乡环境治理体系统一,加大生态环境保护工作对农村地区的覆盖,建立健全农村环境治理体制机制”,这都为新时期的农村环保工作指明了方向。我们要进一步提高认识,不断调整完善政策措施,切实加大工作力度,推动农村环保工作持续深入开展。

突出重点,发挥中央财政资金的激励和引导作用

根据国务院有关决策部署,结合农村环境整治面临新形势新任务,经同环保部共同研究,将进一步调整完善农村环境“以奖促治”政策,政策调整坚持以下三个原则:

一是分清事权、明确责任。十八届三中全会明确要求建立事权与支出责任相适应的制度,环境保护工作涉及面广,治理任务重,需合理划清事权与支出责任。按照外部性、信息复杂性和激励相容的原则,农村环境整治与当地居民生活密切相关,且点多面广,应属于地方事权,由于历史欠账多,在一定时期中央财政将给予激励和引导。

二是规划引领、加强统筹。农村环境治理是一个系统工程,是一项长期工作,需要坚持不懈的持续推进。应当立足长远,坚持城乡环境治理体系相统一,对“十三五”期间的“以奖促治”工作进行系统规划,并与城镇化规划、主体功能区发展规划做好衔接,制定农村环保工作的路线图与时间表;要及早编制农村环境整治工作中长期财政规划,详细测算资金需求、资金来源及保障,为编制年度预算提供指导。

三是因地制宜、突出重点。我国农村地区自然条件及经济社会发展水平差异较大,应当结合当地财政承受能力、市场发育程度等,科学选取低成本、便于维护的治理方式和技术路线,合理确定目标任务,发达地区可加快治理的进度;水源地等生态敏感地区应列入各级财政优先支持的范围;其他区域也应当突出集镇、中心村等环境治理的重点。

按照上述原则,中央财政的支持重点将作适当调整。

(一)重点支持南水北调沿线及国家重点饮用水源地周边的农村环境整治。一是合理划定重点支持范围。南水北调是缓解我国北方地区水资源短缺的重大调水工程,间接惠及1亿人,确保调水水质安全,百姓关心、各界关注。考虑到南水北调水源地生态保护的压力大,干渠水质保护的工作任务重,2015年中央专项资金在分配时向沿线陕西、湖北、河南、

山东、河北5省给予了重点倾斜,今后将建立中央财政稳定的支持机制。对其他跨区域具备重要饮水功能江河沿线环境治理,将按照轻重缓急,并考虑地方工作基础等因素逐步纳入中央财政重点支持范围。二是科学编制实施方案。为确保政策效果,南水北调工程沿线及重要流域农村环境整治,应当以集雨区为单元整体推进,对沿江沿湖村庄的环境治理做出统筹安排,科学分配资金和部署项目,争取用3-5年左右的时间,使得重点饮用水源地周边的农村环境得到有效保护治理。三是集中资金保障重点。中央财政对调水工程沿线农村环境整治给予重点支持,也要求地方集中资金投入,不“撒胡椒面”,如湖北省2015年将中央资金全部用于南水北调中线核心水源区十堰市的428个村庄。按照保护水环境的要求,需要提高沿线整治标准,实施生活污水垃圾处理全覆盖,在水源地保护区和准保护区关闭搬迁畜禽养殖,采取建设生态堤坝、拦截隔离等措施,相应要加大财政补助力度,确保“整治一个、见效一个”。

(二)完善激励约束机制,推动落实国务院确定的新增13万个村整治任务。《水污染防治行动计划》对我国“十三五”水环境保护和治理做出了统筹安排,其中明确规定“加快农村环境综合整治,到2020年新增完成环境综合整治的建制村13万个”。为落实整治任务,应当明确地方的责任,中央主要通过强化激励约束,充分发挥地方的积极性与主动性。一是任务分解落实到省。财政部将配合环保部根据行政村和农业人口数量、经济发展水平、水环境保护任务等因素,将13万个村的任务予以分解落实,各省承担的整治行政村的数量将是今后财政资金分配的重要依据。二是建立激励约束机制。支持健全农村环境质量监测体系,将环境监测由城市向农村延伸,对农村生活污水处理设施运行情况开展监督性监测,扩大对农村地区水、土壤环境质量的监测,委托第三方对农村环境整治工作进行评估,在此基础上形成地方农村环境整治的客观评价。要依此为依据,对工作开展得力、农村环境质量改善效果好的省份加大资金奖励力度,否则扣减直至收回资金,通过差异化政策充分调动地方的积极性。三是鼓励扩大农村环境整治范围。各省在完成上述整治任务的基础上,继续鼓励具备条件的省份开展全覆盖拉网式整治,将更多的村庄纳入整治范围,中央财政将加大资金奖励。

(三)加快建立农村环境整治投资运营长效机制。建立环保设施运营维护长效机制,是工作的重点和难点,今后各级财政部门要配合环保部门在促进运行维护、确保环保设施发挥效益上下功夫。一是培育农村环境治理运营的主体。通过委托第三方运营,组建专业化物业管理公司等,落实管理

运营主体,重庆等一些地方通过组建政府支持的环保集团来运营,取得了不错的效果,值得其他地方借鉴。鼓励PPP模式在农村环境治理保护中的运用,使社会资本参与污水处理等设施投资、设计、建设和运营全过程。地方可积极探索多种形式的治理模式,实现专业化、企业化运营,逐步形成可操作、可循环的运营机制。二是建立多元化经费保障机制。从已有的实践看,垃圾收集转运处理的费用并不高,各地应当按“乡镇自筹、村民收费、财政补助”的原则加快建立经费分担机制;污水处理运行费用相对高一些,可通过水价、收费、财政补助等方式统筹解决。要将投入运营机制建立情况作为对地方考核评价的重要内容,鼓励早建机制、机制先行。三是充分调动群众积极性。持续推动农村环保工作必须紧紧依靠农民群众,应当借鉴“一事一议”的有效做法,推行分散式处理环保设施推行农民自选、自建、自用、自管制度,允许财政补助形成的环保设施由村集体持有,鼓励农民投工投劳,充分调动广大农民建设清洁家园的积极性。

狠抓落实,努力完成农村环境综合整治工作任务

(一)扎实推动组织实施,切实加快工作进度。推动农村环境整治,加快污水垃圾处理等农村基础设施建设,对于有效拓展我国农业农村投资空间,促进稳增长、调结构、惠民生都具有积极意义。对年度工作任务要配合环保等部门落实到县、分解到村,做好项目储备,提高项目管理的科学性与计划性。要突出县级政府责任主体地位,具备条件的地方,通过开展竞争性选拔等方式,调动县里的积极性,将工作落到实处。

(二)加大资金整合力度,规范资金管理。要支持地方以县为平台,按照“统一规划、统一建设、统一运营”的原则加大财政资金整合力度,集中投入环境综合整治。要按国务院规定盘活财政存量资金,收回的结余资金可统筹用于农村环境整治等相关重点支出,形成资金合力。要发挥好政策性金融机构的作用,动员信贷资金投入,进一步拓宽资金来源。要切实加大资金监管,各地应继续坚持公示制、报备制、县级报账等行之有效的制度,同时研究符合农村环保特点、方便农民参与的监管方式。加快建立专项资金项目信息管理系统,实施项目资金动态管理,所有财政资金投入形成的项目设施及运营维护状况都要入库管理。

(三)加强政策统筹,积极协调配合。农村环境综合整治工作涉及面广、难度大,离不开住建、农业、国土、水利等部门支持合作,财政部门配合环保部门与有关部门搞好分工协作,将财政资金政策与金融、价格、产业等政策手段统筹形成合力,共同促进农村环境治理和保护。■