

关于农村环境连片整治工作的实践思考

——以山东省博兴县为例

□李芝周翠

农村环境连片整治是以解决区域性突出环境问题为目的,对地域空间上相对聚集在一起的多个村庄(受益人口原则上不低于2万人)实施同步、集中整治,使环境问题得到有效解决的治理方式。博兴县被列为山东省农村环境连片整治的20个示范区之一,2011—2013年中央财政和省财政将投入博兴县农村环境连片整治资金一亿元左右,主要用于农村饮用水源地环境保护和水质改善、农村生活污染治理、农村地区工业污染和畜禽水产养殖污染防治等。财政部门严把资金关口,确保财政资金效益最大化。2011—2012年两年的农村环境连片治理工作,共完成对258个村庄的生活垃圾集中整治,28个村庄的生活污水得到有效收集和处理,农村环境设施得到了大步提高,农民生产生活环境明显优化,受益人口28.6万人。目前,全县已拥有垃圾收集能力45000吨/年,垃圾转运能力40000吨/年,可年削减污染物排放量COD146吨/年,氨氮18.6吨/年,达到了预期的整治效果。

(一)加强领导,强化目标责任制。一是成立农村环境连片整治工作领导小组,完善县、乡镇、村三级工作机构,制订《博兴县农村环境连片整治目标责任制考核办法》。二是强化县级人民政府的主体责任,按照“工作项目化、项目目标化、目标责任化”的要求,把农村环境连片整治任务层层分解到各乡镇和

各行政村,确保任务到人,责任到岗,自上而下层层签订目标责任书,将项目资金、工程质量、进度、运营保障等管理工作完成情况纳入干部考核体系,作为绩效考核和奖惩的重要依据。

(二)突出重点,规范项目日常管理。通过规范管理,阳光运作,健全各项制度,实行项目的精细化、科学化管理,确保方案编制、项目遴选、资金和劳务使用管理等全程公开、透明,接受社会和群众监督。一是科学规划方案。通过深入开展调查研究,立足本地实际,制定切实可行的、具有针对性的《博兴县农村环境连片整治工作方案》,以提高实效,确保将有限的项目资金用在刀刃上。二是项目公开、公示制度。项目实施内容在项目可研阶段公开征求村组干部、村民代表意见,所在镇处领导参与研究,然后在政府门户网站和村级公示栏上进行公示,做到了公开透明,让群众知晓,请群众监督。三是招标投标制度。污水处理及收集管网工程,严格依照《招标投标法》的规定,公开招投标,由财政局、监察局全过程监督。四是政府集中采购制度。在纪委的监督下,对垃圾桶和垃圾车辆实行由财政局、环保局联合组织集中采购。五是跟踪问效制度。对示范工程开展绩效评价,对资金使用情况、项目管理水平和绩效目标完成情况进行综合评估并实行公示,委托中介组织依据工程监理部门签证,以村为单位进行分村工程决算、审计。

(三)严格监管,提高资金使用效益。一是严格实行县级财政报账制度,制订了《博兴县农村环境连片整治专项资金管理办法》,从各项内部控制入手,加强农村环境整治专项资金的管理。二是财政局专门设立了农村环境整治专用账户,所有支出均依照相关程序先审查审批,后到财政局报账,确保专款专用、专项核算。三是建立“月调度、季督查、年考核”工作制度。于每月10日前上报项目实施进度和资金安排使用情况,并于每年1月10日前将上年度项目实施情况和资金拨付情况报市财政局、环保局。四是对专项资金项目的申报、批复、项目实施、竣工验收、工程决算以及项目后期管护和长效管理进行全过程跟踪监督,确保实事工程、民心工程产生良好的经济效益和社会效益。

(四)着眼长远,努力形成长效机制。建立农村环境连片整治项目工程日常运行维护长效管理制度和责任追究制度,成立专门机构,指定专人负责,确保这项工作的长期落实,同时鼓励各乡镇、村因地制宜,创新思路,积极引进第三方进行运营,确保污染治理设施建得成、用得好。一是保障运行维护资金来源。治理设施的维护费用由县、镇政府列入财政年度预算,以政府出资为主、居民自筹为辅的方式进行解决。二是加强设施管理维护。镇政府成立环保管理办公室或市政办公室,组织成立集农村户用沼气池、村镇供水与饮水净化、污水与垃圾等污染治理设施的运

项目类型	建成后运营模式	资金来源	主管单位
村垃圾收集与运输, 生活垃圾转运站	所在镇政府主管, 各村专职人员协助, 县政府部门监管	县财政 50%, 镇与村自筹 50%	所在镇政府
生活污水管网维护与管理	所在镇政府负责, 各村专职人员协助, 县政府部门监管	县财政 60%, 镇与村自筹 40%	所在镇政府

行、维护、管理为一体的专业维管队伍,开展定期维护管理,县环保部门不定期对设备维护情况进行督察。三是严格考核奖惩机制。将农村环境整治工作纳入全县总体工作考核评价体系,制订了《博兴县农村环境连片整治示范工作考核验收暂行办法》,形成规范有序的监督机制和考核奖惩机制。

尽管前阶段农村环境连片整治工作取得了一定的成效,但也存在一些有待改进的问题,如农村环境教育宣传亟待加强,农村基层干部与群众环境保护意识还比较淡薄,生活习惯短期内难以更改。环境执法责任机制、执法监督机制的建设还不足,农村环保工作缺乏有效的机制与制度保证。农村环境连片整治资金紧张,目前项目主要依靠中央、省财政专项资金以及市、县区的配套资金,但市、县、镇的财力比较有限,所以整体项目资金比较紧张。针对当前农村环境连片治理工作还存在的问题,提出以下建议:

(一)积极作为,不断加快农村环保设施建设步伐。一是优化财政支出,稳步增加农村环保预算比重。通过加大资金的投入,加强农村基础环保设施的建设,实现“财力”与“事权”的紧密对接。二是立足长远,高起点规划连片整治目标,对产业发展、村镇配套建设、村容村貌整治等方面的环保要求做出明确规划,做到高标准规划,高起点建设,转

变过去重城市、重工业、轻农业、轻乡村的局面,使农村环保不仅仅停留在垃圾清扫、打捞河面漂浮物这一层面。三是立足产业结构调整升级,不走先污染后治理的老路,控制重污染企业和落后产能向农村转移,同时大力推行农业清洁生产,发展村镇循环经济,最大限度地实现农业生产资源的综合利用。

(二)广泛宣传,全面提升群众参与积极性。一是充分运用各种舆论工具,加强教育,广泛宣传,使之家喻户晓,成为干部、群众的自觉行动。二是通过制订村规民约,规范村民环境行为习惯,努力营造干部群众团结一致、人人参与环境整治的良好社会氛围。

(三)积极创新,探索连片整治资金管理新机制。一是充分发挥财政资金引导示范作用。通过财政资金的引导示范作用,最大限度地带动社会投资和民间投资对农村环保基础设施的投入,以起到财政资金“四两拨千斤”的效果。如可通过机关干部下基层活动,组织经济效益好、社会责任感强的企业帮扶乡村建设,形成“政府投入、部门帮助、社会赞助、企业帮扶、农民自助”的多渠道资金投入机制。二是优化整合资金,形成规模效应。通过统筹涉农资金整合,优先支持农村环境整治片区,按照“性质不变、渠道不乱、统筹安排、集中投入、各负其责”的原则,将村庄道路、排水、沼气、电力、通讯、绿化等

设施建设资金向农村环境整治片区集中。三是加强资金信息化管理水平。充分利用现代信息技术,将专项资金使用的有关信息输入网络,建立信息化的使用和监督平台,从而实现财政资金的透明化管理,提高专项资金的使用效率。四是建立资金绩效评价机制。将资金使用情况纳入目标责任考核体系,对于农村环境连片整治工作措施得力、效果明显的示范村,在项目立项以及相关工作经费安排等方面予以优先考虑和适当倾斜。对于工作推进不力、项目进度迟缓的村,将予以通报批评,限期整改或依照《财政违法行为处罚处分条例》进行处理。

(四)大胆突破,积极探索农村环保运营长效机制。一是环保合作社模式。组建政府支持与村民自治相结合的环保合作社,按照“分户收集、分类处理、村民自治、政府补贴、合作社运营”的模式,实行垃圾分类处理。二是专业化环保队伍模式。由乡镇政府组建专业化环保队伍,开展定期运行维护管理,县环保部门不定期对设备维护情况进行督察,维护费用按县、镇、村按4:3:3的比例进行承担。三是市场化运作公司化模式。充分利用市场手段,设立经营性组织作为运营主体,成立合作性质的农村保洁公司,保洁员对所有可回收废品进行统一回收,并由公司统一出售,所得利润作为保洁员的收入补贴给保洁员。经济发展水平高的乡镇可以尝试采用这种模式。四是建立奖惩机制,落实监督检查体系。各村镇可以根据实际发动老干部、老党员、群众代表等成立环境治理监督小组,对农户及清洁队伍进行监督,负责村容村貌、环境卫生、村队主干道、亮化绿化设施的日常检查。

(作者单位:山东省博兴县财政局
山东省博兴县锦秋街道办事处)

责任编辑 李永佩