

# 洞庭湖区造纸企业综合整治的 调查与思考

■ 刘慎松 彭志宏

2006年11月,湖南省决定用一年时间专项整治洞庭湖区造纸企业环境污染问题,对规模小、耗能高、污染大的造纸企业实行关停整治。造纸企业关停后对地方财政收入、社会稳定等方面造成了哪些影响,我们以常德为例,进行了调研。

## 一、多措并举,整治平稳快速推进

地处洞庭湖滨的常德市,造纸业历来是全市重要的工业产业,在推动地方经济发展的同时,也成了常德市的主要污染行业。仅对全市9家制浆造纸企业的统计,年排放废水2618万吨,折合COD(化学需氧量)5.76万吨,约占全市COD排放总量的60%,对洞庭湖生态安全和湖区居民饮水安全造成了影响。

湖南省做出关停整治的决定后,常德市迅速行动,不折不扣地执行省政府的安排部署,共关停了71家造纸企业,第一批17家于2006年12月31日前关停,第二批40家于2007年3月31日前关停,同时对在第二批关停行动中暴露出来的14家再生纸厂一并于以关停。71家造纸企业年生产能力82.92万吨,总资产12.6亿元,涉及就业人员1.1万。

市委、市政府对造纸企业污染整治工作高度重视和关注,把整治工作作为加强环境生态保护、推进造纸行业发展的一项重要工作、一次重要机遇来抓,同时明确一手抓环境整治,一手引导企业做大做强。以签责任状的形式明确了区县(市)政府及区县(市)长作为第一责任人对所辖区域内造纸企业污染整治工作负责,细化了市直相关部门在造纸企业污染整治工作中的具体职责,形成政府牵头组织,职能部门协调配合,各司其职,整体推进的局面。

相关区县(市)政府组织专家深入各造纸企业,根据企业实际情况提出企业关停并转的建议,在关停期间为

企业员工发放基本生活费,尽可能帮助解决关停过程中遇到的困难,对造纸企业囤积和农民种植的芦苇,积极联系污染整治达标的造纸企业收购,尽可能减少企业和农民的损失。环保部门及时跟进,在不降低要求的情况下对企业扩改的环保审批从简从快。劳动保障部门及时为符合条件的下岗职工办理《再就业优惠证》,积极组织技能培训,支持自谋职业、自主创业。财政部门在财力较紧的情况下拿出一定资金支持企业上环保治理设施,扩大生产规模。上级财政部门为支持做好关停工作,也通过转移支付对关停后影响较大、运转困难的区县(市)给予了适当财力补助,对关停企业职工养老、失业、低保、就业等给予了专项补助。

由于上下一盘棋,措施得力,整治工作平稳有序进行。通过整治,环境效益也逐步显现,经检测,关停仅五个月,造纸企业周边水域水质就有了明显改善,局部水域已经达到国家规定的三类水质标准。

## 二、客观分析,正视整治现实问题

虽然对造纸企业实行关停整治,是按照科学发展观的要求,着眼长远,帮助企业做大做强,从而实现企业发展与环境保护的“双赢”,但短期内也带来了许多现实问题,从常德来看,突出表现在“两大两重”:

财税损失大。多年来,造纸企业是常德地方GDP和财政收入贡献大户。在目前市县财力较为紧张的情况下,造纸企业关停势必对地方财政收入造成一定冲击。常德市71家关停造纸企业2006年上缴税费达8358.55万元。下属的一个湖区县2005年造纸企业上缴税收874万元,占全县工业税收的近1/4;一个管理区造纸业带来的税收更是占全区财政收入的48%。在没有新的财源之前,要发展还是要环保,对于湖区来说,的确曾是一个艰难的选择。



社保负担重。常德市关停的71家造纸企业中，有3304名下岗失业人员已参加失业保险，按照该市2006年失业金发放标准，关停后共需增发失业金2030万元。71家关停企业中未参加失业保险的下岗失业人员共有7535人，应享受城镇居民最低生活保障，按照该市2006年低保资金实际补差水平，每年应增发低保金814万元。此外，领取失业救济金的下岗失业人员，两年后应纳入最低生活保障，每年需另增发低保金356万元。关停后，对解除劳动合同关系的7300多名职工要给予一次性经济补偿，总金额达7300多万元。71户企业中已参加了养老保险、医疗保险的持证人员近万人，仅按该市现行养老、医保缴费标准，每年应为其缴纳社会保险费单位部分620万元。按照每年培训和介绍1/5的下岗失业人员再就业进行测算，再就业培训介绍需补助31万元。社保负担之重可想而知。

维护稳定压力大。造纸企业关停后，大批职工面临着失去经济来源的境况，职工安置难以解决，势必会影响企业职工人心安定和社会大局稳定。部分地方上访等事件也时有发生，维护稳定工作任务十分繁重。

债务包袱重。常德市的71家关停纸厂负债总额5.04亿元，债权人涉及银行、财政、企业、个人等，由于企业关停后丧失还债能力，如此巨额的债务包袱很难消化，甚至会引发复杂的债务纠纷。

### 三、认真谋划，整治需要多管齐下

造纸企业污染整治牵一发动全身，其中涉及企业经营损失、地方税收减少、下岗职工安置等，这些因素如不妥善解决，不仅会影响关停进展，造成湖区污染反弹，更有可能引发一系列的社会问题，需要从多方面综合整治。

加强资金支持，解决好“输血与造血”的问题。从某种意义上讲，造纸企业一度遍地开花，造成洞庭湖污

染，与地方政府片面强调经济增长不无关系，如今为实现稳妥关停，政府适当“买单”也是责无旁贷。一要提高信贷支持。按照达标排放要求，部分造纸企业恢复生产，需要大量的技术改造资金，单靠企业自身能力很难筹措到位。政府要积极支持企业多渠道筹措资金，可尝试由城建投资公司作为融资平台，履行相关借款主体职能，争取金融部门为造纸企业实施改造提供信贷支持。二要给予专项支持。对有能力上规模、上环保治理设施的企业，在企业自主筹资的基础上，财政部门可在预算内安排一定的技术改造资金支持企业治污。三要争取转移支付。由于企业关停造成暂时财政运转困难的市县，上级财政要加大转移支付力度，帮助地方财政走出困境。

加强行业准入，解决好“恢复生产与再度关闭”的问题。造纸企业停产以后，个别企业迫切要求扩大生产规模，抓紧污染治理恢复生产，地方政府和相关职能部门要保护好企业的积极性，同时也要加强行业监管，严格行业准入。首先要搞好规划控制。为避免由于区域环境容量不容许、环保治理设施不满足整治要求等造成企业扩建后再度关闭，地方政府搞好规划，严格实行总量控制，尽快出台造纸行业资源整合、污染治理和扩大生产规模的详细方案。其次要搞好环境监察。严防停产企业改头换面或私下恢复生产，要对每个停产企业实施专人监管，相关部门要做到执法监管到位，立案查处到位。第三要严格项目审批。要按照上级政策规定，对造纸企业改扩建规模、年生产能力、污染防治设施、废水处理设施及污染源在线监控系统等进行严格审查验收合格后，方可准其恢复生产。

加强社会保障，解决好“无情关闭与有情操作”的问题。在坚决整治关停排污不达标的造纸企业的同时，要坚持以人为本，妥善做好关停企业的善后安置工作，积极安排失业人员培训再就业、做好相关人员养老保险、低保和一次性经济补偿等工作，解决企业关停后失业人员的基本生活和就业问题。

妥善解决好“关得了与稳得住”的问题。对能够达产达标的企业寻求多方支持，加快治理进度，争取省、市、县三级验收；对治理无望的，要坚决予以取缔、关闭到位，确保“关得了”。对停产企业和职工提出的意见，要及时梳理后归口进行处理，尽可能满足企业和职工的合理诉求，将停产后出现的各种问题解决在萌芽状态，确保社会大局稳定，以确保“稳得住”。

（作者单位：湖南省常德市财政局）

责任编辑 戴开成