

国务院关于财政生态环保资金分配和使用情况的报告

——2019年12月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

财政部部长 | 刘昆

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告财政生态环保资金分配和使用情况。

一、近年来财政生态环保资金投入和使用的基本情况

党中央、国务院高度重视生态环境保护工作。习近平总书记强调，生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题；生态环境保护该花的钱必须花，该投的钱决不能省，要坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配。李克强总理指出，绿色发展是构建现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策，要加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展。按照党中央、国务院决策部署，各级财政部门坚持以习近平生态文明思想为指导，在财政收支矛盾突出的形势下，着力优化支出结构，在压缩一般性支出的同时，坚持把生态环保投入放在重要位置优先保障，为打好污染防治攻坚战提供有力支撑。

2016—2018年，全国财政生态环保相关支出规模累计安排24510亿元，年均增长14.8%，增幅高于同期财政支出增幅6.4个百分点，占财政支出的比例由3.7%提高到4.2%。其中，中央财政生态环保相关支出累计安排10764亿元，发挥了重要作用。2019年，在财政收支矛盾突出的形势下，各级财政继续加大对生态环保的支持力度。在支出总量增加的同时，着力优化支出结构，资金投入聚焦标志性重大战役，切实解决人民群众最关心的突出环境问题。

（一）支持打赢蓝天保卫战

2016—2018年，中央财政安排大气污染防治资金474亿元，扩大北方地区冬季清洁取暖试点城市范围，支持京津冀及周边、长三角地区、汾渭平原等区域围绕打赢蓝天保卫战开展工业污染深度治理、移动源污染防治等重点任务，减少大气污染排放，改善环境空气质量；安排工业企业结构调整专项资金579亿元，推动重点行业结构调整，支持钢铁、煤炭去产能，减少资源消耗和污染排放；安排节能减排专项资金1024亿元，用于重点支持推广应用新能源汽车，构建包括购置补贴、充电基础设施建设奖励、新能源公交车运营补助等在内的支持政策体系。

在财政资金的支持下，城市空气质量不断改善。2018年，全国338个地级及以上城市空气质量优良天数比例为79.3%，同比上升1.3个百分点；PM2.5浓度同比下降9.3%，“十三五”以来累计下降22%；二氧化硫浓度



同比下降22.2%，二氧化氮浓度同比下降6.5%，一氧化碳浓度同比下降11.8%；发生重度污染1899天次，同比减少412天次，重污染天气过程的峰值浓度、污染强度、持续时间和影响范围均明显降低。

（二）深入实施水污染防治行动计划

2016—2018年，中央财政安排水污染防治资金396亿元，支持全国开展重点流域水污染防治、良好水体生态环境保护、饮用水水源地生态环境保护、地下水环境保护及污染修复等水污染防治工作，资金向南水北调工程水源区、长江流域、黄河流域等重点地区、流域倾斜；安排海岛及海域保护专项资金67亿元，推动实施蓝色海湾整治行动和渤海生态环境保护修复工作，对改善近岸海水水质、促进渤海生态保护修复发挥了积极作用。2018年，安排城市管网及污水处理补助资金50亿元，支持中西部地区城镇污水处理提质增效，尽快实现污水管网全覆盖、全收集、全处理，同时启动城市黑臭水体治理示范工作，拟分3批支持60个左右治理任务较重的城市开展城市黑臭水体治理，带动实现地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达到90%以上的目标。

在财政资金的支持下，水环境质量明显改善。2018年，全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水质断面比例为71%，同比上升3.1个百分点；劣Ⅴ类比例为6.7%，同比下降1.6个百分点。全国地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达84.9%，水体周边群众的获得感、幸福感显著增强；黑臭水体治理对水环境质量改善效果明显，黑臭水体涉及的101个国控断面中，Ⅰ—Ⅲ类水体比例同比提高3个百分点，劣Ⅴ类水体比例同比降低4.9个百分点。长江、黄河、珠江等十大流域Ⅰ—Ⅲ类水质断面比例同比提高2.5个百分点，劣Ⅴ类水质断面比例同比降低1.5个百分点。

（三）落实土壤污染防治行动计划

2016—2018年，中央财政安排土壤污染防治专项资金195亿元，支持开展土壤污染状况详查、土壤污染管控与修复、土壤污染先行示范区建设、污染土壤修复治理技术应用试点等工作；安排农膜治理及早作农业技术推广资金30亿元，支持内蒙古、甘肃、新疆选择部分地区开展整县推进废旧地膜回收利用，建立健全完善废旧地膜回收加工体系，防控“白色污染”。在财政资金的支持下，部分区域土壤污染加重的趋势得到遏制，农用地土壤污染详查工作已完成，进一步掌握了我国农用地污染现状。

（四）支持推进农村环境综合治理

2016—2018年，中央财政安排农村环境整治专项资金180亿元，支持补齐农村生态环境短板，开展饮用水源环境保护、村庄分散畜禽养殖污染防治、农村生活污水和垃圾治理等工作，支持建成了一批垃圾、污水处理等环保设施，有效解决了垃圾随意倾倒、污水直排河道等农村突出环境问题，持续推进改善农村人居环境；通过农业资源及生态保护补助资金安排48亿元，支持在重点地区推开农作物秸秆综合利用工作，撬动社会资本和金融资本支持农作物秸秆综合利用，探索可推广、可持续的农作物秸秆综合利用模式；通过农业生产发展资金安排40亿元，选择部分生猪、奶牛、肉牛养殖重点县，开展畜禽粪污资源化利用整县治理。

（五）支持开展重点生态保护修复

2016—2018年，中央财政通过重点生态保护修复专项资金安排260亿元，支持山水林田湖草生态保护修复工程试点，统筹考虑自然生态各要素进行整体保护、系统修复、综合治理，先后将祁连山、黄土高原、京津冀水源涵养区、吉林长白山等25个重点生态屏障地区纳入支持试点范围，基本实现了对我国具有代表性重要生态系统的全覆盖；安排林业转移支付资金2636亿元，用于完善天然林保护制度、扩大退耕还林还草、大力支持造林绿化、启动大规模国土绿化行动、推进荒漠化治理、强化湿地保护和恢复。此外，还落实好草原生态保护补奖政策，加快推进草牧业发展方式转变，促进草原生态环境稳步恢复。在财政资金的支持下，2018年森林覆盖率达22.96%，森林蓄积达175.6亿立方米，草原综合植被盖度达55.7%，人工林面积继续位居世界首位。

二、财政生态环保资金管理和改革情况

宝贵的财政资金来之不易，在加大财政生态环保资金投入的同时，认真贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》和预算法要求，抓紧完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，使有限的生态环保资金发挥更大的效益，切实做到花钱必问效、无效必问责。

（一）不断强化财政预算管理

一是加强统筹谋划。研究制定了《财政支持打好污染防治攻坚战 加快推动生态文明建设的意见（2019—2020年）》，强化财政支持生态文明建设的顶层设计和支持保障。加强对重大改革、重要政策和重大项目的统筹谋划，合理调整完善财政支出政策和预算安排。结合预算评审、项目审批等工作，对新出台重大政策、新上项目开展事前绩效评估，评估结果作为申请预算的必备条件。二是科学分配资金。资金分配向治理任务重点区域行业、体制机制改革创新重点地区、环境治理工作绩效突出重点地区倾斜，不断提升资金分配精准性和效率。逐步建立重大政策、项目绩效跟踪机制，对生态环境保护治理目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，及时发现问题、及时纠正改进、及时跟踪落实，确保绩效目标如期保质保量实现。三是完善管理制度。先后出台了大气、水污染防治等专项资金管理办法及绩效评价办法，不断完善专项资金激励措施，提高资金管理的规范化水平。组织评估机构对大气、水污染防治等专项资金开展重点绩效评价，对绩效好的政策和项目优先保障，强化绩效评价结果导向。

（二）理顺中央和地方权责关系

积极推进生态环境、自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。研究起草了生态环境、自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，就生态环境规划制度、生态环境监测执法、环境污染防治和自然资源调查监测、自然资源产权管理、国土空间规划、生态保护修复等方面，逐项合理划分中央与地方财政事权和支出责任，适当加强中央在跨区域生态环境保护等方面事权。积极支持推动环境监测执法

体制改革，支持环境监测事权上收，2016—2018年累计安排资金30亿元，在全国范围内基本建成了涵盖大气、水、土壤的生态环境监测网，有效解决了生态环境监测领域存在的排污底数不清、部分地方人为干预监测数据等问题，为环境执法和环境决策提供强有力保障。

（三）建立健全生态补偿机制

一是加快完善纵向生态补偿机制。中央财政进一步加大重点生态功能区转移支付力度，2016—2018年安排1918亿元，年均增长12.3%，在对禁止开发区域和限制开发区域实现全覆盖的基础上，将青海三江源、南水北调中线工程水源地等纳入补助范围，加大对“三区三州”等深度贫困地区、京津冀、长江经济带等生态功能重要区域的支持力度。同时，完善资金管理辦法，健全考核机制，对重点县域开展生态环境监测评价和考核，依据考核结果调节资金分配。根据2018年完成的全国生态状况评价，生态环境状况优良县域达1561个，同比增加103个。

二是积极探索横向生态补偿机制。财政部等部门研究制定了《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》，加快推进流域横向生态保护补偿机制建设，推动新安江、东江、引滦入津、赤水河、九洲江等11条重点跨省流域建立起横向生态补偿机制，形成“相互监督、联防联控”的工作机制，充分调动了上下游地方政府保护和治理的积极性，促进了流域水质逐步改善。支持实施长江经济带生态保护修复奖励政策，鼓励引导在长江流域建立省内及跨省流域上下游横向生态补偿机制，构建共抓长江大保护新格局。积极探索建立健全黄河流域生态补偿机制。

总的来看，当前财政生态环保资金投入使用呈现出总量持续增长、机制逐步健全、效益日益提升、成效不断显现的良好态势，但我们也清醒地认识到，财政支持打好污染防治攻坚战工作中还面临许多困难和挑战。一是生态环保资金投入压力持续加大。当前，经济下行压力加大，大力实施减税降费，各级财政收入持续放缓，财政收支矛盾突出，而生态环境治理任务艰巨，可用财力有限与生态环保资金需求的矛盾进一步凸显。二是多元化投入机制尚未形成。“谁污染，谁治理”的污染治理原则落实还不到位，各级政府仍是生态环保资金投入的主体，企业承担污染治理主体责任理念尚未牢固树立，政府主导、企业主体、社会和公众共同参与的多元化环境治理投入机制尚未建立。三是生态补偿机制有待完善。需要加强对基于整体生态价值的横向生态补偿机制的研究，进一步规范补偿标准、补偿方式等。四是预算绩效管理有待加强。部分资金使用单位绩效管理制度不完善，存在预算执行率不高、资金拨付链条过长等问题，部分绩效目标设置还不合理，一些绩效评价结果还不科学，绩效评价结果应用未完全落实到位。

三、下一步工作考虑

针对上述困难和问题，财政部等有关部门将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央经济工作会议精神，坚持问题导向，建立健全财政资金投入机制，创新体制机制，厘清政府与市场边界，全面实施绩效管理，集中资金确保标志性重大战役取得实效。

（一）强化资金保障，支持打好污染防治攻坚战。在财政收支矛盾突出的情况下，优化支出结构，将生态环保作为重点领域予以支持，确保打好污染防治攻坚战的资金支持力度同污染防治任务相适应。同时，围绕污染防治攻坚战的重点难点，资金分配向治理任务重点区域行业、体制机制改革创新重点地区、环境治理工作绩效突出重点地区倾斜，引导地方安排使用资金提升分配精准度和效率。将打赢蓝天保卫战作为重中之重，以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等为主战场；流域治理突出系统性，资金向大江大河源头地倾斜，突出保护优先的原则；强化土壤污染风险防控，加大重金属污染治理力度；深入实施山水林田湖草生态保护修复工程，开



展矿山生态修复和海洋生态修复,开展大规模国土绿化行动,支持退化草原生态修复治理,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

(二)积极深化改革,不断创新财政资金投入体制。加快推进生态环境、自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革,充分调动中央和地方两个积极性。推动实行最严格的生态环境保护制度,支持健全生态环境监测和评价制度,落实生态环境损害赔偿制度。

坚持“谁受益,谁补偿”的原则,加快研究建立生态服务价值评估体系,科学确定生态补偿标准;加快探索“绿水青山就是金山银山”的有效转化途径和生态产品价值实现机制;继续以流域为重点,加快推进长江、黄河流域横向生态补偿机制建设。总结提炼山水林田湖草生态保护修复经验,提高生态修复效率,完善自然资源价格形成机制,建立自然资源政府公示价格体系,健全自然资源资产产权体系;加快推进自然资源资产所有权资源清单和委托代理机制改革试点工作,落实资源有偿使用制度。

(三)形成政策合力,加快建立多元化投入机制。处理好政府与市场关系,坚持“谁污染,谁治理”、“谁破坏,谁恢复”的原则,落实市场主体责任,发挥企业污染治理主体作用。发挥财政资金“四两拨千斤”的撬动作用,更多运用市场化的办法,推动国家绿色发展基金尽早注册挂牌,合理推广政府和社会资本合作(PPP),进一步健全排污权和碳排放权等市场交易机制,撬动更多的社会资本进入促进绿色发展领域。落实有利于绿色发展的税收优惠政策,启动环境保护和节能节水项目、资源综合利用企业所得税优惠目录修订工作,研究适时在全国推开水资源税改革。加强废弃电器电子产品处理基金和可再生能源发展基金征收管理。充分发挥政府采购的导向作用,丰富绿色采购政策内涵,完善政策执行机制和配套措施。

(四)提高资金效益,推进全面实施预算绩效管理。按照全面实施预算绩效管理的要求,以改善生态环境质量结果为导向,建立污染防治资金绩效评价结果、预算安排和政策调整有机结合的机制,加快推动预算绩效管理在污染防治领域全覆盖。定期组织专家或第三方机构对资金使用开展绩效评价,强化绩效评价应用。提高财政生态环保资金使用透明度,以公开促规范。进一步完善以改善环境质量为核心的资金分配机制,突出结果导向,将资金花到刀刃上,加大对环境质量改善成效明显地方的激励,切实提高资金的生态环境效益和社会效益。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员,生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,财政是国家治理的基础和重要支柱,也是生态环保工作的重要支撑。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,以习近平生态文明思想为指导,认真贯彻党中央、国务院决策部署,按照全国人大常委会的审议意见,不断完善财政政策,着力支持打赢污染防治攻坚战,满足人民日益增长的优美生态环境需要,为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗! □