

优化生态环保资金管理使用的建议

邹昊呈



武军 摄

党的十八大以来，我国高度重视生态文明建设，持续推动经济社会绿色发展迈上新台阶。各级财政部门积极贯彻落实党中央决策部署，不断加大资金投入。随着生态环保资金规模不断扩大、支出方向更加多元，资金使用风险也在不断增加，如何用好生态环保资金，把钱花在刀刃上，是新时代财政赋能支持生态文明建设的必答题。

生态环保资金管理使用存在的薄弱环节

一是部分资金使用投向不够规范合理。规范性方面，部分地方仍有违反资金管理规定，超范围支出或挪用资金等问题发生。如有的地方为提升城市形象，将生态环保资金用于兴建城市景观设施等“形象工程”“面子工程”；有的地方将生态环保资金用于挖田造湖、筑坝截流建设人工湿地，毁田植树、毁湿造林，以保护之名破坏生态；还有个别地方挤占挪用专项资金，从中提取工作费、管理费、奖励费等各项费用，或用于平衡财力、发放津补贴等其他支出。合理性方面，

问题主要表现为项目安排未充分体现“整体保护、系统修复、综合治理”的要求，资金分配“碎片化”“零散化”等。如部分地区对污染治理和生态保护修复缺乏整体性、区域性和系统性的考虑，治理和修复路径不够清晰，项目布局不够合理；部分地区资金安排重工程建设轻自然修复、重末端治理轻源头预防，治理路径不够科学。

二是绩效评价“指挥棒”作用发挥不够充分。绩效评价体系设置不够系统科学，部分绩效评价指标与绩效目标间关联性不强，有的绩效目标设置脱离实际，有的绩效指标主观性较强，与实际任务完成情况对应关系不够明确。同时，绩效评价结果应用体系建设不够完备。当前，对于生态环保资金绩效评价结果的运用仍一定程度上存在评价结果与环境质量改善情况脱钩、与资金安排惩戒联动不够紧密等问题，影响绩效评价效果和激励约束作用发挥。如部分地区在分配资金时，对绩效考核结果变差的县域不扣减，对绩效考核结果变好的县域不奖励，考核结果应用弱化。此外，部分地区绩效自评还存在总体评价质量不

高的问题。

三是部分项目管理与实施效果不佳。目前部分生态环保资金支持的项目管理不到位，未按期建成或建成后效果不佳。一是项目未按期开工完工。由于建设用地审批、规划许可等前期工作不到位，或因项目实施方案的编制、审核、上报工作时间紧，编制缺乏系统性、科学性，导致方案反复修改调整，以及自筹资金不到位等原因，导致项目未按期开工完工。二是项目未达到设计目标。由于产业上下游治理体系不完善、治理规划和措施不协同，或因可行性研究、初步设计和施工图设计不合理、不科学，导致项目未达设计预期目标。三是项目后期管护不到位，建成后闲置或利用效率不高。部分生态环保项目存在“重建设，轻管护”问题，如有的污水处理厂和工业废水处理厂建成后长期闲置或利用率不高等。

提升生态环保资金管理使用水平的建议

一是合理划分地方财政事权，明晰各级财政支出责任。进一步理顺生

进一步规范非税收入管理的建议

王子佳

非税收入是政府财政收入的重要组成部分，项目多、数量大，管理难度较大。本文剖析了非税收入管理实践中遇到的具体问题，并提出相关建议，以期进一步推进非税收入管理工作。

容易发生混淆的问题

财政部印发的《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)明确政府非税收入的概念和范围：“指除税收以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有

资源(资产)所有者权益等取得的各项收入”。具体包括行政事业性收费收入；政府性基金收入；罚没收入；国有资源(资产)有偿使用收入；国有资本收益；彩票公益金收入；特许经营收入；中央银行收入；以政府名义接受的捐赠收入；主管部门集中收入；政府收入的利息收入以及其他非税收入共12类。

财政部制发的《政府收支分类科目2023年》(以下简称《科目》)，列明为非税收入的共11款，具体是：一般公共预算中的非税收入，包括专项收

入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、捐赠收入、政府住房基金收入、其他收入共8款。政府性基金预算中的非税收入，包括政府性基金收入、专项债务对应项目专项收入共2款。国有资本经营预算中的非税收入包括国有资本经营收入1款。

从上述内容可以看出，非税收入的大类在概念界定及核算口径之间存在不一致，具体到特定类别，不一致的情况则更加明显。以政府性基金为例，按照财政部2022年初更新的《全

态环保领域省以下政府间财政事权和支出责任划分，同时适当加强重点区域(流域)和跨地区生态环境保护与治理等方面的省级事权。对于未按要求履行承诺支出责任的地方，应采取有力措施予以处罚。

二是严格规范财政支出，提高财政资金使用效益。进一步督促相关部门严格落实生态环保资金使用和监管的主体责任，强化日常监管，确保生态环保资金专款专用、及时拨付，避免“项目等资金”和资金滞留等问题发生，推动相关项目和任务按期完成，提高财政资金使用效益。同时，要严格按照相关生态环保专项资金管理办法规范资金投向，避免违规分配或重复安排生态环保资金，确保资金分配规范精准。

三是优化支出绩效评价指标，强化绩效评价结果应用。在绩效评价指标设定过程中，要注重把握好共性指标和个性指标的关系，统筹好各项指标考核维度的分布，按照财政支出的性质和范围、项目对生态文明建设发挥的主要功能以及服务领域，制定重点突出、覆盖广泛、科学精准、易于应用的指标评价体系。同时，要加强绩效评价结果应用管理，真正将绩效评价结果与预算资金安排紧密挂钩，充分发挥绩效评价的考核约束作用，切实做到花钱要问效、无效必问责。

四是科学合理谋划项目布局，加强项目建设全程监管。一方面，要科学合理谋划项目。各地应结合本地自然资源禀赋实际和生态环境保护需要，精细谋划、科学决策，合理确定项

目投资、配套资金比例、建设规模 and 标准，加强项目评审与监管，全面保证项目实施方案科学性与可行性。另一方面，要压实项目管理责任。项目评审阶段，应提高项目前期评审的审慎性，严格审查项目主管部门提交的施工图预算书、可研报告、初步设计、实施方案、配套资金文件等相关资料。项目实施阶段，各地应建立有效的部门间沟通协作机制，实时掌握项目实施进度，确保项目推进落实。项目建成后，应督促项目建设单位按期完成工程结算和竣工决算，按规定办理产权登记，属地应落实管护职责，加强项目建后监管。□

(作者单位：审计署驻长春特派员办事处)

责任编辑 张小莉