

# 积极有效落实县级政府环保责任

## ——县级政府环保责任专题研究班讨论发言摘要

### 编者按

5月12日,由中共中央组织部主办、委托环境保护部实施,环境保护部宣传教育中心及北京大学具体承办的县级政府环保责任专题研究班正式开班。会议期间,参会代表分6组围绕县域可持续发展之路,结合地区实际情况开展热烈讨论。本版今日特摘编部分讨论内容,以飨读者。

### 第1组 加大环保经费投入

当前,地方环境保护工作最需要解决的就是经费不足的问题。

存在这个问题的原因主要有以下几点:一是重视程度不够,投入不足。分管环保的领导或者具体实施负责人无权参与财政预算审核工作,每年用于环保的预算不足。二是排污费使用不合理,没有专款专用。地方排污费大部分用于支付人工成本,用于环境治理的比例很小。三是财力不足,排污费收取存在一些漏洞。

针对这些问题,提出以下建议:首先,要加强制度建设,提升地方对环境保护工作的重视程度。将环境保护工作与县长政绩挂钩。

其次,要加大环保工作投入。每年的财政预算要对环保工作划定一定的投入比例,把每年环保投入占地方财政总支出的比例作为考核的一个指标。

第三,多元化资金来源渠道,严格企业排污收费制度。“三同时”制度执行要全覆盖,收取电价、油价、气价、水费中列支一定比例的费用作为排污费。土地出让金、基础设施费用专项费用列支环保费。

### 第2组 解决农村环境脏乱差问题

目前,农村环境普遍存在脏乱差的问题。

### 第3组 推进公共服务智能化

城乡一体化中,公共服务智能化如何

问题。之所以会出现这一问题,主要有几方面原因:一是治理责任不明确。传统的农村建设资源是落实到村、乡镇,还是县?这一点不清晰。二是基层组织和领导干部不重视。三是环境教育不到位,群众认识不够。四是农村牺牲性生态,靠牺牲简单的劳动力去支持城市发展的现象依然存在。五是对农村环境保护投入少。六是基础设施投入不足。

对于这些问题,提出以下几点建议:第一,顶层设计要到位,省委、省政府要拿出一揽子工程,相关职能部门要制定一整套农村生态环境治理措施。

第二,发挥群众的能动性,共同治理农村环境。要引导村民参与环境治理,采取奖励、评选文明户等方式提升群众的积极性。

第三,加大对农村环境综合治理的投入。

第四,实行合理农村规划,制定规范的实施方案。做好农村整体环境规划,同时,有针对性地制定相应的治理方案。

第五,建立农村干部监督考核机制。村干部的任免考核要纳入到农村环境脏乱差治理考核评价体系中,要与村民的生活环境质量挂钩。

第六,加强环境宣传教育,提升群众素质。

何解决?现在,各级政府都在落实这件事,但仍未取得明显的效果。分析其原因,主要为:一是中央财政投入不足。二是长期的城乡二元结构不均衡。三是受就业政策、户籍政策等问题影响。四是政府资金投入比重失衡。五是一些地方自身的问题,比如地理位置、经济条件等。

那么,面对这些问题,应该怎么解决?

首先,要加大资金投入和政策导向扶持力度,这是各级政府都需要重视的问题。

其次,顶层设计要接地气。政策出台后,落实到基层公共服务的主体就是广大农民。城镇一体化建设是要让农民也能享受到城市的公共服务,这就需要顶层设计能够落实到基层,确保一级一级执行。

第三,要走中小城镇化的路子,发展小城镇,就地城镇化。

第四,要抓好两个改革,即教育改革的医疗改革。

### 第4组 土地资源瓶颈需破解

目前,县域经济可持续发展当中土地资源存在瓶颈问题。其原因主要为:

一方面土地资源禀赋问题,比如,有些地方人多地少,有些地方虽然地多人少,但是土地质量不高,如重庆、贵州、湖南一带,地势是七山两水一分

田,土地坡度很大,质量较差。

另一方面是后天问题,即历史遗留问题,或工作、决策造成的问题。一是土地规划之后,差异化管理不清晰。二是土地规划不到位,两危建筑非常严重。三是开发过度,比如一些大城市开发过度的问题。四是耕地保护不利。

对此,提出以下建议:第一,提升规划的合理性。根据各地实际情况,修订完善土地利用规划。严格执行耕地保护红线。合理用地,解决土地指标紧张的问题。

第二,在规划执行方面,建议在全国范围内加大对两危建筑的打击力度。

第三,加快农业污染整治,提高耕地质量。

第四,打破省级小圈子和GDP考核圈子,在全国范围内实现土地利用最大化、土地效率最大化。

第五,加大山地整治力度,在注重生态的前提下,增加土地总量。

第六,节约用地。例如,在工业方面,由单层厂房向多层厂房过渡,对项目用地进行严格审查。

第七,提高土地整体利用效率,增加土地总量。

### 第5组 发挥考核指挥棒作用

目前,产业结构不尽合理,转型升级难,其原因主要为:

首先,在主观方面,有些地方政府

主观上不愿积极推动产业结构调整,这涉及政绩观的问题,也包括地方稳定等问题。在执行层面,转型升级难度确实比较大。此外,企业调整难度大,政府的政策支持力度跟企业投入等方面不相匹配。

其次,在客观方面,国家政策导向的具体实施不明确。同时,地方配套政策不够完善,人才、资金、技术等要素都缺乏强有力的支持。

为解决这些问题,可以从以下几方面着力:

第一,定力要好,定位要准,定数要轻。定力要好,是要将产业规划与城市空间规划结合。定位要准,是一个地区产业发展要结合国家宏观经济政策,也要结合本地实际情况。定数要轻,是要从区域合作角度出发,做好统筹产业布局顶层设计。

第二,考核指挥棒要灵、要准。应将产业结构调整与地方政府考核挂钩,提升地方政府调整产业结构的积极性。

第四,实时、适当地跟进。一些相关政策都要跟上,只有这样,产业结构调整才能落到实处。

### 第6组 产业规划定位要清晰

产业结构不合理的问题有多方面原因,归纳起来,一是历史原因,二是阶段发展的局限性,三是利益导向问题,即考核机制的问题。四是规划、定位不

够清晰的问题。

对于这些问题的提出5方面措施:

首先,产业规划定位要清晰。一个地方产业定位要紧紧依靠当地的资源、条件、优势等方面要素。比如,有的地方可以借助区位优势发展某个产业,但在另一个地方却不行。以山东省沂蒙山区的临沂为例,临沂处于区位优势就是发展物流业,现在,临沂有100多个专业批发市场,形成了小商品批发产业。

第二,要高标准规划建设产业园区。无论是传统产业园区还是高新技术产业园区,都要进行合理布局和规划。

第三,全力发展循环经济。拉长、加粗产业链,使产业链向上、下游延伸。

第四,在具体操作方面,要机器换人、空间换地、电商换市、腾笼换鸟。机器换人,主要是提高自动化、信息化水平。空间换地,主要是利用土地资源。电商换市,主要是运用电子商务,促进战略市场,进行市场化运作,提高市场占有率。腾笼换鸟,是产业升级的调节过程。

第五,政策配套支持,主要是人才、资金、技术方面配套政策的扶持、支持。这方面政策运用得好、调整得好,更能促进产业结构的升级、转型和调整。

讨论发言由本报记者邢飞龙整理



对话人:江西省万年县委书记 张爱平  
采访人:黄振中 乐志华 顾通

# 既要生态美也要百姓富

张爱平,浙江金华人,文学硕士,公共经济管理学博士。曾任江西省弋阳县委办公室副主任,江西省上饶市信州区委常委、政府副区长。现任江西省万年县委书记。

近年来,万年县强力推动生态产业发展,将生态文明建设与全面建设小康社会紧密结合,打造出天蓝、地绿、水净的美好家园。我们想知道,万年县是如何实现生态惠民的?怎样将经济发展理念与生态保护理念相统一?

## ■万年县如何实现生态惠民?

建设生态文明要有深厚的民生情怀和强烈的责任担当。

采访人:基层领导抓生态文明建设,可以让群众有认同感,也最能调动大家的积极性。您在这方面有哪些体会?

张爱平:抓好生态文明建设对于万年县来说,有着特殊的意义。据专家考证,万年县是稻作文明的发祥地。稻作文化是祖先留下来的宝贵财富,体现了远古时代人类生产劳动与自然的和谐发展。因此,万年人有一种保护生态环境的使命感,我们要对得起先人,对得起子孙后代。

## ■怎样处理好经济发展与生态保护的关系?

在发展经济的过程中,始终把环境保护摆在重要位置。

采访人:作为县委书记,在全面建成小康社会的过程中,您是如何将经济发展理念和环境保护理念相统一的?

张爱平:这个问题很重要。万年县以生态理念办工业,按照不重复建设、不破坏环境、不浪费资源的原则,着力选择一批市场前景好、科技含量高、经济效益优、辐射能力强、环境破坏少的项目,对与准入条件不相符的污染项目实行“一票否决”。万年县制定了鼓励企业实施技改的优惠政策,加大排污费征缴力度,促使一些企业引进新设备、改进技术,减少污染物排放。

近几年,万年县坚定不移实施生态

## ■信息公开和公众参与方面有哪些创新?

建立了政务微信群,开通微信“民意直通车”和“万年民情微群”。

采访人:当前,群众对环境保护问题的关注度较高,对环境质量的诉求强烈。万年县在信息公开和公众参与方面有哪些创新?

张爱平:在生态文明建设中,万年县在运用过去成功经验基础上,使用了现代先进的科学技术。当前已经进入“微时代”,微博、微信铺天盖地,如果我们还用微手段来推进工作的话,就落伍了。

万年县建立了3个政务微信群,即民情微群、乡镇微群、县领导微群。群众可以在民情微群里提问题、提诉求。

随着物质文化日益丰富,人们对生活质量提出了新的、更高的要求,创造良好的生态环境,使自然与人类和谐相处,比以往任何时候都显得更为迫切。积极推进生态文明建设是建成小康社会、最终实现美丽中国梦的应有之义。

“小康全面不全面,生态环境质量是关键”,我们必须自觉肩负起这个重担,并使之成为工作的重要导向。万年县县委中心组学习组坚持学习习总书记关于生态文明建设的系列论述,常学常新。

## ■怎样处理好经济发展与生态保护的关系?

在发展经济的过程中,始终把环境保护摆在重要位置。

采访人:作为县委书记,在全面建成小康社会的过程中,您是如何将经济发展理念和环境保护理念相统一的?

张爱平:这个问题很重要。万年县以生态理念办工业,按照不重复建设、不破坏环境、不浪费资源的原则,着力选择一批市场前景好、科技含量高、经济效益优、辐射能力强、环境破坏少的项目,对与准入条件不相符的污染项目实行“一票否决”。万年县制定了鼓励企业实施技改的优惠政策,加大排污费征缴力度,促使一些企业引进新设备、改进技术,减少污染物排放。

近几年,万年县坚定不移实施生态

## ■信息公开和公众参与方面有哪些创新?

建立了政务微信群,开通微信“民意直通车”和“万年民情微群”。

采访人:当前,群众对环境保护问题的关注度较高,对环境质量的诉求强烈。万年县在信息公开和公众参与方面有哪些创新?

张爱平:在生态文明建设中,万年县在运用过去成功经验基础上,使用了现代先进的科学技术。当前已经进入“微时代”,微博、微信铺天盖地,如果我们还用微手段来推进工作的话,就落伍了。

万年县建立了3个政务微信群,即民情微群、乡镇微群、县领导微群。群众可以在民情微群里提问题、提诉求。

采访人:全面建成小康社会,不仅要提高居民的收入水平,还要让群众在生态环境方面有获得感。万年县是如何实现生态惠民的?

张爱平:良好的生态环境是最普惠的民生福祉。生态文明建设要让人民得到实惠,既要生态美,也要百姓富。因此,我们把生态惠民作为生态文明建设的重要举措和动力,让全县群众呼吸上清新空气,喝上清洁的水,吃上放心食品。万年县境内有4条河,其中珠溪河穿城而过,

## ■怎样处理好经济发展与生态保护的关系?

在发展经济的过程中,始终把环境保护摆在重要位置。

采访人:作为县委书记,在全面建成小康社会的过程中,您是如何将经济发展理念和环境保护理念相统一的?

张爱平:这个问题很重要。万年县以生态理念办工业,按照不重复建设、不破坏环境、不浪费资源的原则,着力选择一批市场前景好、科技含量高、经济效益优、辐射能力强、环境破坏少的项目,对与准入条件不相符的污染项目实行“一票否决”。万年县制定了鼓励企业实施技改的优惠政策,加大排污费征缴力度,促使一些企业引进新设备、改进技术,减少污染物排放。

近几年,万年县坚定不移实施生态

## ■信息公开和公众参与方面有哪些创新?

建立了政务微信群,开通微信“民意直通车”和“万年民情微群”。

采访人:当前,群众对环境保护问题的关注度较高,对环境质量的诉求强烈。万年县在信息公开和公众参与方面有哪些创新?

张爱平:在生态文明建设中,万年县在运用过去成功经验基础上,使用了现代先进的科学技术。当前已经进入“微时代”,微博、微信铺天盖地,如果我们还用微手段来推进工作的话,就落伍了。

万年县建立了3个政务微信群,即民情微群、乡镇微群、县领导微群。群众可以在民情微群里提问题、提诉求。

河水清澈,居民在河边洗衣、聊天,老人在湿地公园晨练,人们生活安逸。

良好的生态环境带动了生态产业发展。以种植雷竹为例,雷竹年利润每亩两到三万元,农民种植的积极性很高。目前,全县种植了3万多亩雷竹,村民编了个顺口溜:“一亩雷竹十亩粮,两亩雷竹娶媳妇嫁姑娘,三亩雷竹送子女上大学,四亩雷竹轻松建楼房。”良好的生态环境也吸引了各地游客,万年县被评为江西省旅游发展十佳县,万年县旅游业蓬勃发展。

## ■怎样处理好经济发展与生态保护的关系?

在发展经济的过程中,始终把环境保护摆在重要位置。

采访人:作为县委书记,在全面建成小康社会的过程中,您是如何将经济发展理念和环境保护理念相统一的?

张爱平:良好的生态环境是最普惠的民生福祉。生态文明建设要让人民得到实惠,既要生态美,也要百姓富。因此,我们把生态惠民作为生态文明建设的重要举措和动力,让全县群众呼吸上清新空气,喝上清洁的水,吃上放心食品。万年县境内有4条河,其中珠溪河穿城而过,

近几年,万年县坚定不移实施生态

## ■信息公开和公众参与方面有哪些创新?

建立了政务微信群,开通微信“民意直通车”和“万年民情微群”。

采访人:当前,群众对环境保护问题的关注度较高,对环境质量的诉求强烈。万年县在信息公开和公众参与方面有哪些创新?

张爱平:在生态文明建设中,万年县在运用过去成功经验基础上,使用了现代先进的科学技术。当前已经进入“微时代”,微博、微信铺天盖地,如果我们还用微手段来推进工作的话,就落伍了。

万年县建立了3个政务微信群,即民情微群、乡镇微群、县领导微群。群众可以在民情微群里提问题、提诉求。

## 探索与思考

# 创新PPP项目融资模式

### ◆高军 徐顺青 朱建华

水污染防治领域引入政府与社会资本合作,由社会资本成立项目公司,或由政府及社会资本共同出资成立项目公司,项目公司的融资方式都与传统的信贷融资模式有所区别。

首先,水污染防治领域PPP项目大多涉及公益性资产,不能用于抵押;而资产可以用于抵押的PPP项目,商业银行对项目资产以外的其他资产无追索权或只有有限追索权,这对商业银行传统的信贷风险缓释和风险控制措施提出了挑战。

其次,社会资本参与水污染防治领域PPP项目,其还款来源主要依赖于项目运营期产生的现金流。而污水处理费、垃圾处置费、水电气等价格受到政府和当地法规影响,社会资本在运营期间无法通过涨价来加速收回项目建设成本,这对商业银行信贷积极性产生一定影响。

第三,水污染防治领域PPP项目生命周期长,涉及污水处理标准、环境质量标准升级等的风险因素较多,金融机构对此类PPP项目的信贷风险管理机制尚不健全,制约金融机构提供信贷支持。

鉴于上述区别,创新融资模式,完善融资机制,加强投融资信息交流是水污染防治领域PPP项目顺利实施的重要保障。

一是要创新融资担保模式,允许排污权、特许经营权、购买服务协议预期收益等作为质押进行融资。在传统的融资担保抵押物外,鼓励银行等金融机构更多地尝试收费权、合同收益权、保险权益转让等新兴抵押物融资。完善排污权交易市场,推进有偿交易取得的排污权用于抵押融资,进一步突破排污权抵押运作模式和污染物交易范围。鼓励融资担保模式创新,鼓励成立专门的环保企业融资担保公司,重点支持水污染防治领域PPP项目融资,政府对专门的环保企业融资担保公司给予税收优惠等政策支持。

二是鼓励项目公司以资产证券化或项目收益债的方式融资。由于水污染防治领域的PPP项目大多为环境基础设施建设,其受众面比较广,需求弹性小,现金流较为稳定且可以预测,具有明确的特许经营权转让,因而适宜采用资产证券化的方式融资。水污染防治领域PPP项目除可以将项目收益权进行证券化以外,还可以将部分应收账款或部分环境公共产品服务进行证券化,从而加快流动性,使项目公司快速获得直接融资。由于资产证券化主要针对竣工后的基础设施及项目预期收益,需要当前已产生现金流,因而对于水污染防治领域PPP项目而言,资产证券化

宜用于存量项目。对于新建或拟建的项目,鼓励采用项目收益债的方式融资。项目收益债以项目本身的收益作为偿债来源,不受发起人资产负债的限制,为环境基础设施建设提供了新的融资途径。相比于资产证券化,项目收益债可以为在建或拟建的水污染防治领域PPP项目融资,解决项目建设的资金来源,也是水污染防治领域PPP项目的重要融资模式。

三是支持社会资本建立环境保护基金,重点支持水污染防治领域PPP项目。鼓励商业银行、投资银行、租赁公司、保险公司等社会投资机构,联合成立水污染防治领域PPP项目融资支持基金,为水污染防治领域PPP项目提供信贷融资或融资担保等服务。鼓励地方政府以财政投入为引导资金,撬动金融、投资机构等社会资本,建立环境保护基金,对水污染防治领域PPP项目提供低息贷款、融资担保、股权资本等融资支持。鼓励信托资金以基金的优先级方式,以股权投资形式投入水污染防治领域PPP项目。

四是鼓励环境金融服务创新。鼓励金融机构为水污染防治领域PPP项目提高授信额度、增进信用等级。鼓励金融机构积极提供融资顾问,以及投资、贷款、债券、证券等综合金融服务。鼓励银行联合保险、信托等投资机构,以银团贷款、投贷模式、委托贷款等方式,努力拓宽水污染防治领域PPP项目融资渠道。在监管政策允许范围内,给予水污染防治领域PPP项目差异化信贷政策,推进建立期限匹配、成本适当以及多元可持续的PPP项目资金保障机制,延长贷款期限,贷款利率适当优惠,加快水污染防治领域PPP项目贷款审批。鼓励商业银行为使用PPP模式的水污染防治领域项目提供产业投资基金、收益信托等投行服务和融资租赁、代理保险等服务。

五是鼓励建立水污染防治领域PPP项目风险管控机制。鼓励建立水污染防治领域PPP项目风险管理咨询服务机构,联动法律、环保、财务、工程领域的专家,组成水污染防治领域PPP项目风险管理咨询团队,为商业银行、信托、保险等金融机构提供水污染防治领域PPP项目的风险管理咨询服务,有效降低金融机构PPP项目信贷风险,促进项目融资。

六是鼓励建立金融机构与水污染防治领域PPP项目公司融资方之间稳定的信息交流机制。鼓励建立环境投融资信息平台,及时发布投融资需求信息,为PPP项目的资金供给方和需求方搭建投融资信息共享、交流平台,有效促进水污染防治领域PPP项目融资。

作者单位:环境保护部环境规划院