

# 创新投融资方式打好农村污染治理攻坚战

王波

为确保到2020年全国农村人居环境明显改善,破解农村环境整治资金缺口较大的难题,迫切需要在利用好现有支持政策的基础上,创新投融资方式,发挥好农民主体作用,打好农村污染治理攻坚战。

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,要持续开展农村人居环境整治行动,打造美丽乡村,为老百姓留住鸟语花香田园风光。当前,农业农村污染治理是污染防治攻坚战必须要打好的七场重大战役之一,打好农村污染治理攻坚战,解决好资金缺口较大问题是关键。

截至2016年底,我国仍有40%的行政村没有垃圾收集处理设施,80%的行政村未建设污水处理设施,40%的畜禽养殖废弃物未得到资源化利用或无害化处理,一些地区“脏乱差”问题比较突出,与全面建成小康社会要求和人民群众期盼还有较大差距。为此,党中央、国务院印发一系列文件,对农村人居环境改善目标提出了明确要求,即到2020年农村人居环境明显改善,村庄环境基本干净整洁有序。

为确保到2020年全国农村人居环境明显改善,破解农村环境整治资金缺口较大的难题,迫切需要在利用好现有支持政策的基础上,创新投融资方式,发挥好农民主体作用,打好农村污染治理攻坚战。

## 多种渠道资金投入推动农村环境整治

近年来,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,把解决好农村突出环境问题作为做好“三农”工作的重要内容,大力推进农村环境基础设施建设,农村人居环境建设取得显著成效。

中央财政加大了对农村人居环境综合整治的支持力度。据不完全统计,中央财政可用于农村人居环境治理的,包括农村环境整治、水污染防治、重点生态保护修复治理、农村能源综合建设项目、补助地方公共卫生等专项资金。此外,中央对地方重点生态功能区转移支付资金,也可用于提升农村环境公共服务能力。

国家有关部门也结合各自职能,引导各地加大投入力度,开展形式多样的试点示范。如原国家环境保护总局2002年启动了全国环境优美乡镇创建活动,生态环境部(原环境保护部)自2008年以来持续开展了农村环境连片整治示范;住建部2013年开展美丽宜居小镇、美丽宜居村庄示范创建活动;原农业部2013年开展“农村清洁工程”试点以解决农村污染问题,并同步开展了“美丽乡村”创建活动。

除了在中央、国家层面加大资金投入力度之外,各地还通过采取设立专项资金、整合涉农资金、引入社会资本、开展收费试点等措施,探索了不同的农村环境整治投入模式。

一是在中央财政资金引导和带动下,地方政府加大了农村环境整治支持力度。如山东省自2010年以来,全省各级财政仅在村镇污水垃圾处理设施建设和运行方面,累计投入近200亿元;湖北省也设立专项资金,与中央同比例投入,目前已安排11亿元。

二是许多地方按照“统筹安排、各计其功”的原则,积极推进资金整合。如江苏省2014年整合资金规模达45亿元,其中省级财政安排32亿元;福建省通过整合各方涉农资金,统筹生态补偿资金等方式,累计捆绑整合资金达37.8亿元。

三是采取PPP模式、整包打捆等方式引入社会资本。如重庆市通过PPP模式,政府购买服务、排污权交易等方式,统一负责全市农村污水处理项目建设和运行管理;江苏一些地区将农村污水处理、垃圾清运、道路养护、河道清理打包管理。四是一些地区积极开展农村生活垃圾污水处理收费试点,拓展了运行维护管理经费来源,调动了群众监督环境卫生工作的积极性。如广东省下发文件提出,实行生活垃圾一体化管理的农村,其生活垃圾处理价格可参照城市生活垃圾处理价格管理办法进行管理;建制镇以外的农村,其生活垃圾处理价格可按照村民自治和一事一议的原则由本村进行管理。

## 农村环境整治资金存在很大缺口

尽管中央和地方都加大了农村环境整治资金的投入,但当前资金仍存在很大的缺口。

据住建部统计数据,截至2016年底,全国行政村总数为52.6万个,20%的行政村对生活污水进行了处理,65%的行政村对生活垃圾进行处理。根据农村环境综合整治投入情况,单个行政村建设垃圾处理设施需投入30万元,建设污水处理设施需投入70万元。目前,尚有18.4

万个行政村未进行垃圾处理,建设垃圾处理设施需投入约560亿元;42万个行政村未进行污水处理,建设污水处理设施需投入约2940亿元。经初步测算,全面完成农村垃圾污水处理设施建设需投入3500亿元左右。

大量农村生活垃圾及污水处理设施建成之后,后期长效运行维护的投入缺口也较大,仅垃圾收集转运处理的运行费就需300多亿元。据住建部农村生活垃圾污水处理资金投入测算数据,平均每位农民每年生活垃圾处理费用为55元,2016年底全国乡村人口为5.9亿人,每年农村生活垃圾处理需投入325亿元。以农村环境综合整治工作为例,中央财政10年间累计投入435亿元,带动地方投入按照不低于500亿元来测算,共投入不足1000亿元,与3500亿元资金需求相比空缺较大。

农村环境综合整治资金存在很大缺口,笔者认为主要有三方面原因。

一是中西部地区经济社会发展仍比较滞后,限制了资金投入。当前,东部经济基础较好的地区农村环境综合整治率较高,如浙江、江苏等省份基本实现了农村环境综合整治全覆盖,但中西部地区农村环境综合整治率偏低,尤其是贫困地区还有“建不起”“建得起,用不起”的双重压力。

二是我国现行财税体制下“财权事权不对等”问题依然突出。1994年分税制改革之后,中央财政得到了充分发展的机会,而随着人们对越来越多公共产品与公共服务的需求,地方政府的财力不足,形成了责任在基层、财权在上级的不合理局面。

三是一些地方对农村生活垃圾污水处理不重视,相关事项尚未纳入议事日程。受城乡二元结构影响,一些地方“重城市、轻农村,重点源、轻面源,重工业、轻农业”的观念尚未转变,一些地方“等靠要”思想严重,在资金筹措、方式创新等方面没有积极性和主动性。

## 创新投融资方式推动农村环境整治

鉴于我国经济社会发展所

处阶段和现行财税体制的实情,以各级财政为主的投入方式,难以支撑农村人居环境改善目标到2020年如期实现。为此,建议鼓励各地创新投融资方式,破解当前建设和运行资金缺口较大的难题,逐步建立以政府和社会资本为主、农民参与的投入机制。

一是充分利用好现有支持政策。高度重视农村环境整治工作,相应支出列入各级财政预算,切实加大各级政府投入力度,完善财政投入稳定增长机制。建议提高年度中央农村环境整治专项资金支持力度,确保力度不减弱、总量有增加;地方各级政府要统筹整合相关渠道资金,加大投入力度。

二是发挥好村民主体作用。发挥好村支书或村级党组织的带动作用,调动农民参与农村环境整治的积极性和主动性。可通过支委会、村民代表大会、“一事一议”等方式,积极引导村民垃圾分类与收费、投工投劳、捐资捐物等,或者通过环境卫生倡议书、微信群等方式,鼓励乡贤达人、企业老板等募捐、回乡建设。

三是探索建立污水垃圾处理农户缴费制度,鼓励先行先试,在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度,保障运营单位获得合理收益,要合理确定缴费水平和标准,建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。如湖南省双峰县通过召开村支委会和村民代表大会,制定村规民约等方式,目前全县已有60%~70%的村庄开展垃圾处理收费,平均每年每户120元。

四是鼓励农民全程参与农村环境整治规划、建设、运营、管理,推行分散式处理环保设施项目打包,委托有资质的第三方企业建设运营;也可采用城镇环境基础设施改扩建项目与农村环境整治项目打捆,吸引社会资本参与农村环境整治;还可以将城乡接合部的农村环境整治项目与房地产开发、特色产业、休闲农业、乡村

旅游等项目相结合。

规范推广政府和社会资本合作(PPP)模式,通过特许经营等方式吸引社会资本参与农村垃圾污水处理项目。目前,广东省云浮市郁南县、陕西省西安市、贵州省六盘水市钟山区、河南省济源市、福建省平潭县等地区开展了污水治理PPP项目试点;安徽省萧县、寿县、怀远县,广西扶绥县,山西天镇县等地区开展了城乡一体垃圾收集转运处理PPP项目试点。

五是发挥新乡贤文化,以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持农村环境整治。如湖南省嘉禾县2014年通过发动在外的嘉禾老板回乡投资农村环境综合整治,就获得民间捐款达1.6亿元;宁乡市、桂阳县2016年民间集资、能人捐助款项都达1亿元以上。

六是探索建立污水垃圾处理农户缴费制度,鼓励先行先试,在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度,保障运营单位获得合理收益,要合理确定缴费水平和标准,建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。如湖南省双峰县通过召开村支委会和村民代表大会,制定村规民约等方式,目前全县已有60%~70%的村庄开展垃圾处理收费,平均每年每户120元。

七是鼓励农民全程参与农村环境整治规划、建设、运营、管理,推行分散式处理环保设施项目打包,委托有资质的第三方企业建设运营;也可采用城镇环境基础设施改扩建项目与农村环境整治项目打捆,吸引社会资本参与农村环境整治;还可以将城乡接合部的农村环境整治项目与房地产开发、特色产业、休闲农业、乡村

旅游等项目相结合。规范推广政府和社会资本合作(PPP)模式,通过特许经营等方式吸引社会资本参与农村垃圾污水处理项目。目前,广东省云浮市郁南县、陕西省西安市、贵州省六盘水市钟山区、河南省济源市、福建省平潭县等地区开展了污水治理PPP项目试点;安徽省萧县、寿县、怀远县,广西扶绥县,山西天镇县等地区开展了城乡一体垃圾收集转运处理PPP项目试点。

作者单位:生态环境部环境规划院

# 实施排污许可落实治污主体责任

汪轶

党的十九大报告对生态环境保护和生态文明建设提出了新目标,到2020年,坚决打好污染防治攻坚战;到2035年,生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现;到本世纪中叶,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

当前,生态环境已成为全面建成小康社会的突出短板。坚决打好污染防治攻坚战,就要深化生态环境保护体制改革,建立和完善环境治理制度,推进社会化生态环境治理和保护,建立市场化、多元化生态补偿机制,加快构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的治理体系,为下一步提升环境治理能力和完善环境治理体系指明方向。

当前,固定污染源仍然是我国污染物排放的主要来源。长期以来,一些企业主动治污的主体责任意识淡薄,偷排、漏排以及超标排放等违法违规问题时有发生,加之“猫抓耗子”“保姆式监管”,使得企业主体责任难以得到落实。因此,迫切需要通过制度改革,充分调动企业积极性,激励和约束企业主动承诺并自觉严格落实治污主体责任。

实施排污许可制是贯彻落实党的十九大精神、强化排污者责任的重要举措,是提高环境管理效能、改善环境质量的重要制度保障。加快推进排污许可制度改革,将排污许可建设成为固定污染源环境管理的核心基础制度,对于落实企业治污主体责任具有重要意义。排污许可制度改革重点在于建立精简高效、衔接顺畅的管理制度体系,规范环境监管执法,提升环境管理精细化水平,提高社会公众监督效力,进一步落实企业治污主体责任。

改革后的排污许可制将是企业生产运行期排放废水和废气行为的唯一行政许可,企业单位全部在排污许可证上予以明确。也就是说,排污许可证上有规定的,企业可以按规定排污,没有规定的,则不能排污。排污许可证既可以帮企业建立守法边界,也可以促使企业主动了解并承诺环保责任。

在排污许可证中明确企业自行监测和定期报告要求,促使企



业自觉履行环保责任。长期以来,环保部门监管更多依赖于监督性监测,企业自行监测的法律地位不明确。此次排污许可证改革,企业的有效监测数据可以作为环境监管部门执法的依据,要求企业有义务说清自己排放了什么、排放了多少,要求企业落实污染物排放控制措施和环境管理要求,开展自行监测,保障数据合法有效,妥善保存原始记录,建立准确完整的环境管理台账,安装在线监测设备的应与环保部门联网,定期、如实向环保部门报告排污许可证执行情况并向社会公开,从而建立从过程到结果的完整环境守法链条,推动企事业单位从“要我守法”向“我要守法”转变。

加强依证执法,约束企业严格遵守环保责任。严格执法是保障,执法到位是关键。生态环境部门对企业排污行为监管执法统一到排污许可证上,聚焦许可证执行情况,严厉查处违法排污行为,根据违法情节轻重,依法采取按日连续处罚、限产、停产整治、停业、关闭等措施。对构成犯罪的,依法追究刑事责任,让失信企业单位付出更大代价,形成基于诚信的新型污染防治责任体系;对守法企业,则减轻企业负担。不论生态环境部门谁来监管、监管什么,用排污许可证执行报告和管理台账,以不变应万变。

目前,生态环境部已经完成火电、造纸等15个“大气十条”“水十条”重点行业排污许可证核发工作,初步构建了与排污许可制度改革相适应的法规和技术规范体系,建成并运行全国排污许可证管理信息平台。下一步,生态环境部将加快建立完备的法规制度体系,研究起草《排污许可条例》,进一步明确排污许可制度的定位,实现其核心基础作用;组织开展固定污染源清理整顿,全面摸清排污企业底数;按计划推动排污许可证核发,配套污染防治攻坚战,加快重点行业、重点区域排污许可管理进程,严格依证执法,到2020年实现固定污染源全覆盖。这项改革任务艰巨,时间紧迫,我们要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,坚持铁腕有痕、踏石留印的工作作风,落实党的十九大精神和全国生态环境保护大会要求,夯实改革成效,推进环境治理体系和治理能力现代化,推动企业主动落实环保责任,加快环境质量改善目标的实现。

作者系生态环境部规划财务司副司长

为了弘扬优良家风,助力全面从严治党,中央纪委驻生态环境部纪检组、生态环境部直属机关党委联合中国环境报社,面向全国环保系统开展“家风故事”征文活动。

一、征文内容。以传承良好家风、注重家风建设为主题,讲述

## 家风故事有奖征文启事

家训、家规、家书、家教等方面的内容,反映家风对作者道德品质、工作作风的积极影响。

二、活动时间。即日起至10

月31日。  
三、具体要求。1.投稿作品以讲述一两个情节集中的故事为主,主题明确,语言平实,细节生

动。2.作品须原创首发,不得抄袭,不得虚构,作者对内容的真实性负责。3.字数为500-1000字。4.以电子邮件Word附件形式发送,邮件主题为:“姓名+单位+联系方式+家风故事”。

投稿邮箱:hjblztl@163.com  
联系人:黄婷婷 郭婷

中国环境报社 中国环境网 发布

### 2017最美基层环保人倡议:

# 美丽中国, 有你才美



2018年六五环境日主题“美丽中国, 我是行动者”