

加快推进重大政策和重大项目落地， 确保生态环境质量总体改善 ——《“十三五”生态环境保护规划》解读

蒋洪强

(环境保护部环境规划院国家环境规划与政策模拟重点实验室, 北京 100012)

摘要 当前我国环境形势仍十分严峻,“十三五”期间要实现生态环境质量总体改善,需要“硬制度”“硬项目”和“硬投入”。文章结合《“十三五”生态环境保护规划》,对其中的重大改革制度政策创新和重大工程项目安排以及资金投入渠道等进行了深入分析解读,提出为确保生态环境质量总体改善,必须积极推动重大改革政策的实施,加快推进重大项目的落地,加大环保资金的投入,优化环保资金渠道。

关键词 生态环境质量; 制度政策; 工程项目; 资金投入

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252(2016)06-0009-03

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.06.009

Accelerate the Implementation of Major Policies and Projects and Ensure the Overall Improvement of Eco-Environmental Quality — An Interpretation on the 13th Five-Year Eco-Environmental Protection Planning

JIANG Hongqiang

(State Environmental Protection Key Laboratory of Environmental Planning and Policy Simulation,
Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012)

Abstract: The current environmental situation is still very severe in China. "hard policies", "hard projects" and "hard capital input" are the need for achieving the overall improvement of the eco-environment quality during the 13th Five-Year period. Based on the 13th Five-Year Eco-Environmental Protection Planning, this paper makes a deep analysis and interpretation on the innovations of major reform system policy, the arrangements of major engineering project and the capital input channels. To ensure the overall improvement of the eco-environment quality, the government must actively promote the implementation of major reform policies, accelerate the implementation of major projects, increase the capital inputs and optimize the capital input channels.

Keywords: eco-environment quality; system policy; engineering project; capital input

引言

按照党中央、国务院决策部署,根据《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,环境保护部会同国家发展和改革委员会等部门编制了《“十三五”生态环境保护规划》(以下简称《规划》),国务院于2016年12月5日印发了《规划》。《规划》为做好新时期环境保护工作确立了顶层设计和战略方向,为建设美丽中国描绘出了更加清晰的路线图和施工图。制度政策和工程项目是

《规划》实施的重要保障,在重大政策、重点工程、资金投入方面,《规划》提出了一系列改革创新措施和25项重大工程项目,为确保“十三五”生态环境质量总体改善提振了重要信心。

1 以重大政策落地确保生态环境质量改善

生态环境质量改善,不能忽略体制机制改革和政策制度在其中所起到的重要推动作用。我国面临的生态环境问题,主要跟目前生态环境管理方式、环境治理模式

有关,有关经济部门、地方政府与社会公众的环保意识不强,责任不落实有关,必须改革生态环境管理体制、转变生态环境治理模式,借鉴发达国家环境治理的先进经验,强调全社会、多元化、共同参与的治理。同时,生态环保不只是政府的责任,也不是哪个部门的责任,而是全社会的共同行动,必须强调全社会的共同责任、共同参与并共同分享成果,这样才能搞好生态环境保护,呵护好美丽家园。

按照《规划》,未来5年,将落实生态文明体制改革要求,实行最严格的环境保护制度,积极推动重大改革政策尽快落地,以改革环境治理基础制度来加快形成政府、企业、公众共治的治理体系。

一是以督察巡视、离任审计、责任追究等落实地方党政环保责任。《规划》提出建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系,加强监督检查,推动落实环境保护党政同责、一岗双责。积极推行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,加强对地方政府及其相关部门环保履职情况的监督检查。严格规划环评责任追究,加强对地方政府和有关部门规划环评工作开展情况监督。探索编制自然资源资产负债表,实行领导干部自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。建立资源环境承载能力监测预警机制,实施生态文明绩效评价考核。

二是以排污许可、环境执法、损害赔偿等落实企业主体环保责任。企业是具体经济活动的载体,企业环境管理水平的好坏决定了环境污染程度的高低。《规划》提出健全法治体系,严格落实《环境保护法》《大气污染防治法》等法规,完善环境执法监督机制,推进联合执法、区域执法、交叉执法,强化对企业的执法监督和处罚。以改善环境质量、防范环境风险为目标,建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制度,作为未来我国环境管理的核心基础制度。建立企业环境信用评价和违法排污黑名单制度。建立健全生态环境损害评估和赔偿制度。

三是以产权确权、价格改革、绿色金融等强化市场激励机制。《规划》提出建立健全排污权初始分配和交易制度,落实排污权有偿使用制度,推进排污权有偿使用和交易。开征环境保护税。全面推进资源税改革,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间范畴。完善资源环境价格机制,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益等因素。健全社会资本投资环境治理回报机制。建立绿色金融体系,支持设立市场化运作的各类绿色发展基金。加快建立多元化生态保护补偿机制,探索资金、政策、产业及技术等多元互补方式。

四是以环境监测、环境执法、环境信息、宣传教育等加强环境治理能力建设。目前,我国环境监测、环境执法、环境信息化等治理能力和手段还比较薄弱,严重

影响了环境监管的具体落地。《规划》提出了加强生态环境监测网络体系建设,建设涵盖大气、水、土壤、噪声、辐射等要素,布局合理、功能完善的全国环境质量监测网络。构建生态环境监测大数据平台,统一发布生态环境监测信息。通过网格化管理、智能化监控、生态环保云,提高生态环境执法监察能力。强化信息公开、社会监督,加强宣传教育,提高全社会生态环境保护意识。

2 以重大工程实施确保生态环境质量改善

实施“十三五”生态环保重大工程项目,是保障规划目标和任务实现的重要载体。围绕规划的目标、任务和重点领域,《规划》提出了“环境治理保护重点工程”和“山水林田湖生态工程”两大类25项重点工程。环境治理保护重点工程包括工业污染源全面达标排放、大气污染重点区域气化、燃煤电厂超低排放改造、挥发性有机物综合整治、良好水体及地下水环境保护、重点流域海域水环境治理、城镇生活污水处理设施全覆盖、农村环境综合整治、土壤环境治理、重点领域环境风险防范、核与辐射环境监管能力建设等11项;山水林田湖生态工程包括国家生态安全屏障保护修复、国土绿化行动、防沙治沙和水土流失综合治理、生态环境技术创新等14项。这些重点项目,是与“大气十条”“水十条”“土十条”、林业、国土、水利、农业等各专项规划衔接对接和各省(自治区、直辖市)等提供项目的基础上,经过严格筛选而确定的。

重大工程的实施必须要有更加强大的工程项目管理队伍和管理能力的支撑,否则“大工程”就会虎头蛇尾,出现“烂尾工程”“晒太阳工程”,投资效益无法体现,环境质量改善的根本目标无法实现。根据《规划》,下一步,环境保护部将把环保工程项目的监管能力建设放在更加突出的重要位置,会同各部门、各地方,建立完善重大项目储备库,启动“十三五”环保专项资金和投资的顶层设计,强化项目推进机制,建立健全项目全过程监管机制,加强项目监管机构和支撑队伍建设。

3 以加大资金投入确保生态环境质量改善

随着环境形势的日益严峻,近年来,我国逐步加大环保投入,据统计,“十二五”期间,我国全社会环保投入约3.4万亿元,占GDP的比例达到了1.5%,为环境质量改善提供了重要保障。然而,与环境治理的需求相比,与欧美环保投资占GDP的比例相比,我国环保投资占GDP比例仍较低,环保实际投入缺口仍然较大。根据环境保护与经济发展规律的研究,要比较全面地解决生态环境问题,环保投资占GDP比例须达到2%左右。根据GDP增长预期以及环保投资占GDP比例分别达到1.5%、2.0%和2.5%三种情景预测,“十三五”期间,我国全社会环保投资的需求在6万亿到10万亿元之间。

在当前经济增长趋缓、中央和地方财政收入偏紧的情况下, 如何保证实实在在的环保资金投入, 是“十三五”面临的难点所在。在投资渠道方面, 《规划》总的原则是鼓励建立多元化投资格局, 多渠道筹措资金, 主要以企业和地方为主, 中央财政根据中央与地方事权划分原则给予适当支持。《规划》提出要积极优化创新环保专项资金使用方式, 加大对环境污染第三方治理、政府与社会资本合作模式的支持力度。按照山水林田湖系统治理的要求, 整合生态保护修复相关资金。不断完善使用者付费制度, 支持经营类环境保护项目。积极推行政府与社会资本合作, 探索以资源开发项目、资源综合利用等收益弥补污染防治项目投入和社会资本回报, 吸引社会资本参与准公益性和公益性环境保护项目。鼓励社会资本以市场化方式设立环境保护基金。鼓励创业投资企业、股权投资企业和社会捐赠资金增加生态环保投入。

一是继续加大水、大气、土壤污染防治财政专项资金投入。三大行动计划的落地需要财政资金的大力支持。在大气和水污染防治行动计划发布后, 财政部整合设立大气污染防治专项资金与水污染防治专项资金, 对保障资金投入具有重要的作用。但由于资金总量有限, 与资金投入需求之间存在巨大缺口。“十三五”期间建议中央政府继续加大对水、大气、土壤污染防治的资金投入, 并通过规划目标考核、环保投资信息公开等方式倒逼地方政府环保资金投入。

二是优化政府财政环保专项资金使用方式。综合采用财政奖励、投资补助、融资费用补贴、政府付费等方式, 逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变, 最大限度发挥专项资金引导作用, 提高资金使用效率。适应当前 PPP 模式要求, 允许财政环保专项资金用于购买服务, 推动专项资金由买工程向买服务转变, 在引导社会资本投入的同时提高资金的使用效率。运用财政资金建立环保项目贴息机制, 扩大财政贴息资金规模, 提高财政贴息率, 延长或取消现有三年期财政贴息期限。编制绿色信贷贴息项目清单, 对符合清单的项目简化审批程序。

三是建立基于环境质量绩效的资金分配方式。加强资金支持项目和地区的绩效考评, 绩效考评结果与未来资金安排相挂钩, 建立基于绩效的专项资金分配机制与奖惩机制, 在项目投资补助、竞争立项等方面强化资金使用绩效。划出一定的财政资金按照地方大气和水环境质量改善程度, 建立面向环境质量改善的财政激励机制。根据“大气十条”, 划出部分中央专项资金按照地方 PM_{2.5} 降低程度、国家空气质量标准达标度等给予奖励。根据“水十条”, 划出部分中央专项资金按照跨省断面水质、国控断面水质改善以及好于三类的水体比例等给予奖励。

四是健全社会资本投资回馈机制。建立和完善集体

林权、林地经营权、排污权、碳排放权、水权、新增水资源使用权等制度。落实《关于制定和调整污水处理收费标准等有关问题的通知》要求, 以覆盖处理全成本为导向, 适当提高城市生活污水处理费标准, 加快完善生活垃圾等领域收费价格形成机制。对于欠发达、人口稀疏以及大部分农村地区, 因生活污水、生活垃圾以及医疗废物处置收费确实不能弥补项目成本和收益的, 由地方政府通过部门预算或设立财政专项资金给予补贴, 并落实优惠政策。基于环境保护项目特征, 创新资源组合开发模式, 以资源开发项目收益弥补污染防治项目投入成本与社会资本回报要求, 对使用者付费、政府付费模式进行有益补充, 与周边土地开发、供水、林下经济、生态农业、生态渔业、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源组合开发, 鼓励实施城乡供排水一体、厂网一体和行业“打包”, 通过规模化经营降低建设和运营成本。

总之, 《规划》按照党中央国务院关于生态环境保护的新要求、新任务以及生态文明改革总体方案, 以规划部署改革, 以改革促进规划落实, 提出了一系列“硬制度”、谋划了一大批“硬工程”, 并积极推动重大改革政策和重大工程项目尽快落地, 确保“十三五”生态环境质量总体改善。

参考文献

- [1] 国务院. “十三五”生态环境保护规划 (国发〔2016〕65号) [R]. 北京: 国务院, 2016.
- [2] 国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [R]. 北京: 国家发展和改革委员会, 2016.
- [3] 王金南, 蒋洪强, 于森. 国家“十三五”环境经济形势预测与对策研究 [J]. 重要环境决策参考, 2015, 11(1): 1-40.
- [4] 吴舜泽, 逮元堂, 陈鹏, 等. 环保投资对环保产业和国民经济的拉动作用研究 [J]. 重要环境决策参考, 2016, 12(2): 1-41.