

# 如何更好地发挥中央生态环保资金作用?

◆本报记者李莹

近日,财政部对2023年的多项生态环保资金预算做出安排。涉及水、大气、土壤、农村、管网、生态修复、可再生能源等多个领域,总额达到2475.82亿元。如何更好地发挥中央资金作用,深入推动污染防治攻坚战目标任务圆满完成?本报今日特采访中国环境科学研究院环境社会学学术带头人阳平坚。

用于生态环境保护的中央财政预算资金连年增加,在打赢蓝天、碧水、净土保卫战中的发挥其重要的引导、指向作用。

**中国环境报:**财政部近日对2023年的多项生态环保资金预算做出安排。多年来,中央财政资金为打好污染防治攻坚战、促进绿色低碳转型发挥了怎样的作用?

**阳平坚:**党的十八大以来,我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,生态文明建设地位之重前所未有,环境治理成效之好前所未有。这些巨大变化和巨大成就的取得,与党中央国务院对生态文明建设、生态环境保护的重视和投入密不可分。用于生态环保的中央财政预算资金连年

要想获得中央资金支持,需要基层部门先行投入,这与基层专业人才匮乏、环境治理能力有限的现实条件存在矛盾。

**中国环境报:**我们也了解到,一些地方对中央生态环保资金申请并不积极,这是为什么?

**阳平坚:**讨论的所有问题都不能脱离我们当前的不均衡现实。不积极要从两个方面看。一方面,经济发达地区自身资金相对充裕,管理水平也高,他们对中央资金的依赖度相对较低,同时中央资金项目申请的流程、管理、验收、审计等要求非常高,地方又缺乏激励机制,导致不少发达地区以一种“多一事不如少一事”的心态应对申请。另一方面,经济欠发达地区对中央资金的依赖度高,但是他们在项目成熟度、管理能力、资金规范使用等方面,或多或少存在一些欠缺,因此申请中央资金项目的成功率相对比较低,久而久之自然会影响到申请积极性。

此外,我在地方调研中了解到,很多地方生态环境部门是中央环保资金申请的主责部门,但资金到位后的使用管理则是其他业务部门。比如,住建部门监管城市污水处理厂建设,农业农村部门监管农村面源污染等。在这种体系下,生态环境部门往往对资金的使用监管知之甚少。但资金使用审计又非常严格,一旦出现问题,生态环境部门需要承担责任。这种权责不对等的情况,可能也会影响基层生态环境部门的申请积极性。

增加,在打赢蓝天、碧水、净土保卫战中发挥其重要的引导、指向作用。

**中国环境报:**如您所说,专业人才匮乏、环境治理能力有限成为制约一些地区储备项目谋划和设计的重要原因,该如何提升基层环境治理能力?

**阳平坚:**我国基层环境治理能力差别很大,东部经济相对发达地区对环境治理能力建设投入较大、能力较强,生态环境部门人员素质好、水平高。

我国也一直很重视西部地区环境治理能力提升,从国家到省市也做了很多工作,但目前看,效果还有待提升。究其原因,主要是没有做好能力建设的下沉工作,没有真正地深入地市或区县,根据地区区县的特定

**阳平坚:**如前一个问题所说,西部地区中央生态环保资金申请确实存在管理上的悖论,值得思考。一些西部地区生态环境问题非常敏感,缺乏大力发展产业的条件下,地方财政能力有限,解决当地生态环境问题很大程度上要依靠中央财政资金。但中央生态环保资金的使用又必须非常谨慎规范,当前通行做法是主要发放给项目储备库的入库项目。也就是说,要想获得中央资金支持,需要基层部门先行投入,将具有一定成熟度的项目纳入项目储备库,这与当地专业人才匮乏、环境治理能力有限的现实条件是相互矛盾的。

同时,为了更好地发挥中央资金的“种子”作用,实现四两拨千斤的效果,资金的发放主要采用“以奖代补”形式。也就是说,项目已经开工、成熟了,能够取得实实在在的效果,更容易获得中央资金支持,这是一种类似于“锦上添花”。但资金和能力有限的地区往往更需要的是“雪中送炭”。

此外,相比发达地区,欠发达地区资金使用不规范情况更加普遍。为了保障资金的实施效果,对这些地区资金申请的审批可能也会更谨慎,把关更严。



## CEN 对话面对面

阳平坚,中国环境科学研究院环境社会学学术带头人,中国计量大学兼职教授,长期从事生态环境管理和低碳转型政策研究。曾任中车环境科技有限公司党委委员、副总经理,江苏盐城环保科技城党工委委员、管委会副主任,环境保护部(现生态环境部)宣教中心环境公共关系与战略传播研究所主持工作副所长。

基层人员少、能力有限、工作强度大,不能把谋划储备项目等所有任务都压到基层,要加强统筹,做一些顶层设计。

**中国环境报:**如您所说,专业人才匮乏、环境治理能力有限成为制约一些地区储备项目谋划和设计的重要原因,该如何提升基层环境治理能力?

**阳平坚:**我国基层环境治理能力差别很大,东部经济相对发达地区对环境治理能力建设投入较大、能力较强,生态环境部门人员素质好、水平高。

我国也一直很重视西部地区环境治理能力提升,从国家到省市也做了很多工作,但目前看,效果还有待提升。究其原因,主要是没有做好能力建设的下沉工作,没有真正地深入地市或区县,根据地区区县的特定

加大对地方研究和探索的支持力度,总结出好的治理方法和模式,再加以全国推广,相比单个工程项目有限的辐射范围,更能符合中央资金利用的价值导向。

**中国环境报:**更好地利用中央生态环保预算资金,您还有哪些建议?

**阳平坚:**在深入打好污染防治攻坚战阶段,矛盾突出、体量庞大、效果明显的环境问题基本得到解决,靠工程措施产生立竿见影效果的大项目已经做得差不多了,剩下的多是点多面广、隐蔽性强、随机性大、管控难度高的问题。在这个阶段,如果中央资金还是以工程为导向,撒胡椒面似的分配到地方,治理面太大、点太多,成本高、收益低,效果必然难以显现。因此,我们需要拓宽一些思路,改变一些做法,提升中央资金使用效率。

近几年,各地财政资金普遍紧张。据我了解,不少之前不怎么申请财政资金的地方也都加入了申请中

点有针对性地提升环境治理能力。比如,一个地方大气污染严重,就着重提升大气污染治理能力。再比如,某地特征污染物超标严重,或者生态敏感、环境脆弱,那么就要针对性地进行培训,提供软硬件支撑,提升其治理能力。治理能力建设下沉这项工作很难,但我们必须要往这个方向去努力。

**中国环境报:**除了提升基层的人员素质和治理能力,还有哪些举措可以帮助基层更好地设计储备项目?

**阳平坚:**基层人员少、能力有限、工作强度大,不能把谋划储备项目等所有任务都

压到基层,要加强统筹,做一些顶层设计。比如,省生态环境部门如果有足够的人员、足够的力量,可以自行组织或依托支持机构,做一些摸底调研,提前了解需要解决的问题,哪些地方、哪些领域更迫切需要中央生态环保资金支持,与相关区县做好沟通,帮助其策划包装设计好项目。这样也可以减少中央和基层之间存在的信息差,提高中央资金使用效率。

比如,我在美国环保局实习时,参与了他们的一些跨界水治理项目。我发现联邦的资金主要投入到一些跨界的、州政府自己解决不了的项目,或者特别敏感的、有利益冲突的地方。由联邦政府出面去把这些关键问题识别出来,提前做好谋划设计。这种自上而下的模式,可以作为目前我国生态环境预算资金利用自下而上模式的有效补充。

从这个角度看,增加软性能力建设投入,提升宣传教育水平,动员和激励社会各界、全体公众当好维护好环境的第一责任人,比建设一个污水处理厂的意义更大。政府部门执法人员数量有限,大家殚精竭虑发现的问题也是有限的。如果拿支持一个工程的资金,比如10亿元,用来支持社会组织、支持媒体,去发动更多的人参与生态环境保护,效果和影响肯定要好多。

我们党一直是非常善于做群众工作的,把老百姓发动起来,自觉监督身边的环境污染问题,以身体作则杜绝浪费,反对污染,更加审慎地对待自然、维护自然,这比我们去增加政府部门编制等更容易。这也是提升生态环境治理能力和实现生态环境治理体系和治理能力现代化必须要做的事情。基于此,建议在中央生态环境保护预算资金使用设计时,把硬性的工程和技术能力建设、宣传教育等软性的能力提升相结合起来。

险,防止对地下水和土壤环境产生影响。增加了“氨、洗(焦)油”风险物质储运和使用环节的环境风险管控,增加了事故废水应有效收集和妥善处理,不直接进入外环境等要求,减少焦化项目对水环境影响。

五是调整部分区域削减要求。统一管理尺度,将原审批原则中“大气污染防治重点控制区和大气环境质量超标的城市,落实区域内现役源2倍削减替代,一般控制区1.5倍削减替代”的要求,修改为“新增主要污染物排放量的建设项目应执行《关于加强重点行业建设项目区域削减措施监督管理的通知》(环办环评〔2020〕36号)”。明确了超标污染因子对应削减措施,配套区域削减措施时间上应为评价基准年后拟采取的措施,空间上原则是市级行政区域内同一流域,适当可扩展至省级行政区域或省级行政区域内的同一流域。衔接总量控制要求,提出“纳入区域重点减排工程的措施不能作为区域削减措施”。

**作者单位:**生态环境部环境工程评估中心

◆杨同光

党的十八大以来,习近平总书记情系大美长江,多次赴长江流域视察生态环境保护工作,先后三次主持召开推动长江经济带发展座谈会,多次作出重要指示批示,强调把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。习近平总书记的系列指示批示为长江经济带发展与保护指明了方向,提供了遵循。

为守护好长江这一江清水,生态环境部、国家发展改革委等17个部门和单位联合印发《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》(以下简称《行动方案》),进一步明晰了“十四五”时期长江流域有关省(自治区、直辖市)深入打好长江保护修复攻坚战的主要目标、工作原则、重点任务和保障措施,是我们抓好抓实长江大保护的作战图、线路图、施工图。

作战图方面,《行动方案》贯彻落实生态优先、绿色发展战略,明确实施长江经济带(长江流域)国土空间规划,进一步完善生态保护红线成果,加强“三线一单”成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用,实现流域生态环境保护与流域、区域空间规划管控相结合。

线路图方面,《行动方案》遵循系统治理、综合治理、三水统筹方略,从生态系统整体性出发,在水环境综合治理、水生态系统修复、水资源保障三个方面,提出巩固提升饮用水安全保障水平、深入推进城镇污水垃圾处理、扎实推进水生生物多样性恢复、深入实施自然岸线生态修复、严格落实用水总量和强度双控制度等34项具体任务,系统推进长江保护修复。

施工图方面,《行动方案》体现精准治污、科学治污、依法治污策略,针对城镇污水处理问题,精准提出了加快“混错接”和“老旧日”污水管网的更新改造措施;针对消除黑臭水体问题,科学确定目标时限;针对尾矿库污染、磷污染等具体问题依据长江保护法依法提出治理措施。

贵州省作为长江经济带11省(直辖市)之一,65.7%的国土面积属长江流域,88个县市中有69个属长江防护林保护区范围,肩负着筑牢长江上游重要生态屏障的使命。我们坚持以习近平生态文明思想为指导,始终坚持把贯彻落实习近平总书记重要指示作为重要的政治任务和最根本的政治纪律,以最坚决的态度、最有力的举措,坚定不移推进长江生态保护修复。省主要领导同志多次开展贵州“6·18”生态日巡河活动,要求增强上游意识,做出贵州贡献。按照国家工作部署,全省上下树立“一盘棋”思想,强化协调联动,形成合力共同推进长江保护修复攻坚战走深走实,牢牢守住发展和生态两条底线,筑牢长江上游生态安全屏障。2021年,全省国控地表水监测断面总体水质为优,水质优良率98.3%,总磷0.042mg/L,氨氮0.13mg/L,高锰酸盐指数1.3mg/L,较2018年分别下降30.0%、27.8%、23.5%。2018年,赤水河荣获“中国好水”优质水源称号。

下一步,贵州省将认真学习贯彻党的二十大精神,深入贯彻落实习近平生态文明思想,按照《行动方案》要求,以生态文明建设出新绩为总目标,科学制定贵州行动方案,进一步巩固和提升优良水生态环境质量,保持战略定力,持之以恒推进长江生态保护修复。

一是聚焦目标抓落实。紧盯国家下达贵州省国控断面水质优良率目标(98.3%),持续保持乌江、赤水河干流Ⅱ类水质,县级以上饮用水水源地水质达标率100%,确保

## 打造绿色发展的临沭样板

◆山东省临沂市生态环境局临沭分局 尹继利



推进畜禽粪污资源化利用整县推进项目、城区污水处理厂提标改造工程和农村生活污水与黑臭水体治理工程,建立12个重点项目责任清单,明确时间节点,切实发挥工程治污成效。

坚持高标准推进,健全完善生态环境保护机制。临沭县全面实行“一线工作法”,进一步完善党委领导、政府负责、部门联动、网格化监管的工作机制。建立突出问题交办、催办、督办机制,实行“一次交办、二次督办、三次督办”,妥善办理环境突出问题。针对中央和省两级生态环保督察工作,在完善县生态环保督察协调联络组的基础上,建立生态环境保护联席会议机制,对畜禽养殖、餐饮油烟等工作实行“部门会商—联合执法—跟踪督办—反馈销号”模式,生态环境保护机制建设迈出重大步伐。

坚持高标准治理,群众环境满意度得到显著提高。临沭县聚焦顶层设计指导,高标准建设玉山石材园区,打造铸造、化肥化工、高端装备制造产业集群,全面实施流域综合整治,建立畜禽养殖常态化监管机制,完成54个村庄生活污水治理任务。全县水、气、环境质量管理持续改善,绿水青山、蓝天白云成为常态。

## 加强建设项目环评管理,推进钢铁焦化行业绿色低碳高质量发展

——《钢铁/焦化建设项目环境影响评价文件审批原则》解读



◆张承舟

面对生态环境治理新形势,解决钢铁、焦化行业建设项目环评新问题,2022年12月生态环境部修订出台了《钢铁/焦化建设项目环境影响评价文件审批原则》(以下简称钢铁焦化审批原则),落实生态环境保护相关法律法规及政策要求,充分体现精准、科学、依法治污理念,统一管理尺度、加强源头防控、推进减污降碳协同增效,进

一步指导各级管理部门规范钢铁焦化建设项目审批,推动行业绿色低碳发展。

一是调整了适用范围。参照《建设项目环境影响评价分类管理名录(2021年版)》中关于“黑色金属冶炼和压延加工业”和“煤炭加工”的类别描述,将钢铁焦化审批原则适用范围与环评分类管理名录衔接,增加独立焦化项目(含半焦生产),明确独立烧结、独立球团、独立轧钢和独立焦化项目也适用本审批原则。

二是完善了项目选址要求。遏制高污染高排放建设项目盲目发展,强化钢铁焦化项目选址约束,新建、扩建焦化项目应布设在依法合规设立的产业园区,并符合规划环境影响评价要求;长江经济带区域内

及沿黄重点地区新建、扩建钢铁冶炼项目入园。推进钢铁联合、钢化联产等产业链协同减污降碳。删去“不予批准选址在城市建成区、地级及以上城市市辖区内的新建、扩建项目”,衔接生态环境分区管控要求。

三是提升了部分环保措施要求。增加了新建(含搬迁)钢铁、焦化项目原则上应达到超低排放水平,鼓励改建、扩建项目达到钢铁和焦化行业超低排放水平;强化源头治理,坚定推动煤气精脱硫、低氮燃烧等源头脱硫脱硝技术落实,改变高炉热风炉、轧钢热处理炉烟气以末端脱硫脱硝技术为主的现状,避免产生新的环境污染问题;新增二氧化碳排放。强化对钨污染物管控,要求烧结湿法脱

硫废水单独收集处理;增加了新建项目实施雨污分流,鼓励改扩建项目实施雨污分流等管理要求。删去“取用地表水不得挤占生态用水、生活用水和农业用水,严格控制取用地下水”,将相关要求统一纳入满足《地下水管理条例》等法律法规。统筹固废减污降碳协同,推广固废高效资源化利用技术,落实冶金固废“不出厂”等要求。

四是优化了焦化项目环境风险管理要求。增加了在泉域保护范围以及岩溶发育、存在较多落水洞和岩溶漏斗的区域内,不得新建、改建、扩建焦化项目等要求,补充明确了焦化项目符合《石油化工程防渗技术规范》(GB/T 50934)等相关要求,强化焦化项目环境风