

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2023〕48号

山西省人民政府办公厅 关于印发“一泓清水入黄河”工程资金 筹措方案的通知

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

《“一泓清水入黄河”工程资金筹措方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织落实。

山西省人民政府办公厅

2023年8月13日

（此件公开发布）

“一泓清水入黄河”工程资金筹措方案

为深入贯彻落实省委、省政府关于“一泓清水入黄河”部署要求,建立权责清晰、切实可行、实施有效的财政保障机制,确保全省“一泓清水入黄河”工程项目顺利实施,制定本方案。

一、目标任务

落实我省《深入学习贯彻习近平总书记考察山西重要指示精神奋力实现“一泓清水入黄河”行动方案》、《“一泓清水入黄河”工程方案》(晋政办发〔2023〕14号)确定的目标和年度建设任务,切实解决投资需求较大而现有预算覆盖不足、市县项目集中且支出压力较重、绩效监管滞后等突出问题,按照“政府投入为主体、多元融资为依托、绩效奖惩为激励”的整体思路,建立财政保障机制,拓宽项目筹资渠道,明确资金来源路径,强化绩效监管问责,支持建设任务按期完成。

二、基本原则

——坚持政府主导、多方参与。强化政府投入主导作用和引导功能,带动多元主体参与建设,鼓励金融机构创新产品,在提高公共财政保障能力的基础上,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动有效市场和有为政府更好结合。对经济性差、生态效益突出、受益非排他性的公益性项目,建设投入以政府为主;对具有较强公益性兼有一定收益的准经营性项目,政府加大投入力度、

专项债券适当补充、市场融资配套支持；对具有一定公共服务功能、具备消费者购买条件、可获得较高收益的经营性项目，建设投入以市场为主。

——坚持省级抓总、分级负责。严格落实省级与市县财政事权和支出责任划分的相关要求，构建事权清晰、权责一致、各负其责、协同推进的财政资金投入体系，压实各级支出责任，优化财政资源配置。强化省级财政牵头抓总作用，加大对市县的支持力度，在相关领域资金分配中重点倾斜、优先保障项目建设，并在项目谋划、资金筹措、实施推进、绩效管理等方面给予指导。

——坚持创新机制、拓宽渠道。用好专项债券和政策性开发性金融工具，最大限度撬动社会资本参与工程项目建设。发挥财政资金的杠杆作用，创新运用多类型融资模式，示范带动多渠道市场参与，探索推动生态环境治理与关联产业项目一体化实施，逐步完善政府有力主导、社会有序参与、市场有效调节的资金筹措机制。

三、项目类型

我省“一泓清水入黄河”工程方案谋划了“十大工程”共 285 个项目，涉及生态环境、自然资源、农业农村、水利、林草、住建六大领域，估算总投资 1046 亿元。根据《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（国办发〔2022〕20 号）、《山西省人民政府办公厅关于印发山西省自然资源和生态环境领域省级与市县财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（晋政办发

[2021]80号),将全省域生态环境质量监测、应急预案类项目,确认为省级事权;将区域层面上对全省国民经济和社会发展有较大影响的农林水领域项目和重大生态修复治理类项目确认为省级与市县共同事权;将直接面向基层、受益范围在市县辖区内的污染防治、基础设施建设改造、水利设施建设、产业类项目,确认为市县事权。

(一)省级事权类

山西省生态环境监测体系与监测能力现代化建设项目、汾河流域重点断面水质自动站建设及数据服务项目、山西省流域水污染事件环境应急体系建设试点项目、山西省重点流域环境应急物资库建设项目,共4个项目,估算总投资26亿元。

(二)共同事权类

自然资源领域项目(山水林田湖草沙一体化保护和修复、历史遗留矿山生态修复等)、农业农村领域项目(高标准农田、秸秆综合利用、地膜科学使用回收、面源污染治理、畜禽粪污资源化利用、化肥减量增效等)、林草领域项目(国土绿化、林地建设、省级湿地建设等)、水利领域项目(跨市域的河流生态廊道建设、河道综合治理、防洪能力提升、大中型灌区续建配套、水土保持等),共53个项目,估算总投资328亿元。

(三)市县事权类

住建领域项目(城镇污水处理设施建设及改造、城镇雨污分流管网改造、再生水循环利用等)、生态环境领域项目(工业园区中水

回用、尾水水质提升、农村环境整治、市县辖区内生态环境监测和
应急预警、产业类经营类等)、水利领域项目(市县辖区范围内的河
流生态廊道、水资源配置、水土保持、泉域保护和地下水超采治理、
河湖生态化修复治理等)、林草领域(市县辖区范围内的湿地建
设),共 228 个项目,估算总投资 692 亿元。

四、筹措机制

各级政府要多渠道、全方位统筹财政各类资源,市场化、系统
化发挥金融工具作用,产业性、让利性吸引社会资本投入,充分释
放有限财力的乘数作用,保障项目建设资金早到位、早使用、早见
效。

(一)争取中央资金支持

各级各部门要有序推进项目立项,抓紧做好项目储备,谋划包
装重点项目,争取更多中央资金支持,并在中央有关资金的分配使
用中,优先保障工程项目资金需求。在黄河流域生态保护和高质量
发展奖补资金、重点生态功能区转移支付等中央一般转移支付
资金分配中,对建设任务重、财力相对困难的县给予倾斜,强化市
县财力支撑。现行可争取的中央资金包括:专项转移支付资金(中
央预算内投资、城市管网及污水处理、重点生态修复、水污染防治、
农村环境整治等资金)、共同事权转移支付资金(农业生态资源保
护、林业改革发展、林业草原生态保护恢复、水利发展等资金)和地
方政府债券资金。

(二)加大省级投入力度

将“一泓清水入黄河”列入省财政大事要事保障清单进行管理,在生态环境、自然资源、农林水、住建、发展改革等相关领域资金分配使用中,除保障国家及省委、省政府明确的重点工作任务之外,重点支持工程项目建设,强化统筹保障力度;结合部门工作实际和市县资金需求,通过扩大省级现有相关专项资金规模或设立奖补资金给予支持;将统筹的待分配资金和收回的结转结余资金,以及矿业权出让收益、省级排污权收入、森林植被恢复费、林地补偿费、林区经营收入、国家重大水利工程建设基金、水土保持费等相关非税收入,优先满足工程项目建设资金需求。

(三)强化市县支出责任

市县财政要依法合规、合理适度筹措资金,切实履行市县事权类项目的支出义务和保障责任,牢牢坚持在优先安排“三保”支出、确保“三保”支出不出问题的前提下,统筹现有预算,盘活存量资金,调整支出结构,支持工程项目建设。

(四)加强债券资金保障

全面梳理工程项目清单,对符合支持条件的项目,省财政在专项债券分配上给予倾斜;对已储备入库并具备发行条件的项目,列入优先安排发行范围,确保资金及早到位,项目尽快实施;对尚未储备入库或暂不具备债券发行条件的项目,省财政负责督促指导市县做好方案设计、策划包装等前期工作。市级政府具体负责本地区专项债券项目的谋划储备和推进实施,相关行业主管部门指导配合。

(五)吸引金融资本进入

省财政利用财政金融联动机制,积极对接国家开发银行、农业发展银行等政策性银行和政府产业基金,推介工程项目清单,大力争取政策性开发性金融工具和产业投资基金支持;鼓励采用债贷组合模式,拓宽专项债项目融资渠道,发挥政府专项债券资金的引导作用;推动市县运用生态环境导向的开发模式(EOD),深度挖掘生态环境治理项目与产业开发项目之间的密切关联,依靠产业运营反哺项目投入,争取政策性开发性金融支持,解决长期性、基础性、区域性资金不足问题。市级政府负责整体谋划、统筹对接金融资本支持事宜,相关领域主管部门加强指导配合。

(六)鼓励社会资本参与

省直相关部门和有关市政府积极对接有关省属国有企业,搭建信息服务平台,宣介项目情况,引导企业加大资金投入,参与工程项目建设。市县招商引导、扶持服务民营企业充分发挥自身优势,自主投资、公益参与项目建设。

五、资金保障

(一)省级事权项目

省级财政负责落实资金来源。

(二)共同事权项目

省级积极承担相应支出责任,市县主动落实本级投入,共同保证工程项目建设实施。

1. 自然资源和林草领域中央试点示范项目(山水林田湖草沙

一体化保护和修复项目、历史遗留矿山生态修复项目、国土绿化试点示范项目),严格按照实施方案,落实各级出资责任。

2. 农业领域项目,省级财政按照不低于整体投资额的 50% 承担主要支出责任,市级财政按照不低于整体投资额的 15% 承担支出责任(体制管理型省直管县项目,市级承担部分由省级负担),剩余部分由县级承担。

3. 水利、林草领域项目,省级财政按照不低于整体投资额的 30% 承担支出责任,市级财政按照不低于整体投资额的 15% 承担支出责任(体制管理型省直管县项目,市级承担部分由省级负担),剩余部分由县级承担。

4. 有关资金管理办法等文件中已明确各级财政负担比例的,按文件规定执行。

(三) 市县事权项目

市县政府承担主体责任,多渠道筹措资金,落实资金来源,省级财政给予奖补支持。

1. 生态环境、住建、水利、林草领域项目,由项目责任主体承担主要支出责任,省级财政给予一定比例奖补支持。

城镇污水处理设施建设及改造、再生水循环利用、工业园区中水回用、尾水水质提升、农村环境整治,市县辖区内生态环境监测和应急预警、河流生态廊道建设、水土保持、水资源配置、泉域保护和地下水超采治理、河湖生态化修复治理、湿地建设等项目,省级财政按照政府投资部分的 10% 和社会资本投资部分的 20% 给予

补助。

城镇雨污分流管网改造项目,省级财政按照 60 万元/公里标准进行补助。

2. 生态环境领域的产业类经营类项目,按照“谁受益、谁投入”原则,由项目所在地政府负责建设融资,建设投入以企业为主,省级财政不予补助。

3. 对能够实现自身收益平衡类项目,包括中水回用、供水工程、污水处理等项目,市县可通过市场化方式实施,推动具备投资运营能力的市场主体参与,争取政策性开发性金融支持;符合条件的项目,可申请政府专项债券资金或争取政府投资基金支持。

4. 对收益不足、难以实现自身资金平衡类项目,包括环境保护、河道治理、生态修复等项目,市县加大项目谋划力度,按照市场化原则,基于全要素统筹理念,通过配套经营性资产与有收益项目进行“肥瘦搭配”“延链扩面”等,统筹构建资金平衡的建设运营模式,选择具备资金实力的市场化主体实施,或策划生态环境效益和产业效益融合反哺一体化实施的 EOD 项目,争取政策性开发性金融支持;符合条件的项目,争取政府投资基金支持。

5. 有关资金管理办法等文件中已明确各级财政负担比例的,按文件规定执行。

六、工作要求

(一)强化组织保障,密切协调联动

各级各部门要发挥各自工作专班的作用,做好协调对接、资源

调配、指导督促和过程管理等工作；要加强横向联动与纵向对接，形成上下配合、左右协同、齐抓共管的合作局面，高效高质推进各项任务，确保财政资金用好、用到位、用出效益。“一泓清水入黄河”工作专班有关成员单位要积极开展债券项目辅导、金融对接服务、EOD 政策培训等工作，加强政策信息共享和金融工具支持，提高市县项目谋划储备、融资工具设计水平和资金筹措能力，保障财政资金规范安全运行。

（二）推进前期工作，做好项目储备

各级政府要督促项目主管部门抓紧推进项目立项、用地审批、规划设计、事前绩效评估等前期工作，提高项目成熟度和开工率，加快工程项目建设进度，确保资金到位后即可形成有效支出，并持续做好中央转移支付资金、省级专项资金和专项债券资金项目入库储备工作，及时获得各级资金支持，避免出现“资金等项目”的情况。

（三）严格项目审核，规范资金使用

各级各部门要确保工程项目通过技术审查，在履行完立项审批、用地环评、初步设计等审核程序的条件下，规范使用财政资金。各级财政要加强与有关部门单位的沟通协作，严把项目资金拨付审核关，严禁财政资金用于“挖湖造景”“移石造景”“过度亮化”等政绩工程、形象工程，坚决杜绝“豆腐渣”工程和“半拉子”工程。

（四）依法合规举债，防控债务风险

各级政府要依法合规举债，举债规模不能超过上级政府核定

的限额；要注重优化债务结构，做好长短期匹配，平滑年度间偿债压力；要引导金融资本和社会资本合理规范参与工程项目建设，严禁以任何方式新增政府隐性债务，严守政府债务风险管控底线。

（五）硬化预算约束，提升资金效益

各级政府要规范资金使用管理，严格按照资金管理办法分配使用，不得挤占、截留和挪用；要加快预算支出进度，切实提高预算执行质量和资金使用效益；要加强预算执行动态监控，项目实施过程中进行不定期调度督导，对细化程度不高、执行进度较慢的项目，根据项目进展统筹调剂资金用于成熟度更高、推进度更快的项目。

（六）注重监督管理，持续追踪问效

各级各部门要坚持“花钱问效、无效问责”的基本要求，强化全过程绩效管理，不断提高资金管理的及时性、合规性和有效性。财政、审计部门要加强资金监督检查，及时发现问题，提出整改意见，促进财政资金使用管理提质增效。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省
检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2023年8月16日印发

