



文章栏目：专论

DOI 10.12030/j.cjee.201910145

中图分类号 X703.1

文献标识码 A

姚梦茵, 宋玲玲, 武娟妮, 等. 我国生态环境保护重大工程项目管理制度现状及存在的问题[J]. 环境工程学报, 2020, 14(5): 1137-1145.

YAO Mengyin, SONG Lingling, WU Juanni, et al. Current situation and problems of management system for key engineering projects of eco-environmental protection in China[J]. Chinese Journal of Environmental Engineering, 2020, 14(5): 1137-1145.

# 我国生态环境保护重大工程项目管理制度现状及存在的问题

姚梦茵<sup>1</sup>, 宋玲玲<sup>1,\*</sup>, 武娟妮<sup>1</sup>, 王兆苏<sup>1</sup>, 程亮<sup>1,2</sup>

1. 生态环境部环境规划院, 北京 100012

2. 国家环境保护投资绩效管理中心, 北京 100012

第一作者: 姚梦茵(1989—), 女, 硕士, 工程师。研究方向: 环境项目管理。E-mail: [yaomy@caep.org.cn](mailto:yaomy@caep.org.cn)

\*通信作者: 宋玲玲(1983—), 女, 硕士, 高级工程师。研究方向: 环境项目管理等。E-mail: [songll@caep.org.cn](mailto:songll@caep.org.cn)

**摘要** 生态环境重大工程项目是中国生态环境保护规划实施的重要抓手, 工程实施与管理的科学性和可行性是提高资金使用效率和确保项目发挥环境效益的关键, 因此, 系统构建生态环境保护重大工程项目管理制度具有必要性和现实意义。结合国家现行政策, 在实际调研的基础上, 梳理了现有生态环境保护重大工程项目管理制度, 分析了地方重大工程项目管理现状, 识别了目前生态环境保护重大工程项目管理的存在问题, 据此提出了完善生态环境保护重大工程项目制度的建议框架, 以期为实现新时代生态环境保护目标提供支撑。

**关键词** 重大工程项目; 管理制度; 专项资金; 建议框架

生态环境保护重大工程项目, 是指依据《中华人民共和国环境保护法》编制、经国务院批准并公布实施的国家 5 年生态环境保护规划中提出的重大工程项目, 以及通过专项规划、地方规划支撑前者落地的重大工程项目。重大工程项目实施与管理是提高资金使用效率和确保工程项目发挥环境效益的关键。以重大环境工程项目为抓手, 以大环保工程带动大治理, 推动环境质量改善和污染减排目标的实现, 是实施 5 年国家环境保护规划的重要支撑<sup>[1]</sup>, 重大工程项目管理水平的高低也直接关系到重大工程项目投资建设的成败。因此, 系统构建生态环境保护重大工程项目管理制度具有必要性和现实意义。

目前, 国际上广为流行的工程项目管理知识体系主要有项目管理知识体系 (project management body of knowledge, PMBOK)、受控环境下的项目 (project in controlled environment, PRINCE) 和国际项目管理资质标准 (international competence baseline, ICB)<sup>[2]</sup>。重大工程项目普遍实施以结果为导向的项目全过程管理, 如亚洲开发银行等国际金融组织经过 30 多年的实践建立起的绩效管理体系, 包含项目设计与监测框架、项目执行机构/实施机构的监测和评价、项目绩效报告、项目完工报告和项目绩效评价报告, 涵盖了从项目设计与准备项目实施、一直到项目完工后的每个阶段, 是一

收稿日期: 2019-10-29; 录用日期: 2020-03-01

基金项目: 国家水体污染控制与治理科技重大专项 (2018ZX07111006)

个有层次、有逻辑的管理体系<sup>[3-5]</sup>。

目前,我国针对生态环境重大工程项目管理的研究较少,特别是针对生态重大工程管理制度成果处于短板状态。本研究旨在丰富该领域急需的相关产出成果,集中解决如何总结与发展国际通行的理论和方法等问题,以期为我国生态环境重大工程项目制度决策提供科学、合理的建议;通过资料分析、实地调研并结合工作经验,总结当前生态环境保护重大工程项目管理现状、问题,基于现有项目管理制度,借鉴国际经验提出完善我国生态环境保护重大工程项目制度的建议。

## 1 中央生态环境保护重大工程项目管理制度与经验

为贯彻落实“十八大”以来党中央、国务院关于生态文明建设的战略部署,党中央、国务院出台了一系列财政资金使用配套制度,相继印发了《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》《“十三五”生态环境保护规划》《大气污染防治行动计划》等,上述规划计划确定了一批重点生态环境保护工程。为确保实现“十三五”时期国家相关规划计划目标,生态环境部陆续印发了一系列文件、建立了一系列行业管理制度,强化了与国家规划计划相关重点任务和重大环境治理工程的衔接,细化了国家相关规划计划确定的重点生态环境保护工程项目,全力推动生态环境重大工程项目实施。这些管理制度主要集中在环保投资项目领域,主要有项目储备制度、调度通报制度、监督检查制度和绩效评价制度。

### 1.1 项目储备制度

开展中央环保投资项目储备库建设是规范中央环保专项资金和地方资金投向的重要方式。2016年,原环境保护部办公厅印发《关于开展“十三五”环保投资项目储备库建设工作的通知》(环办规财[2016]26号),要求各省市按照本行政区域经济社会发展和环境保护相关规划,结合项目实施基础,统筹安排重大环境保护项目实施<sup>[2]</sup>,项目储备库建设制度逐步得到落实。自2016年启动以来,生态环境部每年都会开展中央水污染防治项目储备库建设工作。2017年,为进一步提高环境治理保护项目储备工作质量,生态环境部印发《关于进一步加强环境治理保护项目储备库建设工作的通知》(环办规财[2017]19号),要求各省(区、市)环保部门进一步加强项目前期工作,对入库项目按照成熟度实行A、B、C3类管理,并及时对项目储备库进行动态更新,形成建设一批、补充一批、退出一批的良性循环机制。其中:A类项目指已完成可行性研究报告批复、核准通知书、备案通知书或实施方案批复等的项目;B类项目指已完成项目建议书批复,但未完成可行性研究报告批复或实施方案批复等的项目;C类项目指A类和B类以外的其他项目。A类和B类项目可纳入中央储备库,获得中央财政资金支持<sup>[6]</sup>。

2018年,生态环境部印发了《关于开展2018年度大气、土壤污染防治和农村环境整治中央项目储备库建设的通知》(环办规财函[2018]37号),开展大气污染防治项目、土壤污染防治项目和农村环境整治启动项目储备库建设工作。2019年5月,生态环境部印发了《关于开展2019年度中央环保投资项目储备库建设的通知》(环办科财函[2019]474号),组织开展2019年度大气、水、土壤污染防治、农村环境整治、海岛及海域保护资金项目储备库建设。目前,项目储备库建设已经覆盖所有中央财政生态环境保护专项资金。截至2019年10月底,各类环保投资项目储备库中项目共计10637个,总投资 $6.887 \times 10^{11}$ 元,为后续项目实施夯实了工作基础。

### 1.2 调度及通报制度

为及时掌握资金执行及项目实施进度,生态环境部对各类中央财政环保专项资金及项目实行调度制度,要求地方按季度上报预算执行情况、资金支持项目的建设进度情况等,并对预算执行进度缓慢的省(区、市)进行通报。针对2018年第一季度专项资金的预算执行,生态环境部印发《关于2018年第一季度中央环保专项资金预算执行情况的通报》(环办规财函[2018]300号),督促

存在预算执行与项目进展缓慢问题的省份加快推进预算资金和项目实施，及时发挥资金效益。

### 1.3 监督检查制度

自2017年以来，生态环境部每年委托技术支撑单位开展专项资金监督检查。监督检查内容主要包括专项资金分配和监管总体情况、项目实施管理情况、资金使用情况、项目绩效情况等。其中，2018年生态环境部针对水、大气、土壤污染防治以及农村环境整治专项资金使用情况全面开展监督检查，重点检查了2016—2017年获得中央环保专项资金支持项目的专项资金分配和监管的总体情况，包括项目立项、实施、工程建设及竣工验收情况、专项资金使用情况和项目实施绩效情况等，共涉及相关项目164个，中央环保专项资金 $2.668 \times 10^9$ 元。生态环境部对检查中发现的共性问题进行总结、分析、汇报，提出加强专项资金管理的意见建议，地方根据发现的问题开展了整改落实。

### 1.4 绩效评价制度

为强化水污染防治专项资金管理，财政部和原环境保护部联合印发了《水污染防治专项资金绩效评价办法》(财建[2016]864号)(以下简称《办法》)，规定了绩效目标申报表、评价内容与方法、评价程序以及结果应用等。绩效评价由财政部会同环境保护部统一组织、分级实施。绩效评价的主要内容包括专项资金支持项目完成情况、专项资金管理、年度方案绩效目标设定及完成情况等方面，并将绩效评价结果作为资金安排的重要因素。

2018年以来，生态环境部配合财政部先后组织下达水污染防治、土壤污染防治和农村环境整治资金的省份开展了资金绩效自评价，编制了各专项资金绩效评价报告。目前，按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》和《财政部关于贯彻落实〈中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预[2018]167号)要求，生态环境部积极编制中央财政环保专项资金绩效评价办法，完善绩效评价制度。

绩效评价的结果也得到了积极推进应用。2018年，生态环境部对已纳入中央财政支持的北方地区冬季清洁取暖试点的35个城市进行了绩效评价，根据报告内容，2019年继续给予这些城市以支持。在进行2018年度、2019年度水污染防治资金安排时，将年度绩效评价结果、《水污染防治行动计划》考核结果作为一项重要因素，根据相关结果进行奖优惩劣。

### 1.5 管理制度建设经验

全过程资金监管制度是制度建设中的重点，应逐步建立并完善。在进行向前延伸事前指导项目提炼的过程中，通过中央环保项目储备库建设，加强前期项目把关，择优筛选与环境质量改善直接相关的项目纳入中央项目储备库，并明确中央资金原则上对中央储备库内完成可研及以上批复的项目进行支持，确保资金到位后，项目即能启动建设；通过事中进展调度、监督检查等，督促项目建设及资金执行进度，确保资金合理合规使用，加之事后的年度资金绩效评价，对资金管理形成了闭环管理，以解决问题为导向建立来健全管理制度。针对过去专项资金预算执行率不高、项目实施缓慢、对污染防治支撑作用不强的问题，建设中央环保投资项目储备库制度：一方面夯实中央环保投资项目前期实施基础，确保专项资金下达前项目能够完成前期准备工作，避免项目实施中反复调整和“钱等项目”的问题，加快预算执行与项目实施；另一方面，强化对污染防治攻坚的支撑，确保资金投向和污染防治攻坚任务相一致，与资金支持的重点范围相一致，提高资金使用效益<sup>[7]</sup>。

通过项目实践，不断探索并完善管理制度。在项目储备库建设方面，先从水污染防治专项资金入手，等制度以及流程优化完善后，逐步推广到其他专项资金。在监督检查方面，2017年先选择了部分省份开始监督检查工作，2018—2019年逐步扩大监督检查覆盖面。

积极吸收借鉴其他部门管理经验，完善制度建设。在监督检查制度建设过程中，主动学习水

利部稽查管理制度、经验,在充分吸收借鉴基础上,结合生态环境项目特点和现有管理情况,建立生态环境部门的监督检查制度。

## 2 地方重大工程项目管理的现状

### 2.1 在专项规划和市县规划中细化落实重大工程项目

河北省、山西省、江苏省、浙江省、广东省和四川省等省份的重大工程项目均以专栏形式列入生态环境保护“十三五”规划。按照领域分类<sup>[8-14]</sup>设置并细化(见表1),分类情况虽有不同,但项目内容均为方向性、任务性,不涉及具体工程,具有一定的灵活度。这些重大工程项目往往与规划目标指标、重点任务环环相扣,针对性比较强,对于强化规划执行力起到一定的促进作用。

表1 主要省份生态环境保护重大工程项目分类  
Table 1 Classification of key environmental engineering projects in major provinces

省份	重大工程项目分类
河北	大气环境质量改善、水环境质量改善、土壤环境质量改善
山西	大气环境质量改善、水环境质量改善、土壤环境质量改善、生态保护与修复、农村环境综合整治、重点领域环境风险防范、环境监管能力建设
江苏	大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治、污染减排与综合整治、环境风险防控、生态保护与修复、环保能力建设
浙江	大气环境质量改善、水环境质量改善、土壤污染防治、环境风险防控
广东	大气污染综合防治工程、水污染综合防治工程、土壤污染防治工程、农村环境综合整治工程、生态保护与建设工程、重金属污染综合防控工程
四川	大气污染综合防治、水污染综合防治、土壤污染综合防治、治污减排、农村环境综合整治

### 2.2 探索建立约束机制以促进重大工程项目在当地的落地实施

部分省份积极探索约束机制推进重点工程项目落地与实施。《河北省“十三五”利用处置危险废物污染防治规划》列出了参考项目库,将参考项目库作为全省危险废物处置项目建设和有关企业办理危废经营许可证发放的前置条件。河北省将《白洋淀生态环境治理和保护规划》重点工程项目纳入省级环保督察任务,有力地促进了工程项目的落实实施。

部分省份充分发挥省政府、市政府的领导作用,以促进项目落地实施。山西省通过省委常委会以及省政府常务会议落实重点规划任务及工程项目分工,落实主体责任,促进规划项目落地。广东省生态环境厅每季度调度专项资金支持项目进展情况,对项目进度进行排名,并将排名情况反馈给各市政府,以此督促项目实施进度。

### 2.3 财政专项资金和绿色金融举措与各省规划相匹配

各省均将规划项目作为财政专项资金重点支持对象,通过财政资金支持促进规划项目落地。河北省初步实现了通过专项资金引领重大项目建设,项目建设推动规划实施的良性循环。河北省11个城市纳入了北方地区冬季清洁取暖试点,自2017年以来,累计投入 $4.44 \times 10^{10}$ 元财政资金(含中央专项转移支付资金和地方专项资金)支持试点城市实施清洁取暖改造工作,减少散煤燃烧,提升了整个区域的空气质量,促进了河北省打赢蓝天保卫战3年行动计划的实施。四川省在研究制定年度专项资金支持方向时,建立了资金支持项目与规划符合性审查制度,通过严格把关,将不符合规划要求、与规划任务联系不紧密的项目去除,确保专项资金全部投入到与规划衔接紧密的重点项目上。

江苏省探索了与金融机构建立合作的机制。对于河道治理、城镇污水处理等项目,江苏省环境部门和银行合作出台绿色金融举措,将列入项目库中的生态环保类项目推送给金融机构,金融机构独立进行审贷,从而调动地方申报项目入库的积极性,促进规划项目落地实施。据江苏省统

计,金融机构已累计投放贷款总额  $7.7 \times 10^9$  元,共支持污染防治、环保产业、生态保护修复和资源循环利用等项目 155 个,有力促进了规划项目的实施。

#### 2.4 重大工程项目监管以专项资金支持项目为主

各省对重大工程项目的监管主要集中在专项资金支持项目上。湖南省在专项资金项目管理上,规范土壤污染防治项目管理,强化专项资金项目监督,开展专项资金绩效评价等工作,但是对规划项目缺少监管管理。广东省生态环境厅每季度调度专项资金项目进展情况。

部分省份对规划中的重大工程项目开展调度、评估和考核。山西省对重大工程项目实行调度机制,实施过程中及时掌握工程及项目进展情况。浙江省“十三五”生态环境保护规划明确每类重大工程项目数量以及投资匡算金额,将投资金额作为规划中期评估内容之一。四川省把重点工程实施同生态保护与建设规划目标、重点任务一起纳入各级政府综合考核评价体系。

### 3 生态环境保护重大工程项目管理中存在的问题

目前,国家生态环境保护重大工程项目管理主要局限于使用了中央财政资金的项目管理,对规划中明确的重大工程缺乏全面管理,各地实施环节也存在诸多问题。

#### 3.1 重大工程项目组织管理体系尚未建立

重大工程项目管理是落实国家生态环境保护规划任务、支撑规划目标实现的重要抓手。当前,国家生态环境保护规划管理主要依靠指标管理<sup>[15]</sup>,重大工程项目管理以专项资金支持项目为主,其他项目管理较为粗放,缺乏例行管理制度,只能在规划中期评估时通过自下而上报上数据或文字资料,导致难以及时掌握重大工程项目实施进度,无法总结项目成效。

由于重大工程项目管理未覆盖全面、主要以专项资金项目管理为主,后者的管理主体主要是各级的财务部门以及业务部门,负责规划编制与实施的综合部门尚未发挥作用,缺乏一个全面落实规划实施的重大工程项目组织管理体系。

#### 3.2 综合性规划与专项规划项目缺乏有机衔接

目前,各省《“十三五”生态环境保护规划》中的重大工程项目主要通过各类专项规划中的具体工程项目带动落地。然而,专项规划中的项目往往通过自下而上程序产生的,并不能完全支撑综合性规划项目落地,综合性规划项目与专项规划项目之间尚缺乏有机衔接机制。市县层面技术支撑不足,规划项目设计与地方及国家真正需求衔接不足。部门之间、市县区规划衔接不足,部分建设项目在实施层面因此受阻。

#### 3.3 基层申报生态环境重大工程项目积极性不高

规划项目往往会被有关部门确定为调度、评估、考核的内容,规划项目与中央环保专项资金支持又不完全挂钩,县级部门往往缺乏相关研究人员,项目谋划能力薄弱,导致编制规划过程中市县申报项目的积极性不高、地方项目非常不平衡。

#### 3.4 生态环境重大工程项目库建设难度大且项目变动较大

湖南省在“十三五”生态环境保护规划中明确提出建立重大项目库,但由于无资金渠道或其他激励措施的保障引导,市县缺乏重大工程项目库建设积极性,最终导致重大项目库建设难度大,仅完成了形式上的建立。广东省、浙江省分别在“十二五”环境保护规划、“十三五”生态环境保护规划编制过程中建立了重大工程项目清单(浙江省的项目清单并未印发,仅作为内部资料掌握),实施过程中存在项目变动大、执行效果不好的情况。

#### 3.5 专项资金对规划中的重大工程项目支持力度不足

规划项目往往只是中央环保专项资金支持的重点方向之一,往往规划项目一套项目表,资金支持项目一套表,2套项目表不能很好地衔接;加之部分地方财力有限,规划投资资金缺口较大,

部分重大工程项目由于缺乏资金渠道落地实施难度大<sup>[16]</sup>。根据江苏省“十三五”生态环境规划，“十三五”期间，江苏省安排的重大工程累计完成投资约 $5 \times 10^{11}$ 元，资金需求量极大，单凭中央环保专项资金难以支持。

### 3.6 生态环境部门统筹协调推进重大工程项目实施难度大

根据职责划分，各级生态环境部门直接参与决策和管理的项目非常有限，发改、住建、水利、交通等有关部门是多数项目的决策与管理主体，重大工程项目的建立、调度、监管主要分散在其他有关部门。由于未建立起规划项目的统一监督管理机制、体系，环境部门缺少有效的项目管理机制，统筹协调各部门推进规划项目实施的难度大。多数项目在其他部门实施，环境部门对规划项目落地及实施的可控制性较差，工程控制能力较弱。

## 4 完善生态环境保护重大工程项目管理制度的建议

目前，国家以及各省《“十三五”生态环境保护规划》中的重大工程项目主要通过顶层设计产生<sup>[17-18]</sup>，专项规划中的项目往往是通过自下而上的程序产生的，导致综合性规划项目与专项规划项目之间尚缺乏有机衔接机制<sup>[19]</sup>，专项规划中的项目不能完全支撑综合性规划项目落地。同时，重大工程项目管理也是落实国家生态环境保护规划任务、支撑规划目标实现的重要抓手。建立和完善生态环境保护重大工程项目管理制度，加强专项规划对综合性规划的支撑，促进重大工程项目与生态环境保护需求的衔接以及落地都具有十分重要的现实意义。充分借鉴国际重大工程项目管理制度经验，结合当前我国规划管理特点，提出适合于我国国情的生态环境保护重大工程项目管理制度。

### 4.1 加强重大工程项目组织管理体系建设

1) 明确重大工程项目责任分工。生态环境保护重大工程项目涉及多个部门，为了促进管理的协同，首先必须明确部分责任分工。生态环境部负责建立重大工程项目决策与实施机制、制度，负责重大工程项目库的建设与管理，并会同国务院有关部门指导、监督重大工程项目的实施。地方各级政府是重大工程项目的责任主体，统筹负责重大工程项目库的建设与实施，落实重大工程项目实施责任分工。地方生态环境部门以及有关部门按照责任分工负责其领域内重大工程项目库的建设与管理，有序推进重大工程项目的实施。

2) 建立项目决策-实施-监管的三级管理制度体系。依据系统治理、分级分类、突出重点的原则，建立项目决策-实施-监管管理制度体系。重大工程项目的决策与实施以解决重要生态环境保护问题、支撑生态环境保护规划任务实施为目标，按照行政级别和项目类型分别实施分级管理和分类管理，地方各级政府结合区域环境特点提出本辖区重大工程项目，做到重点突出，通过重大工程项目的实施，解决当前重要的生态环境问题。重大工程项目依托中央、省级、地市级重大工程项目库实行项目决策-实施-监管三级制管理，各级应按照国家5年生态环境保护编制技术大纲中重大工程项目库的要求开展建设。

### 4.2 协同建立三级重大工程项目库

在规划编制过程中，按照“自上而下”和“自下而上”相结合的方式确定重大工程项目库，作为综合性规划实施的重要抓手。在国家生态环境保护规划编制过程中，基于规划目标的实现及任务的实施，初步建立方向性、任务性强的中央重大工程项目库，然后通过上下级生态环境部门、生态环境部门与其他有关部门的充分沟通，确定中央、省级以及地市级重大工程项目库。三级项目库从上到下逐步细化。其中：中央项目库中的重大工程项目具备方向性、任务性、区域的流域海域性；省级与地市级项目库中的重大工程项目是中央项目库的逐级细化，相对具体、明确。重大工程项目库是地方分解落实工程项目实施的重要依据。

### 4.3 健全重大工程项目实施保障

1) 加强专项规划和综合性规划的衔接。各级环境保护部门健全相互衔接的规划体系，将重大工程项目任务要求纳入地方生态环境保护规划、区域流域海域专项规划等进行统筹推进实施。

2) 建立年度实施项目清单，以支撑重大工程项目分解与实施。根据政府年度重点工作及生态环境规划实施情况，地方生态环境部门会同有关重大工程项目实施责任部门制订落实重大工程项目实施的年度实施计划，明确年度进度目标，拟启动实施重点工程清单及投资需求，经逐级上报、汇总后提交生态环境部备案。

3) 建立重大工程项目资金投入保障机制。建立重大工程项目库与专项资金项目储备库衔接机制，将重大工程项目库作为专项资金项目储备库入库指导的技术依据之一，只有项目建设内容符合或能够支撑重大工程项目库实施的单个项目时，才有资格纳入专项资金项目储备库并给予资金支持，否则不予入库、不能给予资金支持。生态环境部指导地方落实当年重大工程项目资金来源，根据事权划分和相关政策要求确定项目资金渠道，积极搭建平台、渠道，促进各地采取投资联动、融资担保、政府和社会资本合作(PPP)等方式，更好地发挥财政性资金撬动作用，提高重大工程项目融资效率。各级生态环境部门积极与金融机构建立合作机制，将列入年度实施计划的项目推送给金融机构。

### 4.4 强化重大工程项目监督管理

1) 建立重大工程项目调度与通报制度。为督促重大工程项目的实施，重大工程项目实施年度调度制度，每年结束后，生态环境部对重大工程项目实施进度、完成投资等情况开展调度，并对重大工程项目进展缓慢的省份进行通报。各省(区、市)均应建立重大工程项目调度制度，跟踪年度实施项目进展情况，对进度滞后的地区及早预警通报，深入分析原因，提出更有力的推进措施。

2) 实施中期评估与终期考核制度。按照国家生态环境保护规划中期评估、终期考核时间要求，生态环境部组织对重大工程项目开展中期评估和终期考核。中期评估内容主要包括重大工程项目组织管理、实施进展、投资情况等。终期考核内容主要包括重大工程项目制度落实情况、任务完成情况、投资完成情况等。评估和考核结果按照国家生态环境保护中期评估机制、规划终期考核机制，履行向国务院报告、向社会公布等程序，并作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。对中期评估或终期考核结果为优秀的省(区、市)，依托有关资金渠道给予奖励。

## 5 结论

1) 现阶段，在中央层面，生态环境保护重大工程项目已经初步建立项目储备制度、调度通报制度、监督检查制度和绩效评价制度等全过程监管制度，夯实工程项目实施基础，加快预算执行与项目实施，同时强化与国家规划计划相关重点任务的衔接，提高资金使用效益。在地方层面，重大工程项目主要在专项规划和市县层级规划中进一步细化，并作为财政专项资金重点支持对象，相应重大工程项目的监管集中在专项资金支持项目上；部分省份积极通过探索约束机制、建立与金融机构的合作机制等方式推进重大工程项目在当地的落地与实施。

2) 目前，重大工程项目管理主要集中在财政资金支持项目上，对规划中明确的重大工程项目尚缺乏全面管理，全面的重大工程项目组织管理体系尚未建立起来。由于市县技术能力较弱、申报重大工程项目积极性不高、部门上下沟通协调不足等原因，综合性规划与专项规划项目缺乏有机衔接，导致重大工程项目落实不足，部分项目实施难度大、过程中变动较大。受专项资金规模限制，重大工程项目的财政支持力度不足。另外，生态环境部门统筹协调推进重大工程项目难度大。

3) 为支撑国家生态环境保护规划的顺利实施，必须完善重大工程项目管理制度。建议加强重大工程项目组织管理体系建设，明确重大工程项目各级政府、各级部门的责任分工，建立项目决

策-实施-监管的三级管理制度体系,按照行政级别和职责分工实施分级分类管理;在规划编制过程中,协同建立中央、省级以及地市级等三级重大工程项目库,在充分沟通、衔接基础上从上到下逐步细化重大工程项目;健全重大工程项目实施保障,加强专项规划和综合性规划的衔接,建立年度实施项目清单支撑重大工程项目分解与实施,建立重大工程项目资金投入保障机制;强化重大工程项目监督管理,基于现有专项资金项目的调度制度,建立重大工程项目调度与通报制度,并结合国家生态环境保护规划中期评估、终期考核时间要求以及机制实施重大工程项目中期评估与终期考核制度。

## 参考文献

- [1] 宋玲玲,程亮,孙宁.亚洲开发银行贷款项目绩效管理经验与启示[J].中国工程咨询,2014(10): 54-56.
- [2] GIDO I, CLEMENT J P. 成功的项目管理[M]/张金成译.北京:机械工业出版社,2004.
- [3] Asian Development Bank. Project performance management system, bank policies and operational procedures, operations manual[R/OL].[2019-10-08]. <http://www.adb.org/sites/default/files/OMJ01-28Oct2011.pdf>.2011.
- [4] Asian Development Bank. Guidelines for preparing performance evaluation reports for public sector operations[R/OL].[2019-10-08]. <http://www.adb.org/documents/guidelines-preparing-performance-evaluation-reports-public-sector-operations>.2016.
- [5] 王金南,逯元堂,程亮,等.国家重大环保工程项目管理的研究进展[J].环境工程学报,2016,10(12): 6801-6808.
- [6] 环境保护部.关于开展“十三五”环保投资项目储备库建设工作的通知:环办规财[2016]26号[A].北京:环境保护部,2016.
- [7] 环境保护部.关于进一步加强环境治理保护项目储备库建设工作的通知:环办规财[2017]19号[A].环境保护部,2017.
- [8] 河北省人民政府.河北省“十三五”生态环境保护规划:冀政字[2017]10号[A].河北省人民政府,2017.
- [9] 山西省人民政府.山西省“十三五”生态环境保护规划:晋政发[2016]66号[A].山西省人民政府,2016.
- [10] 江苏省人民政府.江苏省“十三五”生态环境保护规划:苏政办发[2017]3号[A].江苏省人民政府,2017.
- [11] 浙江省人民政府.浙江省“十三五”生态环境保护规划:浙政办发[2016]140号[A].浙江省人民政府,2016.
- [12] 四川省人民政府.四川省“十三五”生态环境保护规划:川府发[2017]14号[A].四川省人民政府,2017.
- [13] 广东省环境保护厅.广东省“十三五”生态环境保护规划:粤环[2016]51号[A].广东省环境保护厅,2016.
- [14] 王金南,秦昌波,雷宇,等.构建国家环境质量管理体系的战略思考[J].环境保护,2016,44(11): 14-18.
- [15] 陈吉宁.以改善环境质量为核心 全力打好补齐环保短板攻坚战[J].环境保护,2016,44(2): 10-24.
- [16] 逯元堂,王佳宁,赵云皓,等.生态环境保护工程实施管理模式与财政资金使用优化[J].环境保护,2018,46(23): 37-40.
- [17] 董战峰,李红祥,葛察忠,等.国家环境经济政策进展评估报告2018[J].中国环境管理,2019,11(3): 60-64.
- [18] 王金南,万军,王倩,等.改革开放40年与中国生态环境规划发展[J].中国环境管理,2018,10(6): 5-18.
- [19] 何军,逯元堂,徐顺青,等.国家重大污染治理工程实施机制研究[J].环境工程,2017,35(12): 180-183.

(本文编辑:郑晓梅,张利田)

## Current situation and problems of management system for key engineering projects of eco-environmental protection in China

YAO Mengyin<sup>1</sup>, SONG Lingling<sup>1\*</sup>, WU Juanni<sup>1</sup>, WANG Zhaosu<sup>1</sup>, CHENG Liang<sup>1,2</sup>

1. Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China

2. National Environmental Protection Investment Performance Management Center, Beijing 100012, China

\*Corresponding author, E-mail: songll@caep.org.cn

**Abstract** Key eco-environmental engineering projects (KEEPs) are important grasp of the implementation of China's eco-environmental protection planning. The scientific nature and feasibility of projects implementation and management are key to improve the efficiency of fund use and ensure full play of environmental benefits of those projects. Thus, it's of necessity and practical significance to systematically build the management system of KEEPs. In this study, in combined with the current national policies, the existing management systems of KEEPs were reviewed based on actual research, the current management situation of local KEEPs were analyzed, and the existing problems in the management of KEEPs were identified. Thereafter, the proposed framework for improving the KEEPs management system was provided. It is expected to provide support for the realization of the objectives of the ecological environmental protection in a new era.

**Keywords** key engineering projects; management system; special funds; proposed framework



姚梦茵（1989—），女，生态环境部环境规划院工程师。研究领域包括固体废物污染防治、危险废物处置能力提升、项目管理等，现主要从事危险废物污染防治、生态环境重大项目管理等技术支撑工作。



宋玲玲（1983—），女，生态环境部环境规划院高级工程师，投资绩效研究室主任。研究领域包括项目管理、绩效管理、清洁取暖等，长期从事专项资金项目管理、绩效管理、清洁取暖试点管理等技术支撑工作。