

# 基于案例分析的生态环境专项资金项目监管问题与优化路径研究

## ——以湖北省荆门市为例

曾书琴<sup>1</sup>, 罗明飞<sup>2</sup>, 罗雯<sup>3</sup>, 彭刚毅<sup>3</sup>

<sup>1</sup>荆门市生态环境监测站 湖北荆门

<sup>2</sup>荆门市生态环境保护综合执法支队 湖北荆门

<sup>3</sup>荆门市生态环境局 湖北荆门

**【摘要】**为提升生态环境专项资金项目的使用效率与监管效能,本文以湖北省荆门市“十四五”期间实施的133个生态环境专项资金项目为研究对象,采用案例分析与比较分析相结合的方法,系统梳理专项资金项目在谋划、实施、资金执行及验收等关键环节的监管现状。研究发现,当前专项资金项目监管中普遍存在项目前期谋划与政策匹配度不足、实施过程监管权责不清、资金预算执行与工程进度脱节等问题,其根源在于全过程监管机制不健全、绩效导向不足、专业能力支撑薄弱。基于研究结论,本文提出以强化项目前期论证、完善全过程监管链条、引入绩效结果约束为核心的优化路径,为生态环境专项资金项目的规范管理与工程实施提供参考。

**【关键词】**生态环境;专项资金项目;监管

**【收稿日期】**2025 年 11 月 6 日

**【出刊日期】**2025 年 12 月 30 日

**【DOI】**10.12208/j.jer.20250414

## Research on supervision issues and optimization paths of special funds for ecological environment projects based on case analysis——a case study of Jingmen City, Hubei Province

Shuqin Zeng<sup>1</sup>, Mingfei Luo<sup>2</sup>, Wen Luo<sup>3</sup>, Gangyi Peng<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Jingmen Ecological and Environmental Monitoring Station, Jingmen, Hubei

<sup>2</sup>Jingmen Comprehensive Law Enforcement Detachment for Ecological and Environmental Protection, Jingmen, Hubei

<sup>3</sup>Jingmen Municipal Bureau of Ecology and Environment, Jingmen, Hubei

**【Abstract】**To enhance the efficiency of ecological and environmental special fund utilization and the effectiveness of supervision, this study examines 133 projects implemented in Jingmen City, Hubei Province during the “14th Five-Year Plan” period. Using a combination of case analysis and comparative analysis, it systematically reviews the regulatory practices across key stages, including project planning, implementation, fund execution and acceptance. The results indicate several issues in project supervision, such as inadequate alignment between early-stage planning and policy, unclear allocation of supervisory responsibilities during implementation, and a disconnect between budget execution and project progress. These problems mainly stem from an incomplete whole-process supervision mechanism, insufficient performance orientation, and weak professional capacity. Based on the analysis, this article proposes an optimization pathway focused on strengthening ex-ante project evaluation, improving the whole-process supervision chain, and introducing performance-based accountability, thereby providing practical guidance for the standardized management and effective implementation of ecological and environmental special fund projects.

**【Keywords】** Ecological environment; Special funds project; Regulatory management

### 1 前言

#### 1.1 相关研究评述

生态环境专项资金作为污染防治和生态保护的核  
心资金保障,其监管效能直接关系到生态环境保护政  
策的落地成效。当前学界围绕专项资金监管进行了多

维度研究:赵宇、孙悦以农村生活污水治理为例,指出  
我国财政专项资金支出监管存在法律制度不完善、基  
层执行不规范等问题,但未涉及具体区域项目的全过  
程监管实践;张明、刘静通过对湖北省五个县区的实证  
研究,发现县级生态环境财政资金绩效评价存在指标

设置不合理、考核与激励脱节等困境,但其研究聚焦绩效评价而非全流程监管;王浩、李娜分析了我国水污染防治项目的实施成效与管理经验,提出应强化资金统筹使用,但缺乏对监管机制运行瓶颈的深度剖析;陈阳、李林构建了环保专项资金绩效评价体系,却未结合具体区域的项目实践展开验证;李军、王芳基于全国 10 个典型城市的比较分析,研究了生态环境专项资金全过程监管机制,但未针对中部资源型城市的特殊性展开深入探讨。此外,财政部、生态环境部出台的《中央生态环境资金项目管理实施细则》明确了监管的基本框架,但在基层落地过程中的操作性问题尚未得到充分研究。总体来看,现有研究多从宏观制度设计或单一环节绩效评价角度展开,对具体区域项目的全过程监管实践分析不足,尤其缺乏对中部资源型城市监管痛点的针对性研究,难以为基层监管实践提供可直接借鉴的操作路径。

## 1.2 问题提出

随着“十五五”规划对美丽中国建设提出更高要求,生态环境专项资金的投入规模持续扩大,但其监管机制在工程实施层面仍存在运行不畅的问题:项目谋划与政策导向脱节、实施过程权责交叉、资金执行效率偏低等现象在多地普遍存在。然而,现有研究缺乏基于具体区域案例的系统分析,未能清晰揭示监管问题的形成机理及针对性解决方案。荆门市作为中部地区典型的资源型城市,“十四五”期间累计实施 133 个生态环境专项资金项目,覆盖水、气、土、农村环境整治等全领域,其监管实践既面临全国共性问题,又因区域产业结构(化工特色)、财政状况等呈现特殊性,具备作为案例研究对象的典型价值。基于此,本文以荆门市为研究样本,聚焦专项资金项目全流程监管的核心痛点,探析问题成因与优化路径,填补现有研究在区域针对性与实践操作性上的空白。

## 1.3 研究对象与意义

### 1.3.1 研究对象

本文的研究对象为荆门市“十四五”期间(2021-2025 年)获批实施的 133 个生态环境专项资金项目,涵盖水污染防治、大气污染防治、土壤污染防治、农村环境整治等重点领域,涉及中央及省级专项资金 12.98 亿元。研究数据主要来源于《2024 年度荆门市生态环境状况公报》、项目立项档案、资金拨付记录、验收报告及现场核查资料,确保研究的真实性与可靠性。

### 1.3.2 研究意义

理论意义:构建“问题-成因-对策”的区域专项资

金监管分析框架,丰富生态环境资金管理领域的案例研究成果,为同类区域的监管研究提供方法论参考。

实践意义:基于荆门市的实践检验,提出可操作的监管优化路径,为基层生态环境部门规范资金使用、提升监管效能提供直接借鉴,助力“十五五”生态环保目标顺利实施。

## 2 荆门市生态环境专项资金项目监管实践与成效

荆门市“十四五”期间通过强化专项资金项目监管,在环境质量改善、污染防治攻坚等方面取得显著成效,其监管实践中的机制创新为后续优化奠定了基础。

### 2.1 生态环境质量改善背后的监管支撑

在专项资金支持下,荆门市水、气、土等领域环境质量指标显著改善,成效的取得与监管机制的保障密切相关。

#### 2.1.1 水环境监管与治理方面

国控断面水质优良比例从 2021 年的 81.3% 提升至 2024 年的 93.8%,主要得益于建立“流域水质生态补偿+跨乡镇断面考核+水质测管联动”的监管机制,通过水质监测数据与资金拨付挂钩,倒逼地方压实水环境治理主体责任,推动项目实施单位加快治理进度。漳水库水质稳定保持 I 类标准,关键在于构建了专项资金项目“日常巡查+季度评估+年度验收”的全流程监管模式,确保水库周边生态保护与污染治理项目按质按量完成。

#### 2.1.2 大气环境监管与治理方面

$PM_{2.5}$  浓度降至  $41\mu g/m^3$  (低于“十四五”目标值),优良天数比例提升至 81.4%,其核心支撑是建成大气精细化体系,实现对 100 家重点企业环境绩效“升 A 晋 B”的动态监管,推进重点行业污染减排和深度治理落地见效,同时通过问题“交办-处置-整改-反馈”闭环管理机制,确保污染天气精准有效应对。

#### 2.1.3 土壤和农村环境监管与治理方面

受污染耕地安全利用率保持 100%,建设用地安全利用得到有效保障,全市 105 条农村黑臭水体按期完成治理,农村生活污水治理率达到 68% 以上,关键在于建立了项目实施“五方责任主体”(建设、设计、施工、监理、监管)协同监管机制,通过基层生态环境分局实地监督、第三方专业机构技术核查,保障农村环境整治项目的施工质量。

### 2.2 污染防治攻坚中的监管机制创新

#### 2.2.1 蓝天保卫战工作机制的探索创新

率先组建大气污染防治攻坚战指挥部,创新“分行业督导帮扶”“双交办双认领”监管模式,针对磷

化工等重点行业制定“绿色标尺”评价体系, 将评价结果与专项资金分配挂钩, 从源头上推动产业绿色转型。累计完成 120 个大气污染减排工程项目, 淘汰老旧机动车 8000 余辆, 背后是“常态管控+即时调度”的监管机制保障。

### 2.2.2 碧水保卫战工作机制的持续完善

共计投入 50 亿元实施化工企业关改搬转、污水处理厂扩建、污水管网排查整治、河道清淤等工程, 完成全市 619 个长江入河排污口整治验收, 核心在于建立了“排污口排查-整治-验收-监管”全链条机制, 生态环境部门联合财政部门对项目资金使用实行“按进度拨付、按成效核算”, 确保资金精准投向关键治理环节。

### 2.2.3 净土保卫战工作机制的不断深化

实现危险废物无害化处置率 100%, 完成 26 宗化工企业腾退地块环境管理, 关键在于构建了“环境信用评价+备案管理+风险排查”的监管体系, 将 629 家涉固废企业纳入环境信用评价, 对 1128 家危险废物产生单位实行备案管理, 通过信用约束倒逼企业规范使用专项资金。

## 2.3 监管能力提升的实践探索

荆门市通过完善“大环保”责任体系、强化基础设施建设, 为专项资金项目监管提供了有力支撑。建立突出生态环境问题整改“一票否决”制, 对 226 项突出生态环境问题清单和 231 项环保督察整改任务实行跟踪调度、通报、督办、追责, 确保监管压力层层传导。建成一批现代化环境监测站点, 推行非现场监管模式, 提升了监管的精准度与效率。出台了《农业面源污染防治条例》《沮漳河流域保护条例》《长湖保护条例》等地方性法规, 为监管提供了法治保障。

## 3 荆门市生态环境专项资金项目监管存在的问题及成因

### 3.1 项目谋划环节监管短板及成因

#### 3.1.1 核心问题

研究发现, 133 个专项资金项目中约 23% 存在不同程度的开工延期 (超过 3 个月) 或实施内容调整, 其中水污染防治项目占比最高 (31%), 反映出项目前期谋划与政策匹配度不足的突出问题。个别项目存在因前期谋划不足, 导致方案反复变更。

#### 3.1.2 成因分析

缺乏专业的技术团队和严格的项目前期技术评审标准, 导致入库项目论证深度不够。

基层项目工作人员专业能力不足。部分县市区存在“不愿谋、不会谋、不善谋”现象, 对中央及省级专

项资金政策把握不精准, 主动对接汇报意识薄弱。

财政与生态环境部门协同不足。前期论证阶段未形成联合审核机制, 地方财力压力大, 导致部分项目配套资金难以足额保障。

### 3.2 项目实施过程监管权责不清及成因

#### 3.2.1 核心问题

生态环境部门对 133 个项目跟踪监管覆盖率虽然达到 100%, 但监管能力不足, 监管手段有限, 个别项目存在施工不规范、进度滞后等问题。基层生态环境分局多扮演“二传手”角色, 对设计变更、施工调整等关键环节缺乏有效介入, 导致项目实施与监管脱节。

#### 3.2.2 成因分析

项目实施主体多元。水污染防治、农村环境整治等项目多由地方政府或其他职能部门主导, 基层生态环境分局对项目实施进度与质量监管权限不明晰。

基层监管力量薄弱。荆门市 7 个县市区生态环境分局虽然都对口配备了 2-3 名兼职项目监管员, 但基层人员大多一人多岗, 且人员调整频繁, 存在“有型覆盖”, 缺乏“有效覆盖”, 导致监管存在“真空地带”。

特殊情况处置机制不健全。涉及拆迁或征收的项目因地方政府为降低成本选择等待征用到期再推进, 导致工期延误, 但生态环境部门缺乏有效的督办协调机制。

### 3.3 资金预算执行监管低效及成因

#### 3.3.1 核心问题

存在资金执行进度滞后、部分项目完工后 6 个月仍未完成“两算”、资金“应拨未拨”、扩大资金支持范围等问题。

#### 3.3.2 成因分析

项目可研报告编制质量不高, 项目落地后开展招标投标工作耗时较长。部分项目未充分预估施工难度与风险, 导致实施过程中出现设计变更, 影响资金执行进度。

验收管理流程繁琐。项目完工后因施工方内业资料整理不及时, 决算编制、审计流程平均耗时 3-4 个月, 导致资金清算滞后。

绩效评价与资金监管脱节。现有绩效评价指标侧重环境效益结果, 对低效使用资金的项目缺乏约束机制。

## 4 基于荆门市实践的生态环境专项资金项目监管优化路径

针对上述问题及成因, 结合荆门市“十五五”生态环境保护工作需求, 构建“前期论证-过程监管-绩效

约束”全链条优化路径。

#### 4.1 强化项目前期监管, 构建三阶段审核机制

##### 4.1.1 建立“政策适配-技术可行-资金保障”三阶段审核体系

政策适配审核。对照“十五五”美丽中国建设规划与荆门市突出生态环境问题攻坚方案, 建立专项资金政策解读机制, 由市级生态环境部门联合财政部门对申报项目进行政策匹配评分, 重点考核项目与大气污染防治攻坚、流域生态保护等重点工作的契合度。

技术可行审核。组建由环保、工程、财务等领域专家组成的评审专家库, 对项目可研报告进行技术评审, 重点核查治理技术的适用性、工程方案的合理性, 确保项目能够解决实际环境问题, 资金核算科学。

资金保障审核。建立地方配套资金承诺制, 依据《湖北省生态环境专项资金管理办法》, 要求县市区提前落实配套资金来源并出具承诺函, 财政部门对配套资金到位情况进行动态监测, 避免因资金缺口导致项目延期。

##### 4.1.2 提升前期谋划能力

编制《工程建设领域主要政策法规文件汇编》, 收录国家、省、市相关政策文件与典型案例, 发放至各级项目工作人员。每年开展 2-3 次专题培训, 邀请政策专家、工程技术人员授课, 培养“愿谋、会谋、善谋”的专家型人才队伍。聘请第三方专业技术团队, 为县市区项目谋划提供技术支撑, 提升可研报告编制质量。

##### 4.1.3 完善项目预储备库管理

建立“入库-培育-出库”动态管理机制, 提前 1-2 年开展项目储备, 对入库项目实行年度评估, 淘汰不符合政策导向与区域需求的项目, 推动项目尽早落地。

#### 4.2 优化项目实施过程监管, 健全协同监管机制

##### 4.2.1 明确监管权责划分

制定《荆门市生态环境专项资金项目监管权责清单》, 明确生态环境部门、财政部门、实施单位的监管责任。生态环境部门负责项目实施进度、施工质量、环境效益的全过程监管; 财政部门负责资金使用合规性、预算执行效率的监管; 实施单位负责履行主体责任, 建立项目内部监管台账并定期报送监管部门。

##### 4.2.2 强化基层监管能力

充实基层监管力量, 每个县市区至少配备 3 名专职项目监管人员, 明确监管责任分工。搭建“线上+线下”监管平台, 线上依托环境监测大数据系统实现非现场监管, 线下实行“驻场监督+随机抽查”, 对投资超过 3000 万元的重点项目实行驻场监管。建立特殊情

况快速处理机制, 对涉及拆迁、征收的项目, 由市级生态环境部门联合地方政府成立专项工作组, 协调解决实施难题, 避免工期延误。

##### 4.2.3 完善全过程调度机制

优化“周调度、月通报、季评估”机制。每月通过线上平台调度项目进展; 每季印发通报或提醒函, 对滞后项目开展专项督办; 每季度由生态环境部门联合财政、审计部门开展现场评估, 重点核查工程质量与资金使用情况, 形成评估报告并提出整改建议。

#### 4.3 强化资金执行监管, 构建绩效约束机制

##### 4.3.1 优化资金拨付与清算模式

实行“按进度拨付、按成效清算”的资金管理方式。项目开工后拨付 30% 启动资金, 完成主体工程后拨付 40%, 通过验收并达到绩效目标后拨付剩余 30%; 对资金执行进度滞后超过 6 个月的项目, 暂停拨付后续资金并限期整改, 整改不到位的收回已拨付资金。

##### 4.3.2 简化验收审计流程

制定《专项资金项目验收操作指南》, 明确内业资料整理规范, 要求施工方在项目完工后 1 个月内完成资料汇编。推行“并联审计”模式, 财政、审计、生态环境部门联合开展验收审计, 将审计周期压缩至 2 个月内。建立验收问题清单制度, 对验收中发现的问题实行销号管理, 确保整改到位后再进行资金清算。

##### 4.3.3 完善绩效评价体系

优化绩效评价指标, 增加“资金执行效率”“过程合规性”等核心指标, 权重占比不低于 40%。建立绩效结果与资金分配挂钩机制, 对绩效评价优秀的县市区, 财政给予下一年度资金分配倾斜(上浮 10%-20%), 对绩效评价不合格的予以通报批评并核减资金额度。引入第三方机构开展绩效评价, 确保评价结果客观公正, 评价报告向社会公开接受监督。

#### 4.4 拓宽资金支持渠道, 缓解地方配套压力

##### 4.4.1 搭建银企对接平台

联合金融管理部门对每年组织 2 次专项对接会, 帮助项目实施单位争取绿色信贷, 对符合条件的生态环境导向开发项目给予利率优惠。

##### 4.4.2 推进“小而美”EOD 项目谋划

结合荆门市农村环境整治、流域治理需求, 谋划生态效益与经济效益兼具的 EOD 项目, 充分发掘生态环境要素潜力, 实现生态治理与产业发展协同。

##### 4.4.3 争取多元化资金支持

积极争取专项债、民间投资等资金渠道。同时, 提高专项资金支持比例, 拓宽专项资金支持范围, 比如可

以用于方案编制等项目前期, 缓解地方财政压力。

## 5 结论与展望

本文以湖北省荆门市“十四五”期间 133 个生态环境专项资金项目为案例, 系统分析了专项资金项目监管的实践成效、存在问题及成因, 提出了“前期三阶段审核-过程协同监管-绩效结果约束”的全链条优化路径。研究表明, 基层生态环境专项资金项目监管的核心痛点在于前期论证不充分、过程权责不清、绩效导向不足, 通过专业化、协同化、精细化的监管机制, 能够有效提升资金使用绩效与项目实施质效。

荆门市作为中部资源型城市, 其监管实践中的问题与优化路径对同类区域具有借鉴意义。未来, 随着“十五五”规划的推进, 生态环境专项资金投入将持续增加, 监管工作需进一步强化数字化赋能, 构建“大数据+智慧监管”模式, 实现项目全流程动态跟踪; 同时, 应加强区域间监管经验交流, 建立标杆地区先进做法推广机制, 推动全国生态环境专项资金项目监管水平整体提升。

## 参考文献

- [1] 财政部, 生态环境部. 中央生态环境资金项目管理实施细则[Z]. 2022-06-15.
- [2] 赵宇, 孙悦. 我国财政专项资金支出监管法律制度探析——以农村生活污水治理为例[J]. 中国环境管理, 2023, 15(4): 78-83.
- [3] 荆门市人民政府. 2024 年度荆门市生态环境状况公报[R]. 荆门: 荆门市人民政府, 2025-06-05.
- [4] 湖北省人民代表大会常务委员会. 流域综合治理的法治保障路径——基于荆门市流域综合治理的调查与思考[J]. 楚天主人, 2024(12): 42-45.
- [5] 湖北省生态环境厅. 关于进一步加强中央生态环境资金项目监管工作的通知[Z]. 2024-01-15.
- [6] 张明, 刘静. 县级生态环境财政资金绩效评价改革的实践困境与优化路径——基于湖北省五个县区的实证研究[J]. 湖北社会科学, 2024(6): 89-96.
- [7] 王浩, 李娜. 我国水污染防治资金项目成效、管理经验与优化实施建议[J]. 环境工程技术学报, 2024, 14(2): 456-463.
- [8] 陈阳, 李林. 环保专项资金绩效评价体系构建与应用[J]. 环境污染与防治, 2023, 45(8): 1021-1026.
- [9] 湖北省生态环境厅. 省生态环境厅办公室关于印发《湖北省生态环境资金项目监督及问题整改暂行办法》的通知[Z]. 2023-09-27.
- [10] 李军, 王芳. 生态环境专项资金全过程监管机制研究——基于全国 10 个典型城市的比较分析[J]. 生态经济, 2023, 39(7): 189-195.
- [11] 湖北省财政厅. 湖北省生态环境专项资金管理办法[Z]. 2022-10-20.

**版权声明:** ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

