



推进自然资源资产负债表编制工作

用生态尺子衡量官员政绩

◆本报记者邢飞龙

“加速我国自然资源资产负债表的编制工作,要充分吸收、借鉴国际国内在生态资源核算方面的最新研究成果和实践经验,不断完善理论框架和方法论体系。首先应从生态资源资产核算入手,例如森林生态资源资产核算,试点先行,重点突破。”全国政协委员江泽慧在小组会议时发言表示。

理论落后于实践

国家统计局已于2014年4月下旬制定了“探索编制自然资源资产负债表改革实施规划”,许多省市也已将探索编制自然资源资产负债表列为年度重点工作。例如贵州省率先通过了编制自然资源资产负债表的立法工作,深圳市还推出了我国首个县(区)级自然资源资产负债表。然而,自然资源资产负债表毕竟是一项新生事物,其理论研究远远落后于实践,一些地区对此甚至还比较陌生。

江泽慧表示,目前开展自然资源资产负债表编制还有许多难点问题:一是自然资源资产核算相关制度安排,如相关统计法规、自然资源资产核算与资产负债表编制技术规范、标准等基本属于空白;二是自然资源资产核算的相关技术方法,如环境容量、自然资源的存量、流量及其价值量的核算技术方法,生态产品核算的技术方法等,尚未形成规范、成熟和普遍认可的方法体系;三是支撑自然资源资产负债表编制的统计数据体系,如我国现行的自然资源与生态环境统计数据体系尚不完善,数据质量和覆盖面都存在较大问题,这对于编制准确、连续、可用的自然资源资产负债表无疑是一个巨大的挑战。

此外,九三学社中央在全国政协会议中也表示,自然资源资产负债表中资产范围、获取基础数据以及核算结果应用等方面都存在着较大的难度。

抓好试点完善体系

江泽慧在提案中建议,首先要进一步完善森林资源生态资产核算体系,开展森林资源资产负债表编制试点,为全面推进自然资源资产负债表编制提供借鉴、探索路径、积累经验。

之后,要全面开展生态资源资产核算,编制生态资源资产负债表,开展生态系统生产总值核算试点。

九三学社中央在提案中也表示:“由于地域、气候、水文、地质、土壤甚至是教育文化水平的差异,要在众多部门收集准确、真实、口径相对统一的基础数据较为困难,在一定范围内开展试点和推广工作无疑是现实可行的办法。”并建议,可在国家生态文明先行示范区率先编制自然资源资产负债表。

其次,健全和完善自然资源资产核算制度体系,建立协调统一的组织领导机制。开展自然资源资产核算、编制自然资源资产负债表,是一项复杂的系统工程,不仅需要制度保障,包含社会学、环境学、资源学、经济学、社会学等学科的协同研究,更需要环保、国土、林业、水利、农业、海洋、能源等多部门的密切配合。

九三学社中央在提案中也表示,可考虑成立自然资源资产负债表编制工作小组,成员来自国家统计局、审计署、财政部、环境保护部等部门领导和著名专家,并由生态学、环境学等众多学科领域专家组成若干专题小组,在统一协调和部署下共同制订编制方案。

江泽慧建议,加快推进自然资源资产管理体制改革,完善相关法律法规,制定自然资源资产核算与资产负债表编制的技术标准与规范。要尽快建立跨学科的科技攻关机制和跨部门的工作平台,为全面开展自然资源资产核算和自然资源资产负债表编制提供有力的组织保障。

借鉴国外成熟范例

江泽慧表示,很多国家正在积极寻求超越GDP的核算体系,探索生态系统核算的方法与应用机制,一些国家已经开展了自然资源核算的试点。

2011年,英国组织了500多位科学家对英格兰、苏格兰、北爱尔兰和威尔士进行了全面的生态系统评估;2012年,澳大利亚的维多利亚省也在SEEA框架下对土地和生态系统进行了核算。

2012年2月,联合国统计委员会批准了“环境经济核算体系核心框架”,期望世界各国将来如同采纳国民经济核算体系一样执行“环境经济核算体系核心框架”。2013年联合国统计委员会又进一步采纳了“环境经济核算体系试验性生态系统核算”。

以上这些研究探索初步建立了生态资源核算的理论框架,提出了不同生态系统、不同服务功能类型评估方法,为全球开展生态资源核算奠定了理论和方法论基础。

“我国在自然资源资产核算方面的研究起步虽然较晚,但进展非常快。”江泽慧表示,在森林资源资产核算和生态服务价值评估方面,我国已经达到了世界领先水平。

江泽慧认为,中国森林资源核算紧密结合了我国森林资源统计调查实际,同时采纳联合国发布的第一个资源环境核算国际标准,初步建立了中国森林资源核算的理论框架和基本方法,为建立具有中国特色的自然资源资产核算体系进行了非常有价值的探索,也为编制自然资源资产负债表积累了知识与经验。

◆美华

浙江省湖州市生态文明建设暨治水治气治矿工作推进会日前召开,会议要求扎实推进湖州市生态文明建设。以改革创新为动力,以制度建设为保障,以绿色低碳循环发展为路径,为早日建成现代化生态型滨湖大城市奠定坚实基础。

湖州市正式成为全国首个地市级生态文明先行示范区以来,在治矿方面打了一场漂亮的攻坚战。

减量:关闭不达标矿山

“炮声一响,黄金万两”。这是湖州市政府副秘书长、矿山企业综合治理办公室主任李世华对当地矿山未整治前只顾经济效益不顾生态环境、野蛮开采的长期无序的开采方式之真实形象写照。

青山满目疮痍,矿区粉尘弥漫,苕溪清水变混。开采、加工、运输区扬尘满天,矿渣满地;生活区污水直排、垃圾满地。

针对这一现状,湖州市委、市政府提出治水治气必先治矿的目标,全力全面铁腕推进治矿,并在2013年设立了专门的专项治理机构——湖州市矿业综合整治办公室,开辟全国之先河。

经济利益驱动下,超量开采是矿山领域一颗“毒瘤”。针对比较普遍的超量开采、批小开大、批少开多现象,湖州市对矿山实施采量实测、出港量统计、用电量核定等措施,核算实际开采量。采矿权出让时间到期或开采总量到量的矿山企业,一律停产关闭;

当年开采量达到核定规模量的矿山企业,年度内一律停产整顿;凡区域内开采总量达到年核定规模总量的,区域内所有矿山企业年内一律停产整顿。

2013年6月《湖州市市级绿色矿山管理办法》通过并实施,给湖州矿山综合治理树立了方向标:凡是在生产的矿山,都必须达到市级绿色矿山创建标准;凡是治污不达标的矿山,一律停产整治。

湖州市从严治矿,调整规划,全力关闭不达标矿山,控制开采总量,提升产品质量,实现减点减量不减收的目标。

据统计,2014年湖州矿业实际年开采总量4505万吨,比上年减少4157万吨,下降48%,但随着质量的提升,实现了虽控采却增收、既开发又保护的可持续发展的大好局面。

治理:生产过程环保化

为解决矿区“污水直排、扬尘满天、矿渣满地、垃圾满地”的面貌,湖州市实施了一个又一个的有力措施。

李世华说:“湖州市矿山整治的目标除了要减点减量外,在产矿山还要全部实现环

地方案例

三亚编制我国首个地级市自然资源资产负债表

鱼和熊掌如何兼得?

◆本报见习记者李拉 记者陈祖洪

“三亚自然资源的价值约为2000余亿元,是三亚市2014年GDP的5倍以上。”在日前召开的海南“两会”上,省政协委员李柏青建议,将三亚市自然资源资产负债表研究做细做实,并向全省推广。

这是我国第一个地级市自然资源资产负债表。三亚模式探索自然资本和经济发展的双增长模式等。为何要编制自然资源资产负债表?该如何编制?鱼和熊掌如何兼得?

尝试编制地级市负债表

三亚并非在现有编制资产负债表的体系范围内,作为非试点城市的三亚,为何编制自然资源资产负债表?

“三亚这几年的发展确实很快,但是背后有生态环境保护方面的隐忧。”李柏青介绍,三亚编制自然资源资产负债表的目的,就是希望借此改变三亚为了经济增长而牺牲环境的旧模式,努力实现经济资本和自然资本“双增长”的新模式。

多年来,三亚市依靠优良的生态环境获得旅游、房地产等产业发展,但目前仍面临发展与保护的矛盾。三亚自然资源资产负债表项目首席科学家施涵指出,过去由于缺乏对自然资本的定量了解,三亚市的珊瑚礁、红树林等一些关键生态系统受到较为严重的影响。负债表中明晰的生态家底情况,鼓励市场参与的方式,将有助于三亚用制度保护环境、用资本改善生态,引导人们重新审视生态环境的价值。

李柏青坦言,近几年三亚城市面积迅速扩张,但缺乏规划、开发过度,挤占了湿地和农田,自然资源损

耗严重。同时,游客量急剧增加,远远超过了三亚自然资源承载力,环境污染严重,海洋资源加速衰减,三亚湾等区域的海岸线侵蚀严重,沙滩受到污染甚至出现了黑硬化现象。

“这样的发展是不符合国际旅游岛的原规划的。”李柏青表示,三亚资产负债表将促进绿色崛起发展战略的落实,并优化政府在环保上的管理和投资行为。

经过近9个月的实地调研和数据提取,初步得到了三亚自然资源资产的总额数据,最终初步完成《三亚市自然资源资产负债表》的自主研发和编制,包括海洋资源、森林资源、水资源、矿产资源、生物多样性等方面。

为核算资产提供量化标准

如果海滩、阳光以及清洁空气等可以被折算成人民币,其价值几何?

三亚市自然资源资产负债表研究结果表明,三亚自然资源家底丰厚,而自然资源资产大约每5年损失量相当于90%的GDP。

“这正是资产负债表的价值所在。”李柏青表示,直观的数字更能激起决策者、部门甚至普通民众的环保意识,能给决策者统筹考虑城市建设、环境保护政策以及城市整体规划思路提供生态学上的思路和具体的数据支撑。

“通过资产负债表,城市决策者对三亚现有的自然资源价值有直观的认识,出于离任审计的考虑,在城市发展中,会有意识地培育城市中利益价值较高的自然资源,不再单纯的发展房地产项目,而是向总部经济、生态旅游、休闲养生等产业倾斜。”李柏青说。

鉴于自然资源本身可为投资者产生收益和价值,在项目的选择和实施

过程中,投资者必然会加倍呵护三亚生态环境资源,以求得到更大的社会效益,改变政府买单治理环境的现状,将生态环境保护融入经济活动的过程和结果中。

让金融资本进入环保领域

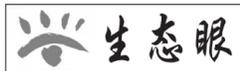
三亚自然资源资产负债表把三亚可能投资的项目分成了3类:第一类是经济增长、自然资本负增长项目项目,第二类是经济与自然资本协同增长项目,第三类是自然资本增长较大,但经济增长小项目。

李柏青表示,第一类项目是三亚市政府避免引进的,最近考虑到破坏当地自然环境,已经停掉一个已经审批通过的地产项目。

“从政府层面来讲,我们希望马上启动第二波合作项目,考虑将三亚红树林或者是更加敏感的珊瑚礁保护区作为一个具体的实践项目。”李柏青说,通过这个项目的启动,希望看到金融资本能够进入环保领域,分担政府在环保上的资金压力和治理压力,完善市政府在这方面的制度缺陷。

三亚面积毕竟只有1919平方公里,对生态环境体系来说是一个很小的单位,下一步的目标可能是扩大到全省。在海南“两会”上,李柏青提交了提案,“建议省委、省政府将此项研究做细做实,形成一套完整的资产估算体系和考核测评体系向全省推广,为全岛的绿色崛起战略提供新的智力支撑,助力海南生态文明发展。”

在李柏青看来,三亚为试点的自然资源资产负债表研究已取得了一些成果,如能推广至海南全省,必然会为海南省打破地区壁垒、全岛配置资源、统筹发展提供新的动力。



核算自然资源发展绿色GDP

◆赵娜

有人曾说,只有GDP,不一定幸福,但如果没有GDP,一定不会幸福。

微观经济学理论表明,幸福感会随着收入的增加而增加。但是,若雾霾天越来越多,喝的水越来越不放心,吃的东西越来越不安心,即便收入增加,能叫幸福吗?

经济上的账要算清楚,生态账也要算清楚。核算自然资源资产负债表恰好能够得到一本明白账。

今年全国“两会”有人大代表和政协委员关注自然资源资产负债表的推进和编制、将来GDP怎么核算的问题。探索编制自然资源资产负债表已有一年多,但由于自然资源资产负债表是个新概念,落实进展较为缓慢。

过去的发展中,我们把GDP当作唯一的目标,甚至为了获取GDP的发展牺牲了环境和资源,实践证明这种发展模式并不可取。

我们要重视GDP,更要重视GDP的增长质量。社会的发展不能仅看

GDP增速,更要看生态有没有变好、环境有没有改善?并不是GDP越高就越幸福。由于环境的外部性特性,我们因超高速发展所付出的巨大代价,能源消耗、环境污染以及收入差距的扩大,都是GDP本身无法体现的。

目前,很多地方调低增速,某种程度上看,这是一种主动下调。今年上海市的政府工作报告中首次没有提及GDP预期数值。此外,多地下调了GDP的增长预期。北京将GDP增速目标由去年政府工作报告中的7.5%主动下调至7%左右,河北从去年设计的8%下调至7%左右,浙江从8%左右下调至7.5%左右。

我们从欣喜地看到,各地的经济发展观正在逐步转变。编制自然资源资产负债表,通过资源价值量化倒逼生态文明建设,正是让生态价格得到充分体现,能科学评估生态效益。从而树立起正确的生态政绩观,绿色GDP增长观,构建起绿色国民经济核算体系,使自然生态系统与经济运行系统平衡协调。

以前,对地方政府官员的考核,许多地方都是看GDP、建设项目等这些硬的指标,对环保工作做得如何没有考核,或者考核力度不够。为此,今年“两会”有人大代表提出,要加强环保在领导考核中权重,将环保成绩作为对地方党政官员考核的一个重要指标。要让领导干部知道,即使GDP上去了,环保没有搞好,地方官员在绩效考核中照样得负分。

编制自然资源资产负债表,是对领导干部实行自然资源资产离任审计的重要依据,是破除和扭转唯GDP的发展模式。随着自然资源资产核算领导干部离任以后,所欠下的生态账也照样会伴随终身。破坏了生态环境,“拍屁股走人,一走了之”的情况不会再次发生。这将充分调动起地方政府和地方官员对环保事业的积极性。

经济发展应该是实打实的,而不是简单地看一个数值高或不高。若以牺牲生态环境为代价换取的GDP增速,只能得不偿失,因为生态修复需要更漫长的时间,且不一定能再恢复到从前。



全国人大代表、四川省环保厅副厅长钟勤建:

国家出台生态补偿条例

要从国家层面出台生态补偿条例,全域实施而不是在单独地区进行。尤其是流域生态补偿,不单单是下游补偿上游的问题,还有上游起补偿下游的问题,这些必须通过国家层面顶层设计。

以四川为例,四川现在面临最大的问题就是,作为长江上游的生态屏障,很多项目不能上马。划定的限制开发区的生态补偿等问题因为涉及不同省市的流域,相对难以执行。而相比较而言,本省内市县相互的生态补偿机制的可操作性就比较强。

相关省市的补偿机制要在一个基本框架下进行,区域环境质量和环境附加值是多少钱、附加值的计算方式是什么都没有统一标准,而且生态问题不仅是环保部门的事,而是涉及各个部门。 董克雍

全国政协委员、陕西省审计厅副厅长马玉红:

加强秦岭生态保护

丝绸之路经济带依秦岭沿线开发,这项重大项目的启动,不仅在地理位置上提升了秦岭的重要性,更在生态环境保护上加大了对秦岭的扶持力度。但仍有一些亟待解决的问题,如过度砍伐导致的水土流失及地质灾害频发,水涵养能力下降,珍稀动植物以及种群数量锐减等。

以丝绸之路经济带建设为思想起点,提高战略认识,选择大秦岭理性的发展模式,把生态环境保护和发展放在首位。在这一思想指导下,将大秦岭生态保护项目作为丝绸之路经济带开发的子项目,设立大秦岭生态保护专项资金,建立大秦岭国家生态环境保护保护区,确保大秦岭生态得到有效保护。

应尽快建立和完善相关法律法规、政策文件,加大执法力度;各省市地区加强协调,建立区域性大秦岭专项保护规划;进一步建立合理的企业生态补偿机制,引导企业健康发展生产业。 邢飞龙 姚伊乐

全国政协委员、湖南省政协副主席杨维刚:

推进国家公园体制建设

总结现有建设经验,借鉴国外做法,加快建立适合我国国情的国家公园管理体制,首先要加快国家公园立法。建议全国人大开展国家公园调研工作,建立国家公园管理的相关法律法规体系,确保国家公园建设和管理规范有序进行。

其次,要坚持保护与发展的原则。正确处理开发与保护的关系,将保护摆在首位。在注重发挥中央政府作用的同时,发挥地方政府、特许承租人、科学家和当地群众的作用,共同参与管理。强化特许承租人、当地居民在国家公园建设、保护与开发利用中的责任,并依法保护其合法权益。

再次,建立统一的管理机构。将自然保护区、风景名胜区、森林公园等在国家公园的概念下加以整合,实行统一的科学管理。当前要选好突破口,建议以地质遗迹保护为基础建立国家公园管理体制。 邢飞龙 姚伊乐

湖州跨入矿山优美新时代

减点减量不减收,边开采变复绿

保化开采、清洁化加工、无尘化运输、生态化闭坑,助河道变清,天空变蓝,山体变绿。”

针对矿业生产过程中产生的废渣、淤泥、尾矿造成的二次污染问题,湖州市矿冶办通过与专业攻坚力量合作研发,使固废变废为宝。生产污水治理也通过多级沉淀、药物絮凝等技术达到循环利用。边坡及裸露地区,要求边开采边复绿,生产厂区采用全封闭设计,有效抑制扬尘污染。

在安全生产方面,湖州市在产矿山企业均已安装了视频监控操作系统,实施人工监管全智能化操作系统,并将矿山监管覆盖到开采、加工、运输等各个环节。视频实时全部接入市矿冶办视频监控中心,实现了政府对企业安全生产和环境保护安全监管,做到监管不留漏洞、不留死角、不留空白。

尤其是,涉矿船舶“三度”专项整治开辟了全国先例,把运输过程中船舶上产生的生活污水和垃圾以及废机油,在船舶靠岸后全部抽取上岸。

修复:把废弃矿山变花园

为了不让关闭废弃的矿基地留下难看

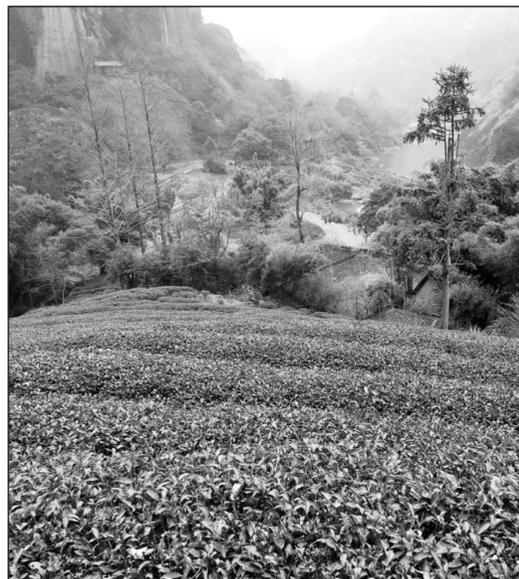
的“疤痕”,有的废弃矿山被改建成郊公园,有的进行复垦成为农耕地。

曾是浙江省最大露天矿区的德清砂村矿基地占地7000多亩,现在人去矿车散,土地平整已进入尾声。这里将变成德清最大的工业平台,一期建设就有3500亩的土地资源。

“废弃矿山被复垦、复绿,不仅改善了生态环境,更让扬尘治理得到了显著效果。”湖州市矿冶办相关负责人介绍说。

据了解,去年湖州市共投入废弃矿山治理资金2.7亿元。通过治理,已完成复垦用地1731亩,腾出建设用地755亩。为保障治理效果,湖州市除了督促施工单位对复绿效果达不到要求的矿山进行及时补种,还建立了废弃矿山治理档案,对治理全过程进行跟踪,杜绝借废弃矿山治理之名搞变相开矿。

湖州市矿冶办副主任韩新伟说,湖州市矿山开采历史比较久,需要治理的废矿基数比较大,要建立多渠道废弃矿山治理资金筹措机制。一方面,盘活存量资金,真正做到“取之于矿、用之于矿”;另一方面,激活民间资金,让矿山企业参与废弃矿山的治理,以解决政府资金的不足。



为增加林业附加值,保护森林生态,福建省武夷山市在保护区育林基地开发“森林人家”,解决采育场职工再就业,还带动了周边农村经济的发展。武夷山“森林人家”成为闽北山区示范旅游线路中的一个重要内容,吸引了众多游人前来休闲度假。

本报记者邓佳摄