

自然资源资产负债表编制难在哪?



封志明,1963年5月生,河北平山人。1984年毕业于兰州大学地质地理系,1988年在中国科学院研究生院获硕士学位,1998年在中国科学院研究生院获博士学位。现任中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师,副所长;中国科学院特聘研究员,中国科学院大学教授、资源科学教研室主任,《资源科学》主编。兼任中国自然资源学会副理事长、国家统计局编制自然资源资产负债表专家咨询组成员。

对话人:中国科学院地理科学与资源研究所研究员、副所长封志明
采访人:本报记者刘蔚

为什么要编制自然资源资产负债表?

■摸清自然资源资产家底,理清自然资源负债及其变化情况,明确自然资源资产所有者权益和管理者责任。

中国环境报:党的十八届三中全会提出“探索编制自然资源资产负债表”,中共中央、国务院2015年9月印发《生态文明体制改革总体方案》再次强调要求探索编制自然资源资产负债表。目前,许多地方都在试点探索自然资源资产负债表的编制。那么,什么是自然资源

资产负债表?这个表到底有什么用途?

封志明:自然资源资产负债表是一张包括自然资源资产与负债以及所有者权益的形神兼备的资产负债表,应该包括有反映价值量的总表,反映实物量

自然资源资产负债表编制要解决什么问题?

■编制原则与技术路径问题、表式结构与报表体系问题,以及负债核算与资产价值化问题。

中国环境报:自然资源资产负债表从无到有,各地在编制过程中肯定会遇到这样那样的问题。承德自然资源资产负债表的编制从2015年6月开始启动,到今年4月22日通过评审。这10个月的时间里都开展了哪些工作?其中哪些问题直接关系到编制工作的成败?

封志明:承德市自然资源资产负债表编制项目启动是在2015年6月,实际上相关工作从2014年就开始了。对于自然资源资产负债表的研究,我们起步较早。党的十八届三中全会决定“探索编制自然资源资产负债表”,中国科学院“自然资源资产负债表原形研究与应用”项目就在2014年5月正式启动。项目在对自然资源资产负债表“是什么”、“怎么编”、“做什么”等基础与应用问题进行深入研究的同时,又在2014年10月启动了浙江省湖州市自然资源资产负债表编制项目,并于2015年7月通过了专家验收评审。这些理论和实践工作都为承德市自然资源资产负债表编制积累了丰富的科学基础和实践经验,特别是确立了自然资源资产负债表编制的基本原则,以及所应遵循的技术路线。

自然资源资产负债表编制离不开基础数据的收集整理。在承德,我们首先要列出一个资源环境数据清单。项目合作方是承德市人民政府,依托承德市发改委,因此在数据和资料的收集方面比较顺畅。自然资源资产负债表编制所需收集的资料和采用的基础数据,

都是公开的、地方政府认可的、权威部门发布的数据,而不是要用我们去采集的数据。因为自然资源资产负债表的颁布,本身就是政府的事情,我们只是配合地方政府进行自然资源资产负债表的编制。

必须说明的是,地方政府需要认可的只是他们自己提供的数据,而不是自然资源资产负债表的结果。也就是说,自然资源资产负债表编制完成以后,即使政府对数据不满意,也不能轻易修改编制结果。保证自然资源资产负债表数据的真实性、完整性,是自然资源资产负债表编制的最基本要求。实际上,国家即将出台的自然资源资产负债表编制试点方案也将对此有明确规定。

中国环境报:明确了编制原则和技术路线,是不是自然资源资产负债表的做法也就明晰了?

封志明:我们认为,自然资源资产负债表编制既要坚持“三并重三结合”的基本原则,即实物与价值并重、数量与质量并重、存量与流量并重,以及加法与减法结合、分类与综合结合、科学与实用结合;也要遵循“三先三后”的技术路线,即先实物后价值、先分类后综合、先存量后流量。

首先要强调的是实物和价值并重。目前有些地方试点方案只有实物没有价值,主要是考虑到价值的不确定

河北省承德市自然资源资产负债表的编制从2015年6月开始启动,到今年4月22日通过评审。我们想知道,什么是自然资源资产负债表?其编制过程中主要难点是什么?自然资源资产负债表何时可以应用于领导干部自然资源资产离任审计?对此,我们与相关专家进行了对话。

和价值量的土地资源、林木资源、水资源和矿产资源等分类表,以及生态与环境扩展表。

编制自然资源资产负债表,一是为了摸清一个国家和地区的自然资源资产家底,即某一时点自然资源资产总量;二是理清期内自然资源资产的变化

性。但我们认为,先实物后价值,没有价值就没有办法进行综合,就没有办法进行横向对比,就没有办法把水、土、矿、林进行叠加。其实,这也是资源环境核算面临的一个基本问题,也是科学家们一直在思考并试图解决的资产价值化问题。

其次是分类与综合结合。目前有些地方试点方案只有分类没有综合,因为没有将实物价值化所以无法综合。自然资源综合计量一直是资源环境统一核算的难题所在,最早人们就考虑用货币化来解决。此外,还有能量、生态足迹、水足迹、碳足迹等核算方式,但這些方法大多处在科学研究阶段,离实际应用还有一段距离。我们认为,自然资源综合计量必须运用实用化、业务化的价值核算手段。因此,当前应优先选用资产价值化途径,用货币化办法来解决

中国环境报:货币化会不会引发争议?资源价格的确定有没有难度?

封志明:货币化相当于给每种资源一个价值系数。其实,每种资源的价值都不是绝对真实的价值。我们知道,价格是围绕价值波动的,价格不等于价值。但在实际资源环境核算工作中,都是运用价格表征价值的。

中国环境报:那么,怎样确定的资源价格才是合理的?

及负债情况,即一个国家或地区核算期内自然资源的开发、利用、保护和管理等各环节的变化及其对生态环境的破坏情况;三是明确自然资源资产所有者权益和管理者责任,为开展领导干部自然资源资产离任审计提供量化依据和决策参考。

封志明:所有能够进入到市场里的东西都是有价格的,没有进入市场的也可以找一个参考价格。有人可能说,你定5元、他定8元,这种情况怎么办?其实解决这个问题很简单,只要把价格统一成5元就行。就是说,制定一个国家标准或行业标准/地方标准就能解决这一问题。利用不同系数进行定价,就能够把不同资源加在一起,并将这些资源进行横向对比。

中国环境报:具体应该如何定价?“十三五”时期我国环境保护工作以改善环境质量为核心。那么,水质的改善怎么在自然资源资产的核算里体现?比如,就不同类别的水来说,Ⅱ类水的价格和Ⅴ类水的价格分别是多少?

封志明:水资源质量不同,其功能也不同。例如,我国《地表水环境质量标准 GB3838-2002》中明确规定,Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ类水可作为饮用水水源和水产养殖用水源,而Ⅳ、Ⅴ类水仅可作为工业、农业用水。不同用途的水资源其使用价值也存在明显差异,在核算中可以根据区域饮用水源地取水价格表征Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ类水资源价值,用工业、农业用水水资源费表征Ⅳ、Ⅴ类水资源价值。只要能采用统一标准,资源价值化是可以实现的,资源质量的改善也可以在最终的价值核算结果中得到体现。

上有哪些不同?

封志明:英国进行的生态系统评估,是在联合国“千年生态系统评估”基础上,开展的生态系统及其服务变化的评估;澳大利亚的相关工作,是在SEEA框架下进行的相关资源环境核算。二者与自然资源资产负债表编制思路有所不同。我们在自然资源资产负债表的编制中,统筹兼顾了自然资源的资源、环境、生态多功能特性,并将自然资源资产负债表划分为资产、负债与资产负债差额3个部类,其中,生态系统服务功能的破坏是负债的主要组成部分。

资源资产负债表编制主体与离任审计主体已基本确认,未来或可由第三方承担更多责任。

需要强调的是,考虑到自然资源资产负债表编制的复杂性与可靠性,实用性可操作性,完全依托自然资源资产负债表开展领导干部自然资源资产离任审计还需要时间。

言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。
奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文时间:即日起至9月30日
本报编辑部
2016年7月3日

自然资源资产负债表中的负债是如何定义和分类的?

■自然资源资产负债是指自然资源开发利用所导致的资源过耗、环境损害和生态破坏等,是应当由核算主体所承担的支出。

中国环境报:您在原则中强调了分类和综合。我们注意到,承德的自然资源资产负债表编制里面,没有关于空气资源的计算。当前,京津冀地区空气污染是重要的环境问题。为什么没有把空气质量核算进去?这是如何进行分类的?

封志明:表式结构与报表体系是自然资源资产负债表编制需要解决的基本问题之一。承德市自然资源资产负债表主要有7张表,包括1张主表、4张分类表,以及两张扩展表。1张主表就是自然资源资产负债总表,是1张价值量表;4张分类表分别是土

地、森林、水和矿产资源资产负债表,各自包括一张实物量表和价值量表;这也是部门责任相对明确的部分;两张扩展表包括生态综合核算和环境综合核算表,这部分是部门责任相对不太明确的部分。此外,承德市自然资源资产负债表编制还包括50张辅助表格,由此构成了承德市自然资源资产负债表报表体系。

承德市自然资源资产负债表核算的自然资源资产主要包括土地、水、森林和矿产资源,负债核算则主要包括资源过耗、环境损害和生态破坏3个部分。其中,资源过耗包括资源利用超过

其更新能力的自然过耗和资源利用超过各项政策红线的政策过耗两种类型;环境损害包括大气、水、土壤等环境损害,空气污染正是在环境损害部分得以体现;生态破坏则主要包括了森林、草原、湿地等生态系统占用与生态功能损失。

中国环境报: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,澳大利亚维多利亚省也在SEEA框架下对土地和生态系统进行了核算。这些计算方式与目前国内自然资源资产负债表的编制在方式方法

自然资源资产负债表怎样应用于领导干部离任审计?

■自然资源资产负债表编制主体与离任审计主体已基本确认,未来或可由第三方承担。

中国环境报:人们关注自然资源资产负债表,更多的是将其应用于领导干部的离任审计。那么,就目前情况来看,真正将自然资源资产负债表用于离任审计,还有哪些问题需要解决?

封志明:领导干部自然资源资产离任审计是自然资源资产负债表的应用方向

之一,自然资源资产负债表将成为领导干部自然资源资产离任审计的一项重要基础工作。当前,自然资源资产负债表的编制工作尚处于探索阶段,如何将编制结果应用于领导干部自然资源资产离任审计是一个需要不断探索与求证的过程。

近期,可以率先考虑将自然资源资产负债表中的资源过耗量、环境损害量等

指标,资源资产负债表派生出的资产变化率等指标,以及资产负债表与社会经济发展对比指标等作为领导干部自然资源资产离任审计的考核依据之一。

国家统计局会同有关部门联合推进自然资源资产负债表编制与试点,国家审计署会同有关部门负责领导干部自然资源资产离任审计制度与试点,自然

“我为改善环境质量献一策”征文启事
民、问计于民。
为此,本报特开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及

深化污染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。
征文要求:见解独到,富有新意,

探索与思考

应适时引入惩罚性赔偿制度

◆杜佳蓉

惩罚性赔偿也称惩戒性赔偿,是加害人给受害人超过其实际损害数额的一种金钱赔偿,是一种集补偿、惩罚、遏制等功能于一身的赔偿制度。这一制度起源于英美法系国家,随着现代社会产品责任纠纷社会化,后逐渐被大陆法系国家接受。

将惩罚性赔偿制度引入环境损害索赔领域,大幅提高行为人赔偿额度,不仅可以使受害人的损害得到赔偿,而且可以发挥保护环境、制裁、遏制恶意环境违法行为的目的。

引入惩罚性赔偿制度很有必要。一方面,我国改革开放30年取得了西方100多年的经济成果,而西方100多年的环境污染在中国30年间集中暴发。我国经济增长方式存在高投入、高消耗、高排放、不协调、难循环、低效率的问题,经济布局和结构不合理及产业结构偏重,导致经济增长付出高昂的资源环境代价,部分地区生态环境资源严重透支。另一方面,我国环境管理方式过于单一的问题亟待完善。在环境立法体系中,过度依赖行政手段。环境侵权损害赔偿范围过窄,幅度不足。比如,缺乏恢复环境原状、生态损害赔偿等方面的规定,赔偿额度小,不足以遏制环境违法行为蔓延趋势。“企业污染,老板发财,政府埋单,公众受害”现象普遍存在。企业污染环境治理成本外部化,一个区域企业的一年排污费加上环境违法罚款不足以支付当地环境治理投入。惩罚性赔偿的主要目的不在于弥补被侵权人的损害,而在于惩罚有主观故意的侵权行为,并遏制这种侵权行为的发生。

笔者认为,当前扩大惩罚性赔偿范围不存在法律障碍。《侵权责任法》第1条开宗明义:保护民事主体的合法权益,明确侵权责任,预防并制裁侵权行为,促进社会和谐稳定。对惩罚性赔偿做出明确认可接受规定,使环境损害赔偿案件引入惩罚性赔偿制度不存在法律障碍。从已有的惩罚性赔偿范围来看,主要对食品安全、生活消费品、产品安全质量等领域适用,对主观过错包括欺诈及明知违反食品安全、产品安全强制性标准的违法行为予以追究,赔偿范围侧重造成人身健康损害。因此,环境损害赔偿领域引入惩罚性赔偿顺理成章,符合侵权法目的。

《侵权责任法》第4条还规定:侵害民事主体的合法权益,侵害人身权益或者其他财产权益,侵害他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益,或者以侮辱、诽谤、贬损、贬低、丑化等方式侵害他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益,行为人主观故意,造成他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益损害,或者以侮辱、诽谤、贬损、贬低、丑化等方式侵害他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益,行为人主观故意,造成他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益损害,应当对侵权人适用惩罚性赔偿。

《侵权责任法》第4条还规定:侵害民事主体的合法权益,侵害他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益,或者以侮辱、诽谤、贬损、贬低、丑化等方式侵害他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益,行为人主观故意,造成他人姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等权益损害,应当对侵权人适用惩罚性赔偿。

环境执法需要语言艺术

◆邹晖

环境执法工作是环境保护的重要环节,肩负着对环境污染案件的调查处理重任,需要经常和企业当事人进行沟通交流。当事人文化水平、道德素质、法律意识等方面参差不齐,执法者需要提高语言表达能力,这样不仅可以拉近彼此之间的距离,提高执法效率,而且也能实现和谐执法。

但目前在一些地方,尤其是基层环保部门,执法人员由于专业能力不足、服务意识不强等原因,言语不规范、不文明的问题仍十分突出,一定程度上影响了执法者的形象。执法者与当事人沟通不畅,最终会影响环保工作高效顺利地开展。环境执法者的语言表达能力急需提升。笔者认为,可以从以下4方面做起。

一是练好环保内功,讲“内行话”。环境执法人员要勤练环保内功,精读各项环保法律法规,把最新的政策文件内容弄懂弄透,对从执法的操作性与艺术性上向提升。只有增强自己的内功能力,才能在言语方面得到改善。在企业当事人沟通时,要根据现场勘察的实际情况,对发现的问题,从各项污染物排放指标、污染源处理设施的运行情况、危险废物的现场管理情况等方面和当事人讲清楚情况,说明白问题。切勿简单指责企业存在环境污染、违法偷排或者污染物管理不科学等问题,要准确地运用法律法规条款做出有理有据的解释,让企业违法行为人心悦诚服地接受处罚。

二是言语简洁明了,讲“真实话”。环境执法人员在与企业当事人说明情况时,言语要做到简洁、精炼。同时,要合乎逻辑,尽量把繁多复杂的事情言简意赅表述出来。当然,言语的简洁明了不能以

权人因同一行为应当承担行政责任或者刑事责任的,不影响依法承担侵权责任。侵权行为人不能以已经承担行政责任或者刑事责任作为拒绝或减轻承担民事责任的抗辩理由,公法和私法可以同时针对侵权行为做出社会评价。因此,惩罚性赔偿可以与包括拘留在内的行政处罚和刑事处罚并行不悖。

惩罚性赔偿制度相比传统的损害赔偿,除具有补偿功能外,还有两点独特的功能。一是惩罚功能。侵权人承担的惩罚性赔偿数额通常是一般侵权赔偿数额的几倍甚至更多,使得惩罚性赔偿制度的威慑功能巨大。例如,2003年11月14日,在美国阿拉巴马州诉艾弗森石油公司欺诈案中,此案陪审团裁决被告支付0.68亿美元的补偿性赔偿金,外加118亿美元的惩罚性赔偿金。做出如此天价赔偿的理由就是不如此判决不足以发挥法律惩罚的作用。二是预防功能。当前,侵权者所获利益与付出的侵权成本严重不成正比,两者之间巨大的剪刀差成为侵权者前赴后继的内在利益动力,不斩断利益链就难以达到真正预防之目的。

那么,什么样的条件适用惩罚性赔偿?笔者认为,适用惩罚性赔偿需要具备5个构成要件:主观上存在故意或重大过失;行为存在违法性;要有造成实际损害的后果;受害人的损害与行为人的行为之间存在因果关系;惩罚性赔偿必须依附于补偿性的一般损害赔偿,不是独立的请求权。

在适用惩罚性赔偿时,除主要考虑行为人主观恶性大小、造成的后果大小程度外,还考虑行为人的经济条件、行为人为人的行为之间在因果关系;惩罚性赔偿必须依附于补偿性的一般损害赔偿,不是独立的请求权。

惩罚性赔偿主要针对3类严重环境违法行为。一是恶意违法行为。按照国务院办公厅2014年11月印发的《关于加强环境监管执法的通知》规定,恶意违法行为包括偷排偷放、非法排放有毒有害污染物等5种行为。二是《环境保护法》规定给予行政处罚处罚的4种环境违法行为。三是《刑法》第6章妨碍社会管理秩序罪第6节破坏环境资源保护罪,包括:污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪等14个罪名。

作者单位:河北经贸大学