

# 推进自然资源资产有偿使用

——专访环境保护部环境规划院环境政策部董战峰

## ◆本报记者赵娜

国务院日前印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见》(以下简称《意见》)。《意见》提出,力争到2020年,基本建立产权明晰、权能丰富、规则完善、监管有效、权益落实的全民所有自然资源资产有偿使用制度。

为什么要出台《意见》?我国自然资源资产有偿使用制度改革目前存在哪些问题?六大领域重点任务有哪些考虑?《意见》出台后,下一步如何更好地推进实施?对此,记者采访了环境保护部环境规划院环境政策部副主任董战峰。

## 《意见》出台有哪些意义?

董战峰表示,理解《意见》出台的目的和意义,首先需要厘清自然资源与自然资源资产的关系。

自然资源资产不是全部的自然资源,只是自然资源的一部分。自然资源是一个宽泛的概念,不仅包括传统意义上投入经济活动的自然资源部分,也包括作为生态系统和人类生存环境的环境资源,如空气、水环境、湿地等,主要功能是吸纳污染物和提供生态系统服务。

依据我国宪法规定,我国的自然资源属于国家或集体所有,所以在法律定位上,自然资源所有权是比较明确的。

全民所有自然资源资产是宪法和法律规定的属于国家所有的各类自然资源资产。但这是一个总体上的规定,由于不同自然资源资产特征性差异较大,也导致对自然资源资产产权制度建设一直存在争议。

“产权制度的建设是自然资源管理的重要内容之一。只有自然资源资产产权明晰、产权体系健全,包括有偿使用在内的很多自然资源资产管理工作才能更好地开展。”董战峰说。

目前,自然资源资产有偿使用制度建设还存在不少问题。

虽然我国改革开放以来,陆续开征了水资源费、资源税、林地资源使用费、草原资源使用费等,自然资源资产有偿使用制度逐步建立。但由于产权体系不健全、市场配置资源的决定性作用发挥不充分、自然资源资产监管不到位、制度建设不完善等问题,导致自然资源“无价”或“廉价”获取,造成自然资源浪费、过度开发,可持续性难以保障,并产生了严重

的生态环境外部性问题。

董战峰指出,要解决长期以来自然资源被“无价”或者“廉价”使用的问题,就要充分发挥市场配置资源的决定性作用,以及更好地发挥政府作用,使免费使用的自然资源变成“谁使用谁付费”的有价值的资源,从而促进自然资源保护和合理利用、维护所有者权益。

董战峰指出:“如果这一问题不解决,生态文明建设很难深入推进下去。所以,《意见》明确提出自然资源资产有偿使用制度是生态文明制度体系的一项核心制度,深入推进生态文明制度建设必须重点解决好这一问题。”

## 五项原则有何内在逻辑?

《意见》明确指出,自然资源资产有偿使用制度改革要坚持保护优先、合理利用、两权分离、扩权赋能,市场配置、完善规则,明确权责、分级行使,创新方式、强化监管的基本原则。

董战峰指出:“这五项基本原则不是孤立的,是有内在逻辑的,充分体现了自然资源资产有偿使用制度改革的顶层设计和系统考虑。”

保护优先、合理利用明确了改革的目的和导向。通过实行有偿使用,切实增强自然资源使用者合理利用和有效保护自然资源的意识和内在动力。

两权分离、扩权赋能是改革的基础。通过推动所有权和使用权分离,适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能,夯实全民所有自然资源资产有偿使用的权利基础,不断健全和完善产权体系。

市场配置、完善规则是改革的重点和主要内容。自然资源有偿使用要充分发挥市场配置资源的决定性作用,能市场定价的尽量要市场定价,明确全民所有自然资源资产有偿使用准入条件、方式和程序,支持探索多样化有偿使用方式,确保国家所有者权益得到充分有效维护。

明确权责、分级行使明确了改革的责任主体。我国的自然资源是全民所有的,处置的主体主要是中央和地方政府,在合理划分中央和地方政府对全民所有自然资源资产的处置权限,明确和落实好中央和地方政府的主体责任。

创新方式、强化监管是改革的保障。如果没有完善的自然资源资产管理体制和自然资源监管体制,缺乏有效的监管方式方法,少交或者不交自然资源使用税或

费将不可避免,有偿使用制度可能会沦为空架子,资源的有效保护和合理利用以及维护国家所有者权益的要求将难以落实。

## 六大任务设置有哪些考虑?

“由于不同的自然资源资产特性不同,有偿使用制度建设的内容必然存在差异。而且由于各领域有偿使用制度建设进程也并非统一,因此有些需要加快完善,有些则需积极推进建立健全。”董战峰说。

《意见》针对国有土地、水、矿产、森林、草地和海域海岛资源六大类型的自然资源有偿使用制度建设内容分别予以明确,为下一步这些自然资源资产有偿使用制度改革提供了方向。

比如,对于完善水资源有偿使用制度,则以落实最严格水资源管理制度要求,强化水资源节约利用与保护为主线,着重在守好水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线,并通过深化水资源税费改革、水权体系建设等来实现。

再比如,建立国有森林资源有偿使用制度则明确指出,一方面严格执行森林资源保护政策,另一方面充分发挥森林资源在生态建设中的主体作用,特别是后者,还需要通过加快改革统筹推进解决。

## 下一步如何更好推进实施?

《意见》明确了我国自然资源资产有偿使用制度改革框架和重点任务,特别是对2020年的制度建设目标进行了明确,为有序推进这项制度改革提供了清晰的路线图。

但是,由于自然资源资产使用制度改革涉及资源使用者意识和行为调整、管理手段的变化、权益的再规范、政策体系的协调、监管能力的保障等,改革探索过程必然面临着不少挑战。

在这种情况下,如何更好地做好推进实施工作呢?

董战峰认为,需要高度重视实施过程,明确落实责任分工,做好统筹协调,强化协作联动,加强能力保障,尤其做好试点工作。

《意见》明确提出了实施5项举措——加强与相关改革的衔接协调,系统部署改革试点、统筹推进法治建设、协同开展资产清查核算和强化组织落实,加快推进自然资源资产使用制度改革探索。

“这5项举措非常实在,操作性强。如果这些保障措施能够落实好,就会为我国自然资源资产有偿使用制度改革探索提供有力保障。”董战峰说。

试点具有引导示范作用,同时也是让纸质文件落地的重要实践。那么,如何选取试点呢?

董战峰建议,试点优先选择基础好、有条件的典型地区开展,如优先选择在国家生态文明试验区、健全国家自然资源资产管理体制试点地区等进行试点。

此外,《意见》也提出中央各有关部门要加强地方探索的指导,并做好总结评估,发现问题及时纠偏。

## 定义

01

### 自然资源

诸如土地资源、水资源、矿产资源、森林资源等自然环境中与人类社会发展有关的,能够被人和社会经济活动所利用来产生使用价值并影响劳动生产率的自然资源要素。

02

### 自然资源资产

主要指的是自然资源中产权主体明确、产权边界清晰、可给人类带来福利的稀缺性的物质资产。

03

### 全民所有自然资源

是宪法和法律规定属于国家所有的各类自然资源,主要包括国有土地资源、水资源、矿产资源清查核算和强化组织落实,加快推进自然资源资产使用制度改革探索。

## 延伸阅读

### 自然资源资产有偿使用与自然资源资产负债表有什么关联?

记者:2015年11月国务院办公厅印发《编制自然资源资产负债表试点方案》(以下简称《方案》),要求2018年底前编制出自然资源资产负债表,同时,研究探索主要自然资源资产负债价值量核算技术。

《意见》和《方案》这两份文件之间有什么内在联系呢?

董战峰:《意见》和《方案》是我国生态文明体制机制改革的重要政策文件。自然资源资产有偿使用和负债表这两个制度均属于国家自然资源资产管理制度的重要内容,强化自然资源资产管理是我国生态文明体制改革总体部署,这两项工作都是国家生态文明体制机制改革的部分,是生态文明制度体系中的核心制度。

这两个政策文件的先后实施表明,我国在自然资源资产管理领域的制度改革在加快推进,基本目的都是促进我国自然资源资产的节约、高效、可持续开发利用以及保护和改善。

两项改革针对不同的自然资源资产管理方面。

其中,自然资源资产有偿使用制度改革重点针对我国长期以来存在的全面所有性质的自然资源资产使用不规范、权利体系不健全、价格机制不完善、监管不到位等问题,通过实施有偿制度建设,促进资源的节约和保护,实现自然资源的可持续开发和利用。

自然资源资产负债表则是为推动中国生态文明建设提供信息基础,通过核算自然资源资产的存量及其变动(包括占有、使用、消耗、恢复和增值等),可以摸清某一时点上自然资源资产的“家底”,不仅可以全面反映经济发展的资源消耗、环境代价和生态效益,可以作为自然资源资产有偿使用的依据。此外,还可以作为实施环境与发展综合决策、政府生态环境绩效评估考核、对领导干部实行自然资源资产离任审计、自然资源监管等工作的重要基础,可以说是自然资源资产管理的一项基础性管理手段。

生、环境优美,推行环境保护分片包保制,对路段和河段实施责任包干,使村容村貌极大改善,村民环保意识普遍提高。

美了环境,乐了村民,改了观念。绿葱坡镇党委书记田恒勇说:“以前是烂泥地,晴天一片灰,雨天一路泥,到处是垃圾;现在是新修的黑色化道路,门前修花坛、种花草,蚊虫少了,整体环境美了。”

### 培育产业,农民增收

北界村紧紧围绕打造“高山运动休闲度假区”目标,深挖高山深谷、溪流纵横、奇峰怪石等山水美景旅游资源,着力发展“沟域经济”,打造户外探险、徒步摄影、垂钓休闲、避暑度假、越野体验、峡谷漂流于一体的特色乡村旅游。

同时,充分利用闲置山林和土地,建特色水果采摘园,养殖生猪、山羊、土鸡,种植药材(天麻、贝母为主)200亩、蔬菜300亩;开办土家风味洞藏酒厂1家,建特色鱼塘1口等,多方拓宽农民增收渠道,转变生产生活方式。

近日,北界村被湖北省农村综合改革领导小组列为全省美丽乡村建设试点村,北界村将得到省级补助资金,用于提升农村生态环境。巴东县也将借此东风,加大投入,加快推进全县12个乡镇和322个村美丽乡村建设。

巴东县环保局局长陈世友正按照县委书记单艳平、县长郭玲提出的“打造长江边最干净的县城”这一目标,认真谋划着巴东未来发展之路。

## 华夏绿讯

### 河北新增3处国家湿地公园试点

国家级湿地公园总数达20个

本报记者张铭贤 通讯员 姚伟强 石家庄报道 记者从河北省林业厅获悉,国家林业局近日批复河北省卢龙一渠百库湿地公园、滦平潮河湿地公园和任县大陆泽湿地公园为国家湿地公园试点单位。至此,河北省国家湿地公园总数达到20个(包括17个试点单位)。

河北卢龙一渠百库湿地公园位于秦皇岛市卢龙县,规划范围主要包括引青渠和青龙河两部分,总面积922.88公顷,湿地面积616.10公顷,湿地率为66.76%。

滦平潮河湿地公园位于承德市滦平县,规划范围以潮河河道为主,总面积554.53公顷,湿地率为78.87%。

任县大陆泽湿地公园位于邢台市任县,规划范围主要包括牛尾河、顺水河、澧河、沙洛河和留奎河河道以及邢州湖和点水湖,总面积971.66公顷,湿地面积416.58公顷,湿地率为42.87%。

湿地公园是河北省湿地保护体系的重要组成部分。据了解,河北省湿地实行分级保护管理,将湿地分为国际重要湿地、省级重要湿地和一般湿地,并由湿地保护名录予以确定。在湿地保护方式上,通过建立湿地自然保护区、湿地公园和湿地保护小区,来完善湿地保护体系。

### 上海最大养猪场完成活口清退

曹路镇畜禽退养工作完成率达100%

本报记者蔡新华 见习记者刘静 上海报道 上海市浦东新区曹路镇小华江路88号的东方种畜场内,一头头猪在称重后被赶上货车。随着70头肉猪全部装车运离,上海最大的养猪场也顺利完成了活口清退,这是上海市为了改善生态环境取得的又一佳绩。

据浦东新区环保局相关人士介绍,上海东方种畜场是全市最大的一家养猪场,摸底时活猪的数量有6万多头。由于体量大,东方种畜场的退养工作进行得最晚。直到近日,最后一批肉猪才上车运离,被送至指定养殖场。

截至目前,曹路镇的畜禽退养工作完成率达到了100%,共计退养奶牛1619头,生猪70315头,种禽25600羽。畜禽

### 吉林通化启动冬季活力冰雪之旅活动

### 生态旅游带动绿色转型

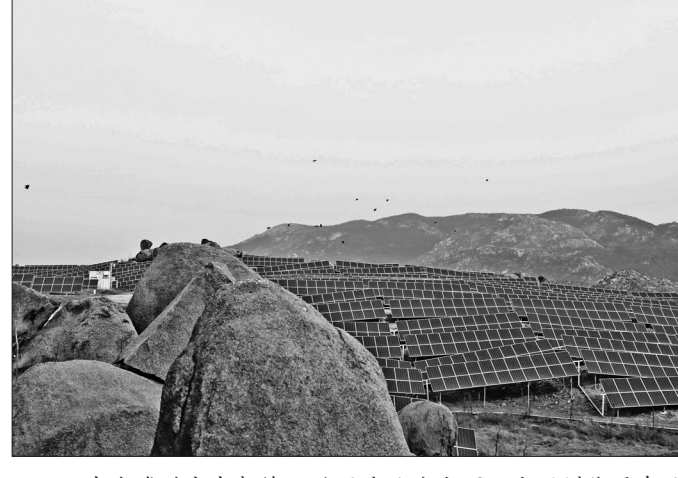
本报见习记者张倩 通化报道 由国际在线生态中国频道与通化市旅游局联合组织的“外籍旅游达人、权威媒体走进通化”冬季活力冰雪之旅活动见面会日前在吉林省通化市举行。

活动期间,来自美国、马尔代夫等国家的外籍旅游达人以及权威媒体一同走进童话般美丽的通化戏冰雪、赏美景。集安高句丽文化遗址、凉水朝鲜族民俗乡、地质奇观“云霞洞”、辉南县吊水壶飞瀑“赏雪”……众多体验让坐落在我国东北角的这个冰雪世界绽放光彩。

通化市位于长白山腹地,全市辖区面积1.56万平方公里,总人口230万,是闻名海内外的医药城、葡萄酒城、生态城。地处国际冰雪黄金纬度带,通化的冰雪资源得天独厚。如何善用当地环境资源,发展生态旅游成为通化近年来发展的重心之一。

冰天雪地也是金山银山。通化市委、市政府积极落实《吉林省委、省政府关于做大做强

通化旅游挖掘潜力、展示优势、塑造品牌、提升形象,让旅游产业成为带动通化绿色转型、率先振兴的强大动力。冬季活力冰雪之旅活动不仅展现通化的冬季旅游特色,也令人感受到东北生态旅游文化的独特魅力,增强中西方文化之间的交流与融合,从而促进通化市旅游产业转型升级,提升旅游品牌内涵,推动通化市生态旅游产业跨越式发展。



山东省滕州市东郭镇20兆瓦光伏发电项目由深圳能源有限公司投资建设,占地1000亩,是利用荒山建设的节能环保项目。从2015年底投产以来,已累计发电2400万度,大约相当于节约标准煤0.77万吨,减排SO<sub>2</sub>600吨、CO<sub>2</sub>1.994万吨、粉尘0.544万吨、氮氧化物300吨。

钱广礼 季英德供图

## 乡村发现

### 高山深谷游人不绝 沟域经济红红火火 国家贫困县走上绿色脱贫路



湖北巴东北界村易地扶贫搬迁安置点一期工程新建的楼房。

## ◆本报记者李飞 文摄

污水乱泼、垃圾乱倒、粪土乱堆、柴草乱垛、禽畜乱跑……曾是一些农村环境的真实写照。

地处长江三峡库区的湖北巴东县是国家级重点贫困县,肩负着脱贫发展和保护环境双重任务。如何实现“共抓大保护,不搞大开发”目标?怎样改变贫困落后面貌?是摆在50万巴东人面前最现实、最棘手的问题。

湖北省委、省政府派遣省环保厅工作组常驻巴东,在灾后恢复重建的同时,协助当地解决乡

村突出环境问题,改善农村环境质量,建设美丽乡村。

### 突破桎梏,先行先试

爬不完的山,过不完的坎,羊儿下山要人抱,卖个猪儿要抬轿,前山后山跑死马,上学放学两头黑,走乡访友带干粮……北界村位于巴东县海拔最高的绿葱坡镇西南角,四面环山,山高坡陡,光照不足,土地贫瘠,生产效率低,基础设施薄弱。全村有10组208户617人,其中贫困人口139户405人,是一个国家级重点贫困村。

北界村针对“一方水土不能养育一方人”的现状,按照“政府领导、村委主导、企业参与、群众自愿、部门监管、统一建设、示范带动”的思路,克服经验不足、资金短缺的困难,在全县率先实施易地扶贫搬迁项目。

北界村抢抓国家精准扶贫、易地搬迁和巴东县环境优美乡镇和生态示范村等一系列政策机遇和湖北省灾后恢复重建行动,解穷破困,先行先试,大干快上,先后设计完成《生态旅游发

展规划》和《易地扶贫搬迁安置点建设规划》,勾画出“环境优美、生态宜居、旅游扶贫、农旅融合”的发展蓝图。

北界村以“围绕点线面,扮靓新农村,发展新产业,促进新跨越”为主题,以创建“生态示范村”为抓手,走农旅融合发展之路,加快村庄环境综合整治和产业开发,努力打造“巴东领先、全州一流”的生态新村。

“每一栋房屋建设成本仅为9.8万元,其中统筹危房改造和扶贫搬迁项目资金1.55万元、承建公司捐助2.25万元,余下由搬迁户自筹资金。”村书记王祖华给记者算了这样一笔账。他介绍,对于贫困户自筹资金部分,在不增加群众债务的前提下,量力支付。暂时没有支付能力的,由企业承担并带动其发展,直到有支付能力再予支付,保证贫困户居住有保障,发展有后劲。

“搬出新天地,搬出新未来”是农民的期盼。对此,北界村借助北京市对口援建巴东以及湖北省环保厅支援灾后重建的机遇,科学规划了河坪、陈家坪、中坝河

等全村3个安置小区。

### 美了环境,乐了村民

今年44岁的陈国化,母亲70岁,孩子21岁,往年居住的土木房破旧不堪,一场雨灾造成房屋四面漏水。今年他们一家人搬进了两层半的小洋房,为解决就业,村里还安排他参加了施工队,生活发生了翻天覆地的变化。

据了解,为了最大限度地满足群众生产生活需要,村里每栋新建房均为两层半,并统一设计两间设施齐全、可供游客住宿的“宾馆式”房间;统一提供土家特色菜肴供游客选用;统一建设休闲娱乐设施;统一实施监督管理。

北界村安置工程共两期,一期8栋已竣工并入住8户33人;二期72栋已基本建成并将安置72户212人。安置点房屋依山而建,沿河排列,保持着农村原始自然风貌和生态环境。

为了保护饮用水水源,整治村庄环境,北界村提出“干净、自强”四字精神,规定村庄道路畅通、搭建美观、停摆有序、清洁卫