

学者视角

创新机制开展生态资产核算

张林波 李岱青 李芬

生态资源资产是自然资源资产的核心组成部分,是指自然生态系统及其生产的生态产品,包括水土资源、生态服务与环境产品,向人类提供了绿水青山、优美环境等基本生存空间。联合国相关研究表明,世界幸福指数排名前列的国家大多具有生态资源资产与经济发展协同增长的特点。将实现人民物质生活和生态资源资产的共同富裕作为经济增长、民生改善的汇聚点,对于满足人民群众对生态环境更宜居的殷切期望、提高人民福祉具有重要意义,是党为人民服务的宗旨在新时期的具体体现。

因此,在当前的形势下,应对生态资产核算予以足够的重视,将其作为重点工作来抓。

开展生态资源资产核算的重要意义

“绿水青山就是金山银山”,摸清生态资源资产的家底就是在金山银山和绿水青山之间架起衡量的桥梁。

首先,开展生态资源资产核算是生态文明制度建设的重要技术支撑。党和国家提出要建立“源头严防、过程严管、后果严惩”的生态文明制度体系。在这一制度体系中,除了继续采用行政手段对污染物排放许可、污染物排放量等进行过程控制以外,更加重视从系统整体的角度加强生态环境保护 and 改善环境质量。从源头严防来看,生态资源资产核算是建立健全自然资源资产产权制度、资产监管体制、空间规划体系等制度的前提;从过程严管来看,生态资源资产核算是资源有偿使用制度、生态保

探索与思考

◆杨宗栋

目前,各地方乡镇环保机构主要有乡镇(街道)内设环保管理办公室、乡镇(街道)所属事业单位、县级环保局派出机构、环境执法分支机构等设置模式。

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》要求,县级环保局从同级政府工作部门调整为市级环保局的派出机构。体制调整后,有必要对乡镇(街道)设置环境保护机构予以规范。

结合工作实际,笔者对此进行了思考。

首先,具有行政主体资格的直属、派出机构可以派出机构。

《行政复议法》第十二条规定:“对海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的,向上一级主管部门申请行政复议。”垂直领导的县级行政机

◆周再生

坚持绿色发展理念、推进新型城镇化建设是大势所趋。当前,一些地方正在积极打造一批工业重镇、商贸大镇、旅游名镇、文化强镇、风情小镇等,走布局合理、生态文明、文化传承、城乡统筹的特色新型城镇化道路。笔者认为,推进新型城镇化建设要绿色当先。

一是立足绿色生态。走新型城镇化道路,必须保证生态环境良好。对于具有生态优势的地区来说,更是如此。要秉承依山傍水、显山露水、城水相依、城山相偎的建设理念,打造“城在山中、山在城中,城在绿中、绿在城中,城在景中、景在城中”的绿色生态

制度的依据;从后果严惩来看,生态资源资产核算是实施生态环境损害责任终身追究制、领导干部自然资源资产离任审计等制度的基础。开展流域生态资源资产核算,有利于加强流域层面上生态文明建设理论和探索,为完善生态文明建设制度体系提供技术支撑。

其次,开展生态资源资产核算是落实“两山理论”的重要举措。“绿水青山就是金山银山”,摸清生态资源资产的家底就是在金山银山和绿水青山之间架起衡量的桥梁。过去以传统GDP为核心的政绩考核制度,在整个经济发展过程中起到了重要的激励和促进作用。但是也造成一些地方单纯追求经济快速增长而不顾及环境容量和自然生态承载力,造成生态环境问题。开展生态资源资产核算并将其纳入国民经济统计核算体系,可以更加有效地平衡经济发展与环境保护的关系。中国环境科学研究院在三江源区的核算结果表明,三江源区每年约需投入129.7亿元进行生态保护与恢复,并放弃约369.7亿元的发展机会成本。但是同时,保护了价值约14万亿元的生态资源资产,每年产生4918亿元的流量价值(2010年)。如果将生态资源资产纳入国民经济统计核算体系,青海省将不再是一个发展落后的省份,这将极大提升当地生态保护的积极性。

第三,开展生态资源资产核算是环境保护管理的重要手段。纵观我国环境保护工作,经历了20世纪70年代“三废”治理到90年代总量控制,再到当前以改善环境质量为核心的发展历程。党的十八大明确提出生态文明建设,并将其摆在了突出地位。在生态文明

探索与思考

规范乡镇环境保护机构设置

考虑到环保工作的延续性,建议县级环保局调整为市环保局派出机构后,继续保留法人资格,具有行政主体资格,强化现场环境执法。

关是上一级主管部门的直属机构,具有行政主体资格,可以派出机构。例如,县级地方税务局作为上级税务局的直属机构,可以在乡镇(街道)派出税务分局。因此,具有法律、法规、规章授权的行政主体资格的派出机构可以继续派出机构,例如市辖区公安分局可以在乡镇(街道)再派出公安派出所。

不具有行政主体资格的派出机构不能再派出机构,例如市辖区国土分局不能在乡镇(街道)再派出国土资源所。一般由市级国土局在乡镇(街道)派出国土资源所,其

务隶属于市辖区国土分局。综上所述,不具有行政主体资格的派出机构不能再派出机构。

其次,县级环保局作为市级环保局派出机构保留法人资格,应当具有行政主体资格。行政主体,是指享有行政权,能以自己的名义行使国家行政职权并能独立承担因此产生的相应法律责任的组织。根据我国行政法学规定,除非有法律、法规、规章的明确授权,派出机构是没有行政主体资格的。目前,市辖区公安分局、地税分局、工商分局依法具有行政主体资格。

开展生态资源资产核算的相关建议

建议将生态资源资产纳入国民经济统计核算体系,建立可推广、可复制的流域生态资源资产统计核算技术体系。

开展生态资产核算,笔者有如下建议。

第三,要规范县级环保局在乡镇(街道)派出、设置的环保机构。

在乡镇(街道)县级环保局派出、设置的环保机构可根据实际情况采取以下调整和设置方式。

一是县级环保局设置的内设机构、环境执法分支机构,继续作为县级环保局的内设机构或环境执法机构的分支机构。

二是县级环保局的派出机构,在县级环保局取消法人资格、不具有行政主体资格的情况下调整为市级环保局派出,业务隶属县级环保局,或调整为县级环保局内设机构、县环境执法机构的分支机构;在县级环保局具有行政主体资格时仍作为县级环保局的派出机构。

考虑到环保工作的延续性,在减少行政管理层级的同时,应有利于规范和加强环保机构队伍建设。因此,建议县级环保局调整为市环保局派出机构后,继续保留法人资格,具有行政主体资格,强化现场环境执法。

作者单位:江苏省环境保护厅

化的地方来说,要坚持“保护第一、开发第二”的原则,传承弘扬优秀传统文化,延续城镇历史风貌,发展有历史记忆、地域风貌、文化魅力和民族特点的魅力城镇。例如,以中国武陵山区(湘西)土家族苗族文化生态保护实验区建设为载体,加强古城、古镇、古街、古村落、古民居的保护整治,在大通道、旅游干线和景区布局民族村落和特色民居。在城市环线建设上充分体现民族建筑特色,着力打造民族文化展示长廊。在城镇风貌建设上,注重融入民族文化元素,做到传承历史不俗套、顺应时代不造作、植于本土而优于本色。

作者单位:湖南省古丈县环保局

新型城镇化道路要绿色当先

建设从“环境美”迈向“生活美”。地方党委、政府要强化领导责任,形成推进合力,整合建设资金,建设生活污水处理厂、生活垃圾处置场等环保基础设施,对城镇污染物进行有效处理,持续改善环境质量。坚持城乡环境同建同治,突出环境卫生、城乡容貌、交通秩序整治,建立环境保护工作常态管理、长效治理,共建靓丽城镇、美丽乡村。

三是确保规划领先。新型城镇化建设要想取得群众

加大生态资源资产培育力度,全面提高人类福祉。近30年来我国经济建设取得了举世瞩目的辉煌成就,但同时产生了生态系统退化以及大气、水和土壤环境质量下降等一系列问题。人类福祉不仅包括衣食住行等物质供给,良好生态环境是最普惠的公共福祉。人民群众对生态产品的需求随着经济发展和生活水平的提高而提高,环境质量和生态状况改善的速度却难以赶上人民群众期待的速度。因此,建议加大生态资源资产培育力度,促进生态资源资产保值增值,全面提高人类福祉。

加强流域生态管理,以生态资源资产统筹“山水林田湖”。流域是“水—气—土—生”4个圈层相互作用的一整体。生态资源资产统筹了以水为纽带的“山水林田湖”这一复合生态系统。要将流域生态资源资产优质区划入生态红线加以保护,开展一批生态资源资产培育工程和生态系统修复工程,实现流域生态资源资产保值增值;加大环境治理力度,改善环境质量,为人民提供洁净水源、清洁空气、健康土壤,保障食品安全和人居环境安全;以环境质量为导向,将环境质量不降级、环境服务功能不退化作为发展的底线和基本要求,通过提高生态产品生产和提高环境容量,全面提升流域生态系统服务功能。

建立核算机制,形成流域生态资源资产统计核算能力。建议将生态资源资产纳入国民经济统计核算体系,提出实现业务统计的总体技术思路,形成基于监测值的属地化评估方法,建立可推广、可复制的流域生态资源资产统计核算技术体系,逐步形成流域生态资源资产统计核算能力。组织统计、国土、环保、林业、农

业、水利等相关部门,按生态系统要素开展生态资源资产清查核算工作,摸清森林湿地、草地农田、水土资源等生态资源存量资产,以及生态服务、生态产品等生态流量资产的状况。选择重点流域开展流域生态资源资产核算试点,建立流域生态资源资产账户,并定期发布相关信息。

改变流域生态补偿模式,建立生态产品政府购买机制。流域生态资源资产价值是确定流域生态补偿标准的基础。建议根据流域生态资源资产核算结果,创新生态补偿机制,由原有补贴式、被动式和义义务的生态补偿方式,转变为政府主动购买生态产品的方式,让流域生态资源资产生产经营成为收入来源之一,使生态保护区由原来单纯的农业生产者转变为农业和生态产品双生产者。通过调整生态生产关系,将会极大地调动上游生态保护区主动进行生态保护的积极性。

完善激励约束机制,实施生态文明绩效考核和责任追究制度。积极推进与流域生态资源资产相关的生态文明制度建设。除以购买生态产品的方式探索新型流域生态补偿机制外,将流域生态资源资产作为流域资源占用的重要依据;建立以流域生态资源资产为核心的新型绩效考核机制,构建综合考虑流域经济发展和生态资源资产状况的区域综合发展指数,作为表征流域生态文明建设水平的指标,替代原有单一的GDP考核指标;以流域生态资源资产负债表为基础,开展流域内各省、市、县、乡领导干部离任审计试点,将流域生态资源资产作为重要内容实施领导干部离任审计。

作者单位:中国环境科学研究院

第三,要规范县级环保局在乡镇(街道)派出、设置的环保机构。

在乡镇(街道)县级环保局派出、设置的环保机构可根据实际情况采取以下调整和设置方式。

一是县级环保局设置的内设机构、环境执法分支机构,继续作为县级环保局的内设机构或环境执法机构的分支机构。

二是县级环保局的派出机构,在县级环保局取消法人资格、不具有行政主体资格的情况下调整为市级环保局派出,业务隶属县级环保局,或调整为县级环保局内设机构、县环境执法机构的分支机构;在县级环保局具有行政主体资格时仍作为县级环保局的派出机构。

考虑到环保工作的延续性,在减少行政管理层级的同时,应有利于规范和加强环保机构队伍建设。因此,建议县级环保局调整为市环保局派出机构后,继续保留法人资格,具有行政主体资格,强化现场环境执法。

作者单位:江苏省环境保护厅

四是在推进生态建设。实施大规模绿化全川广元行动,全市道路、水系绿化率90%以上,市建成区绿化覆盖率40.3%。大力实施退耕还林、天然林保护等生态工程,在西部率先开展碳汇交易,向上海世博会、广州亚运会提供碳中和指标近5万吨,全市林业碳汇180万吨。打好大气、水、土壤污染防治“三大战役”,“十二五”期间,全市万元GDP能耗下降22.02%,化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量均同比大



◆王菲

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在中华民族永续发展的高度,把生态文明建设摆在更加突出的位置,绘就了建设美丽中国的宏伟蓝图。四川省广元市认真贯彻落实党中央和省市委重大决策部署,市委七届二次全会作出了推进绿色发展、实现绿色崛起、建设中国生态康养旅游名市的决定,着力保护生态环境、发挥生态优势,以全域旅游为统领,以生态康养为特色,全力推动集观养、居养、文养、医养、康养于一体的生态康养融合发展,建设中国生态康养旅游名市,打造“绿色广元、康养之都”。

立足秀美山水,全力打造“观养”胜地。广元是全国旅游资源最为丰富的地区之一,有世界级旅游资源两处、国家级旅游资源25处,是中国优秀旅游城市、国家生态旅游示范区、全国第三批旅游标准化示范城市。

着眼宜人环境,全力打造“居养”家园。广元地处秦岭南麓,是南北气候过渡带,既有南方的湿润温暖,又有北方的天高云淡。城市环境空气质量优良天数比例达到90%以上,空气中负氧离子含量每立方厘米高达5000个以上。嘉陵江、白龙江等大江大河出境断面水质达到国家Ⅰ类或Ⅱ类标准,是国家森林城市、国家卫生城市、中国人居环境范例城市。

依托厚重历史,全力打造“文养”长廊。广元至今已有2300多年的建城历史,是中国古蜀道文化和三国历史文化的核心走廊,武则天的出生地。广元也是原川陕苏区的核心区域,红四方面军后期党政军活动中心、西部战争主战场和长征出发地。

围绕绿色有机,全力打造“食养”天堂。广元是全国发展绿色食品和有机食品的优势区域,是四川省农产品产地无公害化市、全省首个农产品质量安全监管示范市,培育中国地理标志产品6个、国家地理标志产品26个,是拥有两个国家有机产品认证示范县的城市,苍溪红心猕猴桃、青川黑木耳等“广元七绝”享誉全国。以有机农副产品为食材的广元特色菜系,取材考究、风味独特。

培育优势产业,全力打造“医养”福地。广元地热资源丰富,是国土资源部首批命名的“中国温泉之乡”。广元是全国基层中医药工作先进市、医养结合试点市,建成三甲医院4所,正加快建设国家级健康医疗旅游示范基地、川陕甘毗邻地区医疗中心。广元是全国中药材主产区之一,中药材和中药品种达2500余种。正加紧筹建四川健康职业技术学院,打造集生态养生、养老、科普为一体的培训教育基地。

这些年来,我们始终坚持生态立市,大力推进低碳发展,特别是“5·12”汶川特大地震发生后,在地震重灾区、西部欠发达地区率先提出“低碳重建、低碳发展”思路,2010年在全国率先立法确定“低碳日”,初步探索出一条符合低碳要求、具有广元特色的低碳发展路径。

一是经济发展低碳化。大力培育发展食品饮料、新材料、清洁能源化工、生物医药、健康养生、文化旅游、生态有机农业等资源节约型、环境友好型产业,着力推进产业结构低碳化。“十二五”期间,高耗能行业增加值比重下降14%,工业万元增加值能耗下降31%,万元GDP二氧化碳排放下降18%,建成国家先进电子产品及配套材料产业园区、中国食品产业发展重点园区。

二是能源结构低碳化。大力发展水能、风能、生物质能、太阳能,清洁能源占一次性能源消费的比重达28.36%。全面推行“气化广元”清洁能源行动,天然气、沼气气化率达80%以上。

三是生产生活低碳化。积极推广绿色建筑,新改扩建工程项目建设严格执行50%节能设计标准。积极开展低碳生产生活方式进社区、进企业、进机关、进学校活动,全市创建低碳示范社区37个。

四是推进生态建设。实施大规模绿化全川广元行动,全市道路、水系绿化率90%以上,市建成区绿化覆盖率40.3%。大力实施退耕还林、天然林保护等生态工程,在西部率先开展碳汇交易,向上海世博会、广州亚运会提供碳中和指标近5万吨,全市林业碳汇180万吨。打好大气、水、土壤污染防治“三大战役”,“十二五”期间,全市万元GDP能耗下降22.02%,化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量均同比大

绿色发展是全社会的事,是每个人的责任。必须携起手来,加强互利合作,构建全民参与的社会行动体系。

党政领导谈生态文明

发挥生态优势打造康养之都

幅下降。

通过持续不断推进低碳发展,广元守住了绿水青山,也收获了金山银山。2012年被国家发改委确定为全国第二批国家低碳试点城市,2015年成功列入国家第二批生态文明先行示范区。低碳发展经验在中欧低碳城市会议、全国低碳试点城市总结评估会上交流。与此同时,通过低碳发展,也推动了全市经济社会的科学发展、转型发展、跨越发展。5年来,全市地区生产总值年均增长10%,城乡居民人均可支配收入年均增长10.7%、12.3%,广元经济社会正驶入转型发展的快车道。

绿色发展是全社会的事,是每个人的责任。必须携起手来,加强互利合作,构建全民参与的社会行动体系,推动形成绿色发展人人有责、人人参与、人人共享的良好社会风尚,共同建设天更蓝、地更绿、水更净的美丽家园。

一是携手发展绿色经济。要紧紧抓住绿色发展带来的机遇,向绿色、低碳要生产力,坚持走新型工业化、新型城镇化、农业现代化道路,改造提升传统产业,大力发展绿色产业,推动绿色技术创新,努力形成生态化、可持续的绿色生产方式和增长方式,大幅提高经济绿色发展程度。

二是加强绿色发展合作。人类生活在同一个地球村,都应牢固树立命运共同体意识,顺应时代发展潮流,加强低碳发展、绿色发展交流合作,实现共同发展。我们愿同大家一道,分享这些年来推进绿色发展、低碳发展的成果,推动互利互惠、共同发展。

三是共建绿色美丽家园。要顺应人民群众新期待,“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”,共同加大自然生态系统和环境保护力度,加快突出环境问题治理,切实改善生态环境质量,建设更加美丽宜居的新家园。

作者系四川省广元市委书记