

推动资源利用方式根本转变

中国地质调查局副局长 李金发



党的十八大报告提出：“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”，“必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”。生态文明建设对于我国经济可持续发展至关重要，既有利于破解资源瓶颈，又有利于解决环境问题，更有利于建设美丽中国。未来，我们必须树立自然资源管理的新理念，通过推动资源利用方式根本转变，加快建设生态文明

生态文明建设的成效，主要取决于资源环境问题的系统解决。生态文明建设要求我们不仅要关注资源的自然生态系统，而且要更加关注自然资源与经济社会的相互联系，把自然资源开发利用、人类经济社会发展和生态环境放在一个统一的整体系统中加以考虑，寻求人与自然的和谐发展。

从世界各国资源管理的实践看，随着经济社会的发展，人们的认识不断深化，从向自然索取资源为主到发展相关资源产业，再到随着经济发展和资源开发利用，环

传统工业社会的生产模式是一种“资源——产品——污染物”单向流动的线性经济。随着经济的增长，资源瓶颈日益突出，经济系统需要从数量型增长转变到质量型发展。生态文明社会的生产模式是以资源合理利用、减少废弃物的排放为特征，在物质循环中最大限度地利用资源，是一种非线性的、循环的生产模式。因此，转变资源利用方式，是在生态文明理念下转变自然资源管理的重点所在。

首先，要坚持资源节约优先。节约资源是保护生态环境的根本之策。要坚持供需双向调节，以资源总量控制，倒逼资源开发

某一特定的自然资源总是在一定区域和空间内赋存的，而在一定空间和区域内同时赋存有多种自然资源。资源与环境在一定条件下是可以相互转化的。以往对自然资源单一的或单方面的评价已不能满足当今社会的要求，要从更广的角度和尺度上对自然资源进行综合评价。当前，对自然资源评价体系应包括以下三个方面的内容。

一是自然资源系统评价。由于地球表层结构的复杂多变，自然资源的分布极不

在生态文明的理念下，转变自然资源管理方式、利用方式，归根结底要依靠制度创新，加快构建与社会主义市场经济体系相适应的自然资源管理体制和运行机制。

第一，建立和完善自然资源管理制度。要按照生态文明建设的要求，在完善已有各类资源法律的基础上，加快推进以自然资源统一管理为核心的立法工作，推进自然资源领域的综合立法。通过立法，树立新型资源观和资源管理观，以资源利用方式和管理方式转变，推进形成有利节约资源的产业结构、发展方式和消费模式。

第二，加强自然资源综合管理。从自

转变资源管理方式是关键

境问题日益突出，人类对资源认识又有了一新变化，资源的数量和质量直接影响着环境系统的功能，对自然资源的过度开采和掠夺使用是许多灾害频发的主要原因。在这种情况下，人们提出并形成了可持续发展的理论，要求在对自然资源开发的同时，维护和保障生态平衡，既要加强传统的资源管理，又要重视资源资产的管理，促进自

然资源的全球配置。随着人们对资源的认识变化，政府部门对资源管理也经历了从数量管理到质量管理再到生态管理的过程，并呈现出资源综合管理的趋势，即以整体的自然资源为管理对象，以不同门类自然资源的共性为基础，以不同门类自然资源之间的相互协调关系为纽带，利用一体化的综合的运行

机制，将不同门类的资源进行统一管理。自然资源管理在生态上的日趋耦合，不仅体现在资源管理观念和理念的转变，而且体现在各国具体的行动之中，即把各种资源看成是相互联系的有机整体，注重资源管理的统一性和综合性，强调大尺度范围的资源统一管理与综合利用，重视单门类资源开发对其他资源和生态环境的影响。在市场经济条件下，自然资源管理要以产权约束为基础，实行行政管理和产权管理相结合、实物管理和价值管理相配套、技术监督和经济监督相协调的管理模式。

转变资源利用方式是重点

利用方式的转变。其中，资源开发利用不仅要考虑技术经济条件的制约，而且要更加关注自然资源开发利用的连锁生态效应，追求适度资源开发承载力。

其次，要加强资源循环利用。当前，我国资源循环利用还存在较大发展空间。以我国矿产资源开发利用为例，一方面我国面临矿产资源的供应短缺，另一方面粗放式开发又在极大地浪费资源和污染环境。具体

表现为：一是资源储量利用程度低，近一半的资源储量未被利用。二是矿产资源综合利用程度低。我国金属矿共、伴生资源相当丰富，但综合利用率仅达到70%的有色金属矿山仅占2%，达50%的矿山不到15%，国内有色金属矿产资源综合利用率远低于国外先进水平。三是我国采矿回采率和选矿回收率都偏低。因此，要加强资源综合利用，实现贫矿变富矿、小矿变大矿、一矿变多矿以

及无用矿变有用矿，不断提高矿产资源保障程度，以环境友好的方式利用自然资源，实现资源开发利用的生态化。

再次，要实施资源保障多元化战略。在立足国内的前提下，要充分利用“两种资源，两个市场”，积极参与全球矿产资源配置，拓展境外资源利用的空间和能力，同时加强矿产资源储备。

此外，还要加强技术创新。通过加强科技创新，提高资源利用的水平和效率，加强非常规资源勘查与开发，如非常规油气资源（油页岩、煤层气、页岩气等），促进战略性新兴产业发展。

加强资源综合评价是基础

均匀，对自然资源系统进行评价，既有益于加深对区域发展基础的认识，更可为优先开发和利用自然资源的决策服务。自然资源评价的核心内容应包括：自然资源价值评估和自然资源核算体系；自然资源系统的适应性评价。

二是自然资源开发的环境影响评价。在人类活动中，自然资源的过度开发和利用不仅对自然环境产生污染，而且对生态环境和社会经济环境都产生深远的影响。自然资源开发环境评价，就是以实现资源可持续利用为目的，科学论证资源环境的

承载力，确定资源开发的环境可行性和合理性，它可从局部性的或单一性的影响、区域性的影响、全球性的影响三个层面考虑。

三是自然资源开发的关联评价。无论何种资源开发，必将对区域内其他资源产生影响。因此，应对资源开发作关联评价，以全面揭示资源开发可能造成的后果。自然资源开发的关联评价包含两个方面，即自然资源开发对其他某些资源的正面效应和负面效应，对其进行定性的或定量的评价。

资源管理体制创新是保障

然资源管理的角度，借鉴国际经验，可以考虑在全国范围内逐步实行资源的生态系统的综合管治，全面提升资源综合管理工作水平，建立自然资源一体化审批与监管模式，即对区域自然资源产权的审批、监督以及资源观和资源管理观，以资源利用方式和管理方式转变，推进形成有利节约资源的产业结构、发展方式和消费模式。

第二，加强自然资源综合管理。从自

海洋资源，在纵向上适度向建设、矿业延伸，构建相对集中统一的自然资源管理大部门管理体系，推进自然资源合理利用和生态文明建设。

第三，加强自然资源综合调查、监测和评价。将各类资源看作一个整体作为调查、监测和评价的对象，尊重自然资源属性，综合运用各类调查技术，揭示各类资源要素、环境本底以及相互制

约关系。围绕重要经济区，开展以资源环境对经济社会发展承载能力为主题的综合调查，为区域经济规划、经济布局提供依据。建立统一的数据平台，实现各类资源要素的对接与集成。特别要推进地质调查与土地调查、海洋调查、测绘工作的融合，强调综合调查成果的社会化服务。

第四，加强宣传教育，普及生态文明与自然资源管理知识。通过各种宣传媒介，大力宣传人口、资源、环境政策，加强舆论和社会监督，切实增强公众节约资源和保护环境的意识。

以现代航运服务业助推海洋强国建设

汪旭晖 杨东星

党的十八大报告提出，发展海洋经济，建设海洋强国。这些年来，我国海洋经济取得显著成就，对国民经济和社会发展发挥积极作用。其中，海洋运输业是海洋经济最为重要的支柱产业之一，对海洋经济增长的贡献逐年提高。目前，我国港口建设规模、港口吞吐量、运输船舶规模均处于世界前列，随着国际航运资源向亚洲地区尤其是中国的转移和集聚，我国正在向世界航运中心的方向迈进。

但这些骄人的成绩并不意味着我国已经成为航运强国，事实上，我国与世界航运强国之间还存在较大差距。国际经验表明，建设航运强国不只是依靠口岸航道、港口设施等航运基础设施建设，以及港口吞吐量等硬性指标，而更多的是依靠软实力的提升，如航运金融与保险、仲裁服务、航运咨询等。因此，推动我国海洋强国建设，必须高度重视现代航运服务业发展。

首先，要高度重视航运软实力建设。航运软实力的核心是航运服务的功能，可将金融、制造、商贸、期货等相关要素带动起来，集有形商品、资本、信息、技术的集成于一身，通过商流、信息流、资金流带动城市相关产业及产业集群的发展。相比硬

实力，软实力建设要困难，需要各级政府部门、行业协会、企业机构高度重视航运软实力建设，深刻认识软实力的内涵，联动协同，共同思考如何“创新驱动、转型发展”，联手完善现代航运服务体系。

其次，要探索推进现代航运服务集聚区的建设。建设航运服务集聚区有利于集聚航运服务资源、形成集聚效应和辐射效应，整合航运服务能力、提高航运服务质量，突出现代航运服务特色，是国内外发展现代航运服务业的一条重要经验。要依托航运服务集聚区的区位优势和产业基础，做好系统的规划，重点发展航运金融、航运保险、航运经纪、邮轮经济等高端航运服务集聚区，以财政税收政策重点吸引大型物流企业、邮轮公司、金融机构、海事法律等入驻集聚区，形成以高端航运服务业为龙头，企业成群、产业链、要素成市的集聚功能，使航运服务集聚区成为国际航运中心的核心功能区、航运企业总部基地、航运要素集聚中心等。

第三，要搭建现代航运服务三大平台，提升综合服务能力。一是搭建现代航运交易平台。航运要素交易是现代航运市场建设的核心环节，对航运业发展具有巨大的带动作用。未来，我国在重要的国际航运中心核心城市都应建立现代化的航运交易所，并依托航运交易所，构建区域航运要素交易市场，打造区域性航运交易总部。同时要进一步建立和完善现代航运交易机制，并且积极开发并推进航运衍生品交易，争取中国

航运的话语权。二是建立现代航运信息服务平台。三是通过推进航运产业基金的组建、大力发展船舶融资业务、积极发展航运保险业务、加快推动金融联动等，大力推进现代航运金融服务平台的打造。

第四，要大力推进知识经济驱动型航运服务业发展。就海洋产业而言，尽管我国已初步建立了比较完整的海洋产业体系，但产业结构不尽合理，新兴的海洋高科技产业和海洋装备制造业尚未形成规模。我们可以向国际经验学习，利用雄厚的制造业基础，加快知识创新，提升研发能力，把提高海洋装备制造业作为优先发展重点，鼓励企业通过自主开发、与高校及科研院所联合开发等多种途径，在船舶维修及零部件制造、钻井平台制造、海洋精密仪器等新兴高端设备领域发展，并通过相应配套措施鼓励与之相关的技术开发、转让、咨询等生产性服务业发展，构建海洋制造业高端服务体系，建设先进海洋制造业的生产、研发和运营中心。

与此同时，还要重视高端复合型航运人才培养。一方面，应促进高校自主加强专业优化调整，重点支持航运类专业及其相关学科的建设和人才培养。另一方面，企业也要采取多渠道的培训方式，在实践中高度重视高端复合型航运人才培养。只有各界充分重视高端复合型航运人才的培养，建设海洋强国才能有强大的人力资源保障。

（作者单位：东北财经大学工商管理学院）



优化财政转移支付制度

促进基本公共服务均等化

程 航

现阶段，随着全面建成小康社会步伐的不断加快，人民群众的公共服务需求也在全面快速增长。与此同时，公共产品供给不足、供给结构不合理以及与人民群众需求不同步等问题逐渐凸显。当前和今后一个时期，推进基本公共服务均等化，应成为健全公共财政体系、提高政府服务水平、完善转移支付制度的一个重要目标。

（一）

解读政府间财政转移支付对于地方公共服务水平的影响，首先要充分认识公共服务均等化的意义。基本公共服务均等化是以人为本理念的具体体现。一方面，公共服务均等化有利于促进社会公正，维护社会稳定和国家统一；另一方面，从经济学理论上讲，根据边际效用递减规律，均等化的资金安排有利于提高资金使用效率。也就是说，向财政资源不足地区转移财力，用以增加公共物品供给，所产生的效用要大于投向财力充裕地区。从长期来看，通过提高财力薄弱地区的公共物品供应能力，也会减轻发达地区近期负担。而且，均等化有助于促进统一市场形成，使生产要素能够在利益的引导下，按照市场规律在地区间流动，以达到优化资源配置的目的，促进经济与社会以及城乡之间、地区之间协调发展。

实践证明，为实现各地区基本公共服务均等化，应充分发挥财税机制的作用，转移支付是推进基本公共服务均等化的重要手段。从财政基本理论和国际经验看，实施转移支付意义重大。比如，通过政府间财政转移支付可以缓解纵向和横向财力不均衡，增加地区财力以促进公共服务水平的提高。从某种意义上说，政府间财力分配的纵向和横向不均衡是必然的，为了实现公共服务均等化，需要通过转移支付的方式，使上级政府动用资源帮助困难的下级政府和相应的地区，并保证经济发展水平相对较低或支出成本较高的地区政府具有为本地居民提供与其他地区相同公共服务的能力。

值得注意的是，政府服务水平的高低对转移支付的支出效率有着重要的影响，一个高效廉洁的政府对转移支付资金的用途规定更为科学、管理更加精细，不会随意截用挪用资金，在资金使用过程中也会更加注意资金的使用效率。

（二）

我国现行的政府间财政转移支付体系主要是在1994年推行的分税制财政体制基础上逐步建立的。财政转移支付制度是以各级政府之间所存在的财政能力差异为基础，以实现各地公共服务水平的均等化为主旨，而实行的一种财政资金转移或财政平衡制度，既是政府间财政关系的重要组成部分，也是调节收入分配的重要手段。这些年来，这一体系对确保困难地区政府正常运转和基本公共服务的提供、遏制地区间财力差距的扩大趋势和国家重大政策的顺利实施发挥了重要作用，但同时也还存在不少问题。比如，转移支付结构不合理，均等化效果难保障；转移支付法律法规体系和监督考评机制有待健全，等等。这些问题的存在，不利于基本公共服务均等化的实现，也不利于改革发展的公平分享。

党的十八大报告提出，加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。根据社会主义公共财政体系建设的内在要求和国外财政转移支付实践经验，我国应坚持以人为本，完善公共财政体系，提升政府服务水平，优化政府间财政转移支付制度以促进基本公共服务均等化。

一是要优化转移支付结构。发挥转移支付调节地区间财力差距的作用，重点是严把专项拨款立项关，建立严格的专项拨款项目准入机制。中央财政新增财力除了安排本级支出正增长外，主要用于增加一般性转移支付，重点帮助中西部地区解决财力不足问题。

二是建议成立专门的财政转移支付管理机构。从国际经验看，转移支付的专业化管理是发展趋势，根据我国实际情况，应考虑成立一个具有一定的行政职能而非纯粹的咨询职能的专门机构来进行财政转移支付方案的确定与支付资金的拨付，并负责对财政转移支付的最终效果进行调查、追踪、反馈、监督和考评，促进社会效益与经济效益的有机统一，不断提高财政转移支付资金的使用效率。

三是要提升政府服务能力，实现政府间转移支付的法制化。政府要加大对违规使用转移支付行为的处罚力度，严格控制政府人员编制，避免出现转移支付与财政冗员共同增加的困境。为推动依法理财，我们有必要完善财政转移支付方面的立法，通过法律法规进行严格规范，推进政府间财政转移支付的法制化进程，使政府间的财政转移支付有法可依。

四是要建立健全转移支付的考评监督机制。有效的监督考评机制是实现转移支付目标的重要保证。要进一步明确各级政府在推进基本公共服务均等化过程中的职责，建议将公共服务水平作为重要的绩效考核指标纳入干部考核内容，使不同政府及其部门建立起良性竞争关系，促使各级政府将公共支出优先权切实转移到公共服务上来。对专项拨款，要仔细审查项目的重要程度和可行性报告，合理测算每类项目所应给予的补助数额并按期拨付资金；要通过项目验收、效益考核和经验总结等程序对每个项目进行全过程跟踪的监督管理。此外，对转移支付的执行效果，建议建立专门的绩效考评体系和一系列量化指标，对其社会效益和经济效益进行考察、评价，以保障实现转移支付资金运用的政策目标。

（作者单位：华中科技大学经济学院）

本版编辑 欧阳优

邮箱：jjrbsj@sina.com