

自然资源资产负债表编制难在哪

——访环境保护部环境规划院环境政策部主任蒋洪强

本报记者 沈慧

日前,国家统计局局长撰文表示,将探索编制自然资源资产负债表。事实上,这项旨在“用制度保护环境”的工作早已紧锣密鼓地展开。本报记者近日专访了环境保护部环境规划院环境政策部主任蒋洪强。

为什么编制

作为衡量官员生态政绩重要依据

记者:为什么要编制自然资源资产负债表,它将对生态环境保护起到什么样的作用?

蒋洪强:自然资源资产负债表,即核算自然资源资产的存量及其变动情况,以全面记录当期(期末-期初)自然和经济主体对自然资源资产的占有、使用、消耗、恢复和增值活动,评估当期自然资源资产实物量和价值量的变化。

这可以摸清某一时点上自然资源资产的“家底”,全面反映经济发展的资源消耗、环境代价和生态效益,可以作为环境与发展综合决策、政府生态环境绩效评估考核、生态环境补偿等的重要基础。

同时,它也是领导干部实行自然资源资产离任审计的依据。如果官员任期内由于监管不力,造成自然资源资产贬值或下降得过多,那么将不被提拔,这对自然资源与生态环境保护乃至生态文明建设形成有效的倒逼机制,可以有力破除和扭转地方发展唯GDP论。

自然资源资产负债表 主要包含五种资源



三大难点

观念认识不到位、技术方法不成熟、统计数据体系不健全

链接

什么是环境资产负债表

生态环境资产负债表属于自然资源资产负债表的一种,主要包含四个方面的内容:

(1)大气环境容量资产负债表编制。收集全国地级以上城市大气污染源数据、环境质量数据、气象数据等基础数据,核定全国地级以上城市和31个省市自治区主要大气污染物的环境容量,编制大气环境容量资产负债表(实物型和价值型)。

(2)水环境容量资产负债表编制。收集全国10大流域的污染源、水文、水质、排污口等数据,核定计算其不同河段和不同水环境功能区的水环境容量(COD、氨氮),编制全国及31个省市自治区水环境容量资产负债表(实物型和价值型)。

(3)水、大气和土壤环境质量产品与效益核算。以大气、水、土壤环境质量达标带来的环境污染损失减少作为其达标的效益,对省级和城市环境效益进行核算,基于环境污染损失和环境质量改善效益核算的绿色GDP核算。

(4)生态产品生产总值核算与资产负债表编制。全面获取森林生态、草地生态等生态资源信息,编制全国生态资产负债表,将生态资源使用、消耗和破坏活动造成生态资产损耗和生态效益下降的记录为“负效益”,将生态资源恢复和增值活动带来生态资产增值和生态效益上升的记录为“正效益”。

围,同时也是一项涉及环保、国土、林业、水利、农业、海洋、能源等多部门的工作。编制和研究的复杂性不言而喻。

具体来说,当前开展自然资源资产负债表编制要越过“三道坎”。首先,人们对其战略地位的认识还不到位,自然资源资产核算相关制度安排,如相关统计法规以及自然资源资产核算与资产负债表编制相关技术规范、标准等基本属于空白。

如何破解

重中之重是搭建跨学科、跨部门的统一工作平台

记者:针对自然资源资产负债表编制过程中遇到的难题,您认为应如何解决?

蒋洪强:我建议,自然资源资产负债表编制工作应从以下五个方面着手努力。第一,搭建跨学科、跨部门的统一工作平台。建议在组织形式上搭建由统计局、财政部牵头,环保部、水利部、国土部、林业局等有关部门参加的统一工作平台,根据不同资源要素,下设若干编制专题小组,在统一协调部署下,共同制订工作方案及目标,并负责组织试点及实施工作。这是自然资源资产负债表编制成功的保证。

第二,选择合适的目标模式。自然资源资产核算目标模式大致分三种,其中一种是重新建立一套基于资源环境的绿色财富核算体系,类似于“绿色GDP”,即将经济活动中所付出的资源耗减成本和环境降级成本从GDP中予以扣除。鉴于目前我国资源和环境并存,可持续发展受到严重威胁的局面,建

议自然资源资产负债表编制目标模式采用联合国推荐的综合环境与经济核算体系(SEEA),即在不改变现有国民经济核算体系的卫星账户(第二账户),在完善实物量核算的基础上,最终建立实物量和价值量相统一的自然资源资产核算体系。

第三,确定率先突破的重点与范围。当前,自然资源资产负债表的构建首先需要确定理论框架构建,这可以通过研究和借鉴国际经验,建立一个与国际接轨、比较理想的、与国家统计核算制度衔接的、分步实施的自然资源资产负债表核算体系框架;其次提出自然资源的实物量核算方案;再次,提出自然资源的价值量核算方案。这是自然资源资产核算体系的一个重点,也是难点,需要区分不同情况逐步开展研究和突破。

确定自然资源资产负债表的内容、功能和实施过程。如,各类资源核算指

其次,自然资源资产核算的相关技术方法还存在一定难度。例如,环境资产产权的界定、环境容量资产的核算方法、环境资产价值量和环境资产“存量、流量”的核算技术方法,生态产品核算的技术方法等,尚未形成标准化程度高、应用成熟规范、各方普遍认可的方法体系。

再次,支撑自然资源资产负债表编制的统计数据体系存在较大问题。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,这对于编制准确可行、有效可用、在时间上连续的自然资源资产负债表无疑是很大挑战。

标、生态环境核算指标、价值量核算及方法,核算的时间跨度、实施程序与优先顺序安排等等。

第四,构建科学完整的自然资源统计指标体系。这一指标体系的基本框架可分为反映自然资源的统计指标、反映生态环境的统计指标和反映环境污染的统计指标三个层次。

以反映生态环境的统计指标为例。生态环境,可分为土地生态环境、森林生态环境及水生态环境、大气环境等,其核算应包括生态环境效益与退化两方面。其中,效益是客观存在的,例如森林生态环境可以防止水土流失、土地沙化,把这些效益折合为价值即为生态环境的效益价值。退化是指破坏生态环境造成的损失价值。

第五,加快开展自然资源资产负债表编制试点工作。作为一项新的核算制度,不仅存在着与传统国民经济核算制度不接轨从而统计数据收集分析的困难,而且由于庞大的、涉及众多部门的第一手数据收集的要求,推行起来比较困难。可以通过开展试点工作,率先在一些地区试行自然资源资产负债表编制,检验总体编制框架和方法的可行性,这样对于推行中国自然资源资产负债表编制更具有现实意义。

生态经纬度

辽河治理经验

值得借鉴

赵晖

入夏以来,多地的水污染事件屡屡引发全国关注。尽管近年来,我国对水环境治理持续推进,但污染形势依然严峻,污水排放总量仍远远超过环境容量。

治理水污染,或许我们可以从率先摘掉重度污染帽子的辽河案例中寻找一些借鉴。从劣五类水质的臭水沟到水清岸绿,干流全时段水质达到IV类标准,辽河在短短几年间发生了巨大变化。今年夏季,过去只把辽河当做“迁徙歇脚地”的多种鸟类已经在此安家,鸥类、白鹭、灰鹤、白尾鹳、成千上万只野鸭,包括国家一级保护动物东方白鹳,也流连于此。

横跨辽宁14个市县中的12个市、79个县(区)、3200万人口的大河流域治理,如何在短时间内取得治理成就?笔者以为,除了法规上的完善和资金上的巨大投入外,最重要的是辽宁针对辽河治理大胆地进行了体制机制创新,打破楚河汉界,共下生态棋,走出了一条独具辽宁特色的大河治理新路。

首先在治理思路上,辽宁打破了辽河治理“铁路警察各管一段”的模式。这条辽宁省内的最大河流,如果在治理问题上遭遇各管各的调,就很难摆脱“污染—治理—再污染”的恶性循环。因此,辽河治理时创新性地划定辽河保护区,划区设局,设立了正厅级的辽河管理局——临河管理局,破解了行政条块的分割,有力推动了治理进程。

其次,在产业结构调整上,辽宁大力实施了环境优化发展战略,通过环境优化发展的战略来调整产业结构。考虑到造纸行业对水环境的影响巨大,辽宁一次全部停产治理了417家造纸企业,同时按照“上大、压小、提标、进园”的方针,推进造纸企业升级改造,目前正在鞍山、沈阳等地引进规模大、标准高的现代造纸企业集中进入造纸产业园区,既便于监管污水排放,又有助于优化产业结构。

现在,辽河治理已经进入第三个阶段。到2015年,辽河规划范围内主要河流要全面开展生态流域建设,将辽河流域建成生态文明示范区。要完成这一目标,辽宁既要总结现有经验,也要不断突破,把水污染治理向纵深推进。

辽河治理的经验为全国提供了借鉴。水污染治理尤其是跨界的水污染治理可以从以下几方面着手:其一,建立统一—管理、垂直领导的流域管理体制;其二,加快流域立法进程;其三,站在环境优化发展的战略高度来调整产业结构。水污染是一种全局性和流域性的问题。在面面对水污染的时候,没有人可以独善其身。我们在水污染治理问题上,不妨高度再高一些,步子再快一些,创新再多一些,以多层次的制度保障和持之以恒的责任意识来完成使命。

来论

中德生态园被动屋示范项目启动

本报讯 记者刘成报道:日前,青岛中德生态园与德国荣恩建筑师事务所就中德生态园被动屋示范项目签约,双方合资建立被动屋中国技术中心,同时研究制定适合中国气候条件的被动屋技术标准。

被动屋即被动式超低能耗绿色建筑(Passive House),起源于德国,是国际认可的一种集舒适度、低能耗、经济性于一体节能建筑技术。目前,被动屋技术及相关产业链在德国已经成熟,仅德国范围内就有6万多座被动屋,并以每年新增3000栋的速度增长。欧盟国家正在全面推广被动屋技术。到2020年,欧盟所有新建建筑都将采用被动屋技术体系建造。

据中德生态园有关负责人介绍,园区一直在节能环保、设计等领域,积极与德国设计、节能等机构开展合作,并取得了实质性进展。此次被动屋示范项目的落户,将进一步推动中德合作由传统工业向现代产业发展,使中德生态园成为中国扩大对外开放的新名片。



日前,位于北京市延庆县刘斌堡乡的“七彩农园”迎来了赏花期。近两年来,该乡立足“产业发展与大地景观、科技创新与示范带动双结合”的发展定位,积极发展生态旅游,打造了不同特色的主题园区。

本报记者 牛瑾 通讯员 刘丽摄影报道



2014年澜沧江源区生物多样性快速调查初步成果于近日出炉。这是近10年来在三江源地区开展的生物多样性调查中,覆盖物种门类最全、邀请专家水平最高的调查之一。新华社记者 沈伯摄

本版编辑 来洁

生态保护各地在行动 ①

本报记者 拓兆兵 许凌

昔日煤城一片灰 今天转型半城绿

——宁夏石嘴山惠农区加快资源型城市转型

来到宁夏石嘴山市惠农区地质公园,摇曳的风景树、起伏的草坪、精致的小径、荡漾的湖水、散步的人群,加上塞外特有的蓝天白云,景色美不胜收。在昔日煤城惠农区,这是唯一的公园,被市民们亲切地称为“后花园”。然而令人难以想象的是这里曾经是垃圾飞扬、危险丛生的采煤沉陷区。

石嘴山市东跨黄河,西靠贺兰山,是国家“一五”时期布局建设的十大煤炭基地之一。自上世纪50年代以来,石嘴山累计生产煤炭5亿多吨,创造产值2000多亿元,为国家作出了巨大贡献。然而到本世纪初,石嘴山煤炭资源枯竭,地表沉陷区域达9.1平方公里,平均沉陷深度将近10米,最深达24米多,出现了上百条地缝,5万居民的安全受到威胁。

如同所有的资源型城市都难逃“资源怪圈”一样,在资源枯竭后,城市财政收入也枯竭了,民生保障都成问题,沉陷区治理更是无力进行。因此在很长一段时间内,

惠农区5万居民生活质量较低。“地裂缝向上冒热气,热得受不了。一下雨水往大坑里灌,淹得受不了。”77岁的煤矿老职工程作忠感叹地说。

从2004年起,在中央财政资金3.36亿元、地方政府和企业资金1.2亿元的共同支持下,石嘴山市政府将沉陷区居民集体搬迁安置后,着手解决历史遗留的沉陷区治理难题。

石嘴山市国土资源局局长王金建介绍:“最初,我们的治理思路主要是消除地质灾害和绿化生态。之后,我们调整了思路,要变治理为建设,建设国家矿山公园,提高项目品位。”为此石嘴山市修建了公园、广场、景观,同时对地质遗迹、沉陷盆地和地裂缝等地貌予以保留展示,并建设了宁夏煤炭地质博物馆。现在,沉陷区成为集科普教育、遗迹保护、矿山文化为一体的矿山公园。

把国家投资与社会资金相结合,推进投入与管理主体多元化。“在惠农采煤沉陷区这样一个缺水少雨的地方进行生态建

设,投入很大,时间很长,仅靠政府是不够的。”惠农区副区长刘兆明说。为此,惠农区政府主要负责把治理区域的路、水、电及防风林带等基础设施配套好,社会企业进来后进行治理开发,并从中受益。目前,共吸引社会企业12家,资金8000万元,治理面积6000亩,不但节约了国家治理资金,也有效解决了今后的管护问题。

把生态环境治理与发展农林业结合起来,使之可持续发展。在种植绿化林带的同时,惠农区还与农业技术部门合作,进行寒瓜间作及温棚试验,并引入种植大户进行开发利用。去年,任红业无偿承包了沉陷区2000亩土地,今年种了500多亩西瓜,并套种了枣树,长势很好。“今年我种的西瓜能产150万斤,收入70多万元。以后2000亩都种上后收入会很可观。”任红业告诉记者,他与区里签订了30年的协议,未来,这一片都将是枣树林。

把项目实施与废弃土地再利用结合起来,提高土地集约化水平。在惠农区,沉陷

区规划治理面积共43平方公里。除了核心区9.1平方公里,惠农区对其中24平方公里进行了清理整治,建成了绿地。把10平方公里难以绿化的土地建成煤炭集中经营区和陆路口岸的仓储工业用地,增加惠农区的工业发展空间。

在治理中,惠农区坚持把沉陷区治理与城市长远规划结合起来,努力提高配套设施利用率。记者看到,惠农区沉陷区治理建设与周边的工业、交通规划相衔接,三个大型调蓄水池不但保证了沉陷区的生态绿化和农业用水,而且为今后城市工业和生活用水提供了保障。

经过近十年的治理,惠农沉陷区实现了生态逆转。“昔日煤城一片灰,今天转型半城绿”,沉陷区由城市的大疮疤变成了市民的后花园。据统计,惠农区共恢复生态用地24平方公里,栽树400余万株,铺路11.5公里,建广场1.8万平方米,建成蓄水池3个,铺设输水管线27公里,增加水域面积50多公顷。