

1 编制自然资源资产负债表的问题与难点

缺乏统一规范的统计标准;对“负债”的定义未形成共识;缺少质量指标方面的探索。

在编制自然资源资产负债表的过程中,许多地方都遇到了共同的问题与难点。

一是缺乏统一规范的统计标准。目前,我国自然资源按要素由不同的职能部门进行监管,缺少统一的监管部门,从而导致长期以来各个部门的统计标准不一致。例如:在土地利用类型分类方面,存在国土部门系统和规划部门系统两个不同的分类标准。国土部门将土地利用类别分成耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地和其他用地等12个一级类;规划部门系统将土地利用类别分成

居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地、道路与交通设施用地、公用设施用地、绿地与广场用地等8个大类。两套分类系统之间衔接困难。

在林地面积的计量方面,存在林业部门系统和国土部门系统两个不同的统计口径。不同统计口径统计出来的同一行政区域内林地面积数据差距明显。

二是对“负债”的定义未形成共识。虽然部分地区对自然资源资产负债表中的“负债”指标编制进行了探索,但对“负债”的认识与定义仍未形成共识。有些地区认为,“负债”应该包括自然资源每

年的维护管理成本、环境污染成本和生态破坏成本共3类;有些地区以企业资产负债表为模板,认为自然资源资产负债表中的“负债”是指某一统计期限内,在自然资源资产的维护、治理和增值方面所接受的投入总额。存在这些分歧,是因为人们对于环境污染成本和生态破坏成本是否属于“负债”的认识尚未形成共识。

三是缺少质量指标方面的探索。

《编制自然资源资产负债表试点方案》中明确要求:“编制自然资源资产负债表既要反映自然资源规模的变化,更要反映自然资源的质量状况。通过质量指标和数量指标的结合,更加全面系统地反映自然资源的变化及其对生态环境的影响。”目前,很多地区虽然提出“资产质量表”的想法,并在表格中列出资产结构、期初值、期末值和同比变化幅度等统计项,但并未进一步开展实践方面的探索。

2 编制自然资源资产负债表的经验

加快推进县区试点工作;遵循“先实物量后价值量、实物量和价值量并重”的原则;分类别对价值量进行核算。

笔者认为,编制自然资源资产负债表应注意以下方面:

一是以县区为基本单位,加快推进试点工作的实施。

自然资源的开发、利用与管理等活动,一般集中在特定的行政区域内。以最基层行政单元为基本单位,自下而上地推进试点工作的实施,有助于进一步归纳与探索更高级行政单元的自然资源资产负债表的编制方法。根据我国法律,目前乡镇才是最基层的行政单元,但由于自然资源的管理职能、决策权力以及统计数据往往集中在县区级政府,大部分乡镇级政府并不完全具备,因此,应以县区为试点工作

的基本单位。

二是遵循“先实物量后价值量、实物量和价值量并重”的原则。

自然资源资产负债表的核算,关键是实物量的核算。编制自然资源资产负债表最基础的工作是获取可靠的、准确的实物量数据,统计各类自然资源的存量 and 变化量。

如果自然资源的实物量统计也十分粗略,则其价值量的核算也难以保证科学、合理,因此编制工作应遵循“先实物量后价值量核算”的原则。如果缺少了价值量的核算,则土地、森林、水等资源的实物量数据

难以相互参照和综合汇总,更无法在不同的核算期之间进行纵向比较,使自然资源资产负债表失去原有的意义,因此编制工作应遵循“实物量和价值量并重”的原则。

三是分类别对价值量进行核算。

由于价值量的估算涉及面广,因此一直都是自然资源资产负债表的难点。通过自然资源价值量的核算实践可以发现,价值量可以分为两种:一种是直接参与市场交易的自然资源价值量,这种价值量的核算通常采用传统市场法进行估算,如矿产资源可以采用扣除资源开发成本的净价法进行估值;另一种是不直接参与市场交易的自然资源价值量,如自然资源的间接使用价值、选择价值和非使用价值等,由此编制工作应遵循“先实物量后价值量核算”的原则。如果缺少了价值量的核算,则土地、森林、水等资源的实物量数据

3 科学编制自然资源资产负债表的建议

尽快建立健全统一规范的统计标准;以县区为基本单位加快推进试点工作;深入研究价值量的核算方法与标准。

如何确保自然资源资产负债表编制更加科学,笔者提出以下建议:一是尽快建立健全统一规范的统计标准。

目前,国家统计局制定了《自然资源资产负债表编制指南》,但仍未解决不同职能部门统计系统之间分类标准和统计口径不一致的问题。建议由国家统计局牵头,环境保护部、国土资源部、水利部、农业部、林业局等相关职能部门协助、参与,尽快建立健全统一规范的统计标准。

应制定规范的编表格式,统一分类等级、分类标准和统计口径;分类等级以三级为宜,一级分类可参考《编制自然资源资产负

债表试点方案》,分为土地资源、林木资源和水资源;二级分类以分类标准为指导,建立简便、实用、科学的指标体系;三级分类应以“细致、完整”为原则,同时保持充分的灵活性,以便能将地方特有的重要资源纳入自然资源资产负债表体系中。

此外,分类标准中应考虑“负债”和资源质量方面的指标体系,并将环境污染和生态破坏纳入“负债”指标的统计范围内。

二是自下而上加快推进试点工作。

我国资源种类丰富,国土空间辽阔,同时区域差异性大。要制定出一张覆盖全国各个区域、

统一规范的自然资源资产负债表,是一项艰巨而又复杂的系统性工作,需做好充足的试点和研究探索。在目前探索与试点阶段,试点地区应选择典型的、具有广泛代表性的县区开展编制工作,以自下而上的形式,加快推进试点工作的进展。

三是深入研究价值量的核算方法与标准。

目前,不直接参与市场交易的自然资源价值量的概念范围广泛,包括自然资源的间接使用价值、选择价值和非使用价值等,同时这种价值量的核算方法不成熟,核算标准争议性大,现阶段不具备纳入自然资源资产负债表核算体系的可行性。因此,建议试点地区集中精力,深入研究直接参与市场交易的自然资源价值量的核算方法和核算标准,尽量建立起科学、合理、实用的核算体系。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

探索与思考

无组织废气排放污染不容忽视

◆刘贤春

笔者日前在开展企业污染排查过程中发现,有关管理部门及企业重有组织废气排放而轻无组织废气排放治理,导致大量被察觉的无组织废气排放游离于治理和监管之外,其带来的污染不容忽视。

工厂废气排放分为有组织排放和无组织排放两种。无组织排放废气是指车间里不能被有组织废气治理管道或设备吸收处理的细微颗粒物、烟尘、浮尘、气体等(统称“废气”)。由于不能被有组织排放的治理设施管道吸收,随着时间的推移,这些废气会慢慢排出车间之外进入大气层,不仅危及工人身体健康,还会对大气环境造成污染。因此,要打赢“蓝天保卫战”、减轻污染危害,治理无组织废气排放不容忽视。

首先,要增强治理无组织废气排放的紧迫性。

对于无组织废气排放来说,虽然一个工厂排放的数量不大,但多个企业排放就会产生聚沙成塔的效应。并且其具有不易察觉的隐蔽性,被忽略的潜在性,引起人们注意,往往是上级部门执法检查、督查的漏网之鱼。即便造成了一定的污染也不会被追究,成为大气污染治理的潜在隐患。对此,政府部门应把治理无组织废气排放摆上大气污染防治工作的重要日程。当前,要实现大气污染防治目标,既

要抓大又不能放小,不能忽略每一个污染因素,不能放过影响大气质量的无组织废气排放治理问题。

其次,要做好无组织废气排放的收集治理工作。

无组织废气排放治理技术简单易行,投入不大,通常就是采取在生产车间增加“吸收废气收集输送通道+处置塔+活性炭吸附”方式或其他方式处理,难度在于企业的接受程度和废气收集率。因此,安全、环保等有关部门应联手加强指导,说服企业法人代表履行安全、环保责任;热情施以技术服务,一厂一策,对症下药,解决无组织废气排放治理因未纳入项目环评带来的设施配建难题;在有可能情况下,应对产生废气的生产岗位合理调整,便于废气收集,减少废气吸收通道布点,节约成本,提高废气收集率;加强治理效果监测,做好治理设施验收工作,确保处置效果;督促企业建立并落实设施治理工作管理及维护制度。

此外,建有大气污染防治设施并能满足无组织废气处理技术要求的,可将无组织废气收集后注入原有污染治理设施处理,不能满足的应新增处置设施。

第三,要把无组织废气排放治理纳入日常监管。

将无组织废气排放治理纳入环保、安全、经信委等部门日常管理、执法、检查和督查工作中,一同部署,一同落实。环保

部门可牵头联合安全等部门开展专项检查;组织监测性督查执法,对擅自停运设施等行为,依据《环境保护法》《大气污染防治法》等法律法规进行严厉处罚。要把设施正常运行、管理、维护作为企业履行环保、安全责任的基本要求,纳入企业管理,建立管理台账。还应对企业开展无组织废气治理工作,纳入企业环境信用评价、信息公开内容,强化企业治理无组织废气排放的自觉性。

第四,要尽快弥补无组织废气排放治理的制度缺陷。

无组织废气虽归于大气污染物范畴,但法律、制度、标准不明确,给治理、管理、执法等带来困难,也给一些企业规避环保责任以可乘之机。国家和地方应在法律法规层面进行完善,或授权有法律制定权限的机关,做出适应性的法律法规解释。相关部门应就无组织废气的排放、治理、管理等制定相关标准、制度,或就现有制度、标准的适应性进行说明或修订、完善,使有关部门对无组织废气排放真正实现“有组织”治理与管理,走入法制化、规范化、常态化轨道。

作者单位:安徽省肥西县环保局

应对洞庭湖生态环境进行督查

◆肖红

《洞庭湖生态经济区规划》从批复实施到目前已近3年时间。时至今日,规划内容落实得怎么样?存在哪些问题?对此,笔者认为,应对洞庭湖生态环境进行一次重点督查,具体应侧重以下方面:

一要突出行业特点。要对涉水危化生产、经营、销售企业行业进行检查,消除高危行业对周边环境的危害。要对小造纸、小火电、砖瓦等行业开展督查,检查各级企业是否按照要求予以关停取缔。要对畜禽养殖业开展督查,特别是对各地开展限养、禁养举措的落实与污染治理设施的运行情况进行检查。要督查湖区农村垃圾、农村污水处理处置情

况。对围网养殖、洞庭湖湿地特别是对东西洞庭湖自然保护区、工业集中区等重要功能区均要真督查。

二是突出水质变化。对洞庭湖内湖、水库、沟渠、小塘等水体水质的变量特征要调查清楚。对城市内黑臭水体、城镇污水处理处置情况也要督查清楚。要全面了解水资源的保护利用情况,确保农村安全用水,确保城镇饮水安全。

三要突出项目资金。近几年,国家在资金等方面对洞庭湖区域给予了支持,因此,要对中央和省安排的生态环保项目建设情况进行一次全面督查。对生态建设专项资金使用情况要全面检查,要分析项目资金使用效益情况,还要顺延督查环境产业发展是否健康、治理市场

是否公平公开公正、第三方管理是否科学等情况。

四要突出责任分工。洞庭湖生态经济区的生态环保工作任务重、压力大,需要多部门戮力同心。要走访相关职能部门,了解生态环境保护体系构建情况,对各成员单位的责任分工及履职情况要进行真督查。对较难界定的水质水体保护、农村垃圾和农村污水处理处置、部分区县环保工作不实等情况要找出根源所在。

五要突出保障措施。要重点督查省委、省政府、省直相关部门及相关部门层面的组织保障、人员保障、经费保障等情况。查看组织机构是否建立并投入正常运行,是否有人专司其责,是否配套了地方相关资金。还要检查省与省、市与市、县与县之间的联动机制是否建立,各种联动机制运行是否正常。

通过对洞庭湖区生态环境工作的督查,可以帮助地方党委政府进一步把脉属地生态文明建设中的不足,推动洞庭湖区域生态环境质量的改善。

基层者说

农村养殖污染监管要更细更实

◆周业锋

前些年,许多农民利用农村依山傍水的地理优势,大力发展畜禽养殖业,推广“一体化”养殖技术。这种发展方式在带来经济效益的同时,对生态环境也带来了负面影响。因此,加强农村畜禽养殖污染监管势在必行。

笔者在实际监管工作中发现,农村的畜禽养殖业几乎遍地都是,大小不一,监管难度很大:一是点多面广而监管力量薄弱,有很多养殖户地处偏僻区域,在监管过程中很容易疏漏;二是畜禽养殖已成为农村许多家庭的主要生活来源,易导致监管受到困扰;三是规模不大的养殖场主认为配套建设污染治理设施成本较高,适应了老的养殖处理方法而不愿意改变,认识不到畜禽养殖对环境危害的严重性,对监管推三阻四。

尽管如此,笔者认为,困难再大,也不能成为职能部门放松

监管的理由,而更应该加快防治农村畜禽养殖污染的步伐。

一要完善农村养殖“三区”划分工作。在完善并公开“三区”划分工作的基础上,对辖区内的畜禽养殖情况全面核查,严格执行划分标准,对不符合规划的养殖场,视情况采取搬迁或取缔措施。积极应对现有污染情况,按照“谁污染、谁负责”的原则进行合法处置。对于符合规划的养殖场,督促养殖场(户)建设或完善配套的污染治理设施。要联合公安、环保、市场管理、城管等部门,加大对养殖、屠宰、加工、经营等环节的巡查力度。

二要加强对病死畜禽及畜禽粪便无害化处理技术和推广。要结合农时、动物防疫、兽医站等技术部门,加强对病死畜禽及畜禽粪便无害化处理技术的研究和推广,积极引导大型养殖场或通过招商引资的方式,建设病死猪无害化集中处理场所、畜禽粪便转有

机肥加工场所,实现集中处理;在没有集中处理设施的情况下,督促养殖场(户)自行建设或完善无害化处理设施,并保持正常运行。

三要加快制定养殖业退出和补偿机制。以公开的制度约束养殖户的养殖行为,对不合法不达标的养殖户按照制度要求退出市场。针对困难养殖户,在地方财政允许的情况下,建议给予合理的补偿。对合法守规的养殖户可以结合养殖业保险、金融帮扶、政策扶持等进行适度补贴,激励养殖业向绿色化、科学化、正规化、规模化方向发展。

四要尽快建立畜禽养殖业环境监管制度。制定农村畜禽养殖相关的监管制度,例如,《农村养殖日常巡查和普查制度》《病死畜禽无害化处理工作方案》《农村养殖污染应急机制》等,确保把农村养殖业环境监管工作做得更细更实。

作者单位:江西省吉安市环保局

科学编制自然资源资产负债表

张修玉 肖敬志 植江瑜 杨子仪

发挥四个作用 推进履职尽责

◆湖北省黄石市环保局 徐崇斌

浓度目标控制情况进行生态补偿。加大问责力度,对落实大气污染防治工作不力的单位和个人,给予挂牌、约谈和纪律处分。同时,制定大气污染防治目标考核办法,将生态环境治理工作纳入全市目标考核范围。

二是发挥督导作用,对相关职能部门履行环保职责进行监督。

针对大气主要污染物来源,黄石市提出了“治山、治地、治路、治车、治店、治厂”的工作方针。按照“管发展必须管环保、管行业必须管环保”的原则,强化统筹协调,督促相关部门履行大气污染防治职责。

治山,即督促国土部门严厉整治矿山扬尘,矿山企业生产必须采取喷淋作业。治地,即督促建设部门强化施工工地扬尘环境监管。治路,即督促城管部门加大道路清扫保洁力度。治车,即督促公安部门加强道路车辆管理,逐步扩大城区货车、黄标车限行区域。治店,即督促商务部门对城区的宾馆饭店加装油烟净化装置,督促城管部门对露天烧烤规范管理。治厂,即督促经信部门对企业设备和技术进行升级改造。

三是发挥监管作用,倒逼企业自觉履行环保主体责任。

黄石市环保局要求排污企业安装自动在线监测设施,市环保局指环中心实行24小时在线监测。一方面,将通过有效性审核的在线监测数据作为核算企业排污费,进行排污申报登记的依据之一;另一方面,通过对在线监测数据的分析,摸索企业违法排污规律,为监管稽查提供支撑。

黄石市环保局加强对企业的监管执法,坚持对环境违法行为“零容忍”,始终保持打击环境违法的高压态势。采取错时检查、交叉互检、协同执法、环境稽查等措施,加大执法力度。同时,不断创新执法方式,建立完善区域、流域环境执法督查协作机制,加强区域联防联控。

四是发挥职能作用,推动供给侧结构性改革,实现绿色发展。强化环境硬约束,在淘汰落后产能和化解过剩产能的基础

上,鼓励过剩产能退出并给予扶持政策。2016年,黄石市共淘汰煤炭开采企业16家,淘汰煤炭开采落后产能135万吨;淘汰落后钢铁企业3家,淘汰粗钢产能69万吨、炼铁产能60万吨。

严格环境准入,提高新增产能质量。黄石市充分发挥自身职能作用,在地方政府招商引资过程中,运用好环评控制闸、调节器的作用,严把项目环境准入关,严控“两高”行业新增产能。

积极实施环评与项目环评联动,对于不符合规划环评结论及审查意见的项目环评,依法不予审批。坚持疏堵结合,实行分级审批,对符合环保准入要求的保民生、调结构项目等给予大力支持,开辟绿色通道,提供优质服务。

本栏目由 聚光科技 特约刊登