责编:郭婷 电话: (010)67118620 传真: (010)67113138 E-mail:hjbsplb@sina.com

推进自然资源资产离任审计需厘清哪些问题?

谷树忠,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员,博士生导师,第十三届全国政协委员。主要从事资源经济与资源安全、资源环境政策与生态文明制度等领域的研究。国土资源部国土规划专家组成员、矿产资源规划专家委员会成员,环境保护部环境影响评价专家组成员,审计署资源环境审计专家组成员,国家统计局自然资源资产负债表编制专家组成员。

对话人:全国政协委员、国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长谷树忠

采访人:本报记者黄婷婷

两会访谈

李克强总理作政府工作报告时强调,健全生态文明体制,改革完善生态环境管理制度。作为生态文明体制改革的重要内容,领导干部自然资源资产离任审计制度2018年起正式由试点进入全面推开阶段。现实中,一些地方和业界人士对自然资源资产管理、审计还存在疑惑。为此,两会期间,本报记者专访了全国政协委员、国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长谷树忠。

绿水青山应该有价还是无价?

■承认和重视自然资源价值,是建设生态文明、推动经济高质量发展的必然要求。

中国环境报:李克强总理作政府工作报告时强调,健全生态文明体制,改革完善生态环境管理制度。自然资源资产负债表编制、离任审计是生态文明体制改革"1+6"方案中的重要内容。您认为,自然资源资产管理、审计对于生态文明建设来说,意味着什么?

谷树忠:自然资源资产监管是生态文明建设的重要基础。自然资源资产核算或负债表编制、自然资源资产审计,是生态文明制度的重要组成部分。自然资源资产管理制度创新,是践行"绿水青山就是金山银山"理念的重要方面。

中国环境报:绿水青山是无价之宝,但从保护的角度看又应该有价。您怎样看待有价和无价的问题?

谷树忠:承认和重视自然资源价值,是客观认识和真实反映自然资源稀缺性的必然选择,是建设生态文明、推动经济高质量发展的必然要求。自然资源资产概念的提出及相关制度的构建,标志着我国自然资源管理正在并将持续发生重大转变,从注重自然资源的实物形态转向同时重视自然资源的价值形态,从注重自然资源的合理配置转向同时注重自然资源资产的合理处置。

中国环境报:2015年7月,环境保护"党政同责"在国家层面首次被提出。是否可以理解为,自然资源资产离任审计与"党政同责"等制度是一脉相承的,都是要压实地方党委政府的环保责任?

谷树忠:我认为,生态环境保护能否落到实处,关键在干部特别是领导干部。离任审计将对象明确限定为"领导干部",这就抓住了生态环境保护的责任主体。各级党委政府应在理念引导、规划编制、项目组织、激励奖励、约束惩罚等方面落实责任。而将审计时间明确限定为"离任",这是由自然资源资产变化的长期性、累积性特点所决定的。任期末和任期初相比,自然资源资产是变多了、变好了,还是变少了、变坏了,通过编制自然资源资产负债表就能一目了然。根据领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究制度,就能追究领导干部的主体责任。

开展自然资源资产离任审计存在哪些难点?

■各类自然资源资产之间存在价值共生、共进、共轭关系,因此需加强自然资源资产的统一管理。

中国环境报:今年,领导干部自然资源资产离任审计制度正式由试点阶段进入全面推开阶段。从理论到实践,各方都进行了一些探索。比如,湖南省、山西省开展了试点。参与实践的人员认为,基础数据难获得是制约这项工作的主要因素。您怎样评价这些实践?推进这项工作难点在哪里?

谷树忠:开展领导干部自然资源资产离任审计,首先要对自然资源资产进行确权和核算。在确权方面,《自然资源统一确权登记办法(试行)》的出台提供了一定基础。

从核算角度看,各类自然资源资产之间存在价值共生、共进(总体大于部分之和)、共轭关系,现实中极易发生为了取得某种价值而放弃、破坏其他价值,并由此导致自然资源资产综合价值的损失。这也是加强自然资源资产统一管理的出发点、着眼点。

同时,还必须充分考虑各类自然资源资产价值的差异性:矿产、土地、水、生物资源资产价值变化特点差异显著,存量资源资产与流量资源资产存在差异性,水资源资产价值存在不确定性,生物资源资产存在周期性及季节性。

目前,相关部门已经系统开展领导干部自然资源资产离任审计试点工作和自然资源资产负债表编制试点工作。相信通过这些试点,将推动相关理论和方法日臻完善。

中国环境报:在对一些抽象资源的定价方面,目前是有经验的,比如土地。但各地情况不同,对于广义的自然资源资产来说,各地的定价是否应该有统一的标准或者指导价?

谷树忠:自然资源资产估价,是一个理论性和方法性都很强的问题。需要系统地认识自然资源资产的价值及其主要形态,一般主要包括自然资源资产的经济价值、生态价值、社会价值等。显然,要估价的是经济价值及生态价值。经济价值的估价较为容易,主要根据自然资源资产所提供的产品或服务及其使用者或消费者的支付,产品的市场价格或服务的费用标准,都可以作为经济价值评估的依据。生态价值的估价较困难,一般可以用重置成本等方法进行估价。鉴于各地的自然资源资产条件不同、供求关系不同,不主张设有统一的标准或指导价,但关于估价的方法、因子等应基本统一,特别是对水资源、生物资源资产可以考虑按流域、区域设定较为统一的估价参数。

中国环境报:您曾在文章中提到,联合国统计署等机构对自然资源资产负债表设置了一些标准。目前来看,是否可以满足我国领导干部自然资源资产离任审计的需要?

谷树忠:联合国统计署等国际机构发布过《环境经济综合核算体系—核心框架》,将自然资源资产负债表分为矿产和能源资源资产账户、土地资源资产账户、土壤资源资产账户等7个资源资产账户或资产负债表。我国国家统计局也牵头制定了《编制自然资源资产负债表试点方案》,结合我国自然资源资产管理中的问题和工作基础,明确现阶段我国自然资源资产负债表主要由土地资源资产负债表、林木资源资产负债表和水资源资产负债表构成,部分试点地区可结合当地实际探索编制矿产资源资产负债表。

然而,应当看到,受管理体制、监测体系和统计制度等方面的制约,国家及地方层面的自然资源资产负债表的编制遇到了统计数据标准、基础数据矛盾等问题,从而导致自然资源资产负债表的结果及其可信度难以满足审计客观性、准确性的要求。因此,目前,自然资源资产负债表还不能作为领导干部自然资源资产离任审计的基础或依据。

中国环境报:从审计角度看,自然资源资产审计与其他审计有何不同?

谷树忠:审计监督是我国监督体系的重要组成部分。资产审计是在企业、行业、地区和国家层面保证国民经济健康运行的重要措施。在我国,资产审计是经济责任审计的重要方面,但同时又与普通经济责任审计有着本质的差别,是一项与生态文明建设总体目标相符合的新要求、新事物。无论从国内看还是从国际看,自然资源资产审计还有一些问题需要进一步厘清。

我们还应注意到,与经济责任审计不同,自然资源资产审计或资源环境责任审计必须充分考虑自然因素及其影响。特别是水资源资产、生物资源资产以及大气环境质量等,往往在很大程度上受自然因素的影响。

如何加强对在任干部相关行为的约束和管理?

■离任审计与在任评价考核、终身问责有机结合。

中国环境报:除了加强领导干部自然资源资产离任审计,如何加强对在任干部自然资源资产相关行为的约束和管理?

谷树忠:随着生态文明体制改革的不断推进,以更加注重资源节约、环境友好和生态保育为主要特征的领导干部在任考核、离任审计、终身问责的制度体系已经基本形成。因此,领导干部自然资源资产离任审计要与在任评价考核、终身问责有机地结合起来,尤其要加强在任评价考核。《生态文明建设目标评价考核办法》的出台,有助于强化干部在任评价与考核。

中国环境报:我们知道,生态文明建设中还有一项重要制度——生态补偿制度,也是呼吁多年但难以推进,其中一个原因是定价标准、利益平衡等问题。对比来看,您认为,自然资源资产核算、审计等工作的开展,对生态补偿制度是否也将起到积极影响?

谷树忠:生态补偿制度也是生态文明建设制度体系中一项重要制度。从理念上来说,赋予自然资源资产以价值,就为生态补偿制度提供了基础。从实践看,我认为,自然资源资产核算等工作的开展,可以为生态补偿工作提供一些基础数据、方法上的支持。

上接一版

铁路货运量连续下滑,公路和铁路运费倒挂亟待破题

增加铁路货运量具有明显的环保意义,然而"公转铁"在落实过程中,依然要克服不少难题。

以河北省为例,2016年从河北境内高速公路通行的货车高达1017亿辆次。其中,外地货车4909万辆次,以重载货车为主的尾气颗粒物排放成为河北大气污染的重要来源。

究竟是什么原因导致国内煤炭、矿石等大宗商品货运越来越多选择了公路?

价格恐怕是不可回避的首要问题。

"铁路的优势在大宗物资中长距离运输上,天津、河北等地的许多钢铁企业距离港口只有百公里,且大部分没有铁路专用线,公路依靠其便利性占领了这部分短途运输市场。"中国铁路总公司货运部营销处负责人姜洪涛解释说,环渤海港口煤炭主要为集港运输,以铁路为主,占比约87%;矿石多为疏港运输,以公路为主,占比超过93%。

记者在采访时发现,为提高铁路煤炭运输能力,一般采用每节载重80吨的C80车皮运输,但是疏港矿石只有采用每节载重70吨以下的C60、C70车皮,才能适应企业用户卸车设备。加之集港煤炭与疏港矿石铁路运行路径不同,这就导致运输煤炭的货车到达港口后,面对疏港矿石却空载返回,大量铁路运力白白浪费了。

"而公路运输就灵活得多,拉运煤炭到港口后,回程空载率很低,捎脚运输成本自然就降低了。"姜洪涛说。

尽管从国际经验来看,铁路的吨公里平均运价约为0.15元,而公路运价往往是其3倍~5倍,然而一位不愿透露姓名的运输业内人士却告诉记者,国内汽运成本更低。"铁路虽然基础运价低,但大部分企业没有专用线,还要产生两端的汽车运输费和火车装卸费等。"

根据他的介绍,从黄骅港往邯钢运输一吨矿石,铁路要108元,而汽运只要50元左右。

"公路货运普遍存在超载运输、使用劣质燃油等问题,表面看起来价格低,其实没有考虑安全隐患、环境代价,是恶性竞争的后果。"丁焰说,环保、公安等部门联合对柴油货车开展了尾气超标、超限超载综合执法检查,倒逼了铁路货运比例提高。

事实上,在2016年9月,我国实施了被称为史上最严的"公路治超"新政,严禁超载超限后,公路运输价格普遍上涨,也引导部分货源向铁路回流。

"铁路运输基于轨道的特殊性,基本很难实现全覆盖的'门对门'服务,对于一些中小型企业,必然存在'最后一公里'的送货问题。"姜洪涛向记者坦言。

通过进一步深入采访,记者发现,与个体经营为主的公路货运相比,铁路货运服务相对滞后。不少煤炭、钢铁企业主表示,铁路货运门槛比公路高,不仅车皮审批难,各铁路局分散经营,存在利益之争,一旦涉及不同铁路局管辖范围,运输操作就更加困难。

交通运输结构调整影响广泛,体制机制改革备受期待

随着天津港等环渤海港口不接收汽运煤这纸禁令的落地,中国铁路总公司(以下简称"铁总")立即调整了华北地区运力安排,积极承接原来由汽车运输的集港煤炭。

数据显示,2017年,环渤海港口煤炭吞吐量达6.77亿吨,同比增长了13%。煤炭运输"公转铁"这一政策不仅没有影响能源供应,还在确保京津冀空气质量改善的同时,使全国铁路货运量同比提高了0.1个百分点,遏制了自2005年以来市场份额连续下滑的趋势。

当然,运输结构调整带来的影响波及方方面面。按照交通运输部公布的港口排名来看,2017年唐山港货物吞吐量一举超越了天津港。

"2017年因运输结构调整政策,天津港集港煤炭减少了2900多万吨。"天津港公司有关负责人告诉记者,天津港不再接收公路集港煤炭后,这部分煤炭转由铁路运力强、装卸设备充裕的唐山港承接。

可见,未来"公转铁"的进一步扩大深化将带来更多的重大利益调整。因此,这一政策的走向牵动着无数注意力。

据记者了解,继环渤海港口集港煤炭全部实现"公转铁"后,运输结构调整的第二只靴子在河北省唐山市落地。2月27日,河北省唐山市人民政府与中国铁路北京局集团有限公司正式签署战略合作框架协议,这意味着曹妃甸港区疏港矿石从3月1日起逐步转由铁路运输,明年将实现全部"公转铁"。

为了实现这一目标,中铁北京局将扩建一批钢铁企业专用线。更重要的是,铁总对北京、太原两大铁路局的管辖范围作出了较大调整,集港煤炭运输由太原铁路局负责,疏港矿石运输由北京铁路局负责,彻底消除了唐山地区不同铁路局之间的利益樊篱。上一次这样的生产力布局分工调整还是10年前,因此也被业内认为是铁路系统深化改革的破题之举。

根据记者从铁总了解的情况,2018年铁路货运的年度工作目标是同比增加两亿吨、增长6.9%,这就意味着今年国家铁路货物发送量将达到31.18亿吨。截至目前,铁总已组织全部18个铁路局和1000多家企业签订货物运送互保协议超过20亿吨,并在今年前两个月取得了货物发送量增加8个百分点的"开门红"。

对于调整运输结构的下一个动作,姜洪涛表示,铁总将着力强化晋陕蒙煤炭外运和沿海沿江港口集疏运组织,预计今年4月~5月,将在蒙冀铁路上开启万吨列车,全年这一线路增加运煤4000万吨,大秦线和瓦日线再各增加2000万吨和1500万吨。

引起业界关注的还有今年全国铁路固定资产投资安排。据姜洪涛透露,为保证北煤南运、西煤东运,铁路将加大移动设备投入,计划购入8000辆C80车皮、6000辆C70和1000辆散粮车皮,以及256台机车。

以环境保护推动高质量发展

◆刘银祥

李克强总理作今年政府工作报告时指出:"大力推动高质量发展。"良好的生态环境是推动高质量发展的重要保障,两者是相互促进、协调共生的。中国特色社会主义进入新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。对此,各地应该有深刻认识,积极推动绿色发展。

要认识并处理好经济发展与环境保护之间的关系。只重经济发展,不讲保护生态环境,经济发展就难以可持续。同时,要实现美丽中国梦,不断满足人民日益增长的美好生活需要,就必须坚定不移把发展作为党执政兴国的第一要务。只有实现高质量发展,才能提供强大物质基础。

要以环境保护推动高质量发展。生态环境保护是推动高质量发展的重要手段。地方党政领导干部要将生态环境保护放在更重要的位置,深入践行绿色发展理念,加快形成绿色、低碳、循环的发展方式。要统筹兼顾个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当代人的利益和后代人的利益,避免经济发展超越资源环境承载力。在国家重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域,各级政府应严格落实《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》等政策,加强保护,严禁破坏,不能越雷池一步,守住一方绿水青山。

作者单位:北京市环境监察总队

局长论坛

多管齐下提升群众获得感

◆江苏省南京市环境保护局 包洪新

党的十九大报告将"坚持人与自然和谐共生"作为中国特色社会主义的基本方略之一,提出"必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策"。为贯彻落实党的十九大对生态文明建设的新要求与新部署,南京市环保局坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,努力提供更多优质的生态产品,不断提高群众的获得感和满意度。

一是优化结构降污染,创新绿色谋发展。既要把经济发展搞上去,又要把环境污染降下来,就必须走绿色发展道路。近年来,南京大力调整产业结构,发展高新技术产业,淘汰落后产能,控制煤耗,建立绿色科创体系。以"两钢四化"大型企业为突破口,加速传统产业转型升级,推动新兴绿色产业发展。深入推进"四大片区"整治,关闭工艺落后、污染严重的产能和企业。实行更严格的煤炭控制措施,运用先进技术和现代管理手段提高节能减排水平。充分发挥南京科教优势,推动人口红利向人才红利转变,不断激发绿色科技创新动力,构建绿色清洁低碳环保的生产体系。

二是紧密结合"263",治污攻坚不手软。南京将持续以"263"专项行动为抓手,围绕治气、治水、治土三条主线,不断改善人居环境质量。治气方面,全面深化$PM_{2.5}$和臭氧"双控双减",统筹推进工业、能源、建筑、交通、农业、生活六大领域污染防治,全面提高科学治污和系统治气水平。治水方面,全面实施河长制,以"一江三河三湖"为重点,推进流域和入江河道水质综合治理。落实长江经济带"共抓大保护、不搞大开发"要求,加大沿江污染治理力度。优先保护饮用水水源,实现水质优良。治土方面,依法严格治固废、护净土,加强固体废弃物和垃圾安全处置,以农用、居住用地安全为主线,强化土壤污染管控,确保土壤环境总体稳定。

三是生态红线出实效,环境优美人和谐。南京坚持城市建设与生态建设并重,调整优化生态安全格局。严守城市开发边界、耕地保护和生态保护三条红线,实施生态红线区域整治,确保城市整体生态功能持续改善。大力推进"绿色南京"建设,构建城市生态廊道,保护清洁空气通道,推进化工园区、工业集中区与生态敏感区之间的绿色隔离带建设,努力构建以"一带两廊四环六楔十四射"为框架的生态安全网络。提供优良生态产品,加快推进城市"双修",优化城区绿地系统和空间布局,重点保护沿江沿湖的湿地、绿地,建设一批生态公园和美丽工程,植厚南京山水城林优良生态底蕴,促进人与自然和谐共生。

四是创新机制解难题,综合治理添活力。党的十九大召开后,南京在不断尝试深化改革、创新机制,依靠制度加强生态文明建设。南京严格执行"党政同责"、领导干部自然资源资产离任审计等制度,把政府、企业、个人的环保责任落实到位。完善生态补偿机制,建立区域补偿机制,引导区域差别化发展。全面深化排污权有偿使用和交易制度,充分发挥市场机制。创新环境管理机制,综合运用行政、经济、法律等手段,有效推动解决各类突出环境问题。

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039