

自然资源资产核算的大鹏经验

李佐军 王俊

自然资源资产负债表是生态文明制度体系的重要内容,是实施生态保护红线管控、自然资源资产产权和用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等制度的基础性工作。2015年,国务院印发的《编制自然资源资产负债表试点方案》明确指出,按照党中央、国务院关于加快推进生态文明建设的决策部署,全面加强自然资源统计调查和监测基础工作,坚持边改革实践边总结经验,逐步建立健全自然资源资产负债表编制制度。国务院同时决定在内蒙古自治区呼伦贝尔市、浙江省湖州市、湖南省娄底市、贵州省赤水市、陕西省延安市开展编制自然资源资产负债表试点工作,核算主要内容是土地资源、林木资源和水资源。

作为国家生态文明先行示范区的深圳市大鹏新区,在深圳市政府的支持下,也率先开展了这项工作,并于2016年编制出自然资源资产负债表。自然资源资产核算是此项工作的重点和难点,大鹏新区在这方面形成了一些经验。

大鹏新区核算自然资源资产的主要方法

大鹏新区是拥有着丰富的滨海旅游和生态生物资源的半岛型区域,探索重点是核算自然资源资产的价值量。资产价值核算包括实物资产价值与生态服务资产价值两方面,其中实物资产是核算各类自然资源总量的市场价值,而生态服务资产是核算各类自然资源在生态服务方面发挥的功能性价值。新区根据滨海城市特点及其自然资源禀赋,将核算的自然资产分为十大类别,即林地、城市绿地、湿地、景观水、饮用水、沙滩、近岸海域资源、大气、珍稀濒危物种、古树名木资源。各类资产核算指标主要根据可操作性与科学性进行甄别、筛选和处理,并将各项指标的采集数据予以目和计算参数进行适度的取舍和调整。

自然资源的实物资产价值核

算方法主要采用市场价值法,生态服务资产价值核算方法主要采用影子工程法,将治理成本法、机会成本法、时间成本法、支付意愿法、保护费支出法、层次分析法等作为辅助核算方法。市场价值法主要用于核算林木、林果、草、沙、水产等资源的实物量价值;治理成本法主要用于核算饮用水、景观水等资源的实物量价值;以及大气资源的生态服务功能价值;影子工程法、机会成本法主要用于核算林木、草、水、大气等多种资源的气候调节、涵养水源、固土保肥、固碳释氧、净化大气、污染物吸附、海岸防护、生物多样性保护等生态功能服务价值;时间成本法主要用来核算多种自然资源的休闲游憩(生态服务功能)价值;支付意愿法主要用于核算大气资源的生态服务功能价值;保护费支出法主要用于核算珍稀濒危动物和植物的非经济价值;层次分析法主要用于核算古树名木的景观游憩价值和历史文化价值。

根据核算结果显示,大鹏新区实物资产价值总量为280.22亿元,生态系统服务功能价值为445.80亿元。在实物量价值中,林地资源价值和城市绿地价值占比较高,分别为81.2%和11.8%,其他资源价值占比均不足5%。比较大的林地资源、近岸海域、大气资源,分别占比为44.3%、32.3%和6.8%,其余资源生态系统服务价值均小于5%。因此,大鹏新区自然资源资产价值主要集中在林地资源、城市绿地、近岸海域和大气资源等方面。

大鹏新区核算自然资源资产的制度保障

大鹏新区自然资源资产核算能够有效并顺利推进,得益于如下几方面的制度保障。

第一,建立了组织保障制度。确定了新区生态文明建设考核领导小组为自然资源资产负债编制的负责单位,负责组织、协调、指导自然资源资产数据采集工作,定期组织召开会议,协调解决数据采集工作中存在的问题。

新区生态文明建设考核领导小组办公室负责协调数据采集的日常工作,辖区各责任单位指派专门的工作人员,作为本单位数据采集录入工作的专职联络员。

第二,建立了监督保障制度。自然资源资产数据申报是生态文明综合指数得以定期发布的前提,反过来这一指数的定期发布也起到了数据采集工作中监督的作用。自然资源资产录入和台账制度建设,可以实时监测自然资源资产的变动情况,对于环境执法和资产核算有较好的监管作用。以自然资源资产负债表为基础的领导干部自然资源资产离任审计制度,则起到了事后监督的作用。

第三,建立了数据采集制度。基础数据采集主要采用直接实测统计,并辅以文献查阅、问卷调查等方式进行。为此,大鹏新区生态文明建设考核领导小组于2015年印发了《大鹏新区自然资源资产核算数据采集工作方案》,规定了数据采集指导思想、工作目标、工作原则、任务分工、时间安排和保障措施等方面内容,同时规定了责任单位和完成时间,保障了数据采集的有效性和准确性,并以此推动建立了大鹏新区资源资产数据库和资产管理台账。

第四,建立了核算管理制度。核算管理制度是为了保障对基础数据进行科学化处理,最终有效核算自然资源资产价值的各项指标。通过一定的标准和方法,新区统一了自然资源资产核算的方法和公式,特别是生态服务价值核算的转换公式,测算和甄选各公式中所需的参数数值,进而明确了数据采集的各项指标及其明细清单,绘制了不同类别自然资源的采集表格,确定了不同数据采集的方式,初步奠定了自然资源资产核算管理的基础。同时,聘请相关领域的专家对核算结果进行评审,确保自然资源资产核算过程严谨务实、核算结果精准可靠。

第五,建立了宣传引导制度。自然资源资产核算工作给相关部门和人员增加了额外的工作

量,核算数据可能成为领导干部离任审计和问责的依据,资产动态管理的有效数据也需要民众的广泛监督,高标准的环保要求可能影响本地区域的经济发展和不被居民所理解。因此,大鹏新区加强了宣传引导制度建设,并进行广泛的政策宣传,促使各级官员、企事业单位以及本地居民都能理解并积极参与,共同推进自然资源资产核算工作的有序进行。

大鹏新区核算自然资源资产的重要经验

大鹏新区自然资源资产核算的经验主要体现在两方面,即自然资源资产的价值核算和核算数据的运用。

在自然资源资产的价值核算方面,设计了较为合理的资产指标体系,符合科学性、全面性、简明性和可操作性等原则,也符合大鹏半岛自然资源分布的实际情况。选择了较为科学的计算方法,通过转换公式设计,核算方法和参数测算选择,以及多样化的数据指标采集方式,克服了资产核算中的实际困难,测算数据能够与各类核算指标相匹配。加强了价值核算的保障,明确了数据采集明细清单和相应的采集方式,确定了数据采集的责任单位和责任人,规定了完成时间并加强了监督管理,保证了自然资源资产核算的准确性和有效性。

在自然资源资产的数据运用方面,将数据运用到领导干部自然资源资产离任审计上。大鹏新区实施的党政领导干部生态审计制度,就以自然资源资产负债表为依据。大鹏新区审计局于2015年印发了《大鹏新区区管领导干部任期生态审计实施细则(试行)》,明确了审计内容包括自然资源资产法规政策和执行情况、自然资源资产重大决策履行情况、自然资源资产管理责任履行情况、自然资源资产相关资金项目管理和使用情况、自然资源资产负债表变动情况等。将数据运用到生态环境综合指数中。大鹏新区生态环境综合指数中有很多指标与

自然资源资产核算指标重叠,如湿地面积变化率、森林覆盖率、未污染土壤所占比例等,另外在生态指数中将自然资源资产核算指标数据申报列入其中,所以,自然资源资产核算可以为生态环境综合指数的发布提供数据。

大鹏新区核算自然资源资产的改进方向

目前,大鹏新区的自然资源资产核算还存在一些问题有待改进。

一是核算过程成本较高。大鹏新区所在的深圳市经济发达,深圳市政府能做到不考核大鹏新区的GDP,并给予此地区居民一定的生态补偿。而且,大鹏新区自然资源资产核算总耗资超过2000万元,这并不是其他大多数地区能够承受的。核算成本过高使得大鹏新区核算方法推广较为困难,适用有限。

二是核算类别相对较多。大鹏新区自然资源资产核算类别达到了10类,远超过国家给试点地区规定的3类,如古树名木、珍稀濒危物种等项目是否必须纳入核算范围值得商榷,因为有些类别自然资源的实物价值或生态服务价值难以估算,即使估算出来也不一定有实用价值。

三是核算方法比较复杂。虽然大鹏新区在方法简化方面做了较多工作,但仍然采用了8种计算方式。核算方法复杂同样会限制其适用面,故需要进一步探索能标准化换算的公式和方法,优化和合理选择核算公式中的转换参数,进一步简化核算方式,并降低核算成本。

四是核算数据准确性有待提高。应进一步完善数据采集制度,实现数据的动态监测管理,提高核算数据质量。应进一步完善组织保障制度,加强监督管理和实地问责,保障数据的准确性。

本文为“深圳市大鹏新区基于自然资源资产核算的生态文明制度研究”课题组研究成果,执笔人李佐军系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长,王俊系湖南科技大学商学院副教授

学习贯彻十九大精神 严守核安全底线

◆封有财

中国共产党第十九次全国代表大会是我国发展历史上极其重要的一次会议。会议确立了习近平新时代中国特色社会主义思想,对马克思主义理论创新推到了一个更高的水平,并作为全党的指导思想、理论基础,对党的事业起到引领作用。会议作出了新时期社会主要矛盾的新判断,描绘了全面建设社会主义现代化的宏伟蓝图,描绘了中国特色社会主义进入新时代的中国特色社会主义发展方略。

为此,要把绿色发展作为抓手,强化安全保障,为宏伟蓝图的实现贡献自己微薄的力量。按照十九大报告的统一部署,作为一名共产党人和党的干部,作为一名环保工作者和核安全卫士,我们一定要以习近平新时代中国特色社会主义思想作为行动指南,以美丽中国建设为目标,守好安全底线,把好核安全关,为核事业保驾护航,推进清洁、绿色、安全的核电发展。

在具体工作中,一定要提高政治站位,以习近平主席提出的“理性、协调、并进”的中国核安全观为指引,坚持“安全第一、质量第一”的方针,贯彻“独立、公开、法治、理性、有效”的监管原则,践行“严真细实”的工作作风,努力提升核与辐射安全监管能力水平,严守核安全底线,严把安全质量关。要创新工作方式方法,完善安全评审方法体系,推进标准化评审,着力解决突出环境问题,加大生态系统修复力度,改革生态环境监管体制,牢固树立社会主义生态文明观,才能还自然以宁静、和谐、美丽,才能满足人民日益增长的对优美生态环境的需求。这些道理很浅显易懂却又深入人心,是环保人永恒的追求,终身的奋斗目标,需要每个环保人持之以恒的努

力,不断创新方式方法和体制机制,妥善解决好发展思路问题,寻求人文、自然、和谐、共生的新时代中国特色社会主义发展的新方略。会议确立了习近平新时代中国特色社会主义思想,对马克思主义理论创新推到了一个更高的水平,并作为全党的指导思想、理论基础,对党的事业起到引领作用。会议作出了新时期社会主要矛盾的新判断,描绘了全面建设社会主义现代化的宏伟蓝图,描绘了中国特色社会主义进入新时代的中国特色社会主义发展方略。

只有尊重自然、顺应自然、保护自然,才能保护好与人类共生共存的山水林田湖草生命共同体。只有推进绿色发展,着力解决突出环境问题,加大生态系统修复力度,改革生态环境监管体制,牢固树立社会主义生态文明观,才能还自然以宁静、和谐、美丽,才能满足人民日益增长的对优美生态环境的需求。这些道理很浅显易懂却又深入人心,是环保人永恒的追求,终身的奋斗目标,需要每个环保人持之以恒的努

作者系生态环境部核电安全监管司核电二处副处长

百名党员干部谈体会

湖南省临湘市环境保护局 李四雄

创新思维做好新时代生态环保工作

湖南省临湘市环境保护局 李四雄

局长论坛

近年来,湖南省临湘市委、市政府立足市情,积极实施“生态立市”战略,狠抓环保基础设施建设、节能减排、城乡环境综合整治等方面工作,为保护和改善环境质量、促进县域经济可持续发展做了大量工作,取得显著成效。

但是,目前,临湘市生态环境保护工作在推进过程中还存在一些问题。例如,个别企业、单位负责人对环境保护工作缺乏足够的认识,重效益、轻环保,重眼前、轻长远,重局部、轻全局,低水平重复建设等现象时有发生。再如,全市环保齐抓共管局面还未真正形成,实际工作中常常是生态环境部门唱“独角戏”,很难保证从源头上遏制环境污染。

生态环境保护是一项功在当代、利及千秋的事业,做好新形势下的生态环境保护工作,必须创新思维,加大投入,提高执法和监管水平。

第一,抓宣传教育,在全面加强生态环境保护意识上着力。随着经济社会不断发展,国家对生态环境保护监管工作的资金支持,提高资金投入力度,提升监管工作能力和水平。生态环境保护监管部门作为全市环境保护的综合管理和执法部门,要不负重托,不辱使命,进一步加大现场监管、案件查处和执法打击力度,依法从严从重查处各类破坏生态和环境污染的违法行为。对严重污染环境、治理达标无望的企业坚决予以关闭和取缔;对偷排直排屡教不改的单位,要从严从重处理和处罚;对造成严重污染事故的责任单位,公安、检察、法院要提前介入,协同作战,开通破坏生态环境案件查处的绿色通道,缩短办案期,依法追究有关人员的刑事责任,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。

第二,抓资金投入,在努力提升生态环境保护能力上着力。随着经济社会不断发展,国家对生态环境保护监管工作的资金支持,提高资金投入力度,提升监管工作能力和水平。生态环境保护监管部门作为全市环境保护的综合管理和执法部门,要不负重托,不辱使命,进一步加大现场监管、案件查处和执法打击力度,依法从严从重查处各类破坏生态和环境污染的违法行为。对严重污染环境、治理达标无望的企业坚决予以关闭和取缔;对偷排直排屡教不改的单位,要从严从重处理和处罚;对造成严重污染事故的责任单位,公安、检察、法院要提前介入,协同作战,开通破坏生态环境案件查处的绿色通道,缩短办案期,依法追究有关人员的刑事责任,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。

第三,抓宣传投入,在全面加强生态环境保护意识上着力。随着经济社会不断发展,国家对生态环境保护监管工作的资金支持,提高资金投入力度,提升监管工作能力和水平。生态环境保护监管部门作为全市环境保护的综合管理和执法部门,要不负重托,不辱使命,进一步加大现场监管、案件查处和执法打击力度,依法从严从重查处各类破坏生态和环境污染的违法行为。对严重污染环境、治理达标无望的企业坚决予以关闭和取缔;对偷排直排屡教不改的单位,要从严从重处理和处罚;对造成严重污染事故的责任单位,公安、检察、法院要提前介入,协同作战,开通破坏生态环境案件查处的绿色通道,缩短办案期,依法追究有关人员的刑事责任,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。

第四,抓资金投入,在努力提升生态环境保护能力上着力。随着经济社会不断发展,国家对生态环境保护监管工作的资金支持,提高资金投入力度,提升监管工作能力和水平。生态环境保护监管部门作为全市环境保护的综合管理和执法部门,要不负重托,不辱使命,进一步加大现场监管、案件查处和执法打击力度,依法从严从重查处各类破坏生态和环境污染的违法行为。对严重污染环境、治理达标无望的企业坚决予以关闭和取缔;对偷排直排屡教不改的单位,要从严从重处理和处罚;对造成严重污染事故的责任单位,公安、检察、法院要提前介入,协同作战,开通破坏生态环境案件查处的绿色通道,缩短办案期,依法追究有关人员的刑事责任,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。

◆张乃明

加强土壤污染防治是推进生态文明建设和维护国家生态安全的重要内容,保护好土壤环境就是要让老百姓吃得放心、住得安心。2016年5月,国务院印发了《土壤污染防治行动计划》(以下简称“土十条”)。为贯彻落实“土十条”,中央财政设立了土壤污染防治专项资金,支持土壤污染状况调查、风险管控、监测评估、监督管理、治理修复等工作。

土壤污染防治专项资金设立以来,为全国各地开展土壤污染状况调查及相关监测评估、土壤污染风险管控和污染土壤修复与治理试点提供了资金保障,总体实施情况较好,但也存在一些问题,需要引起高度重视。

一是专项资金项目的土壤修复治理实施方案编制时间短,方案编制单位的技术力量参差不齐,

二是缺乏预算定额依据,导致相近治理项目预算金额存在差异。三是当前对项目考核验收主要是以实施方案中的考核指标与修复要求进行验收,区域性、行业性的验收标准缺乏,土壤污染治理项目的第三方监测规范性也有待提升。四是目前有的项目也有待提升。四是目前的修复与治理试点的针对性和适用性不足,能够规模化应用和产业化运作的技术储备不足。

为进一步加强土壤污染防治专项资金项目监督管理,笔者提出如下几点建议。

◆沈胜学

公安部交管局发布的数据显示,截至今年6月底,全国新能源汽车保有量达199万辆。中国汽车工业协会发布的最新数据显示,2018年上半年,新能源汽车累计销售41.2万辆,同比增长111.6%。我国新能源汽车市场呈蓬勃发展之势。

动力电池作为新能源汽车的“心脏”,其使用年限一般为5-8年,这意味着,从2018年开始逐步迎来动力电池“退役”期。由于废旧动力电池拆解过程会产生废气、废液、废渣等,一旦处理不当,就会带来生态环境安全隐患。为此,笔者对推进废旧动力电池回收利用提出以下几点建议。

一是加强技术攻关。早期的动力电池设计环节并没有采用易于拆解的方式,因此,必须加大对废旧动力电池拆解、重组、测试和寿命预测等关键技术的攻关,提高电池拆解、重组及回收技术的自动化水平和回收效率,在减少

学者视角

进一步加强土壤污染防治专项资金项目监管

首先,严把污染土壤修复治理项目实施方案编制质量关。提高土壤修复治理项目实施方案编制单位的准入门槛,各级生态环境部门要提前做好项目筛选储备。完善各地区污染土壤修复方案编制规范标准,规范土壤污染修复与治理方案编制的招投标流程。建立污染土壤修复治理项目终身负责制,对项目方案编制方的责任跟踪到底,杜绝不负责任、没有相应专业能力的机构进入土壤污染防治实施方案编制领域。

其次,尽快制定污染土壤修

复治理项目预算编制定额。

污染土壤修复治理工程项目既有一般环保工程的共性预算科目,也有土壤修复类项目自身特有的一些预算科目,进一步调查发现土壤修复项目中药剂(各种钝化剂、修复剂、固化剂)费用和检测测试费用所占比例较大,差异也较大。因此,应尽快从国家层面尽快制定污染土壤修复治理项目预算编制定额。

第三,规范污染土壤修复项目实施的全过程监管,严把项目验收关。

我国土壤污染防治专项资金

探索与思考

有效推进新能源汽车动力电池回收利用

实施细则,如对电池回收企业和电池再利用企业按照电池套数和容量等方式进行补贴,实行税收优惠,确保回收再利用企业的经济性,对消费者可采用押金和奖励并行的制度,培养消费者的回收意识。建议在新能源汽车销售阶段,将其中一部分购车款或政府补贴转入环保专项资金,支持企业开展动力电池的梯级利用研究和全生命周期管理。

三是健全回收网络。《新能源汽车动力电池回收利用管理暂行办法》明确,汽车生产企业为动力电池回收的责任主体。解决动力电池回收的最佳方案,无疑是汽车生产企业积极联合电池生产企业,报废汽车拆解企业、梯次

利用或再利用企业等,发挥回收利用主体作用,织密回收服务网络,维修保养网点。同时,提供方便、快捷的回收服务,并发动车主参与,提高其移交废旧动力电池的积极性,从而构建起生产、销售、维保、回收的闭合回路。

四是加强执法监管。从事废旧动力电池回收利用,必须具有相应资质。新能源汽车动力电池与一般的电池不同,体积大、成分复杂,其回收利用需要较高的技术门槛,目前国内真正具有资质的企业并不多。受经济利益驱使,一些个人和无资质企业打着梯次利用的旗号,以高价收购废旧动力电池,回收后直接人工拆解,然后变卖用于老年代步车、捕

设立较晚,对项目的监督管理还缺乏经验。当前,应逐步建立健全项目全过程监管的办法与制度,特别应重视提升项目监理单位的专业性和公正性,对于正在实施的项目一定要严格把好项目验收最后这道关口。

第四,强化土壤污染修复治理的科技支撑,增加技术储备。

污染土壤修复治理难度大、技术性强,要完成“土十条”的目标任务,必须建立强有力的科技支撑。然而,当前有关污染土壤修复治理的技术储备严重不足,建议国家设立土壤污染防治重大科技专项,重点围绕污染场地修复和农用地,特别是耕地污染土壤的修复与安全利用,进行联合攻关,持续给予经费支持。同时,采取鼓励政策,加快现有修复技术成果的产业化步伐。

作者系云南农业大学资源与环境学院教授、博士生导师

鱼机等。因其发展模式粗放、技术工艺落后、环境意识薄弱,极易造成环境污染。而且,因其回收价格高,极易造成“劣币驱逐良币”的情况,阻碍动力电池回收利用的健康可持续发展。因此,必须加强日常执法监管,对未取得相应资质而从动力电池回收利用的企业和个人,依法予以查处,涉及环境违法犯罪的,依法予以追究。

五是开展试点示范。开展动力电池回收利用试点示范,以试点示范带动加快动力电池回收利用体系建设。积极选取新能源汽车发展聚焦区域和动力电池回收利用基础较好城市,开展动力电池回收利用试点示范,切实通过试点形成可复制推广的回收利用模式。例如,深圳市发布了《深圳市开展国家新能源汽车动力电池回收利用体系建设试点工作方案(2018-2020年)》,必将发挥示范带动作用,推动其他城市的动力电池回收利用工作。

作者单位:福建省厦门市环境执法支队