



# 生态账试点： 请走慢一点

## 孤单的先行者

在这场扭转官员政绩观的考核制度改革中，编制自然资源资产负债表是其中关键一环，也将成为追责官员的“大杀器”。

落地并不易。十八届三中全会以来的9个月间，从中央到地方，没有见到成型的案牍成果。

“国家层面是由国家统计局来负责。”贵州省领导干部经济责任审计工作联席会议办公室主任胡立平告诉记者。最近亦有媒体报道称，国家统计局正在紧锣密鼓编制。

“据我了解，目前没有国家的整体规划、任务安排。更多的是分散的、自发的研究，统计部门、地方、高校科研机构都在探索。”中国社科院工业经济研究所副研究员李春瑜告

诉记者，他亦是中科院自然资源资产负债表课题组研究员。

深圳的这次破局，正是地方上的单点突破。

“2013年底，我向宝安区环保局领导建议，可以结合中央政策和区里实际情况，试着做一个负债表。”深圳市环境科学研究院生态与可持续发展研究所所长叶有华回忆道。学界与政府一拍即合，在2014年2月底，深圳市自然资源资产核算和评估中心成立，叶任主任。

而最新的消息是，8月初，深圳市宝安区专门召开了一场研讨会，讨论初步方案。据宝安区政府官员介绍，不少官员都“点赞”。“这是目前最符合中央意思的自然资源资

产负债表。”中国科学院地理科学与资源研究所杨艳昭研究员评价道。

不过，宝安区相关部门不愿透露详细方案。“现在还是初步研究成果，需要进一步完善。”上述官员回绝说。

这应该是我国第一个较为成型的自然资源资产负债表框架体系。而在李春瑜看来，贵州则是生态文明制度建设的先行探索者。

他所在的课题组选择了贵州进行考察。记者从贵州省审计厅了解到，在2014年2-5月间，该厅对赤水市党政主要领导干部履行自然资源资产责任情况进行了现场审计。

无论是贵州省统计局还是省审计厅，受访谈及的关键词都是“探

索”。胡立平告诉记者，如赤水这样的试点工作，也仅是了解自然资源资产应该怎么审计等基本情况。

而山东省在此次改革试点部署中也是最快响应的地区之一。日前，该省审计厅组织的青岛、烟台两市的海洋资源资产离任审计试点工作已经结束。西安、珠海、中山等地也曾被媒体报道有创新动向，但并未有实质成果。

国家部委的试点则颇为庞大。2013年12月，国家发改委等六部委联合下发“国家生态文明先行示范区”的通知，探索内容包括编制自然资源资产负债表。第一批试点包括55个地区。但目前暂无进一步进展。

## “概念不清，无经验可借鉴”

地方先行者都在抢占改革先机，但是对于这次改革具体要做什么，很少有人能够给出明确答案。

“最基本的是要把自然资源资产的概念搞清楚，拿出具体的核算体系。如果没有这些基础工作的话，核算就很难进行。”环保部环境规划院副院长兼总工程师王金南告诉记者。

胡立平对此也表示同意。目前，贵州省的试点改革由统计局牵头，国土、林业等职能部门分项进行。一般来说，应该是先有负债表和核算体系出来，审计部门再根据标准对官员任职期间自然资源资产变动情况进行审计。“但我们不能等，如果等负债表编制出来后再去审计，就显得滞后了一些。”

中国社科院自然资源资产负债表课题组在贵州调研结束后发现，贵州的探索更多局限在各管理部门负责监管的自然资源变化统计上。事

实上，大多数省市都只是摸底，极少地方能给出一个完整的规范性指导方案。

而山东青岛、烟台两市在摸清海洋资源的基本情况之后，到底该如何评估这些资源，又该如何确认自然资源资产管理中领导干部应当履行的责任等，尚无对应的办法。

除了这些先行者的蹒跚起步，其他地方则完全是“雷声大、雨点小”。

2014年3月，西安决定今后对领导干部实行自然资源资产离任审计。不过，“概念新，涉及范围广，缺乏相应的人力物力”，至今没有正式开展。

这不是西安一地的遭遇，而是目前改革普遍困局。

十八届三中全会的改革决定中提到，要“形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度”。但是，自然资源资产的产权怎

么确定？自然资源资产核算需要包括哪几方面？地方领导干部在自然资源资产管理中的权责如何明晰？

在记者采访中，各试点地方政府相关负责人普遍反映的问题就是“概念不清，没有直接经验可借鉴”。

“自然资源资产负债在全世界也是没有过的新事物。联合国有一个SEEA核算标准，涉及对自然资源的核算，但是该标准并没有对负债问题作出规定。”贵州省统计局核算处处长王朝晖坦言，此项改革难度很大：水资源的补偿费用，应该计入资产还是负债？如果今年降水多，是否计为资产增加？如果今年干旱，是否计为负债增加？等等。

“自然资源的核算可以从自然资源资产实物存量和其所提供的生态产品（生态效益）两个层面展开核算。”王金南解释称。

宝安区的方案强调了自然资源

的生态效益，这也是专家着重褒奖之处。“这本来就是自然资源资产评估的核心要素，此前核算评估体系中忽视生态价值这一块的做法是需要改进的。”叶有华表示。

宝安区自然资源资产研究课题组一位成员告诉记者，假设我们毁掉1000亩原始森林，种上1200亩人工林，从数量上看，林业资源是增加了，但是同样面积的人工林跟原始森林的生态效益根本无法比拟。

根据《宝安区自然资源资产核算体系负债表》初步方案，自然资源被分为林地、饮用水、湿地、城市绿地、古树名木等，而负债方面包括饮用水资源保护投入资金、河流治理投入资金等多个指标，并且从数量、质量和价值三个方面反映该区域内的自然资源资产。根据核算体系统计出来的结果，最后得出自然资源资产负债表。

## “希望深圳慢下来”

宝安区上述负责人担心的是官员观念上的冲突。“GDP至上的观念影响太深，虽然现在在纠正，但短时间内难以彻底改变。”

在未形成完整的自然资源资产核算体系及负债表的前提下，各地方的迅速响应正引发一些担忧。

“希望你们深圳慢下来，不要走太快。”来自环保部环境规划院等开展自然资源资产研究的专家团队专家提出了忠告。

据叶有华回忆，当前国内尚无一个成形的自然资源资产核算体系和负债表，有关自然资源资产的核算争议较大，专家担心在没有形成一个全国范围内都认可的核算体系前，走得太快可能会有所偏离。

宝安方案仍有诸多问题亟待完善。比如，对于最基本的自然资源资产产权问题，宝安方面还没有清晰的厘定。在8月初的专家研讨会上，也有专家建议，应该先把核算

体系等最基础的东西设计好，再进行全方位的改革。宝安方案一开始就想要做一个全面的制度建设，步子迈得太大了。

“既然决定要进行试点，我们就争取拿出一套完整的、真正可以落地实施的方案。”宝安区上述负责人表示，宝安区进行探索编制自然资源资产负债表改革试点，并非为了赶时髦，而是要与宝安区的社会经济发展状况结合起来，做到“在保

护中发展”。

对于上述专家的建议，他们在研讨会上进行了认真的讨论。最后得出的结论，在短期内要全部搞清楚所有情况，有点不大现实，这样就变成了一个纯粹的课题研究，失去了改革的实际意义。“改革应该允许犯错误。现在我们选择‘小步快走’，就是希望在实践中不断完善我们的改革方案。”

(据南方周末)