

贫困地区：将生态资源优势转化为经济优势

——福建武夷山市五夫镇“生态银行”模式启示

□ 韩非池 王征 龚琦 申子杭

我国有许多贫困地区同时是生态资源的富集地区,对这些地区而言,将生态资源优势转化为经济优势,是决胜脱贫攻坚、实现乡村振兴的重要途径。笔者对福建武夷山市五夫镇独有的“生态银行”模式进行了调研,并以同样是生态资源富集地区的吉林省汪清县为参照,对两地生态资源转化为经济效益的情况进行了对比。总体看,贫困地区要完成生态优势转化为经济优势的“征程”,还需闯过信息、平台、设施、干部四大“关口”。

“生态银行”模式优势初显

2017年,福建省南平市出台《南平市“生态银行”试点实施方案》。武夷山市五夫镇作为试点镇开始“生态银行”试点,通过自然资源管理、评估、

流转、交易等方面的探索创新,形成了一条将生态资源优势转化为经济效益的典型路径。

“生态银行”模式的实际运行流程包括收储资源、整理资产、引入资本三个阶段。其中,资源收储包括“实际收储”和“预存”两种模式。“实际收储”指通过资源购买、流转、租赁、使用权抵押贷款、股份合作、托管经营等方式,将零散化、碎片化资源,收储进入“生态银行”运营平台或武夷山市自然资源局、五夫镇政府、村集体。“预存”是指百姓凭“生态银行”运营公司发放的“五夫镇生态资源登记卡”,将自有生态资源的开发预期,包括对自有资源收储方式、收储价格、收储周期、收储用途等方面的信息,通过镇政府的便民服务中心,登记录入“生态银行”运营公司,纳入“生态资源一张图”接受管控,生态资源的使用必须符合市、

镇规划的管控要求。目前,“生态银行”运营公司已预存土地资源1500亩,林业资源3801.9亩,水资源集雨面积42平方公里,库容380万立方米,古民居50栋。

在整理资产阶段,“生态银行”运营公司资源整合为可供外部资本开发的资产包。具体分为初级、中级、高级三期。初级是选定可开发区域,作为优先推出开发的生态资源;中级是明确业态导向,以引入资本,等待推向市场招商;高级是补齐配套设施,使其成为在投资市场上更具吸引力的高级项目资产包。

在引入资本阶段,引入的资本分为三类。一是通过“生态银行”运营公司出账的武夷山市本级财政资金或争取到的上级专项资金,推动配套基础设施开发,形成高级项目资产包的政府资金。这部分资金除了补齐配套设施,加强地块吸引力外,也具有外部资

本投资方向、增强外部资本投资信心的先导作用。二是来自于中小民营企业、村集体经济的项目资金。这类资金跟随先导型资本,能形成精品业态和良好的竞争氛围。三是行业内享有较高声誉的大型国有企业、民营企业的项目投入资金,是生态资源转化为经济效益过程中的“关键少数”。

“生态银行”实施以来,五夫镇先后策划实施总投资500万元以上农业现代化项目63个,其中,已建成33个、正在建设17个,前期13个。在谈农旅融合、文旅融合项目3个,总投资约100亿元。

“生态银行”模式主要经验

从调研情况看,武夷山市“生态银行”模式主要有以下经验。

摸清资源底数。通过“生态资源一张图”,将分散在县自然资源、生态

环境部门(原国土、规划、林业、环保等部门)的土地性质和规划导向信息汇总到一起,明晰了项目开发的方向和界限;通过“预存”模式,利用优先开发、优先招商的激励机制激发了农户的积极性,以较低的成本获得了资源底数和开发预期信息。从而完成了生态资源需求方和供给方的开发信息集成,为生态资源开发打下了良好基础。

打造开发平台。武夷山市政府成立了“生态银行”运营公司作为生态资源开发的主平台,同时五夫镇各个村集体也成立了村办公司,形成多层次的开发平台体系。在实际收储工作中,市级平台公司和村办公司可以相互配合,也可以独立进行收储,有效降低了资源收储成本和农户违约风险。

配齐基础设施。生态资源从原生状态转化为可开发、可交易资产的全过程,周期长、风险高、技术难度大,社会资本一般不愿也无力承担。因此,将生态资源“从生米煮成熟饭”需要政府发挥引导示范作用,把“生地”变为“熟地”,降低外部资本的投资风险。

激发干部活力。“生态银行”模式的成功,与县市、乡镇以及村集体各级领导干部的积极协作和探索创新密不可分。武夷山市在选人用人方面积极向一线、基层倾斜,把对基层干部的考察组下派到工作第一线,让重点一线有作为的干部脱颖而出;出台《南平市党员干部容错纠错实施办法(试行)》,以问责问效划明底线,宽容“探索性失误”,给改革创新者“撑腰鼓劲”。武夷山市则出台《关于进一步健全完善村干部队伍激励保障机制的实施意见》,设立村干部业绩考核奖励,完善村干部激励机制,为“生态银行”模式打通“最后一公里”。

转化优势须闯“四关”

与武夷山市因属“双世遗”而限制工商业开发建设相类似,与武夷山市的“四条经验”相对应,汪清县在生态资源转化为经济效益方面还存在短板

数、缺主体、缺配套、缺机制“四大短板”。汪清要完成脱贫攻坚任务,并进一步实现乡村振兴,必须像武夷山市一样,将生态资源优势有效转化为经济优势,走绿色发展之路。

目前,武夷山市“生态银行”模式的经验做法,与汪清县在生态资源开发方面体现出的短板问题,具有一定普遍意义。生态资源富集的贫困地区完成从生态资源优势到经济优势的“长征”,必须过好“四关”。

“信息关”。山水林田湖草等生态资源具有品类繁多、分布零散、所有权分散的特点,且因环保要求存在诸多硬性开发限制。须加强部门间协调,有效整合国土、环保、水利等部门的开发导向和界限信息,合理引导农户积极性,摸清开发预期和资源价格底数,减少生态资源开发成本,降低违约风险。

“平台关”。生态资源开发如果单纯依靠外部逐利的市场主体,容易引发短期行为,破坏生态环境,损害农户利益;而单纯依靠政府“大包大揽”,则会大大加重财政负担,形成债务风险。因此要因地制宜,积极搭建扎根本土的生态资源开发平台,并且在资源开发的不同环节,合理发挥集体、国有和民营平台各自的比较优势,形成从“天使轮”到“上市轮”的多阶段投资开发链条。

“设施关”。生态资源开发的启动,往往需要在配套基础设施上进行突破,而这部分投资获利难、风险大,社会资本不愿参与,使得许多优质生态资源难以迈向向经济效益转化的“第一步”。这就需要充分发挥政府先导作用,合理集中资源,加大投入力度,优化投资布局,积极争取支持,通过完善配套设施网络将生态资源“武装”起来,形成投资吸引力和市场竞争力。

“干部关”。生态资源开发作为一项结合经济与环境、政府与市场的复合型工作,对基层承担任务的各级领导干部的干劲、素质、魄力提出了更高要求。须完善选人用人机制,激发基层领导干部积极性,选拔有担当、善作为的优质人才;建立合理的容错纠错机制,降低干事创业风险,保护基层领导干部的创造活力。完善村干部薪酬激励机制,有效提高村一级的试错效率和执行效率。

(作者系国家发改委就业司、投资司、规划司、价格司挂职干部)

创新思路打造公平营商环境

——吉林汪清县市场监管体制改革调研报告

□ 常健

党的十九大提出,坚持市场经济在资源配置中起决定作用,这其中市场监管体制改革尤为重要。吉林省汪清县地处吉林省东北部,是老少边穷地区,这些年在市场经济体系建设和市场监管体制改革方面探索出一些经验。

加强分工协作 提高监管水平

汪清县市场监督管理局于2014年10月31日正式挂牌成立,承担原县工商行政管理局、质量技术监督局、食品药品监督管理局、食品安全委员会办公室四部门职能。2019年年初又整合了科学技术局的知识产权管理职能、价格监督检查局的价格监督检查职能和人员,进一步优化了职能。

这几年,汪清县逐步探索分工协作精简高效的工作思路。如在食品监管上,将1150家食品流通单位、821家餐饮服务单位以及41家食品生产企业全部进行风险等级划分,按照风险隐患的高低进行分级分类监管,最大程度降低食品安全隐患风险。同时,完善重点监管对象信息档案,将全县43所学校食堂(含托幼机构)、16所

老年公寓食堂全部建立了餐饮服务食品安全监管信用档案。在药械监管上,实现全县药品、医疗器械监管对象的风险隐患监管分级,并严厉打击执业药师“挂证”行为,重点对中药饮片销售情况和疫苗使用情况开展专项检查;在特种设备监管上,对30台2014年以来违规注册每小时10蒸吨及以下燃煤锅炉进行注销,注销任务现已全部完成。

此外,强化整治市场环境,维护公平市场秩序。各类整治行动多点开花,积极开展整治“保健”市场乱象百日行动和开展农资打假工作,开展环境卫生专项整治行动,强化广告监管,落实“禁塑”市场主体责任,大力开展价格监督与竞争执法工作。

深化商事制度改革,持续推进“五十四证合一”和“证照分离”改革。目前,压缩食品经营许可审批时限至10个工作日。同时,稳步开展“吉林省e窗通”网上登记工作,积极推行农民专业合作社简易注销登记。

另外,完善便民举措,提高服务质量。严格计量监管,重点对电子汽车衡、血压计、氧气吸入器、压力表、电子天平、电子台秤等项目开展周期检定、检测工作。加强售后服务监管,切实保护特殊消费群体的合法权

益。优化“12315”服务,倡导消费维权。督促引导商家建立消费纠纷和解在先机制,提升经营者自我解决消费纠纷的“第一责任人”意识。加强与移动、电信、供水、供电等公用企业的直通互动,引导企业自觉履行社会责任。

继续深化改革 克服监管短板

目前,汪清县市场监管机构整合还不到位。如随着商事制度改革的不 断推进,基层市监工作任务更加繁重,但是人员却没有得到相应补充。2014年整合至2019年6月,汪清县市场监督管理局各类减少人员52人,增加人员57人,仅能维持平衡。目前,汪清县市场监督管理局共有176人,其中50岁以上45名,公益性岗位36名,占全局实际人数的46%,由于老龄化和非正式职工较多,致使基层监管力量薄弱,监管效果无法有效发挥。

专业技术人才缺乏。汪清县属于国家级深度贫困县,工作条件和薪酬待遇都和其他地区有一定的差距,公务员招录设置专业限制后,市场监督管理局岗位一直是无人申报的现象。因此只能招录其他非食品、药品、检验检测等专业的人员,以保证人员增减平衡,长期效果导致汪清县市场监管巡查队

伍专业能力不足,监管乏力。

监管能力不足。目前汪清县市场监管局从事食品监管工作共计60人,要面临汪清县八镇一乡,200个行政村的食物安全保障任务,监管涵盖生产、流通、餐饮、小作坊、各类农贸市场、校园等领域。人员少、任务重、战线长,使基层一线人员明显力不从心。一些乡镇市监所因没有独立办公楼临时借用当地政府办公楼里,除了干好自身的业务外,同时要配合政府做好防火、防汛等工作。

监管技术支撑不足。由于食品安全专项经费没有纳入县财政预算,且经费到账时间不定,在经费紧缺的情况下,致使监管力度欠缺,监管覆盖面不广,相关设备和人员配备不足,监管执法作用没有得到有效发挥。而且专业技术型人才招不进来,新人职年轻人缺少严格系统地技能培训,业务水平普遍不高。

处罚执行难。修订后的《食品安全法》正式施行后,对食品安全违法行为的处罚力度明显加大,罚款数额大幅度提升。但在实际执法过程中,食品经营者大多数做的是小本生意,仅能维持生计,一旦对其处以5万元以上的罚款金额,恐难以承受,执行也难以到位。

了良好的营商环境。为此,建议鼓励监管技术创新,加大监管技术研发投入,改进基层市场监管技术装备水平,提高市场维护能力。

增加市场监管机构编制。在公务员编制和事业编制只减不增的大趋势下,应对市场经济急需的市场监管部门实行倾斜的动态调整措施,加强场监管力量,完成维护营商环境的功能。

探索灵活多样的执法模式。执法的目的是维护市场公平秩序,只要目的达到,什么样的执法手段都可以采用,特别是老少边穷地区,市场很脆弱,对于市场主体采用单一罚款、取缔等执法方式未免有些僵硬、死板。为此,建议采用奖罚并举、分期罚款的执行机制。由于小本生意商户承受不了高额罚金,为维护法律的严肃性,罚单照开,实行分期支付。例如一家小商户因卖假货被开5万元罚单,商户根本交不起罚单,那就每月交500元,分100个月交清,在这100个月里随时监控商户还有没有再犯记录,如果没有出现卖假货的现象,可以执行罚款减免政策,免除一部分罚款,目的是教育商户,共同维护公平市场秩序。

(作者系国家发改委宏观经济研究院挂职干部)

