



生态产品价值，怎么实现

编者按

今年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》，要求以体制机制改革创新为核心，推进生态产业化和产业生态化，加快完善政府主导、企业和社会各界参与、市场

化运作、可持续的生态产品价值实现路径。为什么强调生态产品价值实现？如何完善制度设计？应采取哪些举措？围绕这些问题，学习时报高端智库版特约请有关部门负责人、专家、地方领导就此展开三方笔谈。

为什么强调生态产品价值实现

中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长 高国力
国家发展改革委区域发展战略研究中心助理研究员 刘峰延

生态产品价值实现的内涵特征。长期以来，粗放式的发展方式造成了严重的生态破坏和环境污染，优美的生态环境变得越来越稀缺，保护修复生态环境的成本越来越高。同时，人民群众对优美生态环境的需求越来越强烈。在稀缺、有成本、需求高等背景下，就需要将优美生态环境“产品化”，形成其生产体系、交易体系和流通体系，让保护修复生态环境获得合理回报，让破坏生态环境付出相应代价。

生态产品一般是指自然生态系统提供的产品和服务。生态产品价值实现实质上就是将绿水青山中蕴含的生态产品价值合理高效变现，合理是指生态产品的价格既应体现其稀缺性的溢价，又应包含其外部经济性的内部化；高效则是打破体制机制上的瓶颈制约，使得生态产品的变现渠道和路径更加畅通便捷。生态产品价值实现主要依赖六大机制，其中建立生态产品调查监测机制和生态产品价值评价机制是生态产品价值实现的基础条件，健全生态产品经营开发机制和生态产品保护补偿机制是主要路径，健全生态产品价值实现保障机制和建立生态产品价值实现推进机制是根本保障。建立健全生态产品价值实现机制既需要用“生态是有价值的”理念改革生态保护补偿、推动生态产业化、实施生态资源权益交易等已有工作，也需要创新建立价值核算、评估考核、绿色金融支持、利益导向机制等新机制，是一项系统性的改革创新工程。

生态产品价值实现的主要路径。生态产品价值实现的主要路径可以概括为生态产品经营开发和生态产品保护补偿两大类，对应了市场化和政府主导两方面，其中生态产品经营开发又包含了发展生态产业和开展生态资源权益市场交易两种实现方式。

一是通过经营开发生态产品获取收益。立足自然生态禀赋，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进产业与生态“共生”发展，提升生态产品产业链价值链。包括入放天养、自繁自养等原生态种养模式、生态产品精深加工模式、适度发展环境敏感型产业模式、旅游与康养休闲融合发展的生态旅游模式以及盘活废弃矿山、工业遗址、古旧村落等存量资源的开发模式

等。二是通过生态资源权益市场交易。按照使用者付费的原则，社会主体需为消耗自然资源、破坏生态环境的行为“买单”，进而形成林权、水权、草权等自然资源的使用权和经营权以及排污权、碳排放权、用能权等生态资源使用权的交易市场。三是通过生态补偿的形式购买生态产品。由于生态产品具有公共物品属性，需要政府代表全社会购买生态产品，以中央向地方的转移支付和地区间、流域上下游横向生态补偿等形式为主。

建立健全生态产品价值实现机制的关键举措。一是防止过度开发和过度保护。绿水青山是实现生态产品价值的前提和基础，一方面，应坚决禁止打着生态产品价值实现的旗号，开展大规模产业开发的短视行为，防止生态产品价值的过度转化，丧失长久的生态效益。另一方面，也应防止过度保护的“一刀切”行为，在严格保护的前提下推动合理开发，如有的国家公园范围涉及当地居民生产生活的空间，可以采取特许经营的方式，在非核心区允许开展适度的生态产品经营开发活动。

二是健全生态保护补偿和生态环境损害赔偿标准。生态产品保护补偿机制主要包括纵向生态保护补偿、横向生态保护补偿、生态环境损害赔偿等三方面内容，核心是应充分考虑生态产品的质量 and 价值，进一步健全补偿和赔偿标准。在尚未建立统一规范的生态产品价值评估体系的情况下，可以先以生态产品实物量和质量为标准，并在标准中增设各地区在国家生态安全体系中的敏感性系数，加大对生态脆弱区和生态功能重要地区的支持力度。在建立生态产品价值评估体系后，逐步转向依据生态产品价值制定补偿和赔偿标准。

三是摸清底数、明晰权属、评估价值，夯实生态产品价值实现基础。基础信息、权责归属和价值基准是决定生态产品价值能否实现和实现程度的基础。首先，可运用科技手段对生态产品基础数据进行捕捉、筛选、分类和整合，建立生态产品清单和信息云平台。其次，推动生态产品从公共物品转化为具有商品属性的可交易产品，明晰产权，形成完整的使用权、收益权、处置权等产权体系，通过产权的出让、转让、出租、抵

押、担保、入股等方式，促进生态产品价值实现及增值。最后，建立一套各方认可的生态产品价值评价体系，包括行政区域单元生态产品总值和特定地域单元生态产品价值两方面的评价体系，前者为政府开展生态保护补偿和绩效考核提供价值衡量标准，后者为生态产品市场交易提供基准价格。

四是完善资源环境权益交易市场。健全资源环境权益交易市场的重点是在试点基础上，强化相关顶层设计，进一步扩展交易范围、提升交易规模、降低交易成本。第一，扩展生态资源权益交易范围。通过政府管控或设定限额的形式，创造权益交易的供给和需求，探索绿化增量责任指标交易、清水增量责任指标交易，并考虑将氮、磷等污染物纳入排污权交易体系等。第二，完善生态资源权益交易机制。在各地区试点基础上，尽快打破区域之间的壁垒，依托全国公共资源交易平台体系，搭建全国性权益交易市场，扩大生态资源权益交易量。第三，降低权益交易成本。充分利用区块链、物联网等新技术，通过有限数据的获取，运用模型或者算法得到相对准确的各主体权益利用数据，以克服确权、核算成本过高等难题。

五是融合数据链、产业链、金融链，推动生态产品可持续经营开发。畅通生态产品经营开发路径，关键是推动“三链融合”，以数据链为基础，构建并延伸生态产品产业链，并加大绿色金融对全产业链的支持力度。数据链是包含生态产品基础信息数据库、产业链数据、企业数据、金融工具等的数据库，是促进生态产品经营开发供需有效对接的基础，也是构建生态产品认证和质量追溯体系的关键。生态产品产业链应在数据链的基础上，促进生态产品经营开发不断向下游延伸，推进一二三产业融合发展，将物质供给类生态产品、调节服务类产品和文化服务类产品捆绑经营，通过生态产品品牌建设、认证和质量追溯体系的构建，提升生态产品溢价值。金融链应以数据链作为提供绿色金融支持的重要标准，创新绿色金融产品，提升金融服务支持力度，全面参与产业链发展的全过程，促进产业链高质量发展。

具体工作如何开展

浙江省龙泉市委书记 吴松平

从县域来讲，把绿水青山蕴含的生态产品价值转化为金山银山，需创新实践“绿水青山就是金山银山”理念，探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径，奋力推动实现GDP与GEP协同较快增长、GEP向GDP高效转化，勇当生态产品价值实现机制的“开路先锋”。

坚持生态优先，守住绿水青山“金饭碗”。保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。必须坚持加强生态文明建设的战略定力，以坚如磐石的决心保护生态环境、筑牢生态屏障。一是以严格保护促生态增值。全面落实环保“三线一单”，即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单管控，严格执行“区域环评+环境标准”，改革特定区域项目准入环境标准，不断厚植生态底色。以世界眼光、国际标准推进重要生态系统原真性、完整性保护，促进生态产品价值增值。探索建立“天眼+地眼+人眼”一体化生态监控体系，促进生态环境治理体系和治理能力现代化。二是以大搬快聚促生态修复。以重点生态保护区域、水源敏感脆弱区域、地质灾害危险区域为重点，大力实施大搬快聚、富民安居工程，实施迁出区退耕还林还草还湿、绿化造林等修复措施，致力打造引领品质生活、呈现未来元素、彰显生态韵味的乡村新社区，加快农业转移人口市民化，让山区百姓搬得出、稳得住、能致富。三是以信用建设促生态自觉。完善生态信用制度建设，建立生态信用行为与金融信贷、行政审批、医疗保险、社会救助等方面

挂钩联动奖惩机制，使无形的信用成为有形的价值，让群众自觉保护生态环境蔚然成风。

坚持系统设计，打造绿水青山“金钥匙”。制度设计重在系统完备，切忌“头痛医头、脚痛医脚”。必须以制度设计更趋完备、制度运行更加有效为目标，搭起生态产品价值实现机制的“四梁八柱”，系统解决生态产品度量难、交易难、变现难、抵押难问题。一是构建科学合理的核算体系，实现生态产品价值“可度量”。以数字化改革为引领，强化生态产品价值实现数字智治建设，开发运营GEP自动核算平台，建立GDP和GEP双核算、双评估、双考核机制，推动核算成果进规划、进考核、进政策、进项目。二是构建市场化经营开发体系，实现生态产品价值“可交易”。探索建立绿化增量责任指标、清水增量责任指标、森林覆盖率等资源权益指标交易机制，支持有条件的地区率先设立碳汇交易中心，开展碳汇交易试点，加快零碳体系建设，创建“近零”“净零”先行示范区。三是构建双重激励约束体系，实现生态产品价值“可变现”。按照“谁使用谁保护、谁受益谁补偿”原则，形成纵向为主、横向为辅、纵横联动的生态补偿转移支付政策和制度体系。建立合理损害评价评估机制，将开发建设活动的负外部性成本内化于经营性开发成本，让使用者付费、破坏者赔偿。四是构建绿色金融支撑体系，实现生态产品价值“可抵押”。开展林权抵押贷款、集体林地地役权补偿收益、生态公益林补偿收益股权质押贷款等多种模式，培育发展“两山银行”“两山公司”“两

山基金”等市场主体，鼓励政府性融资担保机构依法依规开展使用权抵押、产品订单抵押等信贷业务。探索生态产品资产证券化路径，推动绿色资产证券化。

坚持绿色发展，铺就绿水青山“金光道”。良好生态本身蕴含着无穷的经济价值，能够源源不断创造综合效益。必须加快构建现代化生态经济体系，探索出一条山区生态经济化、经济生态化的高质量绿色发展新路。一是培育现代生态产业。依托洁净水源、清洁空气、适宜气候等自然条件，大力发展高山生态精品农业、中药材、水经济等环境友好型产业，培育发展数字经济、生物医药、精密制造等环境敏感型产业，推动生态优势转化为发展胜势。二是打响区域特色品牌。建立生态产品质量追溯机制，提升生态产品精深加工水平，拓展生态产品多元营销渠道，坚定不移走品牌融合下的生态产品价值倍增之路。可立足“山”的独特优势，做精“山”的特色文章，打响“山”的系列品牌，让优质的生态农产品、田园民宿、乡村旅游成为生态产品价值的“转化器”、持续促农增收的“聚宝盆”。三是建设融合创新平台。坚持系统观念，集中资源、集聚要素、集成改革，支持有条件的地区打造生态产品价值实现机制创新平台，破解现行制度框架体系下的瓶颈制约，着力构建绿水青山转化为金山银山的制度体系，建设集科创、文创、产创、农创、制创和未来社区于一体的融合平台，致力打造山区高质量发展建设共同富裕示范点、跨越式高质量发展增长极、生态产品价值实现机制新平台。

生态产品价值实现是指在严格保护生态环境的前提下，将良好生态环境蕴含的生态价值转化为经济价值，促进生态优势转化为经济优势。建立健全生态产品价值实现机制，是践行“两山”理念的关键路径，对推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。

当前，许多生态资源富集地区都在因地制宜探索转化模式，但推进过程中不同程度地遇到了一些问题。一是市场化运作欠缺。推动绿水青山转化为金山银山必须用好政府和市场“两只手”。一方面充分发挥政府引导作用，依靠村集体、合作社和企业等，把分散在个人手中的零散资源聚合起来；另一方面充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过生态产品市场交易和生态资源的产业化经营，实现绿水青山的经济价值。目前，市场作用发挥得还不够，特别是企业和社会各界参与不足，市场化的自然资源定价、交易机制不完善，影响了生态产品价值实现。

二是标准化定价困难。生态产品价值的确定，是科学有效推进生态产品市场化改革的重要基础。目前，我国在生态产品价值核算方面已有一定探索，但仍不同程度地存在标准不一致、方法不统一、可比性较差等问题，每项产品与服务经济价值缺乏科学性估值、标准化定价，从生态资源到生态资产的转化变现缺少依据。调研发现，大部分后端交易未能进行充分竞价，基本上是买方市场，流转价格由市场主体主导；部分以现金或股权作价的过程，公开程序履行不到位，未将流转价格按程序进行公示、听证、所有者主体确认等；价格未能充分体现生态环境的外部性与外溢价值，基本上都把资源当作单一要素，未考虑将资源所在的山林田湖草沙生态系统作为统一整体进行综合定价。

三是多元化补偿不足。目前，生态产品富集地区的生态保护标准和成本越来越高，纵向和横向的财政转移支付补偿难以完全覆盖，而各地对跨地区生态补偿的依据、标准及方式等尚未达成共识，对为什么补、谁补谁、补多少等问题尚未理清，对承担重大生态保护任务的重点生态功能区等作出的贡献价值、应该得到的生态补偿没有统一的评估标准。与此同时，补偿方式单一、标准较低，尚未真正做到“谁受益，谁补偿”。尤其许多上游地区是生态保护任务重、经济社会发展相对滞后的地区，普遍感到保护压力大，积极性受到影响。

四是绿色化考评单一。一些生态资源富集地区的考核指标体系还不能充分体现生态系统的生态效益和生态保护成效，与党政领导干部自然资源资产离任审计、生态系统价值核算指标体系等衔接较弱，部分指标的设计、赋分及成绩划档方式受主观因素影响较大，不利于考核办法客观公平实施。

破解生态产品价值实现的难题应充分发挥政府和市场的作用，针对前端的自然资源要素整合、中端的自然资源要素提质及收益分配结构确定、后端的产业化开发三个关键环节完善相关制度设计。

一是健全生态产品价值实现机制。在前端自然资源要素整合阶段，应以自然资源产权制度、交易制度等作为突破方向，通过明晰产权，鼓励按照混合所有制等形式开展自然资源的可持续综合开发利用，规范资源评估、流转、开发等环节，提升运作水平。中端的自然资源要素提质及收益分配结构确定阶段应支持社会力量参与生态环境保护 and 生态产品生产，逐步提高生态产品生产和流通在经济社会发展中的比重。在后端的产业化开发中，可借助绿色金融工具创新生态产品交易方式，探索完善资源产权交易平台，推进生态资产证券化，实现权属可拆分交易，形成资源的多样性开发和组合性投资。

二是强化生态补偿顶层设计，在横向生态补偿上多做探索。建立健全跨区域污染防治协调机制，探索制定跨区域的生态治理和保护规划，策划全流域的生态修复重大项目，明晰不同区域政府间生态共建的权利义务关系，形成上下游、左右岸共

完善三个关键环节的制度设计

中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授 李宏伟

治水污染和改善水生态的长效机制。加大跨区域生态补偿制度建设，按照“谁受益，谁补偿”原则，探索建立可量化、可计算的上下游生态保护补偿办法，使流域生态补偿有价可询、有据可依，更好调动上游地区保护生态的积极性，为建立健全跨区域“共抓大保护”机制探索经验。

三是完善绿色发展考评的导向牵引。细化绿色发展考核指标体系，根据主体功能定位实行差别化考核制度，完善领导干部自然资源资产离任审计制度，树立正向激励和反向约束并重的“绿色政绩”考核导向。GEP（生态系统生产总值）反映出生态系统对人类福祉的贡献，可作为生态保护成效和绩效考评的指标。将区（县）的GEP增量纳入绿色考评体系，为将生态效益纳入经济社会发展评价体系、完善绿色考评机制提供科学支撑。

四是完善绿色金融服务体系。从生态资源资产的融资抵押担保机制入手，通过政策性担保公司或政策性银行介入，搭建金融资本顺畅进入并支持生态产品开发项目的通道。创新更多面向生态产品的保险、基金、期货等金融产品，为生态产品生产企业上市提供便利，给予贷款贴息补助等，探索生态资源开发项目证券化机制，允许有价指标等计入资产总额，助力生态产业加快发展。

五是增强生态产品价值实现机制的基层创新政策激励。对生态产品价值实现机制试验区，给予先行先试政策，允许局部先行突破，并在人才智力支持、项目资金安排等方面给予倾斜，探索可复制可推广的绿色发展新路径新模式。同时，出台国家生态文明试验区建设产业指导目录，将生态环保领域的重大产业项目向生态资源优势独特的地区倾斜，采取资金补助、对口协作、产业转移、共建园区等方式，加快产业结构调整，真正实现生态“高颜值”和发展“高素质”。