

健全机制促生态产品价值实现

智库圆桌
(第37期·总87期)

“草木植成,国之富也。”良好生态本身蕴含着经济社会价值。2021年,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》《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》等重要文件,从国家层面对生态产品价值实现机制进行了系统性、制度化阐述。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

生态产品价值实现意义深远

主持人:请介绍生态产品价值实现的意义和作用。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究员:

生态产品是指由生态系统以可持续的方式为人类提供的各类物质和服务。其生产者主要是生态系统,重点包括森林、草原、湿地、水域、农田、荒漠、海洋等,既有自然生态系统,也有人工—自然复合生态系统。提供生态产品不能影响或削弱生态系统自身的性状和功能,决不能以竭泽而渔等不可持续的方式提供或获得生态产品。

生态产品多种多样,分类方法也不同。

按存在形态可分为有形产品和无形服务。前者主要包括生态系统提供的食物、纤维、木材、燃料、淡水、药材等人类需要的产品;后者主要包括气候调节、空气净化、水土保持、水体净化、种子传播、疾病防控、文化传承、休闲游憩等面向人类的服务。

按经济特征可分为私人物品、俱乐部物品、公共池塘资源和纯公共物品。私人物品式生态产品,具有独占性和排他性,且可直接进入市场进行交易,如农产品、瓶装水、木材、生物燃料等;俱乐部物品式生态产品,具有一定垄断性和排他性,但非完全垄断和排他,例如收取门票的国家公园、风景名胜、地质公园等,在支付一定费用(购买门票)之后即可享用特定生态服务;公共池塘资源式生态产品,具有非排他性和竞争性,人们共同使用整个资源系统但分别享用资源单位,包括江河、湖泊、海洋、森林、荒漠等提供的生态产品,目前大部分生态产品为公共池塘资源

源式:纯公共物品式生态产品,具有非排他性和非竞争性,包括生态系统调节服务提供的清洁空气、气候等。

生态产品总量大、种类丰富、地域分布广泛。例如,建立在近20亿亩耕地上的农田生态系统,提供了世界上最多的粮食、蔬菜、食用油、肉蛋奶等必需的农产品,特别是基于优良农田生态系统生产的绿色、有机和无公害农产品产出规模持续扩大;33亿亩森林生态系统蓄积了多达175亿立方米的林木,提供了净化空气、涵养水源等生态服务;包括10多万条河流、近2.5万个湖泊在内的水生态系统,每年为全国人民提供6000亿至7000亿立方米淡水;近60亿亩的草地生态系统,每年为包括牧区在内的全国人民提供大量肉蛋奶等食物。但是,生态产品人均占有较少、质量参差不齐,有效供给能力与水平还需要进一步提高。

生态产品价值实现具有广泛而深远的意义。第一,是保护和修复生态系统、治理和改善自然环境的需要,生态产品价值实现的根本目的在提升生态保育的积极性。第二,是满足广大人民群众日益增长的对美好生活向往的需要,只有生态产品价值实现才能促进生态产品生产供给投资。第三,是践行“绿水青山就是金山银山”理念的具体体现,该理念的核心要义就是生态产品价值实现。第四,是充分发挥市场在生态保护和修复中作用的具体体现,让市场或价格信号在平衡生态产品供需关系中发挥决定性作用。第五,是培育经济社会高质量发展绿色发展动能的基本路径,特别是有利于促进生态产业、生态经济发展。

生态产品价值实现正在全国各地如火如荼地开展,在协同推进经济增长和生态保育方面发挥了重要作用。但是,在生态产品价值实现的体制机制、法治规划、风险防控和纠纷调处等方面,还需要进一步探索、健全和完善。当前,尤其要防止生态产品价值实现偏离做好绿水青山保护的初衷,防止出现破坏生态环境、浪费资源的不良行为和现象。

主持人:在生态产品价值实现、促进生态产品价值增值方面,国内外有哪些实践经验?

张林波(山东大学黄河生态产品价值实现研究中心教授):国内外已在生态产品价值实现方面开展了丰富多彩的实践活动,形成了一些有特色、可借鉴的实践模式。

生态保护补偿是政府或相关组织机构向供给生态环境良好区域或生态资源产权人支付的生态产品价值或限制发展机会成本的行为,是生态产品最基本、最基础的经济价值实现手段。巴西建立了依据生态环境保护成效的纵向财政转移支付制度,有效提高了地方政府生态保护积极性。我国新安江跨省流域横向生态补偿以跨省断面水质达标情况“对赌”的形式决定补偿资金分配比例,成为国内横向生态补偿的标杆。个人补助补贴是对农牧民个人生态保护进行的补偿。我国开展草原奖补、公益林补助、生态保护公益岗位等补偿方式,推动形成“保护者受益、使用者付费”的利益循环。

资源产权流转是指具有明确产权的生态资源通过所有权、使用权、经营权、收益权等产权流转实现生态产品价值增值的过程。美国湿地缓解银行通过

重点生态保护修复治理
专项资金安排 170亿元
同比增长42.9%

大力推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,
实施历史遗留废弃矿山生态修复示范工程

数据来源:财政部

国内外实践经验值得借鉴

法律明确湿地资源“零净损失”的管理目标和严格的政府管控机制,湿地开发者需购买湿地信用以弥补、抵消开发建设项目对湿地的占用,有效保障了湿地资源及其生态功能的动态平衡,促进了湿地生态价值与经济价值转换。在我国,重庆开展地票交易探索,即将农村闲置宅基地复垦成耕地、林地、草地等生态用地,减少的建设用地指标经过认证后成为可交易的地票,依托生态资源产权实现生态产品价值交换。福建省厦门市五缘湾通过实施生态修复与综合开发工程提升生态产品供给能力,带动周边土地溢价,以土地为载体实现生态产品价值,在为市民提供优美生态环境的同时使参与投资的企业受益。

生态权益交易是指公共生态产品在满足特定条件下转变成准公共生态产品直接通过市场化机制实现价值的模式,包括碳排放权交易、碳排放权交易、资源利用配额和生态总量交易。美国水污染排污权交易制度从经济上刺激非点源污染减排,有效控制污染源排放总量,达到降低环境负荷的目标。欧洲碳排放权交易体系采用总量控制及交易制度,构建碳排放权存储和预支机制,有助于激励排放主体低成本完成碳排放总量和强度双降目标。在我国,山东创新用能权质押融资的资源利用配额方式,有效助力企业盘活用能权配额资产,纵深推进节能减排。

生态产业开发是指生态资源作为生产要素投入经济生产活动,在保护前提下通过产业开发实现生态产品价值和增值。瑞士是传统意义的资源匮乏国家,但通过大力发展生态经济,把制约经济发展的山地变成经

济腾飞的资源,发展成世界上环境质量最好的国家之一。在我国,浙江省丽水市通过打造覆盖全区域、全品类、全产业链的公用农业品牌“丽水山耕”,提高经营性生态产品溢价率。浙江省龙泉市依托优质生态资源吸引眼镜业在当地投资生产发展环境敏感型产业,已成为该省健康医药产业标杆企业。

生态资本收益是指通过金融方式融入社会资本,盘活生态资源实现存量资本经济收益的模式。绿色金融扶持是实现生态资本收益的重要手段和路径,是针对环保、节能、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域的项目投融资、项目运营、风险管理等所提供的金融服务。但绿色金融扶持生态产品生产和价值实现还存在难抵押、难交易、难变现等问题。国家林业和草原局开展的国家储备林建设通过明晰盈利模式及未来可能获取的经济收益,解决了多元融资还款的来源。福建三明“福林贷”通过成立农村合作社破解了林权流转难题,有效地支撑林下经济等生态产业发展。浙江丽水市“林权IC卡”采用“信用+林权抵押”模式实现了以林权为抵押物的突破,林权抵押贷款余额总量占浙江省一半以上份额,居全国各地市第一位,实现“资源变资产,资产变资本”的转变。

以上国内外实践经验充分表明,生态产品价值实现是绿色经济发展的强大动力,优质生态产品供给是经济发展新的增长点。通过增加生态产品供给带动生态投资建设有利于拉动经济增长,藏富于绿水青山,将生态产品价值实现打造成绿色经济增长新引擎。

探索完善生态产品保护补偿机制

主持人:我国在生态产品补偿方面取得哪些成效?还存在哪些不足以及怎样完善?

郑华(中国科学院生态环境研究中心研究员):围绕生态产品补偿,我国从中央到地方已开展大量探索与实践,取得突出成效。

以财政转移支付为主体的纵向生态补偿广泛开展。2001年至2003年间陆续实施森林生态效益、退耕还林、退牧还草等纵向生态补偿;设立森林生态效益补偿基金、林业改革发展资金、林业生态保护恢复基金,保护生态公益林和湿地、海洋、耕地等重点领域生态补偿也相继开展。2008年起,我国开始开展国家重点生态功能区生态转移支付,对主体功能区划中禁止开发区与部分限制开发区进行补偿,补偿范围从2008年的221个县扩展到2018年的818个县,补偿资金从60.51亿元提高到2020年的794.5亿元,用于保护生态产品和改善民生。

以流域为单元的横向生态补偿不断推进。2010年,新安江流域水环境补偿试点启动,开始了地区间横向生态补偿机制建设探索。截至2020年年底,10个跨省流域生态补偿试点、行政区内全流域生态补偿机制和辖区内重点流域生态补偿已广泛开展。广西、甘肃、上海、青海等省(区、市)的部分地市也自主开展流域生态补偿,国家对黄河、长江建立全流域的横向生态补偿机制作出明确顶层设计。横向生态补偿机制建立,有效促进了流域生态产品保护和区域间协调发展。

生态环境损害赔偿探索取得进展。生态环境损害赔偿制度以“环境有价、损害担责”为基本原则,以及时修复受损生态环境为重点,是破解“企业污染、群众受害、政府买单”的有效手段。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》,自2018年起,在全国试行生态环境损害赔偿制度。2022年,生态环境部联合相关部门印发《生态环境损害赔偿管理规定》,生态环境损害赔偿制度初步构建。2020年和2021年,生态环境部先后发布第一批和第二批“生态环境损害赔偿磋商十大典型案例”,涉及非法倾倒、超标排放、交通事故与安全事故次生环境事件等多种情形,覆盖了大气、地表水、土壤与地下

水等环境要素,生态环境损害赔偿体制机制逐步完善。

生态产品补偿实施成效显著。纵向、横向生态产品补偿机制与生态环境损害赔偿制度的实施,有效保护了生态产品、提升了生态产品供给能力。云贵川赤水河流域跨省横向生态保护补偿机制、甘肃省渭河流域水环境生态保护补偿机制、甘肃省渭河流域水环境生态保护补偿机制、甘肃省渭河流域水环境生态保护补偿机制等实施均取得成功,流域水源涵养、水质净化等生态产品得到有效保护,流域水环境改善显著。2018年全国试行生态环境损害赔偿制度,截至2020年,全国共办理生态环境损害赔偿案件945件,涉及金额超过29亿元。

健全生态产品保护补偿机制任重道远。生态产品补偿仍面临顶层设计不够、补偿方式单一、生态环境损害赔偿机制不健全、监测评估体系不完善等不足,需采取相关举措尽快完善。

推动生态产品补偿法治化建设。尽快出台“生态保护补偿条例”,通过生态补偿相关法律法规建设,明确法律关系主体及权利义务,合理界定生态补偿范围及标准,为生态产品补偿提供刚性约束。同时,统筹生态领域转移支付资金,强化生态产品补偿资金使用效率。

拓宽生态产品补偿资金渠道。因地制宜综合运用生态转移支付、横向生态补偿、发行企业生态债券、设置生态公益岗位、建立异地开发补偿模式、建设旅游合作示范区等多种途径,充分调动政府、企业、公众各方面参与生态产品补偿积极性,兼顾生态效益和经济效率,充分挖掘生态产品补偿的产出价值。

健全生态环境损害赔偿机制。开展生态环境损害评估,健全生态环境损害鉴定评估方法和实施机制;完善污水、垃圾处理收费机制,合理制定和调整收费标准;完善生态环境损害行政执法与司法衔接机制,提高破坏生态环境违法成本。

完善生态产品补偿成效的监测评估体系。在国家重点生态功能区、生态保护红线等重要区域探索建立生态产品价值与生态产品补偿资金分配相挂钩的补偿机制,充分发挥转移支付资金引导作用;完善生态系统生产总值核算方法与监测评估平台,加强生态产品补偿与生态环境损害赔偿的成效评估。

生态资源权益交易进入关键期

主持人:如何理解生态资源权益交易在生态产品价值实现方式中的定位和作用?

蒋春来(生态环境部环境规划院研究员):生态资源权益交易是生态产品价值实现的重要途径,属于生态产品经营开发机制的一种表现形式。生态资源权益交易将生态资源转换为经济高质量发展的生产要素,在界定相关要素产权基础上,通过交易将其使用价值转化为真实的市场价值,既实现了生态资源权益的价值变现,又引导其向低污染、低消耗和高附加值行业和企业流转,达到优化配置和价值增值的双重目的。

碳排放权交易是助力我国温室气体减排的重要政策工具。各地区通过积极实践和探索,逐步构建涵盖配额分配、交易、结算、风险管控和信息管理等全链条碳排放权交易制度和管理体系,配额交易初具规模。截至2021年年底,8个试点碳市场配额累计成交量3.8亿吨,成交总额89.1亿元。2021年7月以电力行业为先导,全国统一碳市场上线运行,第一个履约周期市场整体运行平稳有序,价格发现机制初步显现,碳配额累计成交量1.79亿吨,成交额76.61亿元。

排污权交易是我国污染物总量减排配套的经济政策,可实现总量控制目标下减排成本

本最小化。目前全国共有28个省份在全省或省内部分区域开展排污权有偿使用和交易试点,基本构建涵盖“制度体系—基础平台—交易管理—监督执法”为一体的支撑体系。各地试点工作取得阶段性成果,初步估算,全国排污权有偿使用和交易规模累计达200亿元以上,市场配置环境资源的功效初步显现,通过对污染源排污权的核定同步推动了环境管理的精细化发展。

用能权与用水权交易是提高企业能源和水资源利用效率的重要手段。2017年,我国正式批复在浙江、福建、河南、四川开展用能权有偿使用和交易试点,目前各试点省份均处于政策体系和市场建设的起步阶段,实质交易较少。2014年,我国在宁夏、江西、湖北、内蒙等7个省(区)启动水权交易试点。2019年水权改革试点基本完成,初步建立水权确权、交易、监管等制度体系。在试点地区带动下,河北、山东、山西等不断完善水权交易相关政策制度,探索区域水权交易、取水权交易、灌溉用水水权交易、政府回购水权等多种行之有效的交易模式。

我国各类生态资源权益交易,基本均处于从试点和前期建设阶段转向深化推进的关键期。从前期建设和发展情况来看仍存在不足,亟需打通和完善各类生态资源权益价值实现关键环节。

一是强化法规支撑。当前生态资源权益交易主要以政府规章和规范性文件进行约束,缺乏完善的法律法规保障体系,如排污权、水权、用能权等概念、内涵及权利属性尚未有上位法支撑,阻碍了交易工作推进。建议尽快在法律层面确立各类生态环境资源权属、交易功

能定位及相关保障机制,做到有法可依、有章可循。

二是完善制度设计。我国各类生态资源权益交易总体发育较慢,存在地区和行业覆盖范围小、市场活跃度低、市场运作与政府掌控边界不清等问题,难以有效发现生态资源真实价格,降低了市场配置资源的效率。下一步需在考虑各类交易的定位和基础实施条件的基础上强化制度设计,包括稳步拓展实施范围,排污权交易重点拓展VOCs(挥发性有机物)等交易因子,碳排放权交易重点拓展建材、有色等行业范围,用能权和水权交易重点拓展覆盖地域;打破区域行业壁垒,推进排污权跨区域、跨行业交易;优化初始权分配,逐步实施生态资源初始权有偿使用,构建基于总量控制的碳排放权分配体系;引入投资机构、个人等多元化市场参与主体,丰富碳交易、排污权交易产品,按照“政府引导、市场主导”的原则设置市场调节机制等。针对制度设计及关键实施环节,同步出台相关细则和技术指南,为建立制度完善、交易活跃、监管严格、公开透明的各类生态资源权益交易市场奠定基础。

三是提升保障能力。当前排污权、碳排放权、水权等计量监控体系尚不完善,企业的生态资源资本理念和管理能力不强、部分市场第三方机构服务水平参差不齐,执法监管能力尚不能满足市场需求,应从加强污染物、温室气体、取用水户水量计量监测体系建设,加大对管理部门、企业培训力度,规范第三方咨询等服务机构管理,开展事前事中事后全流程监管等方面,提高对生态资源权益交易市场的保障力度,促进市场健康发展。