

健全生态产品价值实现机制 释放绿色增长潜力

生态环境部环境规划院 刘桂环 王夏晖 文一惠



党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)将“健全生态产品价值实现机制”作为“健全生态环境治理体系”的重要任务,也是深化生态文明体制改革的重要内容。通过深化改革,健全体制机制,强化有为政府和有效市场的作用,指导各地因地制宜推动生态产品价值实现,从而不断释放绿色增长的潜力和动力。

从供需两端深刻理解生态产品价值实现核心要义

生态产品价值实现的过程就是将保护的、潜在的生态产品转化成现实经济价值,为人类社会增加生态福祉的过程。其内涵是在严格保护生态环境的前提下,将良好生态环境蕴含的无穷价值转化为实实在在的经济效益,形成新的经济增长点,协同推进生态环境高水平保护与经济高质量发展。

从生态产品供给侧看,通过加大生态保护修复力度,可提高生态环境资源增量,促进优质生态产品可持续、多样化、高附加值供给。政府和市场共同发力,统筹规划生态产品的保护与开发,推动相关产业加速发展。从生态产品需求侧看,生态产品消费需求成为供给侧结构性改革的推动力,人民对优质生态产品的需求增加带动相关产业良性发展,促使相关地方加快产业绿色转型,建立健全生态产品绿色供应链,实现环境减负、生态增值。

受生态产品类型影响,生态产品价值实现路径有所不同。物质供给类生态产品不需要进行特别处理,可直接将生态产品的价值转化为市场交易的商品价值。比如,发展绿色有机农产品、都市休闲农业等,可将生态产品价值附着于农产品品牌溢价中。

文化服务类生态产品可以附着于相关生态产业,转化为产权明晰、可直接交易的商品,价值实现手段包括生态旅游、康养研学等产业开发模式,“生态保护修复+产业导入”模式等,其价值可通过游憩康养价值、土地房产升值等指标确定。

调节服务类产品由于其纯公共物品特性,很难按照市场规律和价值规律实现其价值,一般需要通过生态保护补偿来实现,由各级政府或生态受益地区以资金补偿、园区共建、产业扶持等方式向生态保护地区购买生态产品。

从中央统一部署到各地创新实践看工作推进成效

在中央统一部署下,我国生态产品价值实现顶层设计不断完善,各领域重点任务逐渐明确。据不完全统计,全国已有25个省份相继印发建立健全生态产品价值实现机制的实施方案、行动方案等政策文件,立足实际探索差异化的生态产品价值实现路径。目前,中央统筹、省负总责、市县抓落实的实施体系基本建立,政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作的生态产品价值实现机制正在形成。

(一)初步形成生态产品调查监测机制

生态产品调查监测机制是开展生态产品价值实现实践的基础和前提,通过明确自然资源产权和生态产品权益归属,建立生态产品基础信息和产品目录、实施动态监测,为生态产品价值实现提供支撑。目前,自然资源部门基本建立了覆盖各类自然资源的产权体系,构建了自然资源统一确权登记的制度体系和登记信息系统。林草部门组织开展国家林草生态综合监测评价,并推进生态产品目录清单编制工作。生态环境部门持续开展全国和重点区域生态状况监测评估,不断完善“天空地

一体化”生态质量监测网络。一些地方结合实际,正在建立本区域生态产品信息云平台。

(二)深入探索生态产品价值评价机制

2022年,国家发展改革委联合国家统计局印发《生态产品总值核算规范(试行)》,明确了行政区域单元的生态产品总值(GEP)核算的指标体系、具体算法、数据来源和统计口径等。各地积极开展GEP试算,探索构建符合区域特征的评价方法体系。据不完全统计,全国各级相关试点已覆盖17个省份、50个地级市,超过160个县(区),浙江、广东、山东、北京等多个省(直辖市)建立了包括生态产品目录、核算方法等在内的核算体系。北京等地创新开展生态环境导向的开发(EOD)模式。其中,前两类路径主要是促进物质供给类和文化服务类生态产品价值转化,第三和第四类路径主要是促进调节服务类生态产品价值转化,EOD模式是一种综合路径。

(三)不断拓展生态产品经营开发路径

总体上看,各地生态产品价值实现路径主要有五类:“生态+”产业、生态产品品牌、生态资源权益交易、生态保护补偿和生态环境导向的开发(EOD)模式。其中,前两类路径主要是促进物质供给类和文化服务类生态产品价值转化,第三和第四类路径主要是促进调节服务类生态产品价值转化,EOD模式是一种综合路径。

(四)开启生态保护补偿机制法治新篇

目前,每年国家财政补偿资金规模已经达到2000亿元左右,全国重要生态系统和生态功能重要区域的保护水平持续提升,一半左右的森林和草原纳入补偿范围,1/3的县域得到了重点生态功能区转移支付。在财政部和生态环境部的推动下,23个省份签订了跨省流域横向生态保护补偿协议,涉及24个跨省流域(河段)。随着《生态保护补偿条例》的实施,我国生态保护补偿开启了法治化新篇章。

(五)绿色金融助推生态产品价值实现

2021年,中国人民银行发布《环境权益融资工具》行业标准,推动《碳排放权质押贷款业务服务流程指南》的制定工作,为规范国内碳金融产品创新发展提供标准依据。各地积极推动金融产品和服务创新,探索建立“绿色金融+普惠金融+乡村振兴”“保证担保+追加林权抵押”等新模式,例如江苏省苏州市吴中区推出生态绿色环境救助责任保险、浙江衢州推行“低碳贷”、陕西

安康试点“富硒贷”、江西资溪探索森林赎买抵押贷款、福建发展林业碳汇指数保险等,绿色金融保障生态产品价值实现的机制逐步发展。

(六)扎实推进生态产品价值实现试点

国家发展改革委在继续推进浙江丽水、江西抚州深入试点的基础上,会同相关部门确定北京市延庆区等10个地区为首批国家生态产品价值实现机制试点,重点在生态产品价值评价、可持续经营开发、保护补偿、评估考核等方面,依法依规程序赋予试点地区改革自主权,深化重点领域改革。截至2023年底,生态环境部先后命名了七批240个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地,探索形成了“守绿换金、添绿增金、点绿成金、借绿生金”4种转化路径和“生态+”复合产业等8种典型实践模式。

健全生态产品价值实现机制的着力点和意见建议

健全生态产品价值实现机制、拓宽绿水青山转化金山银山路径,是一项复杂的系统工程,涉及面广,政策性强,既要理顺相关体制机制,又要做好有效政策供给,还要推动形成多部门工作合力。《决定》为健全生态产品价值实现机制指明了前进方向,提出了改革时间表和路线图。因此,从保护生态环境和维护国家生态安全出发,生态产品价值实现机制的工作着力点要紧紧围绕推动绿色高质量发展、重构城乡区域协调发展新格局、促进人与自然和谐共生、打造美丽中国建设样板等方面,以更高水平保护推动更高质量的发展。为此,笔者提出以下五点建议。

夯实基础工作,打牢价值实现基础底盘。推进生态产品价值实现,首先要摸清“生态家底”,才能有的放矢保护与开发生态产品。引导各地深化对生态产品概念和内涵的认知,尽快形成国家和地方生态产品目录清单,建立生态产品动态监测制度,及时跟踪生态产品数量、质量、功能及保护和开发利用情况。针对不同生态产品的生态价值、经济价值等属性特征,建立健全生态产品价值评价及应用机制,打通生态产品从“定下来”到“算出来”再到“用起来”的通道,这是生态产品价值实现特别重要的基础性工作。

强化有为政府,引导各类政策协同增效。推进自然资源产权制度和土地、劳动

力、资本、技术等要素市场化改革,打好土地利用、产业开发、环保投资、权益交易、金融创新等相关政策组合拳。协同推进降碳、减污、扩绿、增长,加大环境协同治理力度,强化生态保护修复统一监管,保障优质生态产品供给。推动生态产品价值实现与生态保护补偿政策良性互动,推进生态综合补偿,建立生态产品质量和增量与资金分配相挂钩的纵向生态保护补偿机制,推动生态产品供给地和消费地形成高效的横向生态保护补偿机制,统筹推进生态环境损害赔偿,让生态环境保护者不吃亏,让破坏生态环境者付出代价。

培育有效市场,提高各类主体参与动力。生态产品价值实现机制是在生态产品有价使用的前提下推动供需不断趋于均衡,充分发挥市场效能,打通生态产品供给、交易、消费通道。建立生态供给地区和消费地区基础设施、生态环境、产业发展等方面的区域联动机制,推动形成区域间生态资源自由流动、互联互通的生态环境市场,不断扩大生态资源权益交易量。持续推进EOD等环境治理模式创新工作,聚焦盘活生态资源存量资本收益,创新绿色金融产品,建立健全完整有效的生态产品价值实现链。

做大产业支撑,激活绿色增长潜在动能。生态产品第四产业是生态产品开发经营的重要载体和实践场景,以其生态资源为核心要素,以生态系统过程为主要生态生产力,聚焦生态产业化部分,通过生态保护修复建设、市场交易、开发经营等,涵盖生态产品保护、生产、加工、制造、流通、服务等全部经济活动,及时总结经验,加强宣传推广,推动生态优势地区做好生态利用文章,让生态产品价值实现的实践成为这些地区绿色增长的动力源。

打造示范样板,持续放大引领带动效应。协同发挥美丽中国建设、乡村振兴、共同富裕以及各行业相关试点示范载体作用,强化生态产品价值核算、供需精准对接、可持续经营开发、保护补偿、评估考核等方面的示范应用,释放综合带动效应。激发地方创新创造活力,及时总结经验,加强宣传推广,推动生态优势地区做好生态利用文章,让生态产品价值实现的实践成为这些地区绿色增长的动力源。

企业是推动经济高质量发展的主体,也是流域生态环境保护的主体。2023年10月,习近平总书记在主持召开进一步推动长江经济带高质量发展座谈会上时强调,要引导各类企业积极参与长江经济带发展。2024年7月,《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调优化长江经济带发展机制。

ESG(环境、社会、治理)在生态保护、金融支持、科技创新、责任履行等方面具有重要促进作用。近年来,ESG通过改善生态系统、支持绿色产品、促进产业升级、推动多元共治等方式为长江经济带发展提供助力。然而,长江经济带建设过程中仍然面临生态环境形势依然严峻、发展新动能新优势不足、区域发展不平衡不充分、保护与发展协同性欠佳、发展与安全协调性不足等问题,而ESG可以为这些问题的解决提供支撑。笔者认为,应从协同推进大治理、塑造发展新优势、构建新发展格局、推进共同体建设、统筹发展和安全等方面,推动ESG赋能长江经济带高质量发展。

推动流域生态环境保护修复。一是优化绿色产业政策。针对环保装备制造、生态保护修复与利用、资源循环利用等绿色低碳产业提供政策支持。在税收政策方面,按比例减免绿色技术和产品的增值税和企业所得税,以降低企业成本,提高其竞争力;在金融政策方面,支持金融机构推出绿债期权、绿色股指期货、碳期货、碳期权等对冲金融风险产品,为相关企业提供融资支持。二是深化市场化流域生态保护补偿机制改革。设立长江经济带生态保护与绿色发展基金,以财政资金撬动社会资本注资,由具有投融资经验的专业公司管理基金,通过EOD(生态环境导向的开发模式)、REITs(不动产投资信托基金)等模式推动对生态游憩、生态农业、生态康养、文化创意等符合绿色发展要求的项目进行投资,将有关收益在相关主体间进行分享,并开展风险共担。

塑造长江经济带发展新优势。一是构建ESG导向的长江经济带技术创新评价体系。从实践成果、成本内化、社会贡献、信息披露等方面,对引领性技术攻关企业开展技术攻关效能评价,围绕产业基础高级化和产业链现代化,通过引导各类要素向新领域新赛道“标杆”企业流转,实现技术创新领域资源配置效率最大化,促进“有效市场”的实现。二是在推动产业链现代化进程中做实ESG实践。由链长企业联合产业协会规范入链与退链机制,严格根据ESG评价结果选择更优质、更可持续、更符合新形势要求的合作伙伴,使链上各方向统一发展方向。

为构建新发展格局提供支撑。一是助力沿长江产业布局 and 转移。基于主体功能区战略,明确产业转移的方向、重点和限制条件,为转移产业设定清晰的ESG要求;在中西部和腹地投资建设绿色基础设施,如智能电网、公共交通系统、污水处理厂等,为产业转移创造条件。二是推动“绿色自贸”发展。一方面,聚焦绿色交易,扩大绿电交易、绿证交易、碳排放交易等一系列绿色交易,依托长江经济带打造面向全球的绿色交易所;另一方面,聚焦绿色金融,完善绿色信贷、绿色股票、绿色保险等标准体系,依托金融机构碳核算方法和数据库、企业碳指数、社会价值贡献等要素推出环保装备融资租赁、碳保险等绿色融资产品。

推进生态利益共同体建设。一是建立统一但有区别的市场准入标准。以企业绿色技术优化、减污降碳措施、生态环境修复等方面的表现为基础,结合其吸纳就业、缴纳税收、回馈社会等方面的贡献,融入党建内容,并综合考虑东中西部环境承载力、资源丰富度、发展定位等基础条件,制定统一但有差异的市场准入标准,促进产业有序转移与企业公平竞争。二是深化要素市场化改革。建立长江经济带企业ESG信息平台,整合来自企业、政府与第三方机构的信息,实现有关信息的跨区域、跨部门、跨层级共享,将企业环保行为、社会贡献、员工管理等ESG绩效纳入征信体系,推动企业内涵式增长。

为统筹发展和安全做出贡献。一是支撑重要供应链安全。一方面,对长江经济带重点供应链中的主要企业进行ESG评级,确保供应链各环节符合可持续和社会责任标准;另一方面,运用物联网、大数据和人工智能技术,开展数字化供应链管理,提高长江经济带供应链的可视化和预测能力,快速响应区域和国家市场需求变化。二是助力粮食安全。通过推广精准农业技术、有机耕种和生物多样性保护措施,减少化肥和农药的使用,提高农业的可持续性,增加农业的生态附加值;支持涉农企业与相关高校、科研机构联合开展农业科技攻关,依托企业开展科技成果孵化,提高作物产量和抗逆性,应对气候变化。

以ESG赋能长江经济带高质量发展

中国科学院科技战略咨询研究院 张丛林 香港科技大学 郭若岩

立足“三多”推进低值可回收物回收

中国地质大学(武汉)公共管理学院 蓝楠 胡守庚

场等。探索建立特许经营制度、押金回收制度、财政补贴制度等,规范企业生产经营行为,引导企业和居民广泛参与低值可回收物的回收工作。

企业应加强技术模式创新,通过技术工艺设备创新和经营模式创新,理顺回收利用价值链,探索无害化、智能化和资源化的处理模式,实现低值可回收物从源头分类到中高端分拣处理,末端资源化综合利用的全过程管理,加大可再生资源的资源化力度。

公众在日常生活中,应主动规范生活垃圾和低值可回收物交投行为,将使用过的牛奶盒、纸箱、塑料袋、玻璃瓶、塑料瓶、废旧纺织品等低值可回收物投放至专用回收箱,实现生活垃圾和低值可回收物分类投放。

环保志愿者作为生活垃圾和低值可回收物分类的宣传员,可通过开展“近邻党建”、党员“双报到”和“党员认岗位”等活动,用通俗易

懂的方式向公众传递生活垃圾和低值可回收物分类理念,带领更多人加入绿色低碳生活中来。

多环节: 源头分类、精细分拣、综合利用

统筹抓好源头分类端、分拣处置端和综合利用端各环节,以基层生活源回收为分类源头,以大、中型分拣站为处置核心,以再加工利用企业为利用终端,构建全链条的低值可回收物回收体系。

在源头分类端,持续优化分类投放设施,通过投入分类垃圾桶,将生活垃圾和各类低值可回收物进行分类,并常态化做好垃圾桶清洗和消杀工作。居委会和物业应加强对居民的宣传和引导,督促居民做好低值可回收物的分类。

在分拣处置端,引入现代化的分拣设备和

预处理设施,将经过消杀处理的低值可回收物进行精细化筛分。在分拣处置收运环节,对回收设施、回收车辆、回收装备和路线设计等全流程进行规范化电子联单管理,保证各环节数据溯源,实行智慧化监管。

在综合利用端,按照低值可回收物的种类、数量、质量等,选择合适的再生利用工艺。加强政策引导,规范交易平台的搭建,引导相关企业和公众积极参与低值可回收物的市场交易,提高低值可回收物的回收利用效率。

多手段: 规范、经济、技术、宣传等相互配合

目前,全国仅有18个城市出台了《低值可回收物目录》或专门管理办法等,专门针对低值可回收物回收利用的法律法规尚未出台,不利于相关工作的开展。应当完善相关规范,明确规定低值可回收物的分类标准、分类依据、经营模

式、监管职责等,为低值可回收物分类投放、投放点设置、收运处置和综合利用等工作提供依据和标准化路径。

加强低值可回收物再利用全产业链建设,不断优化低值可回收物的分类和处理方案,在税收、补贴、金融和优先信息获取等方面对相关企业及其产品给予适当政策倾斜。明确低值可回收物补贴标准,对不同品种低值可回收物进行综合效益评估核算,进一步细化和完善专项补贴和动态补贴制度。

鼓励企业自主研发,或通过政、产、学、研协同创新,联合高校及科研院所强化对低值可回收物智能分拣系统、高值化利用关键技术的研发,运用红外光谱及图像识别技术对低值可回收物进行高效、准确的分拣和打包压缩,形成低值可回收物高值化产业技术链。

加强公众对低值可回收物的分类、运输、处置、再利用等知识的了解至关重要。利用低值可回收物全过程处理数智平台,在社区、学校、单位等深入推动垃圾分类和低值可回收物回收宣传,组织公众实地参观低值可回收物分类、处置全过程,让公众全过程感受规范化处理处置带来的好处,促使更多主体参与到低值可回收物的回收工作中。

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所发布的《中国低值可回收物回收利用现状研究报告》显示,2021年我国各类低值可回收物总回收率约为26.6%,远低于我国主要再生资源75%以上的平均回收利用率。低值可回收物是在生产生活中产生的具有一定回收利用价值、会对生态环境产生一定危害的各类废弃物,具备废弃物和可用资源的双重属性,如废塑料包装、废旧纺织品、废玻璃等。目前,低值可回收物回收工作存在政府重视不够、企业回收积极性不强、公众认识度不高等问题。笔者认为,应当立足“三多”,实行多主体协同发力、多环节全链条处理、多手段配合的机制,共同推进低值可回收物的回收工作。

多主体: 政府、企业、公众和环保志愿者共同努力

政府应当加强管理体制建设和政策保障。低值可回收物回收需要上下联动、部门协同,生态环境、城市管理、商务等部门要分工合作。政府应当构建并完善低值可回收物回收网络体系,制定并发布低值可回收物回收目录和实践指南,加强分选中心建设用地、用能等基础要素的保障,合理布局回收交投点、中转站、分拣