

建立健全生态产品价值实现机制

黄韦华

党的二十大报告强调，要建立生态产品价值实现机制。建立健全生态产品价值实现机制，是贯彻落实习近平生态文明思想、践行绿水青山就是金山银山理念的重要举措，也是建设人与自然和谐共生的现代化的必然要求。省第十四次党代会对完善江苏生态产品价值实现机制提出了明确要求，《江苏省建立健全生态产品价值实现机制实施方案》明确了六大机制、作出了试点部署安排。

江苏拥有 1169 公里长江岸线和 954 公里海岸线，平原占比高、水系充沛、可利用程度好是省域自然资源禀赋的显著优势，生产生活生态共融共生、综合发展水平高是全省经济社会发展的突出特点。高质量发展阶段，通过探索推进生态产品价值实现机制，助力擦亮现代化建设的底色成色，具有特殊重要的现实意义。

助力深化生态优先绿色发展新理念。近年来，江苏大力推动江河湖海生态保护修复治理和美丽江苏建设，着力推进绿色产业发展和构建绿色低碳循环发展经济体系。生态产品价值实现有助于把良好生态环境作为生产力要素，让生态投入变现、将生态价值溢价，并通过价值手段市场化，调节资源环境约束，实现生态稀缺性的溢价和外部经济性的内部化，使政府和市场共同深化绿色发展理念，进而共同推动经济发展方式转变。

助力优化区域协调均衡发展新格局。苏南苏中苏北的地理分界和发展分野，以及沿江、沿海、江淮、淮海区域的资源条件和功能差异，使江苏发展不平衡不充分的问题仍然比较突出。生态产品价值实现通过绩效考核、经营开发、经济补偿、价值交易等路径改革和政策支持，有助于促进生产生态生活不同功能区形成差异化经济增长，塑造宜工则工、宜商则商、宜农则农、宜山则山、宜水则水的区域发展新格局，让政府和各类市场主体从保护生态环境、提供生态产品中，明显获益、均衡发展、共同富裕。

助力建立多元化生态保护投入新渠道。当前各级政府仍是生态环保资金投入的主体，生态环保资金投入压力持续加大。生态产品价值实现要结合“三区三线”划定和自然资源资产清查确权的“定性”基础，运用核算机制确定其中生态产品资产的“定量”价值，赋予使用权、经营权、抵押权等权益，有助于激活山水林田湖草生态资源资产，盘活其中存量资产，形成新的资产增值和收入分配，从而建立起政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的多元化环境治理投入渠道。

助力形成减污降碳协同增效新方式。生态产品价值实现是推进绿色低碳转型改革的重要手段，系统开展污染治理的“减污”行动可有效促进生态增值，通过生态产品价值实现促进生态保护修复、生态指标交易，可有力推进“降碳”。通过完善科学考核和统计核算体系、完善资源价格形成机制、提高资源权益交易效能，丰富了政策“工具箱”，有助于加快绿色工厂建设、园区循环化改造等产业生态化进程，推动形成减污降碳的激励约束机制，落实避免“一刀切”和运动式减碳的要求。

助力满足人民群众优美生态环境新需要。伴随日益增长的美好生活需要，人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求越来越迫切。通过提供更多生态物质、生态服务、生态场所、生态文化等“生态+”的产品，有助于让人民群众提高绿色发展的获得感，引领公众参与保护修复生态环境的新风尚。

探索推进江苏生态产品价值实现，重点在于有为政府和有效市场双向发力，难点在于形成价值利益导向机制，突破点在于试点先行、逐步推开。既需要建立跨领域的前瞻基础性制度架构，又需要建立“有利可图”的保护生态环境、促进绿色经济的长效机制。我们必须按照省委、省政府工作部署，紧扣江苏实际和阶段性要求，迈出改革创新探路更大步伐，引领推动地方各

级政府和全社会由“要我保护”向“我要保护”转变，打造发达省份生态产品价值实现的省域范例。

探索推进生态导向考核改革。2022年初，国家发展改革委、国家统计局发布了《生态产品总值核算规范》，明确城市、森林、农田、湿地、海洋等7类生态系统价值核算方法。要把科学权威调查计算生态产品价值作为价值实现的基础性工作，在总结南京高淳等地核算经验基础上，形成集指标体系、数据采集、价格形成、统计报表、验证监督于一体，简便易用的“一套规范”。优先在沿江、环太湖、里下河、南水北调调水输水区、沿海森林和滩涂湿地、苏南低山丘陵等条件具备的试点地方，建立核算结果统计发布制度，依规纳入国民经济核算体系 and 高质量发展考核指标体系，对重要生态功能区重点考核生态产品供给能力、环境质量提升、生态保护成效等方面指标。

探索推进补偿赔偿衔接改革。推进价值核算在生态保护补偿、生态环境损害赔偿两项机制中的应用。总结苏皖长江流域跨省补偿和苏州市行政区域内补偿经验，开展依据价值核算结果确定纵向、横向生态保护补偿分配试点，完善重点生态功能区转移支付资金分配机制；重点测算南水北调、太湖流域生态保护对发展的影响因素，丰富生态补偿参考依据。推进生态环境损害成本内部化，运用价值核算方法开展生态环境损害评估，健全生态环境损害鉴定评估和实施机制，提高破坏生态环境的违法成本。

探索推进合理开发利用改革。试点搭建三类领域生态产品经营开发供需对接平台，畅通对接渠道。着眼生态空间产品价值实现，鼓励将生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩，对实施环境综合整治的社会主体，允许利用一定土地发展生态农业、生态旅游以获取收益，对推进产业腾退修复、促进生态产品增值的地方，可以异地调剂用地空间以供使用。着眼生态物质产品价值实现，促进“以需定产”“柔性生产”等供需精准对接，更多从终端需求入手带动生态农产品供给、生态敏感型产业持续增长，打造适应市场的生态文旅产品。着眼生态指标产品价值实现，加快完善排污权、碳排放权、用能权、水权等定价和交易制度，总结溧阳生态容量交易经验，探索不同权益价值兑换方式。

探索推进生态资源配置改革。试点推进生态资源配置改革，引导全社会市场化投入。鼓励开展生态资源政府收储和资源增量政府采购，由政府主导生态保护及修复后评价，并按质按量付费，缩短资金拨付链条。鼓励开展生态产品奖励，对生产企业通过生态修复、污染治理等实现的生态产品增值部分，挂钩给予价值等同的碳排放权、用能权、排污权等指标配额。鼓励开展金融机构生态产品权益抵押等直接融资创新业务，探索培育基础设施领域不动产投资信托基金，盘活存量生态资产。鼓励开展覆盖至个人的生态产品积分体系建设，依据生态环境保护、生态产品增值贡献赋予相应积分，并根据积分情况提供相关服务。

探索推进政策协同发力改革。建立相关政策落实与生态产品价值实现的对接协同机制。落实城乡融合和城市更新政策，发挥县域经济对周边生态产品价值实现的促进作用，加强城市生态系统有机串联以及与公共生活的有机融合。落实农村集体经营性建设用地入市政策，保障支持农村生态产业化的实现。落实鼓励社会资本参与生态保护修复政策，优先支持生态产品价值实现试点地区政策落地。落实绿色金融政策，创新支持生态产品价值实现的绿色金融产品和服务，根据需要设置政府投资基金。落实南北挂钩共建政策，鼓励生态产品供给地和受益地相互建立合作园区，推进飞地经济、产业转移，健全利益分配和风险分担机制。

（作者单位：江苏省发展和改革委员会长江经济带发展处）