

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的重要举措,是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径。9月8日,全国政协将举办主题为“推动建立生态产品价值实现机制”的远程协商会。这也是2023年全国政协10项重点协商议政活动之一。为了让读者更好地理解“生态产品价值实现”这一概念,记者在各地多样的实践中选取了几个典型案例,既是窥斑见豹,也希望为全国各地践行这一机制提供经验借鉴和参考。

# 让绿水青山既有颜值 更有产值

本报记者 王硕

## 浙江丽水: 变生态优势为发展胜势

2023年5月,《国务院办公厅关于2022年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以激励的通报》正式印发,鉴于浙江省丽水市生态文明建设成效突出,丽水获得了国务院2022年生态文明督查激励。这是继2021年因河(湖)长制工作推进力度大、成效明显获奖后,丽水再次获得表彰。

从在全国率先开展生态产品价值实现机制改革,到成为首批国家级生态保护与建设示范区;从连续两年成为全国空气环境质量同时进入前十的城市,到生态环境状况指数连续19年位居浙江省首位,生态环境公众满意度连续15年位列全省前列……丽水成为全国践行“绿水青山就是金山银山”理念的典范。

数据显示,20年间,丽水全市生产总值从2002年185亿元增加到2022年1831亿元,人均GDP从7437元增加到72812元,年均分别增长9.8%、9%,农民收入增幅连续14年排名浙江省第一。

“九山半水半分田”的丽水,过去生态农产品虽好,但受制于知名度低、农业主体小散弱等,农产品难以被广大消费者知晓。2017年,丽水市政府委托浙江大学卡特中国农业品牌研究中心策划,创建了一个覆盖全市域、全品类、全产业链的农业区域公用品牌“丽水山耕”。这是全国首个含有地级市名的集体商标。依托当地菌、茶、果、蔬、药、畜牧、油茶等特色农产品,对标欧盟标准,“丽水山耕”品牌下的商品实施最严格的化肥农药管控,推进优质农产品由“初级”向“生态精品”、“低价竞争”向“品牌战略竞争”转变。到了2020年,因品牌“背书”,全市323个生态农产品效益大增,年销售额超108亿元,生态农产品溢价30%。

在“山耕”品牌获得认可的同时,丽水跳出了农业做文化,让“山景”借“山耕”走出“山门”,让“山居”借“山耕”扮靓民宿。

以松阳县为例,这里在全国率先开展“拯救老屋行动”。通过构建错落有致、集聚发展的山区民宿空间,以摄影、写生、艺术创作等为媒介,以乡野古道为串联,打造了一批具有较强辨识度、知名度和认可度的民宿。同时,村两委借势发动部分村民将原来荒废的土地重新整合利用,按照“农民入股+保底收益+按股分红”模式,组建农旅专业合作社。

几年间,“丽水山居”“丽水山景”“丽水山泉”等“山”字系区域公用品牌牵引生态产业发展的创新路径,为众多“空壳村”注入了艺术之魂、产业之骨,实现了华丽转身。

与此同时,丽水在全国率先建立各种体制机制,不断破解“绿水青山”难量化、难交易、难转化的难题:如建立科学合理可操作的价值核算评估机制,开展市、县、乡(镇)、村四级GEP核算并公布核算结果;探索试行与生态产品质量和价值相挂钩的财政奖补机制,建立GDP和GEP双考核机制,制定相关考评办法;并创新“两山金融”服务体系,推出与生态产品价值核算相挂钩的“生态贷”“GEP贷”等金融产品,实现GEP可质押、可变现、可融资……

栽下梧桐树,引得凤凰来。良好的生态环境吸引了众多高精尖产业的落地。通过实施“双招双引”战略性先导工程,半导体全链条、精密制造、健康医药、时尚产业、数字经济等五大产业在丽水异军突起。特别是丽水开发区在短短3年时间内“无中生有”培育形成浙江省第二条链条成群的特色半导体全产业链,创造了山区发展高新技术产业的奇迹。



## 党和国家高度重视生态产品价值实现工作



### 生态产品价值实现机制从理念走向具体行动

资料来源:生态环境部环境规划院

## 广州海珠湿地:“城市绿心”蕴含新动能

8月15日,在广东省首个全国生态日宣传活动中,广州市海珠区作为广东省第一批生态产品价值实现机制试点获授牌。而广州海珠国家湿地公园(简称“海珠湿地”)的存在正是该区获此殊荣的重要原因之一。

海珠湿地位于广州市新中轴线南段,被誉为广州“绿心”,总面积达1100公顷,是我国特大城市中最大的城央湿地。在城市高楼林立之中,这里却水网交织,绿树婆娑,鸂鶒鱼跃,融汇了繁华都市与自然生态。2022年,海珠湿地成为全国首个入选IUCN绿色名录的国家湿地公园;2023年,海珠湿地成功列入国际重要湿地名录。

海珠湿地所在地过去是位于广州市城郊的万亩果园。随着城市扩张,万亩果园渐渐被城市建筑包围。2012年,政府在全国首创“只征不转”保护性征用,将11000多亩的集体农用地征为国有的,放弃了万亿的土地商业开发价值,在寸土寸金的城区中打造了这个面积三倍于纽约中央公园的城市绿核。

十多年以来,通过深耕生态保护修复和科普宣教工作,实施生物多样性保护工程,海珠湿地不断探索城市与湿地互惠共生的发展之路,激发出“城市绿心”的澎湃新动能。

据了解,建园之初,这里内河

堵塞、垃圾堆积;但通过治理,如今39条河涌相互之间全部连通,将珠江三角洲发达的水网系统完整恢复起来。湿地内恢复了潮间带水文过程,让河道实现自由呼吸,湿地内的水质由IV类净化至II类,湿地pm2.5平均浓度比周边低20%左右,有效缓解了城市内涝现象和城市热岛效应。十年间,海珠湿地鸟类种数从72种增加到187种,是原来的2.6倍,昆虫种类从66种增加到738种,鱼类从36种增加到64种。

当前,海珠湖面,鹭鸟飞翔;游客往来,感叹生态之美。尤其是每年三月,湿地3.2公里的官粉紫荆吸引超300万游客前来打卡。



同时,海珠湿地还积极探索“湿地+”模式,海珠湿地自然学校品牌成为行业翘楚。每年开展“公民科学家”等自然教育课程及品牌活动600多场次,参与者达上百万人次。其开发的湿地课程100多项,成为上百所小学使用的乡土教材。海珠湿地也成为广州第一批国家长期科研基地。

通过推动生态环境资源化,海珠湿地也在助力周边产业绿色转型升级,发挥生态溢出效应。与湿地毗邻的琶洲人工智能与数字经济试验区吸引总投资额达867亿元,吸引了腾讯、阿里巴巴、小米等一批世界500强、大型央企争相在湿地周边落户,形成引领经济高质量发展的动力源和新的增长极。

## 广西柳州:“小米粉”成就“大产业”

很多人知道柳州,估计是从螺蛳粉开始。这个岭南小城,近年来凭借着螺蛳粉火爆“出圈”。

2021年4月26日,习近平总书记来到柳州螺蛳粉生产集聚区,考察了解螺蛳粉特色产业促进就业、带动农民增收等情况。习近平总书记称赞道:“小米粉搞出这么大的产业来,不容易,值得好好研究总结。”

广西壮族自治区柳州市是中国西南地区的工业重镇,素有“桂中商埠”之称。据考古发现,柳州市食螺历史已有2万多历史,明代时期已出现经营性米粉。近年来,柳州市通过开展要素保障,标准化把关、规模化发展、品牌化经营等措施,把“小米粉”做成了“大产业”。仅2022年,柳州螺蛳粉全产业链销售收入达到600.71亿元。“柳州螺蛳粉”于2020年入选国家级非物质文化遗产,并跻身“2023中国品牌价值评价区域品牌(地理标志)百强榜单”,品牌价值达110.22亿元。

作为集聚柳州一二三产融合发

展的特色产业,柳州螺蛳粉产业已经实现了从原材料种植养殖,到产品加工、预包装、仓储、物流、销售,再到相关衍生产品开发全产业链发展,不仅带动了当地农业、工业、商贸物流业的发展,还促进了相关产业的技术创新和模式创新。

比如,太阳河和百乐河是柳南区种植螺蛳粉原材料的核心水源。近年来,当地通过实施清淤疏浚河道、污水生态化处理、河道生态修复与提升等工程不断提升原材料种植用水水质供给能力,保障了产品安全和质量。

不仅仅是一把米、一颗螺,被誉为螺蛳粉美味“密码”的酸笋、酸豆角等也从碗中的配料变身乡村振兴的“主角”。采用“企业+基地+农户”的模式,柳州在各乡镇大力发展竹笋、木耳、螺蛳等原材料种养和加工产业,不仅供应当地上万家螺蛳粉实体店,还成为预包装产品销往全国,带动了农户增收,助力乡村振兴。

同时,柳州逐步建立全产业链

标准体系,建立螺蛳粉产品质量检测中心、螺蛳粉原材料基地等,护航柳州螺蛳粉品牌化、标准化、规模化发展。

虽因味道“出圈”,但柳州的魅力不仅如此。

近几年,柳州市坚持把发展“螺蛳粉+”作为一项系统工程来抓,坚持深挖文化内涵,推进螺蛳粉产业与旅游业深度融合。发布了全国首条螺蛳粉工业旅游线路及螺蛳粉文化体验游主题线路,美食之旅、螺蛳粉文化体验等吸引了大量游客前来。仅2023年“五一”假日期间,柳州市就接待游客390.14万人次,实现旅游消费35.93亿元。

如今,柳州螺蛳粉成为柳州市的代名词和金字招牌。据统计,柳州螺蛳粉全产业链带动30多万人就业,原材料种植养殖人数20多万人,螺蛳粉加工业就业人数1万人,螺蛳粉+旅游业从业人数9万人,助力20多万农村人口人均增收近万元,基本实现农民就近就业、增收致富,走出了一条经济发展与乡村振兴的共赢之路。

## 专家建言

zhuanjiajianyan

习近平总书记高度重视生态产品价值实现工作,将建立健全生态产品价值实现机制作为中央重大改革任务加以部署推进。党的十九届五中全会和党的二十大都明确要求建立生态产品价值实现机制。

近年来,在习近平生态文明思想指引下,党中央统一部署,相关部门认真贯彻落实,地方积极行动,智库机构深化支撑,政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续发展的生态产品价值实现机制正在形成。

### 践行“两山”理念的关键路径和物质载体

生态产品及其价值实现机制是具有中国特色的概念,在国际上与生态资产概念相近,是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径和物质载体。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社会高质量发展。

一般而言,生态产品可分为物质供给(如粮食、木材、中草药)、调节服务(如水源涵养、空气净化、防风固沙)和文化服务(如精神享受、旅游观光、美学体验)三类。

受类型影响,生态产品价值实现路径有所区别。如物质供给类和文化服务类生态产品可直接或通过开发经营进行市场交易;调节服务类生态产品较难直接通过市场交易实现价值,主要通过生态保护补偿实现。

### 从理念走向具体行动

国家高度重视建立生态产品价值实现机制。

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》(以下简称《意见》),这是我国首个绿水青山就是金山银山理念落实到制度安排和实践操作层面的纲领性文件。

2022年,党的二十大明确提出“建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度”。

近年来,国家发展改革委、自然资源部、生态环境部等部门通过完善政策措施、开展试点等不断推进相关工作。例如生态环境部先后命名了六批187个“两山”基地,探索形成了“守绿换金、添绿增金、点绿成金、绿色资本”4种转化路径和“生态修复、生态农业、生态旅游、生态工业、生态+”复合产业、生态市场、生态金融、生态补偿”等8种典型实践模式。

各地方也根据自身情况积极探索实践。据不完全统计,目前全国已有江西、浙江、广东等22个省(自治区、直辖市)相继印发实施方案、行动方案等有关政策文件。各地重点围绕《意见》提出的生态产品调查监测机制、生态产品价值评价机制、生态产品经营开发机制、生态产品保护补偿机制、生态产品价值实现保障机制等方面开展探索。

### 实践中存在的主要困难

我国生态产品价值实现工作虽然取得了明显成效,但这是一项复杂的系统工程,很难毕其功于一役。在政策落地落实上仍然面临一些问题,生态产品“难度量、难抵押、难交易、难变现”等问题尚未得到实质破解。

(一)认识还不统一,生态产品本底情况仍不清晰。特别是公共性生态产品存在边界不明、所有者缺乏等问题。生态产品有什么、有多少、由谁提供等基本信息不明确,导致生态产品价值核算及价值实现无法高效开展,“保护者受益”难以兑现。

(二)核算应用不足,价值实现“后半篇”文章进展慢。如生态产品总值(简称GEP)核算成果在规划、考核、决策等方面尚未形成真正的硬约束和倒逼或引导机制。由“绿水青山”转化的“金山银山”怎么体现、体现多少,还不十分明确,GEP核算还未能充分发挥其应有的参考价值。

(三)模式路径趋同,市场机制发挥作用尚不充分。当前转换仍以政府路径为主,市场活力不足。一方面,生态产品开发经营仍面临供需对接不精准、价值实现模式不丰富、生态资源权益交易不充分等问题。另一方面,生态产品市场发

# 做好生态产品价值实现的『后半篇』文章

刘桂环

现机制、交易机制缺失,产品设计与交易、交易环节等均不明确,与现有公共资源交易机制怎样有效结合,路径尚不清晰。

总之,我们要看到,建立健全生态产品价值实现机制在我国尚处于探索期,生态产品目录及产权界定、价值核算及应用、生态产品认证及开发潜力等基础工作仍然薄弱,还不能满足国家和地方生态产品价值实现的实践需求。

### 全链条推进生态产品价值实现

丰富和拓展生态产品价值实现模式,直接关系到生态产品价值实现的效果。为此提出几点建议:

(一)完善调查监测体系,分类摸清生态产品本底情况。完善生态产品调查监测内容和指标,做好生态产品分类认证。依托自然资源统一确权登记,结合生态产品的市场属性明确生态产品权责归属、保护和开发利用等信息。

(二)扎实开展GEP核算,构建科学规范的价值评价体系,推进GEP核算成果进规划、进考核、进政策、进项目。探索研究将GEP核算结果作为约束性指标纳入经济社会发展、国土空间规划、美丽中国建设等相关规划。推进核算成果在党政领导班子绩效考核、领导干部自然资源资产离任审计等工作中的应用。

(三)充分发挥市场效能,提高生态产品经营开发质量。建立体现市场供需关系的生态产品定价机制,培育规范开放的交易平台。扩展生态资源权益交易范围,推动权益交易市场在初始分配、有偿使用、交易规则、金融服务等关键环节设计上的协同融合。强化生态产品价值实现生态支撑,推动建立相关产业分类目录,引导地方充分发挥生态比较优势,加快优势领域产业发展率先取得实质性进展。这是做好生态产品价值实现“后半篇”文章的重点工作。

(四)完善配套政策制度,强化生态产品价值实现保障。

一是建立生态产品动态监测制度,搭建生态产品信息数据共享平台,统一数据来源、统计口径,保障生态产品可度量。二是在符合规范的前提下,开发权益类信贷产品,拓宽生态产品融资渠道,构建生态信用机制,保障生态产品可抵押。三是在国土空间规划与用途管制、生态保护修复、生态产品市场交易等领域加强政策统筹。四是不断深化纵向、横向生态保护补偿机制,创新生态综合补偿机制,推进生态产品供给地和受益地之间开展多种形式的利益链接。五是建立激励约束机制,提升各主体思想意识和能力水平,引导公众参与生态产品生产,鼓励金融机构和社会资本共同参与生态产品供给和后续产业开发。

(作者系生态环境部环境规划院首席专家)