



导读

绿水青山就是金山银山——良好生态环境既是自然财富,也是经济财富,关系经济社会发展潜力和后劲。

生态产品价值实现是贯彻落实习近平总书记“两山”理念的重要举措,是构建美丽中国的重要内容,是助力乡村振兴战略深入实施的重要支持。为

此,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》,提出了具体要求与指导。

如何加快生态产品价值实现、助推现代化湖南建设?湖南日报《理论·智库》特约请专家学者建言献策。

加快推进生态产品价值实现 助力湖南乡村振兴

刘怀德 戴家武

2021年中央一号文件提出“全面推进乡村振兴”“加快农业农村现代化”“农村生产生活方式绿色转型”等重要举措。坚持推动农业现代化建设、坚决贯彻落实乡村振兴战略、坚定不移走绿色发展之路,必须重视生态农业高质量发展,拓宽生态产品价值实现模式,处理好农业与生态的有机融合关系,将“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念贯穿现代乡村振兴始终。

当前,我省一些地方生态产品价值实现面临亟待破解的瓶颈:一是对生态产品价值的认识不够。有的地方还停留在传统发展思路上,没有切实领会“两山理论”的深刻内涵,仍存在以牺牲生态环境为代价换取短期经济增长的现象。经济结构中“绿色”导向性不足,轻视生态资源的重要性和生态产品的价值,缺少通过生态产品价值实现助推乡村振兴的战略思维。二是缺乏科学核算和准确评估生态资产的方法。目前国家尚未出台规范统一的生产生态价值核算方法,因此生态服务市场交易、生态转移支付、生态补偿、环境污染责任保险等促进生态产品价值实现的制度机制建立缺乏科学依据,且相关核算模型、指

标体系、评估方法、数据来源尚不统一,难以形成一套科学的核算标准。三是生态产品定价机制和市场体系缺失。生态产品市场价值实现与分配机制尚未建立,区域生态补偿和市场交易机制还不健全,生态产品核算结果纳入传统金融投资体系存在技术和制度障碍,生态投融资建设项目缺乏科学合理的评价指标、评价标准和评价办法,如何进行生态产品确权、抵押、购买、租赁和交易是需要攻克的技术难点。四是生态保护和监管压力较大。湖南以占全国3.2%的耕地面积生产了全国6%的粮食,资源压力较大。全省生态资源分散,监管难度较大,限制了本土农产品和生态产品竞争力的提升。全面推进乡村振兴,须加快湖南生态产品价值实现,增强生态产品价值实现与农村、农业、农民的天然联系。

针对我省现有生态资源存量,建立生态产品详细名录和数据库,分门别类进行产权界定。尤其针对产权模糊及未确权登记的生态资源,要综合运用政府财政购买、企业间实行碳排放权 and 排污权交易等机制,依据“谁受益谁付费、谁损失谁受偿”原则完善生态补偿机制,进一步明晰生态资源产权要素。

推进生态产权改革,建立生态产

品定价机制,为生态产品价值实现与乡村振兴相互促进提供坚实保障。完善生态资源集约利用、集体林权改革等系列措施,探索生态产品价值实现的有效策略。有效发挥价格的杠杆作用,坚持市场在生态资源配置中的决定性地位,更好发挥政府作用,构建符合社会主义市场经济的生态产品定价机制,并将其与乡村振兴尤其是农民利益有效联结起来。

以生态产品价值实现为载体,引导社会资源向乡村汇聚。发挥政府主导作用,搭建生态产品价值实现平台,通过优质的产业项目和有效的体制机制大力吸引社会工商资本、优秀人才、劳动力以及先进技术和设备向乡村集聚,鼓励外出农民工、高校毕业生、退伍军人、城市各类人才返乡下乡创新创业和就业。支持建立多种形式的创业支撑服务平台,完善生态产业和乡村创新创业支持服务体系。坚定不移走集约型、智能化的现代生态产业发展道路。

借助生态产品价值实现,完善乡村市场与物流体系建设。物流体系是乡村的“血脉”,关系到乡村产业发展、乡村振兴战略实施,也是生态产品价值实现的根本保障。应加快完善县、乡、村三级农村物流体系,改造提升农村寄递物流基础设施,深入推进电子

商务进农村和农产品出村进城,推动生态产品生产与消费有效对接。大力支持发展乡村信息产业和电子商务、建设生态产品销售与购物平台。

促进生态产品价值实现和乡村振兴相向赋能、协同互动。“绿水青山”是乡村振兴的基础,“金山银山”是乡村振兴的保障。在制度设计上,应以生态功能区为基础,在理念、战略、规划、体制和评价等层面促进生态产品价值实现与乡村振兴协同。按照主体功能定位,完善重点生态功能区生态产品价值评价体系、保护补偿体系,促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一,打造集约高效生产空间、营建适度宜居生活空间、保护山水清秀生态空间。

建立生态产品价值实现和乡村振兴相互促进的多层级、多主体协同机制。充分发挥党的领导和社会主义的制度优势,调节各主体的社会责任关系,形成党委领导、政府主导、社会各界参与、市场化运作的基本格局。优化省负总责、市县落实的治理方式,完善巡视、督查、评价、考核等方法。构建政企协同、政农协同的现代化治理体系,进一步激发企业和农民的积极性。

(作者分别系湖南师范大学副校长,教授;湖南师范大学副教授)

程中参与者的利益分配问题,以及生态价值的经济溢出问题。

完善制度保障,推进产业生态化与生态产业化常态运行

适应新发展阶段产业振兴与高质量发展需要,走产业生态化与生态产业化协同发展之路,必须依靠制度保驾护航。

为此建议:一是成立生态环保产业协调管理办公室,组建专门职能的领导小组,研究制定中长期发展规划和年度计划,负责全省“产业+生态”优化组织协调和管理工作,充分调动企业参与产业生态化、生态产业化的积极性。二是发挥法治引领与保障作用。加快制定和完善湘江生态环境监测、排污许可、碳排放权交易管理等生态环境保护、绿色低碳循环发展等重点领域的法规体系与规章制度,加大环保监管执法力度、污染环境惩罚力度。三是优化地方政府绩效考核评价。突出绿色发展导向,将生态产品价值有效实现效率、乡村生态振兴效率、产业生态化与生态产业化落实情况以及生态系统生产总值、经济生态生产总值等指标和实绩作为官员政绩的重要考核内容。

(作者系湖南师范大学大国经济研究中心特约研究员)

深化产业生态化与生态产业化 加快产业转型升级

阳咏

“绿水青山就是金山银山”理念,是建设生态文明与美丽中国的重要遵循,体现了产业发展与生态环境需要协同共生的本质关系,揭示了“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”的深刻道理。

近年来,湖南在破解生态环境问题、打好污染防治攻坚战中取得显著成效,2017—2020年完成近4000个生态环境治理与修复项目,单位地区生产总值能耗累计下降19.4%。与此同时,产业发展与生态环境之间仍然存在矛盾,主要表现为产业结构与发达国家和地区、我国沿海发达省市相比欠优;生态环境面临研发投入强度相对不足、资源环境约束较强;支持大规模、高质量投资能力以及附加值、增加值创造能力有效释放的激励政策不足;少数部门生态环境保护责任落实不到位等问题。在新发展阶段,全面推进生态强省、美丽湖南建设,必须深化生态产业化、产业生态化,推动产业发展转变模式、转换动力、追求绿色。

促进产业生态化绿色转型,打造高质量产业体系

产业生态化,是指遵循自然生态

有机循环机理,以自然系统承载能力为准绳,对区域内产业系统、自然系统和社会系统进行统筹优化,以信息技术创新改造传统产业结构,不断推进传统产业“有秩序的淘汰”“有条件”的转型”、有保留地与新兴产业融合,是打造高质量产业体系、转变经济增长方式、走新型工业化道路的重要内容 and 途径。

为此建议:一是推进大数据、人工智能、5G等新技术与企业深度融合,打通产业链优化的堵点、断点,对产业链进行全方位、全角度、全链条改造与升级;二是加强绿色生产技术替代,追求产品整个生命周期的生态管理、生态工艺、生态设计,突出绿色制造与清洁生产,并有序淘汰落后产能与夕阳产业;三是推进产业园区循环化建设与生态化改造,提升入园企业的环保标准和门槛,促进绿色低碳循环发展产业体系、循环生态产品体系的形成与集聚,实现园区企业循环式生产、产业循环式组合、资源循环式利用;四是积极探索政府、企业与高校、科研院所合作新模式,加强核心技术、关键技术、高新技术、业态模式的研发、创新与应用;五是依托我省自然生态优势、“一带一部”区位优势,大力发展生态旅游、文化旅游、乡村旅游产业。

建立生态产品价值考核机制

谭雪 曹虹剑

开展生态产品价值考核是推动生态产品价值转化的重要抓手,是践行“绿水青山就是金山银山”理念的重要途径,对于推进生态文明建设具有重要意义。当前,我省已出台生态文明建设目标评价考核办法,正在探索建立可复制、可推广、富有湖南特色、系统全面的生态产品价值考核机制,建议注重以下关键环节——

明确考核目标。生态产品价值考核目标具有重要导向作用,旨在提高各级政府核算生态产品价值的科学性、真实性和公信力,形成以政府为主导、市场主体参与的生态产品供应模式,拓宽生态产品价值实现路径,促进产业结构升级、经济社会绿色发展。

确立考核原则。一是可持续性原则。生态产品开发应立足各地实际,保障生态产品价值的可持续性,不能



推动生态产品价值高效转化

得感和满意度,从人均森林面积、人均水资源量、人均碳排放量、城市公园面积、生态产业发展、绿色投资等方面进行考核。五是环境质量提升的考核。推动环境质量提升以提供更多优质生态产品,可从污染物排放、退耕还林、退耕还湖、土壤修复、森林覆盖率、水源涵养等方面考核环境质量的提升。

完善考核方式。灵活采用多种考核方式,科学制定考核办法,促进考核目标与考核内容落地。一是实地考察。组建考核工作组,对各地生态产品进行实地考察,重点考核生态产品价值的真实性和可持续性。二是问卷调查。向企业、农户、公众等群体发放问卷,重点考核社会主体对生态产品价值实现的获得感和满意度。三是社会监督。依法行使新闻媒体和社会公众的知情权、参与权,形成监督合力,提高考核公信力。四是第三方评估。可在各级政府估算基础上,通过聘请独立第三方评估等方式对生态产品价值进行考核,以提高评估的客观性。

组建考核队伍。一是组建中央—省—市—县考核队伍。由各级党委、政府牵头,生态环境、财政、发改、农业农村、林业、水利、统计局等部门参与,为生态产品价值考核提供

组织保障。二是严格考核纪律。提高考核队伍政治站位,从“五位一体”建设大局出发,严格考核工作纪律。三是提高业务水平。生态产品价值考核涉及生态、经济、社会等多维度,应着力打造政治立场坚定、业务能力出众的考核队伍。

利用考核结果。一是建立生态产品价值考核结果与领导干部自然资源离任审计的联动机制。推动将考核结果作为干部任免、提拔任用、管理监督的重要依据。二是建立生态产品价值考核结果的奖惩机制。对相关领导干部,在任期内造成生态产品价值总值严重下降的,应依法依规依纪追究责任;在任期内显著提高生态产品价值的,可为其考评加分。三是建立生态产品价值考核结果的反馈机制。通过形成有效的反馈机制,既总结经验,也找出有待完善改进之处,推动生态产品更好实现其价值。四是建立生态产品价值考核结果的问责机制。运用考核结果追究责任,并要求相关单位和个人及时整改问题,对严重损害生态产品价值者,应实行“一票否决”制度和责任终身追究制度。

(作者分别系湖南师范大学大国经济研究中心特约研究员;湖南师范大学商学院副院长,教授)

优化生态空间保护 构建区域协调发展新格局

陈娟娟 欧阳晓

今年4月30日,中共中央政治局就新形势下加强我国生态文明建设进行第二十九次集体学习,习近平总书记在主持学习时强调,推动绿色低碳循环发展,不仅可以满足人民日益增长的优美生态环境需要,而且可以推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

统筹优化生态空间保护、构建区域协调发展新格局,是立足新发展阶段、加强生态文明建设的必然要求。就湖南而言,以生物多样性维护和洪水调蓄为主要生态功能的洞庭湖,以生物多样性维护与水土保持为主要生态功能的武陵—雪峰山脉,以生物多样性维护、水源涵养和水土保持为主要生态功能的罗霄—幕阜山脉,以水源涵养和生物多样性维护为主要生态功能的南岭山脉以及湘江、资水、沅江、澧水的源头区及重要水域构成了全省生态空间格局。统筹优化我省生态空间保护,落实“生态强省”发展战略,强化“四水”协同、“江湖”联动,筑牢“一湖三山四水”生态安全屏障,对于推进乡村振兴战略实施、建设美丽湖南具有重大现实意义和深远历史意义。

——以跨县市生态资源确权为前提。

科斯定理指出,只要财产权是明确的,并且交易成本为零或者很小,那么无论在开始时将财产权赋予谁,市场均衡的最终结果都是有效率的,可实现资源配置的帕累托最优。由此可知,产权明晰是资源实现有效配置的前提。

按照自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局等部委2019年7月印发的《自然资源统一确权登记暂行办法》要求,湖南省自然资源厅2020年3月发布了《湖南省自然资源统一确权登记总体工作方案》,加快构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度,着力解决跨县市的河流、湖泊、山区等生态资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题,明确生态资源资产所有者、监管者及其责任,同时按照权、责、利相一致原则,合理确定生态资源资产分配关系,探索调整生态资源所有者、使用者与经营者增值收益的分配机制。

——以健全生态补偿机制为基础。

党的十八大以来,党中央高度重视生态保护补偿制度建设,多次强调“中央和地

方都要加大投入,落实好生态补偿机制”“建立市场化、多元化生态保护补偿机制”“落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度”等。生态补偿机制作为生态文明建设建设的“四梁八柱”之一,既是解开利益方程的重要手段,也是需要不断完善的重要制度。

近年来,央地生态保护补偿机制加速铺开。2019年7月,《湖南省流域生态保护补偿机制实施方案(试行)》出台,初步建立以“四水”为主的重要河流水质水量奖励机制和流域横向生态保护补偿机制,截至2020年底,全省14个市州已全部签订横向协议,123个县区已有92个签订横向协议。2021年4月,财政部、生态环境部等部委联合出台涉及湖南等长江流域19个省份的《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》,加快推动长江流域形成共抓大保护工作格局。

当前,我省在水流领域建立的生态补偿机制取得了一定成效,但仍存在领域单一、生态空间覆盖范围有限、相关主体协调难度大、执行不到位等问题。为此,一方面应以央地出台生态补偿方案为契机补短板,加快推进法治建设,发挥财税政策调节功能,完善生态环境监测体系,完善配套政策等措施强化协同机制,为健全多元化生态保护补偿制度提供更可靠的法治保障、政策支持和技术支撑;另一方面,应加强城乡协同、城市协同,以“协同共治”推动形成生态保护者和受益者良性互动局面。

——以完善市场化机制为动力。

市场化机制不完善和社会资本参与不足是阻碍生态空间保护优化的重要障碍。党的十九大提出了“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”,完善生态空间保护的市场化机制建设,引导和支持社会资本参与,是优化生态空间保护的重要动力。

为此,一方面,我省应在跨区域生态资源确权前提下,通过市场化手段形成合理有效的生态产品定价机制、实现生态产品市场价值,有效缓解重点生态功能区贫困县生态保护与经济发展之间的冲突,推进区域协调发展;另一方面,应合理界定生态环境权利,按照受益者付费原则,通过市场化、多元化方式,促进生态保护者利益得到有效补偿,激发全社会参与生态保护的积极性。

(作者分别系湖南师范大学大国经济研究中心特约研究员;湖南师范大学大国经济研究中心主任,教授)

健全生态产品价值核算体系 给绿水青山贴上“标签”

李军 李敬

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》指出,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,对推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。而生态价值核算是践行“绿水青山就是金山银山”理念、实现生态产品价值的重要科学依据。

作为生态资源大省,湖南近年来在生态产业领域取得了长足突破,壮大了绿色经济发展新动能。但随着生态产业范围扩大、产品种类多样化、参与主体多元化,现行生态产品价值核算体系存在的核算标准不统一、重点不突出、核算结果应用不合理等问题日益凸显。为此,应坚持问题导向,加快健全生态产品价值核算体系,给绿水青山贴上“标签”。

优化生态产品价值核算标准

生态产品价值核算标准是建立健全生态产品价值核算体系的基础,建议从以下几方面着手优化湖南生态产品核算标准——

编制生态产品目录清单。我省具有丰富的生态物质产品、调节服务产品和文化服务产品,应将生态产品纳入地方自然生态资源管理,深入开展基础性调查,结合区域生态系统特征,动态编制市、县、乡镇、村四级生态产品清单。

探索符合湖南省情的GEP(生态系统生产总值)核算指标体系与方法。充分借鉴国内外有关自然资本与生态系统服务核算定价的最新研究成果,发挥高校和科研院所相关团队优势,吸收各地水利、国土、林业、农业、文旅等部门意见,听取各相关企业及个人诉求,不断完善GEP核算理论并提高相关技术。

着力破解“生态产品受益主体难确定”问题。生态产品具有较强的外部性,一个区域生态系统质量的提高、生态产品的价值实现会对周围区域产生良好溢出效应。由于生态产品价值的受益主体不同,受益范围不同,导致核算价值量差异较大。优化我省生态产品价值核算标准,应充分考虑“一湖”“三山”“四水”的生态空间格局,明确生态产品受益主体。

构建“数据+生态产业”的生态产品价值核算体系

我省生态产品丰富多样,且普遍存在

季节性特征,容易出现核算费事费力与不及时、滋生虚报瞒报不作为问题,建议着重从两个方面破解——

以数字技术为基础,加快实现对“绿水青山”的实时预测和监测的动态展示。以大数据、智能计算、卫星遥感、定点监测站等为基础,对碎片化的生态产品进行集中存储和整合优化,建立湖南生态产品价值数据库,打造生态产品价值核算智能化、自动化平台。

生态产品价值核算体系应以服务生态产业链为中心,保障生态产品产业链顺畅转动。生态产品价值核算以生态产品价值实现为目的,生态产业是两者的转换媒介。应疏通生态产品产业链,优先完善重点、难点、下游生态产业的生态产品价值核算标准;以生态产品价值核算规范生态产品产业链,保障各个环节互相配合、精准发力,加快生态产品价值实现,并为其产业链的生态产品价值核算提供示范。

科学应用生态产品价值核算结果

当前,生态价值核算应主要集中于时空边界明确、产权结构清晰、市场交易体系完善的生态产品,并科学应用核算结果。

建设基于生态价值产品价值核算结果的政府绩效考核评价体系。提升政府生态产品绩效考核质量,提高公务人员参与生态产品价值实现工作的积极性与能动性。

推动以生态价值核算结果为基础的绿色金融发展。加大绿色金融服务力度,创新金融产品,开放生态贷款,优化碳金融、生态金融等绿色金融产品,吸引并鼓励更多企业和个人依法依规开展绿色信贷业务、参与生态保护和绿色发展。科学设置生态产品进入绿色金融市场的准入门槛,确保绿色金融安全。充分发挥政府资金和金融政策的引导作用,畅通“生态+金融”的生态产品价值实现路径。

完善生态产品价值核算结果发布制度。推动市、县、乡(镇)、村四级GEP核算结果公布工作,定期向社会各界公布生态产品价值核算结果,提高生态文明建设透明度,加强社会监督。提升生态产品的社会关注度,加深生态产品需求与投资方向对我省各地生态产品产业的了解,促进供需精准对接。扩大各地作为地理标志产品的主要生态产品的影响力,提升其附加值。

(作者分别系湖南师范大学商学院院长,教授;湖南师范大学大国经济研究中心特约研究员)