

推动建立生态产品价值实现机制

——第十四届全国政协第二次远程协商会发言摘登（一）

编者按

党的十八大以来，我国生态文明建设发生了历史性、转折性、全局性变化，美丽中国建设迈出重大步伐。为深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记在生态环境保护大会上的重要讲话精神，落实

习近平总书记提出的建立健全生态产品价值实现机制的明确要求，9月8日，全国政协召开远程协商会，专门就此进行协商议政。现将有关发言摘登如下——

■全国政协机关会场

全国政协人口资源环境委员会主任车俊作调研和网络议政情况综述：

为组织筹备好“推动建立生态产品价值实现机制”远程协商会，沈跃跃副主席率人资环委调研组赴广东、贵州等地进行调研，并结合学习贯彻习近平总书记在生态环境保护大会上的重要讲话精神进一步深入研究。7月底，在委员履职平台开设主题议政群，委员们积极讨论、深化认识。

委员们认为，建立生态产品价值实现机制，是中共中央作出的重要战略部署，是习近平总书记亲自谋划和推动的一项重大改革任务，是深入贯彻落实习近平生态文明思想、牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念的切实举措。各部门各地方认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，2021年中办、国办出台《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》，并将生态产品价值实现纳入长江经济带发展等重大战略，目前已有20多个省份出台行动方案等。但相关工作仍存在一些不足，比如对生态产品价值实现机制以及中央文件的理解认识不足，政策衔接和部门协同不够，生态产品价值实现以政府路径为主、市场路径偏弱，相关试点比较分散等。建议：

突出目标导向，统筹推进设计。认真贯彻落实中共二十大精神和全国生态环境保护大会精神，以推进人与自然和谐共生、建设美丽中国为目标，加快生态产品价值实现机制与主体功能区、自然保护区、生态保护红线等重要制度设计的统筹衔接，强化其生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的导向功能。

提高政策整体效能，拓宽生态产品价值转化路径。加强顶层设计，健全生态产品价值实现政策体系。分类施策，对森林、河流等纯公共

性生态产品，强化生态环境分区管控、生态资源产权制度、生态产品财税支持、生态保护补偿等；对碳排放权和排污权等准公共性生态产品，强化自然资源有偿使用制度、生态产品定价机制、绿色债券等；对生态农产品、旅游产品等经营性生态产品，强化生态产品认证推广体系、公众参与、绿色消费、绿色信贷等政策支持。

加大生态保护修复和补偿力度，提高生态产品供给能力。扎实开展国土变更调查和自然资源专项调查，推进自然资源统一确权登记和分等定级估价，结合国土空间规划纲要和“三区三线”划定，合理优化重点生态功能区布局。深入推进生态保护修复工程，重点支持山水林田湖草沙一体化保护和修复。深化生态保护补偿机制，推动建立跨省横向生态保护补偿机制，促进流域上下游共抓大保护和区域协同发展。完善多元化投入机制，引导社会资本参与生态保护修复和生态产品供给。

开展分类试点，推动生态产品市场化。进一步强化政策协同和资金支持，统筹推进试点示范；各地因地制宜培育打造生态产品价值实现的有益载体。

强化支撑保障，统筹推进生态产品价值实现。加快资源环境要素市场化改革，发展绿色金融，重视防范风险。加强生态产品调查监测的数字化、智能化；完善生态产品总值(GEP)核算和成果应用，推动特定地域单元生态产品价值(VEP)评估，加强“美丽中国”整体评价体系建设；探索建立生态领域工作联动机制，实现信息和数据共享，推动形成全社会主动参与生态文明建设的良好氛围。

■广东会场

全国政协委员，广东省生态环境厅原厅长鲁修禄：

夯实GEP核算基础 推动生态产品价值实现

生态产品总值(GEP)是生态系统提供的物质产品与服务价值之和。探索实施GEP核算及其结果应用，是生态产品价值实现的基础和关键环节。目前国家已部署广东、北京等地分别开展7类生态产品核算，其中深圳2014年即开始在盐田区探索GDP和GEP双核算、双运行、双提升的工作机制，2021年建立全市核算体系，现已实现GEP进考核、进项目。

从深圳的探索实践及调研了解的情况看，当前GEP核算及应用还面临不少问题：一是理解认识有误区。例如将生态价值简单等同于市场交换价值，或误认为GEP核算结果越高越好。二是核算工作难度大。GEP核算面广量大，而且过程繁琐，耗时、耗力、耗钱；相关部门责任分工不明确、协调机制不健全。三是核算方法待完善。部分专业数据尚未纳入常规统计和监测体系，数据可得性差、质量不高；指标核算方法多样，不同方法核算结果差异较大。四是核算结果应用窄，距离成为有效政策工具差距较远。为此，提三点建议：

加快GEP与已有生态价值实现途径的衔接。目前，生态产品价值实现主要体现为转移支付、生态补偿、绿色信贷、生态产品交易等，但都不是以GEP为基础。为更好体现生态价值，应开展全国统一的GEP核算，并按各省核算要素、规模等划分为几类地区，据此由中央财政在每年转移支付资金中确定一定比例进行转移支付。

抓紧完善GEP核算规则和方法。由国家统筹研究不同类型、区域的参数，各地根据实际情况规范选取，使核算结果具备地区间的横向可比性、年际间的纵向可比性。从GEP在生态价值实现中的应用需要出发，省级核算可以每五年一次，市、县可视情加大频次；针对不同生态要素，也可开展特色单项核算。

探索基于GEP的生态优势转化路径。通过GEP将生态效益纳入经济社会发展评价体系，实现以GEP为基础的生态支付(财政或市场)来调节生态保护与受益地区的经济平衡。

■贵州会场

全国政协委员，贵州省政协主席赵永清：

完善生态环境市场体系 做强生态功能区绿色产业

习近平总书记高度重视西部重点生态功能区发展，多次指示要把生态环境保护作为高质量发展的基本前提和刚性约束，做好绿水青山就是金山银山这篇大文章。落实总书记指示要求，贵州等西部省份积极探索生态产品价值实现路径，重点推进生态产业化。贵州、云南、四川三省联合在赤水河流域建立横向生态补偿机制，探索开展碳排放权等交易和林业碳汇抵押贷款，取得了一些经验和成效。

但在实践中，西部地区生态产业化的瓶颈制约仍比较突出：物流成本较高，市场开拓难；知名品牌不多，价值提升难；产能指标不足，扩大规模难。为此，就充分发挥西部地区生态产业优势，推动构建全国统一的生态环境市场，建议：

建立生态产品流通体系。支持西部构建与全国互联互通的现代综合物流体系，切实提升贵州省等西部省份过境铁路货运比重，开设生态产品运输高速公路绿色通道，实行

全国统一的成品油价标准。

强化生态价值转化体系。加大政策扶持力度，对已建茶园按欧标进行改造，对刺梨等优势农产品种植和高档卷烟生产指标；支持重点生态功能区省份打造世界级旅游目的地；支持在绿色药材富集省份建设国家中药材专业交易市场，将苗药等民族医药列入药典。

健全生态要素配置体系。根据人口总量和在全国能源、初级工业产品供应链中的地位，确定有关地区各项控制性排放和用能等指标，配套布局产业链精深加工项目，实现“富矿”精开、宝矿绿开。

完善生态补偿政策体系。建立横向生态补偿机制和生态治理价值提升机制，推进碳排放权、排污权、用能权等交易，将生态功能贡献纳入财政转移支付，将重点生态功能区省份在矿产资源开发中留下的废弃矿山及塌陷区纳入国家生态修复示范工程范围。

■全国政协机关会场

全国政协人口资源环境委员会副主任，中国工程院院士王金南：

牢固树立和践行“两山”理念 深入推进生态产品价值实现机制

生态产品价值实现机制是牢固树立和践行“两山”理念的关键路径和重要物质载体。目前全国已有20多个省份相继印发建立健全生态产品价值实现机制实施方案、行动方案等政策文件，政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制正在形成。

但工作中还存在一些问题，比如对“两山”理念的认识不够到位，实际工作中尚缺乏有效的方法和手段；优质生态产品供给还不稳定，生态环境保护任务依然艰巨；生态产品价值实现缺乏地方辨识度；协同推进生态产品价值实现“一桌席”的工作格局尚未形成。为此，提四点建议：

着力构建“一盘棋”工作格局。以协同推进降碳、减污、扩绿、增长为主线，加大环境协同治理力度，强化生态保护修复统一监管，开展生态保护修复成效评估，实施生物多样性保护重大工程，巩固提升生态系统碳汇能力，保障优质生态产品供给。

切实强化高质量发展的绿色新动能。

■浙江湖州

全国政协常委，浙江省政协副主席成岳冲：

强化优质生态产品供给 畅通生态富民路径

我所在位置是浙江省湖州市安吉县黄杜村，也是时任浙江省委书记习近平同志称赞“一片叶子富了一方百姓”的中国白茶第一村。我介绍一下安吉“一片叶子”的故事——

因地制宜、找对路子。20世纪90年代，黄杜村发挥当地丘陵红壤土地优势，因地制宜种植安吉白茶，并通过“合作社+基地+农户”方式，做优品质、育强品牌，带动广大农民脱贫致富。

创新创业态、打响牌子。现在的黄杜村不只卖白茶，更卖起了茶山风景、茶文化，形成了“白茶+直播”“白茶+民宿”等新业态态。

携手共富、赠送叶子。2018年，20名村里的党员给习近平总书记写信，提出捐赠茶苗帮助贫困地区群众脱贫致富的请求。5年来湖州安吉累计向贵州、四川、湖南三省五县捐赠茶苗3500多万株，并推动当地白茶产业发展壮大。

不只是“一片叶子”，这些年来，湖州大力推进生态与产业深度融合，探索形

■福建三明

全国政协委员，福建省水利厅厅长叶敏：

以深化林业改革为突破 加快推进自然资源领域生态产品价值实现

我们形成了三明林权改革和碳汇交易、自然资源资产统一确权登记制度等一批“福建经验”并向全国推广，但还面临自然资源调查监测及确权登记不完善、生态资源权益有偿使用和交易相关政策不健全、市场发育不成熟等困难和问题。为此建议：

深化改革，持续建立完善相关机制。充分利用第三次全国国土调查等成果，对森林、草原等自然资源开展统一确权登记，推动林权登记全面纳入不动产登记体系。完善林业碳汇方法学，加快重启CCER(国家核证自愿减排量)交易市场，大力发展林业碳汇；推广三明林票经验做法，探索多元化林票制发机制，拓展上线交易渠道；创新开发林业碳票，推动碳票跨区域交易。加大中央财政资金投入力度，完善生态公益林补偿资金财政投入正常增长机制。加快制定出台《生态保护补偿条例》。

把生态环境作为生产力要素融入现代经济体系，加快推进产业生态化和生态产业化，不断丰富生态产品价值实现模式；把生态治理和发展区域特色产业有机结合起来，创新生态环境导向开发(EOD)模式；合理有序地发展关联产业，形成以生态产品价值实现为核心的生态经济新路径。

不断丰富和拓展生态富民惠民举措。打造覆盖全区域、全品类、全产业链的乡村生态产品公共品牌，规模化输出优质生态产品。完善农村集体经济组织参与生态产品价值实现的运行模式和管理机制，建设城乡统一的要素市场，形成城乡土地、资金、产业的良性循环机制。

进一步加大试点示范力度，切实强化资金、技术和政策支持力度，激发地方创新创造活力；不断总结各地创新做法，实践经验经验和突出成效，加强宣传推广，共同打造一批生态美、产业兴、百姓富的生态产品价值实现样板。

成了一批产业生态化、生态产业化的典型。但在规模化经营以及相关产业布局、平台交易、示范引领等方面仍面临困难挑战，为此建议：

做大做强特色产业。进一步加强对各地的引导，充分调动各方积极性，坚持产业基地规模化、生产方式标准化、发展模式绿色化、市场营销品牌化的方向，支持形成生态产品集群发展。

优化调整空间布局。在严格遵照“三区三线”划定前提下，统筹考虑资源禀赋、人口状况、产业特色，尽量满足“生产、生活、生态”融合、“一产、二产、三产”协同发展需要，因地制宜、动态调整空间布局，高效推进产业发展。

加快建设交易市场。目前各地都在探索开展森林碳汇、竹林碳汇、湿地碳汇等交易，但由于缺乏统一核算方法，相关交易仅限于区域内循环，增值收益空间有限。建议加快开放自愿减排交易市场，进一步拓宽生态产品价值实现渠道。

部委介绍情况及回应

国家发展和改革委员会副主任李春临：

建立生态产品价值实现机制，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的一项重大改革任务，是生态文明建设领域全面深化改革的一项重大制度安排。习近平总书记强调，要加快建立生态产品价值实现机制，让保护修复生态环境获得合理回报，让破坏生态环境付出相应代价。习近平总书记的重要指示精神为建立生态产品价值实现机制提供了根本遵循和科学指引。

近年来，国家发展改革委会同有关方面，聚焦生态产品“难度量、难抵押、难交易、难变现”等问题，采取有力工作举措，取得积极成效。一是顶层设计日趋完善。2021年4月，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》，这是首个将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。出台《生态产品总值核算规范(试行)》及有关配套政策，生态产品价值实现机制的“四梁八柱”初步建立。二是宣传贯彻扎实有力。组织召开视频会、现场会等，研究部署工作，总结交流经验做法。开展专题研究，编制辅导读本，发布专家解读文章、地方实践经验等，系统阐释生态产品的内涵要义和推广探索案例。三是实践探索积极推进。指导各地开展生态产品总值核算，推动核算结果在绩效考核和生态补偿中应用。支持各地探索多样化模式和路径。四是惠民共富成效彰显。支持各地结合实际，探索富有成效的惠民共富举措。下一步，我们将进一步完善政策制度，深化实践探索，努力推动绿水青山就是金山银山理念落地生根、开花结果。

对于政协委员们提出的意见建议，简要作出以下回应：关于完善生态产品价值评价体系。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。下一步，将积极指导地方开展GEP核算，深化特定地域单元的生态产品总值(VEP)探索。

关于拓展市场化生态产品价值实现路径。这是健全生态产品经营开发机制的关键。我们积极支持各地开展探索实践，形成了较为丰富的路径模式。下一步，将大力推动产业生态化、生态产业化。

关于推进生态产品价值实现机制试点示范。印发《生态产品价值实现机制试点示范实施办法》，明确了生态产品价值实现机制试点方向、范围、时限、条件、流程及保障措施等要求。支持浙江丽水、江西抚州开展试点，探索了一批可复制、可推广的经验做法。

关于健全生态保护补偿机制。积极推动健全生态产品保护补偿机制，完善相关法律法规，指导地方探索将生态产品总值核算结果纳入生态保护补偿。

关于完善生态产品价值实现机制配套政策体系。合理安排配套制度政策是生态产品价值实现的关键。下一步，将积极完善相关配套政策体系，强化生态产品价值实现制度支撑。

关于推进生态产品价值实现促进共同富裕。让提供生态产品的地区和其他地区人民群众享有更加美好的生活水平，逐步实现共同富裕是建立生态产品价值实现机制的根本要求。积极支持各地结合实际，探索更多惠及广大人民的共富举措。

自然资源部副部长刘国洪：

自然资源部高度重视生态产品价值实现工作，按照习近平总书记“探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径”指示要求，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，立足“两统一”职责，推动建立生态产品价值实现机制。

关于健全自然资源产权基础。目前，我国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，海南热带雨林国家公园等自然资源确权登记实现登簿。下一步，自然资源部将进一步深化自然资源资产产权制度改革，不断完善确权登记制度，规范登记程序、标准，推进国家公园等重点区域确权登记，为生态产品的开发经营、利益分配等提供产权支撑。

关于加强生态保护修复。规划管控方面，印发了《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划》和9个专项规划。工程实施方面，实施6批山水林田湖草沙一体化保护修复工程，“中国山水工程”入选联合国首批“世界十大生态恢复旗舰项目”。政策制定方面，报请国务院办公厅印发了《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》，从规划管控、产权激励、资源利用、财税支持、金融扶持等多方面释放政策红利。下一步，自然资源部将研究出台加强山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的规范性文件，科学实施山水林田湖草沙一体化保护修复工程，提升生态系统的稳定性。研究制定社会资本参与投资的指引，规范指导生态保护修复项目投融资，引导社会资本参与生态产品的供给和后续产业开发。

关于完善保障和支撑机制。近年来，自然资源部从构建国土空间规划体系、推进自然资源统一确权登记、加大生态保护和修复力度、开展试点示范等方面，积极推动生态产品价值实现。选择江苏、广东、福建等6省的10个市县开展自然资源领域试点，指导地方开展“土地+”“水域+”等自然资源的要素整体配置，发布了4批43个典型案例，总结提炼了外溢共享型、赋能增值型、配额交易型3类典型路径和11类典型模式。下一步，自然资源部将充分吸收政协委员的建议，研究制定自然资源领域推动生态产品价值实现的规范性文件，明确总体思路、具体路径、典型模式和配套政策等，建立健全生态产品价值实现的保障机制。