

# 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（二）

### ■ 全国政协机关会场

全国政协常委，中国科学院院士朴世龙：

### 提高科学支撑能力 促进生态产品价值实现

生态保护和修复是生态产品价值实现的前提和基础。7月下旬，我参加入资环委组织的党外委员赴新疆视察活动，了解到新时代十年来新疆已实现荒漠化和沙化面积“双缩减”，并探索出防风固沙与果蔬产业、生态旅游、新能源产业协调发展的新路径，形成了生态改善、就业增加、收入提高、民族和谐多方共赢的新局面。这充分说明在西部等生态脆弱地区开展生态保护修复中要高度重视和加强科技支撑，目前存在的问题主要有：相关监测体系不健全，气候变化风险应对不明，生态保护修复科技保障机制尚不健全。为此建议：

加强荒漠植被基础研究，夯实旱区生态保护修复的科学根基。揭示荒漠生态系统演替规律，阐明旱区水循环与林草植被配置的内在联系，评估近自然群落恢复潜力；研发自主知识产权的区域生态系统模式，揭示气候变化影响下水资源拐点及其生态风险，提升气候变化应对

能力；构建防护林经营管理理论与技术体系，为增强旱区生态系统稳定性、持续性和优质生态产品供给提供科学支撑。

完善“天一空一地”一体化监测体系，提升生态风险预警能力。针对我国西部生态脆弱区长期监测数据缺乏的问题，构建“天一空一地”一体化监测网络体系，融合“多数据、多过程、多尺度、多方法”，实现旱区生态系统动态监测，支撑水资源植被承载力评估，服务生态保护修复适应性管理需求，提升生态风险预警及应对能力。

健全生态保护修复科技保障机制，提高生态产品价值实现支撑能力。建立跨部门统筹推进、分工明确的协作联动机制，统筹山水林田湖草沙冰系统治理；研究制定生态保护修复规划设计、工程实施、后期管护、监测评估、适应性管理等标准体系；完善科技成果转化和推广机制，支撑自然生态系统质量整体改善和优质生态产品供给能力全面提升。

### ■ 浙江会场

全国政协委员，浙江省政协主席黄莉新：

### 坚持“一张蓝图绘到底” 打造生态产品价值实现“浙江模式”

浙江是习近平生态文明思想的重要萌发地和率先实践地。20年来，历届省委、省政府坚持“一张蓝图绘到底”，扎实推动生态产品价值实现与共同富裕相贯通，率先走出经济转型升级、资源高效利用、环境持续改善、城乡均衡和美的绿色发展之路。从顶层设计到法治保障，努力完善生态产品价值实现制度体系；从价值核算到市场交易，努力畅通生态产品价值实现转化渠道；从攻坚整治到系统施治，强化生态产品价值实现的绿色底色；从产业培育到绿色富民，彰显了生态产品价值。

对标习近平总书记对生态文明建设的新要求，工作中还存在薄弱环节，比如，绿水青山与金山银山转化通道有待进一步打通，参与主体不多元、市场交易不活跃、实现路径不丰富等难点问题，生态红利尚未充分转化为富民红利。为此，提两点建议：

深化生态产权制度改革。制定自然

资源确权的品种类型、技术标准、制度规范，明晰产权主体，科学合理评价生态产品价值；建立可度量可核算的上下游生态保护补偿标准和办法，构建跨区域、跨流域、跨领域的共建共享机制；深化生态资源权益交易改革，推动建立国家统一的交易规范、交易平台，深入探索碳汇交易和碳排放权、用水权、用能权等权益交易，进一步拓展“两山”转化通道。

大力推进生态富民。继续深化“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的改革，加强两山合作社建设，支持地方开展跨乡镇土地综合整治，鼓励社会资本参与生态系统保护修复，支持重点生态功能区做好“土”“特”“产”文章；以加工业为重点贯通产加销，以休闲旅游业为重点融合农文旅，以农村电商为重点对接科工贸，通过生态产品价值实现更好推动共同富裕，为全面推进美丽中国建设作出更大贡献。



视频连线在浙江省湖州市安吉县黄村村的全国政协机关会场通过。



视频连线在江西省抚州市乐安县流坑古村的全国政协机关会场通过。

### ■ 北京延庆

全国政协委员，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究员谷树忠：

### 加强系统治理和风险控制 确保生态产品价值实现行稳致远

我所在的位置是北京市延庆区康庄镇，身后就是永定河的官厅水库库区。永定河是北京的母亲河，然而20世纪80年代以来，流域生态环境持续恶化。2016年以来，通过“一手牵四家”的流域一体化管理体制创新、“一肩挑两山”的生态资产保护修复和开发经营机制创新，“四条河”（流动的河、绿色的河、清洁的河、安全的河）的目标初步实现，水清岸绿的生态产品价值逐步显现。

调研发现，生态产品价值实现中的风险问题亟待重视。如：在市场风险方面，对生态产品需求预测往往过于乐观，且市场同质化竞争较为突出；在经营风险方面，对生态资产产权纠纷、生态产品质量纠纷、企业资金链断裂等风险认识不足；在生态资产风险方面，生态资产失于监管的现象时有发生。为此建议：

坚持全流域统一规划治理。加强全

流域特别是干支流、上下游、左右岸、河道内外的统筹协调，实行流域内山水林田湖草沙一体化综合治理。加强对流域生态保护和修复的规划引领、政策指导，充分发挥地方政府主导和引导作用，建立由利益相关方参与的生态补偿机制和市场化运作模式。总结推广永定河流域“一体化治理”的经验做法，通过机制创新整合相关政策、资金、技术，推动绿水青山和金山银山实现双向转换。

加强自然风险综合防控。高度重视生态产品价值实现中的自然灾害风险防控，相关开发经营项目要规避地质灾害高发区。加强气象、水文、地质及生物灾害的预测预报、综合防治和信息化建设，适时开展自然灾害保险。

安全有序推进生态产品开发经营工作。加强对生态资源开发利用方式和强度的监管，强化市场监管和政策引导。推动以生态资产预期收益权抵押贷款，不直接以生态资产进行抵押，以防生态资产流失。

### ■ 江西抚州

全国政协委员，江西省自然资源厅副厅长郑斌勇：

### 全面实施生态保护补偿 有力推进生态产品价值实现

我所在位置是被誉为“千古第一村”的流坑古村，位于江西省抚州市乌江之畔。近年来，当地积极开展生态产品价值实现试点，探索市场化、多元化生态保护补偿的新路子，整合水资源补偿资金，清淤、撤洪、导流，实施水系联通，开展水域经营权试点，逐步恢复了水生态功能。良好的生态价值，催生了当地旅游业，让这个一度“空心化”的古村，变为宜业宜游的“网红村”。

江西围绕生态保护补偿，主动探索、积极作为。强化制度建设，出台深化生态保护补偿制度改革意见，制定江西省流域生态补偿办法。充分发挥市场作用，创建全国性交易平台，积极推广全省碳汇、排污权等环境权益交易。实行全域整体推进，全省各县市区之间签订横向补偿协议122份，实现省域范围全覆盖。但工作中还存在一些困难和问题：生态保护补偿法律法规不完善，综

合性、市场化生态保护补偿机制不健全，长江流域横向生态保护补偿缺乏整体性。为此建议：

加快生态保护补偿专项立法进程。推进各部门单项补偿机制有效融合，实现“统筹”补偿、“统一”补偿。

推进综合性、市场化、多元化补偿模式。建立科学的生态保护补偿计算标准。更多地引导生态保护地区发展优势生态产业，加快发展“生态+产业”，转为“造血式”可持续发展。

深入贯彻落实《中华人民共和国长江保护法》明确的“国家建立长江流域生态保护补偿制度”。从长江全流域“一盘棋”角度推动建立横向补偿机制，国家层面强化统筹、明确程序、明晰标准。开展生态环境损害评估，加强生态环境修复与损害赔偿的执行和监督，提高赔偿标准，促使企业和个人增强环保意识，实现政府、社会、公民共保生态环境的良好局面。

### ■ 全国政协机关会场

全国政协委员，生态环境部卫星环境应用中心主任高吉喜：

### 建立健全政策体系 强化生态产品价值实现制度保障

自2021年中办、国办印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》以来，我国持续探索生态产品价值实现路径，各地开展了各具特色的生态产品价值实现试点，并形成了一批典型案例，但从生态产品价值实现的全过程来看，仍有以下问题需重视和解决：生态产品价值实现的权属保障问题，生态产品的灵活定价与交易问题，生态产品价值实现后的公平分配问题。为此建议：

建立起权责明确的生态产品保护、利用与交易保障体系。在现有公共性生态产品、经营性生态产品、准公共性生态产品的基础上，根据自然资源的属性、自然资源的权益人和对生态环境的影响等进一步细化生态产品的类型，并据此建立起权责关系分明的生态产品保护、利用与交易政策保障体系。

建立多元化的生态产品价值核算机制与价值实现保障政策。对具有公益属

性、以提供生态服务为主的生态产品，主要通过生态补偿的方式实现产品的价值，保护和运营应以政府为主体；对经营性生态产品，应由市场经营和管理；对兼具公共和经营属性、产权属于个人或集体的生态产品，则要从政策上明确可交易的对象和交易的范畴。特别是对国家生态安全具有重要作用的天然林等重要自然资源，应明确由政府管理和经营，但可制定相应的政策体系激发市场主体参与。

建立公平合理的生态产品价值实现分配机制。应保障所有生态产品价值实现参与者的贡献得回报，包括技术贡献、创意贡献、劳动力贡献等。同时，健全利益分配和风险分担机制、信息公开机制等。

推动生态产品价值实现，还必须强化战略思维，尊重自然规律，不能过分追求生态产品一时或眼前的经济价值，要为子孙后代留下山清水秀的生态空间和深厚绵长的生态福祉。

### 部委介绍情况及回应

生态环境部副部长郭芳：

生态环境部深入贯彻落实党的二十大精神，积极落实习近平总书记要求，积极推动建立健全生态产品价值实现机制有关工作。

关于完善生态产品经营开发机制，生态环境部会同有关部门制定《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》，推动建设全国统一的温室气体自愿减排交易市场。持续推进生态环境导向的开发（EOD）模式试点工作，已指导196个EOD项目进入生态环保金融支持项目储备库。推动排污权有偿使用和交易试点工作，推动环境资源权益实现从无偿占用到有偿使用转变。

关于保障优质生态产品供给，持续深入打好污染防治攻坚战，强化生态保护修复监管，全国生态环境质量持续改善，进一步筑牢优质生态产品的生态环境安全保障。持续开展全国重点区域生态状况监测评估，完成第4次全国生态状况变化调查评估（2015—2020年），及时跟踪掌握生态产品保护和开发利用情况。印发《全国生态质量监督监测工作方案》，完善“天空地一体化”生态质量监测体系，精准支撑生态保护修复监管，保障优质生态产品质量齐升。

关于推进试点示范，持续深化生态文明示范创建，命名了6批468个生态文明建设示范区和187个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，目前正在开展第七批遴选工作，将继续支持各地开展生态产品价值实现的丰富实践。

关于推进全流域统一规划治理，印发实施《重点流域水生态环境保护规划》，逐步向水资源、水环境、水生态等流域要素系统治理、统筹推进转变。生态环境部与发改委、水利部等持续推进江河湖海清漂专项行动，从源头上严控塑料入河入海。

关于完善生态产品保护补偿机制，生态环境部配合财政部推动16个流域上下游20个相关省市建立跨省流域上下游横向生态保护补偿机制。开展国家重点生态功能区县域生态环境质量监测与评价工作，评价结果作为转移支付资金分配依据。生态环境部联合最高人民法院等部门印发《生态环境损害赔偿管理规定》，推动生态环境损害赔偿制度全面实施。

国家林业和草原局副局长唐芳林：

对政协委员的意见建议作如下回应：

一是关于“林业碳汇项目方法学”问题。方法学是全国温室气体自愿减排交易机制中的基础工作和重要技术文件。我局组织编制了造林、森林经营、草原、湿地等项目方法学，协助做好红树林等项目方法学，积极配合生态环境部做好方法学遴选评审工作，这些方法学能满足国家温室气体自愿减排机制要求，为建设全国温室气体自愿减排交易市场提供统一的方法学支撑。

二是关于推广三明林票经验和创新开发林业碳汇问题。在林票方面，我局充分肯定三明林票的改革探索，将其作为典型案例推广，即将印发《深化集体林权制度改革方案》，作为重点改革举措推荐。积极会同金融监管部门，研究将符合条件的林权交易服务、林产品精深加工等纳入绿色金融支持范围。在碳票方面，连续几年在全国林业和草原应对气候变化专题培训班上，介绍三明碳票典型做法。2022年，把福建三明、贵州毕节、内蒙古包头等处确定为全国林业碳汇试点单位，鼓励和引导开展林业碳汇实践，为今后推广应用林业碳票，探索路子，积累经验。

三是关于探索提升绿色金融服务能力问题。国家林草局鼓励指导有条件的试点单位探索创新碳汇产品金融服务。在“碳汇+保险”方面，支持保险机构积极开展林业碳汇保险业务，探索建立林业碳汇指数保险，运用市场化防范化解碳汇损失风险。在“碳汇+生态司法”方面，根据《最高人民法院关于审理森林资源民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》，明确以林业碳汇为客体的新型担保，依法保护担保物权人的优先受偿权，并允许当事人通过认购林业碳汇的方式，替代履行森林生态环境损害赔偿责任。

四是关于建立横向生态补偿和生态治理价值提升机制问题。我局积极推进实施横向生态补偿工作，联合印发《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制实施方案》。支持山东省和河南省签署《黄河流域（鲁豫段）横向生态保护补偿协议》，配合国家发展改革委修订《生态保护补偿条例》。鼓励浙江、贵州等省探索以森林碳储量或固碳量为生态指标，开展地方财政转移支付创新工作。