

筑牢生态产品价值实现基础

於方 马国震

中央全面深化改革委员会第十八次会议近日通过了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》,首次将“生态产品价值转化”以文件形式进行了制度化表述。此前,党的十九届五中全会也再次强调坚持“绿水青山就是金山银山”理念,提出深入实施可持续发展战略,要求建立生态产品价值实现机制,完善资源价格形成机制,全面提高资源利用效率。

如何理解生态产品价值实现机制对于可持续发展战略的深远意义,生态产品价值实现存在统筹协调机制方面面临哪些问题,如何构建有利于资源利用效率提升与环境质量改善的生态环境与自然资源的价值形成机制?回答好这些问题,事关如何实现生态环境根本好转,实现美丽中国建设目标。

生态产品价值实现对于可持续发展战略的深远意义

可持续发展的概念,最早可以追溯到1980年由世界自然保护联盟、联合国环境规划署等机构共同发表的《世界自然保护大纲》,在1987年世界环境与发展委员会发表的《我们共同的未来》报告中正式使用。1997年,党的十五大把可持续发展战略确定为我国“现代化建设中必须实施”的战略。2002年,党的十六大把“可持续发展能力不断增强”作为全面建设小康社会的目标之一。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央多次强调要毫不动摇坚持可持续发展战略。

自然资源的永续利用是可持续发展的重要基础。可持续发展战略以保护自然环境为基础,以激励经济发展为条件,以改善和提高人类生活质量为目标,主要体现在经济发展、社会进步、生态环境保护3个方面。其内涵主要强调发展的可持续性,发展不能超越自然资源和环境的承载能力。随着我国发展速度的加快和发展体量的增大,发展与生态环境之间的矛盾日益突出,自然资源约束趋紧已成为经济社会发展的重大瓶颈制约。自然资源的可持续利用要求合理配置有限资源,用更多的可再生资源替代可耗竭资源。自然资源的合理配置和可持续利用已经成为我国实施可持续发展的重要基础。

环境资源的有偿使用是可持续发展的根本保障。自然资源有限,生态环境有偿,国内外实践证明,环境资源必须有偿使用才能维持在可持续发展水平。全面提高资源利用效率,完善资源价格形成机制,形成环境资源有偿使用的

观念、市场和制度保障,对提高资源配置效率、改善环境质量、促进经济结构调整、转变发展方式发挥着重要作用。如果不能有效解决环境资源有偿使用的方式方法,保护修复生态环境则无法获得合理回报,破坏生态环境也无法付出相应代价,必将影响可持续发展战略的有效实施。

生态产品的价值实现是可持续发展的内在动力。“两山”理念是习近平生态文明思想的核心理论基石,生态产品价值实现是“两山”理念的实践抓手和物质载体。生态产品价值实现不仅能体现环境资源的有偿使用,解决环境损害赔偿和丧失发展机会的补偿,还能使生态产品作为满足人类美好需要的优质产品,通过经济手段解决环境外部不经济性,通过金融手段实现价值溢出,创造更多经济价值。生态产品价值实现通过把生态环境转化为可消费的生态产品,使生态产品转化为生产力要素融入市场经济体系,从理论到实践解决了环境资源有偿使用的难题,是可持续发展战略实施的内在动力。

建立生态产品价值实现机制存在的问题和挑战

当前,建立生态产品价值实现机制,存在四方面问题和挑战。

一是生态产品价值实现存在法律真空。自然资源根据其生态禀赋的不同,具有单一经济价值、单一生态价值,或兼具经济和生态价值的双重属性。目前,自然资源所有权制度侧重保护其经济价值而忽视生态价值。环境权理论是生态产品价值实现的理论基础,民法典虽然明确了生态环境损害赔偿责任,但其本质是将环境权作为私权利加以保护。而环境权是由公权利和外延存在的复合权利体系,仅有私法化的路径,不利于对权利的全面保护,不利于经济价值与生态价值的统一。除基础理论的空缺之外,目前在立法和司法实践中,生态环境、自然资源等术语使用不够规范,生态产品及价值的内涵和外延存在分歧,法律概念不够明晰,影响了生态产品的价值实现。

二是生态产品的管理机制缺乏统筹。生态产品具有公共性、附属性、非完全竞争性。从管理机制看,生态产品的监管和开发利用归属自然资源、林草、生态环境、文化旅游、农业农村、发改委等部门,需要进一步统筹。我国生态资源在空间分布上呈现明显的集聚性和不均衡性,很多生态资源丰富的地区也是生态敏感脆弱区。生态产品价值实现应在生态资源存量不减少、生态效益不降低的情况下开展,否则就会出现少部分人获利、多数人受损、当代人获利、后代人受损的局面。同时,生态产品价值实现是系统工程,取决于生态资源的丰富度,也取决于区域的人力资本、经济发展水平和市场需求,需要从管理机制上进行顶层设计,建立长效管理机制。

三是关于生态产品的评估方法与价值体系没有形成共识。生态产品的生产具有自然再生产和社会再生产的双重属性,价值具有市场交易和协商定价双重属性,产品具有非完全竞争和公共物品属性,消费具有较高的消费机会成本和复杂消费意愿等特征,对“生态产品价值多少、如何体现”、“生态产品能否交易以及如何交易”等问题,没有明晰的答案。目前,已经市场化的物质供给、文化旅游等生态产品的价格,由于非完全竞争,无法完全反映其真实价值。没有完全市场化的生态产品主要通过逆向的恢复替代成本或正向的服务价值进行评估。这两种方法均面临指标和方法不统一、参数缺失的问题。基础理论研究和实践积累的相对滞后,影响了生态产品价值实现机制的建立。

四是生态产品价值实现的保障机制尚未建立。我国生态产品价值实现主要以政府主导,市场参与较少,导致生态产品价值实现的活力不够。在政府的保障机制方面,生态资源产权不明晰,对跨区域交易提供技术依据。针对生态恢复、生态环境损害赔偿等中微观项目决策,基于强可持续发展的理论,以恢复费用作为生态产品的价值基准,构建生态产品价值核定体系。基于生态资产一生态产品一生态资本价值理论,建立生态产品全生命周期动态监测与价值评估机制。

第四,形成促进生态产品价值实现的投融资政策体系。强化制度设计,明确生态投融资机制中相关利益主体的权利义务以及生态产品交易、补偿和投资等具体内容,促进生态资产产权市场与传统金融市场的互联互通,形成收益和风险共担的生态投融资市场运行机制。加强生态环保专项转移支付向生态功能重要、生态资源富集贫困地区倾斜,建立根据生态资产质量、价值和保护成效确定转移支付和生态补偿额度的工作机制。制定相关政策,鼓励和吸引社会资本参与生态保护与恢复项目,金融机构和企业发行绿色债券和开展绿色信贷、开展生态银行、生态资本信托、生态产品交易、第三方支付综合试点,探索建立跨区域生态环境损害赔偿基金。把与生态资产相关的潜在成本、收益、风险、回报纳入草原、农业农村等相关部门的监管边界。针对完全市场化、部分市场化、非市场化竞争等不同类型的生态产品,建立市场定价、交易定价、协商定价机制,并通过

学习贯彻习近平生态文明思想

笔谈

中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办

抓住生产生活方式绿色转型的四个着力点

◆邝奕轩

国务院近日印发的《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》明确,到2025年,生产生活方式绿色转型成效显著,到2035年,广泛形成绿色生产生活方式。笔者认为,经济新常态下生产生活方式绿色转型,务必把握关键着重点。

一是全面树立绿色发展理念。全面推行绿色生产理念,坚决克服将生态保护与生产力对立起来的思维,推动企业承担起绿色转型的社会责任,提升产品“绿色含量”。树立绿色消费理念。以可持续消费、适度消费为核心的消费观,坚持适合个体发展要求的合理消费,秉持促进资源节约、环境保护和社会可持续发展的适度节俭理念。培养绿色生活习惯。积极宣传绿色环保理念,全面开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑创建活动,推动衣食住行用游全领域、全方位、全环节的绿色化升

级,将实施垃圾分类作为践行绿色发展理念的重要抓手,实现生产系统和生活系统有效循环链接。

二是全面构建绿色产业体系。经济新常态下,国民经济实现平稳运行高质量发展,务必加快推动市场出清,释放大量沉淀资源,提高全要素生产率,构建绿色产业体系。为此,要主动对产业结构实施战略性调整。

在工业生产领域,把先进制造业作为工业绿色转型的主战场,推动制造业数字化、智能化转型,并基于消费端和需求侧的变革要求,推进传统制造业绿色化和循环化改造。在农业领域,重构循环型生态农业产业体系,推广生态农业、节水灌溉、绿色养殖、农业废弃物资源化利用、生态修复等绿色技术。同时,深度挖掘农业多功能性,构建“产业多元一绿色发展”联动机制,聚力绿色转型。在服务领域,加强绿色物流公共服务平台建设,提升物流智能化共享水平,推动绿色物流业快速发展,聚焦“生态旅

游+”产业链强链延链补链,推动节能环保产业高质量发展,支持绿色智能化技术对传统产业的升级改造。

三是全面推进创新驱动。产业绿色转型实质上是提高绿色技术进步在产业发展中的贡献份额。为此,要以科技创新为总揽性抓手,加快创新链、产业链、人才链、资金链、服务链深度融合,整合社会创新资源,全面推进清洁生产技术、废弃物处理技术、资源循环利用技术以及绿色信息化技术等绿色技术创新及应用。实行更高水平的对外开放,获得更多发展机遇和更大发展空间。

深入推动“放管服”改革,提高服务质量和行政效能,高水平打造对外开放合作发展新空间。一方面,利用好国际国内两个市场、两种资源,吸引全球资源要素,为产业绿色转型服务。另一方面,为绿色企业营造公平竞争环境,支持绿色标杆企业做强做优,鼓励企业提高绿色发展能力,倒逼企业开发生态产品、开展绿

色生产、填平低效率洼地。

四是全面强化制度性供给。经济社会绿色转型需要与之相匹配的制度保障。一方面,强化绿色转型的刚性约束。明确主体功能区环境容量和资源承载力控制规范,健全绿色产品、服务以及生活的标准体系,加快推进绿色信用体系建设,强化生态与经济综合决策机制,完善绿色转型发展考核监督体系。围绕大气污染防治、水污染防治、城乡环境保护、生态保护和推动解决当前突出的环境问题等重点任务,加强环境执法。

另一方面,完善促进绿色转型的激励政策。建立健全自然资源产权制度,规范健全产权交易市场,健全资源节约集约循环利用政策体系,强化对优先采购和使用节能环保节水器材等有利于保护环境的产品、设备和设施等行为的奖补政策支持,创设有利于绿色经济的激励机制,完善绿色财政和价格政策,构建绿色金融市场体系,强化对资源节约型、环境保护型项目的资金支持。完善公众参与机制,确保人民群众的知情权、参与权和监督权,全面拓宽公众参与渠道,强化政府、企业和公众的联动。

作者单位:湖南省社会科学院

生态保护补偿典型案例②

一泓清水,两岸青山。赤水河之所以名声大噪,是因为当年红军“四渡赤水”“乌蒙山回旋战”的传奇,更是因为如今蜚声中外的茅台酒。殊不知,全长436.5公里的赤水河,是长江流域唯一未建坝的一级支流,流域内有珍稀特有鱼类国家级自然保护区,是长江上游珍稀、特有鱼类的主要栖息地或产卵场,是长江上游区域重要的生态屏障。

云贵川三省把赤水河流域作为生态环境保护的重中之重,坚持高位推动完善政策规划。2011年,《贵州省赤水河流域保护条例》颁布实施。2014年,赤水河成为贵州首个生态文明改革实践示范点,开展12项生态文明制度改革任务,其中之一就是建立流域生态保护补偿制度,通过改革的办法和举措,初步建立起流域上下游联防联控、共保共治、责权明晰、政企联动的长效机制。2018年2月,云贵川三省达成共识,明确以构建长江上游重要生态屏障为共同目标,建立全国首个跨省流域的横向生态保护补偿机制试点,加快全流域生态环境质量持续改善。

政企联动,明晰上下游权责

没有赤水河,就没有茅台酒,积极参与赤水河流域生态环境保护是茅台集团义不容辞的责任。2014年起连续10年,茅台集团每年出资5000万元用于赤水河流域(贵州境)生态环境保护,贵州省政府根据《赤水河流域保护省级专项资金管理暂行办法》每年也投入5000万元用于支持流域治理,政企联动成为赤水河流域生态保护补偿的特点之一。

实施流域生态保护补偿的关键之一,是要明晰上下游权责。2014年,贵州省政府批复实施了《贵州赤水河流域水污染生态补偿暂行办法》,规定在毕节市和遵义市开展赤水河流域水污染生态保护补偿。毕节市跨界水质监测断面达到或优于地表水Ⅱ类水质标准,遵义市向毕节市缴纳生态保护补偿资金,反之毕节市向遵义市缴纳生态保护补偿资金,年度结算后,专款用于赤水河流域水污染防治、生态建设和能力建设。通过实施生态保护补偿,调动了上游区域强化生态环境保护的积极性和主动性。截至2019年,遵义市向毕节市累计缴纳赤水河流域水污染生态保护补偿金7679.72万元,对上游水质持续保持优良提供了有力支撑。

三省合力,共建长江上游生态屏障

赤水河作为云贵川三省的界河,流域管辖范围纵横交错,长期以来存在上下游、左右岸产业布局、环境准入、污染物排放监管、环境执法尺

探索与思考

垃圾分类应重视源头减量

◆郭施宏

2017年3月,国务院办公厅印发了《生活垃圾分类制度实施方案》,要求在全国46个重点城市先行实施生活垃圾分类制度,是中国垃圾治理进程中的一大跨越。然而,“垃圾强分类的主要目的是什么”这一核心问题决定了垃圾如何分类、如何收运、如何处置等一系列环节,决定了生活垃圾的流向以及垃圾分类政策执行效果,还需要在实践层面进一步形成明确的共识。

长期以来,社会各界对于垃圾分类治理过程中的诸多环节认识不统一、不明确。尽管2017年发布的《生活垃圾分类制度实施方案》提出,垃圾分类要实现减量化、资源化和无害化的目标,但在实践层面,各城市、各部门由于对垃圾分类主要目的的认知不同而出现不同的垃圾分类标准。目前,各城市的主要目标是将厨余垃圾或湿垃圾从生活垃圾中分离出来,诸多城市也将此作为评价垃圾分类效果的重要指标。这一垃圾分类政策设计和执行背后的逻辑是为了垃圾末端减量,降低生活垃圾中的含水量,从而提高垃圾焚烧的效率。在这一逻辑下,城市虽然能通过焚烧在一定程度上实现垃圾末端减量,但是无法达成资源化和无害化的目的,难以推动全社会的垃圾源头减量。

在垃圾分类主要目的不明确的情况下,垃圾优先处理的次序也不清晰。城市管理者往往以方便、经济为导向处理城市生活垃圾。发达国家垃圾治理的一项重要经验在于明确垃

圾、环保资金投入力度的不一致,对赤水河生态环境保护和地区经济社会发展造成不利影响。

贵州省在总结省内流域生态保护补偿成功经验的基础上,组织研究起草了《贵州省赤水河流域横向生态补偿方案》,提出三省共治赤水河的倡议。2018年2月,云、贵、川三省人民政府达成共识,共同签署《赤水河流域横向生态补偿协议》,三省按照1:5:4比例共同出资2亿元设立赤水河流域横向生态保护补偿资金,根据赤水河干流及主要支流水质情况界定三省责任,按3:4:3的比例清算资金。2018年12月,三省生态环境、财政部门共同印发实施《赤水河流域横向生态补偿实施方案》。

云南省印发《建立赤水河流域云南省内生态保护补偿机制实施方案》加快推动赤水河流域生态保护补偿工作落地,昭通市负责云南省内赤水河生态保护补偿工作具体实施,印发实施《赤水河流域(云南段)生态环境保护与治理规划(2018年-2030年)》。

四川省出台《四川省赤水河流域横向生态保护补偿实施方案》,确定了省、市、县三级共同筹集资金,市、县两级均享受资金分配权,共同承担生态环境保护责任的模式。

2017年-2020年水污染防治专项资金拨付180亿元用于奖励长江经济带保护与治理,其中分别拨付四川、贵州、云南长江经济带保护与治理奖励资金23.52亿元、17.31亿元、13.86亿元。2017年-2019年四川省、贵州省、云南省分别安排长江经济带生态保护修复奖励资金2.66亿元、4.2亿元、0.46亿元用于赤水河流域横向生态保护补偿机制奖励。

完善联防联控和信息共享,强化联合查处和打击

通过建立联防联控和环境信息共享机制,强化联合查处和打击,实行流域上下游环评会商及环境污染应急联动,促进三省间赤水河流域保护沟通协调,形成赤水河流域上下游同治理、同部署、同行动。同时,三省还建立了“合作共治、区域协作”工作机制,每年召开一次轮值会议,共同研究探讨赤水河流域环境保护工作,落实长江流域“共抓大保护、不搞大开发”战略,共推“生态建设、环境保护、产业发展、区域合作”任务,保障赤水河流域健康、绿色发展。

目前,赤水河环境质量稳中向好,跨省国控监测断面水质达到Ⅱ类水质标准,各支流水质达到或优于Ⅲ类,水质优良率实现100%。2018年3月,赤水河荣获“中国好水”“优质水源地称号,仁怀市荣获全国“生态文明建设示范区”表彰,赤水市被命名为“绿水青山就是金山银山”创新实践基地。同时,赤水河作为全国首个跨省流域的横向生态保护补偿机制试点,为全国探索建立多省生态保护补偿机制积累了经验。

也不意味着固体废物能完全资源化利用,而是一种先进的城市管理理念,旨在最终实现整个城市固体废物产生量最小、资源化利用充分、处置安全的目标,需要长期探索与实践。”这明确了中国的垃圾分类治理的优先思路在于“无废”。

因此,中国的垃圾分类治理应明确减量化的意涵是源头减量而非末端减量,将源头减量(Reduce)、重复使用(Reuse)、回收利用(Recycle)分别置于垃圾处理的优先位次,并通过立法的方式将垃圾优先处理的次序成为指导各行各业和公众生产生活的指南。在这样的次序指导下,垃圾治理的制度安排和资源投入应逐步从后端向前端转移。

在垃圾产生源头,建立和完善垃圾计收费制度和垃圾强制分类回收政策,约束公众生活垃圾的产生。建立和完善生产者责任延伸制和押金制,约束生产者和经营者产品废弃物的产生。建立与完善线上和线下的二手交易市场和二手交易保障机制,促进闲置物品流动和提高物品使用寿命。

在垃圾处理末端,逐步完善资源循环利用的基础设施和硬件条件,提高水源再生利用的技术水平和处理能力;逐步调整回收利用环节和焚烧填埋环节的资金补贴比例,通过价格机制引导城市生活垃圾流向回收利用环节;建立更高的健康和效率标准约束垃圾焚烧发电项目,鼓励垃圾焚烧厂等末端处理设施优胜劣汰、降耗提效、共享共用,合理控制垃圾焚烧规模。

作者系北京工业大学文法学院讲师