

新时代自然资源生态产品价值实现机制*

张兴¹, 姚震²

(1. 自然资源部咨询研究中心, 北京 100035; 2. 中国地质调查局发展研究中心, 北京 100037)

摘要: 生态产品是人类生存之本、生产之源、生活之要。构建生态产品价值实现机制不仅是解决生态文明建设最关键最迫切问题之需, 也是顺应新时代自然资源管理实践的必然要求。文章立足新形势新要求, 坚持问题导向, 明确生态产品及其价值概念内涵, 阐述了新时代自然资源管理领域加强生态产品价值实现机制的重要性, 剖析了生态产品价值实现中的生态产品有效供给能力不足、价值评估缺乏精准方法等几个难点问题, 提出了生态产品价值实现机制与路径选择。

关键词: 新时代; 生态产品; 价值实现; 自然资源; 机制

中图分类号: F205; F062.1 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995 (2020) 01-0000-00

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.000374

The Implementation Mechanism of the Value of Ecological Products of Natural Resources in New Era

ZHANG Xing¹, YAO Zhen²

(1. Consulting & Research Center, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China; 2. Development Research Center, China Geological Survey, Beijing 100037)

Abstract: Ecological products are vital to human survival, root for production and base for living. Constructing the implementation mechanism of the value of ecological products is not only the need of solving the most crucial and urgent problems in the construction of ecological civilization, but also the necessary requirement to comply with the practice of natural resources management in new era. Based on the new situation and new requirements, the paper adheres to the problem orientation, clarifies the value connotation of ecological products, states the importance of the implementation mechanism of the value of ecological products in the management of natural resources in new era, analyzes several difficult problems in the value implementation of ecological products, such as lack of efficient supply capacity of ecological products and accurate methods of

*收稿日期: 2019-09-29; 修回日期: 2019-10-18

基金项目: 自然资源部“国土资源管理及政策专家咨询研究”2018年度软课题研究项目(121103000000180022)

作者简介: 张兴(1978—), 男, 河北省易县人, 自然资源部咨询研究中心研究员, 工学博士, 主要从事自然资源管理政策、资源产业经济、规划评估等领域研究工作。

value evaluation, and then puts forward the implementation mechanism of the value of ecological products and the path selection.

Key words: new era; ecological product; value implementation; natural resources; mechanism

自然资源是人类赖以生存和发展的重要空间和物质条件。自然资源被人类直接应用的更多表现是自然生态资源，自然生态资源又以生态产品的形式被人类所接受。生态产品是人类休戚与共的生命共同体，每一个生态产品都是自然资源的精华，具有自然与社会的双重属性，能够提供满足人类生存、发展和享受所需要的物质性产品和舒适性服务，是满足人们主体物质文化生活及精神生活需要的不可或缺的重要载体。生态产品是一个国家和民族最为珍贵的有限资源，其根本性要素关乎最普惠、可及的国民财富和民生福祉，更关乎国家生态安全之稳固。

党的十八大报告从全局高度谋划，把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局的顶层设计中。十八大报告明确“要增强生态产品生产能力”，首次提出了“生态产品”这个全新概念，把生态产品作为新时代中国特色社会主义思想新发展理念的重要内容，是生态文明建设的重要基础，维系良好的生态产品已成为生态文明建设布局中“神经中枢”的关键环节。在生态文明建设上升为国策的新时代背景下，近年来中国语境下的“生态产品”概念得到国内专家和学者的广泛关注和社会各界的普遍重视，走生态优先、绿色发展之路，已成为新时代最鲜明的底色。生态产品价值实现是新时代新发展周期的新型生产力与生产关系重塑过程，也是满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。

1 生态产品的基本界定

1.1 生态产品概念内涵

生态产品关乎人类共同的核心利益，是当今世界关注的热点问题。这一概念最早源于2001年世界卫生组织、联合国环境规划署和世界银行等机构组织开展的全球千年生态评估^[1]。生态产品与物质生产、文化产品并列称为支撑人类生存与发展的三大类产品，实质上，其是维系人民生命和健康必要的基础资源支撑要素。

“生态产品”系生态系统通过生物生产并与人类生产共同作用，为人类提供最终福祉产品服务的重要基础之一。生态产品也就是生态环境资源，既包括从自然系统中产出的纯自然功能的生态产品，如清新的空气、清洁的水源、宜人的气候、舒适的环境等，这是生态产品自身所具备的，没有经过人类劳动或任何投入的自然价值；同时也包含对自然生态系统功能

产品经人类劳动进行产业化开发加工后衍生形成的、能够满足于人类所使用的生态产品，如森林康养、林业碳汇、温泉养生等。生态产品一方面具有物质性产品价值，另一方面也具有功能性服务价值。

生态产品作为一种有限的自然生态系统服务的结晶，难以替代，用之不觉，失之难存。其使用价值体现了生态产品的自然属性，而价值表现为生态产品生产过程凝结着一般的、无差别的人类抽象劳动。生态产品具有与其他物质产品同样为人们所使用的社会属性。从价值角度看，“生态产品价值”可定义为：一定区域内自然生态有机结合形成生态系统功能，为人类普惠民生福祉和经济社会可持续发展提供的最终产品与服务的价值总和。

效用同稀缺性结合便形成商品价值，生态产品价值实现是资源经济研究中的一个基础性问题。西方经济学中“效用价值论”是自然资源价值论的基础，自然资源具有能够满足人的欲望的功能，并随人类欲望不断被满足而边际效用递减^[2]。当前，加强生态产品保护和扩大自然界提供产品生产能力，建立生态产品价值实现机制，挖掘生态产品价值空间，增强国家生态产品供给能力，也是重构整个国家的物质生活、社会生活、精神生活的过程。如何结合“效用价值论”和应用“劳动价值论”开展生态产品价值实现研究，不仅仅是一个理论问题，还对当前着力解决好自然资源资产的“生产要素”和“生态要素”关系协调、资源性资产计价以及健全自然资源资产管理体制等问题具有很强的指导意义。

1.2 新时代党和国家对生态产品价值实现做出了一系列部署要求

进入新时代，站在新起点、面向新征程，党和国家积极推进生态文明建设，贯彻新发展理念，对提升生态产品生产能力和价值作出了一系列部署要求。2010年12月，国务院印发的《全国主体功能区规划》中，首次从国家顶层设计层面提出生态产品权威概念并对生态产品进行定义界定：“生态产品是维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素”“保护和扩大自然界提供生态产品能力的过程也是创造价值的过程”。2012年11月，党的十八大报告首次提出要“增强生态产品生产能力”。2015年9月，《生态文明体制改革总体方案》中提出了“树立自然价值和自然资本理念，自然生态是有价值的”。2015年12月，《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”。2016年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，提出“探索建立不同发展阶段环境外部成本内部化的绿色发展机制”“为企业、群众提供更多更好的生态产品”，建立健全生态产品价值的实现机制，并率先在贵州、浙江、江西和青海四省开展生态产品市场化先行试点工作，随后福建、海南两省分别被列为生态产品价值实现的先行区、试验区，推行生态

产品市场化改革，探索生态产品价值充分体现，绿水青山生态产品价值转化为金山银山的发展路径。2017年1月，国务院印发的《全国国土规划纲要（2016—2030年）》提出“建立健全国土空间开发保护和用途管制制度，全面实行自然资源资产有偿使用制度和生态保护补偿制度，将资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系”。2017年10月，《中共中央 国务院关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》中，首次提出“要建立健全生态产品价值实现机制，挖掘生态产品市场价值”“科学评估生态产品价值，培育生态产品交易市场”，首次对生态产品价值的实现工作提出了具体要求。2017年10月，党的十九大报告中对生态产品的要求进一步深化，明确提出“既要创造更多的物质财富和精神财富，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境的需要”。2018年4月，习近平在深入推动长江经济带发展座谈会上强调指出：“选择具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点，探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态价值实现路径”。2018年5月，习近平总书记在全国生态环境保护会议上强调，“要加快建立健全‘以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系’”。2019年5月，中共中央、国务院发布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中进一步提出“探索生态产品价值实现机制”改革事项。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，提出“提升生态产品供给能力，维护国家生态安全，为建设美丽中国、实现中华民族永续发展提供生态支撑”。

以上党和国家的这些决策部署，顺应生态文明建设体系的新时代，使生态产品价值实现从“大写意”到“工笔画”，不断深化改革与管理体制机制创新有机结合，为今后一个时期自然生态空间管理明确了指针。尤其随之向纵深推进生态产品价值实现“高频率”细化政策陆续出台，一系列部署要求措施逐步落地，立柱架梁，对承载发展的生态产品要素形成了有效的正向激励机制，充分体现我国生态文明建设的重大变革，也是我国生态文明管理制度改革的一个重要方向，即国家对自然资源由实物占有逐步向价值占有的转变，也蕴含着从所有到利用的转变。换言之，就是国家不仅仅对自然资源所有权固守在对实物形态的拥有，与此同时也更加注重对价值形态的持有。因此，健全生态产品价值实现机制、探索优质生态产品供给问题，是新时代生态文明建设作出的重要政策方略，更彰显了新时代新的发展周期生态文明建设制度安排的关键所在。

1.3 新时代探索生态产品价值实现的意义

“辨方位而正则”。自然生态资本是地球的自然资源储备，自然生态是有价值的，其价值实现是我国生态文明建设在理念上的重大变革，也是新时代抓主要矛盾带动全局工作的重

要基础。党的十八大以来，党和国家始终坚持底线思维的价值目标，生态产品已成为生态文明建设的关键词，并对此提出了一系列生态文明建设新理念新思想新战略，对生态文明各项工作的部署均体现了这些基本要求。把探索“生态产品价值实现”作为全面深化改革总体部署、长远规划的一项重要内容，充分体现了新时期生态文明建设的新高度。满足人民群众的合理需求应是任何时期任何国家社会建设的重要功能。当前，我国社会生产能力在许多方面迈入世界前列，社会主要矛盾也已转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，这个发展阶段正推动着自然资源的供给从满足“生存机会”转向满足“生活品质”的需求，突显了全方位、多层次的生态产品需求与目前生态产品供给总量趋紧的矛盾辩证意蕴，解决新发展理念下的生态产品开发、利用、保护、修复中客观存在的不平衡、不充分的矛盾和问题，具有重要的理论意义和现实意义。

“凡益之道，与时偕行”。进入新时代，国内发展环境和条件正发生深刻变化，我国经济正由高速增长阶段转向高质量发展阶段，奏响了高质量发展的最强音。优美的生态环境既是引领高质量发展的结果，也是缔造高质量发展的标准、建设美好家园的重要目标，同时又是影响高质量发展和高质量生活的内在有效变量。当前发展关键期、改革攻坚期以及矛盾凸显期同步交织，国内生态产品的供给体系、需求体系对生态系统服务要求升级，需求结构和消费结构需要生态产品更加适配，构建生态产品价值实现机制乃国势所趋、民意所系，不仅是高质量发展的生态要求，也是构建高质量现代经济体系的必然要求，更是人民日益增长、不断升级和个性化的优美生活向往需求对嵌入的生态产品供给能力和质量提出的更高期望和诉求。

生态产品的本质是自然要素，与自然资源不可分割。联合国环境署（UNEP）对自然资源的定义为“在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的，以提高人类当前和将来福利水平的自然环境因素和条件的总和”。自然资源作为生态文明建设的重要载体，生态产品是践行“绿水青山就是金山银山”的有形物质，山水林田湖草生命共同体是生态系统的重要组成部分，内嵌于生态系统并在生态产品供给方面发挥着极为重要作用。推进国家治理体系和治理能力现代化是中共中央提出全面深化改革的总目标之一。随着新时期自然资源统一管理职能的调整和机构合并，新时代党中央赋予了自然资源管理部门作为全民所有自然资源“大管家”的职责，即统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复的职责。通过深化改革，让土地、矿产、森林、草原、湿地、水流、海洋等自然资源资产管理回归到适应国家治理体系和治理能力现代化的建设目标上来。由此可见，夯基垒台，构建彰显自然资源供应新模式，加快探索生态产品价值实现机制与路径，履行好提供生态产品公共服务职责，统筹推进自然

资源优化配置和资产保值增值，为推动高质量发展添薪续力，不仅是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求，也是现行自然资源管理体制机制的逻辑起点和基点，契合做好新时代自然资源管理工作的根本遵循，直接承载着不断推进全面深化改革总目标实现的重大职责。

2 推进生态产品价值实现的几个难点问题分析

生态产品价值实现是建设生态文明的应有之义，也是新时代新发展周期须实现的重大改革成果。党的十八大以来，我国在生态文明体制机制建设等方面进行全面系统部署安排，蹄疾步稳地推进，取得了显著成效，但在一些关键环节也面临着不少困难和挑战，仍有待进一步跟踪深化改革，推进的相关工作细化和深入生态产品价值实现机制研究。

2.1 生态产品生产有效供给能力不足

在人与自然的系统中，存在着两种物质生产——自然物质生产和社会物质生产。改革开放40多年来，随着经济和社会政策的发展，我国物质产品生产能力不断增强。然而，长期以来的“经济至上”主义、多层次的“需求外溢”及私欲膨胀下的生态产品原始动力“滥用”等问题导致，过于单纯重视资源的生产价值，把自然界从“自在之物”嬗变为“为我之物”，承载容量无限放大，“牧童经济”发展模式势必造成自然资源无偿占有、掠夺性开发和浪费使用，带来生态产品供给能力持续减弱。自然生态产品供给的数量锐减、质量退化，满足大众需求的良好生态产品服务“短板”日益突出和显化，生态产品供给能力下降已影响到国家综合国力。另外，囿于生态的使用者无成本或低成本“外部化”长期延续的思维定势，制约了生态产品价值实现，也折射出森林、草原、河流、湖泊等自然生态服务功能的经济价值难以显现，导致生态产品总量供给越发不足。

2.2 生态产品价值评估缺乏精准方法

生态产品价值评估是一项系统性、复杂性的长期工程，目前评估理论、方法基础相对薄弱，尚未形成公认、规范的评估框架，仍处于发展和完善之中。一是没有明确的产权界定。科学界定产权是对人们使用资产行动或不行动的结果负责。长期以来，受“条块分割”等现实因素影响，特定的生态空间无法清晰界定产权，受益主体也难以标识。二是生态补偿预算口径不一。全国“一盘棋”统一的价值补偿体系尚未形成，制约了补偿价值核算的精准性和完整性，补偿机制还有待规范和协调。三是生态产品价值难以评估。因不同区域生态产品价值核算数据来源渠道、衡量指标体系及核算方法模型多样化、层次不一，不同类型生态产品具有不同特性，决定了生态产品价值难以准确量化，加之生态产品市场交易管理办法或条例、

相关配套细则、交易总量设定、流转规则和配额分配方案等尚待完善。四是生态资源的价格不能体现资源价值。目前市场价格更多体现的是生态产品的人工价值和部分天然价值，价格偏差无法完全反映其真实价值。

2.3 生态产品供需关系的区域分离明显

生态产品属于普遍性需求的公共产品。随着自然生态系统受损状况加重，生态产品的稀缺性日渐显化。“一方水土出一方风物”。森林、草原、河流、湿地、湖泊等自然生态产品均属于不可移动、不可替代的自然生态要素产品，在空间分布上存在显著差异，呈现明显的集聚性和不均衡性，意味着不同地段地带上发展潜力和发展空间的差距，地理上的区域差异带来明显的发展时空格局分异，还难以“一把尺子量到底”。生态资源属于国家所有、全民共享、世代传承的生态产品。而不断扩展的生态足迹正在加剧自然生态资本的消耗，在当代人和后代人之间，生态产品开发常常是当代人受益，后代人受损；在当代人和当代人之间，生态产品开发往往使一部分人受益，大多数人受损。生态产品作为一种重要而特殊的生产要素，有的地区既是我国资源富集区、水系源头区，又是生态环境敏感脆弱区域，有森林、草原、湿地、河流等多种自然形态，具有独特的生态区位优势 and 生态价值，生态资源禀赋条件好的地区大部分地处“资源丰富、生态脆弱”区域，资源重点开发区与生态功能区在地理位置上存在重叠。

2.4 生态产品交易市场化的规则有待规范

生态产品实现市场化是其价值实现的途径之一。生态产品的价值体现在有效性和稀缺性上，有效性是资源满足人类需求的效用，稀缺性是其经济价值体现的重要衡量尺度。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了“发挥好市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用”。按照中央提出的至2020年我国将建成完善的市场经济体制的战略部署要求，经济体制改革已进入倒计时，生态文明体制改革的任务更加紧迫。目前我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人们对优质生态产品的需求与日俱增，而我国生态产品价值实现的市场设置和特许经营权许可、市场准入、退出机制和各利益主体分配方式等市场建设规制不够规范，亟待利用国家深化改革契机，建立生态产品价值实现制度和长效机制，制定完备合理的政策路径。而当前针对“生态产品价值实现”缺少系统整体顶层设计，在深化党和国家机构改革的“物理重组”的基础上，要促使各个层面、各个部门、各个行业发生深刻的“化学反应”，还有待构建推进生态产品市场化的宏观政策指导的统揽之“纲”，否则，生态产品交易准则不规范将增加实际操作上的难度，影响有效推进的进度、质量和效率。

2.5 生态产品开发中生态修复责任缺失

当前，按照生态文明建设需求积极开展生态修复治理工作，需要从维系生态产品所有者职责角度着手。在实际操作中，往往是自然生态行政管理部门集管理、监督、服务于一身，有时甚至同时充当着“裁判员”和“运动员”，在“超常规”力推动下提供着“无底线”的服务，防范“全能”惯性往往包揽过多，带来了一些生态修复效率和质量下降的痼疾，生态产品开发行为事前（源头严控）、事中（过程严管）、事后（后果严惩）分阶段设立的法律制度刚性的“硬约束”不足，再加之有的企业在履责内化为自觉行动中失信，就造成后续监管工作上的尴尬与被动。一切行动从认识开始，如何认识决定怎么行动。“公共治理”机制中政府和自然资源开发企业的环境保护与治理主体责任模糊，推进简政放权“放管服”改革中，仍需进一步厘定生态修复治理责任维度，界清在生态修复治理介入中的“身份”，打破政府“一揽子”事无巨细“兜底”的统管保障模式，规避“松绑解套”企业生态修复罔顾社会责任以及修复治理中的“搭便车”路径依赖，明确生态产品修复市场契约中一以贯之的主体责任机制，厘清事权和生态责任边界是自然资源开发领域亟待研究破解的问题。

3 生态产品价值实现的机制构建与路径选择

按照党的十八届三中全会提出的“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”的重要部署和要求，随着新一轮改革不断向前推进，维系经济社会可持续、协调平衡、包容增长以及生态文明建设，均需要与生态产品的保护、价值实现紧密结合在一起，把生态产品价值实现作为生态文明建设的现实抓手。构建生态产品价值实现机制和操作路径，亟待着力从以下几方面着手深入探索和研究。

3.1 构建完善的生态产品价值评估体系

立足“一盘棋”基本理念，坚持整体系统观，在生态产品“统”的基础上更加体现“筹码”的底蕴，“筹码”就是“家底”，或者称之为“底数”，确保评有依据，促有路径。一是尽快摸清生态产品“底数”。深化对生态产品“箍桶效应”的新认识，尽快开展生态产品全要素国情“底数”大普查。借助全国第三次国土调查契机，开展山水林田湖草等自然资源的系统普查，查清土地、森林、草原、湿地、湖泊等自然资源要素“底盘”的本底阈值，为覆盖全域的自然生态空间生态产品统一的确权登记工作打好基础。二是建立以动态评估为基础的价值实现新机制。搭建生态产品价值评估体系，并建立健全生态产品监测评估机制，开展基于生态产品变化的生态系统服务功能价值流向及损益量化评估，逐步形成不同生态系统

类型、不同生态服务功能全生命周期的“评估一定价一交易”三位一体的梯度递延动态价值评估机制，强化生态产品价值评估。三是加强专业评估人员配置。专业人员配备也是生态产品价值实现中的重要关键环节^[3]。要考量基层专业技术素质和承接核算统计业务能力，妥善解决“上面放了、下面接不住”等实质性问题，加大培训力度，促进有效衔接，并赋予相应的人员编制和财力保障机制，切实打通生态产品价值实现推进中的“中梗阻”。

3.2 以负债表作为解决生态产品价值实现的重要途径

“工欲善其事，必先利其器”。实现生态产品价值的基础前提是对自然资源资产的定量统计，更大尺度把握经济主体对自然资源资产的占有、使用、消耗、恢复和增值活动情况。客观评估当期自然资源资产实物量和价值的变化离不开技术的支撑。一是编制森林、草原、河流、湿地、湖泊等自然资源资产负债表。探索将不同种类的自然资源对生态系统服务功能发挥的贡献进行统一计量，以统一的生态产品价值衡量标准解决需求与价值实现之间的难题^[4]，细化各类自然资源的生态服务价值。二是构建度量生态产品的核算管理体系。根据生态产品的使用属性，建立国家级生态产品目录和核算指标体系，实现生态产品总量、类型、时间、空间等方面可比^[5]、算得清。研究形成与国际核算标准体系和通行框架接轨的不同类型自然生态产品价值统计核算方法和核算技术规范，在国家标准、地方标准、行业标准等方面尽量做到宏观认定标准的统一，达到“举一纲而万目张，解一卷而众篇明”的效果。在核算目标导向上，要紧扣核算原自然生态产品价值取向，同时对人工生态产品损害原生态价值一并作出核算。三是构建基于大数据的生态资源信息化支撑平台。依照先物质量、再价值量的原则，加强生态产品的云平台建设，处理好山水林田湖草等自然生态空间资源顶层设计和分层对接的关系。以一张底图为基础，推进“一张图”生态资源大数据平台建设，形成基础数据“一池蓄”可视化、可触摸的核算数据，不断满足新时代新发展阶段更高层次的需求。

3.3 强化生态产品价值实现的机制和保障措施

生态产品价值实现需要处理好政府与市场的关系，一味地依靠政府，或者完全交给市场都不符合中国国情。要不断创新制度安排和政策机制，更大程度地放权给市场，让市场在生态产品配置中起决定性作用。一是建立健全生态产品相关的法律和制度体系。无论是放权给市场，还是政府统一管理，都要求具有相对完善的相关法律和制度体系。正所谓“为圆必以规，为方必以矩，为平直必以准绳”。本着于事有效，固本强基，应尽快启动生态产品价值实现机制改革试点省份的阶段性效果跟踪评估，及时把“摸着石头过河”试点探索中生态产品价值实现机制比较成熟、普遍适用的经验提炼为制度规定，转化为相应的顶层制度政策安排，增强改革整体效应，以法制方式固化改革创新成果，确保有章可循，有规可依，以施之

长远，更好地指导和规范生态产品价值实现。二是落实严格的国土空间规划用途管制制度。国土空间规划引领高质量发展，生态产品价值理念则反映了国土空间规划开发利用中生态保护的特殊性，要发挥好国土空间规划在生态产品价值实现中的关键性作用^[6]，建立科学的自然生态空间分级分类分区管控机制，编制生态产品开发利用指南，把增强生态产品生产能力作为国土空间开发和“一张图”空间管控的重要措施和抓手。三是建立健全生态产品保护绩效评价考核和责任追究制度。在领导干部环境考核和自然资源资产离任审计中，重点强调生态产品的保护，强化管理者对生态产品保护的过程介入，而不只是发号施令。“审举在核真”。建立生态文明新体系“后果严惩”机制，量化考核，机制引领，将生态产品纳入自然资源干部政绩考核，并与每年生态产品开发利用配额指标相挂钩，对干部实行底线资源离任审计，健全完善政府、企业与公众的生态环境和资源保护责任机制。

3.4 优化生态产品市场环境助推生态产业高质量发展

深化生态文明领域“放管服”改革，加强和优化生态产品公共服务。进一步明确政府与市场的边界，把优化市场环境作为生态产品价值实现的重要突破口，推动经济社会高质量发展。一是构建产业政策的有效传导机制。探索生态产品入市规则，以生态产品供给侧结构性改革推动产业结构调整，将自然资源要素成本、环境治理及生态修复成本等纳入自然资源要素价格构成，促使“边际成本”内部化和生态产品价值“蓝海”在市场上稳定增值变现，加大生态产业扩容发展政策支持力度。二是用好政府与市场“两只手”。坚持政府引导和市场机制相结合^[7]，政府通过生态区位全额或部分赎买、改造提升、租赁或置换等方式扩大或增强生态产品的供给能力；同时发挥好市场在资源配置中的决定性作用，通过规范交易规则、交易主体资质、交易评估程序、交易程序，加快完善现代市场体系，积极探索融合各类自然生态产品的公共资源交易市场建设，挖掘生态产品市场价值，使生态产品和其他市场要素同样直面“大市场”，参与公平、竞争、有序的市场资源配置。三是优化发展环境“组合拳”，创新“一品一策”机制。积极培育生态产品市场生产和供给主体，打通生态产品价值实现的体制机制政策体系，并以此作为健全完善体制机制的出发点和落脚点，推进相关配套改革，细化政策，实化措施，做强做优综合性“生态+”服务型企业。四是厚植生态元素“账目”的政策主线。坚持算大账、算长远账、算整体账、算综合账^[8]，把握好开发节奏和力度，秉持“并育而不相害、并行而不相悖”，兼顾资源的生产价值、生态价值，谋划好环境、生态、保护、民生、经济“五本账”，践履笃行，以生态价值优先，把持“生态适应”的理念与策略，提档升级生态产品要素的配置和增值。

3.5 健全要素市场配置为主体的生态补偿体系

生态补偿转移机制是我国有效增强生态产品和服务的一项重要制度设计，通过显化自然生态价值，有助于处理好局部发展与整体发展的关系，实现区域协调发展、金山银山和绿水青山的有机统一。一是加快构建生态产品价值“补偿”评价机制。按照生态产品价值贡献和服务增值，建立健全自然资源有偿使用、生态补偿等制度及重点生态保护区补偿标准的动态调节长效机制。积极探索生态受益地区与保护地、流域上游与下游、省际间（甚至地市间）的流域内补偿机制，找寻生态与发展互利共赢的最大公约数，在发展中寻求最佳平衡点，护佑良好生态绿色空间的“守护人”输出“高颜值”的生态产品理应享有的发展权利，把“美丽经济”绿水青山蕴含的生态产品价值转化为金山银山。二是建立生态资源的产权保护机制。生态资源是孕育生态产品的母体，保护好生态资源，就是保护好生态资源襁褓中的生态产品。摸清山水林田湖草等自然资源生态存量资产及生态服务产品等流量资产的状况，明晰森林、耕地、湿地和重点生态功能区自然资源要素产权的贡献和损害界定，完善自然资源要素产权权能，维护和发展生态产品的资源属性，构建与之相适应的生态补偿机制。三是将生态资源作为自然资源资产管理的重要组成部分。在国家所有权不变的前提下，通过改革创新，建立评估机制，将资源所在地权益和生态环境损害等纳入自然资源及其产品开发利用成本，优化生态产品价值实现引导功能与差别化管理机制，让优美靓丽的自然风光等生态要素活起来。在管理理念上，实现由“管资产”转向“管资本”，将自然生态从单纯的资源管理纳入资源、资产、资本“三位一体”综合管理。

3.6 创新生态产品开发中的生态保护协调机制

绿色永远没有休止符，生态产品修复治理“只有进行时，没有完成时”。要设定修复治理“必修课”的底线思维，拧紧“责任阀”，加码升级生态修复治理责任“硬约束”考量指标。一是探索建立健全长效监管机制。细化并明确生态产品开发和修复治理等环节的权责与机制，夯实主体责任。明确自然资源使用者对生态影响伤害的行为底线，全面推行责任清单、负面清单、失信“黑名单”、异常名录等机制，努力化消极为积极，把社会责任理念融入企业发展全过程，切实保障生态产品全生命周期环境负荷的维护，并建立健全生态产品“服务流量”开发监管的“公众参与”机制，从根本上扭转以牺牲生态环境为代价攫取资源开发收益的现象。二是理顺部门间的生态产品保护责任衔接机制。职责交叉重叠是历次改革当中的难点问题之一，按照国家自然资源资产管理体制改革总体要求，尽快明确自然资源生态要素资产监管边界，厘清外延，实现部门间点和面权利相配置的无缝对接。建立工作配合机制，会同有关部门积极深入探索推进“1+1+N”生态保护制度体系，凝聚共识，逐步完善部门互

动沟通、统筹协调、审慎联动的修复治理机制。三是探索“责任+激励+约束”生态保护新机制。强化无为问责和有为激励，抓机制完善，笃实生态产品生产者为载体的政策激励机制，聚焦发展新产业、新业态、新模式；深刻认识没有绿色发展就没有美好未来，不断优化制度环境，构建政府、行业、企业和社会资本共同构成的多元参与、激励约束并重的公共产品PPP供给的合作新机制和治理模式，为社会资本和企业参与生态产品开发提供平台，发挥他们在生态产品供给中的积极撬动作用，为建设生态中国、美丽中国做出积极应有的贡献。

参考文献

- [1]赵士洞，张为民，赖鹏飞，译.千年生态系统评估报告集（一）[M].北京：中国环境科学出版社，2007：A6，B21.
- [2]李金昌，等.资源经济新论[M].重庆：重庆大学出版社，1995：26-27.
- [3]张兴，荣冬梅.新时代矿业权出让制度供给有关问题的思考[J].国土资源情报,2019(1):47-51,46.
- [4]李金昌，等.生态价值论[M].重庆：重庆大学出版社，1999：31-32.
- [5]李芬，张林波，舒俭民，等.三江源区生态产品价值核算[J].科技导报,2017,35(6):120-124.
- [6]刘效龙.“空间治理”与“生态文明”双线逻辑下的空间规划改革[J].国土与自然资源研究,2019(2):60-63.
- [7]习近平.新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京：人民出版社，2019：173.
- [8]聂宾汗，靳利飞.关于我国生态产品价值实现路径的思考[J].中国国土资源经济,2019,32(7):34-37,57.