

国家发展改革委有关负责同志就《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》答记者问

一、请问《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》出台的时代背景是什么？

习近平总书记高度重视生态产品价值实现工作，多次发表重要讲话指出，良好的生态蕴含着无穷的经济价值，能够源源不断创造综合效益，实现经济社会的可持续发展。2005年，时任浙江省委书记习近平同志在安吉余村调研考察，首次提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断，强调既要绿水青山，也要金山银山，实际上绿水青山就是金山银山，本身，它有含金量。指明了绿水青山既是自然财富，也是社会财富、经济财富。2006年，习近平同志在中国人民大学演讲，系统阐述了“绿水青山就是金山银山”的理念，指出人类对“绿水青山”和“金山银山”关系的认识经历了“用绿水青山去换金山银山”、“既要绿水青山，也要保住金山银山”、“绿水青山就是金山银山”三个阶段。2018年，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上强调指出，要积极探索推广绿水青山转化为金山银山的路径，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、可持续的生态产品价值实现路径。2020年，习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上指出，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。

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，有利于走出一条协同推进生态环境保护与经济发展的新路子，促进人与自然和谐共生；是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径，有利于破解绿水青山转化为金山银山的深层次体制机制障碍，推动生态环境优势持续转化为生态经济优势；是从源头上推动生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，有利于让保护生态环境变得“有利可图”，实现“要我保护”到“我要保护”的转变，对推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。

二、请简要说明《意见》起草过程和总体考虑？

党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，各地深入践行绿水青山就是金山银山理念，特别是2018年4月26日，习近平总书记在武汉召开深入推动长江经济带发展座谈会后，长江经济带沿江省市积极探索绿水青山转化为金山银山的路径，在生态产品价值实现机制方面开展了大量探索，形成一批具有示范效应的可复制、可推广的经验做法，具备总结提炼成政策制度体系并加以推广应用的坚实基础。

为认真高效完成党中央交办的重大改革任务，国家发展改革委同有关方面深化重大问题研究，深入浙江、上海、江西、福建等地开展调研，收集全国数百个生态产品价值实现成功实践案例，总结提炼路径模式和政策措施，广泛听取地方、金融机构、企业家和专家学者意见建议，先后两次征求中央24个部门和单

位意见。2021年2月19日，中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《意见》，并于近日由中共中央办公厅、国务院办公厅印发实施。

在《意见》起草过程中，重点把握3个方面：

一是注重科学合理。既坚持生态优先，把保护修复生态环境摆在压倒性位置；也统筹处理好生态环境保护和经济发展的关系，在保障自然生态系统休养生息前提下，合理挖掘绿水青山蕴含的经济价值。二是注重积极稳妥。既基于已有丰富实践探索，把已成熟、看得准的经验做法加以推广应用，做好制度框架顶层设计；也明确尚待深化探索的方向、路径和举措，鼓励各方面加大试点探索力度，积极稳妥有效推进。三是注重双向发力。既充分发挥政府主导与市场运作的双轮驱动作用，畅通政府生态保护补偿和市场经营开发的价值实现路径；也从正向激励和负向惩罚双向发力，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。

三、请问《意见》的总体框架是什么？

《意见》总体框架为“一个总体要求+六个机制”，共七个部分23条。第一部分为总体要求，明确了建立健全生态产品价值实现机制的指导思想、工作原则、战略取向，并提出了到2025年、2035年的主要目标。第二部分至第七部分明确了六个机制。一是建立生态产品调查监测机制。包括推进自然资源确权登记、开展生态产品信息普查等，这是价值实现的重要前提。二是建立生态产品价值评价机制。包括建立生态产品价值评价体系、制定生态产品价值核算规

范、推动生态产品价值核算结果应用等，这是价值实现的关键基础。三是健全生态产品经营开发机制。包括推进生态产品供需精准对接、拓展生态产品价值实现模式、促进生态产品价值增值、推动生态资源权益交易等，这是发挥市场配置资源作用的实现路径。四是健全生态产品保护补偿机制。包括完善纵向生态保护补偿制度、建立横向生态保护补偿机制、健全生态环境损害赔偿制度等，这是发挥政府主导作用的实现路径。五是健全生态产品价值实现保障机制。包括建立生态产品价值考核机制、建立生态环境保护利益导向机制、加大绿色金融支持力度等，这是价值实现的重要支撑。六是建立生态产品价值实现推进机制。包括加强组织领导、推进试点示范、强化智力支撑、推动督促落实等，这是价值实现的组织保障。

四、请问如何准确理解《意见》的战略取向？

建立健全生态产品价值实现机制，核心要义就是从制度层面破解绿水青山转化为金山银山的瓶颈制约，建立生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的利益导向机制，引导和倒逼形成绿色发展方式、生产方式和生活方式，实现生态环境保护与经济发展协同推进。《意见》提出了四方面的战略取向，主要包括：

一是培育经济高质量发展新动力。生态本身就是一种经济，把生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济优势，绿水青山也就变成了金山银山。当前，我国已转向高质量发展阶段，以牺牲环境和过度依赖土地、资源等要素投入的发展模式已难以为继。建立健全生态产品价值实现机制，就是要在严格保护生

态环境前提下，将良好生态环境蕴含的需求转化为供给并激发出来，形成经济发展新增长点，让生态成为支撑经济发展的不竭动力。

二是塑造城乡区域协调发展新格局。生态资源和生态产品，是乡村和生态地区的最大优势。我国农村地区、贫困地区往往与重点生态功能区高度重合，这些区域的生态环境优势就是潜在的发展优势。建立健全生态产品价值实现机制，就是要充分考虑不同地区人民对美好生活需要的差异性和互补性，推动生态产品供需有效对接，带动农村人口就近就地致富，逐步弥补城乡区域间发展差距，塑造宜工则工、宜商则商，宜农则农、宜粮则粮，宜山则山、宜水则水的城乡区域发展新格局。

三是引领保护修复生态环境新风尚。生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。长期以来，由于生态保护者难以通过保护补偿、经营开发等获得合理回报，社会各界参与生态环境保护的积极性、主动性不足，政府成为单一保护主体。建立健全生态产品价值实现机制，就是要使社会各界真正认识到绿水青山可以源源不断地带来金山银山，引导各方从“要我保护”到“我要保护”的根本转变，提升保护修复生态环境的思想自觉和行动自觉。

四是打造人与自然和谐共生新方案。协同推进经济发展和生态环境保护是全人类的共同命题和现实难题。我国作为全球生态文明建设重要参与者、贡献者、引领者，应当走在前、作表率，发挥更加积极有效的作用。建立健全生态产品价值实现机制，就是要发挥我国集中力量办大事的制度优势，率先走出一条生态环境保护与经

济发展相互促进、相得益彰的中国道路，为构建人类命运共同体、解决全球性环境问题提供中国智慧和方案。

五、请问如何建立生态产品调查监测机制？

推动生态产品价值实现首先要建立生态产品调查监测机制，就是在开展自然资源确权登记和监测普查基础上，明确生态产品权责归属和基础信息，为后续开展生态产品价值核算、经营开发、保护补偿、绩效考核等工作提供科学、准确的基础数据。

一是推进自然资源确权登记。重点是依托自然资源统一确权登记明确生态产品权责归属，健全自然资源确权登记制度规范，清晰界定自然资源资产产权主体，划清所有权和使用权边界。丰富自然资源资产使用权类型，合理界定出让、转让、出租、抵押、入股等权责归属。

二是开展生态产品信息普查。重点是准确掌握生态产品基础数据信息，基于现有水环境、空气质量、森林、湿地、草原等自然资源和生态环境调查监测体系，利用网格化监测手段，对各类生态产品数量和质量进行摸底调查，形成不同类别、不同地域的生态产品目录清单。建立动态监测制度，跟踪掌握生态产品数量分布、质量等级、功能特点、权益归属、保护和开发利用情况等信息，对信息进行整合处理和及时更新，建立开放共享的生态产品信息云平台，方便公众更加便捷地获取生态产品信息。

六、请问如何建立生态产品价值评价机制？

摸清了生态家底，掌握了科学、准确的基础数据信息，但其价

值“口说无凭”，必须有一套生态产品价值衡量标准，作为生态产品经营开发、生态保护补偿、政府考核等的依据。生态产品价值评价机制主要是明确价值评价的总体设计和方法论，并为推动价值评价结果的应用作出制度安排。

一是建立生态产品价值评价体系。为了解决当前生态产品价值核算“不受认可”“不接地气”的矛盾问题，《意见》创新性提出了针对生态产品价值实现的不同路径，探索构建行政区域单元生态产品总值和特定地域单元生态产品价值的两套评价体系。行政区域单元生态产品总值重点体现生态产品数量和质量的度量，偏重于统计层面，主要用于政府绩效考核，最终是要建立覆盖各级行政区域的生态产品总值统计制度。特定地域单元生态产品价值重点反映生态产品保护和开发成本，通过市场供需双方持续的交易实践，确定反映供需平衡的生态产品价格，为生态产品经营开发、担保信贷、权益交易等提供依据。

二是制定生态产品价值核算规范。就是要建立价值核算的方法论，逐步建立起一套规范的生态产品价值核算办法。采取分步推进、逐步修正完善的工作方式，鼓励地方先行开展以生态产品实物量为重点的核算，再通过市场交易、经济补偿等手段，探索形成不同类型生态产品经济价值核算方法。在总结各地价值核算实践的基础上，探索制定国家层面统一的核算规范。

三是推动生态产品价值核算结果应用。推进生态产品价值核算结果在政府决策和绩效考核评价中的应用，以核算结果作为生态保

护补偿、生态环境损害赔偿等的依据，探索在编制各类规划和实施工程项目建设时，结合核算结果采取必要的补偿措施。推动生态产品价值核算结果在市场化生态产品价值实现路径中的应用，作为经营开发融资、生态资源权益交易等方面的重要依据。

七、请问如何健全生态产品经营开发机制？

生态产品经营开发就是在严格保护生态环境前提下，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，既包括经营开发生态产品，推动生态产业化，也包括生态资源权益的直接交易。健全生态产品经营开发机制，关键就是在供需对接、创新模式、价值增值、权益交易等方面形成良性循环，在市场交易中推动绿水青山蕴含的生态产品价值实现。

一是推进生态产品供需精准对接。通过建立生态产品交易中心和举办推介博览会，组织开展生态产品线上云交易、云招商等方式，搭建资源方与投资方、供给方与需求方之间的桥梁。充分利用新闻媒体和互联网等多种宣传渠道，不断提升生态产品的社会关注度，扩大经营开发收益和市场份额。加强规范管理，发挥电商平台资源、渠道优势，推进更多优质生态产品以便捷、规范的渠道和方式开展交易。

二是拓展生态产品价值实现模式。在浙江丽水、江西抚州等地生态产品经营开发实践的基础上，《意见》提出了鼓励各地深化探索的多样化模式。如，人放天养、自繁自养等原生态种养模式，运用先进技术实施生态产品精深加工模式，适度发展数字经济、洁净

医药、电子元器件等环境敏感型产业模式，旅游与康养休闲融合发展的生态旅游开发模式等。此外，还有盘活废弃矿山、工业遗址、古旧村落等存量资源，推进相关资源权益集中流转经营的模式。

三是促进生态产品价值增值。生态产品由于其稀缺性，理应得到更高的溢价。当前生态产品品牌建设缺失，认证和质量追溯体系不健全，造成市场认可度和信任度不高，溢价价值未得到充分体现。为此，应鼓励借鉴浙江丽水“丽水山耕”“丽水山居”“丽水山泉”、江西抚州“赣抚农品”、福建南平“武夷山水”等做法，着力打造特色鲜明的生态产品区域公用品牌，提升生态产品增值溢价。也要构建具有中国特色的生态产品认证标准体系，推动生态产品认证国际互认。建立生态产品质量追溯机制，实现生态产品信息可查询、质量可追溯、责任可追查。同时，要鼓励将生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩，让开展荒山荒地、黑臭水体、石漠化等综合整治的社会主体通过发展生态农业、生态旅游获取合法收益。鼓励参与生态产品经营开发的村民通过入股分红模式获取收益。对开展生态产品价值实现机制探索的地区，加大必要的交通、能源等基础设施和基本公共服务设施建设的支持力度。

四是推动生态资源权益交易。生态资源权益交易是生态产品价值实现市场化路径之一，重点是在试点探索基础上，强化相关顶层设计，完善相关交易机制，扩大市场交易量。通过政府管控或设定限额的形式，创造权益交易的供给和需求，合法合规开展森林覆盖率等资源权益指标交易。基于碳排放权、碳汇权益、排污权、用能

权、水权等生态资源权益交易的实践探索，持续完善资源交易平台建设，推进各类生态资源权益交易。

八、请问如何健全生态产品保护补偿机制？

生态保护补偿机制实质上是对生态产品供给地区为履行生态保护责任所损失的发展权的合理补偿，通过明确生态保护补偿和环境损害赔偿的对象、标准、模式等，实现“谁保护谁受益”“谁破坏谁赔偿”。

一是完善纵向生态保护补偿制度。参照生态产品价值核算结果、生态保护红线面积等因素，完善生态功能区转移支付资金分配机制。为解决政策和资金“撒胡椒面”、难以形成合力的问题，鼓励地方在合法合规的前提下，统筹生态环境领域转移支付资金，通过设立市场化的产业发展基金等方式，支持基于生态环境系统性保护修复的生态产品价值实现工程建设。为拓宽生态保护补偿资金来源，探索通过企业生态债券和社会捐助等方式，吸引社会资本参与生态保护补偿。在主要提供生态产品的地区，通过设立生态管护员、护林员公益岗位等方式，让直接参与守护绿水青山的居民获得补偿。

二是建立横向生态保护补偿机制。按照自愿协商的原则，综合考虑生态产品价值核算结果、生态产品实物量及质量等因素，开展区域间横向生态保护补偿。依据出入境断面水量和水质监测结果等，开展重点流域横向生态保护补偿。探索异地开发补偿模式，在生态产品供给地和受益地之间相互建立合作园区，健全利益分配和

风险分担机制。

三是健全生态环境损害赔偿制度。就是要让占有生态资源和破坏生态环境的行为付出相应的代价，关键是推进生态环境损害成本内部化，加强生态环境修复与损害赔偿的执行监督，完善生态环境损害行政执法与司法衔接机制。完善污水、垃圾处理收费机制，合理制定和调整收费标准。开展生态环境损害评估，健全生态环境损害鉴定评估方法和实施机制。

九、请问如何健全生态产品价值实现保障机制？

生态产品价值实现涉及各方面、多领域的改革创新，需要强化政策配套支持。生态产品价值实现保障机制就是建立针对政府、社会主体、金融机构等方面参与生态产品价值实现的激励机制，确保生态产品价值实现工作有序推进。

一是建立生态产品价值考核机制。发挥“指挥棒”作用，在总结深圳市盐田区、浙江丽水等地开展生态产品价值核算考核实践的基础上，探索将生态产品总值指标纳入地区高质量发展综合绩效评价范畴，推动落实在以提供生态产品为主的生态功能区取消经济发展类指标考核，重点考核生态产品供给能力、环境质量提升、生态保护成效等方面指标，适时对其他主体功能区实行经济发展和生态产品价值“双考核”。推动生态产品价值核算结果作为领导干部自然资源资产离任审计的重要参考。

二是建立生态环境保护利益导向机制。构建“生态环境保护者受益、使用者付费、损害者赔偿”的利益导向机制，推动形成各方共同

参与生态环境保护的良好氛围。建立生态积分体系，依据生态环境保护贡献赋予相应积分，并根据积分情况提供生态产品优惠服务和金融服务。引导各地建立多元化资金投入机制，鼓励社会组织建立生态公益基金，激发各类主体保护修复生态环境的内生动力。充分发挥环境税、资源税的利益引导作用。在符合相关法律法规基础上探索规范用地供给，盘活土地资产，服务于生态产品可持续经营开发。

三是加大绿色金融支持力度。金融服务是生态产品价值实现的重要支撑和资金保障。首先要创新绿色金融产品，依法依规开展使用权抵押、产品订单抵押等绿色信贷业务，探索“生态资产权益抵押+项目贷”模式，在具备条件的地区鼓励探索古屋贷等金融产品。其次要提升金融服务水平，鼓励政府融资担保机构为符合条件的生态产品经营开发主体提供融资担保服务，加大对生态产品经营开发主体中长期贷款支持力度。再次要开辟绿色金融新领域，探索生态产品资产证券化路径和模式，助推生态产品价值实现。

十、请问如何建立生态产品价值实现推进机制？

建立生态产品价值实现推进机制旨在建立完善各方面保障措施，形成整体工作合力，及时解决推进过程中出现的重点、难点问题，确保各项工作落地见效。

一是加强组织领导。重点是按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的总体要求，加大工作推进力度。由国家发展改革委牵头统筹协调，各有关部门和单位按照职责分工，制定切实可行的相关配套

政策和制度。各地应因地制宜制定工作方案，找准工作着力点，分阶段、分步骤推动工作，确保各项政策制度精准落实。

二是推进试点示范。生态产品价值实现是一项复杂的系统工程和全新的改革任务，需要试点先行、示范推广。国家层面统筹抓好试点示范工作，选择跨流域、跨行政区域和省域范围内具备条件的地区，开展生态产品价值实现机制试点，并选择试点成效显著的地区，打造一批生态产品价值实现机制示范基地。国家发展改革委同有关部门梳理汇编典型示范案例，制定推广经验清单，在全国范围内推广经验做法。

三是强化智力支撑。生态产品价值实现机制涉及多个学科领域，需要加大专业智力支持力度。依托高等院校和科研机构，加强对生态产品价值实现机制改革创新的研究，强化相关专业建设和人才培养，培育跨领域、跨学科的高端智库。组织召开国际研讨会、经验交流论坛，开展生态产品价值实现国际合作。

四是推动督促落实。将生态产品价值实现工作推进情况作为评价党政领导班子和有关领导干部的重要参考。有关部门要系统梳理生态产品价值实现相关现行法律法规和部门规章，适时进行立改废释。国家发展改革委同有关方面定期对《意见》落实情况进行评估，重大问题及时向党中央、国务院报告。