

# 公共产品类生态产品价值实现机制与路径

赵 斌<sup>1</sup> 郑国楠<sup>1</sup> 王 丽<sup>1</sup> 张涤霏<sup>2</sup>

(1.国家发展改革委宏观经济研究院,北京 100038;

2.中央财经大学,北京 100098)

**内容提要:**公共产品类生态产品是具有非排他性、非竞争性的生态产品,而实现其价值应在遵循生态产品价值实现一般规律基础上把握和适应公共产品的特性。公共产品理论和外部性理论着力于解决公共产品供给不足和外部性问题,是公共产品类生态产品价值实现的理论基础和相关机制设计和路径模式构建的理论依据。公共产品类生态产品价值实现机制包括多元主体参与机制、行政与非行政手段协同机制、基于数据链的价值核算评估机制以及与之密切相关的财政资金分配机制和资源环境税费定价(率)机制、不同类别生态产品之间的衔接机制等,路径模式构建则遵循公共产品生产 and 供给的基本思路,作为代表公众利益的财政手段发挥主导作用,主要涉及纵横向政府间转移支付(生态补偿),资源环境税费政策和政府购买也是直接或间接实现其价值的重要手段。加快实现公共产品类生态产品价值,需加强其重要性的宣传和认识,引入社会资本力量、完善产权制度建设、构建大数据系统强化价值实现的主体支撑和配套支持,并通过税费调节政策和基于价值增量的资金分配政策建立健全激励约束机制。

**关键词:**生态产品 公共产品 价值实现 生态补偿 资源环境税费

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)04-0035-012

## 一、引言及文献综述

生态产品具有较强的公共属性,推动生态产品价值实现是践行“两山”理念、促进公众更好更可持续地享用“生态福利”的关键。公共产品类生态产品作为生态产品的重要组成部分,在生态产品中的公共属性较高,推动其价值实现既具有生

态产品的一般性,又因其具有的非排他性、非竞争性和较强的外部性,在价值实现机制、路径等关键要素的设计和实践中对公共部门及行政手段的需求和要求更高、权属界定和价值核算的重要性和难度更大、需政府与市场社会等多元主体之间的协调配合。

已有关于生态产品价值实现的相关研究中,大

[收稿日期]2022-02-22

[作者简介]赵斌,国土开发与地区经济研究所助理研究员,经济学博士,研究方向为区域经济、财政理论与政策;郑国楠,国土开发与地区经济研究所助理研究员,经济学博士,研究方向为区域经济、资源环境经济;王丽,国土开发与地区经济研究所副研究员,博士,研究方向为城市与区域经济;张涤霏,金融学院硕士研究生,研究方向为金融与财政。

多是针对大类生态产品,专门针对公共产品类生态产品探讨其价值实现机制、路径的研究相对较少。一方面,关于广泛意义上的生态产品价值实现研究,一是关注基础性的生态产品内涵界定(张林波等,2019)<sup>[1]</sup>、生态产品价值实现的理论基础(王斌,2019;李宏伟等,2020)<sup>[2-3]</sup>、实现机制的内涵及分类(刘伯恩,2020)<sup>[4]</sup>、价值实现政策工具(高晓龙等,2019)<sup>[5]</sup>、制度保障(孙博文和彭绪庶,2021)<sup>[6]</sup>等;二是一般性的基本机制、模式和路径(王夏晖等,2020;丘水林和靳乐山,2021)等研究<sup>[7-8]</sup>;三是从整体层面分析梳理和总结相关研究进展(高晓龙等,2020)<sup>[9]</sup>、国内外经验启示(虞慧怡,2020)<sup>[10]</sup>等;四是针对某些重点或典型地区、特殊类型的生态产品价值实现,如长江经济带(李忠,2020)<sup>[11]</sup>、欠发达地区(郭韦杉和李国平,2022)<sup>[12]</sup>、浙江省(方敏,2020)<sup>[13]</sup>、国家公园(陈雅如等,2019;臧振华等,2021)<sup>[14-15]</sup>、自然资源(丘水林等,2021)<sup>[16]</sup>等生态产品价值的实现。另一方面,已有关于公共产品类生态产品价值实现的研究中,鲜有专门针对此类生态产品的文献,而是在大类生态产品价值实现研究中将其作为其中的一类生态产品,如孙博文和彭绪庶(2021)指出生态修复、政府主导下的生态补偿(包括纵向补偿、跨区域横向协调补偿和激励性补偿模式)是公共产品类生态产品价值实现的主要模式<sup>[6]</sup>,或者间接涉及公共产品类生态产品价值实现研究。

## 二、公共产品类生态产品价值实现的理论基础与特征

非排他性、非竞争性是公共产品具有的本质特征,相关理论是推动公共产品类生态产品价值实现的基础理论。劳动价值论和效用价值论是价值理论的两大重要流派,为公共产品类生态产品的价值提供了理论依据,其中前者更具代表性。公共产品理论、外部性理论、价值理论等决定了实现公共产品类生态产品价值的关键问题、主体选择和实践

基础。

### (一)公共产品类生态产品界定及特征

“生态产品”是具有鲜明中国特色的概念,与发达国家所注重的生态系统服务性质相近。2010年国务院发布的《全国主体功能区规划》中对生态产品的定义是维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素,包括清新的空气、清洁的水源和宜人的气候等,并指出生态产品对于人类生存发展的必需性与农产品、工业品和服务产品一样。对此,许多研究从表现形态和功能属性的角度,将生态产品划分为生态物质产品、生态文化服务和生态调节服务。其中,生态物质产品包括自然生态系统本身提供的生态产品,如空气、土壤、森林、草原、湖泊、河流等,以及人类基于自然生态系统参与生产的绿色农产品、生态工业品、旅游产品等生态物质产品;生态文化服务指满足人类精神层面需要的文化服务,如生态旅游、美学体验以及艺术价值等;生态调节服务指生态系统服务,如防风固沙、涵养水源、气候调节等(廖茂林等,2021)<sup>[17]</sup>。

遵循经济学中对产品的划分原理,根据非排他性和非竞争性的有无和高低,生态产品可划分为公共产品类、公共资源类、俱乐部产品类和私人产品类生态产品,公共产品类生态产品则是指具有非排他性、非竞争性的生态产品,如气候调节、水土涵养、清洁的空气、干净的土壤,以及自然保护区和生态公益林建设、退耕还林还草、荒漠化防治等具有生态恢复和环境治理功能的项目等。公共产品类生态产品既具有生态产品的一般性特点,也具有作为公共产品类的生态产品的属性,概括起来主要有非排他性、非竞争性、正外部性、稀缺性、有益性、自然属性等。

首先,公共产品类生态产品是非排他性和非竞争性表现较为明显的公共产品,清洁的空气、宜人的气候、良好的生态调节系统等,居住于其中的全体人民公平共享,对于个人来说无准入门槛、无额

外成本。但是,公共产品类生态产品的非排他性和非竞争性取决于其承载空间和能力,并不是固定不变的。当人群规模、人类生产生活、自然系统灾害等因素的作用超过公共产品类生态产品的承载空间和能力时,其将不再具有非排他性或非竞争性。例如,人类生产生活对水生态系统的干扰和破坏超过其自净能力时,增加人群规模会带来污水治理等额外的成本,即不再具有非竞争性,而且人们可能也会想方设法阻止外来人员进入,也就具有了排他性。第二,生态产品对人类的生存和健康大有裨益,是生存与可持续发展的必要条件,其生产或供给的私人收益一般小于社会收益、私人成本一般大于社会成本,具有较强的正外部性。尤其是公共产品类生态产品的非排他性和非竞争性,使得其对于人类生存与发展的受益程度更深、范围更广,正外部性也更为明显。第三,不同于物质产品和文化产品,生态产品的生产、消费或使用过程离不开自然生态系统的参与,或由自然界直接提供,或由人类借助自然界的力量和条件生产和提供,因此,生态产品具有鲜明的自然属性。尤其是公共产品类生态产品一般覆盖范围广、系统性强、更加贴近自然生态系统,自然属性更为明显。第四,人们对优质生态产品与日俱增的需求与自然生态系统供给能力的相对有限性,共同决定了生态产品的稀缺性(俞敏等,2020)<sup>[18]</sup>。而公共产品类生态产品由于不具有排他性和竞争性,人们对其稀缺性的感知可能不如其他生态产品明显,但一旦被破坏或质量下降,恢复的难度较大,稀缺性更为凸显。

## (二)价值理论与公共产品类生态产品价值

### 1.劳动价值论与公共产品类生态产品价值

随着社会发展和技术进步,人类活动边界日益拓展,对生态环境的影响范围和程度日益加大,凝聚人类一般劳动的生态产品越来越多,很多以前并不具有价值的生态产品在当今社会都具

有了价值,人们有意识地改造自然资源或物品,使其凝聚人类劳动而成为生态产品,在这一过程中自然物品拥有了对于人类来说的资源价值和经济价值(刘江宜和牟德刚,2020)<sup>[19]</sup>。生态产品往往源于人类生产和自然生产的共同作用,生态产品价值理论丰富了马克思主义劳动价值论,有必要将诸如为生态环境保护而放弃生产、对生态环境的经营管理也纳入人类生产(张林波等,2019)<sup>[1]</sup>,即公共产品类生态产品价值既来源于直接生产生态产品时所付出的人类劳动中所蕴含的抽象劳动,也来源于污染治理、经营管理和放弃发展等人类生产活动。首先,公共产品类生态产品需要投入一定的人力物力维护、保护和治理,尤其是对于遭到破坏的公共产品类生态产品来说,投入的人力物力更为明显,这些劳动力投入都是其价值的来源。其次,公共产品类生态产品的自然属性较强,生态系统的自我供给能力较高,意味着很多时候需要的只是不干扰、不破坏,而并不需要额外投入,对于这种情况来说,为了公共产品类生态产品的维护和保护而放弃人类活动介入和发展等机会成本也可视为其价值的来源。第三,公共产品类生态产品也是使用价值和价值的有机统一,具有使用价值和交换价值。公共产品类生态产品的价值源于前述两点所涉及的人类劳动,使用价值则主要表现为对人类生存和健康的必要性、提升心理愉悦感和满足感,以及依托公共产品类生态产品生产产品、发展相关产业等。公共产品类生态产品的交换主要是通过生态补偿、税收等方式实现,政府作为公众利益的代表与生态产品供给方进行交换,补偿其对公共产品类生态产品的供给成本。

### 2.效用价值论与公共产品类生态产品价值

从效用价值论的角度解释生态产品价值来源,主要原因在于稀缺性。公共产品类生态产品不具有排他性和竞争性,如前所述,人们对其稀缺性的感知可能不明显,因此对其带来的效用满足

感也不明显,价值难以得到全面体现。但是,人们生活水平提高后对身心健康和生活品质更加重视,对公共产品类生态产品需求及其带来的效用满足感也会增加,公共产品类生态产品重要性的排序上升,在其受到破坏时更为明显,基于效用价值论的公共产品类生态产品价值增加。尤其当人们意识到生态环境状况逐渐恶化,这些原本丰富的自然要素逐渐稀缺,人们主观意识到这些生态产品带给自己的边际效用也越来越大,因此从效用价值论的角度来讲,生态产品具有价值。另外,效用价值论认为客观交换价值(即购买力)是实现价值的重要方面,随着人们为公共产品类生态产品所支付的购买力意愿和能力增加,交换价值和价值随之增加。

(三) 公共产品类生态产品价值实现的规律性特征

1. 公共产品类生态产品价值实现需围绕适应和解决非排他性和非竞争性及所带来的外部性问题

非排他性、非竞争性及其带来的正外部性是公共产品类生态产品的本质特征,其价值的实现需以此为基础,着力于解决其中的外部性问题。首先,生态补偿、税收(费)、明晰产权、行政区划或管理权限调整优化是解决公共产品类生态产品外部性问题,进而实现其价值的关键手段。其次,公共产品类生态产品的非排他性和非竞争性并非固定不变,会受到外界条件、技术发展、自身承载能力、供求形势等因素的影响而改变,因此实现公共产品类生态产品价值所针对的对象也应动态调整、灵活应对。例如,当非排他性和非竞争性减弱或消失而转变为公共资源类、俱乐部产品类或私人产品类生态产品时,针对公共产品类生态产品的手段可能不再适用;对于某些大类生态产品中具有非排他性和非竞争性的部分,可采用或者配合使用针对公共产品的手段。第三,产品生产和消费的私人收益与社会收益、私人成本与社会成本不相等导致外部性,因此可围绕促进私人收益与社会

收益、私人成本与社会成本匹配探索实践公共产品类生态产品价值实现。

2. 各级政府在公共产品类生态产品价值实现中具有核心和主导作用

一般来说,各种类型生态产品的价值实现均离不开政府的参与或支持,而公共产品类生态产品因非排他性、非竞争性和正外部性而带来更大的受益范围、更广的受益人群、更深的受益程度,作为公共利益代表的各级政府在其价值实现中发挥着核心和主导作用,同时,也需要善于发挥政府的这种作用。首先,上述提到的生态补偿、税收(费)、明晰产权、行政区划或管理权限调整优化等手段中政府发挥着核心主导作用。生态补偿资金主要来源于政府财政收入,资源环境税费由政府制定政策并组织征收,产权由政府部门组织认定并制定法律保护。其次,现实中具有完全非排他性和非竞争性的公共产品类生态产品较少,一般来说非排他性、非竞争性和正外部性具有一定的范围限制,对于非排他性、非竞争性和正外部性较高、适用范围较广的生态产品,包括中央政府在内的各级政府均应该大力介入其价值实现,并应各有所侧重。对于跨行政区、非排他性和非竞争性地域范围更广的生态产品的价值实现,中央政府介入的程度更深、支持力度更大,地方性的公共产品类生态产品价值实现,则主要以辖区政府为主。第三,公共产品理论认为,政府可以通过采购、补贴、授权经营等方式引导市场力量参与公共产品供给,同样,在以政府为核心的公共产品类生态产品价值实现中,应积极引导和利用社会和市场力量。

3. 建立在权属界定和价值核算基础上的多元化模式是公共产品类生态产品价值实现的必由之路

公共产品类生态产品的自然属性和系统性较强,涉及范围广、主体多,实现其价值需要大量的人力物力财力保障,应建立多元化的保障机制。首先,产权制度是市场经济的基础,明晰产权是引入并发

挥好社会和市场力量作用的重要前提,也是基于科斯定理解决公共产品外部性问题的必要条件,因此应做好公共产品类生态产品的权属界定和价值核算。第二,具体来说,应明确公民拥有平等享用公共产品类生态产品的权利,明确相关方在生态产品价值实现中的权责利,建立全域性通用的公共产品类生态产品价值核算方法和核算数据平台,并作为生态补偿资金分配、生态环境类税费征收、生态环境保护考核奖惩机制的设计基础。第三,引入具有营利性的市场力量参与,应采取灵活多样的方式为其合理的收益创造条件,提升可持续性。例如,在公共产品类生态产品中配套营利性的其他类别的生态产品,引导市场力量将部分收益用于公共产品类生态产品的供给,或者发挥其外溢效应以提升公共产品类生态产品的供给质量。

### 三、公共产品类生态产品价值实现机制设计

公共产品类生态产品价值的实现,涉及参与主体、实现手段、配套机制等诸多方面,其价值实现机制的设计应有利于凝聚共识、汇聚合力、精准施策,并调动各参与主体积极性、主动性,发挥不同主体之间、不同手段之间、不同生态产品之间的协同效应。

#### (一)多元主体参与机制

公共产品类生态产品的价值实现,应建立中央政府为主导、地方政府为主体、社会市场力量参与的多元主体参与机制,该机制引入的重点领域是生态补偿,薄弱环节是引导社会资本进入并发挥协同效应。首先,中央政府在资金投入和分配、政策制定、标准设定、价值核定、产权界定和保护中应发挥核心和主导作用。地方政府作为实施主体,既要发挥好信息和组织优势,提供良好的生态产品,维护国家生态产品价值实现机制及政策的设计、制定和实施,同时也要发挥主观能动性,积

极探索实践公共产品类生态产品价值的实现。社会和市场力量要将逐利性、公益性和生态产品价值相结合,尤其是政府部门要尊重和善于借助市场机制作用,通过特许经营、补贴、政府采购等手段促进私人资本参与公共产品类生态产品的供给及价值实现。其次,主体多元、方式多样、渠道多维是多元主体参与机制的核心。要将政府主导与企事业单位投入、个人和国际捐赠等结合,将生态补偿财政主导与碳交易、排污权交易、水权交易、生态商标等市场方式相结合,将资金支持与人才培养、就业培训、技术援助和产业扶持相结合,形成生态补偿的最大合力。第三,激发公共产品类生态产品价值实现中社会和市场参与主体的活力和协同效应。通过绿色债券、绿色信贷、政策性金融支持等绿色金融服务引导社会资本投向生态产品保护和功能提升,引导、鼓励和督促社会大众尽量选择有利于环境可持续发展的产品,促进生态环境保护领域民间社会组织发展,充分发挥中间支持组织在信息提供、技术和市场支持、基础设施建设等方面的功能。

#### (二)行政手段与非行政手段协同机制

公共产品类生态产品价值实现机制是政府主导下行政手段与非行政手段的综合利用,关键在于行政手段下引入社会和市场力量调节,政府主导下强化非行政手段作用。作为普惠的民生福祉,政府路径是公共产品类生态产品价值实现的主要方式。政府作为主导者或直接购买人购买生态产品,自然资源权益人、代理人则作为供给方提供生态产品,运作形式多为政策框架下的财政支出或补贴,如生态保护补偿。同时,区域利益补偿、自然资源产权流转、生态资本收益、生态产品溢价也是其价值实现的重要模式,政府主导在其中发挥关键作用。一方面,公共产品类生态产品的非排他性、非竞争性和规模庞大决定了其价值实现需要政府行政手段主导,尤其是中央政府转移支付或生态补偿发挥关键核心作用,同时财力资源的有限和生态产品社会价

值、经济价值的日益凸显,也决定了需要社会组织、企业等主体参与以及市场机制发挥资源配置功能。政府主导下的激励性补偿,即政府通过政策性补贴、企业税费减免的方式给予生态保护主体一定的激励性补偿是政府借助非强制性行政手段促进公共产品类生态产品价值实现的有效手段。政府牵头成立并作为公共性市场化投资机构运行的国家绿色发展基金是不少国家的成功经验,资本金来源包括整合的节能环保资金、引导撬动的社会资本等。

另一方面,资源环境税收(收费)政策调节、生态产品权属界定、横向转移支付或生态补偿的引导和规范作为公共产品类生态产品价值实现的重要机制,以政府强制权力和行政手段为支撑,政府非行政手段为主导。税费征收以国家强制力为保障,税费政策制定则需充分尊重和顺应经济社会发展趋势,避免过度干扰,采用引导和调节手段纠正“市场失灵”,解决外部性问题。生态产品权属界定是“软环境”层面的制度建设,仍是政府行政手段作保障,借助非行政手段规范和引导社会和市场主体行为。横向转移支付或生态补偿的行政性色彩较浓,但其实财政资金只是其中一部分,离不开非行政手段以及社会和市场主体的参与,例如产业转移及合作园区建设、企业投资引导、劳务输出等手段也发挥着重要的作用。

### (三)基于数据链的生态产品价值核算评估机制

与一般性生态产品一致,实现公共产品类生态产品价值的前提是对其价值进行科学合理评估,计量“绿水青山”生产能力,评估“绿水青山”价值,为其向“金山银山”转化创造基础条件。应尽快形成、制定和发布生态产品功能量和价值量核算的技术流程、指标体系与核算方法,为各级政府和专业部门推进生态产品核算提供标准规范的核算方法。完善生态产品目录、价格评估标准以及基础数据收集体系,准确核算生态系统提供的产品与服务的价值总和。对此,一是基于马克思劳动价值论的要求,应

以交换价值核算为基础,更好反映生态产品生产供给中人与人之间的关系(李维明和俞敏等,2020)<sup>[20]</sup>。二是针对产品的类型和客观条件采取不同的核算方法,主要有直接市场法、替代市场法、意愿调查法,前者可信度最高,适用于产权清晰并可直接交易的生态产品。由于公共产品类生态产品具有非排他性、非竞争性、外部性等多维度性,更适合采用替代市场法和意愿调查法(黄如良,2015)<sup>[21]</sup>。三是建立科学合理的价值评估核算指标体系,应采取“多维支柱框架”形式,建立物质产品价值、调节服务价值以及文化服务价值三大维度指标体系。四是准确评估生态产品的实物量、功能量和价值量。借鉴浙江丽水等地区探索经验,推动不同地区核算方法的统一化标准化,协调整合分散在各部门、各单位的农林、气象、水利、环保等多源异构数据,建立和完善数据处理与分析模型(方敏,2020)<sup>[23]</sup>。构建生态产品质量认证体系,对标FSC、MSC水产品等国际先进认证标准,建立健全物质化生态产品的质量认证制度,推进“生态标识”认证。五是生态产品价值核算纳入国民经济核算体系(王茹,2020)<sup>[22]</sup>。在传统国民经济核算体系基础上,如实地将一定时期内的自然资源生态产品增加量当作资本形成的一部分来看待。

### (四)建立在价值核算基础上的财政资金分配及奖惩机制

财政转移支付或财政生态补偿在公共产品类生态产品价值实现中发挥关键作用。建立在价值核算基础上的财政资金分配及奖惩机制是缓解生态补偿资金压力,提高资金使用效率,尤其是更好发挥财政资金引导作用和乘数效应的重要机制。首先,建立健全生态产品价值核算或评估结果与转移支付资金分配挂钩的激励约束机制。重点生态功能区转移支付等一般性转移支付和大气、水、土壤污染防治资金等专项转移支付资金分配公式中应增加或加大生态产品价值核算结果的权重,基本实现生态产品价值越高、保护和供给难度越大,获得的

转移支付资金越多;生态产品质量改善幅度越大,获得的转移支付资金或奖励越多;生态产品质量下降幅度越大,获得的转移支付资金越少或惩罚越严厉。其次,采用竞争性评审和分配的中央生态环保转移支付预算资金,在评审环节和终期考核中应增加公共产品类生态产品价值核算结果的权重,同等条件下优先支持生态产品价值提升幅度大的项目,对于生态产品核算价值不升反降(特殊原因除外)的地区和项目,甚至可以考虑收回部分资金或者减少或取消下一轮转移支付资金对其的分配额度。第三,探索实践财政生态补偿与破坏生态环境相关产业发展程度之间的逆向关联机制,即生态功能重要地区发展对生态环境有较大破坏作用的产业,并造成生态产品核算价值显著降低的,依据下降幅度减少补偿资金规模。第四,以公共产品类生态产品价值实现为重要抓手,完善反映供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的自然资源资产有偿使用制度,即针对公共产品类生态产品,探索上级政府根据价值核算结果付费的生态产品有偿享用(转移支付)机制。

#### (五)基于数据链的资源环境税费定价(率)机制

资源环境税费是解决公共产品类生态产品供给的外部性问题、改善生态产品质量的重要手段,牵扯主体多、涉及范围广、影响面积大,立足于公共产品类生态产品价值实现,科学合理的资源环境税费定价(率)机制需建立在海量的数据基础之上。首先,增加资源使用成本、促进资源集约节约使用、补偿资源输出地财力是资源税的重要目的。我国资源税计征是以从价计征为主、从量计征为辅,主要为地方财政收入,资源税费定价(率)既要基于反映市场供求和资源稀缺程度的大数据分析,又要考虑资源开采、加工、运输给当地造成的资源环境破坏程度和修复难度,更要体现相关地区为保护和维护资源所付出的直接成本和间接成本,兼顾这些方面离不开对资源储藏、勘探、开采、加工、需求、使用等方面

数据的综合利用。其次,环境税费对公共产品类生态产品价值实现的推动作用更为明显,环境税费定价更应纠正和惩罚环境污染和破坏行为,覆盖环境损害行为所带来的负外部性成本,补偿提升生态产品核算价值的生态环境保护行为及资金投入。第三,资源环境税费的优惠政策制定和实施同样也要基于大样本的数据分析,努力实现精准化,公共产品类生态产品价值应成为对应地区或企业等市场主体享受资源环境税费优惠政策的重要依据,根据其生态环境保护或破坏行为实施差别税负政策。第四,资源环境税费定价应建立在资源勘探开采利用、环境污染破坏、资源环境保护等行为和市场的长期监测、分析和预测基础上,加强对相关数据的收集、挖掘和利用,实现科学定价(率)、动态优化调整,对有利于资源能源高效节约利用、生态环境保护 and 改善、生态产品高质量供给和价值提升的行为给予适当补偿。

#### (六)与准公共产品类生态产品价值实现之间的衔接机制

具有完全非排他性和非竞争性的公共产品类生态产品较少,且非排他性和非竞争性可能会随着外界环境和技术条件的变化而改变,公共产品类生态产品与俱乐部产品类生态产品、公共资源类生态产品和私人产品类生态产品之间可以相互转化,尤其是与前两类公共产品之间具有诸多共性特征,而且其他类生态产品很多时候是建立在公共产品类生态产品基础之上,因此实现公共产品类生态产品价值需建立健全其与准公共产品类生态产品(俱乐部产品类生态产品、公共资源类生态产品)价值实现之间的衔接机制。首先,生态补偿、资源环境税费等手段多是落到区域层面,在政策落实方面一般难以严格区分公共产品类、俱乐部产品类和公共资源类生态产品,因此应更好发挥地方政府的积极性、主动性、能动性和信息组织优势,在中央和地方两个层面建立不同类型生态产品价值实现的衔接机制,兼顾不同类型生态产

品价值实现。其次,公共产品类生态产品的非排他性、非竞争性和外部性为其他类生态产品的价值实现提供了支撑、保障或者平台,例如清新的空气、良好的水生态系统有助于处于其中的景区通过门票实现生态产品价值,其他类生态产品实现价值所产生的收益应给予公共产品类生态产品适当补偿,反哺其价值实现。第三,公共产品类生态产品价值实现机制构建不仅着眼于自身,还应放眼于其辐射外溢效应,对其生态补偿、税费调节、政府购买等手段应有利于其他类生态产品价值的实现,实现双赢或多赢局面。

#### 四、公共产品类生态产品价值实现的路径模式

公共产品类生态产品价值实现的路径模式遵循公共产品生产和供给的基本思路,需要财政手段代表公众利益发挥主导作用,其中以中央政府纵向转移支付(生态补偿)为主、地方横向转移支付(生态补偿)和帮扶手段为辅,资源环境税费政策能够解决公共产品类生态产品供给的外部性问题并有利于实现其价值,而政府购买是政府主导下由私人生产和提供公共产品的重要方式,也是直接实现公共产品类生态产品价值的重要手段。

##### (一)中央政府转移支付(生态补偿)

由中央政府主导建立健全以生态保护成本为主要依据的转移支付(生态补偿)制度,包括进一步明确补偿主体、扩大补偿范围、加大补偿力度、完善补偿标准、加强跨地区跨部门合作和健全法制保障等(李维明和杨艳等,2020)<sup>[23]</sup>。首先,明确生态补偿的主体。明确的自然资源资产产权既可以充分保护各产权主体的利益,也可以合理地确定补偿主体和补偿对象。根据“谁破坏、谁恢复”“谁污染、谁治理”“谁受益、谁补偿”原则,生态补偿的主体和对象具有相对性,补偿主体应是生态环境保护的受益者,具体包括国家和集体、企业组织、公民

和社会组织,主要由中央政府代表各主体以财政转移支付方式实现,而补偿对象则为保护生态环境而提供某种生态服务的牺牲者。其次,扩大生态补偿范围。实现重点要素、重点领域、重点环节和重点地区的全覆盖,提升国家层面转移支付(生态补偿)与公共产品类生态产品的系统性、广域性的对应性,并积极引导和鼓励不同地区之间、流域之间横向生态补偿,打通阻碍生态补偿应用推广的堵点和难点。第三,加大生态补偿力度。建立与财政能力相匹配、与推进基本公共服务均等化相衔接的生态补偿标准和力度。稳定财政投入机制,丰富生态补偿资金的来源渠道、筹集方式和支持主体。形成以财政转移支付为主体,生态环境税、资源税费和生态保证金等为补充的多维度生态补偿资金体系。同时,通过绿色债券、生态彩票、生态基金等市场化融资模式拓宽生态补偿的方式和资金来源。第四,科学制定补偿标准。以生态环境保护或破坏行为的外部性内部化为基本原则,通过优化转移支付系数、实施差异化补偿、引入生态保护红线覆盖比例因素、加强生态补偿标准测度和修订、因地制宜细化操作指引等方式构建完善的生态补偿标准体系。第五,加快推进生态补偿的制度化法治化建设。

##### (二)跨区域跨流域横向转移支付(生态补偿)和帮扶

横向生态转移支付(生态补偿)涉及流域上下游之间或不同流域之间、生态产品受益区与保护区之间、资源产品消费区与产区之间等众多维度,横向转移支付、生态补偿和对口帮扶是构建实现生态产品价值的横向补偿制度的关键路径。横向转移支付(生态补偿)有利于弥补纵向转移支付资金不足、覆盖范围有限以及由信息不对称导致的低效率(郑雪梅,2017)<sup>[24]</sup>。首先,在针对公共产品类生态产品价值实现而实施的跨区域跨流域横向转移支付(生态补偿)和帮扶中,其所具有的非排他性、非竞争性和强烈的正外部性意味着这些横向机制离不开中央



政府的参与甚至是主导。对此,可考虑由国家相关部门如财政部、生态环境部、林业局、自然资源部等突破行政辖区限制牵头促成跨地区生态补偿合作。建立区域(或流域)生态补偿基金,由区域(或流域)内补偿方和受偿方财政划拨资金以及中央财政转移支付资金组成,纳入基金预算管理,资金拨付和分配严格基于生态环境监测或生态产品价值评估核算结果,由中央政府监督使用。其次,加强相关方协商,通过资金补偿、产业转移、异地开发、技术援助、劳务输出、对口协作、共建园区等多种形式,创新补偿方式,调动各地方各层面供给优良生态产品的积极性。第三,对于公共产品类生态产品价值实现来说,更需要创新补偿模式,建立纵横向相结合的转移支付或生态补偿制度。例如,由中央政府牵头设立生态环境保护合作专项或基金,各地联合申请并提供配套资金,出资比例基于生态环境保护成本与受益关系。

### (三)资源环境类税费调节

首先,进一步扩大资源税费征收范围,并将所得收入用于生态产品保护和供给的投入和补偿。遵循有利于资源合理开采和节约使用原则,将水资源、森林、草原、海洋、滩涂、地热以及其他非再生、稀缺性资源纳入征税范围。适当提高税(费)率,税率设置必须满足税收大于或者等于恢复和治理成本。延伸资源税征收环节,对利用资源造成环境污染破坏行为征税,减少资源产品开发过程中产生的负外部性。完善资源收费基金、权益金和资源有偿使用收入征收管理办法,建立以市场供求关系为基础、体现资源稀缺程度、与生态环境破坏成本或保护修复效益挂钩的资源价格形成机制(李维明和杨艳等,2020)<sup>[23]</sup>。依托资源税费加大对生态环境保护 and 补偿的投入力度,尤其是引导地方政府将资源税费更多用于本地区生态产品的保护和供给。其次,考虑矿区生态环境指标、宜居状况等因素适度实行差别税率。根据开采区生态条件和环境承载能力设置差异化税率,调整生态补偿费征收标准,考虑资

源稀缺性、污染严重性、区位辐射性、影响关联性等实行科学化、差别化征收。第三,完善环境税费体系。环境税费设计应坚持破坏者付费的原则,税目设置应实现环境破坏行为的全覆盖,税率应设为多档且累进,最低档税率的设定以环境治理成本为基础。计税依据要以排污量及浓度以及所带来的生态产品核算价值的减少额作为税基,加大环境税费对生态修复和治理的投入力度。完善生态环境损害赔偿制度,对损害生态环境行为,至少以损害程度、修复成本、外部性等因素依法从严确定赔偿标准(陈清和张文明,2020)<sup>[25]</sup>。第四,消费税中成品油等部分税目,城市维护建设税、耕地占用税、车船使用税等税种,以及增值税、企业所得税中的税收优惠相关政策,也都具有一定程度的绿色性,对强制公共产品类生态产品的生态受益者、使用者和破坏者付费以矫正“免费搭便车”现象是不可或缺的(卢洪友等,2014)<sup>[26]</sup>。

### (四)政府购买

私人生产、政府购买是公共产品供给的重要方式,也是公共产品类生态产品供给和价值实现的重要路径模式,有利于加快政府生态管理职能转变,引导社会资本和市场力量参与,提高公共产品类生态产品供给能力。一是政府直接购买某些生态产品的所有权或使用权,例如政府对重点生态功能区内禁止采伐的商品林通过赎买、置换等方式将其调整为具有公共产品性质的生态公益林,在补偿供给者利益损失的同时实现了林地生态产品价值(李维明和俞敏等,2020)<sup>[20]</sup>。政府通过这种合同购买形式与私人企业合作来生产公共产品类生态产品,不仅有益于改善我国生态环境状况,满足人们对生态产品的需求,也在购买过程中通过价格杠杆实现生态产品价值。二是政府可在生态脆弱区或被人类活动干扰或破坏的生态系统中,通过合同外包等形式出资实施生态修复重大工程,政府发挥出资和监督作用,接受政府购买付费的企业生产或提供生态产品,实现公共产品类生态产品持续稳定供给。三是

基于生态产品价值核算评估结果提高政府购买的精准性、有效性。例如,丽水市景宁县率先设立政府购买生态产品专项财政资金,推行生态产品价值和购买费用挂钩机制,颁布实施了《生态产品价值实现专项资金管理办法》,以生态产品价值核算结果作为政府向村集体和个人购买生态增量的重要依据。景宁县大均乡2018年GEP核算结果较2017年同比增长了5.64%,按照GEP增量的2%比例,获得了景宁县政府生态增量付费专项资金188万元,成为全国首个将水、空气等生态产品价值进行“变现”的乡镇,不断激发生态产品交易新活力(雷金松,2021)<sup>[27]</sup>。四是推行生态产品的政府采购激励制度,建立中央和省市层面专项财政资金,规定政府机构优先或强制采购绿色生态产品,探索建立政府间生态产品价值采购交易机制,直接或间接实现公共产品类生态产品价值。

### 五、加快实现公共产品类生态产品价值的对策建议

公共产品类生态产品涉及民生福祉,其重要性又因非排他性和非竞争性而容易被人忽视,因此需加强其价值的宣传和认识,并引入社会资本力量、构建大数据系统、完善产权制度建设强化价值实现的主体支撑和配套支持。要完善激励约束机制,将生态补偿财政资金分配建立在生态产品价值总量和增量基础之上,并加大税费调节力度增加生态产品消费成本,直接或间接实现其价值。

#### (一)强化公共产品类生态产品价值的重要性认识

一是加强宣传推介和舆论引导,宣传推广公共产品类生态产品对于生态系统稳定性、可持续性和个人身心健康的重要作用,践行“绿水青山就是金山银山”理念,凸显优质的公共产品类生态产品对于民众增收致富、企业产品价值提升的巨大红利效应。二是加强警示教育 and 提醒,通过生态环境系统

易损害难修复等案例宣传,推动社会各界形成对公共产品类生态产品稀缺性的认识。三是优化传统消费观念,加大培育消费者绿色消费理念,倡导“消费绿色先行”,进而通过使人们认识到公共产品类生态产品对绿色消费产品生产和供给的重要作用而感受其价值。四是通过解决公共产品类生态产品外部性问题提高对其重要性的认识。例如,通过明确和维护公共产品类生态产品的产权使人们认识到其存在性、稀缺性和归属性,通过向社会公开保护和供给公共产品类生态产品的支出或成本深化对其非免费性和重要性的认识,严格贯彻落实从政府、企业到个人等主体的生态环境损害赔偿机制,形成不可对公共产品类生态产品随意破坏的广泛社会共识。

#### (二)加强政府和社会资本合作模式探索实践

市场机制和社会资本可以参与公共产品的生产和供给过程已经成为普遍共识,而借助市场力量,政府和社会资本合作推进公共产品类生态产品价值实现同样大有可为。基于公共产品市场供给的实践经验,政府供给或引导、市场生产的公共产品类生态产品价值实现可采取政府特许经营、政府购买或补贴等方式。其中,政府特许经营权限或范围应适度并将其作为生态产品供给或维护的对价,政府购买、财政补贴等手段需限定于公共产品类生态产品的生产、供给或对其的补偿。以区域内实行特许经营机制的国家公园为例,保护生态系统的完整性、原真性仍是其设立的核心目标,属于公共产品类生态产品范畴。这种类型的国家公园通过特许经营等方式允许企业或居民在一定范围内开展商业经营活动,特许经营方的收入以及向国家缴纳的收入可视为国家公园这一公共产品类生态产品价值的实现(李维明和俞敏等,2020)<sup>[20]</sup>。欧美等发达国家已大范围推行该模式。作为我国首个国家公园体制试点的三江源国家公园,2016年成立之初就已开始探索适度特许经营等方式进行商业开发。按照《建立国家公园体制总体方案》要求,开展特许经营管

理是国家公园设立后组建的统一管理机构需要履行的职责,说明这一模式在公共产品类生态产品价值实现中值得广泛探索实践。

(三)政府主导构建公共产品类生态产品价值及其实现的大数据系统

大数据系统是公共产品类生态产品价值核算的基础,也是制定相关政策促进其价值实现的重要依据。一方面,加强公共产品类生态产品价值核算数据及结果共享,加快编制国家和区域生态资源资产负债表。立足于各地生态产品价值核算方法、数据和核算结果,协调整合分布在各地区、各部门、各层面和各行业、各领域数据,构建国家层面的公共产品类生态产品价值数据系统。盘点城市和区域生态产品清单,摸清自然资源资产“家底”,为生态产品价值实现提供基础数据支撑,加快促进自然生态资源核算由实物向价值过渡。另一方面,建立生态产品供给及价值实现的多主体生态信用“评价-奖惩”机制。建立政府、集体、企业、个人等不同主体的生态信用档案、正负面清单和信用评价机制,构建财政资金分配、保险信贷、行政审批、公共服务等与生态信用行为挂钩联动的奖惩机制。

(四)依托自然资源资产产权制度建设完善生态产权制度体系

清晰明确的产权是解决公共产品外部性及供给不足问题,实现公共产品类生态产品价值的前提和基础,应以建立健全自然资源资产产权制度为契机,加快建立包括公共产品类生态产品在内的生态产权制度体系。一是建立健全生态产品确权机制,加快建立生态产权数据和制度体系。统一包括生态产品在内的自然资源资产分类、检测与调查标准,做到自然资源资产统计监测中分类标准、监测评价制度和监测调查时间的“三个统一”,避免重复统计、交叉统计、统计遗漏,建立生态产品产权数据库,科学划定各类自然资源资产的使用权以及所有权边界,为进一步开展市场交易奠定基础(孙博文

和彭绪庶,2021)<sup>[9]</sup>。二是明晰生态产品的所有权及其行使主体,规范生态资源资产使用权,保障生态资源资产收益权,激活生态资源资产转让权,理顺生态资源资产监管权,完善生态产品资产权能,明确“归谁有”“归谁管”和“归谁用”,建立归属清晰、权责明确、监管有效的生态资源资产产权制度。三是探索实践有利于生态保护治理修复的产权激励机制。基于明晰产权、丰富权能,以市场配置、完善规则为重点,推动自然资源 and 生态产品有偿使用或享用制度改革,加快解决自然资源或其附属产品价格偏低、生态修复治理成本高于治理收益、生态产品保护和供给行为得不到合理回报等问题。四是加快推进自然环境生态空间确权登记。推进国家公园等各类自然保护地、重点国有林区、湿地、大江大河重要生态空间确权登记工作,通过探索自然生态空间环境权、发展权、管理权登记形式,以点带面,加快解决自然生态空间环境确权登记中的重难点问题(李维明和杨艳等,2020)<sup>[23]</sup>。

(五)建立健全与生态产品价值增量或保护水平相匹配的生态补偿资金分配机制

公共产品类生态产品价值实现主要采取非市场化手段,在政府财力有限、相关参与主体重视程度和积极性不一、监督考核机制不健全背景下加快价值实现进程,需要建立在生态产品价值增量或保护水平基础上的生态补偿资金分配机制。对此,中央生态补偿资金可采取基于生态产品保护程度或价值增量的竞争性分配、按进度拨付、按增减量奖惩的实施方案,提高财政资金的激励效应、引导和监督功能。地方政府流域下游对上游、生态受益区对保护区之间的横向生态补偿资金分配同样可以基于河流断面水质考核结果、生态产品价值核算量增减等指标严格实施。

(六)加大税费调节力度适当增加生态产品消费成本

资源环境类税费调节的大部分举措要么是增加资源使用成本,要么是增加生态环境损害成本,

本质上均是增加生态产品消费成本。一方面,水、森林、草原、海洋等众多资源是公共产品类生态产品的重要内容或产出,对其征收税费是价值的直接实现。公共产品类生态产品具有生态环境净化功能,征收生态环保税费是对其环境净化功能支付对价,一定程度上也是价值的直接实现。另一方面,资源环境税费收入绝大部分为地方收入,其中很大一部分用于本地区生态环境保护和修复,是对公共产品类生态产品价值的间接实现并有助于形成良性循环。基于我国税(费)制结构,不仅应优化资源税(费)、环境保护税(费)体系,消费税、耕地占用税等直接具有资源环境税费性质税(费)种,以及增值税、所得税等间接具有某些资源环境税费调节功能的税费也应发挥功能,以此构建起有利于适当增加公共产品类生态产品消费成本、直接或间接实现其价值的资源环境税费调节体系。

### 参考文献

- [1] 张林波,虞慧怡,李岱青,贾振宇,吴丰昌,刘旭.生态产品内涵与其价值实现途径[J].农业机械学报,2019,50(6):173-183.
- [2] 王斌.生态产品价值实现的理论基础与一般途径[J].太平洋学报,2019,27(10):78-91.
- [3] 李宏伟,薄凡,崔莉.生态产品价值实现机制的理论创新与实践探索[J].治理研究,2020,36(4):34-42.
- [4] 刘伯恩.生态产品价值实现机制的内涵、分类与制度框架[J].环境保护,2020,48(13):49-52.
- [5] 高晓龙,程会强,郑华,欧阳志云.生态产品价值实现的政策工具探究[J].生态学报,2019,39(23):8746-8754.
- [6] 孙博文,彭绪庶.生态产品价值实现模式、关键问题及制度保障体系[J].生态经济,2021,37(6):13-19.
- [7] 王夏晖,朱媛媛,文一惠,谢婧,刘桂环.生态产品价值实现的基本模式与创新路径[J].环境保护,2020,48(14):14-17.
- [8] 丘水林,靳乐山.生态产品价值实现:理论基础、基本逻辑与主要模式[J].农业经济,2021(4):106-108.
- [9] 高晓龙,林亦晴,徐卫华,欧阳志云.生态产品价值实现研究进展[J].生态学报,2020,40(1):24-33.
- [10] 虞慧怡,张林波,李岱青,杨春艳,高艳妮,宋婷,吴丰昌.生态产品价值实现的国内外实践经验与启示[J].环境科学研究,2020,33(3):685-690.
- [11] 李忠.长江经济带生态产品价值实现路径研究[J].宏观经济研究,2020(1):124-128+163.
- [12] 郭韦杉,李国平.欠发达地区实现共同富裕的主抓手:生态产品价值实现机制[J].上海经济研究,2022(2):76-84.
- [13] 方敏.生态产品价值实现的浙江模式和经验[J].环境保护,2020,48(14):25-27.
- [14] 陈雅如,刘阳,张多,林进.国家公园特许经营制度在生态产品价值实现路径中的探索与实践[J].环境保护,2019,47(21):57-60.
- [15] 臧振华,徐卫华,欧阳志云.国家公园体制试点区生态产品价值实现探索[J].生物多样性,2021,29(3):275-277.
- [16] 丘水林,庞洁,靳乐山.自然资源生态产品价值实现机制:一个机制复合体的分析框架[J].中国土地科学,2021,35(1):10-17+25.
- [17] 廖茂林,潘家华,孙博文.生态产品的内涵辨析及价值实现路径[J].经济体制改革,2021(1):12-18.
- [18] 俞敏,李维明,高世楫,谷树忠.生态产品及其价值实现的理论探析[J].发展研究,2020(2):47-56.
- [19] 刘江宜,牟德刚.生态产品价值及实现机制研究进展[J].生态经济,2020,36(10):207-212.
- [20] 李维明,俞敏,谷树忠,高世楫.关于构建我国生态产品价值实现路径和机制的总体构想[J].发展研究,2020(3):66-71.
- [21] 黄如良.生态产品价值评估问题探讨[J].中国人口·资源与环境,2015,25(3):26-33.
- [22] 王茹.基于生态产品价值理论的“两山”转化机制研究[J].学术交流,2020(7):112-120.
- [23] 李维明,杨艳,谷树忠,高世楫,王海芹.关于加快我国生态产品价值实现的建议[J].发展研究,2020(3):60-65.
- [24] 郑雪梅.生态补偿横向转移支付制度探讨[J].地方财政研究,2017(8):40-47.
- [25] 陈清,张文明.生态产品价值实现路径与对策研究[J].宏观经济研究,2020(12):133-141.
- [26] 卢洪友,杜亦讚,祁毓.生态补偿的财政政策研究[J].环境保护,2014,42(5):23-26.
- [27] 雷金松.生态产品价值实现的丽水创新[J].中国生态文明,2021(01):71-74.

【责任编辑 高志鹏】