

完善乡村生态产品价值实现机制 有效打通“两山”转化之路

THE ST



通过明确生态产品价值、优化资源配置和强化市场交易，
推动乡村生态优势转化为经济优势，实现生态保护与经济发展的良性互动。

文 | 雷明

生态产品价值实现机制是指通过市场经营开发、生态保护补偿等手段，将生态产品价值转化为经济价值，进而打通“绿水青山到金山银山”转化路径的一种制度安排。有效地建立健全农村生态产品价值实现机制，是培育绿色发展新动能、发展新质生产力的关键，对于促进农村经济的可持续发展，实现生态环境保护与经济发展的双赢具有重要意义。

近日，中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》，其中，在“深入推进乡村生态文明建设，加快发展方式绿色转型”目标下，提出要完善生态产品价值实现机制。目前，我国在生态产品价值实现机制方面已经取得了积极进展，不过也面临不少的问题。尤其是在价值核算方面，还存在着GEP核算实用性不够强等问题；生态产品价值实现普遍存在家底不清、核算口径不一、结果应用操作性不强、价值实现路径不多、权属不清等问题；在市场交易方面，还存在着交易不充分、实现路径少等问

题。面对这些问题和挑战，进一步完善乡村生态产品价值实现机制已刻不容缓。在此，本文提出四个方面的系统性建议，以推动乡村生态产品价值实现机制的加快完善。

一、保障自然资源资产权益

落实自然资源资产权益是一项长期且复杂的系统性工程，需要从产权制度的建立和完善、资源资产的清查和确权，资源资产的合理配置、有效管理，以及市场监管等多个方面入手，形成一套完整的体系和机制。

（一）产权制度的建立和完善

产权制度是市场经济运行的基础性制度，明确产权归属能够清晰界定资源所有者、使用者和管理者的权利与责任，避免资源的无序开发和过度利用。完善的产权制度能够为自然资源资产的保护、配置和交易提供制度保障，确保资源的合理利用和可持续发展。同时，它还能通过市场机制激励各方主体积极参与自然资源的保护和增值，促进资源的高效配置和生态价值的实现。

（二）自然资源资产的清查和确权

摸清“家底”和明确产权归属，是保障自然资源资产权益的关键基础，能够为资源的合理利用、有效管理和权益保护提供精准依据，防止资源侵占和权益受损。为此，需要进行全面的清查工作。2024年7月，自然资源部印发《关于全面开展全民所有自然资源资产清查工作的通知》，部署在全国范围开展全民所有自然资源资产清查工作，标志着摸清自然资源“家底”工作的全面铺开、全力推进。接下来还需要进行自然资源统一确权登记，给水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源“上户口”，以清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的所有权主体。

（三）自然资源资产的合理配置和有效管理

资源资产的合理配置和有效管理是落实自然资源资产权益的关键举措。这包括推进自然资源资产有偿使用、推行自然资源资产所有权委托代理等。同时，还需要加强自然资源资产收益管理，以推动资源资产的高水平保护和高效率利用。

二、健全自然资源调查监测体系

建设自然资源调查监测体系旨在通过系统的调查和监测，全面掌握自然资源的状态和变化，为资源的合理开发和保护提供科学依据。

（一）构建自然资源调查监测体系

2020年1月，自然资源部发布了《自然资源调查监测体系构建总体方案》，明确了自然资源调查监测工作的任务书和时间表，为加快建立自然资源统一调查、评价、

监测制度，为健全自然资源监管体制提供了重要遵循和行动指南。

构建自然资源调查监测体系，需要综合考虑以下几个方面：（1）坚持目标导向：以服务生态文明建设和支撑自然资源管理为目标，遵循自然资源演替规律和生态系统内在机理，对地表、地上和地下的各类自然资源科学组织，分层分类进行管理。

（2）强化问题导向：解决自然资源调查监测数出多门的问题；解决自然资源统一调查和专业管理的关系问题；解决自然资源在同一区位重叠的问题；解决统一的顶层标准问题。（3）突出结果导向：注重调查制度、方法与技术手段的综合运用，集成现代遥感、测绘等高技术手段，突出调查成果的信息化表达和综合展示，保证成果真实准确可靠。（4）充分应用技术支撑和信息化手段：综合利用大数据、人工智能、5G、区块链、知识图谱、空间信息等高新技术，构建“天一空一地一网”一体化技术体系，可以大幅度提升调查效率，逐步解决足不出户的实时变化发现与监测问题。

（二）实施关键举措

1. 明确生态产品的产权。包括：（1）加快推进农村自然资源统一确权登记工作，实现对农村土地、森林、草原、湿地等自然资源的确权登记全覆盖。（2）清晰界定自然资源资产产权主体，合理界定出让、转让、出租、抵押、入股等权责归属，为生态产品的市场交易提供法律保障。

2. 优化生态产品供给。包括：（1）实施生态修复工程，通过植树造林、湿地恢复、水土保持等措施，提升生态系统的自我恢复能力，增加生态产品的供给量。（2）强化生



态资源集中收储，对分散化、碎片化的生态资源进行集中收储和整合，深入挖掘生态产品的潜在价值。

3. 完善市场交易体系。包括：（1）搭建统一的生态产品市场交易平台，形成统一规范的生态产品市场交易体系，提供透明、公正的交易环境。通过股权合作、委托经营等方式，吸引优质社会资本参与生态产品的经营开发。（2）构建绿色金融体系，拓宽投融资渠道，鼓励社会资本规范有序进入市场，通过增加绿色信贷、绿色基金、绿色债券等金融服务产品的供给，为生态产品市场交易和市场发展提供更多资金支持。

4. 推进生态产业化和产业生态化。包括：（1）推广生态种植、生态养殖等绿色生产方式，提升农产品的附加值。（2）支持和培育一批生态产业龙头企业，丰富生态产品经营开发模式，多途径、多模式开发生态产品，满足市场需求。

5. 强化政策支持和智力支撑。包括：（1）出台支持生态产品价值实现的相关政策，包括财政补贴、税收优惠等，降低企业和农户的经营成本。（2）提升生态产品市场交易平台的数字化水平，实现生态产品数量、质量、权属的实时监测，做到生态产品价值即时核算、动态更新。

6. 加强宣传和教育。包括：（1）通过培

训和教育，提高广大农户对生态保护重要性的认识，激发其参与生态保护的积极性。（2）总结和推广各地在生态产品价值实现方面的成功经验和做法，形成示范效应，带动更多地区参与。

三、完善乡村生态产品价值实现机制

有效打通乡村生态产品“两山”转化之路，核心在于完善乡村生态产品价值实现机制，通过明确生态产品价值、优化资源配置和强化市场交易，推动乡村生态优势转化为经济优势，实现生态保护与经济发展的良性互动。

（一）明确生态产品分类与价值转化路径

要为乡村生态产品的价值评价、核算以及开发经营等提供依据，就必须清楚了解其种类、数量和分布等情况，做好乡村生态产品的分类及价值转化路径分析。具体包括：

（1）物质供给类，涵盖粮食、水果、木材、水产品、中草药、牧草、花卉等，是日常生活重要的物质基础，可通过生态产品认证、区域公用品牌建设等方式实现价值转化。（2）调节服务类，包括水源涵养、土壤保持、洪水调蓄、气候调节等，对维护生态平衡和环境稳定至关重要，其价值实现主要依靠政府发挥主导作用，手段包括纵向转移支付、横向生态补偿、生态环境损害赔偿等。（3）文

化服务类，如旅游休闲、康养服务等，满足人们对精神文化和身心健康的追求，其价值实现依靠政府和市场的“双轮驱动”，政府负责基础设施和基本公共服务供给，经营主体负责多元化经营。

（二）优化评价和核算机制

针对目前核算工作存在的实用性不强等问题，需要进一步优化评价和核算体系，明确核算口径，增强核算结果的准确性和可应用性，从而为乡村生态产品价值实现提供科学的量化依据。

乡村生态产品总值（GEP）核算是指对一定行政区域内各类生态系统在核算期内提供的所有生态产品的货币价值之和进行量化评估的过程，具体包括以下几个方面。

1. 明确核算目标。通常包括：（1）促进绿色发展。通过量化生态系统的经济价值，为绿色发展的决策提供科学依据。（2）利于生态保护与修复。明确生态系统的经济贡献，有助于推动生态保护和修复工作。（3）推动政策制定。为政府制定相关政策和措施提供数据支持，推动生态产品价值实现机制的建立和完善。

2. 确立核算方法。（1）确定核算范围。明确核算的地理区域和时间范围，通常以一年为核算期限。（2）识别生态产品。根据区域特点，识别生态系统提供的物质产品、调节服务和文化服务。（3）受益者分析。明确生态产品的受益者，包括人类社会、自然环境等，分析受益者与生态产品之间的供需关系。（4）确定核算框架。参考国内生产总值（GDP）的核算框架，构建生态产品账户体系，包括生态产品存量价值、生态产品流量价值和生态环境损害负价值。（5）制定技术

规范。制定统一的技术规范和指南，确保核算结果的可比性和一致性。

3. 构建科学的指标体系。开展 GEP 核算需要建立科学的指标体系，这包括选择合适的生态产品和服务进行核算，以及确定这些产品和服务的价值计算方法。依据当地的生态环境、社会经济情况及数据资料的可获得性，开展了物质供给、调节服务、文化服务与支撑服务四大类别多种生态产品的价值核算工作。

4. 数据收集与分析。数据收集是 GEP 核算的关键步骤，需要收集与生态系统服务相关的各种数据，包括但不限于生态资源的数量、质量、分布及其对人类福祉的影响。通过政府部门、科研机构等渠道，收集相关数据，确保数据的准确性和可靠性。

5. 试算与验证。在数据收集和分析的基础上进行试算，通过科学方法，将生态产品的实物量转化为价值量，并对试算结果进行验证。这一步骤可能需要采用多种方法进行探索试算，如替换法、等价法、成本归集法等，以不断完善核算指标选取和核算方法。

6. 形成核算成果。根据试算结果，将不同生态产品的价值加总，形成 GEP 核算的最终成果。这包括编制核算报告，列出核算的主要结果和结论，并提出相应的政策建议。通过 GEP 核算，建立生态产品清单，核算生态产品价值量，显化绿水青山的价值，能够为政府转移支付、生态环境损害赔偿提供科学合理的依据。

7. 推广与应用。GEP 核算成果的应用是推动生态产品价值实现的关键，可以通过政府主导、企业和社会各界参与的方式，推动 GEP 核算成果在生态产品价值实现、政

府决策、生态保护补偿等方面的应用。

(三)构建乡村生态产品价值实现机制

1. 建立健全明晰的产权制度。乡村生态资源如森林、草地、水域等生态空间结构复杂，生态产品易交叉重叠，所以要明确耕地、林地、草地、湿地等自然资源的产权归属，理顺所有权、经营权、管理权、使用权的关系，确定生态产品的产权主体，明确所有者、管理者和使用者，落实所有权权益。通过明晰产权来降低交易成本，推动生态产品的市场交易，为乡村生态产品价值实现奠定机制基础。

2. 健全碳排放权、排污权、用水权交易机制。健全这三种交易机制需要不断完善相关政策法规，建立数据质量管理制度，制定合理的配额分配与清缴方案，发挥市场机制的作用，以及加强监管和执法力度。同时，还需要推动这些交易机制的跨境便利化，吸引更多的投资者参与，以提高市场的流动性和活跃度。

3. 建立健全生态惠农的利益联结机制。首先，要建立健全农民作为乡村生态保护主体的受益机制。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，加大对农民参与生态保护的奖励力度，科学建立以生态产品保护为导向的考核评价体系，形成利益共享、责任共担的长效机制。其次，要建立健全保障农民参与生态产品经营开发的获益机制。一方面，搭建人才培养体系，提升农民就业能力，拓宽就业渠道，提升就业质量，提高农民劳动所得收入。另一方面，鼓励农民以自然资源、生态资源使用权入股，以股份分红形式获得生态产品开发经营过程中的红利，增加农民财产性收入，

确保农民持续增收。最后，要建立并完善生态产品价值转化收益分配机制。以生态产品价值实现壮大农村集体经济，在收益分配中设立初次、二次、三次、四次分配体系。初次分配以维护农民利益为导向，依据生产要素对生态价值转化的贡献进行分配；二次分配以村集体为主导，将生态收益向环境保护修复与生态产品开发倾斜；三次分配以慈善捐款、网络众筹等形式设立生态保护公益基金，作为市场与政府失灵的兜底保障；四次分配着重解决如何借助社会力量长期助力低收入者持续增收的问题，在为低收入人群提供基本生活保障的同时，又提高他们持续增收、改善生活的意愿，增强自身积极性、行动可能性以及参与感、获得感。

(三)建立健全乡村生态产品市场化经营开发机制

1. 完善乡村生态产品供需对接机制。在产品供给上，供给主体要摸清生态“家底”，挖掘整合乡村分散的生态资源，打造线上乡村生态产品资源库及线下实体展厅。在需求对接上，建立乡村生态产品专属交易系统，在电商、直播平台宣传展示推介，促进精准对接，线下通过生态文化节、博览会等形式展示资源，促进供需双方良性互动，实现高效交易。

2. 拓展乡村生态产品价值实现模式。生态产品价值实现模式要贯彻保护与开发理念，立足资源与区位优势做好土特产文章。在完善农业碳汇、建立生态银行、构建生态产业体系、实施生态修复保护与综合开发等多方面借鉴并拓展适合地域特点的模式，增加农民致富机会。

3. 建立乡村生态产品保值增值机制。落

实生态产品总值（GEP）核算机制，将自然资源要素成本、环境保护、修复成本等纳入自然资源价格构成，以确保保值。同时创新生态环境资源化和产业化模式，实施生态产品精深加工，打造区域公共品牌、构建认证体系、建立质量追溯机制等推动增值溢价。

（四）建立以生态产品为连接的城乡融合机制

1. 完善城乡资本流动机制。盘活乡村自然资源，唤醒沉睡资产，打造优质生态产品，周转乡村土地等自然资源，引导社会资本投向乡村，使农民获得现金流。建立市场化、多元化生态保护补偿机制，让生态保护成为投资和收益相对称的经济行为，激发市场参与积极性和主动性。

2. 健全乡村人才回流机制。以生态产品价值实现为依托构建乡村人才引、育、用、留协同体系。引进人才方面，用政策支持、资金补贴、项目培育等引导专业人才返乡；人才培养方面，完善科技小院人才培养制度、实施定向培养机制，鼓励乡村与高校联合培养新型农民；有效用人方面，倡导人才资源共享合作；留住人才方面，深化利益联结，建立科技人才与农民股权联结机制等，打造乡村人才高地。

3. 构建产村融合机制。乡村大力发展生态产业，将乡村生态优势与城市居民对美好生态环境需求相链接，发展生态研学、生态旅游、生态康养等新业态，吸引城市居民，促进乡村生态文旅产业发展，在经济发展中促进城乡融合。

（五）推动有效市场和有为政府的结合

在落实自然资源资产权益的过程中，需要充分发挥市场配置资源的决定性作用，同

时更好地发挥政府的作用。这包括加快自然资源要素市场化改革步伐，扩大全民所有自然资源资产有偿使用范围，健全资源环境要素市场化配置体系。通过有偿使用换取合理保护，用严格监管防止市场失灵，从而体现和维护国家所有者的权益，让全民都能共享自然资源资产化的市场红利。

四、完善生态保护补偿制度

党的二十大报告强调完善生态保护补偿制度，我国制定的《生态保护补偿条例》作为世界上首个专门针对生态保护补偿的法规，已于2024年6月1日正式施行。作为依据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，运用政府和市场手段，调节生态保护利益相关者之间利益关系的制度安排，生态保护补偿制度是完善乡村生态产品价值实现机制的重要组成部分，对促进生态系统良性发展、建设人与自然和谐共生的现代化新社会具有重要意义。

（一）生态保护补偿制度的完善方向

1. 财政纵向补偿。国家通过财政转移支付等方式，对开展重要生态环境要素保护的单位和个人，以及在依法划定的重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等生态功能重要区域开展生态保护的单位和个人，予以补偿。中央财政按照分类实施补偿，具体范围、补偿方式需统筹考虑地区经济社会发展水平、财政承受能力、生态保护成效等因素分类确定。

2. 地区间横向补偿。国家鼓励、指导、推动生态受益地区与生态保护地区人民政府通过协商等方式建立生态保护补偿机制，开展地区间横向生态保护补偿。这包括江河流

域上下游、左右岸、干支流所在区域，重要生态环境要素所在区域以及其他生态功能重要区域。

3. 市场机制补偿。生态保护补偿可以采取资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等多种补偿方式。市场机制补偿强调政府主导、社会参与、市场调节相结合，坚持激励与约束并重，坚持统筹协同推进，坚持生态效益与经济效益、社会效益相统一。

4. 社会资本参与。保护和治理生态环境不能仅依靠政府力量，还需充分发挥市场机制作用，激发全社会参与生态保护的积极性。政府应压实主导作用，各级政府应定期核算生态资源存量与增量，科学编制生态环境资产负债表，并纳入国民经济核算体系，为生态保护补偿提供数据支撑。

(二)市场化补偿模式探索

推进生态保护补偿市场化发展是一个复杂的系统工程，需要从多个角度入手，包括市场化补偿模式的探索、法治建设的推进、补偿资金来源与融资机制的拓展、责任体系的建立健全、项目储备与模式选择以及补偿标准与收益共享机制的完善。其中，市场化补偿模式的探索是推进生态保护补偿市场化发展最为重要的途径，包括积极探索资源使用权、取用权、排污权交易等市场化的补偿模式，引导鼓励生态环境保护者和受益者之间通过自愿协商实现合理的生态补偿。这种模式能够让资源市场成为生态价值与生态补偿的有效桥梁，逐步实现两者的对等关系。

1. 补偿资金来源与融资机制的拓展。

在推动市场化流域生态保护补偿机制的过程中，拓展资金来源和创新融资手段尤为关

键。通过多渠道、多模式筹措资金，既能增强流域生态保护的经济基础，又能推动有关各方的积极参与。这包括丰富补偿资金来源，以中央和地方财政转移支付作为重要的引导资金，激发企业、金融机构等社会资本的参与热情，同时积极筹措各类捐赠与援助资金，形成多层次、全方位的资金支持体系。

2. 责任体系的建立健全。要使流域生态保护补偿机制更具成效，关键在于明确各方职责，形成系统完整的责任体系，促进各方协同合作，共同推动流域实现高水平保护与高质量发展。这包括明确补偿主体和补偿客体，推动学术科研机构、非政府组织、媒体及公众通过科研支持、信息传播和监督，促进市场化流域生态保护补偿机制不断向科学化、透明化和社会化方向发展。

3. 项目储备与模式选择。开展项目储备和模式遴选，是推动流域生态保护补偿机制走深走实的重要环节，也是将绿水青山转化为金山银山的重要抓手。这包括遴选潜在项目时，应厚植绿色发展理念，兼顾生态保护、经济效益与民生福祉，确保多领域协调发展。

4. 补偿标准与收益共享机制的完善。建立科学合理的补偿标准和收益共享机制，是推动市场化流域生态保护补偿机制有效实施的重要基础。通过健全的制度设计，稳步推进流域生态共同体和利益共同体建设，实现流域生态共治、发展共享。📌

作者为新疆财经大学“天池学者”特聘教授，北京大学乡村振兴研究院院长，北京大学光华管理学院二级教授，英国爱丁堡大学荣誉教授，北京市乡村振兴专家委员会委员，福建省千万工程咨询委员会委员，国务院原扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员，贵州省中国特色社会主义理论研究中心特约研究员

编辑 | 邓茗文 dengmingwen@sdg-china.net