

生态产品价值实现的治理机制与政策设计

石敏俊*

摘要:从生态产品价值实现的初衷出发,可以从两个方面理解生态产品价值实现的核心要义:一是生态财富的市场认可,二是生态财富的制度认可。前者通过生态产业化,使生态资源成为生产要素参与经济活动,使隐性的生态产品价值得到市场的认可,目的是把生态财富转化为经济财富,支持生态优势地区培育形成新的经济增长点。后者通过生态补偿机制等制度和政策设计,使隐性的生态服务价值得到制度的认可,目的是让保护修复生态环境的行为获得合理回报,让生态功能地区更好地保护生态环境。当前,生态产品价值实现的治理机制尚不健全,完善生态产品价值实现的治理机制,其核心是明晰相关的利益主体及其责任分担和利益协调机制。对于生态产业化,需要重视要素报酬分配机制设计,让投入生态产业的人造资本与人力资本得到合理回报,以吸纳社会资本进入生态产业化领域。政府调节型生态补偿的治理机制设计涉及上下级政府之间、异地政府之间的补偿机制设计,其核心问题是明确补什么、补多少。市场化生态补偿的治理机制需要协调好保护修复生态环境的投入与收益之间的关系。完善生态产品价值实现的治理机制需要通过政策设计,厘清利益相关方之间的责任分担、利益协调、价值流闭环等问题。

关键词:生态产品价值;生态产业化;生态补偿;治理机制;利益相关方

一、生态产品价值实现的核心要义辨析

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》要求健全生态产品价值实现机制。生态产品价值实现是一个中国特色的概念。习近平总书记高度重视建立健全生态产品价值实现机制,多次作出重要指示批示,强调探索政府主导、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。2021年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印

*石敏俊,浙江大学公共管理学院,邮政编码:310058,电子邮箱:mjshi@zju.edu.cn。

本文系国家自然科学基金重点项目“温室气体减排、空气污染治理的健康效益与协同政策设计”(72134006)的阶段性成果。感谢生态环境部环境规划院王金南院士对文章提出了修改建议。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见,文责自负。

发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》,生态产品价值实现在制度安排上开始得到落实。尽管生态产品价值实现的实践探索取得了进展,但生态产品“度量难、交易难、变现难、抵押难”等问题迄今仍未得到根本解决。究其原因,主要是实践探索缺乏有力的理论支撑,生态产品价值实现的核心要义仍未从理论上厘清,治理机制与政策体系尚不健全。

生态产品价值实现的缘起可以溯源到2005年。2005年8月,时任浙江省委书记习近平在浙江安吉考察时指出:“如果能够把这些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的优势,那么绿水青山也就变成了金山银山。”2020年11月,习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上强调:“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。”由此可见,提出生态产品价值实现的初衷在于让生态产品价值得到人类社会的认可。生态产品是指在不损害生态系统完整性和稳定性的前提下,生态系统通过生态生产或与人类生产共同作用,为增进人类及自然可持续福祉提供的产品和服务。生态产品基于生态系统服务,但又有所延伸。生态产品生产不仅是为了增进人的需求,也是为了满足人与自然命运共同体的可持续福祉。依据生态系统服务类型,生态产品可以分为物质供给类生态产品、调节服务类生态产品和文化服务类生态产品三种类型;依据生态产品的市场属性,生态产品可分为纯公共性生态产品、准公共生态产品、经营性生态产品三种类型(王金南等,2022)。习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上指出:“绿水青山既是自然财富、生态财富,又是社会财富、经济财富。”在现实中,除了经营性生态产品,大部分生态产品价值尚未得到市场的识别和认可,属于潜在的隐性价值,因而需要通过制度和政策设计,使得隐性的生态产品价值得到人类社会的认可。

基于生态产品价值实现的初衷,重新审视生态产品价值实现的核心要义,我们应当从两个方面去理解。一是生态财富的市场认可,通过生态产业化,使隐性的生态产品价值得到市场的认可,目的是把生态财富转化为经济财富。生态产业化要求有效利用市场机制,使生态资源成为生产要素参与经济活动,把生态价值的正外部性变现为现实的经济价值,把好生态变成好产品,支持生态优势地区培育形成新的经济增长点。二是生态财富的制度认可,通过生态补偿机制等制度和政策设计,使隐性的生态服务价值得到制度的认可,目的是让保护修复生态环境的行为获得合理回报,让生态功能地区更好地保护生态环境。站在人与自然和谐共生的高度谋划发展,要求以高品质生态环境支撑高质量发展,对易退化的脆弱生态系统加强保护,对已损坏的生态环境进行修复。

生态财富的市场认可重在价值“转化”,制度认可的落脚点是生态“保护”。“转化”和“保护”就像一个硬币的两面,两者均不可少。首先,对于生态本底好、具备市场化转化条件的地区,要借助市场机制推进生态产业化,把生态财富转化为经济财富,促进区域经济发展。其次,对于生态财富不宜转化或不具备市场化转化条件的地区,要实行生态优先,保护好生态环

境;对于生态环境已经损坏退化的地区,则要加强生态环境修复。譬如,三江源等生态功能极其脆弱或极其重要的地区,自然资本具有更高且更加独特的价值,人造资本和人力资本无法对其进行替代,或者说替代自然资本将付出难以估量的代价。因此,这类地区不适宜强调生态财富的价值“转化”,而是应当强调生态“保护”,确保自然资本的存量不减少、功能不减弱(石敏俊,2021)。这类地区为保护生态系统、改善生态功能需要付出额外的成本,并且还会丧失一部分的发展机会。此时就需要从制度上做出安排,包括转移支付、生态补偿等政府调节手段和市场化补偿机制,对这类地区的经济损失进行补偿,让保护修复生态环境的行为获得合理回报。保护好生态环境,确保生态系统完整性和稳定性,可以增强生态产品供给能力。习近平总书记强调:“保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本,就是保护经济社会发展潜力和后劲。”

鉴于生态产品“度量难、交易难、变现难、抵押难”等问题既制约着“转化”,也制约着“保护”,对隐性的生态产品价值进行货币化评价,成为解决这些难题的突破口。尽管学术界已经开展了许多关于生态产品价值核算的研究,但遗憾的是迄今为止尚未形成普遍认可的核算方法论。近年来,生态系统生产总值(GEP)得到了广泛关注(欧阳志云,2013),但GEP核算注重生态系统服务功能量的核算,价值量核算方法过于简略,无法反映交通区位、市场供需、历史文化等因素对生态资源价值量的影响,导致GEP核算结果难以与市场机制形成衔接。环境价值货币化评价方法较为成熟,但数据要求高、工作量大,难以全面铺开。在生态产品价值货币化评价的基础上,如何将自然生态系统与经济系统耦合起来,使生态产品价值从存量转化为流量,相关的经济学理论机制和分析方法的研究也滞后于实践需求。

二、完善生态产品价值实现的治理机制

在生态产品价值实现的实践中,已经涌现出生态产业化、政府调节型生态补偿、市场化生态补偿等典型模式,但与这些模式对应的治理机制尚不健全。完善生态产品价值实现的治理机制,核心是明晰相关的利益主体及其责任分担和利益协调机制。

1. 生态产业化的治理机制

生态产业化的本质是借助市场机制,发展生态农业、生态工业、生态旅游等生态产业,让生态资源作为生产要素参与经济活动,创造经济收益。推进生态产业化,不仅需要自然资本提供的生态服务功能,也需要人造资本与人力资本投入。这是因为,仅靠纯天然、原生态的自然资本难以使生态服务的隐性价值在市场中显现并得到认可,在现实中,许多生态优势地区长期守着生态财富却没有将生态财富转化为经济财富。只有当良好的生态本底与生态产业基础设施、生态产业经营管理等有机融合,才能使好生态出好产品,让好生态起到改善消费者福利的效果,消费者愿意为好生态支付相应的对价,这样,好生态的潜在价值才能在市场上显

现并得到认可。可以说,自然资本、人造资本、人力资本三者的有机融合,是生态产业发展的核心要义(石敏俊,2020)。对于具备生态本底优势的地区来说,纯天然、原生态的自然资本并不缺少,制约生态产业发展的稀缺资源往往是人造资本和人力资本。过于强调生态本底优势,忽视生态产业基础设施建设和经营管理能力提升,往往会使其陷入事倍功半的困境。加强人造资本和人力资本的投入,改善生态产业基础设施,提升生态产业经营管理能力,才是生态优势地区发展生态产业的根本之策,也是当务之急。浙江“丽水山耕”和“常山胡柚”、江西抚州“赣抚农品”、福建南平“武夷山水”等生态产品区域公用品牌的打造,证明了生态产业经营管理能力对于生态产业化的关键作用。

王金南(2022)把体现生态产业化的经济活动统称为生态产品第四产业。生态产品第四产业是一种类似数字经济的“派生产业”(王金南,2024),生态资源是生态产品第四产业的核心生产要素,生态资本经营是生态产品第四产业形成发展的核心环节,生态保护建设则是生态产品第四产业实现可持续发展的保障。生态产品第四产业不仅包括生态财富“转化”的产业化经营活动,还包括生态资源“保护”的产业活动,可以理解为生态产品价值实现在产业形态上的体现。作为生态文明时代的新型产业形态,生态产品第四产业需要构建有效的治理机制和政策体系。

从生态产品价值实现的地方实践看,生态产业化的治理机制仍有待完善。生态产业实现的生态产品价值既包括自然资本蕴含的生态服务价值,也包含投入产业化经营过程的人造资本与人力资本的价值,尽管自然资本作为生态产业化的物质基础,是生态产业发展不可或缺的关键生产要素。然而,当前生态产业化经营的要素报酬分配机制尚未形成明晰的制度设计,投入产业化经营过程的人造资本与人力资本的报酬归属尚不明确,自然资本的生态服务所产生的要素报酬归属也尚未形成明晰的制度安排。在现实中,人造资本与人力资本投入中来自地方政府的国资占比较大,人造资本与人力资本投入的报酬归属可能相当部分进入了地方政府设立的生态产业化经营平台公司。推进生态产业化应积极鼓励社会资本投入生态产业基础设施建设和经营管理能力提升,拓宽社会资本进入生态产业化领域的通道。为了吸纳社会资本进入生态产业化领域,增加人造资本和人力资本投入,需要重视生态产业化经营的要素报酬分配机制设计,让投入生态产业的人造资本与人力资本得到合理的回报。明晰生态产业化经营的要素报酬分配机制,有利于吸纳社会资本进入生态产业化领域。这是生态产业化治理机制设计的关键所在。

引导社会资本进入生态产业化领域,需要克服碎片化生态资源的规模门槛和信息不对称的信息门槛,这也是生态产业化治理机制的重要课题。一方面,生态产业化经营所依托的生态资源往往涉及所在区域的生态系统整体。生态服务功能具有整体性,各类自然要素不是孤立存在,也无法单独起作用,要素之间通过综合作用和耦合关系形成一个有机整体来提供生

态服务功能。譬如,生态农业的产品价值不仅源自产品本身的价值,也包含当地生态环境质量带来的生态溢价;生态旅游的经营收益更是依赖优美自然景观所提供的生态文化服务的生态溢价。然而,许多生态资源处于零碎分散的状态,难以满足生态服务功能整体性的要求,难以吸引社会资本投入生态资源开发和产业化经营。浙江安吉、福建南平等地尝试对碎片化的生态资源进行集中收储与整合、产权交易和流转,有利于克服碎片化生态资源的规模门槛。与此同时,碎片化的生态资源还面临信息不对称的制约。外部资本难以全面深入了解当地生态资源的开发条件与开发潜力,信息收集的成本过高,阻碍着社会资本投入生态资源开发和产业化经营。浙江安吉、淳安等地运用数字化手段,搭建生态资源数字化信息平台,有利于克服碎片化生态资源的信息不对称造成的社会资本进入门槛。

2. 政府调节型生态补偿的治理机制

政府调节型生态补偿机制主要是指以各级政府为主体实施的生态补偿机制。当前,政府调节型生态补偿机制的实践主要有以下几种模式:

(1)基于转移支付的纵向生态补偿,主要指上级政府以财政转移支付形式对生态功能区进行补偿的纵向生态补偿。在国家生态补偿制度框架中,生态补偿的重点领域主要包括森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地七大领域。2008年起,中央财政在均衡性转移支付项下设立国家重点生态功能区转移支付,对国家重点生态功能区给予均衡性转移支付补偿。2021年中办、国办《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》提出,根据生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点,在国家重点生态功能区转移支付中实施差异化补偿,改进纵向补偿办法。

(2)跨区域的横向生态补偿,主要指生态服务供给区域与生态服务受益区域之间的生态补偿。流域生态补偿是跨区域生态补偿的主要形式,譬如,北京和河北之间签订了《密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议》《官厅水库上游永定河流域水源保护横向生态补偿协议》。有些流域生态补偿机制还引入了对赌约束,典型案例有新安江流域上下游生态补偿机制试点、贵州黔东南州县域间水质双向补偿模式。

(3)基于财政资金绿色奖补的生态补偿,是一种把财政资金奖补与绿色发展任务考核结合起来的纵向生态补偿。浙江省自2005年起实行绿色发展财政奖补机制,对按时完成环境保护任务、达到生态环境质量要求的地区兑现财力补助和奖励,对未能按时完成环保任务、生态环境质量不达标的地区扣减财力补助和奖励。

政府调节型生态补偿的治理机制设计涉及上下级政府之间、异地政府之间的补偿机制设计。生态补偿机制设计的核心问题是补偿依据和补偿标准的确定问题,这也是上下级政府之间、异地政府之间容易产生分歧的地方。从理论上讲,生态补偿应该是生态服务价值的对价,补偿依据就是生态服务价值,但到具体操作层面,生态服务受益区域向生态服务供给区域应

该补偿哪些生态服务,经常出现认识上的分歧。这是因为,生态服务供给区域自身也有保护生态服务功能的责任,其生态服务功能保护并不全是为了生态服务受益区域,生态服务供给区域自身的责任与向生态服务受益区域提供的生态服务之间的界限并不容易划分,生态服务供给区域与生态服务受益区域往往不容易达成共识。生态服务供给区域与生态服务受益区域难以达成共识的另一个问题是补偿标准的确定问题。由于生态服务供给区域向生态服务受益区域提供的生态服务价值缺乏科学的核算方法,生态服务价值的核算结果往往难以得到生态服务供给区域与生态服务受益区域的普遍认同。“补什么、补多少”是上下级政府之间、异地政府之间的生态补偿机制设计需要解决的关键问题。

学术界围绕“补什么、补多少”的问题开展了不少研究。许多地方尝试用GEP核算结果作为生态补偿的参考标准,但遗憾的是,用GEP核算结果作为生态补偿参考标准的做法,仍然存在不少质疑。究其原因,仍然是关于哪些生态服务应该补偿、生态服务价值应该怎么核算难以达成共识。在现实中,生态补偿鲜少有依据GEP核算结果进行的事例,大部分情况仍然是生态服务供给区域与生态服务受益区域交涉谈判达成最终结果。

3. 市场化生态补偿的治理机制

市场化生态补偿是基于受益者付费原则的多元化补偿。谁受益、谁付费,是生态补偿的基本逻辑,市场化生态补偿与政府调节型生态补偿的不同之处在于付费究竟是通过市场化路径还是政府调节来实现。市场化的付费实现路径,既有通过投入生态环境保护修复的补偿,也有通过市场交易等方式向保护修复生态环境的行为主体提供经济补偿。市场化生态补偿与生态产业化的不同之处在于,生态产业化是利用市场机制,将优良生态环境作为产业活动的生产要素,使其正外部性变现为现实的经济价值;市场化生态补偿是通过制度设计,在产业活动的收益中列支通过市场化路径对生态环境保护修复行为的补偿性投入。

当前,市场化生态补偿的实践主要有以下几种模式:

(1)生态资源权益交易机制。生态资源权益交易可分为排放权交易和资源权益指标交易。排放权交易包括污染物的排放权交易和碳排放交易,污染物的排放权交易涉及二氧化硫、COD等大气和水体污染物。排放权交易的特点是总量控制+交易,英文当中被称为“cap and trade”,先确定污染物/碳排放的总量上限,将污染物/碳排放的许可或配额分配给企业,污染物/碳排放的许可或配额可以进行交易。排放权交易机制鼓励企业采用环境友好技术或低碳技术去减少污染物/碳排放,企业有盈余的配额可以出售配额以获取经济收益。资源权益指标交易主要包括森林覆盖率指标交易、用能权交易、用水权交易等。

(2)生态环境导向的开发(EOD)模式。EOD模式把生态修复和环境治理的责任与产业发展受益打包,由同一个市场主体一体化实施,以产业发展的增值溢价反哺生态环境治理,解决环保资金投入不足的问题。EOD项目的产业开发项目主要是生态赋能型产业、环境敏感型产

业等对生态资源依赖较强的产业,确保企业具有产业发展的增值收益以反哺生态环境治理的内生动力。

(3)绿色发展基金。绿色发展基金是通过投资基金的方式,引导社会资本投向污染治理、生态修复等绿色发展领域。绿色发展基金可以发挥中央和地方财政资金的引导和带动作用,更重要的是吸纳社会资本参与。如果参与的社会资本与污染治理、生态修复有关,或者受益于污染治理、生态修复,那就形成了市场化的生态补偿机制。

市场化生态补偿的治理机制设计,核心问题是如何协调好保护修复生态环境的投入与收益之间的关系。当保护修复生态环境的投入能给产业发展带来增值收益时,产业发展的增值收益反哺生态环境治理的内生动力才能得到保障。生态资源权益交易机制中投入和收益的关系较为明确,EOD项目中投入和收益的关系较为重要,当前主要是生态赋能型产业、环境敏感型产业等对生态资源依赖较强的产业收益反哺治理投入的内生动力较强。绿色发展基金也需考虑保护修复生态环境的投入和收益之间的关系,尽可能吸纳受益于污染治理和生态修复的社会资本参与绿色发展基金。

三、生态产品价值实现治理机制的政策设计

完善生态产品价值实现的治理机制,需要通过政策设计,厘清利益相关方之间的责任分担、利益协调、价值流闭环等政策问题。

1. 生态产业化经营利益分配机制的政策设计

生态产业将生态资源纳入生态要素,使其参与经济活动,把生态价值的正外部性变现为现实的经济价值,做的是增量,但增量部分的利益分配机制还不明确。譬如,包含在增量收益中的生态资源权益究竟归属于国家(全民所有)还是属地的村镇居民(集体所有),在制度和政策设计中仍然是模糊的。许多地方在绿色共富、生态共富的名义下,为了让生态产业发展带动当地农民致富,把生态资源权益归属于当地村镇居民,这些实践模式仍需进行法理上的梳理。如果生态资源属于国有,那么生态资源权益应当归属于国家所有,如果维护生态资源的投入包含来自当地居民或集体经济组织的投入,当地村镇居民应当按比例享有生态资源的权益。如果生态资源是集体所有,那么生态资源权益应当归属于集体经济组织及其成员。

社会资本的权益保障应当在生态产业化经营利益分配机制中得到体现。如前所述,生态产业化经营收益既有生态资源的贡献,也有人造资本和人力资本投入的贡献。首先,需要明确生态资源、人造资本和人力资本投入的贡献大小,并在生态产业化经营利益分配机制中相应确定收益分配份额。在实践中,生态资源、人造资本和人力资本投入的贡献大小是不明确的,生态产业化经营利益分配机制中三者的收益分配份额也缺乏明晰的制度设计,容易出现收益分配的纠纷。如果社会资本投入没有得到相应的收益回报,社会资本进入的积极性就会

受到影响;反之如果社会资本得到的收益回报大于其贡献,生态资源的贡献就会被低估,生态资源的权益就可能受到损害。生态产业化经营利益分配机制的制度设计是一个亟待探究的政策课题。

2. 政府调节型生态补偿机制的政策设计

政府调节型生态补偿机制的核心问题是如何确定补偿范围和补偿标准。为了避免上下级政府之间、异地政府之间产生分歧,亟须对生态补偿的范围边界和补偿标准做出制度安排。具体来说,生态补偿的范围边界就是要明确哪些生态服务功能保护是生态服务供给区域自身应当承担的责任,哪些生态服务功能是向生态服务受益区域提供的,应当由生态服务受益区域提供相应的补偿。譬如,围绕流域上下游区域之间跨界断面的水质标准,可以按照是否达标来进行生态补偿,但上游区域的生态环境治理不完全是为了确保出境断面的水质达标,自身也有生态环境保护的责任。上风向和下风向区域之间的大气污染治理也有相似的问题,上风向区域的生态环境治理有利于保证下风向区域的空气质量,下风向区域理应提供相应的补偿,但上风向区域自身也有生态环境保护的责任,不能把大气污染治理的投入责任都转嫁给下风向区域。上下级政府之间、异地政府之间产生的分歧,看似是补多少的问题,实际上往往是补什么的问题没有厘清造成的。应当在明确生态补偿范围边界的基础上来讨论补偿标准。生态服务付费(PES, Payments for Ecosystem Services)仍然是生态补偿的理论依据,生态服务价值也是补偿标准的参考依据。

3. 生态环境导向的开发(EOD)模式的政策设计

EOD模式政策设计的核心在于保护修复生态环境的投入与收益之间形成价值流闭环。当前,我国正在实施的EOD模式强调企业主体、项目方式,把生态修复和生态环境治理的责任与产业发展的受益打包,由同一个市场主体一体化实施,从而达到产业发展的增值溢价反哺生态环境治理的目的。这种做法是在企业内部形成治理投入和收益的价值流闭环,其关键在于企业是否具有将收益用于生态环境治理的内生动力。当前主要是生态赋能型产业、环境敏感型产业等对生态资源依赖较强的产业具有这样的内生动力,大多数由地方政府背书的国资平台企业承担实施主体的责任。从理论上讲,只要保护修复生态环境的投入与收益之间能够形成价值流闭环,实施主体并不一定限于地方政府背书的国资平台企业,地方政府或者民营企业都可以成为实施主体。如果能确保保护修复生态环境的投入与收益之间形成价值流闭环,将来可以考虑将实施主体拓展到地方政府或者民营企业,吸纳更多的社会资本投入生态修复、生态环境治理等绿色发展领域。

EOD模式价值流闭环的形成过程可以分为生态修复工程和产业开发项目两个环节。生态修复工程需要投入人造资本、人力资本和劳动等要素,提升生态资源价值,使其能够作为要素进入经济活动。产业开发项目则将生态资源作为要素投入经济活动,与人造资本、人力资

本、劳动等要素结合并创造经济产出,使产业开发者获取经济收益。经济收益中来自生态资源的价值贡献与前期的生态修复投入实现平衡,从生态价值变现到生态价值反哺的EOD模式价值流闭环得以形成。EOD模式价值流闭环的形成过程,需要注意以下几个关键问题:①利益主体一体化,修复主体同时是开发主体,生态溢价的获益者也是生态服务功能的提供者;②生态资源与人造资本、人力资本、劳动等要素有机融合所创造的经济价值中能够得到市场认可并被消费者买单的生态资源价值(即从“E”到“D”的转化);③科学评估生态资源投入的价值贡献,譬如,通过构建新型生产函数,将生态资源作为单独的投入要素,借助投入占用产出分析量化生态资源的价值贡献(石敏俊等,2024),目的是将生态资源的价值贡献返还于生态资源维护投入(“D”反哺“E”)提供客观依据。

参考文献:

- [1] 欧阳志云,朱春全,杨广斌,等. 生态系统生产总值核算:概念、核算方法与案例研究[J]. 生态学报, 2013,33(21):6747-6761.
- [2] 石敏俊. 生态产品价值的实现路径与机制设计[J]. 环境经济研究, 2021,6(2):1-6.
- [3] 石敏俊. 生态产品价值实现的理论内涵和经济学机制[N]. 光明日报理论版, 2020-08-25(11).
- [4] 石敏俊,陈岭楠,赵云皓,等. 生态环境导向的开发(EOD)模式的理论逻辑与实践探索[J]. 中国环境管理, 2024,16(2):5-14.
- [5] 王金南,等. 生态产品第四产业:理论与实践[M]. 北京:中国环境出版集团, 2022.
- [6] 王金南. 生态产品第四产业发展战略及其政策应用研究报告[R]. 2024.

Governance Mechanism and Policy Design for Realizing the Value of Ecological Products

Shi Minjun

(School of Public Affairs, Zhejiang University)

Abstract: With the original intention of realizing the value of ecological products as the basis, the essence of realizing the value of ecological products can be grasped through two key dimensions. One is the market affirmation of eco-wealth, and the other is the institutional endorsement of eco-wealth. The former, through ecological industrialization, integrates ecological resources into economic activities as productive assets, so that the implicit value of ecological products can be recognized by the market, with the goal of transforming ecological wealth into economic wealth, and nurturing new economic growth drivers in regions rich in ecological potential. The latter, through the institutional and policy design of the ecological compensation and other mechanisms, enables the intrinsic value of ecosystem services to

be recognized by the institution, aiming to ensure that efforts to restore and protect the ecological environment are met with fair compensation, thereby reinforcing the commitment to ecological preservation in areas designated for ecological functions. The current governance mechanism for realizing the value of ecological products leaves much to be improved, the core of completing which is to clarify the relevant interests and form a fair and effective mode of sharing responsibilities and distributing benefits among them. For ecological industrialization, it is crucial to focus on the reward distribution mechanism for the various elements involved, ensuring that the manufactured capital and human capital invested in the eco-industry can receive a reasonable payoff, in order to incentivize the inflow of social capital into the eco-industrial sector. For government-regulated ecological compensation mechanisms, it is essential to address the compensation between superior and subordinate governments, as well as among different regional governments, with the core issues of determining “for what” to be compensated and “how much” to be compensated. The governance mechanism of market-based ecological compensation needs to strike a balance between the inputs and benefits of restoring and protecting the ecological environment. Improving the governance mechanism for realizing the value of ecological products requires the formulation of sounder policies that not only clarify the division of responsibilities and the coordination of interests among stakeholders, but also ensure a closed value loop of ecological products.

Keywords: Value of Ecological Products; Ecological Industrialization; Ecological Compensation; Governance Mechanism; Stakeholders

JEL Classification: Q50

(责任编辑:卢 玲)