

实施生态优先绿色发展战略 推动重庆三峡库区生态产品价值实现

□ 赵 骅 郑吉川 李志国

人类为满足生产生活需要要对自然资源进行加工和改造,该进程自工业革命之后大幅加快,导致在近两个世纪引发的生态环境问题日益突出。重庆三峡库区作为长江流域上游生态屏障,其多山少矿不利农耕、水运的特点虽使其历史上未经历大规模的农林开垦和工业开发,但近代以来沿岸城镇的低水平发展以及三峡工程蓄水后水文地质条件改变带来的生态修复、保护和开发问题至今还没有完全彻底解决。

为把习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态,坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标,发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求落实在重庆大地上,学好用好绿水青山就是金山银山“两山论”,走深走实产业生态化、生态产业化“两化路”,推动建立和完善重庆三峡库区生态产品价值实现机制具有重要现实意义。

生态产品价值实现的思想基础和基本方略

建立健全生态产品价值实现机制,是随着经济发展和生活水平的提高,人民群众对美好生态环境的需求不断增加,但当前生态产品供给还难以满足人们的迫切需要而由我国提出的一项创新性战略措施和任务,是涉及生态、经济、社会、政治等多个领域的全方位、多层次的在世界范围内尚未有系统成熟经验和模式可资借鉴的系统工程。

党的十八大报告提出,要“增强生态产品生产能力”。党的十九大报告指出,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需要”。2018年召开的深入推动长江经济带发展座谈会上,习近平总书记指出“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”。以上生态产品价值实现理念为化解我国特别是重庆三峡库区经济社会发展与生态环境保护之间的矛盾提供了基本遵循。

2021年4月,中办、国办印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》,明确了我国生态产品价值实现的阶段性目标和建立健全六大机制的重点工作;2021年9月,中办、国办印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》,明确了生态保护纵向补偿、横向补偿和分类补偿的具体方式。以上“两山论”和“两化路”的基本原则和实践抓手为我国特别是重庆三峡库区实施生态优先绿色发展战略提供了操作指南。

重庆三峡库区生态产品价值实现的主要问题

党的十八大以来,虽然重庆三峡库区在积极探索生态产品价值实现的过程中已经取得部分成效,初步建立起主体框架,但在推进生态产品价值实现的过程中仍然存在生态产品价值实现的相关政策保障力度不够、产权界定不清晰、价值评估不准确、补偿机制功能不完备、交易机制不成熟、金融体系的资金支持不到位等诸多瓶颈,制约着重庆三峡库区生态产品价值实现机制按国家要求的目标达成。

重庆三峡库区范围的界定
重庆三峡库区范围的界定主要来自国家和重庆市相关文件的表述。《全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020年)》确定的库区受援区县为巫山、巫溪、奉节、云阳、万州、开州、忠县、石柱、丰都、涪陵、武隆、长寿、渝北、巴南、江津,共15个区县。《三峡后续工作规划(2011—2020年)》专项资金涉及的区县为万州、涪

陵、巫山、奉节、云阳、开州、忠县、丰都、巫溪、石柱、武隆、长寿、渝北、巴南、江津和主城七区(渝中、江北、南岸、沙坪坝、大渡口、九龙坡、北碚区),共22个区县。重庆市统计年鉴定义三峡工程重庆库区为万州区、涪陵区、渝北区、巴南区、长寿区、江津区、开州区、武隆区、丰都县、忠县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、石柱县15个区县。而重庆市“一区两群”中“渝东北三峡库区城镇群”包括万州区、开州区、梁平区、城口县、丰都县、垫江县、忠县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县,共11个区县。本文所指的重庆三峡库区主要基于重庆“一区两群”规划,按照重庆市“渝东北三峡库区城镇群”确定的11个区县和石柱、涪陵、长寿3个长江沿岸区县。

重庆三峡库区生态产品产权制度不明晰

生态产品具有一定的公共性和外部性特征,导致重庆三峡库区生态产品产权边界界定较为模糊,造成各类生态产品存在定义和界定标准不统一、权属不清、产权交叉重叠和缺位遗漏现象。重庆三峡库区长江沿线包括了重庆市十数个区县,库区岸线森林、渔业、土壤及景观生态资源及各区县非岸线的生态资源评估计算确权工作限于技术和历史原因推进困难,归属个人(家庭)、集体、企业和政府的生态资源边界不明晰,自有和共有资源界定不明确。生态资源确权登记制度规范不健全,统一确权登记工作推进困难,大量生态资产产权主体不明确,所有权、使用权、经营权边界确定模糊。生态资产使用权、经营类型单一,出让、转让、出租、抵押、入股等权责归属难以确定。

重庆三峡库区生态产品核算体系不健全

由于我国尚未出台统一的且重庆市尚未出台对重庆三峡库区具备参考价值的地方生态产品价值核算指标体系、模型方法、数据来源规范,致使对重庆三峡库区生态产品的价值进行统一核算存在困难。针对重庆三峡库区生态产品价值实现的不同路径,缺乏各区县行政区域单元生态产品总值和长江岸线特定地域流域单元生态产品价值评价体系,全面体现重庆三峡库区生态产品数量和质量的清单难以确定。同时,重庆三峡库区生态产品的价值除自身换算的市场价值外还包括了长江流域上下游及周边地区的生态影响,外部性价值的界定和核算更加困难,总体精准定量核算的难度较大。此外,目前尚没有一个明确的部门负责统筹重庆三峡库区生态产品价值核算工作,并将其纳入库区经济社会发展评价考核体系。

重庆三峡库区生态产品保护补偿机制功能不完善

目前,我国多个地区已就建立生态产品保护补偿机制进行了大量尝试,取得良好成效,在重庆三峡库区的行政主体、市场主体补偿的评价制度尚未建立且存在争议,流域和区域间协调衔接不畅通。以政府直接补偿的形式存在着财政负担压力大、资金支持力度有限、资金来源渠道单一、缺乏生态产品损害赔偿的相关法律保障等瓶颈,重庆三峡库区生态产品价值实现的补偿体系仍有待进一步完善。

重庆三峡库区生态产品价值转化机制不成熟

重庆三峡库区生态产品价值实现的需求开发和产品交易亟须将经营性需求开发和产品交易亟须将经营性运作手段从补充变为主流。目前,我国生态产品交易市场整体发育程度低,重庆三峡库区生态产品交易市场更是不成熟,市场准入条件、交易技术与流程、各利益主体分配方式、交易价格和相关监督管理办法等不够统一规范,尚未形成库区统一的生态产品自由交换市场和定价机制,库区生态产



丰都县高家镇建国村厚慈湿地公园

新华社记者 黄伟 摄

品价值实现的市场交易体系还有待进一步改善。

重庆三峡库区生态产品价值实现金融支持体系不完备

由于生态产品的外部性、公共性等特殊属性,加之重庆三峡库区生态修复工程期限较长,导致重庆三峡库区生态产品的市场主体投资收益回报水平较低,既有融资模式难以完全满足生态产业化和产业生态化的资金和经营需求。而生态产品价值实现的市场化投入资金量需求大,投资回报周期长,投资回报受天气等多种因素干扰而风险大,银行等金融机构往往缺乏对生态产品投资的热情。由于缺乏生态融资激励约束制度,重庆三峡库区绿色信贷、绿色基金、绿色债券、绿色担保等绿色金融体系不够完备,金融对重庆三峡库区生态产品价值实现的支持力度较为有限。

重庆三峡库区生态产品价值实现的机制构建

由于重庆三峡库区被重庆市政府规划为生态涵养发展区,其生态产品价值实现应以生态优先绿色发展为主线,推动生态产品价值实现的机制构建。

建立重庆三峡库区生态产品产权管理和信息调查制度

深入开展重庆三峡库区生态产品健全产权体系等重大问题研究,以重庆三峡库区各区县现行生态产品统一确权登记为基础,明晰库区各区县全民所有、集体所有等不同所有者之间和使用者、经营者之间的权属边界。完善重庆三峡库区生态产品资产产权体系,推行资产所有权、使用权、经营权等分置运行机制,适度扩大自然资源资产产权权能。在严格“三线一单”管理的基础上,发挥国土空间规划引领作用,合理安排库区用地规模、结构、布局 and 时序,制定生态空间差别化准入标准,为自然资源合理开发利用和生态产品价值实现创造条件。基于重庆三峡库区各区县现有自然资源和环境调查监测体系,利用网格化监测手段,开展生态产品基础信息调查,摸清各类生态产品数量、质量等底数,形成库区各区县和库区整体的生态产品目录清单。同时,建立生态产品动态监测制度,及时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,建立库区开放共享的生态产品信息云平台。

建立健全重庆三峡库区生态产品价值核算和评估体系

按照“库区一盘棋”的思路,建立重庆三峡库区统一的生态产品价值核算方法和标准体系,开展库区生态产

品价值评估,组织开展项目级生态产品价值核算。基于生态产品供应链体系的特点,在进行库区生态产品信息普查的基础上,考虑库区不同类型生态产品商品属性,将生态产品的生产过程成本化,推动建立科学、统一的规范标准。确定库区不同类型生态产品的核算方法和技术规范,推动建立体现市场供需关系的生态产品价格形成机制。充分利用现有的库区各区县生态产品供应链资源数据库,利用大数据智能化分析能力创新核算方法,创建生态产品价值自动核算平台。以多元生态产品价值方法论作为理论基础,结合生态产品和区块链技术,引入生态产品种类等级评价机制,逐步形成针对不同种类和等级的库区生态产品多准则计算模式。核算库区生态系统生产总值(GEP),定期评估生态产品价值实现效益,将生态效益评价指标纳入库区各区县经济社会发展的综合绩效评价体系,将相关评估结果以共享式信息平台提供给各方利益相关者。完善生态产品评级机构考核制度,严格核查生态产品等级评估机构的信息,以营造公平、公正的生态产品评估环境。

建立健全重庆三峡库区实现生态产品的“生态价值”补偿体系

拓展重庆三峡库区生态产品价值实现的利益补偿渠道,纵向补偿与横向补偿机制共同发力,推动建立以长江流域带库区与非库区行政主体补偿为主和长江流域带库区内各区县政府补偿为辅的生态补偿机制,库区与非库区行政主体可依据生态产品价值核算结果、生态环境保护面积等因素,重点统筹完善作为生态产品提供者的库区各区县转移支付资金分配体系。建立长江流域带库区与非库区生态产品提供者和受益者合作园区,以利益分配和风险共担等方式为库区生态产品提供者给予生态补偿。以生态产品核算为基础,确立生态补偿标准,向库区内重点生态保护区和投资生态产品的相关企业给予补偿性经济政策倾斜,激发生态产品提供者保护生态环境的积极性和主动性,使生态保护与经济发展之间形成良性互动。建立健全损害赔偿的相关政策法规以及具体的生态损坏评判方法和实施机制,依据“谁损坏,谁赔偿”的原则,增加违法成本,适当设立生态保护公益职位,加大库区生态损害的监督管理力度。

建立健全重庆三峡库区生态产品交易市场和绿色金融制度体系

建立健全重庆三峡库区生态产品提供者、受益者等各方利益主体参与的生态产品交易市场,形成市场机制主导的生态产品交易体系,围绕不同类型生态产品资产的产权要素性质、

流转范围和交易需要,搭建多层次的库区生态产品产权交易平台,不断完善交易制度体系和价格形成机制,如推动建立参照国际“湿地银行”模式的重庆三峡库区“两山银行”和全国性的重庆三峡库区森林碳汇市场等,促进生态产品价值转化。建立健全重庆三峡库区绿色金融体系,推动银行等金融机构按照市场化、法治化原则,创新金融产品和服务,加大对库区生态产品经营开发主体中长期贷款支持力度,合理降低融资成本,提升金融服务质效。推动政府性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。探索生态产品资产证券化路径和模式。

建立重庆三峡库区生态产品“经济价值”实现的产业化体系

遵循“生态产业化”和“产业生态化”思路,按照重庆市“十四五”规划中渝东北三峡库区生态涵养发展篇章,构建重庆三峡库区高质量发展新模式,最大限度释放生态红利。在发展库区生态农业方面,健全以生态为导向的农业政策支持体系,结合库区各区县优势,大力发展禽畜、水果、蔬菜 and 中药材等山地特色产业;加强库区绿色农产品“三品一标”认证工作,提升产品品牌的市场竞争力与社会知名度,提高产品品质与附加值。在发展库区生态工业方面,利用科技创新驱动生态产品研发,探索新技术、新工艺和新方法的应用,深挖精深加工潜力,探索研发生态资源衍生产品,如植物化妆品、保健品、医药与生活用品等;对高污染、高能耗、产能过剩的传统工业实施绿色化改造,加快发展循环高效型、低碳清洁型、环境治理型工业,构造资源利用率高、环境污染小的工业体系,降低工业发展对库区生态环境的负面影响。在发展库区生态旅游产业方面,推进传统旅游业生态化转型,提供生态旅游体验、生态科考和生态康养等生态旅游产品,释放库区生态产品价值。

推动生态产业开发和产业生态化发展。通过市场机制,将生态资源作为生产要素投入生产活动实现生态产业化,发展重庆三峡库区生态产业,实现库区经营性生态产品交换价值。工业产业生态化方面,以产品生态设计为主线,在从原材料采掘到产品制造、运销、使用和最终报废处理整个生命周期中尽量降低对生态环境的影响。从宏观层面看,分析和预测我国产业生态化当前形势与发展态势,挖掘库区产业绿色、低碳、循环经济的战略内涵,加强顶层设计与制度建设,培育壮大高新技术产业和战略性新兴产业,推动库区各区县加快发展工业设计、现代物流等现代服务业,大力培育绿

色发展的新业态新模式;从中观层面看,研究库区产业共生体系的演化规律,识别工业生态化发展的逻辑,加强工业生态化布局和改造,依托库区纯净水源、清洁空气、适宜气候等良好自然条件,积极发展数字经济、电子信息、生物医药等产业;从微观层面看,剖析典型工业行业的物质代谢过程,构建基于物质效率的工业过程优化模型,为库区重点行业绿色发展提供技术支撑。农业产业生态化方面,将库区粮食种植与林、牧、副、渔业结合起来,推进农药使用减量化、资源利用集约化、生产清洁化以及轮耕休耕、自然恢复地力。林业产业生态化方面,开发库区多功能林业,实行分类经营、推进林业共享,实现林业砍伐量与蓄积量双增加、森林生态功能与经济功能双提升。畜牧产业生态化方面,提升库区高原草原生态功能,提高草原载畜量,并推进合理的生态养殖。旅游产业生态化方面,在库区生态保护中融入市场机制,实现生态保育、野生动植物保护与休闲旅游、经济发展一体化。

培育生态产品库区公用品牌。强化认识和发现重庆三峡库区生态资源的独特经济价值,开发经营库区品牌,提高产品“生态”附加值,构建代表性的库区公用品牌体系。升级农产品溯源体系,制定生态产品质量认证管理办法;培育库区公用品牌的第三方生态产品质量认证机构,实现认证标准多领域和国际化。推动库区生态产品拓展“互联网+”销售模式,通过整合构建网商、电商、微商相融合的营销体系和品牌推介平台,培育重庆三峡库区产品加盟基地,与库区各区县品牌、企业品牌、中国地理标志产品、地理标志生态产品等现有品牌相互叠加,共同构筑生态产品库区区域品牌“矩阵”,扩大库区公用生态产品知名度和影响力。

建立生态载体溢价模式。将重庆三峡库区无法直接进行交易的生态产品价值附加在工业、农业或服务业产品上通过市场溢价销售,实现库区生态产品价值市场化。基于库区良好生态环境吸引企业投资,刺激生态产业发展,通过绿色制造、降耗减排、废弃物回收利用等途径生产绿色有机食品、生态工业品,科学合理推动生态产品溢价率提升。通过持续改善重庆三峡库区生态环境增加生态产品供给能力,带动库区特定区域土地房产增值和利用库区公共性生态产品价值附着在库区品牌产品上实现生态产品直接载体溢价;积极构建以数字经济为引领、现代制造为支撑的绿色产业体系实现生态产品间接载体溢价。

建立授权经营和品牌分红等形式的特许经营制度。在重庆三峡库区探索通过将生态资源、生态产品特许经营的收益权交给库区各区县政府,实现生态品牌使用的利益分成,以增强库区各区县政府财政支出能力和管理水平,同时吸引当地社区、乡村进行共享共建、多方参与,提升库区生态产品的生产能力。

推广生态价值利用下的生态旅游产业开发。以重庆三峡库区本底资源和历史文化传统为基础,在库区国土空间规划编制、用途管制、自然资源合理开发利用和生态系统修复中,推广以生态价值利用作为主要实施路径,扶持和规范原住民从事环境友好型经营活动,推行参与式社区规划与管理。结合库区乡村振兴,开发乡村生态旅游产业,塑造传承文化、人与自然和谐共生的生产生活形态。

发挥文化对生态的赋能充值作用。将重庆三峡库区生态文化与传统三峡文化结合起来,深刻理解“绿水青山就是金山银山”的有机统一关系,对经济发展格局中的生态与文化的关系、经济发展与生态功能的关系、传统文化与生态文明的关系进行再提升,让生态产品价值实现机制成为生态和文化价值流动的桥梁,使得生态保护开发与文化传承发展相辅相成、生态文化与生态价值浑然一体。与此同时,加强宣传引导,在重庆三峡库区形成对生态产品普遍的价值认同,巩固生态产品价值实现的社会基础。

(本文为中国工程院院士钮新强指导、重庆工商大学教授赵骅负责的重庆三峡库区生态优先绿色发展战略重大项目的阶段性成果)