

DOI: 10.20103/j.stxb.202209122600

熊曦,刘欣婷,段佳龙,刘华欣,张伏中,张学文,曲耀荣.我国生态产品价值实现政策的配置与优化——基于政策文本分析.生态学报, 2023, 43 (17): 7012-7022.

Xiong X, Liu X T, Duan J L, Liu H X, Zhang F Z, Zhang X W, Qu Y R. Research on the allocation and optimization of the value realization policy of ecological products in China: From the perspective of policy text analysis. Acta Ecologica Sinica, 2023, 43 (17): 7012-7022.

我国生态产品价值实现政策的配置与优化 ——基于政策文本分析

熊曦¹, 刘欣婷^{1,*}, 段佳龙², 刘华欣³, 张伏中⁴, 张学文¹, 曲耀荣¹

1 中南林业科技大学商学院, 长沙 410004

2 中国林业科学研究院林业科技信息研究所, 北京 100091

3 中南大学商学院, 长沙 410083

4 湖南省环境保护科学研究院, 长沙 410014

摘要:为促进城乡区域协调发展,推动地区生态产业化和产业生态化,完善生态产品价值实现的多元化路径和政策制度体系,对当前中央和地方政府发布的生态产品价值实现相关政策文本展开分析,并提出优化建议,为后续相关政策配置与优化提供参考。通过选取 2019 年—2022 年 8 月间 36 份生态产品价值实现政策文本作为研究对象,构建政策工具-政策目标二维分析框架,借助质性分析工具 Nvivo12 对其进行量化分析和综合评价。研究发现,政策文件以通知和实施方案为主;政策工具覆盖较为全面,但内部存在分配不太协调的现象。政策目标维度中生态环境优化受关注度较高,而生态产业高效化较少。工具-目标配置上,存在多对多的关系,不同政策目标对应的政策工具也存在差异。为进一步优化生态产品价值实现的政策供给,从政策工具上应以战略、具体规划为重点,平衡政策工具内部结构比例;从政策目标上应强调从金融和技术方面助推生态产品价值实现的同时,也需要加强法规管制力度,推出更专业化和可操作性的具体举措,因地制宜凸显区域化特色和差异,真正将生态产品价值实现政策落到实处,确保成果看得见摸得着。

关键词:生态产品价值实现;政策工具;政策目标;文本分析

Research on the allocation and optimization of the value realization policy of ecological products in China: From the perspective of policy text analysis

XIONG Xi¹, LIU Xinting^{1,*}, DUAN Jialong², LIU Huaxin³, ZHANG Fuzhong⁴, ZHANG Xuewen¹, QU Yaorong¹

1 Business School, Central South University of Forestry and Technology, Changsha 410004, China

2 Institute of Forestry Science and Technology Information, The Chinese Academy of Forestry Sciences, Beijing 100091, China

3 Business School, Central South University, Changsha 410083, China

4 Hunan Academy of Environmental Protection Sciences, Changsha 410014, China

Abstract: In order to facilitate the coordinated development of urban and rural areas, promote regional industrialization of ecology as well as growth of industry in a ecotypic way, and improve the diversified pathways and policy hierarchy for value realization of ecological products, this paper analyzed the policy documents currently published central and local governments regarding value realization of ecological products, and offered optimization proposals so as to provide reference to future policy making and optimizing. Thirty six policy documents published from 2019 to August 2022 are selected as research objects. Policy Tool—Policy Targets, a two-dimensional analysis framework, is established and Nvivo12, an

基金项目:2022 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目 (22YJC790146); 2021 年度湖南省自然科学基金面上项目 (2021JJ31170)

收稿日期:2022-09-12; **网络出版日期:**2023-04-28

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: 940291041@qq.com

#此研究包含中国港澳台统计数据。

isotropy analysis tool, are used to analyze and evaluate the aforementioned objects quantitatively and comprehensively. It reveals that the policy documents mainly constituted by notifications and implementation plans; Although the coverage of policy tools is relatively comprehensive, their internal allocation is unbalanced. From perspective of Policy Targets dimension, the beautification of ecological environment is highly concerned while the efficiency of ecological industry is less considered. Multimapping can be seen in configuration of Tools to Targets. Policy tools for different policy targets are varied. In a bid to further optimize policy supply for value realization of ecological products, the policy tools shall focusing on strategical and specific planning, and shall be balanced in proportion of internal structure. From perspective of Policy Targets, facilitating value realization of ecological products by finance and technology shall be emphasized. By the meantime, legal regulation shall also be further stressed; the measurements shall be more professional, actionable and adjusted to regional characteristics and areal variation, so as to ensure the earnest implementation of ecological products value realization policies and substantial achievements can be reached thereafter.

Key Words: value realization of ecological products; policy tool; policy objective; text analysis

生态产业是构筑生态文明的经济基础和重要支撑^[1]。同时,产业是城乡融合发展的基石,推动生态产业发展还是促进城乡融合的重要因素和内容。激发产业内在的生态潜质,让生态赋能于产业发展,从而实现生态产品价值,在推动城乡融合高质量发展的同时,也为地方生态可持续发展提供源源不断的动力。因此,生态产品价值实现引起了社会各界的广泛关注。早在 2010 年国务院公布的《全国主体功能区规划》中,我国首次以政策文件形式明确了“生态产品”这一重要概念。随后党的十八大报告提出要“增强生态产品生产能力”,党的十九大报告进一步明确“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”^[2]。2018 年,我国开始推行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。在此基础上,2021 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》,生态产品价值实现已经由地方试点、流域区域探索进入到全国全面铺开阶段,同时各级政府通过机制体制创新以促进生态产品价值实现的制度供给,形成了中央与地方协同推进生态产品价值实现的良好局面。

从现有研究来看,学术界对于生态产品价值实现的研究主要集中在以下几个方面:一是内涵与特征方面,秦国伟^[3]、张丽佳^[4]等对生态产品的内涵和特征展开了研究,为生态产品价值实现的理论研究和实践探索奠定基础。二是实践经验与实现途径方面,虞慧怡^[5]、Sierra 和 Russman^[6]等结合国内外生态产品价值实现的优秀成果和典型案例并吸取经验,明确现阶段探索实践中存在的不足,提出推动生态产品价值实现的路径。三是在价值实现的基本模式方面,王夏晖等按照物质供给类产品、文化服务类产品、生态调节服务类产品总结了生态产品价值实现的三类基本模式^[7]。王会等以排他性为理论基础,构建支付机制-制度供给主体二维框架,识别了 5 类生态产品价值实现模式^[8]。四是政策与法律效应方面,高晓龙等从政府干预方式的角度,将政策工具分为市场化工具以及非市场化工具,并构建矩阵框架对其进行合法性分析^[9]。方印通过建立“点”“线”“面”的三维模型拓宽组织结构,完善生态产品价值实现法律机制,为推进生态产品价值实现的法治化进程提供智力决策参考^[10]。五是生态产品价值实现文本分析方面,Zhang 等通过对 258 篇相关文章进行统计分析,得出生态产品相关研究主要涉及生态产品供给、生态产品价值实现、生态产业、生态文明、监测与评价五个方面^[11]。

总体来看,国内外学者从理论、实践模式和路径等多个角度对生态产品价值实现展开了研究,为我国生态产品价值实现机制和试点工作的顺利实施提供了参考借鉴,但这些研究结果以方向指引和理论探索居多,对生态产品价值实现现有政策文本的深入系统地剖析较少,对当前政策的具体适配程度进行进一步分析的文章则更少。随着各地生态产品价值实现的不断推进,亟须对相关政策的配置和优化展开具体研究。为此,本研究试图在现有研究的基础上,基于政策工具视角,对国内典型政策文本进行量化分析和综合评价,把握政策的

特征和发展趋势,挖掘政策实施要点,为我国生态产品价值实现政策提出优化建议,助力我国生态产业和城乡融合高质量发展。

1 样本选择与研究框架

1.1 样本选择

本研究以“生态产品价值实现”为关键词,在中央以及各省(区、市)政府和相关部门官网、“北大法宝”中的“地方法规规章”栏目等多处进行检索,截至 2022 年 8 月,初步检索到相关政策文件共计 87 份。为了遵循政策样本选择的公开性、权威性和代表性标准,本研究将对搜集到的政策文件进行了二次筛选:(1)政策制定主体上,研究选取中央和省市级层面上的政府职能部门,不包括县级政策法规及非政府层面文件^[12]。中央顶层设计具有宏观战略指导高度,省、市级层面的政策具有引领地方探索、指导地方实践、规范主体行为的三重使命,尤其是国家生态文明试验区的省份政策文件及生态文明建设示范区的地区政策文件。(2)政策内容上,选取的政策文本与生态产品价值实现直接相关且是正式颁布实施的。(3)政策类型上,所选政策主要包括与生态产品价值实现相关的法律法规、规划、通知等能够鲜明体现政策意图的文件,剔除关联度不高、非正式文件、新闻报道等文件,二次筛选完毕后最终整理有效政策样本 36 份(表 1),其中,国家层面的意见 1 份、批复 1 份、规范性文件 1 份;省级层面的通知及实施方案有 18 份、规划 2 份。市级层面政策文本 13 份。同时,从政策文本的地域分布来看,主要集中在江西、浙江和广西。接着将所选政策文本导入到 Nvivo 12 质性分析软件中,以备后续对文本内容进行编码和可视化分析。

表 1 生态产品价值实现的相关政策文本(部分)
Table 1 Relevant policy texts for realizing the value of ecological products (part)

序号 Serial number	政策文本 Policy text	发布时间 Publish time	示范点类型 Type of demonstration point
1	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》	2021 年	
2	国家推动长江经济带发展领导小组办公室印发《关于支持浙江丽水开展生态产品价值实现机制试点的意见》	2019 年	
3	自然资源部批复《南平市自然资源领域生态产品价值实现机制试点实施方案》	2021 年	国家自然资源领域生态产品价值实现机制试点
4	福建省发展和改革委员会关于印发建立健全生态产品价值实现机制的实施方案的通知	2022 年	国家生态文明先行示范区 国家生态文明试验区
5	中共江西省委 江西省人民政府印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》的通知	2021 年	国家生态文明试验区
6	中共贵州省委办公厅贵州省人民政府办公厅关于印发《贵州省建立健全生态产品价值实现机制行动方案》的通知	2022 年	国家生态文明试验区 生态产品市场化省级试点
7	中共海南省委办公厅 海南省人民政府办公厅关于印发《海南省建立健全生态产品价值实现机制实施方案》的通知	2021 年	国家生态文明试验区
8	中共浙江省委 浙江省人民政府办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》的通知	2021 年	生态产品市场化省级试点
9	中共青海省委办公厅 青海省人民政府办公厅印发《青海省推动建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》的通知	2022 年	生态产品市场化省级试点
...	...	...	...
35	江西省人民政府办公厅关于转发省发展改革委抚州市生态产品价值实现机制试点方案的通知	2019 年	国家生态产品价值实现机制试点城市(江西抚州)
36	浙江省人民政府办公厅关于印发 浙江(丽水)生态产品价值实现机制试点方案的通知	2019 年	国家生态产品价值实现机制试点城市(浙江丽水)

因篇幅有限,仅列举出具有代表性的政策文本

1.2 研究框架

本研究通过构建政策工具-政策目标二维量化评价模型,尝试对当前我国生态产品价值实现的相关政策文本做出较为完整且客观的量化分析和综合评价。

1.2.1 X 维度:政策工具维度

本研究通过比较 Schneider 和 Ingram^[13], Howlett 和 Ramesh^[14], Rothwell 和 Zegveld^[15] 三类学者对政策工具的划分类别,其中最经典、最著名的分类是, Rothwell 和 Zegveld 根据影响作用,将政策工具划分为需求型、环境型和供给型 3 类^[15]。研究考虑到生态产品价值实现存在相关政策供给与需求的关系,所以借鉴 Rothwell 和 Zegveld 的政策分类思想^[16],将三类政策工具应用于本政策文本研究中,并作为政策分析的 X 维度(表 2)。

表 2 政策工具类型、名称、含义
Table 2 Type, name and meaning of policy tools

工具类型 Tool types	工具名称 Tool Names	工具含义 Tool meaning
供给型工具 Supply tools	资金支持	政府通过拓宽生态项目建设和补偿资金渠道,加大财政资金投入、争取专项资金支持,提供基础保障,促进城乡发展水平提高
	人才培养	政府通过强化生态学、经济学、管理学、法学等学科及专业建设,实施人才引进计划,培养专业化创新人才,强化人才支撑体系
	技术支持	政府推进区块链、人工智能等新技术应用,拓展延伸生态产品产业链和价值链
	基础设施	政府通过加快生态数字化智能化基础设施和基本公共服务设施建设,保障基本需求
	平台支撑	政府通过搭建生态产品信息共享平台、云服务平台、大数据平台、交易平台等创新开放平台,强化基础支撑
环境型工具 Environmental tools	制度规范	对生态产品信息、价格评估、核算、交易等方面加强规范与监管,提高制度化保障水平
	策略保障	制定生态环境保护方面的管理制度和措施,确保政策制度精准落实
	宣传推介	组织相关博览会、洽谈会,加强典型宣传和科普教育,提升生态产品的社会关注度
	金融支持	政府加大绿色金融、投融资和贷款支持力度,完善金融服务体系,提升金融服务质效
需求型工具 Demand tools	试点示范	政府开展试点项目和示范区建设,树立示范典型并进行推广来带动市场良性发展。如生态文明建设示范区、生态产品价值实现示范区建设
	社会参与	政府鼓励和引导社会各方力量参与到生态产品价值实现中来,如鼓励共建共管、鼓励校企联合等
	交流合作	高校、科研院及企业等多元主体间的合作联系与国际的开放交流。如生态文明论坛等
	专项行动	组织实施相关专项和开展“两山”创建等行动计划,推动生态产业高质量发展

1.2.2 Y 维度:政策目标维度

生态经济学的视角认为,生态产品的价值构成较为多元,主要通过生态价值、经济价值和社会价值三个层次来展现^[17],三者相互依存相互促进,实现“绿起来”“富起来”“强起来”的有机统一。以国务院发布的《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》作为参考和直接指导,具体分为 4 大目标,一是生态环境优美化,它是生态产品价值实现的基础,一方面通过新技术、新设备,降低能耗、提升资源的利用率、减少废弃物的排放等达到生态环境保护的目的^[18],另一方面通过对城乡人居环境的改善和基础设施的建设,同时加大生态惠民政策的落实力度,提高城乡居民生态环境幸福感和获得感;二是生态资源产业化,它是生态价值向经济价值转变的关键,通过发展生态农业、生态工业、生态旅游业,推进生态环境交易市场建设等措施,合力推动生态产业化发展;三是生态产业高效化,它是生态产品价值实现的“加速器”,加强人才的培养和引进,推动产业技术创新,促进生态产业向高端化、集群化升级;四是生态产业品牌化,它是生态产品价值实现的“放大镜”,打造区域生态产业、企业、产品品牌,保障产品质量,实现产品溯源可控,并积极进行宣传推广,着力营造有利于品牌成长的制度环境^[19]。因此,将生态环境优美化、生态资源产业化、生态产业高效化和生态产业品牌化这四大政策目标组成生态产品价值实现政策分析框架的 Y 维度(图 1),探索以生态产品价值实现为核心的城乡产业振兴新思路。

2 实证分析

2.1 政策文本发文时间分析

从 2019 年开始,生态产品价值实现机制的相关政策文件开始制定并发布,当年发布政策 3 份,占比 8.33%

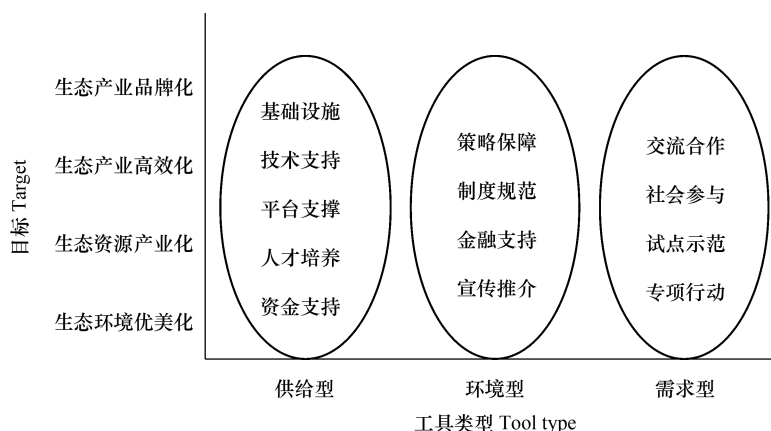


图1 生态产品价值实现两维度分析框架图

Fig.1 Two dimensional analysis framework of ecological product value realization

(图2)。三项政策分别是确立浙江丽水市、江西抚州市成为生态产品价值实现机制国家级试点城市,和两省政府发布生态产品价值实现机制试点方案,两市先行探索生态产品价值实现途径,为全国生态产品价值实现提供经验和示范。2021年出台政策18份,占到总文本的50%,这与2021年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》有关,随着顶层的制度设计,国家层面的生态产品价值实现制度框架基本形成^[20],为地方政策的制定奠定了良好的制度环境。随后浙江、江西、海南等省份积极响应国家号召,相继推进试点工作深入开展,因地制宜制定和实施地方配套政策,为生态产品价值的实现提供良好

2.2 政策文本词频分析

将36份政策文本分别导入Nvivo 12中生成生态产品价值词云图(图3)。核心关键词可归为两类,第一类是生态产品价值实现的专业名词,包括生态产品、自然资源、试点、绿色、环境保护、交易、核算、产业、产品等;第二类是措施类动词,包括价值实现、机制、发展、推进、建设、开展等。根据囊括生态产品价值实现专业名词和措施类动词,厘清其政策的几大核心主题。一是探索生态资源信息管理和产业化。对现有的自然资源 and 生态环境建立确权登记数据库,并进行统一管理,及时跟踪掌握生态产品数量分布、权益归属、保护和开发利用情况等相关信息,因地制宜地推进生态资源产业化,将生态资源优势转化为特色产业发展优势^[21]。二是推进生态产品试点示范。围绕生态产品价值核算、生态补偿、评估考核等方面,引导条件适宜的县(市、区)开展专项领域生态产品价值试点,并及时开展经验交流和总结,对典型案例加强宣传推广。三是建立生态产品价值核算制度。充分利用大数据、云计算、遥感影像等数字信息技术,优化生态物质产品、调节服务和文化服务的核算范围和方法,推进生态产品价值核算标准化。四是开展生态资源市场交易。在生态资产确权、核算、交易、监管等方面形成完整的交易体系,并积极融入碳排放权交易市场,实现生态产品市场化,助力生态特色产业释放城乡资源发展潜力,促进城乡又好又快地融合发展。

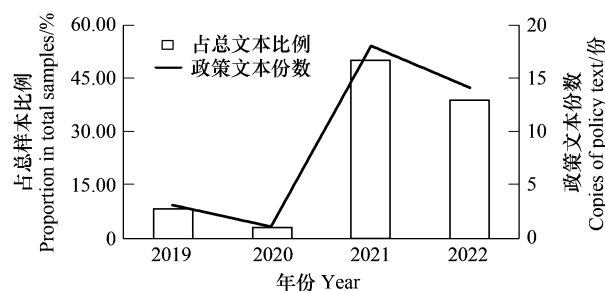


图2 生态产品价值实现政策发文时间、数量占比统计

Fig.2 Statistics on the time and quantity proportion of the policy for realizing the value of ecological products

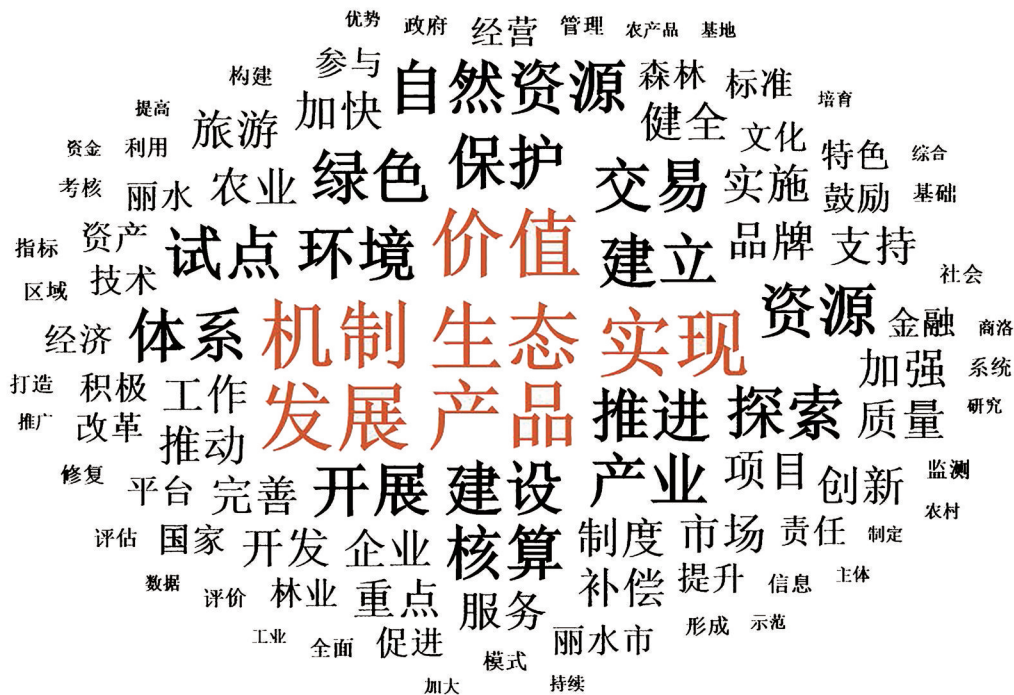


图3 政策文本词云图

Fig.3 Policy text word cloud map

2.3 政策文本内容分析

2.3.1 政策文本内容编码

首先对 36 份政策文本内容进行逐字、逐句编码,在 Nvivo12 中与之对应的是参考点,文本对应的内容为文本分析单元;其次将文本分析单元进行归纳和分类,与具体的政策工具名称相匹配;最后,统计节点分布、分配情况,将其转化为可量化的数据表格并进行统计分析。为了保证编码的准确度和客观性,先利用扎根理论的原理对文本逐句编码,并将编码内容进行归类,经团队检验后最终确定编码的结果,编码示例见表 3。

表 3 政策文本编码示例

Table 3 Policy text coding example

政策工具 Policy tools	文本分析单元 Text analysis unit	政策名称 Policy name
人才培养 Personnel training	通过人才引进、挂职交流、项目合作等渠道,拓展“候鸟型”人才引进和使用方式,健全“星期日工程师”、“博士后科研工作站”等柔性引才机制,消除人才流动壁垒。	青海省人民政府办公厅印发青海省推动建立健全生态产品价值实现机制的实施方案
平台支持 Platform support	建设开放共享的全区自然资源信息调查监测云平台,在此基础上打造形成全区生态产品信息云平台。	广西壮族自治区人民政府办公厅印发关于建立健全生态产品价值实现机制的实施意见的通知
宣传推介 Promotion	依托中国国际消费品博览会、博鳌亚洲论坛,系统开展生态产品推介。继续办好“中国(海南)国际热带农产品冬季交易会”,推动特色热带农产品走向国门、走向国际。通过新闻媒体和互联网等渠道,加大海南生态产品宣传营销力度,提高社会关注度。	海南省人民政府办公厅关于印发海南省建立健全生态产品价值实现机制实施方案
社会参与 Social participation	鼓励科研院所、企事业单位和社会各界参与制定生态产品价值核算技术标准。	福建省发展和改革委员会制定印发关于建立健全生态产品价值实现机制的实施方案的通知

2.3.2 X 维度政策分析

生态产品价值实现政策对政策工具的使用较为全面,36 份政策文本涵盖了供给型、环境型和需求型政策工具的综合运用,共有参考点 793 条。其中,使用最频繁的是供给型政策工具,占比 41.87%,共有 332 条;需

求型政策工具使用次之,占比 29.25%,共有 232 条;环境型政策工具使用最少,占比 28.88%,共有 229 条(表 4)。这表明政府目前主要通过供给型政策工具来调控宏观环境,在资源、技术、资金等供给中发挥作用,消除生态产品价值实现中的供给障碍,以保障生态产品价值实现有序推进。

表 4 X 维度政策分布和分配情况
Table 4 Distribution and distribution of X-dimension policies

工具类型(数量,占比) Tool types(number, proportion)	子节点 Child node	文本来源/份 Text source	参考点/个 Reference point	占比 Proportion/%
供给型工具 Supply tools(332,41.87%)	资金支持	27	59	7.44
	人才培养	17	26	3.28
	技术支持	24	89	11.22
	基础设施	22	59	7.44
	平台支撑	29	99	12.49
环境型工具 Environmental tools(229,28.88%)	制度规范	31	105	13.24
	策略保障	18	26	3.28
	宣传推介	24	57	7.19
	金融支持	21	41	5.17
需求型工具 Demand tools(232,29.25%)	试点示范	31	129	16.27
	社会参与	21	50	6.30
	交流合作	16	32	4.03
	专项行动	11	21	2.65

(1) 供给型政策工具

供给型政策工具的参考点最多,说明省市级政府主要通过加大人、财、物相关要素的投入,为生态产品价值的实现提供基础保障,这与当前我国正处在生态产品价值实现探索阶段的现实情况相吻合。其中编码的参考点主要集中在平台支撑和技术支持两个方面,分别占比 12.49%和 11.22%。这表明政府在平台建设、技术支持方面的投入力度较大,为生态产品价值的实现注入着持续动力。如福建省南平市构建“森林生态银行”这一自然资源管理、开发和运营的平台,盘活了该地区生态资源的经济价值^[22];作为全国首家“生态银行”的顺昌森林生态银行已完成收储林木林地 5080 hm²,并将 8.46 亿元资金导入林业直达林农手中,实现生态资源与绿色产业的顺畅对接,缩小了城乡发展差距;吉林省抚松县通过制定《“抚松人参”加工技术规程》,推动人参产业的标准化生产和管理,全县人参标准化种植面积达到 85%以上,销量占全国的 80%以上,以特色产业引领了县域城乡融合发展。同时,资金支持和基础设施的政策工具参考点为 59 个,占比均为 7.44%。说明政府对这两方面较为重视,两者为提升生态资源的开发价值、促进生态产业发展提供必要条件。如云南阿者科村申请专项资金用于森林和水源保护、基础设施维护与传统村落和民居的修缮,实现了自然生态和文化遗产保护的有机融合,并发展旅游业,到 2022 年 5 月全村民户均分红达到 2240 元,有力地促进了农民增收,推动了城乡融合发展的步伐。人才培养所占比例为 3.28%,在供给型政策工具中占比最小,参考点仅为 26 个,这反映政府目前在推动生态产品价值实现方面更多聚焦于基础设施建设,对相关人才培养的关注度和重视度有待加强。

(2) 需求型政策工具

在需求型政策工具中,试点示范成为主导,占比 16.27%,也是所有 13 个子节点中运用频率最高的。其原因在于,中央和地方围绕生态文明示范建设和生态产品价值实现机制探索,开展了多层次试点工作^[23]。如广东省南澳县在推进海岛生态修复中,实施近零碳排放城镇试点工程,城乡及景区安装节能路灯及太阳能照明设备,全县公交纯电动化率达到 100%,推动了生态保护与城乡融合发展。除了试点示范外,生态产品价值的实现还需要社会参与(6.30%),形成多方多赢的局面。可适当提高相关政策工具比例,激励社会力量更多投入到生态产品开发中来。生态产品价值的实现还有赖于高校科研单位与企业之间、我国与发达国家之间的合

作交流(4.03%),在合作交流中加快生态产业科研成果转化^[24]。如常德市政府开启中欧合作,发起了穿紫河生态修复治理工程,引领沿岸工商业发展,两岸相关产业每年实现收入 3000 万元以上,实现生态环境与经济效益的共赢。推动生态产品价值实现的政府专项行动较少,在整个政策工具中仅占 2.65%,未来可以增加政府专项行动,更好地发挥专项引领特色产业发展的作用。

(3) 环境型政策工具

在环境型政策工具中,制度规范占比 13.24%。制度规范在项目实施过程中发挥重要的保障作用,其占比较高说明政策制定者希望通过保障措施来推动政策目标实现。相对于制度规范而言,策略保障的使用稍有不足,仅占 3.28%。策略保障是以循序渐进的方式影响生态产品价值的实现,对政策的实施和制定起到保障的作用。金融支持类型的政策工具比例较低,为 5.17%,但恰恰又很重要,需要加强。如福建三明市推出 22 款绿色金融产品,全市绿色贷款余额高达 183.35 亿元,极大程度地促进林业碳汇产品的价值实现。在新媒体时代,宣传推介在实现生态产品价值中是十分关键的部分,但目前生态产品价值实现机制处于探索实施阶段,相关宣传推介政策较少,占比仅为 7.19%,后续宣传政策的制定和完善还有较大的空间。

2.3.3 Y 维度政策分析

与政策目标维度对应可以发现,不同政策对于生态产品价值实现的目标存在差异(图 4)。由图 4 结果显示,36 份政策文本对生态产品价值实现的目标集中于生态环境优美化(占比 30.9%)和生态资源产业化(占比 30.5%),表明现政策倾向于在保证生态自然环境持续向好的同时,享受生态产业产生的生态红利,形成生态美和产业兴的和谐局面。如浙江省梁弄镇将绿色生态、红色资源与富民产业相结合,引导村民参与生态产业发展、增强生态产品供给、促进美丽乡村建设,农村居民人均可支配收入近十年间翻了一番,推动了城乡融合发展。其次是生态产业品牌化(占比 20.6%),政府通过建立区域公用品牌,搭建整合资源、优化资产、引入资本的平台,打通了市场化交易的渠道,增强了生态品牌影响力。最后是生态产业高效化(占比 18%),这说明目前生态产业发展正在稳步推进中,未来需朝着高效化方向发展。

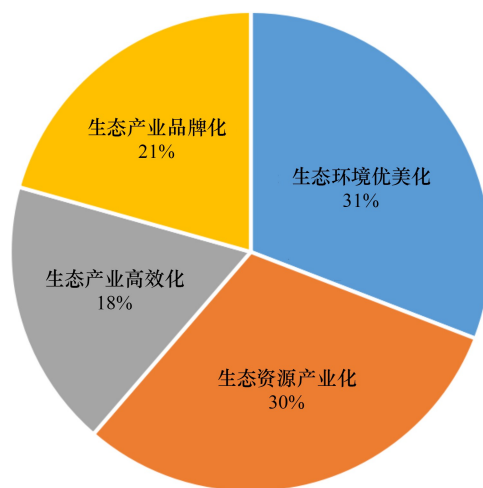


图 4 政策目标百分比

Fig.4 Policy target percentage

2.3.4 X-Y 维度政策分析

在 X 维度政策工具分析的基础上,引入政策目标维度的影响因素,得到表 5 的政策工具在政策目标维度上的分布统计结果。

在生态环境优美化方面,以供给型和需求型政策工具为主,分别占比 41.2%和 33.5%;而环境型政策工具比重偏低,占比 25.3%。这说明在提升生态环境质量上政府主要通过供给型和需求型两种政策工具双管齐下,而对环境型工具的使用较为缺乏^[25]。就具体政策工具而言,中央和地方政府在制定政策过程中集中发力于试点示范、资金支持和制度规范这三个方面,来合力推动生态环境的改善。政府通过试点示范引领以培育生态产品价值实现的内生动力,同时制度规范推动生态产品价值实现的直接指导,也充分考虑了采取资金支持等经济手段对目标群体起到良好的引导作用。此外,应该进一步加强技术支持、生态环保人才队伍建设和国内外合作交流,实现生态资源的充分利用和开发管理^[26]。

在生态资源产业化方面,供给型、需求型和环境型政策占比分别为 38%、30%、32%。其中,供给型中技术支持(30%)占据主要地位,这说明政府政策一定程度上弥补生态工业发展的短板,推进城乡生态资源产业化发展。投入大量技术支持的同时需要相关制度条例予以规范,在环境型政策工具中,制度规范的配比最多,占

比为 50%。需求型政策工具中社会参与和试点示范工具较为突出,体现出政策依靠高校、企业等社会组织积极参与来推动生态资源产业化的政策得到全面、准确、及时落地,其中社会组织为配合落实各项制度规范的主体,其主动参与也确保了政策效益的最大化。

表 5 政策工具在政策目标维度上的分布表

Table 5 The distribution of policy tools in the dimension of policy objectives

目标(数量,占比) Target(number,proportion)	供给型/条数 Supply tools					环境型/条数 Environmental tools				需求型/条数 Demand tools				占比/% Proportion
	资金支持	人才培养	技术支持	基础设施	平台支撑	制度规范	策略保障	宣传推介	金融支持	试点示范	社会参与	交流合作	专项行动	
生态环境优美化 Beautification of ecological environment	32	6	8	27	28	25	17	11	9	56	13	3	10	30.9
生态资源产业化 Industrialization of ecological resources	19	9	28	16	21	36	10	7	19	38	21	13	5	30.5
生态产业高效化 High efficiency of ecological industry	6	9	26	14	12	15	0	0	9	23	16	10	3	18
生态产业品牌化 Ecological industry branding	2	2	27	2	38	29	0	39	4	12	0	6	3	20.6

在生态产业高效化方面,全部政策工具 143 个,是政策目标中占比最少的。可能的原因是目前生态产品价值实现从生态价值转化为经济价值仍处于探索阶段,各级政府对生态产业高质量发展还处于实践初始阶段。其中本目标下主要聚集供给型政策工具,占比达到 46.9%,这表明政府希望通过资金支持、人才培养、技术支持等方式,让产业在培育生态产品市场主体、推进技术创新、促进生态产业升级等方面实现高质高效发展,从而推动生态产品价值实现政策更好地实施。

在生态产业品牌化方面,供给型政策工具占比 43%,环境型政策工具占比 44%,需求型政策工具占比 13%,这反映出中央和地方政府在推进生态产业品牌化实现过程中主要采取的供给型和环境型政策工具。而在供给型政策工具结构中平台支撑政策工具为 38 个,占比最多为 54%,这表明中央和地方政府在实现生态产品品牌化目标过程中倾向于选择的是平台支撑和技术支持等工具,建立生态产品安全溯源平台,完善生态产品信息登记体系,实现对生态品牌的维护。在环境型和需求型政策工具中,占比较多的是宣传推介和试点示范,分别为 54%、57%,这说明政府部门希望通过建设城乡生态产品价值实现示范区或试验区形成典型经验模式,借助新媒体或营销活动全力打造生态区域品牌,实现价值提升,加速生态价值转化赋能城乡融合发展。

3 结论与建议

3.1 主要结论

分析各省市生态产品价值实现的机制和试点等政策配置情况,从中挖掘政策优化的空间,为推动相关政策完善提供参考。研究得出以下主要结论。

3.1.1 政策文件体现地方特色不太显著

从政策演化来看,自 2019 年实施试点以来,生态产品价值实现相关政策陆续出台,政策制度体系进入实践探索期,呈现出政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续发展的推进特征。从政策内容来看,各地政策在贯彻落实中央文件精神的基础上,以借鉴先行试点城市经验为主导,在发展目标、发展思路、体制机制等方面缺乏具有城乡区域特性的探索,同时在细则措施的制定方面力度略显不足。这表明各地生态产品价值实现探索实践的政策制定方面结合自身实际情况有些不够,需鼓励有条件、有基础的地方政府根据需求和区域特点^[22],制定相关策略性举措推进地区城乡生态产业发展和生态产品价值实现示范区的建设。后续通过立足本土实际,从区域总体政策设计和细则措施两方面对政策体系进行深入探索和优化。

3.1.2 政策工具-目标配置不够协调

从政策工具维度来看,现有政策涉及供给型、环境型和需求型 3 类政策工具,兼顾 4 大政策目标,以 13 种

具体工具为立足点,逐步探索生态产业化、产业生态化新途径,打造生态文明建设新模式^[27]。其中,各类政策工具使用比例存在不平衡的现象,供给型政策工具有些过溢,而环境型和需求型政策工具有些不足,在一定程度上对生态产品价值实现的质量和效率产生了影响。在政策工具内部也存在“缺位”或者“过量”的问题^[25],比如在人才引进、交流合作、策略保障等方面的关注度有些不够,呈现出重规范、轻细则,重技术、轻服务的态势。所以各地需结合实际情况对现有政策进行优化组合,达到最优配置,从而完善生态产品价值实现的政策体系。

从政策目标维度来看,具体政策工具配置比例存在明显的欠协调之处,表现出重生态环境优美化和生态资源产业化,轻生态产业高效化和生态产业品牌化。说明现阶段,政府在生态产品价值实现上更多地聚焦于生态环境的保护、生态资源的产业培育等方面,而在如何实现城乡生态产业高质量发展并形成品牌效益等方面的关注程度还较低,需要政府继续加大支持投入力度和具体政策引领。在政策工具-政策目标的匹配方面,存在着明显的一对多、多对一的关系。同时,各具体政策工具在不同政策目标下的运用程度也不同,如生态环境优美化以供给型工具为主导,主要使用的政策工具为资金支持和试点示范;生态产品品牌化以环境型工具为主,主要的政策工具为平台支撑和宣传推介。

3.2 优化建议

3.2.1 完善政策内容以体现区域特色性和差异性

摸清区域生态资源底数,深刻挖掘资源价值内涵,分类分层构建区域特色化生态产品体系,以生态产品价值实现助力城乡融合发展。结合中央和地方政府的生态产品价值实现政策文本,有必要探索具有区域差异性的生态产品价值实现机制,带动农村地区发挥生态优势就地就近致富,促进生态优势向发展优势转变,从而推进城乡融合的发展。其路径主要包括生态产品保护补偿和经营开发两方面,其中生态产品经营开发分为发展生态产业和开展生态资源权益市场交易两种实现方式。具体如下图 5 所示。各地区因地制宜,宜农则农、宜游则游,探索生态产品价值实现路径,推动城乡融合发展。

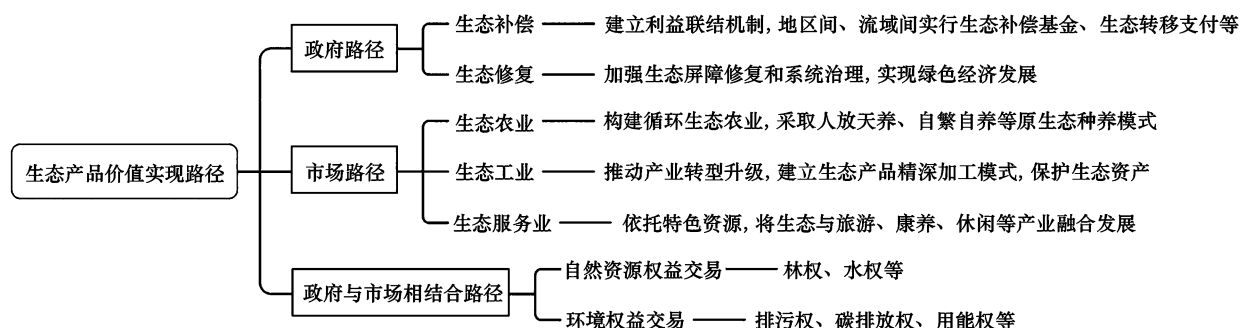


图 5 生态产品价值实现路径

Fig.5 Path to realize the value of ecological products

3.2.2 优化政策工具配比以确保协调性和匹配性

坚持政府的主导作用,积极试点示范总结经验,加大智力支撑投入力度,合力推进生态产品价值实现。随着我国对生态文明建设进一步重视,未来政策体系应该提升各类政策工具的科学性和实效性。一方面,可适当减少供给型政策工具、增加环境型和需求型工具的使用,通过政策间的合理配置、优化组合实现政策效果的最大化^[28]。一是重视政策执行过程中配套的实施细则^[29]。自然资源资产产权制度改革、生态资源权益交易、生态补偿、绿色产业发展等重点关联工作需要细化工作内容,明确了责任分工,着力解决生态产品“难度量、难抵押、难交易、难变现”问题;二是加强宣传推介。通过新闻媒体和互联网等渠道,加大对生态资源禀赋丰富但欠发达地区生态产品的宣传力度,在提升生态产品社会关注度的同时,也成为增加农民收入和推动城乡融合的有效途径;三是注重金融财政工作的配套使用。推进绿色金融、碳金融创新,建设绿色金融创新中

心,助推生态产品价值实现。另一方面,也要优化三类政策工具的内部结构,增强内部各具体政策工具与生态产品价值实现相关要素之间的配比协调,注重社会参与与国内外合作交流齐头并进,推动生态产品价值实现的良性互动。

3.2.3 细化政策目标以保证效率性和可操作性

在生态环境优化方面,政府可将关注点集中在强化生态保护修复、提高能源资源利用效率等上来,以提升生态环境社会认可度和人民满意度。如加强技术创新,推广循环农业节能技术、降低生态资源能耗;通过服务平台的建设,加快促进生态系统服务惠及广大民众。在推进生态资源产业化方面,重点将政策工具集聚到推进生态农业典型性、生态能源产业智能化、生态服务综合性和生态工业集聚性等方面,以政策为导向探索生态产业化发展新路径。在生态产业高效化方面,重点将政策工具集聚到技术创新和交流合作上来,加强与高校、研究所等国外研究团队和专家合作交流,进一步推进生态产业科研成果转化^[30]。同时加快生态产业数字化建设,打造数字化服务和交易平台,促进生态产业向高端化升级。在加快生态产业品牌化方面,可将更多政策工具集聚到公共平台建设上来,依托自身自然资源禀赋,加快培育城乡区域生态品牌,发挥生态地标品牌对城乡融合与生态产品价值实现推进作用,带动当地产业提升产品与服务供给质量,激发绿色优质生态产品与服务消费需求,打造覆盖全品类、全产业链的城乡生态产品公用品牌,实现区域生态品牌良性发展。最终形成生态环境质量优良、生态资源资产丰富、生态产业发展壮大、生态价值实现机制基本健全、生态产品价值实现成效显著的生态产品价值实现的标杆。

参考文献 (References):

- [1] 周国兰, 季凯文, 龙强. 生态文明视域下江西生态产业建设成效与对策研究. 价格月刊, 2016, (2): 59-64.
- [2] 靳诚, 陆玉麒. 我国生态产品价值实现研究的回顾与展望. 经济地理, 2021, 41(10): 207-213.
- [3] 秦国伟, 董玮, 宋马林. 生态产品价值实现的理论意蕴、机制构成与路径选择. 中国环境管理, 2022, 14(2): 70-75, 69-69.
- [4] 张丽佳, 周妍. 建立健全生态产品价值实现机制的路径探索. 生态学报, 2021, 41(19): 7893-7899.
- [5] 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. 环境科学研究, 2020, 33(3): 685-690.
- [6] Sierra R, Russman E. On the efficiency of environmental service payments: A forest conservation assessment in the Osa Peninsula, Costa Rica. Ecological Economics, 2006, 59(1): 131-141.
- [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. 环境保护, 2020, 48(14): 14-17.
- [8] 王会, 李强, 温亚利. 生态产品价值实现机制的逻辑与模式: 基于排他性的理论分析. 中国土地科学, 2022, 36(4): 79-85.
- [9] 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. 生态学报, 2019, 39(23): 8746-8754.
- [10] 方印, 李杰, 刘笑笑. 生态产品价值实现法律机制: 理想预期、现实困境与完善策略. 环境保护, 2021, 49(9): 30-34.
- [11] Zhang Z Z, Xiong K N, Chang H H, Zhang W X, Huang D H. A review of eco-product value realization and ecological civilization and its enlightenment to karst protected areas. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2022, 19(10): 5892.
- [12] 李燕凌, 代蜜. 我国县城城镇化政策的适配性研究——基于政策文本分析的视角. 公共管理与政策评论, 2022, 11(2): 87-100.
- [13] Schneider A, Ingram H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. American Political Science Review, 1993, 87(2): 334-347.
- [14] Howlett M, Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. New York: Oxford University Press, 1995.
- [15] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology. London: Longman Group Limited, 1985: 83-84.
- [16] 姜景, 姜娅新, 杜惠. 政策工具视角下的数字政府研究——基于我国 45 份政策文本的量化分析. 智库理论与实践, 2022, 7(2): 14-23.
- [17] 黎元生. 生态产业化经营与生态产品价值实现. 中国特色社会主义研究, 2018, (4): 84-90.
- [18] 熊曦, 肖俊. 武陵山片区城镇化与生态环境耦合协调度时空分异——以六个中心城市为例. 生态学报, 2021, 41(15): 5973-5987.
- [19] 李佐军, 俞敏. 如何建立健全生态产品价值实现机制. 中国党政干部论坛, 2021, (4): 63-67.
- [20] 丘水林. 多元化生态产品价值实现: 政府角色定位与行为边界——基于“丽水模式”的典型分析. 理论月刊, 2021, (8): 77-85.
- [21] 蒋金荷, 马露露, 张建红. 我国生态产品价值实现路径的选择. 价格理论与实践, 2021, (7): 24-27, 119-119.
- [22] 王宾. 共同富裕视角下乡村生态产品价值实现: 基本逻辑与路径选择. 中国农村经济, 2022, (6): 129-143.
- [23] 孙博文. 建立健全生态产品价值实现机制的瓶颈制约与策略选择. 改革, 2022, (5): 34-51.
- [24] 熊曦, 罗旭婷, 张子瑜. 湖南制造业高质量发展的演进历程及趋势分析——兼论双循环发展新格局背景下的路径探讨. 中南林业科技大学学报: 社会科学版, 2022, 16(2): 55-62.
- [25] 闫婷. 我国乡村振兴财政政策文本量化研究——基于政策工具和战略目标的二维分析框架. 地方财政研究, 2022, (2): 75-83.
- [26] 吴金明. 论基于我国高技术产业生态位变迁的国内国际双循环. 湖湘论坛, 2020, 33(6): 54-63.
- [27] 熊曦. 基于 DPSIR 模型的国家级生态文明先行示范区生态文明建设分析评价——以湘江源头为例. 生态学报, 2020, 40(14): 5081-5091.
- [28] 宋敏, 龙勇. 政策工具视角下我国碳达峰碳中和政策文本分析. 改革, 2022, (6): 145-155.
- [29] 陈清, 张文明. 生态产品价值实现路径与对策研究. 宏观经济研究, 2020, (12): 133-141.
- [30] 陈娇娇, 宋维明, 熊立春, 陆文明. 贸易摩擦对全球林产品贸易的影响. 中南林业科技大学学报, 2021, 41(5): 182-192.