

乡村振兴战略下生态产品价值实现的法律协同

舒 鹏

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年9月19日; 录用日期: 2024年11月7日; 发布日期: 2024年11月14日

摘 要

实现乡村振兴是当前的重要战略目标, 同时生态产品价值实现是实现乡村振兴的重要抓手之一。二者协同存在着内源上的联系, 但其协同机制仍需进一步完善。通过分析政策文本并结合具体实践, 本文将分析二者协同机制下的实现路径, 探究其协同机制方面所面临的内涵、主体、供给机制之困境, 通过加强顶层设计, 统一界定内涵, 并优化协同机制, 完善法律保障。

关键词

乡村振兴, 生态产品价值, 生态振兴, 协同机制

Legal Synergy in Realizing the Value of Ecological Products under the Strategy of Rural Revitalization

Peng Shu

School of Literature and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 19th, 2024; accepted: Nov. 7th, 2024; published: Nov. 14th, 2024

Abstract

Achieving rural revitalization is an important strategic goal at present, while the realization of the value of ecological products is one of the important grasps to achieve rural revitalization. There exists an endogenous connection between the two synergies, but their synergistic mechanism still needs to be further improved. By analyzing the policy text and combining the specific practice, this paper will analyze the realization path under the synergistic mechanism of the two, explore the dilemma of the connotation, subject and supply mechanism faced by the synergistic mechanism, and optimize the synergistic mechanism and improve the legal guarantee by strengthening the top-level design and defining the connotation in a unified way.

Keywords

Rural Revitalization, Ecological Product Value, Ecological Revitalization, Synergistic Mechanism

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

全面实施乡村振兴战略, 要求促进农业全面升级、农村全面发展、加快农业农村现代化。同时, 建立健全生态产品价值实现机制, 是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措, 是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径。在生态保护、振兴乡村的语境下, 乡村振兴战略与生态产品价值实现存在着高度协同关系。“两山”战略理念是二者的共同战略指导, 同时乡村地区是二者战略实践的高度重叠地带, 可见乡村振兴与生态产品价值实现存在着内源上的联系。此外, 二者协同下的路径机制不仅为乡村振兴注入活力, 还为生态产品价值实现提供深厚的基础。但是, 目前基于二者协同下的内涵的界定不统一、参与主体地位的失衡、协同路径机制的难协调等困难, 需要结合理论分析和实践案例, 构建二者的法律协同机制。

2. 乡村振兴与生态产品价值实现的内源联系

2.1. “两山”战略理念的同步

发端于浙江省域治理的“两山”理念, 在乡村振兴的历史语境和浙江 18 年来的发展经验中, 最大程度地发挥了其最初蕴含的理论价值[1]。正是跟随“两山”理念的脚步, 浙江省走出了一条生态科学发展的新路, 领跑于全国各省市, 不断实现“以最小的资源环境代价谋求经济、社会最大限度的发展, 以最小的社会、经济成本保护资源和环境, 走上一条科技先导型、资源节约型、生态保护型的经济发展之路”[2]。同时在中共中央、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》(以下简称《实现意见》)中提出, 建立健全生态产品价值实现机制, 是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措, 是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径。二者都是以习近平“两山”理念为战略指引, 在自身的发展策略中加以完善, 从而达成实现各自路径建设的目标。

发展理念上, 乡村振兴与《实现机制》均提出, 贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。战略布局上, 中共中央、国务院《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》(以下简称《现代化意见》)提出统筹推进“五位一体”总体布局, 在《实现机制》中生态产品价值实现也要跟随“五位一体”总体布局, 协调推进“四个全面”战略布局。

2.2. 乡村实体领域的交叉

乡村是开展乡村振兴战略的中心地域, 战略要求要促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展, 加快农业农村现代化, 其中尤其贫困乡村地区是乡村振兴战略的主要工作重心。对于生态产品的界定最早在于 2010 年发布的《全国主体功能区规划》, 其中将生态产品认定为维系生态安全、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、宜人的气候等, 并将其与农产品、工业品和服务产品并列。根据生态产品开发定义和开发理念, 规划将我国国土空间分成多个主体功能区, 如农产品主产区、重点生态功能区等等。农产品主产区不言而喻, 乡村地区即是其实践的中心地

域。在 2019 年的中国，绝大部分的贫困地区都被在规划主体功能区中划为限制开发区。在这里面，有 573 个贫困县，而被列为生态功能区就有 516 个，占比九成以上；同时贫困县的县城所在地与生态功能区重叠的占比达将近八成[3]。

以上可见，乡村地区是乡村振兴与生态产品价值实现的主要实践交叉领域。

2.3. “保护” “开发” 实现路径的同源性

乡村振兴不仅强调要继续保护“生态宜居”、继承发扬“乡风文明”，保护农业文化遗产和非物质文化遗产。同时还指出要实现乡村“产业兴旺”，结合当地乡村优势特色资源，扶持发展现代种植业、农产品加工业、乡村休闲旅游业等产业，促进农村一二三产业融合发展。由此可总结出乡村振兴战略的实现路径是“生态保护”与“开发”齐头并进。在《实现意见》中，意见指出，要构建生态产品调查监测机制、建立生态产品价值评价机制、健全生态产品经营开发机制、健全生态产品保护补偿机制、健全生态产品价值实现保障机制、建立生态产品价值实现推进机制这六大机制。这六大机制，亦可归纳为保护机制和开发机制。在机制的背后，所展现的便是与乡村振兴同源的“保护”与“开发”两大实现路径。

3. 乡村振兴与生态产品价值实现的协同困境

3.1. “生态产品” 概念界定不统一

对于“生态产品”的界定最早在于 2010 年发布的《全国主体功能区规划》，其中将生态产品认定为：“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、宜人的气候等。”并随后将生态产品与农产品、工业品和服务产品并列。这意味着官方将生态产品认定为与农产品是两类的存在，即生态产品不属于农产品，二者是并列关系。由此可见官方对生态产品的界定倾向于一种“资本 + 服务”的融合体[4]。

有学者总结梳理对此概念的理解路径：第一种是将生态产品理解为广义上的生态友好型产品，如有机食品、绿色农产品、生态工业品等；第二种是将生态产品理解为具有生态功能的所有生态资源或生态资本；第三种是将生态产品理解为生态系统提供的服务，认为生态系统提供的供给服务，调节服务，文化服务，支持服务都属于生态产品[5]。

依上述官方与学界的对比，可知官方与学界对于生态产品的界定也并未达成统一共识。对“生态产品”的界定不能统一，就导致实践中出现多种概念用法的存在。概念的混淆使在生态产品价值实现的具体工作中出现各级各地文件内容不统一、对接工作难度大、以及不能正确良好地指导工作等等问题。这不仅对生产产品价值实现是一种困境，更在与乡村振兴的协同过程中产生尚且无法解决的矛盾。

3.2. 协同参与主体不平等

在生态产品价值实现和乡村振兴中，政府一直是作为主导地位在其中运作。在生态产品价值实现中，政府通过转移支付等手段进行生态补偿，使用财政补贴促进生态保护；在乡村振兴中，政府不仅引导新型农业产业发展、建立农民收入稳定增长机制、统筹乡村公共基础设施、促进城乡产业协同发展以及建立和落实乡村振兴扶持各项措施等等。可见政府是在生态产品价值实现和乡村振兴协同的主导力量[6]。其次，市场在两者协同中也是起到中流砥柱的作用。在乡村振兴中，市场机制可以促进农村产业转型升级，激励和引导农村企业、农民合作社和个体农户投入更多的资金和技术，推动农产品质量的标准化和品牌化，促进农村金融发展。市场更是生态产品价值实现与乡村振兴的粘合剂，两者的相互促进、相互推动少不了市场的作用。

然而，本应成为这场协同运动的重要主体——农民，却鲜有存在的主体性空间。在自然资源部发布

的三批生态产品价值实现的典型案例中,农民作为主体,甚至只是参与角色的案例都屈指可数。而在《振兴条例》中明确提出要坚持农民的主体地位,但何时落实到生态产品价值实现中,落实到生态与振兴协同中则仍未明确。目前在这场战略活动中,参与主体仍停留在传统的政府与市场结构,但多元融合参与主体是必需的,农民与其他主体的加入不可搁置。

3.3. “生态保护”与“开发”协同困难

在生态产品价值实现中,跨区域、跨流域的生态补偿方面由于缺乏顶层设计以及相关法律规制,流域上下游利益平衡难以达成,导致跨行政区的生态补偿推进难度较大。全国统一规范的生态价值补偿体系尚未形成,跨区域和跨流域补偿机制还有待规范[7]。不仅如此,《实现意见》中提出要建立生态产品价值实现保障机制,探索架构生态产品价值考核机制,对生态产品的供给能力、产业化水平、生态保护成效等方面指标进行重点考核。但价值考核机制仅在小部分领域具有技术标准,且专业性较强,在具体实践过程中操作难度大,这就导致无法合理有效地监测生态产品价值实现中保护与开发的具体成效。在乡村振兴中,开发所带来的经济效益在纸面上远大于生态保护所蕴含的社会红利,这就导致常常出现只开发不保护、忽略与当地生态环境、乡风乡俗相结合、传统产业遗留的保护问题尚未解决等情况发生。同时在实践中,会出现为使本乡镇地区快速达成乡村振兴目标,而隐瞒包庇破坏生态过度开发行为的“地方保护”现象。以上这些情况,让生态产品价值实现与乡村振兴协同下的开发与保护面临着巨大的现实压力。

4. 乡村振兴与生态产品价值实现协同的法律对策

4.1. 统一“生态产品”的内涵界定

针对“生态产品”的官方与学界的内涵界定不统一问题,应当尽快通过更高效力级别的官方法律规范来明确界定其内涵。目前官方对其内涵的界定仍停留在“资本+服务”的阶段,将生态产品看作是清新的空气、清洁的水源、宜人的气候等的自然要素资本,同时具有维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境等服务功能,但忽略了生态产品本身的作为产品的效益。笔者认为,“生态产品”内涵的界定不应抛弃其为大众所熟知认同的概念——即其本身也是一种产品,只是虽不同于任何一种与其并类的产品,如农产品、工业品等,但它能够以生态要素的形式凝结于这些产品中。不能一味将其认为是一种自然要素,从而割裂了它本身应存在的要素[8]。不仅如此,在与乡村振兴协同时,更不能抛弃了作为乡村产业中的特色要素的乡村产品。综上所述,对于“生态产品”的界定,应将“资本”“服务”“产品”相结合,形成更优选的融合体,具体为具有维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境等服务功能的自然要素,包括可从自然生态系统中获取的纯自然要素,亦包括经过人类劳动加工所形成的自然要素。

4.2. 拓展协同参与主体的范围

首先,应完善广大农民群众投身生态产品价值实现与乡村振兴协同的政策与制度,拓展农民亲身参与的方式,切实保障农民在这场协同运动中的主体地位,激发农村发展活力。必须健全乡村振兴政策体系,加大政策支持、体制保证,在农民最切身关注的方面给予政策支持,如解决就业问题、利益分配、乡村基础设施建设等方面的问题[9]。培养农民群众的“主人翁”意识,充分激发农民群众立足乡村、治理乡村、发展乡村的热情。其次,提升农民群众自身的综合能力,让其能适应当今乡村振兴与生态产品价值实现的现实要求。组织教育培训农民群众活动,大力普及新型科学文化知识,传授科学技术方法,提高农民群众的科学文化素养以及综合技术能力。再次,鼓励、吸引农民群众以外的社会组织的参与,为

参与主体注入多元化力量, 同时还能解决许多资金、人才、技术问题。

综上所述, 协同参与主体的拓展应完善相关立法, 加大政策保障, 构建以“政府为主、市场为辅、农民做主、社会参与”的多元协同主体结构。

4.3. 完善“保护”“开发”协同机制体系

加强顶层设计, 充分发挥中央在地方跨行政区生态补偿中的协调作用, 在利用中央财政资金纵向转移支付的基础上, 完善跨行政区生态补偿法律法规, 明确区域(流域)之间横向生态补偿的适应范围以及工作机制等[10]。充分发挥政府与市场协同作用, 增加重点区域的补偿力度, 加大对绿色金融这类市场化资金的引导, 吸引社会资本参与生态保护补偿工作, 为生态保护补偿提供稳定资金支持。

生态产品价值实现与乡村振兴都需要完善相关工作考核评价标准, 应始终坚持“保护”与“开发”协同发展, 即生态效益与经济效益共同发展。建立统一的考核评价标准, 同时也要结合当地具体情况具体分析。加强生态产品价值实现和乡村振兴在地方政府绩效考核中的应用, 实行经济发展与生态产品价值“双考核”, 推动绩效考核结果作为当地领导干部离任离计的重要参考。

5. 结语

目前, 乡村振兴战略已取得一定成效, 与生态产品价值实现的协同机制也在逐步完善, 二者协同也是深化“两山”转化路径推进新时代生态文明建设的重要内容。但从基础内涵到协同路径, 从具体实践到法律保障, 仍存在着许多亟待解决的重大现实问题。本着乡村振兴与生态产品价值实现的协同机制还有一定的完善空间, 本文通过分析二者协同的内源联系, 结合政策文本, 总结典型案例, 探究二者的协同机制的完善之路。

参考文献

- [1] 包大为. 从浙江经验和历史语境看“两山”理念: 乡村振兴的治理方向[J]. 治理研究, 2020, 36(4): 27-33.
- [2] 树立科学发展观推进生态省建设—访浙江省委书记、省人大常委会主任习近平代表[N]. 人民日报, 2004-03-04(008).
- [3] 张文明, 张孝德. 生态资源资本化: 一个框架性阐述[J]. 改革, 2019(1): 122-131.
- [4] 高利红, 苏达. 乡村振兴与生态产品价值实现的法律协同[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2023, 43(5): 119-127, 186.
- [5] 张雪溪, 董玮, 秦国伟. 生态资本、生态产品的形态转换与价值实现——基于马克思资本循环理论的扩展分析[J]. 生态经济, 2020, 36(10): 213-218, 227.
- [6] 吕忠梅. 沟通与协调之途[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 57-60.
- [7] 彭文英, 滕怀凯. 市场化生态保护补偿的典型模式与机制构建[J]. 改革, 2021(7): 136-145.
- [8] 吴卫星. 环境权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 12-14.
- [9] 叶俊荣. 环境政策与法律[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 31-32.
- [10] 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[J]. 改革, 2022(5): 34-51.