

# 国土空间规划赋能生态产品价值实现的思考

◎ 吴飞 张晓蕾 周秦

## 核心提示

本文从国土空间规划理念引领、价值引领、功能引领、工程引领和机制引领等五个方面，提出了国土空间规划赋能生态产品价值实现的路径，对以此建立健全生态产品价值实现机制进行了探讨。

生态产品价值实现是我国生态文明建设在理念上的重大变革，是纾解新时期社会主要矛盾的关键路径<sup>[1]</sup>。自然资源是生态文明建设的重要载体，自然资源管理贯穿了生态产品价值实现的全过程。“五级三类四体系”的国土空间规划是落实国家重大战略、统筹部署空间发展保护格局、合理配置国土空间要素、明确空间可持续发展战略的关键，为自然资源管理确定了“逻辑起点”，也为生态产品价值实现明确了“空间基点”。国土空间规划与生态产品价值实现关联性强、匹配度高，在理念、内容等方面高度契合，在生态产品价值实现中发挥着价值发现、价值捕获、价值重塑和价值提升等重要作用。

## 发挥理念引领作用， 推动价值提升和价值“外溢”

厚植生态文明理念，体现资产管理思维。我国幅员辽阔、自然资源种类丰富，生态产品的生产供给和价值实现都有一定的优势，要始终把生态文明建设摆在突出位置，并贯彻到国土空间规划编制和实施的全过程中。在践行“绿水青山就是金山银山”理念中，各地应结合实际，发挥国土空间规划的统领作用，体现自然资源资产管理思维，在推动自然资源合理保护和开发利用的同时，注重自然资源资产的保值增值。

将引领价值实现作为前置目标，明确引导方向。各地在五级国土空间规划编制过程中，可将“引领

生态产品价值实现”作为前置目标，注重明确生态产品功能分区；在国土空间规划详细规划和相关专项规划中，注重明确生态产品类型及价值实现方式；在国土空间规划“四体系”建设中注重统筹完善法律法规、明确技术标准、严格审批和监督等内容，为生态产品价值实现提供制度保障。

注重国土空间规划全局性谋划和整体性布局。国土空间规划编制在空间引导上，进行全要素、全覆盖的生态资源系统性评价和生态产品开发利用适宜性评价，进行空间分区引导；在系统统筹上，须关注生态修复、国土整治、土地储备、产业提升、乡村振兴、旅游发展等各个相关领域；在时序过程上，“引领生态产品价值实现”的目标和理念应贯穿国土空间规划编制和实施的全过程；在利益分配上，要兼顾政府、市场、公众、生态产品生产等各类主体利益。

## 发挥价值引领作用， 促进供需匹配和价值转化

促进供需两端精准对接。供需两端精准对接是生态产品价值实现的关键。在供应端，各地应系统梳理生态资源及其内在生态价值和开发利用潜力，明确生态产品的资源类型基础、分布区域和开发利用方式。在需求端，生态产品需求要有相应生态产品功能和空间支撑，需要通过规划统筹引导、比例控制，兼顾保护类（公益性）需求生态产品空间和利用类（经营性）需求生态产品空间，通过财政转

移支付、税收补贴 / 优惠、用地指标倾斜等机制予以保障落实<sup>[2]</sup>。

促进资源资产价值提升。在“资源变产品”环节，须通过科学规划提升产品质量和供给能力。其中，总体规划要重点关注目标、比例、格局、整体策略、分类分区等内容，充分发挥优势资源价值作用；专项规划要重点关注国土空间综合整治、生态修复等安排，提升生态产品质量；控制性详细规划要重点关注综合效益，实现生态产品价值捕获发现、修复重塑、凝练提升。在“产品变商品”环节，应使生态产品功能满足需求，明晰产品价值、产生剩余价值、搭建交易平台、形成支付可能，并以“刚性保障+弹性调节”有效推进产品价值量化和实现，即目标控制、指标设定的刚性保障，以及政策保障和管控机制的弹性调节等。

### 发挥功能引领作用， 为实现路径选择指明方向

突出资源优势。根据各地资源禀赋确定适宜的生态产品化发展方向。如：盛产特色优质生态农产品的地区，规划“生态+农业”方向；自然景观条件及交通区位条件较好的地区，规划“生态+旅游”方向；具有丰富的生态资源及一定的生态品牌和地方文化的地区，规划“生态+文化”方向；生态资源具有修复治理潜力且公众具有较大休闲需求的地区，规划“生态+休闲”方向。对于非自然资源禀赋型地区，从公民休闲、游憩等公共性需

求出发，打造成为公益性生态产品，探索可推广、低成本的生态产品化发展方向。

夯实生态产品分类基础。各地应结合实际，从不同角度采取差异化空间 / 功能分区方式。其中，在主体功能角度，应根据主体功能类型及附加类型，将以生态、农业、景观等为主体功能的分区作为生态产品价值实现重点分区；在生态产品属性角度，应划分为公共性生态产品空间和经营性生态产品空间<sup>[9]</sup>，公共性生态产品空间又可细分为重点生态功能区（生态补偿区域）、特别生态功能区、优质生态产品供给区等；在产品功能角度，可结合生态产品开发利用适宜性评价，划定与生态产品化发展方向最密切相关的区域，如森林碳汇集中区域、农产品集中区域等。

强化约束和引导作用。通过设置核心指标，分约束性和引导性两类进行控制引导。其中，约束性指标方面，主要体现刚性要求的保护类需求（公益性）生态产品空间和利用类需求（经营性）生态产品空间比例、生态保护面积等指标；引导性指标方面，主要体现生态产品化发展方向的相关指标，如生态用地增加规模、受损生态空间修复率、生态旅游总收入、生态旅游总游客量等。

### 发挥工程引领作用， 提升生态产品供给能力和质量

提升生态产品供给能力。针对生态优势显著地区，国土空间规划编制应侧重基础设施、生态修复、



生态产品价值实现需求端逻辑关系示意图

支撑乡村振兴和生态旅游发展等工程的布局安排。其中,应科学布局交通基础设施、公共服务设施,为生态产品价值实现创造有利基础;针对自然生态系统破坏或生态功能缺失等问题,安排生态修复和系统治理工程,促进生态环境修复和生态产品“溢价”;在村庄规划编制和实施过程中,合理安排一、二、三产业用地布局,提升农村公共服务设施、基础设施和居住环境品质,塑造人与自然和谐共生的生产生活形态<sup>[1]</sup>;推动旅游产业发展,促进生态产业化实现。

**拓宽生态产品供给范畴。**国土空间规划编制实施应着力打造特色工程,突出历史文化保护和生产力布局引导。其中,历史文化特色工程应侧重文旅产品的工程打造和功能布局,通过规划发展生态旅游和特色文化产业、挖掘历史文化,促进价值实现;特色(绿色)产业工程应针对绿色资源禀赋优异的地区,鼓励少投入、高产、低污染的绿色发展;产业生态化工程应结合国土空间规划,提出产业优化转型升级重点区域和具体路径,对区域内产业系统、自然系统和社会系统进行统筹优化,强化绿色生产技术替代作用。

**打造多维度价值实现新模式。**国土空间规划须充分发挥其价值捕获、价值重塑和价值提升的作用,针对城乡接合部或者自然资源匮乏的地区,应注重以城市生态景观提升创造社会效益。其中,在大尺度上,须保证生态网络的连通性;在小尺度上,可通过城市“微更新”改造,采取小型地块生态改造、灰色基础设施改造、绿色空间拓展等措施,营造蓝绿生态空间,改善人居环境品质,为居民提供可见、可触、可感、可用的生态产品。

## 发挥机制引领作用,推动价值实现

**层级传导保障价值实现。**国土空间规划可通过“国家—省—市(县)—乡—村”五级规划传导落实生态产品价值实现。其中,国家、省级国土空间规划侧重于全局性系统谋划,明确生态产品价值实现的重点地区,进行分区定策;市(县)级国土空

间总体规划重点关注目标、比例、格局、功能、方向;乡(镇)级国土空间规划重点关注功能细化安排、工程落实等;村庄规划重点关注支撑生态产品价值实现的用地布局、具体项目落实等。

**打造“工具箱”,引领价值实现。**国土空间规划可根据“生态资源类型—资源变产品方式—生态产品功能引导—产品变商品(生态产品变现)”的生态产品价值实现路径,进行分路径差异化引导,以不同规划措施实现供需精准对接,并构建系统集成体系。同时,针对“评价—确权—定量—分区—定策—划界—建库”等各个环节,提供可选择、可组合的“工具箱”式引导,保障国土空间规划引领生态产品价值实现技术层面的可操作、可实施。

**集成“政策池”,促进价值实现。**在国土空间规划编制中,可建立联动运行机制,探索将生态产品供给、价值实现程度和评价考核结果等与国土空间规划分区划定、总量控制指标分配、年度用地计划指标分配、资源配置计划等挂钩;探索生态产品价值“占补平衡”、生态产品/用地(价值)“储备—提升—交易”、土地指标倾斜等机制;引入社会资本推动价值实现,鼓励金融机构提供绿色金融服务,探索通过公益基金等方式开展保护宣传、参与生态产品市场化经营开发。(本文支撑课题为江苏自然资源智库“国土空间规划引领生态产品价值实现路径研究”项目)

## 参考文献:

[1] 张林波,虞慧怡,李岱青,等.生态产品内涵及其价值实现途径[J].农业机械学报,2019,50(6):173-183.

[2] 丘水林,庞洁,靳乐山.自然资源生态产品价值实现机制:一个机制复合体的分析框架[J].中国土地科学,2021,35(1):10-17+25.

[3] 沈辉,李宁.生态产品的内涵阐释及其价值实现[J].生态经济,2021(9):145-155.

[4] 余星涂.自然资源领域生态产品价值的实现[J].中国土地,2020(7):28-30.

(作者分别供职于江苏省自然资源厅权益处、江苏省国土资源研究中心(江苏省自然资源智库)和江苏省规划设计集团)