

国土空间规划引领生态产品价值的实现路径

赵毅 周秦 袁新国 周文

提要 在对“生态产品”“生态产品价值”“生态产品价值实现”的内涵、特征等进行系统辨析及对国土空间规划引领生态产品价值实现的政策要求、现实问题进行全面分析的基础上,研判新时期国土空间规划引领生态产品价值实现的重点和方向,提出应将“引领生态产品价值实现”作为新时期各级各类国土空间规划的重要工作目标,从战略方法和战术措施两个层面对“国土空间规划引领生态产品价值实现”提出路径指引,构建“统筹两个维度、面向供需两端、聚焦两个环节、把握6项任务、落实3类传导”的“2+2+2+6+3”的“国土空间规划引领生态产品价值实现”路径框架,并对六项核心任务和三类规划传导的具体内容提出建议,以期通过国土空间规划切实践行“绿水青山就是金山银山”理念,有效促进生态产品价值实现。
关键词 国土空间规划;生态产品;价值实现;路径研究

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202205009
文章编号 1000-3363(2022)05-0059-08

作者简介

赵毅,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,院长、研究员级高级城市规划师,109338801@qq.com
周秦,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,高级城乡规划师
袁新国,东南大学建筑学院博士研究生,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,主任规划师、高级城乡规划师
周文,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院高级城乡规划师

Realizing the Ecological Value Through Territorial Spatial Planning: A Research on Path Finding

ZHAO Yi, ZHOU Qin, YUAN Xinguo, ZHOU Wen

Abstract: Based on a systematic analysis of the concepts of "ecological products", "the value of ecological products", and "value realization of ecological products", and combined with a comprehensive review of policy requirements and practical problems of territorial spatial planning in guiding the value realization of ecological products, the paper proposes that "value realization of ecological products" should be taken as an important goal of territorial spatial planning across the board in the new period. From both the strategic and the tactic levels, the paper points out a roadmap for territorial spatial planning to guide the realization of ecological values. The roadmap is characterized by a "2+2+2+6+3" framework, which covers two aspects, integrates supply and demand, focuses on two links, consists of six tasks, and uses three types of policy-action transmission mechanisms. The paper also elaborates on the six core tasks and the three transmission mechanisms in order to put the idea into practical actions.

Keywords: territorial spatial planning; ecological product; value realization; path-finding

生态产品价值实现是新时期生态文明建设的重要命题,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^[1]。党的十九大报告提出“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”,2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》,为建立健全生态产品价值实现机制进一步明确了战略方向和实施指南。

生态产品价值实现社会关注多、政策要求高,但目前尚缺乏适于推广的系统性方法和具有普适指导意义的路径指引。“五级三类”国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据,需要兼顾和平衡资源的双重属性(自然属性和资产属性),实现自然资源的保值增值和效益最大化^[2-3]。“如何在对自然资源进行良好保护的基础上促进自然资源向生态产品转化、实现自然资源保值增值”是国土空间规划必须研究、探索并解决的重要问题^[4-6]。国土空间规划与生态产品价值实现关联性强、匹配度高,具备成为引领生态产品价值实现的路径方法和实施抓手的优势和可能。

目前与“生态产品价值实现”相关的研究较多,但主要聚焦在生态产品概念、内涵、分类等基础理论^[7-10]、生态产品价值核算^[11-12]及生态产品价值实现路径、模式、机制^[8, 13-15]等方面,关注国土空间规划对生态产品价值实现的引领作用、方式及路径的研

究尚不多见。本文在对相关概念进行系统辨析及对国土空间规划引领生态产品价值实现的政策要求、现实问题进行全面分析的基础上,探索提出“国土空间规划引领生态产品价值实现”的路径框架和内容建议,希望能为国土空间规划引领生态产品价值实现提供明确的路径指引。

1 相关概念辨析

1.1 生态产品

“生态产品”是我国在推进生态文明建设的进程中提出的全新概念。2010年国务院印发的《全国主体功能区规划》首次提出“生态产品指维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素”,随后有关“生态产品”的研究和认识不断深入,其内涵和分类不断延伸和拓展,但目前对于“生态产品”的内涵界定尚未有公认的定论。综合相关研究^[8-9, 13, 16-18],笔者认为,可以从形成和来源、功能效用和满足需求、过程影响等三个角度对“生态产品”的内涵进行延伸和拓展(图1),将其归纳为:自然资源通过其自身生产(生态生产)及与人类生产共同作用,以可持续方式形成的既能增强自然生态功能又能增进人类福祉、促进人与自然和谐共生的要素和服务。

相关学者从不同角度对“生态产品”的分类进行了研究,如按表现形式^[14, 19]、按公益性程度^[10, 20]、按重要性等级^[7]、按经济特征(产品消费过程中的排他性和竞争性)^[9](图2)。

此外,正确理解“生态产品”的特征是有效促进生态产品价值实现的基础。从数量、质量、效益、空间等4个维度来把握“生态产品”的特征,有助于明确生态产品价值实现过程中应当关注的重点(表1)。

1.2 生态产品价值

生态产品价值与生态产品的形成和来源、功能效用和满足需求以及数量、质量、效益等维度的特征密切相关,主要具有以下特征:①价值来源的复合性^[21]。由于生态产品来源于自然资源的自身生产(生态生产)及与人类生产的

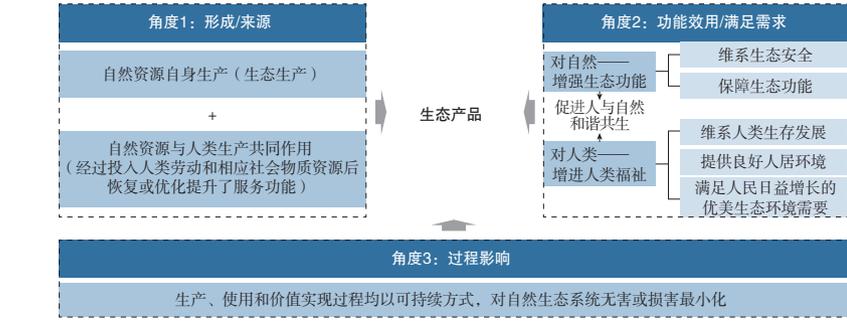


图1 三个角度界定“生态产品”内涵
Fig.1 Defining "ecological products" from three perspectives
资料来源:根据参考文献[8-9, 13, 16-18]整理绘制

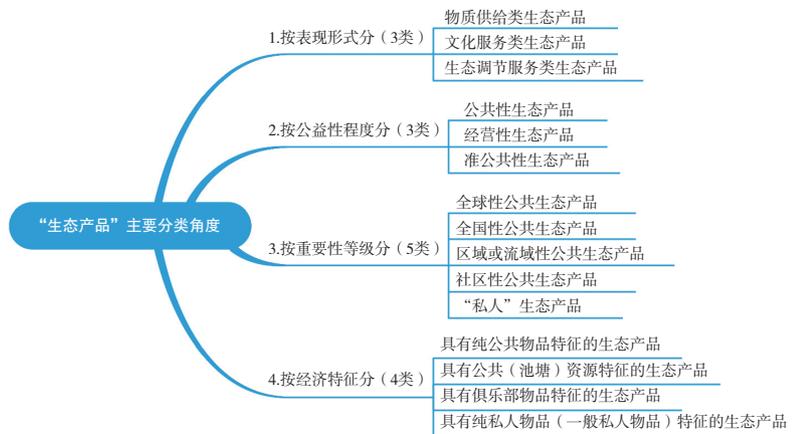


图2 基于不同角度的“生态产品”分类
Fig.2 Classification of "ecological products" based on different perspectives
资料来源:根据参考文献[7, 9-10, 14, 19-20]整理绘制

表1 “生态产品”四维特征及关注重点

Tab.1 Four-dimensional characteristics and focus of "ecological products"

维度	特征	特征阐释	针对特征的关注重点
数量	稀缺性	①供应相对有限 ②需求日趋无限	拓“量”： 优“存量”扩“增量”，提升和拓展生态产品的供给能力和范畴，增加“量”的供给
质量	重质性	生态产品的价值不仅要以数量取胜，更要以质量取胜 ^[15]	提“质”： 提升生态产品供给品质，一方面要优先保护具有重要战略价值的优质生态产品，另一方面要通过恰当的方式和手段生产更多优质的生态产品，实现“品高质优”
效益	伴生性	①物质及服务伴生 ②价值伴生	增“效”： 发挥生态产品多重效益、多重价值，实现“一品多效”
	外部性	生态产品的供给使周边更大区域范围整体受益	增“效”： 拓展生态产品溢价类型，提升生态产品溢价水平，通过以生态产品为触媒带动周边整体受益的“以点带面”的方式实现生态产品效益最大化
空间	地域差异性	①资源分布的空间差异 ②生态产品生产、服务、价值实现状况的地区差异	确“能”定“制”： 差异化选择生态产品发展方向，确定价值实现的适用方式和适宜机制，实现“因地制宜”
	供需异位性	生态产品的供给空间和需求空间并不完全一致 ^[8]	促“配”畅“达”： 促进生态产品供需匹配、畅通可达，实现“供需匹配畅通”

共同作用,因此,生态产品价值亦来源于自身生产(生态生产)和人类生产^[8]。②价值层次的多元性。生态产品既能增强自然生态功能又能增进人类福祉,具有生态价值、社会价值、文化价值、经

济价值等多元价值。③价值水平的可提升性。由于生态产品的价值高低与生态产品的稀缺程度、供给品质、外部性等密切相关,因此,有针对性地采取相应措施拓“量”、提“质”、增“效”可有

效提升生态产品的价值水平。

1.3 生态产品价值实现

生态产品价值实现主要包括价值提升和价值实现两个方面。价值提升（生态产品保值增值）是基础^[19]；价值实现（生态产品价值显化）^[15]是落脚点，其本质和关键是生态产品能够满足需求、进行价值交易并成交。

总体而言，生态产品价值实现是在生态产品保值增值的前提下，通过政府推动与市场驱动相结合，将生态产品的多层次价值通过交易进行“显化”，从而使生态优势转化为经济优势，实现生态、安全、经济、社会效益相统一，是“两山”转化的有效路径。

2 国土空间规划引领生态产品价值实现的政策要求与现实问题

党的十八大以来，生态产品价值实现逐步成为社会广泛关注的热点，2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）提出构建“五级三类”国土空间规划体系，在之后出台的一系列生态产品价值实现相关政策文件中，国土空间规划被赋予了重要的引领、促进和约束功能。但总体来看，两者都是新生事物，无论是理论研究、规划实践还是政策保障等都仍处于探索和完善阶段，尚存在一些亟待解决的现实问题。

2.1 政策要求

2020年以来，自然资源部先后印发了三批《生态产品价值实现典型案例》，提出要充分发挥国土空间规划的引领和约束作用，以及探索建立国土空间规划和生态产品价值实现统筹协调、高效联动的运行机制等相关要求。从推介的典型案例分析，多是通过生态修复、景观提升、土地整治、设施完善等方式促进了生态产品价值实现，而这些方式正是国土空间规划的重要内容。

2021年自然资源部印发的《自然资源领域生态产品价值实现机制试点工作指南》（以下简称“《指南》”）也对在国土空间规划中开展与生态产品价值实现相关工作进行了部署（图3）。

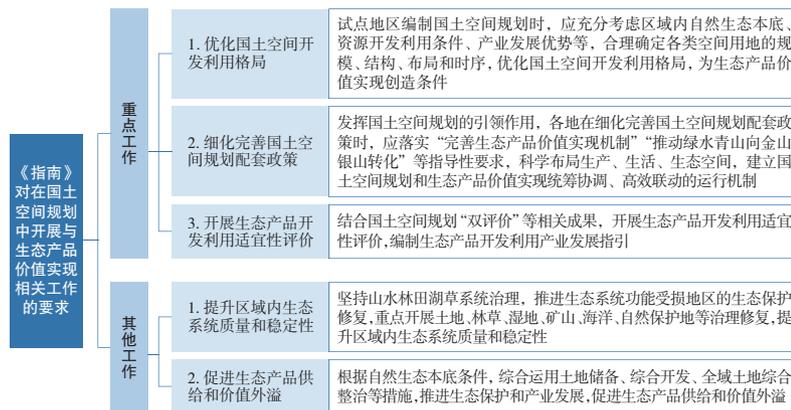


图3 《指南》对在国土空间规划中开展与生态产品价值实现相关工作的要求

Fig.3 Requirements of the Guidelines for carrying out work related to the value realization of ecological products in territorial spatial planning

资料来源：根据《自然资源领域生态产品价值实现机制试点工作指南》整理绘制

2.2 现实问题

2.2.1 以后期总结为主，尚缺乏前置性、目标明确的规划引领

目前作为经验总结推广的生态产品价值实现典型案例均起步较早，经过多年的实践探索逐步取得成效。在实践探索初期，多以生态修复、综合开发、矿地融合等为目标；在实践探索后期，随着生态产品价值实现要求的逐步明确，对价值实现过程中编制的相关规划及经验进行总结。真正通过前置编制规划引领生态产品价值实现的做法尚不多见。

2.2.2 以单点突破为主，尚缺乏全局性、系统性的规划引领

生态产品价值实现是一个多元、复杂的过程，涉及多个方面，需要经历多个环节。但既有案例大多重点聚焦最急需解决的问题或最具特色的方面进行单点突破，如徐州市贾汪区重点聚焦采煤塌陷区生态修复利用、江阴市重点聚焦沿江生态保护等，涉及全域、全要素的系统性的规划引领生态产品价值实现体系尚未建立。

2.2.3 以个案探索为主，尚缺乏普适性、可推广的规划引领

目前对于生态产品价值实现的路径方法指引以个案经验总结推介为主，虽具有一定的示范和启发意义，但对于各地系统性开展此项工作的指导价值较为有限。包含关注重点、内容体系、传导方式等在內的具有较强指导意义的普适性、可推广的规划引领生态产品价值实现路径尚未明晰。

3 国土空间规划引领生态产品价值实现的路径框架

根据生态文明建设的战略部署，落实建立健全生态产品价值实现机制的总体要求，基于对“生态产品”“生态产品价值”“生态产品价值实现”的内涵、特征等的认知和“五级三类”国土空间规划重点内容的理解把握，笔者认为，应将“引领生态产品价值实现”作为新时期国土空间规划的重要工作目标，各级各类国土空间规划的层级侧重、内容安排等均需围绕此目标展开、落实，形成“统筹两个维度、面向供需两端、聚焦两个环节、把握六项任务、落实三类传导”的“2+2+2+6+3”的“国土空间规划引领生态产品价值实现”路径框架（图4）。其中：“统筹两个维度、面向供需两端、聚焦两个环节”是工作理念和思路，属于战略方法层面；“把握六项任务、落实三类传导”是工作重点和保障，属于战术措施层面。

统筹两个维度。“时间维度”指“引领生态产品价值实现”的目标和理念要贯穿各级各类国土空间规划的全流程^[22]，国土空间规划要关注生态产品价值实现的全流程，尤其要关注其中的核心环节；“空间维度”指要进行全域、全要素的基础性评价，并以此为依据进行全域生态产品价值实现的方向确定、空间引导和措施安排。

面向供需两端。在生态产品价值实

现过程中，供应端为丰富多样的自然资源，中间端为生态产品，需求端为全社会日益增长、不断升级的生态产品需求，供需两端精准对接是生态产品价值实现的关键所在^[22]。供应端，要加强对作为生态产品自然本底、生态载体和供给主体的各类自然资源的保护修复，为生态产品价值实现提供最基本的物质基础和空间保障^[23]。需求端，要在明确需求主体（个体及家庭、各级政府、各类企业和组织）、需求内容（清新空气、清澈水质、清洁环境等基础需求和生态旅游、生态休闲等升级需求）、需求类型（生态权益指标等政府调控性需求和生态旅游等市场引导性需求等）的基础上，为各类需求提供相应的空间保障和政策支持。

聚焦两个环节。即基于供应端的从自然资源到生态产品的“资源变产品”（价值提升）环节和面向需求端的保障生态产品满足需求、直面需求、便捷交易的“产品变商品”（价值实现）环节。在两大核心环节采取相应的引导措施，是保障和促进供需两端精准对接的核心重点。在“资源变产品”（价值提升）环节，重点是要根据供应端（自然资源）的基本情况和开发利用潜力确定其变为中间端（生态产品）的发展方向 and 适用方式；在“产品变商品”（价值实现）环节，重点是要建立起中间端（生态产品）和需求端（各类需求主体）之间的联系，使生态产品能够满足需求、直面需求、便捷交易。

在落实上述战略方法的基础上，要在战术措施上把握好国土空间规划引领生态产品价值实现的六项核心任务，并进一步落实其在总体规划、专项规划、详细规划三类规划中的具体传导内容和方式，保障国土空间规划引领生态产品价值实现有效实施。

4 国土空间规划引领生态产品价值实现的核心任务

国土空间规划引领生态产品价值实现的六项核心任务分别为基础评价、发展方向、目标指标、空间引导、适用方式和实施机制。

4.1 基础评价是支撑

基础评价主要为生态产品内生供应

战略方法

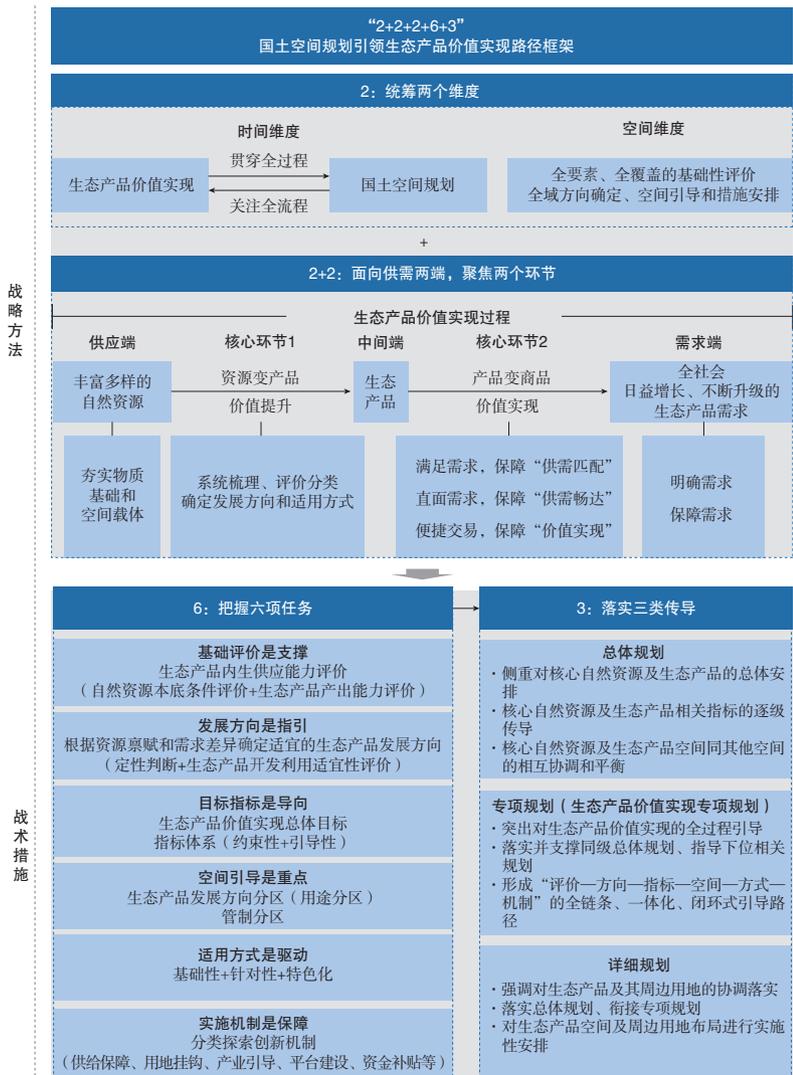


图4 国土空间规划引领生态产品价值实现路径框架
Fig.4 The framework for territorial spatial planning to lead the value realization of ecological products

能力评价，包括自然资源本底条件评价和生态产品产出能力评价两个方面（表2）。自然资源本底条件评价主要针对资源本体和资源适宜性条件进行评价。在自然资源本底条件评价的基础上，可从生产生活材料、生态环境效益、景观美学价值、基础支持功能等类型范畴出发全面评价生态产品产出能力，包括可产出产品的具体数量、质量、权属、结构、空间分布、生态与经济价值及其变化，以及可持续供给能力等。

基础评价的目的是明确资源禀赋特征、各类约束条件、开发利用现状与发展趋势、面临的主要问题等，全面了解掌握地区生态产品内生供应能力，作为制定引领生态产品价值实现的国土空间

规划策略的基础支撑。

4.2 发展方向是指引

根据各地资源禀赋和需求差异确定适宜的生态产品发展方向（“生态+”方向）。如：承担区域重要生态安全屏障、生物多样性保护、水源涵养等功能的地区，可重点考虑“生态+安全”方向；农业生产条件优越、盛产特色优质生态农产品的地区，可重点考虑“生态+农业”方向；对特定产业（对资源、环境有特殊要求的资源衍生型/环境依赖型产业等）有重要支撑作用的地区，可重点考虑“生态+工业”方向；自然景观条件优越的地区可重点考虑“生态+旅游”方向，其中，具有一定的生态品牌和地域

文化特色的地区可重点往“生态+文化旅游”方向引导，自然资源具有修复潜力且公众具有较大休闲需求的地区，可重点往“生态+休闲旅游”方向引导，兼具多种资源禀赋的地区亦可选择多个方向同时发展、相互促进；自然资源禀赋优势不是特别明显的地区，则可考虑从本地公众的休闲、游憩等需求出发，探索可推广、低成本的生态产品发展方向和方式，将普通自然资源打造成为可见、可触、可感、可用的生态产品。

在定性判断的基础上，可进一步基于资源本底条件和各类外部转化条件，开展生态产品开发利用适宜性评价（表3），明确“生态+安全”“生态+农业”“生态+工业”“生态+旅游”等各类发展方向的生态产品开发利用潜力，结合区域生态产品需求分析，综合确定适宜的生态产品发展方向及发展优先级。

4.3 目标指标是导向

结合生态文明建设总体要求和地区生态产品发展方向，提出生态产品价值实现的总体目标，并以总体目标为导向构建指标体系，可分为刚性和弹性两类进行控制引导。刚性指标体现约束性要求，如生态补偿区域保护面积、生态保护红线面积、森林覆盖率、生态用地扩大规模、受损生态空间修复率等指标。弹性指标体现所确定的生态产品发展方向引导要求，如与“生态+安全”相关的碳汇指标交易额、水权交易额等指标，与“生态+农业”相关的生态农产品销售额、区域公共品牌推广率等指标，与“生态+工业”相关的自然资源衍生产业（竹木制品加工产业、水制品产业等）增加值、环境依赖型产业（数据产业等）引进发展情况等指标，与“生态+旅游”相关的生态旅游景点增加量、生态旅游总游客量、生态旅游总收入等指标。在设定具体的指标值时，可根据区域内自然条件和主体功能定位的差异分类设定指标上限、下限或引导区间。

4.4 空间引导是重点

强化对不同类型、不同功能生态产品的空间引导和差别管控，保障生态产品功能和空间满足需求，有效促进生态产品价值实现。可重点采用“生态产品

表2 生态产品内生供应能力评价体系示例

Tab.2 Example of evaluation system for assessing the endogenous supply capacity of ecological products

评价方面	类型范畴	具体种类示例	评价内容示例
自然资源本底条件评价	资源本体	通过调查监测和确权登记明确各类自然资源	资源种类、数量、质量、空间分布、权属等
	资源适宜性条件	地质地貌特征、气候条件、土壤质地与养分条件以及大气、水和土壤环境质量等	地形、光热、水资源、土壤、环境等的农业生产适宜性；气候、环境等的宜人性等
生态产品产出能力评价	生产生活材料	粮食、经济作物、林果、纤维、畜禽、蛋奶、水产品、淡水等	产量、品种、品质等，以及可持续供给能力
	生态环境效益	优良环境、水土资源条件、碳汇等	环境质量、环境容量、水土保持量、碳汇量等，以及可持续供给能力
	景观美学价值	优美景观、优良环境等	具有游赏价值的资源类型、空间规模、等级等，以及可持续供给能力
	基础支持功能	自然资源、生物多样性等	土地及其他自然资源的种类、规模与质量，生物多样性、栖息地价值等，以及可持续供给能力

表3 生态产品发展方向评价（生态产品开发利用适宜性评价）体系示例

Tab.3 Example of evaluation system for assessing the direction of ecological products development (ecological products development and utilization suitability)

发展方向	考虑因素	评价内容示例
生态+安全	生态功能重要性	具有区域性生态价值（生态安全屏障、生物多样性保护等）
	资源稀缺性	空间尺度内是否稀缺
	规模效应	资源集中度等
	考核要求	责任指标或权益指标
	可认证性	对于认证条件和标准的符合性
生态+农业	产地限定性特征	国家地理标志保护产品或其他认证
	生态环境条件	土壤、水、大气环境质量等
	规模化生产条件	机械化生产条件等
	产品开发条件	消费市场距离、物流基础设施等
生态+工业	原材料条件	本地供给能力、物流基础设施等
	资源环境条件	是否符合特定产业（资源衍生型/环境依赖型产业等）对资源、环境的特殊要求
	环境准入要求	生态环境准入清单要求
	发展基础	地方特色产品或工艺、上下游产业链分布等
生态+旅游	资源比较价值	资源规模度、景观美感度、景观奇特性、体验参与性、资源组合度、资源知名度等
	生态环境条件	生态环境保护约束、环境承载力、污染治理情况、自然灾害防范能力等
	旅游开发条件	区位条件、交通状况、区域经济发展水平、配套设施条件、当地居民态度等

发展方向分区（用途分区）+管制分区”的方式进行空间引导。

生态产品发展方向分区（用途分区）方式，主要在生态产品开发利用适宜性评价基础上进行优化引导，统筹划定与确定的生态产品发展方向最密切相关的区域，如与“生态+安全”相关的滨江生态防护带、森林碳汇集中区、重要种质资源保护区、水源涵养区等，与“生态+农业”相关的生态农产品集中区、国家地理标志产品保护示范区等，与“生态+旅游”相关的生态旅游带、生态文旅保护利用区等，并提出相应的生态产品发展引导策略。

管制分区方式，主要基于国土空间规划作为各类开发保护建设活动基本依

据的法定要求，以保护补偿、特色发展为导向，重点划定生态补偿区域（重点生态功能区）和特色发展引导区。生态补偿区域（重点生态功能区）为刚性管控区域，主要为生态保护红线、永久基本农田、水稻田、重要湿地、水源地、生态公益林等各类需要重点保护的区域，具体范围按法定程序确认或调整；特色发展引导区为引导性区域，可根据发展需要动态增加或减少，根据主体不同又可分为以政府为主体引导发展的滨江公园、城郊湿地、环城森林带、沿河绿道等特色生态产品空间和以市场为主体引导发展的农业采摘园、特色民宿等生态农业文旅发展空间。针对不同类型生态产品空间设立差别化准入机制和管控措施。

4.5 适用方式是驱动

根据地方实际,结合“生态产品”特征,针对拓“量”、提“质”、增“效”等目标,因地制宜地选取高效的适用方式,有效促进生态产品价值实现。

第一,可采用“普适性”“基础性”的适用方式。一是生态修复。在国土空间规划中,应将提升高品质生态产品供给能力作为生态修复的重要目标,针对退化、受损的生态系统提出生态修复、系统治理的综合对策,实现生态系统质量和稳定性提升、区域生态环境改善、周边土地等自然资源资产价值提升等多重效益,并进一步推动后续生态产业发展^[24]。二是设施完善。在国土空间规划中,应提出完善道路交通、公共服务、互联网、物流等各类基础设施的具体措施,保障生态产品供需连通畅达;同时,应配置必要的环境基础设施,为能够有效应对生态产品开发可能带来的各类环境负面影响提供有力保障。

第二,可结合城乡差异,采用“针对性”的适用方式。一是在乡村地区采用引导“生态+”发展的乡村振兴方式。在保护修复乡村自然资源的基础上,通过现代技术提高农业生产效率,因地制宜发展特色农业,并鼓励向二三产延伸形成产业链,促进“生态+农业”“生态+工业”“生态+旅游”联动发展,形成区域公共品牌;在村庄规划中落实支持一二三产业融合发展、乡村旅游发展的用地需求,提升农村各类设施水平和居住环境品质;通过美丽乡村建设等多种措施发挥乡村“生态+”的多元价值^[25]。二是在城市地区采用基于自然的解决方案(NbS)的城市更新方式。在城市更新中注重对自然资源的保护、修复和可持续管理,通过多种措施(如小型地块生态化改造、灰色基础设施绿色化改造、微型绿色空间拓展等)营造蓝绿生态空间,增加生态产品供给,并通过城市生态景观更新提升创造社会效益,带动周边更大区域范围整体受益。

第三,还可结合确定的生态产品发展方向(“生态+”方向),因地制宜地采用“特色化”的适用方式。一是文化赋能。通过挖掘自然资源自身的历史文化、盘活历史文化资源、注入新文化元素,打造特色IP,或将自然资源与地区

传统文化、红色文化等相融合,实现“红古绿”融合发展。二是特色风貌塑造。结合生态修复等措施,以厚植绿色生态本底、彰显特色文化内涵、创造宜居宜业环境、满足公众休闲游憩需求等为目标,塑造特色品质空间,提升整体景观风貌。

4.6 实施机制是保障

分类探索创新机制。供给保障方面,可探索特别生态功能区、生态产品价值占补平衡、生态产品储备等机制;用地挂钩方面,将生态产品供给、生态产品价值实现程度等作为用地指标分配与转让的重要依据,与用地出让等挂钩,探索用地指标及年度用地计划指标倾斜、修复治理区域建设用地定向新增、附带生态保护修复或生态环境增值条件的土地出让等相关机制;产业引导方面,可探索进一步完善区域公共品牌、全域旅游等相关机制;平台建设方面,在生态产品价值核算的基础上进一步探索完善包括生态指标在内的生态产品交易平台等;资金补贴方面,可探索进一步完善生态补偿、税收补贴等财政机制。

5 国土空间规划引领生态产品价值实现的规划传导

完善国土空间规划编制体系,将引领生态产品价值实现相关内容作为国土空间规划编制和审查的重要内容;健全国土空间规划传导机制,保障国土空间规划在引领生态产品价值实现方面“能用、好用、管用”^[26]。结合国家或区域的安全格局、发展战略等,在“五级三类”国土空间规划中各有侧重地落实引领生态产品价值实现的理念目标、内容要求和对策措施,有效扩大生态产品供给、合理引导和保障生态产品需求、科学选择促进生态产品价值实现的适用方式,将国土空间规划引领生态产品价值实现落到实处(表4)。

5.1 总体规划:侧重对核心自然资源及生态产品的总体安排

总体规划侧重对全域国土空间范围内自然资源的全局性、系统性安排,以自然资源本底条件梳理和评价为基础,

以生态产品需求为导向,确定或落实核心自然资源及生态产品相关指标并逐级传导,突出核心自然资源及生态产品空间同其他空间的相互协调和平衡,指明生态产品初步发展方向和实施机制。

总体规划阶段的基础评价结合国土空间规划“双评价”成果或依托专项规划的基础评价进行,重点关注自然资源本底条件评价,在此基础上确定核心自然资源及生态产品的发展方向、目标指标、空间引导、实施机制等内容。其中,国家、省级总体规划偏重于初步方向、核心指标、整体格局和机制创新等战略性内容,而市、县、镇级总体规划更偏重于对上位规划战略性内容的落实、细化和补充。

5.2 专项规划(生态产品价值实现专项规划):突出对生态产品价值实现的全过程引导

编制生态产品价值实现专项规划,落实并支撑同级总体规划,指导下位相关规划。生态产品价值实现专项规划是在系统梳理、评价现状自然资源数量、质量和空间分布等特征基础上,对一定时期内生态产品或其价值的发展方向、目标指标、空间引导的综合部署,并采取一系列促进生态产品实现综合效益最大化的适用方式和实施机制。

生态产品价值实现专项规划应兼顾自然资源本底条件评价和生态产品产出能力评价,明确生态产品的发展方向、目标指标、空间引导、适用方式和实施机制。国家、省级专项规划侧重于具有区域战略价值的核心自然资源及生态产品的总体性内容规划,而市、县级专项规划则关注全域自然资源及生态产品的实施性内容规划。通过形成“评价—方向—指标—空间—方式—机制”的全链条、一体化、闭环式引导路径,促进全域不同地区、不同类型生态产品价值实现。

5.3 详细规划:强调对生态产品及其周边用地的协调落实

详细规划以总体规划生态产品价值实现相关内容为依据,与生态产品价值实现专项规划内容相衔接,通过地块用途管制对生态产品空间布局作出实施性安排,并根据自然资源的数量和质量,

表4 不同层级国土空间规划引领生态产品价值实现的传导内容

Tab.4 Policy-action transmission mechanism of territorial spatial planning in leading the value realization of ecological products at different levels

层级	总体规划	专项规划 (生态产品价值实现专项规划)	详细规划	
			城镇开发边界内 详细规划	城镇开发边界外 村庄规划
国、省、 县级	<p>基础评价: 梳理具有区域战略价值的核心自然资源;</p> <p>发展方向: 初步明确核心生态产品发展方向;</p> <p>目标指标: 明确核心自然资源及生态产品相关指标并向下分解;</p> <p>空间引导: 提出核心自然资源及生态产品的空间结构;</p> <p>实施机制: 提出实施机制的创新方向</p>	<p>基础评价: 梳理和评价具有区域战略价值的核心自然资源本底条件和生态产品产出能力;</p> <p>发展方向: 明确核心生态产品发展方向;</p> <p>目标指标: 提出总体目标及一系列针对自然资源、生态产品及其价值的定量指标,并将约束性指标向下分解;</p> <p>空间引导: 明确核心生态产品的空间结构和分区引导;</p> <p>适用方式: 提出促进生态产品数量、质量和价值提升的适用方式;</p> <p>实施机制: 探索创新机制的具体内容,并形成相应政策</p>	—	—
市、 县级	<p>基础评价: 结合国土空间规划“双评价”成果或依托专项规划的基础评价,评价全域各类自然资源;</p> <p>发展方向: 细化生态产品发展方向;</p> <p>目标指标: 落实并增加自然资源及生态产品相关指标并向下分解;</p> <p>空间引导: 提出自然资源及生态产品的空间结构和分区引导,根据专项规划对约束性资源进行空间界定和数据建库;</p> <p>实施机制: 落实上位专项规划具体实施机制或遵循相关政策</p>	<p>基础评价: 梳理和评价全域各类自然资源本底条件和生态产品产出能力;</p> <p>发展方向: 明确各类生态产品发展方向;</p> <p>目标指标: 提出总体目标,落实并增加自然资源、生态产品及其价值的定量指标,并将约束性指标向下分解;</p> <p>空间引导: 提出生态产品的空间结构和空间布局,并对约束性资源进行空间界定和数据建库;</p> <p>适用方式: 提出促进生态产品数量、质量和价值提升的适用方式;</p> <p>实施机制: 落实上位规划的实施机制或政策,根据自身特点进行针对性优化</p>	通过用地布局、用途管制保障生态产品空间落地,主要通过设施完善、城市更新、文化赋能、风貌塑造等方式促进生态产品及周边区域价值提升	通过用地布局、用途管制保障生态产品空间落地,侧重于通过生态修复、设施完善、乡村振兴、风貌塑造等方式促进生态产品价值提升
镇级	—	—	—	—

结合生态产品的兼容性强弱、溢价性高低,合理协调生态产品周边用地布局,促进生态产品价值实现。

一方面,详细规划通过用地布局、用途管制保障生态产品空间落地,通过因地制宜地选择高效的适用方式提升生态产品数量和质量,直接提升生态产品价值。城镇开发边界内详细规划和城镇开发边界外村庄规划的适用方式应体现城乡差异。另一方面,根据生态产品的兼容性和排他性特征,合理布局生态产品周边用地,延伸生态产品价值实现的产业链,间接提升生态产品附加值。

6 结语

生态产品价值实现是新时期生态文明建设的重要命题,国土空间规划是可持续发展的空间蓝图。本文在分析国土空间规划引领生态产品价值实现的政策要求和现实问题的基础上,基于对

“生态产品”“生态产品价值”“生态产品价值实现”的内涵、特征等的认知和国土空间规划重点内容的把握,提出“统筹两个维度、面向供需两端、聚焦两个环节、把握六项任务、落实三类传导”的“2+2+2+6+3”的“国土空间规划引领生态产品价值实现”路径框架和具体内容建议,以期通过国土空间规划协调推进“整治修复保生态”和“价值实现促发展”。

后续还将对生态产品内生供应能力评价的完整指标体系构建、生态产品发展方向评价(生态产品开发利用适宜性评价)的完整指标体系构建、空间引导的具体技术方法以及生态产品价值实现专项规划编制的技术方法等关键技术问题进行深入研究,以期形成“路径框架+技术指南”的国土空间规划引领生态产品价值实现完整技术路径,切实践行“绿水青山就是金山银山”理念,有效促进生态产品价值实现。

参考文献 (References)

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于建立健全生态产品价值实现机制的意见[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府,2021-04-26. http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/26/content_5602763.htm. (General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. Opinions on establishing and improving the value realization mechanism of ecological products[EB/OL]. the State Council the People's Republic of China, 2021-04-26.)
- [2] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 16-23.)
- [3] 刘畅,高洁,董珂.论国土空间规划的资产效应[J].城市发展研究,2021,28(8):41-49. (LIU Chang, GAO Jie, DONG Ke. Research on the asset effect of territory spatial planning[J]. Urban Development Studies, 2021, 28(8): 41-49.)
- [4] 赵燕菁.论国土空间规划的基本架构[J].城市规划,2019(12):17-26. (ZHAO Yanjing. On the underlying infrastructure of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2019(12): 17-26.)
- [5] 张京祥.“空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(2):6-14. (ZHANG Jingxiang. Symposium on the relationship between strategic guidance and regulatory rigidity of the territorial spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.)
- [6] 邓兴栋,韩文超,霍子文.基于人地和谐的国土空间治理框架:以广州市为例[J].城市规划学刊,2022(2):47-53. (DENG Xingdong, HAN Wenchao, HUO Ziwen. Framework of territorial space governance based on the perspective of human-earth harmony: the case of Guangzhou city[J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 47-53.)
- [7] 曾贤刚,虞慧怡,谢芳.生态产品的概念、分类及其市场化供给机制[J].中国人口·资源与环境,2014,24(7):12-17. (ZENG Xiangang, YU Huiyi, XIE Fang. Concept, classification and market supply mechanism of ecological products[J]. China Population Resources and Environment, 2014, 24(7): 12-17.)
- [8] 张林波,虞慧怡,李岱青,等.生态产品内涵与其价值实现途径[J].农业机械学报,2019,50(6):173-181. (ZHANG Linbo,

- YU Huiyi, LI Daiqing, et al. Connotation and value implementation mechanism of ecological products[J]. Transactions of the Chinese Society for Agricultural Machinery, 2019, 50(6): 173-181.)
- [9] 高世祥. 全面把握良好生态产品的内涵特征 [N]. 学习时报, 2020-08-17(002). (GAO Shiji. Comprehensively grasp the connotation and characteristics of good ecological products[N]. Study Times, 2020-08-17(002).)
- [10] 张林波, 虞慧怡, 郝超志, 等. 生态产品概念再定义及其内涵辨析[J]. 环境科学研究, 2021, 34(3): 655-660. (ZHANG Linbo, YU Huiyi, HAO Chaozhi, et al. Redefinition and connotation analysis of ecosystem product[J]. Research of Environmental Sciences, 2021, 34(3): 655-660.)
- [11] 郝林华, 陈尚, 何帅. 海洋供给类生态产品价值的核算方法及应用: 以浙江省温州市为例 [J]. 环境保护, 2021, 49(22): 54-60. (HAO Linhua, CHEN Shang, HE Shuai. Accounting method and application on the marine provisioning ecological product values: taking Wenzhou city's practice as an example[J]. Environmental Protection, 2021, 49(22): 54-60.)
- [12] 金晶, 郑剑侠. 宁波市生态产品价值核算研究 [J]. 浙江国土资源, 2022, (8): 30-32. (JIN Jing, ZHENG Jianxia. Study on the value accounting of ecological products in Ningbo City[J]. Zhejiang Land & Resources, 2022, (8): 30-32.)
- [13] 深川, 小席, 世虎. 生态产品价值实现路径探索 [EB/OL]. 学习强国, 2020-02-13. https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=14197453499033271057&item_id=14197453499033271057&study_style_id=feeds_default&t=1581646322874&showmenu=false&ref_read_id=526143c4-fe4e-42e3-bda4-fd80b5ac9778_1663511908253&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single. (WANG Chuan, XIAO Xi, SHI Hu. Exploring the path to realize the value of ecological products[EB/OL]. Learning Power, 2020-02-13.)
- [14] 范振林. 生态产品价值实现的机制与模式 [J]. 中国土地, 2020(3): 35-38. (FAN Zhenlin. The mechanism and mode of realizing the value of ecological products[J]. China Land, 2020(3): 35-38.)
- [15] 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(2): 1-6. (SHI Minjun. Path and mechanism for realizing value of the ecological products[J]. Journal of Environmental Economics, 2021(2): 1-6.)
- [16] 俞敏, 李维明, 高世祥, 等. 生态产品及其价值实现的理论探析 [J]. 发展研究, 2020(2): 47-56. (YU Min, LI Weiming, GAO Shiji, et al. Theoretical analysis of ecological products and their value realization[J]. Development Research, 2020(2): 47-56.)
- [17] 国务院. 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知(国发[2010]46号)[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府, 2011-06-08. http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm. (The State Council. Circular of the State Council on printing and distributing the national major functional area plan[EB/OL]. The State Council the People's Republic of China, 2011-06-08.)
- [18] 孙安然. 赋值绿水青山 实现价值转换: 部自然资源所有者权益司有关负责人解读生态产品价值实现相关工作 [J]. 资源导刊, 2020(5): 16-17. (SUN Anran. Assign green water and green mountains to realize value transformation[J]. Resources Guide, 2020(5): 16-17.)
- [19] 王金南, 王夏晖. 推动生态产品价值实现是践行“两山”理念的时代任务与优先行动 [J]. 环境保护, 2020(14): 9-13. (WANG Jinnan, WANG Xiahui. Formulating the transformational mechanism of ecological products to make the theory of 'two mountains' or 'green-is-gold' in practice [J]. Environmental Protection, 2020(14): 9-13.)
- [20] 李兆宣, 范黎. 推动建立自然资源领域生态产品价值实现机制 [EB/OL]. 学习强国, 2022-01-21. https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=17595797525174952137&item_id=17595797525174952137&study_style_id=feeds_default&t=1643015186794&showmenu=false&ref_read_id=23190175-4c8f-47f1-9201-f580353e72f3_1663726439714&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single. (LI Zhaoxi, FAN Li. Promote the establishment of the value realization mechanism of ecological products in the field of natural resources [EB/OL]. Learning Power, 2022-01-21.)
- [21] 李宏伟, 薄凡, 崔莉. 生态产品价值实现机制的理论创新与实践探索 [J]. 治理研究, 2020, 36(4): 34-42. (LI Hongwei, BO Fan, CUI Li. Theoretical innovation and practical exploration of the value realization mechanism of ecological products[J]. Governance Studies, 2020, 36(4): 34-42.)
- [22] 吴飞, 张晓蕾, 周泰. 国土空间规划赋能生态产品价值实现的思考 [J]. 中国土地, 2022(1): 35-37. (WU Fei, ZHANG Xiaolei, ZHOU Qin. Thoughts on the value realization of ecological products energized by territorial spatial planning[J]. China Land, 2022(1): 35-37.)
- [23] 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. (YU Xingdi. Realizing the value of ecological products in the field of natural resources[J]. China Land, 2020(7): 28-30.)
- [24] 石吉金, 张卫民. 生态产品价值实现的“自然资源方案” [EB/OL]. 学习强国, 2022-01-20. https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=6107238684457416817&item_id=6107238684457416817&study_style_id=feeds_default&t=1642740549308&showmenu=false&ref_read_id=52e81424-7dca-408e-98e9-0e06400aeb50_1663727534559&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single. (SHI Jijin, ZHANG Weimin. "Natural resources scheme" for realizing the value of ecological products[EB/OL]. Learning Power, 2022-01-20.)
- [25] 赵毅, 张飞, 李瑞勤. 快速城镇化地区乡村振兴路径探析: 以江苏苏南地区为例 [J]. 城市规划学刊, 2018(2): 98-105. (ZHAO Yi, ZHANG Fei, LI Ruiqin. The path of rural revitalization in rapidly urbanizing area: the case of southern Jiangsu Province [J]. Urban Planning Forum, 2018(2): 98-105.)
- [26] 赵毅, 郑俊, 徐辰, 等. 县级国土空间总体规划编制关键问题 [J]. 城市规划学刊, 2022(2): 54-61. (ZHAO Yi, ZHENG Jun, XU Chen, et al. Key issues in the making of county-level territorial spatial master plans [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 54-61.)