

# 江阴市生态产品价值实现机制试点探索

吴勇<sup>1</sup>, 曹天邦<sup>2</sup>, 靳诚<sup>3</sup>, 谢泽林<sup>2,3</sup>

<sup>1</sup>江阴市自然资源和规划局, 江苏 江阴

<sup>2</sup>江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司, 江苏 南京

<sup>3</sup>南京师范大学地理科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年5月30日; 录用日期: 2023年6月29日; 发布日期: 2023年7月6日

## 摘要

江阴市作为自然资源领域生态产品价值实现试点城市, 高标准推进各项试点工作, 取得一些成效, 但还存在一些问题, 针对当前实践存在问题, 对未来生态价值实现工作提出建议, 以不断满足人民群众对优美生态环境的需求, 着力建设人与自然和谐共生的现代化滨江城市, 为全国推进生态产品价值实现工作提供更多的江阴经验。

## 关键词

生态产品价值实现, 成效, 建议, 江阴

# A Pilot Study on the Value Realization Mechanism of Jiangyin's Ecological Products

Yong Wu<sup>1</sup>, Tianbang Cao<sup>2</sup>, Cheng Jin<sup>3</sup>, Zelin Xie<sup>2,3</sup>

<sup>1</sup>Jiangyin Bureau of Natural Resources and Planning, Jiangyin Jiangsu

<sup>2</sup>Jiangsu Jinningda Real Estate Appraisal Planning and Surveying Co., Ltd., Nanjing Jiangsu

<sup>3</sup>College of Geographic Science, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu

Received: May 30<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jun. 29<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 6<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

As a pilot city for realizing the value of ecological products in the field of natural resources, Jiangyin City has advanced various pilot work to high standards and achieved some results. However, there are still some problems. In response to the current practical problems, suggestions are proposed for future ecological value realization work to continuously meet the needs of the people for

a beautiful ecological environment, and efforts are made to build a modern riverside city with harmonious coexistence between humans and nature, to provide more Jiangyin experience for promoting the value realization of ecological products nationwide.

## Keywords

Ecological Product Value Realization, Effectiveness, Suggestion, Jiangyin

Copyright © 2023 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

2021年, 江阴市被自然资源部列为自然资源领域生态产品价值实现试点城市, 成为全国七个试点地区之一。江阴市以此为契机, 全面贯彻落实新时期生态文明建设思想, 践行绿水青山就是金山银山理念 [1] [2] [3], 充分发挥生态产品价值实现推动长江经济带高质量发展中的支撑作用, 按照部、省有关要求, 着力开展生态产品价值实现的理论研究、技术创新、政策制定和示范工程建设, 全面探索构建政府主导、社会参与、市场化运作的生态产品价值实现机制, 致力为长江经济带生态改善与经济发展良性互动提供江阴实践、江阴样本。

## 2. 取得成效

经过一年多的试点, 江阴市高标准推进各项工作, 并取得了明显的成效。

### 2.1. 扎实开展了生态产品调查监测评价工作

基于江阴市第三次国土调查成果, 开展了生态产品调查, 初步掌握了生态产品的数量、质量、权属、结构、空间分布、经济价值、生态价值等基本信息; 探索建立了生态产品分类体系, 编制了生态产品目录; 依托生态产品调查成果, 建立了江阴市生态产品调查监测数据库, 为生态产品价值实现和产业化开发提供数据支撑。

以绮山应急水源地和长山废弃矿山整治区为例, 研究了用于生态产品三维表达、生态产品价值三维核算的技术路径和方法, 探索了基于三维立体环境的自然资源资产和生态产品可视化管理模式。

基于国土空间规划“双评价”等相关成果, 研究了生态产业与环境敏感型产业遴选方法, 开展了生态产品开发适宜性评价, 编制了基于生态产品价值实现导向的产业发展目录; 提出了生态保护修复项目的生态经济效益评价方法。

通过上述研究和应用示范, 形成了一整套生态产品调查监测评价的方法体系, 为生态产品价值实现机制建立提供了技术支撑。

### 2.2. 科学核算了江阴市生态系统生产价值(GEP)

以国家发展与改革委和国家统计局联合发布的《生态产品总值核算规范》(发改基础[2022] 481号)为主要依据, 结合江阴市实际, 依据生态产品调查结果以及水源涵养、土壤保持、噪声消减等调节服务功能与林地、草地、水域、湿地等生态用地之间的对应关系, 利用生物物理模型得到不同类型生态产品的功能量核算结果, 并采用影子工程法、市场价值法、替代成本法、旅行费用法等, 测算得到江阴市各类

生态产品的货币价值及总价值[4] [5] [6]。核算期内江阴市生态产品总价值为 619.36 亿元。其中, 物质供给价值量为 62.49 亿元, 调节服务类价值量为 490.47 亿元, 文化服务价值量为 66.40 亿元。

本次核算结果将为江阴市建立健全生态产品价值实现考核激励机制提供依据。同时, 在测算江阴市 GEP 的基础上, 确定生态券转化系数, 为江阴构建生态券交易机制提供科学的量化依据。

### 2.3. 创新搭建了“生态券”为载体的交易机制[7] [8] [9]

生态券是指土地权利人在符合法律法规和国土空间规划的前提下, 通过土地复垦、生态修复等手段将建设用地转换为生态用地, 形成的生态服务增值部分对应的交易指标。同时, 规定经合法批准占用生态用地造成生态价值减少的各类建设项目, 应当购买生态券。建立以生态券交易为核心的生态产品价值实现机制, 就是建立了占用生态空间必须购买生态“粮票”, 实现以“开发者受益、使用者付费、破坏者受罚”为原则的生态用地占补平衡制度。生态券相当于生态“粮票”, 本质上是发展权的让渡, 是生态有价的票据化、产权化体现。建立生态券交易制度, 实现了生态产品开发、使用中从面积平衡到价值平衡的转变, 是目前解决“度量难、交易难、变现难、抵押难”有效手段。江阴将 1 亩林地产生的生态调节服务价值设定为 1 个标准生态券, 并建立了不同地类之间生态券换算体系, 实现了不同地类之间的占补转换, 并在敌山湾 64 号地块挂牌中实践首张生态券交易, 交易金额 219.5 万元。

### 2.4. 统筹编制了生态产品价值实现专项规划

根据江阴生态产品资源调查和价值核算成果, 充分衔接江阴市国土空间总体规划及生态保护修复专项规划, 分析测算了全市生态用地供给及需求规模, 重点测算了近期“生态券”供给及需求量, 明确了 2025 年和 2035 年江阴市生态产品价值实现的目标任务, 提出了生态产品价值实现的主要路径。根据江阴市生态空间格局划定了生态产品价值实现分区, 提出了各分区生态产品价值实现指引, 安排了近期重点项目。生态产品价值实现规划是探索生态产品价值实现路径、建立健全生态产品价值实现机制的行动纲领, 将为今后一段时期江阴市开展“生态券”交易、推进生态产品价值实现提供依据。

### 2.5. 探索建立了生态产品价值实现政策体系

出台了《江阴市关于调整完善生态补偿政策的意见》, 建立面向生态产品价值实现的生态补偿机制。拟定了《江阴市生态券交易管理办法》, 推动了市场化的方式实现了生态价值的占补平衡, 确保江阴市生态价值稳中有升。拟定了《生态产品价值实现考核激励管理办法》, 这是促进生态产品价值实现的重要环节, 其宗旨是践行“绿水青山就是金山银山”理念, 以“激励”至“约束”, 将生态优势转化为经济优势; 此外, 还拟定了《江阴市生态产品调查管理办法》《江阴市关于推进生态产业化经营的实施意见》《江阴市关于推进产业生态化经营的实施意见》等办法意见。这一系列文件即将出台发文, 届时江阴市将构建完整的生态产品价值实现的政策体系, 为实现人与自然和谐共生的现代化提供了坚实支撑。

### 2.6. 高标准打造了一批生态产品示范工程

按照试点方案, 完成了滨江公园生态修复、霞客湾湿地建设、绮山水源地保护、废弃矿山治理、入江河道整治、河豚渔村水产养殖六个应用示范项目, 探索出了以生态溢价、产业导入、空间置换为抓手的价值实现路径。同时, 江阴市还完成了滨江生态廊道、窑港口和桃花港湿地、环城森林绿带、锡澄运河樱花林、应天河沿河绿道等生态示范工程建设任务, 推出了华西大米、申港鲥鱼、璜土葡萄等优质生态产品, 进一步扩大了生态产品供给, 促进了生态环境的大幅改善和生态产品价值的增值溢价, 提升了江阴市民的幸福感和获得感, 形成了长江保护与岸线利用相得益彰、生态改善与经济发展良性互动的发

展模式。

### 3. 存在问题与工作建议

江阴市试点工作积累了有效经验，同时也存在一些问题。一是打造生态产品资金来源渠道单一。二是生态产品价值未充分显化。三是社会接受度有待提高。四是价值实现路径尚不清晰。五是生态空间置换政策力度不够。六是生态空间占补平衡制度不健全。针对当前实践存在问题，对未来生态产品价值实现工作提出几点建议：

#### 3.1. 在挖掘生态产品开发潜力上再作突破

做好生态产品开发规划，实施山水林田湖草系统保护修复，提升生态产品供给能力。做好入江河道整治、绮山应急备用水源地等六个示范点项目生态价值实现，形成示范带头效应。以创建国家生态园林城市、林长制省级试点、河长制建设为契机，扎实开展造林绿化，提升城市人居环境质量。鼓励引导社会资本开发生态产品。

#### 3.2. 在生态产品交易模式上再作突破

加快搭建包括政府、转让方、受让方、国资企业等主体在内的生态券交易平台，促进供需双方高效对接，实现生态券在不同主体之间交易流通。探索生态券供需双方直接交易、平台撮合交易等多种交易方式。根据市场供求情况，探索引入竞价机制，对生态券一级开发者保护性收储。市政府负责生态券的审批和交易监管，转让方、受让方、平台作为市场主体，参与生态券的市场交易，生态券价格根据生产成本、供需关系等进行市场定价。

#### 3.3. 在生态共建的协同推进上再作突破

坚守自然资源资产不能减少，将每年的生态资产价值量的变化作为衡量自然资源资产数量的依据。根据不同的生态价值实现路径，科学选择生态产品开发主体，测算项目区资金平衡能力和还款风险，采用项目融资、抵押担保、基金投入等方式扩大资金来源。用足、用好、用活国家现有信贷政策支持，研究制定生态产品抵押融资实施办法，激发资本市场参与活力。从节能减排、碳抓捕、增碳汇以减少大气中的二氧化碳的三条途径出发，处理好土地利用、碳中和、生态产品的平衡关系。

#### 3.4. 在生态产业化和产业生态化经营上再作突破

推进产业绿色转型升级，推动经济低碳发展，形成新的绿色经济增长点。放大历史文化效应，打造具有江阴特色的滨江生态旅游线路，促进农业与旅游业、休闲康养产业融合发展。加强现代信息化技术与农业生产结合，通过构建循环农业模式，形成集智慧农业与水环境保护于一体的现代农业新模式。充分释放应急备用水源地、环城森林绿带等优质生态对高端项目的吸附力，大力发展具有国际领先技术的产业，重点关注新材料领域发展，推进战略性新兴产业的培育。

#### 3.5. 在生态空间置换政策上再作突破

建议统筹县域内建设用地、生态用地规模和指标，实施总量管控模式。探索建立“生态置换池”，借助“生态券”等政策创新，清退低效产业，腾挪用地空间，盘活产业集聚区内还没有开发的用地，优化生产、生活、生态“三生”空间布局。现阶段可探索林地、湿地占补平衡与拆旧复垦政策相衔接，在城乡建设用地拆旧后，将不适宜复垦为耕地的建设用地复垦为林地等自然生态空间，并按一定比例产生建设用地指标，进一步增加土地复垦的收益，增强土地使用者复垦的积极性。

### 3.6. 在建立健全长效机制上再作突破

建立生态价值占补平衡机制，以科学系统且便于工程化实施的生态价值评估规范为基础，建立生态占用补偿机制，确保各类自然资源的生态价值不减少。此外，还应加快机制、体制、法制建设，完善生态考核、生态补偿、人才培养、宣传教育、技术创新等工作机制，充分发挥市场力量在生态资源配置中的功能与作用，推动生态产品交易平台建设，不断拉长和完善生态产业化链条，提高生态资源配置效率，推动生态产品价值实现持续推进。

## 4. 总结

改革开放 40 多年来，江阴新型城镇化、工业化快速推进和国民经济快速发展，经济活动的高强度与生态系统的低承载导致人地矛盾、人与生态的矛盾日益凸显。近年来，江阴践行“两山”理论，着力构建生态产品价值实现新机制[10]。

为此，江阴按照试点要求，进行了生态产品价值实现的探索和实践。今后将持续推进生态产品价值实现工作，不断满足人民群众对优美生态环境的需求，着力建设人与自然和谐共生的现代化滨江城市，为全国推进生态产品价值实现工作提供更多的江阴经验。

## 参考文献

- [1] 张林波, 虞慧怡, 郝超志, 等. 国内外生态产品价值实现的实践模式与路径[J]. 环境科学研究, 2021, 34(6): 1407-1416.
- [2] 虞慧怡, 张林波, 李岱青, 等. 生态产品价值实现的国内外实践经验与启示[J]. 环境科学研究, 2020, 33(3): 685-690.
- [3] 苏杨, 魏钰. “两山论”的实践关键是生态产品的价值实现——浙江开化的率先探索历程[J]. 中国发展观察, 2018(21): 54-56.
- [4] 欧阳志云, 肖焱, 朱春全, 等. 生态系统生产总值(GEP)核算理论与方法[M]. 北京: 科学出版社, 2021.
- [5] 吴丰昌, 张林波, 等. 福建省生态资产核算与生态产品价值实现战略研究[M]. 北京: 科学出版社, 2020.
- [6] 欧阳志云, 靳乐山, 等. 面向生态补偿的生态系统生产总值(GEP)和生态资产核算[M]. 北京: 科学出版社, 2018.
- [7] 谷晓坤, 唐秀美, 王学新. 国土空间规划框架下“生态券”核算方法与交易机制——以京津冀地区为例[J]. 自然资源学报, 2023, 38(3): 631-641.
- [8] 韩博, 金晓斌, 孙瑞, 等. 面向国土空间整治修复的生态券理论解析与制度设计[J]. 资源科学, 2021, 43(5): 859-971.
- [9] 邹朝晖, 周玉, 蔡少彬. 基于“生态券”的生态用地占补平衡机制研究[J]. 中国土地, 2020(12): 13-15.
- [10] 李安国. 江阴: 探索创新生态产品价值实现机制[J]. 中国土地, 2021(12): 50-51.