

# 推动长三角区域“两山”转化 健全生态产品价值实现机制

徐梦佳 刘冬 杨悦 孙杰 邹长新



绿水青山就是金山银山理念是习近平生态文明思想的重要内涵。推动“两山”转化是提升生态产品供给水平和保障能力,创新生态价值实现体制机制的有效途径。近年来,长三角区域在“两山”转化实践方面取得积极成效,但仍存在体制机制整体设计不完善、价值实现路径特色不够鲜明、制约激励机制不完善等问题,需要在加强区域联动强化统筹协调、拓宽生态价值实现渠道、强化生态价值实现配套保障等方面持续发力。

## 长三角区域“两山”转化实践的进展与成效

“两山”转化的关键在于促进生态优势向发展优势转化,即生态产品价值实现。近年来,长三角区域在推进生态产品供给能力提升与价值评估、拓展绿水青山向金山银山转化渠道、促进区域协调发展等方面取得了诸多成效。

积极开展“两山”实践创新基地建设。截至2023年底,生态环境部共命名表彰了7批240个“两山”实践创新基地,长三角区域共有37个县级行政区获评“两山”实践创新基地,主要涉及生态修复模式、生态农业模式、生态旅游模式、生态工业模式和生态制度模式等五大类“两山”转化模式,约占全国“两山”实践创新基地总数的1/6,其中浙江省是全国“两山”实践创新基地数量最多的省份。

探索打通“两山”转化实现路径。一是建立健全生态产品价值实现制度框架。江苏省和浙江省出台建立健全生态产品价值实现机制的实施方案(意见),长三角生态绿色一体化发展示范区印发《建立健全生态产品价值实现机制实施方案》,助推长三角区域实现绿色共富。二是创新生态保护优先的绩效考评方式。浙江省取

消山区26县等相对欠发达地区的GDP考核,发布全国首部省级GEP核算标准,为绿水青山可考核、可交易、可融资提供统一的参考依据。三是积极探索生态补偿多元化实践。比如,浙江省与安徽省联合签署《共同建设新安江—千岛湖生态保护补偿样板区协议》,将单一的资金激励补偿拓展为涵盖水质、上下游产业人才合作等的综合补偿。

全力打造“两山”转化实践样板。长三角区域各地市同向发力,积极探索“两山”实践路径的典型做法和经验。上海市漕泾镇的“生态修复—环境改善—民生富裕”绿色发展新方向,江苏省南通市崇川区的都市农业乡村振兴样板,浙江省温州市文成县治水护水兴水的美丽水经济等15个长三角区域践行“两山”理念的典型案例在生态环境部网站“生态文明示范建设”专栏展示推广。浙江省丽水市率先开展GDP和GEP转化研究,创新与生态产品价值核算相挂钩的“生态贷”“GEP贷”等金融产品,开展抵押贷款创新,实现GEP可质押、可变现、可融资,截至2023年三季度末,全市生态抵押贷款余额近300亿元、生态信用贷款余额超过30亿元。

## 长三角区域“两山”转化实践的问题与挑战

体制机制整体设计仍需加强。长三角区域在生态产品价值实现和“两山”转化的诸多环节中,自然资源资产产权制度、生态补偿制度、绿色金融制度等领域法治建设和保障仍有待完善。区域之间协调联动不足,三省一市(江苏省、浙江省、安徽省、上海市)的生态旅游、生态农业、生态品牌等资源未能实现有效整合,跨行政区划联合创建“两山”实践基地仍为空白。生态补偿机制尚不健全,目前长三角区域的生态补偿主要集中于新安江—千岛湖、太浦河、苏皖滁河等流域,覆盖面不够广,仍存在补偿标准测算难、补偿主体单一、补偿动力不足、补偿监管滞后等问题。如新安江流域实施第三轮补偿结束后,上游黄山市已投入190多

亿元用于流域综合治理,中央及浙皖两省提供的生态补偿资金仅为48亿元,两者之间差额巨大,补偿综合效力尚未充分发挥。

价值实现路径特色不够鲜明。长三角区域在县区级层面仍有对传统路径的依赖,“两山”转化模式的同质化现象严重,生态产业趋同性高,创新发展生态产业还存在短板。例如浙西南山区旅游产品同质化、经营主体分散问题依然较为突出,知名景区与地方景区客源接待量明显分化,知名度不高的地方景区以接待本地客源为主,发展后劲不足。对现有“两山”转化典型案例模式总结宣传不够,未形成区域特色,除浙江安吉、淳安,安徽歙县等生态本底优良、资源优势明显的区县外,多数“两山”实践创新基地在本省乃至全国的知名度和影响力不高,各类示范点的带动性有限,规模效益不够突出。

政策制约激励机制有待完善。科学核算生态产品价值是实现“两山”转化的重要基础,但目前由于自然资源资产考核评价制度尚不完善,未能形成有效的制约和监督激励机制,生态产品价值核算也仅处于起步阶段,三省一市面临着核算方法不统一、核算指标体系差异大、供需关系因素考虑不足、市场认可度不高等问题,导致结果缺乏区域可比性和市场认可度,地方金融机构对部分生态产品价值核算量不认可、不发放。正向激励机制的缺失,也导致地方政府缺乏主动提升自然资源资产生态价值的积极性。

## 长三角区域“两山”转化实践的对策与建议

在全面推进美丽中国建设的新要求下,长三角区域需在“两山”转化方面加强顶层设计统筹谋划,构建多元化生态产品价值实现机制,推进“两山”转化模式创新,贡献更多可复制推广的经验案例,更好发挥先行探索、示范引领、辐射带动作用。

加强区域联动强化统筹协调。一是深化跨区域协调联动机制。充分发挥长三角区域生态环境保护协作机制作用,打造“两

山”实践创新标杆的专门措施,鼓励自然资源禀赋优越的地区以小流域、功能区为单元跨区域联合申报“两山”实践基地,将“两山”价值转化融入长三角生态环境保护协作,打造全国高质量发展样板区。

二是建立健全“两山”转化立法体系。加强生态产品价值实现有关立法保障,鼓励地方因地制宜出台法规规章或规范性文件,将生态环境资源开发与生态、生态环境建设、资金投入与补偿的方针政策纳入法律法规。

三是强化生态产业化与产业生态化。以高质量发展引导“两山”转化重心,将文旅、新能源、生物医药、大健康、智能制造等产业高质量发展作为经济增长增长点、亮点与突破点,推动产业链向上下游延伸,打造合理并相互适应的区域发展空间格局和产业格局。

四是健全跨区域生态补偿机制与政策。在低山丘陵地区探索将生态补偿与主体功能区规划有机结合,推进重点领域和重点区域生态补偿全覆盖;将跨界水体生态补偿由政府单一治理主体扩展至公众、市政企业、流域管理机构和政府多元主体共治模式,促进补偿的公平性和可持续性;加强各自然要素管理和监管部门的沟通协调,整合全民所有自然资源资产的补偿类型与标准;加快构建包括碳汇、林权、土地经营权及其他资源于一体的生态资源资产市场化交易平台。

拓宽生态价值实现渠道。一是探索实践长三角区域“两山”转化新路径。实施“绿色高质量发展”战略,打造“一县一品、一乡一品、一村一品”,走传统产业转型升级、高端生态产业培育、保护美化绿水青山等多元化发展之路;充分挖掘自然资源在土地、产业等载体的增值和“外溢”价值,促进生态优势与红色基因、人文底蕴等因素的良性互动,推动三产融合发展,有效延伸产业链条。

二是培育长三角区域“两山”转化精品品牌。大力提升“两山”理念发源地、大运河文化、长江文化、江南文化等具有长三角地域特色的品牌体系价值;探索创建浙江钱江源、安徽黄山、江苏黄

(渤)海候鸟栖息地等自然保护区、风景名胜区、世界遗产地系列品牌。

三是创新长三角区域“两山”转化的市场机制。有序促进生态资本转向“社会化、市场化”,有效培育生态产品的市场交易体系;采取股权投资、委托经营等方式,吸引优质社会资本,加快生态服务产品的融合发展;构建生态产品绿色金融体系,推动金融机构设立生态产品价值实现专项基金,支持农产品收益保险和绿色企业贷款保证保险,大力支持和推动地方“两山银行”“生态银行”“美丽银行”建设。

强化价值实现配套保障。一是深入开展自然资源基础性调查。精准掌握三省一市自然资源资产数量、空间分布、功能特点、质量等级、权益归属、保护和开发利用情况,摸清“生态家底”,建立“生态账本”,为绿水青山贴上“价值标签”。

二是出台长三角区域统一规范的生态产品价值核算应用体系。出台标准明确核算指标体系、评估方法、数据来源,构建跨省域GEP核算大数据信息共享平台,定期全面开展长三角区域GEP核算。

三是推动“两山”理念目标评价考核。将“两山”理念的公共价值目标或围绕其构建的公共价值标准体系纳入长三角区域政府职能部门绩效考核,为政府部门践行“两山”理念提供制度支持。

四是建立与“两山”转化相适应的监督反馈机制。在地方政府层面或主要相关部门建立践行“两山”理念督察办公室,同步建立常态化的“两山”转化成效监测评估反馈机制。

五是建立市场激励机制。多手段促进生态环境外部成本内部化,推进生态资源权益交易,打通“两山”转化的市场通道,鼓励发达地区与欠发达但生态良好的地区开展合作,推动生态产品价值实现平台和碳排放权交易平台协同发展,同步推进相应的市场体系建设 and 系列标准制定,以“市场之手”推动生态产品价值实现。

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所

# 深观察

◆罗锦程

建设“无废城市”与发展新质生产力,均强调摆脱高消耗、高污染、低附加值的生产方式,将两者融合,可同时提高生产力水平和环境绩效,促进经济社会发展全面绿色转型。

我国固体废物环境管理已进入攻坚期,在“无废城市”建设领域仍有一些瓶颈性问题亟待解决。一是固体废物历史堆存量巨大,环境风险隐患突出。煤矸石、赤泥、磷石膏、钢渣等大宗固体废物的资源化利用率仍在低位徘徊,生活垃圾焚烧飞灰、工业废盐等固体废物利用处置能力长期不足。一些低价值工业固体废物除填埋外,尚无其他有效处置方式。二是现有固体废物回收网络还不够完善,废旧物资“循环梗阻”与“真空地带”并存,地区间和部门间信息共享存在堵点和断点,尚未形成全品类固体废物全过程监控和信息化追溯体系。三是地方政府对高水平建设“无废城市”的积极性不高,紧迫感不够,与“无废城市”建设紧密相关的资源再生产业仍然存在“大而不强、全而不精”的问题,以资源再生产业为代表的静脉产业与动脉产业的融合程度不深。

发展新质生产力既是抓住新一轮科技革命和产业变革机遇的必然要求,也是加快推进人与自然和谐共生现代化的必由之路。加快形成与发展新质生产力相适应的“无废城市”建设体制机制,能够有效加快构建废弃物循环利用体系,推进生产方式和生活方式绿色变革与经济社会全面绿色转型。

## 以“无废城市”建设为总抓手,加强资源节约集约循环利用

以“无废城市”建设体制机制改革创新为核心,锚定“聚焦源头减量,促进资源全量化、高值化、绿色化循环利用”的发展定位,纵深推进央地项目合作,加快固体废物利用处置领域绿色低碳“卡脖子”技术攻关和推广应用,特别是进一步提升煤矸石、赤泥、磷石膏、钢渣等大宗固体废物资源化综合利用水平,实现固体废物精细回收、高值利用与清洁再生。

充分发挥标准的基础性、战略性、引领性作用,全面推进循环经济、清洁生产、资源再生等方面的产品标准、技术标准、管理标准、人才培养标准的制定,为推动新一轮大规模设备更新和消费品以旧换新提供支撑。发挥数据要素乘数效应,建立健全功能完备、信息全面、服务到位的固体废物监管信息系统,梳理固体废物环境管理领域的物质流、能源流、信息流、资金流,推进全品类固体废物得到闭环监管和智慧治理,降低固体废物社会管理综合成本。

加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用,提升全产业链“无废化”水平

增强固体废物处理领域关键核心技术攻关能力,发展一批与“无废城市”建设配套的前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术。强化退役风机叶片、报废光伏组件、退役车用动力电池等清洁能源产业新兴固体废物以及数据中心、通信基站、新能源汽车充电桩等新型基础设施领域固体废物综合利用前瞻性布局。

依托我国高标准自贸区网络,提升节能环保领域对外开放水平,积极扩大先进固体废物治理技术与设备进口,培育壮大固体废物综合管理环境服务贸易。激励固体废物回收处理企业加快数字化、高效化、高端化、绿色化转型,广泛应用大数据、区块链、人工智能等新型生产工具,稳步推进固体废物处理行业“上云用数赋智”行动,显著提升企业“绿色生产力”。

## 构建绿色低碳循环经济体系,持续健全“无废城市”建设政策工具箱

打造一批布局合理、特色鲜明、优势互补、分工协作的大型固废龙头企业 and “专精特新”生态环保企业,鼓励现有大型战略性环保产业集团间相互赋能、协同发展。推进生态产业化和产业生态化,创新运用生态环境导向的开发模式,着力发展可持续投融资,打造“无废传统产业”“无废新兴产业”“无废未来产业”集群,完善配套绿色供应链和废弃产品逆向

# 『无废城市』建设要与发展新质生产力相适应

回收体系。完善资源再生产品的碳足迹核算和标识制度,做好与现有碳排放核查系统的信息互联互通,探索通过“碳定价”政策提升资源再生产品的市场竞争力。

## 坚持人才先行,打造“无废城市”建设新型劳动者队伍

按照发展新质生产力要求,畅通教育、科技、人才的良性循环,完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制,增强参与“无废城市”建设的人才实力、人才引力、人才效力和人才活力。树立学科交叉、产教融合、校企协同的人才培养观念,实施人才梯队、科研条件、管理机制等配套服务政策,培育“无废城市”建设过程中能够创造新质生产力的战略型、创新型、知识型人才,以及能够熟练掌握新质生产资料的技能型、应用型、工程型人才,不断增强人才的适配性。

强化“无废城市”建设战略咨询,打造新时代固体废物环境综合管理高端人才库和智慧团队,重视相关领域产业情报搜集工作,持续跟踪国内外“无废城市”建设的前沿信息、新兴技术,有益经验,不断提高“无废城市”建设科学决策能力和创新体系效能。

作者单位:湖南省生态文明研究与促进会

维护新闻传播公信力  
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

## 探索与思考

# 如何做好交通施工项目大型临时设施环保工作?

◆王明良 刘传义 王丹

常规意义上,交通建设类施工项目大型临时设施(以下简称大临设施)主要包括临时道路、临时码头(渡口)、混凝土搅拌站、大型钢结构加工棚等。这些项目规模大小不一,依托主体工程项目建设,具有点多、面广、多地、分散、且生产过程中均会一定程度上对环境产生影响的特点。

目前,国家相关法律法规对大临设施生态环保方面有明确的要求。如《建设项目环境影响评价分类管理名录(2021年版)》(以下简称《名录》)指出,非金属材料制品业中的商品混凝土、水泥制品制造、干粉砂浆搅拌站,以及交通运输业、管道运输业配套设施等,需要备案环境影响评价表。同时强调,省级生态环境主管部门对《名录》未作规定的建设项目,认为有必要纳入建设项目环境影响评价管理的,可以根据建设项目的污染因子、生态影响因子特征及其所处环境的敏感性质和敏感程度等,提出环境影响评价分类管理的建议,报生态环境部认定后实施。

笔者查阅相关资料发现,大部分省份要求配套设施纳入主体工程环境影响评价,如配套设施进行单独立项,应严格按照《名录》规定的环评等级办理环评手续。但也有个别省份依据《名录》做出了个性化的决定,例如,广东省明确,若配套设施的搅拌站仅作为主体项目的配套设施,施工完成后拆除,且基本不产生

生态环境影响,可不纳入环评管理,但应按照相关法律法规落实各项生态环境保护措施,防止造成环境污染和生态破坏。

在具体工作中,笔者了解到,个别区域的交通建设类施工项目还会面临大临设施污染防治举措较难落实等尴尬。例如,由于施工地域生态环境出现变化,或者施工项目出现变动等,配套大临设施需要同步进行较大变动,如果重新进行环境影响评价,除了时间受影响外,一些地方也以临时工程无备案编号或同一项目部不能重复立项等理由不予受理环评审批,导致项目难以拿到新的环评批复,出现一些项目为了赶工期“未批先建”而遭到处罚。

总的来讲,按照相关法律法规要求,交通建设类施工项目大临设施应该纳入主体工程环境影响评价,或者是在主体工程环境影响评价中提出原则性要求,从而便于后续落实。倘若出现整体工程中未提及配套设施环境影响评价要求的情况,项目建设单位则应该落实项目所在地相关要求,或单独立项报批,或不需要环评但强化做好环境管理。在实际工作中,在项目环评阶段项目业主方要特别关注大临设施的生态环保要求,措施等内容,要求环评单位将其纳入项目环评报告和;在施工阶段项目业主方和建设方应该与相关监管部门密切沟通,及时报告相关情况,并按监管部门要求落实各项举措,确保生态环境不受破坏。

作者单位:中国交通建设集团

# 湖北远安打造九子溪小流域综合治理样板

◆陈德明

九子溪是湖北省沮河一级支流,全长26.8公里,流经远安县茅坪场镇,流域内农业发达,盛产“瓦仓大米”“远安香菇”,河流下游位于湖北远安沮河国家湿地公园内。受农业面源、农村生活污水影响,近年来,九子溪水环境呈现下降趋势,总磷浓度一度超过地表水Ⅳ类标准,水体呈现富营养化,对九子溪饮用水水源地、沮河国家湿地公园水质造成不利影响。为维护流域水环境安全,宜昌市生态环境局远安县分局多次深入实地调研,从控源截污、系统修复、测管联动等方面采取针对性举措,争取中央水污染防治资金3670万元,大力推动九子溪小流域环境综合治理,取得显著成效。

## 控源截污,加强源头治理

茅坪场镇现有一座乡镇污水处理厂,由于集镇污水管网未全覆盖,雨污混流,造成污水处理厂进水负荷率和COD浓度偏低。当地通过实施集镇管网雨污分流,推进污水管网向农村人口集中区延伸,污水收集率提高,污水COD浓度从50mg/L提高到120mg/L,污水收集量增加了50%以上。当地还建设了12处大型人工湿地和16处庭院式人工湿地,使分散排放的生活污水得到有效治理。远安县生态环境分局开展

了沿河排污口排查溯源,并实行分类治理,将生活污水排放口接入乡镇污水处理厂;对乡镇污水处理厂、农业加工企业排污口依法审批,规范化管理;督促养殖场(户)健全污染防治设施,开展粪污资源化利用;对已关闭的煤矿排水口设置涵洞,杜绝无序排放。

为推进农业投入品源头减量,当地在水稻生长期,大力推行干湿交替灌溉,减少稻田退水排放。推广水稻—油菜、水稻—羊肚菌高效轮作模式,改善土壤环境,提高土壤肥力,减少病虫害。加大测土配方施肥、畜禽粪污还田力度,严格农药兽药等农业投入品监管,持续开展病虫害统防统治,打造了优质稻、食用菌病虫害绿色防控两个示范区,实现流域内540公顷耕地农药、化肥“零增长”。

## 系统修复,提升生态功能

农业面源是造成九子溪流域水污染的重要来源,远安县通过加强农田灌溉水资源管理,实施分流水配水等措施,实现节水减排协同增效。开展农灌渠环境治理,清理和修复入河沟渠20余公里,修复沟渠入河口水体污染缓冲带,有效削减了农业面源污染。

远安县建立了流域监测预警、监管执法协同工作机制。加大监测力度。完善重点污染源排污口监控设施,每月开展九子溪水质监测,在九子溪入河口设置水质自动监测站,掌握水质实时变化情况。结合监测发现的问题线索,及时开展现场执法检查。

## 测管联动,防范环境风险

提升预警能力。组建沮河等流域水环境风险应急小组,建立水质数据库,及时研判水质变化,定时比对干支流水质,发布预警信息,对突发环境事件及时启动应急响应。

严格巡察监管。常态化开展测管联动执法检查,加强企业、养殖场(户)督导帮扶,督促排污单位落实河流枯水期污水减排要求。认真落实河长制,县、镇、村三级河长经常性开展巡河,发现问题及时交办,并督促问题整改。

作者:湖北省宜昌市生态环境局远安县分局党组书记、局长