

论道

# 如何建设好示范区生态文明“试验田”“样板间”“新标杆”

■ 包亚明

2023年长三角生态绿色一体化发展示范区开发者大会暨全链接大会不久前落下帷幕,今年是长三角生态绿色一体化示范区建设四周年,也是长三角一体化发展战略实施五周年。位于示范区先行启动区核心的水乡客厅是长三角首个跨省域共建共享项目,随着水乡客厅主体建筑万厅水院在今年5月开工,两省一市共同打造的功能样板区将逐渐成形。示范区作为国家战略实践的空间载体,肩负探索长三角绿色化、低碳化高质量发展的有效路径,是示范区“面向一体化、面向全球、面向未来”的核心目标。以自然资源账户为切入点,开辟生态资产产权制度体系探索的“试验田”,不仅能够深化示范区自然资源的一体化管理,而且能够推进示范区活力共襄、区域共享的高质量发展。

## 以自然资源账户为切入点,开辟生态资产产权制度体系探索的“试验田”

长三角生态绿色一体化示范区作为一体化高质量发展的“样板”实践区,是落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念、构建新发展格局中的重要节点。在打破行政区划的基础上探索跨界共商、共建、共管、共享、共赢的有效路径,是示范区“面向一体化、面向全球、面向未来”的核心目标。以自然资源账户为切入点,开辟生态资产产权制度体系探索的“试验田”,不仅能够深化示范区自然资源的一体化管理,而且能够推进示范区活力共襄、区域共享的高质量发展。

自然资源由人们直接或间接受益的自然元素组成,是天然存在、有使用价值、产权明确、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。自然资源账户关注的是自然资源所创造的生态环境的价值与效益范围,以林地为例,木材生产的价值可以用来评估林地的价值,而林地的碳封存(二氧化碳在环境中的自然留存)和污染物去除的作用同样具有价值,而林地所提供的公众游憩场所也具有不可忽视的价值;又比如生态绿地资产通常包含绿色空间价值、风貌价值、身体健康储蓄价值、心理健康储蓄价值和娱乐价值等。

2012年联合国、欧盟、世界粮农组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、世界银行六个国际组织共同发布了《环境经济核算体系中心框架2012》(SEEA2012),这一中心框架被联合国统计委员会确认为国际标



▲图为上海青浦元荡生态岸线贯通工程(三期) 本报记者 袁婧摄

## 融合自然资源与绿色基础设施,构筑生态优势转化的“新标杆”

“生态绿色”是示范区的“底色”,有效地融合示范区的自然资源管理和绿色基础设施,促进人与自然的和谐共生,构筑生态优势转化的“新标杆”,推进长三角高质量发展,无疑是示范区的发展愿景。从自然资源账户的视角,可以比较全面地理解自然的资本价值,也可以观察所有类型的生态系统服务(供给服务、调节服务和文化服务等),以及这种价值随时间变化的情况;示范区的绿地、河流、湖荡、林地、湿地、圩田等共同组成了较为完整的绿色网络,而协调一体的绿色基础设施网络能够进一步优化示范区湖荡水网圩田的生态环境基底,厚植绿色底色。从生态、产业、空间、交通及设施支撑、公共服务等可操作的维度,有效地融合示范区自然资源与绿色基础设施网络,不仅能够增强示范区绿色、高效、智慧、安全的特色,而且能够支撑示范区的可持续发展。

示范区河、湖、田、镇、村和谐共生相映的滨水人居文明,演绎了人类与自然和谐共生的生态格局。融合示范区自然资源与绿色基础设施网络,需要在综合考量示范区的自然生态、历史文化、形态格局的基础上,采用低冲击度的干预手段和适合的组网方式,对现存绿色生态空间进行整合串联和增补优化,引领人与自然共生的绿色营建;同时还需关注不同群体对绿色生态空间服务需求的差异,着力培育自生发展的绿色生态空间,塑造一个低碳的、具有气候适应性和生态友好型的新江南水乡。

生态优势转化新标杆、绿色创新发展新高地、一体化制度创新试验区、鼓励绿色交通方式,倡导慢行友好,构建人、自然及人工环境平衡共生且有机渗透的绿色基础设施网络,并持续推动绿色生态网络的自我更新与完善,平衡与兼顾绿色空间的生态连接性与基础设施系统的综合服务性。

公共性、可达性、连接性、气候变化、抗灾防险、生物多样性、运动与健康、社会公平、文化传承等,都应该成为示范区绿色基础设施网络演进的主题;公共健康和福祉的改善、示范区韧性发展的提升、长三角区域认同感的增强,更应该成为示范区绿色基础设施网络高质量发展、多功能、互联互通的追求。

准,推荐各国政府个性化地采用。早在2006年中国国家环保总局和国家统计局就联合发布了《中国绿色国民经济核算研究报告2004》,2010年12月环保部环境规划院公布了《中国环境经济核算研究报告2008(公众版)》,2019年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发并实施《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,要求以完善自然资源资产产权体系为重点,以落实产权主体为关键,以调查监测和确权登记为基础,着力促进自然资源集约开发利用和生态保护修复,加强监督管理,注重改革创新,加快构建系统完备、科学规范、运行高效的中国特色自然资源资产产权制度体系。

《环境经济核算体系中心框架2012》为长三角生态绿色一体化示范区自然资源账户的设立,提供了可供参照的环境经济核算的国际标准,示范区自然资源账户在遵循国际惯例的同时,需要结合示范区和长三角的实际情况,通盘考量长三角地区的地理、气候、环境和社会经济特点,以及现有的知识、技术和方法。示范区自然资源账户不仅要关注自然资源的数量、质量、分布等,还要特别关注自然资源在示范区建设过程中的变化情况,持续更新账户数据和信息。示范区自然资源账户需要把实物量和价值量的重要环境资产核算有机地结合起来,建构具有长三角和中国特色的资源环境核算框架,并保持账户的可持续性和

实用性,为收集一致且可比的统计数据提供指导,并确保账户数据的公开和透明,使其可以用于决策制定和公众监督,为国家的宏观决策提供参考,更好地服务于长三角的高质量发展,推进生态资产产权制度体系的探索。

## 以绿色基础设施为抓手,打造高质量永续发展的“样板间”

绿色基础设施(green infrastructure)概念从1999年问世以来,已经被国际社会广泛采用,绿色基础设施的各种定义虽然侧重点有所不同,但大体上都聚焦于自然环境因素和绿色空间的相互联系,普遍认同绿色基础设施是一个自然环境因素和绿地组成的相互连接的自然生命支持系统,这个有机统一的网络系统包括水道、绿地、湿地、林地、公园、农场、农田、牧场、乡土植被、雨水花园、野生动物栖息地和其保护区等,这些种类多样的自然区域和开放空间组成了维护生态环境与人类生活质量的网络。绿色基础设施有效地维护了空气和水资源,保持了自然的生态过程,维系着天然物

种;绿色基础设施同时也是平衡自然生态和人文游憩需求的功能场所,绿色基础设施更是生态、社会、经济相互协调的可持续发展战略的重要基础。

以绿色基础设施为抓手,打造高质量永续发展的“样板间”,是推进示范区生态文明建设的一条重要路径。示范区的绿色基础设施建设不仅仅是营建一个由人工或半人工自然环境主导的绿色空间,而是让人工或半人工的绿色空间也能起到与自然相类似的恢复性效果,起到维护生态系统的良性循环,强化开放空间质量的不断优化,另一方面也需要促进灰色基础设施向绿色基础设施转变,倡导低碳环保、可再生能源、节能减排等技术,建立通勤与休闲兼顾的蓝绿道系统,鼓励绿色交通方式,倡导慢行友好,构建人、自然及人工环境平衡共生且有机渗透的绿色基础设施网络,并持续推动绿色生态网络的自我更新与完善,平衡与兼顾绿色空间的生态连接性与基础设施系统的综合服务性。

公共性、可达性、连接性、气候变化、抗灾防险、生物多样性、运动与健康、社会公平、文化传承等,都应该成为示范区绿色基础设施网络演进的主题;公共健康和福祉的改善、示范区韧性发展的提升、长三角区域认同感的增强,更应该成为示范区绿色基础设施网络高质量发展、多功能、互联互通的追求。

专家观点

## 把握发展底层逻辑 激活“第一动力”

■ 杨连星

推进高水平制度型开放,要全面提升贸易投资合作质量和水平,更好统筹国内循环和国际循环;要坚持“四个放在”,更好发挥政府作用,着力提升创新体系质效,放大改革开放先行先试整体效能。

深化高水平改革开放,开展更大力度的政策制度创新,作为上海高质量发展的逻辑和实践逻辑,更强调制度的系统完备、成熟定型,更突出系统性、整体性、协同性。深刻把握推动高质量发展的内在机理和底层逻辑,始终把激活创新“第一动力”作为抓手“改革开放”关键一招的核心指向。推进高水平制度型开放,要全面提升贸易投资合作质量和水平,更好统筹国内循环和国际循环;要坚持“四个放在”,更好发挥政府作用,在战略必争、体系必备、发展必需领域,抓好系统布局、供需对接、力量组织、平台搭建、政策供给,着力提升创新体系质效,放大改革开放先行先试整体效能。

### 深化制度型开放

一方面,注重深化规则、规制、管理、标准等制度型开放,深化贸易投资自由化便利化。第一,全力落实扩大开放先行先试任务,稳妥有序做好地方立法、事中事后监管和管理体制机制的配套改革和系统集成,提升开展风险压力测试的整体能力。创新政府管理和服务方式,构建标准明确、程序简便、权责分明的行政管理体系。第二,依托上海自贸试验区、临港新片区、虹桥国际开放枢纽等重大战略载体,推进服务贸易制度创新。聚焦竞争规则、政府采购、知识产权、劳工保护、环境标准等重要核心议题先行先试,对标CPTPP等高水平国际经贸规则,重点关注知识密集型服务贸易开放。第三,精准定位对标投资贸易自由化制度体系的三个维度,包括跨境投资自由便利、跨境数据跨境流动、在岸离岸数据跨境流动、政府采购公平等制度。

### 做好三个统筹

另一方面,更好统筹高质量“引进来”和高水平“走出去”,更好统筹“在中国、为世界”,更好统筹在岸与离岸。第一,持续优化营商环境,吸引在产业链供应链中具有重要地位的跨国公司,依托上海总部经济,面向国际市场,引进合格的境外机构投资者等,建设国际化、现代化、高认可的金融基础设施高地。第二,充分发挥外资在科创中心的建设作用,培育本土跨国公司总部。设立专项发展基金吸引大型跨国公司和龙头企业在上海投资,支持外资在上海自贸试验区、临港新片区内和境外发行债券,并将资金回流作为投资本金使用,进而拓宽外资企业在沪融资渠道。第三,提高跨国公司外研发平台中心在上海的集聚度,支持外国投资者在上海建立开放式研发平台,支持外研发平台中心参与本土科研创新计划项目,促进高质量创新要素跨境自由流动。

### 提升辐射能力

此外,注重强化开放枢纽门户功能,提升高质量发展的辐射能力。第一,加快推进资本市场开放,着力打造具有全球影响力的人民币金融资产配置中心。同时,以上海自贸试验区为抓手,打造与国际规则对接的知识产权保护高地。第二,提升“走出去”发展竞争力,打造世界级航运枢纽。大力发展数字贸易,推进国际数字贸易新高地。坚持服务国内市场和和服务国际市场相结合,以国内资源集聚提升服务国际市场的水平,打造联动长三角、服务全国、辐射全球的开放新引擎。第三,依托进博会、数字经济产业园等优势资源,以高质量数字贸易平台推动新型贸易网络建设,从“上海制造”转向“上海智造”,在生产制造、销售管理等环节加大物联网、人工智能、云计算等数字技术的应用,加强内外部数字信息平台建设,在更大范围内提高数字化转型服务供给能力。

(作者为华东师范大学经济学院副教授,国际金融研究所副所长)

锐见

# 守护好“耕地中的大熊猫”

■ 孙星 吴方卫

保护好黑土地,事关我国的粮食安全以及生态安全。黑土地被誉为“耕地中的大熊猫”。为了更有效实施《黑土地保护法》,需要构建“法”“档”“人”“碳”为一体的黑土地管理体系,强化保护和增强黑土地的生产能力和生态容量。

联合国粮农组织指出,俄乌冲突、大米出口管制、厄尔尼诺现象等多重因素叠加导致厄尔尼诺减产,加剧全球粮食走高趋势。

保护好黑土地,事关我国的粮食安全以及生态安全。黑土地被誉为“耕地中的大熊猫”,那么什么算是黑土地呢?根据去年8月正式颁布的《黑土地保护法》,黑土地是指黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区的相关区域范围内具有黑色或者暗黑色腐殖质表土,性状好、肥力高的耕地。为了更有效实施《黑土地保护法》,我们需要构建“法”“档”“人”“碳”为一体的黑土地管理体系,强化保护和增强黑土地的生产能力和生态容量。

## “法”:构建综合政策体系

黑土地保护是一项系统工程,必须制定相应的配套政策,多主体协同、多政策协力、多工具协助,形成黑土地保护与治理的综合政策体系,打出“组合拳”。一是积极推

动“确定黑土地保护范围并适时调整”“黑土地调查和监测制度”“实行科学、有效的黑土地保护政策”“建立黑土地质量动态变化数据库”“建立长期稳定的奖励补助机制”“建立长期稳定的奖励补助机制”等配套政策措施快落地、早见效。二是统筹用好中央预算、金融工具、社会投资等手段,拓宽金融渠道,加强黑土地保护范围内的农业经营主体信贷支持力度,强化黑土地产业生态链的金融服务,创设“黑土地+扶贫”“黑土地+产业”“黑土地+生态”等专项政策工具,用于支持金融机构和社会资本为农业经营主体进行黑土地保护治理提供多元融资。

## “档”:从建档立卡开始

在相关省区,按照县为单位,精准识别黑土地的生产能力,核定其数量、功能、质量和产能,建设“黑土地档案管理系统”。目标方案包括:

一是精准识别建档,细化生产要素。秉持统筹黑土地建档立卡管理的原则,以县为单位,县级以下逐级分解到行政村,深入了解黑土地土壤状况,依据黑土地的不同类型,精准识别不同农业生产要素对于黑土地保护的影响差异,实施动态管

理。二是坚持黑土地建档立卡与差异化措施的有效衔接。基于黑土地建档立卡的调研统计,组织专家和农业农技人员,深入分析土壤退化、生产能力减弱等原因,分级分区、逐村逐户建立自上而下的保护、治理和修复措施,有的放矢地予以帮扶,切实做到“有数据、保真地、真保护”。确保在规定时间内达到黑土地的生产能力,实现黑土地总量不减少、功能不退化、质量有提升、产能可持续。

## “人”:保护好黑土地的核心

建立健全政府主导、农业生产经营者实施、社会参与的保护机制。一是建立政府主导、部门联动的“五统一”协调机制。统筹各类资源和服务,统一标准、统一规划、统一管理、统一指导和统一监测。二是按农业生产经营主体落实差异化实施目标。对于农民,可以以农试以农实现农业的可持续发展作为起点,从传统耕作方式向保护型方式转变,遵循生态规律,循序渐进地传播、宣传和支持;对于农业企业,可以大力推广少耕和免耕技术,减少土地退化,用加大资助力度和生态“碳”补偿的方式促进黑土地保护的影响差异,实施动态管

展,从而显著提高企业或农场的经济和金融效率;对于农业合作社,可以探求自然环境和土地生态的协调发展,兼顾生态效益和经济效益,使生态环境影响与社会经济发展有机地结合。三是构建全社会多元共治的监管机制。增强社会团体在黑土地保护中的责任意识与监督作用,宣传推广黑土地保护的示范案例,持续动态地增强全民保护意识,与黑土地保护法形成“政策合力”,与新闻宣传机构形成“双向融合”。

## “碳”:有机衔接“双碳”目标

从国际黑土地保护经验来看,维护黑土地土壤碳汇功能,增加土壤碳汇潜力,对气候变化以及我国“碳达峰、碳中和”目标的现实都将具有一定的影响,同时也是黑土地保护,增强黑土地生态功能的重要内容。但如何在农业生产过程中大规模地实现黑土地的土壤固碳仍然存在难度。因此,制定一套综合的管理办法,保障黑土地固碳功能的持续性就极其重要。

要以减缓黑土地有机碳快速下降为导向,加强黑土地固碳能力的宣传推广,以“粮食安全,固碳先行”“动态管理,精准服务”“示范