

创新价值转化路径 健全利益分配机制

让绿水青山变金山银山

■中共成都市郫都区委书记 杨东升

四川省成都市郫都区地处成都上风上水、八河并流，是全市最大的饮用水源地和重要的生态涵养区、城市通风廊道，也是都江堰精华灌区核心区、川西林盘的重要保护区，先后入选全国首批双创示范基地、全国城乡融合发展试验区、国家数字经济创新应用示范区，连年进入全国综合实力百强区、投资潜力百强区、绿色发展百强区、科技创新百强区。2018年，习近平总书记在四川考察时，来到成都市郫都区战旗村，勉励基层干部群众“扎实把乡村振兴战略实施好”。郫都区牢记习近平总书记嘱托，立足良好生态本底优势，深入践行创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，创新生态价值多元转化路径，建立完善利益分配机制，充分激活各类主体活力，积极探索构建生态价值高效持续转化体系，实现生态美、产业绿、百姓富，走出了一条绿水青山转化为金山银山的郫都路子。

“三条界线”把关 夯实生态产品价值转化基础

保护生态就是增值自然价值和自然资本的过程，就是保护和发展先进生产力。郫都区坚持和实行最严格的生态环境保护制度，加强生态本底建设，划定并严格管控生态保护红线、质量环境底线、资源利用上线“三条界线”，构建区域绿色发展标尺，提高生态资源开发利用门槛，引导发展模式由粗放型向集约型转变，有效降低经济发展生态成本，夯实生态价值多元转化基础。

严格生态保护红线，优化空间布局。郫都区始终把生态环境保护作为重大政治责任，科学划定城市发展生态控制线，明确水源保护区、基本农田、大型城市绿地、生态廊道等保护控制范围，全面完成水源一级保护区517户生态搬迁，依法关闭二级保护区农家乐等经营性单位103家，确保了饮用水水质达标率持续保持100%；坚持以全域产业功能区理念优化城乡空间布局，重塑构建“4+2+1+10”经济地理，并结合镇村行政体制改革，先后调减城区、镇区城市规划建设用地19.4%、35%，区域平均开放容积率从4.0降至2.4，确保了城市建设不突破增长边界，为高质量发展留足生态空间载体，提高生态环境容量和绿色发展质量。

严守环境质量底线，提升区域品质。生态建设只有进行时，没有完成时。郫都区始终把改善环境质量作为推动绿色发展的硬性指标和制度保证，建立全域覆盖的生态环境评价体系，科学制定了产业投资负面清单，对石材加工、烂木料加工等“散乱污”企业坚决说不。比如，面对千余家烂木料加工

企业资源低效利用、产业低端运行的复杂利益链，我们统筹算好经济账、生态账、健康账和大局账、长远账，全面开展环境污染专项整治行动和产业腾退转移；三年来，依法关停“散乱污”企业和规模养殖场3300余家，外迁石材加工企业439家，空气质量优良天数增加了72天；坚持不懈“增绿护绿”，大力实施增花添彩、亮水增绿、拆墙透绿三大行动，推动待开发“三类地块”巧变美丽花园、“可食地景”，厚植区域生态本底，夯实了生态价值转化的基础。

严控资源利用上线，提高发展效益。经济发展与生态保护是辩证统一、相互促进的关系。郫都区秉承“绿水青山既是自然财富又是经济财富”理念，在推动经济发展上，坚持“有进有退、有取有舍”“有所为有所不为”，严格坚持绿色高端科技产业方向，大力发展以良好生态为基础的生态农业、电子信息、影视文创、食品饮料等生态经济，绝不以破坏环境为代价换取经济发展，对能耗高、有污染的项目，无论投资规模多大、经济收益多好，都坚决不让进。在产业要素资源配置上，我们树立鲜明的“亩产论英雄”导向，严格执行项目准入门槛，实施“腾笼换鸟”行动，累计腾退低效工业用地、低端苗木近4000亩，大力招引符合产业定位、能耗低、产出效益高的重大项目，推动区域资源集约高效利用，单位GDP能耗、规上工业增加值能耗分别下降10%、27%，走出了一条“以保护促发展、以发展促保护”的路子，充分激活生态价值转化动力引擎。

“三个环节”赋能 畅通生态产品价值实现通道

生态资源只有转化为可经

营的生产要素，深度参与经济社会活动，才能给所有者带来经济效益，实现生态产品价值保值增值。郫都区坚持政府主导、市场主体、社会参与，聚焦生态产品市场化关键环节，先行先试开展集体地入市等改革试点，赋能培育“生态资源向生态资产转变、生态资产向资本转变、资本向股本转化”的“三级市场”，让各类生态资源要素活起来，打通了生态价值转化的路径通道。

全面开展确权颁证，推动资源变资产。自然生态要素产权明晰是生态产品产业化经营及其交易、实现生态产品价值的前提和基础。为进一步明晰生态资源权属主体、经营管理主体、发展受益主体，郫都区突出以“还权赋能”“农民自主”为核心，探索开展土地、林盘、水面等自然资源确权、登记和颁证工作，以及农村集体土地所有权、使用权、林权等确权颁证，全面完成集体清产核资和股份量化，生态自然资源所有权及其主体得到明晰，夯实了集体经济组织成员从身份权向财产权转变的制度基础，67个村组建村集体资产管理公司，全区农村集体资产达27.7亿元。同时，我们借助北斗系统和5G技术，全面开展水、湿地、林盘等自然资源系统普查，加强区域生态资源科学严格管理，借助现代信息技术手段，建成了农用北斗RTK系统、全域宅基地管理信息系统等平台，查清了自然资源权属、面积、位置等，着力构建生态资源“一张图”数据库，有效杜绝了生态资源闲置浪费、无序开发和低效利用。

完善价值评估体系，推动资产变资本。正确评估和核算生态资源价值是建立生态产品价值实现制度的科学依据。为加快培育生态自然资源市场，郫都区综合考虑生态系统服务价值、生态保护成本等，积极探索GEP（生态系统生产总值）、生态产品价值等核算评估应用机制，逐步建立起生态自然资源及其产权、经营权等权属的交换价值评估体系。针对生态产品的复杂多样、空间多维等特征，郫都区创新将土地、农房、林盘及周边资源作为一个整体进行价值核算，通过村集体内部定价、第三方评估公司综合定价等多元评估方式，分类确定不同区域、不同类型生态产品价值，重点突出产品的景观美学、气候调节、水源涵养等生态贡献，让生态资产有价值可依。

创新融资运营模式，推动资本变资金。生态产品只有通过金融支持、产权运作等转化过程，再进入市场流转交易，才能实现其价值的有效转变，进而转化为经济价值。为加快建立生态产品价值市场实现机制，郫都区抓住全国农村土地制度改革试点机遇，充分发挥市场在生态产品配置中的决定性作用，出台了宅基地使用权流转管理、不动产登记等21个配套办法，建立生态产品市场交易制度体系。为释放生态产品市场化改革红利，郫都区创新产权抵押融资、集建指标异地入市、“共享田园”等生态资源运营模式，吸引了多方金融和社会资本参与，并探索建立生态信用担保、抵押融资风险分担等配套机制，推动了生态资本变富民兴业资金股金。比如，与北京万鸿合作搭建“共享农庄”平台，对全区散落闲置的农房、林盘等资源进行集中收储、整体策划，农民以自然资源产权、经营权等抵押融资或直接入股，共同打造特色主题民宿酒店聚落等，实现生态自然资本价值不断增值。

“三个机制”活血 推动生态价值多级多元转化

生态价值转化重点在于能否自我造血、可持续可循环，关键在于生态价值转化形成的经济价值合理分配，充分激发各方利益主体的积极性和参与性。郫都区遵循政府引导、市场主体、商业化逻辑原则，发挥政府、企业、群众三方作用，创新推动生态投入产出平衡、建管成本平衡、价值多元转化，激发各类市场主体活力，实现了生态价值转化从“输血式”到“造血式”转变，构建起共建共享、协同高效的价值可持续转化机制。

综合开发，构建生态增值机制。郫都区坚持“山水田林湖草是一个生命共同体”理念，创新将生态载体及周边林盘、田园乃至天空、可见景观等进行整体包装策划，推动空间生态资源立体开发，提升区域开发价值；同时，探索片区综合开发投融资模式，吸引龙头企业分时段滚动开发，植入文化、旅游等多元消费场景，着力引人、聚流、活商，构建起土地增值、商业植入平衡生态建设的市场化反哺机制，实现生态产品价值提升“外溢”。比如，投资1.97亿元建设455亩菁蓉湖公园，有机连接清水河绿道、晨光

绿道、创客公园等，带动形成了2.6平方公里高品质产业社区，吸引了随锐科技等47家企业投资布局，带动了学校、医院、酒店等高端功能配套投资，形成了生态宜居热点区域。

场景营造，构建价值延伸机制。生态价值延伸成效主要在于生态产品开发程度。郫都区坚持市场化运作方式，注重在做好“生态+”文章上下功夫，通过场景营造拓展生态资源利用模式，挖掘生态产品价值，开发多元生态产品，打造生态产业链体系。在场景营造过程中，郫都区采取设施租赁、联合运营、资源参股等方式，广泛招引绿道、公园、林盘等生态场景的建设运营合作伙伴，共同打造出了泥巴小院、诗里田园、袁隆平种业硅谷等100余个多重元素集成、全龄友好的新消费场景，成为广大市民休闲消费首选地和网红打卡地，实现了生态空间与文化时尚、农事体验、科普游学、运动美食等场景渗透叠加，生态价值正加速向经济、人文、美学、社会等价值延伸转化和有机活化，区域生态产业化迈出了坚实步伐，2019年全区旅游收入较2017年增长219%。

生态分红，构建利益共享机制。生态价值转化的最终目的是让人人成为生态经济的利益共享者。郫都区始终坚持共享发展理念，创新将乡村空间生态资源作为集体资产进行包装策划，引入社会资本合作开发，并充分尊重村民、村集体和企业利益诉求，分类探索确立项目生态价值转化系数，建立三方“保价+溢价分红”等生态利益共享和权责分担机制，激活了生态价值转化内生动力。例如，三道堰香草湖景区向房屋所有者支付6.8—12.75元/平方米价格不等的保底租金，扣除保底租金溢价部分按村集体和项目方各占50%的比例分配，村集体获得部分的20%用于生态环境建设和管护，80%在村民之间按股份比例分配，实现了三方利益平衡。唐昌镇战旗村望丛釜火锅项目与村集体按照“基本租金+营业额分红3%”模式，每年在支付农户租金20余万元基础上，约定给村集体每月营业额3%分红，用于生态环境维护改善。目前企业已给村集体分红超过5万元，带动20多个村民长期就业、增收近120元/天，实现了企业创收、村民获益和整体品质提升的良性循环和高质量发展。