

生态产品开发利用适宜性评价方法及引导策略

——以江苏省盐城市为例

赵毅, 周秦, 周文, 李想, 于乐

[摘要] 通过分析比较优势在生态产品价值实现中的重要性, 提出基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价方法及引导策略: 在明确核心比较要素、确定评价维度的基础上进行生态产品开发利用适宜性评价, 从“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”3个生态产品开发利用适宜方向着手, 构建基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价指标体系, 根据评价结果提出分区引导、分类引导、分期引导、分级引导策略。同时, 将该评价方法引入江苏省盐城市进行实证研究, 以期为其他地区的生态产品价值实现工作提供借鉴。

[关键词] 比较优势; 生态产品开发利用适宜性评价; 引导策略

[文章编号] 1006-0022(2023)08-0032-08 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 赵毅, 周秦, 周文, 等. 生态产品开发利用适宜性评价方法及引导策略: 以江苏省盐城市为例 [J]. 规划师, 2023(8): 32-39.

Suitability Evaluation and Guidance Strategy of Ecological Product Development: A Case Study of Yancheng City, Jiangsu Province/ZHAO Yi, ZHOU Qin, ZHOU Wen, LI Xiang, YU Le

[Abstract] Based on an analysis of the importance of comparative advantage in realizing ecological product value, the approach of suitability evaluation and guidance strategies of ecological product development are proposed: clarifying core parameters in comparison and specifying the dimensions of ecological product development evaluation; establishing an evaluation indices system with three orientations: eco-agriculture, eco-tourism, eco-security; based on evaluation results, zoning, classified, phased, and hierarchical guidance strategies are put forward. The approach is practiced in the case of Yancheng city, Jiangsu province, and provides a reference for other cities in ecological product value realization.

[Key words] comparative advantage; suitability evaluation of ecological product development; guidance strategy

0 引言

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]。在生态产品价值实现过程中, 夯实基础至关重要。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》)在第一项主要任务“夯实生态产品

价值实现基础”中提出要开展生态产品开发利用适宜性评价, 将开展生态产品开发利用适宜性评价、开展生态产品调查、编制生态产品目录作为夯实生态产品价值实现基础的3项主要工作。可见, 生态产品开发利用适宜性评价是生态产品价值实现工作的重要基础, 在生态产品价值实现工作中位列前端。

然而, 目前对于生态产品开发利用适宜性评价的研究相对较少, 相关研究主要可分为两类: 一类是提出生态产品开发利用适宜性评价的基本思路; 另一类

[基金项目] 江苏省自然资源科技项目(2023007)

[作者简介] 赵毅, 研究员级高级规划师, 江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院院长。

周秦, 高级规划师, 现任职于江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院。

周文, 高级规划师, 现任职于江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院。

李想, 助理规划师, 现任职于江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院。

于乐, 规划师, 现任职于江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院。

是从生态系统服务的角度构建生态产品开发利用适宜性评价指标体系。

对于第一类研究,赵毅等^[2]提出生态产品开发利用适宜性评价可包括生态价值评估和开发利用潜力评估两个方面的内容。其中:生态价值评估主要是评价生态产品的潜在供给能力,可分别评价生态系统的供给、调节、文化和支持4类服务功能;开发利用潜力评估主要是评价生态产品的外部转化条件,可从资源比较价值、生态环境条件、开发利用条件等方面进行定性或定量评价。此外,赵毅等^[3]还提出可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,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,并提出了评价的考虑因素及评价内容示例。

对于第二类研究,吴绍华等^[4]以浙江省丽水市为例,结合生态系统服务、土地利用和限制因子建立了生态产品价值实现的适宜性评价指标体系,并划分了生态农业、生态工业、生态康养和生态补偿4种价值实现的适宜性等级;王光辉^[5]以江苏省邳州市为例,从生态调节服务、供给服务、文化服务3个方面选取12个因子构建邳州市生态产品开发利用适宜性评价指标体系,通过分析得到邳州市生态产品开发的综合适宜性等级。

总体而言,目前生态产品开发利用适宜性评价相关研究的深度和广度还有待进一步提升。本文从比较优势的角度考虑构建生态产品开发利用适宜性评价指标体系,并尝试提出生态产品发展方向指引及引导策略,以期进一步夯实生态产品价值实现的工作基础。

1 比较优势在生态产品价值实现中的重要性

比较优势是生态产品价值实现的重

要理论基础,在生态产品价值实现中发挥着重要作用。从供给地区来看,基于比较优势确定的生态功能区是生态产品的主要供给地区。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出要立足资源环境承载能力,发挥各地比较优势,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局,优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局,支持生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上。

从动力机制来看,比较优势是生态产品价值实现的重要动力来源。兰思仁^[6]认为只有基于比较优势才能产生驱动生态资源价值实现的动力;沈满洪等^[7]认为新安江跨界流域生态补偿协议之所以能够顺畅达成并持续运行,是由上游生态保护比较优势决定的必要性与下游经济发展比较优势决定的可能性共同决定的。

从实现方式来看,生态产品价值的实现方式是由地区生态资源本底的比较优势和地区其他生产要素的比较优势共同决定的。王勇^[8]认为生态环境与其他生产要素比较优势的结合,决定了生态产品价值实现的产业载体和具体形态;周宏春^[9]认为各地应围绕各自的比较优势,将生态优势与其他优势(如资本、技术、人口等)结合起来,进行不同梯度的产业开发,延长产业链条,提高产品附加值。

2 基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价的基本思路

2.1 基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价基本考量

在实际工作中,“生态+农业”“生态+旅游”等生态产品开发利用适宜方向非常依赖于既有发展基础,即除了资源禀赋优势,先发优势也极为重要。“生态+安全”导向的权益类指标对于政策的依赖度极高,权益类指标交易平台、

交易机制等交易环境成熟地区的“生态+安全”生态产品开发利用优势极为明显。同时,随着我国进入高质量发展阶段,许多地区在生态农业、生态旅游等方面均已形成一定的发展基础,尤其是在江苏省等东部发达地区,真正有经济转化价值且完全未开发利用的生态资源并不多见。因此,现阶段推进生态产品价值实现工作的重点并不是解决从无到有的问题,而是如何在既有的生态农业、生态旅游、权益指标交易的基础上进一步强化生态产品价值实现的理念,通过主动谋划,促进生态资源可持续生产、生态产品提档升级、供需精准对接。

因此,在确定生态产品开发利用适宜方向的过程中需要特别重视对既有发展基础的评价,即在生态产品开发利用适宜性评价中,除需客观评价资源禀赋和支撑条件外,还应深入分析各类生态产品开发利用适宜方向的发展基础。通过分析各类生态产品开发利用适宜方向中不同地区在资源禀赋、支撑条件和发展基础方面的比较优势,明确适合各区域的特定生态产品开发利用适宜方向。同时,比较优势的量化评价既要科学、客观、综合,又要与实际的生态产品价值实现工作高度关联。

根据基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价提出引导策略,既要重视发挥比较优势明显地区的先行示范带动作用,也要重视对比较优势不足地区的整合提升,引导生态产品价值实现工作的片区化推进。

2.2 基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价方法

基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价方法首先要对核心比较要素、评价维度及引导策略进行明确(图1)。

2.2.1 明确核心比较要素

基于比较优势进行生态产品开发利用适宜性评价,首先要明确核心比较要素。主要可以从以下两个方面进行考虑:

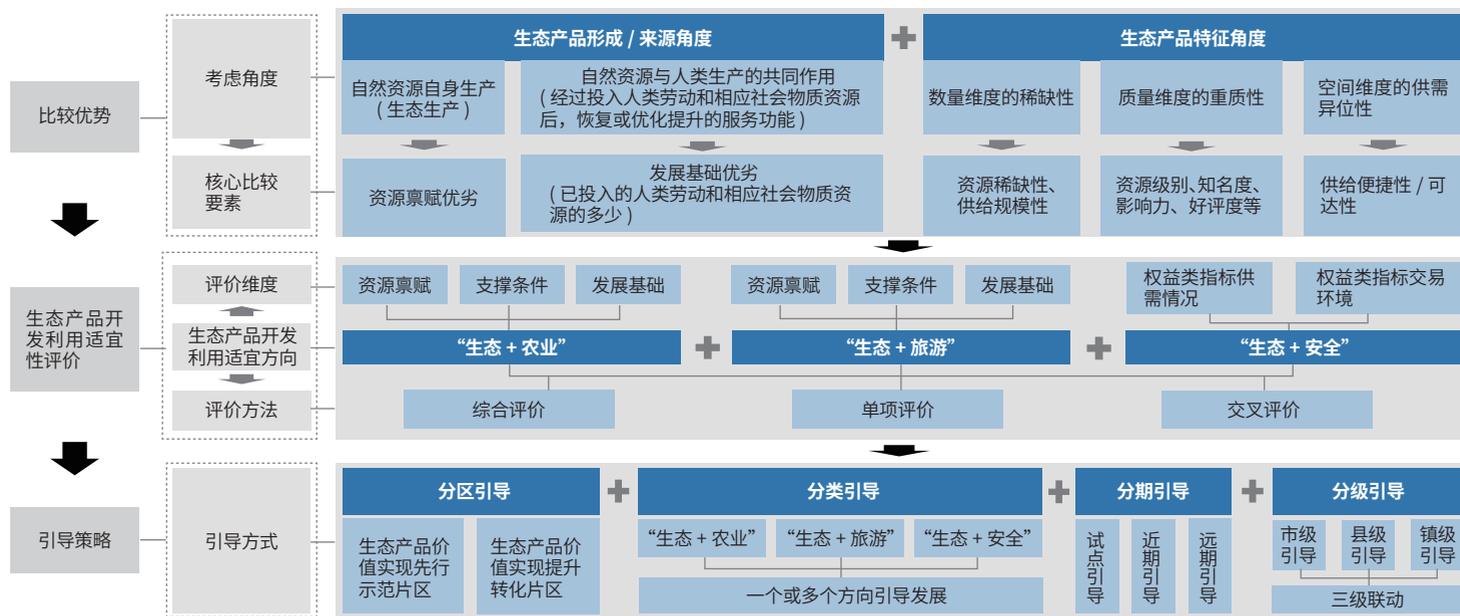


图1 基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价方法及引导策略图

一是生态产品形成和来源；二是生态产品特征。从生态产品形成和来源角度看，生态产品一部分是由自然资源自身生产的，即生态生产；另一部分来源于自然资源与人类生产的共同作用，即经过投入人类劳动和相应社会物质资源后，恢复或优化提升的服务功能^[3]。自然资源自身生产主要影响生态产品资源禀赋的优劣，自然资源与人类生产的共同作用主要影响生态产品发展基础的优劣。从生态产品特征的角度看，生态产品主要具有数量、质量、效益、空间4个维度的特征^[3]。其中，数量维度的稀缺性、质量维度的重质性、空间维度的供需异位性与生态产品开发利用适宜性评价密切相关。资源稀缺性和供给规模性主要反映生态产品开发利用资源禀赋的优劣；资源级别、知名度、影响力、好评度等主要反映生态产品开发利用发展基础的优劣；供给便捷性或可达性主要反映生态产品开发利用支撑条件的优劣。

2.2.2 确定生态产品开发利用适宜性评价的评价维度

在明确核心比较要素的基础上，确定生态产品开发利用适宜性评价的评价维度。“生态+农业”和“生态+旅游”两类生态产品开发利用适宜方向对应资

源禀赋、支撑条件、发展基础3个评价维度；“生态+安全”生态产品开发利用适宜方向对应权益类指标供需情况和权益类指标交易环境两个评价维度。在此基础上，通过综合评价、单项评价、交叉评价得到相应的评价结果。

2.2.3 确定引导策略

根据综合评价结果对评价单元进行分区引导，将综合适宜性高的区域划定为生态产品价值实现先行示范片区，将综合适宜性较低的区域划定为生态产品价值实现提升转化片区。根据单项评价结果对评价单元进行分类引导，明确是从“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”的一个还是多个方向进行引导。根据交叉评价结果，即结合综合评价结果和单项评价结果对评价单元进行分期引导。例如，选取综合适宜性最高且在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”3个方向的某一个方向特别突出的地区进行试点引导，其他地区则根据综合适宜性的高低及其在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”的一个或多个方向上的突出程度划分为近期引导地区和远期引导地区。在此基础上，再进行市—县—镇三级联动的分级引导。

3 基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价指标体系构建及引导策略

3.1 基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价指标体系构建

本文以设区市市域为空间范围，以镇级单元为基本评价单元进行评价。“生态+农业”和“生态+旅游”的生态产品开发利用适宜性评价主要从资源禀赋、支撑条件和发展基础3个维度构建指标体系；“生态+安全”的生态产品开发利用适宜性评价从权益类指标供需情况和权益类指标交易环境两个维度构建包括土地交易指标、生态权益指标和环境权益指标的指标体系。

3.1.1 “生态+农业”的生态产品开发利用适宜性评价

在“生态+农业”的生态产品开发利用适宜性评价中：资源禀赋维度主要考虑农业种质资源和农业发展空间两个方面的内容；支撑条件维度主要考虑交通区位、农业人口和财政支撑3个方面的内容；发展基础维度主要考虑农业发展平台和农业产出水平两个方面的内容。见表1。

“生态+农业”生态产品开发利用

适宜方向的比较优势评价主要包括资源禀赋维度的农业种质资源和发展基础维度的农业发展平台两项评价内容，以国家、省、市级认证的比较评价为主要途径。

3.1.2 “生态 + 旅游”的生态产品开发利用适宜性评价

在“生态 + 旅游”的生态产品开发利用适宜性评价中：资源禀赋维度主要考虑自然生态资源和历史人文资源两个方面的内容；支撑条件维度主要考虑交通区位和财政支撑两个方面的内容；发展基础维度主要考虑旅游发展认证和游客体验评价两个方面的内容。见表 2。

“生态 + 旅游”生态产品开发利用适宜方向的比较优势评价包括自然生态资源、历史人文资源和旅游发展认证等评价内容，以国家、省、市级认证的比较评价为主要途径。

3.1.3 “生态 + 安全”的生态产品开发利用适宜性评价

在“生态 + 安全”的生态产品开发利用适宜性评价中：土地交易指标主要包括耕地和建设用地相关指标；生态权益指标主要包括林地、湿地占补平衡指标；环境权益指标主要包括生态补偿指标和碳汇指标。“生态 + 安全”生态产品开发利用适宜方向的比较优势评价主要是对权益类指标的有无、多少以及指标交易价格进行比较评价。

3.2 基于生态产品开发利用适宜性评价的引导策略

3.2.1 分区引导

根据综合评价结果对评价单元进行分区引导。整合“生态 + 农业”“生态 + 旅游”“生态 + 安全”3 个方向的生态产品开发利用适宜性评价结果，形成生态产品开发利用适宜性综合评价结果。根据综合评价结果，选择资源要素相似、空间相邻、交通相连、产业相关的镇级单元，按照生态产品价值实现所处阶段，划定生态产品价值实现先行示范和提升转化两类引导工作推进片区，分别针对

表 1 “生态 + 农业”的生态产品开发利用适宜性评价指标体系

评价维度	评价内容	评价指标项
资源禀赋	农业种质资源	国家级：国家级水产种质资源保护区涉及的镇村；国家级畜禽遗传资源基因库、保护区、保种区涉及的镇村 省级：省优势特色种苗中心涉及的镇村；省级作物种质资源保护单位涉及的镇村；江苏省农业品牌涉及的镇村；农业产业国际合作科技创新中心涉及的镇村
	农业发展空间	高标准农田、高标准池塘、滩涂与水域养殖规划确定的养殖区；耕地、池塘、园地的合计面积占国土总面积的比重
支撑条件	交通区位	距离城镇及主要交通干线的距离
	农业人口	单位农业空间的人口数量
	财政支撑	单位农业空间的财政收入
发展基础	农业发展平台	国家级：“一村一品”示范村镇；乡村特色产业产值超 10 亿元的镇和超亿元的村；国家现代农业产业园涉及的镇村；优势特色产业集群涉及的镇村；农业产业强镇；国家级农业龙头企业涉及的镇村 省级：省级园艺作物标准园涉及的镇村；“味稻”小镇、“菜篮子”工程绿色保供基地、上海外延蔬菜基地、出口蔬菜基地等涉及的镇村；省级农产品加工集中区涉及的镇村；省级农业龙头企业、农业产业化省级重点龙头企业涉及的镇村；省级现代农业产业示范园涉及的镇村；省级苗木特色小镇；省级现代渔业精品园 市级：市级现代农业园区；农业产业化市级龙头企业涉及的镇村；市级“全程机械化 + 综合农事”服务中心涉及的镇村；市级特色农机化示范基地（园区）；省、市、区级示范家庭农场、生态畜牧生态健康养殖示范场涉及的镇村
	农业产出水平	单位耕地面积粮食产量；单位农业空间农业产值

表 2 “生态 + 旅游”的生态产品开发利用适宜性评价指标体系

评价维度	评价内容	评价指标项
资源禀赋	自然生态资源	国家级自然保护地（自然保护区、自然公园、风景名胜区）；中国重要农业文化遗产涉及的镇村；省级自然保护地（自然保护区、自然公园、风景名胜区）；省级湖泊保护名录中的湖泊、省级骨干河道名录中的流域性骨干河道、山体涉及的镇村；农业资源禀赋
	历史人文资源	中国历史文化名镇、名村；国家级传统村落；省级历史文化名镇、名村；省级传统村落；国家级、省级文保单位涉及的镇村
支撑条件	交通区位	距离城镇及主要交通干线的距离
	财政支撑	单位行政区划面积的财政收入
发展基础	旅游发展认证	国家 AAAAA 级景区；国家级旅游度假区；国家 AAAA 级景区；省级旅游度假区；全国乡村旅游重点村镇；中国美丽休闲乡村；全国休闲农业与乡村旅游示范区；中国美丽乡村休闲农业与乡村旅游精品景点线路涉及的镇村；国家 AAA 级景区；全国休闲渔业示范基地；省特色田园乡村；省休闲观光农业示范村；省休闲农业精品村、主题创意农园；省乡村休闲旅游农业“一园两基地”（即主题创意农园、农耕实践基地、康美基地）；省乡村休闲旅游农业精品线路；省乡村休闲旅游农业特色模式（项目）、乡村休闲运动基地；国家 AA 级景区；市级休闲农业精品村和精品农园；省级休闲渔业示范基地；其他取得相关旅游发展认证的空间
	游客体验评价	旅游网站评价数量；旅游网站打分

生态产品价值实现的两个核心环节(从自然资源到生态产品的“资源变产品”环节和保障生态产品满足需求、直面需求、便捷交易的“产品变商品”环节)^[3]开展引导工作。

生态产品价值实现先行示范片区至少在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”中的一个方向上具备优异的资源禀赋、良好的支撑条件和一定的发展基础,具备在市域范围内率先系统性推动生态产品价值实现的条件,有助于形成示范效应。该类片区已基本解决“资源变产品”问题,引导工作重点关注“产品变商品”环节的“拓渠道”。该类片区的引导工作可具体从以下3个方面展开:注重产品与服务的包装和营销,打造特色鲜明的生态产品区域公共品牌;推动一二三产联动、农文旅融合发展,生态旅游空间创意化、差异化、智慧化改造升级,丰富生态产品供给类型^[10],进一步夯实生态农业和生态旅游的发展基础;主动谋划并参与各类权益类指标交易,争取多种类型的生态补偿。

生态产品价值实现提升转化片区在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”3个方向的资源禀赋、支撑条件和发展基础的一个或多个方面较为薄弱。该类片区的引导工作重点关注“资源变产品”环节的“补短板”、促进生态资源品质提升以及生态资源向生态产品转化。该类片区的引导工作可具体从以下6个方面着手:开展以增加高品质生态产品供给为导向的生态修复和国土综合整治^[11];注重特色农业、生态和人文资源的挖掘与塑造;挖掘镇村生态空间的多元价值,积极开发休闲康养、观光游憩等生态产品和服务^[12];积极申报各类农业、旅游业的高等级认定,推动农业、旅游业平台的建设;整合分散的自然资源与权益指标,形成具备交易条件的生态产品;完善交通、物流、旅游服务等各类基础设施。

3.2.2 分类引导

根据单项评价结果对评价单元进行

分类引导。根据评价单元在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”单项评价中开发利用适宜性的高低,从“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”的一个或多个方向对其进行引导。例如:以“生态+农业”或“生态+旅游”为主要开发利用方向的区域,可以从进一步夯实生态农业、生态旅游发展基础等方面进行引导;以“生态+安全”为主要开发利用方向的区域,可以从探索建立权益类指标交易平台、完善交易机制等方面进行引导。

3.2.3 分期引导

根据交叉评价结果,即结合综合评价结果和单项评价结果,对评价单元进行分期引导。例如,选取综合适宜性最高并且在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”3个方向的某一方向特别突出的地区进行试点引导;根据综合适宜性高低以及在“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”一个或多个方向上的突出程度,将其他地区划为近期引导地区和远期引导地区并进行引导。

3.2.4 分级引导

明确市—县—镇各级政府在生态产品价值实现统筹推进工作中的责任分工以及在体制机制创新、财力人力保障、区域公共品牌建设、基础设施配套等相关支撑领域的工作重点,通过发挥各级政府优势,实现多级联动,形成合力,提高效能,保障生态产品价值实现工作系统化高效推进。

4 江苏省盐城市生态产品开发利用适宜性实证分析

4.1 盐城市生态资源特征与生态产品价值实现需求

作为国际湿地城市,盐城市拥有太平洋西岸和亚洲大陆边缘面积最大、生态保护良好的海岸型湿地,分布有中国唯一的湿地类自然遗产——中国黄(渤)海候鸟栖息地(第一期)以及江苏大丰麋

鹿国家级自然保护区、江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区,是全国17个生物多样性热点地区之一。作为江苏省“1+3”重点功能区战略中江淮生态经济区的重要组成部分,如何推动自然生态资源优势向经济发展优势转变、推动绿色生态高质量发展,是盐城市迫切需要解决的问题。

4.2 盐城市基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价

4.2.1 盐城市“生态+农业”的生态产品开发利用适宜性评价

从资源禀赋、支撑条件和发展基础3个维度对盐城市“生态+农业”的生态产品开发利用适宜性进行评价。结果显示,适宜性较高的镇级单元主要分布于东台市东南部、盐都区西南部等高等级农业产业平台集中且交通便利的区域(图2)。

4.2.2 盐城市“生态+旅游”的生态产品开发利用适宜性评价

从资源禀赋、支撑条件和发展基础3个维度对盐城市“生态+旅游”的生态产品开发利用适宜性进行评价。结果显示,适宜性较高的镇级单元主要分布于自然资源优势显著的东南部沿海地区,以及市域南部的高适宜点状单元(图3)。

4.2.3 盐城市“生态+安全”的生态产品开发利用适宜性评价

从土地交易指标、生态权益指标和环境权益指标3个方面对盐城市“生态+安全”的生态产品开发利用适宜性进行评价。结果显示,适宜性较高的镇级单元主要分布于沿海带状地区和环里下河腹地等自然生态资源较为集中的区域(图4)。

4.3 盐城市生态产品价值实现引导策略

基于盐城市“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”的生态产品开发利用适宜性评价结果,划定7个生态产品价值实现工作推进片区(包括4个生态产品

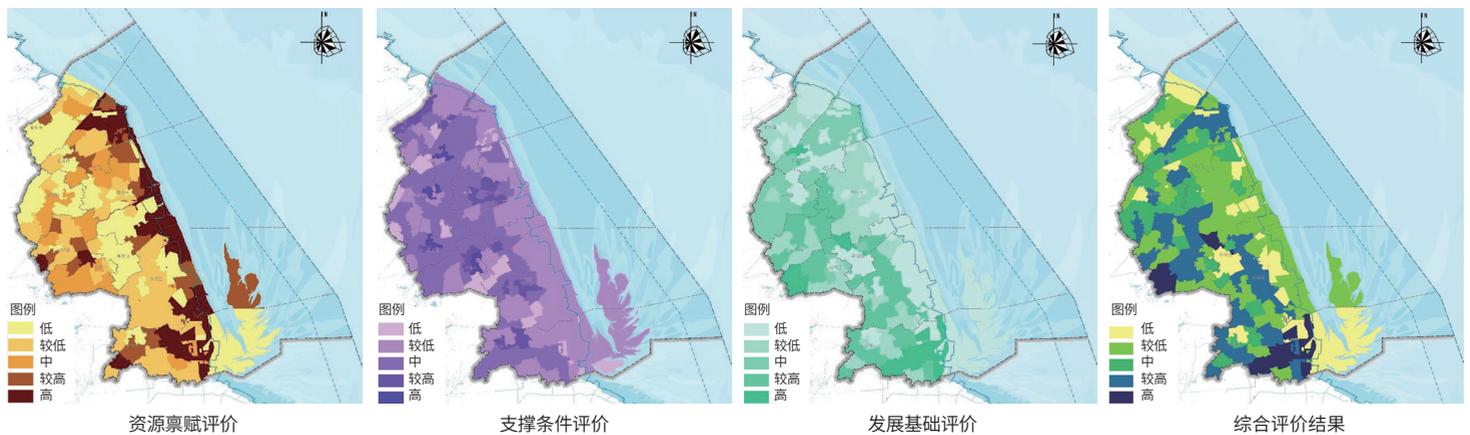


图2 “生态+农业”的生态产品开发利用适宜性评价结果

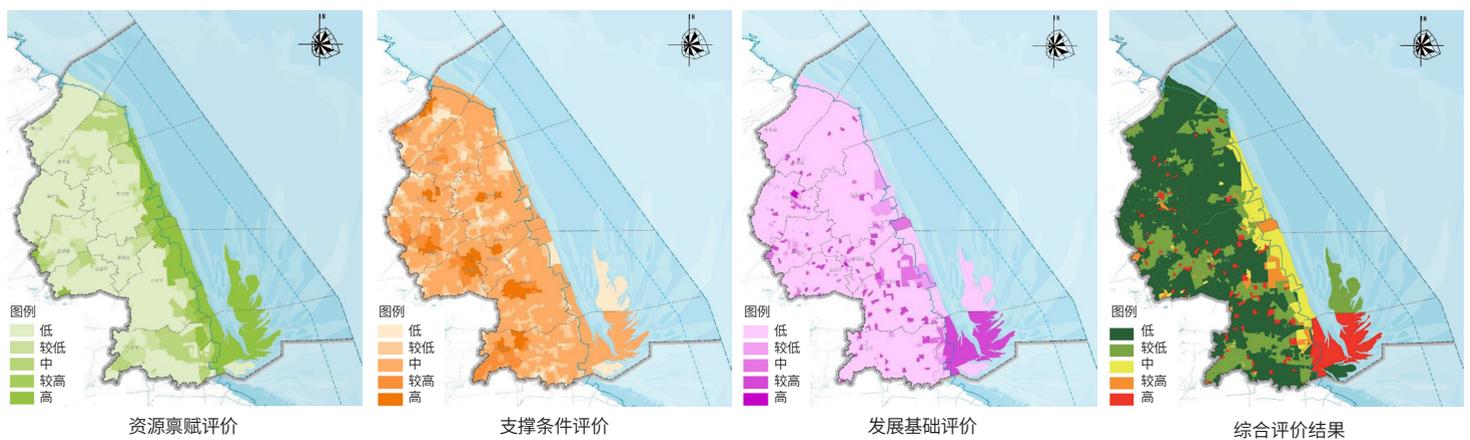


图3 “生态+旅游”的生态产品开发利用适宜性评价结果

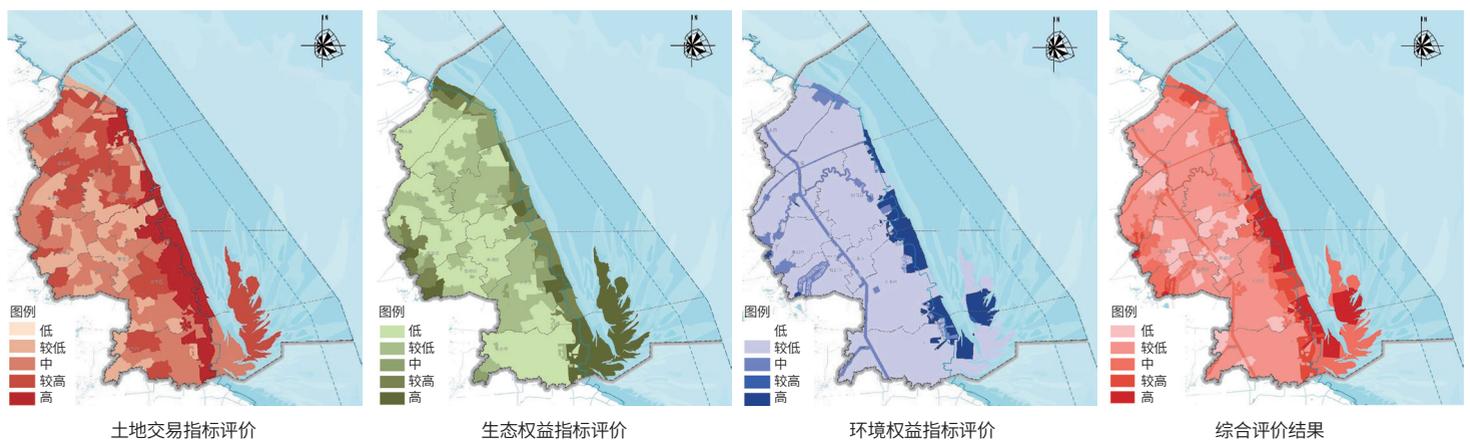


图4 “生态+安全”的生态产品开发利用适宜性评价结果

价值实现先行示范片区和3个生态产品价值实现提升转化片区),明确各个片区的生态产品开发利用适宜方向并进行分类引导;结合综合评价结果和单项评价结果进行分期引导,划定试点引导地区、近期引导地区和远期引导地区。在此基础上,进一步提出生态产品价值实现工作片区化推进的市—县—镇三级联动引导

策略。

4.3.1 分区—分类—分期统筹引导

(1) 先行示范片区—A1 片区

A1 片区属于东台市行政区划范围,拥有丰富的自然资源和世界自然遗产地、国家级森林公园等重要生态空间,串场河沿线历史文化底蕴深厚,古镇、高等级景区集中。片区内农业种质资源丰富,

农业发展空间大,高等级农业发展平台数量多,生态产品价值实现的资源禀赋和发展基础较好。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果,确定 A1 片区为试点引导地区,生态产品开发利用适宜方向为“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”协同发展。具体引导策略包括:引导片区

加大对西部、南部地区乡村旅游资源的挖掘与打造,构建完善的全域旅游线路,促进乡村旅游与滨海生态旅游良性互动;推动农文旅融合发展,打造以世界自然遗产地等为特色的区域公共生态品牌;持续推进生态修复和综合整治,积极争取生态补偿,参与蓝碳等权益类指标交易;加大交通基础设施建设力度,加强对农产品物流和旅游发展的支撑保障。针对沿海湿地特色资源,通过培育以生态产品交易市场为主的市场型路径、以生态补偿与生态修复为主的政府型路径、以设置权益体系和分配制度为主的政府与市场相结合型路径等多种路径促进生态产品价值的实现^[13]。

(2) 先行示范片区——A2 片区

A2 片区涵盖了盐都区西部和建湖县西南部(共 13 个镇),片区内拥有大纵湖、九龙口等国家湿地公园,水乡农耕文化历史悠久,拥有风景名胜区、省级以上传统村落等特色旅游资源,片区内土地耕作条件优良、高等级农业发展平台较多,生态产品价值实现的资源禀赋和发展基础较好。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果,确定 A2 片区为试点引导地区,生态产品开发利用适宜方向为“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”协同发展。具体引导策略包括:引导片区强化特色种苗中心优势,打造区域特色农业品牌;统筹盐都区、建湖县旅游资源,开发主题游线并融入盐城全域旅游建设;与周边的兴化市、宝应县等地协同推进区域水环境治理,开展里下河地区湿地生态修复,积极争取生态补偿。里下河地区拥有特色水资源,因此在对水环境和水安全进行系统治理的基础上,还应充分挖掘河流水系的生态、人文及景观价值,强调安全、生态、景观和游憩功能的复合,结合公众的多样化需求,提供优质生态产品^[14]。

(3) 先行示范片区——A3 片区

A3 片区涵盖了亭湖区东部的 4 个

镇、射阳县南部的 4 个镇、大丰区的 10 个镇/街道。该片区拥有滩涂湿地、森林等自然资源,以及世界自然遗产地、国家级自然保护区、省级森林公园等重要生态空间,拥有多个高等级景区。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果,确定 A3 片区为试点引导地区,生态产品开发利用适宜方向为“生态+旅游”“生态+安全”协同发展。考虑到片区涵盖了世界自然遗产保护地的大部分区域且跨县级行政区,应充分协同各县(区)以世界自然遗产地为抓手推动生态产品价值的实现,引导片区推进世界遗产交流管理机制建设、世界遗产文旅活力提升和对世界遗产品牌的立体宣传,扩大区域生态产品整体的品牌效应;加强旅游公路建设,有机整合并展示片区特色资源,扩大规模效应。

(4) 先行示范片区——A4 片区

A4 片区包括阜宁县 16 个乡镇/街道、滨海县 9 个镇/街道及建湖县 3 个乡镇,拥有丰富的水系资源。片区地势平坦、土地肥沃,农业资源禀赋与发展条件优越,乡村度假游及生态旅游的发展基础较好。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果,确定 A4 片区为近期引导地区,生态产品开发利用适宜方向为“生态+农业”“生态+旅游”协同发展。具体引导策略包括:引导片区进一步挖掘西南部乡镇农业资源,推动多类型农业平台创新发展,加大对优势农产品的宣传力度,实现农业生产与乡村旅游协同发展;以“江淮乐地”为基础,加快推进金沙湖旅游度假区等国家 AAAAA 级景区建设,推进桃花源生态经济区等特色农旅形象 IP 的打造,组织精品游线,积极创建省五星级乡村旅游区,并不断丰富生态产品供给类型、提升生态产品供给品质、拓宽生态产品价值转化渠道。

(5) 提升转化片区——B1 片区

B1 片区涵盖了亭湖区 12 个镇/街道、盐都区 7 个乡镇和大丰区 12 个镇。该片

区内农林资源丰富,农业资源禀赋良好,串场河沿线分布有刘庄、白驹等富有历史文化底蕴的镇村,还拥有中华水园等景区。然而,片区缺乏高等级发展平台,生态产品的供给品质有待进一步提升。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果,确定 B1 片区为近期引导地区,生态产品开发利用适宜方向为“生态+农业”“生态+旅游”协同发展。考虑到片区跨县级行政区,因此引导片区积极发挥各县(区)优势,促进跨区域协同,积极申请具有地方特色的农产品地理标志并培育优质农产品品牌,大力推动国家、省、市级的农业和旅游认证,完善交通、物流、旅游服务等基础设施建设,加强对农产品物流和旅游发展的支撑保障。

(6) 提升转化片区——B2 片区

B2 片区的范围包括响水县 11 个镇/园区和滨海县 9 个镇/园区。该片区地势平坦,多条水系穿流而过,湿地生境良好,生态资源丰富;农业发展空间广阔,耕地质量优良,绿色优质农产品比重较高。但是片区生态资源挖掘利用不足,生态品牌建设宣传力度有待提升,生态权益类指标交易机制尚未建立。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果,确定 B2 片区为远期引导地区,生态产品开发利用适宜方向为“生态+农业”“生态+安全”协同发展。对该片区的引导策略包括:持续推进高标准农田建设、促进现代农业的高质量发展,以黄河故道生态富民廊道建设为抓手,在黄河故道沿线打造特色产业;积极申请国家、省、市级特色农产品地理标志并培育优质农产品品牌,举办名特优农产品展示展销活动;强化国土空间生态一体化保护修复与综合整治,积极参与省级权益类指标交易平台和市域范围的生态权益类指标的交易调剂,建立跨区域生态环境综合治理及权益类指标交易机制。

(7) 提升转化片区——B3 片区

B3 片区主要包括建湖县 4 个镇、射

阳县9个镇/开发区、阜宁县1个镇。该片区属于里下河沿海垦区，水系资源丰富，是国家一级保护动物丹顶鹤的重要越冬地，同时片区内地势平坦，农业发展空间与发展平台优势明显，拥有射阳大米、洋马菊花等特色农产品。但是片区的农产品知名度不高，特色农产品资源整合与品牌建设基础较为薄弱。

根据生态产品开发利用适宜性评价结果，确定B3片区为远期引导地区，生态产品开发利用适宜方向为“生态+农业”。对于该片区可采取以下引导策略：强化农业平台发展优势，持续建设“射阳大米”农产品精品工程，积极参与国家农产品地理标志产品等的评选活动，扩大区域特色生态产品效应，讲好品牌故事，丰富生态产品宣传展销形式。

4.3.2 市—县—镇三级联动引导

通过市—县—镇三级联动机制，保障生态产品价值实现工作的片区化推进有效落实，促进政策创新得当、跨界协调有效、生态产品价值高效实现。

(1) 市级：“三个统筹”

在盐城市市级层面主要开展“三个统筹”工作，即统筹推进跨县级行政区的生态产品价值实现工作，制定工作推进机制、明确工作要求；统筹市级以上各类农业、旅游业的等级认定工作和平台建设，重点扶持生态产品价值实现提升转化片区的各类基础设施建设；统筹推动全民所有自然资源资产在全域生态产品价值实现中发挥关键作用。

(2) 县级：“三个主导”

县级层面主要实现“三个主导”，包括：主导推进基层实践和体制机制探索，积极向上争取突破性政策；主导开展指标调剂、整治修复等工作，优先满足生态产品价值实现需求；主导打造区域公共品牌、拓宽“产品变商品”渠道、完善权益类指标交易机制。

(3) 镇级：“四项执行”

各镇级单元要落实“四项执行”，包括：执行集体所有自然资源资产的保

护、使用、管理、经营和效益分配任务；执行零散资源产权整合、“沉睡资产唤醒”等资源激活工作任务；执行生态农业、生态旅游发展的配套设施建设和基层服务工作任务；执行跨界协同具体工作任务，并参与区域性经营活动。

5 结束语

生态产品开发利用适宜性评价是生态产品价值实现工作的基础之一，在生态产品价值实现工作中位列前端。目前，对于生态产品开发利用适宜性评价的研究相对较少，本文通过分析比较优势在生态产品价值实现中的重要性，提出了基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价方法及引导策略：首先在明确核心比较要素、确定生态产品开发利用适宜性评价维度后进行生态产品开发利用适宜性评价；其次从“生态+农业”“生态+旅游”“生态+安全”3个生态产品开发利用适宜方向着手，构建基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价指标体系；最后根据评价结果提出分区引导、分类引导、分期引导、分级引导策略。后续还需探索如何在更大区域尺度上进行基于比较优势的生态产品开发利用适宜性评价，进一步细化评价的比较项，提出更精细、更明确的生态产品开发利用适宜方向指引。□

[参考文献]

- [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]. (2021-04-26)[2023-03-23]. https://www.gov.cn/zhengce/2021-04/26/content_5602763.htm.
- [2] 赵毅，周秦，张晓蕾．关于构建国土空间规划引领生态产品价值实现路径框架的建议 [EB/OL]. (2022-05-20)[2023-03-22]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzU4NjI2NDM0MA==&mid=2247495610&idx=1&sn=025d14f495d557e7de750a78193d2c15&chksm=fdf55c1ca88dcd7b961505568f1bfea32e088033a5f46b5db26b7c79b8

dc808438c09a38565&scene=27.

- [3] 赵毅，周秦，袁新国，等．国土空间规划引领生态产品价值的实现路径 [J]. 城市规划学刊，2022(5): 59-66.
- [4] 吴绍华，侯宪瑞，彭敏学，等．生态调节服务产品价值实现的适宜性评价及模式分区：以浙江省丽水市为例 [J]. 中国土地科学，2021(4): 81-89.
- [5] 王光辉．邳州市生态产品开发的适宜性评价研究 [J]. 浙江农业科学，2023(4): 992-1 003.
- [6] 兰思仁．乡村振兴背景下加快生态产品价值实现的思考 [EB/OL]. (2021-07-07)[2023-03-22]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1704593664804488674&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 沈满洪，谢慧明．跨界流域生态补偿的“新安江模式”及可持续制度安排 [J]. 中国人口·资源与环境，2020(9): 156-163.
- [8] 王勇．生态产品价值实现的规律路径与发生条件 [J]. 环境与可持续发展，2020(6): 94-97.
- [9] 周宏春．将生态“高颜值”转化为经济“高价值” [EB/OL]. (2023-03-23)[2023-03-25]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761084819189582453&wfr=spider&for=pc>.
- [10] 樊亚明，田丽莹，陈昭宇．城市生态游憩空间可达性评价及规划响应：以桂林市为例 [J]. 规划师，2023(2): 125-132.
- [11] 汪安，黄高文，陈首序，等．建网络、修退损、供产品：威海生态修复规划技术路径探讨 [J]. 规划师，2021(9): 82-87.
- [12] 曾鹏，朱柳慧，蔡良娃．基于三生空间网络的京津冀地区镇域乡村振兴路径 [J]. 规划师，2019(15): 60-66.
- [13] 江海燕，伍欣欣，王杨杨，等．湿地资源生态价值实现路径及其规划响应 [J]. 规划师，2023(3): 131-136.
- [14] 马向明，魏冀明，胡秀媚，等．国土空间生态修复新思路：广东万里碧道规划建设探讨 [J]. 规划师，2020(17): 26-34.

[收稿日期] 2023-05-07;

[修回日期] 2023-06-03