

基于国土空间分区的绿色发展战略路径： 产业选择与金融支持

张永姣，丁少斌，满晓武

【摘要】在国土空间分区管控政策框架下，亟须基于空间思维探索“规划绿色产业、布局绿色金融”的绿色发展新路径。在对国土空间分区进行内涵解析和经济分析的基础上，以生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区为重点，提出分区绿色发展的优势产业和典型类别。为减轻市场失灵造成的绿色产业融资束缚，应强化政策性金融的作用，并根据分区的要素禀赋与产业特征形成差异化的现代绿色金融支持体系。构建“空间规划—产业发展—金融支持”一体化的思路框架，有助于实现国土空间规划管控政策的传导实施，可为市县制定相关产业布局战略与清单管理提供参考，为丰富绿色金融地域模式提供新的分析思路。

【关键词】绿色产业；绿色金融；国土空间分区；生态产品价值实现；政策性金融

【文章编号】1006-0022(2023)12-0045-08 **【中图分类号】**JTU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】张永姣，丁少斌，满晓武. 基于国土空间分区的绿色发展战略路径：产业选择与金融支持[J]. 规划师，2023(12): 45-52.

Strategic Path of Green Development Based on Territorial Space Zoning: Industry Selection and Financial Support/ZHANG Yongjiao, DING Shaobin, MAN Xiaowu

【Abstract】 Under the framework of territorial space zoning control policy, it is urgent to study the new path of green development focusing on the overall arrangement of green industry and green financing. Based on the connotation analysis and economic analysis of territorial space zoning, ecological protection area, ecological control area, farmland protection area and rural development area are taken as key areas for advantageous industries and typical categories of green development in the zoning. It is argued that the role of policy financing shall be strengthened to alleviate the financing constraints of green industry caused by market failure, and a more differentiated modern green financial support system shall be formed according to the factor endowment and industrial characteristics of the partition. The proposed framework of "spatial planning-industrial development-financial support" helps to realize the transmission and implementation of territorial space planning and control policies. It can provide reference for cities and counties to formulate relevant industrial layout strategies and list management, and provide new analysis idea for enriching the regional models of green financing.

【Keywords】 green industry; green financing; territorial space zoning; value realization of ecological products; policy financing

作为推进美丽中国建设和实现中国式现代化的重要思路，绿色发展是各级政府部门和各类咨询机构构建高质量发展愿景的关键议题。绿色产业是绿色发展的基础，是以环境改善、应对气候变化、资源节约高效利用，以及生态系统恢复与生态产品开发经营为特征的企业经济活动。国土空间规划是我国优化国土空间开发保护格局、推进空间治理现代化的重大制度创

新。习近平总书记指出“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”。国土空间规划作为国家发展政策的承载和实施平台，扮演了一个政策传送者和共同体的角色，产业发展与空间布局融为一体将是我国新时期推进规划

【基金项目】 国家自然科学基金青年科学基金项目 (41701170)

【作者简介】 张永姣，兰州大学经济学院副教授。

丁少斌，通信作者，中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生。

满晓武，高级工程师，注册城乡规划师，一级注册建筑师，现任职于甘肃省城乡规划设计研究院有限公司。

协同的重要思维。然而,我国关于产业布局的研究长期以来还是基于宏观视角,以“节点”“轴线”或者示意性的“功能区”为主要描述对象,虽然在我国规划制度逐步完善的背景下,有关国土空间“三线”与分区划定的研究成果十分丰富^[1-3],但是对于如何构建与国土空间用途管制制度配套的政策体系,相关研究还比较匮乏。

绿色金融作为具有特殊目的性的金融分支,最大的特点便是利用金融活动促进绿色产业的发展和绿色目标的实现^[4]。早在1995年,中国人民银行就印发了《关于贯彻信贷政策和加强环境保护工作有关问题的通知》,提出金融部门在信贷工作中落实国家环境保护战略的政策要求。2016年中国人民银行等七部委联合印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》。2017年国务院决定在浙江、新疆、贵州、广东、江西5个省(区)建立绿色金融改革创新试验区,2019年批复兰州新区设立绿色金融改革创新试验区。作为支持地方绿色金融发展的政策创新,试验区创建的目的之一就在于结合自身特征因地制宜发展绿色金融,形成既具共性又体现差异化特征、内涵丰富的区域绿色金融实践模式。“最优金融结构”通常内生于一个经济体的要素禀赋结构与产业结构,基于区域要素禀赋形成差异化的绿色金融体系,能够完善区域绿色金融结构,进而更好地服务于绿色产业发展^[5]。2018年中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》,明确提出要制定金融领域专项规划,引导金融要素资源配置方向和结构。但现有关于绿色金融空间发展模式的总结大多基于区域视角^[6-8],如何将国土空间分区和绿色产业的差异性嵌入绿色金融发展模式,从而丰富绿色金融地域模式的内涵,促进绿色金融工具发挥更大效用,是本文思考的问题之一。

本文主要从国土空间分区的视角出发,基于空间思维提出“规划绿色产业、布局绿色金融”的基本逻辑。根据《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《指南》),国土空间分区以“三线”为基础,主要以整合后的用途区块来反映对全域国土空间保护开发所做出的综合部署和总体安排。分区相较于“三线”而言能够实现管控地域单元的全局(市、县)覆盖,是实施国土空间用途管制的基本依据。本文将重点探讨国土空间规划视角下各分区的绿色产业发展,以及各分区适配于相应产业发展的差异化绿色金融政策,明确未来国土空间规划和产业布局、绿色金融实践的战略重点、调控方向及协调布局思路,以期为实现国土空间规划“划管合一”、促进国土空间规划与发展规划“两规”衔接提供一定的参考。

1 国土空间分区的理论解析

1.1 分区承载着特定的地域功能且具有“尺度效应”

在经济地理学中,空间结构一般是指社会经济客体在空间中的相互作用及所形成的空间集聚程度和集聚形态^[9]。空间结构被应用在对地域现状的描述和对未来格局的判断中,通常用“点”集来表达要素集聚形成的块状经济(城市化集聚经济和本地化集聚经济),并用轴线或廊道等“线”集(运输通道和发展轴带)来表达要素的流动通道。空间分区将“面”集的表达引入以“点—轴”系统为特征的传统空间结构,将区域整体不断地分解。从以自然/经济单要素为主的部门区划到纳入“社会—经济—资源环境”复合系统的综合性区划,这种空间结构中对“面”的表达正在日益适应当代国土开发保护和区域发展治理的需求。分区承载着特定的功能——一般把每个区域在更大地域范围内发挥的

作用和应该扮演的主要角色称为它的功能^[10-11]。根据地域要素组合的差异,不同地域在生态资源保护、自然资源利用、国土空间开发和社会经济发展中所发挥的作用功能是不同的,这些功能包括提供生态调节服务和景观文化服务、提供工业化发展所需要的原材料、提供农产品、承载人口集聚和居住生活、承载产业集群和产业发展等。

分区具有空间“尺度效应”。空间尺度越大,分区所承载的地域信息越丰富,地域的多功能性越强,内部均质性越弱,规划分区由此成为一种主体功能区或政策引导区。反之,空间尺度越小,分区地域的内部均质性越强,越有利于进行具体的空间管制。在市县国土空间规划中划定的分区即具有上述中小尺度分区的特征。通过底线约束和分区管控,市县规划成为落实空间管控的关键。在划定空间分区的基础上,应明确各类空间的功能用途、设施和项目准入机制^[12]。

1.2 分区是应对土地利用外部性的政策补救措施

20世纪初,美国从德国引进分区办法(Zoning),对分区内的土地用途、建筑物高度及面积等的利用模式进行管控^[13]。一般来说,国外实行土地私有制,土地所有权人拥有对土地开发的绝对权力,所有权人为实现个人利益的最大化,往往容易盲目开发,这使得土地利用效率低下并造成了大量的“外部不经济”问题。为了应对土地利用的“外部不经济”,通过分区制定开发标准和控制引导措施,甚至对受到“管制征收”的土地所有者进行经济补偿,就成为一种有效的资源配置补救措施。在我国,在《中华人民共和国城乡规划法》正式确定控规的法定地位之后,“地块指标+图则”的控规模式成为政府控制和引导城市土地开发利用最直接的工具^[14]。控规确定“各地块的主要用途、建筑密度、建筑

高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套等”，作为出让用地规划条件和规划许可的依据，可以视为“中国化”的分区制度实践。新的国土空间分区，在一定程度上可被视为分区在城镇发展区之外的延伸和放大。

例如，基本农田是国家粮食安全和重要农产品的保障区。在实际的土地利用活动中，市场主体的私人净效益低于社会净效益，加之优质的农田与适宜建设的区域在空间上高度吻合，极易因土地价值被低估及潜在的高收益而导致土地变换用途。因此，将永久基本农田相对集中的区域划为农田保护区，实施用途管制并给予适当的经济补偿，实际上是一种针对市场配置资源失灵的政策补救措施。此外，作为重要生态产品的载体，生态空间虽然具有较高的价值，但是缺少进入市场价格体系的机制和价值实现的有效路径，加上保护这类空间用地通常具有显著的正外部效益，导致用地的净收益在实际中可能被低估，进而被低效占用。划定生态保护区与生态控制区显然是一种有效路径。两者分别对应于生态保护的强管制区域和相对弱管制区域。为了实现分区的有效管理，需要设计多元化的生态补偿机制与生态产品价值实现路径，补偿因开发权被限制而丧失的经济收益。总的来说，为了平衡市场化配置中极易产生的外部性，追求有效的土地资源配，分区管制将是一种重要的应对方式。

2 分区的绿色产业发展方向选择

将产业落实到具体的地理空间上，便形成了产业空间布局。《指南》明确了国土空间规划中的规划分区类型，其中不仅包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区和乡村发展区，还包括海洋发展区、矿产能源发展区两类体现区域特色的规划分区^[15]。本文将

《指南》中的一级分区作为绿色产业分区的界定标准，考虑到研究篇幅所限，暂不将海洋发展区、矿产能源发展区两类特色分区纳入分析体系。从现实发展基础看，目前我国城镇地区的绿色产业发展相对成熟，涵盖了《绿色产业指导目录(2019年版)》中的节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业、基础设施绿色升级及绿色服务等大类，但生态空间与农业空间的绿色产业发展还处于初期，相关的产业政策和标准对非城镇空间绿色产业的研究相对不足。因此，本文主要对生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区的绿色产业发展方向进行分析。不同分区的绿色产业具有不同的要素禀赋与产业特征，在以生态保护区和生态控制区为主的生态空间，生态要素(水、大气、生物、阳光、岩石等自然资源)、土地要素、劳动力要

素相对资本要素、技术要素、数据要素等较为丰裕，根据比较优势理论，应该发展以生态要素、土地要素、劳动力要素为主的生态产业。尽管各分区纵向的要素禀赋结构类似，但是农田保护区和乡村发展区的劳动力要素、资本要素、技术要素、数据要素等相对生态保护区和生态控制区更为丰裕，产业发展以农业为基础，通过一二三产业融合逐步形成农村绿色全产业链。此外，还要根据国土空间规划的管控规制和强度，提出具体分区对应的绿色产业发展方向(表1)。

2.1 生态保护区：培育生态调节服务价值实现的多元产业形态

生态保护区是我国自然生态系统中具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的区域，是生态保护红线集中划定的区域^[15]。这一区域以

表1 不同分区的绿色产业发展方向

国土空间规划分区类型	优势产业(大类)	典型代表(具体类别)
生态保护区	生态调节服务产业	生态保育与生态修复：①生态资源重要区域的保护修复，包括森林、湿地、草原等的保护修复；②生态服务目标导向的保护修复，主要包括维护生物多样性、碳汇建设；③自然保护地的生态保育与生态修复，包括国家公园、自然保护区、自然公园的建设和保护性运营；④生态环境问题区域的保护修复，如荒漠化、石漠化和水土流失综合治理 绿色服务产业：①生态资源指标交易服务，如碳汇交易服务、“湿地银行”、森林覆盖率指标交易服务等；②生态保育、修复以及保护地建设的咨询监理；③生态保育、修复以及保护地的项目运营；④生态产品监测核算；⑤绿色产品研发认证推广
	生态文化服务产业(科研教育方向)	①生态教育；②生态文化推广；③科学研究和试验
生态控制区	生态调节服务产业	同“生态保护区”
	生态文化服务产业	①生态旅游；②生态文化推广；③科学研究和试验；④生态教育，等等
	生态物质产品产业	①自然资源采伐经营；②绿色有机农业；③绿色畜牧业；④绿色渔业，等等
	生态产品综合开发经营产业	生态+关联产业：①生态+旅游；②生态+康养；③生态+文化；④生态+教育；⑤生态+清洁能源，等等
农田保护区	绿色种植业	以稻谷、小麦、玉米3大谷物为主的绿色有机种植业 ^①
乡村发展区	绿色农业全产业链	①生态农业；②绿色加工；③休闲农业和乡村旅游；④农村一二三产业融合

国家公园、自然保护区等自然保护地为主体,集聚了森林、草原、湿地、河流、湖泊等自然要素,集自然资源供给者、生态服务生产者、生态反哺受益者于一体,在提供生态物质产品(如食物、木材、药物等)和生态调节服务(如调节气候、涵养水源、保持土壤、调蓄洪水、固碳释氧等)、文化服务等方面具有要素禀赋上的绝对优势。自然保护地的核心区原则上禁止人为活动,其他区域仅可允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动^②。我国生态环境主管部门要求“生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”,在明确的管控思路之下,通过生态保护、生态修复提升生态产品供给能力,最终形成以提供生态调节服务为目标的产业类型将是自然保护区产业发展的优先选择。相比于生态物质产品与旅游景观的开发可能会对区域生态环境造成一定的压力,生态调节服务对生态环境具有正面的改善作用,故较为符合自然保护区的功能定位与管控要求。然而,由于公共物品引起的外部性及生态调节服务价值本身难以评估,生态系统所提供的调节服务并没有被纳入市场价格体系。生态调节服务的价值实现路径一般依赖于政府,通过专项基金、转移支付、收费征税的方式流通配置。可持续的生态产品价值实现路径是生态产业形成的基础^[16],通过建设生态产品的交易市场来实现生态产品价值成为生态调节服务产业形成的关键。虽然理论上如此,但是生态产品作为公共物品具有不可分性,意味着无法将生态物品进行量化,价格机制的有效运行还面临着实际的障碍。

将生态调节服务所蕴含的价值转为可交易、可分割的生态资源指标,形成了扫除上述障碍的重要思路。自然保护区通过开发新的生态资源^③,在核算生态调节服务价值之后创造出标准化的生态资源指标,可以出售超过最低额度

的结余指标以换取经济收益。具有发展需求的主体(同一行政区的政府或异地政府)在购买了生态资源指标后获得开发占用生态资源的许可,再将其转移给开发者(企业或政府本身)。生态调节服务的多样化使得相应的生态资源指标多元化,但生态资源指标的开发需要在国土空间规划的管控下进行,排污权等涉及污染治理的指标不适宜在自然保护区推行,碳汇指标、湿地信用指标、森林覆盖率指标、栖息地面积指标、绿化增量责任指标、清水增量责任指标等的底层资产不会破坏自然保护区的生态环境,符合管控要求,因此能够在自然保护区内推行。生态资源指标开发的基础是生态保护修复,作为开发生态资源指标的基地,自然保护区通过生态保护修复提供交易指标的底层资产。例如,碳汇指标的底层资产为存量和新增的碳汇林,碳汇林的实际汇碳与供氧能力体现了生态调节服务价值,而碳汇指标的开发则是价值实现的渠道之一。自然保护区通过开发生态资源指标,在实现生态系统整体保护的同时,通过交易的方式为资源、资产、资本之间的转化提供了畅通的渠道,完善了生态产品价值实现的机制。

绿色服务产业是生态调节服务产业的另一重要支撑产业,相关企业在政府的规制下以政企合作或者特许经营的方式参与,其以综合服务商的身份为自然保护区提供勘察、咨询、核算、认证与交易服务等生态产品开发服务。以交易服务为例,生态资源权益交易在初期往往是在小范围内小规模试行,获取信息与交易的成本较高,交易的流动性较低,故效率不高。可以考虑建立具有交易服务性质的“生态银行”,以做市商的形式提高市场的即时性和流动性,市场的供需双方不必等待交易对手的出现,可以随时向“生态银行”出售或者购买相关生态资源标的。除了上述产业形态,

自然保护区一般控制区还可以依照规定有限度地开展资源采伐经营,发展林下种养殖和林下采集产业、绿色有机农业、绿色畜牧业和绿色渔业,开展生态旅游。考虑到国土空间规划的管控要求与功能定位,应当严格避免物质产品生产经营交易及旅游活动对保护区的生态环境造成破坏。同时,还要确保生态产品经营开发增值收益反哺于保护区生态保育及居民收入的提升。

2.2 生态控制区:推行生态产品综合开发经营的产业模式

生态控制区是生态保护红线以外,需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的自然区域^[15]。相比于自然保护区严控生态空间占用的“强管制”规则,生态控制区实行以限制开发为主的相对“弱管制”规则,这使得生态控制区的绿色产业准入具有较高的包容性:一方面,生态控制区与自然保护区衔接,能够建立以生态调节服务为核心的产业体系,内容包括基础性的生态保护与生态修复,以及支撑性的绿色交易服务;另一方面,由于生态控制区拥有相对丰富的生态资源,可以作为木材、草畜、渔业、药物等生态物质产品供给的空间载体。

生态控制区具有兼顾经济效益与生态效益的双重属性,亟待建立一种可以为生态治理提供经济补充、为产业发展融入生态理念的产业形式。因此,生态控制区应推行以生态产品综合开发经营为导向的产业模式。生态产品综合开发经营主要通过延伸产业链、组合开发、联合经营的方式,推进生态系统与关联产业的一体化建设,可以实现外部经济效益内部化。生态控制区内的关联产业主要有生态旅游、生态文化、生态能源等类型。生态产品综合开发经营必须以国土空间规划的管控要求和区域生态承载力为底线,充分发挥区域特色生态资

源的禀赋优势，实现生态、生活与生产之间的平衡。

2.3 农田保护区：发展标准化种植的绿色农业示范区

永久基本农田是耕地中的“精华”，是为保障国家粮食安全和重要农产品供给、实施永久特殊保护的耕地。国土空间分区中的农田保护区是永久基本农田相对集中且需严格保护的区域。依据《中华人民共和国土地管理法》及《基本农田保护条例（2011年修正）》的规定，基本农田包括经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地^④。2020年发布的《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》进一步明确了“永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积”。因此，农田保护区应当在合规的种植业基础上进行绿色化升级，建设标准化种植的绿色农业示范区。发展绿色农业一方面可以保障国家粮食安全，提高粮食综合生产能力，另一方面能够为绿色食品加工提供原料，作为基础性产业为推动农村实现乡村振兴提供保障。除此之外，应围绕特色农产品积极申报“三品一标”认证，建立具有本地特色的原产地农业品牌，以环境溢价激励农户进行有机农作物的生产，促使农用地竞租曲线的上移，形成以市场化方式补偿粮食种植的外部效益，从而形成防止耕地和永久基本农田用途转化的经济激励。

2.4 乡村发展区：探寻绿色农业全产业链的产业组织模式

乡村发展区是农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展需求，农民集中生活和以生产配套为主的区域，包括村庄建设区、一般农业区、林业发展区和

牧业发展区。乡村发展区是集农民生活、农业生产、自然生态于一体的复合空间，体现了自然资源管理的弹性和乡村振兴的目标导向，可以准入的产业类型相对比较灵活，可充分拓展区域在食品保障、经济发展、生态涵养、休闲体验、文化传承等方面的多种功能，寻求构建农业全产业链的产业创新模式。农业全产业链是统筹农村产业现代化与绿色发展的重要路径，推动农村一二三产业融合则是这一路径的关键环节。农村一二三产业融合的思想可追溯至日本学者今村奈良臣在20世纪90年代提出的“第六产业”思想，即以农业为融合基础，以利益关系为纽带，依托新型经营主体完成要素转移、技术渗透、产业联动，通过农业生产、农产品加工与销售、餐饮、旅游等第三产业进行有机整合，使得农村一二三产业协同发展，形成多业态复合、产业链延伸的现代农村产业体系。乡村发展区应在本地特色品牌农作物的基础上发展相应的加工业，提高农产品的附加值，引导具有一定规模的农产品加工企业向有条件的乡镇和县城开发边界内集聚，形成农业产业链增值的经济功能区。在产业要素整合的基础上，进一步为全产业链植入“绿色基因”，不仅要在每一个产业环节秉持绿色可持续发展理念，包括在农业生产前端使用有机肥料和清洁能源、在生产过程中运用绿色创新技术与生产方式、在消费端进行绿色消费等，还要创新物料循环的一体化产业链的组织形式，形成“种养加”“林农旅”“光农旅”“草畜乳”“农文旅”等多类型的绿色产业链。

③ 分区的差异化金融支持模式

推进生态文明建设与绿色产业繁荣有赖于金融部门对资本要素的有效配置。在市场机制下，外部性问题的存在会造成资源配置失灵，这是绿色产业在投融

资环节受到掣肘的主要原因。目前成熟的都市经济已形成以商业性金融体系为主的绿色金融支持体系，而上述生态空间和农业空间的绿色产业发展具有特殊的产品价值实现形式，需要更多地考虑环境外部性问题、粮食安全问题及“三农”问题。因此，面对融资需求与融资约束的异质性，应当根据各分区的要素禀赋与产业特征探索差异性的绿色金融支持思路，在有为政府与有效市场的结合下强化政策性金融的作用，形成更为多元的现代化绿色金融支持体系。根据上述分析，生态保护区与生态控制区尽管在生态资源稀缺程度、功能定位与管控理念等方面存在很大的不同，但是其产业发展均体现出促进生态产品价值实现的产业形式。此外，基于现代农业全产业链的组织模式，农田保护区和乡村发展区通常在生产经营主体上具有同一性。鉴于此，本文将生态保护区与生态控制区、农田保护区与乡村发展区作为两类基本空间，提出不同类型分区的差异化金融支持思路。见图1。

3.1 生态保护区与生态控制区：以生态产品价值实现为导向，发展政策性生态金融

生态产品价值实现贯穿了生态资源资产化与资本化的核心机制，是生态产业链完成生态反哺、形成产业链闭环的基础与内生推动力，而生态产品价值实现的具体路径（生态资源权益交易、生态产品经营收入等）是金融部门得以参与生态产业发展的桥梁，因此生态保护区与生态控制区的金融支持要围绕生态产品价值实现来开展。生态产业具有经济外部性、公共品属性、初创期属性、“强位弱勢”^⑤等产业特征，并体现为项目投资成本较高、项目周期较长、风险相对较大、环境效益较高而经济效益相对较低。传统商业银行在对生态产业投放绿色信贷时可能面临收益有限、银行管

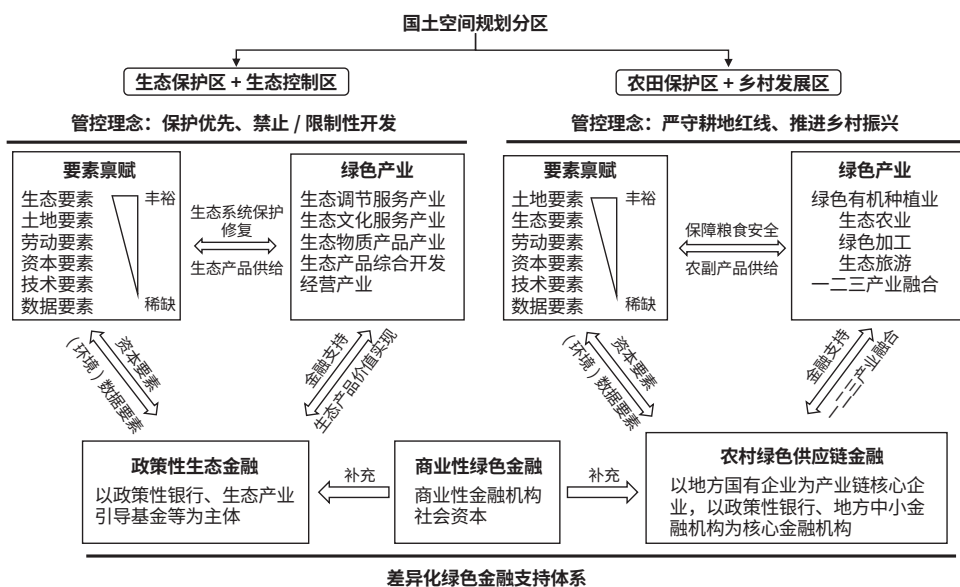


图1 “规划分区—绿色产业—金融支持”一体化分析框架示意图

理成本增加、挤占银行核心业务资源等压力，从而对银行绩效产生负面影响^[17-18]。由于生态产品价值核算、环境信息披露、信用评级标准、风险管控等方面的制度规范缺失，现阶段生态资源权益交易的规模受限。在此背景下，商业银行参与生态保护区与生态控制区绿色产业投融资的内生激励相对不足。政策性金融在资源配置目标和主体、经营原则、运行机制和资产负债表结构上与商业性金融存在着质的不同。商业性金融的资源配置导向是经济有效性，政策性金融的资源配置导向是社会合理性^[19]，因此生态保护区与生态控制区的金融支持需要突出政策性金融的属性。

政策性生态金融是具备强政策导向、弱市场属性的绿色金融类别，本质上是通过财政金融手段实现对生态系统的转移支付，弥补市场失灵导致的生态公共品供给不足，因此其面临更小的盈利性压力，并专注于支持生态产品价值实现，能够通过特有优势来减轻生态产业所面临的融资束缚。政策性生态金融应基于生态产品价值实现机制来提供生态金融产品，并在定价机制上遵循“非盈利但覆盖必要成本”的原则，以凸显政策属

性与金融属性。资金供给方以国家控股的政策性金融机构为主体，如政策性银行与生态产业引导基金等，部分生态产品综合开发经营项目可以辅以商业性金融机构和社会资本的支持。现阶段的产品体系应以信贷和债券为主，以保险和权益类投资为辅。在信贷方面，根据生态产品销售收入、生态资源权益交易、生态补偿收益等标的物来丰富生态信贷产品的种类，如生态能源开发贷款、生态旅游专项贷款、生态品牌使用权的质押贷款、碳汇质押贷款、碳汇积分信用贷款等。在债券方面，可以将规模较大、现金流较稳定的生态产品收益作为标的物进行资产证券化，如将大型生态补偿工程的生态服务费收入、生态旅游门票收入、大型清洁能源基地的售电收入等作为底层资产以丰富绿色债券发行品种。此外，应着力构建完善的生态资源指标交易平台、生态环境评估系统、生态资产数据库、风险管理与应急处置系统等，为生态金融的有效运作提供硬件与软件支撑。通过探索发展政策性生态金融，围绕生态产品价值实现，形成产业发展与金融资源配置的良性循环，使政策性生态金融成为解决现代绿色金融体系中

生态产业融资难题的重要手段，从而更好地发挥绿色金融对生态产业的金融支持作用。

3.2 农田保护区与乡村发展区：以农村全产业链组织为依托，发展农村绿色供应链金融

农村一二三产业融合是农村产业现代化的必然趋势。逐步形成的农村全产业链将倒逼农村金融机构进行理念创新、组织创新与产品创新，以更好地满足农业农村发展的新要求。农村绿色供应链金融着眼于满足农村全产业链的融资需求、推进农村地区高质量发展，是农业农村现代化过程中通过产业融合发展，将农村要素禀赋的比较优势转化为竞争优势的内生要求。作为金融理念与绿色金融理念融合形成的农村金融新业态，农村绿色供应链金融从农村绿色产业链整体出发，基于“真实交易背景”打造核心企业、上下游企业、农村集体经济组织与农户一体化的风险评估体系和金融供给体系，在金融科技的支持下整合物流、信息流与资金流等信息，提供系统性的绿色金融解决方案，有效满足产业链经营主体的结算、融资、财务管理等综合需求，降低各经营主体的融资成本，提升农村地区的环境效益与经济效益。在传统信贷融资模式下，农村地区的中小企业与农户通常因信用不明或担保不足而面临融资难、融资贵的问题，在绿色产业的正向外部性无法得到有效补偿的情况下，融资可获得性进一步下降。农村绿色供应链金融的出发点就是弱化主体的财务指标，强化物流、信息流与资金流的过程管理，在综合评估环境影响的基础上提供金融服务，使产业链主体的融资可获得性得到提升。

鉴于“三农”问题与环境问题的特殊性，农村绿色供应链金融相较传统供应链金融更加凸显政策属性，尤其在参与主体上得到体现。传统供应链金融的

参与主体包括链上企业、银行业金融机构、金融科技公司、商业保理机构等，由此农村绿色供应链金融还需要地方政府推进农村绿色全产业链的发展，地方国有企业应充当产业链核心企业，政策性银行（以中国农业发展银行为代表）与地方中小金融机构共同作为核心金融机构，合作社或家庭农场等新型经营主体成为新增融资主体，第三方机构确定农村全产业链评估环境效益指标或牵头开展产学研合作，从而构建起“地方国有核心企业+中小企业+政策性银行+地方中小金融机构+其他商业性金融机构+合作社+农户+第三方机构”的供应链金融模式。地方国有核心企业、政策性银行与地方中小金融机构的参与是该模式与其他供应链金融模式的根本区别之一，地方国有核心企业作为政府与产业链之间的联系纽带，贯彻绿色发展政策，运用自身政策、资源、资金上的优势带动链上企业与农户共同打造产业链品牌，协同产业链各方利益壮大市场。中国农业发展银行立足自身优势，配合地方财政政策推出因地制宜的特色绿色金融产品，补齐农村金融基础设施短板，对产业链薄弱环节的中小企业与农户进行针对性扶持，引导社会资本积极参与农村绿色供应链金融建设。以农村商业银行为代表的地方中小金融机构在农村绿色供应链金融模式中具有“做小做强”“本土机构”“渠道下沉”等方面的优势。在“支农支小”战略目标下，地方中小金融机构通过做深“小市场”来挖掘“大潜力”，从而为“三农”提供金融支持。作为长期下沉农村的金融机构，农村商业银行的地缘优势与人缘优势明显，通过“熟人网络”能够有效开拓农村金融业务。地方国有核心企业、政策性银行、地方中小金融机构三者协同发力，通过农村绿色产业产品创新与农村绿色金融产品创新，推动农村资源禀赋、生产技术、市场需求的优化

重组，实现产业链与价值链的延伸，在减轻农村绿色产业融资束缚的同时，实现农村居民增收，推进美丽乡村建设与乡村振兴。

4 结束语

以分区为基础的国土空间用途管制将成为我国国土空间开发保护的基础性制度，为美丽中国建设和高质量发展提供一个综合性、约束性的政策框架。基于国土空间规划的新视角，探索完善绿色产业布局与金融支持的路径，有利于培育区域绿色发展新动能、实现空间治理与绿色经济的协同发展。本文在对国土空间分区进行内涵解析和经济分析的基础上，以生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区等面向生态和农业地域的空间分区为重点，提出在各分区应侧重性地发展不同特质的绿色产业，并进一步提出基于分区的绿色金融发展差异化模式。本文试图将绿色产业和绿色金融的差异化发展模式嵌入我国国土空间治理的总体框架，可以为国土空间规划“划管合一”，以及在市县域制定相关产业布局战略与开展清单式管理提供参考，为丰富绿色金融地域模式提供一种分析思路。

我国的绿色产业虽整体处于成长期，但生态区域与农村区域的绿色产业发展相对不足，更多的是处于初创期，绿色产业的发展呈现出一定的空间异质性。各分区的空间管制强度不同，绿色产业选择也不同。生态保护区应在“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的目标下探索生态产品价值实现路径，将绿色产业作为未来选择的主导方向。生态控制区应建立一种“生态+产业”的综合开发经营模式，兼顾产业发展的经济效益与生态效益。农田保护区要进一步建设标准化种植的绿色农业示范区，以避免因基本农田价值被低估而无效利

用的问题。乡村发展区则应探寻农业全产业链的产业新模式，打造乡村振兴的主战场。

绿色金融引导储蓄转化为绿色投资，为绿色产业发展提供了支持，应根据绿色产业的区域特征，提供差异化的绿色金融服务，在不同的区域探索产业适配的绿色金融模式，这既是现代绿色产业体系发展的需要，也是现代绿色金融体系自身完善的过程。同时，政策性金融可以弥补市场失灵的缺陷，减轻绿色产业在初创期因“强位弱势”而形成的融资约束。随着国土空间规划的运行实施，分区理念将成为绿色产业和绿色金融发展的核心理念，通过丰富理论内涵与地域发展模式，促进绿色金融工具发挥更大效用。■

[注 释]

- ①在农田保护区发展的产业类型应该严格遵守《基本农田保护条例(2011年修正)》《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》等基本农田保护相关法律法规、政策文件的要求，在永久基本农田内禁止发展林果业、挖塘养鱼等产业。
- ②根据《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》《关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》，生态保护红线一般控制区内允许的有限的人为活动包括原住民生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖；资源监测与抢险活动；依法批准的非破坏性科学研究观测；依法批准的考古活动；适度旅游；基础设施建设与维护；能源、地质勘探；生态修复；重大军事活动。
- ③在本文的论述中，生态资源和自然资源是同一个概念的两种表述，在使用语境的不同时有略微差别，前者强调自然资源具备的生态服务属性。因此，生态资源权益即生态资源的财产价值不仅包含可交易的市场价值，还包括不可直接交易的服务价值。
- ④除此之外，还包括有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划及可以改造的中、低产田，已建成的高标准农田，蔬菜生产基地，农业科研、教学试验田，

以及国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

- ⑤“强位”指绿色产业在国民经济与社会发展中具有特殊的重要性，“弱势”指绿色产业生产技术水平不高、生产效率较低、盈利能力较差，处于天然的弱势地位。

【参考文献】

- [1] 谷晓坤, 吴沅箐, 代兵. 国土空间规划体系下大城市产业空间规划: 技术框架与适应性治理 [J]. 经济地理, 2021(4): 233-240.
- [2] 张尚武, 刘振宇, 王昱菲. “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化: 难点与方法思考 [J]. 城市规划学刊, 2022(2): 12-19.
- [3] 王凤娟, 魏晓, 苏昌贵, 等. 我国国土空间规划分区研究热点及展望 [J]. 经济地理, 2022(2): 84-92.
- [4] 王遥, 潘冬阳, 张笑. 绿色金融对中国经济发展的贡献研究 [J]. 经济社会体制比较, 2016(6): 33-42.
- [5] 汪红驹, 丁少斌. 金融结构优化与绿色全要素生产率增长: 基于高技术产业发展的门槛效应分析 [J]. 改革, 2023(9): 67-84.
- [6] 王维强. 我国区域金融政策问题研究 [J]. 财经研究, 2005(2): 110-119.
- [7] 石全虎. 县域金融支持县域经济发展的理论思考 [J]. 经济社会体制比较, 2009(2): 60-64.
- [8] 朱建华, 洪必纲. 县域经济发展规划中的金融支持研究 [J]. 经济地理, 2010(4): 634-639.
- [9] 陆大道. 区域发展与空间结构 [M]. 北京: 科学出版社, 1995.
- [10] 樊杰. 我国主体功能区划的科学基础 [J]. 地理学报, 2007(4): 339-350.
- [11] FAN J, LI P X. The scientific foundation of major function oriented zoning in China [J]. Journal of Geographical Sciences, 2009(19): 515-531.
- [12] 赵广英, 李晨. 生态文明体制下“三区三线”管控体系建构 [J]. 规划师, 2020(9): 77-83.
- [13] BETTMAN A. Constitutionality of zoning [J]. Harvard Law Review, 1923(7): 834-859.
- [14] 颜丽杰. 《城乡规划法》之后的控制性详细规划: 从科学技术与公共政策的分化谈控制性详细规划的困惑与出路 [J]. 城市规划, 2008(11): 46-50.
- [15] 自然资源部办公厅. 市级国土空间总体规划编制指南(试行) [Z]. 2020.
- [16] 王金南, 王志凯, 刘桂环, 等. 生态产品第四产业理论与发展框架研究 [J]. 中国环境管理, 2021(4): 5-13.
- [17] 胡荣才, 张文琼. 开展绿色信贷会影响商业银行盈利水平吗? [J]. 金融监管研究, 2016(7): 92-110.
- [18] 陶茜. 绿色信贷对银行绩效的影响机制探讨 [J]. 宏观经济管理, 2016(5): 47-50.
- [19] 白钦先, 王伟. 科学认识政策性金融制度 [J]. 财贸经济, 2010(8): 5-12.
- [15] 刘永强, 戴琳, 龙花楼, 等. 乡村振兴背景下土地整治模式与生态导向转型: 以浙江省为例 [J]. 中国土地科学, 2021(11): 71-79.
- [16] 卢丹梅, 李易燃, 赵建华. 全域土地综合整治视角下的乡村高质量发展空间路径研究: 以云浮市镇安镇西安村为例 [J]. 城市发展研究, 2021(11): 3-9.
- [17] 朱菁, 马思琪, 洪尉凯, 等. 全域土地综合整治导向下村庄产业振兴发展路径探析: 以甘肃省显胜乡蒲河村为例 [J]. 西北大学学报(自然科学版), 2022(4): 602-616.
- [18] 闫海, 张飞. 全域土地综合整治视角下国土空间规划应对策略研究: 以江苏省建湖县高作镇为例 [J]. 规划师, 2021(7): 36-44.
- [19] 刘珺. 基于国土空间规划体系的全域土地综合整治上海实践: 以崇明区三星镇为例 [J]. 上海国土资源, 2021(4): 21-27.
- [20] 刘珺, 张彬. 全域土地综合整治与国土空间规划的融合问题: 以上海市崇明区三星镇为例 [J]. 中国土地, 2022(1): 30-31.
- [21] 国土资源部土地整治中心. 土地整治蓝皮书: 中国土地整治发展研究报告(No.1) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [22] 吴家龙, 苏少青, 李晓澄, 等. 广东省全域土地综合整治探索与思考 [J]. 农业与技术, 2021(18): 98-103.
- [23] 陈坤秋, 龙花楼. 土地整治与乡村发展转型: 互馈机理与区域调控 [J]. 中国土地科学, 2020(6): 1-9.
- [24] 刘新卫, 赵崔莉. 农村土地整治的工程化及其成因 [J]. 中国农村经济, 2017(7): 15-28.
- [25] 刘新卫, 赵崔莉. 乡村振兴视域中的农村土地整治 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2019.
- [26] 张宇, 欧名豪, 蔡玉军. 整村统筹: 解决城中村土地利用和发展问题的一个探索 [J]. 城市规划, 2015(2): 93-98, 105.
- [27] 刘荷蕾, 陈小祥, 岳隽, 等. 深圳城市更新与土地整备的联动: 案例实践与政策反思 [J]. 规划师, 2020(9): 84-90.
- [28] 冯广京. 我国农地整理模式初步研究 [J]. 中国土地, 1997(6): 14-20.

[收稿日期] 2023-10-14

[收稿日期] 2023-09-20