

大花园核心区建设的创新路径

范柏乃 林哲杨 过凤祥



大花园核心区（丽水）必须坚持生态自觉和生态自信，秉持绿色发展的理念和“八八战略”的精神，进一步巩固既有成效，突破发展瓶颈，实现生态环境高水平保护和经济高质量发展的协同推进

2018年5月，浙江省委、省政府印发了《浙江省大花园行动计划》。次月，浙江省发改委出台了大花园建设系列配套举措，明确将丽水列为全省大花园建设核心区。经过一年多的探索实践，丽水大花园核心区建设已取得显著进展，并成为浙江生态经济的新引擎“、诗画浙江”的鲜活样板，在实现“两个高水平”新征程中展现绿色担当。但与此同时，实践工作的政策困扰较多，大规模生态建设的资金短缺，人民群众日益增长的优质森林需求和不平衡不充分的森林发展之间的矛盾日益凸显。面对全面实施大花园建设行动计划的历史新机，必须坚持生态自觉和生态自信，秉持绿色发展的理念和“八八战略”的精神，进一步巩固既有成效，突破发展瓶颈，实现生态环境高水平保护和经济高质量发展的协同推进。为此，应着力优化大花园核心区建设的政策环境，创新大花园核心区建设的体制机制。

增强思想共识，推动建设全国践行“两山”理论的示范区

大花园核心区（丽水）是习近平总书记生态文明思想的重要萌发地与“两山”理论的重要发源地。目前，生态环境部已将包括丽水市在内的全国16个市县列为第二批“两山”实践创新基地初选名单。为继续增强大花园建设的理论共识和思想共识，须加强产学研互动力度，推动丽水与国内外科院所及机构交流合作，支持成立浙江（丽水）“两山”建设研究院、浙江（丽水）大花园建设研究院。

推动成立生态产品价值实现机制国家示范市（试点）。在全国率先探索实施政府购买生态产品制度以代替生态保护补偿制度；由各级政府统一向大花园核心区购买生态产品，并根据每年GEP数值，实行动态调整。

开展大花园建设示范县创建活动。采取正向激励机制，加大对大花园建设转移支付补助，科学设定评价指标，对大花园创建工作开展较好的县（市、区）在项目经费、省大花园项目安排方面予以奖励。着力将大花园核心区打造成全国“多功能森林经营样板基地”“生态康养样板基地”“山水林田湖系统治理样板基地”。

加强调查研究，科学制定政策支持体系

大花园建设是一项综合性的系统工程，涉及公共治理和公共服务的诸多方面。目前，相关规定和实际情况相脱节、政策解读不一致、政策限制与政策鼓励相并行等问题，使丽水大花园核心区建设在林业、人才、财税等方面遭遇阻力，需要进一步完善政策支持体系。

推动政策清理和新规出台。在深入实地调研和充分借鉴国内外经验的基础上，针对国有林场的采伐限额、商品林的规划限制等问题进行政策法规的分析和清理，统一政策解读，推动具有前瞻性、针对性和可操作性的新规出台。同时，加大对丽水大花园核心区规划编制的指导，提供综合性政策支持。

针对专业人才培养提供政策支持。进一步完善人才引进政策和技能型人才开发机制，对林业、园艺等领域的技能型人才培养基地和服务全国的技能型人才交易市场给予政策倾斜，从生活补贴、税收优惠等方面鼓励人才落户，引导校企共建绿色产业紧缺学科专业，多维度增强人才黏度。

推动实施绿色发展的税收优惠和生态补偿政策。借鉴加拿大马尼托巴省、渥太华等地的经验，以税收优惠政策鼓励当地林农、居民、企业在其权属范围内保护当地生态系统。同时，启动生态补偿方案，着力建立健全生态环境损害赔偿制度，对造成环境损害的个人行为或组织行为依法执行赔偿，倒逼产业升级，释放新动能。

对重点项目予以政策倾斜。支持大花园核心区优先在交通沿线、城镇周边开展珍贵林种培育项目。对土壤酸碱度、土壤肥力、海拔、温度、降水量、光照等有关数据进行统计，强化基础科研支持力度，对标世界一流旅游目的地制定“规划地图”，解决现有规划方案层次不高、示范作用不强的问题，推进大花园核心区森林质量精准提升与林相改造。

完善绿色发展绩效监测评估体系。在参考《浙江省大花园建设行动计划指标体系》的基础上，以大花园核心区为试点，以推广全省为目标，研究完善绿色发展绩效指标体系，由政府、社会组织、社会公众等利益相关者参与评估，进一步保障政策实施效果。

强化顶层设计，点线面结合协调滚动推进建设

浙江大湾区大花园大通道建设是一个有机整体，是统筹生产、生活、生态空间的顶层设计。应从浙江大湾区大花园大通道建设的总体格局出发，加快推进综合交通建设。对外加快打通省域、市际快速通道；对内加快实施瓶颈路专项行动，承接浙江大通道战略的“3个一小时”规划思路，对各县、乡镇至主城区中心基础设施的交通路线进行统一规划。通过内外路网协同推进，在全省率先打造美丽经济交通走廊示范区，逐步汇成全域“大花园”。

以绿色城市发展为核心理念，兼顾功能设计和形态设计。在大花园战略背景下，制定并完善城市规划和建筑物等方面的地方性绿色环保标准是当务之急，应继续优化、创新国家公园“功能分区”模式，合理规划地标布局、形态，将城市绿色建筑发展要求纳入土地出让（划拨）条件，在建设全过程中严格执行节

能、节水、节地、节材和环境保护等绿色建筑技术要求。

以整体美学为追求，融合历史文化资源和自然生态资源。把握丽水本地文化的辨识度，充分发掘本地故事，将人文景观融入丽水生态环境的整体美学，持续推进文化森林建设，从“面子”到“里子”树立大花园核心区的文化标杆。



加快林权改革，促进大花园核心区林地流转

丽水市林地 95%以上是集体林，且绝大部分已经分山到户，林农自主改造积极性不高，林地流转困难，面临着林农所有权和政府森林经营意愿之间的矛盾。为破解林地权属问题对大花园建设工作的制约，需深化林权改革。

利用丽水“全国集体林业综合改革试验示范区”的契机，规范和完善林地经营权流转的条件和程序。对《浙江省林地经营权流转证管理办法》予以修改完善，进一步简化林地经营权流转办证程序，扩大办证范围，规范林地经营权流转证办理抵押贷款的条件和程序。同时，深化三权分置改革，对生态关键节点试行国家赎买方式，将集体林转为国有林，由国有林场管理经营；对重要区域探索租赁、流转等方式，由林业部门统一组织实施；对其它区域采取以省、市项目的形式给予补助或赠送苗木的办法，支持林地经营者组织实施；对政策处理难度大的区域采取以奖代补方式，根据规划由当地能人申请并组织实施，经林业、财政、审计等部门验收，符合森林建设要求的，由财政以奖代补。

持续强化和改进林权登记管理和林地经营监督。一方面，推进林权登记精细化管理和数据清理整合，提高林权勘界准确度，明确自留山、责任山的权利边界，划分林业部门与国土资源部门的职责界限；整合“三中心一机构”，建立林权管理一体化服务平台。另一方面，严格按照《关于规范集体林权流转市场运行的意见》《浙江省林地经营权流转证发证管理办法》对林地经营权流转的资格和程序要求，探索建立第三方监督机制，对集体经济组织和林农的管理行为及经营行为严格把关，规范林权流转市场。

加快林地流转的地方立法，建立林地流转法制体系。尽早出台《丽水市林权流转交易管理细则》，规范林地经营权流转程序，依法建立完善林权线上交易平台，提供林权评估、抵押、处置的机构保障，引导林农依法、自愿流转承包林地。同时总结推广庆元法律援助中心县林业局工作站的实践经验，进一步健全

林权纠纷调解仲裁机制，将依法仲裁和民间调解有机结合，为林地流转提供法制保障。

推进融资模式创新，引导工商资本进入

丽水市森林覆盖率达 80%，孕育了 398 种野生大型真菌种质，生产的植物药占全省的 98%、占华东地区的 77%，然而丰富的自然生态资源与工商资本投入规模相脱节，亟须从产业集群建设和金融产品创新两方面破解大花园核心区建设的融资瓶颈。

承接和融合浙江大花园和大湾区的规划思路，大力发展生态旅游产业和健康产业集群。在森林旅游、体验式户外旅游、美丽乡村创 A、民宿生态圈等特色产业的现有基础上，进一步推动文旅融合、农旅融合，总结推广丽水植物园 PPP 项目经验；继续推动建设浙江省养生旅游示范基地，发挥森林康养板块的天然优势，建设示范型居家养老服务照料中心。依托丰富的植物药和绿色食品资源，充分借鉴新西兰、澳大利亚等国的先进经验，以保健品、营养食品为主要突破口，大力发展供应全国、出口全球的健康产业基地。

支持成立地方性绿色银行，推动绿色金融产品创新。在大花园核心区率先探索成立专注于服务绿色产业的民营银行，推动绿色直接融资。引导绿色银行通过发行绿色债券，与林业、金融等相关部门加强合作，扩大大花园核心区建设投融资建设规模。同时积极借鉴国际碳交易和碳金融的先进经验，设计碳资产抵(质)押贷款机制，开发更多与污染权排放市场相挂钩的低碳金融产品。

完善激励机制，动员广大群众参与建设

大花园建设行动是以“绿色生态”为底色，以浙江人民的美好生活为追求的战略举措，群众的诉求和智慧是影响大花园核心区发展绩效的重要因素。要加快推动基层民主治理创新，健全民主决策机制。注重总结推广龙泉市宝溪乡省级创新实验区经验、莲都区村级事务阳光票决制、青田县“乡贤议事会”等典型做法，进一步拓宽政民沟通渠道，强化民意导向，建立相应奖补标准，引导激励基层群众在大花园核心区建设中建言献策。

加强宣传教育，形成大花园核心区建设的全民认同感。一方面，通过电视、纸媒、新媒体等多元媒介，做好政策解读和案例宣传，使群众充分理解政府工作。另一方面，加强生态产品的市场供应和消费引导，使群众深入了解大花园建设的内涵和价值。

聚焦利害关系主体，保证信息透明、决策科学、资源共享。建立参与式监测评估体系，加快完善“花园云”大数据平台项目，围绕土地利用、生物多样性、基础设施、行政范围等公众关心的问题搭建透明、共享的空间信息系统。