

生态产品价值实现视角下的空间整合策略

——以丽水市为例

陈烨婷 郑启伟 范玲 李思远

从丽水看，政府可以采用整体空间重构、内部功能分工和外部空间联合等空间整合策略，为生态产品价值的实现直接构筑转换通道或者至少提供一定的支持

习近平总书记指出“生态是丽水最大的优势，只要守住了这方净土，就守住了‘金饭碗’”，要求丽水“一定要走生态绿色可持续发展道路”，并多次指出“绿水青山就是金山银山，对丽水来说尤为如此”。丽水生态环境优越，森林覆盖率高达 80%以上，是瓯江、钱塘江等六江之源和华东地区重要的生态安全屏障，生态环境保护任务艰巨。同时，作为浙江相对欠发达地区，丽水市还面临“确保到 2020 年高水平全面建成小康社会和高水平推进社会主义现代化建设”的目标要求，经济发展压力巨大。因此，积极探索既能确保生态安全，又能推进区域经济社会可持续发展的有效道路是摆在丽水面前的重要现实问题。然而，现有的区域结构和行政区划划分，并不能给生态产品价值实现提供有力的支持。本文以丽水市在生态产品价值实现过程中遇到空间管治模式引发的问题为出发点，提出现阶段从政府角度出发，具有一定针对性和可行性的空间整合策略。

对空间管治提出的新要求

生态产品价值具有整体性、公共性、服务性、普遍性与特殊性等特征。整体性是指生态系统是一个整体的系统，这既意味着山水林田湖草是一个一体化的系统，也代表区域内及区域外的生态系统都具有关联性，是一个不可分割的整体；公共性是指生态产品价值的实现通常是准公共产品价值的实现，即在消费或使用上具有全部或部分的非排他性和非竞争性，市场失灵的情况时有发生；服务性是指生态产品价值是通过服务功能实现的，与成为直接的生产力中间通常缺乏确实有效的渠道；普遍性与特殊性是指生态产品在普遍存在的同时，又因为存在的时空地域不同而具有特殊性。生态产品价值的内涵与特性都为生态产品价值的实现提出了新要求。从区域空间的角度，可以归纳为对区域空间一体化的要求、对区域功能分工的要求、对政府发挥有效作用的要求以及对区域组织形式的要求。

对区域空间一体化的要求。

生态系统中，山水林田湖草是一个完整的功能整体，无论是从保护的角度，还是从利用的角度，都需要统筹考虑全局。在生态产品提供的过程当中，服务功能通常不止作用于特定区域当中，会对周边产生辐射影响；周边生态系统的好坏也会对区域内部生态产品价值的高低产生影响。

对区域功能分工的要求。

这是由生态产品的普遍性与特殊性决定的。同一生态产品在不同时空地域具有的特殊性以及不同生态产品的各色特性导致了同一生态产品在不同地域时空价值是不同的；不同生态产品的价值也是不同的。在生态产品价值实现的过程当中，在一定条件下，需要循序渐进，重点突出价值更高或更突出，更容易实现的价值。

对政府发挥有效作用的要求。

生态产品价值的公共性要求政府需要在市场失灵的情况下，对生态产品价值的实现起到“有形的手”的作用。另一方面，生态产品价值的实现，也需要政府有目标、有想法地构筑实现的渠道，打通转换路径。特别是当前生态产品价值实现的重要途径之一是生态补偿机制，目前仍以政府财政补偿为主。对区域组织形式的要求。从生态产品主要供给模式分，生态产品可以分为全国性公共生态产品、区域或流域性公共生态产品、社区性公共生态产品和“私人”生态产品。各个供给主体的地位、职能和任务各不相同。除了中央政府的行为可能会在博弈当中无法达到最优，无论是地区政府之间、政府与企业之间还是企业与企业之间，都应当探索更适合的组织形式。从区域管治的角度，则需注重区域组织形式的更新，使其适应生态产品价值实现的需要。

存在问题实证分析

（一）整体经济实力不强

从丽水市整体经济情况来看，2017 年其生产总值 1253.55 亿元，财政总收入 180.46 亿元仅略高于舟山市，不足杭州市的十分之一，在全国范围内也仅处于中等水平。较小的经济体量难以支撑强有力的政府管控作用。下沉到县（市、区）的维度，政府的作用则更难发挥。丽水市各个县（市、区）经济体量均处于全省各县（市、区）末尾，最大的莲都区也仅处于倒数三分之一的水平。在面对生态补偿、生态保护等需要政府管控等方面的工作时，难以形成有力的支撑。

（二）辖区辐射作用弱导致的市域凝聚力不强

浙江是县域经济大省，2017 年百强县中，浙江省占据 23 个，数量排名全国第一。而丽水市市辖区仅莲都区一个区，占全市域 8.64%的土地而集聚了 21.97%的人口、创造了 26.02%的财富，为土地占比的 3.01 倍，仅温州市的比例超过超过丽水。当前丽水市区对市域内各县的资源吸引力较强，但由于较小的经济体量、财政收入以及需辐射带动区域的面积广阔，辐射带动作用不足，市域凝聚力不足。

（三）“距离”引起的共同发展的认同感缺失

从对外的角度，丽水市位于长三角城市群外围，距离其中心城市上海有 5 个小时车程；位于海西经济区边缘，与其中心城市福州市有近 6 小时车程；与省内最近的大都市区，即金义都市区也有近 2 小时车程。区位的边缘化造成丽水市在共赢发展和共创增长极能力上的羸弱以及区域一体化观念上的落后。2017 年，丽水高铁站的投入使用减缓了这种边缘化的趋势，但效果仍未完全发挥。一方面是完善和发展尚需时间，另一方面更重要的是长久以来形成的观念无论在政府层面还是在居民层面都没有改变。

从对内的角度，各个县对丽水市的认同感也并不高。青田县以侨乡文化闻名，无论从文化角度还是特色发展角度，都和温州更为趋同；缙云县在产业上与永康、武义等金华所属县更为相近；景宁是浙江唯一的少数民族自治县，更为崇尚畲族文化，且至 2013 年才通了第一条高速；庆元县通高速后车行至丽水市区仍需 2.5 小时。无论是对外区域一体化观念的缺失，还是对内整体认同感的缺失，都主要是由“距离”引发的影响外联内融实现生态产品价值的障碍。

图 1 浙江省 11 市市区引力比较

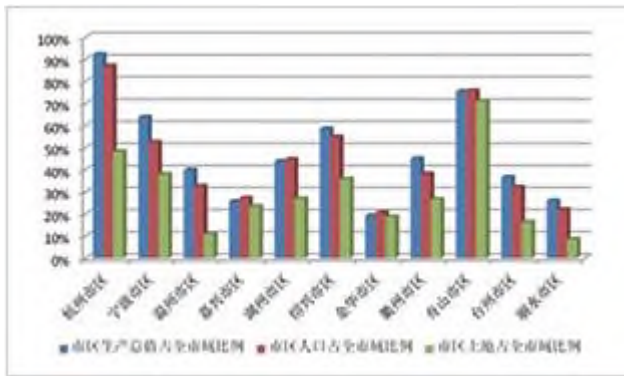
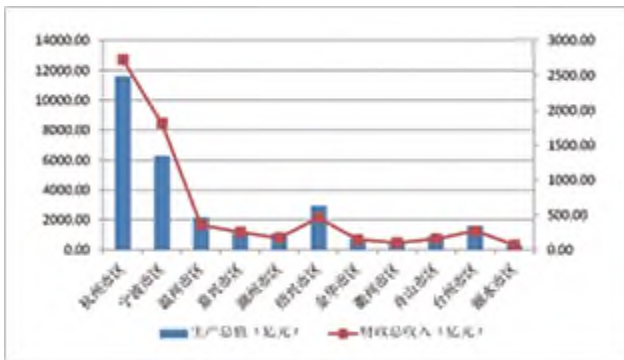


图2 浙江省11市市区GDP及财政总收入对比



空间整合策略

针对丽水市整体实力薄弱、市区辐射作用较弱、区域边缘化等问题，满足生态产品价值实现所需要的区域一体化、一定的功能分工以及政府的有效组织等空间要求。从政府的主动性出发，可以采用整体空间重构、内部功能分工和外部空间联合等空间整合策略，为生态产品价值的实现直接构筑转换通道或者至少提供一定的支持。

（一）以基础设施建设为核心的整体空间重构重构

交通基础设施网络，让生态产品“活起来”“走出去”。一是提升对外交通互通互联能力。构建“三纵三横”铁路网络，加快衢宁铁路、金台铁路建设，推进衢丽铁路、温武吉铁路项目前期，谋划研究杭丽（横店至缙云段）、丽水至云和、金松龙铁路，强化与杭州、上海交通联系，积极融入长三角。建设空中走廊，加快丽水机场建设，融入全省“空中一小时交通圈”，形成覆盖丽水全域、温州西部、衢州东部、金华地区以及福建北部的区域集聚力。完善“两纵两横七支”高速公路网络，谋划机场互通和金松（遂）龙、青文等高速线路。二是畅通市域内部交通。建设G235国道松阳和云和段、G322国道景宁段、G528国道遂昌段、G330国道青田温溪至船寮段等工程。优化通景交通体系，完善景区交通“最后一公里”。加快缙云仙都、古堰画乡、遂昌金矿、青田石门洞等重点景区公路等级提升，进一步加大公路通达4A级景区、国家级自然保护区、国家森林公园等的深度。

构筑“绿色高效、清洁低碳”能源网，共享绿色能源。一是不断输出绿色能源。整合现有小水电建设资源，增强龙头水库等优质电量的竞争优势，引导水电资源优化配置，并通过水电外送工程，与全省共享

绿色成果。加快缙云抽水蓄能电站及其配套送出线路建设，积极谋划一批抽水蓄能站址，加强调节能力。继续推进公共建筑、商贸市场、工业厂房等规模化分布式光伏发电项目。持续推进“农光互补”“渔光互补”项目，支持城乡居民利用自有住宅屋顶建设小型分布式光伏发电系统。二是完善清洁能源输出网络。加强电力输出通道和配电网建设，加快实施丽西 500 千伏输变电、丽水西南 220 千伏电网补强等工程。

建设“品牌特色、美丽智慧”旅游基础设施系统，整合全域资源。合理布局建设一批高品味酒店，打造一批明星民宿，打响“丽水山居”品牌。依托旅游度假区、农业综合体、传统村落等重要旅游载体建设，打造一批以文化体验、休闲旅居、养生禅修为主体的文化驿站，提供综合性旅游服务功能。继续深化“厕所革命”，展现美丽城市、美丽乡村、美丽田园文明风貌。提升智慧旅游水平，完善数据接入机制，统筹采集基础旅游数据，建立数据发布平台，扩大数据应用范围，为游客及时提供各类旅游信息服务和在线旅游产品，实现景区状况实时监控，强化旅游产业监测。

（二）以文化与旅游发展为基础的内部分区重组

以文化为魂，整合重组一大文化核心、四大文化集聚区，凸显特色、拉近“距离”。以处州府城文化、通济古渠文化等为核心，在莲都区打造文化核心。以耕读文化、曲艺文化为核心，在遂昌—松阳形成文创禅居文化集聚区；以剑瓷文化、古韵廊桥、海上丝路等为核心，在龙泉—庆元形成剑瓷古韵文化集聚区；以黄帝文化、侨乡文化、山水摩崖石刻等为核心，在缙云—青田形成山水诗灵文化集聚区；以畲族文化、船帮文化为核心，在云和一景宁形成畲乡文化集聚区。

文化为魂，旅游为体形成“一心四区”功能分区，直接带动生态产品价值转换。在莲都区形成功能完善、服务城市旅游综合服务中心。遂昌—松阳山乡田园牧歌旅游区：积极引导山地观光、山地度假、山地运动、山地养生、山乡体验、山地农业休闲等多元化发展，共同打造山乡田园旅游组团；龙泉—庆元文化养生旅游区：整合青瓷、宝剑、茶叶等特色文化资源和香菇等农业资源，形成丽水独特的文化养生度假旅游片区；缙云—青田品质休闲旅游区：加快精品旅游景区和高端旅游度假区的建设，形成丽水全域旅游高品质观光和度假基地；云和一景宁乡村民俗旅游区：主打梯田观光、乡村休闲、畲乡度假、童玩体验等，形成独特的生态和文化旅游区。

以瓯江为主脉，“串珠成链”，打造全域绿道网络。沿瓯江骨干水系两侧 1km 范围内重点建设诗路沿江主线绿道与支线绿道，融合乡村振兴、交通服务等多种功能，综合骑行绿道、步行绿道等各类绿道，形成骨干绿道网络，连接沿线城乡聚落和超过 80%的特色旅游资源，充分串联各个功能区，增强整体认同感，防止各个功能分区破碎化。

（三）以互利共赢为目标的外部空间联合

联合周边区域，协调共赢。深化与周边省市合作，强化规划对接，探索统一区域规划实施机制。积极谋划沪丽高铁、杭丽高铁、城际轨道等，加快推进丽水机场、温武铁路、瓯江航道等交通设施建设，主动接轨“一带一路”、长江经济带和海西经济区，形成空间融合、优势互补、资源共享、要素集聚的区域开放合作新格局。加强与衢州、温州、金华的跨区协调机制，加强环境共保、空间布局、产业发展和基础设施建设等方面协作，共同推进重大协作事项。

实现生态产品价值异地转化，跨界共赢。强化“飞地”园区建设，加快推进已签约“飞地”产业园建设，实现“飞地”孵化与市内成果转化基地无缝对接。强化山海协作产业园建设，加快推进生产性、生活性配套项目建设，提升园区整体管理服务水平。推进山海协作生态旅游文化产业园建设，编制发展规划和

年度开发计划，启动基础设施建设和园区招引工作。强化专题合作，积极谋划交通、通信、能源、水利、环保等基础设施项目，围绕安民富民行动计划，高质量建设社会事业和民生合作项目。

生态产品价值理念输出与合作，开放共赢。推进与斯坦福大学等国外知名高校建立长期合作关系，完善生态产品价值实现开放合作机制，定期举办“生态产品价值实现机制国际大会”，加快“两山”理念与实践成果的交流、传播与推广应用。充分发挥丽水华侨资源优势，推进浙江（青田）华侨经济文化合作试验区建设，高标准建设汤显祖戏曲小镇，持续推进汤显祖文化“走出去”战略，在农产品供给、生态旅游、休闲康养、生态文化、人才技术等领域加强合作共享，形成全方位、多层次、宽领域的发展新格局。

结论

深入贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记“对丽水尤为如此”的重要嘱托，丽水已经成为生态产品价值实现机制试点。如何充分挖掘政府职能的主观能动性，实现区域空间重组，全面整合有效资源，统筹协调特色资源，互联共享外部资源，充分发挥丽水生态优势和生态文明体制创新成果优势，使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益，将为全国类似山区实现绿色崛起探索路径和积累经验。这对于实现绿水青山和金山银山的有机统一，架起生态产品价值实现的桥梁，实现“弯道超车”具有重大意义。