
区域城乡自然资本增值研究

——以重庆市江北区为例

莫燕 屈二千¹

【摘要】在对自然资本内涵和增值方式梳理基础上，总结近年来江北区在城乡自然资本增值过程中的系列做法和存在的问题，并从制度供给、规划体系建设、生态保护修复、节约集约与高效利用、国土绿化行动、基础设施建设等方面提出建议。

【关键词】自然资本 增值利用 建议 江北区

自然资本是影响人类生产和生活的重要因素。长期以来，自然资源被掠夺式开发，利用效率低下，引发了一系列的生态环境问题，给人类可持续发展带来负面影响，究其原因，主要是人类对自然资源价值认识存在一定的偏差。因此，充分发挥城乡自然资本的“生态”和“经济”属性，加快城乡自然资本增值，既有利于社会经济可持续发展，也有利于生态文明建设。本研究通过对江北区近年城乡自然资本增值实践的总结分析，探讨该区城乡自然资本增值过程中存在的问题，并提出相关建议。

1 内涵和增值方式

1.1 内涵

自然资本实质上是对经济学中“资本”含义的拓展，是经济学和生态学思想的整合。1990年，英国学者皮尔斯和特纳在著作《自然资源与环境经济学》中首次提出了“自然资本”这一概念。目前，学术界普遍认为自然资本是在一定的时空下，由生态系统提供的自然资源（如水、森林等）和生态服务（如水循环等）的总称。

1.2 自然资本增值的方式

目前国内外主要通过加强自然资本保护与修复，科学的规划编制和实施，集约化发展和利用，推行自然资本市场机制，完善公共服务设施和基础设施，体制机制改革创新，技术进步提高自然资源利用效率和水平，创建示范品牌等方式，促进城乡自然资本增值。而自然资本的增值方式，具体到某种自然资源，可能是多元、复合的，包含经济的、社会的和生态的增值，既要考虑数量的增加，也要考虑质量、效率的提升，其最终价值体现可能是多种方式共同作用的结果。在关注自然资本增值的同时，也要注意自然资本贬值的情况，如资源低效或闲置利用、生态环境破坏、生态功能退化等，都会导致资源价值降低。浙江湖州、衢州，深圳盐田，武汉江夏等地，探索建立生态环境资产（GEP）核算方法、发布城市生态系统生产总值核算体系等，其核心理念就是科学测算自然资本的增值变化情况，防止自然资本贬值。

2 研究区城乡自然资本增值利用概况

2.1 江北区自然资本增值的主要做法

作者简介：莫燕（1982-），女，重庆铜梁人，高级工程师，硕士研究生，研究方向：自然资源管理与区域规划。

近年来，江北区重点围绕城市和乡村两大基本面，实施城市品质提升工程和乡村振兴战略，开展了一系列城乡自然资本增值利用的实践。一是开展自然资源清查统计与确权登记，夯实产权基础；二是通过“多规合一”规划体系，优化空间布局；三是推进城乡土地节约集约利用，挖掘增值潜力；四是完善基础设施配套投入，提升增值潜力；五是打造多业态产业模式，畅通利用途径；六是注重生态保护与修复，助力保护性增值。

2.2 江北区自然资本利用存在的问题

2.2.1 增值利用意识不到位。

目前仍存在诸多注重利用不注重保护、注重经济效益不重视生态效益的做法。垃圾前端分类未落实、农村厕所革命选址规划不合理、破坏山脊线河湖岸线等情况时有发生，且自然资源利用政策的协同实施层面，尚未将城乡自然资源与资本市场、乡村振兴、产业发展等联系起来做深度谋划，没有形成多渠道增值变现路径。

2.2.2 规划编制对自然资本增值引导不足。

当前规划工作较多关注城镇土地资本的用途管制和增值利用，对与城市具有共生关系的山水林田湖草等生命共同体关注不够，大量的城乡自然资源缺乏应有的规划引导，导致其资本价值被低估。加之受当前政绩考核和招商引资形势影响，政府普遍存在重招商、轻规划现象，难以实现规划引导自然资本增值的最大化。

2.2.3 资产增值利用覆盖面不足。

目前自然资源价值核算、利用权限边界和交易机制建设滞后，城乡自然资源核算体系不完善，自然资本交易缺乏相应的价值参考；农村自然资源由于产权薄弱、权能受限等问题，资产增值缓慢；“三权分置”改革中，自然资源不动产统一登记尚未同步跟进。

2.2.4 城乡自然资源利用供给引导短板明显。

当前，江北区建成区几乎进入存量用地改造的城市更新阶段，城市建设用地层面更多的是对边角地、口袋地、无主地的改造利用，以及对绿化空间改造提升、城市眺望空间与天际线整饬、风貌区整治修缮、桥城景融合提升等城市形态的打造。农村层面，尤其是东部区域的铁山坪镇街等的自然资源利用层面，其特色的自然资源优势、生态要素利用率较低，未切实将其转化为经营性的资源产品。

2.2.5 交通基础设施对自然资本增值支撑不足。

部分镇街乡镇道路、管网等基础设施仍较薄弱，特别是铁山坪等原生态资源本底丰富的区域更为突出，自然资源可达性不高，大量好山好水、自然风光依旧知名度不够，阻碍了自然资本的增值步伐。

3 江北区城乡自然资本增值利用的建议

3.1 加大制度供给，实现制度改革型增值

明确的产权制度能使人们在自然资源资本化运营过程中认识到自然资源的价值，这就需要自然资源进行产权界定，使其转化为自然资产。因此，建议健全实物量统计和价值量核算的自然资源调查监测和评估工作，完善市场化交易运行机制，创新

自然资源生态保护与修复相衔接的政府绩效考核制度，健全自然资源监管体系。

3.2 加快编制以国土空间规划为主的规划体系，实现规划引领型增值

以国土空间规划为总抓手，开展面向全域、全要素的山水林田湖草生命共同体的国土空间格局，统筹和平衡全民所有自然资源资产保护使用规划、重点生态保护区专项规划、国土空间生态修复规划等各相关专项领域的空间需求，做好城乡自然资本的战略布局，促进“三生”（生产、生活、生态）空间和谐发展。积极探索编制历史文物与特色街区专项保护规划，提升历史文物资源价值。同时细化编制铜锣山、明月山等全民所有自然资源保护使用规划，规划提升河道岸线与滨江资源。

3.3 注重生态保护修复，实现资源保护型增值

一是坚持城乡自然资源“生命共同体”系统性修复理念。以国土空间生态修复规划为指引，将区域内的山水林田湖草作为一个生命共同体统一保护、统一修复，构建起山上林间、山下田间的立体化生态价值转移补偿。二是推进废弃采矿用地复垦利用，通过入市、盘活利用等方式，联动周边土地、水域、森林、山石等自然资源价值，鼓励其进行多元复合利用，打造出集农耕种植、文化体验和休闲避暑于一体的新型用地业态模式，将符合复垦条件的历史遗留废弃矿山经生态修复后形成的减少建设用地指标进行“指标”交易。三是统筹抓好“建”“治”“管”“改”等各项措施，严守三条红线（生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界），加强各级各类自然保护地统筹管护，实现绿色资产保值增值。

3.4 注重节约集约与高效利用，实现挖潜式增值

一是采取差别化管理、创新性利用的综合用地方式，提升城乡建设用地集约利用率。通过保障“高效产业用地、盘活淘汰产能用地、开发未利用地和开展农村集体经营性建设用地入市”等途径，差异化管理四类地，实现高质量用地。此外，创新“工业用地供应方式、立体综合开发模式、城市更新方式、立体式城市交通建设”等四方式，实现高效率节地。对边角地、口袋地、无主地的改造利用，可通过划拨方式或等面积置换方式与周边用地联合打造，配套建设城市应急救助、城市夜经济场所、社区体育公园等。二是积极盘活利用农村建设用地，允许农村集体经济组织将村庄土地整治等节约的建设用地和部分农用地，以入股联营等方式，与社会资本共同参与乡村振兴项目，大力发展农村电子商务，打通农村自然资本数字化增值通道。切实发挥市场在“绿水青山”转化为“金山银山”中的决定性作用，促进生态要素向生产要素、生态财富向物质财富转变。

3.5 实施国土绿化行动，为城乡自然资本复绿增值

一是实施国土绿化行动，实施滨江水岸绿化提升工程，开展植树造林和森林经营，加快实施嘉陵江长江防护林、库周生态林和退耕还林还草等重点工作，秀出美丽江北城区。二是根据居民住宅区域实际情况，结合闲置地块等的分布，打造适宜居民使用的园林绿色公共空间。三是推进商圈、重要交通节点、人行天桥、隧道口等绿化美化工程，大力实施立体绿化，对坡地等绿化“秃斑”进行“增绿”，加强沿江高架桥、立交桥、轨道桥墩等基础设施的绿化美化。

3.6 加快基础设施建设，实现区位提升型增值

统筹考虑实现自然资本增值的可达性、便利性、及时性，打通山体、水体、植被、岸线等景观资源增值利用的“最后一公里”，努力通过区域优势整体提升来带动城乡自然资本增值。一是提升轨道交通、水上交通、滨江步道路网通达度和道路密集度，构建休闲娱乐、观光旅游的闭环线，为消费者创造“隔日”消费、“留夜”消费创造机会。二是完善交通配套服务，进一步完善轨道、公交、码头、山城步道等交通设施的接驳换乘体系，进一步疏通城市道路体系的“骨干”和“毛细”血管，让城市生活更美好。三是深入推进农村基础设施建设，全面推进水电气讯等基础设施建设，启动乡村公路改造，提升通畅能力，加快形成从城市到乡村、从市场到田头畅通便捷的交通网络体系。

参考文献:

- [1]严立冬,李平衡,邓远建,等.自然资源资本化价值诠释——基于自然资源经济学文献的思考[J].干旱区资源与环境,2018,32(10):1-9.
- [2]刘洋,王爱国.自然资本核算研究的理论与方法综述[J].会计之友,2019(3):26-31.
- [3]何逸帆,杨庆媛,张忠训.基于三维生态足迹的重庆市自然资本利用动态分析[J].亚热带资源与环境学报,2019,14(1):79-86.
- [4]朱洪革,蒋敏元.国外自然资本研究综述[J].外国经济与管理,2006(2):1-6.
- [5]王耕,常畅,石永辉.基于文献计量的自然资本研究现状及热点[J].生态学报,2019,39(21):8183-8192.
- [6]高吉喜,李慧敏,田美荣.生态资产资本化概念及意义解析[J].生态与农村环境学报,2016,32(1):41-46.
- [7]严立冬,刘加林,陈光炬.生态资本运营价值问题研究[J].中国人口·资源与环境,2011,21(1):141-147.