

# “两山银行”与生态产业化

石敏俊 陈岭楠 林思佳\*

**摘要:**2018年全国生态环境保护大会提出加快建设以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。生态产业化要求依托地方生态优势,发展生态农业、生态工业、生态旅游等“生态+”产业,使具有商品属性的生态产品进入市场,通过交易实现其价值,将绿色生态的正外部性转化为现实的经济价值。由于许多生态资源处于零星分散的状态,制约着生态产业化的推进。近年来兴起的“两山银行”作为生态资源资产经营管理平台,其主要目的是破解生态产业化经营面临的生态产品难度量、难抵押、难交易、难变现等瓶颈制约,实现“存入绿水青山,取出金山银山”的目标。本文基于浙江省“两山银行”的实践,梳理了“两山银行”运作机制,分析了其在生态产业化中的作用。研究发现,“两山银行”通过零散资源的收储与整合、产权重组与流转,在克服生态产业化经营的规模门槛方面起到了一定的作用,助推了生态产业化进程,但存在着重资产收储、轻市场运营等问题,现亟需推动“两山银行”转型升级,以适应生态产业化发展的需要。

**关键词:**两山银行;生态产业化;生态产品价值实现;规模门槛

## 一、引言

2018年全国生态环境保护大会提出加快建立健全以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,要求在推动产业发展绿色转型的同时,通过生态产业化经营,促进生态产品价值实现。生态产业化是指依托生态环境资源,遵循经济规律和市场机制,通过产业化经营方式,发展生态农业、生态工业、生态旅游等“生态+”产业,使具有商品属性的生态产品进入市场,将绿色生态的正外部性转化为现实的经济价值。在现实中,许多生态资源往往处于零星分散的状态。这种零星分散的状态,既包括地理上的零星分布格局,也包括生态资源所有权

---

\*石敏俊(通讯作者),浙江大学公共管理学院,邮政编码:310058,电子信箱:mjshi@zju.edu.cn;陈岭楠,浙江大学公共管理学院,邮政编码:310058,电子信箱:chenln98@163.com;林思佳,浙江大学雄安发展中心,邮政编码:310058,电子信箱:sijialin@zju.edu.cn。

本文系国家社会科学基金重大项目“中国经济绿色发展的理论内涵、实现路径与政策创新”(15ZDC006)的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见,文责自负。

和经营权的分散局面。譬如,山林、农田、闲置宅基地、湿地、滩涂等分属不同的所有者和经营者。生态资源的零散性,导致生态资源存在家底不清、产业化经营统筹规划遭阻、生态产品交易成本过高、基础设施建设成本较大、项目经营能力低下、社会资本进入受限等问题,对生态基础设施建设与生态产品经营管理带来了一系列挑战,制约着生态产业化的推进。

浙江省是中央政府确定的生态产品价值实现机制首批试点省份,在全国率先开展了生态产品价值实现的实践探索。2019年,浙江省启动了生态产品价值实现机制试点,丽水市经国家发展改革委同意成为首个国家生态产品价值实现机制试点,安吉等11个县市成为省级生态产品价值实现机制试点。2020年6月,浙江省安吉县挂牌成立了全省首家“两山银行”,探索解决生态产品难度量、难抵押、难交易、难变现等问题的有效途径。安吉县“两山银行”的全称是安吉县两山生态资源资产经营有限公司,下设“乡镇两山生态资源资产经营有限公司”,借鉴商业银行“分散化输入、集中式输出”的经营理念,对域内生态资源进行统一规划、统一收储、统一开发。此后,浙江省淳安县、常山县、南浔区等地区陆续成立了“两山银行”,江西省抚州市、湖北省赤壁市等地区也陆续成立了“两山银行”,性质和安吉相同,均为生态资源资产经营管理平台。2022年《浙江省建立健全生态产品价值实现机制实施意见》要求深化“两山银行”建设,在总结借鉴安吉、常山等地区实践经验的基础上,构建基于生态占补平衡、满足供需双方快捷有效对接的生态资源资产经营管理平台(“两山银行”)及其运营机制,推进生态资源权益集中流转经营,实现产权收储和资源提升、资源测量和动态管理、资源价值评估、资源项目增信、资源打包和市场交易、全过程风险控制等功能。

“两山银行”自成立以来就引起了学术界的广泛关注。当前,各地就“两山银行”的实践仍在不断探索运行机制和模式,“两山银行”的学术研究尚处于起步阶段。本文拟阐述“两山银行”的产生背景、理论基础、运作机制、主要功能、存在问题并提出改进方向,以便关注该问题的学术界同行更好地了解“两山银行”。

## 二、“两山银行”的理论基础

生态产品是指在不损害生态系统稳定性和完整性的前提下,生态系统为人类生产生活所提供的物质和服务,包括物质供给服务、生态调节服务、生态文化服务和生命支持服务(高晓龙等,2020;李宏伟,2020;谭荣,2020)。有的学者将生态产品定义为自然要素加上人类活动所创造出来的能够满足人类效用的终端产品或服务,强调了生产过程中的人类活动(沈辉、李宁,2021)。生态产品价值可以界定为区域生态系统为人类生产生活所提供的最终产品与服务价值的总和(王金南、王夏晖,2020)。生态系统服务价值具有多样性,可分为使用价值和非使用价值。使用价值包括直接使用价值和间接使用价值,直接使用价值又分为消费性直接使用价值和非消费性直接使用价值。除消费性直接使用价值外,大多数生态服务价值很少能以货币化的形式在市场上显现,需要通过机制设计,才能在市场上得到认可。

生态产业化借助市场机制,通过明晰产权与产业化经营,改变生态产品的产品属性,进而引导自发交易行为,使潜在的生态服务价值在市场上得以显现(吴健、袁甜,2019)。然而,生态产业化不仅需要自然资本提供的生态系统服务,也需要人造资本与人力资本的投入,才能使潜在的生态系统服务价值在市场上体现为现实的经济价值,这主要是因为纯天然、原生态的自然资本并不能带来消费者福利的改善,只有将自然资本与生态基础设施、生态产品经营管理结合起来,才能起到改善消费者福利的效果(石敏俊,2020)。因此,通过生态产业化显现出的生态产品市场价值不仅包括自然资本提供的生态系统服务价值,也包含了经营过程中投入的人造资本与人力资本的价值,自然资本提供的生态系统服务价值则是生态产业化的基础。

生态产业化经营往往会面临规模门槛的制约,这是因为生态系统服务的两个特征:一是生态系统服务功能具有整体性,二是生态服务价值取决于生态产品质量而非数量。一方面,区域生态系统是一个整体,各类自然要素不是孤立存在,也无法单独发挥作用,而是通过综合作用和耦合关系,形成一个有机整体来提供生态系统服务功能(雷毅,2006;董哲仁等,2010)。人们不能根据自身的偏好选择或舍弃某种生态服务功能,对某一种生态服务功能或自然要素的投资或损害可能会在其他生态服务功能上体现出效用或损失(程宝良、高丽,2006)。生态产业化所依托的生态资源往往是所在区域的生态系统整体。在生态服务功能整体性的制约下,生态产业化经营具有一定的规模门槛,因而以生态系统为自然基础的生态产品价值也具有整体性特征(程宝良、高丽,2006)。另一方面,生态产业化经营的市场竞争主要体现为差异化竞争,而非同质产品的数量竞争(石敏俊,2020),因此生态服务价值取决于生态产品的质量而不是数量。生态产品质量主要取决于生态产品的品质或品位,也受到生态基础设施水平以及经营管理水平的影响。值得注意的是,即使某种生态服务功能具有较高的初始生态品位,如果缺乏合理的管理运营,有可能由于负荷过重等问题导致生态品位退化;如果缺乏交通运输、旅游服务等基础设施配套和相应的公共服务,往往难以给消费者带来有效的效用改善,进而制约生态服务价值的实现。

综上,满足生态服务功能整体性的要求,优化生态产品质量、提高生态产品的生态品位,是生态产品产业化经营的重要前提。对于零星分散的生态资源来说,推进生态产业化经营往往面临规模门槛的制约。一方面,由于零星分散的状态难以满足产业化经营整体性的要求,要将零散的生态资源组织起来、克服规模门槛,往往需要付出很高的组织化成本。另一方面,生态产业化经营需要引入社会资本,如投入人造资本进行生态基础设施建设、投入人力资本提高专业化经营能力,而社会资本进入也具有规模门槛,这是因为生态基础设施建设往往需要较大的成本投入。只有项目达到一定的规模,才能形成规模经济,如果开发投资的成本收益不匹配,就难以吸引社会资本进入生态产业化经营。“两山银行”的运营机制设计符合上述理论分析框架,通过零散生态资源的收储、整合、提升与流转,满足生态服务功能整体性,破解生态产业化经营的规模门槛。

### 三、“两山银行”的运作机制

#### (一)“两山银行”的运行模式

“两山银行”作为生态资源的交易平台,借鉴了商业银行“分散式输入、集中式输出”的理念,其核心机制是通过对零散资源的收储与整合以及对零散产权的重组与流转,对生态资源进行统一的开发运营与管理维护,目的是破解生态产业化经营面临的生态产品难度量、难抵押、难交易、难变现等瓶颈制约,实现“存入绿水青山,取出金山银山”的目标。

以浙江省淳安县“两山银行”试点为例,在运作过程中,“两山银行”首先对各项自然资源进行调查摸排与确权登记,而后借助专业机构对各类生态资源与自然要素进行价值评估,再以“资源交易所”线上平台为主要交易载体,将零散的资源集中收储、流转,并进行提质增效,进而引入社会资本进行专业化的开发运营,开展生态农业、生态工业、生态旅游等多元生态产业,进而激活生态产品市场、促进各类要素流动、实现资源的最优配置,最终实现农民受益、集体做强、产业提升。

#### (二)“两山银行”的主要功能

##### 1. 满足生态系统的整体性要求,增强生态产品供给能力

(1)资源收储与整合。生态农业、生态赋能型工业、生态旅游等“生态+”产业,一方面依赖直接参与生产过程的生态系统服务,同时也受到区域生态系统整体的间接影响。当生态资源处于零星分散状态时,对这些零散生态资源进行统筹协调,克服规模门槛,将要付出较高的组织化成本。安吉、淳安等地的“两山银行”通过国土空间规划编制、自然资源负债表编制以及乡镇(街道)上报和现场踏勘等多种途径,对域内生态资源进行全面调查摸排与确权登记,整合了各类生态资源的地理位置、实时状态、产权所属等信息,为零散资源的集中收储、交易流转以及统一管理奠定了基础。

(2)产权交易与重组。碎片化的生态资源与生态系统完整性以及生态服务功能完整性相矛盾,零散生态资源的所有者所进行的低层次开发,不能满足生态服务功能整体性的要求,难以有效利用生态服务功能。淳安、安吉等地区的“两山银行”开发了“资源交易所”线上平台,零散生态资源的所有者可基于自身意愿,采用租赁、入股、托管、赎买等形式,将闲置农房、农地等可供开发的闲置资源或低效开发的项目委托给县、乡镇、村级项目公司进行集中收储,并流转至县级“两山银行”平台进行统一管理。经过整合的生态资源在数量、空间及功能上具备一定的规模,可以满足区域生态系统整体性和生态服务功能不可分割性的要求,降低了统筹协调的组织化成本,也增强了生态产品供给能力。

(3)价值实现与反哺。生态反哺是将生态产品作为公共产品或公共资源的价值以保护生态环境的方式返还于社会的途径。对于零星分散的生态资源而言,生态调节服务、生态文化服务等生态服务功能所形成的附加价值很难被剥离出来返还于生态保护。“两山银行”通过资源整合与产权重组,使得生态产品价值的附加部分有可能剥离出来,并将其用于生态保护与环境治理。淳安“两山银行”尝试将生态旅游项目的年收益增长部分以适当比例定向用于生

态修复,但具体的政策实践仍面临着区域生态系统服务价值难以货币化等难题。

## 2. 满足社会资本引入的规模门槛,推动生态产业化进程

(1)克服信息不对称性。生态产业化经营需要自然资本、人造资本和人力资本的有机结合,特别是引入社会资本,投入生态基础设施建设、专业化开发运营等。对于零散的生态资源,由于信息碎片化,开发者难以全面了解当地资源的开发条件与开发潜力,企业收集信息的交易成本过高,成为社会资本投入的阻碍。淳安、安吉等地区的“两山银行”依托数字化手段,对域内生态资源信息进行收储整合,借助数据分析平台进行绿色投资潜力的动态赋值与系统分析,可以为企业投资提供决策参考。“两山银行”通过生态资源的信息归总与系统集成,克服了零散生态资源的信息不完全性和不对称性,有助于引导与吸纳社会资本参与生态产业化经营。

(2)解决成本收益不对等。生态产业化经营所需的投入具有一定的规模要求,但零散资源开发利用的产出往往有限,产出规模与投入规模难以形成匹配,导致经营收益难以弥补投入成本。安吉、淳安等地的“两山银行”通过零散资源的收储整合与提质增效,形成空间上集中连片的优质生态资源资产项目包,满足了规模化经营的要求,增强了生态产业化项目对社会资本的吸引力。

### (三)“两山银行”与湿地银行、生态银行的比较

“两山银行”的实践探索借鉴了美国湿地银行、德国生态账户等国际经验,与湿地银行、生态账户相似,都属于生态资源资产储备交易机制,而不是真正意义上的金融银行,但“两山银行”和湿地银行、生态账户的做法有所不同。湿地银行和生态账户主要是出于生态保护、生态补偿的目的,“两山银行”则是以促进生态资源开发利用、生态产品价值转化、生态资产保值增值为主要目的。此外,“两山银行”的交易对象是生态资源和人文资产的使用权、经营权等用益物权,湿地银行和生态账户的交割标的物则为生态信用(生态积分)(郑启伟,2020)。可以说,“两山银行”主要是“转化”的逻辑,国际典型“生态银行”主要是“保护”的逻辑。

此外,“两山银行”的实践探索还借鉴了福建“生态银行”的做法。2017年,福建省南平市从自然资源产权交易制度改革入手,探索“生态银行”的运行模式(崔莉等,2019)。浙江“两山银行”与福建“生态银行”的运行机制有许多相似之处,都是借鉴商业银行“分散式输入,集中式输出”的模式,对零星分散的自然资源进行整合提升,进而通过生态产品的市场交易与生态反哺机制,达到可持续运营的目的。有人认为“两山银行”与“生态银行”是一脉相承的(郑启伟,2020;刘红飞,2020),但两者也有不同之处。福建“生态银行”强调自然资源资产化,通过零散资源的调查确权、管控收储,促进自然资源变资产成资本,推动自然资源高效利用;浙江“两山银行”则是从生态产业化视角,强调域内生态资源的统一规划、统一收储、统一开发,推动生态产品的价值实现。

## 四、推动“两山银行”从1.0到2.0

### (一)“两山银行”1.0存在的问题

“两山银行”在克服生态产业化经营的规模门槛上发挥了一定的作用,但“两山银行”的运行机制仍属于1.0的阶段,存在着重资产收储、轻市场运营等问题。“两山银行”1.0偏重于自然

资源的流转、收储与交易,尚未延伸至产业化经营、品牌化运营,对于生态产业化运营及“两山”转化全流程机制的探索存在短板与空缺。有的地方陷入认识误区,将市场交易过程中生态资源的成交价格视作生态产品价值实现;有的地方未能有效利用当地自然生态本底优势。譬如,浙江省淳安县农产品生产、水产业以及生态旅游的增值溢价无不得益于千岛湖的“秀水”资源,但淳安“两山银行”的机制设计和项目实施未能凸显当地生态本底的核心优势。“两山银行”的数字化平台仅作为数据采集收储、分析整合与局部信息可公开呈现的载体,最终交易环节仍需要经由政府与开发商的线下洽谈达成交易。生态资源开发经营者与资源所有者或承包者的共建共管共享共担模式尚未成形,投资收益分红机制尚未建立。

## (二)生态产业化要求“两山银行”从1.0走向2.0

为适应生态产业化发展的需要,“两山银行”需要继续探索体制机制创新,推动“两山银行”转型升级。总体思路是跳出生态资源收储、整合、交易、流转的思维局限,将视野拓展至生态产业化的全过程管理与多元化经营,提升在生态资产开发与交易、生态产品运营与投资、生态产业创收与惠民、生态反哺与占补平衡等全流程服务能力,探索多元广泛的生态产品价值转化路径,打造“生态+”产业融合发展格局。具体来说,可侧重于以下领域深化体制机制创新。

一是生态产品运营与投资。健全生态产品运营机制应作为深化体制机制创新的重中之重。一方面,建立反映市场供需和地方生态本底优势的生态产品定价体系,挖掘生态农业、生态工业、生态旅游等生态产业的生态红利,彰显“好生态卖出好价格”的绿色发展理念。另一方面,营造生态产品区域公用品牌,拓展生态产品的增值溢价空间。鼓励项目开发投资者主导运营、引进优秀团队直接运营、金融投资主体协同运营等方式,形成投资多元、股权清晰、利益共享、分享共担的生态产品开发运营模式。“两山银行”2.0可协调运用财政金融“组合拳”,以政府资金为杠杆,引导社会资本参与生态产业化的积极性,同时依托政府性融资担保、绿色债券融资工具,探索“生态贷”“两山贷”“碳信用”等绿色金融模式,拓宽社会资本参与生态产业化的渠道。

二是生态产业创收与惠民。“两山银行”2.0可探索对提供生态产品地区的居民进行经济补偿,也可探索地方政府、集体经济组织、社会投资方、产业运营商多方合作的生态产业化经营模式,使当地村民按比例享有自然资源资产权益。此外,可探索将生态环境保护修复行为与生态产品经营开发权益相挂钩,使参与生态环境综合整治的社会主体获得一定比例的土地指标,用以发展生态农业、生态工业和生态旅游业。

三是生态反哺与占补平衡。“两山银行”2.0可探索建立生态反哺与补偿机制,遵循“受益者付费”原则,推动生态产业化项目将所获收益的生态红利适度返还于生态修复和保护,形成生态产品价值转化与生态服务功能维护的良性循环。“两山银行”2.0也可考虑将生态占补平衡机制纳入框架体系,打通闲散资源收储整合、流转开发与生态指标交易之间的渠道,确保生态用地零净损失、生态价值总体增长。

## 参考文献：

- [1] 程宝良,高丽.生态价值的整体性研究[J].环境科学与管理,2006,31(5):123-125.
- [2] 崔莉,厉新建,程哲.自然资源资本化实现机制研究——以南平市“生态银行”为例[J].管理世界,2019,35(9):95-100.
- [3] 董哲仁,赵进勇.河流生态系统结构功能整体性概念模型[J].水科学进展,2010,21(4):550-559.
- [4] 高晓龙,林亦晴,徐卫华,等.生态产品价值实现研究进展[J].生态学报,2020,40(1):24-33.
- [5] 雷毅.环境整体主义的生态学基础[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2006,(4):132-137.
- [6] 李宏伟.以机制创新推进生态产品价值实现[N].中国矿业报,2020-07-15(002).
- [7] 刘红飞.深入推进“两山银行”改革试点[J].浙江经济,2020,(7):50-51.
- [8] 沈辉,李宁.生态产品的内涵阐释及其价值实现[J].改革,2021,(9):145-155.
- [9] 石敏俊.生态产品价值实现的理论内涵和经济学机制[N].光明日报理论版,2020-08-25(011).
- [10] 谭荣.科学编制生态产品供给规划——聚焦生态产品价值实现机制典型路径[N].中国自然资源报,2020-05-27(003).
- [11] 王金南,王夏晖.推动生态产品价值实现是践行“两山”理念的时代任务与优先行动[J].环境保护,2020,48(14):9-13.
- [12] 吴健,袁甜.生态保护补偿市场机制的国际实践与启示[J].中国国土资源经济,2019,32(7):4-11.
- [13] 郑启伟.美国“湿地银行”和南平“生态银行”比较及启示[J].浙江经济,2020,(1):72-75.

## “Two Mountains Bank” and Ecological Industrialization

Shi Minjun<sup>a</sup>, Chen Lingnan<sup>a</sup>, Lin Sijia<sup>b</sup>

(a: School of Public Affairs, Zhejiang University; b: Xiongan Development Center of Zhejiang University)

**Abstract:** The National Conference on Ecological and Environmental Protection in 2018 suggested accelerating the building of an ecological economic system with industrial ecologicalization and ecological industrialization as the major components. Ecological industrialization requires the development of eco-agriculture, eco-industry, eco-tourism and other “eco-plus” industries based on local ecological advantages, so that ecological products with commercial properties can enter the market and realize their value through trading, which can transform positive ecological externalities into real economic value. The fragmentation of ecological resources constrains the development of ecological industrialization. As a management platform for ecological resources assets, the main objective of the “Two Mountains Bank” is to break the bottlenecks faced by ecological industrialization, such as difficulties in quantification, collateral, trading and realization of ecological products, so as to achieve the goal of “Depositing in lucid waters and lush mountains, withdrawing gold and silver mountains”. Based on the practical case of the “Two Mountains Bank” in Zhejiang Province, this paper sorts out the operation mechanism of the “Two Mountains Bank” and analyzes its role in ecological industrialization. This study finds that the “Two Mountains Bank” has played a certain role in overcoming the scale threshold for ecological industrialization through the collection, integration, property rights reorganization and transition of fragmented resources, which has boosted the process of ecological industrialization. However, it also suffers from problems such as placing too much emphasis on asset storage and neglecting market operations, which need to be improved through further transformation and upgrading to meet the needs of ecological industrialization.

**Keywords:** Two Mountains Bank; Ecological Industrialization; Eco-product Value Realization; Scale Threshold

**JEL Classification:** Q57

(责任编辑:卢玲)