

以体制机制创新 解锁“两山”转化路径的开化模式

□ 浙江省衢州市生态环境局开化分局

开化县地处浙江西部，是浙江母亲河钱塘江的源头，拥有国内罕见的中亚热带低海拔常绿阔叶林，是国家重点生态功能区、国家生态文明建设示范县、“长三角”地区唯一的国家公园体制试点区，是华东地区重要的生态屏障。20 余年来，开化坚定不移地践行生态立县战略，以体制机制创新打通“生态保护—价值转化—共同富裕”的路径，探索出具有源头特色的“两山”转化之路。2025 年 12 月，开化县被生态环境部命名为“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。

一、协同治理：保护合力“聚”起来，制度保障“硬”起来

开化聚焦统一管理、跨界协同、制度刚性三大维度，构建全方位协同治理体系，努力破解“保护碎片化、责任模糊化”的治理难题，为体制机制创新落地提供坚实支撑。

政区协同：建立“垂直统管”的治理体系。立足钱江源国家公园体制试点，设立由省政府垂直管理的钱江源国家公园管理局，成立国家公园服务中心，深化政区协同与部门联动，统筹林业、自然资源、生态环境、公安、检

察等部门力量，构建以国家公园为主体的生态保护体系。成立由县委、县政府主要领导“双挂帅”的县委生态文明委，高规格推进生态文明建设，形成全县齐抓共管、多元共治的生态环境保护新格局。借助列入国家山水林田湖草沙生态综合修复试点的契机，按照“示范引领、系统集成、全域全面”的要求，实施水生态环境质量提升、矿山生态修复、森林质量改善、生物多样性保护等 6 大类共 27 个试点项目，累计投入资金 25 亿元。建立“天上看、无人机巡、视频探、网格管”的



开化县城风貌

“空天地”一体化综合监测体系，实现对重要生态系统及黑麂、白颈长尾雉等关键物种的长期动态监测。

跨界协同：打破“一亩三分地”的壁垒。开化积极探索跨省际联动保护机制，创新“环公园·融治理”模式，成立浙、皖、赣三省边界生态融治中心，与江西婺源、安徽休宁等地共建生态警务联盟，建立“边界联创、纠纷联调、队伍联建、隐患联管、事件联处、文明联治”协作机制，对破坏生态的行为开展联合打击。牵头组建“365共富协作区”，与浙江淳安、常山，江西玉山、德兴、婺源，安徽休宁等地签订合作协议，在生态环境保护、产业发展、生态文旅等领域开展合作，深化应急处置、生物多样性保护、固废监管、流域水质提升等方面的跨边界流域共保联治。

刚性保障：筑牢“生态优先”的底线。开化作为全国首批“多规合一”试点县，创新构建“1+X”空间规划体系，形成“一张蓝图、一本规划、一套技术规程、一个信息平台、一套体制机制”的“五个一”改革成果。生态保护红线占县域总面积28.5%，生态空间占比48%，优先保护单元达75.23%。在全省率先开展领导干部自然资源资产离任审计，实行责任终身追究制。创设全省首个环境资源巡回法庭，对破坏生态环境行为“零容忍”。在全省

率先试行生态环境财政奖惩制度，将污染物排放总量、出境水水质、森林质量、空气质量等与财政奖惩挂钩，实行正向激励与反向倒扣。把生态文明建设纳入党政实绩考核，考核比重达37%。自2018年起，每年安排绿色生态专项激励资金1000万元，重点考核乡镇GEP增长率等绿色指标，实行分类分档激励。

二、地役权改革：分散资源“聚”起来，生态保护“实”起来

以钱江源国家公园体制试点区为核心区，以地役权改革为突破口，开化深入开展自然保护地制度创新，实现了试点区范围内1.83万公顷集体林地的统一监管，每年为当地居民增收近2000万元。地役权实践经验入选“生物多样性100+全球特别推荐案例”。

林地地役权改革：为森林上“保险”，让生态变“资产”。2018年初，钱江源——百山祖国家公园候选区钱江源园区（以下简称“钱江源园区”）全面启动集体林地地役权改革，在不改变农户林地权属的前提下，通过建立科学合理的地役权改革补偿机制，进一步规范土地所有者、承包者、经营者和使用者的权利，将其管理权以决议和合同的形式授予钱江源国家公园管理局，实现自然资源统一高效管理，从制度上破解了森林生态系统碎片化的难题。村民遵守生态保护正负

面清单，获得每亩每年48.2元的省财政生态补偿（2024年这一标准提升至55元）。近5年共下达近6000万元资金，惠及2.6万余人，户均增收近万元。

农田地役权改革：让农田守“生态”，让产品变“珍品”。2020年，开化将改革延伸至钱江源园区内的8411.85亩永久基本农田“天窗”，率先开展农田地役权改革。通过设立权利义务清单，鼓励苏庄、长虹等乡镇农户试水种植“国家公园大米”。生产主体履行“不得使用化肥、农药、除草剂”等义务，就可获得每亩每年200元的地役权补偿。2024年，农村承包土地保护地役权从500亩扩展到1200亩，补偿标准从200元/亩提高到800元/亩，大米批发价格普遍超过5元/斤。农户参与从被动转为主动，近3年累计增收700万元左右。“禁止使用化肥农药”成为当地居民的普遍共识，“国家公园大米”的品牌逐渐打响。

品牌赋能：让生态价值跃升，让群众增收。地役权改革为生态产品筑牢品质根基，而品牌赋能则实现价值跃升。开化完成“钱江源”集体商标注册，建立严格的品牌授权标准——只有通过地役权改革、符合生态种植养殖要求的产品，才能获得品牌使用资格。为了让生态产品真正走向市场，开化打出“标准认证+主体协作+渠道扩展”的组合拳：联

合浙江省农科院制定水稻绿色生产标准，建立产品追溯体系；支持市场主体联合生产主体组建生态米销售联盟；通过电商直播、商超入驻、“365 微推”等渠道拓宽销路，让生态产品直接对接终端市场。随着地役权改革的深入推进，开化实现了生态保护与经济发展的共赢。钱江源区域公用品牌覆盖八大类 80 余款产品，平均溢价超 30%，其中龙顶茶品牌价值达 38 亿元，清水鱼较普通草鱼溢价 6 ~ 8 倍。

三、绿色金融：生态资产“活”起来，转化路径“宽”起来

生态产业的发展，离不开资金的持续注入。开化针对“生态项目融资难、抵押少、风险高”的瓶颈，将森林碳汇、清水鱼、地役权补偿收益等“看不见、摸不着”的生态资源转化为可抵押、可变现的金融资产，让金融“活水”精准滴灌生态保护与产业发展。

创新产品，锚定生态资产，破解“变现难”痛点。紧扣生态价值可量化、可交易这个核心，推出多款绿色金融创新产品。

针对清水鱼这一国家地理标志产品，开化创新“活体抵押+渔光互补”融资模式。将池塘中活体清水鱼作为抵押物，经过动态监测与评估，银行机构按照鱼的市场价值核定贷款额度。贷款可用于收储闲置坑塘水库、提高

清水鱼产量，同时配套在坑塘水面建设漂浮式光伏设施，形成“水下养鱼、水上发电”的复合业态。开化发放的全国首笔 3000 万元清水鱼活体抵押贷款，盘活了 800 余口闲置坑塘，带动村集体年增收 16.5 万元。

在林业领域，开化推出“零碳相伴”森林碳汇质押贷款，创新采用“森林碳汇储量+森林碳汇增量”组合质押模式，提高碳汇质押贷款融资能力。利率低至 4.35%，较同期小微企业贷款平均利率低近 37.59%。开化农商银行为 8 个村集体发放贷款 1490 万元，定向用于油茶基地改造、山林抚育，4.7 万亩森林实现“管护—增汇—质押—再管护”的良性循环。

针对生态搬迁农户的资金困境，开化创新“未来收益增信+灵活还款”的融资方案，推出“乐居相伴”贷款，将农户原住地生物多样性友好经营产生的未来收益纳入增信范畴，累计支持 2074 户农户易地搬迁，投放资金 5.75 亿元。

创新机制，筑牢风险防线，激活市场活力。产品创新“破题”之后，开化跟进构建风险共担、标准引领、项目整合三大机制，让金融机构敢放贷、愿放贷，让生态项目能融资、融到资。

建立“政府+银行+担保”的风险分担体系，县财政完善风险补偿补助机制，对绿色担保贷

款产生的代偿按比例给予补贴，补贴比例最高达 30%。出台国内首个银行业生物多样性风险管理标准，将采矿、能源等 21 个高生物多样性风险行业纳入管控，规定银行机构在尽职调查中要开展生物多样性风险管理，从源头避免金融资金流向破坏生态的不良项目。针对单个生态项目融资难、资金少的问题，开化积极推进生态环境导向的开发模式（EOD）国家试点，将生态修复、生物多样性保护、产业发展等项目打包整合，获国家开发银行授信 9 亿元，提贷 4.2 亿元，实现生态保护与产业发展的捆绑融资。同时，开化还开展中法国家公园合作项目，通过国际合作引入法国开发署 6500 万欧元贷款和欧盟 60 万欧元捐赠，用于钱江源头保护与城镇可持续发展。2025 年全县绿色贷款余额超 148 亿元，较 5 年前的 7 亿元实现跨越式增长。

如今的开化，城乡居民收入比从 2003 年的 2.22 缩小至 2024 年的 1.77，入选“国家共同富裕实践地”。开化县的实践深刻说明，唯有坚守生态优先的初心，找准制度创新的突破口，才能实现生态保护与经济发展的共赢，让绿色成为高质量发展的鲜明底色，让高质量发展和高水平保护相辅相成。

生态文明