

# 生态资源如何变为资产资本？

## 我省6部门联合出台指导意见

省发展改革委、省自然资源厅、省农业农村厅等6部门于近日联合印发《关于两山合作社建设运营的指导意见》(以下简称《指导意见》),推动生态资源变生态资产、生态资产变生态资本。该《指导意见》自7月1日起施行。

### 何谓两山合作社？

两山合作社是以生态产品价值实现为根本目标,聚焦生态资源变生态资产、生态资产变生态资本,按照“分散化输入、集中式输出”的经营理念,打造政府主导、社会参与、市场化运作的生态产品经营管理平台。

《指导意见》明确,两山合作社须坚持三大基本原则:

一是保护优先,合理开发。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,坚守生态环境不破坏、生态价值不降低的底线,以合理开发、生态惠民为出发点和落脚点,厚植生态产品价值,推进生态产业化,健全生态资源富集地区居民财富积累机制,推动生态强村富民。

二是政府引导,市场运作。坚持有为政府和有效市场协同发力,注重发挥政府在生态保护制度设计、经济补偿、绩效评价等方面的主导作用,充分发挥市场在生态资源资产配置中的决定性作用,推动生态产品价值高效转化。

三是改革创新,数字赋能。聚焦生态产品价值实现中的难点、堵点、痛点,改革创新产权、金融等体制机制,同步利用遥感信息、物联网、区块链、大数据等技术,赋能生态资源资产和生态产品摸底清查、智能利用、溢价开发。

### 建设两山合作社有何目标？

《指导意见》提出,到2025年,两山合作社建设机制基本健全,运营模式基本成熟,推动生态产品价值实现的体制机制和政策框架基本建立,形成一批可复制可推广的成功经验。

到2035年,两山合作社建设运营机制更加完善,生态产品价值实现机制全面建立,绿水青山转化为金山银山的政策制度体系更加健全,两山合作社在提供优质生态产品、推动生态富民、服务乡村治理等方面发挥重要作用。

### 两山合作社如何运营管理？

《指导意见》强调,要加强两山合作社建设运营管理。

明确运营主体。县级两山合作社由县级人民政府授权的国有企业依法牵头成立,也可利用现有国有企业承接两山合作社职能,适时探索引入社会资本形成混合所有制、股份合作制企业。条件成熟的地区,可先行探索整合本区域内国有企业生态资源资产经营开发业务,由两山合作社统一经营。根据实际需要,在明确职能与分工的前提下,可成立市级和乡镇级两山合作社,构建市、县、乡三级两山合作社合作运营体系。

明确经营职能。两山合作社是积极参与乡村振兴和社会治理的多元主体之一。职能包括:依法开展所在区域山水林田湖草海等生态资源资产信息采集和价值评估;独立或与相关专业机构合作开展生态资源资产开发利用项目谋划和策划;结合项目谋划成果,开展相关资源流转收储,并对收储资源进行系统开发、整合提升;开展生态资源资产交易;独立经营或开展项目推介和招商,引入产业资本合作开展资源开发;独立或与相关专业机构合作开展区域生态产品品牌培育、运营及推广;提供资源评估、信息交易等咨询服务,开展项目开发全过程风险控制。

明确业务范围。两山合作社业务范围主要涵盖生态资源资产和生态产品,具体包括:需要集中保护开发的山水林田湖草海等生态资源资



6月27日,仙居县朱溪镇杨丰山村农民忙着在梯田插秧。近年来,丰山村发挥2000多亩高山古梯田优势,拓展农业功能,弘扬农耕文化,全力建设“农文体旅融合”的生态旅游示范村,打造集文化体育赛事、休闲美食、写生观光和农耕文化体验于一体的农文旅融合观光体验带,将生态资源优势转化为产业优势,助推山区农民增收,实现共同富裕。 陈月明 摄

产,与这些生态资源资产共生且适合集中经营开发的农村闲置宅基地、农房、古村古宅、集体资产、河湖岸线、渔港、堤坝、废弃矿山等碎片化资源资产,以及由《生态产品总值核算规范(试行)》(发改基础〔2022〕481号)明确的物质产品、调节服务和文化服务三类生态产品。涉及不可移动文物的,应按照《中华人民共和国文物保护法》等相关法律法规办理。鼓励因地制宜发展生态农业、生态旅游,推动碳汇、水权等生态权益交易,合法合规开展森林覆盖率、GEP等指标交易,探索开展全域土地综合整治、生态环境导向的开发(EOD)等市场化生态保护补偿。

创新运营模式。两山合作社可采取直接投资、引入社会资本、与社会资本合作等多种方式开展生态资源资产经营,实现生态资源资产市场化运营和产业化开发。创新生态资源资产经营开发“项目公司”合作模式,探索形成“企业+集体+合作社+村民”等多方参与、共建共享的运营格局。完善收益分配长效机制,推广“入股分红”“保底收益+二次分红”“储蓄分红”等模式。通过优先聘用当地农民、提供技能培训和就业岗位等方式,探索优质资源与公共服务打包交易机制,与村集体、农户建立长效利益联结机制。

加强风险防控。在强化生态环境保护的前提下,合理挖掘绿水青山蕴含的经济价值。加强两山合作社项目风险防范,设置风险红线和退出机制,严防以抢占优质资源、骗取政策补助为目的的开发主体进入。适度控制公司流动性和资产负债水平,严格控制为参股企业提供借款,不得以开展业务为由新增地方政府隐性债务。

强化数字赋能。充分利用两山云交易平台,提升两山合作社全过程信息管理能力,实现生态资源资产流转、整合、开发、经营、管理等全周期跟踪。深入挖掘农户、新型农业经营主体、村集体经济组织、企业、乡镇等多方主体需求,建设生态产品供需精准对接市场,实现生态资源资产“线上对接+线下交易”。依托两山云交易平台,集中营销地方优质生态产品,引导社会各界以合约订单、直接购买、租赁等多种方式参与,促进生态富民惠民。推进两山云交易平台与“浙里担+农e富”平台对接,加强数据联动,提供信用评价。

### 两山合作社有哪些配套制度？

《指导意见》强调,要完善两山合作社的配套制度。

一是深化生态资源产权改革。加快推进自然资源统一确权登记,清晰界定各类自然资源资产的产权主体,健全有利于生态产品价值实现的自然资源资产产权体系。健全农村土地承包经

营权确权登记颁证制度,进一步放活农村土地经营权。依托新一轮农村宅基地制度改革试点,创新探索宅基地“三权分置”的有效实现形式,适度放活宅基地使用权。深化农村集体产权制度改革,完善基于集体资产所有权登记制度的收益分配机制,探索收益权分配份额流转、质押等权能实现形式。支持安吉、淳安、开化、青田、龙泉等地开展试点,探索拓展生态资源用益物权有效途径。

二是建立健全生态产品基础信息普查和动态监测制度。依托自然资源调查监测成果和生态环境调查监测体系,以县域为基本调查单元,探索开展地区生态产品基础信息调查,摸清生态产品本底,编制多层次生态产品目录清单。常态化开展生态产品信息动态监测,及时跟踪掌握优质生态产品数量分布、质量等级、功能特点、权益归属、保护和开发利用情况等信息,在落实相关保密要求的基础上,全面支撑两山合作社资源收储和开发利用。

三是完善生态产品价值评估应用制度。探索制定特定地域单元生态产品价值核算规范。加强生态产品价值核算应用,研究完善反映生态价值、体现市场供需关系的生态资源资产价格形成机制,鼓励地方探索将生态产品价值核算相关结果纳入生态资源资产转让、融资等价值评估中,鼓励生态增值收益向村集体、农户倾斜。构建项目开发生态产品价值占补平衡机制,确保区域生态产品总值不下降。

四是建立两山合作社重点项目清单。借助两山云交易平台建立全省两山合作社重点项目清单,制定重点项目管理办法,明确重点项目评定标准、准入和退出等动态调整机制。建立健全重点项目运营管理机制,加强项目宣传推介和招商对接,鼓励金融机构加大对项目建设的金融支持力度。

五是加强绿色金融赋能。丰富绿色金融工具,创新探索绿色债券、绿色信贷、绿色保险、绿色基金等金融产品,因地制宜推广民宿保险、生态资源储蓄贷、两山信用贷、林业碳汇贷等绿色金融创新典型经验。发挥财金协同作用,以政策性农业担保为重要工具,建立由各级政府性融资担保公司、农担公司、两山合作社、商业银行等多方协同的风险共担机制。

《指导意见》还明确,我省将加强对两山合作社建设运营情况的监督管理,完善监管制度,优化考核评价;研究制定两山合作社建设绩效评价办法,对全省两山合作社开展综合评价,择优进行财政奖补激励等保障措施。同时,鼓励各地两山合作社深化改革试点,大胆创新实践,努力探索符合市场规律、适合本地实际的生态富民路径。 本报记者整理