附件1

关于两山合作社建设运营的指导意见

两山合作社平台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。为指导全省各地做好两山合作社建设运营工作，特制定本意见。

1. 总体要求
2. **指导思想**

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和省第十五次党代会精神，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，聚焦破解生态产品价值实现关键制约，探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径，助力推进人与自然和谐共生的现代化，形成具有浙江特色的生态文明建设新模式，为全省在高质量发展中奋力推进中国特色社会主义共同富裕先行和省域现代化先行提供有力支撑。

1. **基本原则**

**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。

**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。

**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。

1. **主要目标**

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。

二、加强两山合作社建设运营管理

**（一）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，也可利用现有国资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。

**（二）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。

**（三）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、生态旅游业，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。

**（四）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。

**（五）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，不鼓励单独开展融资担保背书等业务，不得以开展业务为由新增地方政府隐性债务。

**（六）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。

三、完善两山合作社配套制度

**（一）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。〔省自然资源厅牵头，以下各项工作需市、县（市、区）落实〕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。（省农业农村厅、省自然资源厅）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。（省发展改革委、省自然资源厅、省林业局）

**（二）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，编制多层级生态产品目录清单。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。（省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅、省林业局、省水利厅、省统计局、省文化旅游厅）

**（三）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。（省发展改革委、省地方金融监管局）

**（四）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。（省发展改革委）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。（省发展改革委、省商务厅、省地方金融监管局、人行杭州中心支行、浙江银保监局）

**（五）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。（人行杭州中心支行、省地方金融监管局、浙江银保监局、浙江证监局、省发展改革委）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。（省财政厅、浙江银保监局）

四、保障措施

**（一）加强部门协同。**省发展改革委统筹推进全省两山合作社改革工作，建立工作协调机制，加强制度设计，协调解决改革出现的困难问题。省级有关单位按照职责分工抓好牵头任务落实，加强对两山合作社建设运营的指导支持。组建专家委员会，引进高水平专业咨询机构，为生态资产资本化和产业化提供技术支撑。

**（二）落实主体责任。**市县人民政府是两山合作社建设运营责任主体，要协调相关部门和金融机构创新体制机制，加强对两山合作社政策支持。各地两山合作社要深化改革试点，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。

**（三）加强运营监管。**各地国资等部门要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，强化“三重一大”事项决策机制执行情况监督，加强廉政风险防控，切实提高监督效能。各地发展改革部门要严格按照项目建设基本程序对两山合作社项目进行管理。

**（四）健全激励评价。**综合考量生态资源盘活、生态产业带动、绿色金融撬动、群众增收致富等因素，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。

**（五）强化宣传引导。**借鉴“一地创新、全省共享”机制，总结推广各地两山合作社经验做法，积极宣传带动农民增收致富典型案例，通过召开现场推进会、开展项目招商推介和银企对接等形式，形成以点带面、比学赶超、示范引领的工作氛围。

本意见自2023年7月1日起施行。