

衢州市人民政府文件

衢政发〔2023〕14号

衢州市人民政府关于印发衢州生态开发 “标准地”改革试验区建设方案的通知

各县（市、区）人民政府，市政府各部门、直属各单位：

根据《浙江省人民政府关于同意设立衢州生态开发“标准地”改革试验区的批复》（浙政函〔2023〕36号），现将《衢州生态开发“标准地”改革试验区建设方案》印发给你们，请结合实际认真组织实施。

衢州市人民政府

2023年5月19日

(此件公开发布)

衢州生态开发“标准地”改革试验区建设方案

为深化生态产品价值实现机制改革，建立“保护优先、合理利用”的生态开发标准，破除生态产品“度量难、抵押难、交易难、变现难”等问题，探索绿水青山就是金山银山的生态共富新模式，经省政府同意，设立衢州生态开发“标准地”改革试验区，特制定本方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕探索政府主导、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，以“生态账户”为基础，以“两山合作社”为平台，全面推行生态通、产权通、配套通、信息通、金融通、共富通的生态开发“标准地”模式，全力打造绿水青山就是金山银山的生态共富浙江模式和全国典范。

(二) 基本原则。

——生态优先，绿色发展。坚持生态优先与绿色发展的有机统一，加大山水林田湖草生态系统保护修复和生物多样性保护力度，推广生态资源全流程标准化开发模式，探索生态占补平衡改革，形成保护优先与合理开发良性互动局面。

——政府主导，市场主体。坚持有为政府和有效市场的协同发力，完善绿水青山转化为金山银山政策制度体系，不断降低生态资源开发交易成本，创新生态产品金融模式和机制，构建形成生态产品权益交易市场体系。

——生态反哺，生态共富。坚持取之生态、反哺生态，让绿水青山转化为金山银山又反哺绿水青山。突出强村富民、共同富裕，不断完善“存入绿水青山、取出金山银山”的收益分配机制，打造低成本、易复制、可拓展的生态富民模式和案例，不断提升农民的获得感和幸福感。

（三）主要目标。

到 2025 年，生态产品价值实现机制与共同富裕示范建设协同创新模式全面建立，绿水青山转化为金山银山的政策制度体系更加完善，建成村统资源、县统运营、市统服务的“两山”合作开发运营体系，“保护优先、合理利用”标准体系基本形成，农村闲置半闲置资源有效盘活，建成可招商的生态“标准地”开发项目 200 个、可持续的生态共富村 100 个、可推广的生态共富产业 6 个，带动全市村集体和农户年度增收 3 亿元。

二、主要任务

（一）全面推进“生态账户”体系建设。

1. 建立“生态账户”核算评价标准。开发“生态账户”数字化应用场景，应用卫星遥感等天空地一体多元异构数据，以行政村为单元开展生态产品智能监测和动态核算，建立生态调

节服务功能量分析预警和监管机制，探索开展基于生态产品总值核算的生态保护补偿机制。探索建立资源“生态地价”、项目“生态影响”、产品“生态溢价”核算标准，建立“生态账户”综合评价机制，探索各类生态资源流转交易公允价值计算模型，积极推进基于“生态账户”资产评估和生态评价的金融创新，探索基于“生态账户”的生态占补平衡市场交易。

2. 创新“生态账户”资源归集机制。应用“生态账户”数字化应用场景，摸清各行政村的闲置半闲置低效资源现状，有序推进确权登记、发证到户、经营权分离，将自然资源确权登记信息纳入“生态账户”，实时关联不动产登记等信息，实现“生态账户”对资源权益的实时追踪、随时查询、即时交办。创新资源流转归集“线上+线下”模式，统一流转归集闲置半闲置低效资源，整合形成权属清晰的“生态资产包”。

3. 构建村级统资源、县级统运营、市级统服务的“生态账户”开发模式。各县（市、区）成立“两山合作社”，统筹“生态账户”登记资源开发运营，统一编制县域内生态资源合理开发规划和年度计划，建立生态资源合理开发管控机制，谋划建设可招商、可授信、可共富的生态“标准地”开发项目，针对产业共性需求做好基础设施标准化配套。市级成立生态产品交易服务中心，统筹全市“两山”合作开发的产权服务、招商服务、交易服务、金融服务和政策服务等。建立市县一体、部门联动的招商机制和项目落地决策咨询机制，适时探索生态环境

权益统一交易市场和生态数字资产交易市场。

4. 创新“生态账户”富民强村机制。建立“生态账户”资源资产入股分红机制，村集体经济组织以“生态资产包”入股“两山合作社”开发项目，享受固定租金收入并获取“期权”，资源被开发后“期权”转化为项目股权，按合同约定由“两山合作社”给予收益分红或保底固定分红。村集体经济组织依据“生态账户”将租金和分红分配到相应农户，其中分红部分村集体经济组织可作适当提留。探索村集体资金参股“两山合作社”开发项目机制，允许村集体经济组织整合政策支持资金入股“两山合作社”开发项目。实施百个生态共富村典型案例培育，每村通过“两山合作社”改革年度增收不低于30万元。

（二）探索推行生态“标准地”开发模式。

5. 建立生态资源开发标准。制订出台《衢州市生态“标准地”开发建设指南》，探索推行生态通、产权通、配套通、信息通、金融通、共富通的“六通”标准。建立“生态通”标准，按照“避免破坏生态、生态损害最小化和生态占补平衡”原则，建立项目开发生态影响评价机制，纳入项目落地决策咨询，并适时探索建立生态占补平衡指标库，对生态资源开发生态影响进行指标平衡。建立“产权通”标准，深化“三权分置改革”，探索经营权证颁发机制，对矢量数据不清的林业等生态资源探索推行折股量化改革。建立“配套通”标准，按照特定资源的特定开发方向，建立通路、通电、通网、通水等基础设施和公

用设施配套标准。建立“信息通”标准，探索村庄营商环境评价、精准招商、精准选地等算法模型，推进生态资源开发供需双方信息精准对接。建立“金融通”标准，鼓励金融机构对“两山合作社”的生态“标准地”开发工程进行整体授信，并积极争取纳入国家EOD项目；引导金融机构对市场主体经营生态“标准地”进行项目授信，生态“标准地”招商成功后的项目授信率达到80%以上。建立“共富通”标准，完善“存入绿水青山、取出金山银山”生态共富分红机制，确保村集体和农户共享发展成果。

6. 创新生态资源开发模式。对接国家政策和市场需求，建立全市重点开发资源“一张图”，全面摸清适宜光伏投资、抽蓄投资、整村开发、民宿产业、林下经济、现代农业、固碳增汇等资源空间底数，对生态资源合理开发进行智能计算、仿真模拟、整体研判，每年滚动谋划一批生态产业项目。按照资源开发计划和项目开发需求，适当提前归集各村相应“生态资产包”，统筹做好标准化基础设施配套，每年建成一批生态“标准地”开发项目。统筹编制全市生态产业图谱，绘制各类细分生态产业招商地图，全面归集行业头部企业投资动态信息，创新“标准地”项目精准招商和精准授信机制，每年落地一批行业头部企业投资项目。培育“一县一业”生态共富产业，探索与村集体和农户增收直接关联的共富产业发展模式。

7. 推进标准化开发配套改革。制订出台《深化国资改革推

进“两山合作社”规范化建设实施方案》，规范“两山合作社”功能定位、合作模式和运行机制，明确县域内生态资源“一级市场”由“两山合作社”统筹开发运营。探索建立支持标准化开发的绿色信贷融资担保机制、绿色贷款风险补偿机制、绿色贷款贴息制度和绿色债务融资工具承销奖励制度。制订出台生态“标准地”开发授信、生态产品抵（质）押和生态信用报告制度，建立逾期贷款抵质押物公开处置交易市场，健全“国担”“省担”“市担”和县级财政、平台公司、合作银行风险共担机制。探索建立生态“标准地”开发保险保障机制，鼓励保险机构开发相关保险产品。探索整合政策资金支持标准化开发，各县（市、区）探索建立生态共富政策资金池，投资生态“标准地”基础设施配套，入股生态“标准地”开发运营，分红收益分配给相应村集体和农户。深化农村“三块地”改革，合理界定出让、转让、出租、抵押、入股等权责和收益归属。探索生态保护修复激励机制，鼓励和支持社会资本参与生态保护修复。结合林业碳账户，积极探索林业碳汇与用能权、排放权的区域性挂钩抵消机制，率先探索国家重大生态建设项目的碳汇成效监测评估。

（三）稳妥开展生态占补平衡改革试点。

8. 开展生态占补平衡试点探索。选择具备条件的地区探索生态功能占补平衡机制，将森林碳汇等生态资源纳入到平衡机制中，开展项目级 GEP 核算，对新建项目执行生态调节服务价

值量动态平衡机制，允许通过建设经批准的生态保护修复项目实现占补平衡，允许通过市场交易方式实施替代补偿。探索建立生态占补平衡试点项目的政策扶持机制，适度放宽生态占补平衡试点项目在限制开发区的落地门槛。允许生态敏感地区在不降低生态系统服务功能和不提高环境负荷前提下，实施既有项目“腾笼换鸟”。

9. 探索生态占补平衡交易市场。试点县建立生态占补平衡交易管理办法，实施经批准的生态保护修复项目获得“生态积分”，实施破坏或占用生态资源的开发项目使用“生态积分”。“生态积分”以项目级 GEP 核算中的调节服务价值量为依据进行计算。建立生态保护修复项目储备库，实行自补平衡的从项目库中匹配生态保护修复项目，项目建成后经验收完成履约。建立“生态积分”储备库，政府部门组织实施的生态保护修复项目获得“生态积分”，统一纳入储备库。实行交易平衡的可从储备库中购买“生态积分”，也可从市场主体“生态账户”中购买“生态积分”，由“生态积分”售出方代为履约。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。市“两山合作社”改革试点工作领导小组办公室负责统筹协调推进试点工作，制定实施分工抓落实方案和年度工作计划。建立健全定期性会商、清单化推进、闭环式管理的工作机制，将市级部门和各县（市、区）改革推进情况纳入年度综合考核。及时向省政府上报改革中遇到的问题。

题和需要指导的事项，积极争取省发改委、省自然资源厅等省级有关部门对试点工作的支持。

（二）加强政策支持。强化向上对接，争创全国生态产品价值实现机制试点。谋划建立四省边际生态产品交易服务中心，探索构建区域性生态环境权益统一交易市场，鼓励各县（市、区）与省内其他县（市、区）开展生态占补平衡交易。市县财政加大政策资金和财政资金整合力度，支持改革试验区建设。积极争取省发展改革、自然资源、林业、生态环境、农业农村、水利、财政等省级部门政策和资金支持，优先在我市开展用能权交易、碳普惠交易、水权交易和能源“双控”向碳排放“双控”转变等改革试点，形成支持改革落地落实的政策合力。

（三）加强金融支撑。在风险可控前提下，开展绿色金融业务创新、产品创新和制度创新，探索生态产品价值实现贴息贷款和风险补偿政策。积极与省内外各金融机构开展战略合作，争取省级产业基金投资衢州市生态保护修复、生态资源合理开发和生态产品交易。

（四）加强总结推广。及时总结提炼和推广改革试点经验模式。充分发挥电视、广播、报纸、互联网和社交媒体等各类宣传阵地作用，大力宣传试点建设的阶段性进展和成果，为生态产品价值实现机制改革创造良好的舆论和工作氛围。

附件：1. 衢州生态开发“标准地”改革试验区重大工程

2. 衢州生态开发“标准地”改革试验区重大改革

附件 1

衢州生态开发“标准地”改革试验区重大工程

序号	工程名称	工程内容	建设周期	投资额(万元)	责任单位
1	生态“标准地”开发应用场景建设工程	应用卫星遥感等天空地一体多元异构数据，开发村级闲置资源 e 本账、生态共富开发 e 块地、全市统筹服务 e 平台、生态共富典型 e 模式，村级建设“闲置资源一图清、资源权属一账理、流转归集一站办、收益分配一网通”，县级建设“可开发资源智能筛查、‘标准地’建设辅助决策、‘标准地’建设全过程管理”，市级建设“招商中心、交易中心、金融服务中心、政策支持中心、开发评估中心”。	2022—2023 年	2000	市发改委、市大花园集团
2	生态共富“标准地”建设工程	推行以生态优先为前提、以“标准地”为核心、以共同富裕为导向的生态资源全流程标准化开发模式。到 2025 年，全市主要生态资源开发全部采取标准化开发模式，累计建成可招商可抵押可交易的生态共富“标准地”200 个以上，引入一批行业头部企业。	2022—2025 年	180000	各县（市、区）政府
3	生态共富产业培育工程	实施“一县一业”生态共富产业培育，形成可复制推广的生态共富乡村建设模式。打造形成开化清水鱼、常山胡柚、江山夯土房民宿、龙游林业、衢江山农品牌蔬菜、柯城柑橘等 6 大共富产业，实现三年产业规模或富民带动效益“翻一番”目标。	2022—2024 年	100000	各县（市、区）政府
4	生态共富乡村培育工程	建设 100 个左右生态共富乡村，形成可复制推广的生态共富乡村建设模式。生态共富村每年基于“两山合作社”改革增收 30 万元以上。	2022—2024 年	10000	各县（市、区）政府

序号	工程名称	工程内容	建设周期	投资额(万元)	责任单位
5	“光伏倍增”生态共富工程	全面摸清可用于集中式与分布式光伏的资源分布情况，以“两山合作社”为平台开展可用于发展光伏的资源收储，开展光伏共富“标准地”建设，引进社会主体建设150万千瓦装机光伏电站，其中建成集中式地面电站10个以上。	2022—2025年	600000	市发改委、各县（市、区）政府
6	“衢州有礼”诗画风光带GEP和GDP双增长工程	以“一江两港三溪”为主轴，探索以GEP和GDP为双评价体系的生态产品价值实现典型模式，统筹推进山水林田湖草生态保护修复、森林质量精准提升、诗路文化复兴和美丽经济幸福产业植入，打造形成绿水青山就是金山银山的新时代“富春山居图”展示带。	2021—2023年	897000	市农业农村局
7	柯城区“两山合作社”生态共富示范工程	以“耕地合作社”为定位，统筹解决耕地抛荒、“非粮化”和农村产业发展，打造一批优质粮食供给基地，建设一批立体种养式休闲农业科技示范园项目。开展“一村万树”碳普惠试点，拓宽“一村万树”生态产品价值实现路径。	2022—2025年	10500	柯城区政府
8	衢江区特定地域单元生态产品价值实现工程	以茶坪村、孟姜村、西山下村等为试点，探索以村落为单位的特定地域生态产品价值评价体系，推进统资源、统规划、统配套、统招商、统分红的整村经营标准化项目开发，形成村落资源用于经营开发、担保信贷、权益交易、生态共富的路径和模式。	2022—2025年	87400	衢江区政府
9	龙游县林水资源开发共富工程	以林水资源促共富为目标，重点实施水面光伏渔光互补、水发庙下小微园建设等工程。联合15个乡镇与企业开展合作，发展绿色清洁电能等产业，同时推动水域资源渔业发展，增强坑塘资源的再利用，带动15个乡镇稳定增收26年。	2022—2025年	50000	龙游县政府

序号	工程名称	工程内容	建设周期	投资额(万元)	责任单位
10	江山市央企合作共富试点工程	联合 50 个左右村级集体经济薄弱村与央企开展合作，收储一批闲置用地资源，引进光伏企业，发展清洁能源等产业，带动 50 个左右村级集体经济薄弱村年均增收 16 万元以上。	2022—2025 年	80000	江山市政府
11	江山市夯土房集群保护和开发利用项目	实施“五通三化”（即给水、排水、通电、通路、通讯及净化、亮化、美化）工程，完善基础设施配套等，对全市 8 个乡镇 20 个行政村的 506 幢夯土房分类分批进行保护与开发利用，打造一批夯土房民宿或森林人家，带动 20 个行政村增收致富。	2022—2027 年	127100	江山市政府
12	常山县“两山合作社”生态共富工程	以“山水林田湖草房矿”的存储、经营、开发为基础，加强生态资源转化中对农户和村集体反哺，重点建设新昌乡泰安村古村落保护及民宿开发项目、水库综合开发利用项目、后社片区矿山遗址公园项目等。创新建设 30 个共富果园，进行资源统一收储归集，统一改造提升，统一生态修复，统一包装策划，精准招商，带动富民强村。	2021—2025 年	86000	常山县政府
13	开化县共富联盟建设示范项目工程	围绕建设共富联盟，以“区域联盟+产业联盟”为基础，重点建设“泛下淤、大金星、高田坑、新密赛、强高合”并打造“清水鱼、中蜂、星宿、党建培训”等产业品牌，形成“1 县 3 品 5 村 20 个项目”，通过确权、收储、分级、整合、运营等实现收益和分红。	2022—2025 年	40000	开化县政府
14	钱江源国家公园生物多样性保护及生态修复示范工程	围绕“国家公园+生态产品价值实现”，依托生态账户试点建设，综合集成地役权改革、特许经营试点等，培育国家公园生态特色产业，打造钱江源国家公园智慧管护平台、标识系统、科普馆、暗夜星空公园、清水鱼博物馆、珍稀植物园、古田山环境教育基地、生物多样性监测体系、雉类救护设施、生态修复等项目，充分转化释放国家公园生态价值。	2022—2025 年	10000	开化县政府、钱江源国家公园管理局

序号	工程名称	工程内容	建设周期	投资额(万元)	责任单位
15	衢州市烂柯山世界围棋文化园	本项目国际围棋文化交流中心总占地面积约 1.7 平方公里，东至衢州南连接线、西至核心景区东面、南至二级保护区边界线、北至忘忧山镇南端。主要建设内容由“一径、一园、一观、一路、一阁、一秀”等六个部分组成。	2022—2027 年	160000	市文旅局、柯城区政府
16	衢州市柯城区“两溪”流域生态环境导向开发（EOD）项目（一期）—两河流域污水处理工程	该项目总用地面积约 14.98 亩（合 9986.57 平方米），污水处理设施约 255 座（含污水处理终端），其中石梁镇污水处理设施范围面积约 4651 平方米，万田污水处理设施范围面积约 5333 平方米；新建及改造污水管网长度约 675885 米，污水提升泵站约 8 座，破除及恢复混凝土道路约 48163.5 平方米，沥青道路面积约 21065 平方米，绿化面积约 53000 平方米等，及其他相应的配套设施建设。	2024—2026 年	154000	柯城区政府
17	衢州市林业碳账户建设工程	以“一县一特色”为着力点，创新林业碳汇项目开发政策机制，打通浙江省林业碳汇应用场景，拓宽碳汇价值变现渠道、促进碳汇价值多元转化，构建碳汇空间规划——碳汇项目开发——碳汇收储——平台交易——林碳应用——收益反哺的全链条闭环管理体系，形成“一平台、一本账、三场景、一体系”的建设模式，将林业碳账户建设为林业碳汇数智治理的标志性成果，形成可复制可推广的“衢州路径”。	2023—2025 年	35000	市资源规划局（林业局）
18	开化县固碳增汇试点建设工程	以森林碳汇能力提升为主要目标，围绕生态产品价值实现、林业数字化改革、计量监测体系的完善，探索和总结森林增汇经营技术，开展碳汇造林、碳汇经营、碳汇计量、碳汇项目开发、数字化场景应用等领域的建设工作。到 2025 年，森林蓄积量达到 1580 万立方米，森林植被碳储量达到 720 万吨，年碳汇量达 74 万吨，湿地保有量达 31006.6 万亩。	2022—2025 年	109274	开化县政府

衢州生态开发“标准地”改革试验区重大改革

序号	改革项目	改革内容	完成时间	责任单位
1	建立“生态账户”机制	制订出台衢州市“生态账户”建设规范和核算评价标准，构建形成以行政村为单元的生态资产和权益核算应用体系，实施生态产品动态监测制度，摸清各村闲置半闲置资源“家底”，有序推进确权登记、发证到户、经营权分离，探索建立资源流转的分级定价模型和机制，创新资源流转归集的线上和线下模式，整合形成项目化的生态资产包。到2025年，基本实现行政村“生态账户”全覆盖。	2025年	市发改委
2	建立县域生态资源统筹开发机制	指导各县（市、区）制订《深化国资改革推进“两山合作社”规范化建设实施方案》，明确县域内主要生态资源由“两山合作社”统筹开发运营，村集体经济组织以“生态资产包”入股项目。	2025年	市国资委、市农业农村局
3	建立全市生态资源开发统筹服务机制	指导组建衢州市生态产品交易服务中心，做强“两山”合作开发的交易和服务职能，建立市县一体、各部门联动的招商选商机制，打造成全市农村产权交易中心和生态资源开发的招商中心、服务中心。探索生态环境权益统一交易市场和数字资产交易市场。	2023年	市国资委、市发改委、市大花园集团
4	建立生态“标准地”开发建设机制	制订出台《衢州市生态“标准地”开发建设指南》，明确生态通、产权通、配套通、信息通、金融通、共富通和信息化综合服务平台的“六通一平”共性标准，探索不同资源不同基础设施配套的个性标准。	2023年	市发改委

序号	改革项目	改革内容	完成时间	责任单位
5	建立生态共富股权分红机制	村集体经济组织“生态资产包”统一租赁给“两山合作社”，享受固定租金收入并获取“期权”，资源被开发后“期权”转化为项目股权，按合同约定式由“两山合作社”给予固定分红和实际收益分红。村集体经济组织依据村级“生态账户”将租金和分红分配到相应农户。	2023年	市发改委
6	创新生态产品金融机制	制订出台生态“标准地”开发授信、生态产品抵质押和生态信用报告制度，建立不良资产处置交易市场，实现可计量、可操作、可处置、可验证。探索建立支持“两山合作社”改革的绿色信贷融资担保机制、绿色贷款风险补偿机制、绿色贷款贴息制度。建立健全“国担”“省担”“市担”、县级财政、平台公司、合作银行风险共担机制。	2024年	市人行、市发改委、市金融办
7	建立生态共富政策资金池	按照“一地创新，全市推广”模式，选择条件成熟县（市、区）作为先行试点，探索建立生态共富政策资金池，建立整合政策资金入股“两山合作社”项目机制，入股所得分红归村集体和农户所有，重点保障低收入农户群体。	2023年	市财政局、市农业农村局
8	建立“生态账户”产权改革推进机制	将自然资源确权登记信息纳入“生态账户”，与不动产登记等信息实时关联，合理界定“生态账户”内的自然资源出让、转让、出租、抵押、入股等权责归属，探索使用权经营权“四至不清”自然资源折股量化改革，确保“生态账户”内的自然资源率先做到归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效，实现所有权、使用权、经营权实时追踪、随时查询、即时交办。	2025年	市资源规划局、市农业农村局
9	实施生态占补平衡改革	在开化县开展生态占补平衡改革试点，试点区域内项目落地必须保持生态调节服务价值量动态平衡或预期增加，允许通过建设经批准的生态保护修复项目实现功能量占补平衡，允许通过市场交易方式实施替代补偿。探索建立生态占补平衡试点项目的政策扶持机制，适度放宽生态占补平衡试点项目在限制开发区的落地门槛。	2025年	开化县政府

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，衢州军分区，市监委，市法院，市检察院，巨化集团公司，各群众团体。

衢州市人民政府办公室

2023年5月19日印发