

深入推进“两山银行”改革试点

刘红飞



要借鉴各地“两山银行”推进经验，从“简”入手，以“点”带面，主攻生态价值“占补平衡”，深入推进“两山银行”改革试点建设

2005年8月15日，时任浙江省委书记习近平同志在浙江湖州安吉首次提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断。党的十八大以来，全国各地不断深入推进“绿水青山就是金山银山”的创新实践。当前“，两山”实践进入了新阶段，这一阶段重在转化路径、重在价值实现。浙江作为“两山”理念发源地“，两山银行”应势而谋、顺势而生。

“两山银行”改革试点刚刚起步，但各地已经形成了一些特色路径的经验，其中福建南平以自然资源产权制度改革、丽水以生态产品价值实现改革、湖州安吉以“两山”联合社绿色金融改革、杭州淳安以生态补偿改革为基础和特色。衢州思考的路径是，从“简”入手，以“点”带面，主攻生态价值“占补平衡”。

坚持从“简”入手，构建“两山银行”改革基本架构

“两山银行”改革是一项复杂的系统工程。在改革试点的起始之年，应当从“简”入手，围绕核心环节，构建“两山银行”改革基本架构。重点做好“四个一”：

“编制一个方案”，即编制“两山银行”改革试点实施方案。其中县级方案聚焦1-2种特色资源，以2-3个乡镇（街道）、村（社区）为先行试点范围，突出操作性和针对性；市级方案注重方向引领、步骤把握和制度设计，突出引领性和指导性。

“组建一个平台”，即组建“两山银行”平台公司。其中县级平台公司为市场运作主体，依托原有的旅投、农投等国有公司组建，行使产权收储、项目整合、资产交易和开发建设等职能；市级平台公司为管理服务主体，依托自然资源或国资部门组建，主要行使生态资源价值评估、资源交易开发监管、生态补偿和生态价值占补平衡交易平台等职能。

“建立一张清单”，即建立重点资源资产管控清单。结合 GEP 核算和自然资源资产负债表编制，对纳入改革试点的目标资源进行现场调研和数据整合，建立重点资源资产管控清单和“一张图”，并通过采取租赁、入股、托管、赎买等多种形式，将资源流转到县“两山银行”平台公司。

“创新一种机制”，即创新生态资源资产融资授信机制。“两山银行”平台公司对收储资源进行整合提升，策划形成集中优质的自然资源资产项目包；政府通过产业基金、信托基金、绿色债券、生态信用等方式，引导和推动金融机构为优质资产包量身订制金融产品。

突出以“点”带面，打开“两山银行”改革创新空间

“两山银行”改革是一个新生事物，没有统一的标准和现成的模板，顶层设计不可能一蹴而就，与其精雕细琢顶层设计从上而下推改革，不如精雕细刻试点项目从下到上抓改革，以点上突破凝聚改革共识，打开改革空间。

从试点项目凝聚改革共识。在当前基层干部对“两山银行”改革“是什么、为什么、怎么干”都不清楚的现状下，从各地已经探索多年的农村土地和闲置房屋等流转收储入手，是最佳改革切入点。许多地方已经成立平台公司开展规模化收储和项目化开发。如衢江区农投公司已流转收储 2.3 万亩土地，并计划再流转收储 3 万亩土地，用于招引现代农业项目；柯城区张西村成立村集体运营公司，收储闲置农房 44 幢（全村共 98 幢农房），打造“智多张西”乡村旅游模式。这些已经具备了“两山银行”平台公司的雏形，可作为首批“两山银行”改革试点项目，从“两山银行”角度进行规范和提升，并通过“两山银行”改革帮助解决现有平台公司运作经营过程中面临的突出问题，比如确权不到位、程序不规范、定价不清晰等问题。同时，从各地改革实践看，决定改革成效的不在于前端做得多规范，而在于后端有没有打开产业和市场出口，应当由后端市场出口大小决定前端目标资源收储的种类和规模。因此，开展“两山银行”改革的重点并不是在前端作大规模资源收储，应当注重“一县一特色”，从点上的突破做起，先打造出一批可复制推广的“两山银行”改革典型项目。

从试点问题打开改革空间。出台一个方案、创新一种机制、设计一套流程、打造一批有实际成效的典型项目，这些是改革的起点但并不是改革的重点。改革的重点是要解决试点项目在推进中面临的问题及其背后深层次制度性原因。例如农业连片开发建设中，只要涉及少量林地占用，由于在确权中确定了地类为林地，就无法实施连片开发（要改变地类性质）；民宿开发建设中，由于农村房屋最长租赁期限定为 20 年，客商在核算成本收益后不敢投资；生猪规模养殖中，当前政策虽然非常宽松和优惠，但客商无法形成稳定政策预期也不敢投资。这些问题及其背后的制度性障碍才是改革的重点，解决了这些问题也就打开了改革的空间。

主攻“占补平衡”，打响“两山银行”改革特色品牌

从南平、丽水和湖州安吉等地改革探索来看，福建南平更加注重前端自然资源的确权、管控和收储，湖州安吉更加注重“两山银行”平台公司的规范、创新和运作，丽水市更加注重政府购买生态产品等交易市场和交易机制的构建。结合衢州实际，宜以生态价值占补平衡为主攻方向。

研究占补平衡标准。借鉴德国生态账户占补平衡的计算标准，结合 GEP 核算和自然资源资产负债表编制，研究编制针对具体项目开发建设对自然环境造成负面影响时，以及实施补偿措施时的生态价值核算标准和方法，突出标准的简单易操作性。同时，对近年土地综合整治、山水林田湖草生态系统修复、石灰钙整治等重大生态工程和项目进行生态价值增值核算。

编制占补平衡规划。依据生态红线划分和主体功能区规划等，编制生态价值占补平衡实施规划，明确生态环境质量每年适当提高的目标，在此前提下确定适宜通过生态价值占补平衡推进项目落地、开展项目建设的区块，确定可以通过生态价值占补平衡实施的产业和项目种类，确定可供选择的补偿措施等。

选准占补平衡项目。依据当前项目落地的难点热点问题，可从以下项目中选择研究突破口，即光伏、风电、水电等能源项目，生猪规模化养殖项目，农业连片开发占用林地项目，漂流、高山运动、森林康养等旅游项目等。同时研究探索高碳型重化企业与森林碳汇的占补平衡等。

构建占补平衡机制。依托“两山银行”平台公司建立占补平衡账户，用生态价值指标来衡量特定区域的生态环境状况，明确试点项目实施同等生态价值的补偿措施或购买占补平衡指标就可落地建设，如补偿措施提高了生态价值，增值部分可转换为占补平衡指标存入生态账户。“保护者”可因出售占补平衡指标而获益，“开发者”可因购买占补平衡指标而解决项目落地问题。“两山银行”平台公司履行监管职能，包括占补平衡账户登记、占补平衡项目验收、占补平衡指标交易等。