

自治区自然资源厅 林业和草原局

关于印发《宁夏回族自治区自然资源领域生态产品价值实现机制建设方案（试行）》的通知

各市、县（区）自然资源局，厅机关相关处室、事业单位：

建立生态产品价值实现机制，保障优质生态产品供给，既是党和国家生态文明体制机制的重要组成部分，也是自然资源领域践行习近平生态文明思想、助力高质量发展的重要工作内容。为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》，以及党中央、国务院和自治区党委、政府关于全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点部署要求，自然资源厅会同林业和草原局制定了《宁夏回族自治区自然资源领域生态产品价值实现机制建设方案（试行）》，现印发给你们，请结合实际贯彻执行。试行期三年，从印发之日起试行。

附件：宁夏回族自治区自然资源领域生态产品价值实现机制建设方案（试行）

宁夏回族自治区自然资源厅 宁夏回族自治区林业和草原局

2022年9月5日

(此件公开发布)

附件

宁夏回族自治区自然资源领域 生态产品价值实现机制建设方案（试行）

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》（中办发〔2021〕24号）和中央关于全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点精神，按照自治区党委、政府关于全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点部署要求，促进自然资源资产高效配置和保值增值，保障优质生态产品供给及价值显化，加快推进我区自然资源领域生态产品价值实现机制建设，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，深入贯彻自治区第十三次党代会精神，全面落实中共中央、国务院《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》以及中共宁夏回族自治区委员会《关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》部署要求，以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区为统领，以满足人民群众日益增长的优美生态环境需要为目标，以推动全民所有自然资源资产所有权委托代理机制

建设为基础，以促进优质生态产品供给能力提升和价值实现为主线，着力构建自然资源领域生态产品价值实现的理论体系、技术体系和政策体系，推动建立政府主导、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机制，为我国黄河上游地区践行“两山”理论提供示范，进一步发挥我区在全国生态节点、生态屏障、生态通道的重要作用。

（二）基本原则

1. 坚持生态优先、绿色发展。尊重自然、顺应自然、保护自然，落实“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的要求，通过整体保护、系统修复和综合治理，增强生态产品供给能力，提升生态综合效益，推动经济社会绿色发展。

2. 坚持政府主导、市场运作。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府在政策引导、需求创造和监督管理等方面的作用，充分利用我区自然资源禀赋和生态优势，推进形成多元化的生态产品价值实现路径。

3. 坚持先行先试、探索创新。鼓励各市、县（区）结合自身优势和特色，因地制宜、分类施策、探索创新，积极探索生态产品价值实现路径和配套政策，从实践创新中形成一批可复制、可借鉴、可推广的经验。

4. 坚持统筹谋划、协同推进。建立健全统分结合、协同联动的工作机制，全面协调整体保护和综合治理、生态保护和经济

发展，加强与自然资源资产产权制度、生态补偿、“六权改革”等相关改革衔接，增强机制建设的整体性、系统性和协同性。

（三）建设目标。通过开展自然资源领域生态产品价值实现机制建设，增强全区自然生态系统质量和稳定性，提升优质生态产品供给能力，建立生态产品调查、价值核算等技术体系和支撑机制，形成自然资源资产产权运营、生态资源权益交易、生态保护修复及增值溢价、生态产品产业化经营、生态补偿和自然资源资产损害赔偿等符合宁夏实际的生态产品价值实现路径和配套政策，促进形成“一带三区”生态生产生活总体格局，有效提升我区在西北的生态屏障功能，全力打造西北生态脆弱区生态产品价值实现机制的“宁夏样板”。到2025年，自然资源领域生态产品价值实现的制度框架初步形成，自然生态系统质量明显提升，典型地区生态产品调查监测和评价机制初步建立，多元化的生态产品价值实现路径及自然资源领域支持政策体系逐步完善，生态产品“难度量、难交易、难变现”等问题得到初步解决。

二、推动建立生态产品调查监测评价机制

（一）建立生态产品调查监测体系。开展生态产品调查，掌握生态产品的数量、质量、权属、结构、空间分布、经济价值、生态价值及其变化等基本信息，摸清山水林田湖草沙等自然资源以及引黄古灌区、古村镇等文化遗产“家底”。推动建立生态产品分类体系，编制生态产品目录，建立生态产品动态监测和目录

调整机制。

（二）构建生态产品价值业务化核算技术体系。研究制定能够体现生态价值、符合管理需求、简便易行的生态产品价值核算方法，推动黄河流域宁夏段生态产品价值核算标准化、年度化和成果运用常态化。探索建立生态产品价值核算成果的应用机制，将生态产品价值核算成果作为自然资源有偿使用、生态修复成效评估等重要参考，推动生态产品价值实现的市场化探索。

（三）建立生态产品开发适宜性评价体系。结合国土空间规划“双评价”成果和自然本底条件等因素，遴选优质生态产品，并根据特色产业的自然生态环境需求、社会经济条件、水资源承载能力，开展生态产品开发适宜性评价，确定优质生态产品开发次序、适宜发展的产业类型和适宜程度。编制生态产品开发利用产业发展指引，推动特色生态产业发展，促进优质生态产品增值溢价。

三、建立健全自然资源资产产权运营机制

（一）推进农村闲置宅基地复绿溢价探索。在中南部生态移民迁出区市县，利用生态移民搬迁后的闲置宅基地探索开展复垦复绿，研究制定配套激励政策措施：复垦为耕地的，经验收后可纳入占补平衡；恢复为林地等生态用地的，可参与绿化增量等生态指标交易，促进生态价值显化。复垦复绿腾退出的建设用地指标，可参与村与村、村与镇之间城乡建设用地增减挂钩。同时，

鼓励通过流转等方式，整合闲置宅基地，发展生态休闲旅游等生态产业。

（二）推动国有荒地复绿增值。探索国有荒地科学保护利用机制，对未确定使用权的国有荒山、荒地、荒丘、荒滩，由单位和个人，按照国土空间规划，坚持以水定地原则，宜林则林、宜草则草、宜湿则湿、宜农则农，依法依规开展荒地整治，促进区域生态系统恢复演替，提升生态产品供给能力。对于整治为林地、草地、湿地等生态用地的，按照“谁整治、谁利用、谁受益”的原则，鼓励整治主体在土地生态承载力范围内合理利用一定土地空间发展种植、养殖、旅游观光等生态产业。

（三）建立健全“以林养林”新模式。完善集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度，放活山林地经营权，依法开展林地经营权抵押登记，推动山林地经营权有序规范流转。鼓励社会主体通过山林权流转参与森林质量精准提升和管护，维护和提高水源涵养、土壤保持等生态产品供给能力，并支持其在山林权流转期限内适度发展林下经济、生态旅游、休闲康养等生态产业获得合理回报。探索自然公园（森林公园、湿地公园、沙漠公园、地质公园、草原公园）、植物园等生态旅游景区资源所有权、管理权和经营权分离，鼓励社会资本通过特许、转让、承包、租赁、合作等方式投资生态旅游项目，促进生态资源保护及价值显化。

（四）探索拓展“以地换林换草”新路径。坚持“谁治理、谁利用、谁受益”的原则，鼓励和支持社会主体以多种形式参与国土绿化、荒山造林、荒沙治理等植绿增绿和人工草场建设活动。在满足“草畜平衡”要求下，可结合肉牛、滩羊等重点产业发展需求，鼓励利用人工草场开展“智慧草原”建设和适度规模放牧，实现在保护草原的同时提升相关生态产品品质。在国家允许范围内和坚持集约节约用地的前提下，可探索依法依规在植绿增绿或人工草场范围外配套一定比例自然资源资产使用权，用于社会主体发展生态旅游、林产品加工、牧草饲草加工贮存、舍饲规模养殖、畜产品精深加工等生态产业。对于无法配套建设用地且社会主体有退出意愿的，可利用政府回购兜底机制，政府以保护价格回购，适时再向市场主体流转，保护经营主体的积极性。

四、推动建立生态资源权益交易机制

（一）开展绿化增量指标交易探索。探索在吴忠市建立绿化增量指标交易制度，制定交易管理办法。吴忠市根据自身绿化（如植树造林、城市绿化、草原修复等）目标分解设置所辖各县（区、市）绿化目标值，严格落实目标任务。对完成绿化目标确有困难的县（区、市），可通过向完成目标值且有多余量的县（区、市）购买绿化增量指标，计入本县（区、市）绿化量。出售方扣除出售的绿化增量指标后，绿化量不得低于本地区目标值。绿化增量指标价格可综合绿化位置、质量、管护成本等因素设定。交易的

绿化增量指标仅用于各地区绿化目标值计算，不与林地、林木所有权以及造林任务和资金补助等挂钩。

（二）积极推动生态系统碳汇交易。按照《碳汇造林项目方法学》《森林经营碳汇项目方法学》等林业碳汇项目方法学，有序开发林业碳汇项目，推进纳入碳排放权市场进行交易。按照国家《碳排放权交易管理办法（试行）》及碳排放、碳固定相关计量标准，确定各县（市、区）碳吸收量和碳排放量及实现碳中和所需碳汇林面积，鼓励在碳盈余县和碳赤字县间开展碳汇造林横向补偿。

五、创新吸引社会资本参与生态保护修复新机制

（一）推进建立工矿废弃地一体化整治利用新模式。以银川市、石嘴山市所涉贺兰山矿区为重点，探索建立工矿废弃地市场化整治机制，通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等产权安排，激励社会主体开展生态保护修复。对于拟改为经营性建设用地的，在符合国土空间规划前提下，将整治目标纳入土地使用权出让条件，鼓励政府通过引入社会主体推动生态修复和后续土地开发一体化，促进生态产业发展。对于拟改为国有农用地的，将整治目标纳入国有农用地经营权流转条件，推动政府通过引入社会主体开展生态修复和生态种养业生产一体化，修复过程中产生的新增耕地指标，可在区内外交易。对于拟改为生态用地的，应严格按照生态用地进行管理，其中符合国家规定的特许经营项目

范围和要求的，允许社会主体与项目所在地的县级政府签订协议开展符合国家法规政策允许的经营经营活动。积极推进废弃矿山治理与新能源开发相结合，在充分考虑矿区地理环境与地质情况的基础上，利用闭坑矿山、弃渣场探索开展光伏电站等建设。对历史遗留露天开采类矿山，因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料，可以无偿用于本修复工程；确有剩余的，由县级以上地方政府依托公共资源交易平台体系处置，并保障生态保护修复主体合理收益。

（二）推进附带土地权益的防沙治沙模式探索。探索在中卫、灵武、盐池等市县加强自然保护区生态修复，科学固沙防沙治沙，综合治理退化沙化草原。鼓励社会主体以投资、投劳、合作等形式开展公益性治沙活动，享受国家和自治区造林绿化资金补助、依法减免税费等优惠政策。引导社会资本参与营利性治沙活动，支持对沙化土地实施“一体出让、一体治理、一体开发”，将防沙治沙目标要求、后续生态产业开发纳入到沙化土地使用权出让中，对于沙化土地治理后被批准为自然保护区、沙化土地封禁保护区或者生态公益林的，批准机关应依规给予治理者补偿。鼓励社会主体在适宜开发利用的沙化土地区域，充分利用光、热、沙等特色资源优势，发展沙区特色种养业、沙漠旅游业、风电和光伏产业。

（三）推动黄土高原水土流失综合治理及产业开发新模式探

索。在固原市六盘山水源涵养区，系统治理黄河支流，加大植树造林力度，保护森林资源和生物多样性，持续提升水源涵养和水土保持功能。总结推广彭阳小流域综合治理模式，创新形成适应黄土高原地区水土流失综合治理的新技术新工艺新标准。探索建立政府、集体、农户和社会资本共治、共建、共享的小流域治理利益联结机制，吸引社会资本参与综合治理，可利用治理面积的一定比例发展特色林果业、林下经济、观光农业等生态产业，实现生态治理和特色产业发展有机结合。

（四）探索耕地补充改造新模式。探索采取政府和社会资本合作（PPP）模式、奖补等方式，鼓励和引导国有企业、民营企业、农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等，根据有关规划参与耕地后备资源开发利用项目。优先选择土地整治+生产经营、具有土壤改良成熟技术的投资主体。项目验收后，原则上投资主体应负责新增耕地不少于五年的经营管护，保障耕地地力逐年增加和基础设施的稳定运行，耕地质量和粮食产量应不低于当地平均水平。管护期满后，投资主体将项目移交给相关土地权利人，后者应落实项目经营管护责任。

六、积极推进生态产品产业化经营

鼓励依托黄河、特色农业、沙漠戈壁等生态文化资源，发展特色生态旅游，将生态农业建设、黄河保护修复、荒漠化治理等与旅游、体验、教育相结合，形成复合型生态旅游模式。在严格

保护生态环境、最大限度减少人为扰动前提下，探索在自然保护地一般控制区采用特许经营的方式，开展生态旅游等生态产业项目。鼓励和支持原住民以投资入股、合作、劳务等多种形式参与自然保护地特许经营项目。

七、完善生态补偿和自然资源资产损害赔偿机制

（一）建立自然资源要素生态补偿机制。按照中央和自治区统一部署，探索建立生态补偿机制，进一步优化森林、草原、湿地、耕地等自然资源要素生态补偿标准和管理制度。积极推进沙地边缘地区生态屏障建设，对暂不具备治理条件和因保护生态不宜开发利用的连片沙化土地依法实施封禁保护，健全沙化土地封禁生态保护补偿制度。

（二）建立全民所有自然资源损害赔偿机制。探索建立自然资源资产损害赔偿制度，明确赔偿范围和赔偿义务人认定标准，规范赔偿流程。制定自然资源资产损害鉴定评估及损害赔偿资金管理政策，将企业相关违法行为纳入绿色信用评价。完善自然资源资产损害仲裁模式，形成自然资源资产损害类案件的多元化解路径，切实维护人民群众权益。

八、健全生态产品价值实现支撑保障机制

（一）加强组织领导。在自治区层面，由自然资源厅牵头、相关部门配合，成立自然资源领域生态产品价值实现机制建设工作领导小组，加强组织实施，保障人员力量，落实相关工作经费，

定期评估实施情况。各市、县（区）自然资源部门及林业和草原部门要高度重视，主动担当作为，强化工作责任，确保各项任务落地见效。

（二）开展试点示范。选择具备一定工作基础、积极性高的典型地区开展试点示范，编制实施方案，重点在生态产品调查、价值核算、实现路径、考核评价等方面开展实践探索，验证可行性和可操作性，为全区推进相关工作提供经验。编制发布自治区生态产品价值实现典型案例，总结推广先进经验做法，发挥典型示范作用。

（三）加大政策支持。发挥国土空间规划的引领作用，建立国土空间规划和生态产品价值实现统筹协调、高效联动的运行机制，探索在国土空间规划中为生态产业发展“留白”。对于葡萄酒、奶产业、枸杞、肉牛和滩羊等重点产业与文旅融合项目用地探索实行点状布局、点状供应，为生态产业发展提供用地支持。

（四）建立考核机制。将生态产品价值实现考核评价作为全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点考核评价工作的专项内容，从生态产品供给程度、生态产品数量质量变化情况、生态产品价值实现程度等方面构建生态产品价值实现评价考核指标体系。制定出台生态产品价值实现评价考核办法，建立激励约束机制，探索将评价考核结果作为国土空间布局优化、用地指标分配与转让、生态修复项目资金安排的重要依据，商审计部门将评

价考核结果作为领导干部自然资源资产离任审计的重要参考。

（五）加强宣传引导。充分发挥电视、广播、报纸、网络等媒体的宣传作用，邀请自然资源和生态领域知名专家学者深入解读生态产品价值实现机制的内涵和目标，积极宣传试点建设的进展和成果，总结推广好经验、好做法，为建立生态产品价值实现机制提供良好的舆论氛围。

抄送：各市、县（区）人民政府。

宁夏回族自治区自然资源厅办公室

2022年9月5日印发
