

自然资源部关于高水平保护高效率利用自然资源推动生态产品价值实现的意见

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，上海市海洋局、浙江省海洋经济发展厅、福建省海洋与渔业局、山东省海洋局、广西壮族自治区海洋局、海南省海洋厅，中国地质调查局及其他直属单位，各派出机构，部机关各司局：自然资源是形成和实现生态产品价值的物质基础。为深入贯彻《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》，聚力推动高水平保护和高效率利用自然资源，助力实现生态产品价值，提出以下意见。

一、总体要求

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二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，健全自然生态系统保护机制，完善自然资源资产配置方式，推动高水平保护自然资源，夯实生态产品供给基础，高效率利用自然资源，让生态优势源源不断转化为发展优势，满足人民日益增长的美好生活需要。

坚持生态优先、绿色发展。尊重自然、顺应自然、保护自然，强化国土空间规划的基础作用，着力提升生态产品供给能力，增值自然资本。通过合理高效利用自然资源，将生态财富转化为经济财富。

坚持政府引导、市场运作。坚持有效市场和有为政府相结合，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作用。

坚持因地制宜、探索创新。贯彻主体功能区战略，立足自然资源禀赋条件，充分发挥各地区比较优势，尊重基层首创精神，创新生态产品价值实现路径。

坚持制度衔接、相互促进。统筹衔接主体功能区制度、国土空间用途管制制度和自然资源资产管理制度建设，增强政策的整体性、系统性和协同性，推动高水平保护和高质量发展相得益彰。

到2029年，自然资源保护水平和利用效率逐步提高，生态产品供给能力持续提升，生态产品价值实现路径明显拓展。到2035年，高水平保护和高效率利用自然资源的制度不断完善，绿水青山转化为金山银山的成效显著，为以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化提供有力支撑。

二、夯实生态产品价值实现的资源和空间基础

（一）强化国土空间规划战略引导

统筹落实主体功能区战略、区域协调发展战略、区域重大战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略、海洋强国战略等国家重大战略，强化国土空间规划对国土空间开发保护和生态产品价值实现的基础性、引领性作用。编制实施全国主体功能区优化实施方案，引导各地区立足资源禀赋特点，发挥比较优势，塑造生态优先、绿色发展的新空间、新资源、新生态、新动能，因地制宜培育新质生产力。强化农产品主产区保障粮食和重要农产品生产功能，树立并践行大食物观，挖掘特色农业资源，保障国家粮食安全，促进乡村全面振兴。加强陆海统筹，完善重点生态功能区维护生态安全功能，提高优质生态产品供给能力，培育壮大生态环境友好型产业。优化空间结构，强化城市化地区人口和经济承载功能，推动城市群、都市圈绿色一体化发展和城市有机更新，让城市融入大自然，建立高质量城市生态系统和安全系统，打造宜居、韧性、智慧城市，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

（二）严格自然生态保护空间底线约束

健全以国土空间规划为基础、以国土空间用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，推动形成生产空间集约高效、生活空间宜居

适度、生态空间山清水秀的空间格局。切实守牢耕地保护红线，落实永久基本农田特殊保护要求，将各类耕地占用纳入占补平衡管理。落实生态保护红线管理制度，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，生态保护红线内自然保护地核心保护区外，仅允许符合管控要求的有限人为活动和国家重大项目占用，守住自然生态安全边界。严格管控城镇开发边界，坚持严控总量、盘活存量、优化结构、提升效率，着力提高建设用地节约集约利用水平，减少对耕地和自然生态空间的占用，推动城镇空间内涵式集约化绿色发展。

（三）实施自然生态系统整体保护、系统修复、综合治理

学习运用习近平生态文明思想“厦门实践”经验，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，厚植生态产品价值实现的绿色底色，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，加强生物多样性保护。围绕重要流域和自然地理单元，实施重要生态系统保护和修复重大工程，做强做亮“中国山水工程”品牌，推进国家生态安全屏障体系建设。加大历史遗留废弃矿山生态修复治理，因地制宜实施生态修复，恢复区域生态系统功能。加强生产矿山生态修复监管，推进边生产、边治理，促进绿色矿山建设。陆海统筹推进近岸海域与入海河流协同治理，加强红树林、珊瑚礁、海草床等重要海洋生态系统保护修复。

三、提升生态产品价值实现的资源要素供给和配置效能

（四）推进自然资源确权登记和设权赋能

依托自然资源统一调查监测、自然资源分等定级、资产清查成果，摸清生产生态产品的资源底数。有序开展自然资源确权登记，加强登记成果应用，明晰自然资源资产产权主体和边界，明确生态产品权责归属。健全不同门类自然资源资产的权利体系，按照自然资源资产所有权与使用权相分离的原则，推动自然资源资产有偿使用。完善国有农用地、未利用地权利体系，构建无居民海岛权利体系，探索土地、海域、水域使用权等分层设权，推动各类自然资源资产使用权等权利组合设置，促进自然资源资产增值增效。探索开展自然资本核算。

（五）促进自然资源资产整体配置和高效利用

根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，探索编制自然资源资产配置方案，按照公益性、经营性等特征，分类划定储备片区、配置单元，统筹谋划自然资源资产储备、配置、价值实现、收益管理等内容。加强与国土空间规划的反馈和协同，根据配置方案编制实施计划，结合落实详细规划有关规划用途、开发强度等要求，明确自然资源资产配置的时序、方式、规模、用途等，引导自然资源资产布局合理、结构优化。探索通过收储、租赁、置换和入股等方式，形成主体明确、边界清晰的自然资源资产组合标的，推动多要素自然资源资产组合供应，促进资产配置效率最优化和效益最大化。制定自然资源资产整体评估技术标准，构建统一的自然资源分等定级估价体系和市场交易规则。探索通过有偿使用合同、监管协议等方式，落实各类自然资源资产的使用条件、产业准入标准和生态保护修复要求等，并统一纳入自然资源资产交易平台管理。

四、创新生态产品价值实现新机制

（六）建立资源权益指标市场化交易机制

充分发挥市场决定性作用，开展资源权益指标市场化交易，让保护绿水青山获得合理回报。探索建立大陆自然岸线占修平衡制度，新增建设项目占用自然岸线的，由项目建设单位承担修复与占用相当的生态恢复岸线责任，涉及生态保护红线的严格执行有关规定。在严守生态安全底线前提下，各类实施主体依法依规将非耕地垦造、恢复为耕地形成的补充耕地指标，可以按规定流转使用。试点探索生态保护红线内的零星建设用地优先转为林地、草地、湿地，腾退的建设用地可按一定比例折算为新增城镇建设用地规模，调整到城镇开发边界内，不占用现有开发边界规模和扩展倍数。实施生态系统碳汇能力巩固提升行动，支持生态系统碳汇项目通过全国温室气体自愿减排交易市场、碳普惠机制等获得收益。

（七）健全生态补偿赔偿机制

立足主体功能定位，推进各地探索生态空间综合补偿模式，系统谋划同一生态空间中并存各类自然生态要素，稳步推进各类生态补偿资金统筹使用。推动完善重点生态功能区转移支付政策，加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度，推动将生态保护红线面积、比例、保护情况作为资金分配和奖惩的重要因素。鼓励生态产品供给地和受益地按照自愿协商原则，通过资金补偿、产业转移、共建园区等多元化方式，开展横向生态保护补偿。推进自然资源资产损害赔偿制度建设，逐步建立自然资源资产损失的发现、核实、索赔和报告机制，维护自然资源资产所有者权益。

（八）构建生态产品产业化经营开发机制

科学开发利用自然资源，推动产业化经营，培育绿色新动能。依托洁净水源、清洁空气、适宜气候等自然本底条件和优美自然风光，从事生态旅游、康养、体育等产业开发。发掘海洋生态产品价值，发展海水淡化与综合利用、海洋可再生能源、海洋生态牧场等绿色产业。利用地质遗迹、地热、矿泉水等特色资源，建设地质文化村和相关产业。加快矿山生态修复、矿产资源综合利用、二氧化碳地质封存等绿色技术创新和产业化应用，推动产业绿色转型。鼓励自然资源富集、生态产品生产能力较强的地区，探索建立全要素、全产业覆盖的生态产业化和产业生态化运行机制，促进产业与生态融合发展。

五、组织保障

各级自然资源主管部门要加强组织实施，强化部门协同，形成工作合力。积极宣传生态产品价值实现的进展和成果，总结推广各地典型做法和经验，持续发布生态产品价值实现典型案例，合理体现自然资源的经济效益、社会效益和生态效益，营造全社会共同推进“两山”转化、建设美丽中国的良好氛围，为构建人与自然和谐共生的现代化贡献力量。

自然资源部
2024年12月4日