调研报告

学习贯彻党的二十届三中全会精神

深化创新“绿券”制度 建构共建共享绿美佛山体制机制

党的二十届三中全会通过的《关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，健全绿色低碳发展机制。实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系。“绿券”源起佛山市南海区2022年在推进全域土地综合整治工作中的创新探索成果，创造性地建构了城市生态复绿价值转化机制。“绿券”制度得到了省级部门的高度认可，鼓励推广作为全省“百千万工程”自然资源要素保障的改革方向之一。2022年以来，广东省、佛山市先后提出建设“绿美广东”“绿美佛山”的目标，且均明确鼓励社会资本参与绿美生态建设。但囿于当前机制制度，相较于其它基础设施工程，公共绿化、生态复绿等公益性强的工程，因经济效益转化有限、建设投入相对集中、规划用地公有属性等现实因素，民间社会资本直接参与难度较高，政府短期投入压力巨大，融资亦相对困难。如何进一步深化创新“绿券”制度，打通社会资本进入渠道，建构共建共享城市生态绿地空间的体制机制，是一个值得深入研究探索的方向。

现状

“绿券”制度有创新也有局限

（一）“绿券”核心要义和主要创新

在佛山市南海区全域土地整治工作中，对于低效建设用地主要有三种整治方向：提升为产业或经营性用地、复垦为农用地和修复为城市绿地等公益用地。第一种方向可自身实现效益平衡或增值，第二种方向通过省折旧复垦办法或南海区“地券”制度转化的可交易复垦指标也能得到一定的利益补偿，对于第三种方向，南海区则创设了“绿券”制度以弥补其价值转化缺失问题。

从制度逻辑和实践来看，南海区的“绿券”实则是对“地券”制度的延展，是针对低效建设用地不适宜复垦，但可复绿且具有一定生态价值的情况，给予一定数量新增建设用地指标奖励的凭证。通过创设“绿券”制度，使原本不具备经济效益的低效建设用地复绿实现了价值“从0到1”的突破。

（二）“绿券”制度局限性

虽然南海区“绿券”制度探索基本建构了生态复绿价值转化的基本逻辑框架，但在实践操作中仍存在一定的局限性。主要体现为：一是价值转化类型单一化。现行“绿券”核心要义是对符合条件的复绿项目奖励一定比例的新增建设用地指标，但由于新增建设用地指标主要是应用在农用地转为建设用地过程中，这意味着“绿券”主要价值体现在两方面：农村集体经济组织通过“农转建”提升其集体土地价值；对国有建设用地复绿改造利益的适度补偿。实操中价值应用场景较为单一化。二是经济价值无法市场化。南海区“绿券”明确仅限于镇街内自用，不得公开交易及转让，除民生、公益类项目外，累积超过30亩的“绿券”才能在政府指定的产业集聚区内一次性使用。这一使用要求明确了“绿券”属于特定用途的奖励凭证，不具备市场化交易的功能，从而导致“绿券”的市场经济价值无法被直接评估衡量。三是社会参与路径不畅通。鉴于“绿券”制度前述所限的应用主体、场景和使用要求，实际上社会资本并没有直接参与转化“绿券”的路径。即使参与，在目前制度框架下社会资本也只能通过与农村集体经济组织合作的方式，获得在一定期限内分享“绿券”价值的效益。总体而言，现行制度对社会资本参与“绿券”并没有形成有效的利益驱动。

建议

拓宽“绿券”价值转化类型 建立绿化增量评估机制

（一）顶层设计逻辑

2021年4月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》提出“……（八）制定生态产品价值核算规范。鼓励地方先行开展以生态产品实物量为重点的生态价值核算，再通过市场交易、经济补偿等手段，探索不同类型生态产品经济价值核算，逐步修正完善核算办法……（十三）推动生态资源权益交易。鼓励通过政府管控或设定限额，探索绿化增量责任指标交易、清水增量责任指标交易等方式，合法合规开展森林覆盖率等资源权益指标交易”。以上指导意见为“绿券”制度进一步深化创新提供了政策支撑和设计逻辑。城市生态复绿作为一种具有公共性、普惠性的生态产品，仅依赖地方政府单方供给，难以满足当前群众对城市品质、美好生活日益增长的需求。通过制度创新推动生态复绿价值转化为可评估、可交易的经济价值，有利于鼓励“众筹”资源共建共享城市生态空间，降低地方政府财政投入压力，有效增加生态产品供给。

（二）地方政策建议

基于前述分析研究，“绿券”制度探索的关键问题在于：如何让生态复绿产生的“绿券”成为市场主体普遍需要的“商品”？这一问题涉及两方面核心要素：一是“绿券”要直接挂钩市场主体经济利益；二是“绿券”价值可量化评估，具备可交易的条件。围绕该问题，建议从以下四方面进一步深化创新完善“绿券”制度：

一是拓宽“绿券”价值转化类型。首先从需求侧出发，通过制度设计，使“绿券”转化为市场主体提高经济效益所需要的要素。基于现行各地规划管控技术研究，各地城市规划普遍对经营性用地范围内的绿地空间设置了规范要求，但各地规划管控的导向呈现差异化。以工业用地为例，重庆、昆明、西安对工业用地绿地规划管控偏宽松，尤其西安，以设置绿地上限值的方式鼓励用地主体提高工业用地使用效率；广州、郑州则设置了比较严格的最低绿地率要求。也即是说，经营性用地范围内的绿地率可由地方政府根据实际进行调控管理。同时，立足用地主体追求生产效能最大化的经济逻辑，普遍会偏好在用地范围内减少绿地配置。如果制度允许用地主体通过异地复绿方式减少自有用地内一定比例的绿地率配置，则有条件调动经营性用地主体参与公共空间生态复绿的积极性，让生态复绿的“绿券”真正成为市场主体为提高自有用地使用效率所需要的“产品”。

二是建立绿化增量评估机制。从市场经济逻辑分析，产品可作为商品流通的前提是其价值可被有效量化评估。对于生态产品的价值评估，虽尚无细化的规定，但国家层面制定的《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）给出了原则思路：“（二十七）加快自然资源及其产品价格改革。按照成本、收益相统一的原则，充分考虑社会可承受能力，建立自然资源开发使用成本评估机制，将资源所有者权益和生态环境损害等纳入自然资源及其产品价格形成机制。”基于此原则，可考虑建立生态复绿技术通用指引和相应成本管控体系，并以成本和收益相平衡为原则形成“绿券”的基础价格，使“绿券”进一步转化为具备流通交易条件的“商品”。

三是完善市场交易平台机制。鼓励通过市场化交易进一步激发“绿券”经济效益，在制度化明确生态复绿的范围、验收条件及转化“绿券”机制的前提下，进一步完善“绿券”交易方式和使用规则，推动将“绿券”纳入统一的公共资源交易平台实行竞争性出让，发挥市场配置资源的决定性作用，畅通社会资本参与生态复绿渠道，激发“绿券”的市场经济价值。

四是建立健全监管配套制度。强化顶层设计，以统领性的纲领文件确定制度总体框架。明确职责分工，加强协同合作，各职能部门围绕“绿券”逐步建立健全各项监管配套制度，合力形成“1+N”的绿券政策体系，推动“绿券”制度规范化、科学化、长效化发展，为城市生态产品价值转化探索提供可复制、可推广的经验模式。执行层面重点抓好监督落实，加强金融保障和政策引导，鼓励金融机构和社会资本出资设立生态复绿基金，对生态复绿项目提供融资支持。充分发挥新闻媒体作用，加强信息共享与信息公开发布，引导全社会树立共建、共享城市生态绿地空间的意识。

（本报告系佛山市委党校2024年中青班调研成果，撰写人：顺德区大良街道党工委委员、副主任麦宇云，有删改。）

个论

坚持用改革精神管党治党

□丁红翔

改革精神是推动社会发展和进步的重要动力，也是管党治党的重要历史经验。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）提出“坚持用改革精神和严的标准管党治党”的重大命题。学习贯彻落实全会精神，坚持用改革精神管党治党，是我们党在新的历史条件下着眼于解决大党独有难题、不断深化和拓展党的自我革命的战略部署，对全面推进新时代党的建设新的伟大工程，开创党的建设新局面意义重大。

坚持用改革精神管党治党，必须坚持和加强党的全面领导。进一步全面深化改革，推进中国式现代化，关键在党。党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。要坚决落实党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导，完善党的领导体制机制，坚决维护党中央权威，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，不断改进和提升党把握方向、谋划大局、制定政策、促进改革、扩大开放、防范风险、保证安全的水平。要旗帜鲜明讲政治，把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”作为最高政治原则和根本政治责任，确保改革始终沿着正确政治方向前进。

坚持用改革精神管党治党，必须不断推进党的理论创新。思想建党、理论强党是管党治党的宝贵历史经验和光荣传统。党的十八大以来，习近平总书记坚持以思想理论创新引领改革实践创新，取得了管党治党的伟大成就。要加强理想信念教育和党性教育，坚定对马克思主义的信仰，对中国特色社会主义的信念，对实现中华民族伟大复兴中国梦的信心。要坚守推进理论创新的“魂脉”和“根脉”，坚持和运用马克思主义的立场观点方法指导党的创新理论的实践，不断传承和弘扬中华优秀传统文化，为党的理论创新提供丰厚滋养，用党的创新理论增强管党治党的思想自觉、政治自觉和行动自觉，汇聚起管党治党的强大力量。

坚持用改革精神管党治党，必须健全全面从严治党体系。全面从严治党永远在路上，党的自我革命永远在路上，健全全面从严治党体系是强化管党治党全面系统布局、协同高效推进的重大举措。要按照“进一步健全要素齐全、功能完备、科学规范、运行高效的全面从严治党体系”的总要求，推动健全全面从严治党组织体系、教育体系、监管体系、制度体系、责任体系。要聚焦全会《决定》作出的各项决策部署，以正风肃纪反腐为重要抓手，紧盯重点问题、重点领域、重点对象，监督保障改革部署落地见效。

坚持用改革精神管党治党，必须推动基层党建高质量发展。党的基层组织是党团结带领群众学习贯彻落实全会精神的“最后一公里”。要坚持大抓基层鲜明导向，优化基层党组织设置，扩大党组织覆盖，推动有形覆盖和有效覆盖同向发力。要创新党组织活动方式，改革和创新基层党员管理制度，健全基层党员经常性学习教育机制，进一步拓宽党员服务群众渠道，完善党员联系和服务群众工作体系。要针对不同领域的基层党组织精准施策，积极探索适应新兴领域发展特点的党建工作模式，把基层党组织打造成领导班子优、党员队伍优、工作机制优、发展业绩优、群众反映优、党建品牌优的战斗堡垒，以高质量党建引领保障高质量发展、现代化建设。

坚持用改革精神管党治党，必须锻造高素质的干部队伍。用什么样的干部，往往决定了能成就什么样的事业。要适应进一步全面深化改革的要求，构建有效管用、简便易行的干部选拔任用机制，健全科学的考核评价体系，全面客观地评估干部的工作表现和能力素质，真正把政治过硬、敢于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁的干部选拔出来，在最恰当的时机把好干部放在最适合的岗位上，最大限度激发干部的积极性主动性创造性。要加强干部队伍的教育培训力度，着力提高干部的政治素养和业务能力，不断优化干部队伍奖惩激励机制，引导干部树立和践行正确的政绩观，营造风清气正的工作环境。

（作者单位：禅城区委党校）