

关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见

川自然资发〔2023〕15号

为贯彻落实《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）文件精神，结合我省实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，深入践行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，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立健全“谁修复、谁受益”的生态保护修复市场机制，充分调动全社会力量参与生态保护修复，逐步形成政府主导、多方参与、政策支持生态保护修复新格局，助推美丽四川建设。

二、重点领域

（一）自然生态系统保护修复。实施典型生态系统保护与修复，加快若尔盖草原湿地水源涵养生态保护和修复、横断山区水源涵养与生物多样性保护、长江上中游岩溶地区石漠化综合治理、大巴山区生物多样性保护与生态修复等生态保护和修

复重大工程建设。依据自然保护地相关规定，引导当地居民和公益组织等参与科普宣教、自然体验、科学实验等活动和特许经营项目。

（二）农田生态系统保护修复。开展全域土地综合整治，统筹实施农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、土地复垦、生物多样性保护等。优先在成渝地区双城经济圈、安宁河流域、重要交通干线沿线、地震灾区等重点区域开展土地综合整治。

（三）城镇生态系统保护修复。实施河湖水系连通、生态廊道、生态清洁小流域、生态基础设施建设，提升城镇生态系统质量和稳定性，构建串联城乡、贯通全域、功能复合的生态网络。探索开展成都等公园城市、江油等生态园林城市（县城）、遂宁等海绵城市、德阳等人居环境整治等试点示范。

（四）矿山生态保护修复。加强历史遗留矿山生态保护修复、采煤沉陷区综合治理、地质灾害隐患治理，合理开展修复后的生态化利用。加快推进大熊猫国家公园历史遗留废弃矿山生态修复示范工程。加强全省矿山生态环境综合整治，支持参与绿色矿山建设，推进攀枝花等绿色矿业发展示范区建设。

（五）探索发展生态产业。结合生态保护修复项目建设，统筹发展生态农（林）业、生态旅游、休闲康养、自然教育、清洁能源等产业；推动川茶、川酒、川菜、川药等特色生态产品规模化、标准化、品牌化发展。支持生态系统碳汇项目开发与碳汇交易。推广“小组微生”新农村综合体建设模式，积极

探索川西林盘生态价值实现路径。

三、参与机制

（一）参与内容。鼓励和支持社会资本参与生态保护修复项目投资、设计、修复、管护等全过程，围绕生态保护修复开展生态产品开发、产业发展、科技创新、技术服务等活动，对区域生态保护修复进行全生命周期运营管护。重点鼓励和支持社会资本参与以政府支出责任为主（包括责任人灭失、自然灾害造成等）的生态保护修复。对有明确责任人的生态保护修复，由其依法履行义务，承担修复或赔偿责任。

（二）参与方式

1. 自主投资模式。社会资本以单独、联合体、产业联盟等形式出资开展生态保护修复。通过公开竞争方式引入社会资本，大力推广“生态保护修复+产业导入”模式，利用获得的自然资源资产使用权或特许经营权发展适宜产业。

2. 与政府合作模式。社会资本可按照市场化原则设立基金，投资生态保护修复项目。通过产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，推动公益性较强、收益性较差的生态保护修复项目与收益较好的关联产业融合实施。对有稳定经营性收入的生态保护修复项目，可以采用政府和社会资本合作等模式，地方政府可按规定通过投资补助、运营补贴、资本金注入等方式支持社会资本获得合理回报。

3. 公益参与模式。鼓励公益组织、个人等与政府及其部门合作，参与生态保护修复。

（三）参与程序

结合实际积极探索灵活高效的工作程序，充分调动社会资本参与生态保护修复的积极性，采取如下程序：

1. 统筹编制年度项目计划清单。依据各级国土空间规划、生态保护修复规划，由县级人民政府确定生态保护修复任务和重点项目，初步明确项目自然资源资产配置安排意向和支持政策，制定年度项目计划清单，经市（州）自然资源主管部门审核后报省自然资源厅备案，备案后向社会公布。

2. 科学制定生态保护修复实施方案和自然资源资产配置方案。县级人民政府有关部门应依据年度项目计划清单制定生态保护修复实施方案，明确生态保护修复绩效目标、工程措施、投资概算、支持政策、后续产业发展要求、资本进出路径及投入回报等内容；同步编制相应的自然资源资产配置方案，明确自然资源（其中矿产资源仅限于因项目需要采挖的只能用作普通建筑材料的砂、石、粘土）资产配置，建设用地、补充耕地等指标，土地使用和经营权等情况。生态保护修复实施方案和相应的自然资源资产配置方案应在市县两级人民政府网站、政务新媒体以及报刊等平台公开征求社会意见，征求意见期限不少于 30 日。征求意见结束后由县级人民政府报市级人民政府或经授权的市级有关部门组织方案审查，审查通过后由县级人民政府批准实施，并及时录入省国土空间生态修复监管应用系统。

3. 公开竞争引入生态保护修复主体。县级人民政府有关部

门将生态保护修复实施方案、相应的自然资源资产配置方案在本级公共资源交易平台一并公开，通过竞争方式确定生态保护修复主体暨自然资源资产使用权人，并签订生态保护修复协议和自然资源资产配置协议，明确修复要求、各方权利义务和违约责任。相关信息确定后，通过本级人民政府公报和政府网站以及在本行政区域内发行的报纸等途径及时向社会公开。

4. 有序开展项目实施。生态保护修复主体按相关行业要求组织实施。县级人民政府组织相关部门负责项目验收，对政府和社会资本合作项目及涉及政府奖补的项目组织财务审计。有关部门要对社会资本参与生态保护修复项目进行全过程监督指导。

5. 规范开展生态保护修复产品市场化交易。探索建立自然资源产权交易平台，明确产品交易规则，建立交易主体信用评级体系，规范开展市场化交易。

四、支持政策

（一）规划支持政策。市县两级人民政府应将生态保护修复和相关产业发展的空间需求纳入本级国土空间规划。在符合法律法规政策和规划约束条件的前提下，合理安排生态保护修复区域内各类空间用地的规模、结构、布局和时序。生态保护修复项目范围内涉及零散耕地、园地、林地、其他农用地需要空间置换和布局优化的，在确保耕地总量不减少的前提下，可纳入生态保护修复实施方案一并依法审批；涉及永久基本农田调整等法定审批事项的，依法办理审批手续。项目完成后，由

自然资源主管部门通过年度土地变更调查统一调整土地用途，不动产登记机构依据调整土地用途文件，按照不动产登记相关规定办理相关不动产登记。

（二）产权激励政策。探索促进生态保护修复的产权激励机制，对集中连片开展生态保护修复达到一定规模和预期目标的生态保护修复主体，在符合国土空间规划的前提下，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发；其中修复规模 50%以上为林草地的，可利用不超过 3%的修复面积，从事生态产业开发。对社会资本投入并完成修复的国有建设用地，拟用于经营性建设项目的，在同等条件下，该生态保护修复主体在公开竞争中具有优先权。修复后新增的集体农用地，鼓励农村集体经济组织将经营权依法流转给生态保护修复主体。修复后的集体建设用地，符合规划的，可根据国家统一部署稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市，生态保护修复主体可在同等条件下优先取得使用权。社会资本投资修复并依法获得的土地使用权等相关权益，在完成修复任务后，可依法依规流转并获得相应收益。

（三）指标使用政策。社会资本将修复区域内的建设用地修复为农用地并通过验收后，腾退的建设用地指标可以优先用于相关产业发展，节余指标可以按照城乡建设用地增减挂钩政策，在省域范围内流转使用。生态保护修复主体将自身依法取得的存量建设用地修复为农用地的，经县级以上人民政府有关

部门验收合格，省级相关部门复核后，腾退的建设用地指标可用于其在省域范围内占用同地类的农用地。

（四）资源利用政策。按照生态保护修复实施方案、自然资源资产配置方案及其工程设计，对于合理削坡减荷、消除地质灾害隐患等新产生的土石料及原地遗留的土石料，河道疏浚产生的淤泥、泥沙，以及优质表土和乡土植物，允许生态保护修复主体无偿用于本修复工程，纳入成本管理；如有剩余的，由市县两级人民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。

（五）财政支持政策。鼓励有条件的地方由政府出台生态保护修复项目配套产业的支持政策，优先安排生态保护修复项目配套基础设施建设资金。用足用活中央财政林业补助补贴资金、林业贷款贴息以及地方配套贴息、补助等财政资金支持。发挥政府投入的带动作用，探索通过 PPP 等模式引入社会资本开展生态保护修复，落实好国家关于生态保护和环境治理行业增值税期末留抵退税政策等环境保护、节能节水等方面相应税收优惠政策。社会资本实施造林绿化，可按有关规定享受造林补助政策。社会资本投资建设的公益林，符合条件并按规定纳入公益林区划的，可以同等享受政府相关补助政策。由省级相关主管部门遴选生态、经济和社会效益显著的典型生态保护修复项目，从省级部门管理的专项资金中给予省级补助或奖励。

（六）金融支持政策。在不新增地方政府隐性债务的前提下，支持金融机构参与生态保护修复项目，鼓励创新金融产品

和服务方式，拓宽投融资渠道，优化信贷评审方式，按市场化原则为项目提供资金支持。推动绿色基金、绿色债券、绿色信贷、绿色保险等，加大对生态保护修复的投资力度。积极支持符合条件的企业发行绿色债券，用于生态保护修复。支持技术领先、综合服务能力强的骨干企业上市融资。鼓励金融机构针对生态保护修复建立符合绿色企业和项目融资特点的绿色信贷服务体系。支持具备条件的企业发行绿色资产证券化产品，盘活资源资产。健全森林保险制度，鼓励保险机构和有条件的地区探索开展保价值、保产量、保收入的特色经济林和林木种苗保险试点，推进草原保险试点，加大保险产品创新力度，完善灾害风险防控和分散机制。

（七）用地支持政策。在符合国土空间规划和土壤环境质量要求、不改变土地使用权人的前提下，经依法批准并按市场价补缴土地出让价款后，生态保护修复主体可将依法取得的国有建设用地修复后用于经营性用途，发展生态产业；其中，用于国家支持新产业、新业态项目的，经县级以上人民政府批准，可暂不变更土地用途，过渡期为 5 年，过渡期满后依法按新用途办理用地手续。生态保护修复主体利用取得的自然资源资产使用权实施生态旅游、生态农业等项目建设，在保障生态效益和依法依规的前提下，可（按照国家规定）通过集体经营性建设用地入市等方式进行供地。依据国土空间规划在矿山修复后的土地上发展旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占用永久基本农田、不破坏生态环境和自然景

观、不影响地质安全并对优质耕作层实施保护措施的前提下，其用地可不征收、不转用，按现用途管理。

五、保障措施

（一）加强组织领导。市县两级人民政府要建立统筹协调机制，制定完善相关配套支持政策，细化操作程序，畅通和规范社会资本进入渠道，保障社会资本合法权益，增强长期投资信心。各有关部门和单位加大支持力度，形成协同推进的工作合力，营造良好的营商环境。

（二）强化示范引领。鼓励地方政府与政策性银行联合建立试点示范资金奖补机制，带动社会资本投入。发挥骨干企业带头引领作用，探索导向明确、路径清晰、投入持久、回报稳定的可持续发展模式。加大与研究机构、高校交流合作，鼓励开展生态保护修复理论和方法等基础研究、关键技术研发和集成示范推广。

（三）加强项目监管。运用省国土空间生态修复监管应用系统，推动项目全过程动态监测监管。建立社会资本参与生态保护修复项目负面清单。建立信用监管机制，实现跨地区跨部门奖惩联动。生态保护修复过程中涉及地理、生态、生物等方面敏感信息的，严格按照相关规定执行。

（四）做好宣传推广。各地、各部门应加大宣传力度，积极宣传生态保护修复典型案例，鼓励开展工作经验交流，推广成功经验做法，增强社会资本参与的获得感和荣誉感，促进全社会形成关心支持生态保护修复工作的良好氛围。

此文件自印发之日起施行，有效期为 3 年。