

# 关于鼓励和支持社会资本参与 生态保护修复的实施意见

(征求意见稿)

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

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)、《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》(自然资规〔2019〕6号)等文件精神,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,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,深入践行习近平生态文明思想,落实习近平总书记对四川工作系列重要指示精神和来川视察重要指示精神,认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署,坚持生态优先、绿色发展,坚决扛起长江黄河上游生态保护政治责任,推动绿水青山向金山银山转化,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动有效市场和有为政府更好结合,聚焦重点领域和关键环节,鼓励支持社会资本全面参与生态保护修复,逐步形成政府主导、企业参与、金融支持的生态保护修复新格局,助推全省生态文明建设和高质量发展。

## 二、重点领域

（一）自然生态系统保护修复。鼓励社会资本参与长江黄河上游重要生态屏障建设。根据《四川省国土空间生态修复规划（2021-2035年）》重点工程部署，支持参与\*\*\*\*、\*\*\*\*等重大工程建设。

（二）农田生态系统保护修复。鼓励社会资本参与全域土地综合整治试点和乡村片区土地综合整治，加强耕地“三位一体”保护力度，夯实粮食安全基础，助力打造新时代更高水平的“天府粮仓”。优先在\*\*、\*\*、\*\*等重点区域开展不同尺度的土地综合整治，统筹实施农用地整治、建设用地整治、乡村生态保护修复和乡村人居环境整治。

（三）城镇生态系统保护修复。鼓励社会资本参与公园城市、生态园林城市、城市更新、海绵城市、人居环境整治等建设。依法依规实施河湖水系连通、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。支持参与\*\*等公园城市试点、\*\*等生态园林城市、\*\*等城市更新试点、\*\*等海绵城市试点示范区、\*\*等人居环境整治试点城市建设。

（四）矿山生态系统保护修复。鼓励社会资本参与历史遗留矿山生态修复建设、采煤沉陷区综合治理、地质灾害隐患治理，重建矿山生态系统，合理开展修复后的生态化利用。支持参与大熊猫国家公园（四川雅安片区）历史遗留废弃矿山生态修复示范工程等项目建设。根据《四川省历史遗留矿山生态修复三年行动计划（2021-2023）》部署安排，鼓励参与长江干支流10-50公

里、黄河流域等区域历史遗留矿山生态修复。支持参与绿色矿山建设，加强全省矿山生态环境综合整治，积极推进\*\*、\*\*、\*\*等绿色矿业发展示范区建设。

（五）探索发展生态产业。鼓励社会资本结合自然生态系统、农田生态系统、城镇生态系统、矿山生态系统等保护修复项目建设，投资发展循环农（林）业、生态旅游、休闲康养、自然教育、清洁能源及水资源利用、生态牧场等产业。有序推进“小组微生”（小规模、组团式、微田园、生态化）新农村综合体建设，积极探索川西林盘生态价值实现路径，构建林盘经济发展新模式。高质量发展经济林产业和竹、油茶、生物质能源等特色产业。开展产品认证、生态标识、品牌建设等工作。参与外来入侵物种防治、生物遗传资源可持续利用，推广应用高效诱捕、生物天敌等实用技术。支持生态系统碳汇项目开发与碳汇交易。

### 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，在区域范围内发展生态保护修复关联度高、带动力强的产业，探索建立“生态保护修复+产业导入”方式，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。发挥行业内骨干企业的带头引领作用，探索导向明确、路径清晰、投入持久、回报稳定的资源导向型可持续发展模式。

**2. 与政府合作模式。**社会资本可按照市场原则与政府或政府授权的国有企业合作，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有效融合，统筹推进实施。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（PPP）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、个人等与政府及相关业务主管部门合作，参与生态保护修复。鼓励地方政府积极引入社会资本，通过财政专项资金、社会捐助、生态损害赔偿及社会资本注资等方式，共同建立生态保护修复公益基金，开展生态保护修复项目。

### （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，一般可采取如下程序：

**1. 统筹编制年度项目机会清单。**依据各级国土空间规划、生态保护修复规划，由市县两级人民政府确定生态保护修复任务和重点项目，初步明确项目资源配置方案和支持政策，制定年度项目机会清单，及时向社会公布。

**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（市、区）政府有关部门应依据国土空间生态修复规划，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，明确各类指标转让、土地使用和经营权，涉及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。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（市、区）政府报市（州）相关主管部门组织方案审查，审查通过后由县（市、区）政府批准实施，并及时录入\*\*系统。

**3. 公开竞争引入社会资本。**县（市、区）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市县两级公共资源交易平台体系一并公开，通过竞争方式公开公平择优遴选社会资本暨自然资源资产使用权人，并签订生态保护修复协议和土地出让合同等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。遴选结果等相关信息确定后，通过市（州）、

县（市、区）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将遴选结果等相关信息向社会公开。

**4. 有序开展项目实施。**县（市、区）政府有关部门要对社会资本参与生态保护修复项目的勘察、设计、施工、监理、验收等进行全过程监督指导。社会资本按相关行业项目管理程序、施工工艺和工程建设标准组织实施。项目竣工后，有关部门组织验收，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。项目验收后，生态保护修复项目主管部门根据年度土地变更调查结果，依法依规履行用地手续，依规划统一出具调整土地用途文件，不动产登记机构依据调整土地用途文件办理相关不动产登记。

**5. 规范开展生态保护修复产品市场化交易。**探索建立\*\*交易平台，明确各类指标交易规则，建立交易主体信用评级体系，规范开展建设用地指标、补充耕地指标、碳汇指标等市场化交易。指标交易完成后，生态保护修复主体按协议获得相应收益。

#### **四、支持政策**

（一）规划支持政策。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，可纳入生态保护修复方案一并依法审批；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。

（二）用地支持政策。社会资本将历史遗留或自然损毁土地修复后作为经营性建设用地，符合产业用地政策的，可采取弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合的方式供应。对于依

法出让的土地，可通过土地出让合同约定在 1 年内分期缴纳土地出让金，首次不得低于 50%。利用修复后的土地建设非营利性教育、科研、体育、公共文化、医疗卫生、社会福利等建设用地项目，符合划拨目录的可按划拨方式供地。

（三）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。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。

（四）指标使用政策。社会资本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验收合格后，省级相关部门复核，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。对纳入国家重大项目清单的项目用地，以及纳入省重点项目清单的重要生态系统保护修复、环境保护和资源节约等单独选址项目用地，所需计划指标全额保障；其他项目用地由市（州）统筹保障，指标不足的，年底由自然资源厅统筹调剂支

持。社会资本投资的生态保护修复项目产生的碳汇增量指标、减污降碳、补充耕地指标、腾退的建设用地、新增林地等指标在满足当地需求后，支持申请国家统筹。

（五）资源利用政策。按照资源利用方案及其工程设计，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，允许社会资本无偿用于本修复工程，纳入成本管理；如有剩余的，由市（州）、县（市、区）政府依法依规处置，并保障社会资本合理收益。

（六）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资金支持政策，优先安排生态保护修复项目配套基础设施建设资金，落实好生态保护修复和环境治理行业增值税留抵退税政策。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，符合条件的可按规定享受环境保护、节能节水等相应税收优惠政策。社会资本实施造林绿化，符合国家或者地方绿化工程项目要求且经验收合格的，优先按照相关规定享受补贴政策。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。省级相关主管部门遴选出一批生态、经济和社会效益显著的典型生态保护修复项目，奖励省级补助资金。



(七)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中长期资金支持。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。生态保护修复项目形成的资产，符合法律规定的，可依法用于抵押贷款。允许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。

(八)产业支持政策。生态保护红线内自然保护地核心区外，原则上禁止人为活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，允许进行不破坏生态功能的适度参观旅游和相关的必要公共设施建设；土地综合整治、林草类项目实施生态修复后，在符合用地政策，依法办理建设用地转用手续前提下，可利用不超过修复面积\*%的土地面积，通过点状供地方式从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发，所需建设用地的林地指标通过腾退指标保障。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，社会资本可将依法取得的国有建设用地修复后用于经营性用途，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，可继续按原用途使用，过渡期为\*年，过渡期满后依法按新用途重新办理用地手续。利用生态保护修复项目区内土地发展旅游、养老服务产业，属于自然景观用地、农牧渔业种植、养殖用地，以及建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占用永久基本农田和不破坏生态环境、自然景观和不影响地质安全的前提下，可不征收、不转用，按现用途管理。鼓励集中建设、复合利用公共服务设施、基础设施，促进共享共用，提升综合服务水平。对涉及公共安全、环境保护及特殊功能需求的用途不得复合利用。

## 五、保障措施

（一）加强组织领导。各地要将鼓励和支持社会资本参与生态保护修复纳入国民经济和社会发展规划，制定完善相关配套政策措施，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。发挥骨干企业带头引领作用，搭建混合所有制企业等合作平台，促进各类资本和产业协同。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，推动与社会资本形成互补和合力。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，积极探索可持续投资发展模式。加强科研人才梯队建设，构建“产、学、研、用”相结合的良性发展机制。

（三）优化监管服务。建立\*\*监管平台，及时汇总公布生态保护修复项目及投资需求、行业政策法规标准等信息。建立社会资本参与生态保护修复项目负面清单，加强监管执法，强化全过程监督管理，严禁借生态保护修复之名行开发之实，严禁突破耕地保护和生态红线，严禁各类违反法律法规的行为。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采集、处理和使用的，严格按照相关规定执行。

（四）做好宣传推广。各地各部门要加强相关政策法规的宣传解读，让社会资本充分了解参与内容、方式、程序及投资回报等相关政策，及时宣传取得的成效，总结可复制的经验。开展生态保护修复品牌建设，充分利用各类媒体平台，采取线上、线下等多种方式宣传各地好经验好做法，提升传播力和影响力，为社会资本参与生态保护修复营造良好社会氛围。

四川省人民政府办公厅

2022年 月 日