**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）**

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），进一步提升社会资本参与生态文明建设水平，结合我省实际，提出如下实施意见。

**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，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，牢固树立和切实践行绿水青山就是金山银山理念，坚持统筹问题导向和目标导向，充分认识我省生态保护修复水平有待提升、生态保护修复机制有待健全等现状，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合，建立健全体制机制，进一步激发市场活力，以提供更多优质生态产品，推动生态保护修复事业高质量发展，为守住自然生态安全边界，助推广东加快生态文明建设，努力在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌提供自然资源要素保障、夯实生态支撑基础。

（二）主要目标

到2025年，社会资本参与生态保护修复体制机制基本建成，重要区域、重点领域社会资本参与生态保护修复取得新突破，社会资本畅通有序参与生态保护修复局面初步形成。

展望2035年，社会资本参与生态保护修复体制机制全面构建，社会资本参与生态保护修复取得显著成效，生态文明建设水平走在全国前列。

**二、参与程序**

（一）科学设立生态保护修复项目。坚持问题导向，由市、县级人民政府依据各级国土空间规划、生态保护修复规划等规划和有关标准要求，确定生态保护修复任务和重点区域、重点项目。纳入省级生态保护修复项目储备库，动态管理。

（二）合理制定生态保护修复方案。县级人民政府组织自然资源、林业、生态环境等部门编制生态保护修复方案，明确生态保护修复目标或核心指标、自然资源资产配置及后续产业发展要求等，合理确定财税支持方式及资金比例。注重尊重民意，坚持底线思维，保护相关主体利益。生态保护修复方案经地级以上市自然资源主管部门会同级有关职能部门审核和组织专家论证后，由县级人民政府批准。需跨县域设置修复区域或由市级组织实施的项目，由市级自然资源主管部门参照上述做法，牵头组织编制生态保护修复方案，征求有关县级人民政府及市级相关部门意见后，报请地级以上市人民政府批准实施。

（三）公开竞争引入生态保护修复主体。县级人民政府将生态保护修复方案、相应的自然资源资产配置方案、各类指标转让及支持政策等一并公开，形成生态保护修复方案+“政策资产包”，通过公开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土地出让合同等自然资源资产配置协议，明确修复任务要求、各方权利义务和违约责任，并作为土地出让合同附件进行管理。

（四）有序推进生态保护修复项目实施与验收。修复主体依据项目管理程序、施工工艺和工程建设标准等组织项目实施，自然资源主管部门牵头联合同级生态环境等部门按照职能全过程监管项目实施。县级人民政府组织自然资源、生态环境等部门进行项目初步验收后，报送市级自然资源主管部门会同级有关部门进行验收确认。验收确认后，通过年度国土变更调查统一调整土地用途。各级政府有关部门依据职责指导社会资本选择相关专业机构承担生态保护修复项目的勘查、设计、施工、监理等工作。

（五）规范开展生态保护修复产品市场化交易。探索建立自然资源资产与生态保护修复产品的交易渠道，公开发布产品交易规则、企业信用评级等信息，依托公共资源交易平台体系，规范开展市场化交易。

（六）规范开展生态保护修复项目后期管护。合理界定项目后期管护和运维工作边界，落实后期管护经费，由县级人民政府组织乡镇人民政府、生态保护修复主体、后期管护主体签订三方管护合同，明确后期管护主体责任、管护期限和管护内容等。管护经费纳入生态保护修复项目预算足额保障，管护期限从项目通过市级验收确认时起算，管护期限不少于3年。

**三、重点领域**

（一）森林生态保护修复。重点在以南岭山地为核心的北部环形生态屏障和以山地、森林为主体的珠三角外围生态屏障地区，实施科学国土绿化、石漠化防治、防沙治沙、水土流失治理，低质低效林改造，国家储备林、碳汇林、人工商品林建设，天然林等自然资源保护，林木基因资源保护、林作物种质资源保护地建设、珍稀濒危野生动植物和古树名木保护、森林灾害综合治理等工程，推进南粤古驿道森林生态修复，提升森林生态系统质量和稳定性，提升森林生态系统碳汇能力，维育全球代表性的中亚热带常绿阔叶林带、南亚热带季风常绿阔叶林带、热带季雨林带等地带性森林植被带，维持生物多样性。

（二）河湖湿地生态保护修复。重点在东江、西江、北江、韩江、珠江三角洲，粤北长江流域地区，以及粤东沿海和粤西沿海诸河等小流域，实施河湖水系连通、河湖堤防生态化建设、灌区配套设施生态化建设与改造、河湖流域整治、河岸带植被修复、自然湿地岸线维护、植被恢复、水生生物多样性保护、野生动物栖息地恢复治理、水源地保护、水生态系统保护与修复等工程，推进沿江河碧道水生态修复和粤港澳大湾区水鸟生态廊道建设，构筑全球候鸟迁徙驿站，构建绿色生态水网，建设水生物洄游通道和野生动物迁徙通道，解决水生态系统服务功能下降和生物多样性减少等问题。

（三）自然保护地生态保护修复。重点以南岭国家公园建设为核心，实施亚热带常绿阔叶林保护，开展森林、湿地、荒漠、海洋等自然保护区建设及生态示范工程。开展自然保护地整合和优化提升，建立以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以自然公园为补充的自然保护地体系。生态红线内自然保护地核心区外，禁止开发性、生产性建设活动，可允许依据县级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展的对生态功能不造成破坏的生态修复活动。优先对自然保护地内的历史遗留矿山损毁区域进行生态修复，探索建立有利于改善生态环境、维持自然保护地生态服务功能的自然资源领域生态产品价值实现机制，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。

（四）农田生态系统保护修复。在以增强农业空间生态功能、保护岭南特色农业功能区、恢复退化土地生态条件为重点的农田生态系统，实施全域土地综合整治、高标准农田、生态农业、农田水利、高效节水灌溉、水土保持综合治理、耕地质量建设、受污染耕地风险管控与修复、农业面源污染协同治理及生态清洁小流域建设等工程，开展农村宅基地、工矿废弃地及其它低效闲置建设用地整理、农村人居环境整治等生态修复工程，推进农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护，维护生物多样性，改善农田生境和条件。

（五）城镇生态系统保护修复。重点在以强化珠三角核心引领建设世界一流湾区城市群，以及粤东西北的城镇空间，实施“碧道、绿道、南粤古驿道”等生态廊道建设，推进生态清洁小流域、生态基础设施和生态网络建设，串联城内外丘陵山地、森林绿地、骨干水系及湿地湖泊，统筹谋划城镇科学绿化，解决城镇生态系统连通不畅、生态空间不足等问题，优化城镇生态空间格局，改善城镇生态系统质量，增强城镇生态系统韧性。

（六）矿山生态保护修复。重点对城市近郊、村镇周边人口密集以及“三区两线”（指重要自然保护区、景观区、居民集中生活区的周边和重要交通干线、河流湖泊直观可视范围）附近的废弃露天矿山，实施地质灾害隐患治理、矿山损毁土地植被恢复、破损生态单元修复等生态修复措施，重建矿山生态系统，解决历史遗留矿山存在的地质灾害隐患、地形地貌景观破坏等突出生态环境问题。坚持“边开采、边修复”的原则参与绿色矿山建设，推动矿区容貌改善，提高矿产资源节约集约利用水平。

（七）海洋生态保护修复。重点在粤东粤西和珠三角沿海地区，坚持陆海统筹，实施受损岸线岸滩整治修复、入海口海湾综合治理、海岸带重要生态廊道维护、沿海重要生境保护修复、海堤生态化建设与改造等，推进海洋生物洄游通道及鸟类迁徙通道保护修复，构建以海岸线为轴、以海岸带为重点，以沿海防护林、滨海湿地、海湾、海岛等要素为主体的蓝色海洋生态屏障，提升海洋生态系统服务功能。探索在不改变海岛自然资源、自然景观和历史人文遗迹的前提下，对生态受损的无居民海岛开展生态保护修复，允许适度生态化利用。

（八）红树林生态保护修复。重点在沿海城市滨海湿地生态系统适宜培育红树林的区域，坚持自然恢复和适度人工修复相结合，加强对现有红树林实施全面保护。优先选用本地树种，重点在适宜恢复区域营造红树林，在退化区域实施抚育和提质改造，扩大红树林面积，增强红树林生态系统服务与功能，提升红树林固碳能力。鼓励开展红树林碳汇项目开发，探索建立红树林生态产品价值实现路径。

（九）探索发展生态产业。稳慎探索EOD模式，通过“生态修复+产业导入”形式推进产业生态化。鼓励和支持投入循环农（林）业、生态旅游、海洋旅游、森林旅游、红色旅游、森林康养、休闲康养、自然教育、清洁能源、海洋生态牧场等；鼓励和支持开展水利风景区、水上运动、水文旅文创、优质水利用、生态养殖等绿色水经济新业态发展；开展农村可再生资源综合开发利用，发展经济林产业和草、沙、竹、油茶、生物质能源等特色产业；参与河道保护和治理，在水资源利用等产业中依法优先享有权益；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；开展产品认证、生态标识、品牌建设等工作。

**四、支持政策**

（一）空间优化。

市、县级人民政府应将生态保护修复纳入国土空间规划“一张图”。对生态保护修复项目涉及的合理建设用地需求但暂时无法确定具体位置的，可以使用各地国土空间规划预留建设用地规模。鼓励社会资本参与生态保护修复方案编制，在符合法律、法规、政策和规划管控、用途管制条件的前提下，合理安排生态保护修复区域内各类用地的规模、结构、布局和时序。在符合耕地和永久基本农田、生态保护红线管控要求的基础上，生态保护修复项目区范围内零散耕地、园地、林地及其他农用地可进行空间置换和布局优化，纳入生态保护修复方案依法审批。探索通过混合产业用地方式供应生态产业用地。推进整治修复海域使用权立体分层设权，在符合规划用途、管制要求的前提下，允许依据功能分宗设权。

（二）产权激励。

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，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，在符合国土空间规划和用途管制的前提下从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发，其中以林草地修复为主的项目，修复面积达到500亩以上，可在项目区内利用不超过修复面积3%、不超过30亩的建设用地作为生态产业用地；符合条件的，可按点状供地政策办理相关规划用地手续。经充分论证确有必要的，可结合项目需要在县域范围内统筹安排生态产业用地。生态产业涉及用地、用林指标，纳入省市计划指标重点保障范围。已经立项报备、进入省级项目储备库储备的生态保护修复项目，建设需要和生态产业涉及使用林地和林木采伐的，优先保障林地定额及林木采伐限额。

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；涉及海域使用权的，可以依法依规比照上述政策办理。修复后的集体建设用地，符合国土空间规划和用途管制要求的，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。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。社会资本投资修复并依法获得的土地、海域使用权等相关权益，在完成修复任务后，可依法依规流转并获得相应收益。管护期限结束后，生态产业项目取得的国有建设用地使用权，可按合同约定和相关法律法规依法分割、合并或转让。矿山修复后的建设用地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，符合《划拨目录要求》的，可以划拨方式取得土地使用权。

逐步建立健全公益性社会资本参与自然资源生态保护修复的制度。

（三）指标使用。

修复区域内的建设用地修复为农用地并验收合格后，腾退的建设用地指标按照拆旧复垦政策可在省域范围内流转使用，优先用于相关产业发展。土地整治与生态修复产生的新增海洋生态恢复岸线、新增耕地、红树林面积指标，经验收合格后可依法依规在省域范围内有偿流转使用。

省将在统筹国家激励的基础上，按年度红树林造林合格面积的50%，给予新增建设用地指标奖励，由营林所在县级人民政府在县域内统筹使用。对鼓励和支持社会资本参与生态保护修复工作开展较好的地区，省将根据生态保护修复项目立项报备、储备入库和引进社会资本综合效益等因素，给以新增建设用地指标奖励。

（四）资源利用。

对经省确认的登记在册历史遗留矿山，可据实核定矿区范围内的土地利用现状地类，按程序变更土地利用类型。在符合国土空间规划和用途管制的前提下，依据生态保护修复规划在矿山修复后的土地上发展乡村旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占耕地（永久基本农田）、未改变农用地和未利用地用途及功能、未固化地面、不破坏环境和自然景观以及不影响地质安全的前提下，按实际地类管理。按照生态保护修复方案及其工程设计，对合理削坡减荷、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，依法依规疏浚河道产生的淤泥、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，由县级以上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。在符合生态环境保护和安全施工要求、不对当地自然人文景观风貌造成破坏的前提下，鼓励生态保护修复项目通过使用新材料、新工艺、新技术循环利用有限资源，发展绿色低碳经济。

创新林木采伐管理机制，开展人工商品林自主采伐试点，引导生态保护修复主体科学编制简易森林经营方案，规模经营的企业可单独编制森林采伐限额，统一纳入年采伐限额管理，经审批可依法依规自主采伐。采伐经济林、能源林，可依据经批准的森林经营方案，依法依规自行设计、自主决定采伐林龄和方式。

建立健全自然保护地特许经营制度。探索通过政府购买服务等方式引进自然保护地内红树林生态保护修复主体，在符合国土空间规划和用途管制要求的前提下，以特许经营的方式，开展林下科普体验、生态旅游、生态康养以及生态养殖等形式的活动。

（五）财税支持。

统筹农业、林业、水利、环保等财政资金适度投放修复区域，制定政府购买服务名录。发挥政府财政投入的引导带动作用，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、税收优惠等相关政策。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，可以同等享受相关政府补助政策。优化国家储备林支持政策，充分发挥中央、省级财政相关补助资金的支持作用。社会资本投资建设的国家储备林，在符合相关法律法规前提下，可以同等享受相关政府补助政策。

减轻生态保护修复主体资金压力，出让修复区域内新增的建设用地，允许分期缴纳土地出让价款，在首次缴纳比例不低于全部出让价款50%的前提下，剩余价款可在一年内缴清。修复后国有建设用地拟出让用于农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目，或用于我省优先发展产业且用地集约的工业项目的，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》的70%执行。按比例计算后低于该项目实际取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的，应按不低于实际各项成本费用之和的原则确定出让底价。混合用地出让最低价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的70%。在符合国土空间规划和用途管制的前提下，现有工业用地提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（六）金融扶持。

在不新增地方隐性债务的前提上，鼓励金融机构拓宽投融资渠道，优化信贷评审方式，创新金融产品和服务方式，依法依规参与生态保护修复。充分发挥好商业性、开发性、金融性金融贷款作用，通过绿色基金、绿色债券、绿色信贷、绿色保险等方式，加大对生态保护修复的投资力度。鼓励金融机构因地制宜创新金融支持方式，以支持生态产业化和产业生态化为方向，构建多方合作共赢模式，推进生态保护修复与当地产业绿色发展一体化实施。积极支持符合条件的企业发行绿色债券，用于生态保护修复工程。支持技术领先、综合服务能力强的骨干企业上市融资。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。鼓励社会资本成立生态保护修复投资基金，推动联合公益基金参与我省生态保护修复。

（七）科技扶持。

推动生态修复信息平台建设，畅通社会资本获取项目信息渠道，借助信息化等科技手段强化项目全生命周期监管，完善项目调查、监测、验收和评价指标体系，加速项目落地转化。鼓励社会资本会同省内高等院校、科研院所等第三方科研力量，联合重大科技创新平台加强生态保护修复基础理论研究和技术攻关，加大生态保护修复机械装备研发力度，加大生态保护修复关键技术研发、应用、推广和示范。开展农田、湿地等生态系统固碳增汇关键技术研发，提升生态系统碳汇监测、评估和核算能力。

**五、保障措施**

（一）加强组织领导。各级人民政府要提高政治站位，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，建立健全统筹协调机制。各级自然资源主管部门要充分发挥牵头组织部门作用，强化工作统筹，科学编制生态保护修复规划，明确修复任务，设立项目并确定生态保护修复目标及自然资源资产配置要求。各有关部门和单位要按职责分工，制定完善相关配套政策措施，细化操作程序，形成协同推进的工作合力。

（二）强化示范引领。在重点领域、重点地区建立生态保护修复项目试点示范工程，强化示范引领。充分发挥央企、省属国企等骨干企业的带头引领作用，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，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。建立生态保护修复储备“项目超市”制度，健全投资促进机制，及时发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。加强监督检查和监管执法，建立信用监管机制，实现跨地区跨部门奖惩联动。严禁借生态保护修复之名行开发之实，严禁突破耕地和永久基本农田、生态保护等红线，严禁各类违反法律法规规定的行为。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）做好宣传引导。各地各有关部门要加强相关政策法规的宣传解读。开展生态保护修复品牌建设，充分利用互联网等各类媒体平台，采取线上、线下等多种方式，积极宣传习近平生态文明思想，传播推广好经验好做法，提升生态保护修复的传播力和影响力，增强社会资本参与的获得感和荣誉感，为社会资本参与生态保护修复营造良好社会氛围，促进全社会关心支持生态保护修复事业。