

# 甘肃省人民政府办公厅文件

甘政办发〔2022〕75号

## 甘肃省人民政府办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见

各市、自治州人民政府，甘肃矿区办事处，兰州新区管委会，省政府各部门，中央在甘各单位：

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）精神，充分调动全社会参与生态保护修复的积极性，不断筑牢西部生态安全屏障，经省政府同意，提出如下实施意见。

### 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、参与模式

各地在不违反法律法规、政策和规划的前提下，引导社会资本选择以资源导向（ROD）或环境导向（EOD）为主要模式开展生态保护修复。社会资本可通过以下方式参与生态保护修复：

（一）社会资本自主投资。社会资本单独或以联合体、产业联盟等形式出资开展生态保护修复，可以投资单独生态保护修复项目或流域（区域）整体生态保护修复。

（二）政府和社会资本合作。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。对有稳定经营收入的项目，可采用政府和社会资本合作（PPP）模式，市、县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。

（三）公益参与。鼓励公益组织、个人等与政府及相关业务主管部门合作，通过建立公益基金等方式参与生态保护修复。

社会资本投资实施生态保护修复项目时，可根据实际情况灵活选择工程总承包（EPC、EPC+F）、授权—建设—运营

(ABO)、流域治理+片区开发等模式。通过“生态保护修复+产业导入”，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，对政府批准的资源进行综合利用获得相应收益。对投资形成的碳汇、建设用地指标、耕地占补平衡指标等，由政府进行交易后按协议获得相应收益。

### 三、参与程序

(一) 科学设立生态保护修复项目。市、县政府及相关业务主管部门按照国土空间规划、国土空间生态修复规划等专项规划，按照适宜性原则科学设立本级社会资本参与的生态保护修复项目，并组织编制生态保护修复方案和年度（阶段）实施计划，明确生态保护修复目标或核心指标、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、黏土）资产配置及后续产业发展需求等。对社会资本投资主体申请的项目组织审核，将符合要求的及时纳入实施计划。实施生态保护修复项目，必须广泛征求群众意见，并向社会公开相关信息。

(二) 择优引入社会资本。市、县政府及相关业务主管部门按照公平、公正、公开原则，择优引入社会资本，并对相关信息进行核实，依法依规确定参与模式、投资回报方式及标准、差别化管理机制，确保社会资本进得去、退得出、有收益。

(三) 加强项目实施监管。市、县政府及相关业务主管部门要强化项目实施监管，指导社会资本投资主体按照相关行业标准和技术规范实施项目，确保工程质量。及时纠正项目实施中不科

学、不规范或影响生态环境安全的问题，对存在严重隐患的项目停工整改。

（四）严格项目竣工验收。市、县政府及相关业务主管部门按照“谁立项、谁验收”原则组织项目竣工验收，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。有新增耕地和建设用地节余指标的项目验收合格后，向省自然资源厅申请开展新增耕地和建设用地节余指标确认。

（五）开展绩效及信用评价。市、县政府及相关业务主管部门对社会资本参与的生态保护修复项目进行效益评价（生态效益、社会效益、经济效益），对社会资本投资主体进行信用等级评价（工程质量、合同履行、从业行为、服务态度），评价结果向社会公开，作为政府确定社会资本投资主体资格和投资收益的依据。政府出资项目要委托第三方评估机构开展项目绩效评价和投资主体信用评价。

#### **四、参与领域**

（一）森林草原生态保护修复。针对森林草原覆盖低、资源总量不足、分布不均、质量下降、功能退化以及有害生物防控、外来物种入侵等问题，实施国土绿化、水土流失治理、人工商品林建设、退化草原生态修复治理、野生动植物种群保护恢复等，开发碳汇项目，提升生态系统碳汇能力，增加碳汇增量。

（二）河湖湿地生态保护修复。针对河水断流、河道淤积、湖泊水量减少、湿地萎缩以及水生态系统功能退化、生物多样性

减少等问题，实施河湖水系连通、河道清理整治、河岸带植被修复、自然湿地岸线维护、植被恢复、野生动物栖息地恢复治理、水源涵养能力提升等，构建循环通畅、生态良好、功能完备的水生态系统。

（三）沙化土地治理修复。针对河西走廊和陇中陇东黄土丘陵地区土地沙化、土壤侵蚀、水土流失等问题，实施防护林网建设、退化植被修复、防风固化工程、小流域综合治理、土壤改良等，形成林地草地耕地科学布局，多树种相结合、乔灌草科学配置的绿色生态屏障，提升防风固沙和抵御自然灾害能力。

（四）自然保护地生态保护修复。依据评估界定的自然保护地保护和建设范围，开展自然保护地优化整合。在符合管控政策前提下，鼓励当地居民、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。

（五）农田生态系统保护修复。针对生态功能减弱、生物多样性减少、耕地土壤质量降低、开发利用与生态保护矛盾突出的农田生态系统，开展全域土地综合整治，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、高标准农田建设等，改善农田生境和条件。

（六）城镇生态系统保护修复。针对城镇生态系统连通不畅、生态空间不足等问题，实施生态廊道、生态清洁小流域、生态基础设施和生态网络建设，提升城镇生态系统质量和稳定性。

（七）矿山生态保护修复。针对历史遗留矿山存在的突出生

态环境问题，实施地质灾害隐患治理、损毁土地植被恢复、破损生态单元修复等，重建生态系统，合理开展修复后的生态化利用。开展绿色矿山建设，恢复矿区自然景观和生态功能，提高矿产资源节约集约利用水平。

（八）探索发展生态产业。鼓励和支持社会资本参与循环农（林）业、生态旅游、休闲康养、自然教育、清洁能源及水资源利用等，发展经济林产业、林下经济产业和草、沙、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。

## **五、支持政策**

### **（一）规划管控。**

1. 各地在开展本辖区内生态保护修复本底调查（普查）、论证的基础上，将生态保护修复重点项目、相关产业发展的空间需求纳入国土空间规划和国土空间生态修复规划。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相关规划的前提下，合理安排生态保护修复区域内各类空间用地规模、结构、布局和时序，并明确社会资本投资方向、重点领域和范围，确保社会资本投资主体能够清晰预测项目风险和盈利水平。

2. 项目范围内涉及零散耕地、园地、林地、草地、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。项目完成后，通过年度国土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办理相关不动产登记。

## （二）产权激励。

1. 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。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。

2. 修复后新增农用地按相关地类承包经营权最高年限确定承包期并发包。农用地损毁后确实无法修复为原用途的，经省级自然资源部门会同相关部门组织核实，并征得土地权利人同意，依法依规处理土地权利人和损毁主体权利义务，报自然资源部核定后可变更其他类型农用地（二级地类）或未利用地，涉及永久基本农田的，按规定进行调整补划。

3. 废弃或低效利用的国有建设用地修复后作为经营性建设用地的，在符合法律法规政策和规划约束的前提下，可将生态修复方案、土地出让方案一并通过公开竞争方式确定同一生态保护修复主体和土地使用权人，按照相关用途最长年限确定经营性建设用地使用权和其他用地经营权，并分别签订生态修复协议与土地出让（出租）合同。用于非营利性的教育、科研、体育、公共文化、医疗卫生、社会福利等建设用地项目，可按划拨方式供

地。符合新产业用地政策的，可采取弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合方式供应。经当地土地出让协调决策机构集体认定，社会资本投资修复的建设用地出让后，可通过土地出让合同约定在两年内分期缴纳土地出让金，首次不得低于50%，用于房地产开发的除外。

4. 废弃或低效利用的集体建设用地，集体经济组织可自行投资修复，也可吸引社会资本参与修复。修复后的土地符合法律法规、政策和规划的，可根据国家统一部署稳妥推进农村集体经营性建设用地入市。社会资本参与生态修复的，土地所有权人与社会资本投资主体要签订协议明确投资及收益分成比例。

5. 修复后作为国有建设用地的，在符合法律法规、政策和规划、土壤环境质量要求，不改变土地使用权人的前提下，经依法批准补缴土地出让价款，可用于工业、商业、服务业等经营活动。用于国家支持新产业、新业态的，经县级以上人民政府批准，可继续按原用途使用，过渡期为5年，过渡期满后依法按新用途重新办理用地手续。历史遗留矿山废弃建设用地修复后，在符合法律法规、政策和规划前提下可作为城镇建设用地使用。

6. 对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的生态保护修复主体，允许其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、农牧渔业等开发。发展旅游、养老服务产业，属于自然景观用地、农牧渔业用地，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、不破

坏生态环境和自然景观的前提下，可不征收、不转用，按现用途管理。

7. 社会资本投资的生态修复项目产生的新增耕地指标、腾退的建设用地指标在满足投资主体的需求后，节余指标可进行跨区域交易，符合国家统筹要求的，申请国家统筹，指标交易的净收益可按一定比例奖补投资主体。节余指标由市、县政府统筹使用的，可按照指标流转指导价的一定比例奖补投资主体。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，经验收合格后，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。

8. 修复后作为生态用地的，严格按照生态用地管理。属于特许经营的项目，生态保护修复主体可与项目所在地县级政府协议开展符合法律法规、政策和规划允许的经营活动。以林草地修复为主的项目，可利用不超过3%的修复面积，从事生态产业开发。

9. 修复后作为林地、草地或湿地的项目，可根据国家碳汇排放及交易制度，参与全国碳排放权交易，逐步提高生态系统碳汇交易量。改革完善林木采伐管理机制，依法放活人工商品林采伐，引导社会资本科学编制简易森林经营方案，对具有一定经营规模的企业可单独编制森林采伐限额，经审批后可依法依规采伐。经济林、能源林等林木，可依据森林经营方案依法采伐。

10. 鼓励企业利用新技术、新方法开展生态保护修复，企业

可申报发明及使用专利，相关部门将其技术应用情况纳入相关行业技术推广示范目录。

（三）资源利用。按照生态保护修复方案及其工程设计，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，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。

（四）财税支持。发挥政府投入的带动作用，探索通过政府和社会资本合作（PPP）、工程总承包（EPC、EPC+F）、授权—建设—运营（ABO）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。社会资本投资建设的林地，在符合公益林区划界定条件并按照《甘肃省公益林管理办法》履行相关审批程序后，可纳入公益林管理。

#### （五）金融支持。

1. 在不新增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，拓宽投融资渠道，优化信贷评审方式，积极开发适合的金融产品，按市场化原则为项目提供中长期资金支持。

2. 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。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。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方探索开展保价值、保产量、保收入的特色经济林和林木种苗保险试点，开展草原保险试点，加大保险产品创新力度，完善灾害风险防控和分散机制。

## 六、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相关规划，建立高效的协调机制。要进一步规范项目组织实施、资金管理、投资收益分配等制度，确保社会资本参与的生态保护修复项目顺利开展。各级自然资源部门要编制生态修复规划，强化工作统筹。各有关部门要按照职责分工，完善配套措施，细化操作流程，形成工作合力。

（二）优化监管服务。各地要主动加强服务，坚持依法行政，建立生态保护修复项目联评联审机制，简化审查审批流程，营造公平竞争环境。要合理确定组织和参与模式，明确行业标准和质量要求，有效防范和控制项目投资风险。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，打造提升生态修复品牌，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。

（三）强化宣传引导。充分利用各类媒体平台，采取灵活多样形式，加强生态保护修复典型案例宣传，加大社会资本参与生态修复的政策解读和舆论引导，主动回应社会和群众关切，增强

社会资本参与生态保护修复的荣誉感和获得感，促进全社会关心支持生态保护修复事业。

甘肃省人民政府办公厅

2022年6月22日

（此件公开发布）

---

抄送：省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅。

---

甘肃省人民政府办公厅

2022年6月23日印发

---

