

关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复 的意见的若干措施 (征求意见稿)

为深入践行习近平生态文明思想，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》，锚定“三个走在前”的总目标，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励和支持社会资本积极参与，助推我省生态保护修复高质量发展，增加优质生态产品供给，实现生产、生活、生态功能优化提升，结合我省实际，制定以下工作措施。

一、总体要求

以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会以及省第十二次党代会精神，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的原则，重点围绕全省“两屏、三带、七廊、八心”国土空间生态保护修复总体布局，聚焦黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，坚持新发展理念，统筹山水林田湖草沙一体化保护和修复，以解决生态系统问题为导向，建立健全市场化、多元化投融资机制，增强社会资本参与生态修复的积极性，激活释放支持政策带来的红利，推动全省生态环境保护和高质量发展，实现生态效益、社会效益和经济效益相统一，打造美丽中国齐鲁样板。

二、重点领域

（一）自然生态系统保护修复。针对受损、退化、功能下降的森林、湿地、海洋、河流、湖泊等自然生态系统，开展国土绿化、人工商品林建设、低效林退化林修复、水土流失治理等工程；开展黄河沿线、东平湖和南四湖流域等重要河湖湿地保护修复；开展海岸线岸滩整治修复、入海口海湾综合治理、海岸带重要生态廊道维护；开展河湖水系生态连通、河道航道清理整治、河岸带植被修复等工程；开展珍稀濒危野生动植物种群及其栖息地保护，推广应用高效诱捕、生物天敌等实用技术。

（二）黄河流域生态保护和高质量发展。积极开展黄河滩区和黄河故道国土综合整治与生态修复保护工作，以封育保护和自然恢复为重点，推进黄河三角洲湿地生态系统保护修复工作。加强黄河沿线生态廊道建设，建设高品质黄河沿岸绿色生态廊道。推进黄河口国家公园建设，开展南四湖、东平湖生态保护修复。

（三）山水林田湖草沙一体化保护修复。着力提升泰山区域山水林田湖草生态修复，协调开展以生物多样性恢复和水源涵养为主的系统修复工程，实施森林提质增效及荒山绿化、水系绿化、流域防护林体系建设。全面推进沂蒙山区域山水林田湖草沙一体化保护修复，以沂河“水安全、水生态”为导线，实施生态治理工程。

（四）矿山生态保护与修复。加大历史遗留矿山生态修复力度，重点开展“三区两线”可视范围内历史遗留废弃矿山、集中连片重点历史遗留矿山的生态修复工作，针对历史遗留矿山存在的突出生态环境问题，实施地质安全隐患治理、矿山损毁土地恢复，合理开展修复后的生态化利用。大力推进绿色矿山建设，鼓励生产矿山加快改造升级，逐步达到绿色矿山建设标准，推动莱州一招远、邹城市、滕州市和平阴县4个绿色矿业发展示范区建设，提高矿产资源节约集约利用水平。

（五）全域土地综合整治。针对黄河三角洲等生态功能减弱、空间布局破碎、开发利用与生态保护矛盾突出的农田生态系统，适度进行荒碱地等宜耕后备土地资源开发，因地制宜发展特色作物高效农业；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、空间结构不合理、生态空间不足等问题，推进城市绿环、绿廊、绿楔、绿道建设，建设城市内部生态廊道、城郊生态防护绿地、环城林带和山体公园；开展污水处理、黑臭水体治理、水环境综合治理；保护修复城市绿地，扩展蓄滞空间，构建生态基础设施和生态网络体系；开展生态清洁小流域、水系连通工程，完善公园体系和绿道网络。

（七）科学绿化示范省建设。积极开展造林绿化行动，开

展鲁中南山地丘陵区荒山造林、鲁东低山丘陵区造林，营造护岸林和泥质海岸盐碱地海防林，积极推进平原粮食生产区高标准农田防护林建设和以护岸林、水源涵养林、防风固沙林为主的绿色生态廊道建设。全面加强森林保护与质量提升，实施森林质量提升工程，积极开展退化林修复、森林抚育，大力开展森林火灾防控和病虫害防治。统筹推进城乡绿化美化建设，开展“四旁”植树，加大城乡公园绿地建设力度。

（八）海洋生态修复。针对海岸侵蚀、滨海湿地功能退化、海洋生境退化、互花米草等外来物种入侵、海岛生态系统受损等生态问题，开展河口、岸线、海湾、湿地等典型海洋生态类型的系统保护与修复，持续推进“蓝色海湾”整治行动和海岸带保护修复工程，实施退围还滩还海、岸线岸滩修复、互花米草治理、盐沼植被恢复、海堤生态化建设等措施，改善海洋生态系统质量，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，进行适度生态化利用。

（九）探索发展生态产业。鼓励和支持投入循环农（林）业、生态（红色）旅游、休闲康养、自然教育、清洁能源及水资源利用、海洋生态牧场等；发展经济林产业和松茸等特色林下经济产业；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、生态标志产品认定等品牌建设工作。

三、实施程序

（十）合理设置修复项目。市、县级人民政府要充分运用第三次全国国土调查、年度国土变更调查及各类专项调查工作数据成果，依据本级国民经济与社会发展规划、国土空间总体规划以及上级国土空间生态修复规划，从落实国家重大战略，筑牢国家和地区生态安全、提高生态服务功能的高度，统筹谋划生态保护修复工作布局，科学选择和合理设置生态修复项目，按照生态系统功能的重要程度，退化或损毁状况以及修复的紧迫性等，明确生态保护修复的实施区域及其影响区域，科学确定实施范围和规模，视情合理划分生态保护修复单元。

（十一）科学编制实施方案。坚持人与自然和谐共生的理念，按照突出安全功能和生态功能、兼顾生态景观的次序，科学合理确定工程布局和建设内容，市、县人民政府应依据同级国土空间生态修复规划，科学编制生态修复实施方案（以下简称《方案》）。《方案》应明确生态保护修复项目的任务目标、工程措施、投资概算、支持政策、自然资源资产配置、产业发展要求等主要内容，合理提供优质生态产品，总体平衡资金投入。《方案》可以根据各行业主管部门工作要求和政策支持设置若干子项目，原则上由县级人民政府审批，涉及的子项目由本级或上级行业主管部门立项（批复）。

（十二）认真组织项目实施。生态保护修复主体按照协议约定，投资生态保护修复项目，分步或同步实施各子项目生态保护修复工程。实施过程中应遵循自然规律，增强科学性、创新性、针对性、关联性和耦合性，优先选用本土植物，通过采取保育保护、辅助再生和生态重建等措施，恢复生态系统结构和功能，增强生态系统稳定性和生态产品供给能力。各行业主管部门按照有关要求、技术标准以及合同约定组织开展子项目工程验收执行。《方案》批复部门组织开展整体验收，对实施整体效果进行评估。

（十三）优化项目监管。地方政府及相关业务主管部门要优化项目实施日常监督管理，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。探索建立保护修复企业诚信档案和信用累积制度，充分利用信息化手段，建立全省生态保护修复动态监管平台，开展动态监测监管和后期修复成效跟踪监测评估，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。

（十四）开展绩效评价。地方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），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。

四、支持政策

（十五）规划管控。市、县政府应将生态修复和相关产业发展的空间需求纳入国土空间规划。鼓励社会资本参与生态修复项目实施方案编制，在符合法律、法规、政策和规划约束条件的前提下，合理安排区域内各类空间用地的规模、结构、布局 and 时序。在确保耕地和永久基本农田数量不减少、质量有提升的基础上，允许项目区内零散耕地、园地、林地及其他农用地进行空间置换和布局优化，并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。落实好最严格的耕地保护制度，坚决守住耕地红线；坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。项目完成后，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办理相关不动产登记。

（十六）产权激励。《方案》中在县（市、区）域范围内开展生态修复规模达到 10 公顷以上的，允许由生态保护修复主体依法依规在县（市、区）域范围内取得不超过生态修复面积 10% 的新增建设用地，从事旅游、康养、体育、设施农业、文化教育、社会福利等产业开发，反哺生态保护修复主体投入和后续产业发展；其中修复规模 60% 以上为林草地的，可利用不超过 3% 的修复面积，从事林业、农业、旅游业等生态产业开发。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，在符合国土空间规划前提下，经设区的市、

县级人民政府同意，整体修复后进行土地前期开发，以公开竞争方式分宗确定土地使用权人；也可将生态修复、土地前期开发及土地使用权一并通过公开竞争方式确定同一修复主体、开发权人、土地使用权人，分别签订生态修复协议、土地开发协议、土地出让合同。国有建设用地修复后拟作为国有农用地的，经设区的市、县级人民政府同意或其授权部门以协议形式确定修复主体，双方签订国有农用地承包经营合同，从事种植业、林业、畜牧业或者渔业生产，承包期限可按照法定最长期限确定。修复后的集体建设用地，属于国土空间规划确定的工业、商业等经营性用途并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可出让、出租方式用于发展相关产业，生态修复主体与土地所有权人应签订生态修复协议，落实生态修复责任。

（十七）指标使用。对社会资本修复区域内的建设用地修复为农用地并验收合格的，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，经验收合格并经设区的市、县人民政府同意后，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。将非耕地修复为耕地的，或者对损毁的耕地实施土地整治提质改造的，经验收合格后，可将新增耕地指标纳入所在县（市、区）补充耕地储备库，用于耕地占补平衡。生态修复项目产生的补充耕地指标，在满足投资主体的需

求后，节余部分经所在设区的市、县级人民政府同意后，报省自然资源厅批准，可在全省范围内有偿调剂使用，有偿调剂收益可按照县级人民政府与投资主体协议约定进行分配。

（十八）资源利用。按照《方案》及子项目工程设计，对于合理削坡减荷、消除地质灾害隐患等新产生的土石料、原地遗留的土石料，在科学评估论证基础上同步组织编制土石料利用方案，明确土石料利用量、利用方式等，矿山土石料利用方案由县级自然资源主管部门报设区的市自然资源主管部门审查同意后实施，新产生的土石料及原地遗留的土石料优先无偿用于生态修复工程，确有剩余的，由县级人民政府纳入公共资源交易平台进行处置，并保障生态修复主体合理受益。

（十九）生态资源权益交易。鼓励修复后作为林地、草地或湿地的生态系统碳汇项目，根据国家碳汇排放及交易制度，参与碳排放权交易，拓宽生态保护修复主体收益渠道，逐步提高生态系统碳汇交易量。经济林木、灌木的采伐和经林业主管部门依法批准的建设项目占用林地上林木采伐，不纳入限额管理；非林地上的林木依法依规自主采伐；林农个人申请采伐人工商品林面积不超过 3 亩或者蓄积不超过 15 立方米的，实行告知承诺审批。鼓励引导森林、林木规模达到 1000 立方米以上的集体林场、林业合作组织、企事业单位及个人独立编制森林经营方案，林农个人或小规模森林经营主体可编制简明森林经营方案。

(二十)技术支持。各行业主管部门要建立健全科学实施生态修复工程的政策和标准体系,集成创新生态保护与修复的关键技术,形成可推广的工程技术模式,探索建立差异化的生态修复考核评价体系,鼓励申报建设产学研用深度融合的工程技术研究中心、林草创新联盟等科技创新平台,为我省高效、科学开展生态保护修复工作提供有力技术支撑。

(二十一)财税支持。发挥政府投入带动和财政引领作用,统筹自然资源和生态保护资金,加大我省生态保护修复工作力度,积极争取中央资金对我省倾斜支持,根据各地生态保护修复工作绩效,对省财政转移支付资金奖优罚劣,形成正向激励,对完成生态保护修复任务的地方,保障生态修复主体合理收益。对于有稳定经营性收入的项目,允许县级以上人民政府通过PPP等模式引入社会资本开展生态保护修复,由同级发改、财政审批,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。实施生态保护修复的项目符合《环境保护、节能节水项目企业所得税优惠目录》,生态保护修复主体按规定享受企业所得税优惠。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并经验收合格的,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,可以同等享受相关政府补助政策。

(二十二)金融扶持。在不新增地方政府隐性债务的前提下,拓宽投融资渠道,鼓励与支持省内各金融机构参与生态保

护修复项目，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。鼓励与支持社会资本积极与金融机构合作，利用绿色基金、绿色债券、绿色信贷、绿色保险等金融工具，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。开展生态保护修复产品产权试点，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。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、保收入的特色林产品保险试点，将更多特色林产品保险险种纳入省特色农业保险奖补范围。

五、保障机制

（二十三）加强组织领导。各市、县级人民政府应当高度重视生态保护修复工作，加强组织领导，推出一批吸引社会资本参与生态修复的试点项目。建立生态保护修复工作部门间协调机制，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，增强社会资本长期投资信心，营造一流营商环境。加强部门间的协同配合，按职责分工制定完善相关配套政策措施，细化操作程序，打通堵点、解决难题，形成协同推进的工作合力。

（二十四）强化示范引领。各相关中央驻鲁企业、省属国有企业应发挥带头引领作用，充分发挥自身优势，积极参与全

省生态保护修复工作。鼓励开展符合我省实际的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，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。

（二十五）营造良好氛围。加强生态保护修复科普宣传和教育，充分利用当地广播、电视、报纸、政府网站以及自媒体等各类媒体平台，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与修复工作，形成生态保护与修复全民共治、共建、共享的良好氛围。