

宁夏回族自治区自然资源厅等 14 部门 关于印发《鼓励和支持社会资本参与生态 保护修复的实施意见》的通知

各市、县（区）人民政府：

《鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见》已经自治区人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

宁夏回族自治区自然资源厅

宁夏回族自治区发展改革委

宁夏回族自治区财政厅

宁夏回族自治区生态环境厅

宁夏回族自治区住房和城乡建设厅

宁夏回族自治区水利厅

宁夏回族自治区农业农村厅 宁夏回族自治区市场监督管理厅

宁夏回族自治区地方金融监督管理局 宁夏回族自治区林业和草原局

国家税务总局宁夏回族自治区税务局 中国人民银行银川中心支行

宁夏银保监局

宁夏证监局

2023 年 2 月 28 日

（此件公开发布）

附件

鼓励和支持社会资本 参与生态保护修复的实施意见

生态保护修复事关经济社会可持续发展和自然资源安全，是建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的重要支撑。为畅通社会资本参与生态保护修复渠道，保障社会资本参与生态保护修复的收益，增强社会资本长期投资信心，按照《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）要求，结合我区实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻党的二十大和习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神，全面落实自治区第十三次党代会生态优先战略，围绕构建“一河三山”生态空间格局，坚持“保护优先、系统修复，政府主导、市场运作，改革创新、协调推进”的原则，以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区为目标，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，聚焦重点领域，激发市场活力，促进社会资本参与生态保护修复，增加优质生态产品供给，维护国家生态安全，推进社会主义现代

化美丽新宁夏建设。

二、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、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、移民迁出区、生态退化、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。社会资本单独或以联合体、产业联盟等形式，出资开展单项生态保护修复工程或流域（区域）整体生态保护修复。

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。鼓励各市、县政府设立生态保护修复基金。对有稳定经营性收入的项目，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、个人等与政府及其部门合作，参与生态保护修复，共同建设生态文明。

社会资本可通过以下方式在生态保护修复中获得收益：采取

“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；对投资形成的具有碳汇能力且符合相关要求的生态系统，申请核证碳汇增量并进行交易；通过经政府批准的资源综合利用获得收益；依法取得按协议约定的各类指标流转收益；政府为公益性、社会性产品或服务提供的奖励、补贴等。

（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。一般可以采取如下程序：

1. 科学设立生态保护修复项目。坚持问题导向，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项目。项目设立应严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、历史文化遗产保护等底线管控要求。要与国土绿化、水土保持等专项规划进行衔接，避免项目冲突、重复和脱节。社会资本实施的各类生态保护修复项目纳入年度实施计划并及时向社会公布相关信息。（责任单位：自治区自然资源厅、林草局、发展改革委会同相关部门，各市、县〔区〕人民政府。以下任务均需各市、县〔区〕人民政府落实，不再列出）

2. 合理制定生态保护修复方案。在广泛征求社会意见的基础上，科学论证、合理确定项目生态保护修复方案，明确生态保

护修复目标或核心指标、自然资源（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）资产配置及后续产业发展要求等。涉及相关主体利益的，应当协商一致。生态保护修复后续产业，应在自然资源承载力之内，不对生态系统造成新的破坏，不影响生态系统的完整性，不降低自然资源资产价值。（责任单位：自治区自然资源厅、林草局、发展改革委会同相关部门）

3. 公开竞争引入生态保护修复主体。各市、县人民政府建立完善的公开竞争机制和平台，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，通过公开竞争方式择优选择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，明确生态保护修复目标要求、各方权利义务和违约责任。项目基本情况、生态保护修复主体遴选结果等相关信息及时向社会公布。（责任单位：自治区自然资源厅、林草局会同相关部门）

4. 规范开展生态保护修复项目实施。各市、县（区）要指导社会资本选择相关专业机构承担生态修复项目的勘查、设计、施工、监理等工作。社会资本按项目管理程序、施工工艺和工程建设标准组织实施。项目竣工后，由项目审批部门组织验收。项目完成后，项目区土地利用现状发生变化的，按照相关规程纳入

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，按照不动产登记程序依法依规办理相关不动产登记。（责任单位：自治区自然资源厅、林草局、发展改革委同相关部门）

5. 规范开展生态保护修复产品市场化交易。探索建立自然资源资产与生态保护修复产品的交易渠道，依托各级公共资源交易平台，发布交易规则、企业信用评级等信息，明确交易标的、交易程序、交易要件、交易权证体例和交易保障措施，规范开展市场化交易。探索建立生态保护修复产品政府回购兜底机制。（责任单位：自治区自然资源厅、市场监管厅、林草局按职责分工负责）

三、重点领域

（四）森林生态系统保护修复。遵循地域降水分布、立地条件、能量交换规律，科学开展国土绿化，推进封山育林、人工造林、退化林修复、森林质量精准提升，优化林分空间结构，增强森林生态系统碳汇能力。（责任单位：自治区林草局、发展改革委、自然资源厅、水利厅、农业农村厅按职责分工负责）

（五）草原生态系统保护修复。持续实施“百万亩退化草原生态修复工程”，促进退化草原植被恢复，推进天然草原质量提升、荒漠化草原植被修复和沙化草原治理，提高单位面积草原产草量和质量等级，逐步提升草原生态质量和稳定性。（责任单位：自治

区林草局、自然资源厅、发展改革委、水利厅、农业农村厅按职责分工负责)

(六) 湿地生态系统保护修复。加强国家和自治区重要湿地保护修复力度，采取疏浚清淤、地形地貌修复、水系连通、植被恢复、生境岛营建等措施，开展湿地保护修复，维护生物多样性。(责任单位：自治区林草局、发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、水利厅按职责分工负责)

(七) 流域生态系统保护修复。全面建设黄河过境段干支流流域生态系统，实施清水河、苦水河、典农河、沙湖、阅海、星海湖等重点河湖及岸线保护修复治理工程，联动推进水土治理、污染治理、水源涵养、生物平衡、生态经济，改善全流域生态环境系统。(责任单位：自治区水利厅、生态环境厅、自然资源厅、林草局按职责分工负责)

(八) 农田生态系统保护修复。加大农田建设力度，稳定基本农田，改造中低产田，建设高标准农田。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、生物多样性保护等，改善农田生境和条件，支持农村新产业新业态融合发展。(责任单位：自治区农业农村厅、自然资源厅、发展改革委、住房和城乡建设厅、财政厅按职责分工负责)

(九) 城镇生态系统保护修复。实施城镇生态廊道、生态清洁小流域、生态基础设施和生态网络建设。加强城镇生态系统与

自然生态系统的连通，有序推进生态缓冲带、过渡带建设。强化城市河道生态化整治建设，构建区域水循环系统和城乡绿化体系。

（责任单位：自治区住房城乡建设厅、自然资源厅、水利厅、林草局按职责分工负责）

（十）沙漠生态系统保护修复。科学固沙防沙用沙，促进人沙和谐，推广“五带一体”防风固沙体系和“六位一体”防沙治沙用沙模式，实施中部防沙治沙工程，加大盐池县、灵武市、沙坡头区全国防沙治沙示范区和沙化土地封禁保护区建设力度，强化腾格里沙漠、毛乌素沙地边缘生态屏障建设。（责任单位：自治区林草局、自然资源厅、生态环境厅、水利厅、农业农村厅按职责分工负责）

（十一）矿山生态保护修复。开展历史遗留矿山生态修复治理，实施污染途径阻断、地质灾害隐患治理、地形重塑、矿山损毁土地的土壤和植被恢复、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；参与绿色矿山建设，提高矿产资源节约集约利用水平，协调矿山开发与生态保护关系。（责任单位：自治区自然资源厅、生态环境厅、林草局按职责分工负责）

（十二）探索发展生态产业。鼓励和支持投入循环农（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；支持葡萄酒、枸杞、牛奶、肉牛和滩羊等特色产业发展与荒漠化生态修复、荒山戈壁和采矿废弃地改造相结合，打

造产业发展与生态环境改善良性互动的示范样板；发展经济林产业和草、沙、生物质能源等特色产业；推进生态移民迁出区生态修复，在符合国土空间规划的前提下，制定土地开发利用方案，公开竞争性出让，推进生态产业发展；积极发展治沙先进技术和产业，发展“农风光互补”光伏（风电）产业和沙漠种植、探险旅游等沙产业，实现沙漠生态功能的转化增值；以建设国家全域旅游示范区为载体，推进生态建设与文化旅游多元融合发展；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。（责任单位：自治区发展改革委、自然资源厅、水利厅、农业农村厅、林草局按职责分工负责）

四、支持政策

（十三）规划管控政策。各市、县（区）政府应将生态保护修复和相关产业发展的空间需求纳入国土空间规划。制定生态空间用途管制细则，明确生态产业的导入规则和路径。编制市、县级国土空间生态修复规划，分析社会资本参与潜力、实现路径、收益方式和退出机制，明确生态保护修复任务。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。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。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”。（责任单位：自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、农业农村厅、林草局按职责分工负责）

（十四）产权激励政策。

1. 建立健全自然、农田、城镇等生态系统保护修复产权激励机制。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，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事葡萄酒、“农风光互补”光伏（风电）、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，可利用不超过3%的修复面积，从事生态产业开发。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。（责任单位：自治区自然资源厅、水利厅、农业农村厅、林草局按职责分工负责）

2. 利用修复后的国有建设用地发展教育、科研、体育、公共文化、医疗卫生、社会福利等产业，符合《划拨用地目录》的，修复主体可按有关规定申请以划拨方式获得土地使用权；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。葡萄酒庄、农产品加工等项目用地，根据占

地类型和区位,可按照全国工业用地出让最低价标准的 70%、60%、50%、30%确定出让底价。推行工业用地弹性年期、长期租赁、先租后让、租让结合等供地方式,重点产业与文旅融合项目用地可以实行点状布局、点状供应;拟作为农用地的,由市、县(区)人民政府或其授权部门以协议形式确定修复主体,依法依规办理确权登记。土地修复为耕地的,承包经营权应按长久不变的原则确定 30 年承包期。(责任单位:自治区自然资源厅、农业农村厅按职责分工负责)

3. 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。(责任单位:自治区自然资源厅、农业农村厅、林草局按职责分工负责)

4. 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,经审批可依法依规自主采伐;采伐经济林、能源林以及非林地上的林木,可依据森林经营方案或规划自行设计,依法依规自主决定采伐林龄和方式。(责任单位:自治区林草局)

(十五) 资源利用政策。按照生态保护修复方案及其工程设

计，对于不破坏水文地质结构、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，由县级以上地方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。（责任单位：自治区自然资源厅、水利厅、林草局按职责分工负责）

（十六）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经验收合格后，腾退的建设用地指标可以优先用于相关产业发展，节余指标纳入城乡建设用地增减挂钩政策管理；复垦出的耕地节余指标，符合相关规定的，可申请跨省域国家统筹补充耕地，并保障生态保护修复主体合理收益。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自治区范围内占用同地类的农用地。（责任单位：自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、林草局按职责分工负责）

（十七）碳汇交易政策。主动融入全国碳排放交易市场，逐步扩大我区碳排放权交易主体范围，做好配额分配管理，落实企业及金融机构等碳排放报告和信息披露制度，推动区内企业入场交易。健全以社会捐赠方式参与生态保护修复的制度，鼓励参与自然保护地等生态保护修复。重点推行碳汇养林模式，鼓励社会

资本申报碳汇造林项目，引导碳汇指标向企业、合作社和营林大户有序流转。鼓励林业碳汇积极参与国家温室气体自愿减排交易市场，鼓励各类主体进场交易，引导碳排放企业等市场主体购买或开发国家核证自愿减排项目，抵消其在生产经营中的碳排放，实现“以碳养林、以碳增林”。（责任单位：自治区生态环境厅、发展改革委、自然资源厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业农村厅、林草局按职责分工负责）

（十八）财税支持政策。

1. 发挥自治区政府产业引导基金和宁夏黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设基金作用，支持社会资本共同参与生态保护修复。（责任单位：自治区财政厅）

2. 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。（责任单位：自治区财政厅、发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、水利厅、市场监管厅、税务局、林草局按职责分工负责）

3. 各类社会主体开展的林业建设经营活动，符合税收法律法规规定的，可分别免征增值税、企业所得税、城镇土地使用税等。开展森林经营抚育、特色产业基地建设、林下经济开发和林产品初加工的用电执行农业生产用电价格。（责任单位：自治区发展改革委、税务局、林草局按职责分工负责）

4. 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。（责任单位：自治区财政厅、林草局按职责分工负责）

（十九）金融扶持。

1. 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，拓宽投融资渠道，优化信贷评审方式，创新开发绿色金融产品和服务，按市场化原则为项目提供中长期资金支持，推动金融资源向生态保护修复领域倾斜。（责任单位：自治区发展改革委、财政厅、自然资源厅、人民银行银川中心支行、宁夏银保监局、宁夏证监局按职责分工负责）

2. 加大绿色基金、绿色债券、绿色信贷、绿色保险等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，用于生态保护修复工程。支持技术领先、综合服务能力强的骨干企业上市融资。鼓励具备条件的企业发行绿色资产证券化产品，盘活资源资产。（责任单位：自治区财政厅、地方金融监管局、发展改革委、自然资源厅、市场监管厅、人民银行银川中心支行、宁夏银保监局、宁夏证监局按职责分工负责）

3. 健全森林保险制度，鼓励保险机构扩大森林保险覆盖范围，加大保险产品开发力度，完善灾害风险防控和分散机制。（责任单位：自治区财政厅、宁夏银保监局、自治区林草局按职责分工负责）

4. 各级人民政府搭建融资桥梁平台，与有关主管部门、企业、金融机构、农户等进行对接，支持金融机构开展国有农用地承包经营权、国有农用地使用权、林权等自然资源资产使用权抵押融资业务。对投放规模大、贷款利率低、支持企业数量多、服务先行区建设贡献突出的金融机构，自治区财政按照新增绿色信贷金额的 0.3% 给予奖励。（责任单位：自治区财政厅、农业农村厅、地方金融监管局、人民银行银川中心支行、宁夏银保监局、自治区林草局按职责分工负责）

五、保障机制

（二十）加强组织领导。自治区各有关部门要做好顶层设计，推进相关规划的编制、制度设计和政策研究，统筹指导、协调推进相关重点工作。各市、县要将鼓励和支持社会资本参与生态保护修复纳入经济社会发展规划，建立健全统筹协调机制。可设立有工作基础、预期效益好、风险可控的试点示范项目，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。要畅通渠道、听取诉求，保障社会资本合法权益，增强长期投资信心。各级自然资源主管部门要强化工作统筹，制定国土空间生态保护修复规划，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。（责任单位：自治区自然资源厅、发展改革委、

林草局会同相关部门)

(二十一) 强化示范引领。以典型企业、典型项目为突破口，先行先试，找准制约相关产业发展的瓶颈和问题，加大综合改革力度，化解企业发展难题，推动企业主体投入生态修复的资产盘活和效益发挥，通过赋予自然资源使用权益，打通解决社会资本参与生态修复的机制路径，吸引更多社会资本参与到生态保护修复。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，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。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。(责任单位：自治区自然资源厅、林草局、发展改革委按职责分工负责)

(二十二) 优化监管服务。建立投资促进机制，搭建信息服务平台，汇总发布各类生态保护修复项目及投资需求、政策法规标准等信息。加强督察和执法，全程全面依法监管，严格规范行为，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。市、县自然资源部门应会同相关部门建立对社会资本参与生态修复项目的统计和绩效评价体系，开展社会投资主体信用评价和项目效益评价，评价结果可作为社会资本方参与生态修复项目信用等级评价和政府确定社会投资主体收益的依据，并及时反馈给项目利益各相关方。(责任单位：

自治区自然资源厅、生态环境厅、水利厅、农业农村厅、市场监管厅、林草局按职责分工负责)

(二十三) 做好宣传引导。加强法律法规政策宣传。开展生态保护修复品牌建设，充分利用各类媒体平台，提升传播力和影响力，增强社会资本参与的获得感和荣誉感，促进全社会关心支持生态保护修复事业，共同推进美丽新宁夏建设。(责任单位：自治区自然资源厅、林草局等相关部门按职责分工负责)

