甘肃省自然资源厅关于鼓励和引导社会资本参与国土空间生态修复的指导意见

甘资规发〔2019〕3号

各市州、兰州新区自然资源局、甘肃矿区自然资源主管部门：

为深入贯彻习近平生态文明思想，加快推进国土空间生态修复，并充分挖掘社会资本潜力，着力解决当前国土空间生态修复资金来源单一、数量不足、渠道偏窄问题，调动全社会参与国土空间生态修复的积极性，构建市场化、多元化生态修复机制，筑牢西部生态安全屏障，依据《中共中央办公厅国务院办公厅关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《国务院关于创新重点区域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》《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》精神，现就鼓励和引导社会资本参与我省国土空间生态修复工作提出以下指导意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会以及习近平总书记对甘肃重要讲话和指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，探索构建“政府引导、市场运作、社会参与”的国土空间生态修复新模式，促进我省生态保护和高质量发展。

（二）基本原则

遵循“谁修复、谁受益”原则，推行市场化运作、开放式治理模式，通过赋予一定期限自然资源资产使用权等激励机制，引导社会资本参与国土空间生态修复，提升自然资源综合利用价值。

1.政府引导，多元投资。鼓励和引导企业、农村集体经济组织、工商资本、金融资本等社会资本参与国土空间生态修复，形成国土空间生态修复多元化投资和多样化管理的实施模式。

2.规划引领，循序推进。以国土空间规划、生态功能区划为依据，综合运用第三次全国国土调查、生态红线划定、自然资源环境承载力评价、国土空间开发适宜性评价等成果，科学制定国土空间生态修复规划和区域国土空间生态修复实施计划，建立国土空间生态修复项目库，按计划、分类别、逐批次开展修复工作。

3.平等自愿，合作共赢。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以问题和目标为导向，建立规范、平等、透明的管理制度，明确政府和社会资本方的权利责任关系、风险利益关系，营造良好营商环境，引导社会投资方自主选择恰当的模式参与国土空间生态修复项目，实现合作共赢。

4.公开透明，规范高效。建立健全项目招投标、实施、运行、监管、风险防控、评估、移交等管理制度，确保程序合法、监管到位、运行规范。加强信息公开，保障社会公众知情权、参与权、监督权，形成有效的监督约束机制，切实维护群众合法权益。

二、科学设置社会资本参与的项目范围和工作环节

社会资本参与实施的国土空间生态修复项目应符合国土空间规划及有关专项规划，并与村庄规划相衔接。在未完成“多规合一”任务的过渡期,仍按照主体功能区规划、土地利用总体规划、土地整治规划及相关行业规划开展项目建设。可参与项目主要包括各级各类保护地以外的国土空间综合整治、历史遗留损毁土地复垦、历史遗留矿山地质环境恢复治理等。形成可复制、利推广的经验后，可与乡村振兴战略相结合，进一步拓宽社会资本参与国土空间生态修复的范围。社会资本投资主体可参与的环节包括项目投资、工程施工和第三方技术服务(主要包括勘测、规划设计与概算编制、监理、竣工材料编制、验收标准制定等技术服务)等。

三、明确项目实施模式和主体权责

（一）实施模式

1. 政府和社会资本合作(PPP)模式。政府和社会投资主体共同投资实施国土空间生态修复项目，并按照合同约定分享生态修复收益。

2. 委托代建模式。通过招投标或竞争性谈判确定的代建人按照合同约定实施的国土空间生态修复项目,建成项目经自然资源部门评估验收达到合同约定和设计标准后，一次性或分批次向代建人支付相关费用。

3.社会资本自主投资模式。由社会资本投资主体向市、县自然资源部门申请，自主投资实施国土空间生态修复项目。

4.先建后补模式。经乡（镇）政府和县级自然资源部门同意,农

村集体经济组织、农民、新型农业经营主体等可在其集体土地区域内实施投资总额在100万元以内的农村土地综合整治、宅基地复垦、沙化裸露土地治理等项目,并与乡（镇）政府和县级自然资源部门签订三方协议。县级自然资源部门对项目验收合格后，按照协议约定给予投资金额的全部或部分奖补资金。

(二)项目主体权责

市、县自然资源部门负责编制国土空间生态修复项目的年度实施计划;负责政府和社会资本合作（PPP）项目、先建后补项目的可行性研究报告、设计及预算报告审核；组织所有生态修复项目的竣工验收及项目信息报备等工作；依据本行政区内国土空间生态修复项目类型、治理标准、土地适宜性等，制定差别化的投资回报标准。

社会资本投资主体对其自主实施的国土空间生态修复项目，可自主确定具有相关资质的单位，按照参与实施项目的行业标准和技术规范，组织开展可行性研究、设计及预算报告编制和工程施工、监理、勘测等工作，并对其实施的项目工程质量、安全、工期和项目预期效益负责。

四、规范社会资本参与的项目管理程序

（一）科学组织项目立项

市、县自然资源部门要按照适宜性原则科学设置本级社会资本参与的国土空间生态修复项目，并对社会资本投资主体申请拟实施的项目组织审核，并协调同级生态环境部门开展项目生态环境影响评价，审核通过后予以立项。对群众反对和不符合生态环境影响评

价要求的项目不予立项。

（二）择优引入社会资本

市、县自然资源部门要依据法定程序择优引入社会资本投资主体，对投资主体相关信息进行核实，通过签订合同（协议）明确约定投资主体权责，确保项目规范实施。

（三）加强项目实施监管

市、县自然资源部门要健全制度强化项目实施监管。项目实施中存在不科学、不规范或有影响生态环境安全的苗头，要及时整改或叫停项目实施。要指导社会资本投资主体选择相关专业机构承担生态修复项目的规划设计、施工、监理、勘测等工作，并严格按照审批的规划设计和相关技术规范、行业标准组织工程实施，保证工程质量。具有规划设计、施工和勘测资质的社会投资主体可自行承担相关工作。政府和社会资本合作(PPP)项目，应由政府和社会资本投资主体共同选择相关专业机构。农村集体经济组织、农民、新型农业经营主体等自主投资的项目，可对工程施工的准入资质不做要求,但必须要按项目实施程序、施工工艺和工程建设标准组织实施，县级自然资源部门要代为开展项目规划设计及预算报告编制、竣工测量、工程监理等工作。市级自然资源局要对本辖区内立项实施的社会资本投资的国土空间生态修复项目及时报省自然资源厅备案。省自然资源厅对项目实施进行指导和监管。

（四）严格项目竣工验收

项目竣工后，项目承担单位要开展工程复核、工程结算、财务

决算报告编制、土地重估等工作。县级自然资源部门要对政府和社会资本合作(PPP)项目和涉及政府奖补的项目组织财务审计。市、县自然资源部门组织本级立项项目的竣工验收。有新增耕地和建设用地节余指标的项目验收合格后，由省自然资源厅进行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、县自然资源部门应建立对社会资本参与生态修复项目的绩效评价体系，开展社会投资主体信用评价（合同履行、从业行为、服务态度、工程质量）和项目效益评价（生态效益、社会效益、经济效益），评价结果可作为社会资本方参与土地整治项目信用等级评价和政府确定社会投资主体收益的依据，并要及时反馈给项目利益各相关方。需由政府出资的项目要委托第三方评估机构开展项目绩效评价。

五、优化政策措施

（一）项目区内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，允许在符合国土空间规划的前提下，将生态修复方案、土地出让方案一并通过公开竞争的方式确定同一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。

（二）项目区内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，也可吸引其他社会资本参与修复；修复后的土

地符合国土空间规划的工业、商业等经营性用途的，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以出租、出让用于发展相关产业；其他社会资本参与修复的，要在出租、出让合同中明确相关生态修复责任。

（三）社会资本投资主体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两年内分期缴纳土地出让金，首次不得低于50%。

（四） 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，可按划拨方式供地。

（五）在符合国土空间规划的前提下，利用生态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。

（六）修复后的土地作为农用地的，在取得政府授权后由县级自然资源部门会同相关部门以协议形式确定修复主体，签订相关承包经营权合同，从事种植业、林业、畜牧业或者渔业生产。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。

（七）修复后作为生态用地的，严格按照生态用地管理。符合国家规定的特许经营项目范围和要求的，社会资本投资主体可与项

目所在地的县级政府协议开展符合国家法规政策允许的经营活动。

（八）社会资本投资主体实施的国土空间生态修复项目可以获得项目或实施区域内具有特色宣传价值的单项工程的冠名权。

（九） 历史遗留露天开采类矿山，因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程而产生的土石料，投资主体可以无偿用于本修复项目工程建设，确有剩余的，可由县级政府通过公共资源交易平台组织对外销售，收益全部用于本地区生态修复。

（十）持证矿山企业按照“边开采、边治理”要求，依据国土空间规划将本企业废弃的建设用地修复为农用地的，经验收合格后，腾退的建设用地规模和新增耕地指标优先满足该企业新采矿活动的指标需求，节余指标可跨区域流转。

（十一）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，矿山企业可将依法取得的国有建设用地修复后用于工业、商业、服务业等经营性用途，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 5 年，过渡期满后依法按新用途重新办理用地手续。

（十二）社会资本投资的生态修复项目产生的补充耕地指标、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（不超过 50%）奖补投资方。

（十三）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和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，可变更为其他类型农用地（二级地类）或未利用地，涉及永久基本农田的，要按规定进行调整补划。

（十四）鼓励政府投融资平台与社会资本合作，共同参国土空间生态修复。探索通过以奖代补等措施，鼓励地方融资平台存量项目转型为政府和社会资本合作项目。鼓励地方政府在承担有限损失的前提下，与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与。鼓励开发性金融机构参与政府和社会资本合作项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。

六、加强服务保障

（一）强化组织保障

要建立工作协调机制，正确引导社会资本参与国土空间生态修复项目建设；要积极向同级政府申请落实需由政府承担的项目资金；要制定适应当地的实施办法或细则，进一步规范项目组织实施、资金管理、投资收益分配等相关事项，确保社会资本参与的项目顺利开展。

（二）提高服务效率

要主动加强服务，建立联评联审工作机制，简化项目审查审批流程；要坚持依法行政，营造公平竞争环境；要明确行业标准、服务质量和监管措施，保障社会资本稳定运营；要加强项目可行性论

证，择优确定社会资本投资主体，有效防范和控制项目投资风险。

（三）加强宣传引导

要采取灵活多样的形式开展政策宣传和舆论引导，做好政策解读；要通过开展合作论坛、互动交流等形式主动回应社会和群众关切的问题，充分调动社会资本参与的积极性。

中央和省级政府及其组成部门新出台相关政策的，以新的政策规定为准。

此文件有效期为5年。

甘肃省自然资源厅

2019年12月31日