

国家林业局 财政部关于运用政府和社会资本合作模式 推进林业生态建设和保护利用的指导意见

林规发〔2016〕168号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团、各计划单列市林业厅(局)、财政(务)厅(局),内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭、长白山森工(林业)集团公司:

森林是陆地生态系统的主体,是国家、民族最大的生存资本。林业是重要的公益事业和基础产业,承担着生态建设和林产品供给的重要任务。加快产权模式创新和金融创新,大力推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式,吸引社会资本和金融资本进入林业生态建设和保护利用领域,积极扩大增量,努力盘活存量,有利于优化资金结构,建立健全林业投入多渠道筹措机制,大规模推进国土绿化;有利于深化国有林区林场改革和完善集体林权制度,加快林区经济转型发展,保障林区社会和谐稳定;有利于加快转变林业发展方式,推进林业供给侧结构性改革,提升林业发展质量效益;有利于调动各方面发展林业生产经营的积极性,推进精准扶贫精准脱贫,促进林农就业增收。根据《国务院关于印发创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕

60号)和《国务院办公厅转发〈财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见〉的通知》(国办发〔2015〕42号)有关要求,结合林业实际,现就扎实推进林业生态建设和保护利用领域运用政府和社会资本合作模式提出如下指导意见。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,按照党中央、国务院决策部署,借鉴国内外成熟经验,立足林业发展实际,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,创新林业产权模式和投融资机制,引导鼓励社会资本积极参与林业生态建设和保护利用领域建设,为广大人民群众提供优质高效的林业生态产品和生态公共服务,不断提升林业现代化水平,为维护森林生态安全和增绿增质增效做出积极贡献。

(二)基本原则。

——坚持政府组织,社会参与。各地要根据国家有关规定和本地区林业发展实际,组织合适的林业生态建设和保护利用领域PPP项目,择优选择社会资本参与投资建设和管理。积极创新开发性、政策性金融产品,为PPP项目建设提供金融支持。

——坚持因地制宜,保护优先。在保护好自然生态系统的基础上,充分考虑不同地区自然条件差异和比较优势,因地制宜遴

选成熟的规模化项目、具备成长性特征和具有长远盈利预期的项目，开展政府和社会资本林业生态建设和保护利用合作模式试点。

——坚持公开透明，规范运行。按照国家相关规定组织项目论证、选择合作伙伴，制定和履行各类项目合同，组织绩效评价，完善相关制度设计，营造良好政策环境，接受各方监督，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

（三）发展目标。探索运用政府和社会资本合作模式推进林业生态建设和保护利用，吸引社会资本和金融资本投入林业，发挥政府和社会资本各自优势，实现合作各方风险分担、利益共享、权益融合；加强林业财政资金等政策引导，建立公平公正的社会资本投资环境，拓宽林业生态建设和保护利用资金投入渠道；加强制度规范建设和顶层设计，推动形成有效促进政府和社会资本合作模式推进林业生态建设和保护利用项目规范运行、健康发展的机制。“十三五”期间，力争林业生态建设和保护利用项目社会资本和金融资本投入达到 5000 亿元。

二、重点领域

（一）支持创新产权模式，引导各方面资金投入植树造林和国土绿化。按照国家有关规定，对尚未确定经营者或其经营者一时无力造林的国有宜林荒山荒地荒沙，鼓励社会资本进行植树造林，所造林木及相关收益根据合同约定合理分配。鼓励社会资本参与混交林、珍贵树种培育以及山体和灾毁林地生态治理和植被恢复。对社会资本利用荒山荒地荒沙进行植树造林、防沙治沙以

及荒漠化石漠化等生态脆弱区综合治理的，在保障生态效益、符合相关规定和约定的情况下，积极发展森林旅游、生态产业和新材料、新能源等。鼓励面向社会购买公益林管护服务。

（二）支持金融创新和产品开发，大力推进国家储备林建设合作。按照“政府引导、市场运作、项目管理、持续经营”的总体思路，充分发挥政府组织优势和开发性、政策性金融优势，加快创新金融产品，支持开展国家储备林贷款建设模式创新，加强木材储备和生态储备，着力培育大径级材和珍贵树种，增强高品质木材等林产品和优质生态产品供给能力，逐步解决困扰林业现代化建设的周期性和结构性、数量型和质量型、整体性和局部性等突出问题。

（三）支持精准扶贫精准脱贫，大力推进木本油料产业发展合作。贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）、《国家林业局 财政部 国务院扶贫办 国家开发银行关于整合和统筹资金支持贫困地区油茶核桃等木本油料产业发展的指导意见》（林规发〔2015〕150号）精神，支持社会资本和金融资本在贫困地区、革命老区大力发展木本油料产业，加强政策支持与机制创新，鼓励社会资本参与贫困地区产业结构调整，通过建立不同形式的利益联结机制，保障建档立卡贫困户得到利益，吸纳建档立卡贫困人口就业，努力增加贫困人口收入，逐步形成林业扶贫攻坚长效机制。

（四）支持深化林业改革，加快推进林区经济转型发展。全

面推进国有林区和国有林场改革，继续深化集体林权制度改革，配合全面停止天然林商业性采伐，在保持自然生态系统完整性和稳定性的前提下，支持社会资本与国有林区和国有林场合作发展森林旅游、特色养殖种植、花卉苗木等接续替代产业，鼓励社会资本参与兼并重组，充分发挥国有林区和国有林场各类自然资源 and 人力资源优势，通过规模化经营、市场化运作，切实将林区资源优势转化为经济优势，推进林区经济转型发展。

（五）支持开展林业旅游休闲康养服务。在保护好自然生态系统的前提下，鼓励社会资本与国有林区、国有林场、森林公园、湿地公园、沙漠公园等合作，充分利用森林、湿地、荒漠及野生动植物等自然景观资源开展森林旅游和休闲康养，推进森林旅游和休闲康养服务基础设施建设，打造生态体验精品旅游线路和休闲度假、峡谷漂流、探险拓展、房车露营等林业特色旅游品牌，为社会提供更好的生态公共服务。

（六）支持开展野生动植物保护及利用。鼓励社会资本参与野生动植物野外资源保护公益事业，探索引入专业民间组织新建或托管自然保护小区，在政府监管下发展民间自然保护小区（地）。鼓励社会资本参与野生动物园、野生植物园建设、运营和管理，增强生态保护宣传、科普、教育等功能。

三、完善扶持政策

（一）保障社会资本合法权益。除法律、法规、规章、政策等特殊规定的情形外，林业生态建设和保护利用项目积极向社会

资本开放,并优先考虑社会资本参与。社会资本投资建设的项目,与政府投资项目享有同等政策待遇,不另设附加条件,并可按协议约定依法转让、转租、抵押其相关权益;征收、征用或占用的,要按照国家有关规定或约定给予补偿或赔偿。

(二)充分发挥公共财政投入的引导带动作用。加快林业投融资机制改革和创新,整合使用中央和地方财政资金支持社会资本参与的项目。积极开展森林保险工作,引导保险机构完善投保程序、简化投保手续、降低保险费率,降低林业 PPP 项目建设成本,增强抗风险能力。

(三)鼓励社会资本出资设立林业产业投资基金和发行企业债券。鼓励社保基金、保险基金等大型机构投资者投资林业,探索利用信托融资、项目融资、融资租赁、绿色金融债券等多种融资方式和工具,为社会资本投资林业提供投融资平台,拓宽社会资本参与林业建设的途径和渠道。鼓励一般生产经营类企业和实体化运营企业,经有关部门批准,发行企业债券等,用于林业生态建设和保护利用领域政府和社会资本合作项目建设。

(四)积极推进林业体制机制创新。发挥国有林场在绿化国土中的示范带头作用,鼓励国有林场与社会资本合作,大力开展多种形式的场外合作造林和森林保育经营;加快推进集体林地三权分置,稳定承包权放活经营权;社会资本投资建设生态林等连片面积达到一定规模的,允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的

前提下，利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游、加工流通等经营活动。

四、规范项目管理

（一）建立遴选机制。根据国家政策要求，严格项目评估论证、财政承受能力论证，按照国家 PPP 项目筛选通行方法筛选林业 PPP 项目，必要时委托专业机构评估论证，明确提高服务质量和运营效率的产出标准、关键绩效指标，明确责任风险分担、支付方式、融资方案等要素，平衡项目财务效益和社会效益，确保实现激励相容。

（二）严格合同管理。根据合同指南要求，加强对项目合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效的全过程管理，充分运用法律、投资、财务、保险等专业机构力量，规范合同条款，正确表达意愿、合理分配风险、妥善履行义务、有效主张权利。

（三）开展绩效评价。加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性。鼓励推进第三方评价，对公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价，评价结果向社会公示，作为价费标准以及合作期限等调整的参考依据。

（四）健全退出机制。项目合作遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止的，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。政府和社会资本合作期满后，

要按照合同约定，妥善做好项目移交。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。

（五）落实监管责任。各部门加强沟通协调，积极运用政府和社会资本合作模式推进林业生态建设和保护利用领域项目建设，建立项目运营、项目效果监督和评价团队，督促企业完善法人治理结构和管理制度，认真履行投资经营权利义务，对项目运行进行有效监管，保证项目实施效果。及时向社会公开发布林业规划、行业政策、技术标准、建设项目等信息，保障社会资本投资主体及时享有相关信息。

五、抓好组织实施

（一）加强组织领导。各地要结合本地区实际情况，抓紧制订鼓励和引导社会资本参与林业生态建设和保护利用领域的具体实施办法和配套政策措施，组织实施好林业 PPP 项目，搞好国家相关政策措施落实工作。

（二）推进试点示范。各地要结合本地区实际情况，选定一批国家支持的重点项目开展试点示范，加强跟踪指导，及时总结经验，推动完善相关政策，发挥示范带动作用，争取尽快探索形成一批可复制、可推广的典型经验。

（三）积极宣传引导。各地要大力宣传吸引社会资本参与林业生态建设和保护利用领域的政策措施，宣传社会资本在促进生态修复、国土绿化，特别是在重大林业工程建设运营方面的积极作用，引导市场预期，为社会资本参与林业建设营造良好的社会

环境和舆论氛围。

本通知自发布之日起实施，有效期至 2021 年 12 月 31 日。

国家林业局 财政部

2016 年 11 月 18 日