

广东省人民政府办公厅关于健全生态保护 补偿机制的实施意见

粤府办〔2016〕135号

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：
为贯彻落实《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31号），进一步健全我省生态保护补偿机制，加快推进生态文明建设，经省委、省政府同意，结合我省实际，现提出以下实施意见：

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，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，探索建立有利于调动各方积极性的多元化生态保护补偿机制，促进受益地区与保护地区共同发展，推动生态文明建设迈上新台阶，为我省实现“三个定位、两个率先”目标任务夯实可持续发展基础。

（二）基本原则。

1. 政府主导，社会参与。充分发挥政府对生态环境保护的主导作用，加强制度建设，创新体制机制，拓宽补偿渠道，探索多渠道多形式的生态补偿方式，引导各类主体参与生态保护补偿，建立保护者与受益者之间良性的互动机制和社会参与的社会资本投入市场化机制。

2. 明确权责，合理补偿。坚持谁受益、谁补偿，按照建设源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系要求，科学界定生态保护者与受益者权利义务，加快形成损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。

3. 统筹兼顾，协调发展。推动生态保护补偿与实施主体功能区规划、实施精准扶贫精准脱贫攻坚、推进基本公共服务均等化、珠三角地区与粤东西北地区对口帮扶等有机结合，逐步实现重点领域和重要区域生态保护补偿全覆盖，逐步提高生态区域基本公共服务水平，促进欠发达地区贫困人口共享生态文明体制改革成果。

4. 分类指导，试点先行。鼓励开展地区间、流域间横向生态保护补偿试点。将试点先行与逐步推广、分类补偿与综合补偿有机结合，稳步推进不同领域、区域间生态保护补偿机制建设，不断提升生态保护成效。

（三）目标任务。到 2020 年，实现森林、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，补偿水平与我省经济社会发展状况相适应，地区间补偿试点示范取得明显进展，多元化生态保护补偿机制初步建立，基本形成补偿体制机制不断创新、配套制度体系逐步健全、试点示范效应明显提高、生态保护补偿体系基本确立的生态保护补偿机制。

二、落实重点领域和重要区域补偿

（一）重点领域。

——森林。完善生态公益林林地征占用、调整审批等管理制度，健全生态公益林补偿标准动态调整机制和占补平衡机制。完善以政府购买服务为主的公益林管护机制和护林经费保障制度。根据中央部署，合理安排停止天然林商业性采伐补助奖励资金，建立停止天然林商业性采伐补偿制度。研究制定森林生态保护和修复政策，实施雷州半岛生态修复工程，重建雷州半岛热带季雨林体系。探索林分改造生态补偿机制，研究桉树林分改造期间的生态保护补偿政策。（省林业厅、财政厅、发展改革委负责）

——湿地。争取中央将我省纳入退耕还湿试点。探索建立湿地生态效益补偿制度，率先在惠东港口海龟国际重要湿地、湛江红树林国际重要湿地、海丰公平大湖国际重要湿地、南澎列岛国际重要湿地，以及市级以上湿地自然保护区和重要湿地开展补偿试点。（省林业厅、国土资源厅、海洋渔业厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、财政厅、发展改革委负责）

——荒漠。开展荒漠化土地生态保护补偿。加强荒漠化地区资源和生态系统保护，完善以政府购买服务为主的管护机制。研究制定鼓励社会力量参与岩溶地区石漠化综合治理的政策措施，切实保障相关权益。在韶关、清远市等石漠化情况较为严重的地区开展石漠区封禁保护试点，禁止在封禁区内垦荒种粮和超载过牧。（省林业厅、农业厅、财政厅、发展改革委负责）

——海洋。完善捕捞渔民转产转业补助政策，鼓励加大减船转产力度。继续执行休（禁）渔渔民生产生活补贴制度，在南海伏季休渔期和珠江流域禁渔期对渔民生产生活给予补助。健全增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策。研究建立南澎列岛海洋生态自然保护区等国家级海洋自然保护区、大亚湾水产资源自

然保护区等省级海洋自然保护区、特呈岛国家级海洋公园等海洋特别保护区生态保护补偿制度。（省海洋渔业厅、环境保护厅、财政厅、发展改革委负责）

——水流。推动在集中式饮用水水源地、重要河流敏感河段和水生态修复治理区、水产种质资源保护区、水土流失重点预防区和重点治理区、江河重要蓄滞洪区以及具有重要饮用水源或重要生态功能的湖泊和水库库区，全面开展生态保护补偿，适当提高补偿标准。继续推进全省中小河流治理、山洪沟治理和练江流域综合整治等，促进水生态修复和水土保持治理。加大水土保持生态效益补偿资金筹集力度。（省水利厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、财政厅、发展改革委负责）

——耕地。完善耕地保护补偿制度，全面实施基本农田保护经济补偿制度。建立以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度，对在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区实施耕地轮作休耕的农民给予资金补助。积极争取将我省列入国家新一轮退耕还林还草工程，逐步将坡度在 25 度以上的陡坡地退出基本农田，纳入退耕还林还草补助范围。研究制定鼓励引导农民种植绿肥、农作物秸秆还田、施用有机肥料和低毒生物农药的补助政策。（省国土资源厅、农业厅、环境保护厅、水利厅、林业厅、住房城乡建设厅、财政厅、发展改革委负责）

（二）重要区域。划定并严守生态控制线、林业生态红线等，研究制定重要区域生态保护补偿政策。健全对重点生态功能区，以及自然保护区、世界文化自然遗产、风景名胜区、森林公园和地质公园等禁止开发区域的生态保护补偿政策。将南岭山地森林及生物多样性生态功能区作为开展生态保护补偿的重点区域。加大对属于重点生态功能区的原中央苏区的生态保护补偿力度。（省发展改革委、财政厅会同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋渔业厅负责）

三、推进体制机制创新

（一）建立稳定的投入机制。拓宽资金来源渠道，建立健全省级生态保护补偿资金投入机制，发挥财政资金的引导和带动作用。逐步加大节能环保、农林水、国土海洋气象等领域专项资金对生态保护补偿的投入力度。加大省级预算内投资对生态保护统计监测等基础能力建设的支持力度。按照中央部署，将森林植被恢复费、地方水利建设资金、水资源费、海域使用金、探矿权采矿权使用费及价款等资源收费基金和资源有偿使用收入统筹用于相关领域的生态保护补偿。落实国家税收制度改革部署，扩大资源税征税范围。加强对生态保护补偿资金使用的监

督管理。（省财政厅、发展改革委同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、地税局、林业厅、海洋渔业厅负责）

（二）完善重点领域和重要区域补偿机制。按照山水林田湖系统治理的要求，加大对各类补偿资金的统筹力度，探索对重点领域和重要区域的综合性补偿办法。实施奖补结合的重点生态功能区转移支付机制，通过提高系数等方式，逐步增加对重点生态功能区的转移支付。推广重点领域专项资金因素法分配做法，综合考虑生态保护指标考核体系等因素，加大对重点领域和重要区域的支持力度。（省发展改革委、财政厅会同省环境保护厅、国土资源厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋渔业厅负责）

（三）探索推进横向生态保护补偿。按照国家部署，会同有关省区实施广西广东九洲江、福建广东汀江—韩江、江西广东东江、云南贵州广西广东西江跨地区生态保护补偿试点。在广佛跨界河流、深莞茅洲河、汕揭练江、湛茂小东江、深惠淡水河、深莞石马河等重点跨市域河流试行水质考核激励机制。鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培训和共建园区等方式建立横向补偿关系。鼓励珠三角地区与粤东西北地区结合横向生态保护补偿完善对口帮扶机制。（省财政厅、发展改革委同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋渔业厅负责）

（四）探索建立生态环境损害赔偿制度。研究建立生态环境损害赔偿、生态产品市场交易与财政生态保护补偿协同推进生态环境保护的新机制。稳妥有序开展生态环境损害赔偿制度改革试点，加快形成损害生态者赔偿运行机制。将重点生态功能区、禁止开发区等重要区域列入生态环境损害赔偿制度改革试点。组织生态环境损害调查，建立赔偿磋商机制，鼓励符合条件的个人和社会组织参加生态环境修复或损害赔偿磋商。研究制定生态环境损害鉴定评估管理制度和工作程序，保障独立公正开展生态环境损害鉴定评估。加强生态环境损害赔偿资金管理，实施生态环境损害修复效果评估。（省环境保护厅、财政厅、发展改革委同省国土资源厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋渔业厅负责）

（五）开展市场化生态保护补偿。健全生态保护市场体系，完善生态产品价格形成机制，使保护者通过生态产品的交易获得收益。鼓励各类社会投资进入生态保护市场，积极推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，统筹用好现有相关政策性基金，支持生态保护。通过政府购买服务等扶持措施，培育发展各种形式生态保护市场主体。配合国家做好碳排放权、水权、排污权初始分配，按照国家部署完善有偿使用、预算管理、投融资机制，培育和发展交易平台。逐步建立

碳排放权交易制度，探索开展碳普惠制试点，深化碳排放权交易试点，完善林业碳汇交易机制。推行水权交易制度，在东江流域开展水权交易试点，探索地区间、流域间、流域上下游等水权交易方式。推进重点流域、重点区域排污权交易，根据《财政部、国家发展改革委、环境保护部关于印发〈排污权出让收入管理暂行办法〉的通知》（财税〔2015〕61号）相关规定，制定排污权核定、使用费收取使用的具体实施办法，扩大排污权有偿使用和交易试点。争取在我省设立全国性碳交易平台。探索通过土地承包经营、出租等方式，健全国有农用地有偿使用制度。（省发展改革委、环境保护厅、水利厅、林业厅、财政厅会同省国土资源厅、农业厅、海洋渔业厅、经济和信息化委负责）

（六）结合生态保护补偿推进精准扶贫。根据贫困地区生态资源环境承载能力和禀赋优势，结合生态环境保护和治理，探索生态脱贫新路子。各类生态保护补偿资金要向贫困地区倾斜，向建档立卡贫困人口倾斜。根据国家统一部署，优先在贫困地区开展新一轮退耕还林还草，合理调整耕地保有量和基本农田保护面积。开展贫困地区生态综合补试试点，创新资金使用方式，利用生态保护补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为生态保护人员。支持引导贫困地区因地制宜依托生态资源发展生态旅游、农业观光等特色产业。对在贫困地区开发水电、矿产资源占用集体土地的，试行采用给予原住居民集体股权方式进行补偿。（省财政厅、发展改革委、扶贫办会同省国土资源厅、环境保护厅、水利厅、农业厅、林业厅负责）

（七）结合生态保护补偿推进基本公共服务均等化。拓宽生态保护地区基本公共服务的供给渠道，增强当地提供基本公共服务的能力。推进激励型财政机制、县级基本财力保障机制、重点生态功能区转移支付等财力性转移支付与生态保护补偿有机结合，积极发挥一般性转移支付机制均衡地区间财力差距的政策效应，引导生态保护地区完成基本公共服务均等化的目标任务。加大基本公共服务领域转移支付对生态地区倾斜力度，健全基本公共服务与生态保护补偿相互促进的体制机制。优先考虑在禁止开发区、重点生态功能区所在地区开展基本公共服务均等化综合改革试点。（省财政厅会同省发展改革委、环境保护厅、国土资源厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋渔业厅、教育厅、卫生计生委、文化厅、体育局、交通运输厅、公安厅、人力资源社会保障厅、民政厅、住房城乡建设厅负责）

四、加快完善配套制度

（一）完善标准体系。加快建立生态保护补偿标准体系，根据不同领域、区域特点，完善测算方法，分别制定补偿标准。加强森林、耕地、水流等生态监测

能力建设，完善重点生态功能区、重要湖泊水功能区、跨地区流域断面水量水质重点监控点位布局和自动监测网络，制定和完善监测评估指标体系。研究建立生态保护补偿统计指标体系和信息发布制度。加强生态保护补偿效益评估，积极培育生态服务价值评估机构。（省财政厅、发展改革委同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、林业厅、海洋渔业厅、统计局负责）

（二）健全自然资源产权制度。加快自然资源及其产品价格改革，建立自然资源开发使用成本评估机制。按照中央部署，建立统一的确权登记系统和权责明确的产权和核算体系，开展水流和湿地产权确权试点，全面建立覆盖各类全民所有自然资源资产的有偿出让制度。完善矿产资源有偿使用制度，建立符合市场经济要求和矿业规律的探矿权采矿权出让方式。完善海域海岛有偿使用制度。（省财政厅、发展改革委同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、林业厅、海洋渔业厅、统计局负责）

（三）推广绿色经济政策。推广绿色信贷，支持符合条件的项目通过资本市场融资。鼓励各类金融机构加大绿色信贷的投放力度。推动绿色产品标准、认证、标识等体系建设，落实对绿色产品研发生产、运输配送、购买使用的财税金融支持和政府采购等政策。落实对绿色产品和循环经济技术各环节的财税金融支持和政府采购等政策。（省发展改革委、财政厅会同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、林业厅、海洋渔业厅、经济和信息化委、金融办负责）

（四）推进法制建设。充分发挥立法的引领和推动作用，适时出台与生态保护补偿相关的法规或规范性文件，探索研究在与生态保护补偿重点领域和重要区域有关的地方性法规和政府规章中，引入生态保护补偿内容。（省财政厅、发展改革委、法制办会同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋渔业厅负责）

（五）完善激励约束机制。研究制定生态保护补偿工作考核评价体系。健全反映生态保护成效的生态保护指标考核体系，完善考核办法，根据主体功能定位，对各地政府实行差异化的考核制度。强化考核应用，将生态保护补偿工作考核评价体系纳入各地政府考核评价体系。完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。（省财政厅、发展改革委同省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、林业厅、海洋渔业厅负责）

五、加强保障实施

（一）加强组织领导。省财政厅、发展改革委要会同有关部门建立协调机制，加强跨行政区域生态保护补偿指导协调，组织开展政策实施效果评估，研究解决

生态保护补偿机制建设中的重大问题，加强对各项任务的统筹推进和落实。各地要把健全生态保护补偿机制作为推进生态文明建设的重要抓手，列入重要议事日程，明确目标任务。

（二）加强督促落实。省有关部门要按照职能分工抓好所管辖领域的具体工作，研究出台本领域的生态保护补偿政策意见，加强对各地生态保护补偿的指导和监督，及时总结试点情况，提炼可复制推广的试点经验。省财政厅、发展改革委要会同有关部门加强对生态保护补偿资金使用的绩效评价，对落实本意见的情况进行监督检查和跟踪分析，每年定期将落实情况报告省政府。各地审计、监察部门要依法履行监管职责。切实做好环境保护督察工作，督察行动和结果要同生态保护补偿工作有机结合。对生态保护补偿工作落实不力的，启动追责机制。

（三）优化政策环境。各地、各部门要加强政策解读，及时回应社会关切，加大宣传力度，引导社会各方积极投入生态保护补偿。充分发挥新闻媒体作用，依托现代信息技术，通过典型示范、展览展示、经验交流等形式，引导全社会树立生态产品有价、保护生态人人有责的意识，自觉抵制不良行为，营造珍惜环境、保护生态的良好氛围。

广东省人民政府办公厅

2016年12月26日