

# 生态综合补偿试点方案

近年来，我国生态补偿资金渠道不断拓宽，资金规模有所增加，但仍存在资金来源单一、使用不够精准、激励作用不强等突出问题。为进一步完善生态保护补偿机制，按照《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）等有关文件要求和2019年中央经济工作会议的部署，开展生态综合补偿试点，特制定本方案。

## 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、四中全会精神，牢固树立新发展理念，以维护国家生态安全、加快美丽中国建设为目标，以完善生态保护补偿机制为重点，以提高生态补偿资金使用整体效益为核心，在全国选择一批试点县开展生态综合补偿工作，创新生态补偿资金使用方式，拓宽资金筹集渠道，调动各方参与生态保护的积极性，转变生态保护地区的发展方式，增强自我发展能力，提升优质生态产品的供给能力，实现生态保护地区和受益地区的良性互动。

### （二）基本原则。

先行先试，稳步推进。生态综合补偿试点工作涉及多方利益格局调整，要按照“先易后难、重点突破、试点先行、稳妥推进”

的要求，扎实做好生态综合补偿试点工作，积累形成一批可复制、可推广的经验，为做好全国生态补偿工作奠定坚实基础。

**改革创新，提升效益。**鼓励地方从实际出发，因地制宜、自主创新、积极探索，破除现有的体制机制障碍，加快形成灵活多样、操作性强、切实有效的补偿方式。加强制度设计，完善配套政策，优化生态补偿资金的使用，实现由“输血式”补偿向“造血式”补偿转变。

**压实责任，形成合力。**地方要加强统筹协调，明确各部门职责，及时解决突出问题，把试点工作的各项任务落到实处。要引导企业、公众、社会组织积极参与试点工作，充分发挥各方优势，形成全社会协调推进生态保护的良好氛围。

### **（三）工作目标。**

到 2022 年，生态综合补偿试点工作取得阶段性进展，资金使用效益有效提升，生态保护地区造血能力得到增强，生态保护者的主动参与度明显提升，与地方经济发展水平相适应的生态保护补偿机制基本建立。

## **二、试点任务**

### **（一）创新森林生态效益补偿制度。**

对集体和个人所有的二级国家级公益林和天然商品林，要引导和鼓励其经营主体编制森林经营方案，在不破坏森林植被的前提下，合理利用其林地资源，适度开展林下种植养殖和森林游憩等非木质资源开发与利用，科学发展林下经济，实现保护和利用的协调统一。要完善森林生态效益补偿资金使用方式，优先将有

劳动能力的贫困人口转成生态保护人员。

## （二）推进建立流域上下游生态补偿制度。

推进流域上下游横向生态保护补偿，加强省内流域横向生态保护补偿试点工作。完善重点流域跨省断面监测网络和绩效考核机制，对纳入横向生态保护补偿试点的流域开展绩效评价。鼓励地方探索建立资金补偿之外的其他多元化合作方式。

## （三）发展生态优势特色产业。

按照空间管控规则和特许经营权制度，在严格保护生态环境的前提下，鼓励和引导地方以新型农业经营主体为依托，加快发展特色种养业、农产品加工业和以自然风光和民族风情为特色的文化产业和旅游业，实现生态产业化和产业生态化。支持龙头企业发挥引领示范作用，建设标准化和规模化的原料生产基地，带动农户和农民合作社发展适度规模经营。

## （四）推动生态保护补偿工作制度化。

出台健全生态保护补偿机制的规范性文件，明确总体思路和基本原则，厘清生态保护补偿主体和客体的权利义务关系，规范生态补偿标准和补偿方式，明晰资金筹集渠道，不断推进生态保护补偿工作制度化和法制化，为从国家层面出台生态补偿条例积累经验。

# 三、工作程序

## （一）确定生态综合补偿试点县。

在国家生态文明试验区、西藏及四省藏区、安徽省，选择 50 个县（市、区）开展生态综合补偿试点（具体省份及试点县名额

见附件)。试点县应在全国重点生态功能区范围内，优先选择集中连片特困地区和生态保护补偿工作基础较好的地区。省级发展改革委按照确定的名额和要求做好试点县的筛选工作，在本方案印发1个月内，将试点县名单及选择依据报国家发展改革委。国家发展改革委根据上报材料，印发生态综合补偿试点县名单。

## （二）报送生态综合补偿实施方案。

省级发展改革委组织各试点县结合本地实际编制实施方案，系统梳理和总结现阶段生态保护补偿资金的使用情况和问题，按照因地制宜、有所侧重的原则，确定本地试点任务重点，研究提出创新生态补偿方式的主要思路和政策措施，明确开展生态综合补偿试点的主要目标和重点工作，在试点名单印发3个月内将实施方案报国家发展改革委。

## （三）做好试点工作的组织。

各试点县人民政府是试点工作的实施主体，要明确部门工作职责，做好试点政策宣讲和工作督导，确保试点工作稳妥有序推进。要建立试点工作领导小组，做好试点的组织协调，研究解决突出问题。要及时总结生态综合补偿试点经验，每年向省级发展改革委报送有关情况。要做好试点工作风险防控，制定风险预估预判方案，建立健全风险防控机制。

## （四）多渠道筹集资金加大对试点工作的支持。

生态保护与建设中央预算内投资要将试点县作为安排重点，与相关领域生态补偿资金配合使用，共同支持试点县提升生态保护能力和水平。要进一步加大对西藏及四省藏区试点县的支持力

度，尽快增强区域发展的内生动力。加强与国开行、农发行、亚行、世行等国内、国际金融机构的沟通与对接，推广产业链金融模式，加大对特色产业发展的信贷支持。

#### **四、保障措施**

##### **（一）加强组织领导。**

有关省（区、市）人民政府要高度重视生态综合补偿试点工作，省级发展改革委要牵头做好试点工作，及时协调解决试点中的突出问题，定期向国家发展改革委报送试点情况，确保本省（区、市）生态综合补偿试点工作稳妥有序推进。省级自然资源、生态环境、水利、农业农村、林草等行业主管部门要加强对试点工作的业务指导，进一步加大政策、资金和项目的支持力度。国家发展改革委要加强政策协调，定期召开生态保护补偿部际联席会议，统筹研究解决生态综合补偿工作中的重大问题，协调有关部门共同加强对生态综合补偿试点工作的指导。

##### **（二）做好试点评估。**

省级发展改革委要加强对试点工作的动态跟踪和工作督导，组织试点县定期上报进展情况，研究落实支持政策措施。要引入第三方对生态综合补偿试点工作的进展情况进行绩效评估，并将评估结果作为中央资金安排的重要依据。国家发展改革委在试点结束后，系统总结各地试点经验和成效，形成生态综合补偿试点工作总结报告和政策建议，上报国务院。

##### **（三）加强宣传引导。**

加强生态综合补偿试点政策解读和舆论引导，统一各方思想

认识，及时回应社会关切。通过召开现场会、新闻发布会、展览展示等形式，利用报刊、网络、广播、电视等媒介，宣传推广各地的好经验好做法，充分发挥试点示范效应。积极引导各类社会主体参与生态补偿工作，营造全社会投身生态保护工作的良好氛围。

附件：生态综合补尝试点省份及试点县名额

附件

### 生态综合补偿试点省份及试点县名额

序号	省份	试点县名额
1	安徽	5
2	福建	5
3	江西	5
4	海南	5
5	四川	5
6	贵州	5
7	云南	5
8	西藏	5
9	甘肃	5
10	青海	5