

索引号:	11220000013544357T/2016-00971	分类:	城乡建设、环境保护、环境监测、保护与治理;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2016 年 11 月 16 日
标题:	吉林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		
发文字号:	吉政办发〔2016〕78 号	发布日期:	2016 年 11 月 21 日

吉林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

吉政办发〔2016〕78 号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、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）精神，进一步健全生态保护补偿机制，深化生态文明制度建设，促进区域协调发展，保护生态环境和节约资源，调动各方面参与生态环境建设和保护的积极性，解决生态保护补偿资金渠道少、补偿标准低等突出问题，经省政府同意，现提出如下实施意见：

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，深入落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”战略布局，牢固树立五大发展理念，结合我省特点，建立森林、草原、湿地、水流和耕地五大生态保护补偿体系，完善各级政府对生态保护补偿资金投入机制、生态保护补偿市场化机制、生态保护补偿部门协作机制、横向生态保护补偿和产业生态保护补偿机制、生态保护补偿与精准脱贫融合机制五大政策机制，通过加强组织领导、加快法制建设、强化效果考核、营造舆论氛围等，探索建立多元化生态保护补偿机制，实现生态保护补偿的制度化、规范化和法制化，促进生态文明建设迈上新台阶。

（二）基本原则。

坚持责权统一、公平公正。科学界定生态服务的提供者和受益者，合理制定生态补偿标准、程序和监督机制，确保利益相关者责、权、利相统一，做到应补则补，奖惩分明。

坚持政府主导、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，完善法规标准，创新体制机制，运用市场机制引导社会资本投向生态环境建设，建立多渠道的生态补偿模式。

坚持统筹兼顾、转型发展。将生态保护补偿与实施主体功能区规划、生态保护红线划定、脱贫攻坚等有机结合，逐步提高重点生态功能区等区域基本公共服务水平，促进其转型发展。

坚持试点先行、稳步推进。重点在森林、草原、湿地、水流和耕地等领域进行生态补偿制度建设的探索实践，在试点经验的基础上，逐步扩大范围，形成生态补偿长效机制。

（三）目标任务。

到2018年，森林、草原、湿地、水流、耕地五个重点领域的生态保护补偿试点示范取得阶段性进展，初步建立生态保护补偿政策法规、标准和制度保障体系框架。到2020年，森林、草原、湿地、水流、耕地五个重点领域的生态保护补偿实现全覆盖，基本建立符合我省省情的政府主导、社会参与、市场化运作的多元化生态保护补偿机制，促进形成绿色生产方式和生活方式。

二、分领域建立生态保护补偿体系

根据我省不同的生态系统功能和特点，确定森林、草原、湿地、水流、耕地为我省实施生态保护补偿的重点领域。

（四）深化森林生态保护补偿体系。继续落实中央财政森林生态效益补偿基金制度，逐步完善省级地方森林生态保护补偿机制。根据各生态区森林生态系统的不同特点和功能，分区、分类确定补偿标准，建立国家和地方公益林补偿标准动态调整机制。依据国家和省级重点公益林区划界定办法核定生态公益林面积，逐步提高补偿标准，有计划、分步骤地将国有林场经营的森林和划入生态保护红线的森林列入生态保护补偿范围。完善以政府购买服务为主的公益林管护机制，合理安排停止天然林商业性采伐补助资金。（省林业厅、省财政厅、省环保厅负责）

（五）完善草原生态保护补偿体系。继续落实国家草原生态保护补助奖励政策，实施退牧还草工程，探索建立草原保护建设投入机制。依据草原植被恢复现状，科学实施草原禁牧。开展基本草原和草原生态保护红线划定工作，对基本草原实施最严格的保护制度，探索实行基本草原占补平衡机制。尽快设立草原管护公益岗位，完善草原监督管理体系。（省畜牧局、省财政厅、省环保厅负责）

（六）建立湿地生态保护补偿体系。继续做好雁鸣湖国家湿地生态效益补偿试点，推进通榆、镇赉等地退耕还湿试点项目建设。按照全省不同类型湿地的生态功能和保护重点，核定受保护湿地面积。在向海、莫莫格等国家级自然保护区及国家重要湿地开展生态保护补偿，确定科学合理的补偿标准，明确补偿范围。（省林业厅、省财政厅、省水利厅、省环保厅负责）

（七）健全水流生态保护补偿体系。落实国家水流生态补偿政策，重点选择在松花江干流、东辽河、伊通河三个流域跨市（州）、县（市）交界断面、国家重点考核断面和地级以上集中式饮用水源地，先行开展流域上下游和水源地生态保护补偿试点建设，逐步建立横向资金补偿、纵向资金奖励机制。在江河源头区、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，逐步建立完善生态保护补偿制度。（省环保厅、省水利厅、省财政厅负责）

（八）形成耕地生态保护补偿体系。建立和完善耕地保护补偿机制，形成以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度体系。在中部平原生态区，建立黑土地生态保护补偿机制；在西部草原生态区，建立“三化”耕地退耕还草、还湿生态保护补偿机制。在国家和省主体功能区规划确定的农产品主产区，继续引导农民施用有机肥料和低毒、生物农药，发展绿色有机农业。继续做好国家耕地轮作补助试点，有计划地对实施耕地轮作的农民给予资金补助。（省国土资源厅、省农委、省财政厅、省环保厅、省水利厅、省林业厅负责）

三、建立健全生态保护补偿政策机制

（九）完善各级政府对生态保护补偿资金投入机制。多渠道筹措资金，加大生态保护补偿力度。完善省以下转移支付制度，建立省级生态保护补偿资金投入机制，加大对重点生态功能区域的支持力度。充分考虑不同区域生态功能因素和支出成本差异，通过提高均衡性转移支付系数等方式，逐步增加对重点生态功能区的转移支付。统筹使

用各类生态保护和建设资金，集中用于森林保护、草原“三化”治理、水流和湿地生态修复、耕地生态保护等重点生态工程。完善森林、草原、湿地、水流、自然文化遗产等资源收费基金和各类资源有偿使用收入的征收管理办法，落实国家逐步扩大资源税征收范围等相关政策，允许相关收入用于开展相关领域生态保护补偿。完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，加强对生态保护补偿资金使用的监督管理。（省财政厅会同省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省国税局、省地税局、省林业厅负责）

（十）建立生态保护补偿市场化机制。加快自然资源及其产品价格改革，用价格和税收杠杆实现资源有偿使用。建立生态环境损害赔偿制度，完善生态环境损害赔偿法规体系。加快构建市场化的生态保护补偿机制，逐步建立政府引导、市场推进、社会参与的生态保护补偿和生态建设投融资机制，引导社会资本投向生态环境保护和建设。积极推行环保“领跑者”制度，探索建立地区间、流域上下游等水权交易模式。加快排污权交易试点建设，建立健全碳排放权交易制度。加快建立统一的绿色农产品标准、认证、标识等体系，逐步完善落实对绿色农产品研发生产、运输配送、购买使用的财税金融支持和政府采购等政策。（省发展改革委、省环保厅、省财政厅、省国土资源厅、省水利厅、省农委、省林业厅、省金融办、省物价局负责）

（十一）健全横向生态保护补偿和产业生态保护补偿机制。积极参与国家横向生态补偿，研究制定以地方补偿为主、中央和省财政给予支持的横向生态保护补偿机制。鼓励受益地区与生态保护地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移等方式建立横向补偿。鼓励生态环境保护地区转变经济发展方式，通过发展生态农业、生态旅游、生态物流等绿色产业实现产业生态保护补偿，构建与生态环境和资源相适应的产业结构和生产布局。（省财政厅、省发展改革委会同省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省林业厅负责）

（十二）建立生态保护补偿部门协作机制。根据各领域、不同类型地区特点，加强部门间协调配合，共同研究制定各重点领域生态保护补偿具体实施方案，确定补偿主体和范围，完善测算方法，制定补偿标准。省林业厅、省财政厅会同有关部门研究建立全省森林、湿地生态保护补偿制度；省畜牧局、省财政厅会同有关部门研究制定全省草原生态保护补偿制度；省环保厅、省财政厅会同有关部门研究制定水流生态保护补偿制度；省国土资源厅、省农委、省财政厅会同有关部门研究制定耕地生态保护补偿制度。同时，积极对口争取将我省一些生态良好、生态功能重要和生态环境敏感、脆弱区域纳入国家重点

生态功能区生态保护补偿范围。协调建立国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园等各类禁止开发区域的生态保护补偿政策，将生态保护补偿作为建立国家公园体制试点的重要内容。（省环保厅、省国土资源厅、省农委、省林业厅、省畜牧局、省财政厅、省发展改革委负责）

（十三）探索生态保护补偿与精准脱贫融合机制。在生存条件差、生态功能重要、需要保护修复的地区，引导当地将生态保护修复同精准扶贫结合起来。国家和省生态保护补偿资金、重大生态工程项目和资金按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜，向建档立卡贫困人口倾斜。重点生态功能区转移支付要考虑贫困地区实际状况，加大投入力度，扩大实施范围。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。在东部贫困片区重点支持天然林保护、水土保持、坡耕地治理、生态旅游、生态宜居等工程建设。在西部贫困片区重点支持河湖连通、绿化造林、草原治理、湿地保护等工程建设。对在贫困地区开发水电、矿产资源占用集体土地的，试行给原住居民集体股权方式进行补偿。（省财政厅、省发展改革委会同省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省林业厅等负责）

四、强化生态保护补偿工作的组织实施

（十四）加强组织领导，分工负责。各地区、各部门要统一思想，提高认识，把建立健全生态保护补偿机制作为生态文明建设的首要任务，纳入重要议事日程。各部门要加强对本领域生态保护补偿工作的协调指导，研究解决生态保护补偿机制建设中的重大问题、难题，加强对各项任务的统筹推进和落实。各地区要按照省委、省政府的统一部署，开展生态保护补偿重点领域资源普查，摸清资源状况和底数，抓好试点建设，管好用好补偿资金，切实履行生态保护和建设的责任义务，稳步推进不同领域、区域生态保护补偿机制建设，不断提升生态保护成效。

（十五）加快推进生态保护补偿法制建设。研究制定生态保护补偿的地方性法规或规章，以法规或规范性文件的形式明确生态补偿的总体要求、基本原则、重点领域、补偿范围、补偿对象、资金来源、制度安排、补偿标准、相关利益主体间的权利义务、责任追究等内容。鼓励各市（州）和县（市）围绕森林、草原、湿地、水流、耕地五大生态保护补偿重点领域制定相应政策措施，不断推进生态保护补偿制度化、规范化和法制化。

（十六）加强生态保护补偿实施效果考核。切实做好生态环境保护督察工作，督察行动和结果要同生态保护补偿工作有机结合。加快建立自然资源资产负债表制度，定期对区域自然资源和生态环境状况、开发强度等进行综合评估，为评价区域可持续发展能力和评价领导干部绩效提供基础性依据。推行领导干部离任生态审计和责任追究制度，对领导干部在任期间以牺牲生态环境和资源为代价盲目决策、造成严重生态后果的责任人，依法依规追究其责任，用纪律和法律手段保护生态环境。

（十七）加强舆论宣传。充分发挥新闻媒体作用，大力宣传生态保护补偿的重大意义和基本要求，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，增强社会各界保护生态环境，推进生态文明建设的责任感和紧迫感。加强生态保护补偿政策解读，及时回应社会关切的敏感问题，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。

吉林省人民政府办公厅

2016年11月16日